Uppsala kommun

Datum:
2020-10-19

Diarienummer:
KRN-2020-00049

KOMMUNREVISIONEN

Mottagare:

Kommunfullmäktige i Uppsala kommun
Organisationsnummer 212000-3005

Revisorernas bedömning av delårsrapport per 2020-08-31

Vi, av fullmäktige utsedda revisorer, har uppdraget att bedöma om resultatet i delårsrapport per 2020-08-31 är förenligt med de mål fullmäktige beslutat om.

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.

Vår bedömning är baserad på en översiktlig granskning av delårsrapporten, inriktad på övergripande analys och inte på detaljer i redovisningen. Granskningen har utförts enligt god revisionssed i kommunal verksamhet.

Periodens resultat
Resultatet för perioden uppgår till 758 mnkr för kommunen och 1 430 mnkr för kommunkoncernen. För verksamhetsåret 2020 prognostiseras ett resultat före skatt om 1 414 mnkr för kommunkoncernen. Resultatet inrymmer jämförelsestörande poster om sammanlagt 443 mnkr inom kommunen och elimineringar och justeringar om 46 mnkr inom kommunkoncernen. För verksamhet i förvaltningsform prognostiseras ett resultat per helår uppgående till 708 mnkr (475 mnkr), justerat för jämförelsestörande poster uppgår resultatet till 265 mnkr.

Nämnderna exklusive kommunstyrelsen prognostiserar ett samlat överskott om 87 mnkr. Underskott prognostiseras för socialnämnden, omsorgsnämnden och idrotts- och fritidsnämnden. Nämndernas prognostiserade underskott har olika orsaker. Vi ser med oro på att nämnderna, trots att åtgärder vidtas, inte når en ekonomi i balans. Det är väsentligt att arbetet kring att nå en ekonomi i balans inte avstannar utan att det långsiktiga arbetet fortsätter.

För kommunstyrelsen prognostiseras ett överskott om 50 mnkr och för finansförvaltningen beräknas ett positivt resultat på 571 mnkr. Det positiva resultatet för finansförvaltningen förklaras av under året beslutade tillskott i generella statsbidrag uppgående till totalt 458 mnkr. Årets intäkter från riktade statsbidrag prognostiseras till 739 mnkr vilket är 30 mnkr lägre än 2019. Riktade statsbidrag hänförliga ökade kostnader till följd av covid-19 har redovisats som en upplupen intäkt.

För finansförvaltningen prognostiseras ett positivt resultat med 571 mnkr. Det positiva resultatet förklaras av tillskott i form av generella statsbidrag på 458 mnkr.

Postadress: Uppsala kommun, kommunrevisionen, 753 75 Uppsala
Telefon: 018-727 11 32 (Kansli)
E-post: kommunrevisionen@uppsala.se
www.uppsala.se

Redovisningsprinciper
Kommunen anger inte redovisningsprinciper i not vilket är en avvikelse mot god sed. Enligt Rådet för kommunal redovisning rekommendation R17 Delårsrapport ska delårsrapporten innehålla information om händelser av väsentlig betydelse som inträffat under delårsperioden eller efter dess slut, men innan delårsrapporten upprättas. Enligt vår bedömning kan informationen utökas gällande händelser efter delårsperiodens slut men innan rapporten upprättats. Av redovisningsprinciper framgår att kommunen gör avsteg från rådets rekommendation R2 intäkter. Det framgår dock inte vilken effekt, beloppsmässigt, avsteget medför.

Revisorerna har under ett antal år riktat allvarlig kritik avseende väsentliga felaktigheter i exploateringsredovisningen. I revisionsberättelsen för år 2019 konstaterade revisorerna att redovisningen av exploateringsprojekt och infrastruktur i allt väsentligt följer lag och god redovisningssed. Denna bedömning kvarstår. Vi vill dock även fortsättningsvis betona vikten av att detta arbete fortlöper samt att implementeringen av ett ändamålsenligt systemstöd ges fortsatt hög prioritet. Revisorerna har för avsikt att fortsätta följa exploateringsredovisningen.

Måluppföljning
Kommunfullmäktige har fastställt ett måldokument för perioden 2020 - 2022 innehållande ett antal finansiella mål och verksamhetsmål. Totalt finns nio *inriktningsmål* och 95 uppdrag. Dessutom finns ytterligare 53 uppdrag till nämnder och bolagsstyrelser från tidigare år samt 28 uppdrag som lämnats från kommunfullmäktige eller kommunstyrelse vid sidan av Mål och budget. Samtliga mål och uppdrag följs upp i bilaga till delårsrapporten. Kommunstyrelsens utvärderar måluppfyllelsen utifrån det prognostiserade helårsresultatet. Av redovisningen framgår att fem inriktningsmål avseende verksamheten prognostiseras vara i hög grad uppfyllda vid årets slut samt tre delvis uppfyllda.

Av redovisningen framgår att inriktningsmålet Uppsala kommun ska ha en jämställd och hållbar ekonomi prognostiseras uppfyllas. Kommunfullmäktige har fastställt ett antal *finansiella mål* för att uppnå och upprätthålla god ekonomisk hushållning.

- Ekonomiskt resultat som andel av skatter och kommunalekonomisk utjämning prognostiseras till 5,3 procent vilket överstiger målvärdet om 2 procent.
- Kommunkoncernens soliditet inklusive samtliga pensionsåtaganden prognostiseras till 21 procent att jämföra med målsättningen om 15-17 procent.
- Låneskulden per invånare bedöms av kommunen minska med 1,3 procent vilket är bättre än målnivån som anger att skuldutvecklingen inte ska öka mer än fem procent årligen.

Förändringen av skatt och kommunalekonomisk utjämning prognostiseras till 7,6 procent. Inget målvärde har angivits.

Grundat på vår översiktliga granskning har det inte kommit fram några omständigheter som ger oss anledning att anse att delårsbokslutet för Uppsala kommun inte, i allt väsentligt, är upprättat i enlighet med lagens krav och god redovisningssed i övrigt. Vi noterar dock att delårsrapporten är betydligt mer omfattande än vad god sed kräver vilket kan försvåra en överblick för läsaren, samtidigt som den ger detaljerad kvalitativ information inom flera områden. Granskningens resultat presenteras i bifogad rapport.

Bedömningen i delårsrapporten är att balanskravet kommer att uppfyllas för år 2020. Balanskravet prognostiseras till 703 mnkr per helår.

Revisorernas samlade bedömning är att resultatet i delårsrapporten är förenligt med de mål fullmäktige beslutat om, såväl de finansiella som för verksamheten.
Vi baserar vår bedömning på den information som redovisas i delårsrapporten.

Uppsala kommun 2020-10-23

Per Davidsson
Ordförande

Lars-Olof Lindell
Vice ordförande

Magnus Andersson

Lise-Lotte Argulander

Berit Danielsson

Hans Edlund

Ove Heimfors

Alf Karlsson

Karolina Larfors

Tommy Larsson

Marie-Louise Lundberg

Bilagor:
Rapport över de sakkunnigas granskning av resultat enligt delårsrapport 2020

Granskning av delårsrapport 2020

Uppsala kommun

Projektledare Rebecka Hansson
Projektmedarbetare Erik Svensson

pwc

Revisionsrapport

Innehållsförteckning

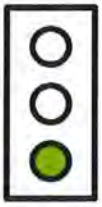
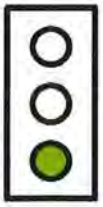
Inledning	**3**
Bakgrund	3
Syfte och Revisionsfrågor	3
Avgränsning och Metod	3
Iakttagelser och bedömningar	**4**
Lagens krav och god redovisningssed	4
Iakttagelser	4
Bedömning	4
God ekonomisk hushållning	4
Iakttagelser	4
Mål	4
Bedömning	5
Rekommendationer	**5**

pwc

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer översiktligt granskat kommunens delårsrapport för perioden 2020-01-01 – 2020-08-31. Uppdraget ingår som en obligatorisk del av revisionsplanen för år 2020.

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

Revisionsfråga	Kommentar	
Har delårsrapporten upprättats enligt lagens krav och god redovisningssed?	**Uppfyllt** Grundat på vår översiktliga granskning har det inte kommit fram några omständigheter som ger oss anledning att anse att delårsbokslutet för Uppsala kommun inte, i allt väsentligt, är upprättad i enlighet med lagens krav och god redovisningssed i övrigt. Vi noterar dock att delårsrapporten är betydligt mer omfattande än vad lagstiftaren kräver. Bedömningen i delårsrapporten är att balanskravet kommer att uppfyllas för år 2020.	
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?	**Uppfyllt** 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 och verksamhetsmål som fullmäktige fastställt i budget 2020.	

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?

Avgränsning och Metod

Granskningen av delårsrapporten omfattar:

- Översiktlig granskning av den finansiella delen av delårsrapporten per 2020-08-31,
- 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 2020-10-20 och fullmäktige behandlar delårsrapporten 2020-11-02.

Rapportens innehåll har sakgranskats av redovisningschef samt medarbetare vid kommunledningskontoret.

Iakttagelser och bedömningar

Lagens krav och god redovisningssed

Iakttagelser

Den upprättade delårsrapporten omfattar perioden januari – augusti. Resultatet för perioden uppgår till 758 mnkr för kommunen och 1 430 mnkr för kommunkoncernen. Nämnderna exklusive kommunstyrelsen prognostiserar ett samlat överskott om 87 mnkr. Underskott prognostiseras för socialnämnden, omsorgsnämnden och idrotts- och fritidsnämnden. För kommunstyrelsen prognostiseras ett överskott om 50 mnkr och för finansförvaltningen beräknas ett positivt resultat på 571 mnkr. Det positiva resultatet för finansförvaltningen förklaras av under året beslutade tillskott i generella statsbidrag uppgående till totalt 458 mnkr. Årets intäkter från riktade statsbidrag prognostiseras till 739 mnkr vilket är 30 mnkr lägre än 2019. Riktade statsbidrag hänförliga ökade kostnader till följd av covid-19 har redovisats som en upplupen intäkt. För ytterligare information om utfall och analyser hänvisar vi till kommunens delårsrapport.

Styrelsen har överlämnat rapporten inom lagstadgad tid till fullmäktige.

Kommunen anger inte redovisningsprinciper i not vilket är en avvikelse mot god sed. Enligt Rådet för kommunal redovisning rekommendation R17 Delårsrapport ska delårsrapporten innehålla information om händelser av väsentlig betydelse som inträffat under delårsperioden eller efter dess slut, men innan delårsrapporten upprättas. Enligt vår bedömning kan informationen utökas gällande händelser efter delårsperiodens slut men innan rapporten upprättats.

Av redovisningsprinciper framgår att kommunen gör avsteg från rådets rekommendation R2 intäkter. 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 delårsbokslutet för Uppsala kommun inte, i allt väsentligt, är upprättad i enlighet med lagens krav och god redovisningssed i övrigt. Vi noterar dock att delårsrapporten är betydligt mer omfattande än vad god sed kräver. Bedömningen i delårsrapporten är att balanskravet kommer att uppfyllas för år 2020. Balanskravet prognostiseras till 703 mnkr per helår.

God ekonomisk hushållning

Kommunfullmäktige har fastställt ett måldokument för perioden 2020 - 2022 innehållande ett antal finansiella mål och verksamhetsmål. Totalt finns nio inriktningsmål och 95 uppdrag. Dessutom finns ytterligare 53 uppdrag till nämnder och bolagsstyrelser från tidigare år samt 28 uppdrag som lämnats från kommunfullmäktige eller kommunstyrelse vid sidan av Mål och budget. Samtliga mål och uppdrag följs upp i bilaga 1 till delårsrapporten.

Iakttagelser

Mål

I delårsrapporten görs en avstämning mot årsprognosen avseende kommunens finansiella och verksamhetsmässiga mål som fastställts i budget 2020.

Av redovisningen framgår att inriktningsmålet Uppsala ska ha en jämställd och hållbar ekonomi i hög grad bedöms vara uppfyllt vid årets slut.

Av redovisningen framgår att fem inriktningsmål avseende verksamheten prognostiseras vara i hög grad uppfyllda vid årets slut samt tre delvis uppfyllda.

Kommunstyrelsens utvärderar måluppfyllelsen utifrån det prognostiserade helårsresultatet.

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 2020.

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 verksamhetsmål som fullmäktige fastställt i budget 2020.

Rekommendationer

Granskningen föranleder följande rekommendationer:

- Redovisa redovisningsprinciperna i not.
- Utöka informationen om väsentliga händelser efter delårsperiodens slut men innan rapporten avges.
- Ange beloppsmässiga effekter av avvikelser från god redovisningssed.

2020-10-23

Lena Salomon	Rebecka Hansson
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 [datum]. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Uppsala kommun

Datum:
2020-09-18

Diarienummer:
KRN-2020-00013

KOMMUNREVISIONEN
Missivbrev

Mottagare:

Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige, för kännedom

Granskning avseende verkställighet av kommunfullmäktiges beslut

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig kontroll av att fullmäktiges beslut verkställs. För att besvara granskningens syfte har utgångspunkt tagits i följande revisionsfrågor:

- Finns det ändamålsenliga riktlinjer för hur kommunstyrelsen ska bevaka att fullmäktiges beslut verkställs och att dessa återrapporteras till kommunstyrelsen?
- Tillser kommunstyrelsen att beslut som fattats av fullmäktige och som föranleder en åtgärd och ett uppdrag till den kommunala organisationen verkställs?
- Finns ändamålsenliga rutiner för att oavslutade fullmäktigeuppdrag redovisas en gång per år till kommunfullmäktige?
- Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning?

Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Efter genomförd granskning är den sammanfattande bedömningen att kommunstyrelsen i allt väsentligt har en ändamålsenlig kontroll av att fullmäktiges beslut verkställs. Granskningen har emellertid lyft fram några förbättringsåtgärder och mot bakgrund av detta lämnas följande rekommendationer kommunstyrelsen:

- Att även om det finns ett arbetssätt för att bevaka så att fullmäktiges beslut blir verkställda, säkerställa att det också finns formella riktlinjer för att minska risk för sårbarhet och skillnader i hantering. Formella riktlinjer kan också minimera risken för personbundenhet.
- Att säkerställa att de motioner som inte är prioriterade eller inte möjliga att handläggas vidare, formellt avskrivs för tydlighets skull.
- Säkerställa att det finns system för att redovisa status på bifallna motioner i fullmäktige. Detta för att säkerställa kontroll över att motionerna verkställs, även om dessa ingår i den ordinarie verksamheten. Enligt vår mening kan det finnas en risk att bifallna motioner glöms bort i den ordinarie verksamheten om de inte följs upp särskilt.

Postadress: Uppsala kommun, kommunrevisionen, 753 75 Uppsala
Telefon: 018-727 11 32 (Kansli)
E-post: kommunrevisionen@uppsala.se
www.uppsala.se

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendation från kommunstyrelsen senast 2020-12-23 till kommunrevisionen@uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com.

För kommunrevisionen

Per Davidsson, ordförande

Granskning av verkställighet av kommunfullmäktiges beslut

Uppsala kommun

Charlie Winde
Emma Ekstén

pwc

Revisionsrapport

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
2. Utgångspunkter	4
3. lakttagelser och bedömningar	6
3.1 Riktlinjer	6
3.2 Verkställighet av beslut	7
3.3 Oavslutade fullmäktigeuppdrag	8
3.4 Rutiner för uppföljning	10
4. Revisionell bedömning	12
3.1 Rekommendationer	13

pwc

Sammanfattning

Efter genomgång av granskningens samtliga revisionsfrågor gör vi den revisionella bedömningen att kommunstyrelsen **i allt väsentligt** har en ändamålsenlig kontroll av att fullmäktiges beslut verkställs

Revisionsfråga 1 - Finns det ändamålsenliga riktlinjer för hur kommunstyrelsen ska bevaka att fullmäktiges beslut verkställs och att dessa återrapporteras till kommunstyrelsen?
Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld

Revisionsfråga 2 - Tillser kommunstyrelsen att beslut som fattats av fullmäktige och som föranleder en åtgärd och ett uppdrag till den kommunala organisationen verkställs?
Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld

Revisionsfråga 3 - Finns ändamålsenliga rutiner för att oavslutade fullmäktigeuppdrag redovisas en gång per år till kommunfullmäktige?
Revisionsfrågan bedöms som uppfylld

Revisionsfråga 4 - Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning?
Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld

Rekommendationer
Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Att även om det finns ett arbetssätt för att bevaka så att fullmäktiges beslut blir verkställda, säkerställa att det också finns formella riktlinjer för att minska risk för sårbarhet och skillnader i hantering. Formella riktlinjer kan också minimera risken för personbundenhet.

- Säkerställa att det finns system för att redovisa status på bifallna motioner i fullmäktige. Detta för att säkerställa kontroll över att motionerna verkställs, även om dessa ingår i den ordinarie verksamheten. Enligt vår mening kan det finnas en risk att bifallna motioner glöms bort i den ordinarie verksamheten om de inte följs upp särskilt.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Av 6 kapitlet 4 § i kommunallagen framgår det att nämnderna ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs. Kommunstyrelsen har det yttersta ansvaret för verkställigheten enligt 6 kapitlet 13 § punkt 3.

Revisorerna har utifrån en bedömning av risk- och väsentlighet beslutat att granska verkställigheten av fullmäktiges beslut.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig kontroll av att fullmäktiges beslut verkställs.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Finns det ändamålsenliga riktlinjer för hur kommunstyrelsen ska bevaka att fullmäktiges beslut verkställs och att dessa återrapporteras till kommunstyrelsen?
- Tillser kommunstyrelsen att beslut som fattats av fullmäktige och som föranleder en åtgärd och ett uppdrag till den kommunala organisationen verkställs?
- Finns ändamålsenliga rutiner för att oavslutade fullmäktigeuppdrag redovisas en gång per år till kommunfullmäktige?
- Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning?

1.3 Revisionskriterier

- Kommunallagen kap 6 , 4 och 13 §§
- Arbetsordning för kommunfullmäktige
- Reglemente för kommunstyrelsen
- Rutiner för ärendeberedning
- Övriga relevanta styrdokument

1.4 Avgränsning

Granskningen avgränsas till att avse ett urval av beslut fattade av fullmäktige under perioden 2019 till 2020.

1.5 Metod

Granskningen har genomförts genom intervju med kanslichef samt kvalitet- och planeringschef. Dokument som har granskats är i huvudsak rutinbeskrivningar och protokoll.

Avstämning har även gjorts med ledamöterna i kommunstyrelsens presidium.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av de intervjuade.

2. Utgångspunkter

2.1 Lagstiftning

I kommunallagens 5 kapitel 22 § fastslås att ärenden i fullmäktige får väckas av:

1. en nämnd,

2. en ledamot genom motion,

3. en revisor, om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget eller om ärendet gäller granskningen,

4. en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har beslutat det, eller

5. styrelsen i en sådan juridisk person som avses i 10 kap. 2-6 §§, om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall.

Ärenden i fullmäktige får även väckas genom medborgarförslag och folkinitiativ enligt 8 kap. 1 och 2 §§.

Nämnders och styrelsens ansvar för verkställande av fullmäktigebeslut fastslås i följande kapitel och paragrafer i kommunallagen:

Styrelsens och nämndernas uppgifter	
6 kap 4 § *Nämnderna bereder fullmäktiges ärenden och ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs.*	6 kap 5 § *Nämnderna ska redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort sådana uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem med stöd av 5 kap. 2 och 4 §§.* *Fullmäktige ska besluta om omfattningen av redovisningen och formerna för den.*
6 kap 13 § punkt 3 *Det åligger särskilt styrelsen att verkställa fullmäktiges beslut.*	

Beslut ska, om inte annat anges, verkställas så snart som möjligt.

När det gäller beredningen av ärenden framgår följande i kommunallagen:

Hur ärenden bereds	
5 kap 26 § *Innan ett ärende avgörs av fullmäktige, skall det ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning.* 5 kap 27 § *Om ett ärende har beretts bara av en fullmäktigeberedning, skall en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör alltid ges tillfälle att yttra sig.* 5 kap 28 § *Styrelsen skall alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som har beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning.* *Styrelsen skall lägga fram förslag till beslut i ett ärende, om inte någon annan nämnd eller en fullmäktigeberedning har gjort det.* 5 kap 33 § *Ett brådskande ärende får avgöras trots att ärendet inte har beretts, om samtliga närvarande ledamöter är ense om beslutet.*	5 kap 34 § *Fullmäktiges beslut att enligt 23 § andra stycket överlåta till styrelsen eller en annan nämnd att besluta i ett ärende som har väckts genom medborgarförslag får fattas utan föregående beredning* 5 kap 35 § *En motion eller ett medborgarförslag bör beredas så, att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen eller medborgarförslaget väcktes.* *Om beredningen inte kan avslutas inom denna tid, skall detta och vad som har kommit fram vid beredningen anmälas till fullmäktige inom samma tid. Fullmäktige får då avskriva motionen eller medborgarförslaget från vidare handläggning.* 5 kap 71 § *Fullmäktige ska anta en arbetsordning av vilken det ska framgå vad som i övrigt ska gälla för fullmäktiges sammanträden och handläggningen av ärenden* 5 kap 72 § *Arbetsordningen ska alltid innehålla föreskrifter om:* *8. handläggningen av motioner, interpellationer och frågor.*

En förutsättning för att beslut ska kunna verkställas är att uppdrag och eventuella direktiv är klart formulerade och att den som fått uppdraget informeras om detta. Detta ställer kvalitativa krav på beslutsutformningen och att det finns fungerande expedieringsrutiner.

2.2 Kommunfullmäktiges arbetsordning

Kommunfullmäktiges arbetsordning antogs i kommunfullmäktige den 9 oktober 2017 § 231.

Avseende motioner, 12 §, framgår följande:

- En motion får väckas av en eller flera ledamöter vid fullmäktigesammanträde eller genom inlämnande till kommunledningskontoret (registrator) mellan sammanträdena.
- En ersättare får väcka motion endast vid sammanträde då ersättaren tjänstgör som ledamot.
- Motionen ska vara skriftlig och undertecknad av motionären/-erna. Frågor av olika slag får inte tas in i en och samma motion.
- Motionen ska anmälas i fullmäktige som beslutar om remiss för beredning av motionen.

- Kommunstyrelsen ska senast under april månad varje år lämna fullmäktige en redovisning över de motioner som kommit in till fullmäktige t.o.m. året dessförinnan och som inte slutligt behandlats av fullmäktige.

3. Iakttagelser och bedömningar

3.1 Riktlinjer

Revisionsfråga 1: Finns det ändamålsenliga riktlinjer för hur kommunstyrelsen ska bevaka att fullmäktiges beslut verkställs och att dessa återrapporteras till kommunstyrelsen?

3.1.1 Iakttagelser

Det saknas fastställda riktlinjer som beskriver hur kommunstyrelsen ska bevaka att fullmäktiges beslut verkställs, utöver vad gäller uppdrag (se avsnitt 3.3). Däremot anger kommunfullmäktiges arbetsordning att kommunstyrelsen senast under april månad varje år ska lämna fullmäktige en redovisning över de motioner som kommit in till fullmäktige t.o.m. året dessförinnan och som inte slutligt behandlats av fullmäktige. Varken kommunfullmäktiges arbetsordning eller kommunstyrelsens reglemente ger någon närmare vägledning i hur kommunstyrelsen ska bevaka att beslut verkställs eller återrapporteras. Av kommunstyrelsens reglemente 27 § framgår enbart att kommunstyrelsen ska verkställa fullmäktiges beslut, om fullmäktige inte beslutat annat. Det framgår vidare att om fullmäktige inte har beslutat något annat, avgör kommunstyrelsen hur de ärenden som fullmäktige ska handlägga ska beredas.

Av intervjuer framkommer att det finns en beredningsenhet på kansliavdelningen som har till uppgift att bereda ärenden som ska upp för beslut i kommunstyrelsen och i kommunfullmäktige. Beredningsenheten arbetar främst med att bereda motioner och remisser. Varje ärende som går upp för beslut har en ansvarig handläggare. Denna handläggare ansvarar för att se till att ärendena återrapporteras i rätt tid och har även en dialog med berörda förtroendevalda. De beslut som kommunfullmäktige särskilt begär återrapportering för eller på annat sätt tidsätter bevakas av ansvarig handläggare. För dessa uppdrag lägger ansvarig handläggare in ett bevakningsdatum i kommunens digitala ärendehanteringssystem. När bevakningsdatumet inträffar ger ärendehanteringssystemet en påminnelse till handläggaren.

För beredning av ärenden som ska upp för beslut i kommunfullmäktige och kommunstyrelsen sker dels en beredningsrunda och dels en beredningskonferens vid vissa typer av ärenden som exempelvis program och policy som berör flera nämnder/bolag. Vid beredningskonferenserna medverkar de förtroendevalda och ärendena efterbereds i tjänstemannaorganisationen. Beredningsrundor sker då det är större ärenden och man av olika anledningar inte kan ha en beredningskonferens. I beredningsrundorna besöker ansvariga tjänstepersoner nämnderna för att säkerställa att de ska få tycka till. Vid mer kontroversiella underlag så görs besök hos de som är direkt berörda. Detta arbete föregrips av gemensam tjänstemannaberedning där en grupp av tjänstepersoner tar fram beslutsunderlag. Nämndernas beslut samlas sedan inför beslut i kommunstyrelsen och därefter i kommunfullmäktige om så behövs.

Direkta uppdrag dokumenteras i en excel-fil och blir tidsatta för när de ska vara genomförda (se avsnitt 3.3). Motioner ska redovisas till fullmäktige två gånger per år (se vidare avseende uppföljning i avsnitt 3.4).

3.1.2 Bedömning

Vi bedömer att revisionsfrågan är delvis uppfylld.

Bedömningen grundar vi på att det finns ett etablerat arbetssätt för att bevaka så att fullmäktiges beslut blir verkställda. Vi anser att hanteringen i stort säkerställer en ändamålsenlig bevakning av att fullmäktiges beslut verkställs. Däremot har vi inte mottagit några formella riktlinjer för hanteringen, detta anser vi vara ett förbättringsområde då avsaknad kan skapa en sårbarhet och även leda till personbundenhet.

3.2 Verkställighet av beslut

Revisionsfråga 2: Tillser kommunstyrelsen att beslut som fattats av fullmäktige och som föranleder en åtgärd och ett uppdrag till den kommunala organisationen verkställs?

3.2.1 Iakttagelser

Gällande uppdrag i mål och budget samt tillkommande uppdrag från kommunfullmäktige under året kan vi se att 15 av 25 kvarvarande uppdrag vid årsbokslutet för år 2019 var färdiga. Detta motsvarar en verkställighetsgrad om 60 % av de kvarvarande uppdragen. Uppdragen har från början varit fler och har tidigare blivit verkställda och är därför inte med i uppföljningen. Det innebär att den faktiska verkställighetsgraden är högre. För år 2019 visade uppföljningen i samband med årsbokslutet att 27 av 88 uppdrag var verkställda, motsvarande ca 30 %. Två uppdrag är ej verkställda då de stoppats medan resterande uppdrag är pågående (för tabeller och detaljer, se avsnitt 3.3).

Gällande motioner finns det inte någon sammanställning över antalet verkställda sådana. Som nämns i avsnitt 3.4 bifalles motioner främst när att-satser i dessa redan finns i en pågående process i den ordinarie verksamheten eller när det redan ligger i planen framåt. Detta medför att verkställighetsgraden för bifallna motioner borde vara hög då besluten antingen ska vara verkställda eller pågående. Då det inte görs någon uppföljning huruvida att-satserna i motionerna verkligen blir genomförda i den ordinarie verksamheten går det inte att helt bekräfta verkställighetsgraden.

Under år 2019 inkom 83 motioner till kommunfullmäktige. Av dessa bifölls 6 motioner antingen i sin helhet eller enstaka att-satser, 16 ansågs besvarade och 23 avslogs fram till och med juni månad år 2020. 37 motioner var fram till juni månad år 2020 ännu inte behandlade och återredovisade, 12 av dessa var äldre än ett år vid granskningstillfället. Fram till juni månad år 2020 hade 50 motioner inkommit och ingen av dessa hade ännu blivit behandlade och återredovisade. En observation som gjorts i samband med protokollsgenomgången är att samtliga motioner inlämnade under år 2020 hade samma diarienummer i protokollen. Under år 2019 fick varje motion istället sitt särskilda diarienummer. Diarienumret som står i protokollen under 2020 är ett samlingsärende för inlämnade motioner – under 2019 rådde således en annan ordning. Efter att KF tagit beslut om att överlämna motionerna till kommunstyrelsen för handläggning diarieförs alla motioner separat. Denna hantering är densamma både för år 2019 och 2020 samt åren dessförinnan.

När motioner besvaras eller bifalls förekommer det att uppdrag lämnas till kommunens nämnder och verkställigheten av dessa följs i enlighet med vad som beskrivs i avsnitt 3.3. Samtliga motioner återredovisas till kommunfullmäktige när de blivit färdigbehandlade vare sig de besvaras, avslås eller bifalles. Som tidigare nämnts finns det också en rutin att varje år redovisa de motioner som ej blivit färdigbehandlade.

Besluten kan anses verkställda när fullmäktige får redovisat hur ärendet beretts och fattar beslut om avslag eller besvarande av motionen eller när beslutet om bifall är genomfört.

3.2.2 Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som delvis uppfylld.

Bedömningen grundar vi på att vi kan konstatera att av totalt 133 beslut i form av motioner har 46 verkställts genom att antingen vara besvarade, avslagna eller bifallna. Vi anser att verkställigheten är hög mot bakgrund av att bifallna beslut och uppdrag går in i den ordinarie styrprocessen. Vi ser däremot att det vid granskningstillfället är över hälften av motionerna (87 av 133) för år 2019 och 2020 som inte är återredovisade. Genom att ha flertalet obehandlade motioner föreligger det enligt vår mening en risk att dessa inte är aktuella när det väl är dags att ta upp dem för beslut.

Det har emellertid framkommit att situationen mot bakgrund av pågående pandemi varit extraordinär och att prioritering gjorts av brådskande beslutsärenden. Detta har fått till effekt att bordläggning skett av motioner, interpellationer och frågor under våren. Planen är att vid extra fullmäktige i juni och augusti försöka komma ikapp med de bordlagda motionerna, interpellationerna och frågorna. Detta bedömer vi som positivt. Det kan därför finnas anledning att efter årets slut följa upp om bordlagda motioner, interpellationer och frågor i större grad är behandlade.

3.3 Oavslutade fullmäktigeuppdrag

Revisionsfråga 3: Finns ändamålsenliga rutiner för att oavslutade fullmäktigeuppdrag redovisas en gång per år till kommunfullmäktige?

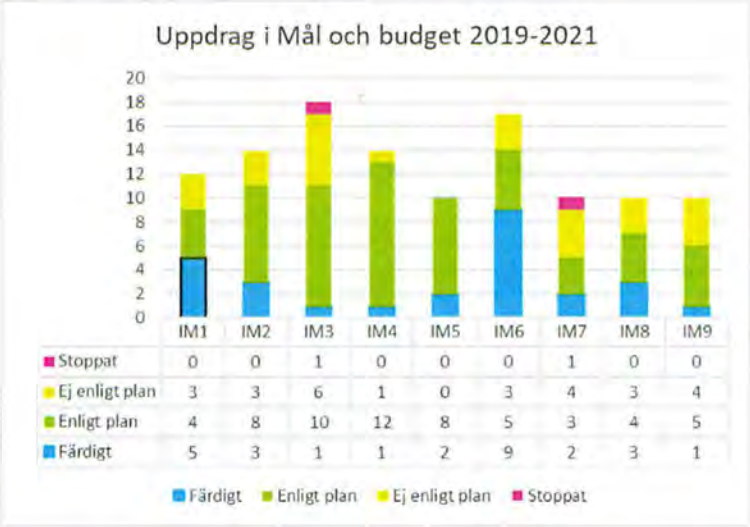
3.3.1 Iakttagelser

Av intervjuer framkommer att det har skett ett arbete med verksamhetsstyrning och uppföljning under de senaste åren. Varje år lämnar fullmäktige ett antal uppdrag till nämnder och styrelsen i kommunens mål och budget. Inom tjänstemannaorganisationen har det skett ett aktivt arbete med att följa upp de uppdrag som givits inom ramen för mål och budget som riktats till en specifik nämnd eller styrelse. De uppdrag som givits i budget följs upp inom ramen för den ordinarie verksamhetsuppföljningen tre gånger per år. Det framkommer även att det har förts en dialog om hur uppdrag ska hanteras som tillkommer utöver de som finns i mål och budget. För närvarande finns det en framtagen excel-fil i vilken samtliga uppdrag som tillkommer utanför mål och budget följs upp. I denna framkommer också de uppdrag som inte är färdigställda från tidigare års mål och budgetdokument. Av filen framgår de beslut som fattats, vilka att-satser som föranlett ett uppdrag, vilka ekonomiska konsekvenser beslutet får, huruvida det kommer komma följdbeslut och konsekvenser samt när uppdraget beräknas vara slutfört. Dessa uppdrag skickas sedan ut i systemet Hypergene i samband med uppföljning och då får berörd nämnd/bolag redogöra för hur det går med uppdragen. Detta redovisas sedan i

kommunstyrelsen och kommunfullmäktige i samband med den ordinarie uppföljningen och kommer även i en särskild bilaga till årsrapporterna och delårsrapporterna.

Mot bakgrund av det rådande läget med coronapandemin har inte kommunfullmäktige begärt in ordinarie rapportering om ekonomi, åtgärder, uppdrag och inriktningsmål per april. Istället har nämnder och bolagsstyrelser fått besvara frågor om konsekvenser av spridningen av covid-19 och andra större avvikelser samt vilka åtgärder som vidtagits eller planeras. Den senaste sammanställningen av uppdragen genomfördes därför i samband med årsbokslutet för år 2019.

Bild 1: Genomförande av uppdrag i mål och budget 2019-2021



Källa: Uppsala kommuns årsredovisning 2019 (IM i bilden står för inriktningsmål)

Uppföljningen visade att när det gäller uppdrag som ingick i Mål och budget 2019-2021 så löpte över hälften av uppdragen på enligt plan eller var färdiga. Två stoppade uppdrag kunde inte genomföras på grund av begränsningar i gällande lagstiftning. De uppdrag som inte löpte på enligt plan var framförallt försenade i mindre utsträckning. Även tillkommande uppdrag utanför budget löpte i huvudsak på enligt plan.

Bild 2: Genomförande av tillkommande uppdrag utöver de i mål och budget

Källa: Uppsala kommuns årsredovisning 2019

Enligt de intervjuade finns det uppdrag som drar ut på tiden och därför försöker de tydligare skriva fram i handlingarna när uppdragen ska vara slutförda. En gång om året görs också en översyn över vilka uppdrag som är kvarvarande. Under mars och april månad år 2019 gjordes en systematisk översyn där vissa uppdrag avslutades och istället övergick till den ordinarie verksamheten. På kommunens intranät finns en riktlinje, rutin och vägledning för nämnder och bolag där det framgår hur uppföljningen av uppdragen sker.

Det finns även en rutin för att redovisa motioner som inte beretts färdigt, vilket behandlas mer under avsnitt 3.4. I denna revisionsfråga beaktar vi uppdrag som fullmäktige beslutat om utöver de ärenden som väckts genom motioner.

3.3.2 Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som uppfylld.

Bedömningen grundar vi på att det finns rutiner för att oavslutade fullmäktigeuppdrag redovisas mer än en gång per år till kommunfullmäktige genom att dessa följs upp inom ramen för den ordinarie verksamhetsuppföljningen. Enligt vår mening bidrar rutinen till att uppdragen är levande och därmed ökar också kommunstyrelsens möjlighet att följa verkställigheten av kommunfullmäktiges beslut i förhållande till uppdragen.

3.4 Rutiner för uppföljning

Revisionsfråga 4: Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning?

3.4.1 Iakttagelser

Uppsala kommun har valt att inte ha medborgarförslag, vilket är frivilligt för en kommun enligt kommunallagen 8 kap 1§. Medborgare har därmed inte rätt att väcka ärenden i fullmäktige och det finns följaktligen inget behov av rutiner för att hantera och följa upp sådana ärenden.

Enligt fullmäktiges arbetsordning ska kommunstyrelsen senast i april månad redovisa för fullmäktige de motioner som inte beretts färdigt. Granskning av fullmäktigeprotokollen bekräftar att en redovisning genomförts senast i maj 2019. Handlingarna visar en sammanställning över motioner som inte är slutgiltigt behandlade av kommunfullmäktige per den 25 februari 2020. I sammanställningen finns 66 motioner som ej är slutbehandlade varav 3 är äldre än från år 2019:

Väckt	Dnr	Angående	Inlämnad av	Status
2017-11-06	2017-3578	om en inkluderande arbetsmarknad och en tryggare ålderdom	Stefan Hanna (-)	Under beredning
2018-11-05	2018-3413	om att förenkla för barn och ungdomar att idrotta	Mia Nordström (C)	Passerat IFN, KS 11/3, KF 30/3
2018-12-10	2018-3861	om att avbryta byggplanerna i kvarteret Södra Kalkstenen och gör Blodstensskogen till naturreservat	Stina Jansson (FI) och Lovisa Johansson (FI)	Passerat PBN, vidare till KS

Då sammanställningen gjordes efter februari månad och inte kom upp för behandling i kommunfullmäktige förrän i maj månad medförde det att vissa motioner hann avslutas innan kommunfullmäktiges sammanträde i maj. På sammanträdet den 30 mars bordlade kommunfullmäktige motionen om att förenkla för barn att idrotta. Vid sammanträdet 27 april beslutade kommunfullmäktige återigen att bordlägga motionen. Den 25 maj besvarades motionen i kommunfullmäktige.

Enligt kommunallagen 5 kap 35 § finns en möjlighet för fullmäktige att avskriva motioner från vidare handläggning om de inte beretts inom ett år från det att motionen väcktes. Detta har inte skett i någon större omfattning de senaste tre åren och vi ser att flera motioner i sammanställningen från år 2019 är över ett år gamla.

Det finns ingen särskild dokumenterad rutin för att följa att bifallna motioner verkställs. Enligt de intervjuade arbetas de bifallna motionerna in i den ordinarie verksamheten och det uppges att processer ofta redan pågår för de motioner som blir bifallna. Då bifallna motioner går in i den ordinarie verksamheten görs det inte någon särskild redovisning av verkställigheten av dessa i kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. Vi har heller inte noterat något ärende i fullmäktigeprotokollen som redovisar oavslutade uppdrag med utgångspunkt i bifallna motioner.

3.4.2 Bedömning

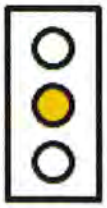
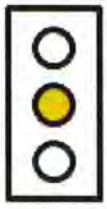
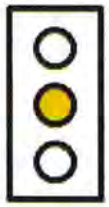
Vi bedömer revisionsfrågan som delvis uppfylld.

Bedömningen grundar vi på att det finns en tydlig rutin som efterlevs för att redovisa motioner som inte har beretts klart i fullmäktige. Det är positivt att motionerna som inte beretts följs upp årligen. De motioner som det är informellt känt att de inte är prioriterade eller inte möjliga att handläggas vidare, bör emellertid för tydlighetens skull formellt avskrivas.

Vi ser det som positivt att de bifallna motionerna kommer in i den ordinarie verksamheten. Det saknas dock i nuläget ett system för att redovisa statusen på de bifallna motionerna i fullmäktige. Vi anser att det är av vikt att det finns ett system för att kunna följa bifallna motioner för att säkerställa att dessa verkställs, även om dessa ingår i den ordinarie verksamheten. Enligt vår mening kan det finnas en risk att de bifallna motionerna glöms bort i den ordinarie verksamheten om de inte följs upp särskilt. Verksamheten bör också ha förutsättningar att kunna verkställa motionerna, vilket kan innebära uppföljning av kostnader och dialog gällande resurser eller tidsplan.

4. Revisionell bedömning

Efter genomgång av granskningens samtliga revisionsfrågor gör vi den revisionella bedömningen att kommunstyrelsen **i allt väsentligt** har en ändamålsenlig kontroll av att fullmäktiges beslut verkställs. Bedömningen görs mot bakgrund av utfallet av nedan revisionsfrågor:

Revisionsfråga	Kommentar	
Finns det ändamålsenliga riktlinjer för hur kommunstyrelsen ska bevaka att fullmäktiges beslut verkställs och att dessa återrapporteras till kommunstyrelsen?	**Delvis uppfylld** .	
Tillser kommunstyrelsen att beslut som fattats av fullmäktige och som föranleder en åtgärd och ett uppdrag till den kommunala organisationen verkställs?	**Delvis uppfylld**	
Finns ändamålsenliga rutiner för att oavslutade fullmäktigeuppdrag redovisas en gång per år till kommunfullmäktige?	**Uppfylld**	
Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning?	**Delvis uppfylld**	

3.1 Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Att även om det finns ett arbetssätt för att bevaka så att fullmäktiges beslut blir verkställda, säkerställa att det också finns formella riktlinjer för att minska risk för sårbarhet och skillnader i hantering. Formella riktlinjer kan också minimera risken för personbundenhet.

- Säkerställa att det finns system för att redovisa status på bifallna motioner i fullmäktige. Detta för att säkerställa kontroll över att motionerna verkställs, även om dessa ingår i den ordinarie verksamheten. Enligt vår mening kan det finnas en risk att bifallna motioner glöms bort i den ordinarie verksamheten om de inte följs upp särskilt.

2020-09-18

Lena Salomon

Charlie Winde

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 mars månad år 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Uppsala kommun

Datum:
2020-10-23

Diarienummer:
KRN-2020-00012

KOMMUNREVISIONEN
Missivbrev

Mottagare:

Utbildningsnämnden

Kommunfullmäktige, för kännedom

Granskning av skolplikt och rätten till utbildning

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om utbildningsnämnden säkerställt att det finns ändamålsenliga rutiner för att säkerställa elevernas skolplikt och rätt till utbildning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Efter genomförd granskning är den sammanfattande bedömningen att utbildningsnämnden har säkerställt att det finns ändamålsenliga rutiner för att säkerställa elevernas skolplikt och rätt till utbildning. Vi grundar vår bedömning på att det finns rutiner för:

- bevakning av skolplikten.
- medgivande av att fullgöra skolplikt på annat sätt.
- att vid bristande skolplikt vidta åtgärder.

Det finns även förfaranden för att ge asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd rätt till utbildning. Rutinerna är delvis kända och tillämpade.

Vi noterar att nämndens bevakning av skolplikten inte sker på ett enhetligt sätt över året och att statistiken är på aggregerad nivå. Det gör att uppföljning och analys med ett längre perspektiv försvåras. Nämnden får inte heller en uppdaterad och jämförbar bild av skolenheternas olika situation i frågan vilket försvårar möjligheten att vidta adekvata åtgärder vid behov.

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till utbildningsnämnden:

- Följa upp statistiken avseende frånvaro och skolpliktsbevakning på ett enhetligt och tydligt sätt där bland annat eventuella variationer i organisationen kan framgå för att kunna fatta beslut om åtgärder.
- Överväga att ändra förfarandet så att det är nämnden och inte grundskoleutskottet som fattar beslut om att vårdnadshavare föreläggs med vite vid bristande skolplikt.

Postadress: Uppsala kommun, kommunrevisionen, 753 75 Uppsala
Telefon: 018-727 11 32 (Kansli)
E-post: kommunrevisionen@uppsala.se
www.uppsala.se

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendation från utbildningsnämnden senast 2021-02-26 till kommunrevisionen@uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com.

För kommunrevisionen

Lars-Olof Lindell, vice ordförande

Skolplikt och rätten till utbildning

Uppsala kommun

Oktober 2020

Viktor Prytz, projektledare
Ellen Röllgårdh, projektmedarbetare

pwc

Revisionsrapport

Innehållsförteckning

1.	**Inledning**	**4**
2.	**Iakttagelser och bedömningar**	**6**
2.1.	Rutiner för bevakning av skolplikten	6
2.2.	Rutiner för medgivande av att fullgöra skolplikt på annat sätt	9
2.3.	Rutiner för åtgärder vid bristande skolplikt	11
2.4.	Kända och tillämpade rutiner	13
2.5.	Förfaranden för att ge asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd rätt till utbildning	14
3.	**Revisionell bedömning**	**16**
3.1.	Rekommendationer	16
4.	**Bilaga**	**18**

pwc

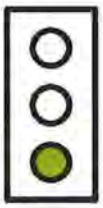
Sammanfattning

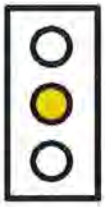
PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av utbildningsnämnden.

Granskningen syfte är att bedöma om utbildningsnämnden säkerställt att det finns ändamålsenliga rutiner för att säkerställa elevernas skolplikt och rätt till utbildning.

Vår samlade bedömning är att utbildningsnämnden har säkerställt att det finns ändamålsenliga rutiner för att säkerställa elevernas skolplikt och rätt till utbildning.

Vår bedömning grundar sig på iakttagelser och bedömningar för respektive revisionsfråga. Bedömningen baseras på bedömningen av en sammanvägning av revisionsfrågorna i granskningen, vilka framgår nedan. Bedömningen görs på en tregradig skala (uppfyllt, delvis uppfyllt, eller ej uppfyllt).

Revisionsfråga	Kommentar	
Revisionsfråga 1: Finns rutiner för bevakning av skolplikten?	**Uppfylld** Vi bedömer att revisionsfrågan är uppfylld. Vi kan konstatera att det finns rutiner för bevakning av skolplikten på enhetsnivå samt förvaltningsnivå. Rutinerna är inte beslutade av nämnden. Vi noterar att nämndens bevakning av skolplikten inte sker på ett enhetligt sätt över året och att statistiken är på aggregerad nivå. Det gör att uppföljning och analys med ett längre perspektiv försvåras. Nämnden får inte heller en uppdaterad och jämförbar bild av skolenheternas olika situation i frågan vilket försvårar möjligheten att vidta adekvata åtgärder vid behov.	
Revisionsfråga 2: Finns rutiner för medgivande av att fullgöra skolplikt på annat sätt?	Uppfylld Vi bedömer att revisionsfrågan är uppfylld. Vi konstaterar att det finns rutiner för medgivande av att fullgöra skolplikt på annat sätt och att rutinen uppges fungera väl. Vi noterar att rutinen inte är beslutad av nämnden.	

Revisionsfråga 3: Finns rutiner för att vid bristande skolplikt vidta åtgärder?	**Uppfylld.** Vi konstaterar att det finns rutiner för att vidta åtgärder vid hög frånvaro på skolnivå. Vi konstaterar att det finns rutiner för att vidta åtgärder vid bristande skolplikt på huvudmannianivå i form av rutiner vid vitesföreläggande. Vi har i granskningen noterat att utbildningsnämnden har delegerat till grundskoleutskottet att beslut om vitesföreläggande. Vi anser att vitesföreläggande skulle kunna bedömas som myndighetsutövning mot enskilda men inte som ett ärende av principiell beskaffenhet. Detta behöver bedömas från fall till fall och det behöver även tas hänsyn till vitesbestämningen och vitesbeloppet. Som stöd till grundskoleutskottet kan nämnden därmed anta riktlinjer eller liknande för hur vitesbelopp ska bestämmas.	
Revisionsfråga 4: Är rutinerna är kända och tillämpade?	**Delvis uppfylld.** Vi konstaterar att skolorna till stor del känner till de kommungemensamma rutinerna. Skolorna arbetar enligt checklistan och med frånvarorapportering i Skola24. Däremot så konstaterar vi att rutinen avseenden anmälan till huvudmannen i samband med att utredning om frånvaro inleds, inte tillämpas fullt ut. Bristande implementering av rutinerna i detta avseende säkerställer därmed inte att lagstiftningen följs. Vi ser positivt på att det nya systemet för skolpliktsbevakning ska underlätta anmälningsförfarandet.	
Revisionsfråga 5: Finns förfaranden för att ge asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd rätt till utbildning?	Uppfylld. Vi konstaterar att det finns rutiner och implementerade förfaranden för att ge asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd rätt till utbildning.	

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till utbildningsnämnden:

- Följa upp statistiken avseende frånvaro och skolpliktsbevakning på ett enhetligt och tydligt sätt för att kunna fatta eventuella beslut om åtgärder.
- Överväga att ändra förfarandet så att det är nämnden och inte grundskoleutskottet som fattar beslut om att vårdnadshavare föreläggs med vite vid bristande skolplikt.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Barn bosatta i Sverige har skolplikt enligt 7 kap. 2 § skollagen. Med uttrycket "bosatt i Sverige" menas enligt skollagen den som ska vara folkbokförd här enligt folkbokföringslagen. De barn som inte är eller ska vara folkbokförda i landet men som faller in under någon av de kategorier som räknas upp i 29 kap. 2 § har inte skolplikt, men de har samma rätt till utbildning som skolpliktiga barn. De är:

- asylsökande barn
- barn som vistas i Sverige med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd

De har därmed rätt till utbildning men omfattas inte av skolplikten. Det är kommunen där barnen vistas som ansvarar för att ge asylsökande barn möjlighet att gå i skolan.

Det är kommunen som har det övergripande ansvaret att bevaka att alla skolpliktiga elever som är folkbokförda i kommunen har en skolplacering (7 kap. 21 § skollagen). Detta gäller såväl elever som går i kommunens egna skolor som elever som är placerade i skolor hos andra huvudmän. En kommuns ansvar för att bevaka skolplikten innebär inte bara att se till att elever är skolplacerade och har en skola att gå till utan också att bevaka att eleverna faktiskt går i skolan och deltar i utbildningen. Detta kallas för skolpliktsbevakning. I en kommun ska det finnas fungerande och väl kända rutiner för bevakning av elevernas skolgång så att inga elever som är folkbokförda i kommunen hamnar vid sidan av skolsystemet.

Huvudmannen för en utbildning (offentlig eller fristående) har ett ansvar enligt 7 kap. 22 § skollagen att se till att eleverna i dess grundskola eller grundsärskola genomför sin skolgång. Detta innebär ett aktivt ansvar i den operativa verksamheten och skyldighet att vidta de åtgärder som krävs.

Den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn ska också se till att barnet fullgör sin skolplikt, 7 kap. 21 § skollagen. Om en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång och detta beror på att elevens vårdnadshavare inte har gjort vad denne är skyldig att göra för att så ska ske, får hemkommunen förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter (7 kap. 20 § skollagen). Föreläggandet får förenas med vite.

Enligt skollagens kap 24, §§ 23-25 kan huvudmannen medge att ett skolpliktigt barn får fullgöra skolplikten på annat sätt än som anges i skollagen. Medgivande ska lämnas om verksamheten framstår som ett fullgott alternativ till den utbildning som annars står barnet till buds enligt föreskrifter i denna lag, behovet av insyn i verksamheten kan tillgodoses och det finns synnerliga skäl. Medgivande får lämnas för upp till ett år i sänder. Under dess giltighetstid ska det prövas hur verksamheten utfaller.

Revisorerna har utifrån en bedömning av risk- och väsentlighet beslutat att granska att utbildningsnämnden fullföljer sitt uppdrag vad gäller skolpliktsbevakningen.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om utbildningsnämnden säkerställt att det finns ändamålsenliga rutiner för att säkerställa elevernas skolplikt och rätt till utbildning.

Revisionsfrågor:

1. Finns rutiner för bevakning av skolplikten?
2. Finns rutiner för medgivande av att fullgöra skolplikt på annat sätt?

3. Finns rutiner för att vid bristande skolplikt vidta åtgärder?
4. Är rutinerna är kända och tillämpade?
5. Finns förfaranden för att ge asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd rätt till utbildning?

1.3. Revisionskriterier

Skollagen (2010:800), 7 kapitel.

1.4. Avgränsning

Granskningen avgränsas till utbildningsnämndens ansvar för folkbokförda elever i grundskolan.

1.5. Metod

Granskningen har genomförts genom insamling och granskning av rutiner, uppföljning och dokumentation med bäring på syfte och revisionsfrågor.

Därtill har intervjuer genomförts med förvaltningsledning, berörda tjänstemän samt urval av 13 rektorer.

De intervjuade har sakgranskat rapportens iakttagelser och preliminära bedömningar.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Rutiner för bevakning av skolplikten

Det är kommunen som har det övergripande ansvaret att bevaka att alla skolpliktiga elever som är folkbokförda i kommunen har en skolplacering (7 kap. 21 § skollagen). Huvudmannen för en utbildning har ett ansvar enligt 7 kap. 22 § skollagen att se till att eleverna i dess grundskola genomför sin skolgång.

2.1.1. Iakttagelser

Skolornas bevakning av skolplikt

Av dokumentet *Att främja närvaro – Rutin för att förebygga elevers frånvaro* framgår rektors lagstadgade skyldighet att utreda upprepad och längre frånvaro, såväl giltig som ogiltig. Rutinen gäller för grundskolan och uppger att det på varje skola bör finnas en funktion som kontinuerligt följer närvaro på individ- och skolnivå. Enligt beslut från utbildnings-, social, och omsorgsnämnderna ska varje skola utse en närvaroansvarig personal. Denne kan enligt rutinen utföra följande arbetsuppgifter:

- Ansvara för att skolan håller daglig kontakt med frånvarande elever/vårdnadshavare
- Ha övergripande ansvar för närvarofrågor
- Säkerställa rutiner som främjar närvaro
- Se till att det finns inarbetade rutiner vid frånvaro
- Analysera närvarolistor månadsvis
- Lyfta oroande skolfrånvaro till rektor
- Följa upp frånvaroärenden

Enligt dokumentet *Checklista för upprepad eller längre frånvaro* framkommer vidare att all frånvaro ska rapporteras i huvudmannens system för närvaro. Vi ogiltig frånvaro ska vårdnadshavare informeras samma dag och samtal med eleven genomförs om orsaken. Kontakterna ska dokumenteras och vid behov ska extra anpassningar göras.

Enligt checklistan ska bedömning av frånvaro göras när skolpliktig elev:

- Varit sammanhängande giltigt eller ogiltigt frånvarande i minst två veckor
- Varit ogiltigt frånvarande under minst tre tillfällen under en månad
- Uppvisar signaler eller riskfaktorer för frånvaro t.ex när elevens frånvaro börjar bilda ett visst mönster.

Vidare innehåller checklistan det åtgärder som ska vidtas. Den första åtgärden är att ansvarig pedagog kallar vårdnadshavare och elev, om möjligt, till ett möte för att samtala kring orsaker till frånvaro. I nästa steg ska rektor ansvara för att inleda utredning samt se till att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen. Rektor ska använda sig av blanketten *Anmälan vid upprepad eller längre frånvaro*. Blanketten ska skickas per post till utbildningsförvaltningen tillsammans med ifylld *Utredning om frånvaro enligt 7 kap 19 1 § Skollagen.*

Förvaltningens bevakning av skolplikt

I intervjuer beskrivs att förvaltningens skolpliktsbevakning består av två personer. Den ena tjänstepersonen hör organisatoriskt till den centrala elevhälsan och arbetar mot skolorna och stöttar i arbetet med elever vars skolplikt är i fara på grund av hög frånvaro. Den andra tjänstepersonen arbetar på enheten för myndighet och resursplanering och ansvarar främst för bevakning av skolpliktiga elever som inte är inskrivna vid någon skola.

Vi har tagit del av processbeskrivningar för *Skolpliktsbevakning – elev utan skolplacering i Uppsala kommun* och *Skolpliktsbevakning – upprepad eller längre frånvaro.*

Skolpliktsbevakning – elev utan skolplacering i Uppsala kommun

Vi har även tagit del av *Rutin för okänd skolplacering* (datum saknas) där arbetsgången framgår. Rutinen har inte behandlats av nämnden.

Kommunens skoladministrativa system IST Administration genererar en lista över elever som är folkbokförda i kommunen, men inte inskrivna på någon skola. Skolpliktsbevakningen använder regelbundet denna lista och ansvarar för att utreda varför eleven inte är inskriven på någon skola.

Enligt arbetsgången ska kontroll av följande göras: tidigare skolgång, skolansökan, folkbokföring, tillfälligt personnummer/nyanlända, ej påbörjad eller avslutad skolplikt samt eventuellt tidigare skyddare personuppgifter.

Vidare framgår att om det utifrån kontrollerna inte går att hitta någon orsak till varför eleven finns på skolpliktslistan bör kontakt tas med vårdnadshavare. Ett rekommenderat brev med information om skolplikt och vårdnadshavarnas ansvar för att eleven ska fullgöra den skickas till vårdnadshavare. Finns två vårdnadshavare skickas ett brev till varje. Brevet ska innehålla en uppmaning om att snarast ansöka om skolplacering i Uppsala kommun. Enligt intervju görs uppföljning två-tre veckor efter att brevet skickats för att säkerställa att eleven skrivs in på skola och deltar i undervisningen. Om så inte är fallet ska ärendet tas vidare enligt rutinen om vitesföreläggande.

Rutin för okänd skolplacering beskriver att om det framkommer att eleven har flyttat utomlands, men har kvar sin folkbokföring i Uppsala måste vårdnadshavarna inkomma med ett intyg som styrker att eleven vistas varaktigt utomlands, exempelvis ett intyg från skolan i utlandet. Det beskrivs att Skollagen inte definierar hur lång en utlandsvistelse ska vara för att kunna betraktas som varaktig, men i stöd av tidigare domar bör den pågå under minst sex månader. Intyg om varaktig utlandsvistelse bör enligt rutinen begäras in regelbundet för att säkerställa att eleven är fortsatt varaktigt utomlands och inte har återvänt utan att skrivas in i skola. Ett nytt intyg ska begäras in minst en gång per läsår, eller så långt som intyget sträcker sig, om det avser en tidsbegränsad period.

Av rutinen framgår vidare att kontakt med andra myndigheter, så som Migrationsverket, Skatteverket och socialtjänsten, kan behöva tas om det inte går att få kontakt med vårdnadshavare och eleven inte är inskriven i skola.

Sist i rutinen framgår en lista över när ett skolpliktsärende kan avslutas:

- eleven skrivs in på skola i Uppsala kommun och deltar i undervisningen (fullgör skolplikten)
- eleven fullgör skolplikten i en skola i en annan kommun
- eleven blir folkbokförd i en annan kommun
- eleven blir registrerad som utvandrad
- elevens skolplikt upphör

Skolpliktsbevakning – upprepad eller längre frånvaro

Ansvariga för skolpliktsbevakningen beskrivs vid tidpunkten för intervjuerna ha informerat tre av fyra rektorsområden hur och när de ska agera vid frånvaro enligt skollagen och kommunens rutiner. De fjärde rektorsområdet skulle besökas och delges information samtidigt som coronapandemin bröt ut, varför denna informationsinsats fick pausas. I sakgranskning framkommer att också den fjärde rektorsgruppen har fått besök av handläggare för skolpliktsbevakning. I intervjuer uppges att rektorerna blir bättre och bättre på att anmäla frånvaro och att statistiken därmed blivit mer tillförlitlig.

När rektor, oavsett fristående eller kommunal huvudman, skickat in blanketten *Anmälan vid upprepad eller längre frånvaro* samt *Utredning om frånvaro enligt 7 kap 19 1 § Skollagen* per post till utbildningsförvaltningen registreras ärendet.

Vid anmälan noterar ansvarig tjänsteperson ärendet men det åtgärdande arbetet pågår i ett första skede främst ute på skolan. Se vidare revisionsfråga 3.

Nämndens bevakning av skolplikt

Det framkommer ingen statistik eller information kring skolfrånvaro eller skopliktsbevakning i nämndens delårsrapport 2019, årsredovisning 2019 eller internkontrollplan 2019.

Av granskning av nämndens protokoll från januari 2019 till juni 2020 framkommer att nämnden tar del av följande underlag som berör skolplikten i grundskolan:

2019-05-15 § 97 Information om skolnärvaroprojekt 2018-2019

Nämnden tar del av uppdraget för projektet; dels ta fram långsiktiga metoder för analyser och fortsatt arbete samt dokumentera och säkerställa att enhetliga och kända rutiner finns på plats vid en elevs skolfrånvaro, dels att projektets koordinatorer ska fungera som en samordnande länk och kopplas in i ärenden där insatser redan finns eller kan komma att behövas från andra verksamheter än enbart skolan.

Presentationen för nämnden innehåller följande statistik för inrapporterad frånvaro i kommunens grundskolor:

Skolform	Frånvaro 30 - 80%	HT-17 aug-nov	VT-18 jan-apr	HT-18 aug-nov	VT-19
Kommunal Grundskola		352 elever	596 elever	332 elever	?*

Skolform	Frånvaro 80 - 100%	HT-17 aug-nov	VT-18 jan-apr	HT-18 aug-nov	VT-19
Kommunal Grundskola		15 elever	22 elever	17 elever	?*

Därtill beskrivs bland annat antalet inkomna beställningar i projektet fördelat på fristående och kommunal huvudman samt pojkar och flickor. Av totalt 88 inkomna beställningar var 59 pojkar och 29 flickor, där 18 gällde fristående skola och 64 gäller kommunal skola.

2019-09-25 § 147 Preliminära kunskapsresultat och frånvaro

I underlaget till nämnden presenteras frånvarostatistik uppdelad per kön i årskurs nio för 2017-2019, där det framgår att frånvaron för flickor 2019 var 12,0 % och för pojkar 11,1 %. Frånvaro per årskurs redovisas i procent för läsåret 2018/2019 där högst frånvaro finns i årskurs nio.

2019-11-21 § 189 Projekt för ökad skolnärvaro, utveckling och förlängning

På nämndens sammanträde i november 2019 fattas beslut om att projekt för ökad närvaro 2018-2019 ska förlängas till och med 31 december 2020 och att arbetet från och med 2021 övergår i ordinarie verksamhet. Nämnden fattar beslut om att avsätta 2 mnkr i nämndens budget för finansiering av tre projekttjänster som koordinatorer samt att beslutet gäller under förutsättning att socialnämnden och omsorgsnämnden tar motsvarande beslut vad avser vardera tjänst som koordinator.

2019-12-19 § 205 Internkontrollplan

Nämnden fattade beslut om internkontrollplan för 2020. "Risk att skolplikten inte uppfylls" finns med i riskanalysen men betraktas kunna hanteras inom ramen för verksamhetsplanen.

2019-12-19 § 211 Ärende: Skolplikt och det kommunala aktivitetsansvaret

Presentation av det kommunala aktivitetsansvaret

2019-12-19 § 212 Information om frånvaro

Nämnden tar del av presentation med statistik för grundskolan där det bland annat framgår att pojkar har en något högre oanmäld frånvaro och att det är en positiv rapporteringsfrekvens från skolorna avseende frånvaro.

I intervju med ledningen framförs att det i dagsläget rapporteras siffror till nämnd kvartalsvis genom informationsärenden och utöver det även rapporter efter sommar- och jullov om det finns elever som inte återvänt till skolan efter loven. Vi har i granskning av protokollen inte kunnat identifiera samtliga dessa tillfällen (se ovan). Det pågår ett utvecklingsarbete med att se över om det behöver rapporteras mer frekvent.

2.1.2. *Bedömning*

Revisionsfråga 1: Finns rutiner för bevakning av skolplikten?

Vi bedömer att revisionsfrågan är uppfylld. Vi kan konstatera att det finns rutiner för bevakning av skolplikten på enhetsnivå samt förvaltningsnivå. Rutinerna är inte beslutade av nämnden. Vi noterar att nämndens bevakning av skolplikten inte sker på ett enhetligt sätt över året och att statistiken är på aggregerad nivå. Det gör att uppföljning och analys med ett längre perspektiv försvåras. Nämnden får inte heller en uppdaterad och jämförbar bild av skolenheternas olika situation i frågan vilket försvårar möjligheten att vidta adekvata åtgärder vid behov.

2.2. Rutiner för medgivande av att fullgöra skolplikt på annat sätt

Enligt skollagens kap 24, §§ 23-25 kan huvudmannen medge att ett skolpliktigt barn får fullgöra skolplikten på annat sätt än som anges i skollagen. Medgivande ska lämnas om

1. verksamheten framstår som ett fullgott alternativ till den utbildning som annars står barnet till buds enligt föreskrifter i denna lag,
2. behovet av insyn i verksamheten kan tillgodoses, och
3. det finns synnerliga skäl.

2.2.1. *Iakttagelser*

Vi har i granskningen tagit del av *Rutin vid fullgörande av skolplikten på annat sätt* (datum saknas). Rutinen har inte behandlats av nämnden.

Rutinen innefattar en beskrivning av lagstiftningen och dess förarbeten. Det anges vidare att det i Uppsala kommun vanligen bedöms att en utlandsvistelse som ska pågå under sex månader eller mer är varaktig. Vårdnadshavarna behöver enligt rutinen styrka att eleven befinner sig varaktigt

utomlands, exempelvis genom ett intyg från skolan i utlandet. Skolplikten upphör därigenom och gör det så länge eleven vistas utomlands.

I rutinen anges att tjänsteperson som arbetar med skolpliktsbevakningen begär in nya intyg i början av varje nytt läsår, eller efter att det aktuella intyget har gått ut. Detta ska enligt rutinen göras så länge eleven har kvar sin folkbokföring i Uppsala kommun.

Av rutinen följer sedan en text om bedömningen där det tydliggörs att:

> "Hemundervisning eller liknande inte brukar kunna anses vara ett fullgott alternativ till den skolgång eleven får i skola i Uppsala kommun. En längre semesterresa brukar inte kunna anses utgöra synnerliga skäl. Inte heller en resa för att en elev ska kunna ta del av ett annat lands kultur och få ett miljöombyte kan anses utgöra synnerliga skäl. Bedömningen av de synnerliga skälen måste, liksom de andra två punkterna utgå från en utredning. Vårdnadshavare måste kunna motivera de synnerliga skälen och det ska alltid göras en individuell bedömning. Medgivande får lämnas för maximalt ett år i taget, därefter krävs ett nytt beslut."

Ruinen innehåller slutligen ett avsnitt om ansökan och beslut.

> "När vårdnadshavare vill ansöka om att deras barn ska få medges rätten att fullgöra skolplikten på annat sätt tar rektor kontakt med handläggare för skolpliktsbevakningen. Vårdnadshavare uppmanas att inkomma med en skriftlig ansökan där orsak och motivering framkommer. Det är handläggare av skolpliktsbevakning som med hjälp av rektor utreder ärendet och skriver fram ett förslag till beslut. Enligt Utbildningsnämndens delegationsordning är det grundskoleutskottet som fattar beslut i ärendet. Beslutet kommuniceras skriftligen till vårdnadshavare och är överklagningsbart.
>
> Om en elev får medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt behåller eleven sin skolplacering och skolan får under perioden eleven är borta ersättning för eleven."

Vid granskning av nämndens protokoll från januari 2019 till juni 2020 framkommer att nämnden, inom ramen för punkten delegationsärenden, tar del av beslut om uppskjuten skolplikt vid tre sammanträden och beslut om medgivande att få fullgöra skolplikt på annat sätt vid ett sammanträde. Vid ett sammanträde tar nämnden del av anmälningsärenden om ansökan om uppskjuten skolplikt.

I intervjuer lyfts det fram att det inte finns någon kommungemensam rutin för när rektor ska bevilja ledighet. Uppsala kommuns hållning beskrivs vara att för de områden som skollagen uppger att rektor är ansvarig för något, ska inte kommungemensamma rutiner skapas som reglerar detta. Dock ser de intervjuade inom förvaltningen en risk med att rektorer bedömer frågan om ledighet i synnerliga skäl väldigt olika. Det kan vara fall då en rektor väljer att inte bevilja en ledighet och att ärendet istället blir fall för ansökan om medgivande av skolplikt på annat sätt, medan en annan rektor beviljar ledigheten utan kontakt med förvaltningen.

I intervjuer med rektorer framkommer att det skiljer sig åt hur de tolkar skollagen i vilken ledighet som beviljas. Några rektorer framför att det skulle vara tryggt med en gemensam tillämpning av skollagen i frågan. Det lyfts dock samtidigt att ett sådant dokument i så fall måste vara vägledande, och inte styrande, för att inte frånta rektor dess tolkningsutrymme.

2.2.2. Bedömning

Revisionsfråga 2: Finns rutiner för medgivande av att fullgöra skolplikt på annat sätt?

Vi bedömer att revisionsfrågan är uppfylld. Vi konstaterar att det finns rutiner för medgivande av att fullgöra skolplikt på annat sätt och att rutinen uppges fungera väl. Vi noterar att rutinen inte är beslutad av nämnden.

2.3. Rutiner för åtgärder vid bristande skolplikt

Om en elev har upprepad eller längre frånvaro ska rektorn enligt 7 kap. 19a § skollagen, oavsett om det är fråga om giltig eller ogiltig frånvaro, se till att frånvaron skyndsamt utreds om det inte är obehövligt. Utredningen ska genomföras i samråd med eleven och elevens vårdnadshavare samt med elevhälsan. Om förutsättningarna för en utredning om särskilt stöd enligt 3 kap. 7 § är uppfyllda ska även en sådan utredning inledas. När en utredning om en elevs frånvaro har inletts ska rektorn se till att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen.

Om en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång och detta beror på att elevens vårdnadshavare inte har gjort vad denne är skyldig att göra för att så ska ske, får hemkommunen förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter (7 kap. 20 § skollagen). Föreläggandet får förenas med vite.

2.3.1. *Iakttagelser*

Åtgärder på skolnivå

Rektor skickar blanketten *Anmälan vid upprepad eller längre frånvaro* tillsammans med *Utredning om frånvaro enligt 7 kap 19 a § Skollagen* per post till utbildningsförvaltningen.

Som framgår av revisionsfråga 1 finns en checklista vid upprepad eller längre frånvaro, vilken beskriver fortsatta åtgärder som ska vidtas. Vid varje åtgärd ska datum och signatur anges.

Åtgärd	Ansvar
Ansvarig pedagog kallar vårdnadshavare och elev, om möjligt, till ett möte för att samtala kring orsaker till frånvaron.	Ansvarig pedagog
Rektor ansvarar för att inleda en utredning om upprepad eller längre frånvaro, samt se till att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen. Anmälan och utredning (med samma diarienummer), skickas per post till registrator, UBF.	Rektor
Utredning om frånvaro enl 7 kap 19 a § skollagen, del 1, genomförs under mötet enligt instruktion. Tid bokas för uppföljningsmöte med elev och vårdnadshavare inom 2 veckor.	Ansvarig pedagog
Underlaget från utredningens del 1 och frånvarostatistiken ska sedan analyseras i elevhälsoteamet. Detta ska ligga till grund för insatser. Ansvarig pedagog/elevhälsoteamet arbetar fram ett förslag till åtgärder.	Ansvarig pedagog, EHT
Ansvarig pedagog kallar till ett uppföljningsmöte med vårdnadshavare och elev (tiden bokas under första mötet då utredningen genomförs). På mötet fattas beslut om åtgärder som ska ingå i en plan för långsamt skolnärmande.	Ansvarig pedagog
Ett elevhälsomöte bokas in med uppföljning av planen. Har åtgärderna/insatserna fått väntad effekt avslutas ärendet vid uppföljningsmötet.	Rektor
Vid fortsatt upprepad eller längre frånvaro	
Genomför del 2 av utredningen för ökad förståelse och kunskap om vad som orsakar frånvaron. En pedagogisk och social kartläggning är ofta en bra vägledning. Även en parallell Utredning om elevs behov av särskilt stöd kan bli aktuell.	Rektor, Kurator
Underlaget från utredningens del 2, samt ev. annan utredning ska sedan analyseras och sammanställas i elevhälsoteamet. Elevhälsoteamet arbetar fram ett förslag till åtgärder. Vid behov upprättas åtgärdsprogram.	EHT
Vid oro kontakta socialtjänsten.	Allas ansvar
Rektor beställer stöd från koordinatorer för ökad skolnärvaro. Vid behov beställs stöd från konsultativt stöd.	Rektor
Ansvarig pedagog har fortsatt regelbunden kontakt med eleven utifrån befintlig planering. Ansvarig pedagog dokumenterar.	Ansvarig pedagog
Rektor kallar till uppföljningsmöte med elev, vårdnadshavare, ansvarig pedagog och ev. EHT-personal för uppföljning av insatser. Om åtgärdsprogram finns och målen i detta inte uppnåtts, revideras åtgärdsprogrammet och beslut om ytterligare insatser fattas skyndsamt. Uppföljningsdatum ska tydligt framgå i åtgärdsprogrammet.	Rektor
Vid fortsatt frånvaro och oro för eleven ska en anmälan till socialtjänsten göras. Dessutom ska skolan samverka med skolkoordinator och andra instanser.	Rektor/EHT

Åtgärder på förvaltningsnivå

Rutin vid vitesföreläggande, daterad 2020-03-06 och beslutad i nämnd maj 2020, uppger att ett ärende kan inkomma till skolpliktsbevakning på två sätt – antingen som anmälan från skola, eller via den så kallade skolpliktslistan.

Handläggningen på förvaltningsnivå vid upprepad eller längre frånvaro beskrivs träda in när skolan vidtagit en rad åtgärder, utifrån kommungemensam rutin *Checklista för upprepad eller längre frånvaro*. Därefter görs en uppföljning från skolpliktsbevakningen där skolan får ange orsakerna till frånvaron och om vidtagna åtgärder har givit resultat. Skolan har då i samråd med elev och vårdnadshavare utrett orsakerna till frånvaron. Om skolan anser att vårdnadshavarna brister i sina skyldigheter skickas ett brev hem från skolpliktsbevakningen. Vårdnadshavarna får möjlighet att ge sin syn på saken och vad orsaken beror på.

Rutinen beskriver att skolpliktsbevakningen tillsammans med skolan gör en samlad bedömning av situationen och kan ibland se att det har funnits brister som lett till elevens frånvaro, exempel rörande anpassningar, särskilt stöd, åtgärdsprogram eller liknande som behöver ses över. Av rutinen framgår vidare

> "Om det trots vidtagna åtgärder framkommer att vårdnadshavarna brister i sitt ansvar kan vårdnadshavarna komma att föreläggas att ta sitt ansvar för att eleven ska få sin rätt till skolgång tillgodosedd. Ett föreläggande utan vite kan ses som en varning. Av föreläggandet framkommer att vårdnadshavarna måste se till att skolplikten fullgörs.
>
> Om eleven trots föreläggandet inte fullgör skolplikten kan vårdnadshavarna vitesföreläggas. För att en kommun ska kunna vitesförelägga vårdnadshavarna måste det vara visat att alla försök att på frivillig väg få eleven till skolan har uttömts. Det ska också vara visat att det är vårdnadshavarna som brister i sitt ansvar. Det går till exempel inte att utfärda ett vitesföreläggande om eleven själv vägrar att gå i skola om vårdnadshavarna gör vad de kan för att eleven ska fullgöra skolplikten."

Handläggningen om en elev saknar skolplacering ska enligt rutinen ske genom att skolpliktsbevakningen försöker få kontakt med vårdnadshavarna för att utreda var eleven befinner sig och ta ställning till om eleven omfattas av skolplikt eller inte. Om det inte går att nå vårdnadshavarna tas kontakt med andra myndigheter, såsom Skatteverket och Migrationsverket. Vid behov görs även orosanmälan till socialtjänsten. Om det finns misstankar om att eleven vistas i Sverige utan att gå i skola skrivs skyndsamt ett föreläggande fram. Vanligtvis leder det till att eleven omgående börjar i skola. Om eleven trots det inte kommer till skolan vitesföreläggs vårdnadshavarna.

Rutinen redogör för att det enligt Utbildningsnämndens delegationsordning är grundskoleutskottet som beslutar om vitesföreläggande enligt 7 kap. 23 § skollagen. I sakgranskning framkommer att två ärenden om vitesföreläggande har varit aktuella under 2019 och 2020. I protokoll från utbildningsnämndens sammanträde 2019-04-24 och 2020-02-10 hänvisas till protokoll i utbildningsnämndens grundskoleutskott.

2.3.2. *Bedömning*

Revisionsfråga 3: Finns rutiner för att vid bristande skolplikt vidta åtgärder?

Vi bedömer att revisionsfrågan är uppfylld. Vi konstaterar att det finns rutiner för att vidta åtgärder vid hög frånvaro på skolnivå. Vi konstaterar att det finns rutiner för att vidta åtgärder vid bristande skolplikt på huvudmannianivå i form av rutiner vid vitesföreläggande.

Vi har i granskningen noterat att utbildningsnämnden har delegerat till grundskoleutskottet att besluta om vitesföreläggande. Vi anser att vitesföreläggande skulle kunna bedömas som myndighetsutövning mot enskilda men inte som ett ärende av principiell beskaffenhet. Detta behöver bedömas

från fall till fall och det behöver även tas hänsyn till vitesbestämningen och vitesbeloppet. Som stöd till grundskoleutskottet kan nämnden därmed anta riktlinjer eller liknande för hur vitesbelopp ska bestämmas.

2.4. Kända och tillämpade rutiner

2.4.1. Iakttagelser

I intervjuer med rektorer framkommer att *Att främja närvaro – Rutin för att förebygga elevers frånvaro* samt *Checklista för upprepad eller längre frånvaro* är kända i verksamheten.

Rektorer bekräftar att det finns någon i personalen som är utsedd att ha ett samordnande ansvar kring närvaroarbetet, i enlighet med gällande beslut från utbildnings-, social, och omsorgsnämnderna. Ofta är det skolpsykolog, kurator, biträdande rektor eller skolsköterska som har uppdraget.

Det framkommer att skolorna använder sig av huvudmannens system för närvarorapportering, Skola24, och att registreringen sker omgående samt att vårdnadshavare kontaktas i samband med att oanmäld frånvaro upptäckts. Ansvarig lärare beskrivs ha ett ansvar att prata med den aktuella eleven om frånvaron så snart som möjligt. Skola 24 uppges vara ett användbart verktyg för att visualisera mönster av frånvaron för elev och vårdnadshavare. Det framkommer att 10 procent ibland används som ett riktmärke för problematisk frånvaro. Dock betonar samtliga rektorer att checklistan är tydlig, och arbetet bedrivs utifrån, att även andra typer av frånvaromönster ska uppmärksammas.

Enligt rektorerna tillämpas checklistan i de flesta fall. Vissa rektorer framför att bedömning av frånvaro inte alltid sker enligt checklistans mall för kriteriet "den elev som varit ogiltigt frånvarande under minst tre tillfällen under en månad". Frånvaron beskrivs följas upp med elev och vårdnadshavare men om det finns förklaringar till de tre tillfällena tillämpas inte checklistans alla steg.

Enligt checklistan ska rektor ansvara för att inleda utredning samt se till att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen. Utredning och åtgärder rörande frånvaro beskrivs av samtliga rektorer vara ett prioriterat och omfattande arbete på skolorna där aktuella elever följs upp frekvent. Elevhälsoteamet är minst månatligen involverad i uppföljning av elevers frånvaro. Det framkommer dock att frånvaron inte anmäls till huvudmannen i direkt anslutning till att utredning inleds. Några rektorer beskriver att rapportering till huvudmannen enligt blanketter sker ett par gånger per läsår. En rektor beskriver att anmälningar till huvudmannen görs om det rör sig om elever som misstänks ha lämnat landet, mer sällan när det rör sig om elever med hög frånvaro. En annan rektor uppger att anmälan till huvudmannen alltid föregås av orosanmälan och att det sker i ett stadie där åtgärder inte haft önskvärd effekt. Rektorer framför att det kan finnas skäl att anmäla fler ärenden till huvudmannen än som sker idag. Dock beskrivs att aktuell elev ofta redan har anmälts till förvaltningen för att vara i behöv av särskilt stöd och i vissa fall har ansökan om stöd från koordinatorerna gjorts samt orosanmälan. Anmälan om inledd utredning om frånvaro till huvudmannen upplevs därmed som tidskrävande och utan betydelse för den enskilda eleven i jämförelse med de anmälningar som redan gjorts.

I intervjuer uppges att frånvarostatistiken från Skola24 följs upp av rektorernas närmsta chef, områdescheferna. Vid samtalen i områdesgruppen diskuteras statistiken, rapporteringsgraden och arbetet med närvaro och frånvaro. Flera av rektorerna beskriver att rapporteringen förbättrats under våren 2020.

Rektorerna uppger att de vänder sig till förvaltningen och får bra stöd i att hantera frågor som gäller fullgörande av skolplikten på annat sätt. Få av de intervjuade rektorerna har dock varit med om förfrågan om fullgörande av skolplikt på annat sätt.

Ett fåtal av rektorerna har även samverkat med förvaltningen kring ärenden där det rör sig om utredning avseende föreläggande av vårdnadshavare. Denna rutin uppges fungera väl.

I sakgranskning framkommer att det under vår och sommar 2020 upphandlats ett nytt IT-stöd för handläggning av skolpliktsbevakning, där en del av upphandlingen består av en förenklad funktion för anmälan om upprepad eller längre frånvaro.

Rektor kommer att kunna göra anmälan genom ett webbformulär och anmälan läses då in i samma system som skolans elevhälsa använder sedan tidigare. Det nya systemet kommer att innebära att hanteringen av lösa pappersblanketter försvinner. Förvaltningen beskriver att en förväntad effekt av den enklare hanteringen och administrationen är att anmälningarna görs snabbare och i större utsträckning.

Förvaltningen arbetar i dagsläget med implementeringen av systemet och räknar med att helt övergå till det nya systemet senast i januari 2021.

2.4.2. *Bedömning*

Revisionsfråga 4: Är rutinerna är kända och tillämpade?

Vi bedömer att revisionsfrågan är delvis uppfylld. Vi konstaterar att skolorna till stor del känner till de kommungemensamma rutinerna. Skolorna arbetar enligt checklistan och med frånvarorapportering i Skola24. Däremot så konstaterar vi att rutinen avseenden anmälan till huvudmannen i samband med att utredning om frånvaro inleds, inte tillämpas fullt ut. Bristande implementering av rutinerna i detta avseende säkerställer därmed inte att lagstiftningen följs. Vi ser positivt på att det nya systemet för skolpliktsbevakning ska underlätta anmälningsförfarandet.

2.5. Förfaranden för att ge asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd rätt till utbildning

Barn bosatta i Sverige har skolplikt enligt 7 kap. 2 § skollagen. Med uttrycket "bosatt i Sverige" menas enligt skollagen den som ska vara folkbokförd här enligt folkbokföringslagen. De barn som inte är eller ska vara folkbokförda i landet men som faller in under någon av de kategorier som räknas upp i 29 kap. 2 § har inte skolplikt, men de har samma rätt till utbildning som skolpliktiga barn. De är:

- asylsökande barn
- barn som vistas i Sverige med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd

De har därmed rätt till utbildning men omfattas inte av skolplikten. Det är kommunen där barnen vistas som ansvarar för att ge asylsökande barn möjlighet att gå i skolan.

2.5.1. *Iakttagelser*

Inom utbildningsförvaltningen i Uppsala kommun finns enheten Antagning förskola och skola som hanterar skolansökningar. Inom enheten finns gruppen Mottagning nyanlända som tar emot, kartlägger och skolplacerar nyanlända elever i grundskola och gymnasieskola. Gruppen tar emot barn och familjer som har varit i Sverige i mindre än fyra år.

Förfarandet, som finns beskrivet i handläggarrutinen *Mottagning av nyanlända elever inom grundskola* uppdaterad 2020-05-29, innebär att handläggare kontrollerar att barnet har rätt till utbildning genom att efterfråga information om på vilka grunder barnet/familjen befinner sig i Sverige. Handläggare efterfrågar handlingar som styrker uppehållsrätt samt rätt till skolgång i Uppsala kommun. Det kan exempelvis vara LMA-kort[1] om barnet är asylsökande, arbetstillstånd för vårdnadshavare och bostadskontrakt inom kommunen om barnet inte är folkbokfört.

När det konstaterats att barnet har rätt att gå i skolan alternativt är skolpliktigt görs en första kartläggning enligt Skolverkets material. Det beskrivs att det inte görs någon skillnad mellan de barn

[1] LMA står för Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. LMA-kortet är barnets bevis på att han eller hon är asylsökande och har rätt att vara i Sverige under väntetiden.

som har uppehållstillstånd och därmed skolplikt och de som saknar uppehållstillstånd och har rätt att gå i skolan. Alla barn ska kartläggas skyndsamt utifrån samma metod. Är barnet i åldern förskoleklass till och med årskurs 3 ges barnet en skolplacering direkt i ordinarie klass. Är barnet äldre placeras det i förberedelseklass vid någon av skolorna i kommunen som har förberedelseklass. Vid placering i förberedelseklass är barnet också knuten till en ordinarie klass som den stegvis integreras i beroende på språkkunskaper.

Samtliga skolor med förberedelseklass finns inom samma rektorsområde, varför det är en av grundskolans områdeschefer som direkt berörs av detta arbetssätt. Det beskrivs att aktuell områdeschef och mottagningen har löpande avstämningar kring arbetet och dialog kring placeringar.

Mottagningen har i kontakt med rektorerna genomfört en utvärdering av arbetssättet. Responsen beskrivs vara att det är uppskattat att det finns en gemensam ingång i skolan i kommunen för alla nyanlända barn samt att den kartläggning som görs vid mottagningen är värdefull för det kommande arbetet på skolorna.

Det beskrivs i intervju att barn och familjer söker sig till mottagningen efter att ha fått information från exempelvis arbetsmarknadsförvaltningen, socialförvaltningen eller Migrationsverket. Skolor kan i vissa fall få besök av barn och familjer som vill börja på skolan, och då hänvisar skolan vidare till mottagningen.

Det beskrivs vara omöjligt att veta om kommunen når alla barn som har rätt till utbildning men mottagningen har en uppfattning att de når många. Ibland hör asylboenden av sig till mottagningen då de har familjer hos sig som fått avslag, men vars barn kan gå i skolan i väntan på utvisning. Ibland kan det även vara barn som tidigare fått en skolplacering men som slutat gå till skolan, som hör av sig till mottagningen för att få hjälp att komma igång igen. Vi placering sker dock alltid en kommunikation mellan mottagningen och den aktuella skolan, och om ett barn inte skulle dyka upp där den fått sin skolplacering hör skolorna av sig till mottagningen för att fråga vad som har hänt. Mottagningen får då i vissa fall agera stöttande och motiverande för att barnet ska börja i skolan.

Varje vecka rapporterar mottagningen till verksamhetscheferna (för förskola, grundskola och gymnasieskola) hur många barn som är inskrivna vid mottagningen, hur många som kartlagts och hur många som fått skolplacering. Mottagningen sammanställer även egen statistik över de modersmål som eleverna har för att kartlägga varifrån barnen kommer.

I intervjuer med rektorer framkommer att förfarandet då nyanlända elever kartläggs och placeras av mottagningsenheten fungerar väl. Rektorerna uppger att enheterna sedan har egna rutiner för att ta emot eleverna och genomföra fördjupade kartläggningar. Skolfrånvaro uppmärksammas, och åtgärder vidtas, på samma sätt för asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd, som för andra elever på skolan enligt intervjuade rektorer.

2.5.2 *Bedömning*

Revisionsfråga 5: Finns förfaranden för att ge asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd rätt till utbildning?

Vi bedömer att revisionsfrågan är uppfylld. Vi konstaterar att det finns rutiner och implementerade förfaranden för att ge asylsökande barn och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd rätt till utbildning.

3. Revisionell bedömning

Vår samlade bedömning är att utbildningsnämnden har säkerställt att det finns ändamålsenliga rutiner för att säkerställa elevernas skolplikt och rätt till utbildning.

Vår bedömning grundar sig på iakttagelser och bedömningar för respektive kontrollmål vilka framkommer av rapporten.

3.1. Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till utbildningsnämnden:

- Följa upp statistiken avseende frånvaro och skolpliktsbevakning på ett enhetligt och tydligt sätt för att kunna fatta eventuella beslut om åtgärder.
- Överväga att ändra förfarandet så att det är nämnden och inte grundskoleutskottet som fattar beslut om att vårdnadshavare föreläggs med vite vid bristande skolplikt.

2020-10-23

Henrik Fagerlind
Uppdragsledare

Viktor Prytz
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2020-04-09. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

4. Bilaga

Granskningen har omfattat följande dokumentation från kommunen:

- Processkarta skolpliktsbevakning
- Att främja närvaro – Rutin för att förebygga elevers frånvaro
- Anmälan vid upprepad eller längre frånvaro
- Utredning om frånvaro enligt 7 kap 19 a § skollagen
- Checklistan vid upprepad eller längre frånvaro
- Rutin vid vitesföreläggande, 2020-03-06
- Rutin vid okänd skolplacering
- Rutin vid fullgörande av skolplikten på annat sätt
- Delårsuppföljning augusti 2019 för utbildningsnämnden
- Årsredovisning och uppföljning av internkontrollplan 2019 utbildningsnämnden
- Redovisning frånvaro/närvaro kommunal grundskola, 2019-12-09
- Internkontrollplan 2020
- Redovisning kunskapsresultat 2018/2019, 2019-09-17
- Projekt 2018-2019 Ökad skolnärvaro, maj 2019
- Projekt för ökad skolnärvaro, utveckling och förlängning, 2019-10-31
- Redovisning skolpliktsbevakning, 2019-12-18
- Mottagning av nyanlända elever inom grundskola, uppdaterad 2020-05-29

Uppsala kommun

Datum:
2020-09-18

Diarienummer:
KRN-2020-00014

KOMMUNREVISIONEN
Missivbrev

Mottagare:

Kommunstyrelsen
Omsorgsnämnden
Äldrenämnden
Socialnämnden, för kännedom
Gatu- och samhällsmiljönämnden, för kännedom
Kommunfullmäktige, för kännedom

Granskning av uppföljning och insyn privata utförare

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska huruvida kommunstyrelsen och nämnderna säkerställer en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare samt om åtgärder vidtagits med anledning av tidigare granskningar. Granskningen avser kommunstyrelsen, omsorgsnämnden och äldrenämnden. Vad gäller uppföljning av tidigare granskningar omfattas även socialnämnden och gatu- och samhällsmiljönämnden. Granskningen är en del av 2020 års revisionsplan.

Efter genomförd granskning är den sammanfattande bedömningen att nämnderna i huvudsak säkerställer i en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare samt att åtgärder har vidtagits med anledning av tidigare granskningar. När det gäller kommunstyrelsen konstaterar vi efter genomförd granskning att de delvis säkerställer en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare.

Kommunstyrelsen har tydliggjort ramarna för nämndernas uppföljning och återrapportering och har tagit fram program för detta föregående mandatperiod och har ett nytt program (benämnt riktlinje) på gång att beslutas under hösten, vilket möter kravet för innevarande mandatperiod. Vi bedömer emellertid att det inte är tillräckligt tydliggjort hur kommunstyrelsens egen uppsikt och uppföljning av avtalssamverkan sker. Vidare saknas en systematik för hur kommunstyrelsen följer resultatet av nämndernas kontroll och uppföljning av privata utförare. Kommunstyrelsen bör därför stärka sin uppsikt av hur nämnderna kontrollerar och följer upp privata utförare.

Granskningen visar att de rekommendationer som lämnats från revisionen till nämnderna i tidigare genomförda granskningar till stor del har tagits i beaktande och föranlett åtgärder.

Postadress: Uppsala kommun, kommunrevisionen, 753 75 Uppsala
Telefon: 018-727 11 32 (Kansli)
E-post: kommunrevisionen@uppsala.se
www.uppsala.se

Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderar följande:

- Kommunstyrelsen bör stärka sin uppsikt av hur nämnderna kontrollerar och följer upp privata utförare. I detta bör tydliggöras hur nämndernas uppföljning ska rapporteras till kommunstyrelsen.
- Kommunstyrelsen bör tydliggöra vad som avses med privata utförare av kommunalt finansierad verksamhet och säkerställa samsyn och förståelse för detta i nämnderna.
- Respektive nämnd bör ta fram en struktur för rapportering till nämnd avseende privata utförare, med fastställd frekvens på rapportering, utöver årlig uppföljningsrapport.
- Kommunstyrelsen bör tydliggöra sin uppsikt gällande avtalssamverkan samt ta fram en rutin som möter kommunallagens krav på årlig återrapportering till kommunfullmäktige om kommunens avtalssamverkan.
- Kommunstyrelsen bör i sin översyn av uppföljning och insyn av privata utförare särskilt beakta de synpunkter som framförs i revisionsrapporten.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendation från kommunstyrelsen, äldrenämnden samt omsorgsnämnden senast 2020-12-23 till kommunrevisionen@uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com.

Vi översänder även revisionsrapporten till socialnämnden och gatu- och samhällsmiljönämnden för kännedom.

För kommunrevisionen

Per Davidsson, ordförande

Granskning av uppföljning och insyn privata utförare

Uppsala kommun

September 2020

Tobias Bjöörn
Elinore Fahlgren
Charlie Winde

pwc

Revisionsrapport

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	4
1.1 Bakgrund	7
1.2 Syfte och revisionsfråga	7
1.3 Revisionskriterier	7
1.4 Revisionsfrågor	7
1.5 Avgränsning	7
1.6 Metod	5
2. Juridiska förutsättningar	6
2.1 Kommunallagen	6
2.2 Sveriges Kommuner och Regioners rekommendationer	6
3. Iakttagelser och bedömningar	7
3.1 Kommunövergripande system	7
3.2 Reglering av uppföljning och kontroll	10
3.3 Uppföljning och kontroll	14
3.4 Återrapportering till nämnd	17
3.4.2 Bedömning	19
3.5 Aktivt beslutsfattande	19
3.6 Tidigare granskningar	20
4. Revisionell bedömning	25
Rekommendationer	25
5. Bedömningar utifrån revisionsfrågor	26

Sammanfattning

År 2015 infördes krav i kommunallagen att fullmäktige under varje mandatperiod ska anta ett program med mål och riktlinjer för uppföljning och insyn i privata utförare. Med lagändringen skärptes således kraven på att kommunen ska ha en systematik och kontinuitet i sin uppföljning och kontroll av de privata utförarna.

Denna granskning syftar till att besvara huruvida kommunstyrelsen och nämnderna säkerställer en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare samt om åtgärder vidtagits med anledning av tidigare granskningar.

Vår samlade revisionella bedömning är att nämnderna i huvudsak säkerställer i en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare samt att åtgärder har vidtagits med anledning av tidigare granskningar.

Vår bedömning är att insyn och uppföljning bör behandlas explicit i de avtal som tecknas, även om dessa delar regleras i förfrågningsunderlaget. Av kommunens riktlinjer för privata utförare framgår att den information som kommunen begär in av en privat utförare ska ha koppling till just avtalet. Om insyn och uppföljning inte regleras i avtal riskerar det att innebära en otydlighet mellan kommunen och leverantören.

När det gäller kommunstyrelsen konstaterar vi efter genomförd granskning att de delvis säkerställer en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare.

Kommunstyrelsen har tydliggjort ramarna för nämndernas uppföljning och återrapportering och har tagit fram program för detta föregående mandatperiod och har ett nytt program (benämnt riktlinje) på gång att beslutas under hösten, vilket möter kravet för innevarande mandatperiod. Vi bedömer emellertid att det inte är tillräckligt tydliggjort hur kommunstyrelsens egen uppsikt och uppföljning av avtalssamverkan sker. Vidare saknas en systematik för hur kommunstyrelsen följer resultatet av nämndernas kontroll och uppföljning av privata utförare. Kommunstyrelsen bör därmed stärka sin uppsikt av hur nämnderna kontrollerar och följer upp privata utförare.

Den revisionella bedömning har sin grund i bedömningen av respektive revisionsfråga:

Revisionsfrågor	Bedömning kommunstyrelsen	Bedömning omsorgsnämnden	Bedömning äldrenämnden
Säkerställer kommunstyrelsen ett system som möjliggör att uppföljning och insyn säkerställs genom upphandling och avtal?	**I huvudsak uppfyllt**	**Ej tillämpbart**	**Ej tillämpbart**
Har nämnderna har i avtal eller annan form reglerat formerna för uppföljning och kontroll i förhållande till utföraren?	**Ej tillämpbart**	**Delvis uppfyllt**	**Delvis uppfyllt**

Genomförs uppföljning och kontroll av privata utförare?	**Ej tillämpbart**	**I huvudsak uppfyllt**	**I huvudsak uppfyllt**
Säkerställer nämnderna återrapportering av vad genomförd kontroll och uppföljning visar?	**Delvis uppfyllt**	**I huvudsak uppfyllt**	**I huvudsak uppfyllt**
Agerar nämnderna i förekommande fall genom aktivt beslutsfattande utifrån den uppföljning och kontroll som de tagit del av?	**Ej tillämpbart**	**I huvudsak uppfyllt**	**I huvudsak uppfyllt**

Avseende om åtgärder har vidtagits av tidigare granskade nämnder med anledning av tidigare granskning inom området (2017 respektive 2018) är vår revisionella bedömning att så har skett i all väsentlighet. Samtliga nämnder som tidigare genomförda granskningar avser, omsorgsnämnden, gatu- och samhällsmiljönämnden och socialnämnden, har har till stor del tagit rekommendationerna i beaktande och vidtagit åtgärder.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen bör stärka sin uppsikt av hur nämnderna kontrollerar och följer upp privata utförare. I detta bör tydliggöras hur nämndernas uppföljning ska rapporteras till kommunstyrelsen.
- Kommunstyrelsen bör tydliggöra vad som avses med privata utförare av kommunalt finansierad verksamhet och säkerställa samsyn och förståelse för detta i nämnderna.
- Respektive nämnd bör ta fram en struktur för rapportering till nämnd avseende privata utförare, med fastställd frekvens på rapportering, utöver årlig uppföljningsrapport.
- Kommunstyrelsen bör tydliggöra sin uppsikt gällande avtalssamverkan samt ta fram en rutin som möter kommunallagens krav på årlig återrapportering till kommunfullmäktige om kommunens avtalssamverkan.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

År 2015 infördes krav i kommunallagen på att fullmäktige under varje mandatperiod ska anta ett program med mål och riktlinjer för uppföljning och insyn i privata utförare.

Verksamhet som bedrivs på en nämnds uppdrag av en extern aktör är att betrakta som nämndens ansvar. Med lagändringen år 2015 skärptes således kraven på att kommunen ska ha en systematik och kontinuitet i sin uppföljning och kontroll av de externa utförarna. För vissa verksamheter är kommunens möjligheter till uppföljning och insyn begränsade, och ansvaret för kontroll ligger således på andra myndigheter. Detta gäller grund- och gymnasieskoleverksamhet, vilket istället kontrolleras av Skolinspektionen.

De driftentreprenader eller externa utförare i annan form som nämnden använder sig av ska ha upphandlats och avtalsmässigt reglerats för att ansvariga nämnder ska kunna ta sitt uppföljnings- och insynsansvar.

Revisorerna granskade revisions år 2017 kontroll och uppföljning av privata utförare rörande omsorgsnämnden, och 2018 rörande gatu- och samhällsmiljönämnden samt socialnämnden. I den senare granskningen bedömdes nämnderna bl.a. inte ha tillräckliga dokumenterade rutiner och riktlinjer.

I tidigare granskningar har de kommunövergripande policyerna och riktlinjerna rörande upphandling och inköp bedömts ändamålsenliga, medan tillämpningen av dem på nämndnivå har haft brister. Sedan de tidigare granskningarna har lagstiftning om avtalssamverkan mellan kommunerna förändrats, vilken innebär att även sådan verksamhet bör omfattas av insyn och uppföljning.

Revisorerna i Uppsala kommun har i sin risk- och väsentlighetsanalys prioriterat en granskning av hur ansvariga nämnder säkerställer att en tillräcklig uppföljning och kontroll av privata utförare genomförs, samt att översiktligt granska det kommungemensamma systemet för upphandling och inköp med bäring på uppföljning och insyn i privata utförare. Därutöver finns behov av att följa upp vidtagna åtgärder med anledning av tidigare genomförda granskningar.

1.2 Syfte och revisionsfråga

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

Säkerställer kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare samt om åtgärder vidtagits med anledning av tidigare granskningar?

1.3 Revisionskriterier

Granskningen utgår från följande revisionskriterier:

- Kommunallagen
- SKL:s rekommendationer rörande program för uppföljning och insyn
- Kommun-interna styrdokument
- Fullmäktiges program för uppföljning och insyn

1.4 Revisionsfrågor

Revisionsfrågan kommer att besvaras utifrån nedanstående revisionsfrågor som har sin utgångspunkt i revisionskriterierna:

- Säkerställer kommunstyrelsen ett system som möjliggör att uppföljning och insyn säkerställs genom upphandling och avtal?
- Har nämnderna har i avtal eller annan form reglerat formerna för uppföljning och kontroll i förhållande till utföraren?
- Genomförs uppföljning och kontroll av privata utförare?
- Säkerställer nämnderna återrapportering av vad genomförd kontroll och uppföljning visar?
- Agerar nämnderna i förekommande fall genom aktivt beslutsfattande utifrån den uppföljning och kontroll som de tagit del av?
- Har åtgärder vidtagits av tidigare granskade nämnder med anledning av tidigare granskning inom området (2017 respektive 2018)?

1.5 Avgränsning

Granskningen avser revisionsår 2020 samt kommunstyrelsen, omsorgsnämnden och äldrenämnden. Vad gäller uppföljning av tidigare granskningar omfattas även socialnämnden och gatu- och samhällsmiljönämnden.

1.6 Metod

Granskningen har genomförts enligt följande:

- Intervjuer med sakkunniga för respektive nämnd.
- Intervjuer med företrädare för staben för upphandling samt centrala strateger.
- Insamling och analys av uppföljningsdokumentation från det senaste året, i förekommande fall på övergripande nivå samt efter stickprov på enhetsnivå.
- Protokollsgenomgång för nämnderna för identifiering av aktivt beslutsfattande.
- Stickprov på avtal med privata utförare.

De intervjuade har givits möjlighet att sakgranska ett utkast av rapporten innan färdigställande.

2. Juridiska förutsättningar

2.1 Kommunallagen

Kommunfullmäktige ska, enligt 5 kap. 3 § kommunallagen (KL), för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. Bestämmelserna började gälla 1 januari 2015 och syftar till att möjliggöra en förbättrad uppföljning och kontroll av de privata utförarna, öka allmänhetens insyn i den privata utförarens verksamhet samt stimulera till ett strategiskt förhållningssätt när privata utförare anlitas. Kommunfullmäktiges prioritering för verksamheten i riktlinjer och mål ska också vara gällande för verksamhet som utförs av privata utförare.

Enligt 3 kap. 12 § KL får kommuner överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till privata utförare. Privata utförare definieras i kommunallagen som en juridisk person eller enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet, se 10 kap. 7 § KL. Av lagen framgår även att när skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare, ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten. Detta har sin bakgrund i att den offentliga myndigheten fortfarande har kvar sitt huvudansvar även för dessa verksamheter. Av 10 kap. 8-9 §§ KL framgår att kommunen genom avtalet även ska försäkra sig om att allmänheten kommer kunna ha insyn i den verksamhet som lämnas över.

2.2 Sveriges Kommuner och Regioners rekommendationer

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har tagit fram rekommendationer som ämnar fungera som ett stöd och ge inspiration till kommunernas arbete med att utforma lokala program. Hur de lokala programmen ska vara utformade och med vilken detaljeringsgrad är inte fastlagt av varken SKR eller i lagstiftning. Programmets innehåll ska dock lägga grunden för en strukturerad och systematisk uppföljning och kontroll samt allmänhetens insyn i verksamheterna.

Den 1 juli 2018 trädde även en lagförändring gällande avtalssamverkan och kommunstyrelsens uppsiktsplikt i kraft, se 6 kap. 1 § KL. Förändringen kring avtalssamverkan gör det bland annat enklare och säkrare att samarbeta över kommungränserna. För denna typ av samverkan finns enligt kommunallagen ett krav på att kommunstyrelsen utövar uppsikt som innebär att kommunstyrelsen ska ha uppsikt över sådan avtalssamverkan som sker enligt 9 kap. 37 § KL eller enligt annan lag eller författning. Noteras bör även den särskilda återrapportering som ska ske årligen från kommunstyrelsen till fullmäktige om kommunens avtalssamverkan, se 9 kap. 38 § KL. Kommunstyrelsens uppsiktsplikt regleras i 6 kap. 1 § KL och uppsikt över hur bedriver sin verksamhet regleras i 6 kap. 6 § KL.

3. Iakttagelser och bedömningar

3.1 Kommunövergripande system

Säkerställer kommunstyrelsen ett system som möjliggör att uppföljning och insyn säkerställs genom upphandling och avtal?

3.1.1 Iakttagelser

Kommunstyrelsen antog 2016-12-12 *Program för kommunalt finansierad verksamhet*[1]. Programmet syftar till att stödja att kommunens mål och riktlinjer får genomslag i den kommunalt finansierade verksamheten, men också till att skapa tydliga förutsättningar för utförare. Programmet bidrar till transparens, underlättar insyn i beslutsprocesser och skapar förutsebarhet för utförare. Programmet omfattar både verksamheten i kommunens egenregi och den verksamhet som genom avtal lämnats över till privata utförare, till exempel stiftelser, företag eller föreningar.

Ansvaret för att förverkliga programmet utifrån dess mål- och riktlinjer ligger hos nämnderna. I samband med verksamhetsplaneringen ska nämnderna årligen beskriva och tydliggöra relationen med egenregi och privata utförare inom ansvarsområdet. Avsikter kring den framtida inriktningen av verksamheten ska framgå, exempelvis planer på större upphandlingar och förändringar inom utbud eller inriktning av insatser. Nämnderna ska också visa hur uppföljningen av verksamheten ska ske och hur nämnden ska tillgodose insyn i den verksamhet som lämnats över till privata utförare.

Kommunstyrelsen ansvarar för att ge nämnderna stöd i implementeringen av programmet och vid behov utforma närmare riktlinjer. Kommunstyrelsen ansvarar också för att programmet följs upp och redovisas för kommunfullmäktige i samband med kommunens årsredovisning. I 2019 års årsredovisning redovisas andelen privata utförare samt en beskrivning av utvecklingen över de senaste åren.

Riktlinje för kontroll och uppföljning av kommunalt finansierad verksamhet[2], daterad 2020-06-04, är tänkt att ersätta tidigare antaget program för kommunalt finansierad verksamhet. Enligt kommunallagen ska kommunfullmäktige varje mandatperiod besluta om ett program med mål och riktlinjer för kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare (KL 5 kap. 3§). Riktlinjen planeras enligt uppgift att antas av kommunstyrelsen i september 2020 och av kommunfullmäktige i oktober 2020.

Riktlinjen syftar till att ge utförarna av den kommunalt finansierade verksamheten tydliga och förutsägbara förutsättningar. Detta framgår exempelvis genom kravet på kommunen som systemledare[3] att ha likvärdiga, stabila och enhetligt beskrivna ersättningssystem. Syftet med riktlinjen är även säkerställa att kommunens mål och normerande styrning får genomslag i hela den kommunalt finansierade verksamheten samt att säkerställa

---

[1] Program för kommunalt finansierad verksamhet 2017-2018. KSN 2016-1909. Ett aktiverande dokument som kommunfullmäktige fattade beslut om 2016.

[2] Riktlinje för kontroll och uppföljning av kommunalt finansierad verksamhet. *Uppsala kommun.* Daterad 2020-06-04. KSN-2020-01182.

[3] I riktlinjen används begreppet för att skilja mellan kommunen som huvudman eller *systemledare*, och kommunen som ansvarig för sig egenregi.

transparens såväl i den kommunala styrningen som i den kommunalt finansierade verksamheten men samtidigt inte påverka konkurrensmöjligheterna mellan privata utförare och kommunal egenregi.

Riktlinjen har utformats för att underlätta för externa utförare såväl som egen regi att likvärdigt utföra kommunalt finansierad verksamhet. Kommuner får enligt kommunallagen lämna över viss verksamhet till privata utförare (KL 3 kap. 12 §). Kommunen är fortfarande ansvarig gentemot invånarna för dessa verksamheter på samma sätt som för verksamhet som bedrivs i egenregi. Kommunen är också skyldig att kontrollera och följa upp den verksamhet som lämnats över till privata utförare och göra det möjligt för allmänheten att få insyn i verksamheten.

Uppsala kommuns riktlinje fastställer att nämndernas uppföljning av kommunalt finansierad verksamhet ska göras på ett likvärdigt sätt och skall redovisa uppföljningen i samband med årsredningen. Uppföljningen har tre huvudsakliga syften

- att kontrollera att verksamheten bedrivs i enlighet med kommunens mål och att verksamheten leder till förväntade effekter,
- att utgöra ett underlag i kommunens kontinuerliga arbete för att utveckla och förbättra verksamheten, samt
- att se till att verksamheten fungerar och att utkräva ansvar om så inte sker.

Utöver kommunens uppföljning ska utförare ha egna system för att upptäcka om brukare eller brukargrupper inte får sina behov tillgodosedda och för att i så fall ändra sina arbetssätt. Kommunen ska också följa upp att utförare har system för egenkontroll.

Kommunen måste kontrollera och följa upp verksamheten och se till att allmänheten får insyn i verksamheten. Kommunen ställer därför krav på utförare att svara på frågor inom angiven tidsram:

- lämna begärt underlag inom angiven tidsram,
- delta i de undersökningar, exempelvis brukarundersökningar, som begärs, samt att
- ta emot kommunen vid anmälda och oanmälda verksamhetsbesök.

Den information som kommunen begär in av en privat utförare ska ha koppling till avtalet med kommunen och till den verksamhet som utförs. Utföraren är enbart skyldig att lämna uppgifter som inte strider mot lag eller annan författning. Uppgifterna ska exempelvis inte utgöra företagshemlighet enligt Lag (2018:558) om skydd för företagshemligheter.

Kommunen ska enligt riktlinjen presentera ett urval av uppgifter från de genomförda kontrollerna och uppföljningen för invånarna för att underlätta val av utförare. Detta är kommunen skyldig att göra enligt kommunallagen på ett sakligt, relevant, jämförbart, lättförståeligt och lättillgängligt sätt.

Den kommunala verksamhetens mål och kommunens skyldighet att följa upp att verksamheten bedrivs i enlighet med målen är oberoende av om verksamheten utförs av kommunens egenregi eller av privata utförare.

Av intervjuerna framgår att samtliga granskade nämnder[4] är medvetna om dels antaget liggande program för kommunalt finansierad verksamhet, samt utveckling av riktlinjen för kommunalt finansierad verksamhet. Vid utformning av riktlinje har enligt uppgift några av förvaltningarna delgetts ett arbetsmaterial och fått möjlighet att lämna feedback men det gäller inte samtliga förvaltningar som vi har genomfört intervjuer med. Vid intervjuer med representanter från kommunledningskontoret framgår att nämnderna upplevs vara bra på uppföljning men det har varit en utmaning i fråga om gränsdragning, vilka privata utförare som berörs av riktlinjerna för kommunalt finansierad verksamhet och därmed uppföljning av upphandlingar och avtal som ska möta kraven i framtagen riktlinje. Tveksamhet föreligger om all upphandlad verksamhet ska inkluderas eller om det ska gälla främst utförare under längre tid. Enligt intervjuuppgifter har organisationen har inte hittat rätt nivå. De sociala nämnderna som arbetar med vård och omsorg har dock i högre utsträckning organisation och medarbetare som arbetar med uppföljningen.

Vid intervju med representanter från förvaltningarna uttrycks att programmet för kommunalt finansierad verksamhet har varit otydligt och det har varit svårt för förvaltningarna att utläsa hur de skulle förhålla sig till det, det fanns med andra ord utrymme för tolkning. Det framkommer också vid intervjuer att en svårighet som ses med riktlinje för kommunalt finansierad verksamhet är på vilken nivå kommunstyrelsen skall beskriva och fastställa hur uppföljningen skall genomföras, i och med att förvaltningarnas verksamhet skiljer sig åt.

3.1.2 Bedömning

Säkerställer kommunstyrelsen ett system som möjliggör att uppföljning och insyn säkerställs genom upphandling och avtal?

Revisionsfrågan bedöms i huvudsak som uppfylld.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen i huvudsak har säkerställt ett system som möjliggör att uppföljning och insyn säkerställs genom upphandling och avtal.

Under föregående mandatperiod antogs ett program för kommunalt finansierad verksamhet (2016). Ett uppdaterat program är under framtagande och planeras att antas av kommunstyrelsen (september 2020) och fullmäktige (oktober 2020). Detta uppdaterade program för innevarande mandatperiod kommer dock att benämnas riktlinje men svarar mot kravet som åligger kommunen att anta ett program under mandatperioden. Vår bedömning är att kontrollfrågan i det avseendet är uppfylld. Vi noterar samtidigt att arbete till delar kvarstår kring implementeringen och arbetet i organisationen utifrån nuvarande program och kommande riktlinje. Framförallt gäller detta definitioner och avgränsningar av vad som avses med privata utförare och vilken typ av avtal som berörs av dessa styrande dokument. Vår bedömning är att kommunstyrelsen bör säkerställa nämndernas förståelse av detta. Vidare är vår bedömning att kommunstyrelsen bör tydliggöra hur nämndernas uppföljning ska rapporteras till kommunstyrelsen (se vidare under avsnitt 3.4 rörande uppföljning och återrapportering).

[4] Socialnämnden, äldrenämnden, omsorgsnämnden samt gatu- och samhällsmiljönämnden.

3.2 Reglering av uppföljning och kontroll

Har nämnderna har i avtal eller annan form reglerat formerna för uppföljning och kontroll i förhållande till utföraren?

3.2.1 Iakttagelser

Planeringen och avsikterna kring privata utförare ska beskrivas varje år i nämndernas verksamhetsplaner och sammanställs i fullmäktiges Mål och budget. I samband med verksamhetsplaneringen ska nämnderna planera och beskriva vad uppföljningen ska omfatta och hur den ska gå till. Nämnderna ska årligen beskriva och tydliggöra relationen och fördelningen mellan egenregi och privata utförare inom ansvarsområdet. Avsikter kring den framtida inriktningen av verksamheten ska framgå, exempelvis planer på större upphandlingar och förändringar inom utbud eller inriktning av insatser. Nämndernas beskrivning återfinns i Mål och budget och beslutas av kommunfullmäktige.

Vid intervju med representanter från kommunledningskontoret framkommer att det pågår en diskussion med berörda förvaltningar avseende ändring av avtal, när krav i framtagen riktlinje ändras. Ett stort antal avtal är framtagna innan riktlinjen planeras antas och det är svårt att retroaktivt förhandla om ändring i alla berörda avtal, men det ska där så är möjligt ändras. I övrigt är kommunledningen inte involverade i avtalsformuleringar avseende reglering av former för uppföljning och kontroll i avtal i förhållande till utförare.

Samtliga förvaltningar har möjlighet, och använder i stor utsträckning, de tjänster som staben för upphandling i kommunen erbjuder. Vid samverkan mellan upphandling och en förvaltning ansvarar förvaltningen och dess representanter för att ta fram kravspecifikation till avtalet, och staben för upphandling ansvarar för att upphandling och avtal i enlighet med LOU. Enligt intervjuerna fungerar samarbetet väl mellan granskade förvaltningar och staben för upphandling. Representanterna från förvaltningarna uppger att de får bra stöd och hjälp vid upphandlingar och framtagande av avtal. Staben för upphandling har personal som arbetar riktat mot ett antal förvaltningar med liknande verksamheter. Vid varje upphandling deltar verksamhetsrepresentanter, strateg från förvaltningen och en upphandlare. Staben för upphandling har framtagna grundmallar för avtal men anpassning sker utifrån verksamhet och avtal.

Omsorgsnämnden

Omsorgsnämnden fastställer i Verksamhetsplan 2020[5] att uppföljning av verksamhetsplan och budget ska ske i samband med kommunens gemensamma uppföljningar per april, augusti och årsbokslut. Som bilaga till verksamhetsplan finns Uppföljningsplan, som tydliggör vad som ska följas upp, hur, av vem och med vilken regelbundenhet. Uppföljningsplanen beslutas av omsorgsnämnden och verkställs av tjänstepersoner på omsorgsförvaltningen. Uppföljningsplanen beskriver avtalsspecifik uppföljning:

> "Avtals- och uppdragsspecifik uppföljning genomförs med regelbundenhet genom att följa upp de insatser som individer beviljats utifrån SoL eller LSS och fokuserar på om behovet hos den enskilde är tillgodosett, vilken effekt stödet har fått för den enskilde och hur den enskilde upplever kvaliteten i utförandet. Efter en entreprenadupphandling sker uppföljning via dialogmöte inom 3

[5] Verksamhetsplan omsorgsnämnden 2020. *Uppsala kommun.* OSN-2019-0778

månader efter övertagandet med utföraren. På så sätt försäkrar sig nämnden om att utförarna har kommit igång och arbetar på det sätt som förväntas. Uppföljningsmetoderna kan se olika ut beroende på vilken typ av avtal (entreprenadupphandling, ramavtal eller avtal enligt Lag om valfrihet (LOV) som följs upp. Hur uppföljningar sker definieras i förvaltningens strategi för uppföljning. Uppföljningar för entreprenadupphandlingar sker tre gånger per avtalsperiod. För utförare inom LOV avseende daglig verksamhet sker uppföljningar två gånger per avtalsperiod. Uppföljning av nämndens ramavtal ser olika ut beroende på om nämnden avropar enstaka platser eller hela enheter. I de fall där nämnden avropat flertalet av platserna på enheten följs ramavtalet upp minst en gång per avtalsperiod."

Vidare beskrivs händelsestyrd uppföljning: "Händelsestyrda uppföljningar avser uppföljningar som inte genomförs systematiskt utan orsakas av en särskild händelse. Exempelvis:

- Upprepade händelser hos samma utförare, eller enstaka händelser där det föreligger uppenbar risk att händelse upprepas.
- Händelse av särskilt allvarlig art, t ex brist i kompetens, medvetna avsteg från avtal eller upprepade händelser i ett tydligt mönster.
- Stora negativa avvikelser i budget eller indikatorer för måluppfyllelse."

Enligt intervju med representanter från omsorgsförvaltningen skall samtliga avtal innehålla uppgifter för uppföljning. Förvaltningen uttrycker att de ofta använder sig av dialog och åtgärdsplaner med sina leverantörer, och sanktioner i specifika fall. Omsorgsförvaltningen tar i huvudsak hjälp av kommunens upphandlingsstab för formulering av uppföljning av avtal. För mer information om omsorgsnämndens reglering av uppföljning i avtal, se genomfört stickprov nedan.

Äldrenämnden

Äldrenämnden fastställer i Verksamhetsplan 2020[6] att uppföljning av verksamhetsplan och budget ska ske i samband med kommunens gemensamma uppföljningar per april, augusti och delårsbokslut per augusti och årsbokslutet. Nämnden ansvarar för att löpande följa upp och analysera utvecklingen inom sina respektive verksamhetsområden. Som bilaga till verksamhetsplan finns Uppföljningsplan för år 2020-2021, som syftar till att säkerställa äldreomsorgens kvalitet och utveckling med avseende på

- efterlevnad och följsamhet mot lagfästa mål för äldreomsorgen i Sverige
- lokala politiska mål och ambitioner
- avtalade tjänsteleveranser från lokala utförare
- individuella beslut om vård och omsorg

Uppföljningsplanen beskriver avtals- och uppdragsuppföljning:

> "Avtalsuppföljning är ett verktyg för äldreförvaltningen i Uppsala kommun att säkerställa att utförare inom äldreomsorgen utför sitt uppdrag i enlighet med de

[6] Trygghet och god livskvalitet - verksamhetsplan och budget 2020 för äldrenämnden. *Uppsala kommun.* 2019-12-17. ALN-2019-0680

avtal som tecknats mellan utföraren och kommunen. En avtalsuppföljning är också ett arbetssätt för äldreförvaltningen att säkerställa en god kvalitet i äldreomsorgen men också en metod för att kartlägga äldreomsorgens förbättrings- och utvecklingsområden. Inför varje verksamhetsår gör förvaltningen en årsplanering för sina uppföljningar. Där planeras vilka verksamheter som ska följas upp och vid vilken tidpunkt. Årsplaneringen presenteras för och godkänns av nämnden. Hur ofta uppföljning sker och hur uppföljningen går till varierar beroende på verksamhetsområde. De verksamhetsområden som följs upp är; särskilt boende, hemtjänst och hemsjukvård, dagverksamheter samt verksamheter inom öppna förebyggande insatser.

Gemensamt för alla är att en uppföljning alltid sker en tid efter att verksamheten startat upp alternativt efter ett verksamhetsövertagande. Syftet är att se om utföraren kommit igång enligt plan och att utföraren arbetar enligt avtal/uppdrag. Därefter sker planerade uppföljningar kontinuerligt under avtalstiden enligt en årsplanering som utformas vid varje årsskifte. Utöver den planerade uppföljningen finns också händelsestyrd och oanmäld uppföljning, vilken initieras vid indikationer på eventuella brister och mer akuta missförhållanden. Efter genomförd uppföljning genomförs ett analysarbete vilket utmynnar i en rapport. Om uppföljningen identifierat brister kommer krav ställas på rättelse, som regel med en tidsfrist på en månad. Vid en uppföljning görs bedömning om bristerna åtgärdats och då avslutas uppföljningen. Om bristerna kvarstår kommer bedömningarna skärpas och även sanktioner övervägas. Varje uppföljning anmäls också och redovisas till nämnden i eget ärende när den avslutats. Avtals-och uppdragsuppföljningen sammanfattas och avrapporteras även i en årsrapport till nämnden."

Äldreförvaltningen påbörjade under 2017 ett arbete med att skärpa upp avtal med privata utförare samt reglering av uppföljning och insyn. Förvaltningen arbetar med två typer av avtal, avtal enligt LOU och avtal enligt LOV. Avtal enligt LOU är få och har blivit färre under senaste åren. Vid tidpunkten för granskningen har förvaltningen två avtal enligt LOU. Vid upphandling vid LOU tar förvaltningen hjälp av staben för upphandling medan upphandling genom LOV hanteras av förvaltningen. Vid intervju med förvaltningen framkommer att de framöver planerar att än mer mäta och i och med det också reglera i avtal avseende effekt och inte enbart resultat. Det framkommer även att de ligger i startgroparna för att även lägga mer ansvar på de privata utförarna när det gäller uppföljning, och ta del av utförarnas uppföljning, snarare än att genomföra enbart egna uppföljningar av verksamheterna.

Stickprov av avtal

Inom ramen för granskningen har ett stickprov genomförts avseende reglering och uppföljning i avtal med privata utförare. Stickprovet har bestått av fyra till fem avtal per granskad nämnd[7]. Syftet med stickprovet var att fastställa om nämnderna i praktiken har reglerat insyn och uppföljning i avtal med privata utförare.

[7] omsorgsnämnden och äldrenämnden.

Resultatet visar att för omsorgsnämndens fyra granskade avtal reglerar tre av dessa uppföljningar och insyn. För äldrenämnden granskade avtal reglerar tre av fyra avtal uppföljning och insyn. Se matris nedan.

Förvaltning	Avtal	Avtalet reglerar insyn	Avtalet reglerar uppföljning
Omsorgsnämnden	1	ja	ja
	2	nej	nej
	3	ja	ja
	4	ja	ja
Äldrenämnden	1	ja	ja
	2	ja	ja
	3	ja	ja
	4	nej	nej

Skrivelserna avseende uppföljning och insyn skiljer sig mellan avtalen och mellan granskade nämnder men innefattar bland annat:

- Leverantören/utföraren ska bistå vid uppföljning utan kostnad och närvara vid planerad avtalsuppföljning.
- Beställaren har rätt till insyn i leverantörens verksamhet för att genomföra uppföljning på individ- och verksamhetsnivå.
- Uppföljning kan ske vid såväl föranmält som oanmält besök, samt kan ske via intervjuer, observationer, dokument- och journalgranskning.
- Leverantören ska vid påtalade brister upprätta en handlingsplan, delge köparen denna samt inom ramen av köparen angiven tid, åtgärda påtalade brister.

För avtalet för äldrenämnden som inte reglerar insyn och uppföljning är det ett äldre avtal som utgår 2021, som förvaltningen är medvetna om inte reglerar uppföljning i avtalet.

För avtalet avseende omsorgsnämnden omfattar avtalet insatser enligt förfrågnings-underlag som blir en del av avtalsvillkoren. I förfrågningsunderlaget finns avtalsuppföljning reglerat, men inte explicit i upprättat avtal.

3.2.2. Bedömning

Har nämnderna har i avtal eller annan form reglerat formerna för uppföljning och kontroll i förhållande till utföraren?

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

Vi noterar till att börja med att skrivelserna avseende uppföljning och insyn skiljer sig mellan avtalen och mellan granskade nämnder. Även om uppföljning och insyn regleras på olika sätt i flera av de granskade avtalen är det vår bedömning att respektive nämnd i högre grad bör eftersträva likartade, kvalitetssäkrade formuleringar för att öka tydligheten och säkra insyn och uppföljning.

Både omsorgs- och äldrenämnden har till till övervägande del i avtal eller annan form reglerat uppföljning eller insyn förhållande till utföraren. Staben för upphandling som bistår förvaltningarna vid upphandling används i stor utsträckning och säkerställer därmed reglering i avtal. Av genomfört stickprov framgår dock att samtliga granskade avtal inte har uppföljning och insyn reglerat, vilket är en brist. Det ska dock sägas att denna brist för äldrenämndens del är en kvarleva från tidigare år då det rör ett äldre, dock ännu gällande avtal, som löper till 2021. I de avtal som är mer nyligen tecknade har uppföljning och insyn reglerats, vilket framgår av ovan redovisat stickprov. Rörande avtalet för omsorgsnämnden finns ett tillhörande förfrågningsunderlag där insyn och uppföljning regleras och därmed vanligtvis utgör en del av avtalsvillkoren, men vår bedömning är att dessa delar med fördel bör behandlas explicit i respektive avtal. Av kommunens riktlinjer för privata utförare framgår att den information som kommunen begär in av en privat utförare ska ha koppling till just avtalet. Att insyn och uppföljning inte regleras i avtalet riskerar att innebära en otydlighet mellan kommunen och leverantören.

3.3 Uppföljning och kontroll

Genomförs uppföljning och kontroll av privata utförare?

3.3.1 Iakttagelser

Uppföljningsarbetet är en del av nämndens underlag för lärande och beslut, samt att säkerställa att offentligt finansierade verksamheter använder tilldelade medel på ett korrekt sätt utifrån kommunfullmäktiges Program för kommunalt finansierad verksamhet. Uppföljningen ska således säkerställa att nämnden erhåller tjänster utifrån ställda krav i avtal och uppdrag och att det råder konkurrensneutralitet mellan utförarna inom både offentlig och enskild regi.

Syftet med uppföljning är att säkerställa att nämndens verksamheter, oavsett regi, lever upp till ställda krav. Syftet är också att garantera insyn och transparens i beslutsprocesser och att medborgare och brukare upplever att erbjudna insatser/tjänster motsvarar behoven och håller en hög kvalitet i förhållande till både lagstiftning och den enskildes behov. Uppföljningen ska också visa på om verksamheterna styr i avsedd riktning och säkerställa att utveckling sker i enlighet med politiska beslut och viljeinriktningar.

Representanter från kommunledningskontoret upplever att genomförande av uppföljning och kontroll har förbättrats de senaste åren. De uttrycker vid intervju att flera förvaltningar har byggt upp kvalitetsfunktioner som arbetar med analys och uppföljning.

Omsorgsnämnden

Av omsorgsnämndens uppföljningsrapport[8] för 2019 framgår att förvaltningen har genomfört ett flertal uppföljningar under 2019 inom nämndens olika avtalsområden. De verksamhetsövergripande uppföljningarna är riktade uppföljningar inom olika områden. Dessa uppföljningar görs för att få en strukturell överblick över nämndens verksamheter. Förvaltningen har genomfört uppföljningar både utifrån händelser och utifrån löpande uppföljningsarbete.

Avtalsspecifik uppföljning sker genom bland annat att biståndshandläggare regelbundet följer upp de insatser som individer beviljats utifrån SoL eller LSS. Efter en entreprenad-upphandling genomför avdelningen för systemledning en uppföljning via dialogmöte med utföraren inom tre månader efter övertagandet. Syftet med tremånadersuppföljningen är att följa upp utförarens övertagande- och uppstartsprocess i samband med övertagande av drift av nya boenden.

Under 2019 genomfördes tremånadersuppföljningar på följande enheter nedan. Under 2019 föll 15 avtal inom ramen för tre-månaders uppföljning.

1. Attendo LSS AB: Bälinge-Ekeby, Hjortrongatan, Södra Tibblevägen 12, Järnmalmsvägen
2. BAMU AB: Gotlandsresan 178
3. Humana LSS AB: Jälla, Carl von Linné, Gränbyvägen, Kungsängstorg
4. Nytida AB: Mariedalsgatan, Linvägen, Stålgatan 39, Stålgatan 37
5. Polstjärnan AB: Brudlåtsvägen 20

De områden som följdes upp var tillstånd från IVO, hälso-och sjukvård, övertagande-process, hur uppstarten av verksamheten gått, planerad kompetensutveckling för personal samt egenkontroll. Utförarna rapporterade om att övertagandena löpt på bra, och förvaltningen gjorde samma bedömning. I samband med de uppföljningar som genomförts har olika förbättringsområden identifierats, och förvaltningen har även aktivt arbetat med åtgärder utifrån detta under 2020:

- Gemensamt uppföljningsmaterial för biståndshandläggare och strateger, samt utveckling av samarbetsformer.
- Bestämda fokusområden och systematiska uppföljningar utifrån fokusområden.
- Utveckla avvikelserapporteringen
- Utveckling av vitestrappa

Vidare har omsorgsförvaltningen genomfört följande behovsbaserade uppföljningar:

Område/Verksamhet	**Antal uppföljningar**
Personlig assistans avseende tillståndshavarens lämplighet	2
Daglig verksamhet avseende fakturering	11
Ledsagning avseende tillståndskrav för ledsagarservice	2
Enhetsspecifik uppföljning	5

[8] Uppföljningsrapport 2019. *Uppsala kommun.* 2020-01-23

Vid intervju med omsorgsförvaltningen framkommer att uppföljning pågår kontinuerligt. De arbetar med flera typer av uppföljning, såsom ekonomisk uppföljning månadsvis, kvalitetsuppföljningar, individuell uppföljning av handläggare samt samtliga nya avtal följs upp efter tre månader. Omsorgsförvaltningen har interna arbetsmaterial som planerar årets uppföljningar, som revideras löpande utifrån vad som upptäcks i verksamheten samt indikatorer som förvaltningen tar emot. Kvalitetsredovisningen som sammanställs årligen sammanfattar årets genomförda uppföljningar samt aktiviteter som genomförs, men saknar djupgående analys av vad som framkommit vid uppföljningarna. Omsorgsförvaltningen har genomfört ett flertal uppföljningar under 2019 inom nämndens olika avtalsområden. Uppföljningarna har resulterat i utbildningsinsatser, förbättrade och tydliggjorda rutiner för hälso-och sjukvård, men även bättre samarbetsformer för uppföljningar. Uppföljningarna har även lett till att 15 avtal har hävts med två olika utförare och att en utförare har fått en erinran. Därutöver har förvaltningen ställt återkrav av felaktigt utbetald ersättning till åtta olika utförare.

Äldrenämnden

Äldrenämnden antog 2020-02-27 Årsrapport avtals- och uppdragsuppföljningar 2019[9]. Uppföljningarna handlar består ofta av intervjuer med ledning och personal ute i verksamheten, analys och bearbetning av material, sammanställning av rapport och åtgärdsredovisning. Under 2019 genomfördes avtals- och uppdragsuppföljningar på 12 vård- och omsorgsboenden varav hälften drivs av externa utförare. Inom hemtjänst och hemsjukvård genomfördes uppföljningar på 14 enheter, merparten i extern drift. Av 12 genomförda uppföljningar på vård- och omsorgsboenden framkom avvikelser gentemot avtal eller uppdrag, det vill säga brister, i 10 av dessa. Av de 14 genomförda uppföljningar inom hemtjänst och hemsjukvården framkom brister i 9 verksamheter.

Äldreförvaltningen genomför uppföljning i enlighet med en uppföljningsplan som planerar i två-årsperioder. Fokus under 2020 avseende hemtjänst och hemsjukvård är uppföljning av egenregins verksamheter medan fokus under 2019 varit de större externa företagens verksamheter. Plan för uppföljning avser både privat och extern regi, och förvaltningen arbetar för att få en konkurrensneutralitet och uppföljningsarbetet ska vara samma oavsett om det är privat eller extern regi. Plan för uppföljning tas fram av förvaltningen men beslutas av nämnden.

Uppföljning sker både planerat och vid behov. Det genomförs via intervjuer med personal och ledning, och observationer av verksamheter vilket resulterar i en uppföljningsrapport för verksamheten. Om brister påvisas delges utföraren och får en tidsram för att åtgärder skall implementeras. Efter satt tidsram genomförs en uppföljande observation för att säkerställa att brister har åtgärdats inom verksamheter. Tidigare var förvaltningen ofta med och tog fram åtgärdsplaner åt och tillsammans med utföraren, något som har ändrats så att idag är det utförarens ansvar att ta fram åtgärdsplaner och förvaltningen följer enbart upp det. Vid-behovs-uppföljningar kan ske utifrån indikationer från personal, brukare eller anhöriga. Vid dessa tillfällen sker observationer och besök vid

[9] Årsrapport avtal- och uppdragsuppföljningar 2019. *Uppsala kommun.* 2020-02-27. ALN-2020-00109.

verksamheten oanmält. Om brister påträffats, och åtgärdats av verksamheten i fråga, skrivs det in i uppföljningsrapporten som sedan avslutas.

Vidare har äldreförvaltningen genomfört följande behovsbaserade uppföljningar:

Område/Verksamhet	Antal uppföljningar
Hemtjänst och hemsjukvård	14
Vård- och omsorgsboende	12
Korttidsboende	2
Vård- och omsorgsboende övertagandeuppföljningar	4

3.3.2 Bedömning

Genomförs uppföljning och kontroll av privata utförare?

Revisionsfrågan bedöms som i huvudsak uppfylld.

Omsorgsnämnden och äldrenämnden genomför uppföljning och kontroll av privata utförare med regelbundenhet och utifrån upprättad struktur. Båda nämnderna har struktur i form av uppföljningsplan och uppföljningsrapport som redovisar genomförd uppföljning och kontroll.

Genomförande skiljer sig mellan verksamheter, men både planerad och behovsbaserad uppföljning genomförs. Vidare arbetar både omsorgs- och äldreförvaltningarna med strukturell uppföljning av nya avtal efter tre månader.

3.4 Återrapportering till nämnd

Säkerställer nämnderna återrapportering av vad genomförd kontroll och uppföljning visar?

3.4.1 Iakttagelser

I samband med verksamhetsplaneringen ska nämnderna årligen beskriva och tydliggöra relationen med egenregi och privata utförare inom ansvarsområdet. Avsikter kring den framtida inriktningen av verksamheten ska framgå, exempelvis planer på större upphandlingar och förändringar inom utbud eller inriktning av insatser. Nämnderna ska också visa hur uppföljningen av verksamheten ska ske och hur nämnden ska tillgodose insyn i den verksamhet som lämnats över till privata utförare[10]. I riktlinje för kommunalt finansierad verksamhet ska förvaltningarna i kommunen sammanfatta och redovisa för nämnden avtals- och uppdragsuppföljning i en årsrapport.

Utifrån kommunallagen ska kommunstyrelsen rapportera till kommunfullmäktige avseende avtalssamverkan med privata utförare. Efter genomförd granskning kan konstaterats att en sådan rapportering inte sker separat och inte heller i årsredovisningen 2019 redovisas uppföljning av avtalssamverkan. Under intervjuerna har det vidare varit otydligt hur kommunstyrelsen utifrån sin uppsikt följer upp hur nämnderna sköter sin

[10] Program för kommunalt finansierad verksamhet. *Uppsala kommun.* KSN 2016-1909

uppföljning och vad den visar. Uppföljningen och kontrollen av privata utförare är inte särskilt synlig i nämndernas delårsrapport eller årsredovisning. Från centralt håll noteras att det mestadels rör sig om uppföljning av inriktningsmål och nämndernas olika uppdrag. Detta är enligt intervjuer ett utvecklingsområde. Vidare uttrycks att nämndernas rapporteringar bör ha mer fokus på analys och effekter istället för att redogöra för vad som har gjorts. Kommunstyrelsen har inte heller begärt in specifik uppföljning av privata utförare från nämnderna, vilket också bekräftas i intervjuer med såväl centrala tjänstemän som företrädare för nämnderna.

Omsorgsnämnden

Vid intervju med representanter från omsorgsförvaltningen framgår att nämnden fokuserar på avtalsuppföljning. Under den senaste mandatperioden har förvaltningen behövt häva ett antal avtal, vilket blivit en viktig fråga för nämnden. Vidare arbetar förvaltningen tillsammans med nämnden under en årlig strategidag för att arbetar fram verksamhetsplan däribland avtalsuppföljningsplan. Under strategidagen framkom också enligt uppgift en önskan från nämnden att arbeta än mer behovsbaserat än regelbundet avseende avtalsuppföljning.

Förvaltningens löpande rapportering till nämnd över genomförd uppföljning är inte på detaljnivå, utan är en mer övergripande beskrivning av vad som genomförts. En uppföljningsrapport tas fram årligen till nämnden varvid genomförda uppföljningar redovisas samt planerat utvecklingsarbete utifrån resultat[11].

Äldrenämnden

Äldreförvaltningen tar årligen fram en årsrapport avtals- och uppdragsuppföljningar. Rapporten fastställer särskilda händelser under året, uppföljningsmetoder, resultat, en diskussion av resultat samt förslag på åtgärder. Det sker också en muntlig redovisning per halvår till nämnden från förvaltningsledningen, där genomförda uppföljningar redovisas samt vad som upptäckts vid dessa.

Vidare delges nämnden samtliga uppföljningsrapporter förvaltningen har tagit fram vid uppföljningar per verksamhet.

Genomgång av protokoll

Inom ramen för granskningen har en genomgång gjorts av protokoll för omsorgs- och äldrenämnden under perioden maj 2019 till maj 2020. Avseende omsorgsnämnden informeras nämnden dels med information från förvaltningen, en stående punkt på agendan, dels vid särskilda punkter vid behov. Under de granskade 11 mötets protokoll har avtalsuppföljning protokollförts sex gånger. Omsorgsnämnden informeras från nämndens arbetsutskott som innefattar beslut om förfrågningsunderlag och tilldelningsbeslut. Vidare informeras även nämnden avseende kommande förslag på upphandlingsärende, samverkanspartners agerande avseende privata utförare samt händelser av verksamheter som sköts av privata utförare som påverkar nämndens och dess ansvar, såsom konkurs av privat utförare.

---

[11] Uppföljningsrapport 2019. *Uppsala kommun, omsorgsförvaltningen.* 2020-01-23.

Vid äldrenämnden sker rapportering till nämnden dels under punkten Förvaltningsdirektören informerar, en stående punkt i agendan, dels vid behov med specifika avtalsuppföljningar och avtalsinformation. Under 12 granskade protokoll protokollförs avtalsuppföljning 14 gånger. Äldrenämnden får information varje gång en avtalsuppföljning av avslutats med en fullständig uppföljningsrapport, samt vid upptäckta brister vid uppföljningar som leder till hävning av avtal, något som nämnden beslutar om.

3.4.2 Bedömning

Säkerställer nämnderna återrapportering av vad genomförd kontroll och uppföljning visar?

Revisionsfrågan bedöms som i huvudsak uppfylld för omsorgsnämnden respektive äldrenämnden.

I all väsentlighet säkerställer nämnderna återrapportering av vad genomförd kontroll och uppföljning visat, specifikt med årliga uppföljningsrapporter. Omsorgsnämnden får löpande information men inte i på detaljnivå utan det ges fördjupad information vid brister och avvikelser redovisas till nämnden. Äldrenämnden tar del av varje avslutad uppföljningsrapport som baseras på uppföljningen av respektive utförare.

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld för kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen har tydliggjort ramarna för nämndernas uppföljning och återrapportering, men vi bedömer att det är oklart hur kommunstyrelsens egen uppsikt och uppföljning av avtalssamverkan sker. Vidare saknas en systematik för hur kommunstyrelsen följer resultatet av nämndernas kontroll och uppföljning av privata utförare. Vår bedömning är att kommunstyrelsen kan stärka sin uppsikt av hur nämnderna kontrollerar och följer upp privata utförare.

3.5 Aktivt beslutsfattande

Agerar nämnderna i förekommande fall genom aktivt beslutsfattande utifrån den uppföljning och kontroll som de tagit del av?

3.5.1 Iakttagelser

Vid protokollsgenomgång och intervjuer framkommer att återrapportering till nämnderna i all väsentligt är tillfredsställande. Under våren 2020 har rapportering till nämnd, och uppföljning av avtal inte skett i enlighet med planering i och med rådande pandemi för flera av förvaltningarna. För förvaltningarna som detta avser har planer tagits fram för att under hösten 2020 komma i fas.

Kommunledningskontoret upplever att nämnderna arbetar förekommande, och det finns flera exempel på att avtalsuppföljningar påvisar brister och nämnden fattar utifrån det beslut för passande åtgärder. Det är begränsat med information som når kommunstyrelsen, ansvaret ska ligga hos nämnderna och kommunstyrelsen förlitar sig enligt uppgift på att nämnderna tar sitt ansvar och har inga upparbetade former för hur nämnderna ska rapportera detta till dem eller fullmäktige.

De olika förvaltningarna har olika delegationsordningar avseende vad förvaltningen kan göra med privata utförare om brister påvisas vid uppföljningar. På äldreförvaltningen kan förvaltningspersonal exempelvis delge vite eller andra skärpta krav till utföraren, även

sanktioner utifrån framtagen sanktionstrappa. Om ett avtal behöver hävas är det enbart nämnden som kan fatta beslut om detta utifrån information om ärendet från förvaltningen. Under senaste 12 månaders perioden har nämnden fattat två beslut om hävning av avtal med privata utförare efter påvisade brister vid uppföljning genomförd av förvaltningen.

Vid omsorgsnämnden fattar nämndens upphandlingsutskott beslut om förfrågningsunderlag, tilldelningsbeslut samt hävning av avtal[12].

3.5.2 Bedömning

Agerar nämnderna i förekommande fall genom aktivt beslutsfattande utifrån den uppföljning och kontroll som de tagit del av?

Revisionsfrågan bedöms som i huvudsak uppfylld för omsorgsnämnden och äldrenämnden.

Nämnderna agerar i all väsentligt i förekommande fall genom aktivt beslutsfattande utifrån den uppföljning och kontroll som den tagit del av.

Det bör dock noteras att kommunstyrelsen saknar upparbetade former för att ha uppsikt och kontroll av hur nämnderna säkrar uppföljning och insyn i privata utförare (se bedömning i avsnitt 3.4.2).

3.6 Tidigare granskningar

Har åtgärder vidtagits av tidigare granskade nämnder med anledning av tidigare granskning inom området (2017 respektive 2018)?

3.6.1 Iakttagelser

2017 och 2018 genomförde revisorerna granskningar av kontroll och uppföljning av privata utförare i Uppsala kommun. Granskningarna kommer kortfattat att beskrivas nedan.

Omsorgsnämnden

Från 2017 års rapport var det övergripande syftet att bedöma hur omsorgsnämnden styr och kontrollerar verksamhet som bedrivs av privata utförare på uppdrag av nämnden samt vilka förutsättningar som finns. Vidare syftar granskningen till att kartlägga vilken riskanalys nämnden gör beträffande utförarnas förmåga att fullgöra sina avtal samt bedöma vilken beredskap nämnden upprätthåller för att kunna hantera en situation där en utförare inte kan fullgöra sina avtal.

I granskningen konstateras att uppföljningsarbetet inom omsorgsnämnden är föremål för utveckling, och att det finns brister i efterlevnaden av gällande system och rutiner för kontroll och uppföljning av verksamhet som utförs av externa utförare. De identifierade bristerna handlar främst om brister i den administrativa hanteringen av uppföljningen, snarare än om brister i själva uppföljningsarbetet.

[12] Delegations- och arbetsordning för omsorgsnämnden. 2020-06-16. Diarienummer OSN-2020-0042.

I det följande redovisas respektive rekommendationerna i granskningen 2017 samt de åtgärder som nämnden har vidtagit:

1. *Omsorgsnämnden bör inför antagandet av 2018 års verksamhetsplan säkerställa att beskrivningarna av uppföljningsarbetet fullt ut svarar mot avsikterna i fullmäktiges program för kommunalt finansierad verksamhet.*

   Förvaltningen arbetar med uppföljningsplan, som återfinns i verksamhetsplanen. Tidigare fanns uppföljningsplaner men de har utvecklats av förvaltningen, särskilt med vilka frekvenser uppföljningar genomförs.

2. *Omsorgsnämnden bör ange en tydligare målsättning beträffande frekvensen på avtalsuppföljningar.*

   Förvaltningen möter idag upp förändrad frekvens avseende uppföljning. Tidigare fanns inga frekvenser angivna, nu finns frekvenser fastställda till årligen för individuell uppföljning och efter tre månader för nya avtal, samt kontinuerligt avseende ekonomisk uppföljning.

3. *Omsorgsnämnden bör ha dokumentation av vilka avtalsuppföljningar som faktiskt genomförs och vilka av de planerade avtalsuppföljningarna som inte genomförs.*

   I förvaltningens uppföljningsrapport finns nu beskrivet vad som genomförts av planerade uppföljningar, och vad som framkommit. För 2020 års uppföljningsplan har beslut ej fattats av nämnden avseende uppföljningsplan på grund av rådande Covid-19 utbrott. Uppföljningsplanen har i och med detta reviderats, och kommer fortsätta att revideras under hösten 2020, med bland annat andra metoder för uppföljning, såsom digital uppföljning istället för att vara på plats i verksamheten.

4. *Omsorgsnämnden bör säkerställa att samtliga utförare, i relevanta delar, får likvärdig information. Denna rekommendation ges med anledning av att omsorgsnämnden avser att, åtminstone delvis, informera egenregin respektive de externa utförarna i olika forum.*

   För att säkerställa att samtliga utförare får likvärdig information har förvaltningen arbetat med utförar-web och utförar-möten. Utförarmöten har de genomfört det senaste året med fokus på olika verksamhetsområden, då privata och interna utförare får träffas och förvaltningen kan hämta in synpunkter och förbättringar. Huvudsakligt informationsflöde är idag utförarwebben.

Äldrenämnden

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma hur äldrenämnden styr och kontrollerar verksamhet som bedrivs av privata utförare på uppdrag av nämnden samt vilka förutsättningar som finns för detta. Vidare syftar granskningen till att kartlägga vilken riskanalys nämnden gör beträffande utförarnas förmåga att fullgöra sina avtal samt bedöma vilken beredskap nämnden upprätthåller för att kunna hantera en situation där en utförare inte kan fullgöra sina avtal.

I granskningen konstaterades KPMG att uppföljningsarbetet är föremål för utveckling. Den övergripande bedömningen är att det finns brister i efterlevnaden av gällande system och rutiner för kontroll och uppföljning av verksamhet som utförs av externa utförare. Bristerna är av olika karaktär och omfattning, varav vissa brister enligt bedömning är av allvarlig karaktär. Att brister har kunnat förekomma i den utsträckning som varit fallet inom äldrenämndens verksamhet tyder på en bristande intern kontroll hos nämnden. Enligt bedömning är nämndens uppföljning av den interna kontrollen i behov av utveckling, inte minst riskidentifiering och riskanalys.

I det följande redovisas respektive rekommendationerna i granskningen 2017 samt de åtgärder som nämnden har vidtagit:

1. *Äldrenämnden ska säkerställa att uppföljningsarbetet hanteras i enlighet med fullmäktiges och nämndens egna styrdokument.*

   Uppföljningsarbetet hanteras idag i enlighet med fullmäktiges och nämndens styrdokument, genom att ta fram en övergripande uppföljningsplan, som revideras årligen, där plan för uppföljning av alla verksamheter framkommer. Planen innefattar uppföljning av individ, avtal och ekonomisk uppföljning.

2. *Äldrenämnden bör utveckla uppföljningen av den interna kontrollen, inte minst riskidentifiering och riskanalys. I sammanhanget vill vi påpeka att vi anser det vara viktigt att nämndens politiker aktivt deltar i riskanalysen.*

   Förvaltningen har tillsammans med nämnden genomfört workshops för att arbeta mer med riskidentifiering och riskanalys. Senaste workshopen ägde rum hösten 2019.

3. *Äldrenämnden bör utarbeta rutiner för hur resultatet av den så kallade tertialuppföljningen ska tas om hand.*

   Rekommendation tre är en punkt som förvaltningen har valt att pausa arbetet med. Förvaltningen har svårighet att finna syftet med rekommendationens innehåll. Tidigare begärde förvaltningen in stora mängder material från privata utförare, men hade ingen struktur för hur det insamlade materialet skulle analyseras eller användas. Förvaltningen har stoppat insamlingen av material, tills dess att de kommit fram till och tagit beslut om vad insamlat material skall användas till.

4. *Äldrenämnden bör ta fram en tydligare uppföljningsplan än vad som är fallet i dagsläget. Förutom att det av uppföljningsplanen bör framgå när olika uppföljningar är planerade anser vi att det bör registreras vilka uppföljningar som faktiskt genomförs och vilka som inte genomförs samt, i förekommande fall, orsak till att en planerad uppföljning inte genomförs.*

   Uppföljningsplan som tas fram idag är idag framarbetade av förvaltningen och beslutas av nämnden. De har tydliggjort både övergripande uppföljning samt avtalsspecifik uppföljning.

5. *Äldrenämnden bör initiera en utredning av orsakerna till den höga personal-omsättningen inom Avdelningen för avtal och marknad. Med anledning av de risker vi ser med den höga personalomsättningen menar vi också att nämnden med stor*

noggrannhet bör följa den fortsatta utvecklingen samt säkerställa att kompetens och övriga resurser inom avdelningen är tillräckliga för att fullfölja det uppdrag de har.

En analys av orsaker till hög personalomsättning genomfördes under 2017 av den nye avdelningschefen och personalomsättningen har minskat. Under de senaste tre åren har bara två medarbetare slutat och 1 gått i pension, vilket är en minskning sedan 2017/2018 och tidigare genomförda granskningar.

6. *Äldrenämnden bör i tillämpliga delar involvera de privata utförarna i det löpande uppföljningsarbetet inom ramen för kommunens målstyrning.*

   Förvaltningen arbetar löpande med att i större utsträckning involvera de privata utförarna i det löpande uppföljningsarbetet. Detta genomförs bland annat genom branschråd, samt en utförare-web som informerar om förändringar eller liknande.

7. *Äldrenämnden bör i samtliga förfrågningsunderlags- och avtalsmallar snarast genomföra den typen av förtydliganden som skett i mallen för förfrågnings- underlag/avtal för särskilt boende utifrån LOU när det gäller situationer där en utförare inte kan fullgöra sitt avtal.*

   Förfrågningsunderlags- och avtalsmallar har uppdaterats för att förtydliga avseende situationer där en utförare inte fullgör sitt avtal. Tidigare var avtalen mer varierande och förvaltningen har enligt uppgift arbetat med att likställa dem. Våra stickprov av avtal visar också att senare avtal är mer likartade än vad som är fallet för äldre avtal.

Socialnämnden och Gatu- och samhällsmiljönämnden

Det övergripande syftet med granskningen är att granska hur kommunen säkerställer en ändamålsenlig kontroll och uppföljning av privata utförare.

Övergripande bedömning är att det finns övergripande styrdokument samt rutiner och riktlinjer för upphandling samt kontroll och uppföljning av privata utförare. KPMG ser dock att det saknas dokumenterade rutiner och riktlinjer i de nämnder vi granskat. Bedömning är vidare att nämnderna i sina årliga verksamhetsplaner inte lever upp till de krav som lyfts fram i Program för kommunalt finansierad verksamhet. I programmet framgår att nämnderna årligen, i samband med verksamhetsplaneringen, ska beskriva och tydliggöra relationen med egenregi och privata utförare inom ansvarsområdet.

I det följande redovisas respektive rekommendationerna i granskningen 2018 samt de åtgärder som nämnderna har vidtagit:

Rekommendation	Gatu- och samhällsmiljö-nämnden	Socialnämnden
1. *Gatu- och samhällsmiljönämnden samt Socialnämnden bör fastställa interna rutiner och riktlinjer med utgångspunkt i de kommunövergripande riktlinjerna för att tydliggöra och effektivisera upphandlingsarbetet samt uppföljning av privata utförare.*	Interna rutiner har tagits fram, och revideras efter behov.	Interna rutiner har tagits fram inom ramen för förvaltningens kvalitetsledningssystem. Det finns en steg-för-steg riktlinje, som senast reviderades under sommaren 2020.
2. Socialnämnden och gatu- och samhällsmiljönämnden bör årligen fastställa en uppföljningsplan. I uppföljningsplanen bör det framgå vilka uppföljningar som ska genomföras under kommande år. Förutom att det av uppföljningsplanen bör framgå när olika uppföljningar är planerade anser vi att det bör registreras vilka uppföljningar som faktiskt genomförs och vilka som inte genomförs samt, i förekommande fall, orsak till att en planerad uppföljning inte genomförs.	Uppföljningsplan tas fram årligen, och den årliga redovisningen visar status av vad som genomförs och vad som framkommit.	Uppföljningsplan tas fram årligen, och den årliga redovisningen visar status av vad som genomförs och vad som framkommit.
3. Socialnämnden bör se över metod för granskning gällande den interna kontrollen, dvs, inte endast använda sig av stickprovskontroller utan göra mer riktade kontroller baserade på en riskbedömning i syfte att ytterligare förbättra den interna kontrollen avseende upphandling och avtal.	Ej tillämpligt, avser enbart socialnämnden.	Årligen genomförs en riskbedömning som ligger till grund för den interna kontrollen avseende upphandling och avtal. De arbetar kontinuerlig med internkontrollarbetet och har dels en randomiserad stickprovsdel som ingår i förvaltningens internkontroll samt en del av uppföljning som baseras på prioriteringar och händelser inom verksamheten.

3.6.2 Bedömning

Revisionsfrågan bedöms som i huvudsak uppfylld.

De rekommendationer som lämnats till nämnderna i tidigare genomförda granskningar har till stor del tagits i beaktande och föranlett åtgärder.

4. Revisionell bedömning

Vår samlade revisionella bedömning är att nämnderna i huvudsak säkerställer i en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare samt att åtgärder har vidtagits med anledning av tidigare granskningar.

Vår bedömning är att insyn och uppföljning bör behandlas explicit i de avtal som tecknas, även om dessa delar regleras i förfrågningsunderlaget. Av kommunens riktlinjer för privata utförare framgår att den information som kommunen begär in av en privat utförare ska ha koppling till just avtalet. Om insyn och uppföljning inte regleras i avtal riskerar det att innebära en otydlighet mellan kommunen och leverantören.

När det gäller kommunstyrelsen är vår samlade revisionella bedömning att de delvis säkerställer en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare.

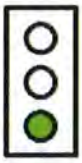
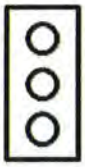
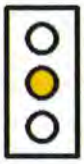
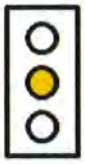
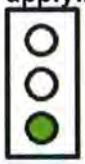
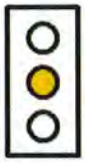
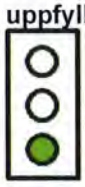
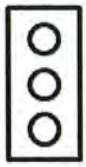
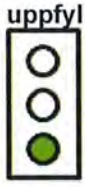
Kommunstyrelsen har tydliggjort ramarna för nämndernas uppföljning och återrapportering och har tagit fram program för detta föregående mandatperiod och har ett nytt program (benämnt riktlinje) på gång att beslutas under hösten, vilket möter kravet för innevarande mandatperiod. Vi bedömer emellertid att det inte är tillräckligt tydliggjort hur kommunstyrelsens egen uppsikt och uppföljning av avtalssamverkan sker. Vidare saknas en systematik för hur kommunstyrelsen följer resultatet av nämndernas kontroll och uppföljning av privata utförare. Kommunstyrelsen bör därmed stärka sin uppsikt av hur nämnderna kontrollerar och följer upp privata utförare.

De rekommendationer som lämnats till nämnderna i tidigare genomförda granskningar har till stor del tagits i beaktande och föranlett åtgärder.

Rekommendationer

- Kommunstyrelsen bör stärka sin uppsikt av hur nämnderna kontrollerar och följer upp privata utförare. I detta bör tydliggöras hur nämndernas uppföljning ska rapporteras till kommunstyrelsen.
- Kommunstyrelsen bör tydliggöra vad som avses med privata utförare av kommunalt finansierad verksamhet och säkerställa samsyn och förståelse för detta i nämnderna.
- Respektive nämnd bör ta fram en struktur för rapportering till nämnd avseende privata utförare, med fastställd frekvens på rapportering, utöver årlig uppföljningsrapport.
- Kommunstyrelsen bör tydliggöra sin uppsikt gällande avtalssamverkan samt ta fram en rutin som möter kommunallagens krav på årlig återrapportering till kommunfullmäktige om kommunens avtalssamverkan.

5. Bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfrågor	Bedömning kommunstyrelsen	Bedömning omsorgsnämnden	Bedömning äldrenämnden
Säkerställer kommunstyrelsen ett system som möjliggör att uppföljning och insyn säkerställs genom upphandling och avtal?	**Uppfyllt** 	**Ej tillämpbart** 	**Ej tillämpbart**
Har nämnderna har i avtal eller annan form reglerat formerna för uppföljning och kontroll i förhållande till utföraren?	**Ej tillämpbart**	**Delvis uppfyllt** 	**Delvis uppfyllt** 
Genomförs uppföljning och kontroll av privata utförare?	**Ej tillämpbart**	**I huvudsak uppfyllt**	**I huvudsak uppfyllt** 
Säkerställer nämnderna återrapportering av vad genomförd kontroll och uppföljning visar?	**Delvis uppfyllt** 	**I huvudsak uppfyllt** 	**I huvudsak uppfyllt**
Agerar nämnderna i förekommande fall genom aktivt beslutsfattande utifrån den uppföljning och kontroll som de tagit del av?	**Ej tillämpbart** 	**I huvudsak uppfyllt** 	**I huvudsak uppfyllt**

18 september 2020

Lena Salomon

Uppdragsledare

Tobias Bjöörn

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 mars 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Uppsala kommun

Datum:
2020-10-23

Diarienummer:
KRN-2020-00015

KOMMUNREVISIONEN
Missivbrev

Mottagare:

Kommunstyrelsen
Gatu- och samhällsmiljönämnden
Omsorgsnämnden
Utbildningsnämnden
Äldrenämnden

Kommunfullmäktige, för kännedom

Granskning av strategisk kompetensförsörjning

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska huruvida kommunstyrelsen, gatu- och samhällsmiljönämnden, utbildningsnämnden, omsorgsnämnden och äldrenämndens åtgärder avseende personal- och kompetensförsörjning är ändamålsenliga.

Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Vår granskning visar att Uppsala kommun i flera avseenden bedriver ett väl fungerande arbete vad gäller personal- och kompetensförsörjning. Vår granskning visar att det finns en tydlig ansvarsfördelning avseende personal- och kompetensförsörjning. Vidare framgår att det finns erfarenhetsutbyte mellan nämnderna i frågan om personal- och kompetens-försörjning.

Granskningen visar även att det finns etablerade samarbeten med universitet och högskolor samt att aktiviteter genomförs för att stärka kommunens varumärke som arbetsgivare.

Vår granskning visar dock att det finns ett förbättringsutrymme vad gäller mål och strategier för personal- och kompetensförsörjningen där vi ser ett behov av en kommungemensam struktur för att säkerställa ett enhetligt arbete i planeringen av kompetensförsörjningen. Vi anser även att det finns behov av att förbättra uppföljningen av personal- och kompetens-försörjningen. Detta genom att säkerställa att kompetensförsörjningsplaner upprättas, utformas och följs upp inom samtliga nämnder.

Mot ovanstående bakgrund gör vi den sammanfattande bedömningen att kommunstyrelsen och nämnderna *inte helt säkerställer* att åtgärder avseende personal- och kompetens-försörjning är ändamålsenliga.

Postadress: Uppsala kommun, kommunrevisionen, 753 75 Uppsala
Telefon: 018-727 11 32 (Kansli)
E-post: kommunrevisionen@uppsala.se
www.uppsala.se

Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa en kommunövergripande och enhetlig struktur för kompetensförsörjningsarbetet där prognoser, behov, mål, aktiviteter och uppföljningar framgår.
- Säkerställa att prognoser och planering av det långsiktiga kompetensförsörjningsarbetet genomförs regelbundet exempelvis för kompetensförsörjningsbehovet på 5-10 år.
- Säkerställa att aktiviteter för kommunens arbetsgivarvarumärke är förankrade och kommunicerade i de olika förvaltningarna.
- Säkerställa att samverkan mellan universitet och högskolor inkluderas i det strategiska kompetensförsörjningsarbetet.

Utifrån de bedömningar och iakttagelser som gjorts inom ramen för granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen *och* nämnderna att:

- Säkerställa att avgångssamtal genomförs och dokumenteras som ett underlag till arbetet med att utveckla kompetens-försörjningsarbetet.
- Säkerställa att kompetensförsörjningsplaner upprättas.
- Säkerställa en systematisk och strukturerad uppföljning och av kompetensförsörjningsplanerna.
- Tydliggöra möjligheter till kompetensutveckling och karriärmöjligheter.
- Upprätta ett formaliserat erfarenhetsutbyte mellan förvaltningarna i syfte att kartlägga och sprida goda exempel.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendation från kommunstyrelsen, gatu- och samhällsmiljönämnden, utbildningsnämnden, omsorgsnämnden och äldrenämnden senast 2021-02-26 till kommunrevisionen@uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com.

För kommunrevisionen

Per Davidsson, ordförande

Granskning av strategisk kompetens-försörjning

Uppsala kommuns revisorer

Oktober 2020

Carl-Gustaf Folkesson
Lena Salomon
Kim Ivarsson

pwc

Revisionsrapport

Innehållsförteckning

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.	**Iakttagelser och bedömningar**	**7**
2.1.1.	**Mål och strategier för personal- och kompetensförsörjning**	7
2.1.2.	Iakttagelser	7
2.1.3.	Bedömning	10
2.1.4.	**Roller och ansvar avseende personal- och kompetensförsörjning**	11
2.1.5.	Iakttagelser	11
2.1.6.	Bedömning	12
2.1.7.	**Erfarenhetsutbyte mellan nämnderna**	12
2.1.8.	Iakttagelser	12
2.1.9.	Bedömning	14
2.1.10.	**Åtgärder och uppföljningar avseende kompetensförsörjning**	14
2.1.11.	Iakttagelser	14
2.1.12.	Bedömning	17
2.1.13.	**Samarbeten med universitet och högskolor**	17
2.1.14.	Iakttagelser	17
2.1.15.	Bedömning	18
2.1.16.	**Aktiviteter för att utveckla kommunens varumärke som arbetsgivare**	18
2.1.17.	Iakttagelser	18
2.1.18.	Bedömning	20
2.1.19.	**Övriga iakttagelser**	20
3.	**Bedömningar utifrån revisionsfråga**	**21**
3.1.	Bedömningar mot revisionsfråga	21

pwc

4. Bilagor – Enkätfrågor 23

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna genomfört en granskning som syftat till att bedöma huruvida kommunstyrelsens, gatu- och samhällsmiljönämndens, utbildningsnämndens, omsorgsnämndens och äldrenämndens åtgärder avseende personal- och kompetensförsörjning är ändamålsenliga.

Efter genomförd granskning gör vi den samlade bedömningen att kommunstyrelsen och nämnderna *inte helt säkerställer* att åtgärder avseende personal- och kompetensförsörjning är ändamålsenliga.

Denna bedömning gör vi utifrån bedömningar av revisionsfrågorna som redovisas löpande i rapporten. Nedan redogörs kortfattat för vilka huvudsakliga iakttagelser som ligger till grund för bedömningen.

- Vi anser att en kommungemensam struktur bör tas fram i enlighet med riktlinjerna[1] för att säkerställa ett enhetligt arbete med planeringen av kompetensförsörjningen. Nulägesbehoven bör enligt vår uppfattning revideras årligen samt inkludera framtida behov och nyckeltal gällande exempelvis personalomsättning och pensionsavgångar. Vidare är det viktigt att även det långsiktiga kompetensförsörjningsarbetet beaktas i detta arbete. Vi konstaterar att det pågår ett utvecklingsarbete inom detta område och ett antal aktiviteter pågår för att stärka styrningen av kompetensförsörjningsarbetet.
- Vi konstaterar att enkätresultatet visar att chefer till stor del anser att det finns en tydlig ansvarsfördelning gällande kompetensförsörjningen. Utifrån kommenterarna framgår en viss osäkerhet om ansvaret för det strategiska kompetensförsörjningsarbetet. Vidare framgår att rekryteringsprocessen till stor del anses tydlig och att det finns stödmaterial och rutiner för introduktion av nya medarbetare men att det i varierande utsträckning genomförs avslutningssamtal med anställda som ska lämna sin anställning.
- Planerna för strategisk kompetensförsörjning utgör enligt vår uppfattning ett viktigt styrdokument för kompetensförsörjningsarbetet. Det varierar dock huruvida kompetensförsörjningsplaner upprättas, utformas och följs upp. Styrning och uppföljning kan även tydligare kopplas till den ordinarie verksamhetsplaneringen. Vi konstaterar att det pågår ett utvecklingsarbete inom området och att det är noterat i utkast till nya riktlinjer för kompetensförsörjning att kompetensförsörjningsarbetet ska utgöra en del av verksamhetsplaneringen.
- Samverkan med universitet och högskolor kan utvecklas genom att den kartläggs och följs upp inom den ordinarie uppföljningen av kompetensförsörjningen. Vi anser även att samverkan med universitet kan kopplas till det långsiktiga kompetensförsörjningsarbetet exempelvis gällande det framtida kompetensbehovet av medarbetare.
- Vi konstaterar att det finns en övergripande styrning med mål och aktiviteter kopplade till att utveckla kommunens varumärke som arbetsgivare. Vi anser dock att det finns behov av att tydliggöra hur strategin ska följas upp och utvärderas. Enkätresultatet visar att 64 procent av respondenterna instämmer till viss del eller inte alls om att åtgärder genomförs för att stärka arbetsgivarvarumärket. Vidare framgår av enkätresultatet att 25 procent instämmer inte alls i att det är tydligt vilka möjligheter som finns till kompetensutveckling och karriärmöjligheter. Vi anser att det finns behov av att stärka den interna kommunikationen avseende kompetensutveckling och karriärmöjligheter.

[1] Ny riktlinje avseende kompetensförsörjning framtagen av kommunledningskontoret.

Rekommendationer

Utifrån de bedömningar och iakttagelser som gjorts inom ramen för granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa en kommunövergripande och enhetlig struktur för kompetensförsörjningsarbetet där prognoser, behov, mål, aktiviteter och uppföljningar framgår.
- Säkerställa att prognoser och planering av det långsiktiga kompetensförsörjningsarbetet genomförs regelbundet exempelvis för kompetensförsörjningsbehovet på 5-10 år.
- Säkerställa att aktiviteter för kommunens arbetsgivarvarumärke är förankrade och kommunicerade i de olika förvaltningarna.
- Säkerställa att samverkan mellan universitet och högskolor inkluderas i det strategiska kompetensförsörjningsarbetet.

Utifrån de bedömningar och iakttagelser som gjorts inom ramen för granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen *och* nämnderna att:

- Säkerställa att avgångssamtal genomförs och dokumenteras som ett underlag till arbetet med att utveckla kompetensförsörjningsarbetet.
- Säkerställa att kompetensförsörjningsplaner upprättas.
- Säkerställa en systematisk och strukturerad uppföljning och av kompetensförsörjningsplanerna.
- Tydliggöra möjligheter till kompetensutveckling och karriärmöjligheter.
- Upprätta ett formaliserat erfarenhetsutbyte mellan förvaltningarna i syfte att kartlägga och sprida goda exempel.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Under de senaste tio åren har Sveriges kommuner i snitt rekryterat 60 000 nya medarbetare varje år enligt uppgift från SKR. För Uppsala kommun visar offentlig statistik att personalomsättningen varit tämligen hög. Varje år under perioden 2017-2019 har ca 10 procent av antalet tillsvidareanställda avslutat sin anställning, samtidigt som andelen nya tillsvidareanställda har ökat med mellan 12-16 procent per år. Det innebär ett högt tryck vad gäller rekrytering och kompetensförsörjning till Uppsala kommun. De demografiska förändringarna där bland annat gruppen äldre ökar innebär att behoven av att rekrytera nya medarbetare kommer att öka än mer framöver. Uppsalas tillväxt driver ytterligare på ökade behov av personalresurser till merparten av de kommunala verksamheterna. Mot denna bakgrund blir personal- och kompetensförsörjning ett område som blir allt viktigare för kommunerna för att klara leveransen av välfärdstjänster inom bland annat skola, teknisk verksamhet samt vård- och omsorg.

Av revisorernas riskanalys framgår att flera av kommunens nämnder har svårigheter att rekrytera personal. Samtidigt beskriver flera verksamheter att både belastning och komplexa ärenden växer. Det finns därmed en risk att kommunen inte kommer klara av att utföra sina uppgifter om man inte lyckas attrahera medarbetare med rätt kompetens.

För att möta utmaningarna krävs att kommunen är attraktiv som arbetsgivare både för att attrahera nya medarbetare men även för att behålla de medarbetare som redan är anställda. En viktig grund för arbetet är att det finns ett tydligt ansvar inom organisationen för personal- och kompetensförsörjningen, att det finns strategier att utgå ifrån samt mål. Strategierna ska sedan omsättas i aktiviteter som löpande följs upp.

Under år 2017 genomförde revisorerna i Uppsala en granskning som bland annat berörde kompetensförsörjningen. I granskningen framgick att en stor medvetenhet finns i kommunen om kompetensförsörjningsutmaningarna och att många åtgärder planerades. Bland dessa kan nämnas en gemensam modell för kompetensförsörjningsplaner.

Revisorerna i Uppsala kommun har utifrån en väsentlighets- och riskanalys funnit det relevant att under år 2020 granska kommunstyrelsens arbete med personal- och kompetensförsörjning.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om styrelsen och nämndernas åtgärder avseende personal- och kompetensförsörjning är ändamålsenliga.

Revisionsfrågor:

- Säkerställer styrelse och nämnder att det finns mål och strategier utformade för personal- och kompetensförsörjning?
- Finns en ansvarsfördelning fastställd avseende personal- och kompetensförsörjning?
- Sker ett erfarenhetsutbyte mellan nämnderna avseende personal- och kompetensförsörjning?
- Genomför styrelse och nämnder uppföljningar avseende personal- och kompetensförsörjning och fattas beslut om åtgärder vid behov?
- Finns etablerade samarbeten med universitet och högskolor för att stärka arbetet med personal- och kompetensförsörjning?
- Genomförs aktiviteter för att utveckla kommunens varumärke som arbetsgivare?

1.3. Revisionskriterier

Kommunfullmäktiges mål: Uppsala kommuns medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och kan med hög kompetens möta Uppsala.

Policydokument samt andra förekommande styrdokument som exempelvis personalekonomisk redovisning kopplat till personal- och kompetensförsörjning.

1.4. Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen, gatu- och samhällsmiljönämnden, utbildningsnämnden, omsorgsnämnden och äldrenämnden samt revisionsåret 2020

1.5. Metod

Intervjuer har genomförts med HR-direktör samt representanter från de olika enheterna och förvaltningarna. Vi har även intervjuat fackliga företrädare för att få ett arbetstagarperspektiv i granskningen. Följande intervjuer har genomförts:

- HR-direktör.
- Företrädare för enheten för chef- och ledarutveckling (HR-staben, kommunledningskontoret).
- Företrädare för enheten för kompetensförsörjning (HR-staben, kommunledningskontoret.
- Företrädare för enheten för strategi och planering (HR-staben, kommunledningskontoret.
- Företrädare för kommunledningskontoret.
- Företrädare för stadsbyggnadsförvaltningen.
- Företrädare för utbildningsförvaltningen.
- Företrädare för omsorgsförvaltningen.
- Företrädare för äldreförvaltningen.
- Fackliga företrädare.

Vidare har granskningen genomförts genom dokumentstudier- och analys av protokoll, kompetensförsörjningsplaner, verksamhetsplaner och andra dokument med bäring på personal- och kompetensförsörjning.

En enkät har också skickats ut till chefer med personalansvar i granskade förvaltningar med frågor relaterat till förutsättningar för personal- och kompetensförsörjning. Enkäten skickades ut till totalt 438 chefer i förvaltningarna. Svarsfrekvensen uppgick till totalt 80 procent (andel respondenter som slutfört enkäten). Frågeställningarna i enkäten presenteras i bilaga 1.

Granskningen har varit föremål för sakgranskning av de intervjuade.

2. Iakttagelser och bedömningar

I följande avsnitt presenterar vi våra iakttagelser utifrån dokumentstudier och intervjuer tillsammans med resultaten från vår enkät. Varje revisionsfråga avslutas med en bedömning.

2.1.1. Mål och strategier för personal- och kompetensförsörjning

2.1.2. *Iakttagelser*

Av kommunstyrelsens verksamhetsplan 2020 framgår att Uppsala kommun står inför stora framtida rekryteringsbehov. En framtida kompetensbrist lyfts fram som en identifierad risk i verksamheterna.

Kommunfullmäktiges har under inriktningsmål 9 formulerat att Uppsala kommuns medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och hög kompetens. Till målet tillkommer ett antal riktade uppdrag, exempelvis att stärka den strategiska och operativa kompetensförsörjningen för kommunen som arbetsgivare med fokus på bristyrken. Kommunen ska arbeta metodiskt med kompetensförsörjning och ha fokus på bristyrken. En systematik för kompetensförsörjning och kompetensplanering ska också utarbetas.

Kommunstyrelsen

I Kommunledningskontorets verksamhetsplan framgår att kommunen ska vara en förebild som arbetsgivare. Detta inkluderar att erbjuda praktikplatser och anställning för grupper som står utanför den ordinarie arbetsmarknaden, utreda möjligheter till traineeprogram och utveckla modeller för traineeprogram med externa samarbetspartners samt att underlätta kontakter mellan till exempel studenter och näringsliv. Genom att kvalitetssäkra styrning för intern rörlighet och karriärväxling ska andel externa utköp minska och den interna rörligheten ska öka. Två aktiviteter anges som syftar till att utveckla metodiken för det strategiska kompetensförsörjningsarbetet:

- Förädla styrning, modell och metod för kompetensförsörjning och kompetensplanering (riskåtgärd).
- Upprätta kompetensförsörjningsplaner.

Kommunstyrelsen antog 2012-04-11 övergripande riktlinjer för kompetensförsörjning. Riktlinjer för kompetensförsörjning syftar till att komplettera den av kommunfullmäktige antagna Arbetsgivarpolicyn för medarbetarskap, ledarskap, samt arbetsmiljö och samverkan. Riktlinjen anger övergripande principer för medarbetarutveckling, rekrytering och avveckling.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av ett utkast till ny riktlinje avseende kompetensförsörjning innehållande nedanstående delar:

- Inkludera och integrera
- Attrahera och marknadsföra
- Rekrytera och introducera
- Engagera och utveckla
- Växla och avveckla

Vi har även tagit del av två utkast för kompetensplanering varav ett avser avdelnings- och förvaltningsnivå och ett gäller enhetsnivå. Guiden följer samma struktur som ovanstående riktlinje. Enligt intervjuer har arbetet med planering av ersättarplanering kommit långt där det finns metoder och mallar för att på ett strukturerat sätt planera och identifiera framtida behov.

Stab HR inom kommunledningskontoret har tagit fram en egen verksamhetsplan för perioden 2020–2022 innehållande fem strategiska områden med fullmäktiges mål och verksamheternas behov som utgångspunkt. Dessa områden är; strategisk och långsiktig kompetensförsörjning, utveckling av arbetsmiljö, utveckling av chef- och ledarskap, likabehandling och rättssäkerhet samt HR-kompetens. Enligt intervjuer används planen för att årligen följa upp hur HR-organisationen arbetar utifrån de politiska målen.

I intervjuer uppges att en målsättning är att varje avdelning inom kommunledningskontoret ska upprättat en egen kompetensförsörjningsplan. Ekonomistaben har en egen plan för kompetensförsörjning för perioden 2019–2021. Övergripande styrdokument som har inverkan på kompetensförsörjningsarbetet är också arbetsgivarpolicyn och Uppsala kommuns värdegrund. En strategi för att stärka bilden av Uppsala kommunkoncern som arbetsgivare finns också upprättad. Strategin innehåller ett mål om att ta fram en kommunövergripande kompetensförsörjningsplan till kommunstyrelsen som är hållbar på sikt och som ger stöd till bolag och förvaltningar i den verksamhetskritiska kompetensförsörjningen.

Enligt intervjuer sker den politiska styrningen av personal- och kompetensförsörjning främst genom kommunfullmäktiges inriktningsmål 9, uppdrag, aktiviteter samt via egna nämndmål. Respektive förvaltningsdirektör ansvarar för komptensförsörjningsplanen vilken ska utgöra ett underlag till verksamhetsplanen. Utbildningsförvaltningen var först med att upprätta en egen kompetensförsörjningsplan. Mallen som då användes utgick från ARUBA-modellen[2] och har sedan återanvänts av övriga förvaltningar då dessa har upprättat egna komptensförsörjningsplaner.

Vidare framgår att de satsningar på bristyrken som gjorts fallit väl ut gällande lärare och socionomer men att andra yrkesgrupper där det råder brist exempelvis arbetsterapeuter och fysioterapeuter inte haft motsvarande insatser.

Gatu- och samhällsmiljönämnden

Nämnden behandlar i verksamhetsplan 2020 fullmäktiges mål om att medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och hög kompetens. Det framgår inga aktiviteter av verksamhetsplanen men utifrån ett internt dokument som vi tagit del av framgår olika aktiviteter med en markering om det är påbörjat eller ej. Nämnden har inte antagit någon komptensförsörjningsplan. Enligt intervju har behovet av kompetensutvecklingsinsatser identifierats i form av en utbildning i projektledarskap. En kartläggning har gjorts gällande vilka kompetenser som finns i förvaltningen för att identifiera vilka medarbetare som kan ta nya roller som exempelvis projektledare. I dagsläget har förvaltningen inte haft några större problem gällande rekrytering.

Utbildningsnämnden

I nämndens verksamhetsplan 2020 under fullmäktiges inriktningsmål 9 framgår att nämnden har rekryteringsutmaningar de närmaste åren på grund av barn- och elevtalsökningar samt pensionsavgångar. Nämnden har en upprättad plan för strategisk kompetensförsörjning för åren 2017–2022 vilken beskriver de utmaningar som förvaltningen står inför när det gäller kompetensförsörjning och vilka insatser som behöver vidtas. Nulägesbilden redogör för kompetensförsörjningsbehovet för år 2016. Enligt de intervjuade ska planen ska revideras 2020.

Omsorgsnämnden

I omsorgsnämndens verksamhetsplan 2020 under fullmäktiges inriktningsmål 9 framgår att en rimlig omfattning på chefens uppdrag är avgörande för att chefer ska uppleva att de har ett hållbart, utvecklande och attraktivt uppdrag. Uppdraget ska vara tydligt vad gäller ansvar, mandat och villkor. Introduktionen av nya chefer ska ha hög kvalitet och alltid övergå i en individuell utvecklingsplan.

[2] Modell för kompetensförsörjning som utgår ifrån perspektiven attrahera, rekrytera, utveckla, behålla och avveckla.

Omsorgsförvaltningen har tagit fram en plan för kompetensförsörjning för åren 2019–2024. Planen följer samma struktur som utbildningsnämndens kompetensförsörjningsplan. I planen beskrivs hur kompetensförsörjningsläget såg ut per januari 2019. Utifrån förvaltningens beskrivningar och analyser har sedan respektive avdelning/verksamhet tagit fram en aktivitetsplan.

Vi har inte erhållit någon reviderad plan för 2020. Av intervjuer framgår att kompetensförsörjningsplan delges i nämnden och att aktiviteter följs upp årligen. Ett arbete har påbörjats där samtliga medarbetare ska ha en individuell utvecklingsplan. Förvaltningen har vissa svårrekryterade yrkeskategorier men har sammantaget kunnat rekrytera efter behov under det senaste året.

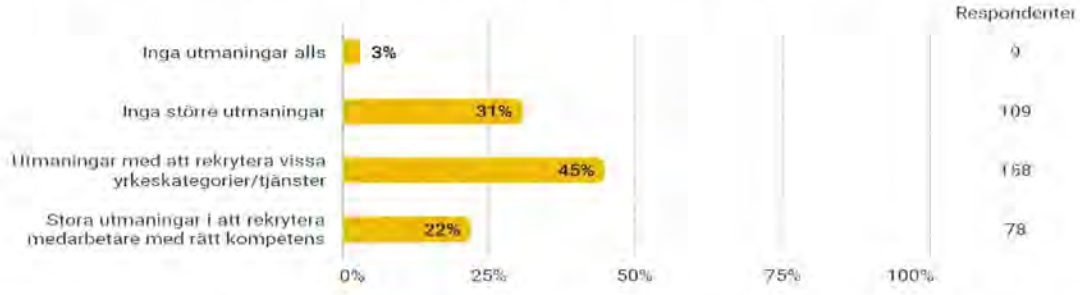
Äldrenämnden

I nämndens verksamhetsplan för 2020, under fullmäktiges inriktningsmål 9, anges att det under den närmaste tioårsperioden förväntas en kraftig ökning av antalet äldre över 80 år. De ökade behoven medför utmaningar för kompetensförsörjningen inom nämndens verksamheter. Äldrenämnden behöver därför kontinuerligt arbeta med att utveckla nya metoder och arbetssätt för att attrahera och utveckla den kompetens som krävs. Nämndens kompetensförsörjningsplan utgör ramverket för hur nämnden arbetar strategiskt för att säkra kompetensförsörjningen.

Äldreförvaltningens plan för kompetensförsörjning 2019–2024 anger kompetensförsörjningsbehovet per december 2018. Planen följer samma struktur som omsorgsnämndens och utbildningsnämndens planer. Utifrån nulägesbeskrivning och analys skapar respektive avdelning/verksamhet sin aktivitetsplan utifrån ARUBA-modellen[3]. I dokumentet framgår en övergripande aktivitetsplan. I intervjuer framgår att det skulle vara önskvärt med fler kommunövergripande stöddokument som kan brytas ner och anpassas till respektive förvaltning.

Enligt intervjuer har nämnden haft ett stort behov av att både rekrytera och kompetensutveckla medarbetare och främst sjuksköterskor. En ytterligare utmaning är som tidigare nämnts den demografiska utvecklingen som prognostiserar ett framtida behov som inte kan lösas enbart genom rekrytering utan kräver även åtgärder i form av effektiviseringar samt förändrade arbetssätt. Förvaltningen har haft svårigheter att genomföra Heltidsresan[4] främst beroende av budgetskäl.

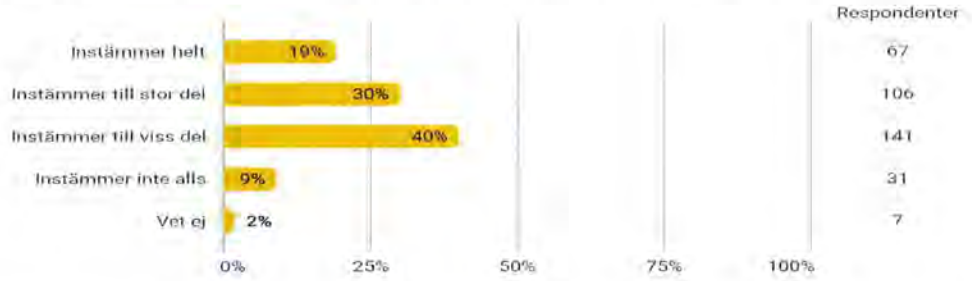
Diagram 1. Hur ser kompetensförsörjningsläget ut just nu (på kort sikt) inom ditt ansvarsområde?



Av diagrammet framgår att 67 procent av respondenterna anser sig ha utmaningar eller stora utmaningar gällande rekrytering av medarbetare med rätt kompetens. Av kommenteraren framgår att det är stora svårigheter att rekrytera vissa yrkesgrupper. Andra utmaningar som nämns är den lönemässiga konkurrensen med exempelvis Stockholmsområdet och att det finns ett behov av kompetensutveckling gällande språkkunskaper inom vissa yrkesområden. Vid nedbrytning av statistiken framgår att respondenterna från kommunledningskontoret och stadsbyggnadsförvaltningen generellt inte bedömer sig ha lika stora utmaningar som inom omsorgsförvaltningen, utbildningsförvaltningen och äldreförvaltningen.

[3] Modell för kompetensförsörjning som utgår ifrån perspektiven attrahera, rekrytera, utveckla, behålla och avveckla.
[4] Femårigt projekt mellan SKR och för att heltidsarbete ska bli norm. Projektet kallas för Heltidsresan.

Diagram 2. Jag anser att jag har tillgång till ett stöd som motsvarar mitt behov när det gäller att rekrytera, behålla och utveckla medarbetare inom mitt ansvarsområde.



Enkätresultatet visar att 49 procent instämmer helt eller till stor del om att ett tillräckligt stöd finns. Av kommenterarna framgår att många anser sig ha ett tillräckligt stöd i rekryteringsprocessen men saknar till viss del stöd när det gäller att utveckla medarbetare. Andra synpunkter som lyfts i enkäten är att den strategiska styrningen kan stärkas, det uppges saknas en långsiktig strategi för kompetensförsörjning och att det i vissa fall saknas kompetensförsörjningsplaner. Yrkesgrupper som det nämns finnas svårigheter att rekrytera är bland annat fritidspedagoger, specialpedagoger, slöjdlärare, barnskötare och specialkompetens i maskinvara.

2.1.3. Bedömning

Säkerställer styrelse och nämnder att det finns mål och strategier utformade för personal- och kompetensförsörjning?

Vi bedömer revisionsfrågan som *delvis uppfylld*.

Bedömningen grundar sig på att samtliga nämnder och styrelse har beaktat fullmäktiges inriktningsmål 9 som berör kompetenshöjning och eventuella riktade uppdrag. Gatu- och samhällsmiljönämnden och kommunstyrelsen saknar egna kompetensförsörjningsplaner. Inom kommunstyrelsens ansvarsområde har dock HR-avdelningen en verksamhetsplan som syftar till att stärka den strategiska kompetensförsörjningen. Ekonomistaben har även upprättat en egen kompetensförsörjningsplan.

Omsorgsnämnden, utbildningsnämnden och äldrenämnden har upprättat egna kompetensförsörjningsplaner med en likartad struktur. Planerna ska utgöra ett övergripande inriktningsdokument och komplettera verksamhetsplanen. Vi anser att planerna behöver uppdateras eftersom nulägesbehoven som beskrivs i planerna inte ger en aktuell bild av kompetensförsörjningsbehovet.

Vi noterar att kommunledningskontoret tagit fram ett utkast till nya riktlinjer för kompetensförsörjning samt styrande dokument för att stärka kompetensplaneringen. Vi anser att en kommungemensam struktur bör tas fram i enlighet med riktlinjerna för att säkerställa ett enhetligt arbete med planeringen av kompetensförsörjningen. Nulägesbehoven bör enligt vår uppfattning revideras årligen samt inkludera framtida behov och nyckeltal gällande exempelvis personalomsättning och pensionsavgångar. Vidare är det av vikt att även det långsiktiga kompetensförsörjningsarbetet beaktas i detta arbete. Vi konstaterar att det pågår ett utvecklingsarbete inom detta område och ett antal aktiviteter pågår för att stärka styrningen av kompetensförsörjningsarbetet.

I övrigt noterar vi att det finns utmaningar i rekrytering av vissa kompetenser och att det finns ett behov av ett starkare stöd i kompetensförsörjningsarbetet utifrån enkätsvaren.

2.1.4. Roller och ansvar avseende personal- och kompetensförsörjning

2.1.5. Iakttagelser

Av Kommunstyrelsens reglemente[5] framgår att styrelsen är anställningsmyndighet för personal vid samtliga förvaltningar och ska ha hand om samtliga frågor som rör förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare. I styrelsens delegationsordning[6] framgår att tillsvidareanställning och visstidsanställning delegerats till förvaltningschef. Delegationsordningen anger även att om en nämnd uppdrar åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde att fatta beslut, får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen att besluta i stället. Sådana beslut ska anmälas till förvaltningschefen.

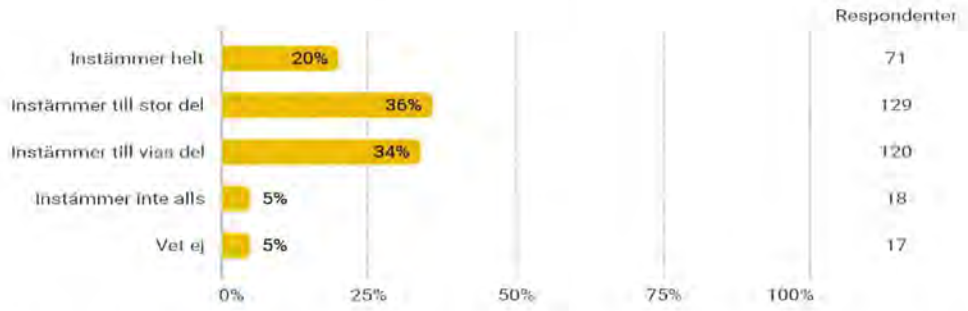
Ansvarsförhållanden för styrelsen och nämnder anges i det utkast till riktlinjer för kompetensförsörjning som vi tagit del av. Enligt riktlinjerna har kommunstyrelsen ansvaret för att säkerställa kompetensförsörjningen i kommunen.

Kommunstyrelsen ska styra, utveckla och samordna kommunens gemensamma metodik med kompetensförsörjning. För nämnderna anges att de ska tillse, säkerställa och följa upp att kompetensförsörjningsarbetet bedrivs aktivt inom den egna verksamheten. Vidare anges att kompetensförsörjningen ska utgöra en del av verksamhetsplanering i syfte att trygga verksamheten.

På kommunens intranät finns en klickbar rutin för rekrytering. Rutinen innehåller instruktioner om tillvägagångssätt och information om processen vid rekryteringar, möjlighet till rekryteringsstöd och mall för kravprofil.

Det finns en upprättad rutin för att rekrytera, anställa och introducera medarbetare som ska utgöra ett stöd till chefer. Med anledning av Covid-19 har vissa anpassningar gjorts gällande exempelvis intervjuprocessen. Av intervjuer framgår en samstämmig bild av att ansvar och befogenheter är tydligt. Rekryteringsprocessen har en tydlig struktur och rutiner kopplat till det. Det saknas dock övergripande rutiner eller instruktioner för avslutningssamtal. I intervjuerna framgår att det varierar i vilken omfattning sådana samtal hålls.

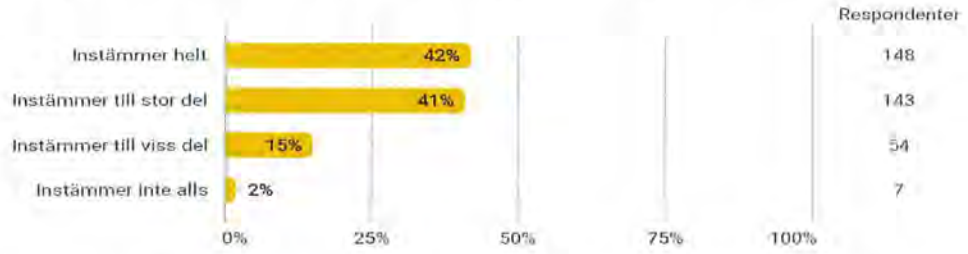
Diagram 3. Jag upplever att det finns en tydlig ansvarsfördelning för personal- och kompetensförsörjningen



Enkätresultatet visar att 56 procent av respondenterna instämmer helt eller till stor del om att det finns en tydlig ansvarsfördelning. Inom kommunledningskontorets och stadsbyggnadsförvaltningen fanns en högre andel av respondenterna som ansåg att ansvarsfördelningen var tydlig medan äldreförvaltningen och omsorgsförvaltningen hade en längre andel. I kommenterarna framgår att ansvar för rekrytering anses tydligt men att det strategiska ansvaret för kompetensförsörjning inte är lika tydligt.

[5] Reviderat av kommunfullmäktige den 16 september 2019, § 278 (KSN-2019-1884)
[6] Delegationsordning för kommunstyrelsen, 19 september 2018, § 149 (KSN-2018-2418)

Diagram 4. Jag upplever att det finns en tydlig rekryteringsprocess i Uppsala kommun.



Av respondenterna anger 83 procent att de instämmer helt eller till stor del om att det finns en rydlig rekryteringsprocess. Vidare framgår att avseende påståendet att det finns stödmaterial och rutiner för introduktion av nya medarbetare anger 41 procent av respondenterna att de instämmer helt. 31 procent instämmer till stor del och 27 procent instämmer till viss del. Vidare framgår av enkäten att 72 procent instämmer helt eller till stor del om att det finns stödmaterial och rutiner för introduktion av nya medarbetare. 27 procent instämmer till viss del.

I enkäten svarade 65 procent att respondenten instämmer helt eller till stor del om att avslutningssamtal genomförs med anställda som slutar. 28 procent av respondenterna svarade, instämmer till viss del, medan 7 procent svarade, instämmer inte alls. Vid nedbrytning av statistiken framgick att respondenterna inom stadsbyggnadsförvaltningen instämde helt eller till stor del om att avslutningssamtal genomfördes. I kommentarer till enkäten nämns att mycket ansvar för kompetensutvecklingen ligger på enskild chef och att ansvaret för det strategiska kompetensförsörjningsarbetet kan förtydligas. Vidare uppges att mer stöd i vissa fall efterfrågas från HR och att fler specialinriktade utbildningar efterfrågas.

2.1.6. *Bedömning*

Finns en ansvarsfördelning fastställd avseende personal- och kompetensförsörjning?

Vi bedömer revisionsfrågan som *uppfylld*.

Granskning visar att ansvarsfördelning avseende personal- och kompetensförsörjning är fastställd i kommunstyrelsens delegationsordning och att styrelsen är anställningsmyndighet för personal vid samtliga förvaltningar och ska ha hand om samtliga frågor som rör förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare. I utkast till riktlinje som vi tagit del av finns angivna ansvarsförhållanden.

Vi konstaterar att enkätresultatet visar att chefer till stor del ansåg att det fanns en tydlig ansvarsfördelning gällande kompetensförsörjningen. Utifrån kommenterarna framgår en viss osäkerhet om ansvaret för det strategiska kompetensförsörjningsarbetet. Vidare framgår att rekryteringsprocessen till stor del anses tydlig och att det finns stödmaterial och rutiner för introduktion av nya medarbetare.

I övrigt kan noteras att det i varierande utsträckning genomförs avslutningssamtal med anställda som ska lämna sin anställning utifrån enkäten.

2.1.7. Erfarenhetsutbyte mellan nämnderna

2.1.8. *Iakttagelser*

Det framgår i intervjuer att HR har samlats i en gemensam central funktion efter flera omorganisationer. I och med organisationsförändringen har, enligt de intervjuade, den centrala styrningen stärkts och ett arbete har genomförts för att upprätta struktur och rutiner för kompetensförsörjningsarbetet. En gemensam värdegrund har tagits fram som utgångspunkt och riktlinjer för kompetensförsörjningen är under framtagande.

Avseende erfarenhetsutbyte uppges att det finns olika forum som chefsmöten där goda exempel kan delas från verksamheterna. Exempelvis har utbildningsförvaltningens arbete med att ta fram en komptensförsörjningsplan spridits till andra förvaltningar.

I HR-avdelningens verksamhetsplan anges att en prioriterad aktivitet för år 2020 är att vidareutveckla förmågan att tillsammans planera, genomföra och följa upp HR-strategin i praktiken på alla nivåer inom HR-staben.

- Utveckla samarbetet genom plattformsmöten och andra relevanta dialog- och mötesformer
- Se över arbetssätt och kommunikationsvägar för ökad inkludering, erfarenhetsutbyte och gemensamma tydliga prioriteringar
- Vidareutveckla metoder för invärlds- och omvärldsspaning för att ligga i framkant och möta verksamhetens behov

I intervjuer uppges att de verksamhetsnära HR-anställda har ett tätt samarbete där erfarenhetsutbyte sker. Samverkan anges även som en viktig del att eftersträva då kommunen arbetar utifrån devisen *"Ett Uppsala"* där förvaltningarna ska samverka, samarbeta och stödja varandra. Nedan följer några exempel där förvaltningar samverkat och eller bytt erfarenhet.

- Fyra förvaltningar har gemensamt gått samman för att rekrytera och introducera socionomer.
- Samverkan sker i vissa fall mellan omsorgsförvaltningen och äldreförvaltningen gällande introduktion och praktikplatser.
- Ledarforum, ledningsgrupper med förvaltningschefer och andra nätverk är exempel på forum för erfarenhetsutbyte.
- Stadsbyggnadsförvaltningen och miljöförvaltningen har upprättat ett samarbete för att ta emot förfrågningar från universitet.
- Samverkan sker i flera fall gällande mål och uppdrag utifrån budget där det finns möjlighet för insikter och utbyte av erfarenheter.

I kommunstyrelsens och kommunledningskontorets verksamhetsplaner för år 2020 anges inom ramen för inriktningsmål 9 ett antal uppdrag som har bäring på samverkan och erfarenhetsutbyte:

- I högre utsträckning erbjuda vikarier inom kommunens verksamhet utbildning och validering för att kunna få fast tjänst.
- Ta fram former för och erbjuda stöd för att validera kompetens i syfte att i större utsträckning kunna erbjuda tillsvidareanställning.
- Förbättra kompetensförsörjningen inom förskola och fritidshemmen genom fortbildning, utvecklingsmöjligheter och karriärbytarspår för medarbetare.
- Stödja utbildningsnämnden i det strategiska och taktiska arbetet med kompetensförsörjningen inom förskolan. Goda exempel ska omhändertas för spridning till andra verksamheter.
- Erbjuda praktikplatser i ökad omfattning.
- Fortsätta ett gemensamt arbete med de nämnder som har svårt att rekrytera och behålla vissa yrkesgrupper.

2.1.9. *Bedömning*

Sker ett erfarenhetsutbyte mellan nämnderna avseende personal- och kompetensförsörjning?

Vi bedömer revisionsfrågan som *uppfylld*.

Vi anser att den centrala HR organisationen har bidragit till att stärka övergripande strukturer och rutiner för kompetensförsörjningsarbetet. Vidare anser vi att de olika enheterna inom HR-funktionen arbetar nära varandra vilket skapar förutsättningar för samverkan och erfarenhetsutbyte.

Vi noterar att det till viss del finns övergripande aktiviteter och uppdrag för erfarenhetsutbyten och samverkan. Vi anser att former och strukturer för erfarenhetsutbyte kan formaliseras i högre utsträckning där goda exempel och samverkansmöjligheter mellan nämndernas förvaltningar kan identifieras och spridas.

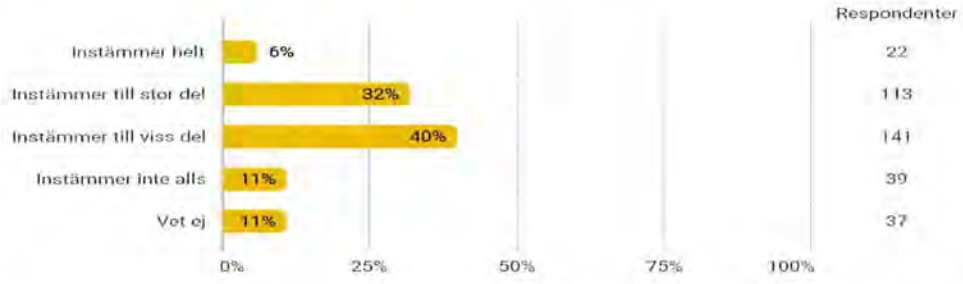
I vår granskning har vi tagit del av initiativ till samverkan för gemensamma nyckelkompetenser samt introduktion av medarbetare som metoder att sprida goda exempel till andra verksamheter.

2.1.10. Åtgärder och uppföljningar avseende kompetensförsörjning

2.1.11. *Iakttagelser*

Kommunstyrelsen ansvarar för att följa upp arbetet med kompetensförsörjning i ordinarie verksamhetsuppföljning. Av granskningen framgår, vilket beskrivits i tidigare avsnitt, att kompetensförsörjningsplaner förekommer i varierande grad bland styrelsens avdelningar samt nämnderna. Utformningen av planerna skiljer sig åt och det varierar i vilken grad planerna följts upp och under vilka former som uppföljningen sker.

Diagram 5. Det bedrivs ett aktivt arbete för att säkra personal- och kompetensförsörjning på kort och lång sikt



Av enkätresultatet framgår att 38 procent av respondenterna instämmer helt eller till viss del om att det bedrivs ett aktivt arbete för att säkra kompetensförsörjning på kort och långs sikt. I kommentarerna till enkäten framgår att flera uppfattar att det sker främst på verksamhetsnivå eller att respondenten inte har kännedom om det bedrivs ett aktivt arbete. Vid en nedbrytning av statistiken framgår att respondenter från äldreförvaltningen, omsorgsförvaltningen och utbildningsförvaltningen i högre utsträckning svarade att de endast instämmer *till viss del* eller instämmer *inte alls* i påståendet.

Kommunstyrelsen

Uppföljning

I kommunstyrelsens årsredovisning görs uppföljning med beskrivningar upp måluppfyllelse och arbetssätt utifrån inriktningsmål 9. Det anges att styrelsen har fortsatt förbättra kommunens rekryteringsprocess under året. Bland annat undersöks kandidatupplevelsen systematiskt, med målet

att inhämta underlag för utvecklingsåtgärder. Styrelsen har även lanserat en ny kommunövergripande introduktionsprocess för chefer respektive medarbetare. Vidare framgår att det kommungemensamma chefs- och ledarutvecklingsprogrammet fortskridit. Styrelsen har även förberett och tagit in anmälningar till Ledarlabbet, ett program för medarbetare som har potential att bli chefer.

Åtgärder

Kommunstyrelsen har åtgärder utifrån kompetensförsörjning i styrelsens verksamhetsplan, och kommunledningskontorets verksamhetsplan (närmare beskrivet i 2.1.2).

Gatu- och samhällsmiljönämnden

Uppföljning

I årsredovisning 2019 följs inriktningsmål 9 upp samt tillhörande nämndmål exempelvis säkra kompetensförsörjningen genom att genomföra åtgärder för att behålla och rekrytera kompetenta medarbetare

Åtgärder

I årsredovisningen redovisas åtgärder som genomförts till exempel identifiera medarbetares främsta skäl för att arbeta för Uppsala kommun. Resultatet kommer att användas i förvaltningens kompetensförsörjningsarbete. Genom examensarbete och intervjuer med nyanställda har förvaltningen fångat upp vad som uppfattas vara en attraktiv arbetsplats. Kunskapen ska ligga till grund till utveckling av verksamheten och marknadsföring i samband med rekrytering. Rekrytering har skett inom samtliga verksamheter för att säkra rätt bemanning utifrån verksamhetens behov. Medarbetarsamtalen samt återkommande avstämning mellan medarbetare och chef lägger grunden för att stödja medarbetares utveckling och bibehålla medarbetare.

Utbildningsnämnden

Uppföljning

Uppföljning av kompetensförsörjningsplanen och åtgärder kopplat till den görs i samband med årsredovisning 2019. Nämnden följer även upp riktade uppdrag från mål och budget 2019 exempelvis:

- Förbättra kompetensförsörjningen inom förskolan genom vidareutbildning och karriärbytarspår för medarbetare
- Förbättra kompetensförsörjningen inom fritidshemmen genom fortbildning och utvecklingsmöjligheter för medarbetare

Av planen framgår dock att övriga delar följs upp inom ramen för förvaltningens månatliga uppföljning. I uppföljningsbilaga till verksamhetsplan 2020 anges att uppföljning av kompetensförsörjning ska göras i september 2020.

Åtgärder

I årsredovisningen 2019 redovisas de åtgärder av kompetensförsörjningsplanen som kvarstår med sluttid 2022. Åtgärderna behandlas närmare i samband med 2019 års revidering av planen. I årsredovisning 2019 framgår åtgärder utifrån de riktade uppdrag som angivit. Utifrån uppdraget om förbättrad kompetensförsörjning inom förskola framgick åtgärd om genomförande av påbörjade insatser med bland annat utbildning för barnskötare till förskollärare. I budgeten avsätts 3,0 mnkr för ändamålet.

I plan för strategisk kompetensförsörjning beskrivs aktiviteter för åren 2017-2022 och utgår från kompetensförsörjningsmodellen ARUBA[7]. Varje aktivitet anges med berörd skolform, och under vilken tidsperiod den ska genomföras. Enligt intervjuer har rekryteringsprocessen utvecklats och blivit mer strukturerad.

Omsorgsnämnden

Uppföljning

Nämnden följer upp inriktningsmål 9 i årsredovisning 2019. En aktivitetslista finns upprättad utifrån kompetensförsörjningsplanen. Aktiviteterna i listan har inte följts upp hittills under 2020 på grund av coronapandemin men är planerade att göras under september 2020. Av intervjuer framgår att tanken med listan varit att få varje avdelning delaktig genom att ta fram aktiviteter. Enligt plan för strategisk kompetensförsörjning ska uppföljning av kompetensförsörjningsplanen göras halvårsvis i ledningsgrupper. Utvärdering av aktivitetsplan ska göras i oktober/november för att kunna koppla ihop insatser med inriktning i Mål och budget/verksamhetsplaner. Utifrån utvärderingens resultat ska en reviderad kompetensförsörjningsplan upprättas för kommande år.

Åtgärder

I nämndens verksamhetsplan anges åtgärder som att skapa förutsättningar för att nämnden ska vara en attraktiv arbetsgivare samt att fortsatt erbjuda språkstöd för medarbetare med behov av detta genom språkombud. Aktivitetslistan som utgår från kompetensförsörjningsplanen är strukturerad enligt ARUBA-modellen och innehåller aktivitet, ansvarig och tidsplan. Förvaltningen har även infört modellen 70-20-10. Modellen bygger på att kompetensutveckling utgår ifrån 70 procent jobbrelaterad erfarenhet, 20 procent att interagera med andra och 10 procent från en utbildningsaktivitet. I plan för kompetensförsörjning anges aktiviteter på förvaltningsövergripande nivå men saknas för specifika avdelningar. I sakgranskningen framhävs att alla avdelningar har inkommit med aktiviteter i en aktivitetslistan, dock är inte aktiviteterna kopplade till avdelningar utan vilka yrkesgrupper de vänder sig till.

Äldrenämnden

Uppföljning

Enligt plan för kompetensförning ska uppföljning ska uppföljning göras tertialsvis på alla nivåer. Utvärdering av planen ska göras i oktober/november för att kunna koppla ihop insatser med inriktning i Mål och budget/verksamhetsplaner. Vi har tagit del av en dokumenterad utvärdering av planen 2018-08-28. Enligt intervjuer har övrig uppföljning skett löpande genom muntlig utvärdering.

Åtgärder

Nämndens kompetensförsörjningsplan beskrivs utgöra ramverket för hur nämnden arbetar strategiskt för att säkra kompetensförsörjningen. I nämndens verksamhetsplan 2020 anges åtgärderna att stärka kompetensutvecklingsinsatser för vårdbiträden, undersköterskor och legitimerad personal samt att ta fram en plan för kompetensutveckling för nämndens medarbetare för att bättre kunna möta behoven hos brukare med psykisk ohälsa. I plan för kompetensförsörjning anges ett antal aktiviteter utifrån ARUBA-modellen som exempelvis att utveckla rutiner för handledning och undersöka behovet av stödresurser.

[7] Attrahera, rekrytera, behålla och avveckla

2.1.12. Bedömning

Genomför styrelse och nämnder uppföljningar avseende personal-och kompetensförsörjning och fattas beslut om åtgärder vid behov?

Vi bedömer revisionsfrågan som delvis uppfylld.

Bedömningen grundar sig på att samtliga nämnder samt kommunstyrelsen följer upp kompetensförsörjningsarbetet inom ramen för inriktningsmål nio i samband med årsredovisningen. Uppföljningarna skiljer sig åt och är av övergripande karaktär. Vi anser att det i vissa fall är otydligt vilka åtgärder som vidtagits utifrån uppföljningarna i exempelvis verksamhetsplanen.

Planerna för strategisk kompetensförsörjning utgör enligt vår uppfattning ett viktigt styrdokument då aktiviteter utifrån behov finns angivna där. Kommunstyrelsen och gatu- och samhällsmiljönämnden saknar dock övergripande planer. Det saknas även en kommunövergripande kompetensförsörjningsplan. För de planer som är upprättade varierar det i vilken utsträckning uppföljning och utvärdering sker. Vi anser att det saknas en systematisk och strukturerad uppföljning av kompetensförsörjningsplanerna. Uppföljningen kan även förtydligas vad gäller vilka effekter som förväntas av olika åtgärder. Styrning och uppföljning kan även tydligare kopplas till den ordinarie verksamhetsplaneringen. Vi konstaterar att det pågår ett utvecklingsarbete inom området och att det är noterat i utkast till nya riktlinjer för kompetensförsörjning att kompetensförsörjningsarbetet ska utgöra en del av verksamhetsplaneringen.

I övrigt noterar vi att enkätresultatet visar att 40 procent instämmer till viss del och 11 procent instämmer inte alls i påståendet om att det bedrivs ett aktivt arbete för att säkra personal- och kompetensförsörjning på kort och lång sikt.

2.1.13. Samarbeten med universitet och högskolor

2.1.14. Iakttagelser

I intervjuer framgår att det finns flera olika samarbeten med studentgrupper exempelvis med personalvetare och statsvetare. Det finns även samarbeten med studentföreningar och marknadsföringsinsatser mot studenter i samband med mässor och arbetsmarknadsdagar som anordnas av Uppsala universitet. Det mesta av samverkan mellan universitet och högskolor sker främst på operativ nivå och inte strategisk. Dock finns ett avtal för strategiskt partnerskap 2019–2021 med Uppsala universitet. Centralt finns en praktikdatabas där anmälda praktikintressenter kan paras ihop med lämplig verksamhet.

Omsorgsförvaltnings plan för kompetensförsörjning anger en aktivitet som innebär ökat samarbete med högskolor och universitet. Detta kan gälla yrkeskategorier som sjuksköterskor och biståndshandläggare. Ett samarbete med äldreförvaltningen ska genomföras avseende VFU.

I äldreförvaltningens plan för kompetensförsörjning framgår även samarbete med universitetet som en aktivitet. Ett arbete pågår med att utreda förutsättningar kring samverkan runt ett akademiskt vård- och omsorgsboende. Sedan tidigare finns ett samarbete gällande kliniska lektorer och adjunkter med uppdrag att kvalitetssäkra den VFU[8] för sjuksköterske- och fysioterapeutprogrammet[9]. Enligt intervjuer finns det även en samverkan kring att starta upp ett arbetsterapeutprogram på universitet.

I utbildningsförvaltningens kompetensförsörjningsplan anges aktiviteter gällande samarbete med Uppsala universitet, nedan följer ett urval:

- Samverkan avseende sommarjobb i lovskolor.

[8] Verksamhetsförlagd utbildning
[9] Förslag om inrättande av akademiskt vård- och omsorgsboende, 2020-08-26

- Samverkan gällande exjobb, uppsatsskrivande och aspirantutbildning för blivande skolledare där en del av utbildningen genomförs tillsammans med Uppsala universitet.
- Samverkan med universitet gällande lärarutbildningen där det ska utvärderas hur kommunen i samarbete med Uppsala universitet kan möjliggöra för obehöriga/icke legitimerade medarbetare att kombinera arbete med utbildning för att nå behörighet/legitimation.
- Samarbete med att säkra upp VFU inom alla skolformer.

Samarbetet med universitet beskrivs vidare som en stor fördel och att det finns en efterfrågan på ännu mer utbyte mellan utbildningarna och förskolan/skolan.

För stadsbyggnadsförvaltningen har vi tagit del av en presentation där det anges att ett forskningsprojekt genom tre postdoktorander genomförs i samverkan mellan förvaltningen och Uppsala Universitet. Studenter från lantmäteriutbildningen från Gävle högskola genomför även studiebesök regelbundet hos förvaltningen.

2.1.15. *Bedömning*

Finns etablerade samarbeten med universitet och högskolor för att stärka arbetet med personal- och kompetensförsörjning?

Vi bedömer revisionsfrågan som *uppfylld*.

Bedömningen grundar sig på att det finns det finns aktiviteter för samverkan och samarbeten med universitet och högskolor inom samtliga granskade nämnder. Samverkan sker främst med Uppsala universitet men det finns även exempel på samarbeten med andra lärosäten.

Vi ser positivt på att det finns dokumenterade aktiviteter med bäring på samverkan med universitet främst i kompetensförsörjningsplanerna. Med anledning av att den strategiska styrningen skiljer sig åt mellan nämnder och förvaltningar anser vi att arbetet kan vidareutvecklas genom att samverkan kartläggs och följs upp inom den ordinarie uppföljningen av kompetensförsörjningen. Vi anser även att samverkan med universitet kan kopplas till det långsiktiga kompetensförsörjningsarbetet exempelvis gällande det framtida kompetensbehovet av medarbetare.

2.1.16. Aktiviteter för att utveckla kommunens varumärke som arbetsgivare

2.1.17. *Iakttagelser*

Det finns en upprättad strategi för att stärka bilden av Uppsala kommunkoncern som arbetsgivare. Syftet med den övergripande strategin beskrivs vara att stärka Uppsala kommuns attraktion gentemot potentiella och nuvarande medarbetare. Strategin ska visa en gemensam målbild av identifierade initiativ, prioriteringar för hela organisationen samt förslag på aktiviteter.

Målet med strategin är att stärka bilden av Uppsala kommun som arbetsgivare och skapa resurssmarthet och samsyn kring gemensamma initiativ och prioriteringar. Utifrån det är målsättningar formulerade utifrån attrahera, rekrytera, introducera, utveckla och engagera. Målsättningarna följer därmed den nya riktlinjen för kompetensförsörjning.

För att stärka bilden av kommunen som arbetsgivare har ett förslag på tio prioriterade initiativ tagits fram. Nedan följer ett urval av de prioriterade aktiviteterna.

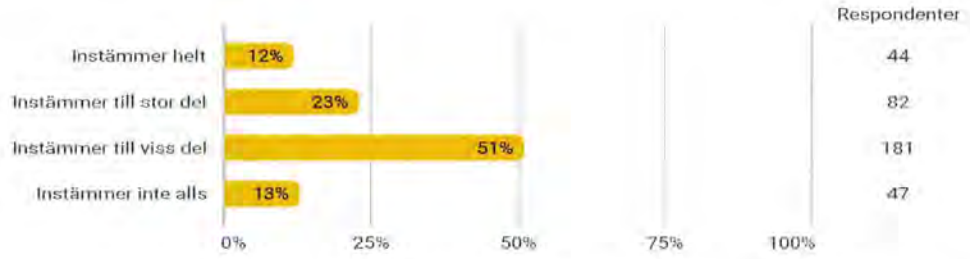
- Prioritera kompetensförsörjning bland ledningsgrupper och chefer.
- Kontinuerlig omvärldsbevakning kring förändringar och utvecklingen inom området och lär av andra organisationer och partners.
- Definiera det övergripande varumärket Uppsala och stärka bilden av kommunen som en attraktiv arbetsgivare.
- Öka samverkan mellan verksamheter, staber och bolag.

- Utveckla arbetet med karriärssidor.
- Utveckla utformning av platsannonser och presentationer.
- Utveckla arbetet med sociala medier.

I övrigt innehåller strategin en bilaga med identifierade aktiviteter och ansvarsfördelning.

Av intervjuer framgår att strategin för Uppsala kommuns arbetsgivarvarumärke är att detta arbete ska vara integrerat med kompetensförsörjningsarbetet och värdegrundsarbetet. Vidare anges att det kan förtydligas vad arbetsgivaren står för och vad arbetsgivaren kan erbjuda i varumärksbyggandet. En ytterligare synpunkt som framförts är vikten av att kommunen är genuin i sin beskrivning av varumärket för att uppfattas som trovärdig. Flera av de intervjuade framhåller att varje medarbetare är genom sitt agerande representanter för kommunen och dess varumärke.

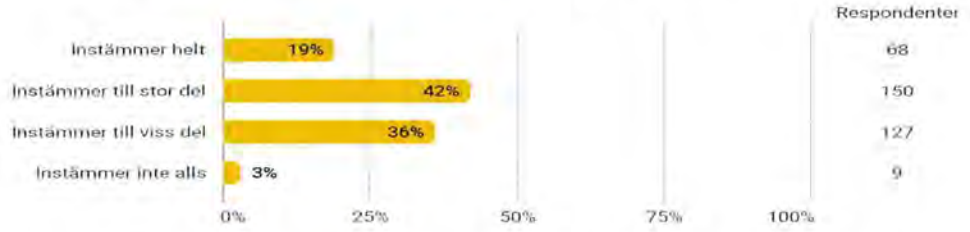
Diagram 6: Jag upplever att åtgärder genomförs för att utveckla arbetsgivarvarumärket Uppsala kommun



Av enkätresultatet framgår att 64 procent instämmer till viss del eller inte alls om att respondenten upplever att åtgärder genomförs för att utveckla kommunens arbetsgivarvarumärke. Vid nedbrytning av enkäten framgår att det är högst andel respondenter inom kommunledningskontoret som instämmer i att åtgärder genomförs.

Vidare framgår av enkätresultatet att 25 procent instämmer inte alls om att det är tydligt vilka möjligheter som finns till kompetensutveckling och karriärmöjligheter. 21 procent av respondenterna svarade instämmer till stor del medan 49 procent svarade instämmer till viss del.

Diagram 7: Jag anser att Uppsala kommun är en attraktiv arbetsgivare för framtida medarbetare.



Av de svarande uppgav 61 procent att respondenterna instämmer helt eller till viss del om att respondenten anser att Uppsala kommun är en attraktiv arbetsgivare. På påståendet om respondenteden skulle rekommendera andra att börja arbeta inom Uppsala kommun svarade 74 procent, instämmer helt eller till viss del. 25 procent svarade instämmer till viss del. I kommenterar från enkäten framgår att vissa inte känner till om åtgärder har genomförts medan andra framhäver att den reviderade grafiska designen har varit lyckad.

2.1.18. *Bedömning*

Genomförs aktiviteter för att utveckla kommunens varumärke som arbetsgivare?

Vi bedömer revisionsfrågan som *uppfylld*.

Vi konstaterar att det finns en övergripande styrning med mål och aktiviteter kopplade till att utveckla kommunens varumärke som arbetsgivare i form av strategi för att stärka bilden av Uppsala kommunkoncern som arbetsgivare. Strategin harmoniserar med utkastet till riktlinjer för kompetensförsörjning och det finns en tydlig koppling mellan behovsbild och utvecklingsområden. Vi anser dock att det finns behov av att tydliggöra hur strategin ska följas upp och utvärderas.

Enkätresultatet visar att 64 procent av respondenterna instämmer till viss del eller inte alls om att åtgärder genomförs för att stärka arbetsgivarvarumärket. Vidare framgår av enkätresultatet att 25 procent instämmer inte alls i att det är tydligt vilka möjligheter som finns till kompetensutveckling och karriärmöjligheter. Mot denna bakgrund drar vi slutsatsen att kännedomen om aktiviteter som genomförs är varierande. Vi anser att det finns behov av att stärka den interna kommunikationen avseende kompetensutveckling och karriärmöjligheter vilket med fördel kan kopplas till kommunens arbetsgivarvarumärke.

2.1.19. Övriga iakttagelser

Inom ramen för vår granskning har vi gjort iakttagelser som inte har direkt koppling till våra revisionsfrågor men som har bäring på frågan om personal- och kompetensförsörjning. En fråga gäller den pågående pandemin och de effekter som denna vållar.

Inom exempelvis stadsbyggnadsförvaltningen pekar man på att den höga graden av distansarbete försvårar möjligheterna till att kunna ta emot praktikanter. Enligt de intervjuade utgör praktikanter en viktig möjlighet till att kunna rekrytera framtida medarbetare.

En ytterligare effekt av pandemin är att videomöten har blivit ett naturligt inslag i arbetet där stora steg har tagits. Inom bla äldreförvaltningen görs bedömningen att digitala utbildningar kommer att kunna användas i större utsträckning i samband med utbildning av baspersonal.

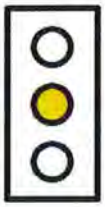
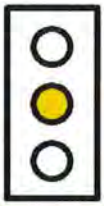
Den mediala bilden av kommunal och regional verksamhet har förbättrats betydligt under pandemin vilket bland annat resulterat i ett ökat söktryck på vårdutbildningar. Några av de intervjuade uppger att det är viktigt att hålla i den positiva uppmärksamheten och använda denna för att både attrahera och behålla medarbetare och att kommunen är en arbetsplats där man kan göra skillnad.

Av vår granskning framgår att kommunstyrelsen är anställningsmyndighet för personal vid samtliga förvaltningar och ska ha hand om samtliga frågor som rör förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare. När personal- och verksamhetsansvar särskiljs är det viktigt att det finns en tydlig roll och ansvarsfördelning. Vår granskning visar inte på att det finns någon otydlighet gällande personal- och kompetensförsörjning. Granskningen visar att nämnderna är aktiva både vad gäller åtgärder och uppföljning.

3. Bedömningar utifrån revisionsfråga

Efter genomförd granskning gör vi den samlade bedömningen att kommunstyrelsen och nämnderna *inte helt säkerställer* att åtgärder avseende personal- och kompetensförsörjning är ändamålsenliga. Bedömningen baseras på respektive revisionsfråga.

3.1. Bedömningar mot revisionsfråga

Revisionsfråga	Bedömning	
Säkerställer styrelse och nämnder att det finns mål och strategier utformade för personal- och kompetensförsörjning?	**Delvis uppfyllt**	
Finns en ansvarsfördelning fastställd avseende personal- och kompetensförsörjning?	**Uppfyllt**	
Sker ett erfarenhetsutbyte mellan nämnderna avseende personal- och kompetensförsörjning?	**Uppfyllt**	
Genomför styrelse och nämnder uppföljningar avseende personal- och kompetensförsörjning och fattas beslut om åtgärder vid behov?	**Delvis uppfyllt**	
Finns etablerade samarbeten med universitet och högskolor för att stärka arbetet med personal- och kompetensförsörjning?	**Uppfyllt**	
Genomförs aktiviteter för att utveckla kommunens varumärke som arbetsgivare?	**Uppfyllt**	

4. Bilagor – Enkätfrågor

1. Jag är chef inom följande förvaltning:

2. Jag har följande befattning:

3. Hur länge har du innehaft ditt nuvarande uppdrag som chef?

4. Hur många medarbetare har du personalansvar för?

5. Jag upplever att det finns en tydlig ansvarsfördelning för personal- och kompetensförsörjningen

6. Hur ser kompetensförsörjningsläget ut just nu (på kort sikt) inom ditt ansvarsområde?

7. Jag upplever att åtgärder genomförs för att utveckla arbetsgivarvarumärket Uppsala kommun

8. Jag anser att Uppsala kommun är en attraktiv arbetsgivare för framtida medarbetare

9. Jag skulle rekommendera andra att börja arbeta inom Uppsala kommun

10. Jag anser att jag har tillgång till ett stöd som motsvarar mitt behov när det gäller att rekrytera, behålla och utveckla medarbetare inom mitt ansvarsområde

11. Jag upplever att det finns en tydlig rekryteringsprocess i Uppsala kommun

12. Avslutningssamtal genomförs och dokumenteras när någon i min personal avslutar sin anställning eller går i pension

13. Det finns stödmaterial och rutiner för introduktion av nya medarbetare.

14. Det bedrivs ett aktivt arbete för att säkra personal- och kompetensförsörjning på kort och lång sikt

15. Jag anser att det är tydligt vilka möjligheter som finns till kompetensutveckling och karriärmöjligheter både för chefer och medarbetare i Uppsala kommun

16. Övriga synpunkter kring personal- och kompetensförsörjning som du önskar lämna.

2020-09-30

Lena Salomon

Carl-Gustaf Folkeson

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av [Uppsala kommuns revisorer] enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den [2020-03-03]. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Uppsala kommun

Datum:
2020-10-23

Diarienummer:
KRN-2020-00028

KOMMUNREVISIONEN
Missivbrev

Mottagare:

Överförmyndarnämnden
Kommunfullmäktige, för kännedom

Granskning av överförmyndarnämndens verksamhet

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska huruvida överförmyndarnämndens verksamhet bedrivs på ett ändamålsenligt och med en tillräcklig intern kontroll. Uppdraget ingår i revisionsplan 2020.

Efter genomförd granskning är den sammanfattande bedömningen att överförmyndarnämndens verksamhet i allt väsentligt bedrivs ändamålsenligt och med en tillräcklig intern kontroll.

Ansvar och roller, utöver vad som av nämndens reglemente, har klargjorts i samverkansavtal, delegationsordning, samt genom en arbetsordning som fördelar ansvar inom förvaltningen. Förvaltningens arbetssätt att fördela ansvar och roller reducerar sårbarhet för frånvaro och vakanser samt medger att tjänstepersoner löpande kan stödja varandra, samt vid behov gå in som ersättare. Det finns en god struktur och rutiner för planering, uppföljning och rapportering av verksamhet och ekonomi.

Nämnden får löpande information om såväl verksamhet som ekonomi och nämnden är dessutom aktiv i verksamhetens planering vad avser mål och ekonomiska förutsättningar och uppföljning av verksamheten. Nämnden följer till delar Uppsala kommuns reglemente för intern kontroll. Det finns en organisation för den interna kontrollen inom nämndens verksamhetsområde. Det finns däremot en avsaknad av dokumenterade tillämpnings-anvisningar för den interna kontrollen och en utvecklingspotential vad gäller riskanalysarbetet. Det finns rutiner för att registrera handlingar och e-post i verksamhetssystemet och det finns en gallrings- och bevarandeplan som används. Vidare finns det också rutiner för posthantering och för att hantera de handlingar som inte rör individärenden.

Nämnden har också vidtagit åtgärder mot bakgrund av den kritik som länsstyrelsen framförde i sin inspektion.

Postadress: Uppsala kommun, kommunrevisionen, 753 75 Uppsala
Telefon: 018-727 11 32 (Kansli)
E-post: kommunrevisionen@uppsala.se
www.uppsala.se

Mot bakgrund av genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till överförmyndarnämnden:

- Anta tillämpningsanvisningar för den interna kontrollen
- Att nämnden involverar sig i de riskbedömningar som sker till grund för beslut om intern kontroll
- Att utifrån vad som framkommit under intervjuerna även lyfta fram mer långsiktiga ambitioner i samband med nämndens målarbete.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendation från överförmyndarnämnden senast 2021-02-26 till kommunrevisionen@uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com

För kommunrevisionen

Per Davidsson

Per Davidsson, ordförande

Granskning av överförmyndarnämndens verksamhet

Uppsala kommun

Oktober 2020

Jörn Wahlroth, certifierad kommunal revisor
Emma Ekstén, revisionskonsult

pwc

Revisionsrapport

Innehållsförteckning

1.	**Inledning**	**5**
1.1.	Bakgrund	5
1.2.	Syfte och revisionsfrågor	5
1.3.	Revisionskriterier	5
1.4.	Avgränsning	5
1.5.	Metod	5
2.	**Allmänt**	**6**
2.1.	Lagstiftning och utgångspunkter	6
2.1.1.	Lagstiftning och formella utgångspunkter	6
2.1.2.	Statskontorets rapport och regeringens utredning	6
3.	**Iakttagelser och bedömningar**	**7**
3.1.	Är ansvar och roller inom nämndens verksamhet tydliga?	7
3.1.1.	Iakttagelser	7
3.1.2.	Bedömning	8
3.2.	Har nämnden tillräckliga rutiner för planering, uppföljning och rapportering av verksamhet och ekonomi?	8
3.2.1.	Iakttagelser	8
3.2.2.	Bedömning	10
3.3.	Finns ett systematiskt arbete med intern kontroll inom nämndens verksamhet?	10
3.3.1.	Iakttagelser	10
3.3.2.	Bedömning	12
3.4.	Finns rutiner som säkerställer posthantering och handlingars ordning?	13
3.4.1.	Iakttagelser	13
3.4.2.	Bedömning	13
3.5.	Har tillräckliga åtgärder har genomförts med anledning av Länsstyrelsens kritik?	13
3.5.1.	Iakttagelser	13
3.5.2.	Bedömning	15
4.	**Revisionell bedömning**	**16**
4.1.	Bedömningar mot revisionsfråga	16

4.2. Rekommendationer 18

5. Bilagor 19

5.1. Bilaga 1 – Överförmyndarnämndens internkontrollplan 2020 19

Sammanfattning

Efter genomgång av granskningens samtliga revisionsfrågor gör vi den revisionella bedömningen att överförmyndarnämndens verksamhet **i allt väsentligt bedrivs** ändamålsenligt och med en tillräcklig intern kontroll.

Revisionsfråga 1 – Är ansvar och roller inom nämndens verksamhet tydliga?

Revisionsfrågan är **uppfylld**. Bedömningen görs mot bakgrund av att ansvar och roller, utöver vad som av nämndens reglemente, har klargjorts i samverkansavtal, delegationsordning, samt genom en arbetsordning som fördelar ansvar inom förvaltningen. Vi bedömer samtidigt att förvaltningens arbetssätt att fördela ansvar och roller reducerar sårbarhet för frånvaro och vakanser reducerats, samt medger att tjänstepersoner löpande kan stödja varandra, samt vid behov gå in som ersättare.

Revisionsfråga 2 – Har nämnden tillräckliga rutiner för planering, uppföljning och rapportering av verksamhet och ekonomi?

Revisionsfrågan är **uppfylld.** Bedömningen grundar vi på att det finns en god struktur och rutiner för planering, uppföljning och rapportering av verksamhet och ekonomi. Nämnden får löpande information om såväl verksamhet som ekonomi och nämnden är dessutom aktiv i verksamhetens planering vad avser mål och ekonomiska förutsättningar och uppföljning av verk-samheten.

Revisionsfråga 3 – Finns ett systematiskt arbete med intern kontroll inom nämndens verksamhet?

Revisionsfrågan är **delvis uppfylld.** Nämnden följer till delar följer Uppsala kommuns reglemente för intern kontroll. Vi anser att det finns en organisation för den interna kontrollen inom nämndens verksamhetsområde och att nämnden både fattar beslut om och löpande följer den interna kontrollen. Vi ser däremot en avsaknad av dokumenterade tillämpningsanvisningar för den interna kontrollen. Vi hade även sett det som önskvärt att nämnden hade varit mer involverade i framtagandet av risker. Av internkontrollplanen kan vi inte heller spåra den genomförda riskbedömningen, även om det finns en beskrivning av själva risken.

Revisionsfråga 4 – Finns rutiner som säkerställer posthantering och handlingars ordning?

Revisionsfrågan är **uppfylld**. Det finns rutiner för att registrera handlingar och e-post i verksamhetssystemet och det finns en gallrings- och bevarandeplan som används. Vidare finns det också rutiner för posthantering och för att hantera de handlingar som inte rör individärenden.

Revisionsfråga 5 – Har tillräckliga åtgärder har genomförts med anledning av Länsstyrelsens kritik?

Revisionsfrågan är **uppfylld**. Bedömningen grundar vi på att nämnden har vidtagit åtgärder mot bakgrund av den kritik som Länsstyrelsen framförde i sin inspektion. Vi anser att de åtgärder som genomförts i form av rättsutredning, ändring av riktlinjer och rutin för arvodesutbetalning, översyn av rutiner och systemuppdatering, samt kontinuerlig uppföljning av byten av ställföreträdare är tillräckliga åtgärder.

Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer till överförmyndarnämnden:

- Anta tillämpningsanvisningar för den interna kontrollen
- Att nämndens involverar sig i de riskbedömningar som sker till grund för beslut om intern kontroll

- Att utifrån vad som framkommit under intervjuerna att även lyfta fram mer långsiktiga ambitioner i samband med nämndens målarbete.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

I varje kommun ska det finnas en överförmyndare eller överförmyndarnämnd som är fristående från annan kommunal verksamhet. Verksamheten utgör en kommunal förvaltningsmyndighet och har till uppgift att utöva tillsyn över förmyndare, gode män och förvaltare (ställföreträdare).

Ett uppdrag som ställföreträdare kan innebära att för huvudmannen bevaka rätt, förvalta egendom och/eller sörja för person. Kopplat till dessa uppgifter ställs höga krav på överförmyndarnämndens verksamhet och tillsyn utifrån den enskildes (huvudmannens) perspektiv.

Uppsala kommun är värdkommun för en gemensam överförmyndarnämnd för samtliga kommuner i Uppsala län.

Kommunens revisorer har uppmärksammat att Länsstyrelsen vid inspektion under år 2019 kritiserat den gemensamma nämnden för bristfälliga rutiner rörande arvodesbeslut, bristfällig bevakning av årsräkningar i förmynderskap, samt långsam handläggning av ansökan om byte av god man.

De förtroendevalda revisorerna har efter en bedömning av väsentlighet och risk beslutat att granska överförmyndarnämndens verksamhet.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om överförmyndarnämndens verksamhet bedrivs på ett ändamålsenligt och med en tillräcklig intern kontroll.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Är ansvar och roller inom nämndens verksamhet tydliga?
- Har nämnden tillräckliga rutiner för planering, uppföljning och rapportering av verksamhet och ekonomi?
- Finns ett systematiskt arbete med intern kontroll inom nämndens verksamhet?
- Finns rutiner som säkerställer posthantering och handlingars ordning?
- Har tillräckliga åtgärder har genomförts med anledning av Länsstyrelsens kritik?

1.3. Revisionskriterier

- Kommunallagen (1991:900)
- Föräldrabalken (1949:381)
- Förvaltningslagen (1986:223)
- Förmyndarskapsförordningen (1995:379).
- Lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn
- Reglemente
- Mål, riktlinjer, budget

1.4. Avgränsning

Granskningen avgränsas till överförmyndarnämndens ansvarsområde.

1.5. Metod

Granskningen genomförs genom intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer genomfördes med överförmyndarnämndens ordförande och överförmyndarförvaltningens förvaltningsdirektör. Dokumentstudier har skett av reglemente, avtal mellan kommunerna, verksamhetsplan, uppföljningsrapporter, protokoll, styrdokument och rutinbeskrivningar.

Rapporten har sakgranskat av överförmyndarförvaltningens förvaltningsdirektör.

2. Allmänt

2.1. Lagstiftning och utgångspunkter

2.1.1. *Lagstiftning och formella utgångspunkter*

Den kommunala skyldigheten att driva överförmyndarverksamhet regleras i 19 kap., i Föräldrabalken, där det antingen skall finnas en överförmyndare eller en överförmyndarnämnd som utses av kommunfullmäktige. Sedan 2006 är det också möjligt att två eller fler kommuner har en gemensam överförmyndarnämnd, (FB, 19 kap. 16 §).

En ställföreträdare kan vara en förmyndare, god man eller förvaltare och har till uppgift att tillvarata huvudmannens intressen. En ställföreträdare i egenskap av **förmyndare** företräder barn under 18 år. Barnets föräldrar är i första hand de legala förmyndarna och har ansvaret att förvalta barnets egendom. Överförmyndarverksamheten utövar tillsyn över föräldrar vars barn har tillgångar som överstiger åtta prisbasbelopp (FB, 13 kap, 2 §).

En person som på grund av sjukdom, psykisk störning eller försvagat hälsotillstånd inte kan bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person, kan få hjälp av en god man eller förvaltare.

Godmanskapet är frivilligt, där huvudmannen behåller sin rättshandlingsförmåga, vilket innebär att ställföreträdaren i egenskap av god man ska inhämta huvudmannens samtycke innan han/hon vidtar en rättshandling, (FB, 11 kap, 4 §). Undantaget är om den enskildes tillstånd hindrar inhämtande av samtycke. Huvudmannen kan när som helst begära att godmanskapet ska upphöra.

Omyndigförklaring avskaffades 1989 och ersattes med **förvaltarskap**. Förvaltarskap är en tvångsåtgärd, där huvudmannen förlorar sin rättshandlingsförmåga över de delar som omfattas av förvaltarförordnandet. Förvaltarskap avser de individer som är ur stånd att vårda sig själva eller sin egendom. Uppdraget kan anpassas till behovet och kan begränsas till att avse viss egendom, såsom förvaltningen av en fastighet eller viss del av huvudmannens kapital. För att ett förvaltarskap ska upphöra krävs läkarintyg eller annan utredning som bekräftar att huvudmannen inte längre är i behov av en förvaltare. Förvaltarskapet anses vara ett stort ingrepp i den personliga integriteten och skall årligen omprövas av överförmyndaren/ överförmyndarnämnden.

2.1.2. *Statskontorets rapport och regeringens utredning*

Statskontoret presenterade i april år 2019 sin rapport En förbättrad samordning av tillsynen och tillsynsvägledningen inom överförmyndarområdet (2019:8). Utvärderingen visar på områden i länsstyrelsernas tillsyn och tillsynsvägledning som kan förbättras för ökad enhetlighet och effektivitet. Statskontoret påpekar att nuvarande lagstiftning är föråldrad och att den lämnar ett för stort tolkningsutrymme. I rapporten föreslås att en länsstyrelse ska vara samordnande. För närvarande utövar sju av landets länsstyrelser tillsyn för kommunernas överförmyndarverksamheter.

Enligt Statskontoret skulle samordningsmyndighetens arbete skapa möjlighet att öka överförmyndarnas förståelse för hur länsstyrelserna arbetar. Därtill visar utvärderingen att det saknas en utvecklad rättspraxis att stödja sig på, vilket försvårar för länsstyrelserna att göra likvärdiga bedömningar i tillsynsärenden.

Behovet av att se över gällande regelverk för ställföreträdare har också lyfts fram av Sveriges Kommuner och Regioner och länsstyrelserna och regeringen har beslutat att tillsätta en särskild utredare. Utredningen beräknas redovisas i början av år 2021. Särskilt ska uppmärksammas rekrytering av nya ställföreträdare och hur det går att säkerställa att ställföreträdarna har rätt förutsättningar att utföra sitt uppdrag, bl a säkerställa att ställföreträdare har rätt förutsättningar, överförmyndarens stöd till ställföreträdare, samt möjligheten att införa ett nationellt ställföreträdarregister.

Vidare ska utredningen se över både överförmyndarens och länsstyrelsens tillsyn.

3. Iakttagelser och bedömningar

3.1. Är ansvar och roller inom nämndens verksamhet tydliga?

3.1.1. Iakttagelser

Uppsala kommun har tillsammans de åtta kommunerna i Uppsala län ingått ett samarbetsavtal avseende en gemensam överförmyndarnämnd följt av ett gemensamt överförmyndarkansli. Samarbetsavtalet och den gemensamma organisationen trädde i kraft i januari 2011 för sex av kommunerna, där Håbo och Enköpings kommuner anslöt från och med 2019-01-01. Samverkan regleras i ett avtal som senast behandlade av kommunfullmäktige i Uppsala kommun 2017-02-27 § 37. Detta skedde i samband med Enköpings kommuns inträde i den gemensamma nämnden.

Uppsala kommun är värdkommun för samverkan, vilket innebär att den tillhörande förvaltningen ingår i Uppsala kommuns organisation. Av den gemensamma nämndens reglemente framgår att värdkommunen väljer tre ledamöter och tre ersättare, Enköpings kommun väljer två ledamöter och två ersättare, övriga samverkande kommuner väljer en ledamot och en ersättare. Värdkommunen väljer också ordförande och vice ordförande. Av samverkansavtalet 2 § fastställs att överförmyndarförvaltningen i Uppsala kommun ska ha ansvaret för beredning av ärenden och verkställighet av nämndens beslut samt planera och administrera den verksamhet nämnden ansvarar för.

Delegationsordningen som antogs av nämnden 2019-12-16 beskriver vilka uppgifter som inte får delegeras enligt lagstiftning:

- En framställning och yttranden till kommunfullmäktige,
- Beslut enligt 11 kap 20 § föräldrabalken att entlediga eller skilja en god man eller förvaltare från sitt uppdrag
- Beslut enligt 6 § 2 och 3 st lagen om god man för ensamkommande barn att entlediga en god man från sitt uppdrag
- Beslut om att häva avtal om sammanlevnad i oskiftat bo
- Att förelägga vite
- Ett avslagsbeslut rörande samtycke, tillstånd, förordnande, upphörande eller entledigande enligt föräldrabalken eller lagen om god man för ensamkommande barn eller då en sådan fråga är tveksam.

Vidare framgår det av delegationsordningen att nämnden, med stöd av 6 kap 39 § kommunallagen, har beslutat att genom delegation av nämndens beslutsrätt uppdra åt nämndens ordförande eller tjänstgörande ordförande att på nämndens vägnar besluta i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Sådant beslut ska avfattas i skriftlig form även vad gäller ärenden som inte berör föräldrabalken. Beslutet ska återrapporteras till nämnden.

I övrigt framgår av delegationsordningen att förvaltningens personal, i enlighet med överförmyndarnämndens reglemente, har en långtgående delegation från överförmyndarnämnden. Det är angivit vilken funktion som har delegation för vilken typ av ärende.

Överförmyndarnämnden har antagit en arbetsordning .Denna innehåller en ansvarsfördelning uppdelad på förvaltningschef, handläggare, administratör och registrator. Ansvaret klargörs uppdelat på olika ärendetyper.

Överförmyndarförvaltningen i Uppsala kommun består vid granskningstillfället av 26 personer varav alla utom tre är handläggare och övriga är administrativ personal. Av handläggarna är ca 10

personer jurister. Alla handläggare arbetar med alla typer av ärenden i alla åtta kommuner. Det finns alltså inte någon speciell uppdelning av ärendetyp eller kommun mellan handläggarna. Av intervju framkommer det att det finns några av handläggarna som är speciellt inriktade på granskning av årsräkningar, samt att det finns någon som har specialistkompetens gällande GDPR. Det finns även sammansatta arbetsgrupper som jobbar med utbildning till ställföreträdare.

3.1.2. *Bedömning*

Vi bedömer att revisionsfrågan är uppfylld.

Bedömningen görs mot bakgrund av att ansvar och roller, utöver vad som av nämndens reglemente, har klargjorts i samverkansavtal, delegationsordning, samt genom en arbetsordning som fördelar ansvar inom förvaltningen. Vi bedömer samtidigt att förvaltningens arbetssätt att fördela ansvar och roller reducerar sårbarhet för frånvaro och vakanser reducerats, samt medger att tjänstepersoner löpande kan stödja varandra, samt vid behov gå in som ersättare.

3.2. Har nämnden tillräckliga rutiner för planering, uppföljning och rapportering av verksamhet och ekonomi?

3.2.1. *Iakttagelser*

Planering, uppföljning och rapportering av verksamhet
Kommunfullmäktige har i Mål och budget för 2020 med plan för 2021 och 2022 antagit nio inriktningsmål. Varje inriktningsmål förstärks med tidsbegränsade uppdrag, som kan vara för alla eller nämnd- och styrelsespecifika. Om inte annat anges gäller uppdragen samtliga nämnder och styrelser. För de gemensamma nämnderna (räddningsnämnden och överförmyndarnämnden) gäller de uppdrag som överenskommits om vid ägarsamråd med de kommuner som ingår. För att följa kommunkoncernens utveckling mot målbilden kopplas kommunövergripande indikatorer till varje inriktningsmål.

Överförmyndarnämnden har i sin budget och verksamhetsplan för år 2020, beslutad av nämnden 2019-12-16 tagit fram nämndsmål kopplade till tre av kommunfullmäktiges inriktningsmål enligt nedan:

Inriktningsmål	Nämndsmål eller uppdrag
KF:s mål nr 1: Den gemensamma överförmyndarnämnden ska ha en jämställd och hållbar ekonomi	**Mål:** Nämndens ekonomiska resultat
	Mål: Granskningar av årsräkningar ska vara påbörjade senast den 1 september 2020
KF:s mål nr 7: Den gemensamma överförmyndaren ska vara äldrevänlig och invånare med funktionsnedsättning ska uppleva trygghet, frihet och tillgänglighet	**Uppdrag:** Öka möjligheten till inflytande och egenmakt så att stöd och insatser bättre motsvarar behoven (äldrenämnden, omsorgsnämnden, socialnämnden och överförmyndarnämnden)
	Mål: Nämnden ska ha tillräckligt med ställföreträdare
	Mål: Nämndens servicenivåer ska upprätthållas
	Mål: Ställföreträdare ska erbjudas nödvändig utbildning och kompetensutveckling
KF:s mål nr 9: Uppsala kommuns medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och kan med hög kompetens möta Uppsala	**Uppdrag:** Intensifiera arbetet med att åtgärda strukturella löneskillnader på grund av kön
	Mål: Kommunen ska ha ett hållbart och hälsofrämjande arbetsliv
	Mål: Överförmyndarförvaltningen skall vara en attraktiv arbetsplats
	Mål: En större andel av nämndens verksamhet ska hanteras digitalt

För varje mål görs en utförlig beskrivning över nämndens strategi för att nå målet. För uppdragen görs en beskrivning av åtgärd, förväntade effekter och när uppföljning ska göras, vilket också beskrivs för de flesta av målen.

Nämnden får vid varje sammanträde en redovisning av verksamhetsstatistik i form av bland annat hur granskningen av årsräkningar fortskrider, hur arbetet fortlöper med rekrytering av ställföreträdare samt överklagade beslut. Förvaltningsdirektören har också vid sammanträdena en informationspunkt där olika typer av verksamhetsinformation föredras.

Verksamhetsberättelsen för år 2019 visade att samtliga mål utom tre var helt uppfyllda, övriga delvis uppfyllda och samtliga uppdrag var påbörjade eller slutförda. För de mål som inte var helt uppnådda anges orsak och framtida arbete med målet likaså gällande ej slutförda uppdrag.

Enligt intervjusvar är nämnden delaktig i framtagandet av målen för verksamheten. Varje år har förvaltningen tillsammans med nämnden en heldag där verksamhetsplanen för nästkommande år diskuteras. Förvaltningen gör därefter ett förslag på verksamhetsplan som sedan presenteras i nämnden. Av intervjuerna framgår att det arbetet med mål som uttrycker ambitioner på längre sikt är ett utvecklingsområde.

Planering, uppföljning och rapportering av ekonomi
Enligt samverkansavtalets 7 § ska Uppsala kommun fastställa budgeten för nämnden efter samråd med övriga samverkande kommuner. Förslaget till budget och därmed kostnaden för respektive ingående kommun, ska lämnas till medverkande kommuner senast den 1 oktober för att nämndens behov ska kunna integreras i respektive övergripande kommunbudget.

Den nettokostnad som budgeteras för en period ska fördelas mellan ingående kommuner enligt andelstal. Andelstalet bestäms som respektive kommuns folkmängd 1 januari före verksamhetsåret. För Heby kommun ska till andelen läggas en utjämningsfaktor med 1,5% av totalt antal invånare per den 1 januari året före verksamhetsåret och för Knivsta kommun ska från andelen räknas av en utjämningsfaktor om 1,5% av det totala antalet invånare per den 1 januari. I den löpande redovisningen bokförs en budgeterad intäkt motsvarande respektive deltagande kommuns andel.

Nämnden har för år 2020 en budget enligt nedan:

Belopp i miljoner kronor	**Budget 2020**
Statsbidrag	0,5
Försäljning verksamhet andra kommuner samt övriga externa intäkter	15,1
Summa intäkter	**15,6**
Personalkostnader	-14,8
Arvoden	-15,8
Övriga kostnader	-7,1
Avskrivningar	-0,2
Summa kostnader	**-37,9**
Finansiella kostnader	0,0
Summa nettokostnader1	**-22,3**
Kommunbidrag	
Politisk verksamhet (1)	17,8
Särskilt riktade insatser (6)	4,5
Summa kommunbidrag	**22,3**
Resultat	**0,0**

Resultatet för år 2019 var ett överskott motsvarande 2,8 mnkr som fördelades till samverkanskommunerna enligt procentsatsen av det ekonomiska bidraget till nämndens budget, vilket är i enlighet med avtalet. Inför budget 2020 minskade budgeten för verksamheten motsvarande 2019 års överskott. En minskning har kunnat ske utifrån att antal ärenden gällande ensamkommande barn kraftigt reducerats under senare år.

Nämnden får vid varje sammanträde en ekonomisk månadsrapport. Den ekonomiska redovisningen per juli månad visade ett överskott på ca 1,4 mnkr. Bland annat har kostnaderna för kansliet minskat då covid-19 lett till uteblivna utbildningar och kurser, samt att personal som slutat inte har ersatts av nya medarbetare.

Av rapporten framgår att förvaltningens totala personalbemanning successivt har reducerats och framgår räknat i heltidstjänster till 21.

Det finns inget beslutat nyckeltal för ärendemängd som relaterats till förvaltningens bemanning, men antalet ärendens utveckling följs fortlöpande upp i månadsrapporterna, där redovisning sker i förhållande till ett budgeterat ingångsvärde.

Ägarsamråd
Överförmyndarnämnden integreras så långt det är möjligt i Uppsala kommuns mål-och budgetprocess. Samverkanskommunerna har årligen minst två ägarsamråd där budget, mål och uppdrag för de gemensamma nämnderna fastställs. Värdkommunen Uppsala beslutar formellt om budgeten för de gemensamma nämnderna.

För ägarsamråden finns en nedtecknad rutin. Kommunstyrelsens ordförande representerar respektive kommun. Värdkommunens ordförande håller i ägarsamrådet. Direktörer från förvaltningen ansvarar för att presentation hålls av i förväg utskickat material. När behov finns kan direktör ta hjälp av flera för föredragningen exempelvis ekonom.

3.2.2. *Bedömning*

Vi bedömer att revisionsfrågan är uppfylld.

Bedömningen grundar vi på att det finns en god struktur och rutiner för planering, uppföljning och rapportering av verksamhet och ekonomi. Nämnden får löpande information om såväl verksamhet som ekonomi och nämnden är dessutom aktiv i verksamhetens planering vad avser mål och ekonomiska förutsättningar och uppföljning av verksamheten.

Vi rekommenderar utifrån vad som framkommit under intervjuerna att även lyfta fram mer långsiktiga ambitioner i samband med nämndens målarbete.

3.3. Finns ett systematiskt arbete med intern kontroll inom nämndens verksamhet?

3.3.1. *Iakttagelser*

Uppsala kommuns reglemente för intern kontroll
Kommunens reglemente för intern kontroll, antaget av kommunfullmäktige 2007-06-23 § 83 anger att styrelser och nämnder ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt i enlighet med de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Reglementet innehåller miniminivån för den interna kontrollen i Uppsala kommun. Varje nämnd ska dessutom utforma de regler som anses nödvändiga för den egna verksamheten samt tillämpningsanvisningar för reglementet.

Intern kontroll är en del av ekonomi- och verksamhetsstyrningen som syftar till att säkerställa att de av kommunfullmäktige fastställda målen uppfylls. Kartläggning och analys av risker i verksamheternas processer ska göras. I anslutning till detta arbete ska bedömning ske av väsentlighet och risk. Av resursskäl kan inte ett internkontrollsystem upprätthållas som syftar till att identifiera och förhindra samtliga fel eller brister som kan uppstå. En avvägning måste göras mellan bedömd risknivå och resursåtgång. Riskanalyserna blir grunden för nämndernas/styrelsernas uppföljning av den interna kontrollen i den årliga internkontrollplanen.

Den interna kontrollen ska enligt reglementet omfatta:

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

Nämnderna har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde. Den enskilda nämnden och styrelsen har därvid att tillse att en organisation för internkontrollen upprättas, samt att anta regler och anvisningar för den interna kontrollen inom sitt verksamhetsområde.

Inom nämndens verksamhetsområde ansvarar respektive högste chef för att regler och anvisningar utformas för att upprätthålla en god intern kontroll. Dessa regler ska antas av respektive nämnd. Förvaltningsdirektören ska tillse att den löpande förvaltningen sköts enligt kommunstyrelsens och nämndens eller styrelsens riktlinjer och anvisningar.

Förvaltningsdirektören ska leda arbetet med att åstadkomma och upprätthålla en god intern kontroll samt tillse att medvetenheten (förståelse och kompetens) om intern kontroll i organisationen är tillräcklig. Förvaltningsdirektören ska rapportera till nämnden/styrelsen om hur den interna kontrollen fungerar och om eventuella brister i den interna kontrollen.

En internkontrollplan ska minst innehålla:

- vilka rutiner och kontrollmoment som ska följas upp
- omfattningen på uppföljningen (frekvensen och kvantiteten)
- vem som ansvarar för att utföra uppföljningen
- till vem uppföljningen ska rapporteras
- när rapportering ska ske
- genomförd riskbedömning

Resultatet av uppföljningen av den interna kontrollen skall, med utgångspunkt från antagen plan, årligen rapporteras till nämnden.

Överförmyndarnämndens arbete med intern kontroll

Överförmyndarnämnden upprättar årligen en internkontrollplan. Planen ska vara ett stöd i styrningen av verksamheten och ett hjälpmedel för att nå verksamhetsmålen. Planen ska försäkra att

- Verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt
- Den finansiella rapporteringen och information om verksamheten är tillförlitlig
- Verksamheten bedrivs i enlighet med lagar, föreskrifter, policyer och riktlinjer

Internkontrollplanen beskriver vad som behöver göras utifrån viktiga risker som framkommit i riskanalysen. Varje kontrollmoment i internkontrollplanen följs upp enligt beskriven frekvens och metod. Resultatet av uppföljningen redovisas årligen till kommunstyrelsen.

Internkontrollplanen innehåller också en beskrivning av hur nämnden arbetar med intern kontroll och hur internkontrollplanen används för att utveckla detta arbete. Nämnden beslutar varje år om en plan för intern kontroll. Kontrollerna genomförs av medarbetare på överförmyndarförvaltningen. Det är ett prioriterat arbete där arbetstid avsätts för att både kunna utföra och kvalitetssäkra den interna kontrollen.

Vid återrapporteringen av kontrollerna till nämnden (frekvensen på rapportering framgår av den interna kontrollplanen) kan nämnden fatta beslut om åtgärder för att komma tillrätta med eventuella avvikelser som framkommit i samband med den interna kontrollen.

Nämnden gör bedömningen att det finns såväl utrymme för, som behov av, att utöka den interna kontrollen för år 2020. Utökningen avser ett kontrollmoment, tillståndsärenden, vilket innebär att den interna kontrollen kommer behandla fler tillståndsärenden än vad som har gjorts tidigare verksamhetsår.

Vi har i granskningen inte kunnat se att överförmyndarnämnden har antagit egna tillämpningsanvisningar för den interna kontrollen. Enligt intervjusvar revideras internkontrollplanen varje höst och beslutas av nämnden. Inför att förvaltningen tar fram ett nytt förslag på internkontrollplan får olika arbetsgrupper på förvaltningen arbeta med förslag till kontrollpunkter. Varje år byts några internkontrollmoment ut. Nämnden är inte delaktiga i framtagandet av kontrollområden utan får ett förslag på internkontrollplan presenterat i nämnden som de sedan beslutar om.

Internkontrollplanen innehåller kontrollområde, riskbeskrivning, kontrollmoment, kontrollmetod och tidpunkt för rapportering. Se bilaga 1 för nämndens fullständiga internkontrollplan för år 2020. I internkontrollplanen uppdrar nämnden åt förvaltningen att utse kontrollansvariga för respektive kontrollmoment.

Den senaste uppföljningen av den interna kontrollen redovisades till nämnden i juli månad år 2020. För några av kontrollmomenten påvisades brister. Gällande kontrollmomentet att ärenden inte får vara äldre än 90 dagar visade uppföljningen att det totalt fanns 55 ärenden äldre än 90 dagar vid utgången av kvartal 2 2020. I 24 ärenden beror den långa handläggningstiden på att överförmyndarnämnden inte lyckats rekrytera någon ställföreträdare. 16 av ärendena ligger hos tingsrätten för beslut. I 14 ärenden inväntas kompletterande utredning såsom t ex. läkarintyg, social utredning eller utredning om samtycke. 1 ärende inväntar sammanträde i tingsrätten. Granskningen är genomförd med mindre anmärkning då några ärenden blivit liggande onödigt länge utan åtgärd. Feedback har getts till berörda handläggare. Inga övriga åtgärder behövs i nuläget.

Gällande kontrollmomentet att följa rutiner i bytesärenden visade uppföljningen att i alla ärenden utom ett har rutiner följts och handläggningstider hållits. I ett ärende har rekryteringen påbörjats omgående, men sedan tappats bort under 4 månader och upptäckts först när ställföreträdaren tagit kontakt med förvaltningen. I ett ärende hade anhöriga eget förslag som utreddes till en början, personen hoppade sedan av och rekryteringen fick då börja om på nytt. Inga åtgärder vidtas med anledning av resultatet. Ärendet förefaller ha missats genom att bevakning fallit bort i ärendehanteringssystemet

Avseende kontrollmomentet för tillståndsärenden visade uppföljningen att granskningen av tre arvskiften är genomförd utan anmärkningar. Granskning av ett arvskifte är genomförd med anmärkning då handläggningsrutiner inte följs. Granskningen av de fyra bostadsförsäljningarna är genomförd utan anmärkningar. Granskningen av de två uttagen från överförmyndarspärrade konton är genomförd utan anmärkningar. Berörda handläggare har fått feedback på sina ärenden och inga övriga åtgärder vidtas med anledning av resultatet.

3.3.2. Bedömning

Vi bedömer att revisionsfrågan är delvis uppfylld.

Bedömningen grundar vi på att nämnden till delar följer Uppsala kommuns reglemente för intern kontroll. Vi anser att det finns en organisation för den interna kontrollen inom nämndens verksamhetsområde och att nämnden både fattar beslut om och löpande följer den interna kontrollen. Vi bedömer att nämnden i enlighet med reglementet fattat beslut om verksamhetskontroller, kontroller i system och rutiner, kontroll av efterlevnad av regler, policys och beslut samt finansiell kontroll. Vi ser däremot en avsaknad av dokumenterade tillämpningsanvisningar för den interna kontrollen. Vi hade även sett det som önskvärt att nämnden hade varit mer involverade i framtagandet av risker. Vidare ser vi att det av reglementet för intern kontroll framgår att internkontrollplanen ska innehålla information om vem som ansvarar för att utföra uppföljningen, detta framgår inte av nämndens internkontrollplan. Vi noterar att nämnden uppdrar åt förvaltningen att utse ansvariga. Av internkon-

trollplanen kan vi inte heller spåra den genomförda riskbedömningen, även om det finns en beskrivning av själva risken.

3.4. Finns rutiner som säkerställer posthantering och handlingars ordning?

3.4.1. Iakttagelser

All post som inkommer från de olika kommunerna skickas direkt till förvaltningen i Uppsala. Posten tas emot i receptionen i fastigheten som förvaltningen sitter och sedan går den till förvaltningen som också öppnar och hanterar inkommen post. Inom förvaltningen finns det rutiner som beskriver hur registratorerna ska hantera inkommen post där det framgår hur de olika ärendena ska registreras och hanteras. Alla handlingar som inkommer via post eller e-post och som tillhör ett specifikt ärende registreras i ärendehanteringssystemet Wärna. Ärenden som inte är hänförda till ett specifikt individärende registreras i kommunens diariehanteringssystem.

Överförmyndarnämnden i Uppsala län antog den 19 januari 2015 nedanstående bevarande- och gallringsplan som reviderades i januari 2019. Planen beskriver vilka olika typer av handlingar som finns inom nämndens verksamhetsområde och hur dessa ska gallras och bevaras. Av intervjuer framgår det att det pågår ett kommunövergripande projekt gällande att ta fram informationshanteringsplaner för samtliga nämnder som ska vara färdigt i början av år 2021.

3.4.2. Bedömning

Vi bedömer att revisionsfrågan är uppfylld.

Bedömningen grundar vi på att på att det finns rutiner för att registrera handlingar och e-post i verksamhetssystemet samt att det finns en gallrings- och bevarandeplan som används. Vidare finns det också rutiner för posthantering och för att hantera de handlingar som inte rör individärenden.

3.5. Har tillräckliga åtgärder har genomförts med anledning av Länsstyrelsens kritik?

3.5.1. Iakttagelser

Länsstyrelsen genomförde i december månad år 2019 en inspektion av överförmyndarnämnden. Inspektionen resulterade i kritik på tre punkter från Länsstyrelsens sida. Kritiken rörde bristfälliga rutiner rörande arvodesbeslut, bristfällig bevakning av årsräkningar i förmynderskap samt långsam handläggning av ansökan om byte av god man.

Gällande **bristfälliga rutiner rörande arvodesbeslut** handlade kritiken om rutiner kring arvode till så kallade professionella ställföreträdare.

I två granskade akter påträffades brister avseende arvodesbeslut, det handlade om att det saknades beslut om arvode och att bedömning gjordes av arvode "i förskott". Nämnden har anfört att arvodena är kopplade till en rutin som gällt sedan år 2016, där "professionella ställföreträdare" kan komma ifråga när rekrytering av ställföreträdare på vanlig väg i uttömd. Nämnden sätter ett arvode som är rimligt och med en bedömning av att årsarvodet inte kommer att understiga de utbetalade beloppen.

Nämnden har beslutat att arvodesriktlinjerna alltid ska följas, men att månadsarvode får utbetalas till dessa "professionella ställföreträdare". De bolag i vilka de professionella ställföreträdarna är anställda, får fakturera huvudmannen eller kommunen arvode och moms. Skatt och sociala avgifter utgår inte. Kostnadsersättning och milersättning faktureras årligen.

De "professionella ställföreträdarna" undantas nämndens gränser för maximalt antal uppdrag per ställföreträdare. De tillåts ha maximalt 30 uppdrag. De förväntas åta sig de uppdrag som föreslås

dem av förvaltningen. I maj 2019 verkade sex personer som professionella ställföreträdare inom nämndens område, vilka bistod 41 huvudmän, de flesta inom ramen för förvaltarskap. Ställföreträdarna förordnas personligen i varje uppdrag. Länsstyrelsen konstaterar att det inte finns några uppgifter i protokollet om att nämnden fattar beslut rörande arvodet i dessa ärenden. De "professionella ställföreträdarna" fakturerar ställföreträdarna månatligen kommunen för arvodet. I samband med granskningen av årsräkningen tas ställning till om ska justeras. Vidare om kommunen eller huvudmannen ska betala arvodet. Om huvudmannen ska betala skickar kommunens en faktura till denne. Det framgår inte att nämnden fattar något beslut om arvode i dessa ärenden. Länsstyrelsen framför med anledning härav att nämndens ställningstagande angående arvodet enligt föräldrabalken ska framgå av ett beslut. Länsstyrelsen uppmanar nämnden att se över sina rutiner. Vidare framgår att Länsstyrelsen inte uttalar sig om att kommunen väljer att betala arvode löpande i "förskott", men påtalar att huvudmannen ska betala ställföreträdaren, oavsett vilka transaktioner som förevarit mellan kommunen och ställföreträdaren.

Med anledning av länsstyrelsens kritik uppdrog nämnden den 24 februari 2020, § 55, att undersöka alternativa sätt att hantera "professionella ställföreträdare". Överförmyndarförvaltningen har därefter genomfört en rättsutredning. Rättsutredningen resulterade i förändrade rutiner. Enligt 12 kap 16 § FB ska nämnden först fatta beslut om arvode och ersättning för utgifter innan arvodet och ersättningen kan betalas ut. Dessutom ska arvodet och ersättning för utgifter enligt huvudregeln betalas av den enskilde om det inte finns särskilda skäl. Fr o m år 2021 ska nuvarande system upphöra. Professionella uppdrag ska ersättas genom timarvoden, med arvodering kvartalsvis efter redogörelse för utförda åtgärder och tidsåtgång. Timarvodet regleras i nämndens arvodesriktlinjer genom ett tillägg. Förvaltningsdirektören ska bestämma vem som kan tilldelas timarvodering. Uppdragen ska vara särskilt krävande och måste uppfylla vissa kriterier; vilka framgår av arvodesriktlinjerna. En övre gräns om 30 uppdrag ska även fortsättningsvis gälla.

Det kan dock inte uteslutas att nämnden även i fortsättningen kommer ha svårighet att finna en kompetent ställföreträdare inom rimlig tid för vissa uppdrag. Det finns uppdrag av sådan komplexitet att det krävs en ställföreträdare med lång erfarenhet. Dessa ställföreträdare har ofta redan många uppdrag och kanske inte är benägna att ta på sig ytterligare svåra och tidskrävande uppdrag utan en viss ekonomisk motivation från överförmyndarnämndens sida. Förslagsvis kan nämnden då i de fallen anlita en ställföreträdare som erbjuds ett timarvode utifrån nämndens arvodesriktlinjer. Normalt arvoderar nämnden ställföreträdare årligen, men i dessa fall kan det vara aktuellt med arvodering med ett kortare intervall, till exempel kvartalsvis. Detta upplägg kan också vara bra utifrån att svåra uppdrag ofta kan vara mer krävande i början och att nämnden då oftare får möjlighet att se över arvodets nivå och eventuellt revidera denna. Vad gäller maxantalet uppdrag kan ställföreträdarna som arbetar med denna heltid beviljas förhöjda dispenser.

Avseende **bristfällig bevakning av årsräkning** grundade sig Länsstyrelsens kritik i ett specifikt ärende där det i aktgranskningen upptäcktes att år 2015 förordnades en särskilt förordnad vårdnadshavare för ett barn. Nämnden begärde in en förteckning som inkom i augusti 2015. Enligt förteckningen hade barnet inga tillgångar. Därefter har det inte vidtagits några åtgärder i ärendet. Nämnden har varken bevakat att årsräkningar inkommer eller beslutat om befrielse från redovisningsskyldigheten.

Länsstyrelsen är kritisk till nämnden bristfälliga hantering av ärendet. Länsstyrelsen uppmanar nämnden att åtgärda bristerna i ärendet och utreda om det finns fler förmynderskap som är felaktigt inlagda i ärendehanteringssystemet. Vid sammanträdet uppgav nämnden att ärendet är felregistrerat. Kansliet har gått igenom ärenden och rättat till brister i registreringen av bl.a. förmynderskapsärenden.

Efter Länsstyrelsens kritik gjorde förvaltningen en utredning gällande ärendet och vidtagit åtgärder. Det framkommer i intervju att det finns brister i ärendehanteringssystemet kopplat till bevakning av ärenden, även om det är sällan som förvaltningen tappar bevakning i ärenden. Förvaltningen står nu står inför en uppdatering av systemet som innebär en bättre ärendebevakning.

Kritiken i förhållande till **långsam handläggning av ansökan om byte av god man** riktar sig även den till ett specifikt ärende. Aktgranskningen visade att en huvudman den 1 oktober 2018 skrivit till nämnden att denne vill byta god man. Huvudmannen får inte något svar från nämnden. Den 10 juni 2019 har gode mannen begärt sig entledigad hos nämnden. Nämnden inledde då en process angående byte och den 17 juli 2019 beslutade nämnden om byte av god man. Vid sammanträdet framförde nämnden att de inte har någon förklaring till varför huvudmannens ansökan inte hanterades snabbare. De har inte några långa handläggningstider i ärenden rörande byte av god man. Länsstyrelsen uppmanar nämnden att utreda varför ansökan inte hanterades då den inkom, och se om det är några rutiner som behöver ändras.

Av intervjuer, samt av nämndens internkontrollplan, framkommer att byten av ställföreträdare finns med som en del av nämndens internkontrollplan som rapporteras till nämnden en gång i kvartalet. Det beskrivs också i intervjuer att verksamheten tidigare har haft större volymer av ärendena där de inte hittat någon ny ställföreträdare. Det kan också vara så att rekrytering drar ut på tiden, men vanligen finns förslag till ny ställföreträdare inom relativt kort tid. Antalet ärenden utan ställföreträdare rapporteras inom arbetsgruppen var tredje vecka. Vid granskningstillfället fanns det ca 7 ärenden utan ställföreträdare.

3.5.2. *Bedömning*

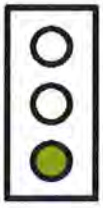
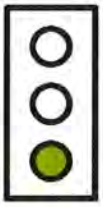
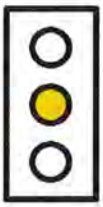
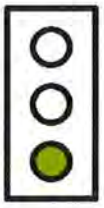
Vi bedömer att revisionsfrågan är uppfylld.

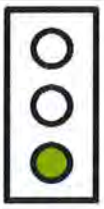
Bedömningen grundar vi på att nämnden har vidtagit åtgärder mot bakgrund av den kritik som Länsstyrelsen framförde i sin inspektion. Vi anser att de åtgärder som genomförts i form av rättsutredning, ändring av riktlinjer och rutin för arvodesutbetalning, översyn av rutiner och systemuppdatering, samt kontinuerlig uppföljning av byten av ställföreträdare är tillräckliga åtgärder.

4. Revisionell bedömning

Efter genomgång av granskningens samtliga revisionsfrågor gör vi den revisionella bedömningen att överförmyndarnämndens verksamhet **i allt väsentligt bedrivs** ändamålsenligt och med en tillräcklig intern kontroll.

4.1. Bedömningar mot revisionsfråga

Revisionsfråga	Kommentar	
Är ansvar och roller inom nämndens verksamhet tydliga?	**Uppfylld** Ansvar och roller inom överförmyndarnämndens verksamhet (utöver gällande lagstiftning) beskrivs i samverkansavtal, nämndens reglemente, delegationsordning och arbetsordning. Vi ser det som positivt att handläggarna har stöd av varandra och att de kan stötta upp och ersätta vid behov och frånvaro då alla handläggare arbetar med alla typer av ärenden.	
Har nämnden tillräckliga rutiner för planering, uppföljning och rapportering av verksamhet och ekonomi?	**Uppfylld** Bedömningen grundar vi på att det finns en god struktur och rutiner för planering, uppföljning och rapportering av verksamhet och ekonomi. Nämnden får löpande information om såväl verksamhet som ekonomi och nämnden är dessutom aktiv i verksamhetens planering vad avser mål och ekonomiska förutsättningar och uppföljning av verksamheten. Vi rekommenderar utifrån vad som framkommit under intervjuerna att även lyfta fram mer långsiktiga ambitioner i samband med nämndens målarbete.	
Finns ett systematiskt arbete med intern kontroll inom nämndens verksamhet?	**Delvis uppfylld** Nämnden följer till delar följer Uppsala kommuns reglemente för intern kontroll. Vi anser att det finns en organisation för den interna kontrollen inom nämndens verksamhetsområde och att nämnden både fattar beslut om och löpande följer den interna kontrollen. Vi ser däremot en avsaknad av dokumenterade tillämpningsanvisningar för den interna kontrollen. Vi hade även sett det som önskvärt att nämnden hade varit mer involverade i framtagandet av risker. Av internkontroll-planen kan vi inte heller spåra den genomförda riskbedömningen, även om det finns en beskrivning av själva risken.	
Finns rutiner som säkerställer posthantering och handlingars ordning?	**Uppfylld** Det finns rutiner för att registrera handlingar och e-post i verksamhetssystemet och det finns en gallrings- och bevarandeplan som används. Vidare finns det också rutiner för posthantering och för att hantera de handlingar som inte rör individärenden.	

Har tillräckliga åtgärder har genomförts med anledning av Länsstyrelsens kritik?	**Uppfylld** Bedömningen grundar vi på att nämnden har vidtagit åtgärder mot bakgrund av den kritik som Länsstyrelsen framförde i sin inspektion. Vi anser att de åtgärder som genomförts i form av rättsutredning, ändring av riktlinjer och rutin för arvodesutbetalning, översyn av rutiner och systemuppdatering, samt kontinuerlig uppföljning av byten av ställföreträdare är tillräckliga åtgärder.	

4.2. Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer till överförmyndarnämnden:

- Anta tillämpningsanvisningar för den interna kontrollen

5. Bilagor

5.1. Bilaga 1 – Överförmyndarnämndens internkontrollplan 2020

Kontrollområde	Riskbeskrivning	Kontrollmoment	Kontrollmetod	Tidpunkt för rapportering
Finansiell och ekonomisk kontroll	Nämndens kostnader överstiger intäkterna och därmed nås inte beslutade ekonomiska krav	Regelbunden avrapportering till nämnd	Kontroll att nämndens ekonomiska resultat ligger i linje med helårsprognosen	Månadsvis
Kontroll av efterlevnad av regler, rutiner och beslut	Ärendehanteringen sker inte i enlighet med beslutade rutiner vilket leder till rättsförluster för huvudmännen	Genomgång av bytesärenden	Kontroll av fem slumpvis utvalda akter	Kvartalsvis
		Genomgång av klagomålsärenden	Kontroll av fem slumpvis utvalda akter	Kvartalsvis
		Genomgång av tillståndsärenden	Kontroll av fyra slumpvis utvalda arvskiften, fyra slumpvis utvalda bostadsförsäljningar och två slumpvis utvalda uttagstillstånd	Kvartalsvis

Kontrollområde	Riskbeskrivning	Kontrollmoment	Kontrollmetod	Tidpunkt för rapportering
Kontroll av efterlevnad av regler, rutiner och beslut	Den enskilde får inte hjälp av en god man eller förvaltare inom rimlig tid	Genomgång av samtliga ansöknings- och anmälningsärenden äldre än 90 dagar	Listor tas ut ur verksamhetssystemet Wåma	Kvartalsvis
Verksamhetskontroll: organisation	Hög arbetsbelastning medför brister i ärendehanteringen vilket leder till rättsförluster för huvudmännen	Genomgång av arbetsmiljön	Enkät psykosocial arbetsmiljö och GDQ (utvärdering teamarbete)	Senast nämnd i december
Verksamhetskontroll: ställföreträdare	Ställföreträdare missköter eller brister i sitt uppdrag vilket leder till rättsförluster för huvudmännen	Fördjupad granskning (totalrevision) av de årsräkningar som föregående år granskats med anmärkning	Kontroll att totalrevision har utförts	Nämnd i december

År-månad-dag

Lena Salomon

Jörn Wahlroth

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 2020-05-15. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Uppsala kommun

Datum:
2020-10-23

Diarienummer:
KRN-2020-00025

KOMMUNREVISIONEN
Missivbrev

Mottagare:

Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige, för kännedom

Granskning (översiktlig) av kommunens arbete med civilt försvar

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig planering samt strukturer och processer kopplat till civilt försvar, i enlighet med reglering och lagar. Detta utifrån de mål och uppdrag som fastställts av fullmäktige. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Efter genomförd granskning är den sammanfattande bedömningen att kommunstyrelsen inte helt säkerställt en ändamålsenlig planering samt strukturer och processer kopplat till civilt försvar, i enlighet med reglering och lagar.

Mot bakgrund av genomförd granskning har PwC tagit fram ett antal rekommendationer för Uppsala kommuns kommunstyrelse. Med hänvisning till Offentlighets- och sekretesslagen (OSL, 2009:400), är rekommendationerna sekretessbelagda enligt 18 kap §13 OSL och har överlämnats i särskild ordning.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendation från kommunstyrelsen senast 2021-02-26 till kommunrevisionen@uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com.

För kommunrevisionen

Per Davidsson, ordförande

Postadress: Uppsala kommun, kommunrevisionen, 753 75 Uppsala
Telefon: 018-727 11 32 (Kansli)
E-post: kommunrevisionen@uppsala.se
www.uppsala.se

Översiktlig granskning av kommunens arbete med civilt försvar

Uppsala kommun

SEKTRETESS
OSL (2004:400)
18 kap §13

pwc

Revisionsrapport

Innehållsförteckning

Sammanfattning 2
Rekommendationer 3
1. Inledning 5
1.1. Bakgrund 5
1.2. Syfte och revisionsfråga/-or 5
1.3. Revisionskriterier 5
1.4. Revisionsfrågor 5
1.5. Avgränsning 6
1.6. Metod 6
2. Iakttagelser och bedömningar 7
2.1. Kompetenshöjande aktiviteter 7
2.1.1. Iakttagelser 7
2.1.2. Bedömning 8
2.2. Stärkt säkerhetsskydd 8
2.2.1. Iakttagelser 8
2.2.2. Bedömning 9
2.3. Planering för uppgifter inom totalförsvaret 10
2.3.1. Iakttagelser 10
Risk- och sårbarhetsanalys (RSA) 10
Beredskapsförberedelser 10
Lokal kristidsverksamhet 11
Stöd till Försvarsmakten 11
Säkra kommunikationer 11
Rutiner för rapportering och lägesbilder 11
2.3.2. Bedömning 11
2.4. Samverkan med bolag och nämnder 12
2.5. Iakttagelser 12
Nätverk och forum 12
Information till allmänheten 13
2.6. Bedömning 13
3. Bedömningar utifrån revisionsfrågor 14
3.1. Bedömningar av revisionsfrågor 14
4. Rekommendationer 16
Bilagor 17
Bilaga 1 - Granskad dokumentation 17
Bilaga 2 - Intervjuade funktioner 19

pwc

Sammanfattning

I enlighet med regeringens försvarspolitiska inriktning 2016–2020 ska planeringen för civilt försvar återupptas. Civilt försvar bedrivs inom ramen för verksamheten i statliga myndigheter, kommuner, landsting, privata företag och frivilligorganisationer. De förtroendevalda revisorerna har med utgångspunkt i väsentlighet och risk funnit det angeläget att granska kommunens krisberedskap samt planering av det civila försvaret. Granskningsområdet ingår i revisionsplanen för 2020.

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig/a planering, strukturer och processer kopplat till civilt försvar, i enlighet med reglering och lagar. Granskningen omfattar kommunstyrelsen och avser i huvudsak 2020, i övrigt se revisionsfrågorna. Granskningen har inte beaktat enskilda förvaltningars eller bolags arbete.

Syftet besvaras genom uppföljning av följande revisionsfrågor:

1. Har kommunstyrelsen säkerställt att ändamålsenliga kompetenshöjande aktiviteter och utbildningar gällande totalförsvar och höjd beredskap för nyckelpersoner och/eller befattningar med betydande roll för kommunens arbete vid höjd beredskap genomförs?

2. Har kommunstyrelsen säkerställt ett stärkt säkerhetsskydd?

3. Har kommunstyrelsen säkerställt att en ändamålsenlig planering för sina uppgifter inom totalförsvaret bedrivs och inkluderar krigsorganisation och krigsplacering?

4. Har kommunstyrelsen säkerställt samverkan med nämnder och bolag inom området?

PwC:s sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen inte helt säkerställt en ändamålsenlig/a planering, strukturer och processer kopplat till civilt försvar, i enlighet med reglering och lagar. PwC:s bedömning framgår nedan.

Det har under granskningen framkommit att den pågående pandemin har medfört att majoriteten av de planerade aktiviteterna för 2020 gällande civilt försvar har avstannat, exempelvis har [redacted]
Pandemin har fått till följd att resurser i Uppsala kommun fått kanaliseras till hanteringen av denna specifika kris, vilket medfört att arbetet med civilt försvar i stor utsträckning flyttats till framtiden men en förhoppning om start under hösten 2020. PwC finner främst två primära orsaker till bedömningen. [redacted]

Enligt *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar* mellan MSB och SKR ska kommunen under perioden 2018–2020 åtminstone påbörjat sina aktiviteter inom civilt försvar, vilket innebär att uppgifterna inte behöver vara slutförda 2020-12-31. Det har under revisionsgranskningens gång framkommit åsikter om bristande direktiv från nationell nivå, vilket bidrar till osäkerhet gällande krav samt det fortsatta arbetet. Vidare är det främst *Överenskommelse mellan MSB och SKR om kommunernas arbete med civilt försvar 2018–2020* som ligger till grund för kommunernas arbete med området.

Bedömningen baseras på en sammanvägning av nedanstående revisionsfrågor.

Kompetenshöjande aktiviteter

PwC bedömer att revisionsfrågan är **delvis uppfylld**.

Uppsala kommun har påbörjat arbetet med kompetenshöjande aktiviteter och genomfört ett antal utbildningar och seminarium. Till följd av rådande omständigheter har dock inte samtliga planerade övningar och utbildningar för 2020 genomförts. Vidare har inte hela kommunstyrelsen genomgått utbildning eller övats gällande civilt försvar.

Stärkt säkerhetsskydd

PwC bedömer att revisionsfrågan är **uppfylld**.

Uppsala kommun har påbörjat arbetet med beredskapsförberedelser för att på ett säkert sätt kunna hantera frågor som är vikt av Sveriges säkerhet. Det har gjorts en prioritering av kommunens verksamheter, förvaltningar och bolag och det har påbörjats ett arbete med säkerhetsskyddsanalyser.

Planering för uppgifter inom totalförsvaret

PwC bedömer att revisionsfrågan är **uppfylld**.

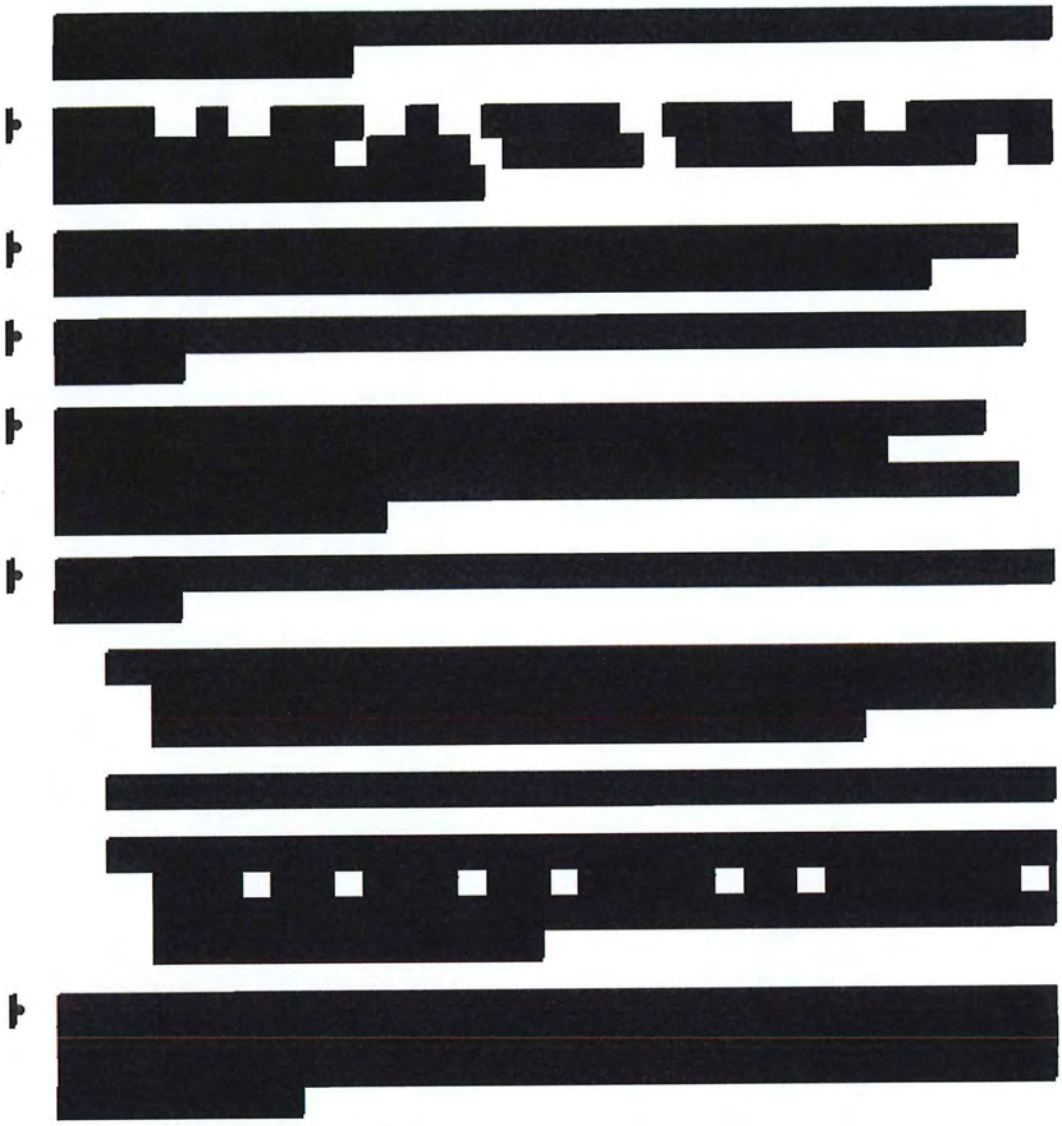
Uppsala kommun har påbörjat planeringen utifrån kommunens uppgifter inom civilt försvar samt krigsorganisation och krigsplacering. Det har genomförts en risk- och sårbarhetsanalys (RSA) utifrån kommunens krisberedskap och samhällsviktig verksamhet och planeringen med krigsorganisation och krigsplacering har inletts. Det finns en verksamhetsplan för 2020 som redogör för kommunens planerade åtgärder inom civilt försvar men detta har inte kunnat genomföras enligt plan till följd av pandemin under våren 2020.

Samverkan med bolag och nämnder

PwC bedömer att revisionsfrågan är **delvis uppfylld**.

Uppsala kommun har i viss utsträckning säkerställt en ändamålsenlig samverkan med nämnder och bolag. Dock saknas det tydliga direktiv för hur samverkan ska bedrivas inom civilt försvar, ett upprättat nätverk för beredskapsplanering och uppföljning av arbetet med samverkan.

Rekommendationer



1. Inledning

1.1. Bakgrund

I enlighet med regeringens försvarspolitiska inriktning 2016–2020 ska planeringen för civilt försvar återupptas. Civilt försvar bedrivs inom ramen för verksamheten i statliga myndigheter, kommuner, landsting, privata företag och frivilligorganisationer.

Civilt försvar och arbetet med detta tar sin utgångspunkt i samhällets krisberedskap och syftar till att inför och under höjd beredskap såväl som under krig värna befolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt bidra till Försvarsmaktens förmåga att möta ett väpnat angrepp.

Alla kommuner ska påbörja arbetet avseende de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser) så att de på sikt kan fullgöra sin uppgift inom totalförsvaret i händelse av krigsfara och krig. Prioriterade uppgifter, enligt MSB:s Gemensamma grunder för en sammanhängande planering för totalförsvaret, för kommunerna är:

- Kompetenshöjning gällande totalförsvar
- Säkerhetsskydd
- Planering för den verksamhet som ska bedrivas under höjd beredskap

Arbetet med de prioriterade uppgifterna kompetenshöjning gällande totalförsvar och säkerhetsskydd ska genomföras under perioden 2018 till 2020.

En viktig grund för kommunernas grundläggande förmåga till civilt försvar samt krisberedskap är de uppgifter som framgår av lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Lagen syftar till att kommuner skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred.

Revisorerna har med utgångspunkt i väsentlighet och risk funnit det angeläget att granska kommunens krisberedskap samt planering av det civila försvaret. Granskningsområdet ingår i revisionsplanen för 2020.

1.2. Syfte och revisionsfråga/-or

Granskningens syfte är att granska om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig/a planering, strukturer och processer kopplat till civilt försvar, i enlighet med reglering och lagar.

1.3. Revisionskriterier

- Lag (2006:544) samt förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).
- Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap
- Försvarspolitisk inriktning 2016-2020 (2014/15:109)
- Överenskommelse mellan MSB och SKR om kommunernas arbete med civilt försvar 2018–2020
- Säkerhetsskyddslagen (2018:585)

1.4. Revisionsfrågor

Syftet besvaras genom uppföljning av följande revisionsfrågor:

1. Har kommunstyrelsen säkerställt att ändamålsenliga kompetenshöjande aktiviteter och utbildningar gällande totalförsvar och höjd beredskap för nyckelpersoner och/eller befattningar med betydande roll för kommunens arbete vid höjd beredskap genomförs?
2. Har kommunstyrelsen säkerställt ett stärkt säkerhetsskydd?
3. Har kommunstyrelsen säkerställt att en ändamålsenlig planering för sina uppgifter inom totalförsvaret bedrivs och inkluderar krigsorganisation och krigsplacering?
4. Har kommunstyrelsen säkerställt samverkan med nämnder och bolag inom området?

1.5. Avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsen och avser i huvudsak 2020, i övrigt se revisionsfrågorna. Granskningen kommer inte att beakta enskilda förvaltningars eller bolags arbete.

1.6. Metod

Granskningen har genomförts under juni till oktober 2020 av PwC. Granskning av relevant dokumentation samt intervjuer med berörda tjänstemän och politiker.

[redacted]

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Kompetenshöjande aktiviteter

Förtroendevalda och tjänstemän i Uppsala kommun behöver ha grundläggande kunskaper om de författningar och arbetssätt som gäller vid höjd beredskap, krigsfara och krig. Det är angeläget att kunskapen om totalförsvaret ökar.

2.1.1. Iakttagelser

Uppsala kommun har ett utkast på en utbildnings- och övningsplan för 2019–2020. Den är dock inte beslutad eller diarieförd i dagsläget. Det finns en osäkerhet gällande när planen kommer att beslutas och det saknas en tidigare beslutad utbildnings- och övningsplan. Den framtagna planen utgår från lagrum om kontinuerlig krisberedskapsplanering och är en del i kommunens systematiska utvecklingsarbete med att stärka kommunens förmåga till krishantering och civilt försvar. Utbildnings- och övningsplanen innehåller de utbildningar och övningar som Uppsala kommun själva planerar att genomföra såväl som regionala övningar som kommunen erbjuds att delta i. Det konstateras i planen att kunskapen om krisberedskap och civilt försvar har höjts hos ledningsgrupper och medarbetare, det framgår dock inte på vilket sätt eller hur det mäts.

Gällande uppföljning och ansvar konstateras det i utbildnings- och övningsplanen att planen ska revideras årligen, dock ej av vem. Vidare beskrivs metod för erfarenhetsåterföring i form av utvärderingar efter genomförda aktiviteter, där det även framkommer att det till stor del är situationsbaserat. I intervjuer framkommer att det finns en osäkerhet gällande ansvar för uppföljning, utvärdering av övningar och utbildningar som genomförs samt sammanställning av resultat. Vidare genomförs utvärderingar enligt intervjuer endast ad hoc-mässigt, detta finns det dock diskrepans om enligt intervjusvar. Uppföljning och sammanställning sker till viss del i ordinarie uppföljningssystem av ansvariga tjänstepersoner. Ansvar för att utvärdera händelser och övningar återfinns i vägledningar och i respektives ledningsplaner.

Enligt den framtagna, dock ej beslutade, övnings- och utbildningsplanen samt genomförda intervjuer framkommer att det i enlighet med planen genomförts ett antal kunskapshöjande aktiviteter gällande civilt försvar. Det har genomförts utbildningsaktiviteter för medborgare i samarbete med Försvarsutbildarna i samband med krisberedskapsveckan. Det har även genomförts frukostseminarium för målgruppen anställda i kommunen. Det har även genomförts ett antal utbildningar och övningar i stabsmetodik för förvaltningar och bolag.

Det är enheten för krisberedskap och civilt försvar som har ett samordnade uppdrag vilket innebär att ta fram styrningar och stöd till verksamheter. Vissa förvaltningar och bolag anordnar själva utbildningar och övningar inom framförallt krisberedskap. Det är även enheten för krisberedskap och civilt försvar som enligt intervjuer till stor del säkerställer genomförandet av kompetenshöjande aktiviteter. [redacted]

Under 2020 hade Uppsala kommun ett antal kompetenshöjande aktiviteter planerade i enlighet med framtagen plan. Dessa inkluderade ett frukostseminarium på temat krisberedskap och civilt försvar vilket skulle hållas för målgruppen medarbetare inom kommunen. Det skulle även hållas en utbildning för ledningsgrupper med kunskapshöjande aktiviteter om civilt försvar och totalförsvarsplanering. Utöver det framgår av utbildnings- och övningsplanen att det skulle hållas utbildning för kommunens medborgare i bland annat civilt försvar samt en seminarieövning för krisledningsnämnden med tema civilt försvar. Samtliga av dessa har till följd av det rådande läget i omvärlden, i samband med pågående pandemi, skjutits upp.

Det framkommer i intervjusvar att det finns osäkerhet kring när de planerade aktiviteterna kommer kunna genomföras. Ett antal personer från Uppsala kommun, inklusive delar av kommunstyrelsen, har dock deltagit i de delar av Totalförsvarsövning 2020 (TFÖ 2020) [redacted] vilket är en seminarieövning med syfte att stärka kommunens förmåga till civilt försvar som anordnas av MSB och Försvarsmakten. För kommunens deltagande var länsstyrelsen övningsledare och KLK lokal samordnare.

Det framkommer under intervjuer att Uppsala kommun inte genomför övningar specifikt för civilt försvar, utan lägger på den aspekten på redan existerande krisberedskapsövningar om möjligt. Uppsala kommun har upphandlat en extern aktör som bland annat kan tillgodose grundläggande utbildningar i civilt försvar, exempelvis för bolagsledningar och förvaltningsledningar. Utöver detta har Uppsala kommun inte planerat vidare för kompetenshöjande aktiviteter, förutom vid händelse att länsstyrelsen anordnar övningar.

Det saknas en plan för kompetenshöjande aktiviteter för respektive förvaltning och bolag i kommunen. Förvaltningar och bolag ingår dock i delar av de kompetenshöjande aktiviteter som framgår i utbildnings- och övningsplanen. Enligt intervjuer används online-utbildningar som tillhandahålls av Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) och länsstyrelsen. De medarbetare som arbetar mer med säkerhetsskydd får enligt intervjusvar en fördjupande utbildning som tillgodoses av den externa aktören som upphandlats av Uppsala kommun.

2.1.2. *Bedömning*

Revisionsfrågan bedöms vara **delvis uppfyllt**.

Den plan som tagits fram för att säkerställa kompetenshöjande aktiviteter gällande bland annat civilt försvar är ännu ej beslutad. Det saknas även kännedom om när denna kommer att beslutas.

Uppsala kommun har genomfört ett antal kompetenshöjande aktiviteter för nyckelpersoner i kommunens organisation, i enlighet med *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar* mellan MSB och SKR. Däremot har det endast genomförts i begränsad omfattning då majoriteten av planerade aktiviteter för 2020 skjutits upp tillsvidare. De utbildningar och övningar som genomförts under 2019 är endast övergripande och kan inte säkerställa en ändamålsenlig och fullständig kompetens gällande höjd beredskap och totalförsvar. Detta gäller till stor del kommunstyrelsen. Det framkommer även skilda meningar gällande huruvida uppföljningar och utvärderingar av de kompetenshöjande aktiviteter som genomförs sker systematiskt. Risken med avsaknad av systematisk uppföljning kan resultera i en bristande erfarenhetsåterföring.

Vidare har det inte genomförts dedikerade övningar eller utbildningar för kommunstyrelsen gällande civilt försvar, även om delar av kommunstyrelsen medverkat på TFÖ 2020.

2.2. Stärkt säkerhetsskydd

Enligt *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar* mellan MSB och SKL (SKR) ska Uppsala kommun vidta nödvändiga förberedelser för att i arbetet med beredskapsförberedelser, enligt 3 kap. 1–5§ LEH på ett säkert sätt kunna hantera frågor som är av vikt för Sveriges säkerhet. Säkerhetsskyddslagens (2018:585) bestämmelser ska kunna tillämpas i erforderlig omfattning.

2.2.1. *Iakttagelser*

Uppsala kommun har sedan februari 2020 en säkerhetsskyddschef som sedan tidigare arbetar i organisationen. Säkerhetsskyddschefen är direkt underordnad Uppsala kommuns säkerhetschef och i frågor som rör säkerhetsskydd lyder säkerhetsskyddschefen direkt under stadsdirektören i enlighet med Säkerhetsskyddsförordningen (2018:585). Det är även

säkerhetsskyddschefen som hanterar intervjuer i samband med säkerhetsprövningar, arbetar med framtagandet av signalskydd samt möjligheten till säker kommunikation.

Det framkommer i intervjuer att det tidigare inte arbetats med säkerhetsskydd i ändamålsenlig utsträckning i Uppsala kommun, det finns till exempel inga tidigare genomförda säkerhetsskyddsanalyser. Det säkerhetsskyddsarbete som genomförs i dagsläget har byggts upp under de tre senaste åren i samband med regeringens försvarspolitiska inriktning 2016–2020 där det beslutades att återuppta planeringen för civilt försvar.

Det finns framtagna rutiner i form av *Rutin för hantering av handlingar som innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter* och *Rutin för säkerhetsprövning och inplacering i säkerhetsklass* som är beslutade, samt en rutin för *Säkerhetsskyddad upphandling* i form av ett utkast som ännu inte beslutats.

Enligt intervjusvar framkommer att det finns tillräckligt materiel i form av bland annat datorer och säkerhetsskåp för att kunna hantera uppgifter som omfattas av sekretess och som rör Sveriges säkerhet utan att de röjs, ändras eller förstörs.

Uppsala kommun har upphandlat en extern aktör som stöd för framtagning av processer samt genomförande av säkerhetsskyddsanalyser i kommunen till följd av brist på resurser och kompetens internt. Syftet är att inhämta mer kunskap inom området för att långsiktigt kunna genomföra arbetet med interna resurser. Den externa aktören är densamma som tillgodoser övningar och utbildningar för kommunen (se avsnitt 2.1.1) [redacted] Däremot bidrar deltagande förvaltningar och medarbetare från enheten för krisberedskap och civilt försvar i analysarbetet, utöver den upphandlade externa aktören. Det har konstaterats att alla förvaltningar och bolag berörs av arbetet med säkerhetsskyddsanalys, men att det finns ett antal förvaltningar som bör prioriteras. Det har även gjorts en prioritering av bolag. Hur det vidare arbetet med säkerhetsskyddsanalyser kommer se ut under hösten är i dagsläget osäkert till följd av rådande pandemi och tillhörande restriktioner.

Grunden i den process som används för framtagning av säkerhetsskyddsanalyser utgår från Säkerhetspolisens vägledningar för säkerhetsskyddsanalys. I kombination med denna har Uppsala kommun tagit fram stödmaterial i form av en workshopmall för genomförande av säkerhetsskyddsanalys.

Rapportering till kommunstyrelsen sker inte genom direktkontakt, utan de verksamhetsmål som tagits fram följs upp och analyseras i verktygen Hypergene. Då det tidigare inte genomförts några säkerhetsskyddsanalyser i Uppsala kommun har arbetet med uppföljning av analyserna eller de säkerhetsskyddsåtgärder som tagits fram inte etablerats.

Det saknas ett internt nätverk/forum i Uppsala kommun specifikt för området säkerhetsskydd, däremot finns det ett nätverk för civilt försvar, där säkerhetsskydd ingår, i C-Sam vilket är ett nätverk för samverkan i Uppsala län.

2.2.2. *Bedömning*

Revisionsfrågan bedöms vara **uppfyllt**.

Uppsala kommun har i enlighet med *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar* en säkerhetsskyddschef, flertalet rutiner och tillräckligt med materiel för att kunna hantera uppgifter som omfattas av sekretess och som rör Sveriges säkerhet utan att de röjs, ändras eller förstörs. Vidare har säkerhetsskyddschefen i Uppsala kommun, tillsammans med en extern aktör, tagit fram och etablerat en process för säkerhetsskyddsanalys och även analyserat och identifierat prioriterade delar av kommunens verksamhet. [redacted]

[redacted]

Vidare finns det även rutiner på plats för att kunna genomföra säkerhetsskyddade upphandlingar och därigenom säkerhetsskyddsavtal i enlighet med Säkerhetsskyddslagen (2018:585).

2.3. Planering för uppgifter inom totalförsvaret

I enlighet med regeringens försvarspolitiska inriktning 2016–2020 ska planeringen för civilt försvar återupptas. Det innebär att kommuner ska påbörja arbetet avseende de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser). Det är därmed angeläget att det finns en ändamålsenlig planering för kommunens uppgifter inom totalförsvaret som inkluderar krigsorganisation och krigsplacering.

2.3.1. Iakttagelser

Risk- och sårbarhetsanalys (RSA)

Enligt *lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* ska kommuner sammanställa en risk- och sårbarhetsanalys (RSA). Uppsala kommun har analyserat vilka extraordinära händelser som skulle kunna inträffa i kommunen och sammanställt detta i en RSA. RSA:n omfattar krisberedskap och samhällsviktig verksamhet som ligger till grund för planeringen av det civila försvaret. RSA:n har fastställts av kommunstyrelsen och rapporterats till länsstyrelsen. Vid intervjutillfällen framgår det att kommunen gjort ett omtag i RSA-arbetet för mandatperioden 2019–2022 och tillämpar FORSA-metoden (FOI:s modell för risk- och sårbarhetsanalys) för själva genomförandet. Uppsala kommun har tagit fram ett program för krisberedskap, vilket enligt intervjusvar delvis utgör uppföljning av tidigare RSA. Det framkommer vid intervjutillfällen att det finns ett behov av att ta fram en tillhörande rutin för att förtydliga exempelvis arbetet med uppföljning av RSA:n. [redacted]

Det var dåvarande avdelningen för säkerhet och beredskap som hade det operativa ansvaret att driva RSA-arbetet för perioden. Tillvägagångssättet för genomförandet av RSA:n skedde genom workshopar som delades in i flera block utifrån olika teman med de förvaltningar och bolag som ansågs vara mest samhällsviktiga inom kommunen. Utifrån detta sammanställdes arbetet i en kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalys som förvaltningarna sedan kan utgå från i sitt eget arbete. I enlighet med *lag (2006:544)* ska även en plan för hantering av extraordinära händelser upprättas för varje ny mandatperiod. PwC har mottagit kommunens ledningsplan inför och vid allvarliga störningar från 2018. Planen har dock inte blivit reviderad och uppdaterad under 2019 eller 2020.

Beredskapsförberedelser

Enligt *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar* mellan MSB och SKL (SKR) står det att utgångspunkten för arbetet med civilt försvar är krisberedskapen. Detta är något som Uppsala kommun arbetar efter genom att bygga en stabil grund för krisberedskapen inom kommunen för att skapa rätt förutsättning för att utveckla arbetet inom civilt försvar.

Enligt överenskommelsen ska alla kommuner påbörja arbetet med beredskapsförberedelser för att kunna fullgöra sin uppgift inom totalförsvar i händelse av krigsfara och krig. I Uppsala kommuns verksamhetsplan för 2020 framgår det att arbetet med civilt försvar i flera avseenden har avstannat som ett resultat av pandemin som pågår. Några av de åtgärder som blivit försenade och framflyttade på grund av pandemin är:

- [redacted]
- Dokumenterad rutin för kommunens arbete med krigsorganisation och krigsplacering

Det är säkerhetsskyddschefen tillsammans med enhetschefen för krisberedskap och civilt försvar som har ett samordnande och stödjande ansvar för krigsorganisation och krigsplacering. Under januari 2020 genomfördes en workshop med stadsbyggnadsförvaltningen, socialförvaltningen och omsorgsförvaltningen som behandlade ämnet krigsorganisation. [redacted]

I förordningen (2006:637) lyder det under 5§ att planeringen skall avse såväl beredskapshöjningar efter hand som omedelbart intagande av högsta beredskap. [redacted]

Lokal kristidsverksamhet

Kommuner ska enligt lag (2006:544) planera för lokal kristidsverksamhet. Uppsala kommun har i varierad utsträckning påbörjat sin kontinuitetsplanering. Vid intervjutillfällen framgår det exempelvis att Måltidsservice har kommit långt i sin kontinuitetsplanering. Uppsala kommun har enligt verksamhetsplanen även tagit fram ett utkast till en nödvattenplan för att klargöra ansvarsförhållanden och ge stöd för att hantera en situation som orsakar problem med leverans av rent dricksvatten. Det framgår även i verksamhetsplanen att det påbörjats en utredning avseende behov av reservkraft.

När det kommer till den övergripande kontinuitetsplaneringen för kommunens samhällsviktiga verksamheter planeras det att utvecklas under hösten 2020 till följd av pandemin. Detta finns även formulerat i kommunens verksamhetsplan 2020.

Stöd till Försvarsmakten

Enligt den Försvarspolitiska inriktningen 2016–2020 (2014/15:109) bör berörda aktörer planera för att under höjd beredskap kunna stödja Försvarsmakten vid ett väpnat angrepp eller krig. [redacted]

Säkra kommunikationer

Uppsala kommun använder sig av MSB:s informationssystem WIS som är ett systemstöd som förenklar delning av information före, under och efter en samhällsstörning. Systemet används för regional och nationell informationssamordning. Det finns en plan att på sikt implementera SKOM (säkra kommunikationer i länen) från MSB. Ansvaret för att tillhandahålla systemet ligger dock på länsstyrelsen och därför har inte kommunen själv, enligt intervjuer, implementerat någon annan lösning.

Rutiner för rapportering och lägesbilder

Uppsala kommun har tillsammans med länsstyrelsen implementerat rutiner för rapportering och lägesbilder inför extraordinära händelser. Rutinerna har i samband med pandemin under våren 2020 prövats skarpt. Utifrån pandemin har lärdomar tagits vilket har gjort att rutinerna har behövts uppdaterats under våren. Vidare förväntas ytterligare utveckling ske under 2021 inom C-sam. I regionala riktlinjer för C-sam 2018 finns det beskrivet att en samlad lägesbild tas fram i länet utifrån samtliga aktörers egna lägesbilder. Den gemensamma lägesbilden kan även användas för samverkan och rapportering på nationell nivå.

2.3.2. Bedömning

Revisionsfrågan bedöms vara **uppfyllt**.

Bedömningen baseras på att Uppsala kommun har i enlighet med *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar* påbörjat sina uppgifter inom totalförsvar samt krigsorganisation och krigsplacering. Vidare är Uppsala kommun redo att medverka vid införandet av tekniskt system för informationsutbyte samt har implementerat rutiner för rapportering och lägesbilder.

Däremot har arbetet med civilt försvar i flera avseenden avstannat som ett resultat av pandemin under våren 2020. Ett arbete som förväntas att återupptas under hösten 2020 och under nästkommande år. Uppsala kommuns planerade åtgärder inom civilt försvar finns förankrat i deras verksamhetsplan för 2020.

Vidare har Uppsala kommun genomfört en risk- och sårbarhetsanalys (RSA) i enlighet med lag (2006:544). [redacted]. Vidare saknas det även en rutin för uppföljning av RSA:n, vilket riskerar att medföra att den inte blir helt förankrad i verksamheten.

2.4. Samverkan med bolag och nämnder

En förutsättning för att ha en grundläggande förmåga till civilt försvar och krisberedskap är att det finns en god samordning och samverkan med interna och externa aktörer. Det är angeläget att kommunstyrelsen säkerställt samverkan med nämnder och bolag inom området.

2.5. *Iakttagelser*

I dagsläget finns det inget tydligt direktiv från kommunstyrelsen om hur samverkan ska bedrivas inom kommunen kopplat till civilt försvar och det sker ingen uppföljning av arbetet med samverkan. När det kommer till samverkan inom andra områden så uppges de ske på flera nivåer och i olika gruppkonstellationer. Inom Uppsala kommun ska förvaltningar och bolag arbeta tätt inom alla områden men det saknas ett forum för civilt försvar och krisberedskap. Däremot finns nätverket C-sam som består av regionen, länets kommuner, polisen och länsstyrelsen vars syfte är att samverka inför och vid samhällsstörningar. PwC har mottagit de regionala riktlinjer för samverkan från 2018 som dels används som ett ramverk för krisberedskap och civilt försvar.

I kommunens ledningsplan inför och vid allvarlig störning finns det beskrivet hur samordning, samverkan och ledning ska struktureras på flera nivåer i kommunen. Det finns formulerat i vilka forum som bolag och förvaltningar kommer att verka i vid hantering av en allvarlig störning. Vidare framgår det även i Uppsala kommuns verksamhetsplan för 2020 att utbildning och övning planeras att genomföras i samtliga kommunens verksamheter för att nämnder och bolag ska kunna hantera störningar utifrån en kommungemensam samverkan. Planeringen förväntas återupptas och slutföras under hösten 2020 enligt verksamhetsplanen.

Nätverk och forum

Uppsala kommun har inga egna etablerade forum och nätverk som behandlar frågor inom civilt försvar och krisberedskap. Däremot ska ett nätverk initieras i slutet av september 2020 i samband med att arbetet med civilt försvar återupptas inom kommunen. Målet med det gemensamma forumet är att förvaltningar och bolag på ett bättre sätt ska kunna samordna och samverka med beredskapsfrågor. Vid intervjutillfällen uppges det finns ett behov av ett sådant nätverk för att de olika aktörerna på ett mer strukturerat sätt ska kunna dela information, arbeta med utbildning och erfarenhetsåterföring.

Vid intervjutillfällen uppges det finnas en medvetenhet hos nämnder och bolag kring kommunens arbete inom civilt försvar. Delar av nämnder och bolag som definieras som samhällsviktig verksamhet är medvetna om dess innebörd.

Information till allmänheten

Enligt *lag (2006:544) ska kommuner vid en extraordinär händelse i fredstid* verka för att information till allmänheten samordnas. För att sprida information till allmänheten använder sig kommunen av flera olika kontaktvägar, exempelvis radio, hemsida, sociala medier och informationspunkter. Vid tidigare händelser som exempelvis stormen Alfrida har Uppsala kommun använt sig av informationspunkter för att kunna kommunicera och nå ut till alla kommuninvånare. PwC har även mottagit en kriskommunikationsplan från 2019 som redogör för kommunens alternativa kanaler för att kunna kommunicera till allmänheten om exempelvis elektricitet och it-system slås ut. För att exemplifiera detta så möjliggörs alternativa kanaler som anslag på samlingsplatser och i trapphus, informationskontor och receptioner med flera.

2.6. *Bedömning*

Revisionsfrågan bedöms vara **delvis uppfyllt**.

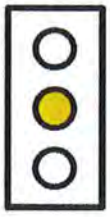
Uppsala kommun har i viss utsträckning säkerställt samverkan med nämnder och bolag inom civilt försvar och krisberedskap. Bedömningen baseras på att det i dagsläget inte finns ett tydligt direktiv för hur nämnder och bolag ska samverka gällande civilt försvar. Det saknas ett upprättat nätverk för beredskapsplanering inom Uppsala kommun och det sker ingen uppföljning av arbetet med samverkan. Nätverket är något som håller på att utformas och beräknas initieras i slutet av september 2020 så att förvaltningar och bolag får bättre förutsättningar till samordning och samverkan.

I Uppsala kommuns *ledningsplan inför och vid allvarliga störningar* finns det formulerat hur arbetet ska samordnas inför och vid en allvarlig störning i kommunen samt vilka forum som bolag och förvaltningar är aktuella i. Det planeras även att genomföras gemensamma utbildningar och övningar för nämnder och bolag för att främja samverkan.

Det sker samverkan med nämnder och bolag men åtgärderna som vidtagits kan inte helt säkerställa en ändamålsenlig samverkan inom civilt försvar.

3. Bedömningar utifrån revisionsfrågor

3.1. Bedömningar av revisionsfrågor

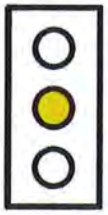
Revisionsfrågor	Kommentar	
Har kommunstyrelsen säkerställt att ändamålsenliga kompetenshöjande aktiviteter och utbildningar gällande totalförsvar och höjd beredskap för nyckelpersoner och/eller befattningar med betydande roll för kommunens arbete vid höjd beredskap genomförs?	**Delvis uppfyllt** Uppsala kommun har påbörjat arbetet med kompetenshöjande aktiviteter och genomfört ett antal utbildningar och seminarium. Till följd av rådande omständigheter har dock inte samtliga planerade övningar och utbildningar för 2020 genomförts. Vidare har inte hela kommunstyrelsen genomgått utbildning eller övats gällande civilt försvar.	
Har kommunstyrelsen säkerställt ett stärkt säkerhetsskydd?	**Uppfyllt** Uppsala kommun har påbörjat arbetet med beredskapsförberedelser för att på ett säkert sätt kunna hantera frågor som är vikt av Sveriges säkerhet. Det har gjorts en prioritering av kommunens verksamheter, förvaltningar och bolag och det har påbörjats ett arbete med säkerhetsskyddsanalyser.	
Har kommunstyrelsen säkerställt att en ändamålsenlig planering för sina uppgifter inom totalförsvaret bedrivs och inkluderar krigsorganisation och krigsplacering?	**Uppfyllt** Uppsala kommun har påbörjat planeringen utifrån kommunens uppgifter inom civilt försvar samt krigsorganisation och krigsplacering. Det har genomförts en risk- och sårbarhetsanalys (RSA) utifrån kommunens krisberedskap och samhällsviktig verksamhet och planeringen med krigsorganisation och krigsplacering har inletts. Det finns en verksamhetsplan för 2020 som redogör för kommunens planerade åtgärder	

inom civilt försvar men detta har inte kunnat genomföras enligt plan till följd av pandemin under våren 2020.

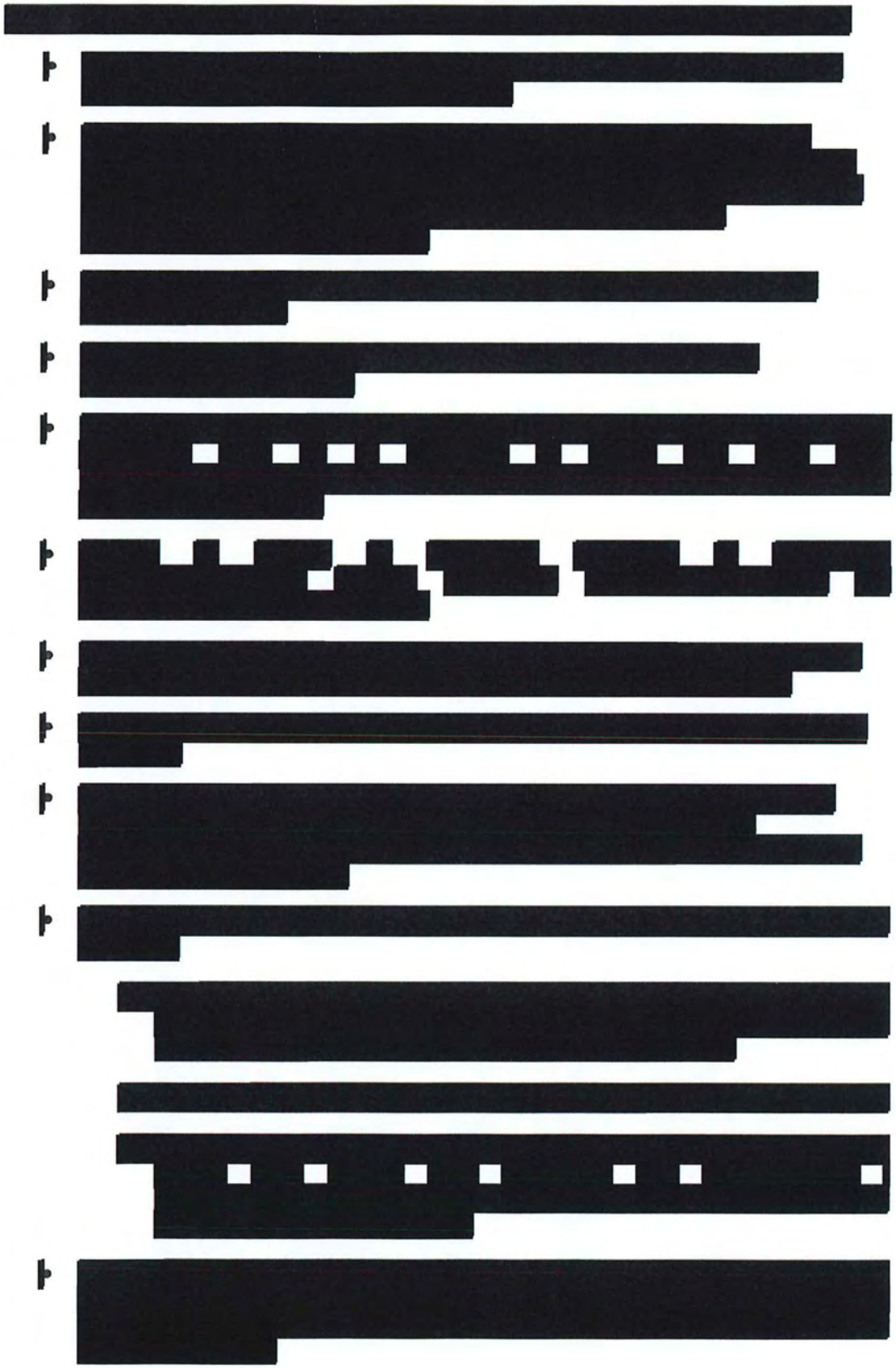
Har kommunstyrelsen säkerställt samverkan med nämnder och bolag inom området?

Delvis uppfyllt

Uppsala kommun har i viss utsträckning säkerställt en ändamålsenlig samverkan med nämnder och bolag. Dock saknas det tydliga direktiv för hur samverkan ska bedrivas inom civilt försvar, ett upprättat nätverk för beredskapsplanering och uppföljning av arbetet med samverkan.



4. Rekommendationer



Bilagor

Bilaga 1 - Granskad dokumentation

Inom ramen för uppdraget har PwC tagit del av följande dokumentation:

Dokumentnamn	Beslutsdatum	Diarienummer	Reviderad senast
Rutin för hantering av handlingar som innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter	2020-02-20	-	-
C-sam regionala riktlinjer 2018	2018	-	-
Kriskommunikationsplan	-	-	-
Ledningsplan inför och vid allvarliga störningar	2017-11-07 (gäller från 2018-01-01)	KSN-2017-2895	-
Fastställd rapport RSA	2019-09-03	KSN-2018-0487	-
Säkerhetsskyddsanalys	-	-	-
Säkerhetsskyddsplan	2019-12-18	-	-
Utdrag - Planering 2020 civilt försvar	-	-	-
Utbildnings- och övningsplan	-	-	-
Verksamhetsplan 2020	-	-	-
Rutin för säkerhetsprövning och inplacering i säkerhetsklass	2019-12-10	-	-
Rutin Säkerhetsskyddad upphandling	2019-12-15	-	-
Mall för säkerhetsskyddsanalys	-	-	-

Utformning av nätverk för beredskapsplanering inom Uppsala kommun	-	-	-
Program för krisberedskap 2020–2023	2019-12-09	KSN-2019-03007	

Bilaga 2 - Intervjuade funktioner

Följande funktioner vid kommunen har medverkat till denna granskning:

- Kommunstyrelsens ordförande
- Socialnämndens ordförande
- Säkerhetschef
- Säkerhetsskyddschef
- Enhetschef för krisberedskap och civilt försvar
- Beredskapssamordnare
- Beredskapssamordnare

2020-10-07

Lena Salomon	Fredrika Jönander
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 den 2020-05-15. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Uppsala kommun

Datum: 2020-12-18

Diarienummer: KRN-2020-00026

KOMMUNREVISIONEN

Mottagare:

Utbildningsnämnden

Kommunfullmäktige, för kännedom

Granskning av styrning och utveckling - grundskolan

PwC har på uppdrag av Uppsala kommuns förtroendevalda revisorer genomfört en granskning av resultat inom grundskolan och styrning och utveckling av utbildningen. Syftet med granskningen har varit att bedöma om utbildningsnämnden säkerställer ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete inom grundskolan och att detta sker med tillräcklig intern kontroll. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Vår samlade revisionella bedömning är att utbildningsnämnden inte helt har säkerställt ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete inom grundskolan men att detta i all väsentlighet sker med tillräcklig intern kontroll. Granskningen har genomförts när strukturen för det systematiska kvalitetsarbetet är i förändring. Vi bedömer därför att den nya strukturen ger goda förutsättningar för att huvudmannen på ett ändamålsenligt sätt kan planera, följa upp och utveckla utbildningen.

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendation till utbildningsnämnden:

- Säkerställ att enheternas dokumenterade systematiska kvalitetsarbete innefattar underlag som beskriver enhetens förutsättningar avseende exempelvis personal och lokalresurser.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendation från utbildningsnämnden senast 2021-03-31 till kommunrevisionen@uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com.

För kommunrevisionen

Lars-Olof Lindell

Lars-Olof Lindell, vice ordförande

Postadress: Uppsala kommun, kommunrevisionen, 753 75 Uppsala
Telefon: 018-727 11 32 (Kansli)
E-post: kommunrevisionen@uppsala.se
www.uppsala.se

Granskning av styrning och utveckling av utbildningen - grundskolan

Uppsala kommun

December 2020

Marie Lindblad, certifierad kommunal revisor

Ellen Röllgårdh, revisionskonsult

pwc

Revisionsrapport

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	4
Grundskolan i Uppsala kommun	7
Iakttagelser och bedömningar	9
Dokumentation	9
Planering av utbildningen	17
Uppföljning	18
Åtgärder	20
Revisionell bedömning	24
Rekommendationer	25
Bilagor	26

pwc

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av Uppsala kommuns förtroendevalda revisorer genomfört en granskning av resultat inom grundskolan och styrning och utveckling av utbildningen. Syftet med granskningen har varit att bedöma om utbildningsnämnden säkerställer ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete inom grundskolan och att detta sker med tillräcklig intern kontroll.

Vår samlade revisionella bedömning är att utbildningsnämnden inte helt säkerställt ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete inom grundskolan men att detta i all väsentlighet sker med tillräcklig intern kontroll.

Granskningen har genomförts när strukturen för det systematiska kvalitetsarbetet är i förändring. Vi bedömer att den nya strukturen ger goda förutsättningar för att huvudmannen på ett ändamålsenligt sätt kan planera, följa upp och utveckla utbildningen.

Revisionsfråga 1: Har utbildningsnämnden systematiskt och kontinuerligt planerat utbildningen?

Vår bedömning är att utbildningsnämnden delvis har planerat utbildningen systematiskt och kontinuerligt. Vi konstaterar att upprättad dokumentation för planering 2020 inte på ett tydligt sätt hänvisar till föregående års resultat och analys.

Revisionsfråga 2: Säkerställer utbildningsnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå?

Vår bedömning är att utbildningsnämnden delvis säkerställer en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå. Vi konstaterar att dokumentationen på skolenhetsnivå saknar nyckeltal eller sammanställningar avseende förutsättningar för verksamhetens genomförande.

Revisionsfråga 3: Säkerställer utbildningsnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå?

Vår bedömning är att utbildningsnämnden delvis säkerställer en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå. Huvudmannens upprättade dokumentation för uppföljning innehåller redovisning och analys av enheternas resultat och förutsättningar. Av planeringsdokumenten för 2020 framgår inte att planeringen på huvudmannanivå utgår ifrån analys av måluppfyllelse och identifierade utvecklingsområden inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet.

Revisionsfråga 4: Följer utbildningsnämnden upp utbildningen systematiskt och kontinuerligt?

Vår bedömning är att utbildningsnämnden systematiskt och kontinuerligt följer upp utbildningen. Vi konstaterar att nämnden tagit del av skriftliga redovisningar på enhets-, grundskole- och huvudmannanivå vid ett flertal tillfällen det senaste året och att det nya årshjulet för systematiskt kvalitetsarbete också framöver innebär rapportering vid flera

tillfällen. Vi konstaterar att uppföljning och analys innehåller redovisning där olika elevgruppers resultat framgår. Vi ser positivt på att det i organisationen finns en stor transparens avseende enheternas resultat och analys.

Revisionsfråga 5: Vidtar utbildningsnämnden åtgärder vid brister som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet?

Vår bedömning är att utbildningsnämnden vidtar åtgärder vid brister som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet. I princip samtliga de utmaningar som nämnden identifierat i olika uppföljningar påverkar likvärdigheten inom grundskolan. Vi konstaterar att nämnden har lyft fram åtgärder för att möta de utmaningar som finns gällande systematiskt kvalitetsarbete och bristande likvärdighet.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendation till utbildningsnämnden:

- Säkerställ att enheternas dokumenterade systematiska kvalitetsarbete innefattar underlag som beskriver enhetens förutsättningar avseende exempelvis personal och lokalresurser.

Inledning

Bakgrund

Av utbildningsnämndens årsredovisning 2019 kan följande angående kunskapsresultaten utläsas:

- Andelen elever i årskurs 6 som har godkänt i alla ämnen har minskat både i Uppsala kommun och i riket. En liknande utveckling framgår för både pojkar och flickor, även om förändringen är tydligare för flickor.
- 84,2 procent av eleverna som gick ut årskurs nio under våren 2019 blev behöriga till gymnasiet, vilket är något lägre i jämförelse med föregående år (84,6 procent). Det genomsnittliga meritvärdet har däremot ökat.
- Andelen elever med godkända betyg i alla ämnen var 73,2 procent vid läsårets slut, vilket också är en ökning jämfört med föregående år.
- Skillnaderna mellan skolors betygsresultat har ökat och skolans socioekonomiska elevsammansättning har fått större betydelse för elevers betyg.
- Det pågår flera utvecklingsprojekt inom utbildningsnämnden som handlar om att kunna följa elevers progression i syfte att bland annat kunna sätta in rätt insatser i rätt tid.

Huvudmannen, det vill säga Utbildningsnämnden, har det övergripande ansvaret för att verksamheten i grundskolan uppfyller gällande lagar, förordningar och föreskrifter.

Huvudmannen ska arbeta kontinuerligt och långsiktigt för att utveckla och förbättra utbildningen i grundskolan inom väsentliga områden, i syfte att säkerställa likvärdighet och kvalitet. Detta ska ske inom ramen för ett systematiskt kvalitetsarbete. Systematiskt kvalitetsarbete regleras i skollagens fjärde kapitel. I Skolverkets allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete finns rekommendationer för hur skollagens bestämmelser bör tillämpas.

I det systematiska kvalitetsarbetet ingår att huvudmannen skaffar sig kunskap om nuläget vid enheterna. Denna nulägesbild ska bland annat innefatta kunskapsresultat samt resultat avseende trygghet och studiero vid skolenheterna. I arbetet ingår också att följa upp de centrala förutsättningar som huvudmannen ger skolenheterna, för att de ska kunna ge eleverna en god utbildning. Huvudmannen analyserar sedan orsakerna till bristande måluppfyllelse, resultat och förutsättningar. Analysen behöver ske så att huvudmannen kan identifiera hur det går för olika grupper av elever, exempelvis gruppen flickor och gruppen pojkar. Utifrån analysen identifierar huvudmannen vilka förbättringsåtgärder som är nödvändiga samt vidtar dessa åtgärder. När huvudmannen formulerar nulägesbilden ska denna bygga på uppgifter som rektorerna har tagit fram i sitt eget kvalitetsarbete vid skolenheterna, men även på uppgifter huvudmannen själv samlat in (till exempel nationell statistik, tillsyns- och granskningsrapporter och anmälningar om kränkande behandling). Det ska därför finnas en koppling mellan

huvudmannens kvalitetsarbete och det kvalitetsarbete som rektor tillsammans med lärare, övrig personal och elever genomför vid skolenheterna.

Kommunens revisorer har utifrån kunskapsresultaten och med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning av Utbildningsnämndens styrning och utveckling av utbildningen. Revisorerna vill med granskningen bedöma om utbildningsnämnden, utifrån sitt huvudmannaskap för grundskolan, säkerställer att man har tillräcklig kunskap om verksamhetens kvalitet och resultat för att kunna vidta åtgärder för att tillhandahålla en ändamålsenlig grundskoleutbildning för Uppsalaborna.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om Utbildningsnämnden säkerställer ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete inom grundskolan och att detta sker med tillräcklig intern kontroll.

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

1. Har Utbildningsnämnden systematiskt och kontinuerligt planerat utbildningen?
2. Säkerställer Utbildningsnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå?
3. Säkerställer Utbildningsnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå?
4. Följer Utbildningsnämnden upp utbildningen systematiskt och kontinuerligt?
5. Vidtar Utbildningsnämnden åtgärder vid brister som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet?

Revisionsfråga 2 och 3 utgör grund för bedömning av ändamålsenlighet. Revisionsfråga 1, 4 och 5 utgör grund för bedömning av intern kontroll.

Revisionskriterier

För samtliga revisionsfrågor:

- 6 kap. 6 § Kommunallagen
- Skolverkets allmänna råd med kommentarer: Systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet

För revisionsfråga 1: 4 kap. 3 § Skollagen
För revisionsfråga 2 och 3: 4 kap. 6 § Skollagen
För revisionsfråga 4: 4 kap. 3 § Skollagen
För revisionsfråga 5: 4 kap. 3 § Skollagen

Avgränsning

Granskningen avser grundskola. Granskningen avser i huvudsak år 2020.

Metod

Granskningen har genomförts genom sammanställning av nationell statistik avseende elevers kunskapsresultat, trygghet och studiero samt förutsättningar för verksamhetens genomförande på huvudmanna-, skolenhets- samt gruppnivå.

Vidare har dokumentgranskning genomförts av styrande och stödjande dokument för systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannanivå, till exempel verksamhetsplaner och dokumenterat systematiskt kvalitetsarbete. Dokumentgranskning av kvalitetsarbete på skolenhetsnivå har också ingått i granskningen.

Därtill har intervjuer med nämndens presidium samt ledande tjänstepersoner (utbildningsdirektör, chef för uppföljning, analys och samordning, tf grundskolechef samt områdeschefer) genomförts. Totalt genomfördes fyra intervjuer.

De intervjuade har getts möjlighet att sakgranska rapporten.

Grundskolan i Uppsala kommun

Utbildningsnämnden har ett samlat ansvar för all pedagogisk verksamhet från förskola till och med gymnasieskola. Nämnden har därmed ansvar för att alla barn och ungdomar boende i kommunen har tillgång till förskola och skola i kommunens egna verksamheter eller i fristående förskola/skola, samt för fördelningen av resurser både till egen verksamhet och fristående enheter. Som huvudman har nämnden vidare ansvar för kvalitet och ekonomi i förskolor och skolor som drivs i kommunens regi.

Utbildningsförvaltningen stöttar utbildningsnämnden genom att ta fram underlag, följa upp och verkställa beslut. Förvaltningens uppdrag är att erbjuda förskola, grundskola och gymnasieskola för barn och ungdomar i åldrarna 0–19. Varje skolform utgör var sin avdelning i förvaltningen.

I Uppsala kommun finns det 80 grundskolor varav 58 är i kommunal regi. Skolorna är indelade i fyra områden vilkas rektorer i sin tur leds av fyra områdeschefer. Grundskolans ledningsgrupp består av områdescheferna, representanter från den centrala elevhälsan, koordinator, enhetschef från utvecklingsenhet inom förvaltningen och leds av grundskolechefen.

I Skolverkets senast tillgängliga offentliga statistik (läsåret 2018/2019) framgår att andelen elever i åk 6 som uppnått kunskapskraven i alla ämnen var 71,1 procent. I länet var genomsnittet 74,4 procent och i landet 73,9 procent. Resultatet på skolorna varierade mellan 34,4 procent och 100 procent, där fem av 30 skolenheter redovisade ett resultat under 60 procent.

Av kommunens underlag[1] framkommer att vårterminen 2020 var andelen elever i åk 6 som uppnått kunskapskraven i alla ämnen 71,1 procent.

Andelen elever i åk 9 som uppnått kunskapskraven i alla ämnen var i genomsnitt 73,2 procent. I länet var andelen 70,7 procent och i landet 73,4 procent. Resultatet på skolenheterna i kommunen varierade mellan 53,3 procent och 93,8 procent, där tre av 20 skolenheter redovisade ett resultat under 60 procent.

Vårterminen 2020 var andelen elever i åk 9 som uppnått kunskapskraven i alla ämnen i genomsnitt 73,1 procent.

Exklusive nyinvandrade och elever med okänd bakgrund, var andelen elever i åk 9 som uppnått kunskapskraven i alla ämnen i genomsnitt 78,2 procent. I Uppsala län var andelen i kommunala grundskolor genomsnitt 74,4 procent och i landet 77,4 procent i genomsnitt.

[1] Kvalitetsrapport Grundskola läsåret 2019/2020

Av Skolverkets statistik som används för underlag för statsbidrag för likvärdig skola, läsåret 2019/2020, framgår att det är stora skillnader i socioekonomiskt index mellan kommunens grundskolor. Den skolenhet med lägst socioekonomisk index (mest socioekonomiskt gynnsamma förutsättningar) har ett index på 33. Den skolenhet med högst socioekonomiskt index (minst socioekonomiskt gynnsamma förutsättningar) har ett index på 295. Det framgår att 19 skolor har ett index som är hundra eller högre, och tolv skolor som har 50 eller lägre.

Iakttagelser och bedömningar

Dokumentation

Iakttagelser

Årshjul och struktur för det systematiska kvalitetsarbetet

Det finns ett årshjul för det systematiska kvalitetsarbetet. Årshjulet är nytt för i år och fastslogs av nämnden 2020-06-17, § 86. Skillnaden mot tidigare årshjul beskrivs i intervju främst vara att huvudmannarapporterna ska redovisas i november istället för i januari/februari. Av årshjulet framgår följande moment:

- **Februari:** Elevfrånvaro - lägesbild totalt samt elever som inte kommit tillbaka efter jullov.
- **Mars:** Sammanfattande resultatrapport hemkommun till nämnd
- **April:** Beredningsvecka Mål och budget
- **Maj:** Redovisning elevfrånvaro totalt
- **Juni:** Redovisning elev- och föräldraenkät samt skolklagomål och anmälningar om kränkande behandling
- **Augusti:** Preliminära resultat grund- och gymnasieskola
- **September:** Elevfrånvaro - lägesbild totalt samt elever som inte kommit tillbaka efter sommarlov
- **September:** Remiss Mål och budget
- **Oktober:** Enhetsrapporter publicerade, samtliga skolformer
- **November:** Huvudmannens kvalitetsredovisning med samtliga skolformer
- **November:** Beslut KF Mål och budget
- **December:** Utbildningsnämndens verksamhetsplan

Enligt årshjulet och intervjuer ska dokument upprättas/fyllas i på enhetsnivå och på huvudmannanivå. Dokumentationen skapas i verksamhetssystemet Stratsys.

På enhetsnivå tas dokumentet Verksamhetsplan (som motsvarar begreppet enhetsrapport i årshjulet ovan) fram. Verksamhetsplanen innehåller såväl resultat från det gångna läsåret som analyser och planering framåt. I mall för enheternas verksamhetsplaner framkommer att planerna bland annat ska innehålla uppföljning av målen i skolans verksamhetsplan från föregående år, en resultatdel, beskrivning av insats och effekt, skolans samlade analys, utvecklingsområden, strategiska satsningar samt plan för kommande läsår.

Då strukturen för det systematiska kvalitetsarbetet vid tidpunkten för granskningen håller på att ändras ser upprättad dokumentation det senaste året ut enligt nedanstående tabell. Det är dokumentationen på huvudmannanivå som påverkats av det nya årshjulet. Det framkommer i intervju att grundskolans och nämndens verksamhetsplan gäller kalenderår, medan skolornas verksamhetsplaner följer läsåret.

Tabell 1. Dokument på enhetsnivå och huvudmannanivå 2019/2020

	Enhetsnivå	Huvudmannanivå
Dokumentation för uppföljning och analys	• Verksamhetsplan 2019 per enhet (färdigställda september 2019) • Verksamhetsplan 2020 per skolenhet (färdigställda september 2020)	• Kvalitetsanalys grundskolan 2019 (behandlad av nämnden februari 2020) • Nämndens årsredovisning 2019 (behandlad av nämnden februari 2020) • Kvalitetsrapport - Uppföljning av pedagogisk verksamhet läsåret 2018/2019 (behandlad av nämnden mars 2020) • Nämndens delårsrapport 2020 (behandlad av nämnden september 2020) • Kvalitetsrapport Huvudman läsåret 2019/2020 (behandlad av nämnd november 2020) • Kvalitetsrapport grundskola läsåret 2019/2020 (behandlad av nämnden november 2020)
Dokumentation för utveckling/ åtgärder och planering	• Verksamhetsplan 2019 per enhet (färdigställda september 2019) • Verksamhetsplan 2020 per skolenhet (färdigställda september 2020)	• Verksamhetsplan och budget 2020 för utbildningsnämnden (beslutad av nämnden december 2019) • Uppföljningsbilaga verksamhetsplan 2020 (reviderad av nämnden maj 2020) • Verksamhetsplan 2020 Grundskola Utbildningsförvaltningen (inte behandlad av nämnden)

På förvaltningen finns Enheten för uppföljning, analys och samordning. Enheten tar fram och sammanställer löpande statistik för alla verksamheter inom förvaltningen. Detta beskrivs i intervjuer underlätta för rektor som inte behöver ta fram underlagen, utan istället kan och ska fokusera på analysen av resultaten. All statistik på skolenhetsnivå finns dessutom tillgänglig för samtliga rektorer. I intervju beskrivs att rektorerna därför uppmanas att tillsammans med sin personal jämföra och analysera sin skolas resultat med liknande skolor. Områdescheferna kan bistå rektor i detta.

Upprättad dokumentation på enhetsnivå

Uppföljning och analys

Vi har i granskningen tagit del av ett urval av verksamhetsplaner för åren 2019 och 2020 från sex enheter. Verksamhetsplanerna är upprättade i enlighet med mallen och

innehåller som tidigare nämnt både en beskrivning av enhetens resultat och dess planering framåt. De resultat som framgår är:

- Kunskapsresultat:
    - Planerna innehåller information och analys av kartläggningsmaterial för förskoleklass samt fördjupad analys av förskoleklass och fritidshem.
    - För åk 1 beskrivs bedömningsstöd (redovisat per ämne och bedömningsnivå) samt analys av resultat.
    - För åk 1-3 respektive åk 4-5 framgår bedömningar i Unikum (redovisat per ämne och bedömning) samt analys av resultat.
    - För åk 6 framgår betyg (redovisat per ämne och andel som nått minst betyg E) samt analys av resultat per ämne där skillnader mellan könen framgår.
    - För högstadieskolor innehåller planen även betygsresultat för åk 9 (redovisat i behörighet till yrkesprogram på gymnasieskolan, andel elever med minst E i alla ämnen, andel elever med minst 300 i meritvärdespoäng samt meritvärde och betygssnitt per ämne).

Verksamhetsplanerna innefattar även resultat över tid. Respektive plan innehåller flera analysavsnitt vilka innefattar analyser av enhetens resultat. Omfattningen på analysen skiljer sig åt mellan skolenheterna.

- Trygghet och studiero:
    - Planerna innehåller resultat samt analys av resultaten för enkät genomförd i förskoleklass, grundskolan respektive fritidshemmet (för de skolor som har sådan verksamhet). Frågorna i enkäten rör exempelvis upplevd trygghet, vetskap om vad som krävs för att nå kunskapskraven och om eleverna känner sig lyssnade på.

Planerna innehåller avsnitt angående frånvaro med statistik per årskurs och tillhörande analys.

Avseende förutsättningar för verksamhetens genomförande[2] saknar inkomna planer rena nyckeltal och/eller sammanställningar, men de innehåller analys av bl a insatser och effekter där enhetens resultat förklaras utifrån olika förutsättningar och/eller utvecklingsarbete med bäring på resurser, kompetens, organisation och ledning.

Planering

De sex enheternas verksamhetsplaner är upprättade i enlighet med mallen och det

[2] Här avses till exempel elevhälsa, tillgång till behörig personal, möjligheter till kompetensutveckling och tillgång till lokaler och utrustning. Läs mer på: https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/systematiskt-kvalitetsarbete/huvudmannens-systematiska-kvalitetsarbete#h-Forutsattningarforverksamhetensgenomforande

pwc

framgår att planeringen för det kommande läsåret utgår ifrån den analys som görs i samma dokument, formulerat i ett antal utvecklingsområden. Utvecklingsområdena formuleras vidare som målbilder, strategiska satsningar och slutligen mål. Planeringen specificerar vad målen förväntas leda till och vilka insatser som krävs för att uppnå målen. Planerna innehåller ansvarsfördelning samt plan för uppföljning. Hur omfattande beskrivningen av utvecklingsområdena är, och tydligheten i kopplingen mellan utvecklingsområden och exempelvis målbild skiljer sig åt mellan skolenheterna.

Upprättad dokumentation på huvudmannanivå

Uppföljning och analys

Till följd av nytt årshjul innehåller upprättad dokumentation 2020 på huvudmannanivå uppföljning från två läsår. Uppföljning gällande 2018/2019 har redovisats för nämnden i början av 2020 och uppföljning gällande 2019/2020 har redovisats i slutet av 2020.

Nedan beskrivs först uppföljning och analys avseende läsår 2018/2019:

Kvalitetsanalys för Uppsala kommuns grundskola 2019, delgiven nämnden som ett informationsärende 2020-02-10 § 3, innehåller följande redovisning:

- Kunskapsresultat:
    - Resultat för åk 9 (redovisning av total andel behöriga till gymnasiets yrkesprogram i Uppsala, behörighet i grupperna elever med svensk bakgrund och elever med utländsk bakgrund, behörighet per skolenhet samt före och efter lovskola. Vidare redovisas andel som uppnått kunskapskrav i alla ämnen i kommunen samt genomsnittligt meritvärde totalt och per skolenhet).
    - Resultat åk 6 (redovisat i andel godkända per kärnämne och skolenhet).
    - Resultat åk 3 (redovisat per svenska och matematik sammanlagt och per skolenhet samt resultat i förskoleklass och fritidshem).

Kvalitetsanalysen innehåller analyser utifrån redovisade kunskapsresultat.

- Trygghet och studiero:
    - Resultat och analys utifrån kommunens årliga enkät som genomförs i åk 5 och 8 (redovisas gemensamt)
    - Resultat från *Liv och hälsa unga*, Uppsala länsgemensamma enkätundersökning i åk 7, 9 och åk 2 på gymnasiet (redovisas per kön och årskurs).

Underlaget innehåller även statistik avseende frånvaro (redovisat per skolenhet för åk 7-9, anmäld, oanmäld och total frånvaro för åk 1-9 samt frånvaro per årskurs förskoleklass till åk 9).

Av underlaget framkommer övergripande resonemang om behörighet, kompetensutveckling och elevhälsans betydelse. Kvalitetsanalysen saknar nyckeltal och/eller sammanställningar som ger en bild av enheternas olika förutsättningar för verksamhetens genomförande.

Årsredovisning och uppföljning av internkontrollplan 2019 utbildningsnämnden, behandlad av nämnden 2020-02-10 § 4, innehåller en samlad beskrivning av nämndens verksamheter från året som gått. Därtill görs en beskrivning av grundskolans och förskoleklassens arbete och resultat under året. Redogörelsen innehåller resultatdiagram över:

- andel flickor respektive pojkar behöriga till gymnasiet åk 9
- andel flickor respektive pojkar som uppnått kunskapskraven i alla ämnen åk 6
- elevers uppfattning om likabehandling utifrån enkät i åk 5 och åk 8.

Diagrammen kommenteras kortfattat. Årsredovisningen innehåller vidare en helårsuppföljning av uppdrag och åtgärder från nämndens verksamhetsplan 2019. Där beskrivs bland annat satsningar på elevhälsan och kompetensutveckling.

Kvalitetsrapport - Uppföljning av pedagogisk verksamhet 2019, behandlad av nämnden 2020-03-25 § 24, innehåller huvudmannens samlade uppföljning för förskolan, grundskola och gymnasieskolan. Rapporten innehåller övergripande information gällande nämndens uppdrag, verksamhetens organisation och strukturen för det systematiska kvalitetsarbetet. Gällande grundskolan innehåller rapporten beskrivning bland annat om insatser vidtagna under året, genomgång av mål och resultatindikatorer för grundskolan, resultat och analys utifrån utveckling av behörighet till gymnasiet, resultat och analys gällande nyanlända elever samt spridning av resultat för pojkar, flickor och totalt. Kvalitetsrapporten innehåller även en genomgång av identifierade utmaningar inför framtiden.

Till rapporten hör *Resultatbilaga 2019*, vilken innehåller redovisning på gruppnivå motsvarande den som framkommer i kvalitetsanalysen. Kvalitetsrapporten och resultatbilagan innehåller inga resultat eller analyser på enhetsnivå.

Nedan beskrivs uppföljning och analys avseende läsår 2019/2020:

Utbildningsnämndens delårsbokslut och helårsprognos per augusti 2020, behandlad av nämnden i 2020-10-07 § 111, innehåller uppföljning av uppdrag i verksamhetsplan 2020 samt ekonomisk uppföljning.

Delårsrapporten, liksom ovanstående tre uppföljningsunderlag, saknar nyckeltal och/eller sammanställningar som ger en bild av enheternas olika förutsättningar för verksamhetens genomförande.

Kvalitetsrapport grundskola läsåret 2019/2020, behandlad av nämnden 2020-11-18 § 128, följer mall för uppföljning enligt 2020 års nya struktur för det systematiska kvalitetsarbetet. Följande redovisning framgår:

- Kunskapsresultat:
    - Nationella prov åk 3 (redovisat 2016-2019 sammantaget för kommunala skolor samt för flickor, pojkar och riket)
    - Betyg åk 6 (redovisat i andel godkända i alla ämnen sammantaget för kommunala skolor, samt för flickor, pojkar och riket)
    - Betyg åk 9 (redovisat i andel elever behöriga till yrkesprogram sammantaget i kommunala skolor samt för flickor, pojkar och riket. Vidare redovisas andel elever behöriga till yrkesprogram utifrån storlek på skola, genomsnittligt meritvärde sammantaget för kommunala skolor samt för flickor, pojkar och riket, andel elever med minst E i alla ämnen sammantaget för kommunala skolor, för flickor, pojkar och riket och slutligen andel elever med minst E i alla ämnen utifrån på storlek på skola)

      Kvalitetsrapporten innehåller analyser utifrån redovisade kunskapsresultat.
- Trygghet och studiero:
    - Diagram utifrån kommunens elevenkät avseende trygghet i skolan för åk 3, åk 6 och åk 9, samt könsuppdelat.

Underlaget innehåller även statistik avseende frånvaro (redovisat för åk 3, åk 6 och åk 9 från 2017 till 2020, samt könsuppdelat).

Kvalitetsrapporten innehåller därtill ett avsnitt som heter "Analys - effekter av insatser" samt "Behov av nya/fortsatt insatser 2021".

Av underlaget framkommer övergripande resonemang om betydelsen av stabil skolledning, sammanväg statistik avseende andelen legitimerade lärare och genomsnittligt antal elever per lärare. Det framkommer även hänvisningar till satsningar avseende kompetensutveckling och elevhälsans betydelse. Som bilaga till kvalitetsrapporten redovisas följande underlag på skolenhetsnivå:

- Socioekonomiskt index, 2017-2020
- Legitimerade lärare, 2015-2019
- Personaltäthet, 2015-2019
- Åk 6, andel elever som uppnått kunskapskraven i alla ämnen, 2016-2020
- Åk 9, andel elever behöriga till gymnasieskola, 2016-2020
- Åk 9, genomsnittligt meritvärde för 17 ämnen, 2016-2020
- Åk 9, andel elever med minst E i alla ämnen, 2016-2020
- Total frånvaro per läsår och skola, 2015-2020

- Elevenkät, andel positiva svar för "Jag känner mig trygg i skolan", 2016-2020

Bilagan ger en bild av enheternas olika förutsättningar för verksamhetens genomförande även om det saknas uppgifter i kvalitetsrapporten om skolenheternas olika lokalmässiga och tekniska förutsättningar för undervisningens genomförande.

Kvalitetsrapport huvudman läsåret 2019/2020, behandlad av nämnden 2020-11-18 § 128, beskriver bland annat organisation och struktur för systematiskt kvalitetsarbete. Därefter redovisas resultat per skolform. Avseende grundskolan görs en sammanfattande genomgång av resultat och analys. I bilaga redovisas även diagram avseende

- Kunskapsresultat
    - Åk 9, andel elever behöriga till gymnasieskola (redovisas för Uppsala kommunala skolor, flicka, pojke och riket, 2016-2020)
    - Åk 6, andel elever som uppnått kunskapskraven i alla ämnen (redovisat för Uppsala kommunala skolor, flicka, pojke och riket, 2016-2020)

Som bilaga redovisas också personaltäthet i åk 1-9 för Uppsala och riket, andel lärare med lärarlegitimation och behörighet i minst ett ämne i åk 1-9 för Uppsala och riket samt diagram över fördelning av legitimerade lärare per skola utifrån elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning i åk 1-9.

Planering

Vi har tagit del av *Verksamhetsplan och budget 2020 för utbildningsnämnden,* beslutad av nämnden 2019-12-18 § 204. Planen innehåller kommunfullmäktiges inriktningsmål och uppdrag till nämnden samt på vilket sätt som nämnden bidrar till måluppfyllelsen genom egna nämndmål och genom att ta fram strategier för genomförandet av uppdragen. Exempel på uppdrag från fullmäktige som framkommer i planen är: Jämställd resursfördelning, Likvärdighet, Kvalitetsarbete, Anpassningar och särskilt stöd samt Särskilt begåvade.

Uppföljningsbilaga verksamhetsplan 2020 utbildningsnämnden, beslutad av nämnden 2020-02-10 § 5 i samband med att kompletterad budget för 2020 fastställdes, beskriver strukturen för hur utbildningsnämnden följer upp nationella uppdrag för verksamheten, uppdrag från fullmäktige samt en årsplanering för nämnden 2020. Uppföljningsbilagan reviderades som en konsekvens av utbrottet av Covid-19 då förvaltningen och nämnden behövde göra prioriteringar av insatser under året. I intervjuer beskrivs att vissa uppdrag och tillhörande åtgärder i verksamhetsplanen behövts skjutas upp.

Vi har i granskningen tagit del av *Verksamhetsplan 2020 Grundskola Utbildningsförvaltningen,* vilken i inledningen beskrivs utgå från nämndens verksamhetsplan, det statliga uppdraget samt för avdelningen viktiga utvecklingsområden. Verksamhetsplanen för grundskolan tas fram av grundskolans ledningsgrupp och behandlas inte av nämnden.

Verksamhetsplanen skrivs utifrån de tre styrperspektiven Kvalitet, Ekonomi och Attraktiv arbetsgivare. Det framkommer i inledningen att planen syftar till att lyfta fram de tre viktigaste strategierna per perspektiv. Det ska vara strategier som ger störst effekt för att förbättra resultaten/öka måluppfyllelsen per perspektiv. För perspektivet Kvalitet lyfts de tre strategierna:

- Alla elever ska klara sin utbildning, nå sin gymnasieexamen och utmanas i sitt lärande,
- Tidiga insatser för att främja barns och ungas hälsa och utveckling
- Främja likvärdighet.

Bedömning

Revisionsfråga 2: Säkerställer Utbildningsnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå?

Vår bedömning är att utbildningsnämnden delvis säkerställer en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå. Vi konstaterar att det finns en tydlig och välkänd struktur för dokumentationen av enheternas systematiska kvalitetsarbete vilken ger förutsättningar för jämförelser mellan skolenheter. Dokumentationen innehåller redovisning av kunskapsresultat och resultat avseende trygghet och studiero. Omfattningen på analysen och hur tydlig kopplingen är mellan resultat och den fortsatta planeringen, skiljer sig åt mellan de olika skolorna.

Vi konstaterar att dokumentationen på skolenhetsnivå saknar nyckeltal eller sammanställningar avseende förutsättningar för verksamhetens genomförande[3].

Kvalitetsrapporten för grundskola och på huvudmannanivå hösten 2020 innehåller visserligen redovisning avseende personal på skolenhetsnivå men bristen på motsvarande underlag i skolornas verksamhetsplaner gör att dokumentationen inte fullt ut ger en samlad bild av utbildningens förutsättningar. Förutsättningarna är en del av kvaliteten i verksamheten och behöver följas upp för att ligga till grund för analys och beslut om insatser.

Revisionsfråga 3: Säkerställer Utbildningsnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå?

Vår bedömning är att utbildningsnämnden delvis säkerställer en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå. Huvudmannens upprättade dokumentation för uppföljning innehåller redovisning och analys av enheternas resultat och förutsättningar. Vi konstaterar att strukturen för dokumentationen på huvudmannanivå är i en brytpunkt med hänvisning till att ett nytt årshjul antagits av nämnden under 2020.

[3] Här avses till exempel elevhälsa, tillgång till behörig personal, möjligheter till kompetensutveckling och tillgång till lokaler och utrustning. Läs mer på: https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/systematiskt-kvalitetsarbete/huvudmannens-systematiska-kvalitetsarbete#h-Forutsattningarforverksamhetensgenomforande

Av planeringsdokumenten för 2020 framgår inte att planeringen på huvudmannanivå utgår ifrån analys av måluppfyllelse och identifierade utvecklingsområden inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Vi konstaterar dock att det nya årshjulet ger huvudmannen bättre förutsättningar att i dokumentationen tydliggöra att planering är genomförd utifrån analys av verksamheten.

Planering av utbildningen

Revisionsfråga 1: Har Utbildningsnämnden systematiskt och kontinuerligt planerat utbildningen?

Enligt revisionskriterierna ska planeringen utgå från en analys av måluppfyllelse och utvecklingsområden. Därtill ska nämnden se till att verksamheten genomförs utifrån den gjorda planeringen. Enligt revisionskriterierna ska nämnden ange i planeringen vad insatserna förväntas leda till och vilka förutsättningar som krävs för att utbildningen/insatserna ska kunna genomföras.

Iakttagelser

Nämndens verksamhetsplan 2020 innehåller inte beskrivning av hur nämndens uppdrag utgår från en analys av måluppfyllelse och utvecklingsområden. Detta kan delvis bero på att strukturen i det tidigare årshjulet innebar att kvalitetsrapport med resultat och analys utifrån föregående läsår redovisats i början av det nya året när verksamhetsplanen redan varit beslutad. I nämndens verksamhetsplan 2020 beskrivs däremot vilka åtgärder som behöver vidtas, och förutsättningar som krävs för att uppnå uppdragen.

Upprättad dokumentation på enhetsnivå innehåller koppling mellan föregående års resultat och kommande års planering samt förutsättningar som krävs för att kunna genomföra planeringen.

I intervjuer beskrivs att brytpunkten mellan det gamla årshjulet för systematiskt kvalitetsarbete och det nya är särskilt påtagligt när det kommer till planering. Kvalitetsrapporten på grundskole- och huvudmannanivå 2020 ska ligga till grund för planeringen nästkommande år och nämndens verksamhetsplan 2021. Den nya strukturen beskrivs i intervjuer innebära en möjlighet för verksamhetsplanen att få större genomslagskraft i verksamheten. Förhoppningen är att de politiska målen och uppdragen i nämndens verksamhetsplan 2021 ska kunna kopplas samman än tydligare med det statliga uppdraget och på så sätt förankras på ett bättre sätt hos medarbetarna.

Uppföljningsbilagan till nämndens verksamhetsplan används enligt intervju för att lägga en årsplanering och säkerställa att verksamheten genomförs i enlighet med framtagen planering.

I dokument och intervjuer beskrivs att det utifrån skolenheternas verksamhetsplaner sker återkoppling på innehållet direkt till rektor av ansvarig områdeschef. I återkopplingen används en gemensam mall. Områdeschef och rektor har även ett

uppföljningssamtal på våren för att stämma av kring upprättad planering i verksamhetsplanen.

Det framkommer av dokument och intervjuer att grundskolans verksamhetsplan konkretiserar enheternas analyser genom valet av gemensamma övergripande strategier. Valet av utvecklingsområden på övergripande nivå utgår från en övergripande resultatanalys inom ledningsgruppen. Ledningens strävan beskrivs vara att arbeta i tre till femårsperspektiv kring samtliga utvecklingsområden. I praktiken innebär detta att de prioriterade utvecklingsområden som identifierats inte förändras varje läsår utan att istället valda strategier och aktiviteter inom området utvecklas. Olika skolor i kommunen ges möjlighet att i olika perioder ta del av utvecklingsinsatser som erbjuds utifrån de behov som skolledning och lärare tillsammans identifierat i det systematiska kvalitetsarbetet på skolan (se vidare revisionsfråga om vidtagna åtgärder).

Bedömning

Vår bedömning är att utbildningsnämnden delvis har planerat utbildningen systematiskt och kontinuerligt. Vi konstaterar att det finns en befintlig struktur som innebär att planeringen av verksamheten preciseras med vilka åtgärder som behöver vidtas samt vilka förutsättningar som krävs för att uppnå planeringen. Vi konstaterar att nämnden antar en planering för året i form av nämndens verksamhetsplan och att nämndens planering konkretiseras och vidareutvecklas på tjänstemannanivå i form av grundskolans verksamhetsplan. Vidare kan vi konstatera att det finns uppföljningsbilaga till nämndens verksamhetsplan som används för att följa upp planeringen under året.

Som tidigare nämnts konstaterar vi att upprättad dokumentation för planering 2020 inte på ett tydligt sätt hänvisar till föregående års resultat och analys. Vi anser att den nya strukturen för systematiskt kvalitetsarbete ger förutsättningar för att huvudmannens planering inför 2021 på ett tydligt sätt kan utgå från verksamhetens resultat och analys för föregående år.

Uppföljning

Revisionsfråga 4: Följer Utbildningsnämnden upp utbildningen systematiskt och kontinuerligt?

Enligt revisionskriterierna ska nämnden samla in, sammanställa och analysera resultat och underlag som ger en bild av vad som påverkar/orsakar resultat i grundskolan. Vid behov ska nämnden göra ytterligare uppföljning/utvärdering för att förstå dessa orsaker. Därtill ska nämnden använda analysen som underlag för dialog med enheterna om utvecklingsbehov.

Iakttagelser

Som framgår av revisionsfrågan om huvudmannens upprättade dokumentation tar nämnden del av resultat och analys på enhets-, grundskole- och huvudmannanivå vid ett flertal tillfällen under året. Underlagen innehåller sammanställda och analyserade resultat, både på helheten och för olika elevgrupper.

Det nya årshjulet för systematiskt kvalitetsarbete beslutades av nämnden i juni 2020. Följande moment i årshjulet ska därför kunna spåras i nämndens protokoll vid tidpunkten för granskningen:

- **Augusti:** Preliminära resultat grund- och gymnasieskola
- **September:** Elevfrånvaro - lägesbild totalt samt elever som inte kommit tillbaka efter sommarlov
- **September:** Remiss Mål och budget
- **November:** Huvudmannens kvalitetsredovisning med samtliga skolformer

I genomgång av nämndens sammanträdesprotokoll från och med 2020-06-17 till och med 2020-11-18 framgår följande:

- 2020-09-07 § 96 Informationsärende: Preliminära betygsresultat läsår 2019/2020
- 2020-10-07 § 109 Informationsärende: Elevers frånvaro och elever som inte har återkommit efter lov.
- 2020-10-07 § 110 Yttrande om mål och budget 2021, men plan för 2022-2023
- 2020-11-18 § 129 Skolformernas kvalitetsrapporter och kvalitetsredovisning för läsår 2019/2020

I intervjuer framkommer att nämndens ledamöter, utöver de underlag som behandlas på nämndsammanträde, också har möjlighet att digitalt i en webbportal ta del av samtliga skolenhetens verksamhetsplaner, vilka innefattar både planering och uppföljning. De avsnitt i enheternas verksamhetsplaner som finns tillgängliga för nämnden avser gemensamma frågeställningar kring insats och effekt. Enligt intervju finns även andra resultat och rapporter avseende verksamheten tillgängliga för nämnden att ta del av löpande i webbportalen.

I sakgranskning framförs att uppföljning även sker löpande i de skolformsvisa utskotten. I grundskoleutskottet presenteras exempelvis kvalitetsrapporter och mer ingående beskrivning av förvaltningens arbete med vissa utvalda utvecklingsskolor.

Den uppföljning som nämnden tar del av bygger på löpande uppföljningsarbete i verksamheten. Uppföljning och analys av resultaten sker enligt dokumentation och intervjuer i flera steg. Dels av rektor och personal på skolenheten, dels av områdeschef enskilt och tillsammans med övriga områdeschefer, och dels gemensamt på övergripande förvaltningsnivå:

- Utöver uppföljning avseende enheternas verksamhetsplaner sker uppföljningar där rektor rapporterar in sammanställning av resultat till områdeschef som rektor och områdeschef sedan har ett samtal kring. Detta sker en gång på hösten och en gång på våren.
- Under året genomförs också resultatdialoger på varje skola där ansvarig områdeschef utifrån skolans senaste resultat möter ledningsgrupp, lärare och elever i samtal om resultat och nödvändiga insatser. Material inför dessa samtal tas fram av avdelning Systemstöd. Områdeschef beskrivs även göra andra verksamhetsbesök på skolorna.

- I intervju berättas att samtliga rektorer och ansvarig chef inom ett område träffas varannan vecka i så kallat områdesmöte. Enligt intervjuer ingår samtliga rektorer även i en grupp tillsammans med andra rektorer i området (pedagogisk utvecklingsgrupp – PUG). I PUG-arbetet sker ett systematiskt och kollegialt erfarenhetsutbyte och lärande utifrån en strukturerad modell.
- Förvaltningschefen har månatliga möten med ledningsgruppen för varje skolform tillsammans med ansvarig ekonom och controller. Vid dessa möten berörs alltid personal och ekonomi men även andra teman såsom resultatuppföljning. Förvaltningschefen har även löpande avstämningar med personer ur grundskolans ledningsgrupp.
- Förvaltningschef tillsammans med grundskolechef (och övriga avdelningschefer) deltar alltid vi nämndens möten. Områdeschefer deltar vid behov.

Bedömning

Vår bedömning är att utbildningsnämnden systematiskt och kontinuerligt följer upp utbildningen. Vi konstaterar att nämnden tagit del av skriftliga redovisningar på enhets-, grundskole- och huvudmannanivå vid ett flertal tillfällen det senaste året och att det nya årshjulet för systematiskt kvalitetsarbete också framöver innebär rapportering vid flera tillfällen. Vi konstaterar att uppföljning och analys innehåller redovisning där olika elevgruppers resultat framgår. Vi ser positivt på att det i organisationen finns en stor transparens avseende enheternas resultat och analys.

Vi konstaterar vidare att uppföljning löpande sker mellan rektor och områdeschef, områdescheferna gemensamt samt i grundskolans ledningsgrupp, ibland tillsammans med förvaltningschef. Väl förankrade strukturer för uppföljning inom alla nivåer i verksamheten ligger till grund för den uppföljning som nämnden tar del av.

Åtgärder

Revisionsfråga 5: Vidtar Utbildningsnämnden åtgärder vid brister som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet?

Enligt revisionskriterierna ska nämnden identifiera utvecklingsområden inom grundskolan. Utifrån dessa utvecklingsområden ska nämnden fatta beslut om insatser/åtgärder.

Iakttagelser

Identifierade utvecklingsområden

Det beskrivs i intervjuer vara ett fokus på tillitsbaserad styrning. De intervjuade uppger att nämnden har insyn på enhetsnivå men att nämndens styrning, uppföljning och åtgärder håller sig på en övergripande nivå med utrymme för professionen att fatta beslut om verksamhetsnära frågor utifrån de utmaningar som framträder i analysen.

I *Kvalitetsrapport - Uppföljning av pedagogisk verksamhet 2019*, identifieras följande utmaningar inför framtiden:

- Låga resultat i svenska som andraspråk

- Behörighet till gymnasieskolan
- Frånvaro

Dessa beskrivs i intervju varit återkommande centrala utmaningar för grundskolans utvecklingsarbete det senaste åren.

I nämndens årsredovisning 2019 sammanfattas tre framtida utmaningar för nämndens verksamheter:

- Det kompensatoriska uppdraget
- Lokaler
- Kompetensförsörjning

Kvalitetsrapport grundskola läsår 2019/2020 framkommer följande behov av nya/fortsatta insatser 2021:

- Utvalda skolor för riktade insatser
- Stärka det systematiska kvalitetsarbetet
- Säkerställa utbildningens arbete med nyanlända och flerspråkiga barn
- Kompetensförsörjning - generellt och på utvalda skolor för riktade insatser
- Tillgängligt lärande
- Fördelning av statsbidraget likvärdig skola

I *Kvalitetsrapport huvudman läsåret 2019/2020* framkommer följande utvecklingsområden med insatser:

- Fortsatt utveckling av det systematiska kvalitetsarbetet
- Stärkt elevhälsa
- Strategiska kompetensförsörjningsinsatser
- Strategisk resursfördelning

Utifrån enheternas analyser och grundskolans gemensamma analys beslutar grundskolans ledning vilka skolor som behöver särskilda insatser med stöd av centrala resurser. Dessa skolor benämns utvecklingsskolor. För varje utvecklingsskola tas en handlingsplan fram som beskriver de särskilda insatser som planeras med centrala resurser. Uppföljning och utvärdering av de utvecklingsinsatser som sker på utvalda skolor förs kontinuerligt under året i samtal mellan områdeschef och rektor och i grundskolans ledningsgrupp där resurser under året omfördelas efter behov.

I kvalitetsrapport grundskola hösten 2020 beskrivs att förvaltningen genom analyser av olika faktorer över tid fått fram ett antal skolor som behöver arbeta med särskilda insatser för att förbättra sina resultat. Genom att studera faktorerna och väga dessa mot den kunskap om skolorna som förvaltningen får genom sina regelbundna uppföljningar med rektorerna har följande skolor konstaterats vara utvalda skolor för riktade insatser: Liljeforsskolan, Växthusets skola, Skyttorps skola, Treklangens skola, Gottsundaskolan, Gränbyskolan, Von Bahrs skola och Västra Stenhagenskolan.

Beslut om insatser

Nämnden fattade 2019-05-16 § 93 beslut om att godkänna överenskommelse med Skolverket om insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända barn och elever. Insatserna ska genomföras från och med januari 2020 till juni 2022 och innebär bland annat att skapa förutsättningar för studiehandledning på grundskolorna och kollegialt lärande för rektorer inom språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt i grundskolan.

I nämndens verksamhetsplan 2020 ges förvaltningen följande två uppdrag:

1) *Systematiskt kvalitetsarbete*
   "Förbättra det systematiska kvalitetsarbetet genom att se till att nämnden systematiskt kan ta del av de analyser som görs och åtgärder som vidtas inom de olika verksamheterna. Underlag som presenteras ska i högre grad uppmärksamma skillnader mellan enheter och vilka åtgärder som vidtas för att öka likvärdigheten och höja resultaten. Se vidare nämndens inriktningsbeslut från den 21 november 2019. Åtgärden syftar till att stärka nämnden beslutsunderlag vid strategiska beslut för att förbättra skolresultaten och öka likvärdigheten."
2) *Likvärdighet*
   "Ta fram ett underlag som belyser vilka åtgärder som idag finns för att främja likvärdighet och motverka segregation i och mellan förskolor och skolor. Underlaget ska också innehålla en bedömning över vilka ytterligare eller andra åtgärder som skulle behövas. Utifrån det underlaget tas fram en strategi för ökad likvärdighet. Åtgärden syftar till att ge underlag till en långsiktig politisk strategi för ökad likvärdighet."

För att svara på uppdragen föreslog förvaltningen dels ett årshjul för det systematiska kvalitetsarbetet, dels ett utkast på strategi för likvärdighet. På nämndens sammanträde i juni 2020 fastslog nämnden ett reviderat årshjul för kvalitetsarbetet. Nämnden beslutade också att arbeta vidare med att ta fram en strategi för likvärdighet med utgångspunkt i det redovisade underlaget samt att beslut om strategi och åtgärder tas i samband med beslut om verksamhetsplan 2021.

Följande föreslagna områden ska omfattas av strategin:

1. Ett systematiskt kvalitetsarbete som ger kunskap på olika nivåer om vilket nuläge vi har, vilka åtgärder som hittills har vidtagits, hur dessa har fallit ut och en analys av vilka åtgärder som behöver vidtas framåt.
2. En resursfördelning som tar hänsyn till barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.
3. Fördelning av kompetens så att den är anpassad till de behov som finns i enheten. Strävan ska vara att de mest kvalificerade lärarna arbetar på förskolor och skolor där utmaningarna är som störst.
4. Arbete för att motverka skolsegregation

Bedömning

Vår bedömning är att utbildningsnämnden vidtar åtgärder vid brister som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet. I princip samtliga de utmaningar som nämnden identifierat i olika uppföljningar påverkar likvärdigheten inom grundskolan.

Vi konstaterar att nämnden har lyft fram åtgärder för att möta de utmaningar som finns gällande systematiskt kvalitetsarbete och bristande likvärdighet.

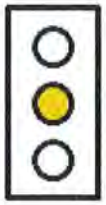
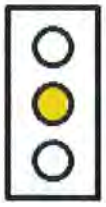
Revisionell bedömning

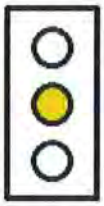
PwC har på uppdrag av Uppsala kommuns förtroendevalda revisorer genomfört en granskning av resultat inom grundskolan och styrning och utveckling av utbildningen. Syftet med granskningen har varit att bedöma om utbildningsnämnden säkerställer ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete inom grundskolan och att detta sker med tillräcklig intern kontroll.

Vår samlade revisionella bedömning är att utbildningsnämnden inte helt har säkerställt ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete inom grundskolan men att detta i all väsentlighet sker med tillräcklig intern kontroll.

Granskningen har genomförts när strukturen för det systematiska kvalitetsarbetet är i förändring. Vi bedömer att den nya strukturen ger goda förutsättningar för att huvudmannen på ett ändamålsenligt sätt kan planera, följa upp och utveckla utbildningen.

Vår bedömning baseras på de för granskningen antagna revisionsfrågorna, vilka sammanfattas nedan.

Revisionsfråga	Kommentar	
Revisionsfråga 1: Har Utbildningsnämnden systematiskt och kontinuerligt planerat utbildningen?	**Delvis uppfylld**	
Revisionsfråga 2: Säkerställer Utbildningsnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå?	**Delvis uppfylld**	

Revisionsfråga 3: Säkerställer Utbildningsnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå?	**Delvis uppfylld**	
Revisionsfråga 4: Följer Utbildningsnämnden upp utbildningen systematiskt och kontinuerligt?	**Uppfylld**	
Revisionsfråga 5: Vidtar Utbildningsnämnden åtgärder vid brister som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet?	**Uppfylld**	

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendation till utbildningsnämnden:

- Säkerställ att enheternas dokumenterade systematiska kvalitetsarbete innefattar underlag som beskriver enhetens förutsättningar avseende exempelvis personal och lokalresurser.

Bilagor

Följande underlag från kommunen har beaktats inom ramen för granskningen:

- Årshjul systematiskt kvalitetsarbete
- Verksamhetsplan instruktion 2020
- Mall - Kvalitetsrapport Grundskola
- Verksamhetsplan 2020 för sex skolenheter
- Verksamhetsplan 2019 för sex skolenheter
- Verksamhetsplan och budget 2020 för utbildningsnämnden
- Verksamhetsplan 2020 Grundskola Utbildningsförvaltningen
- Uppföljningsbilaga verksamhetsplan 2020 utbildningsnämnden
- Årsredovisning och uppföljning av internkontrollplan 2019, utbildningsnämnden
- Delårsbokslut och helårsprognos per augusti 2020
- Kvalitetsrapport uppföljning av pedagogisk verksamhet 2019
- Resultatbilaga 2019
- Kvalitetsanalys grundskolan 2019
- Kvalitetsrapport Grundskola läsåret 2019/2020
- Kvalitetsrapport Huvudman läsåret 2019/2020
- Tjänsteskrivelse 2020-05-28: Utveckling av kvalitetsarbete samt underlag till strategi för likvärdighet
- Planeringsprocess grundskola

2020-12-18

Lena Salomon
Uppdragsledare

Marie Lindblad
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 6 maj 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

pwc

Uppsala kommun

Datum:
2021-02-19

Diarienummer:
KRN-2020-00041

KOMMUNREVISIONEN

Mottagare:

Socialnämnden
Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av rättssäker handläggning av ärenden inom individ- och familjeomsorgens barn- och ungdomsvård

Uppsala kommuns revisorer har uppdragit åt PwC att genomföra en förstudie kring rättssäker handläggning av ärenden inom individ- och familjeomsorgens barn- och ungdomsvård.

Efter genomförd granskning är det vår samlade bedömning att socialnämnden i allt väsentligt säkerställer att handläggning av enskilda ärenden inom individ- och familjeomsorgens barn- och ungdomsvård sker rättssäkert.

Bedömningen baserat på den fördjupade granskning som genomförts avseende ett antal revisionsfrågor omfattande skriftliga rutiner för dokumentation, systematiska rutiner för uppföljning av rättssäker handläggning, journalföring i enlighet med gällande regelverk samt handläggarnas kompetens och erfarenhet utifrån socialtjänstlagen.

I samband med granskningen har förbättringsområden identifierats som tydliggörande av ansvar för den systematiska kontrollen av handläggningen samt att arbetssätt och rutiner bör ses över för att säkerställa delaktighet i form av att insatser utformas tillsammans med den enskilde samt att detta går att utläsa i journalen.

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

- att det tydliggörs var ansvaret ligger för att systematisk kontroll av handläggningen sker, vilket i granskningen indikeras som något otydligt då variationer förekommer mellan de olika enheterna.
- att se över arbetssätt och rutiner för att säkerställa delaktighet i form av att insatser utformas tillsammans med den enskilde samt att detta går att utläsa i journalen.

Postadress: Uppsala kommun, kommunrevisionen, 753 75 Uppsala
Telefon: 018-727 11 32 (Kansli)
E-post: kommunrevisionen@uppsala.se
www.uppsala.se

Mot bakgrund av att barnkonventionen nu blivit lag har revisionen för avsikt att även fortsatt följa frågan om barns rätt till delaktighet i sin utredning och uppföljning.

Revisionen begär yttrande, utifrån följande frågeställningar, över revisionens iakttagelser och lämnade rekommendationer från respektive styrelse och nämnd senast 2021-05-31 till kommunrevisionen@uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com

För kommunrevisionen

Per Davidsson

Per Davidsson, ordförande

Rättssäker handläggning av ärenden inom individ- och familjeomsorgens barn- och ungdomsvård

Uppsala kommun

Februari 2021

Erika Brolin
Casper Wessén
Lena Brönnert, certifierad kommunal revisor

pwc

Revisionsrapport

Innehållsförteckning

1.	**Inledning**	**4**
1.1.	Bakgrund	4
1.2.	Syfte och revisionsfrågor	4
1.3.	Revisionskriterier	4
1.4.	Avgränsning	5
1.5.	Metod	5
2.	**Organisation**	**6**
3.	**Iakttagelser och bedömningar**	**7**
3.1.	Rutiner och stöd	7
3.2.	Uppföljning av handläggningen	8
3.3.	Journalföring enligt gällande regelverk	10
3.4.	Handläggares kompetens och erfarenhet	12
4.	**Revisionell bedömning**	**15**
4.1.	Rekommendationer	15
5.	**Bedömningar utifrån revisionsfråga**	**16**
5.1.	Bedömningar mot revisionsfråga	16

pwc

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun har PwC genomfört en granskning av huruvida socialnämnden säkerställer att handläggning av enskilda ärenden inom individ- och familjeomsorgens barn- och ungdomsvård sker rättssäkert.

Vår samlade bedömning är att socialnämnden i allt väsentligt säkerställer att handläggning av enskilda ärenden inom individ- och familjeomsorgens barn- och ungdomsvård sker rättssäkert.

Bedömningen baseras på nedanstående revisionsfrågor.

Revisionsfråga 1: Har skriftliga rutiner/stöd upprättats för dokumentation och hantering av verksamhetssystem?

Vi bedömer revisionsfrågan som uppfylld.

Inom nämndens barn- och ungdomsvård finns en struktur för skriftliga rutiner för dokumentation. Dessa ingår i ett kvalitetsledningssystem som ger rutiner för att säkerställa att de kontinuerligt uppdateras.

Det verksamhetssystem som finns för dokumentation är anpassat till det regelverk som styr socialtjänstens barn- och ungdomsvård.

Revisionsfråga 2: Finns rutiner för att systematiskt följa upp att handläggningen sker rättssäkert?

Vi bedömer revisionsfrågan som uppfylld.

Vår bedömning är att det finns etablerade arbetssätt för att systematiskt följa upp att ärenden handläggs rättssäkert. Detta sker genom ärendedragningar enskilt och i grupp. Inom verksamheten sker även kollegiegranskningar vilket ytterligare leder till lärande och kompetensutveckling. Delar av ärendehandläggningen följs också upp inom ramen för nämndens internkontroll.

Utifrån att verksamheten identifierat vissa utvecklingsområden, såsom att utredningar behöver kompletteras med strukturerade riskbedömningsinstrument, ser vi positivt på att ett mer strukturerat arbetssätt avseende utredning av riskfaktorer hos enskilda har inletts.

Vi rekommenderar att det tydliggörs var ansvaret ligger för att systematisk kontroll av handläggningen sker, vilket i granskningen indikeras som något otydligt då variationer förekommer mellan de olika enheterna.

Revisionsfråga 3: Sker journalföring i enlighet med gällande regelverk?

Vi bedömer revisionsfrågan som devis uppfylld.

Aktgranskningen visar i stort ett tillfredsställande resultat. En viss indikation ges om behov av att tydligt säkerställa att det framgår var sakuppgifter kommer ifrån. I en akt har beslutet inte fattats på rätt nivå.

Då vissa dokument saknas i de akter vi tagit del av vill vi uppmärksamma att detta kan indikera brister gällande att utredningar och bedömningar på ett tydligt sätt inte kommuniceras med den/de som berörs.

Dokumentation som visar den enskildes inställning till föreslagen vård/stöd och delaktighet i utformningen av insatserna saknas i hög grad. Vi ser med anledning av detta en risk att bristande

delaktighet medför ineffektivitet om stödet inte tas emot av den enskilde. Detta arbetssätt är inte i överensstämmelse med lagens intentioner om att *socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne*[1].

Revisionsfråga 4: Säkerställs att handläggare av olika typer av ärenden har den kompetens och erfarenhet som krävs enligt socialtjänstlagen?

Vi bedömer revisionsfrågan som uppfylld.

Vår bedömning är att de kompetenskrav som ställs i socialtjänstlagen eftersträvas. Det finns en plan för kontinuerlig kompetensutveckling och det framkommer att specifika satsningar görs för samtliga handläggare, exempelvis kring barnkonventionen och att arbeta lösningsinriktat, liksom vissa specifika utbildningsinsatser kopplat till vilken typ av ärenden som medarbetaren arbetar med.

Utifrån granskningsresultaten är vår bedömning att socialnämnden har vissa utmaningar på rekryteringsområdet, vilket kan medföra svårigheter i att leva upp till lagstiftarens krav på att säkerställa att den handläggare som självständigt utför de arbetsuppgifter som avses ovan har tillräcklig erfarenhet för uppgiften. Vi ser därför positivt på att vissa satsningar görs för att motverka en för hög personalomsättning.

Rekommendationer

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

- att det tydliggörs var ansvaret ligger för att systematisk kontroll av handläggningen sker, vilket i granskningen indikeras som något otydligt då variationer förekommer mellan de olika enheterna.
- att se över arbetssätt och rutiner för att säkerställa delaktighet i form av att insatser utformas tillsammans med den enskilde samt att detta går att utläsa i journalen.

[1] 3 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453)

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Handläggning och dokumentation av ärenden som rör enskilda är en central uppgift inom socialtjänsten. Bestämmelserna regleras inom främst förvaltningslagen och socialtjänstlagen.

Dokumentationen ska utformas med respekt för den enskildes integritet. Brister i dokumentationen kan medföra att beslut fattas på otillräckligt eller fel underlag. Den har även betydelse för den enskildes rättssäkerhet och möjlighet att få sin sak prövad, den är ett arbetsredskap för socialtjänstens personal och den är grund för uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har konstaterat att "*Dokumentationen är ett genomgående problem och återkommer inom de flesta verksamheter. När dokumentationen inte sköts på ett korrekt sätt är det svårt att följa hur vård och omsorg är genomförd. Det är också svårt att följa upp att enskilda har fått de insatser som de fått beviljade.*

I Uppsala kommun har invånarnas behov av socialtjänst ökat och fortsätter att öka. Inflödet av ärenden är högt och antalet orosanmälningar gällande barn och unga inom individ- och familjeomsorgen har fortsatt att öka vilket medför att antalet utredningar blir flera.

Socialnämnden står inför en stor utmaning med anledning av ett svårt rekryteringsläge och hög personalomsättning. Detta främst gällande myndighetsutövning inom barn- och ungdomsvården. Antalet inhyrda socialsekreterare har varit många för att kunna möta det höga inflödet av ärenden.

Revisorerna har med utgångspunkt i genomförd riskanalys för 2020 beslutat att genomföra en granskning av regelefterlevnad och kontroll av social dokumentation inom individ- och familjeomsorgens barn- och ungdomsvård.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att säkerställa att handläggning av enskilda ärenden inom individ- och familjeomsorgens barn- och ungdomsvård sker rättssäkert. Granskningen genomförs utifrån följande revisionsfrågor:

- Har skriftliga rutiner/stöd upprättats för dokumentation och hantering av verksamhetssystem?
- Finns rutiner för att systematiskt följa upp att handläggningen sker rättssäkert?
- Sker journalföring i enlighet med gällande regelverk?
- Säkerställs att handläggare av olika typer av ärenden har den kompetens och erfarenhet som krävs enligt socialtjänstlagen?

1.3. Revisionskriterier

Revisionskriterier utgör underlag för de bedömningsgrunder som uttrycks i revisionsfrågorna. I denna granskning är dessa:

- Förvaltningslagen (2017:900)
- Socialtjänstlagen (2001:453)
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om handläggning av ärenden och genomförande av insatser
- Eventuell styrning beslutad av kommunfullmäktige relevanta för revisionsfrågorna

1.4. Avgränsning

Granskningen avgränsas till socialnämnden och till att inbegripa utredning enligt socialtjänstlagen, som berör barn och unga.

1.5. Metod

- Granskning av styrande dokument; fastställda rutiner, riktlinjer och tillämpningsanvisningar för handläggningsprocess samt former för verksamhetsuppföljning och intern kontroll inom barn- och ungdomsvården.
- Intervjuer med avdelningschef och biträdande avdelningschef för myndighet barn och unga, ett urval av enhetschefer samt ett urval av specialisthandläggare från ovanstående avdelning.
- Aktgranskning skulle omfatta tio akter varav fem rörande barn i åldrarna 0 - 12 och lika många mellan 13 - 18 år. De skulle visa utredning och beslut om bistånd. Vi efterfrågade utredning, journalanteckningar under utredning och verkställighet, eventuell vårdplanering, genomförandeplan samt dokumentation som berör uppföljning i aktuella ärenden.

  Beslutet om bistånd bör ha fattats i de efterfrågade akterna inom tidperioden 2019-07-01 -- 2020-06-30, där vi efterfrågade de tio första akterna som visade beslut enligt dessa kriterier.

  Barnen/ungdomarna som berörs i akterna är födda mellan 2001 - 2012, dvs de fyllde under 2020 mellan 8 - 19 år. I en akt har vi endast fått del av journalanteckningar. De beslut om bistånd som fattats i akterna rör kontaktperson, hemterapeutinsats, familjebehandling, stödboende, enskilda samtal och *öppenvård* i två fall som inte preciseras vidare.

  Rapporten är sakavstämd med de intervjuade samt kvalitetssäkrad enligt PwC:s interna rutiner.

2. Organisation

Avdelningen *barn och ungdom myndighet* inom ramen för socialnämndens ansvarsområde i Uppsala kommun består av totalt 13 enheter och lika många enhetschefer. Totalt arbetar cirka 190 handläggare inom avdelningen. På varje enhet finns 2–3 så kallade specialisthandläggare, som i första hand syftar till att fungera som ett stöd i ärendehanteringen. Hos dessa finns, enligt delegationsförteckningen, rätt att fatta beslut om öppenvårdsinsatser, vilket är aktuellt i samtliga granskade akter, samt om placering.

Inom avdelningen finns en mottagningsenhet, fyra utredningsenheter som arbetar med barn i åldrarna 0–12 år och fyra utredningsenheter som arbetar med ungdomar i åldrarna 13–21 år samt två placeringsenheter. Därutöver finns även TVB, *teamet för våldsutsatta barn*, som arbetar med hedersrelaterat våld och barn i akuta situationer samt barn- och ungdomsenhet 5 (tidigare enheten för ensamkommande barn) som i dagsläget arbetar mestadels med barn och unga med brottsproblematik. Under år 2020 har en viss organisationsförändring skett som innebär att de som är 18–21 år och har missbruksproblematik övergår till vuxenavdelningen och en grupp som kallas *unga vuxna*.

3. Iakttagelser och bedömningar

3.1. Rutiner och stöd

Revisionsfråga 1: Har skriftliga rutiner/stöd upprättats för dokumentation och hantering av verksamhetssystem?

3.1.1. Iakttagelser

Utöver befintlig lagstiftning och Socialstyrelsens handböcker på området framhålls vid intervjuer att kompletterande lokala rutiner och processbeskrivningar tagits fram som stöd i arbetet. I kvalitetsberättelsen avseende år 2019 framgår att ett arbete pågått inom socialförvaltningen med att samordna, kvalitetssäkra och minska antalet styrande dokument.

Intervjuade beskriver att det under år 2017 gjordes ett omtag i förvaltningen gällande styrande dokument på lokal nivå. Styrande dokument från samtliga avdelningar sammanställdes och placerades i ett förvaltningsgemensamt kvalitetsledningssystem. I systemet finns beskrivning av de olika processerna som är aktuella i ett ärende från dess att det startas till dess att det avslutas. Exempel på dokument som finns i kvalitetsledningssystemet är lathund för att aktualisera ett ärende, checklistor för bland annat hälsa respektive säkerhet i hemmet, samtyckesblanketter av olika slag samt rutinbeskrivningar för verkställande av beslut och avslut av insats.

Det anges vid intervjuer att de handläggare som arbetar inom barn- och ungdomsvård i huvudsak har god kännedom om de rutiner som finns, men att rutinerna inte fullt ut tillämpas av alla. Anledningen till detta uppges vara att de inte är fullt ut anpassade för samtliga enheter utan i vissa fall behöver kompletteras på enhetsnivå. Samtidigt beskriver vissa intervjuade att ambitionen är att i möjligaste mån komma ifrån enhetsspecifika rutiner för att istället säkerställa att alla enheter arbetar utifrån samma rutiner och processbeskrivningar, för att öka förutsättningarna för en likvärdig handläggning.

Socialförvaltningen har under våren 2020 övergått till ett nytt kvalitetsledningssystem och ett stort arbete beskrivs ha skett för att samla rutiner och processer lättillgängligt på ett och samma ställe. Vid intervjuer anges att det nya systemet underlättat en hel del, bland annat vid revidering av rutiner. I systemet är nu en person/funktion kopplad till respektive rutin. Personen/funktionen som är kopplad till rutinen ansvarar för att revidering av denna sker löpande utifrån exempelvis lagändringar och organisatoriska förändringar. En gång per år ska rutinerna gås igenom av respektive dokumentansvarig, för att kontrollera aktualiteten och eventuellt behov av revidering. Systemet skickar automatiskt en påminnelse i mailform när ett år gått.

I granskningen framkommer att det finns en förvaltningsövergripande kvalitetsenhet för systemledning, som bland annat har i uppgift att säkerställa kvaliteten på de lokala rutinerna. I kvalitetsenhetens uppdrag ligger exempelvis att säkerställa att strukturen för samtliga rutiner ser liknande ut samt att rutinerna är döpta på ett sätt som skapar tydlighet och gör dem lätt att hitta. Ansvaret för att dokumentens innehåll stämmer ligger på den som är dokumentansvarig och det är den som fastställer dokumentet som är ytterst ansvarig för rättssäkerheten.

Inom barn- och ungdomsvård i Uppsala kommun används Socialstyrelsens utredningsmodell Barns behov i centrum (BBIC)[2]. BBIC finns implementerat i det digitala verksamhetssystemet Lifecare.

[2] BBIC är ett arbetssätt för socialtjänstens barn- och ungdomsvård som ger stöd för struktur av handläggning, genomförande och uppföljning av myndighetsutövningen, vilket är anpassat efter socialtjänstens regelverk. (Socialstyrelsen 2019-12-02)

3.1.2. Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som uppfylld.

Inom nämndens barn- och ungdomsvård finns en struktur för skriftliga rutiner för dokumentation. Dessa ingår i ett kvalitetsledningssystem som ger rutiner för att säkerställa att de kontinuerligt uppdateras.

Det verksamhetssystem som finns för dokumentation är anpassat till det regelverk som styr socialtjänstens barn- och ungdomsvård.

3.2. Uppföljning av handläggningen

Revisionsfråga 2: Finns rutiner för att systematiskt följa upp att handläggningen sker rättssäkert?

3.2.1. Iakttagelser

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) genomförde under hösten 2018 en inspektion avseende myndighetsutövningen inom barn- och ungdomsvården. IVO kritiserade socialnämnden för brister i flera delar av handläggningsprocessen.

I kvalitetsberättelsen för år 2019 anges att socialförvaltningen arbetat med utvecklingen av systematiskt kvalitetsarbete inom samtliga delar av verksamheten under 2019, och att en viktig del i detta har varit att definiera grunduppdrag, vision och mål för förvaltningen samt att påbörja arbetet med uppföljning kopplat till målen. Vidare anges i kvalitetsberättelsen att några av förvaltningens fokusområden inför 2020 var införandet av nytt verksamhetssystem och nytt IT-stöd för kvalitetsledningssystem, rättssäker och effektiv dokumentation samt att utveckla egenkontroll och förbättra synpunktshanteringen.

I socialnämndens kvalitetsberättelse för år 2019 framgår att rättssäker och effektiv dokumentation samt att utveckla egenkontroll och förbättra synpunktshanteringen utgör fokusområden för år 2020. I kvalitetsberättelsen beskrivs bland annat ett nytt arbetssätt för egenkontroll inom myndighetsutövningen. Specialisthandläggare och stödfunktioner träffas för gemensam analys och kollegial granskning av dokumentation utifrån en checklista baserad på IVO:s tillsyn 2018. Tanken med att involvera specialisthandläggare från olika enheter framhålls vara att bättre ta tillvara på medarbetares kompetens och erfarenheter samt öka engagemanget för ett förbättringsarbete inom verksamheten. En granskning av detta slag beskrivs ha genomförts första gången under 2020 (rapporterades inom ramen för nämndens internkontrollplan 2019) och enligt uppgift är motsvarande kontroller planerade att genomföras två gånger under år 2021. Ovanstående granskningar framhålls vara en del av den internrevision som beskrivs i socialförvaltningens styrdokument *Genomföra internrevision* från 2019-02-01. Utifrån den interna granskning som gjordes under våren 2020 beskrivs ett antal förbättringsområden ha identifierats, exempelvis att dokumentationen behöver bli tydligare och att det behöver vara möjligt att på ett tydligare sätt följa ett ärende genom dokumentationen. Likaså framkom att utredningar behöver bedrivas mer skyndsamt. Ingen avdelningsövergripande åtgärdsplan har tagits fram mot bakgrund av granskningsresultaten, men samtliga enheter ska ha fått del av sitt eget resultat och arbetar vidare med detta i olika forum på enhetsnivå. Vi kan i nämndens uppföljning av internkontrollplanen för 2019 bland annat se att den interna granskningen, som omfattade totalt 19 ärenden, visade att

- i fem ärenden har utredningen inte slutförts inom lagstadgade fyra månader[3],
- i två ärenden har inte framgått av utredningen vilka omständigheter och händelser som ligger till grund för besluten, och
- i tre ärenden är utredningen inte färdig eller avslutad korrekt i verksamhetssystemet.

[3] [3] 11 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) Nämnden kan i undantagsfall besluta om att förlänga utredningen en viss tid, om särskilda skäl föreligger.

Utöver ovanstående granskning av social dokumentation granskades även fem genomförandeplaner som upprättats för hur vården ska genomföras. Resultatet visade att samtliga genomförandeplaner var aktuella, men i två av ärendena har barnet/ungdomen inte varit delaktig i framtagandet av planen.

I nämndens internkontrollplan för år 2020 beskrivs den interna kontrollen av dokumentation ha varit lärorikt och en viktig utgångspunkt för det fortsatta kvalitetsarbetet. Vi noterar att även internkontrollplanen för år 2020 innehåller ett flertal kontrollområden som i olika grad har bäring på det granskade området. Bland annat finns både granskning av social dokumentation samt upprättande av genomförandeplaner kvar som kontrollmoment även år 2020. Flertalet av dessa kontrollområden rapporteras i samband med årsbokslut.

En del i en rättssäker handläggning är likvärdighet mellan olika enheter, dvs. att säkerställa att handläggare i möjligaste mån hanterar ärenden på ett likvärdigt sätt. För att se om det går att urskilja skillnader mellan enheterna vad gäller exempelvis vilken typ av insatser som beviljas, plockas statistik avseende detta ut varje månad och följs upp på verksamhetsnivå

Utöver de kontroller som beskrivs ovan, framhålls vid intervjuer att det ute på enheterna sker ärendedragningar en gång per vecka, där socialsekreterare har möjlighet att i den närmaste arbetsgruppen lyfta ärenden som de behöver hjälp och stöd i, samt gemensamma genomgångar av handläggningsrutiner. Ärendedragningar och genomgång av handläggningsrutiner leds i regel av specialisthandläggare och ses som tillfällen både för kollegialt lärande och för att komma till beslut. Enligt intervjuade är det uttalat att samtliga ärenden ska lyftas vid ärendedragning vid något tillfälle. Ansvaret att kontrollera att varje ärende lyfts åligger respektive socialsekreterare. Utöver ovanstående ärendedragningar genomför också specialisthandläggare regelbundna ärendegenomgångar med respektive socialsekreterare, där samtliga ärenden gås igenom. Alla enheter har också en extern ärendehandledning (socialsekreterare för sig och specialisthandläggare för sig), vilket beskrivs utgöra ett stöd i att utveckla en professionell handläggning.

Samtliga specialisthandläggare träffas månatligen/var sjätte vecka i ett forum som benämns som metodtid. Träffarna syftar till att skapa ökade förutsättningar för samsyn och likabedömning. Sedan hösten 2020 deltar kommunjurister alltid på del av metodtiden. Detta för att stötta i utbildning/diskussioner avseende juridiska frågor.

I likhet med vad verksamheten själva fann inom ramen för intern granskning under våren 2020, identifierade även IVO år 2018 brister kring efterlevnaden till lagkraven avseende utredningstider, dvs. att utredningen ska genomföras skyndsamt samt vara slutförd inom fyra månader. I vår granskning ges uttryck för att antalet ärenden som överskridit den lagstadgade utredningstiden om fyra månader följs upp kontinuerligt. Formerna för denna uppföljning beskrivs dock variera mellan de olika enheterna, och det finns inga avdelningsövergripande rutiner som anger hur uppföljningen ska gå till. Ett exempel som används på vissa enheter för att kontrollera exempelvis huruvida utredningar slutförs i tid samt om övervägande av behov av fortsatt vård skett inom sex månader[4], är så kallade Lean-tavlor[5]. Dessa tavlor beskrivs ge en tydlig och överblickande bild över status i berörda ärenden, vilket ger ett stöd i att säkerställa att lagstadgade tidsgränser hålls. Intervjuade framhåller att det i huvudsak är specialisthandläggarna som ansvarar för ärendehanteringen, men också att enhetscheferna i olika grad är inblandade framförallt i vad gäller efterlevnad till lagkrav om tidsgränser.

Det finns en funktion i verksamhetssystemet som innebär att det går att lägga in en bevakning så att systemet meddelar när tiden börjar löpa ut. Intervjuade menar dock att denna funktion inte används i någon större utsträckning. Det beskrivs vid intervjuer att det med nuvarande arbetsbelastning totalt sett föreligger en utmaning i att hålla lagstadgade utredningstider, även om vissa enheter för närvarande klarar det bättre än andra. Trots att konsulter hyrs in för att klara bemanningen framhålls det finnas ärenden som överskrider tidsgränserna.

[4] 6 kap. 8 § socialtjänstlagen (2001:453)
[5] Tavlor för exempelvis planering och aktiviteter

IVO:s granskning 2018 visade bland annat på att risken för att ett barn kan bli utsatt för, eller bevittna, ytterligare våld av eller mot en närstående inte alltid bedöms i utredningarna. I september 2019 beslutade socialnämnden att införa en säkerhetsplaneringsenhet inom barn- och ungdomsvården. I säkerhetsplaneringsenheten samlas medarbetare med både myndighets- och behandlingskompetens för att gemensamt stödja familjer. Enheten arbetar med säkerhetsplaneringar i ärenden där det finns oro för ett barn och där socialnämnden överväger att placera barnet utanför hemmet. Målsättningen beskrivs vara att minska antalet placeringar, sammanbrott och omplaceringar samt höja kvaliteten i handläggningen och delaktigheten för barn och familjer.

I granskningen framkommer att verksamheten har identifierat vissa utvecklingsområden vad gäller handläggning av barn- och ungdomsärenden. I socialnämndens verksamhetsplan för år 2020 anges exempelvis att utredningar behöver kompletteras med strukturerade riskbedömningsinstrument, för att öka säkerheten och kvaliteten i utredningar avseende barn och unga som riskerar att fara illa, och kunna rikta insatser till de ungdomar som behöver dem mest. Ett arbete sker för att säkerställa att riskbedömningsinstrument implementeras och används inom barn- och ungdomsvården när det gäller ungdomar i risk för återfall i våldsbrott och andra former av allvarlig kriminalitet. Genom exempelvis Savry[6] sker systematiska utredningar kring vilka riskfaktorer som driver kriminalitetsutvecklingen hos en enskild ungdom.

I granskningen framhålls att det organisatoriskt sett är respektive enhetschef som ansvarar för rättssäkerheten på sin enhet, medan avdelningschefen har det övergripande ansvaret för avdelningen. Vid behov tar de gemensamt fram åtgärder för att avhjälpa brister. Det beskrivs finnas en möjlighet att få stöd från kommunjuristerna i detta.

I kvalitetsledningssystemet finns en process och rutin, inklusive ansvarsfördelning, för att *Rapportera avvikelser samt rapportera, utreda och anmäla lex Sarah*. Vid intervjuer ges dock uttryck för att det i praktiken finns variationer mellan de olika enheterna hur implementerat arbetet med rapportering av avvikelser är.

Vid intervjuer framkommer att det finns variationer mellan de olika specialisthandläggarna vad gäller om man har tillgång (inloggningsuppgifter) till rättsdatabas som stöd i handläggningen.

3.2.2. *Bedömning*

Vi bedömer revisionsfrågan som uppfylld.

Vår bedömning är att det finns etablerade arbetssätt för att systematiskt följa upp att ärenden handläggs rättssäkert. Detta sker genom ärendedragningar enskilt och i grupp. Inom verksamheten sker även kollegiegranskningar vilket ytterligare leder till lärande och kompetensutveckling. Delar av ärendehandläggningen följs också upp inom ramen för nämndens internkontroll.

Utifrån att verksamheten identifierat vissa utvecklingsområden, såsom att utredningar behöver kompletteras med strukturerade riskbedömningsinstrument, ser vi positivt på att ett mer strukturerat arbetssätt avseende utredning av riskfaktorer hos enskilda har inletts.

Vi rekommenderar att det tydliggörs var ansvaret ligger för att systematisk kontroll av handläggningen sker, vilket i granskningen indikeras som något otydligt då variationer förekommer mellan de olika enheterna.

3.3. Journalföring enligt gällande regelverk

Revisionsfråga 3: Sker journalföring i enlighet med gällande regelverk (utifrån ett antal givna parametrar, som anges nedan)?

[6] The Structured Assessment of Violence Risk in Youth (SAVRY) är ett instrument för riskbedömning som är utformat för att strukturera bedömningar av våldsrisker och riskhanteringsplaner för ungdomar.

Vad som framkommer under en utredning och vid genomförande eller uppföljning av en insats ska fortlöpande dokumenteras i en journal[7]. Här ska det gå att överblicka tidigare åtgärder, handlingar som kommit eller upprättats, faktiska omständigheter och händelser av betydelse för handläggningen. Dokumentationen ska föras så att det går att följa handläggningen. Dokumentationens syfte är att möjliggöra den enskilde rätt till insyn och därmed stärka skydd för brister vid myndighetsutövningen samt för att det ska gå att följa om handläggningen skett rättssäkert.

3.3.1. Iakttagelser

I följande kapitel redogörs för den aktgranskning som har genomförts.

Akgranskningen har begränsats till:

- om dokumentationen ger grund för fattade beslut
- om det tydligt framgår var uppgifterna kommer ifrån
- vad som är faktiska omständigheter och vad som bedömningar
- att de begränsas enligt lagens intentioner, dvs till beslut och åtgärder, faktiska omständigheter och händelser av betydelse
- om besluten fattats i enlighet med delegationen,
- om insatserna utformas tillsammans med den/dem de berör.

I samtliga nio akter där beslut fattas om bistånd framgår vad som är grund för beslutet. I dessa är tydliggjort vad som är handläggarens bedömningar och vad som är faktiska omständigheter. I en av utredningarna anges inte tydligt var uppgifterna kommer ifrån.

Dokumentationen är begränsad till beslut och åtgärder, faktiska omständigheter och händelser av betydelse för ärendet.

Beslutsfattandet har skett enligt delegationsordningen i sju av de granskade akterna. I ett fall är beslutsfattarens titel inte angiven och i en akt har beslutet fattats av socialsekreterare och inte av specialisthandläggare, vilken ska fatta denna typ av beslut enligt delegationen (öppenvård).

Ingen av akterna visar att barnet/den unge varit delaktig vid utformande av insatsen. Den interna granskning som verksamheten själva gjort och som beskrivs i föregående kapitel visade även den på brister inom detta område.

I flera ärenden ser vi i aktgranskningen även att barnet/den unge inte deltagit i de uppföljningar som skett av insatsen.

3.3.2. Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som devis uppfylld.

Aktgranskningen visar i stort ett tillfredsställande resultat. En viss indikation ges om behov av att tydligt säkerställa att det framgår var sakuppgifter kommer ifrån. I en akt har beslutet inte fattats på rätt nivå.

Då vissa dokument saknas i de akter vi tagit del av vill vi uppmärksamma att detta kan indikera brister gällande att utredningar och bedömningar på ett tydligt sätt inte kommuniceras med den/de som berörs.

Dokumentation som visar den enskildes inställning till föreslagen vård/stöd och delaktighet i utformningen av insatserna saknas i hög grad. Vi ser med anledning av detta en risk att bristande delaktighet medför ineffektivitet om stödet inte tas emot av den enskilde. Detta arbetssätt är inte i

[7] 4 kap. 9 § 1 st. socialtjänstlagen (2001:453)

överensstämmelse med lagens intentioner om att *socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne*[8].

Vi rekommenderar nämnden att se över arbetssätt och rutiner för att säkerställa delaktighet i form av att insatser utformas tillsammans med den enskilde samt att detta går att utläsa i journalen.

3.4. Handläggares kompetens och erfarenhet

Revisionsfråga 4: Säkerställs att handläggare av olika typer av ärenden har den kompetens och erfarenhet som krävs enligt socialtjänstlagen?

I 3 kap 3 § socialtjänstlagen (2001:453) anges att det för utförande av uppgifter inom socialtjänsten ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. I 3 a § regleras vidare att socialnämnden ska använda handläggare som har avlagt svensk socionomexamen eller annan relevant examen på minst grundnivå i högskolan för utförande av sådana uppgifter inom socialtjänsten rörande barn och unga som innefattar:

1. bedömning av om utredning ska inledas,
2. utredning och bedömning av behovet av insatser eller andra åtgärder, eller
3. uppföljning av beslutade insatser.

Socialnämnden ansvarar för att den handläggare som självständigt utför de arbetsuppgifter som avses ovan har tillräcklig erfarenhet för uppgiften.

3.4.1. Iakttagelser

Bemanning

I socialnämndens verksamhetsplan för år 2020 konstateras att nämndens utmaning med att rekrytera och behålla rätt kompetens, särskilt inom barn- och ungdomsvården, fortsätter.

Rekrytering av personal sker sedan cirka två år tillbaka av en särskild rekryteringsgrupp inom den förvaltningsgemensamma kompetensförsörjningsenheten. Där görs en sammanställning över samtliga personer som har sökt en utannonserad tjänst och därefter sker ett urval avseende vilka man går vidare med utifrån erfarenhet, utbildning och kompetens. Enligt uppgift i granskningen anställs bara socionomer till avdelningen myndighet barn och ungdom. De socialsekreterare som är anställda sedan tidigare och inte har socionomexamen uppges under år 2020 ha genomgått en kompletteringsutbildning. I granskningen uppges att det vid nyanställning ses som meriterande med olika former av vidareutbildningar inom det område som den aktuella tjänsten är placerad.

Vid intervjuer anges att personalsituationen inom barn- och ungdomsenheten under ett flertal år har varit ansträngd samt att det har varit svårt att behålla och rekrytera mer erfarna socionomer. I granskningen förmedlas dock en bild av att personalsituationen i stort ser bättre ut idag än för några år sedan, samtidigt som en betydande andel av de nyanställda är nyutexaminerade och saknar tidigare erfarenhet av arbete på området. Vid granskningstillfället uppges ca 55 handläggare (både socialsekreterare och specialisthandläggare inkluderade) ha arbetat kortare tid än två år, av de totalt ca 190 tjänsterna.

Intervjuade berättar att det finns ett aspirantprogram, som innebär att studenter vid socionomprogrammet vid Uppsala universitet, som genomfört verksamhetsförlagd utbildning inom socialförvaltningen i Uppsala, kan vara aspiranter inom avdelningen för myndighetsutövning barn och unga. Aspirantperioden motsvarar 20 % av en heltidsanställning under 36 veckor och syftar till att introducera i det sociala arbetets olika arbetsuppgifter. Detta framhålls som positivt både ur ett intro-

[8] 3 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453)

duktionsperspektiv för studenten, men också för att det utgör en rekryteringsbas då flertalet uppges ha börjat arbeta inom verksamheten efter avlagd examen. En annan del i att öka attraktiviteten som arbetsgivare är att socialnämnden beslutat om en lönesatsning riktad till socionomer som arbetar med myndighetsutövning gentemot barn och unga. Vid granskningstillfället har inga pengar dock ännu utbetalats till berörda personer, då löneöversynen 2020 (som satsningen var en del av) varit försenad på grund av covid-19-pandemin.

Socionomkonsulter finns inhyrda för att säkerställa tillräcklig bemanning för att klara uppdraget. Antalet inhyrda konsulter uppges i genomsnitt uppgå till 15 stycken per månad.

Kompetensutveckling

Det finns en förvaltningsövergripande kompetensutvecklingsplan i vilken det framgår vilka utbildningar som ska genomföras av medarbetare inom förvaltningens olika avdelningar och efter hur lång tid från anställningsdagen det ska ske. I kompetensutvecklingsplanen specificeras för respektive utbildning om den riktar sig till samtliga medarbetare eller till medarbetare som arbetar med särskilda målgrupper. Planen innehåller både utbildningar som kommunen driver i egen regi samt utbildningar som upphandlas. Intervjuade förmedlar en upplevelse av att stora delar av innehållet i planen kretsar kring de första två åren som anställd. Exempel på utbildningar som omfattas är grundutbildning i BBIC samt juridisk kurs i handläggningsprocessen och aktuell lagstiftning för myndighetsutövande inom barn- och ungdomsvården. Vad gäller fortbildning för handläggare som arbetat längre framhålls av intervjuade att det finns vissa "regler" kring att man ska ha jobbat ett visst antal år innan särskilda utbildningar erbjuds. De utbildningar som anges i kompetensutvecklingsplanen framhålls kompletteras med kortare fortbildningar som ges vid enstaka tillfällen, exempelvis via SKR[9]. Det nämns också i granskningen att socialnämnden i Uppsala kommun ingått ett idéburet offentligt partnerskap (IOP) med organisationen Tjejers rätt i samhället (TRIS). TRIS erbjuder utbildningar och handledning för medarbetare som arbetar med hedersrelaterad problematik, men även till övriga medarbetare.

Bland de intervjuade ges uttryck för att de utbildningar som erbjuds i första hand är för socialsekreterare och att det kan finnas ytterligare behov för specialisthandläggare utifrån den samordnande, vägledande och beslutsfattande roll som dessa har. I detta avseende framkommer i granskningen att samtliga specialisthandläggare under år 2021 kommer att erbjudas utbildningen *Leda utan att vara chef*.

I enlighet med befintlig delegationsordning (senast reviderad 2020-05-28) kan socialsekreterare fatta beslut inom vissa delar av handläggningsprocessen, exempelvis att inleda/inte inleda utredning, men i övrigt ligger delegationen till stor del på specialisthandläggare. I detta avseende lyfts att man från verksamhetshåll har efterfrågat utbildningar inom exempelvis socialrätt och särskilda frågor som rör LVU[10], men detta har vid granskningstillfället inte genomförts.

Individuella behov av fortbildning framhålls löpande tas upp i samband med medarbetardialoger, men utgångspunkten uppges vara att den befintliga förvaltningsövergripande kompetensutvecklingsplanen syftar till att säkerställa en relevant kompetensutveckling.

I socialnämndens verksamhetsplan för år 2020 framgår att nämnden under året ska genomföra ett antal åtgärder med utgångspunkt i Uppsala kommuns program för barn- och ungdomspolitik. Ett exempel på detta är att nämnden ska genomföra kompetenslyft i barnrätt i syfte att säkerställa att förvaltningens medarbetare har kompetens kring barnrätt och att barnrättsperspektivet är en integrerad del i nämndens verksamheter och processer. I verksamhetsplanen anges också att nämnden fortsätter att vidareutveckla det familjeorienterade arbetssättet, som innebär att man ser till hela familjen när någon i den har ett vård- eller stödbehov. I granskningen framkommer att den pågående covid-19-pandemin medfört att planerade fysiska workshops fått ställas om till digitala utbildningar. En digital utbildning/presentation där allmän information om barnkonventionen som lag finns för alla kommunanställda. En digital utbildning riktad till socialtjänsten, innehållandes

[9] Sveriges kommuner och regioner
[10] Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

både en teoretisk och en praktisk del, uppges vid granskningstillfället inom kort komma att lanseras.

Utöver ovan anges vid intervjuer att Uppsala kommun har gjort en satsning avseende modellen Signs of Safety. Signs of Safety är en lösningsinriktad och brukarinvolverande modell för barns säkerhet och trygghet som engagerar och tar till vara ett nätverks egna resurser. Vi kan i förvaltningens kompetensutvecklingsplan se att det finns reglerat vilka faser av utbildning i Signs of Safety som ska genomföras inom vilka tidsramar från anställningsdagen, t ex att grundutbildningen ska genomföras under det första året, medan t ex yrkesfördjupning ska genomföras efter 3–5 år.

3.4.2. Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som uppfylld.

Vår bedömning är att de kompetenskrav som ställs i socialtjänstlagen eftersträvas. Det finns en plan för kontinuerlig kompetensutveckling och det framkommer att specifika satsningar görs för samtliga handläggare, exempelvis kring barnkonventionen och att arbeta lösningsinriktat, liksom vissa specifika utbildningsinsatser kopplat till vilken typ av ärenden som medarbetaren arbetar med.

Utifrån granskningsresultaten är vår bedömning att socialnämnden har vissa utmaningar på rekryteringsområdet, vilket kan medföra svårigheter i att leva upp till lagstiftarens krav på att säkerställa att den handläggare som självständigt utför de arbetsuppgifter som avses ovan har tillräcklig erfarenhet för uppgiften. Vi ser därför positivt på att vissa satsningar görs för att motverka en för hög personalomsättning.

4. Revisionell bedömning

Vår samlade bedömning är att socialnämnden i allt väsentligt säkerställer att handläggning av enskilda ärenden inom individ- och familjeomsorgens barn- och ungdomsvård sker rättssäkert.

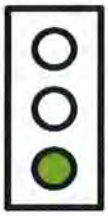
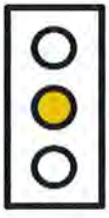
4.1. Rekommendationer

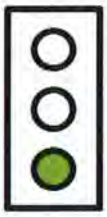
Mot bakgrund av granskningsresultaten vill vi lämna följande rekommendationer till socialnämnden:

- att det tydliggörs var ansvaret ligger för att systematisk kontroll av handläggningen sker, vilket i granskningen indikeras som något otydligt då variationer förekommer mellan de olika enheterna.
- att se över arbetssätt och rutiner för att säkerställa delaktighet i form av att insatser utformas tillsammans med den enskilde samt att detta går att utläsa i journalen.

5. Bedömningar utifrån revisionsfråga

5.1. Bedömningar mot revisionsfråga

Revisionsfråga	Kommentar	
Har skriftliga rutiner/stöd upprättats för dokumentation och hantering av verksamhetssystem?	**Uppfylld** Inom nämndens barn- och ungdomsvård finns en struktur för skriftliga rutiner för dokumentation. Dessa ingår i ett kvalitetsledningssystem som ger rutiner för att säkerställa att de kontinuerligt uppdateras. Det verksamhetssystem som finns för dokumentation är anpassat till det regelverk som styr socialtjänstens barn- och ungdomsvård.	
Finns rutiner för att systematiskt följa upp att handläggningen sker rättssäkert?	**Uppfylld** Vår bedömning är att det finns etablerade arbetssätt för att systematiskt följa upp att ärenden handläggs rättssäkert. Detta sker genom ärendedragningar enskilt och i grupp. Inom verksamheten sker även kollegiegranskningar vilket ytterligare leder till lärande och kompetensutveckling. Delar av ärendehandläggningen följs också upp inom ramen för nämndens internkontroll. Utifrån att verksamheten identifierat vissa utvecklingsområden, såsom att utredningar behöver kompletteras med strukturerade riskbedömningsinstrument, ser vi positivt på att ett mer strukturerat arbetssätt avseende utredning av riskfaktorer hos enskilda har inletts.	
Sker journalföring i enlighet med gällande regelverk (utifrån ett antal givna parametrar som anges under *metod* nedan)?	**Delvis uppfylld** Aktgranskningen visar i stort ett tillfredsställande resultat. En viss indikation ges om behov av att tydligt säkerställa att det framgår var sakuppgifter kommer ifrån. I en akt har beslutet inte fattats på rätt nivå. Då vissa dokument saknas i de akter vi tagit del av vill vi uppmärksamma att detta kan indikera brister gällande att utredningar och bedömningar på ett tydligt sätt inte kommuniceras med den/de som berörs.	

	Dokumentation som visar den enskildes inställning till föreslagen vård/stöd och delaktighet i utformningen av insatserna saknas i hög grad. Vi ser med anledning av detta en risk att bristande delaktighet medför ineffektivitet om stödet inte tas emot av den enskilde. Detta arbetssätt är inte i överensstämmelse med lagens intentioner om att *socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne*[11].	
Säkerställs att handläggare av olika typer av ärenden har den kompetens och erfarenhet som krävs enligt socialtjänstlagen?	**Uppfylld** Vår bedömning är att de kompetenskrav som ställs i socialtjänstlagen eftersträvas. Det finns en plan för kontinuerlig kompetensutveckling och det framkommer att specifika satsningar görs för samtliga handläggare, exempelvis kring barnkonventionen och att arbeta lösningsinriktat, liksom vissa specifika utbildningsinsatser kopplat till vilken typ av ärenden som medarbetaren arbetar med. Utifrån granskningsresultaten är vår bedömning att socialnämnden har vissa utmaningar på rekryteringsområdet, vilket kan medföra svårigheter i att leva upp till lagstiftarens krav på att säkerställa att den handläggare som självständigt utför de arbetsuppgifter som avses ovan har tillräcklig erfarenhet för uppgiften. Vi ser därför positivt på att vissa satsningar görs för att motverka en för hög personalomsättning.	

[11] 3 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453)

2021-02-19

Lena Salomon
Uppdragsledare

Erika Brolin
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. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Uppsala kommun

Datum: 2020-12-18

Diarienummer: KRN-2020-00043

KOMMUNREVISIONEN

Mottagare:

Äldrenämnden

Kommunstyrelsen, för kännedom
Räddningsnämnden, för kännedom
Kommunfullmäktige, för kännedom

Granskning av brandskydd inom äldreomsorgen

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om äldrenämnden har en tillräcklig intern kontroll för sitt ansvar för ett skäligt brandskydd inom äldreomsorgen, med fokus på det systematiska brandskyddsarbetet.
Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Efter genomförd granskning är den sammanfattande bedömningen äldrenämnden har en **tillräcklig intern kontroll** för sitt ansvar för ett skäligt brandskydd inom äldreomsorgen.

- De styrande dokument, samt tillhörande stöddokument som granskningen tagit del av är relevanta för arbetet med systematiskt brandskydd då de följer gällande nationella riktlinjer och praxis samt räddningsnämndens riktlinjer och den övergripande policyn för brandskydd i Uppsala kommun. Därtill är samtliga dokument aktuella och uppdaterade i närtid.
- Nämnden säkerställer att verksamheter känner till och efterlever antagna styrdokument genom kontinuerlig tillsyn, genom vilken efterlevnad kontrolleras.
- Det finns en tydlig gränsdragning mellan fastighetsägare och nyttjandeägare avseende ansvar inom brandskydd. Vidare visar underlag från utförd tillsyn av brandförsvaret samt dokumentation på plats i verksamheten på en tydlig ansvarsfördelning gällande det systematiska brandskyddsarbetet.
- Verksamheterna ger grundläggande introduktionsutbildning i brandskydd till både timvikarier och ordinarie personal. Utbildningsplaner och förteckningar finns att tillgå. Genom tillsyn på plats sker viss kunskapsöverföring och handfasta tips till verksamheterna.

Postadress: Uppsala kommun, kommunrevisionen, 753 75 Uppsala
Telefon: 018-727 11 32 (Kansli)
E-post: kommunrevisionen@uppsala.se
www.uppsala.se

- Kommunrevisionen vill även fästa nämndens uppmärksamhet på det som i dagsläget inte fungerar så väl. Övningar med en utrymning av hela byggnaden för alla boende har inte genomförts på något av de granskade boendena. Inte heller sådan utrymningsövning som innebär att personalen övar med att bära ut sängar eller rullstolar med markördockor eller inlånade personer, för att öva handgripligt på fysisk utrymning. Detta utgör en brist och innebär i praktiken att på det sätt som övningar är strukturerade i dagsläget, dvs med framförallt teoretisk genomgång av befintliga rutiner, blir det svårt att identifiera brister och systematiska fel. I och med att vissa rutiner enbart testas i händelse av en faktiskt brand så finns det således en risk att exempelvis den tänkta utrymningsrutinen inte är gångbar när den väl ska användas. Utrymning kan dessutom vara påkallat vid andra typer av incidenter än brand, såsom vid översvämningar, extremväder eller bombhot. Det är därför av vikt att praktiska övningar genomförs.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendation från äldrenämnden senast 2021-03-31 till kommunrevisionen@uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com.

För kommunrevisionen

Lars-Olof Lindell

Lars-Olof Lindell, vice ordförande

Granskning av brandskydd inom äldreomsorgen

Uppsala kommun

Linus Owman
Linnéa Holm
November 2020

pwc

Revisionsrapport

Innehållsförteckning

Sammanfattning 2

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

1.6 Beslut om ändringar i lagen om skydd mot olyckor (LSO) 4

2. Iakttagelser och bedömningar 5

2.1 Revisionsfråga 1: Är nämndens styrdokument för arbete med brandskydd aktuella och relevanta? 5

2.2 Revisionsfråga 2: Säkerställer nämnden att organisationen känner till och efterlever antagna styrdokument? 6

2.3 Revisionsfråga 3: Är ansvarsfördelning och roller tydliga och dokumenterade? 7

2.4 Revisionsfråga 4: Säkerställer nämnden att personalen inom äldreomsorg har tillfredsställande kompetens i brandskydd och utrymning? 8

2.5 Revisionsfråga 5: Har lärdomar från övningar inom brandskydd och utrymning dragits? 9

3. Revisionell bedömning 10

Bilaga 1 11

Bilaga 2 12

pwc

Sammanfattning

PwC bedömer att Uppsala äldrenämnd **har en tillräcklig intern kontroll** för sitt ansvar för ett skäligt brandskydd inom äldreomsorgen.

Revisionsfråga 1: Är nämndens styrdokument för arbete med brandskyddaktuella och relevanta?

Uppfylld - De styrande dokument, samt tillhörande stöddokument, som granskningen tagit del av är relevanta för arbetet med systematiskt brandskydd då de följer gällande nationella riktlinjer och praxis samt räddningsnämndens riktlinjer och den övergripande policyn för brandskydd i Uppsala kommun. Därtill är samtliga dokument aktuella och uppdaterade i närtid.

Revisionsfråga 2: Säkerställer nämnden att organisationen känner till och efterlever antagna styrdokument?

Uppfylld - Bedömningen grundar sig på att nämnden säkerställer att verksamheterna känner till och efterlever antagna styrdokument genom kontinuerlig tillsyn, genom vilken efterlevnad kontrolleras. Bedömningen utgår vidare ifrån att Räddningsnämnden inte granskas, och därför granskas inte heller tillsynsintervaller etc. Äldrenämnden är således beroende av det arbete med tillsyn som åligger Räddningsnämnden, vilket faller utanför denna granskning.

Revisionsfråga 3: Är ansvarsfördelning och roller tydliggjorda och dokumenterade?

Uppfylld - Bedömningen baseras på de iakttagelser som gjorts gällande att det finns en tydlig gränsdragning mellan fastighetsägare och nyttjandeägare avseende ansvar inom brandskydd. Vidare visar underlag från utförd tillsyn av brandförsvaret samt dokumentation på plats i verksamheten på en tydlig ansvarsfördelning gällande det systematiska brandskyddsarbetet.

Revisionsfråga 4: Säkerställer nämnden att personalen inom äldreomsorgen har tillfredsställande kompetens i brandskydd och utrymning?

Uppfylld - Verksamheterna ger grundläggande introduktionsutbildning i brandskydd till både timvikarier och ordinarie personal. Utbildningsplaner och förteckningar finns att tillgå. Genom tillsyn på plats sker viss kunskapsöverföring och handfasta tips till verksamheterna.

Revisionsfråga 5: Har lärdomar från övningar inom brandskydd och utrymning dragits?

Delvis uppfylld - På det sätt som övningar är strukturerade i dagsläget, med teoretisk genomgång av befintliga rutiner, blir det svårt att identifiera brister och systematiska fel. I och med att vissa rutiner enbart testas i händelse av en faktiskt brand finns det en risk att exempelvis den tänkta utrymningsrutinen inte är gångbar när den väl ska användas. Övningar med en utrymning av hela byggnaden för alla boende har inte genomförts. Inte heller sådan utrymning som innebär att personalen övar genom att bära ut sängar eller rullstolar med markördockor eller inlånade personer, för att öva handgripligt på fysisk utrymning.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Enligt lagen om skydd mot olyckor (LSO) ska ägare och nyttjanderättshavare ha ett skäligt brandskydd. Kommunen bedriver äldreomsorg, bl a med äldreboende där brandskyddet ska vara tillfredsställande. Som en del av brandskyddet krävs att äldreomsorgen har styrdokument och rutiner för att aktivt arbeta med sitt brandskydd och säkerställa att det håller en rimlig och tillräcklig nivå. Det kan finnas problem med att de boende på äldreboenden inte själva kan sätta sig i säkerhet vid brand, vilket ställer krav på personalen att kunna agera rätt i händelse av brand eller annan orsak till utrymning.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syfte:
Har Äldrenämnden en tillräcklig intern kontroll för sitt ansvar för ett skäligt brandskydd inom äldreomsorgen? Fokus för granskningen är det systematiska brandskyddsarbetet.

Revisionsfrågor:

- Är nämndens styrdokument för arbete med brandskydd aktuella och relevanta?
- Säkerställer nämnden att organisationen känner till och efterlever antagna styrdokument?
- Är ansvarsfördelning och roller tydliggjorda och dokumenterade?
- Säkerställer nämnden att personalen inom äldreomsorgen har tillfredsställande kompetens i brandskydd och utrymning?
- Har lärdomar från övningar inom brandskydd och utrymning dragits?

1.3. Revisionskriterier

- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor
- Uppsala kommuns interna styrdokument och riktlinjer
- Lag (2006:544) samt förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5).

1.4. Avgränsning

I projektet ingår ej att göra en utvärdering av det faktiska byggnadstekniska brandskyddet på äldreboendena eller att granska räddningsnämnden/motsvarande eller fastighetsägaren.

1.5. Metod

Granskningen genomförs genom intervjuer med förvaltningschef samt enhetschef på två utvalda äldreboenden (ett kommunalt och ett privat), samt granskning och analys av styrdokument inom äldreomsorgen. Vidare har granskningen inhämtat information mejlledes från Avtal och Marknad inom äldreomsorgen.

1.6. Beslut om ändringar i lagen om skydd mot olyckor (LSO)

Den 21 oktober 2020 beslutade Sveriges Riksdag om förändringar i lagen om skydd mot olyckor. Detta efter att denna granskning påbörjats. Lagändringen innebär bland annat att Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) får en ny och tongivande roll gentemot Sveriges kommuner. MSB får ett nytt tillsynsuppdrag över kommunerna och får även befogenheter att utfärda förelägganden om att åtgärda eventuella brister som konstateras vid genomförd tillsyn.

MSB framhäver följande punkter som visar på vad lagändringen innebär:

- En starkare statlig styrning av kommunernas förebyggande verksamhet och räddningstjänst genom ett nytt nationellt mål för den förebyggande verksamheten, tydligare kommunala handlingsprogram genom att MSB närmare ska reglera dess struktur och innehåll.
- En tydligare kommunal ledningsorganisation med krav på kommunerna att ständigt upprätthålla en övergripande ledning av räddningstjänsten samt en möjlighet att delegera uppgifter på ett mer flexibelt sätt.
- Förstärkt tillsyn och stöd genom en koncentration till MSB med möjlighet att förelägga kommunerna att avhjälpa brister.
- Möjligheter för MSB att under vissa förhållanden kunna prioritera och fördela tillgängliga resurser ur ett nationellt perspektiv.

Beslutet om ändring i LSO påverkar inte denna granskning syfte eller bedömning, då lagändringarna ej hunnit implementeras i praktiken, men väl värt att anmärka är att framtida granskningar bör utgå från att MSB har en ny och tydligare roll när det kommer till kommunernas brandskyddsarbete.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Revisionsfråga 1: Är nämndens styrdokument för arbete med brandskydd aktuella och relevanta?

2.1.1. Iakttagelser

Granskningen undersöker genom ovan ställda revisionsfråga huruvida Äldrenämnden säkerställt att styrdokument och riktlinjer för ett systematiskt arbete med brandskydd finns på plats i verksamheten, samt om dessa dokument är aktuella och för ändamålet relevanta.

För granskningens vidkommande är Räddningsnämnden i Uppsala kommun väl värd att nämna, eftersom den utgör en central aktör inom området, även om den inte är föremål för denna granskning. Räddningsnämnden som ansvarig instans för tillsyn och brandskyddskontroll har en verksamhetsplan och budget för 2020 (beslutad 2019-12-18) i vilken det föreskrivs att räddningsnämnden ska verka för att stärka vård- och omsorgsverksamhetens förmåga att själva hantera olyckor och bränder genom att anordna brandskyddsutbildningar. Vidare har räddningsnämnden ett handlingsprogram (2019-09-09) för Uppsala Brandförsvar (tjänstemannaorganisationen som stödjer räddningsnämnden i sitt uppdrag).

Äldrenämnden i Uppsala är den ansvariga nämnden för kommunens vård- och omsorgsboenden. Nämnden har inga egna styrande dokument som reglerar verksamheternas brandskyddsarbete utan dessa riktlinjer finns på tjänstemannanivå. Centralt i kommunen finns en övergripande rutin för Systematiskt brandskyddsarbete, SBA, i Uppsala kommuns verksamheter. Detta är ett normerande styrdokument som Kommunledningskontoret fattade beslut om 2019-04-16. Rutinen gäller för Uppsala kommunkoncern och avdelningen för säkerhet och beredskap är dokumentansvarig.

De styrdokument, rutiner och checklistor som reglerar och stöttar det praktiska brandskyddsarbetet återfinns på verksamhetsnivå. Den primära och för brandskyddsarbetet mest relevanta dokumentationen återfinns i de brandskyddspärmar som varje äldreboende har att förhålla sig till. Äldreförvaltningen ansvarar för framtagande av en generell mall för SBA-pärm som sedan anpassas till respektive äldreboende. I det stickprov som granskningen genomförts iakttas att äldreboende i kommunal regi (Hagundagården) har en brandskyddspärm som följer den framtagna mallen, nationella riktlinjer för systematiskt brandskyddsarbete och som uppdateras löpande.

Gällande det äldreboende som bedrivs i extern regi och som inkluderats i denna granskning (Attendo Sandelska huset) visar granskningen att det finns en brandpärm på plats som är uppdaterad och relevant, utifrån att den följer övergripande mall och nationella riktlinjer för systematiskt brandskyddsarbete. Innehåll i brandpärm hos Sandelska huset samt hos Hagundagården följer de allmänna råd som förespråkas av statens räddningsverk (SRVFS 2004:3).

Vidare har båda de granskade verksamheterna dokumentation på plats som stödjer egenkontrollprocessen för det systematiska brandskyddsarbetet i form av checklistor och riktlinjer.

Se bilaga 1 för en redogörelse för de dokument som varit föremål för granskning.

2.1.2. *Bedömning*

PwC bedömer revisionsfråga 1 som **uppfylld.**

De styrande dokument, samt tillhörande stöddokument, som granskningen tagit del av är relevanta för arbetet med systematiskt brandskydd då de följer gällande nationella riktlinjer och praxis samt räddningsnämndens riktlinjer och den övergripande policyn för brandskydd i Uppsala kommun. Därtill är samtliga dokument aktuella och uppdaterade i närtid.

2.2. Revisionsfråga 2: Säkerställer nämnden att organisationen känner till och efterlever antagna styrdokument?

2.2.1. *Iakttagelser*

Jämte äldrenämndens ansvar för det systematiska brandskyddsarbetet hos verksamheter som är utförare av äldreomsorg, äldreboenden i såväl privat som kommunal regi, har även räddningsnämnden ett tillsynsansvar. Brandförsvaret, som svarar under räddningsnämnden har tillsynsansvar för både privata boenden och boenden i kommunal regi. Brandförsvaret genomför tillsynsbesök och ställer samma krav oaktat utförare.

Avtal och Marknad är den enhet inom äldreförvaltningen som har ett uttalat uppdrag gällande tillsyn och uppföljning av kommunens äldreboenden (egen och extern regi). I uppdraget om tillsyn och uppföljning ingår även kontroll av det systematiska brandskyddsarbetet, inklusive kontroll angående ansvar och roller inom verksamheten, brandrutiner, egenkontroll av brandskydd samt uppföljning av checklistor och dokumentation. Resultatet av tillsynen sammanställs i en rapport som verksamheten sedan får ta del av.

Enligt skrivelse i SBA-pärm är äldreboenden i såväl egen som i extern regi ålagda att en gång om året kontrollera dokumentationen för det systematiska brandskyddsarbetet i sin helhet. Detta görs för att säkerställa dess riktighet samt ger möjlighet till att följa upp ansvarsområden, utbildningar och kontroller. Uppföljningen sker mellan chef och brandombud. Den årliga uppföljningen ska sammanställas och resultatet ska kunna redovisas vid brandförsvarets tillsyn av brandskyddet. Sammanställningen ska även kunna redovisas i eventuell internkontroll.

Vidare finns rutiner på plats för att föredra styrdokument inom brandskyddsområdet vid introduktion av nya chefer. Denna genomgång hålls av äldreförvaltningen och är således en del i nämndens arbete med att säkerställa kännedom och efterlevnad av styrande dokument.

2.2.2. *Bedömning*

PwC bedömer revisionsfråga 2 som **uppfylld**. Bedömningen grundar sig på att nämnden säkerställer att verksamheterna känner till och efterlever antagna styrdokument genom kontinuerlig tillsyn, genom vilken efterlevnad kontrolleras.

Bedömningen utgår vidare ifrån att Räddningsnämnden inte granskas, och därför granskas inte heller tillsynsintervaller etc. Äldrenämnden är således beroende av det arbete med tillsyn som åligger Räddningsnämnden, vilket faller utanför denna granskning.

2.3. Revisionsfråga 3: Är ansvarsfördelning och roller tydliga och dokumenterade?

2.3.1. *Iakttagelser*

I Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om systematiskt brandskyddsarbete (SRVFS 2004:3) står, mot bakgrund av bestämmelserna i 2 kap 2 § lag (2003:778) om skydd mot olyckor, att det inom verksamheten finnas en brandskyddsansvarig med särskilt ansvar för brandskydd och dokumentation. MSB uttrycker vidare, mot bakgrund av lag (2003:778), att det är lämpligt att ägare till byggnaden (fastighetsägare) och den som bedriver verksamheten (nyttjandeägare) reder ut vem som ansvarar för vilka delar i brandskyddet och reglerar detta i någon form av avtal. I Uppsala kommun regleras gränsdragningsansvar mellan fastighetsägare och nyttjandeägare (verksamhet som bedriver exempelvis äldreboende i fastigheten) i hyresavtal. I enlighet med dessa bestämmelser ansvarar fastighetsägaren för brandtekniska hjälpmedel såsom fasta installationer (brandlarm, skyltar, rökdetektorer etc.) medan nyttjandeägaren ansvarar för att rutiner för utrymning fungerar samt att det förebyggande brandskyddsarbetet fungerar. Nyttjandeägaren ansvarar vidare för att personal inom den bedrivna verksamheten får utbildning inom området.

Granskningen har vidare tagit del av utdrag ur förfrågningsunderlag för särskilt boende i Uppsala kommuns valfrihetssystem för 2020 som anger uppfyllnadskrav för utförare i enlighet med LOV. Underlaget anger att utföraren ska arbeta med rutiner för brand och säkerhet, samt att utföraren ansvarar för att följa de styrdokument som gäller kring brand och säkerhet, samt att genomföra riskanalyser. Vidare regleras att utföraren ska bedriva SBA samt ha rutiner på plats för att uppfylla lagkrav om brandskydd.

Granskningen har tagit del av tjänsteanteckning för kommunicering från Uppsala Brandförsvar där redovisning av genomförd tillsyn av vårdboende Sandelska huset framgår. Skrivelsen konkluderar att verksamheten bedriver ett systematiskt brandskyddsarbete med utpekade roller och ansvar. Verksamhetschefen är brandskyddsansvarig och har till sin hjälp tre brandombud, i verksamhetschefens ansvar ingår genomförande av egenkontroller 1 ggr/månad. Tillsynen konstaterar även att det finns en gränsdragningslista gällande brandskyddet mellan fastighetsägare och nyttjandeägaren.

Vid intervjuer samt vid granskning av dokumentation framgår att det finns ett utpekat ansvar för brandskyddsarbetet inom båda de verksamheter som valts ut. Verksamhetscheferna för respektive äldreboende är ansvarig för att bedriva ett sådant arbete att det systematiska brandskyddsarbetet uppfylls. Till sin hjälp har de brandombud. Vidare finns det inom de båda verksamheterna dokumenterade rollkort att använda i händelse av brand där ansvar och uppgifter framgår.

2.3.2. *Bedömning*

PwC bedömer revisionsfråga 3 som **uppfylld**. Bedömningen baseras på de iakttagelser som gjorts gällande att det finns en tydlig gränsdragning mellan fastighetsägare och nyttjandeägare avseende ansvar inom brandskydd. Vidare visar underlag från utförd tillsyn av brandförsvaret samt dokumentation på plats i verksamheten på en tydlig ansvarsfördelning gällande det systematiska brandskyddsarbetet.

2.4. Revisionsfråga 4: Säkerställer nämnden att personalen inom äldreomsorg har tillfredsställande kompetens i brandskydd och utrymning?

2.4.1. *Iakttagelser*

När det gäller kompetens bland anställda i brandskydd och utrymning kan svaren delas upp mellan de två verksamheter som varit i fokus för denna granskning.

Inom **Hagundagården** (egen regi), ges en introduktionsutbildning till alla nyanställda i brandskydd. Utbildningen ges av brandombuden. Vidare finns det en utbildningsplan i brandskydd som ska täcka in hela den ordinarie personalstyrkan inom en genomförandeperiod av fem år. Utbildningsplanen spårar vilka i personalen som genomgått utbildning och var återstående luckor finns.

Inom kommunen finns ett nyligen infört initiativ med en webbaserad digital teoretisk brandskyddsutbildning, vilken underlättar för många att snabbt kunna ta till sig information när det passar, utan att behöva invänta lämpligt tillfälle för utbildning på exempelvis en brandstation.

I verksamheten är det en tydlig skillnad mellan utbildningsinsatserna för timvikarier, långtidsvikarier och ordinarie personal. Då timvikarier ofta är anställda under en begränsad tid är det inte alltid att de hinner bli utbildade, bortsett från introduktionsutbildningen.

Brandskyddet är föremål för samtal och diskussioner på APT där frågan hanteras med jämna mellanrum, c:a 1-2 gånger/år under ledning av brandombuden. Genomgången innefattar genomgång av räddningskort som ska delas ut i samband med brand. Om genomgången av boendets brandskydd upptäcker brister i material (skyltar osv) skickas en felanmälan till kommunen, som fördelar anmälan till rätt enhet.

Inom **Attendo Sandelska huset** (extern regi) sker utbildning som ett led i introduktionen av nyanställda. Liksom i den kommunala verksamheten är frågorna kring brandskydd något som regelbundet nämns i samband med APT. Utöver detta genomförs en större teoretisk och praktisk utbildning varje år, senast i november 2020. Tillsynen av Sandelska huset bestyrker att en utbildningsplan finns på plats som stipulerar att all personal ska genomgå brandskyddsutbildning vart tredje år.

Timanställda och annan tillfällig personal är med på introduktionsutbildning och "brandpromenader" (se avsnitt 2.5). Att få till rutinerna även med timvikarierna uppges vara en utmaning. Det finns förteckningar över vilken personal som övats och på vilket sätt.

2.4.2. *Bedömning*

PwC bedömer revisionsfråga 4 som **uppfylld**.

Verksamheterna ger grundläggande introduktionsutbildning i brandskydd till både timvikarier och ordinarie personal. Utbildningsplaner och förteckningar finns att tillgå. Genom tillsyn på plats sker viss kunskapsöverföring med handfasta tips till verksamheterna.

2.5. Revisionsfråga 5: Har lärdomar från övningar inom brandskydd och utrymning dragits?

2.5.1. *Iakttagelser*

Inget av de äldreboenden som granskats genomför praktiska övningar med reell utrymning av hela verksamheten (inklusive de boende). Anledningen uppges vara att det skulle krävas stora extra resurser för att säkerställa att de boende hålls samman som grupp och inte vandrar iväg, då exempelvis flera lider av demens. Att få alla att rent fysiskt samlas på en återsamlingsplats utomhus uppges vara svårt.

Inom Sandelska huset (Attendo) använder verksamheten sig av så kallade "brandpromenader", vilka genomförs en gång i månaden med all personal. Detta innebär att personalen går i grupp och ser var brandsläckare, brandfiltar, branddörrar, återsamlingsplatser etc finns. Utrymningsrutiner övas, men inte med de äldre. Det finns många branddörrar och varje lägenhet utgör en egen brandcell, så strategin är att de boende i möjligaste mån bör stanna på sina rum i händelse av en brand, och att allmän utrymning ska undvikas i möjligaste mån. Det finns en rutin för återföring av kunskap i samband med en reell incident (en s.k. tillbudsrapport) som ska dokumenteras och tillställas verksamhetschefen med det uttalade syftet att identifiera åtgärder som behöver vidtas för att undvika liknande incidenter i framtiden.

Ingen av de granskade verksamheterna har vidare behövt utrymma i skarpt läge. De övningar som genomförs inom båda verksamheterna har fokus på teoretiska aspekter av brandskydd, med vissa praktiska inslag i former av brandpromenader, rutinöversyn och kontroller av det lokala brandskyddet. På grund av att det varken genomförs praktiska utrymningsövningar med hela verksamheten (alla de boende) eller med hela personalen med hjälp av markördockor eller liknande, finns relativt liten kunskapsmassa att återföra från den övningsverksamhet som sker.

Detta innebär i praktiken att det finns god kännedom om verksamheternas rutiner inom brandskydd, men att dessa inte fullt ut testas, vilket gör att det är svårt att bedöma att rutinerna är helt kompatibla när de väl måste realiseras. Den främsta källan till kunskapsöverföring och förbättringar som kommer verksamheten till del, kommer via det återkommande tillsynsarbetet som genomförs av Uppsala brandförsvar samt avdelningen för Avtal och Marknad.

Inom kommunal verksamhet efterfrågas mer praktiskt stöd kring dessa frågor, så att enskilda verksamheter kan ta emot kunskap och goda exempel som redan existerar. Detta skulle kunna ske i form av och ett forum för att lyfta gemensamma utmaningar kring brandskydd inom äldrevården. De personer som utför tillsyn uppges vara ett bra stöd i detta, men ett forum för verksamhetsgemensamma brandfrågor uppges behövas.

2.5.2. *Bedömning*

PwC bedömer revisionsfråga 5 som **delvis uppfyllt**.

På det sätt som övningar är strukturerade i dagsläget, med teoretisk genomgång av befintliga rutiner, blir det svårt att identifiera brister och systematiska fel. I och med att vissa rutiner enbart testas i händelse av en faktiskt brand finns det en risk att exempelvis den tänka utrymningsrutinen inte är gångbar när den väl ska användas. Övningar med en utrymning av hela byggnaden för alla boende har inte genomförts. Inte heller sådan utrymning som innebär att personalen övar genom att bära ut sängar eller rullstolar med markördockor eller inlånade personer, för att öva handgripligt på fysisk utrymning.

3. Revisionell bedömning

PwC bedömer att Uppsala äldrenämnd **har en tillräcklig intern kontroll** för sitt ansvar för ett skäligt brandskydd inom äldreomsorgen.

Bedömningar mot kontrollmål

Revisionsfrågor	Kommentar	
Revisionsfråga 1 Är nämndens styrdokument för arbete med brandskydd aktuella och relevanta?	**Uppfylld**	
Revisionsfråga 2 Säkerställer nämnden att organisationen känner till och efterlever antagna styrdokument?	**Uppfylld**	
Revisionsfråga 3 Är ansvarsfördelning och roller tydliggjorda och dokumenterade?	**Uppfylld**	
Revisionsfråga 4 Säkerställer nämnden att personalen inom äldreomsorgen har tillfredsställande kompetens i brandskydd och utrymning?	**Uppfylld**	
Revisionsfråga 5 Har lärdomar från övningar inom brandskydd och utrymning dragits?	**Delvis uppfylld**	

Bilaga 1

Granskad dokumentation

Namn på dokument	Verksamhet	Senast reviderat
verksamhetsplan-och-budget-2020	Räddningsnämnd	2019-12-18
handlingsprogram-uppsala-brandforsvar-2020	Räddningsnämnd	2019-09-09
delegations--och-arbetsordning-for-raddningsnamnden	Räddningsnämnd	2019-02-13
SBA Pärm Generell mall Vård och omsorgsverksamhet 2020	Äldreförvaltningen (äldreboende i egen (kommunal) regi)	2020
Internkontrollplan 2020	Äldrenämnden	2019-12-17
FLIK 9 - SBA checklista vårdboende	Äldreboende i egen regi	N/A
FLIK 5 - Checklista genomgång av brandskydd för nyanställda och vikarier	Äldreboende i egen regi	N/A
Övergripande rutin Systematiskt brandskyddsarbete Uppsala kommuns verksamheter	Uppsala kommunkoncern	2019-04-16
Brandpärm SBA	Äldreboende i extern regi	2019-10-03
Tillbudsrapport brand - mall	Äldreboende i extern regi	2019-10-01
Riskanalys brand	Äldreboende i extern regi	2019-10-01
Checklista för internkontoll brandskydd	Äldreboende i extern regi	N/A
Egenkontroll brandskydd	Äldreboende i extern regi	
Rutiner för systematiskt brandskyddsabrte i Attendo	Äldreboende i extern regi	2015-10-01
Utdrag ur Förfrågningsunderlag för särskilt boende i Uppsala kommuns valfrihetssystem 2020	Äldreboende i extern regi	N/A
Tjänsteanteckning för kommunicering - Redovisning av genomförd tillsyn av Vårdboende Sandelska huset genomförd av Uppsalas brandförsvar	Äldreboende i extern regi	2020-03-10
Skriftlig redogörelse av brandskyddet	Äldreboende i extern regi	2019-10-01

Bilaga 2

Intervjuade personer

Namn	Funktion
Carina Juhlin	Förvaltningsdirektör Äldreförvaltningen
Carola Bertolino	Verksamhetschef Hagundagården
Carina Jällrud	Verksamhetschef Attendo Sandelska huset

2020-11-13

Lena Salomon	**Linus Owman**
Uppdragsledare	*Projektledare*

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan beslutad 18 september 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Uppsala kommun

Datum:
2020-02-19

Diarienummer:
KRN-2020-00040

KOMMUNREVISIONEN
Missivskrivelse

Mottagare:

Socialnämnden
Omsorgsnämnden
Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av ekonomistyrning inom socialnämnden och omsorgsnämnden

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om socialnämnden och omsorgsnämnden säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet de ansvarar för. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom granskningsområdena är tillräcklig. Granskningen har ingått i revisionsplanen för år 2020 och har genomförts under hösten 2020 mot bakgrund av den ekonomiska prognos som nämnderna lämnade i mars 2020.

Den sammanfattande bedömningen är att omsorgsnämnden ***inte helt*** säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning samt att omsorgsnämnden ***inte helt*** har säkerställt en tillräcklig intern kontroll inom granskningsområdet. Vår sammanfattande bedömning avseende socialnämnden är att nämnden ***inte helt*** säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning samt ***inte helt*** har säkerställt en tillräcklig intern kontroll inom granskningsområdet.

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till omsorgsnämnden och socialnämnden:

- Se över behov av nämndspecifika rutiner och riktlinjer för budget- och uppföljningsprocess, med utgångspunkt i de kommunövergripande riktlinjerna.
- Tydliggör budgeterade volymer/insatser i verksamhetsplan och budget i syfte att förbättra uppföljning och kontroll.
- Översyn av nämndens metodik för prognosarbete.
- Säkerställa att det beslutas om tillräckliga och ändamålsenliga åtgärder för en ekonomi i balans.
- Säkerställa systematisk uppföljning och kontroll avseende beslutade åtgärder.

Postadress: Uppsala kommun, kommunrevisionen, 753 75 Uppsala
Telefon: 018-727 11 32 (Kansli)
E-post: kommunrevisionen@uppsala.se
www.uppsala.se

Revisionen begär yttrande, utifrån följande frågeställningar, över revisionens iakttagelser och lämnade rekommendationer från respektive nämnd senast 2021-05-31 till kommunrevisionen@uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com.

För kommunrevisionen

Per Davidsson, ordförande

Granskning av ekonomistyrning inom socialnämnden och omsorgsnämnden

Uppsala kommuns revisorer

Februari 2021

Kristian Damlin, projektledare och certifierad kommunal revisor
Hugo Horstmann, projektmedarbetare

pwc

Revisionsrapport

Innehållsförteckning

Sammanfattning **2**

1. Inledning **3**

lakttagelser och bedömningar **5**

2.1 Revisionsfråga 1: Riktlinjer för ekonomistyrning 5

2.2 Revisionsfråga 2: Fördelningsprinciper 10

2.3 Revisionsfråga 3: Ansvar och befogenheter 13

2.4 Revisionsfråga 4: Prognossäkerhet 16

2.5 Revisionsfråga 5: Ekonomisk uppföljning 18

2.6 Revisionsfråga 6: Åtgärder för ekonomi i balans 21

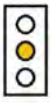
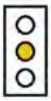
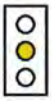
3. Revisionell bedömning **26**

3.1 Rekommendationer 26

pwc

Sammanfattning

Vår sammanfattande bedömning är att omsorgsnämnden ***inte helt*** säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning samt att omsorgsnämnden ***inte helt*** har säkerställt en tillräcklig intern kontroll inom granskningsområdet. Vår sammanfattande bedömning avseende socialnämnden är att nämnden ***inte helt*** säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning samt ***inte helt*** har säkerställt en tillräcklig intern kontroll inom granskningsområdet.

	Socialnämnden	Omsorgsnämnden
Rev. fråga 1: Finns det ändamålsenliga regler och riktlinjer för respektive nämnds ekonomistyrning?		
Rev. fråga 2: Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (inom respektive nämnd)		
Rev. fråga 3: Är fördelningen av ansvar och befogenheter i nämndernas verksamhet tydlig?		
Rev. fråga 4: Har nämnderna en god prognossäkerhet?		
Rev. fråga 5: Säkerställer nämnderna en löpande kunskap om ekonomiskt läge?		
Rev. fråga 6: Vidtar nämnderna åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?		

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till omsorgsnämnden och socialnämnden:

- Se över behov av nämndspecifika rutiner och riktlinjer för budget- och uppföljningsprocess, med utgångspunkt i de kommunövergripande riktlinjerna.
- Tydliggör budgeterade volymer/insatser i verksamhetsplan och budget i syfte att förbättra uppföljning och kontroll.
- Översyn av nämndens metodik för prognosarbete.
- Säkerställa att det beslutas om tillräckliga och ändamålsenliga åtgärder för en ekonomi i balans.
- Säkerställa systematisk uppföljning och kontroll avseende beslutade åtgärder.

1. Inledning

Bakgrund

En fungerande ekonomistyrning är en viktig del av den samlade styrningen och ledningen av kommunen. Att en och samma nämnd eller verksamhet under flera år har stora återkommande ekonomiska underskott kan tyda på att ekonomistyrningen inte fungerar, på bristande politiskt ansvarstagande eller att resursfördelningen inte sker utifrån realistiska underlag. Återkommande ekonomiska underskott riskerar medföra att kommunen inte klarar av att bedriva en verksamhet med god ekonomisk hushållning. Likaså ställer planerade besparingar eller effektiviseringar ökande krav på en fungerande ekonomistyrning.

Nämnderna ansvarar enligt kommunallagen kap 6 § 6 för att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt.

Socialnämnden har utmaningar när det gäller en hållbar ekonomi, där prognosen för helåret per mars 2020 indikerade ett underskott på 24,8 miljoner kronor. Den negativa resultatutvecklingen under år 2020 indikerar att prognosen inte kommer att hålla.

Omsorgsnämnden har utmaningar med volymökningar inom bl.a. personlig assistans. I takt med volymökningarna har också kostnaderna ökat mer än volymökningen. Nämnden har under flera år inte bedrivit sin verksamhet inom tilldelad driftbudgetram. Prognosen per mars 2020 uppgick till -51,6 miljoner kronor, dock ser nämnden i månadsrapporten per juli positiva trender som talar för ett bättre utfall.

Kommunens revisorer har således med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det som angeläget att göra en granskning av nämndernas ekonomistyrning.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om socialnämnden och omsorgsnämnden säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet de ansvarar för. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom granskningsområdena är tillräcklig.

Revisionsfrågor:
1. Finns det ändamålsenliga regler och riktlinjer för respektive nämnds ekonomistyrning?
2. Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (inom respektive nämnd)
3. Är fördelningen av ansvar och befogenheter i nämndernas verksamhet tydlig?
4. Har nämnderna en god prognossäkerhet?
5. Säkerställer nämnderna en löpande kunskap om ekonomiskt läge?
6. Vidtar nämnderna åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?

Revisionsfråga 1-3 utgör grund för bedömning av ändamålsenlighet.
Revisionsfråga 4-6 utgör grund för bedömning av intern kontroll.

Revisionskriterier

- Kommunallag 6:6, 11:8 samt 6:1
- Kommmuninterna styrdokument/särskilda fullmäktigebeslut som rör granskningsområdet

Avgränsning

Granskningen avser socialnämnden och omsorgsnämnden och avser i huvudsak år 2020. I viss mån omfattas även tidigare år.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentgranskning av riktlinjer, regler och rutiner inom området, dokumenterad ansvarsfördelning, ekonomiska underlag, prognoser och uppföljningar, protokoll och underliggande handlingar med mera.

Vidare har intervjuer skett med:

- Ekonomidirektör tillika biträdande stadsdirektör vid kommunledningskontoret
- Redovisningschef vid kommunledningskontoret
- Budgetansvarig vid kommunledningskontoret
- Ekonomichef mot socialförvaltningen men organisatoriskt vid kommunledningskontoret
- Ekonomichef mot omsorgsförvaltningen men organisatoriskt vid kommunledningskontoret
- Controller mot socialförvaltningen men organisatoriskt vid kommunledningskontoret
- Controller mot omsorgsförvaltningen men organisatoriskt vid kommunledningskontoret

- Ordförande för socialnämnden
- Andre vice ordförande för socialnämnden
- Förvaltningschef vid socialförvaltningen
- Chef för avdelningen vuxen vid socialförvaltningen
- Chef för barn- och ungdomsavdelning vid socialförvaltningen

- Ordförande för omsorgsnämnden
- Första vice ordförande för omsorgsnämnden
- Andra vice ordförande för omsorgsnämnden
- Förvaltningschef vid omsorgsförvaltningen
- Chef för avdelningen arbete och bostad vid omsorgsförvaltningen
- Chef för myndighetsavdelning vid omsorgsförvaltningen

Samtliga intervjuade har givits möjlighet att sakgranska innehållet i rapporten.

Iakttagelser och bedömningar

2.1 Revisionsfråga 1: Riktlinjer för ekonomistyrning

Finns det ändamålsenliga regler och riktlinjer för respektive nämnds ekonomistyrning?

Iakttagelser

Ekonomistyrning

Det finns ingen dokumenterad nämndspecifik budgetprocess för vare sig socialnämnden eller omsorgsnämnden avseende t.ex. avstämningar och framtagande av underlag.

Kommunövergripande budget- och uppföljningsprocess finns angiven i Planeringsdirektiv för Mål och budget 2020 med plan för 2021-2022 som antogs av kommunstyrelsen 2018-12-12 § 237. Kommunens budgetprocess har följande struktur:

- Analys: Inleder budgetprocessen och genomförs juni till december året innan kommunfullmäktige fastställer budget. I analysskedet sker trend- och omvärldsanalys samt riskanalys av respektive nämnd, analysfora på tjänstemannanivå och avslutas med planeringsdirektiv som kommunstyrelse beslutar om.

- Strategiska seminarier: Hålls i februari/mars årligen där nämnderna presenterar året som gått. Deltagande är kommunfullmäktiges ledamöter, kommunstyrelsen, nämnders och styrelsernas presidier, stadsdirektör, förvaltningschefer och andra berörda tjänstemän. Politiska prioriteringar och utmaningar lyfts på 5-10 års sikt. Utöver detta hålls även förberedande seminarier samt fördjupningsseminarier.

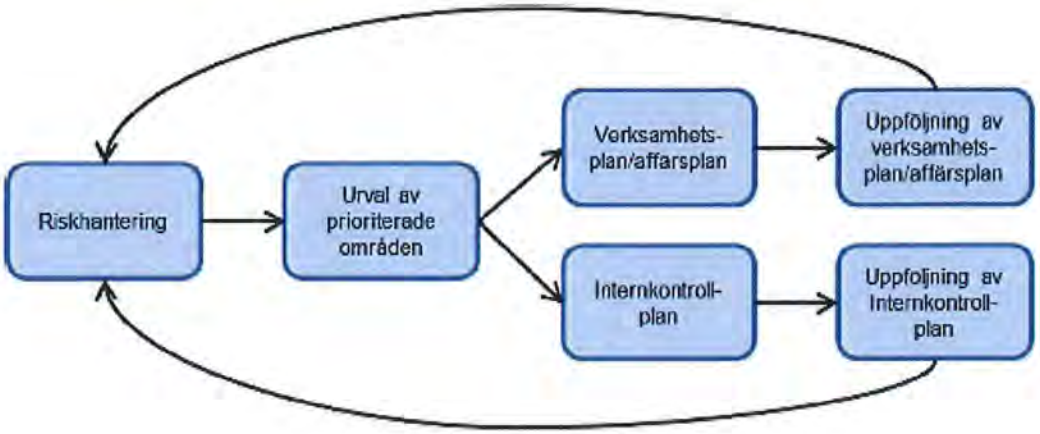
- Gemensam beredning: Äger rum från vår till november och utmynnar i beslut om Mål och budget av kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen leder arbetet med att arbeta fram ett förslag. I september lämnar nämnderna formella förslag på sina taxor, ersättningar och avgifter.

- Nämnd- och bolagsplanering: Pågår under hösten då nämnder arbetar fram nämndsmål och ekonomisk plan. Risk- och väsentlighetsanalys ska göras av respektive nämnd och internkontrollplan ska bifogas verksamhetsplanerna. Nämnderna ska ha lagt sin slutliga budget i december.

Kommunstyrelsen har upprättat en övergripande *Riktlinje för nämndernas verksamhetsplanering och uppföljning samt interna kontroll* (KS, 2016-09-14 § 174) som ska användas för upprättande och uppföljning av nämndernas verksamhetsplaner och internkontrollplaner.

För att bidra till måluppfyllelse konkretiserar nämnder inriktningsmålen genom att formulera egna mål (nämnd- eller bolagsmål), strategier och åtgärder. Det ska tydligt framgå hur nämnd- och bolagsmålen ska uppnås, vilka åtgärder som ska genomföras, ekonomisk fördelning, koppling mellan verksamhet och budget samt hur detta ska följas upp. Utöver Mål och budget ska nämnder och bolagsstyrelser, som underlag inför framtagande av verksamhetsplaner omvärldsbevaka utvecklingen inom respektive ansvarsområde. Därtill ska nämnder hantera risker som påverkar möjligheter att nå målen och genomföra uppdragen vilket i riktlinjerna illustreras enligt figur 1. Det beskrivs även utförligt hur nämndernas internkontrollplaner ska struktureras.

Figur 1: Nämndernas riskhantering för att nå mål och genomföra uppdrag.



I riktlinjerna anges detaljerat vad respektive nämnds verksamhetsplan ska innehålla, däribland:

- Beskrivning av förutsättningar för verksamheten som utgår från omvärldsbevakning samt interna/medborgare/brukare/intressenters behov.
- Nämndmål kopplade till kommunfullmäktiges prioriteringar.
- Strategier, åtgärder samt indikatorer för att nå inriktningsmål och uppdrag i anslutning till respektive mål
- Genomgång och behandling av identifierade risker för verksamheten.
- Beskrivning av hur arbetet för att nå målen ska följas upp med indikatorer och nyckeltal.

Kommunfullmäktige fastställer budget för respektive nämnd på verksamhetsområdesnivå. I socialnämndens och omsorgsnämndens verksamhetsplan och budget 2020 redovisas driftbudget för nämnden på verksamhetsområdesnivå precis som i kommunfullmäktiges budget.

Uppföljning av resultat ska ske till nämnderna månatligen vilket även kommunstyrelsen tar del av. Kommunstyrelsen begär även in uppföljning för nämnder och bolagsstyrelser varje år per mars, augusti och december. Vi har tagit del av exempel på tidplaner som utfärdas av kommunledningskontoret inför delårs- och årsbokslut.

Nämndernas budgetprocess inleds enligt intervjuer med att ta fram en omvärldsanalys. I nästa skede tas en behovsanalys som är underlag för det finansieringsunderlag som nämnden lämnar till kommunledningskontoret inför att förslag om Mål och budget tas fram. Förslaget skickas ut till nämnderna men beslut fattas inte av kommunstyrelsen i detta skede. Nämnderna lämnar formella yttranden i september vilket inkluderar förslag till ändring av kommunbidraget samt att föreslå förflyttningar av medel mellan verksamheter. Därefter fattar kommunfullmäktige beslut om budget efter behandling i kommunstyrelsen. Detaljbudgetarbetet inleds i oktober för nämnderna som fattar beslut i december.

Ekonomistyrning Socialnämnden

Det saknas nämndspecifika rutiner och riktlinjer inom ekonomistyrningsområdet. I verksamhetsplanen beskrivs nämndens uppföljningsprocess och för budget och prognosarbetet finns en enkel checklista framtagen innehållandes tidplan. I intervjuer beskrivs förvaltningens ekonomiprocesser på ett enhetligt sätt, avdelningscheferna och även enhetscheferna (om än till mindre del) beskrivs vara involverade i såväl budget- som uppföljningsarbetet. Ekonomichef och controllers uppges hålla ihop förvaltningens budget- och uppföljningsprocess samt ta fram presentationsmaterial och sammanställningar inför ledningsmöten på förvaltningen.

I intervjuer beskrivs att det funnits stora brister i ekonomistyrningen, där fokus mer legat på att konstatera och redovisa utfall avseende kostnader och volymer, istället för att agera på dessa genom åtgärder.

I samband med socialnämndens antagande av verksamhetsplan och budget 2020 antogs även en uppföljningsplan (2019-11-29 § 148). Syftet med planen är att tydliggöra hur uppföljning ska ske för att säkerställa att nämndens mål nås, att brukarnas synpunkter fångas upp samt att skillnader mellan män och kvinnor synliggörs och analyseras. Planen beskriver hur, och med vilken frekvens uppföljning ska ske bl.a. för följande områden:

- Uppföljning av verksamhetsplanen
- Uppföljning av den egna verksamheten
- Uppföljning och kontroll av privata utförare

Det framgår dock inte av uppföljningsplanen hur roll och ansvarsfördelningen ser ut för uppföljningen av de olika delarna.

Ekonomistyrning Omsorgsnämnden

Det saknas nämndspecifika rutiner och riktlinjer inom ekonomistyrningsområdet. I verksamhetsplanen beskrivs nämndens uppföljningsprocess och för budget och prognosarbetet finns en enkel checklista framtagen innehållandes tidplan. I intervjuer beskrivs förvaltningens ekonomiprocesser på ett enhetligt sätt. Samtliga chefsled beskrivs vara involverade i såväl budget- som uppföljningsarbetet. Ekonomichef och controllers uppges hålla ihop förvaltningens budget- och uppföljningsprocess samt ta fram presentationsmaterial och sammanställningar inför ledningsmöten på förvaltningen.

I intervjuer beskrivs att det funnits stora brister i ekonomistyrningen, i huvudsak gällande bristfälliga underlag samt svårigheter att förklara ekonomiska underskott i nämndens verksamhet.

I samband med omsorgsnämndens antagande av verksamhetsplan och budget 2020 antogs även för omsorgsnämnden en uppföljningsplan (2019-12 § 148). Syftet med planen är att säkerställa att omsorgsnämndens verksamheter, oavsett regiform, lever upp till ställda krav samt att garantera insyn och transparens i beslutsprocesser. Planen beskriver hur, av vem och med vilken frekvens uppföljning ska ske bl.a. för följande områden:

- Omsorgsnämndens verksamhetsplan och internkontrollplan
- Ekonomisk uppföljning
- Verksamhetsövergripande uppföljning
- Avtalsspecifik uppföljning
- Uppföljning egenregi

Vi bedömer dock att det inom ramen för uppföljningsplanen finns utrymme för en tydligare processbeskrivning där roller och ansvar för uppföljningen inom förvaltningen klargörs ytterligare.

Budget och verksamhetsplan
Socialnämnden

Av socialnämndens *Verksamhetsplan och budget 2020, plan 2021–2022* framgår:

- Driftbudget 2020 per verksamhet.
- Redovisning av hur nämnden planerar att bidra till måluppfyllelse av kommunfullmäktiges inriktningsmål och uppdrag.

- Tillhörande indikatorer som nämnden följer för nämndmål och uppdrag.
- Internkontrollplan och egenkontrollplan.
- Uppföljningsplan för nämnden.

I socialnämndens *Verksamhetsplan och budget* anges som redovisning av nämndens plan till inriktningsmålet "Uppsala kommun ska ha en jämställd och hållbar ekonomi" bl.a. att nämnden under 2020 ska:

- Minska inköpen av inhyrd personal inom den myndighetsutövande barn- och ungdomsvården.
- Utveckla och effektivisera biståndsbedömningen samt uppföljningen av insatser i syfte att öka måluppfyllelsen av beviljade insatser.
- Se över avtal och utveckla samarbetsformer med interna och externa samarbetspartners i syfte att hitta samordningsvinster.

Omsorgsnämnden

Av omsorgsnämndens *Verksamhetsplan och budget 2020, plan 2021–2022* framgår:

- Driftbudget 2020 per verksamhet.
- Redovisning av hur nämnden planerar att bidra till måluppfyllelse av Kommunfullmäktiges inriktningsmål och uppdrag.
- De nyckeltal som nämnden följer.
- Uppföljningsplan för omsorgsnämnden.
- Sammanställning av politiskt beslutade planer och program som innehåller åtgärder riktade till omsorgsnämnden.

I omsorgsnämndens *Verksamhetsplan och budget* anges som redovisning av nämndens plan till inriktningsmålet "Uppsala kommun ska ha en jämställd och hållbar ekonomi" bl.a. att nämnden under 2020 ska:

- Utveckla styrning och samordning av ekonomi, verksamhet och kvalitet.

Internkontrollplaner
Socialnämnden

Nämndens internkontrollplan 2020 består av ett stort antal kontrollmoment med bäring på ekonomistyrning, däribland:

- Verksamhetskontroller. Kontrollmoment att nämndens individutskott kontrollerar ärenden gällande särskilda kostnader, beslut att inte inleda utredning och beslut att avsluta utredning utan åtgärd.
- Finansiell kontroll. Kvalitetssäkring av avtal genom granskning av avtal utifrån kvalitetskriterier.
- Finansiell kontroll. Kontroll att ersättning till uppdragstagaren utgår enligt riktlinjerna.

Det anges när kontroll ska återrapporteras till nämnd men generellt inte vem som är ansvarig för att kontrollen utförs.

Omsorgsnämnden

Nämndens internkontrollplan 2020 består av ett antal kontrollmoment med bäring på ekonomistyrning, däribland:

- Kontroll av efterlevnad av regler, policyer och beslut. Kontrollmoment att inköp av tjänster och produkter.

- Finansiell kontroll. Kontrollmoment att återsökningsbara statsbidrag från Migrationsverket sökts i rätt tid och beviljats.

I likhet med socialnämndens internkontrollplan anges när kontroll ska återrapporteras till nämnd men generellt inte vem som är ansvarig för att kontrollen utförs.

Övriga riktlinjer och stöddokument

Inom ramen för granskningen har vi tagit emot ytterligare riktlinjer och stödjande dokument, upprättade av nämnden/förvaltningen:

Socialnämnden

- Delegations- och arbetsordning för socialnämnden (reviderad SCN, 2020-08-27 § 144):
  - Nämnden har uppdragit åt utskotten att besluta på nämndens vägnar i individärenden inom socialtjänstlagens och angränsade lagars ram såvida inte dessa delegerats till tjänstepersoner enligt dessa delegationsbestämmelser.
  - Nämnden har ytterligare två utskott- arbetsutskott och upphandlingsutskott. Arbetsutskottet ska bereda ärenden till nämnden. Upphandlingsutskottet ansvarar för upphandlingsstrategi och fattar tilldelningsbeslut.
- Riktlinje för socialnämndens handläggning av ärenden rörande bostadssociala insatser enligt socialtjänstlagen (SCN 2019-02-25):
  - Riktlinjen syftar till att öka rättssäkerheten inom socialnämnden, att likrikta handläggningen och beskriva de vanligast förekommande bostadssociala insatserna.
  - Riktlinjen ska användas av handläggare och chefer vid socialförvaltningens boendeenhet samt individutskott under handläggning och beslutsfattande av bostadssociala insatser.
  - Riktlinjen ska årligen följas upp genom stickprov. Fem stickprov väljs ut ur varje insatsgrupp både bifall och avslag ingår i granskningen.
- Bostads- och lokalförsörjningsplan för sociala ändamål 2019 till och med 2021 med utblick mot 2030 (SCN 2018-11-28):
  - Planen syftar till att säkerställa att kommunen hanterar både dagens och framtidens utmaningar med boende och lokaler för individer i behov av socialt stöd på bästa sätt vilket innebär att objekten är kostnadseffektiva, ändamålsenliga, placerade där behoven finns, förverkligade i rätt tid samt omställningsbara.
  - Planen innehåller bl.a. behovsanalys för olika typer av boenden samt åtgärder under planperioden.
  - I planen saknas redovisning av framräknade ekonomiska konsekvenser framgent.
- Attestförteckning – 2300 Socialnämnden (SCN)
  - Beslutattestant, granskningsattestant och eskalering anges med namn.
  - Slutattestant anges för olika beloppsgränser för respektive ansvar.

Omsorgsnämnden

- Delegations- och arbetsordning för socialnämnden (OSN, 2020-06-16):
  - Ett antal delegationsrätter inom SoL är timbegränsade däribland beslut om hjälp av hemtjänst.
  - Beslut om personlig assistans (LSS) är timbegränsade.
- Bostads- och lokalförsörjningsplan (OSN, 2020-11-24)
  - Planen syftar till att säkerställa att verksamheterna har tillgång till ändamålsenliga och kostnadseffektiva lokaler.
  - Det framgår av planen att omsorgsnämnden, kommunstyrelsen och Uppsalahem i Mål- och budget 2020-2022 fick i uppdrag att öka tillgången på LSS-bostäder.
  - Planen innehåller bl.a. behovsanalys för olika typer av boenden samt åtgärder under planperioden.

- Det finns även en investeringsbedömning de närmsta fyra åren, bedömning av total hyreskostnad per typ av boende de närmsta 10 åren samt bedömning av övriga driftkostnadskonsekvenser för nämnden de närmsta fyra åren.

- Riktlinje för individuellt föreskrivna hjälpmedel för personer över 21 år (OSN, 2017-08-30).
  - Syftet med riktlinjen är att den ska vara ett verktyg för att säkerställa att personer med funktionsnedsättning får en likvärdig och jämställd bedömning och tillgång till individuellt föreskrivna hjälpmedel inom Uppsala kommun.
  - Målet är att hanteringen av individuellt föreskrivna hjälpmedel b.la. ska ske på ett kostnadseffektivt sätt.
- Omsorgsnämndens riktlinjer avseende bidrag till ideella organisationer som arbetar för personer med funktionsnedsättning (reviderad OSN, 2017-09-27):
  - Riktlinjerna beskriver hur hantering av bidrag till föreningar och organisationer för personer med funktionsnedsättning. Detta inkluderar vad ansökan ska innehålla samt hur uppföljning och kvalitetssäkring ska ske.
- Attestförteckning – 4100 Socialnämnden (OSN)
  - Beslutattestant, granskningsattestant och eskalering anges med namn.
  - Slutattestant anges för olika beloppsgränser för respektive ansvar.

Bedömning

Vår bedömning är att revisionsfrågan är ***delvis uppfylld.***

Bedömningen bygger i huvudsak på följande iakttagelser:

- Vi bedömer att socialnämndens och omsorgsnämndens budget och verksamhetsplan innehåller de väsentliga delarna enligt fullmäktiges direktiv.

- Socialnämnden och omsorgsnämnden saknar nämndspecifika rutiner och riktlinjer inom ekonomistyrningsområdet som tydliggör nämndens processer, inklusive roller och ansvar, avseende budget- och uppföljningsarbetet.

- Socialnämnden och omsorgsnämnden har även upprättat ett antal riktlinjer och stöddokument för att tillse att biståndsbedömning sker enligt gemensamma regler och principer samt att uppföljning sker av utförarnas verksamhet. Nämndernas delegationsordning är dessutom enligt vår bedömning tydlig avsende beslutsrätter.

- Vi ser ett behov av att i både socialnänmndens och omsorgsnämndens uppföljningsplan tydliggöra processer med budget och ordinarie uppföljning.

2.2 Revisionsfråga 2: Fördelningsprinciper

Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (inom respektive nämnd)

Iakttagelser

I av kommunfullmäktige beslutade Mål och budget 2020 med plan för 2021-2022 framgår att de ekonomiska ramarna bygger på beslutad ram för föregående verksamhetsår efter avdrag för ettåriga satsningar och effektiviseringskrav. Uppräkning görs utifrån demografiska förändringar och med SKR:s prisindex för kommunal verksamhet för respektive år. För år 2020 uppgick demografiuppräkningen till 2,9 procent och löne- och prisuppräkningen till 2,7 procent. Dessutom finns ett generellt effektiviseringskrav med i genomsnitt 1,9 procent för år 2020. För socialnämnden och omsorgsnämnden uppgår effektiviseringskravet 2020 till 2 procent.

Kommunfullmäktige fastställer nämndernas budget på verksamhetsområdesnivå. Det framgår i intervjuer att kommunen inför 2021 ändrat sin fördelningsmodell inför 2021 vilket innebär att

endast pedagogisk verksamhet och äldreomsorg automatiskt får volymkompensation som en följd av demografisk utveckling. Prisuppräkning görs från centralt håll medan volymuppräkning utgår från det finansieringsunderlag utifrån behovsanalys som respektive nämnd lämnar in.

Socialnämnden

Enligt intervju genomför nämnden först en omvärldsanalys i början av budgetprocessen för att därefter ta fram en behovsanalys som ligger till grund för det finansieringsunderlag som nämnden skickar in. Under våren framför socialnämnden sina behovsanalyser och för dialog med kommunledningskontoret vilket utmynnar i ett förslag på volymuppräkning och effektiviseringskrav. Fördelningen av budget mellan enheter tar sin utgångspunkt i föregående års budget. Därefter sker fördelning utifrån vilka verksamheter som bedöms ha ökade volymer samt utifrån politiska satsningar. Det är avdelningschefer som bestämmer om fördelning av budget mellan enheter enligt intervjuer.

Kommunens nya fördelningsmodell har enligt vissa av de intervjuade inneburit en större möjlighet att under vårens budgetprocess framföra önskemål avseende anslag. Detta eftersom volymuppräkning utgår från nämndens äskande i den nya modellen snarare än på demografi vilket var fallet tidigare. Samtidigt menar vissa att det innebär att nämnden inte får kompensation för beräknade volymökningar.

För socialnämnden uppges i intervjuer att ekonomistyrningen tidigare år har varit bristfällig. Det har konstaterats inom vilka verksamheter som det förelegat underskott men det har inte gjorts en tillräcklig analys vad budgetunderskottet beror på. Det påtalas att med den nya förvaltningsdirektören har detta arbete strukturerats på ett bättre sätt med exempelvis analyser, vilket även innefattar jämförelse och analys av nettokostnadsavvikelser för olika verksamheter. Det finns ett uttalat mål att minska placeringar för att få ner volymer vilket inte funnits tidigare. En stor del i att minska placeringar uppges ha varit att ändra kulturen gällande ekonomistyrning på förvaltningen.

Av tabell 2 framgår att det i huvudsak är missbrukarvård och övrig vård vuxna samt barn- och ungdomsvård som har resulterat i negativ budgetavvikelse mellan år 2017 och 2019 för socialnämnden.

Tabell 1: Budgetavvikelse för drift per verksamhet socialnämnden år 2017–2019 (tkr).

Socialnämnden	2017	2018	2019
Politisk verksamhet	-0,3	0	-1
Missbrukarvård och övrig vård vuxna	-5,6	-2	-22
Barn- och ungdomsvård	-16,2	-6	-21
Familjerätt och familjerådgivning	-5,5	0	-1
Flyktingmottagande, ensamkommande barn och unga	8,7	29	19
Total budgetavvikelse, nettokostnad	**-18,9**	**21**	**-25**

Omsorgsnämnden

Det förs en dialog avseende volymkompensation för omsorgsnämndens verksamheter inom ramen för den kommunövergripande budgetdialogen under våren. Det uppges att kommunen har en resursfördelningsmodell som innebär att omsorgsnämnden har högre kostnader än vad kommunbidraget kompenserar för vilket upplevs som en stor utmaning. Framtagande av finansieringsunderlag sker genom att titta på referenskostnader och hur utvecklingen bedöms utifrån historik. Behovsanalysen görs tillsammans av avdelningschefer, ekonomichef, förvaltningschef och verksamhetscontroller. Efter fullmäktiges budget är beslutad lämnar samtliga budgetansvariga in budget genom Hypergene som är kopplat till Heroma avseende personalkostnader.

Det framförs i intervju att omsorgsnämnden tidigare har varit svåranalyserad avseende i vilken omfattning budgetunderskott kan härledas till brister i ekonomistyrning alternativt för låg budget. Samarbete mellan kommunledningskontoret och omsorgsnämnden uppges ha förbättrats avseende att utveckla en strategi för att analysera underskottet och genomföra åtgärder.

Enligt intervjuer finns det ett stort behov framöver avseende den interna budgetprocessen även om den är under förbättring. Omsorgsförvaltningen har volymmått, referenskostnader och styrtal för att analysera vad verksamheten kostar i förhållande till beslutad budget. Uppsala kommun är medverkande kommun i resultatnätverket R9 vars syfte är att ta fram mått som kan användas för att följa upp och jämföra utvecklingen i nio ungefär lika stora kommuner.

Det framförs likväl att det finns utrymme för att använda referenskostnader som underlag för analyser i större utsträckning inom omsorgsnämndens verksamhetsområden. Brister i underlaget inför beslut om budget uppges ha resulterat i en delvis obalanserad budget för nämnden. Tidigare hade verksamhetschefer möjlighet att begära utökade resurser av myndighetsavdelningen vilket nu beskrivs ha avskaffats.

Tabell 3 visar att den totala negativa budgetavvikelsen har ökat kraftigt mellan år 2017 och 2019. Det är vård- och omsorg för funktionshindrade enligt LSS som har stått för det största underskottet för respektive år.

Tabell 2: Budgetavvikelse för drift per verksamhet omsorgsnämnden år 2017–2019 (tkr).

Omsorgsnämnden	2017	2018	2019
Politisk verksamhet	0,1	-1	-1
Vård och omsorg om äldre (SoL HSL)	15,4	41	8
Vård och omsorg funktionshindrade	-21,1	-66	-67
varav öppna insatser	-0,5	-2	-6
varav insatser enligt SoL och HSL	25,1	25	-29
varav insatser enligt LSS	-45,6	-89	-32
Total budgetavvikelse, nettokostnad	**-5,6**	**-25**	**-60**

Bedömning
Vår bedömning är att revisionsfrågan är ***delvis uppfylld.***

Bedömningen bygger i huvudsak på följande iakttagelser:

- Det finns fördelningsprinciper för driftanslag från Kommunfullmäktige till bägge nämnderna. Inom ramen för budgetdialog under våren har nämnd och förvaltningschef viss möjlighet att påverka den totala volymjusteringen samt effektiviseringsanslag. Inför budgetprocess 2021 har automatisk volymuppräkning dock avskaffats.

- Socialnämnden och omsorgsnämnden beslutar om formellt yttrande till budgetförslag i augusti/september, med förslag till fördelning på verksamhetsnivå.

- Inom såväl omsorgsnämnden som socialnämnden är det flera verksamheter som årligen under den senaste 3-årsperioden uppvisat underskott.

- Det har i granskningen framgått att driftbudget tidigare år för bägge nämnder byggt på delvis otillräckliga analyser exempelvis avseende referenskostnader. Det pågår ett arbete inom båda nämnder med att utveckla denna process.

2.3 Revisionsfråga 3: Ansvar och befogenheter

Är fördelningen av ansvar och befogenheter i nämndernas verksamhet tydlig?

Iakttagelser
Enligt *Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsalas kommun* (reviderat KF, 2020-06-15 § 303) ska Kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter samt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska leda arbetet med att samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten.

Förvaltningarna i Uppsala kommun har inga egna ekonomistaber. Ekonomichefer och controllers för förvaltningarna tillhör kommunledningskontoret centralt men beskrivs arbeta verksamhetsnära. De är ekonomichef och controllers för respektive förvaltning som håller ihop budgetprocessen för nämnden inklusive att utfärda anvisningar samt analys vid ekonomisk uppföljning.

Organisation
Socialnämnden

Reglementet föreskriver att socialnämnden ansvarar för bl.a. följande uppgifter:

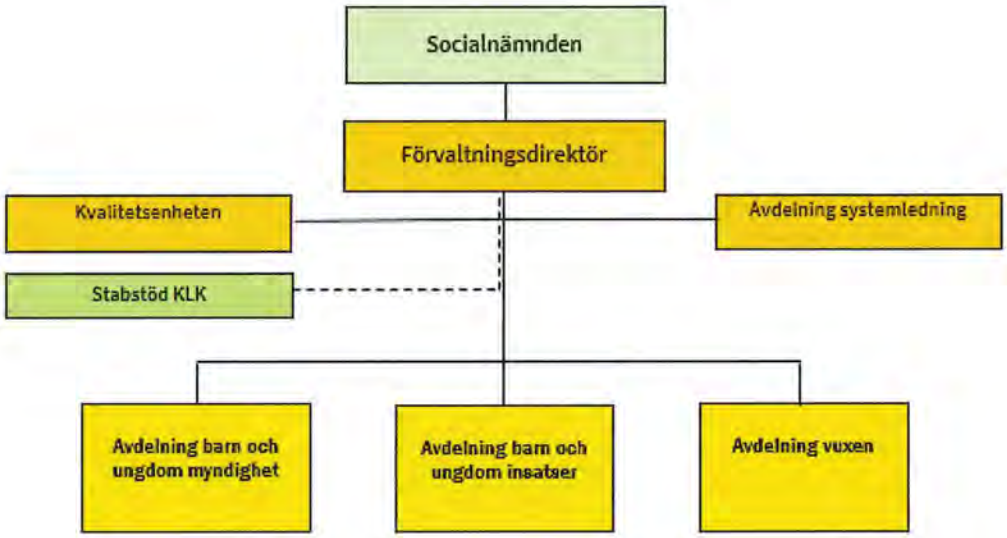
- Samtliga uppgifter enligt socialtjänstlagen (SoL) för vilken ingen annan nämnd i kommunen ansvarar.
- Kommunens uppgifter avseende mottagande av ensamkommande barn.
- Uppgifter enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall.

Socialnämnden har tillhörande individutskott, kopplat till respektive lagutrymme, som träffas en gång månatligen. Dessutom finns ett arbetsutskott, ett upphandlingsutskott samt en utskottsberedning. Dessas delegerade uppgifter och sammansättning anges i delegationsordningen för nämnden. Individutskotten beslutar i samtliga individärenden för socialnämnden. Arbetsutskottet ska bereda ärenden för nämnden. Upphandlingsutskottet

ansvarar för upphandlingsstrategi och fattar tilldelningsbeslut. Utskottsberedningen ska bereda ärenden som behandlas i individutskotten.

Förvaltningen består av fyra avdelningar– avdelning barn och ungdom myndighet, avdelning barn och ungdom insatser, avdelning vuxen, avdelning systemledning- samt en förvaltningsövergripande kvalitetsenhet. Förvaltningens ekonomistöd består av en ekonomichef som arbetar 30 % av sin arbetstid mot socialförvaltningen, en controller samt två ekonomer. Ekonomichef, ekonomer och controller tillhör organisatoriskt kommunledningsförvaltningen. Det uppges i intervjuer att ekonom eller controller träffar respektive enhetschef minst tre gånger årligen. Vid månadsuppföljning finns det även möjlighet för enhetschef att tillsammans med ekonom göra månadsbokslut vilket ca 70 % av enhetscheferna enligt uppgift utnyttjar. Stödet från ekonomifunktion upplevs välfungerande.

Figur 2: Socialförvaltningens organisation 2020.



Omsorgsnämnden

Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsalas föreskriver att omsorgsnämnden ansvarar för bl.a. följande uppgifter:

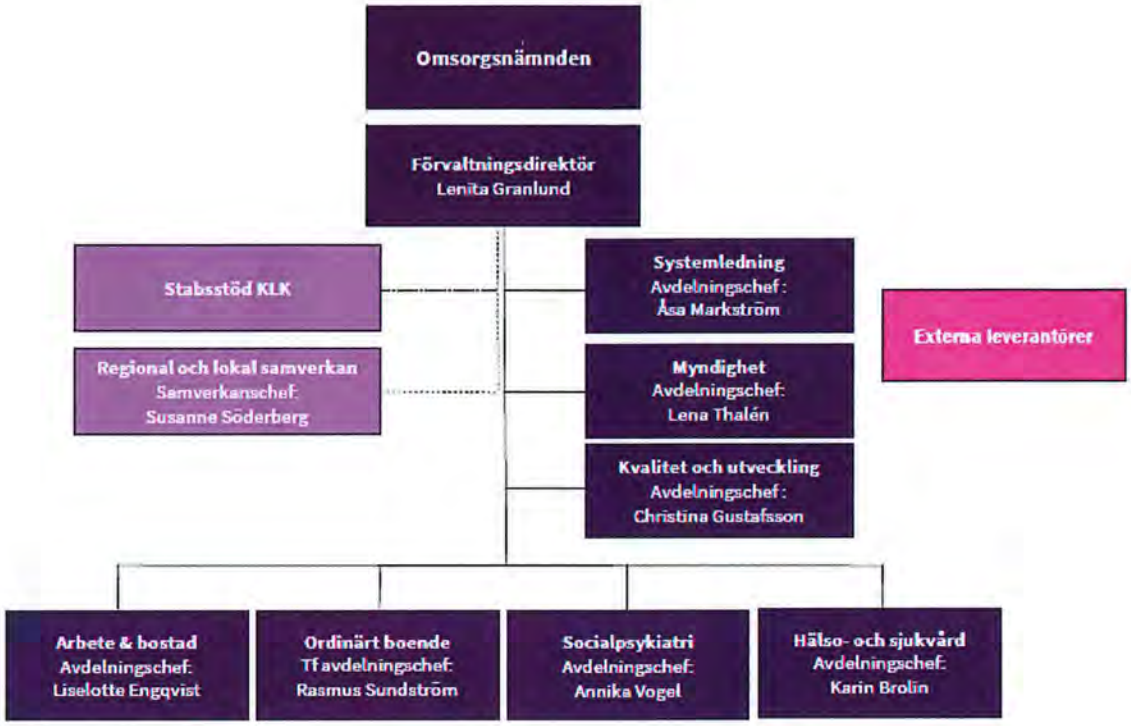
- Uppgifter enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.
- Uppgifter enligt socialtjänstlagen i ordinärt eller särskilt boende.
- Anhörighetsstöd till anhöriga till personer med funktionsnedsättning, som vårdar eller stödjer en närstående.

Omsorgsnämnden har tre utskott som fattar delegerade beslut. Delegerade uppgifter samt sammansättning anges i delegationsordningen. Arbetsutskottet är delegat för vissa beslut och ska bereda ärenden till nämnden. Upphandlingsutskottet tar beslut om förfrågningsunderlag och fattar tilldelningsbeslut, samt hävning av avtal. Individutskottet fattar beslut i individärenden.

Omsorgsförvaltningen består av sju avdelningar– avdelning systemledning, avdelning myndighet, avdelning kvalitet och utveckling, avdelning arbete och bostad, avdelning ordinärt boende, avdelning socialpsykiatri och avdelning hälso- och sjukvård. För avdelning arbete och bostad, avdelning ordinärt boende och avdelning socialpsykiatri finns förutom avdelningschef och

verksamhetschefer områdeschefer som har ansvar för en del av avdelningens verksamhet och fungerar som en länk mellan avdelningschef och verksamhetschefer.

Figur 2: Omsorgsförvaltningens organisation 2020.



Budgetansvar
Socialnämnden

Varje enhetschef har budgetansvar. Det uppges i intervju finnas ca 45-50 budgetansvariga chefer på förvaltningen. Från och med januari 2021 kommer socialförvaltningen införa obligatorisk månatlig avstämning mellan avdelningschef och enhetschef. Dessutom kommer obligatoriska möten med förvaltningsdirektör, avdelningschef och ekonom genomföras varje månad. Tidigare har det endast varit ledningsmöten med samtliga avdelningschefer närvarande. Det är däremot inte obligatoriskt för enhetschef att vid ekonomiska uppföljningar träffa ekonom/controller.

Socialnämndens delegationsordning inleds med kommunallagens och socialtjänstlagens bestämmelser om delegering av ärenden. Delegationsordningen är bl.a. indelad i handläggnings-/beslutsärenden enligt respektive lagrum, exempelvis socialtjänstlagen och lagen om vård av missbrukare i vissa fall. Nämndens delegationsordning har reviderats under år 2020. Detta har inneburit att delegationsrätt har överförts från mer juniora handläggare till handläggare som arbetat minst fem år.

Omsorgsnämnden

Budgetansvar ligger på avdelningschef, områdeschef och verksamhetschef. På myndighetsidan ligger budgetansvaret på enhetschefsnivå. Under året har en förändring genomförts som innebär ett utökat ekonomiskt budgetansvar för myndighetsavdelningen. Denna åtgärd har införts med målet att få en bättre styrning och kontroll över volymer. Alla insatskostnader går nu genom myndighetsavdelningens budgetansvar. Controller sitter dessutom med i ledningsgrupp för myndighetsavdelning. På myndighetssidan av förvaltningen uppges att budgetmässigt är fördelningen 60 procent egen regi och 40 procent privata aktörer.

Överlag uppges budgetansvar bland enhetschefer fungera bra. Enhetschefer inom myndighet följer upp det ekonomiska utfallet månatligen tillsammans med controller och upprättar en sammanställd analys som presenteras på månatliga avstämningsmöten mellan förvaltningsdirektör, ekonomichef och respektive avdelningsledning. Verksamhetscheferna i egen regi gör tillsammans med ekonom den ekonomiska analysen i systemstödet Hypergene, som sedan går vidare till områdeschef och därefter till avdelningschef. Alla budgetansvariga chefer uppges ha individuella avstämningar med ekonom vid ekonomiska uppföljningar.

Omsorgsnämndens delegationsordning inleds med kommunallagens bestämmelser om delegering av ärenden. Delegationsordningen är i likhet med socialnämndens delegationsordning bl.a. indelad i handläggnings-/beslutsärenden enligt respektive lagrum, exempelvis lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Det finns angivna timbegränsningar för handläggningsbeslut i flera fall. Ett antal delegationsrätter inom SoL är timbegränsade däribland beslut om hjälp av hemtjänst. Beslut om personlig assistans (LSS) är timbegränsade.

Bedömning

Vår bedömning är att revisionsfrågan är ***delvis uppfylld.***

Bedömningen bygger i huvudsak på följande iakttagelser:

- Chefers och handläggares beslutsrätt finns tydligt angiven i nämndernas delegationsordning.
- Bägge nämnder har genomfört åtgärder för att stärka stödet till chefer i budget- och uppföljningsarbetet och i förlängningen ekonomistyrningen. Vår uppfattning är att omsorgsnämnden kommit längre i detta arbete.
- Vi bedömer att bägge nämnderna tydligare skulle kunna definiera chefers ansvar i budget- respektive uppföljningsprocesser.

2.4 Revisionsfråga 4: Prognossäkerhet

Har nämnderna en god prognossäkerhet?

Iakttagelser

Helårsprognos redovisas två gånger årligen för bägge nämnder- i delårsbokslut per mars och delårsbokslut per augusti. I intervjuer framförs att bägge nämnder arbetat för att förbättra prognoserna i syfte att prognossäkerheter redan tidigt under året ska vara närmare resultatet vid årets slut.

Socialnämnden

I tabell 3 illustreras prognostiserad budgetavvikelse vid delårsboksluten för socialnämnden under åren 2017-2019. För 2017 och 2019 är prognosen relativt träffsäker vid båda delårsboksluten, för dessa år avvek bara prognosen vid delårsbokslut mars med 0,1 respektive 0,8 procentenheter mot faktiskt helårsutfall. För 2018 uppgick denna avvikelse till 2,6 procentenheter.

Tabell 3: Prognostiserad budgetavvikelse socialnämnden vid ekonomiska uppföljningar år 2017-2019 (mnkr).

Prognostiserad budgetavvikelse vid ett urval av ekonomiska uppföljningar samt årets utfall för åren 2017-2019 i mnkr och i % av budget			
	2017	**2018**	**2019**
Delårsbokslut med helårs-prognos per mars	-18,1 (2,9%)	3,1 (0,5%)	-19 (2,6%)
Delårsbokslut med helårs-prognos per augusti	-25,5 (4,1%)	11,2 (1,6%)	-26 (3,5%)
Utfall helår	**-18,9 (3,0%)**	**21 (3,1%)**	**-25 (3,4%)**

Det har enligt intervjuer pågått ett utvecklingsarbete på förvaltningen för att förbättra uppföljningsarbetet bl.a. för en tydligare koppling mellan nyckeltal som nämnden följer och det ekonomiska utfallet. Ett annat förbättringsområde som förvaltningen arbetar med är att enhetscheferna, som gör prognos för sin verksamhet ska känna en större trygghet rörande vad en viss insats innebär i kostnad. Prognossäkerhet i sig uppges dock inte vara förstaprioritet i nuläget eftersom förvaltningen har prioriterat arbetet med att ta fram och verkställa åtgärder för en ekonomi i balans.

Socialnämndens prognos per mars år 2020 uppgick till -25 mnkr och hade per augusti försämrats till -65 mnkr. Detta indikerar att prognosarbetet fortfarande är en utmaning för nämnden även om viss reservation kan lämnas för att verksamhetsåret varit speciellt med tanke på rådande pandemi.

Omsorgsnämnden

I tabell 4 illustreras prognostiserad budgetavvikelse vid delårsboksluten för omsorgsnämnden under åren 2017-2019. I likhet med socialnämnden var prognoser under 2017 och 2019 mer träffsäkra än för år 2018. Avvikelsen mellan prognos vid delårsbokslut mars mot helårsutfall för dessa år var 0,5 procentenheter respektive 0,7 procentenheter medan den var 1,3 procentenheter för år 2018.

Tabell 4: Prognostiserad budgetavvikelse omsorgsnämnden vid ekonomiska uppföljningar år 2017-2019 (mnkr).

Prognostiserad budgetavvikelse vid ett urval av ekonomiska uppföljningar samt årets utfall för åren 2017-2019 i mnkr och i % av budget			
	2017	**2018**	**2019**
Delårsbokslut med helårs-prognos per mars	-13,2 (0,9%)	-4,9 (0,3%)	-50,1 (3,0%)
Delårsbokslut med helårs-prognos per augusti	-5,2 (0,3%)	-14,9 (0,9%)	-70 (4,3%)
Utfall helår	**-5,6 (0,4%)**	**-25 (1,6%)**	**-60 (3,7%)**

Omsorgnämndens prognos per mars år 2020 uppgick till -52 mnkr och hade per augusti förbättrats till -16 mnkr. I likhet med socialnämnden är detta en indikation på att prognosarbetet fortsatt är en utmaning för omsorgsnämnden.

Prognossäkerhet benämns i intervju som ett område som kan förbättras. Omsorgsnämndens budgetföljsamhet uppges i intervju vara i hög grad påverkad utifrån volymförändringar samt i

vissa fall enskilda individer eftersom en enda individ kan omfatta miljonbelopp. Som exempel nämns att en person med personlig assistans alternativt boendeplacering kan kosta från 200 tkr till några miljoner kronor beroende på behov. Enligt intervjuer är prognossäkerheten god i befintliga verksamheter, men svårigheten är att prognostisera volymutveckling över tid. Det framförs i intervju att det under tidigare år har funnits oklarheter avseende vad budgetavvikelser beror på. Uppföljnings- och prognosarbetet uppges dock ha förbättrats avsevärt sedan ny ekonomichef har tillsatts.

Bedömning

Vår bedömning är att revisionsfrågan är ***delvis uppfylld.***

Bedömningen bygger i huvudsak på följande iakttagelser:

- Prognossäkerheten har varit relativt god för bägge nämnder under 2017 och 2019, med en genomsnittlig avvikelse för bägge nämnder med 0,5 procentenheter.
- Prognossäkerhet för år 2018 uppgick till -1,3 procentenheter per mars och till -0,7 procentenheter per augusti för omsorgsnämnden.
- Prognossäkerhet för år 2018 uppgick till -2,6 procentenheter per mars och till -1,5 procentenheter per augusti för socialnämnden.
- För år 2020 har bägge nämnderna haft större förändringar i prognosen per augusti jämfört med prognosen per mars.
- Det finns en medvetenhet rörande brister i prognosarbetet hos både socialnämnden och omsorgsnämnden och bägge nämnder har initierat åtgärder för ett förbättrat prognosarbetet.

2.5 Revisionsfråga 5: Ekonomisk uppföljning

Säkerställer nämnderna en löpande kunskap om ekonomiskt läge?

Iakttagelser

Verksamhetssystemet Hypergene används för budget och uppföljning. Ett kommungemensamt rapportpaket finns tillgängligt i systemet inför varje ekonomisk uppföljning som nämnderna kompletterar med nämndspecifika uppföljningar av nyckeltal etc. Det har framförts att många chefer på socialförvaltningen och omsorgsförvaltningen upplever systemet som komplicerat. Det finns därför, enligt intervjuer, sannolikt ett större behov av stöd från controllers och ekonomichef för redovisning i budget- och uppföljningsarbetet än om systemet hade varit mer användarvänligt. Utöver Hypergene finns specifika uppföljningssystem för vissa verksamheter.

Socialnämnden

Ekonomisk uppföljning till socialnämnden sker samlat vid 10 tillfällen under året:

- Sju ekonomiska månadsuppföljningar
- Två delårsrapport: per mars och per augusti
- Verksamhetsberättelse

I ekonomiska månadsuppföljningar för socialnämnden framgår:

- Ekonomisk analys för nämdens utfall som helhet för perioden.
- På verksamhetsområdesnivå: Utfall för perioden i förhållande till budget, prognos för samma period år 2019, budget för helår, utfall helår för år 2019 samt analys.
- På verksamhetsnivå: Samma uppgifter som ovan.
- För missbruksvård och övrig vård vuxna: Utveckling under år 2020 av antalet vårddygn missbruksvård på HVB i förhållande till år 2019 och 2018 , utveckling under år 2020 av antalet

vårddygn missbruk på stödboende i förhållande till år 2019 och 2018 samt insatskostnad för respektive verksamhet för perioden i förhållande till budget och prognos.

- För barn- och ungdomsvård: Utveckling under år 2020 av antal anmälningar BOU i förhållande till år 2019 och 2018, utveckling under år 2020 av antal öppnade utredningar i förhållande till år 2019 och 2018, utveckling under år 2020 av antal HVB-dygn i förhållande till år 2019 och 2018, utveckling under år 2020 av antal SiS-dygn i förhållande till år 2019 och 2018 samt insatskostnad för respektive verksamhet för perioden i förhållande till budget och prognos.
- För flyktingmottagande: Utveckling under perioden av antal aktuella ungdomar i förhållande till år 2019 och 2018 samt insatskostnad för perioden i förhållande till budget och prognos.

I tillägg till ovanstående redovisas i nämndens delårsrapportering per augusti 2020:

- Prognos för helåret 2020.
- Kort redogörelse för årets pågående investeringar.
- Kort analys av risker och osäkerheter för nämndens ekonomi.
- Uppföljning av nämndens åtgärder inom ramen för kommunfullmäktiges inriktningsmål och uppdrag.
- Nyckeltalsuppföljning för perioden avseende institutionsvård för barn och ungdom: kostnad per vårddygn på insitution (totala kostnader, intäkter exklusive kommunbidrag, nettokostnad, antal vårddygn, nettokostnad per vårddygn), kostnad per vårddygn på externa institutioner (enligt samma variabler som för kostnad per vårddygn på institution).
- Nyckeltalsuppföljning för perioden avseende familjehemsvård för barn och ungdom: kostnad per vårddygn i familjehem (totala kostnader, intäkter exklusive kommunbidrag, nettokostnad, antal vårddygn, nettokostnad per vårddygn).
- Nyckeltalsuppföljning för perioden avseende strukturerad öppenvård barn- och ungdom: kostnad per vårdtagare (totala kostnader, intäkter exklusive kommunbidrag, nettokostnad, antal vårddygn, nettokostnad per vårddygn), kostnad per vårdtagare hos externa utförare (enligt samma variabler som för kostnad per vårdtagare).

Utöver den rapportering i ekonomiska månadsuppföljningar och delårsrapportering framgår av verksamhetsberättelse 2019:

- För missbruksvård och övrig vård vuxna: antalet vårddygn missbrukarvård år 2019 i förhållande till år 2017 och 2018 för HVB-hem och stödboende, antalet vårddygn skyddat boende för åren 2016-2019.
- För barn- och ungdomsvård: antalet nya aktualiseringar, antalet öppnade utredningar samt antalet pågående insatser för åren 2017, 2018 och 2019.
- För barn- och ungdomsvård: antalet personer i HVB, antalet personer i stödboende, antal personer i öppenvård samt antal personer i familjehem för åren 2017, 2018 och 2019.
- För flyktingmottagande (ensamkommande): Utveckling av antalet totala dygn stödboende, HVB och jourhem/familjehem under året.
- Diagram över utveckling sjukskrivning (kort och lång) för åren 2017, 2018 och 2019.
- Diagram utveckling av antalet orosanmälning för barn- och ungdom 0-20 år för åren 2007-2019.
- Diagram över fördelning av aktualiseringar utifrån anmälningslämnare för år 2019 samt diagram över aktualiseringar utifrån orsak.
- Diagram över nettokostnadsavvikelse för individ- och familjeomsorg mellan åren 2008-2018.
- Diagram över nettokostnad barn och ungdom kr/invånare mellan åren 2008-2018 i förhållande till riket och resultatnätverket R9-kommunerna.
- Diagram över nettokostnad missbrukarvård kr/invånare mellan åren 2008-2018 i förhållande till riket och resultatnätverket R9-kommunerna samt likadant diagram för övrig vuxenvård.
- Framtida utmaningar, år 2020 och framåt.
- Uppföljning av internkontrollplan 2019.

I intervju uppges att de ekonomiska uppföljnngarna i nämnden fungerar bättre i dagsläget än tidigare eftersom förvaltningschef och avdelningschefer deltar vid dessa punkter på agendan för att svara på nämndens frågor kring uppföljningen. Varje ekonomisk uppföljning i nämnd föregås av ledningsgruppsmöte med samtliga avdelningschefer, förvaltningschef och ekonomichef under vilket en presentation över det ekonomiska läget för förvaltningen som helhet presenteras. Det framförs i intervju att den ekonomiska uppföljningen delvis kommer revideras till år 2021. Vissa uppföljningsparametrar kommer tas bort och nya inkludersa bl.a. antalet HVB-dygn på enhets- och avdelningsnivå i förhållande till gällande åtgärdsplan (handlingsplan).

Omsorgsnämnden

Ekonomisk uppföljning till omsorgsnämnden sker samlat vid 10 tillfällen under året:

- Sju ekonomiska månadsuppföljningar
- Två delårsrapport: per mars och per augusti
- Verksamhetsberättelse

I ekonomiska månadsuppföljningar 2020 för omsorgsnämnden framgår:

- Prognos för helåret 2020.
- Ekonomisk analys för nämdens utfall som helhet för perioden.
- På verksamhetsområdesnivå: Utfall för perioden i förhållande till budget samt ekonomisk analys.
- Indikatorer kopplat till rådande pandemi, t.ex. utveckling av sjukfrånvaro och kvalificerad övertid.

I tillägg till ovanstående redovisas i nämndens delårsrapportering per augusti 2020:

- Uppföljning av nämndens åtgärder inom ramen för kommunfullmäktiges inriktningsmål och uppdrag.
- Kortare skrivning om årets pågående investeringar.
- Analys av risker och osäkerhet kopplat till nämndens verksamhet och ekonomi.

Utöver den rapportering i ekonomiska månadsuppföljningar och delårsrapportering framgår av verksamhetsberättelse 2019:

- Sammanställning av status för de åtgärder som nämnden arbetat med under året.
- För avdelning ordinärt boende: Diagram över utveckling av intäkter under året i förhållande till personalkostnader för personlig assistans samt medarbetarstatistik per månad i förhållande till år 2018, t.ex. sjukfånvaro assistans i procent och övertid för kvalificerade kostnader för assistans i tusentals kronor.
- För avdelning arbete & bostad: Medarbetarstatistik per månad i förhållande till år 2018, t.ex. sjukfånvaro boende i procent och övertid för kvalificerade kostnader för boende i tusentals kronor.
- För avdelning myndighet: Utfall per månad i förhållande till budget avseende personlig assistans enligt LSS samt samma redovisning för stöd i assistansliknandeform SoL och annat personligt stöd.
- Kvalitetsberättelse september 2018-augusti 2019: Sammanställd av avdelning kvalitet och utveckling med syfte att redovisa hur förvaltningen arbetatt med att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra verksamhetens kvalitet. Rapporten redovisar bl.a. en analys av registrerade synpunkter och klagomål inklusive vidtagna åtgärder, uppdatering av styrdokument samt utvecklingsområden inför det kommande året.
- Fördelning av kostnader 2019 för områdena politik, öppna/förebyggande, SoL och LSS.
- För LSS: total kostnad per år för åren 2014-2018 i jämförelse med de andra kommunerna i R9-nätverket samt netttokostnadsavvikelse mot riket för samma period i jämförelse med övriga kommuner i R9-samarbetet.
- Redogörelse för kommande lagändringar.

Enligt interju upplevs den ekonomiska uppföljningen tydligare och bättre än tidigare efter att den nya ekonomichefen tillsatts.

Bedömning
Vår bedömning är att revisionsfrågan är ***uppfylld.***

Bedömningarna bygger i huvudsak på följande iakttagelser:

- Vår bedömning är att den ekonomiska uppföljningen är tillräcklig i omfattning och frekvens för att socialnämnden och omsorgsnämnden ska få löpande kunskap om det ekonomiska läget inom nämndens verksamhetsområden. Nämnderna har under 2020 erhållit ordinarie ekonomisk uppföljning vid 10 (omsorgsnämnden) respektive 10 (socialnämnden) tillfällen per år med utfall mot budget uppdelat per verksamhet.
- Vi bedömer att socialnämnden i större utsträckning än omsorgsnämnden följer upp verksamheternas nyckeltal med bäring mot ekonomin under året. Omsorgsnämnden får i huvudsak uppföljning av nyckeltal i verksamhetsberättelsen. Uppföljning av nyckeltal rörande t.ex. utveckling av volymer, är viktigt för att illustrera orsaker till redovisade ekonomiska avvikelser.

2.6 Revisionsfråga 6: Åtgärder för ekonomi i balans

Vidtar nämnderna åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?

Iakttagelser
Socialnämnden

Med reservation för att nämnden inte hade beslutat om sitt årsbokslut vid tiden för denna granskning har nämnden haft en negativ avvikelse mot budget som vuxit vid varje ekonomisk uppföljning under år 2020. Vid första prognostillfället per mars 2020 bedöms helårsprognosen för nämndens resultat till -24,8 mnkr. Vid det andra prognostillfället per augusti 2020 har den negativa helårsprognosen vuxit till -64,9 mnkr. Den senaste ekonomiska uppföljningen per november visar ett resultat för perioden med -48,3 mnkr. Däremot anges i redovisningen att resultatet per november hade en positiv avvikelse mot prognos med 12,1 mnkr.

Vi har granskat socialnämndens protokoll för år 2020 och där framgår att följande beslutade åtgärder samt uppföljning av åtgärder för en ekonomi i balans:

- 2020-01-22
  - § 8: Nämnden beslutar att uppdra till förvaltningen att utreda behoven och effekterna av insatserna gällande unga vuxna med missbruk och psykisk ohälsa. Antalet HVB-placeringar har ökat vilket kunde tillskrivas en förändring mot fler yngre personer som är aktuella inom beroendeenheterna. Med yngre avsågs personer 21 - 35 år. Ökningen av antalet stödboendeplaceringar är en trend sedan några år tillbaka och har samband med bostadsbrist och svårigheter för målgruppen på bostadsmarknaden.
- 2020-06-17
  - § 122: Initiativärende och beslut. Uppföljning avseende uppdrag som gavs genom initiativärende 2020-03-25 § 71. Vid uppföljningen beslutar nämnden att förvaltningen ska bistå arbetsmarknadsförvaltningen med stöd i deras fortsatta arbete med Boråsmodellen när behov uppstår.
  - § 123: Nämnden beslutar att uppdra till förvaltningen att analysera avslutsorsak och längd för de HVB-insatser (hem för vård eller boende) för barn och unga som avslutats under första halvåret 2020. Nämnden beslutar även att uppdra till förvaltningen att analysera längd och typ av öppenvårdsinsatser för barn och unga som avslutats under första halvåret 2020. Slutligen beslutar nämnden att förvaltningen ska återkomma till nämnden med en struktur för en sammanhållen redovisning av uppföljningar oavsett huvudman.

- 2020-09-23
  - § 154: I samband med ekonomiskt delårsbokslut per augusti 2020 beslutar nämnden att uppdra till förvaltningen att återkomma med en djupare analys över vad som lett till den stora förändringen i prognosen. Nämnden beslutar även att uppdra till nämndens utskottsberedning att komma med förslag till återrapportering till nämnden utifrån den diskussion som förts i nämnden vid sammanträdet. Slutligen beslutar nämnden att ge förvaltningen i uppdrag att presentera "mellantvång" samt redovisa Ensolutions (konsultföretag) rapport med kostnaden för de fem dyraste placeringarna.
- 2020-10-28
  - § 178: Informationsärende. Uppföljning av uppdrag från nämnd som beslutades 2020-09-23 § 154. Förvaltningen ger en muntlig redovisning av orsaker till underskott och prognosavvikelse för nämnden verksamhetsområden som helhet.
  - § 193: Informationsärende. Uppföljning av uppdrag från nämnd som beslutades 2020-01-22 § 8. Socialnämndens kostnader för placeringar i hem för vård eller boende (HVB) gällande vuxna missbrukare ökade under 2019 i jämförelse med tidigare år. En identifierad orsak till kostnadsökningen är ett ökat behov av placeringar för en yngre målgrupp med allvarligt missbruk och psykisk ohälsa. Förvaltningen presenterar en lägesrapport om behov och insatser för målgruppen unga vuxna med missbruk och psykisk ohälsa.
- 2020-11-26
  - § 208: Uppföljning och nytt beslut med avseende på det uppdrag som beslutades 2020-06-17 § 123. Socialförvaltningen redovisar längd och avslutsorsaker för HVB-placerade unga och längd och typ av öppenvårdsinsatser för barn och unga. Utvecklingen av uppföljningen fortgår och förvaltningen föreslår att motsvarande redovisning görs under våren för de HVB-placeringar som avslutas under hösten 2020, samt uppföljning av längd och typ av öppenvårdsinsatser för barn och unga under samma period. Nämnden beslutar att uppdra till förvaltningen att analysera avslutsorsak och längd för de HVB-insatser för unga som avslutats under perioden 1 oktober till 31 december 2020. Nämnden beslutar även att uppdra till förvaltningen att analysera längd och typ av öppenvårdsinsatser för barn och unga som avslutats under perioden 1 oktober till 31 december 2020.
- 2020-12-17
  - § 235: Informationsärende. Uppföljning av uppdrag från nämnd som beslutades 2020-09-23. Förvaltningen redovisar de senaste årens fem dyraste ärenden. Gemensamt för alla ärenden är funktionshinder i olika grad, psykisk ohälsa i kombination med beteendeproblematik som missbruk och kriminalitet. Många olika typer av insatser har prövats med varierande måluppfyllelse vilket har lett till mer ingripande insatser, till exempel tvångsvård.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att nämnden fattat flera beslut om uppdrag till förvaltningen som har direkt bäring på att nå en ekonomi i balans. Nämnden har även följt upp samtliga beslutade åtgärder vid sammanträden under år 2020. Vid ekonomiska uppföljningar inklusive delårsbokslut kan vi se att förvaltningen vid tre tillfällen under året (samtliga under första halvåret 2020) har redovisat nya åtgärder för en ekonomi i balans.

Det uppges i intervju att inför budget 2020 beslutade nämnden även om avveckling av viss verksamhet utifrån en lista från förvaltningen. Förvaltningen har även fått besök av förvaltningschef från Växjö kommun som har lyckats minska placeringskostnader med 16 mnkr. Detta som ett led i att ändra kulturen på socialförvaltningen enligt intervju.

Inför beslut om budget 2020 tog socialförvaltningen fram åtgärder som under år 2020 skulle beräknades generera besparingar med totalt 33,4 mnkr. De tre största åtgärderna var:

- Effektivare myndighetsutövning – 20,3 mnkr
- Avtal, samordning, samarbete – 7,0 mnkr
- Arbetsmiljö och effektivare arbetssätt – 5,8 mnkr

I delårsbokslut per augusti framgår av redovisning rörande fullmäktiges inriktningsmål en uppföljning av fyra åtgärdsområden som identifierats för en hållbar ekonomi:

- Minska inköpen av inhyrd personal inom den myndighetsutövande barn- och ungdomsvården.
- Genomföra lokalanpassningar i enlighet med antagen bostads- och lokalförsörjningsplan samt genomföra andra förändringar för att effektivisera och optimera användningen av nämndens verksamhetslokaler.
- Utveckla och effektivisera biståndsbedömningen samt uppföljningen av insatser i syfte att öka måluppfyllelsen av beviljade insatser.
- Se över avtal och utveckla samarbetsformer med interna och externa samarbetspartners i syfte att hitta samordningsvinster.

Samtliga åtgärdsområden beskrivs ha status påbörjad. Vid delårsredovisning per augusti framgår att åtgärder för ekonomi i balans som förvaltningen arbetat med under året inte har fått någon större effekt hittills. Det lyfts i intervjuer att totalt 19 handlingsplaner tagits fram per redovisning hur respektive åtgärd tagits fram samt besparingsberäkning. I intervju beskrivs att förvaltningens åtgärdsplan bör behandlas i nämnden mer frekvent än som skett under år 2020.

Av intervjuer framgår att de flesta åtgärder beslutas på tjänstepersonssidan snarare än av nämnden så länge de inte är väldigt omfattande eller av principiell art. Vidare påtalas i intervju att åtgärder för ekonomi i balans primärt åligger förvaltningsdirektör genom delegation men att uppföljning ska ske till nämnd som information. Avstämningar sker mellan ordförande i nämnd och förvaltningsdirektör på regelbunden basis. Det uppges att vid varje kvartal har förvaltningschef resultatdialog med avdelningschef och inför det har avdelningschef barn och ungdom myndighet individuella möten med enhetschefer. Per kvartal har även förvaltningschef enskilda möten med samtliga enhetschefer på avdelning barn och ungdom myndighet. Vi dessa tillfällen redovisar enhetschefer enligt intervju vad de har gjort och vad de behöver göra framöver. Volymökningen på HVB-hem, som har drivit det negativa ekonomiska utfallet, uppges ha varit kraftig under år 2020 och motverkat de åtgärder som införts inför året.

I ekonomiska uppföljningar till nämnden framgår att det är primärt barn- och ungdomsvården som har haft ett negativt ekonomiskt utfall under år 2020. För barn- och ungdomsvården har ett prioriterat områden varit att säkerställa enhetliga beviljade insatser. Ett led i denna utveckling har varit att revidera nämndens delegationsordning vilket har skett under år 2020. Detta har inneburit att delegationsrätt har överförts från mer juniora handläggare till handläggare som arbetat minst fem år. Det framgår av intervjuer att det pågår ett arbete som av förvaltningschef och avdelningschef barn och ungdom avseende hur man ska arbeta mot enhetschefer på avdelningen med ekonomi. Historiskt har enhetschefer varit inblandade i budgetarbetet i väldigt liten utsträckning. Det framgår vidare att en stor andel, c:a en tredjedel, av handläggarna på myndighetssidan, som beviljar åtgärder inte har arbetat som handläggare i mer än ett år vilket beskrivs som en utmaning.

Även vuxenvården har haft ett utmanande ekonomiskt år. Det uppges i intervju att sedan ny förvaltningschef tillträdde under andra halvåret 2020 har handlingsplaner tagits fram för avdelningen. Det framförs dock att utrymmet upplevs begränsat för nedskärningar om lagkrav ska följas. En av de stora åtgärderna som avdelningen arbetat med uppges vara att justera processen för missbruksvård genom att bl.a. gå mot mer vård i hemmet. Den andra stora åtgärden beskrivs i intervju ha varit åtgärder för ett skyddat boende som har gått dåligt ekonomiskt, bl.a. har ny chef utsetts för boendet. Det som påverkat det ekonomiska utfallet negativt under året har enligt intervju främst varit enskilda individer i missbruksvården samt ett skyddat boende med mycket tomplatser. Det framgår att samarbetet med regionen kan bli bättre när det gäller vuxenvård men att det har varit ett svårt år, inte minst för regionen, att utveckla detta på grund av rådande pandemi. Handlingsplanen framåt beskrivs främst omfatta vårdkedjan och boendekedjan. Mer konkret innebär detta att bidra till att individer som bott länge på HBV-

hem och stödboenden kan flytta ut och få en god öppenvård. Det har gjorts beräkningar på möjliga besparingar i vårdkedjan med 1,7 mnkr och i boendekedjan med 1,4 mnkr.

Omsorgsnämnden

Med reservation för att nämnden inte har beslutat om sitt årsbokslut år 2020 vid tiden för denna granskning har nämnden vänt en stor negativ helårsprognos vid delårsbokslut per mars till ett motsvarande överskott mot slutet av året. Vid första prognostillfället per mars 2020 bedöms helårsprognosen för nämndens resultat till -52 mnkr. Vid det andra prognostillfället per augusti 2020 har den negativa helårsprognosen minskattill en helårsprognos motsvarande -16 mnkr. Den senaste ekonomiska uppföljningen per november visar ett resultat för perioden med 13,2 mnkr samt ett överskott med 26,3 mnkr mot prognos.

Även om nämnden går mot ett budgetöverskott för helåret 2020 framgår inte vid protokollgranskning att nämnden under första halvåret, som präglades av ekonomiska underskott, har fattat beslut om åtgärder för en ekonomi i balans. Även i underlag för de ekonomiska månatliga uppföljningarna är redovisade åtgärder få. Vid delårsbokslut per augusti följs åtgärder upp inom ramen för uppföljning av nämndens arbete avseende kommunfullmäktiges beslutade inriktningsmål.

Inför budgetår 2020 tog förvaltningen fram åtgärder (daterade 2020-02-12). Åtgärderna var uppdelade per avdelning och det var avdelning myndighet tätt följd av avdelning socialpsykiatri som skulle effektivisera mest under året, 10 mnkr och 9,5 mnkr respektive. Det anges dock inte vad respektive åtgärd bedömdes spara in för helåret. Dessutom framgår att 27 mnkr av totalt 60 mnkr i effektiviseringskrav inför år 2020 inte fördelats på avdelningarna inför året.

Vid intervju framgår att omsorgsnämnden haft flera ej verkställda beslut för LSS 9 § 9 innan pandemin vilket medförde viten under år 2019. Nämnden har även betalat viten för år 2020. Enhetschef ska vid varje ekonomisk uppföljning med ekonomiskt underskott lämna in åtgärdsplan. Ekonomichef och controllers har varje månad en avstämning med respektive avdelning där diskussion förs kring avvikelser, nyckeltal och åtgärder för ekonomi i balans. I likhet med socialnämnden framförs i intervju att åtgärder för en ekonomi i balans framförallt ligger på tjänstepersoners bord och att det därför generellt inte fattas nämndbeslut rörande åtgärder. Nämndbeslut fattas dock för åtgärder som är väldigt omfattande eller principiella.

Det framgår i intervju att det inte är tydliggjort vilka effekter åtgärderna som har genomförts under året har haft. Rådande pandemi har medfört att en del beslutade insatser inte har kunnat genomföras. Detta innebär att nämnden går in i 2021 med en stor omsorgsskuld enligt intervju. Det finns vissa av de intervjuade som menar att rapportering avseende åtgärder på ett mer detaljerat plan skulle kunna förbättras.

I intervju lyfts att de viktigaste åtgärderna framåt är att förbättra den interna resursmodellen, att minska antalet tomplatser inom socialpsykiatri och att öka antalet gruppbostäder. Dessutom fattade kommunstyrelsen 2021-01-19 § 7 beslut om en sammanslagning mellan omsorgs- och äldreförvaltningen till en vård- och omsorgsförvaltning. Beslutet innebär dock att det politiska ansvaret för den gemensamma förvaltningen är fortsatt delat mellan omsorgsnämnden och äldrenämnden.

Bedömning

Vår bedömning är att revisionsfrågan är ***delvis uppfylld*** för omsorgsnämnden och ***ej uppfylld*** för socialnämnden.

Bedömningen bygger i huvudsak på följande iakttagelser:

- Omsorgsnämnden har vänt en negativ budgetavvikelse per mars 2020 till ett mindre underskott per augusti. Det är dock inte helt tydligt hur stor del av resultatet som påverkats av rådande pandemi respektive beslutade åtgärder.
- Vi har inte kunnat se att omsorgsnämnden fattat beslut om ytterligare åtgärder under första halvåret 2020 då nämnden prognostiserade ett underskott. Av nämndens samlade effektiviseringskrav på 60 mnkr för år 2020 hade 33 mnkr fördelats ut till avdelningarna.
- Socialnämnden har trots ett framtaget åtgärdspaket i början av året haft en ökande negativ budgetavvikelse under år 2020. Socialnämnden har fattat flera beslut om åtgärder samt följt upp dessa under året. Detta har dock endast i begränsad omfattning resulterat i resultatförbättringar.
- För bägge nämnder har det inte i återrapportering av beslutade åtgärder tydligt framgått vilken ekonomisk effekt enskilda åtgärder har inneburit under året.

3. Revisionell bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att omsorgsnämnden ***inte helt*** säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning samt att omsorgsnämnden ***inte helt*** har säkerställt en tillräcklig intern kontroll inom granskningsområdet. Vår sammanfattande bedömning avseende socialnämnden är att nämnden ***inte helt*** säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning samt ***inte helt*** har säkerställt en tillräcklig intern kontroll inom granskningsområdet.

Vi bedömer att bägge nämndernas budget och verksamhetsplan innehåller de väsentliga delarna i enlighet med fullmäktiges direktiv. Vi bedömer att det formella ansvaret avseende budget, verksamhet och personal är reglerat, vilket även de intervjuade bekräftar. Chefers och handläggares beslutsrätt finns tydligt angiven i nämndens delegationsordning. Däremot ser vi ett behov av att i högre utsträckning dokumentera nämndernas interna processer avseende budget och uppföljning. Detta i syfte att tydliggöra ansvar och roller inom nämndernas budget- och uppföljningsprocess.

Vår bedömning är att den ekonomiska uppföljningen i omfattning och frekvens är tillräcklig för att ge nämnderna löpande kunskap om det ekonomiska läget inom nämndernas verksamhetsområde. Förutom det rent ekonomiska utfallet följer nämnderna ett antal nyckeltal för verksamheterna, vi bedömer dock att i syfte att utveckla analys av det ekonomiska utfallet så bör bägge nämnderna i budget och uppföljning tydliggöra budgeterade volymer för åtminstone de mest kostnadspåverkande insatserna.

Prognossäkerheten bedömer vi har varit delvis tillräcklig under perioden 2017-2019, dock med något större avvikelser under år 2018. För år 2020 har bägge nämnderna haft större förändringar i prognosen per augusti jämfört med mars. För omsorgsnämnden har prognosen förbättrats från -52 mnkr per mars till -15 mnkr per augusti. Det är oklart i vilken omfattning detta är hänförligt till pandemin respektive genomförda åtgärder. Av nämndens samlade effektiviseringskrav på 60 mnkr för år 2020 hade endast 33 mnkr fördelats ut till avdelningarna i budgeten för år 2020. Vi har inte kunnat se att omsorgsnämnden fattat beslut om ytterligare åtgärder under första halvåret 2020 trots det prognostiserade underskottet. Socialnämnden har haft en negativ resultatutveckling under året, detta trots att nämnden aktivt tagit flera beslut om åtgärder för en ekonomi i balans. Prognosen per sista mars var -25 mnkr och per augusti var prognosen -65 mnkr. Vår bedömning är att socialnämndens beslutade åtgärder endast i begränsad omfattning har resulterat i resultatförbättringar för år 2020. Vår bedömning är således att ingen av nämnderna har vidtagit tillräckliga åtgärder under år 2020 för att säkerställa en ekonomi i balans.

3.1 Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till omsorgsnämnden och socialnämnden:

- Se över behov av nämndspecifika rutiner och riktlinjer för budget- och uppföljningsprocess, med utgångspunkt i de kommunövergripande riktlinjerna.
- Tydliggör budgeterade volymer/insatser i verksamhetsplan och budget i syfte att förbättra uppföljning och kontroll.
- Översyn av nämndens metodik för prognosarbete.
- Säkerställa att det beslutas om tillräckliga och ändamålsenliga åtgärder för en ekonomi i balans.
- Säkerställa systematisk uppföljning och kontroll avseende beslutade åtgärder.

2021-02-10

Lena Salomon

Uppdragsledare

Kristian Damlin

Projektledare

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

Uppsala kommun

Datum:
2020-02-19

Diarienummer:
KRN-2020-00052

KOMMUNREVISIONEN

Missivskrivelse

Mottagare:

Kommunstyrelsen
Utbildningsnämnden
Arbetsmarknadsnämnden
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av arbetet med att motverka, förhindra och hantera hot och våld mot anställda

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska arbetet med att motverka, förhindra och hantera hot och våld mot anställda i Uppsala kommun samt att översiktligt kartlägga arbetet med att motverka hot och våld mot förtroendevalda. Granskningen har omfattat kommunstyrelsen, arbetsmarknadsnämnden, utbildningsnämnden samt miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Den sammanfattande bedömningen efter genomförd granskning är att kommunstyrelsen, arbetsmarknadsnämnden och utbildningsnämnden bedriver ett **delvis ändamålsenligt** arbete med att förebygga, förhindra och hantera hot och våld mot anställda. Miljö- och hälsoskyddsnämnden bedömer vi bedriver ett **ändamålsenligt** arbete. Vi ser också att kommunstyrelsen arbetar med att motverka hot och våld mot förtroendevalda, men att arbetet kan utvecklas och intensifieras.

Mot bakgrund av de iakttagelser vi gjort inom ramen för granskningen lämnar vi följande rekommendationer till styrelsen respektive nämnderna.

Vi rekommenderar följande till kommunstyrelsen:

- Säkerställ att samtliga händelser rörande hot och våld rapporteras in i avvikelserapporteringssystemet samt att vidtagna åtgärder dokumenteras och därefter klarmarkeras.
- Se över policyn för trygghet och säkerhet så att den är lierad med den handlingsplan som grundar sig på policyn, utifrån arbetsmiljöperspektivet kring hot och våld.
- Undersök ifall den kommunövergripande rutinen för hot och våld bör innefatta sociala medier i högre utsträckning än idag, framförallt i det förebyggande perspektivet.

Postadress: Uppsala kommun, kommunrevisionen, 753 75 Uppsala
Telefon: 018-727 11 32 (Kansli)
E-post: kommunrevisionen@uppsala.se
www.uppsala.se

- Säkerställ att samtliga nämnder tar fram riktlinjer mot hot och våld på verksamhetsnivå utifrån den kommungemensamma rutinen som finns.
- Säkerställ att förtroendevalda i kommunstyrelsen har tillräcklig kunskap om hur de ska agera och vilket stöd de kan förvänta sig i händelse av hot och våld.
- Säkerställ att lokal trygghetsundersökning till förtroendevalda genomförs som planerat enligt framtagna riktlinjer för arbetet med att motverka hot och våld mot förtroendevalda.

Vi rekommenderar följande till utbildningsnämnden och arbetsmarknadsnämnden:

- Säkerställ att samtliga händelser rörande hot och våld rapporteras in i avvikelserapporteringssystemet samt att vidtagna åtgärder dokumenteras och därefter klarmarkeras.
- Säkerställ att anställda har kännedom om rutiner samt tillräcklig kunskap i hur de kan förebygga, förhindra och hantera händelser av hot och våld. Utbildningsnämnden rekommenderas även att arbeta fram riktlinjer mot hot och våld på verksamhetsnivå utifrån den kommungemensamma rutinen som finns.
- Tillse kontinuerliga informationsinsatser avseende vilket stöd som kan ges vid uppkommen situation.

Revisionen begär yttrande, utifrån följande frågeställningar, över revisionens iakttagelser och lämnade rekommendationer från respektive styrelse och nämnd senast 2021-05-31 till kommunrevisionen@uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com

För kommunrevisionen

Per Davidsson, ordförande

Granskning av arbetet med att motverka, förhindra och hantera hot och våld mot anställda

Uppsala kommuns revisorer

Februari 2021

Fredrik Birkeland

Susanna Huber

pwc

Revisionsrapport

Innehållsförteckning

Sammanfattning	**2**
Inledning	**5**
Bakgrund	5
Syfte och revisionsfrågor	5
Revisionskriterier	6
Avgränsning	6
Metod	6
Iakttagelser och bedömningar	**7**
Förekomsten av hot och våld	7
Riskanalyser och riskhantering	12
Säkerhetsrutiner och det förebyggande arbetet	15
Rutiner för att hantera uppkomna situationer och stöd till anställda	19
Arbetet med att motverka hot och våld riktat mot förtroendevalda	23
Revisionell bedömning och rekommendationer	**26**
Revisionell bedömning	26
Bedömningar mot revisionsfrågor	26
Rekommendationer	27
Bilaga - Förteckning över granskad dokumentation	**29**

pwc

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun har PwC fått i uppdrag att granska arbetet med att motverka, förhindra och hantera hot och våld mot anställda i Uppsala kommun samt att översiktligt kartlägga arbetet med att motverka hot och våld mot förtroendevalda. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen, arbetsmarknadsnämnden, utbildningsnämnden samt miljö- och hälsoskyddsnämnden bedriver ett ändamålsenligt arbete med att förebygga, förhindra och hantera hot och våld mot anställda.

Den sammanfattande bedömningen efter genomförd granskning är att kommunstyrelsen, arbetsmarknadsnämnden och utbildningsnämnden **bedriver ett delvis ändamålsenligt** arbete med att förebygga, förhindra och hantera hot och våld mot anställda. Miljö- och hälsoskyddsnämnden bedömer vi **bedriver ett ändamålsenligt** arbete. Vi ser också att kommunstyrelsen arbetar med att motverka hot och våld mot förtroendevalda, men att arbetet kan utvecklas och intensifieras.

Den sammanfattande bedömningen gör vi utifrån bedömningar av revisionsfrågorna som redovisas löpande i rapporten. Bedömningen av miljö- och hälsoskyddsnämndens arbete grundar sig på att vi ser att nämnden har säkerställt att det finns en förvaltningsgemensam arbetsmiljörutin med fokus på hotfulla eller våldsamma situationer och risker, att det finns en plan för systematiskt arbetsmiljöarbete inklusive dokumenterade riskanalyser där risker för hot och våld lyfts fram samt att det finns uppföljningar av arbetsmiljöarbetet. Vi ser också att nämnden säkerställt att det finns ett tillräckligt förebyggande arbete samt att kännedom om rutiner och kunskap i hur situationer ska hanteras är god hos anställda inom förvaltningen.

Nedan redogörs kortfattat för våra huvudsakliga iakttagelser som ligger till grund för bedömningarna av kommunstyrelsens, utbildningsnämndens och arbetsmarknadsnämndens arbete:

- Vi ser att förekomsten av hot och våld följs upp av kommunstyrelse och nämnder inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Uppföljningen sker bland annat genom medarbetarenkät, arbetsmiljöenkät och statistik från avvikelserapporteringssystemet KIA. Uppföljning sker även i skyddskomittér och samverkansgrupper. Tyngdpunkten i de dokumenterade uppföljningarna är sammanställningar av statistik, och de innehåller i lägre grad analyser och förslag till förbättringsarbete/förebyggande åtgärder.
- Vi ser också att kommunen arbetar aktivt med att öka anmälningsbenägenheten, men granskningen indikerar att det fortfarande finns ett mörkertal. Vi noterar att det finns utmaningar vad gäller att säkerställa att åtgärder vidtas och dokumenteras i systemet samt att avvikelserna klarmarkeras i KIA efter att åtgärder vidtagits och dokumenterats.
- Vi ser att det genom styrdokumenten och rutinerna finns en tydlig beskrivning av chefers ansvar för att genomföra systematiska riskbedömningar. Vidare ser vi att kommunstyrelsen säkerställt att det finns stöd och verktyg i genomförandet av riskanalyser, bl.a. genom upprättade rutiner och tillhandahållande av mallar. Vi noterar dock att det i rutinen för hantering av hot och våld anges att chefer ska ge återkoppling och redovisa resultatet av riskbedömning samt åtgärder, men att det inte framgår till eller för vem.
- Av kommunens egen uppföljning av arbetsmiljöarbetet för år 2020 framgår att riskbedömningar, både genom skyddsronder och inför förändringar samt utifrån behov,

genomförs i hög utsträckning. Vi kan se att detta resultat överensstämmer med den bild som ges i intervjuerna.

- Vi ser att det finns relevanta styrdokument relaterade till arbetsmiljöområdet vad gäller hot och våld, även om just den kommunövergripande policyn för trygghet och säkerhet inte specifikt omnämner hot och våld ur ett arbetsmiljöperspektiv. Vi ser positivt på att det i den till säkerhets- och trygghetspolicyn tillhörande handlingsplanen finns mål om att alla nämnder ska implementera den kommunövergripande rutinen för hantering hot och våld genom utbildningsinsatser och informationsspridning samt att alla nämnder ska ta fram riktlinjer för hot och våld på verksamhetsnivå utifrån kommunövergripande rutiner. Det framgår dock inte när detta arbete ska vara genomfört.

- Vi ser också att det inom ekonomiskt bistånd och miljöförvaltningen finns upprättade säkerhetsrutiner och att det finns flertalet exempel på förebyggande åtgärder utifrån genomförda riskanalyser. För grundskolan ser vi att vissa utbildningsinsatser genomförts, medan det för gymnasieskolan finns ett större behov av att arbeta mer proaktivt och förebyggande.

- Enkätresultatet indikerar att det är en relativt stor andel av de anställda som inte upplever att kommunen som arbetsgivare bedriver ett aktivt förebyggande arbete för att motverka att anställda utsätts för hot eller våld. Detta visar sig även i att flera, framförallt inom grundskola och gymnasieskola, uppger att de under de senaste två åren inte fått någon utbildning eller information om hur de ska hantera våldsamma och/eller hotfulla situationer. Utifrån detta ser vi att det är viktigt att samtliga nämnder tar fram riktlinjer mot hot och våld på verksamhetsnivå utifrån den kommungemensamma rutinen som finns, implementerar dessa samt säkerställer att säkerhetsrutiner är kända och att anställda får utbildning eller information i hur de ska agera vid uppkomna situationer. I riktlinjerna och säkerhetsrutinerna bör även hanteringen av sociala medier beaktas i högre utsträckning.

- Slutligen ser vi att det finns upprättade rutiner för hur anställda ska hantera uppkomna situationer samt att det erbjuds stöd till anställda som blivit utsatta för hot eller våld. Vi konstaterar också utifrån kommunens årliga uppföljning av arbetsmiljöarbetet och uppföljningen av kommunstyrelsens internkontrollplan att 85 procent av cheferna uppger att de vet hur de ska agera vid en hot- eller våldssituation. Vår enkätundersökning visar dock att en relativt stor andel av medarbetarna inte känner sig säkra på hur de ska agera vid hotfulla och/eller våldsamma situationer som kan uppkomma i arbetet. Enkätundersökningen visar också att en relativt stor andel av medarbetarna inte upplever att det finns det finns tydliga rutiner för hur man ska agera i hotfulla och/eller våldsamma situationer eller känner till vilket stöd anställda kan få från kommunen som arbetsgivare. Detta indikerar på att det finns ett utbildnings-, informations- och kommunikationsbehov av upprättade rutiner och stöd som Uppsala kommun som arbetsgivare kan erbjuda vid inträffade situationer.

Arbetet med att motverka hot och våld riktat mot förtroendevalda:

- Vad gäller arbetet med att motverka hot och våld riktat mot förtroendevalda ser vi att kommunstyrelsen fastställt riktlinjer för arbetet där roller- och ansvar tydliggörs samt en beskrivning av hur kommunen avser arbeta med frågan. Vi noterar dock att någon lokal trygghetsundersökning bland Uppsala kommuns förtroendevalda inte genomfördes under år 2019, vilket borde ha gjorts enligt riktlinjen. Vi ser däremot positivt på att en ny

lokal trygghetsundersökning är planerad att genomföras till hösten 2021 inför valåret 2022.

- Kommunstyrelsens internkontrollplan omfattar kontrollmoment med koppling till de förtroendevaldas kunskaper om hur de ska agera i hotfulla situationer. Detta har följts upp årligen under perioden 2018-2020. I denna uppföljning uppger var fjärde förtroendevald att de inte vet hur de ska agera vid hotfulla situationer, det bör dock noteras att finns variationer mellan nämnderna. Vad vi kan se har inte någon analys av resultatet genomförts och inte heller några specifika åtgärder kopplat till utfallet av enkäten som skickas ut till förtroendevalda inom ramen för uppföljningen av 2020 års internkontrollplan.
- Utifrån kartläggningen ser vi att kommunstyrelsen kan utveckla och intensifiera arbetet avseende hot och våld riktat mot förtroendevalda i kommunen, exempelvis genom utbildningsinsatser för att därigenom stärka det förebyggande arbetet.

Rekommendationer

Utifrån de iakttagelser och bedömningar vi har gjort i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Säkerställ att samtliga händelser rörande hot och våld rapporteras in i avvikelserapporteringssystemet samt att vidtagna åtgärder dokumenteras och därefter klarmarkeras.
- Se över policyn för trygghet och säkerhet så att den är lierad med den handlingsplan som grundar sig på policyn, utifrån arbetsmiljöperspektivet kring hot och våld.
- Undersök ifall den kommunövergripande rutinen för hot och våld bör innefatta sociala medier i högre utsträckning än idag, framförallt i det förebyggande perspektivet.
- Säkerställ att samtliga nämnder tar fram riktlinjer mot hot och våld på verksamhetsnivå utifrån den kommungemensamma rutinen som finns.
- Säkerställ att förtroendevalda i kommunstyrelsen har tillräcklig kunskap om hur de ska agera och vilket stöd de kan förvänta sig i händelse av hot och våld.
- Säkerställ att lokal trygghetsundersökning till förtroendevalda genomförs som planerat enligt framtagna riktlinjer för arbetet med att motverka hot och våld mot förtroendevalda.

Utifrån de iakttagelser och bedömningar vi har gjort i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer till utbildningsnämnden och arbetsmarknadsnämnden:

- Säkerställ att samtliga händelser rörande hot och våld rapporteras in i avvikelserapporteringssystemet samt att vidtagna åtgärder dokumenteras och därefter klarmarkeras.
- Säkerställ att anställda har kännedom om rutiner samt tillräcklig kunskap i hur de kan förebygga, förhindra och hantera händelser av hot och våld. Utbildningsnämnden rekommenderas även att arbeta fram riktlinjer mot hot och våld på verksamhetsnivå utifrån den kommungemensamma rutinen som finns.
- Tillse kontinuerliga informationsinsatser avseende vilket stöd som kan ges vid uppkommen situation.

Inledning

Bakgrund

Hot och våld, eller risken för att bli utsatt för hot och våld på arbetsplatsen, kan förekomma inom de flesta branscher eller yrken och är ett allvarligt arbetsmiljöproblem. Antalet fall av våld och hot mot personal inom välfärdssektorn har ökat kraftigt de senaste åren i Sverige. Det finns en risk för att hot, hot om våld och våld normaliseras.

Hot, hot om våld eller våld kan riktas mot flera grupper av anställda inom kommunen. Det kan vara riktat mot såväl de som utövar myndighetsutövning, exempelvis bygglovshandläggare, socialsekreterare eller lärare. Det finns exempel på när hot påverkar verksamheten, i januari 2020 tvingades till exempel Uppsala kommun att ställa in en hbtq-utbildning för kommunanställda efter att man fått in ett hot mot verksamheten.

Arbetsgivaren har inom ramen för sitt arbetsgivaransvar skyldighet att förebygga hot och våld. Enligt de grundläggande bestämmelserna i 3 kap. 2 § Arbetsmiljölagen ska arbetsgivaren vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för risken med hot och våld så långt det är möjligt. Arbetet mot hot och våld integreras i det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM) (AFS 2001:1). Vidare gäller Arbetsmiljöverkets föreskrifter om våld och hot i arbetsmiljön, AFS 1993:2, på alla arbetsplatser.

I Uppsala kommun är kommunstyrelsen anställningsmyndighet för personal vid samtliga förvaltningar och ska ha hand om samtliga frågor som rör förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare (32 § i reglemente för kommunstyrelse och övriga nämnder, rev. KF 2020-12-14). I kommunens arbetsgivarstadgar (KF 2014-11-24) tydliggörs att kommunstyrelsen är arbetsgivarorgan, pensions- och lönemyndighet, men att respektive nämnd ansvarar för arbetsgivarpolitik och arbetsmiljöuppgifter utifrån arbetsmiljölagen inom sitt förvaltningsområde. Utifrån kommunallagen har styrelsen ett särskilt ansvar att utöva uppsikt över övriga nämnders verksamhet.

Utifrån en bedömning av väsentlighet och risk har de förtroendevalda revisorerna beslutat att genomföra en fördjupad granskning kring kommunens arbete för att motverka och hantera hot och våld mot anställda.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna[1] bedriver ett ändamålsenligt arbete med att förebygga, förhindra och hantera hot och våld mot anställda. Vidare görs en översiktlig kartläggning av arbetet med att motverka hot och våld mot förtroendevalda.

Revisionsfrågor:

1. Följer styrelsen och nämnderna upp och analyserar förekomsten av hot och våld?
2. Säkerställer styrelsen och nämnderna att risker för hot och våld utreds och dokumenteras genom riskanalyser i verksamheterna?
3. Säkerställer styrelsen och nämnderna att det finns säkerhetsrutiner samt bedrivs aktivt förebyggande arbete för att förhindra och motverka hot och våld mot anställda?

[1] Arbetsmarknadsnämnden (AMN), utbildningsnämnden (UBN) samt miljö- och hälsoskyddsnämnden (MHN).

4. Säkerställer styrelsen och nämnderna att det finns tydliga rutiner för hur anställda ska hantera uppkomna situationer samt att det erbjuds stöd till anställda som blivit utsatta för hot eller våld?

Revisionskriterier

Revisionskriterierna utgörs av:

- Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §
- Arbetsmiljölagen (1977:1160)
- Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2001:1 samt 1993:2)
- Lokala styrande dokument inom området

Avgränsning

Revisionsobjekt är kommunstyrelsen, arbetsmarknadsnämnden, utbildningsnämnden samt miljö- och hälsoskyddsnämnden. Granskningen omfattar anställda inom grundskola, gymnasieskola, ekonomiskt bistånd samt miljöförvaltningen (livsmedelskontroll och tillståndsenheten). En översiktlig kartläggning görs av arbetet med att motverka hot och våld mot förtroendevalda.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av styrdokument, rutiner och anmälningsstatistik från kommunens avvikelserapporteringssystem. Förteckning över granskad dokumentation finns i bilaga. Vi har inom ramen för granskningen även tagit del av till Arbetsmiljöverket inrapporterade tillbud och olyckor kopplat till hot och våld för under åren 2015-2020.

Vidare har en enkät skickats ut till ett slumpmässigt urval av anställda inom grundskola och gymnasieskola (utbildningsförvaltningen) samt till samtliga inom ekonomiskt bistånd (arbetsmarknadsförvaltningen) och livsmedelskontroll och tillståndsenheten (miljöförvaltningen). Totalt skickades enkäten ut till 1 411 anställda. Svarsfrekvensen i enkäten uppgick till 41 procent. En påminnelse skickades ut. Trots att svarsfrekvensen är relativt låg ser vi att enkätresultatet ger värdefull information och är relevant att använda som revisionsbevis utifrån att urvalet var slumpmässigt eller omfattade hela populationen för de olika verksamheterna. Vi ser att det är viktigt att samtliga medarbetare känner till gällande rutiner inom området. Enkätresultatet tillsammans med intervjuer och dokumentstudier ger oss en helhetsbild som den revisionella bedömningen grundar sig på.

Slutligen har intervjuer genomförts med följande funktioner:

- HR-direktör och två arbetsmilöspecialister inom HR-staben
- Säkerhetschef
- Chef för kommunal grundskola områdeschef inom grundskola, två rektorer och HR-partner
- Chef för kommunal gymnasieskola, rektor för gymnasiesärskola och HR-partner
- Avdelningschef ekonomiskt bistånd, enhetschef administration och service samt HR-partner
- Miljödirektör, avdelningschef för livsmedels- och tillståndsenheten samt HR-chef

De intervjuade har haft möjlighet att sakgranska innehållet i rapporten.

Inom ramen för granskningen har även ett samtal genomförts med fackliga företrädare för att få ett arbetstagarperspektiv på revisionsfrågorna.

Iakttagelser och bedömningar

Förekomsten av hot och våld

Följer styrelse och nämnder upp och analyserar förekomsten av hot och våld?

Iakttagelser

Förekomsten av hot och våld i Uppsala kommun

Samtliga arbetsgivare i Sverige är enligt arbetsmiljölagen (3 kap § 3) skyldiga att anmäla allvarliga olyckor och tillbud till Arbetsmiljöverket. Samtliga incidenter (både allvarliga och mindre allvarliga) ska anmälas i kommunens system för incident- och avvikelserapportering KIA.[2] I Uppsala kommun finns en särskild rutin för hantering av hot och våld.[3] Syftet med rutinen är bland annat att säkerställa att alla tillbud och skador utreds och dokumenteras i systemet KIA. Rutinen beskriver hur anmälningsgången är i KIA samt till Arbetsmiljöverket, för tillbud, arbetsskador och allvarliga tillbud/arbetsskador. Det tydliggörs att allvarliga arbetsskador och tillbud ska anmälas till Arbetsmiljöverket utan dröjsmål. Vi noterar att rutinen inte definierar begreppen *arbetsskada, allvarlig arbetsskada* respektive *tillbud*.

Inom ramen för granskningen har vi gjort en genomgång av de anmälningar som Uppsala kommun lämnat till Arbetsmiljöverket under perioden 2015-2020 (tom oktober). Totalt har 252 anmälningar enligt 3 kap 3a § arbetsmiljölagen (allvarliga olyckor och tillbud) inkommit under perioden. Av dessa anmälningar kan 98 st, dvs 39 procent, kopplas till hot eller våld på arbetsplatsen. I snitt lämnas ca 16 anmälningar varje år, och något fler anmälningar rör våld än hot (se tabell nedan). Under år 2020 (jan-okt) var det nio anmälningar om hot och fem om våld.

Antal anmälningar till Arbetsmiljöverket kopplade till hot och våld							
	2015	2016	2017	2018	2019	-okt 2020	Totalt
Hot	11	8	5	5	7	9	45
Våld	6	11	8	16	7	5	53

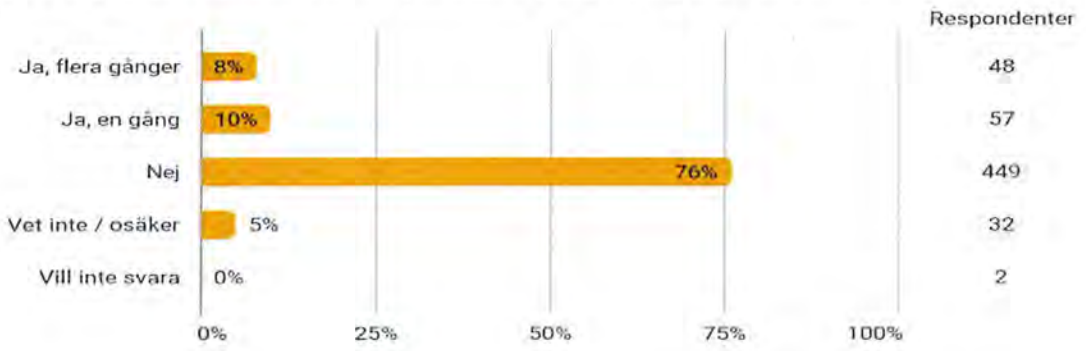
Inom Uppsala kommun används systemet KIA för incident- och avvikelserapportering. Av statistik vi fått del av framgår att det under år 2020 (jan-nov) rapporterades 1 293 händelser där medarbetare utsatts för hot eller våld. För helåret 2019 uppgick antalet till 1 264 stycken händelser.

I enkäten vi skickat ut till anställda inom kommunen ställde vi frågor om ifall den anställde blivit utsatt för hot respektive våld i sin yrkesutövning under det senaste året. Av respondenterna svarar 18 procent att de blivit utsatta för hot i sin yrkesutövning under denna period.

[2] KIA står för *kommunernas informationssystem om arbetsmiljö*. Det är ett webbaserat informationssystem som chefer och medarbetare i kommuner kan använda för att rapportera in avvikelser, olycksfall och tillbud.

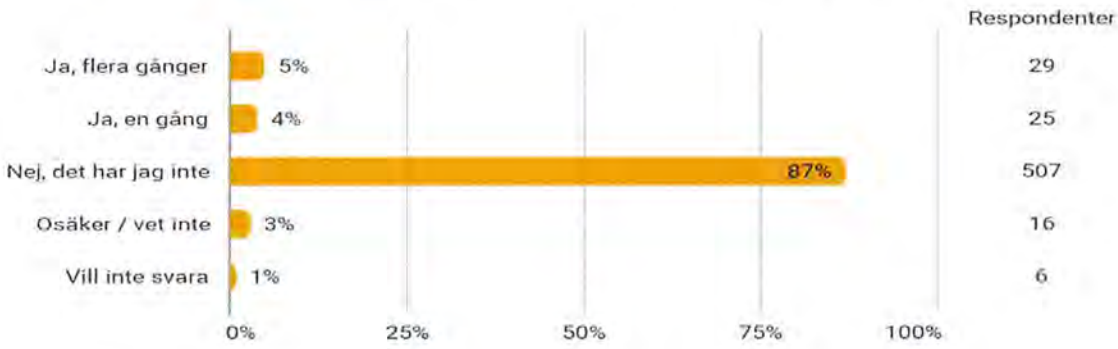
[3] Rutin för hantering av hot och våld, kommunledningskontoret 2018-03-28

Diagram 1. Jag har blivit utsatt för hot i min yrkesutövning någon gång under de senaste 12 månaderna



Vidare var det nio procent av respondenterna som uppgav att de blivit utsatta för våld under senaste året.

Diagram 2: Jag har blivit utsatt för våld i min yrkesutövning någon gång under de senaste 12 månaderna



Vid intervjuer med företrädare framkommer att hot och våld förekommer i varierande utsträckning. Inom grundskolan uppges att hot elever emellan förekommer relativt ofta, men att det även finns situationer där våld vid bråk mellan elever förekommer där skolpersonal behöver gå emellan. I dessa situationer riskerar anställda att bli utsatta för våld när de ingriper. Hot, och framförallt våld riktat mot lärare, rektor och annan skolpersonal, uppges vara ovanligare även om det förekommer. Substansen i hoten varierar och kan komma från både elever på skolan, unga som inte går på skolan samt från föräldrar och andra anhöriga. Det finns även exempel på där drev har startats på sociala medier där personer som inte har någon anknytning till skolan eller till Uppsala kommun deltar. Grundsärskolan uppges ha en särskild problematik vad gäller hot och våld utifrån sin målgrupp, där de hot och det våld som förekommer inte har ett ont uppsåt utan kan vara ett resultat av att en elev inte känner sig förstådd genom sin kommunikation eller att eleven har svårt med impulskontroll.

Även inom gymnasieverksamheten uppges att de flesta avvikelser sker inom gymnasiesärskolan där det exempelvis kan vara kopplat till utåtagerande elever med nedsatt förmåga att kommunicera. Inom grund- och gymnasiesärskolan finns en risk för ökad acceptans- och toleransnivån i relation till de andra skolformerna, men de intervjuade framhåller att det inom såväl grund- och gymnasiesärskolan sker ett aktivt arbete med att rapportera in alla avvikelser.

Intervjuade inom både grund- och gymnasieskola upplever dock inte att hot och våld har blivit mer vanligt förekommande, men att varje situation som uppstår ska tas på allvar och hanteras. Under intervjuerna diskuterades också att det kan bli en krock mellan skollagen som ger alla

elever rätt till undervisning på lika villkor, och arbetsmiljölagen som ska garantera personal och elever rätt till en säker arbetsmiljö. Det handlar dock i slutändan om avvägningar som skolledare får ta ställning till. Även i enkätsvaren lyftes detta perspektiv fram.

Företrädare för ekonomiskt bistånd uppger att deras verksamhet traditionellt sett har en vana av att behöva möta och hantera hot, hot om våld och våldsamma situationer som kan uppstå i samband med exempelvis klientmöten. Det kan vara klienter som är missnöjda med handläggningen eller det beslut om ekonomiskt bistånd som lämnas. De intervjuade framhåller dock att det är sällan som hot eller hot om våld bedöms ha mycket substans, utan att det ofta handlar om att en klient agerar i affekt när denne blir upprörd. Intervjuade beskriver att det inom enheten bedrivits ett strukturerat arbete med att öka anmälningsbenägenheten i avvikelserapporteringssystemet KIA, men även med att öka antalet polisanmälningar vid inträffade situationer. Trots detta uppges antalet tillbud halverats under 2020 jämfört med 2019, vilket kan vara ett resultatet av det förebyggande arbete som bedrivits inom ekonomiskt bistånd (se mer i avsnitt om *Säkerhetsrutiner och det förebyggande arbetet*).

Intervjuade vid livsmedelskontroll och tillsynsenheten vid miljöförvaltningen uppger att hot- och våldssituationer är ovanligt. På senare år har det inte förekommit några allvarliga händelser. Mellan år 2017 och 2020 har endast fem avvikelser rapporterats i KIA.

Kommunstyrelsen
Kommunstyrelsen I Uppsala kommun stödjer och kompletterar kommunfullmäktiges styrning inom arbetsmiljöområdet med mer detaljerade målsättningar och styrande dokument. Kommunstyrelsen formulerar bland annat ett nämndgemensamt mål inom arbetsmiljöområdet som går till alla nämnder och bolagsstyrelser. Målet följs upp och revideras vid behov. En del i uppföljningen av målet består i att styrelsen regelbundet ska följa upp arbetsskador på kommunövergripande nivå. Detta följs upp i delårsbokslut samt i årsredovisning.

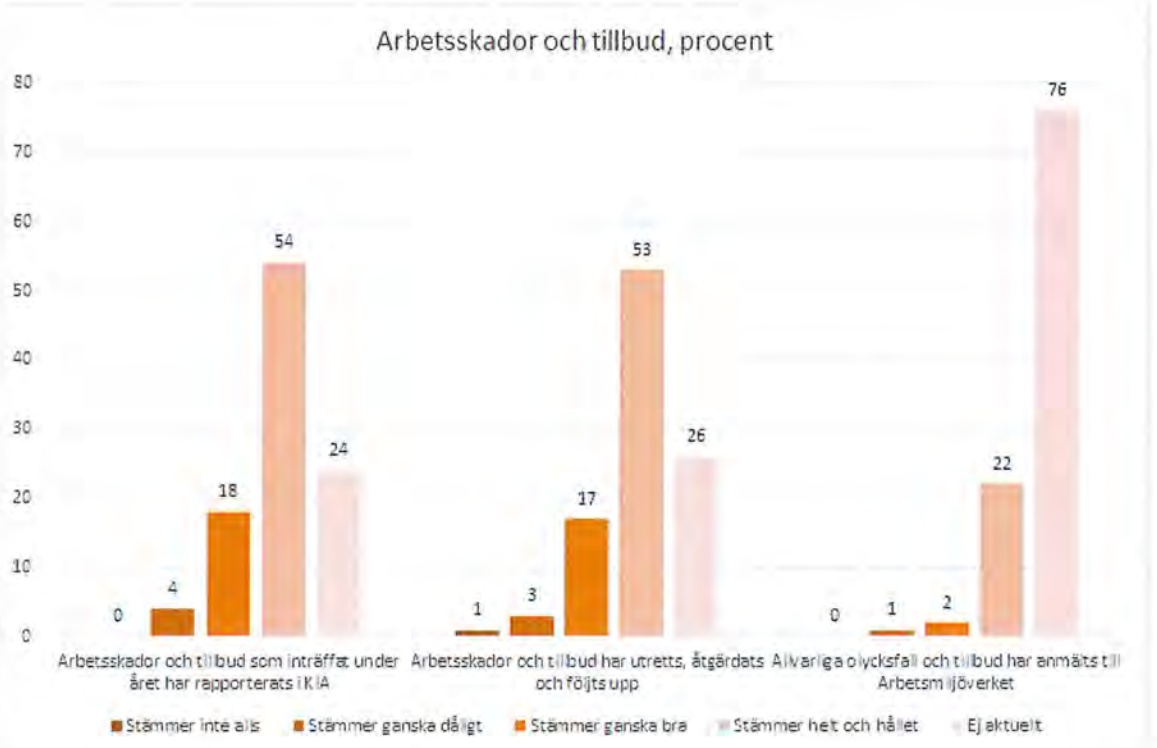
I kommunens årshjul för det systematiska arbetsmiljöarbetet anges att olyckor, skador och tillbud ska följas upp via KIA regelbundet, exempelvis en gång per månad. Minst en gång per år ska uppföljning ske genom:

- enkäten "*Årlig uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet*"
- skyddsrond för fysisk arbetsmiljö
- skyddsrond för organisatorisk och social arbetsmiljö (medarbetarenkät)
- att följa upp olyckor, skador och tillbud för hela senaste året
- att följa upp vad företagshälsovården anlitas till
- uppföljning av handlingsplaner och mål kopplade till arbetsmiljö.

Uppföljning på kommunövergripande nivå görs i huvudsak genom årliga sammanställningar av arbetsmiljöenkät och medarbetarundersökning samt ett särskilt årsbokslut över arbetsmiljön. Delar av dessa dokument ligger till grund för rapporteringen till kommunstyrelsen genom delårs- och årsbokslut.

Arbetsmiljöenkäten utgörs av en sammanställning av en enkät som chefer och skyddsombud i kommun besvarar. Svarsfrekvensen för år 2020 var 70 procent. Vi noterar särskilt att uppföljningen omfattar en fråga om rapportering och utredning av arbetsskador, tillbud och olycksfall, i KIA och till Arbetsmiljöverket. Enkäten tyder på att de allra flesta arbetsskador och tillbud anmäls. Enbart 3-4 procent har svarat "instämmer inte alls" eller "instämmer ganska dåligt" på frågorna om ifall skador, olycksfall och tillbud har utretts och följts upp samt rapporterats i KIA och till arbetsmiljöverket.

Diagram 3: Resultat från kommunens sammanställning av arbetsmiljöenkät 2020



Den övergripande uppföljningen av medarbetarundersökningen utgörs av en sammanställning av kommunens resultat. I sammanställningen bryts kommunens resultat ner och jämförts utifrån kön och anställda med/utan chefsansvar. Svarsfrekvensen för 2020 års undersökning uppgick till 80 procent. Vi noterar i uppföljningen för år 2020 att 79 procent av respondenterna uppgav att det senaste året varit fritt från hot och våld. Medarbetarundersökningen rapporteras normalt sett av HR-direktör till kommunstyrelsen under våren. Under år 2020 uteblev dock rapporteringen på grund av rådande pandemi.

Rapporteringen av båda enkäterna är i huvudsak statistiska sammanställningar och innehåller i liten utsträckning förklarande analyser eller förslag till förbättringsåtgärder.

I årsbokslutet över arbetsmiljö (2019)[4] sammanställs KIA-statistik på övergripande nivå. Rapporten skiljer på *inrapporterade* ärenden och *klarmarkerade* ärenden. Andelen klarmarkerade ärenden uppgick 2019 till 59 procent. Det framgår i årsbokslutet över arbetsmiljön att förvaltningarna överlag använder KIA i högre utsträckning än tidigare för inrapportering men det bedöms fortfarande finnas ett mörkertal. Det uppges också finnas ett behov av att säkerställa att ärenden i högre grad avslutas och klarmarkeras i systemet. Vid intervjuer framkommer att chefer vid regelbundna så kallade "supportstugor" erbjuds stöd från centrala HR-funktioner med att rapportera in och åtgärda KIA-ärenden. Vid intervjuer uppges även att centrala HR-funktioner regelbundet ser över öppna ärenden i KIA och kontaktar chefer som har många öppna ärenden för att höra om de behöver hjälp med att komma vidare. En brist i systemet uppges vara att systemet inte skickar ut påminnelser om öppna ärenden. Av intervjuer framgår också att åtgärder vidtas, men att de inte alltid dokumenteras i systemet och därmed inte heller klarmarkeras. Vi

[4] Arbetsmiljö - årsredovisning 2019, Kommunledningskontoret 2020

noterar att KIA-anmälningar även följs upp i samverkansgrupperna med de fackliga representanterna.

I den enkät vi skickat ut till anställda inom kommunen ställde vi frågan om den senaste inträffade hot- eller våldshändelse rapporterades in i KIA. Av respondenter som utsatts för hot svarade 33 procent att den senaste händelse rapporterades i KIA. Bland dem som utsatts för våld svarade 42 procent att händelse rapporterats i KIA. Flera respondenter uppgav i fritextsvar att de inte hinner göra KIA-rapporter varje gång det inträffar en händelse/avvikelse.

Nämnderna

I kommunens riktlinjer för arbetsmiljö[5] fastställs att varje nämnd i samband med uppföljning av verksamhetsplaner även ska följa upp det systematiska arbetsmiljöarbetet. I kommunens arbetsfördelning[6] tydliggörs chefers ansvar för att följa upp arbetsmiljöarbetet och rapportera uppåt i organisationen. Vi noterar särskilt att förvaltningsdirektör ska säkerställa att en sammanställning görs av olyckor och tillbud, inklusive de som rör hot och våld.

Vi noterar att samtliga granskade nämnder följer upp det systematiska arbetsmiljöarbetet genom arbetsmiljöenkäten. I övrigt varierar utformningen av uppföljningen något.

Inom utbildningsförvaltningen genomförs, förutom arbetsmiljöenkäten, en arbetsmiljöanalys. Analysen behandlas i förvaltningens ledningsgrupp och skyddskommitté och rapporteras därefter till nämnden. I analysen följs statistik från KIA upp och analyseras. Här noterar vi särskilt att under de tre senaste läsåren har hot och våld varit den absolut vanligaste orsaken till rapportering i KIA för samtliga skolformer. Antalet klarmarkerade ärenden i KIA anges ha minskat över tid och det lägsta utfallet var under läsåret 2019/2020. Anledningen uppges vara att pågående pandemi tagit upp de anställdas tid och fokus.

Hos arbetsmarknadsnämnden noterar vi att avdelningschef för ekonomiskt bistånd fastställt en handlingsplan mot hot och våld.[7] Handlingsplanen tydliggör att alla händelser och tillbud kopplade till hot och våld ska dokumenteras i KIA. Här framgår att statistik över rapporteringarna i KIA sammanställs varje år som en del av det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har i sin verksamhetsplan fastställt ett mål att utveckla och följa upp det systematiska arbetsmiljöarbetet. En del i detta är att följa upp medarbetarundersökningen och olycks- och tillbudsstatistik genom KIA.

Vid intervjuer uppges att förvaltningarnas skyddskommittéer följer upp KIA-anmälningar varje kvartal. Kommunens arbetsmiljöspecialister är behjälpliga med att analysera statistiken. Ett arbete har bedrivits tillsammans med fackliga representanter att öka andelen avvikelser som anmäls. Intervjuade uppger att fler och fler chefer och medarbetare tenderar att rapportera avvikelser, men att det troligtvis fortfarande finns ett mörkertal.

Bedömning

Vi bedömer att revisionsfrågan avseende om styrelsen och nämnderna följer upp och analyserar förekomsten av hot och våld som **delvis uppfylld** för kommunstyrelsen, utbildningsnämnden, arbetsmarknadsnämnden samt ***uppfylld*** för miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Bedömningen baseras på att förekomsten av hot och våld följs upp av kommunstyrelse och nämnder inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Uppföljningen sker bland annat

[5] Riktlinjer för hälsofrämjande arbetsmiljö i Uppsala kommun, kommunstyrelsen 2015-05-06

[6] Riktlinje för fördelning av arbetsmiljöuppgifter, kommunstyrelsen 2015-02-04, samt tillhörande principer fastställda av kommunledning

[7] Handlingsplan mot hot och våld, avdelningschef ekonomiskt bistånd, 2020-05-11

genom medarbetarenkät, arbetsmiljöenkät och statistik från avvikelserapporteringssystemet KIA. Uppföljning sker även i skyddskomittér och samverkansgrupper. Tyngdpunkten i de dokumenterade uppföljningarna är sammanställningar av statistik, och de innehåller i lägre grad analyser och förslag till förbättringsarbete/förebyggande åtgärder.

Vi ser också att kommunen arbetar aktivt med att öka anmälningsbenägenheten, men granskningen indikerar att det fortfarande finns ett mörkertal. Vi noterar att det finns utmaningar vad gäller att säkerställa att åtgärder vidtas och dokumenteras i systemet samt att klarmarkera avvikelser i KIA efter att åtgärder vidtagits och dokumenterats.

Riskanalyser och riskhantering

Säkerställer styrelse och nämnder att risker för hot och våld utreds och dokumenteras genom riskanalyser i verksamheterna?

Iakttagelser

Styrdokument och rutinbeskrivningar

I kommunstyrelsens riktlinje för arbetsmiljö och tillhörande ansvarsfördelning för arbetsmiljöuppgifter beskrivs kortfattat att riskbedömningar är en viktig del i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

I ansvarsfördelningen beskrivs chefers ansvar för riskbedömningar. Det beskrivs att enhetschefer löpande ska genomföra riskbedömningar, skyddsronder, medarbetarsamtal och årliga uppföljningar. Det beskrivs i vilka situationer riskbedömningar ska genomföras och att risker ska åtgärdas eller föras in i en handlingsplan. Avdelningschefer och förvaltningschefer har ett särskilt ansvar att följa upp att riskbedömningar av verksamheten görs, både kontinuerligt men även inför förändringar och vid plötsliga händelser som kan leda till ohälsa eller olycksfall. Ansvarsfördelningen hänvisar till att riskbedömningar ska göras i enlighet med det kommunövergripande årshjulet för det systematiska arbetsmiljöarbetet. I årshjulet anges att riskbedömningar ska göras vid behov inför förändringar eller efter plötsliga händelser.

Som tidigare nämnts finns en kommunövergripande rutin för hantering av hot och våld. Rutinen syftar bland annat till att säkerställa att 1) det dagliga arbetet bedrivs så att riskerna för hot och våld så långt som möjligt förebyggs, och 2) att arbetsgivaren utreder riskerna för hot och våld, vidtar de åtgärder som behövs och följer upp dessa åtgärder. I rutinen noterar vi särskilt:

- Chefer ska tillsammans med skyddsombud och medarbetare undersöka och bedöma risker för att hot- eller våldssituation kan uppstå.
- Chefer ska även se till att eventuella risker för hot och våld i verksamheten undersöks löpande och att åtgärder vidtas.
- Chefer ska ge återkoppling och redovisa resultatet av riskbedömning samt åtgärder. Det framgår dock inte till eller för vem.

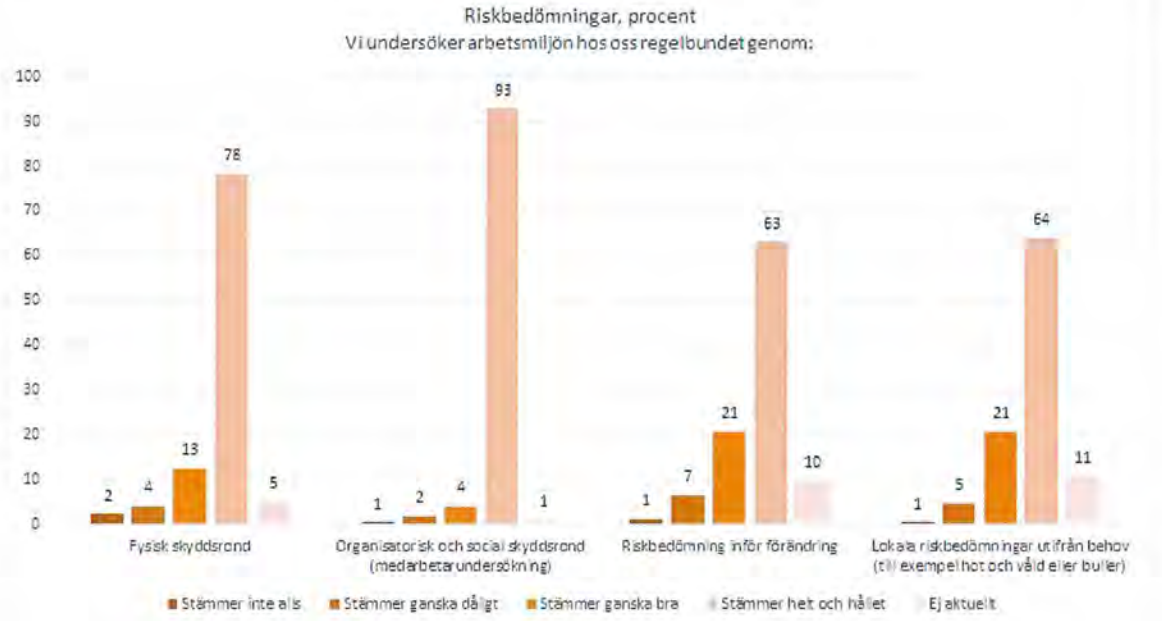
Rutinen för hot och våld hänvisar även till relaterade dokument som finns att använda som stöd. Ett av dessa relaterade dokument är en rutin för riskbedömning, som beskriver hur och när en riskbedömning ska göras. Till denna rutin finns mallar och checklistor att använda som stöd för att genomföra riskbedömningar. Vid intervjuer med centrala HR-funktioner framkommer att man inom kommunen utgår från Arbetsmiljöverkets checklista för hot och våld för att kartlägga risker.

Kommunövergripande

På kommunövergripande nivå betraktas totalresultatet för medarbetarundersökningen samt årlig uppföljning av arbetsmiljöarbetet som riskbedömningar. Dessa utgör, tillsammans med kommunens *årsbokslut för arbetsmiljö*, underlag för kommunens övergripande arbetsmiljömål. Arbetsmiljömålet, med tillhörande uppdrag, är att betrakta som kommunens handlingsplan för arbetsmiljöarbetet.

I kommunens egen uppföljning av arbetsmiljöarbetet för år 2020 finns en fråga om riskbedömning (se diagram 4). Av uppföljningen framgår att majoriteten av verksamheterna genomför skyddsronder, både fysisk och organisatorisk/social. Även riskbedömningar inför förändring och utifrån behov genomförs i hög utsträckning. Dock är det mellan 2 och 8 procent av respondenterna som antingen svarar "stämmer inte alls" eller "stämmer ganska dåligt" på frågorna ifall de olika typerna av riskbedömningar genomförs

Diagram 4: Ur kommunens medarbetarundersökning år 2020



I flera av intervjuerna lyfts skyddsronder, skyddsombud och skyddskommittér[8] fram som viktiga delar i kommunens arbete med riskanalyser och riskbedömningar kopplat till hot, hot om våld och våld riktat mot anställda utifrån ett arbetsmiljöperspektiv..

Utbildningsförvaltningen - grundskola och gymnasieskola (inklusive särskola)

Utbildningsnämndens handlingsplan för arbetsmiljöarbetet utgörs av verksamhetsplanen och som underlag till denna ligger bland annat medarbetarundersökning och årlig uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet, vilka betraktas som riskbedömningar av de intervjuade.

Vid intervjuer med representanter från grundskolan uppges att riskbedömningar görs på flera olika sätt, exempelvis genom skyddsronder eller inför förändringar inom verksamheterna. Riskbedömningar görs även vid behov kopplat till enskilda händelser eller enskilda elever som exempelvis uppvisar utåtagerande beteenden. De intervjuade upplever att det finns en

[8] En skyddskommitté är ett organ bestående av av personer från både arbetsgivar- och arbetstagarsidan som samråder om arbetsmiljön.

systematik i riskanalysarbetet på såväl enhets- som verksamhetsnivå. Vår granskning kan dock inte styrka att riskanalyser aggregeras till en förvaltningsövergripande riskanalys för arbetsmiljöarbetet.

Vid intervjuer med representanter från gymnasieskolan uppges att de arbetar aktivt med olika typer av riskanalyser men att det inte har genomförts någon som specifikt omfattar hot och våld. Att utveckla det förebyggande arbetet mot hot och våld uppges vara ett förbättringsområde, vilket då kräver systematiska riskanalyser. Av intervjuer framkommer att gymnasiesärskolan i högre utsträckning arbetar med elev-/individspecifika riskanalyser utifrån sin målgrupps behov och förutsättningar.

Arbetsmarknadsförvaltningen - ekonomiskt bistånd
Som nämnts ovan har ekonomiskt bistånd tagit fram en handlingsplan mot hot och våld. I denna identifieras situationer som medför ökade risker för hot och våld. Ensamarbete är en situation som diskuteras och handlingsplanen beskriver hur anställda ska undvika ensamarbete eller agera när ensamarbete är nödvändigt.

I handlingsplanen noterar vi även att handläggare ska göra riskbedömning inför besök. Vid minsta föraning om att besöket kan bli hotfullt eller våldsamt ska besöket planeras tillsammans med närmaste chef.

Vid intervjuer uppges att riskanalyser inom ekonomiskt bistånd sker genom skyddsronder inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Riskbedömningar genomförs även vid förändringar i verksamheterna på den organisatoriska nivå som är aktuell.

Miljöförvaltningen - livsmedelskontroll och tillståndsenheten
Vid intervjuer uppges att fördjupade riskanalyser genomfördes vid miljöförvaltningens olika avdelningar under år 2019. Riskanalyserna låg sedan till grund för en förvaltningsgemensam rutin för att förebygga arbetsmiljörisker.[9] Rutinen omfattar verksamhetsspecifika arbetsmiljörisker med fokus på hotfulla eller våldsamma situationer och risker vid fältarbete.

Förvaltningen har även, utifrån kommunens övergripande årshjul för arbetsmiljöarbetet, tagit fram en årsplan för det systematiska arbetsmiljöarbetet inom miljöförvaltningen. I årsplanen har förts in de riskanalyser som ska genomföras inför större, väntade förändringar av verksamheten.

Vid intervjuer beskrivs även att ett förebyggande arbete pågått under år 2020 med anledning av covid-19-pandemin och de uppdrag gällande tillsyn av trängsel på restauranger, kaféer och andra serveringar som livsmedelskontrollen tilldelats. Enheten gjorde en riskbedömning inför det nya uppdraget och vidtog åtgärder för att minimera riskerna, bland annat att följa upprättad arbetsmiljörutin/hot- och våldsplan samt att använda larm vid kvälls- och nattillsyn eller att genomföra tillsyn tillsammans med polis.

Bedömning
Vi bedömer att revisionsfrågan avseende om styrelsen och nämnderna säkerställer att risker för hot och våld utreds och dokumenteras genom riskanalyser i verksamheterna är ***uppfylld.***

Vi ser att det genom styrdokumenten och rutinerna finns en tydlig beskrivning av chefers ansvar för att genomföra systematiska riskbedömningar. Vidare ser vi att kommunstyrelsen säkerställt att det finns stöd och verktyg i genomförandet av riskanalyser, bl.a. genom upprättade rutiner och tillhandahållande av mallar. Vi noterar dock att det i rutinen för hantering av hot och våld anges

[9] Förebygga arbetsmiljörisker på miljöförvaltningen, förvaltningsdirektör 2020-06-02.

att chefer ska ge återkoppling och redovisa resultatet av riskbedömning samt åtgärder, men att det inte framgår till eller för vem.

Av kommunens egen uppföljning av arbetsmiljöarbetet för år 2020 framgår att riskbedömningar, både genom skyddsronder och inför förändringar samt utifrån behov, genomförs i hög utsträckning. Vi kan se att detta resultat överensstämmer med den bild som ges i intervjuerna.

Miljöförvaltningen har upprättat en förvaltningsövergripande riskanalys över arbetsmiljön. Verksamheten för ekonomiskt bistånd har upprättat en aktuell handlingsplan utifrån genomförda riskanalyser och riskbedömningar. Grund- och gymnasieskolan, inklusive särskolan, är betydligt större verksamheter där riskanalysarbetet i högre utsträckning sker på enhetsnivå snarare än verksamhets- eller förvaltningsnivå. Vi ser att riskanalysarbetet för grund- och gymnasieskolan skulle kunna utvecklas ytterligare genom att risker på enhetsnivå aggregeras till en verksamhets- eller förvaltningsövergripande riskanalys som kan ligga till grund för en gemensam handlingsplan (förebyggande arbete). Vi menar att ett proaktivt riskanalysarbete är grunden för ett effektivt förebyggande arbete för att förhindra och motverka hot och våld mot anställda.

Säkerhetsrutiner och det förebyggande arbetet

Säkerställer styrelse och nämnder att det finns säkerhetsrutiner samt bedrivs aktivt förebyggande arbete för att förhindra och motverka hot och våld mot anställda?

Iakttagelser

Kommunövergripande styrdokument och rutiner

I Uppsala kommun finns en fastställd policy för trygghet och säkerhet.[10] Policyns syfte beskrivs som att den ska skapa en enhetlig och sammanhängande styrning för kommunens trygghets- och säkerhetsarbete. Vi noterar att policyn inte nämner begreppen hot och våld, förutom i samband med våld i nära relationer och våldsbejakande extremism.

Utöver policyn finns en tillhörande handlingsplan för trygghet och säkerhet.[11] I denna återfinns målsättningar för att öka känslan av trygghet, öka den faktiska säkerheten och förebygga och minimera oönskade händelser. Vi noterar särskilt målet: "*Uppsala kommun har nolltolerans mot hot, våld och trakasserier riktade mot medarbetare och förtroendevalda. Kommunen arbetar kontinuerligt och systematiskt för att säkerställa en hög personsäkerhet.*" Kopplat till detta mål anges att:

- alla nämnder ska implementera den kommunövergripande rutinen för hantering hot och våld genom utbildningsinsatser och informationsspridning,
- alla nämnder ska ta fram riktlinjer för hot och våld på verksamhetsnivå utifrån kommunövergripande rutiner.

Handlingsplanen anger inte när dessa två åtgärder ska vara färdiga. Vi noterar att den andra av de två åtgärderna även återkommer i styrelsens verksamhetsplan för år 2020. I delårsrapport per augusti 2020 anges att arbetet med att ta fram riktlinjer för hot och våld inom verksamheterna fortlöper som planerat.

I kommunstyrelsens riktlinje för hälsofrämjande arbetsmiljö framgår att styrelsen strävar efter att arbetsmiljöarbetet ska fokusera på förebyggande åtgärder. I riktlinjerna står att arbetsmiljöarbetet

[10] Policy för trygghet och säkerhet, kommunfullmäktige 2018-06-11
[11] Handlingsplan för trygghet och säkerhet 2018-2022, kommunfullmäktige 2018-06-11

ska "*präglas av insatser som främjar hälsa och välbefinnande*", och att kommunen ska gå från ett "*reagerande, åtgärdande förhållningssätt som behandlar ohälsa, till ett aktivt, främjande arbetssätt som främjar hälsa*".

Den kommunövergripande rutinen för hantering av hot och våld syftar bland annat till att säkerställa att det dagliga arbetet bedrivs så att risker för hot och våld så långt som möjligt förebyggs. I rutinen beskrivs förebyggande åtgärder som ska genomföras löpande, med fokus på att hålla medarbetare informerade om rutiner, arbeta för att identifiera och förebygga risker och se till att larmutrustning finns i situationer då det behövs. Medarbetare som riskerar att utsättas för hot och våld ska få tillräcklig utbildning för att kunna utföra arbetet på ett säkert och tryggt sätt. Vidare anges att:

- medarbetare ska ha kunskap om hur de bemöter människor i kris, konflikthantering och självskydd,
- vid arbete där det finns risk för återkommande våld och hot om våld ska medarbetare få särskilt stöd och handledning,
- eventuella hot och våldsituation ska övas regelbundet.

Vi noterar att de kommunövergripande rutinerna inte tar upp frågan om hot eller hot om våld på sociala medier. Vid flertalet intervjuer framkommer att hot och hot om våld på sociala medier blir allt vanligare.

Vid kommunledningskontoret finns en avdelning för trygghet, säkerhet och beredskap (i denna rapport kallad säkerhetsavdelningen). Avdelningen fungerar som en rådgivande och stöttande funktion, både i det förebyggande arbetet och även då en hot- eller våldssituation inträffat som behöver hanteras. Säkerhetsavdelningen har, i samråd med HR-avdelningen, upphandlat utbildningar för kommunens anställda. Det finns dels generella utbildningar som chefsutbildning med fokus på arbetsmiljöansvar att avropa, och dels mer specifika utbildningar som exempelvis utbildning i pågående dödligt våld för anställda inom skolan.

Säkerhetschef uppger vid intervju att representanter från säkerhetsavdelningen kontinuerligt träffar verksamheterna och hjälper till med råd och stöd kring hotfulla situationer, exempelvis hur verksamheterna kan inreda/utforma fysisk miljö för att öka säkerheten. Vid intervjuer framkommer även att både centrala HR-funktionen och representanter från verksamheterna upplever att de får ett gott stöd från, och har ett bra samarbete med, säkerhetsavdelningen.

Utbildningsförvaltningen

Vid intervju med representanter för grundskolan beskrivs att förekomsten av hot och våld varierar mellan olika skolor. Förvaltningsledningen uppger att de har en bra bild av var problemen är mest utbredda. Vid behov fastställs handlingsplaner för hot och våld för specifika skolor.

Intervjuade uppger att utbildningsinsatser, exempelvis avseende inrymning/utrymning, har genomförts tillsammans med säkerhetsavdelningen. Även föreläsning för rektorer om hur rättshaveristiskt beteende bemöts har genomförts. Det uppges vara upp till varje enskild rektor att bedöma vilka utbildningar som ska genomföras på respektive skola/enhet.

Intervjuade från grundskolan beskriver att samarbete finns mellan förvaltningen, polisen och socialförvaltningen. Ett stödmaterial som heter "Ska vi ringa polisen" har tagits fram, vilken syftar till att hjälpa chefer att bedöma när en situation blivit så allvarligt att polis behöver kopplas in. Det

finns även sk SSPF-grupper (samarbete mellan skola, socialtjänst, polis och fritids) som uppges vara ett viktigt forum. Socialtjänstens förebyggande arbete upplevs som ett starkt stöd för skolan.

Vid intervjuer framkommer att hot-/våldssituationer är vanligare förekommande bland elever som har svårigheter med kommunikation, vilket är tydligt inom särskolan. Ett förebyggande arbete som diskuterades vid intervju är möjligheten att förstärka elevhälsan i syfte att hjälpa elever att utveckla sina kommunikationsförmågor.

Vid intervjuer med företrädare för gymnasieskolan framkommer att förhållningssättet till hot och våldssituationer i för hög utsträckning är reaktivt, istället för proaktivt. Förbättringsområden som lyfts fram är dels utbildning för gymnasieskolans personal kring proaktivt arbete mot hot och våld, dels att utveckla kristeamens arbete till att i högre utsträckning vara proaktivt.

Arbetsmarknadsförvaltningen - ekonomiskt bistånd

Inom ekonomiskt bistånd finns en handlingsplan mot hot och våld som syftar till att förebygga hot och våldssituationer. Handlingsplanen beskriver vem som ska göra vad ifall en situation uppstår.

Intervjuade uppger att medarbetare fått utbildning om hur hot- och våldssituationer hanteras. Säkerhetsgenomgångar uppges ha gjorts med säkerhetsavdelningen. Även regelbundna genomgångar av skal- och tillträdesskydd, utrymningsvägar och larm genomförs och intervjuade upplever att skal- och tillträdesskyddet är fullgott.

Personalens bemötande uppges vara en viktig faktor i det förebyggande arbetet för att minska risken för att en klient blir hotfull och/eller våldsam. Riktade insatser har genomförts de senaste åren för att höja medvetandet hos personalen kring hur klienter bemöts på bästa sätt i syfte att undvika att situationer uppstår. Vidare uppges det finnas inarbetade rutiner och arbetssätt som syftar till att förebygga hot och våld, exempelvis att besök alltid bokas i särskilda besöksrum och att vid första besöket med ny klient eller eller om det bedöms att risk finns för hot och våld under ett besök, ska besöksrummen på bottenplan användas.

De intervjuade lyfter i intervju att det vore värdefullt, utifrån arbetet med att förebygga hot och våld, med ett ökat informationsutbyte och samarbete mellan socialtjänst (dvs inklusive ekonomiskt bistånd) och polis.

Miljöförvaltningen - livsmedelskontroll och tillståndsenheten

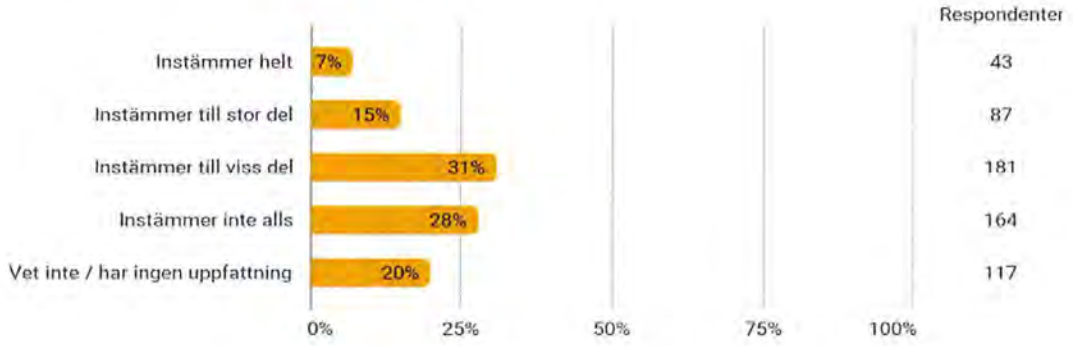
Miljöförvaltningen har en fastställd rutin för att förebygga arbetsmiljörisker inom förvaltningen. Rutinen avhandlar arbetsmiljörisker generellt, och vi noterar särskilt att den omfattar förebyggande arbete för hotfulla eller våldsamma händelser på kontoret respektive i fält. Den hänvisar till kommungemensamma checklistor för hot och våld och omfattar även en checklista för ensamarbete. Intervjuade ger flera exempel på förebyggande åtgärder de vidtagit, som att undvika ensamarbete, inrätta larm, nyttja handräckning av polis, att verksamhetsutövare som upplevs otrevliga enbart har kontakt med chef etc.

I förvaltningens årsplan för arbetsmiljöarbetet för 2020 beskrivs flera punkter som är förebyggande arbete, exempelvis skyddsrond (fysisk respektive organisatorisk och social), APT (arbetsplatsträff) med riktad information om arbetsmiljöarbetet samt information till medarbetare om gällande rutiner och riktlinjer.

De anställdas upplevelse av det förebyggande arbetet

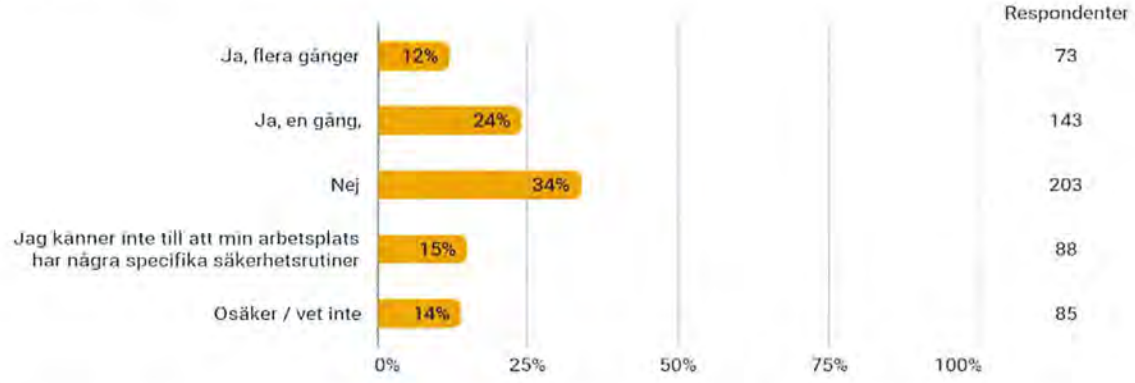
I vår enkät ställde vi frågor relaterade till säkerhetsrutiner och kommunens förebyggande arbete mot hot och våld. Av enkätresultatet framgår att endast drygt var femte respondent svarat att hen "instämmer helt" eller "instämmer till stor del" i att hen upplever att kommunen bedriver ett aktivt förebyggande arbete.

Diagram 5: Jag upplever att kommunen som arbetsgivare bedriver ett aktivt förebyggande arbete för att motverka att anställda vid min arbetsplats utsätts för hot eller våld.



På frågan om respondenten fått en genomgång av säkerhetsrutiner på sin arbetsplats under de senaste två åren svarade 36 procent att de fått det, antingen en eller flera gånger.

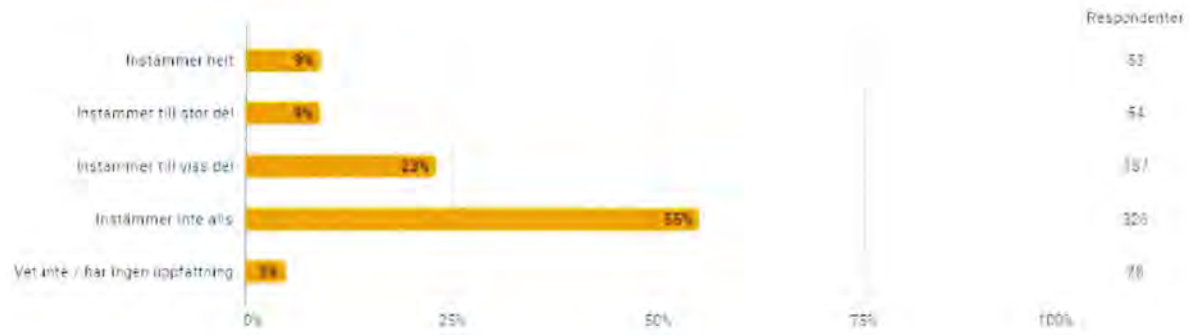
Diagram 6: Jag har under de senaste 24 månaderna fått en genomgång av de säkerhetsrutiner som finns på min arbetsplats.



Från enkäten noterar vi även att drygt hälften (55 procent) anger "*instämmer inte alls*" vid påståendet om de under de senaste 24 månaderna fått utbildning eller information om hur de ska hantera hot-/våldssituationer.[12]

[12] Det bör dock noteras att det inom miljöförvaltningen endast är 6 procent som anger "instämmer inte alls", inom ekonomiskt bistånd är motsvarande andel cirka 32 procent, inom grundskolan 57 procent och inom gymnasieskolan 63 procent. Dvs, det finns skillnader mellan de olika förvaltningarna och verksamheterna.

Diagram 7: Jag har under de senaste 24 månaderna fått utbildning eller information om hur jag ska hantera våldsamma och/eller hotfulla situationer.



Bedömning

Vi bedömer att revisionsfrågan avseende om kommunstyrelsen och nämnderna säkerställer att det finns säkerhetsrutiner samt bedrivs aktivt förebyggande arbete för att förhindra och motverka hot och våld mot anställda som ***delvis uppfylld*** för kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och arbetsmarknadsnämnden samt ***uppfylld*** för miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Vi ser att det finns relevanta styrdokument relaterade till arbetsmiljöområdet vad gäller hot och våld, även om just den kommunövergripande policyn för trygghet och säkerhet inte specifikt omnämner hot och våld ur ett arbetsmiljöperspektiv. Vi ser positivt på att det i den tillhörande handlingsplanen för trygghet och säkerhet finns mål om att alla nämnder ska implementera den kommunövergripande rutinen för hantering hot och våld genom utbildningsinsatser och informationsspridning samt att alla nämnder ska ta fram riktlinjer för hot och våld på verksamhetsnivå utifrån kommunövergripande rutiner. Det framgår dock inte när detta arbete ska vara genomfört.

Vi ser också att det inom ekonomiskt bistånd och miljöförvaltningen finns upprättade säkerhetsrutiner och att det finns flertalet exempel på förebyggande åtgärder utifrån genomförda riskanalyser. För grundskolan ser vi att vissa utbildningsinsatser genomförts, medan det för gymnasieskolan finns ett större behov av att arbeta mer proaktivt och förebyggande.

Enkätresultatet indikerar att en relativt stor andel av de anställda som inte upplever att kommunen som arbetsgivare bedriver ett aktivt förebyggande arbete för att motverka att anställda utsätts för hot eller våld. Detta visar sig även i att flera, framförallt inom grundskola och gymnasieskola, uppger att de under de senaste två åren inte fått någon utbildning eller information om hur de ska hantera våldsamma och/eller hotfulla situationer. Utifrån detta ser vi att det är viktigt att samtliga nämnder tar fram riktlinjer mot hot och våld på verksamhetsnivå, implementerar dessa samt säkerställer att säkerhetsrutiner är kända och att anställda får utbildning i eller information om hur de ska agera vid uppkomna situationer. I riktlinjerna och säkerhetsrutinerna bör även hanteringen av sociala medier beaktas i högre utsträckning.

Rutiner för att hantera uppkomna situationer och stöd till anställda

Säkerställer styrelse och nämnder att det finns tydliga rutiner för hur anställda ska hantera uppkomna situationer samt att det erbjuds stöd till anställda som blivit utsatta för hot eller våld?

Iakttagelser

Rutiner och checklistor

Kommunens rutin för hantering av hot och våld syftar bland annat till att säkerställa att alla medarbetare ska känna till hur en akut hot- och våldssituation ska hanteras. I rutinen, samt i tillhörande checklista,[13] identifieras 12 stycken olika hot- och våldssituationer, exempelvis grövre eller väpnat våld, bombhot eller annat telefonhot, samt hot via e-post, SMS, MMS och sociala medier. För situationen *bombhot eller annat telefonhot* återfinns även färdiga frågor att ställa under samtalet i syfte att inhämta viktig information.

Checklistan beskriver även hur man bör agera vid pågående hot eller våld samt efter en hot- eller våldssituation och det finns kontaktuppgifter till funktioner inom kommunen samt myndigheter som kan behöva kontaktas. Gällande agerande *efter* en hot- eller våldssituation återfinns 15 punkter som bland annat beskriver att:

- den drabbade inte ska lämnas ensam,
- chef ska kontaktas,
- behov av åtgärder behöver bedömas,
- incidenten ska KIA-anmälas,
- uppföljningssamtal ska hållas,
- åtgärder ska vidtas för att undvika att något liknande inträffar igen.

Inom kommunen finns även en vägledning om personsäkerhet.[14] Här anges att hot alltid ska tas på allvar, närmaste chef ska informeras och chefen ska i sin tur kontakta säkerhetschef eller säkerhetssamordnare. Det beskrivs kortfattat hur situationer då personer behöver avvisas från kommunens lokaler, samt stalking, ska hanteras. Vägledningen beskriver även att medarbetare som kallas till förhör eller rättegång, antingen som målsägare eller vittne, kan erbjudas stöd i form av information om rättsprocess och att stödperson följer med till förhör/rättegång.

Hot och våld i kommunens internkontrollplan

I kommunstyrelsens internkontrollplan för år 2020 identifierar styrelsen att det finns en risk att hantering av hot mot tjänstepersoner brister. Denna risk ska minskas genom att i stickprovskontroll verifiera att tjänstepersoner har kunskap om hur hot och trakasserier bemöts. Vi noterar att samma risk har funnits med i internkontrollplanen de tre senaste åren. Av uppföljning i samband med delårsrapport 2020 framgår att det generellt finns en hög kunskap hos chefer kring hur de ska hantera hot och våldssituationer. Slutsatsen baseras på att 85 procent av tillfrågade ***chefer***, från 11 olika förvaltningar, uppger att de vet hur de ska agera vid en hot- eller våldssituation.

Stödet till anställda och de anställdas upplevelse av stödet

Vid intervjuer beskrivs att då en hot- eller våldssituation uppstått utgör chef, företagshälsa och säkerhetsavdelning viktiga stöd för berörd medarbetare. Vid intervjuer ges en generell bild av att det finns ett bra och tillräckligt stöd att ge till medarbetare som råkat ut för någon incident. I ett första steg är det chefer som stöttar sina medarbetare, men även HR, skyddsombud och företagshälsovård kan kopplas in för exempelvis samtalsstöd. Företagshälsovården kan kontaktas under kontorstid, och därutöver finns även ett krisstöd som kan kontaktas dygnet runt om något inträffar.

[13] Checklista: Hot- och våldssituationer, kommunledningskontoret 2019-09-28

[14] Personsäkerhet, kommunledningskontoret, 2019-09-28

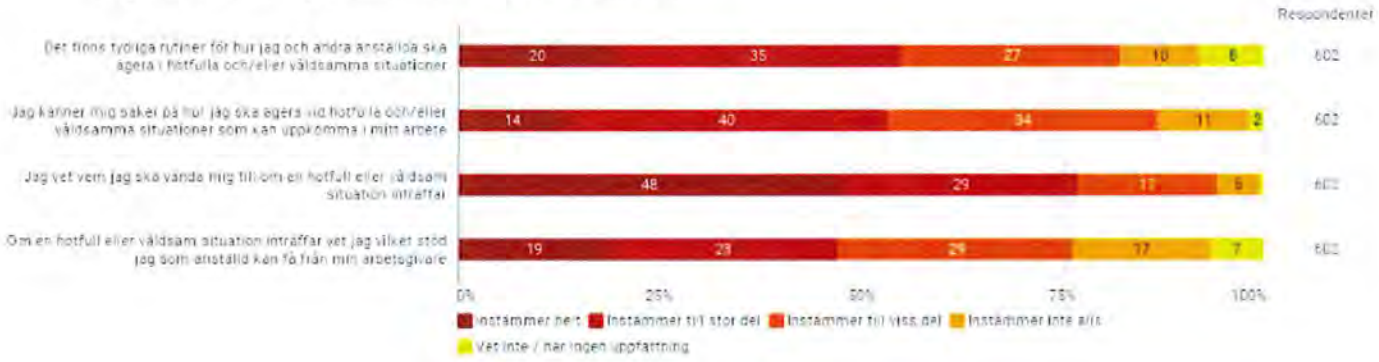
Säkerhetsavdelningen ger stöd och råd till chef eller den drabbade medarbetaren när det kommer till frågan om en händelse ska polisanmälas eller inte. Om medarbetaren beslutar sig för att polisanmäla så kan säkerhetsavdelningen, tillsammans med chef och företagshälsovård, utgöra ett stöd under processen.

Vid intervju med representanter från ekonomiskt bistånd efterfrågas en tydligare styrning kring hur situationer då en medarbetare känner sig för otrygg för att gå hem själv från arbetet ska hanteras. Intervjuade upplever att det vore bra att ha en förutbestämd "palett" med stödåtgärder som kan, får och bör vidtas, samt i vilken ordning.

I kommunens årliga uppföljning av arbetsmiljöarbetet ställs en fråga om ifall företagshälsovård anlitas när behov föreligger. Cirka 99 procent av svarande chefer uppger att påståendet *stämmer ganska bra* eller *stämmer helt och hållet*.

I vår enkät fanns påståendet "*Jag känner mig säker på hur jag ska agera vid hotfulla och/eller våldsamma situationer som kan uppkomma i mitt arbete*". Här har endast 54 procent svarat att de instämmer antingen *helt* eller *till stor del*.

Diagram 8: Enkätfrågor om när en situation har inträffat

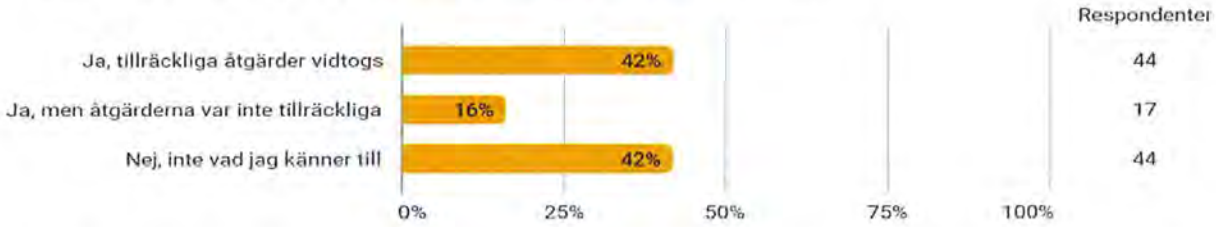


Av diagrammet ovan framgår vidare att endast 55 procent upplever att det finns tydliga rutiner för hur man ska agera i hotfulla och/eller våldsamma situationer, och endast 47 procent uppger att de vet vilket stöd anställda kan få från kommunen som arbetsgivare.[15] Däremot är det 77 procent som uppger att de instämmer helt eller till stor del i påståendet om de vet vem de ska vända sig till när en situation inträffat.

I enkäten ställde vi även frågor om ifall åtgärder vidtagits vid inträffade hot- och våldssituationer. Vad gäller hot svarade 42 procent av respondenterna som varit utsatta för en hotfull situation att tillräckliga åtgärder vidtogs. 16 procent angav att åtgärder vidtogs men att de inte var tillräckliga. Övriga kände inte till ifall åtgärder vidtogs.

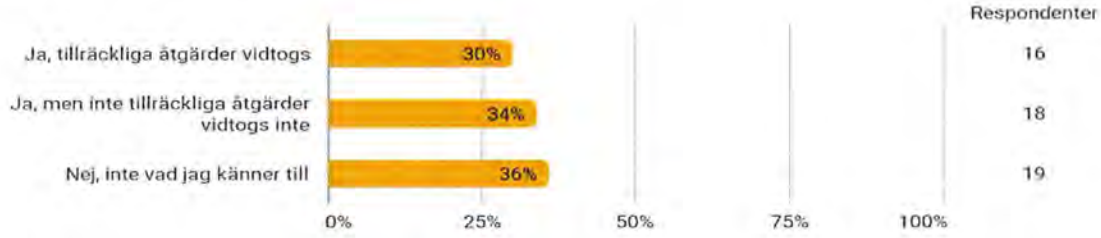
[15] Det vill säga, andelen respondenter som svarat att de instämmer helt eller till stor del i påståendet.

Diagram 8: Vidtogs några åtgärder efter den senaste inträffade hotsituationen?



För våldssituationer uppgav 30 procent av berörda respondenter att tillräckliga åtgärder vidtogs. 34 procent uppgav att åtgärder vidtagits men att dessa inte var tillräckliga. Övriga kände inte till ifall åtgärder vidtagits.

Diagram 9: Vidtogs några åtgärder efter den senaste inträffade våldshändelsen?



Bedömning

Vi bedömer att revisionsfrågan avseende om styrelsen och nämnderna säkerställer att det finns tydliga rutiner för hur anställda ska hantera uppkomna situationer samt att det erbjuds stöd till anställda som blivit utsatta för hot eller våld som ***delvis uppfylld*** för kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och arbetsmarknadsnämnden, samt ***uppfylld*** för miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Vi ser att det finns upprättade rutiner för hur anställda ska hantera uppkomna situationer samt att det erbjuds stöd till anställda som blivit utsatta för hot eller våld. Vi konstaterar också utifrån kommunens årliga uppföljning av arbetsmiljöarbetet och uppföljningen av kommunstyrelsens internkontrollplan att 85 procent av cheferna uppger att de vet hur de ska agera vid en hot- eller våldssituation. Vår enkätundersökning indikerar dock att en relativt stor andel av medarbetarna inte känner sig säkra på hur de ska agera vid hotfulla och/eller våldsamma situationer som kan uppkomma i arbetet. Enkätundersökningen indikerar också att en relativt stor andel av medarbetarna inte upplever att det finns det finns tydliga rutiner för hur man ska agera i hotfulla och/eller våldsamma situationer eller känner till vilket stöd anställda kan få från kommunen som arbetsgivare. Detta indikerar att det finns ett utbildnings-, informations- och kommunikationsbehov av upprättade rutiner och stöd som Uppsala kommun som arbetsgivare kan erbjuda vid inträffade situationer.

Arbetet med att motverka hot och våld riktat mot förtroendevalda

I intervjuer beskrivs att kommunen, främst genom avdelningen *Trygghet, säkerhet och beredskap,* arbetar med frågor som rör stöd- och skyddsinsatser för förtroendevalda i kommunkoncernen. Arbetet tar sin utgångspunkt i kommunens säkerhetspolicy samt riktlinjen för stöd- och skyddsinsatser för förtroendevalda.[16]

Riktlinjer för arbetet

Riktlinjen för stöd- och skyddsinsatser för förtroendevalda är kommunkoncernövergripande och har fastställts av kommunstyrelsen. Enligt riktlinjen har kommunstyrelsen det övergripande ansvaret för att riktlinjen tillämpas, följs upp och vid behov revideras. Varje nämnd och bolag ansvarar för att tillämpa och informera sina förtroendevalda och medarbetare om riktlinjen.

I riktlinjen beskrivs att kommunen inte har något formellt arbetsmiljöansvar för förtroendevalda enligt arbetsmiljölagens bestämmelser och att arbetsmiljöansvaret därför inte är lika tydligt till skillnad från ansvaret för medarbetare som är anställda av kommunen. I riktlinjen, liksom i intervju med säkerhetschef, lyfts att det är viktigt att kommunens förtroendevalda känner sig trygga och säkra för att den kommunala demokratin ska fungera. Vidare lyfts att det bedrivs ett aktivt arbete i frågor som rör hot och våld riktat mot förtroendevalda, men att det har funnits ett behov av att i vissa delar förtydliga ansvaret och hur arbetet ska bedrivas. Syftet med riktlinjen är således att tydliggöra dessa delar.

Vad gäller ansvaret för stöd- och skyddsinsatser vid hot, våld eller trakasserier riktat mot förtroendevalda tydliggörs i riktlinjen att det är Polismyndigheten som har huvudansvaret för skydd av förtroendevalda i kommunen och ansvarar för den polisiära handläggningen av ärenden om hot och våld mot förtroendevalda. De som utsätts för hot eller våld uppmanas att göra en polisanmälan. Vidare framgår att alla förtroendevalda som har pågående politiska uppdrag inom kommunkoncernen ska ha samma möjlighet till stöd som Uppsala kommuns medarbetare. Skyddsinsatser tillhandahålls under förutsättning att Polismyndigheten och kommunen bedömer att det finns ett sådant behov. I riktlinjen tydliggörs att bedömningen av om hot, våld eller trakasserier mot en förtroendevald hänger samman med berörd individs uppdrag i Uppsala kommun görs i samverkan mellan kommunen och berört politiskt parti.

Vad gäller det förebyggande arbetet beskrivs i riktlinjen att kommunstyrelsen ska erbjuda alla kommunens förtroendevalda utbildning i hur de kan förebygga hot, våld och trakasserier. Vidare beskrivs att kommunens förtroendevalda ska vara medvetna om vilka personuppgifter om dem som kommunen publicerar och sprider. Exempelvis får privata personuppgifter såsom hemadress, privat telefonnummer med mera endast publiceras och spridas av kommunen om förtroendevald själv begär det och lämnar skriftligt medgivande. Förtroendevalda ska under vissa förutsättningar kunna erbjudas en telefon och kommunalt telefonnummer kopplad till uppdraget för att minska risken för spridning av personuppgifter.

Slutligen anges i riktlinjen att en lokal trygghetsundersökning bland Uppsala kommuns förtroendevalda ska genomföras året innan och året efter ordinarie kommunalval. Enligt säkerhetschef genomfördes dock ingen sådan undersökning 2019 då det inte kunde prioriteras till följd av bland annat personalomsättning. Däremot är en sådan undersökning planerad att genomföras till hösten 2021 inför valåret 2022. Syftet är att undersökningen ska bidra med ingångsvärden och visa på behov av utbildnings- eller informationsinsatser.

[16] Riktlinje för stöd- och skyddsinsatser för förtroendevalda är ett normerande dokument fastställt av kommunstyrelsen 2018-05-16 (KSN-2018-1381).

Utbildning för förtroendevalda
Hur ofta eller med vilken periodicitet de förtroendevalda ska erbjudas utbildning i hur de kan förebygga hot, våld och trakasserier framgår inte av riktlinjen.

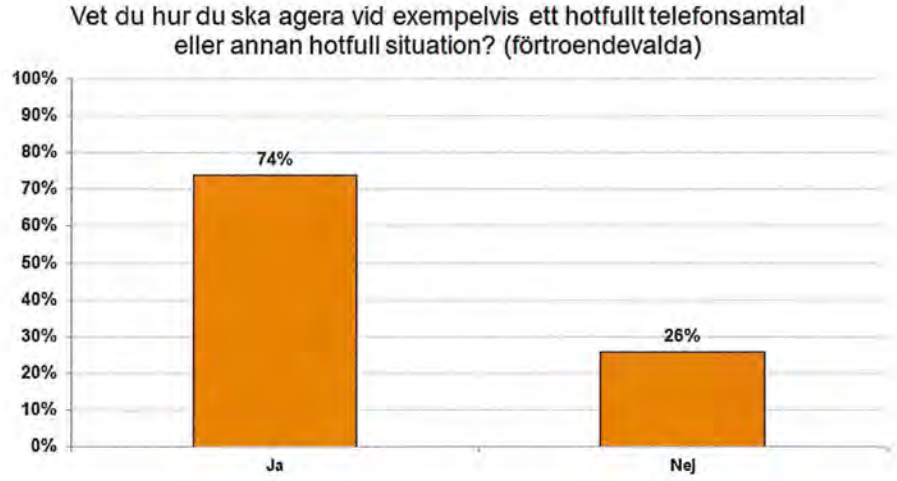
Enligt säkerhetschef erbjuds alla förtroendevalda i sin introduktion till mandatperioden en utbildningsdag om kommunens verksamhet, styrning m.m. I den dagen ligger också ett pass om hot/våld där de introduceras till rutinen och var de kan få mer information samt grundläggande om förhållningssätt kring hot/våld. Senaste tillfället var i början av år 2019 då förtroendevalda kunde välja mellan tre olika utbildningstillfällen. Passet avseende stöd och säkerhet för förtroendevalda var en mindre del av dessa utbildningstillfällen (ca 15 minuter). Under passet gavs information om vad som finns på intranät, vilka riktlinjer som finns och en allmän vägledning i ämnet.

Utöver ovan nämnd utbildnings-/informationsinsats besöker även säkerhetschefen nämnder regelbundet, vid behov eller förfrågan från kommunstyrelsen eller nämnd.

Internkontrollplan
I kommunstyrelsens internkontrollplan för såväl år 2018, 2019 och 2020 finns en kontrollpunkt med som omfattar kunskap om hanteringen av hot och trakasserier hos både förtroendevalda och tjänstepersoner. Kontrollmetoden är att genom stickprov fråga ett urval av förtroendevalda om de vet hur de ska agera vid exempelvis ett hotfullt telefonsamtal eller annan hotfull situation.

Stickproven avseende förtroendevalda år 2020 gjordes genom en enkät som skickades ut till 274 förtroendevalda, med en svarsfrekvens på 56 procent (154 svar). Resultatet visar att ca 3 av 4 förtroendevalda vet hur de ska agera vid en hotfull situationen. Det finns dock vissa skillnader mellan de olika nämnderna, exempelvis uppgav endast 33 procent inom arbetsmarknadsnämnden att de var säkra på hur de skulle agera.

Diagram 10. Uppföljning av 2020 års internkontrollplan avseende om förtroendevalda känner sig säkra på hur de ska agera i hotfulla situationer.



Kommentar

Vi kan se att kommunstyrelsen fastställt riktlinjer för arbetet med att motverka hot och våld riktat mot förtroendevalda där roller- och ansvar tydliggörs samt en beskrivning av hur kommunen avser arbeta med frågan. Vi noterar dock att någon lokal trygghetsundersökning bland Uppsala kommuns förtroendevalda inte genomfördes under år 2019, vilket borde ha gjorts enligt riktlinjen.

Vi ser däremot positivt på att en ny lokal trygghetsundersökning är planerad att genomföras till hösten 2021 inför valåret 2022.

Vad gäller de förebyggande åtgärderna lyfts bland annat hanteringen av personuppgifter och utbildning fram som viktiga åtgärdet i det förebyggande arbetet. Av vår kartläggning framgår dock att den senaste utbildningsinsatsen genomfördes i början av 2019 och då endast under en kort del av en längre utbildningsdag för förtroendevalda.

Vi noterar även att kommunstyrelsens internkontrollplan omfattar kontrollmoment med koppling till de förtroendevaldas kunskaper om hur de ska agera i hotfulla situationer och att detta har följts upp årligen under perioden 2018-2020. I denna uppföljning uppger var fjärde förtroendevald att de inte vet hur de ska agera vid hotfulla situationer, det bör dock noteras att finns variationer mellan nämnderna. Vad vi kan se har inte någon analys av resultatet genomförts och inte heller några specifika åtgärder kopplat till utfallet av enkäten som skickas ut till förtroendevalda inom ramen för uppföljningen av 2020 års internkontrollplan.

Utifrån kartläggningen ser vi att kommunstyrelsen kan utveckla och intensifiera arbetet avseende hot och våld riktat mot förtroendevalda i kommunen, exempelvis genom utbildningsinsatser för att därigenom stärka det förebyggande arbetet.

Revisionell bedömning och rekommendationer

Revisionell bedömning

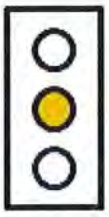
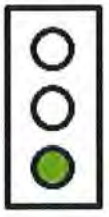
Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen, arbetsmarknadsnämnden, utbildningsnämnden samt miljö- och hälsoskyddsnämnden bedriver ett ändamålsenligt arbete med att förebygga, förhindra och hantera hot och våld mot anställda.

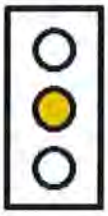
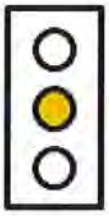
Den sammanfattande bedömningen efter genomförd granskning är att kommunstyrelsen, arbetsmarknadsnämnden och utbildningsnämnden bedriver **ett delvis ändamålsenligt** arbete med att förebygga, förhindra och hantera hot och våld mot anställda. Miljö- och hälsoskyddsnämnden bedömer vi bedriver **ett ändamålsenligt** arbete. Bedömningen av miljö- och hälsoskyddsnämndens arbete grundar sig på att vi ser att nämnden har säkerställt att det finns en förvaltningsgemensam arbetsmiljörutin med fokus på hotfulla eller våldsamma situationer och risker, att det finns en plan för systematiskt arbetsmiljöarbete inklusive dokumenterade riskanalyser där risker för hot och våld lyfts fram samt att det finns uppföljningar av arbetsmiljöarbetet. Vi ser också att nämnden säkerställt att det finns ett tillräckligt förebyggande arbete samt att kännedom om rutiner och kunskap i hur situationer ska hanteras är god hos anställda inom förvaltningen.

Vi ser att kommunstyrelsen arbetar med att motverka hot och våld mot förtroendevalda, men att arbetet kan utvecklas och intensifieras.

Bedömningar mot revisionsfrågor

Den revisionella bedömningen grundar sig på iakttagelser och bedömningar utifrån nedanstående revisionsfrågor. Bedömning för respektive revisionsfråga redovisas löpande i rapporten under respektive avsnitt.

Revisionsfråga	Bedömning	
Revisionsfråga 1 *Följer styrelsen upp och analyserar förekomsten av hot och våld?*	**Delvis uppfyllt** för KS, UBN och AMN **Uppfyllt** för MHN.	
Revisionsfråga 2 *Säkerställer styrelsen att risker för hot och våld utreds och dokumenteras genom riskanalyser i verksamheterna?*	**Uppfyllt**	

Revisionsfråga 3 *Säkerställer styrelsen att det finns säkerhetsrutiner samt bedrivs aktivt förebyggande arbete för att förhindra och motverka hot och våld mot anställda?*	**Delvis uppfyllt** för KS, UBN och AMN **Uppfyllt** för MHN.	
Revisionsfråga 4 *Säkerställer styrelsen att det finns tydliga rutiner för hur anställda ska hantera uppkomna situationer samt att det erbjuds stöd till anställda som blivit utsatta för hot eller våld?*	**Delvis uppfyllt** för KS, UBN och AMN **Uppfyllt** för MHN.	

Rekommendationer

Utifrån de iakttagelser och bedömningar vi har gjort i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Säkerställ att samtliga händelser rörande hot och våld rapporteras in i avvikelserapporteringssystemet samt att vidtagna åtgärder dokumenteras och därefter klarmarkeras.
- Se över policyn för trygghet och säkerhet så att den är lierad med den handlingsplan som grundar sig på policyn, utifrån arbetsmiljöperspektivet kring hot och våld.
- Undersök ifall den kommunövergripande rutinen för hot och våld bör innefatta sociala medier i högre utsträckning än idag, framförallt i det förebyggande perspektivet.
- Säkerställ att samtliga nämnder tar fram riktlinjer mot hot och våld på verksamhetsnivå utifrån den kommungemensamma rutinen som finns.
- Säkerställ att förtroendevalda i kommunstyrelsen har tillräcklig kunskap om hur de ska agera och vilket stöd de kan förvänta sig i händelse av hot och våld.
- Säkerställ att lokal trygghetsundersökning till förtroendevalda genomförs som planerat enligt framtagna riktlinjer för arbetet med att motverka hot och våld mot förtroendevalda.

Utifrån de iakttagelser och bedömningar vi har gjort i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer till utbildningsnämnden och arbetsmarknadsnämnden:

- Säkerställ att samtliga händelser rörande hot och våld rapporteras in i avvikelserapporteringssystemet samt att vidtagna åtgärder dokumenteras och därefter klarmarkeras.
- Säkerställ att anställda har kännedom om rutiner samt tillräcklig kunskap i hur de kan förebygga, förhindra och hantera händelser av hot och våld. Utbildningsnämnden rekommenderas även att arbeta fram riktlinjer mot hot och våld på verksamhetsnivå utifrån den kommungemensamma rutinen som finns.
- Tillse kontinuerliga informationsinsatser avseende vilket stöd som kan ges vid uppkommen situation.

2021-02-19

Lena Salomon	Fredrik Birkeland
Uppdragsledare	*Projektledare*

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 26 oktober 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Bilaga - Förteckning över granskad dokumentation

Arbetsmiljö - årsredovisning 2019, kommunledningskontoret 2020

Arbetsgivarpolicy för medarbetarskap, ledarskap samt arbetsmiljö och samverkan, kommunfullmäktige 2012-02-27

Checklista: Hot och våldssituationer, kommunledningskontoret 2019-09-28

Checklista: Våld och hot på jobbet - kartlägg riskerna, Arbetsmiljöverket

Förebygga arbetsmiljörisker på miljöförvaltningen, miljöförvaltningen 2020-06-02

Handlingsplan för trygghet och säkerhet 2018-2022, kommunfullmäktige 2018-06-11

Handlingsplan mot hot och våld, avdelningen för ekonomiskt bistånd, 2020-05-11

Personsäkerhet, kommunledningskontoret, 2019-09-28

Plan för det systematiska arbetsmiljöarbetet 2020, miljöförvaltningen

Policy för trygghet och säkerhet, kommunfullmäktige 2018-06-11

Riktlinje för fördelning av arbetsmiljöuppgifter, kommunstyrelsen 2015-02-04, (inklusive bilagor)

Riktlinjer för hälsofrämjande arbetsmiljö i Uppsala kommun, kommunstyrelsen 2015-05-06

Riktlinje för stöd- och skyddsinsatser för förtroendevalda, kommunstyrelsen 2018-05-16

Rutin för hantering av hot och våld, kommunledningskontoret 2018-03-28

Årshjul för systematiskt arbetsmiljöarbete, Uppsala kommun

Övriga dokument så som delårs- och årsredovisning, verksamhetsplaner samt internkontrollplaner

Uppsala kommun

Datum:
2021-03-19

Diarienummer:
KRN-2020-00059

KOMMUNREVISIONEN

Mottagare:

Plan- och byggnadsnämnden
Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige, för kännedom

Granskning av klimatanpassning i fysisk planering

Uppsala kommuns revisorer har uppdragit åt PwC att genomföra en granskning av klimatanpassning i fysisk planering. Granskningen ingår i revisionsplan 2020.

Efter genomförd granskning är det vår sammanfattande revisionella bedömning att kommunstyrelsen och plan- och byggnadsnämnden delvis säkerställer att den fysiska planeringen tar hänsyn till klimatförändringar på ett ändamålsenligt sätt, samt att den interna kontrollen inom området delvis är tillräcklig.

Bedömningen baserat på den fördjupade granskning som genomförts avseende ett antal revisionsfrågor omfattande frågeställningar kopplat till ett förändrat klimat, risk- och sårbarhetsanalys, översiktsplan, styrning och kontroll av området.

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

- att kommunstyrelsen säkerställer att fullgoda analyser och underlag finns tillgängliga för vilka områden i kommunen som risker att drabbas av ras/skred och erosion som en följd av ett förändrat klimat,
- att kommunstyrelsen, vid revidering av kommunens översiktsplan, tar hänsyn till de synpunkter som framkommit i denna rapport.

Utifrån de iakttagelser och bedömningar vi har gjort i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer till plan- och byggnadsnämnden:

- att nämnden säkerställer att dokumenterade rutiner upprättas för att fånga upp var framtida risker finns för ras/skred och erosion, både inom planläggning och bygglovsprocess. Nämnden behöver särskilt säkerställa att bygglovsärenden utanför detaljplanelagt område på ett systematiskt sätt fångar upp klimatrisker.
- nämnden bör utvärdera om utbildningsinsatser behöver genomföras bland handläggare för att säkerställa att klimatrisker fångas upp.

Postadress: Uppsala kommun, kommunrevisionen, 753 75 Uppsala
Telefon: 018-727 11 32 (Kansli)
E-post: kommunrevisionen@uppsala.se
www.uppsala.se

Revisionen begär yttrande, utifrån följande frågeställningar, över revisionens iakttagelser och lämnade rekommendationer från respektive styrelse och nämnd senast 2021-06-30 till kommunrevisionen@uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com

För kommunrevisionen

Per Davidsson, ordförande

Klimatanpassning i fysisk planering

Uppsala kommun

mars 2020

Susanna Huber

Cornelia Pethrus

pwc

Revisionsrapport

Innehållsförteckning

Sammanfattning 2
Bedömningar mot revisionsfrågor 2
Inledning 4
Bakgrund 4
Syfte och revisionsfrågor 4
Revisionskriterier 4
Avgränsning 5
Metod 5
Iakttagelser och bedömningar 6
Revisionsfråga 1: Risk- och sårbarhetsanalys 6
Revisionsfråga 2: Översiktsplanen 8
Revisionsfråga 3: Detaljplaner och bygglov 10
Revisionsfråga 4: Politisk styrning och kontroll 15
Revisionell bedömning och rekommendationer 19
Revisionell bedömning 19
Bedömningar mot revisionsfrågor 19
Rekommendationer 21
Bilaga 22

pwc

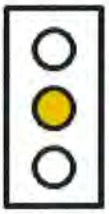
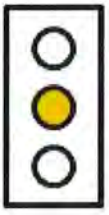
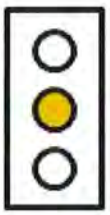
Sammanfattning

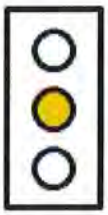
På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun har PwC genomfört en granskning avseende klimatanpassning i fysisk planering. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och plan- och byggnadsnämnden säkerställer att den fysiska planeringen tar hänsyn till klimatförändringar på ett ändamålsenligt sätt samt att den interna kontrollen inom området är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår **sammanfattande revisionella bedömning** att kommunstyrelsen och plan- och byggnadsnämnden *delvis* säkerställer att den fysiska planeringen tar hänsyn till klimatförändringar på ett ändamålsenligt sätt, samt att den interna kontrollen inom området *delvis* är tillräcklig.

I tabellen nedan redovisas vår bedömning av de revisionsfrågor som besvarats inom ramen för granskningen. Motiveringar till bedömning av respektive revisionsfråga framgår fortlöpande i rapporten.

Bedömningar mot revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
Har en risk- och sårbarhetsanalys gjorts som omfattar påverkan av ett förändrat klimat? Fokus på identifierade åtgärder.	**Delvis uppfyllt**	
Har kommunstyrelsen i förslag till översiktsplan inkluderat frågor som rör utformning av bebyggelse som riskerar påverkas av ett förändrat klimat, samt tydliggjort vilka åtgärder som kommunen behöver vidta?	**Delvis uppfyllt**	
Tar arbetet med detaljplaner och bygglov hänsyn till de risker som ett förändrat klimat medför?	**Delvis uppfyllt**	

Utövar kommunstyrelsen tillräcklig styrning och kontroll inom granskat område?	**Uppfyllt**	
Utövar nämnden tillräcklig styrning och kontroll inom granskat område?	**Delvis Uppfyllt**	

Rekommendationer

Utifrån de iakttagelser och bedömningar vi har gjort i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- att kommunstyrelsen säkerställer att fullgoda analyser och underlag finns tillgängliga för vilka områden i kommunen som risker att drabbas av ras/skred och erosion som en följd av ett förändrat klimat,
- att kommunstyrelsen, vid revidering av kommunens översiktsplan, tar hänsyn till de synpunkter som framkommit i denna rapport.

Utifrån de iakttagelser och bedömningar vi har gjort i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer till plan- och byggnadsnämnden:

- att nämnden säkerställer att dokumenterade rutiner upprättas för att fånga upp var framtida risker finns för ras/skred och erosion, både inom planläggning och bygglovsprocess. Nämnden behöver särskilt säkerställa att bygglovsärenden utanför detaljplanelagt område på ett systematiskt sätt fångar upp klimatrisker.
- nämnden bör utvärdera om utbildningsinsatser behöver genomföras bland handläggare för att säkerställa att klimatrisker fångas upp.

Inledning

Bakgrund

Kommunernas fysiska planering spelar en viktig roll i arbetet med att skapa ett robust samhälle som klarar av att hantera ändrade klimatförhållanden. Enligt plan- och bygglagen (PBL) har varje kommun en lagstadgad skyldighet att ta hänsyn till klimatförändringarna vid planering av ny bebyggelse. Kommunen ska inte planlägga eller bevilja bygglov på mark som är olämplig med hänsyn till effekterna av ett förändrat klimat. Riskerna som nämns i PBL är översvämning, ras, skred och erosion. Parallellt med PBL är miljöbalken (MB) styrande för den fysiska planeringen. MBs bestämmelser syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.

Kommunen ska i sin översiktsplan ge sin syn på klimatrelaterade risker för skador på den bebyggda miljön, och hur dessa risker kan minska eller upphöra. Den fysiska planeringen ger även kommunen möjlighet att ställa krav på klimatanpassning i planeringsprocessen och under byggnationen. För att få till stånd de åtgärder som behövs för att minimera klimatförändringarnas negativa effekter på samhället är det nödvändigt att alla delar i plan- och byggprocessen samverkar.

Utifrån en risk- och väsentlighetsbedömning har kommunens revisorer bedömt det relevant att granska detta område. Revisionsobjekt är kommunstyrelsen och plan- och byggnadsnämnden.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och plan- och byggnadsnämnden säkerställer att den fysiska planeringen tar hänsyn till klimatförändringar på ett ändamålsenligt sätt samt att den interna kontrollen inom området är tillräcklig.

Följande revisionsfrågor ska besvaras inom granskning:

- Har en risk- och sårbarhetsanalys (RSA) gjorts som omfattar påverkan av ett förändrat klimat? Fokus på identifierade åtgärder.
- Har kommunstyrelsen i förslag till översiktsplan inkluderat frågor som rör utformning av bebyggelse som riskerar påverkas av ett förändrat klimat, samt tydliggjort vilka åtgärder som kommunen behöver vidta?
- Tar arbetet med detaljplaner och bygglov hänsyn till de risker som ett förändrat klimat medför?
- Utövar kommunstyrelsen och nämnden tillräcklig styrning och kontroll inom granskat område?

Revisionskriterier

- Kommunallagen (KL) kap 6 § 6
- Plan- och bygglagen (PBL) kap 2 § 3-5, kap 3 § 5, kap 4 § 12
- Miljöbalken (MB) kap 1 § 1
- Lag om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) kap 2 § 1

- Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5)
- Kommuninterna styrdokument

Avgränsning

I tid avgränsas granskningen till år 2020. I övrigt se syfte och revisionsfrågor.

Metod

Granskningen omfattar genomgång och analys av relevant dokumentation, primärt sammanträdesprotokoll och styrande dokument såsom översiktsplan, verksamhetsplaner samt ett urval av detaljplaner och bygglov. Detaljplaner och bygglov har valts ut dels för att illustrera hur kommunen arbetar med att ta hänsyn till klimatrisker i den fysiska planeringen, och dels baserat på en riskbedömning av vilka områden i kommunen som är utsatta för klimatrisker.

Intervju/avstämning har genomförts med följande funktioner:

- urval av bygglovshandläggare/byggnadsinspektörer
- urval av detaljplanehandläggare
- representant för enheten för översiktsplanering
- stadsbyggnadsdirektör, biträdande stadsbyggnadsdirektör och stadsdirektör
- ordförande i kommunstyrelse respektive plan- och byggnadsnämnden

Dialog har även förts med chefer, strateger och samordnare inom stadsbyggnadsförvaltningen som berörs av granskningen.

Iakttagelser och bedömningar

Revisionsfråga 1: Risk- och sårbarhetsanalys

Revisionsfråga: Har en risk- och sårbarhetsanalys gjorts som omfattar påverkan av ett förändrat klimat? Fokus på identifierade åtgärder.

Revisionell utgångspunkt:
PBL 3 kap 5 §
Av översiktsplanen ska framgå kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra.

LEH 2 kap 1 §
Kommuner och regioner ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive regionen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.

Iakttagelser

Denna granskning har inte kunnat styrka att kommunstyrelsen eller plan- och byggnadsnämnden genomfört en risk- och sårbarhetsanalys med specifikt fokus på ett förändrat klimat. Dock återfinns klimataspekter i den kommunövergripande RSA som inom ramen för kommunens krisberedskap tas fram varje mandatperiod och vi noterar även att kommunen använt sig av länsövergripande risk- och sårbarhetsanalyser inom ramen för sitt miljö- och klimatarbete. Vid intervju med representant för enheten för översiktsplanering uppges att en RSA riktad mot klimatförändringar och dess påverkan på bebyggelse och fysisk planering kommer att genomföras i samband med att kommunens översiktsplan revideras nästa gång (se vidare under fråga 4).

Risk- och sårbarhetsanalys

Uppsala kommun har upprättat en kommunövergripande RSA inför innevarande mandatperiod (KS 20191016 § 204), i enlighet med *lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*. Riskanalysen fokuserar på förvaltningar och bolag som bedriver samhällsviktig verksamhet. I riskanalysen lyfts risken för höga flöden och översvämningar fram, med anledning av att MSB pekat ut Uppsala och Fyrisån som ett område med betydande översvämningsrisk. Riskanalysen beskriver de konsekvenser som höga flöden och översvämningar kan leda till för fastigheter, infrastruktur och dagvatten[1]. I riskanalysen beskrivs generella åtgärder som kommunen behöver arbeta med oavsett vilken typ av kris som inträffar, som att ha en god kontinuitetsplanering och ledningsförmåga. I övrigt är det nämndernas ansvar att omhänderta riskerna och arbeta in åtgärder i olika planer.

[1] Dagvatten är tillfälligt förekommande, avrinnande vatten på markytan, och utgörs i huvudsak regnvatten och smältvatten

Miljö- och klimatprogram

Vidare noterar vi att kommunen inom ramen för sitt klimatanpassningsarbete har identifierat risker med ett förändrat klimat och åtgärder som behöver vidtas. Kommunens *miljö- och klimatprogram 2014-2023* (KF 20140224) baseras på två riskanalyser som Länsstyrelsen tagit fram för Uppsala län. Analyserna är *"Risk- och sårbarhetsanalys 2014"* samt *"klimat- och sårbarhetsanalys för Uppsala län"* (2009). Bland de effekter av ett förändrat klimat som identifierats i Länsstyrelsens riskanalyser och lyfts in i kommunens miljö- och klimatprogram noterar vi särskilt:

- Höjda temperaturer, fler värmeböljor och större risk för lokala värmeöar
- Ökad nederbörd och kraftigare skyfall
- Ökad risk för översvämning och ändrade flöden i vattendrag (bland annat i Fyrisån)

Vi noterar att riskanalyser från 2009 även redogör för risker för ras, skred och erosion, vilket återspeglas i kommunens miljö- och klimatprogram.

Inom ramen för miljö- och klimatarbetet har kommunen tagit fram underlagsrapporten "*Klimatförändringar i Uppsala kommun - en översikt av effekter och åtgärder*" (2018). Av miljö- och klimatprogrammet och underlagsrapporten framgår att åtgärder kopplade till klimatanpassning finns i flertalet olika styrdokument, som exempelvis översiktsplan och dagvattenprogram. I underlagsrapporten noterar vi att både översiktsplanering, detaljplaneläggning och bygglovshandläggning omnämns som verksamheter som på olika sätt kan bidra till kommunens klimatanpassningsarbete.

Vidare framgår av dokumenten att åtgärder ska samordnas utifrån samtliga styrdokument och fastställas i verksamhetsplaner. Vi noterar att både kommunstyrelsen och plan- och byggnadsnämnden har ett antal mål och åtgärder i sina verksamhetsplaner som relaterar till klimatanpassning. Kommunstyrelsen uppger till exempel i sin verksamhetsplan (2020) att Uppsala kommun ska "*vara i framkant i miljö- och klimatomställningen samt förbättra beredskapen för ett förändrat klimat*". I nämndens verksamhetsplan noterar vi åtgärder som att "*öka systematiseringen av hantering av miljö- och hållbarhetsaspekter i planeringen*" i syfte att åstadkomma en hållbar stads- och landsbygdsutveckling, samt åtgärder som rör ett ökat trähusbyggande och ett stärkt fokus på ekosystemtjänster.

Bedömning

Vi bedömer att revisionsfrågan delvis är uppfylld. Bedömningen baseras i huvudsak på att en uttömmande risk- och sårbarhetsanalys av klimatförändringarnas påverkan på den bebyggda miljön inte har genomförts. Dock fångas riskerna till viss del upp inom ramen för krisberedskap. Det är positivt att länsövergripande risk- och sårbarhetsanalyser beaktats inom ramen för miljö- och klimatarbetet. Dock bedömer vi att detta inte fullt ut är tillräckligt vad gäller klimatförändringarnas konsekvenser för den fysiska planeringen och bebyggelsen.

Revisionsfråga 2: Översiktsplanen

Revisionsfråga: Har kommunstyrelsen i förslag till översiktsplan inkluderat frågor som rör utformning av bebyggelse som riskerar påverkas av ett förändrat klimat, samt tydliggjort vilka åtgärder som kommunen behöver vidta?

Revisionell utgångspunkt:
PBL 3 kap 5 §
Av översiktsplanen ska framgå kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra.

Iakttagelser

Sedan 1 augusti 2018 finns i PBL ett krav på att det av en kommuns översiktsplan ska framgå hur kommunen ser på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av klimatförändringar.

Uppsala kommuns översiktsplan fastställdes år 2016 , dvs före lagändringen i PBL, och utgår således från PBLs tidigare skrivelser om att en översiktsplan ska ta hänsyn till olika riskfaktorer. Enligt uppgift utarbetas för närvarande direktiv för en revidering av översiktsplanen och dessa direktiv kommer att ta hänsyn till gällande krav i PBL (se vidare under fråga 4). Vid intervju med kommunstyrelsens ordförande och stadsbyggnadsdirektör uppges att det finns en medvetenhet om behovet av att lyfta in klimatrisker i översiktsplanen på ett tydligare sätt än vad som gjorts tidigare. Det uppges även att förutsättningarna för detta är bättre idag, då kunskapen kring klimatrisker är avsevärt högre inom kommunen än vad den var då översiktsplan 2016 togs fram.

I översiktsplanens nuvarande form beskrivs i viss mån hur hänsyn ska tas till klimatrisker. Detta återfinns i planens så kallade *generella riktlinjer för mark- och vattenområden* (avsnitt 3.2). Riktlinjerna är grupperade utifrån viktiga allmänna intressen såsom energi och klimat, säkerhet, dagvatten och grönstruktur. I översiktsplanen anges att riktlinjerna ska användas i efterföljande planering när så är relevant. Ett urval av de generella riktlinjer som berör klimatrisker är:

- Beakta framtida klimatförhållanden vid om- och nybyggnation. Exempelvis är urbana värmeöar, värmeböljor och översvämningar aspekter som behöver hanteras.
- Beakta markens förutsättningar och risker samt att dessa beskrivs tidigt vid all planering och exploatering. Det kan handla om ras, skred, översvämningsrisker m.m.
- Beakta risk för översvämning vid ny bebyggelse oavsett återkomsttid. Områden längs Fyrisån, som riskerar att översvämmas i nivå med ett beräknat högsta flöde, bör inte bebyggas utan att särskilda åtgärder vidtas för att hantera och minimera eventuella konsekvenser. Samhällsfunktioner av betydande vikt liksom ny sammanhållen bebyggelse med bostäder bör förläggas ovanför nivån för ett högsta beräknade flöde. Om undantag från detta görs ska särskilda åtgärder vidtas för att hantera och minimera eventuella negativa konsekvenser samt risken beaktas för att samhällsfunktionens acceptabla avbrottstid överskrids.

- Säkerställ att sekundära avrinningsvägar och översvämningsbara ytor skapas som ett viktigt led i stadens klimatanpassning. Säkra och utnyttja befintliga lågstråk i naturen för avledning av dagvatten.

En fullständig förteckning av de generella riktlinjer i översiktsplanen som berör klimataspekter finns i bilaga i slutet av denna rapport.

Vi noterar att den senaste aktualitetsförklaringen av översiktsplanen (genomförd 2020) omfattar en uppföljning av hur väl översiktsplanen fungerar som stöd i planläggning, bygglovgivning och mark- och exploateringsfrågor. Här anges att uppföljning med handläggare inom dessa områden visat på ett behov av att förbättra stödet i hur de generella riktlinjerna ska tillämpas på ett systematiskt sätt.

Vid intervju med representant för enheten för översiktsplanering är tydligt att det finns en medvetenhet i kommunen om de risker för översvämningar och höjda temperaturer som följer av ett förändrat klimat. Då översiktsplanen togs fram år 2016 fanns underlag som undersökte dessa risker. Exempel som lyfts fram är MSBs kartering av översvämningsrisker, samt rapporten "*Planering för en varmare stad*", vilken fokuserar på höjda temperaturer och värmeböljor/värmeöar samt i viss mån även risken för översvämningar.

Vid intervjuer framkommer att kommunen nyligen fått tillgång till en stabiliseringskartering (skredkarta) från MSB, vilken i början av mars 2021 lyfts in i kommunens kartsystem. Redan tidigare har tjänstepersoner som arbetar med frågorna haft förvärvad kunskap kring vilka område där risk föreligger. I och med kartunderlaget blir det dock tydligare och mer lättillgängligt. Vi noterar att kartan beskriver de riskområden som finns idag, men tar inte höjd för hur risken för skred ser ut i framtiden givet ett förändrat klimat. Vid intervju uppges att skred och ras i mångt och mycket kan betraktas som synonymt i Uppsala kommun, då avsaknad av större höjdskillnader gör att de ras som eventuellt kan förekomma är att beteckna som skred.

Slutligen noterar vi att översiktsplanen inte omnämner risken för erosion längs kommunens sjöar och vattendrag. Granskningen kan inte styrka att kunskapsunderlag i form av undersökningar, utredningar eller kartor finns som visar var risker för erosion föreligger idag respektive i framtiden.

Bedömning

Vi bedömer att revisionsfrågan delvis är uppfylld. Bedömningen baseras på att översiktsplanen i viss mån behandlar frågor som rör utformning av bebyggelse och hur denna riskerar påverkas av ett förändrat klimat. Översiktsplanen har ett tydligt fokus mot översvämningsrisker men behandlar inte på ett tydligt och heltäckande sätt andra risker som förväntas följa av ett förändrat klimat, eller vilka åtgärder som behöver vidtas för att minska dessa risker. Det är positivt att direktiv för en revidering håller på att tas fram och att det finns en medvetenhet om behovet av att adressera lagändringen i PBL. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen vid framtagande av direktiv beaktar det som framkommit i denna granskning.

Revisionsfråga 3: Detaljplaner och bygglov

Revisionsfråga: Tar arbetet med detaljplaner och bygglov hänsyn till de risker som ett förändrat klimat medför?

Revisionell utgångspunkt:
Miljöbalken 1 kap 1 §
Miljöbalken skall tillämpas så att

- människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
- mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas.

Plan- och bygglagen 2 kap 3-5 §§
Planläggning ska med hänsyn miljö- och klimataspekter främja en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, samt miljöförhållanden i övrigt.

Vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt denna lag får mark tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet.

Vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till människors hälsa och säkerhet samt risken för olyckor, översvämning och erosion.

Plan- och bygglagen 4 kap 12 §
I en detaljplan får kommunen bestämma skyddsåtgärder för att motverka markförorening, olyckor, översvämning och erosion.

Iakttagelser - Detaljplaner

Inom ramen för granskningen har vi fått ta del av den dokumentation som kommunens detaljplanehandläggare har som stöd i planläggningen, och som är av relevans för att fånga upp risker som ett förändrat klimat medför. Vid intervju med detaljplanehandläggare framkommer att dessa i huvudsak stödjer sig mot denna dokumentation, och i lägre utsträckning använder sig av översiktsplanen för att få vägledning vad gäller klimatrisker. Nedan redogörs för de dokumenterade rutiner som finns kopplat till klimatrisker, samt hur ett urval av detaljplaner behandlat risker för översvämning, erosion, ras och skred.

Översvämning

I Uppsala kommun finns flertalet dokument som behandlar översvämningsrisker och hantering av dagvatten. Fullmäktige har fastställt ett paraplydokument för dagvattenhantering i form av ett dagvattenprogram (KF 2014-01-27 § 24). I programmet beskrivs att dagvattenhantering blir allt viktigare då belastningen på

dagvattenledningsnätet förväntas öka i och med att klimatets förändringar innebär ökad nederbörd och kraftigare skyfall. Relaterat till dagvattenprogrammet finns vid plan- och byggenheten ett flertal dokument som rör hantering av dagvatten:

- *Riktlinjer för utsläpp av dagvatten från fastighetsmark*, vilken anger hur mycket regn som ska kunna renas innan anslutning till den allmänna dagvattenanläggningen.
- *Kravspecifikation dagvattenutredning* (UVAB 20170223, vilken används vid beställning av dagvattenutredningar.
- *Checklista dagvattenutredningar* (UVAB 20180213), vilken omfattar tex att utreda översvämningsrisker, avrinningsområden och flöden.
- Mall för *redovisning av dagvattenhantering inom fastighet.*

Vidare finns en rutinbeskrivning som omfattar de utredningar som en handläggare ska ta ställning till om de behöver genomföras vid upprättande av detaljplan. Rutinbeskrivningen utgörs av en förteckning över utredningar inom 17 olika områden, varav dagvatten är ett område. Av rutinbeskrivningen framgår att en dagvattenutredning ska behandla avrinningsvägar och översvämningsrisker vid lågpunkter och stora regn. Dagvattenutredningar tas fram i samråd med Uppsala Vatten.

Vi noterar även att det finns en upprättad mall för planbeskrivning, dvs en mall för det dokument som utgör detaljplanens huvudhandling. I mallen återfinns ett avsnitt med rubriken "*Vattenmiljö - grundvatten och dagvatten*" där dessa aspekter ska beskrivas.

Vid intervjuer med detaljplanehandläggare uppges att dagvattenutredningar görs för varje detaljplan som tas fram. Vid utredningarna används en klimatfaktor om 1,25, vilket innebär att beräkningar görs som tar höjd för att vattenflödet ökar med 25% jämfört med dagens klimat. Värdet uppges vara taget från rekommendation från Svenskt Vatten. Vi noterar att Svenskt Vatten rekommenderar en klimatfaktor om *minst* 1,25 används för kortare regn.[2]

Inom ramen för granskningen har vi tittat närmare på 4 nyare detaljplaner där delar av det planlagda området riskerar att drabbas av översvämningar, antingen från Fyrisån eller vid kraftiga regn.

- Kv. Vapenhuset (PBN 2014-1703) - detaljplan där risk för översvämning vid höga flöden identifierades och hanterades genom höjdsättning för mark och golv i detaljplanens planbestämmelser. Behovet att leda bort dagvatten uppmärksammades av Uppsala vatten vid ett startmöte. Vi noterar att en dagvattenutredning finns som underlag till detaljplanen och att utredningen tar höjd för ett förändrat klimat (klimatfaktor 1,25). Av planbeskrivningen framgår att planen tagit hänsyn till skyfallskartering och lågpunkter som riskerar översvämmas vid extrema regn.
- Kv. Seminariet (2917-2441) - detaljplan inte långt från Fyrisån. Av planbeskrivningen framgår att översvämningsrisken vid 100-års och 200-årsregn har utretts. En dagvattenutredning har gjorts och området har planerats så att vatten avleds till platser som tillfälligt tillåts stå under vatten. Riskerna för översvämning har reglerats med planbestämmelser vilka talar om exempelvis vilken typ av byggnader som får placeras på olika ställen samt byggnadernas utformning. Exempelvis ska bostadshus utföras med förhöjd källarvåning och mark runt bostadshus höjas.

[2]Svenskt Vattens Publikation 110: *Avledning av dag-, drän- och spillvatten*

- Kv Ångkvarnen (PBN 2016-384) - detaljplan längs med Fyrisån. Av planbeskrivningen framgår att en dagvattenutredning genomförts med klimatfaktor 1,25. Utredningen omfattade lågpunktskartering och avrinningsvägar. Utredningen visade att planområdet berörs av risk för översvämning från Fyrisån vid högsta beräknade flöde, vilket motsvarar ett flöde som inträffar i genomsnitt en gång under en 10 000-årsperiod. Utredning av dagvattenfrågor samt hantering av översvämningsrisker samordnades med andra detaljplaner för att vid behov minska översvämningsrisken i Ångkvarnen genom åtgärder i närliggande områden.

Erosion

Granskningen kan inte styrka att det finns dokumenterade riktlinjer/rutiner som säkerställer att risken för erosion på ett systematiskt sätt fångas upp i planläggningen. Vid intervjuer uppges att Uppsala kommun inte är så drabbad av erosionsrisker som exempelvis kustkommuner, och att om risken föreligger fångas den upp i planprocessen vid framför allt samråd, startmöten och remissförfaranden. Dock beskrivs att kunskapsläget i kommunen troligen är lågt kopplat till erosionsrisk, då fokus i arbetet i mångt och mycket ligger på översvämningsrisker. Granskningen kan inte styrka att kartor eller utredningar kopplat till erosion finns, eller att risken för erosion längs Fyrisån är utredd.

Bland ovan nämnda detaljplaner noterar vi att endast Ångkvarnen ligger i direkt anslutning till Fyrisån. I underlagen till detaljplanen noterar vi att erosionsrisken omnämns kortfattat i en miljöteknisk undersökning. Här framgår att merparten av ytorna inom området är asfalterade eller bebyggda vilket minimerar risken för erosion.

Ras och skred

Som ovan nämnts finns en förteckning över utredningar som detaljplanehandläggare ska ta ställning till vid framtagandet av detaljplaner. Vi noterar att förteckningen omfattar geotekniska utredningar. Aspekter som ska beaktas är *risk för ras och skred* samt *instabila markförhållanden*. Vi noterar även att mallen för planbeskrivningen innehåller rubriken "*mark och geoteknik*".

Intervjuade handläggare uppger att de tack vare sin erfarenhet inom yrket har god kunskap om riskerna för ras och skred i kommunen givet dagens klimat. De intervjuade uppger att fördjupade geotekniska undersökningar görs gällande markens beskaffenhet i de fall då handläggaren bedömer att det behövs. Bedömningen baseras på handläggarens egna kunskaper om riskerna samt de synpunkter som fångas upp i planprocessen. Framför allt vid samråd, startmöten och remissförfaranden inkommer synpunkter från både interna och externa experter och detta omfattar även klimatrisker. Vi noterar att granskning inte kan styrka att kännedom finns inom kommunen kring hur riskerna för ras och skred kommer att se ut givet ett framtida, förändrat klimat.

En genomgång av de detaljplaner där samrådet avslutats under år 2020 noterar vi att 1 detaljplan av 16 berör ämnet ras och skred (att jämföra med att 12 planer behandlar risken för översvämning). Vid samtliga intervjuer ges en enhetlig bild av att kommunen har en gynnsam topografi på så sätt att det inte föreligger några stora risker för ras och skred. Intervjuade uppger att kommunen är mycket restriktiv med att bygga inom dessa områden och att det är därför ämnet behandlas i så få detaljplaner. Vid intervjuer uppges att *om* ett område med risk för ras/skred planläggs så görs fördjupade geotekniska undersökningar.

För den detaljplan som berör risken för ras och skred, Södra Storvreta etapp 1 (PBN 2019-864), noterar vi att det genomförts en fördjupad geoteknisk undersökning. I undersökningen beskrivs förväntad påverkan av klimatförändringar, dvs att klimatförändringar generellt sett påverkar markstabiliteten genom ökade nederbördsmängder. Det uppges dock att inom detta planområde är marken så pass platt att förhöjda risker inte förväntas. Några få områden med lutningar återfinns och är utmarkerade på karta.

Slutligen noterar vi att en av de detaljplaner, Seminariet, som inom ramen för granskningen valts ut utifrån risken för översvämning, också ligger inom områden som riskerar drabbas av skred enligt den skredkarta som kommunen nyligen implementerat. I denna framgår inte att risk för skred föreligger. Av planbeskrivningen framgår att detaljplanen lutar sig mot en geoteknisk undersökningar från 2008 och 2013.

Övriga aspekter

Vid genomgång av detaljplaner samt från intervjuer noteras att fler och fler nya planer tar med aspekter som grönytor och värmeöar, allt eftersom kunskapen kring behovet av klimatanpassningsåtgärder ökar.

Slutligen noterar vi att det under år 2019 inrättades en miljösamordnarfunktion vid plan- och byggavdelningen. I dagsläget finns två stycken miljösamordnare, vilka primärt deltar i detaljplaneprocessen samt i viss mån även i bygglovsprocessen. Samordnarnas uppgift är att belysa de miljöfrågor som planläggningen och lovärenden behöver ta hänsyn till. Samordnarna har hittills framför allt arbetat med frågor relaterade till dagvatten och översvämningsrisker. Vid avstämning med mijösamordare framkommer att samordnarfunktionen fortfarande är under utveckling. Det uppges finnas ett behov av att i samordnarrollen fånga upp klimatrisker i högre utsträckning.

Iakttagelser - Bygglov

Under granskningen har framkommit att för handläggning av bygglovsansökningar finns inte några dokumenterade rutiner, checklistor eller dylikt att ta stöd av för att i handläggningen ta hänsyn till klimatrisker. Vid handläggningen stödjer sig handläggarna på detaljplaner och översiktsplan.

Inom detaljplan

Intervjuade tjänstepersoner som arbetar med bygglovsprocessen uppger att för bygglov inom detaljplanelagt område finns gott stöd i detaljplanen. Intervjuade uppger att det i huvudsak är i detaljplaneprocessen som klimatrisker hanteras. Det upplevs inte finnas så stor möjlighet, eller så stort behov, att utreda riskerna inom ramen för bygglovsprocessen utan fokuset ligger på att bestämmelserna i detaljplanen följs. I vissa fall, vid exempelvis väldigt små detaljplaner, kan det dock av detaljplanen framgå att en geoteknisk undersökning ska göras i samband med bygglovsprövning och i dessa fall ställer bygglovshandläggare krav på att byggherre utför en sådan undersökning.

Vid intervju diskuteras behovet av att i detaljplaner göra ett tydligare ställningstagande kring de klimatrisker som utretts och konstaterats inte föreligga. Detta eftersom bygglovshandläggare ibland upplever att det finns en otydlighet kring ifall en risk inte föreligger eller om den eventuellt föreligger men inte är utredd. Ett exempel som lyfts är att nivåer för färdigt golv och/eller källare regleras i vissa detaljplaner men inte i andra. I

de fall de inte regleras förutsätter bygglovshandläggare att risk för översvämning inte föreligger om de utgår från normala nivåer (dvs att de inte behöver höjas).

Inom ramen för granskningen har vi bett bygglovshandläggare exemplifiera hur de i bygglovsprocessen fångar upp klimatrisker. Ett exempel som lyfts fram är inom detaljplan Kv. Luthagsstranden (PBN 2013-1600) där översvämningsrisk medfört att lägsta höjd för färdigt golv i bostäder bestämts till +8,4 m över nollplanet, i syfte att undvika stora skador vid 100-årsflöden. Detta har sedan tagits hänsyn till i bygglovsprocessen. Ett annat exempel är inom detaljplan Vänge 2:29 (PBN 2012-20115) där risk för ras och skred uppmärksammades på en plats där en byggherre ville uppföra en förskola. Risken uppmärksammades i och med att kommunen, under den tidsperiod som lovprocessen pågick, fick tillgång till den skredkarta från SGI som beskrivits ovan i rapporten. Bygglovshandläggare hade inte tolkat detaljplan och tillhörande geoteknisk undersökning som att risk för skred fanns.

Utanför detaljplanelagt område

Vid intervju uppges att vid bygglovsärenden utanför detaljplanelagt område stödjer sig handläggarna på den information om klimatrisker som finns i översiktsplanen. Handläggare upplever att risker med översvämningar längs Fyrisån är tydligt kommunicerade genom översiktsplanen, men att det saknas tydliga beskrivningar av översvämningsrisker inom andra områden, samt beskrivningar av andra risker som ras, skred och erosion.

Intervjuade bygglovshandläggare uppger att den risk som får mest fokus i bygglovsprocessen utanför detaljplan är hur lämplig platsen är utifrån risken för översvämningar. Det uppges att synpunkter fångas upp i bygglovsprocesser genom exempelvis remissinstanser. Vid behov begär handläggare att byggherren ska genomföra tekniska undersökningar.

Intervjuade efterfrågar mer kunskap och utbildning inom området, framför allt vad gäller att upptäcka och ta hänsyn till klimatrisker utanför detaljplanelagt område.

Inom ramen för granskningen har vi bett att få granskat ett urval av bygglovsärenden som ligger inom område där risk för skred föreligger, samt utanför detaljplanelagt område. Vid genomgång av dessa områden visade det sig att inga bygglovärenden handlagts under utvald tidsperiod (2019-2021).

Bygglovhandläggare uppger att bygglov (utanför detaljplanelagt område) har givits inom två fastigheter där översvämningsrisk uppmärksammats. Vi noterar att bygglov inom dessa fastigheter antingen ställt krav på byggherren gällande utredningar och åtgärder, och att förhandsbesked villkorats med exempelvis krav på sockelhöjd eller markens höjdläge.

Bedömning

Vi bedömer att revisionsfrågan delvis är uppfylld. Bedömningen baseras i huvudsak på att:

- Inom detaljplaneprocessen finns mycket kunskap och dokumenterade rutiner avseende översvämningsrisker. Dock finns behov av att förbättra kunskapen kring var ras och skred riskerar bli vanligare givet ett förändrat klimat. Även erosionsrisken behöver utredas och dokumenteras.

- Inom bygglovsprocessen saknas dokumenterade rutiner för att fånga upp klimatrisker. Granskningen indikerar att risk för översvämningar beaktas i tillräcklig utsträckning, men andra risker beaktas i lägre utsträckning.
- Bygglovshandläggare förlitar sig i mångt och mycket på detaljplaner. Utanför detaljplanelagt område saknas en tillförlitlig och systematisk rutin för att fånga upp samtliga klimatrisker och handläggare efterfrågar mer kunskap kring detta.

Revisionsfråga 4: Politisk styrning och kontroll

Revisionsfråga: Utövar kommunstyrelsen och nämnden tillräcklig styrning och kontroll inom granskat område?

Revisionell utgångspunkt:
Kommunallagen 6 kap 6 §
Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.
De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Reglemente för kommunstyrelse och nämnder (rev KF 2020-12-14)
27 § Kommunstyrelsen ska leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten, såsom
- den översiktliga planeringen av användningen av mark och vatten samt utveckling av strategiskt viktiga områden,
- miljö- och klimatfrågor.

8 § Kommunstyrelsen ska kontinuerligt följa verksamheten i övriga nämnder.
48 § Plan- och byggnadsnämnden ansvarar för uppgifter enligt plan- och bygglagen (2010:900) och därtill hörande lagar samt andra föreskrifter med undantag för översiktsplanering.

Fullmäktiges mål och budget 2020 vilken tydligt visar en viljeinriktning mot klimatomställning och förbättrad beredskapen för ett förändrat klimat.

Iakttagelser kommunstyrelsen

Varje år görs i Uppsala kommun en uppföljning av kommunövergripande program och planer i syfte att säkerställa en sammanhållen styrning. Ärendet bereds av styrelsen och beslutas av fullmäktige. I samband med 2018 års uppföljning av program och planer gav fullmäktige i uppdrag till styrelsen att inleda arbetet med en aktualitetsförklaring av översiktsplanen (20190128 § 30).

Stadsbyggnadsförvaltningen arbetade därefter fram direktiv för aktualitetsprövning, under hösten 2020 aktualitetsprövades översiktsplanen av styrelse och fullmäktige. Planen bedömdes vara aktuell. I aktualitetsförklaringen (KF 2020-11-03 § 458) redogörs dock för ett antal aspekter som bör tas hänsyn till i nästa översiktsplan. Bl. a. beskrivs hur förutsättningarna för översiktsplaneringen har förändrats sedan planen antogs. Vi

noterar särskilt att en förändrad förutsättning som lyfts är att "*nya krav på riskbedömning av skador på bebyggelsen på grund av klimatförändringar har införts i PBL*".

Då kommunstyrelsen godkände aktualitetsförklaringen (2020-09-16 § 224) beslutade styrelsen även att uppdra till stadsbyggnadsförvaltningen att under juni månad år 2021 återkomma med förslag till direktiv för en revidering av översiktsplanen. Vid intervju bekräftas att dessa håller på att tas fram. Direktiven kommer enligt uppgift att omfatta att en riskanalys genomförs med fokus på klimatförändringar och dess påverkan på den fysiska planeringen. Revideringen kommer enligt uppgift troligtvis att genomföras under första halvan av kommande mandatperiod.

I sammanhanget noterar vi även i kommunstyrelsens verksamhetsplan 2020 att det finns ett stort antal åtgärder som fångar upp fullmäktiges viljeriktning med klimatanpassning och beredskap för ett förändrat klimat. Åtgärderna behandlar dock inte specifikt just hur den fysiska planeringen ska ta hänsyn till ett förändrat klimat.

Iakttagelser plan- och byggnadsnämnden

Handlingsplan för trygghet och säkerhet

Både styrelsen och nämnden refererar i sina verksamhetsplaner till kommunens handlingsplan för trygghet och säkerhet 2018-2022 (KF 20180611). Nämnden anger som åtagande i sin verksamhetsplan att den ska genomföra åtgärder i enlighet med handlingsplan för trygghet och säkerhet.

Handlingsplanen för trygghet och säkerhet, tillsammans med tillhörande policy, syftar till att stärka kommunens arbete med att långsiktigt och strategiskt öka tryggheten och säkerheten i kommunen. Handlingsplanen har tagits fram av representanter från flera förvaltningar och bolag tillsammans och fastställts av fullmäktige. I handlingsplanen finns konkreta åtgärder som behöver genomföras och det anges vem som ansvarar för dem och när de ska genomföras.

Handlingsplanen identifierar 9 målområden för trygghets- och säkerhetsarbetet varav vi särskilt noterar följande målområde med tillhörande målformulering och åtgärder:

Målområde: Riskhänsyn vid samhällsplanering och -byggande.

- *Målformulering:* Säkerhet grundläggs i samhällsplaneringsskedet. Riskhänsyn är ett naturligt inslag i samhällsplaneringen av såväl stad som landsbygd. Särskild hänsyn tas till ökade risker som klimatförändringar medför.
    - *Åtgärd 86:* Att upprätta rutiner så att risken för höga flöden i Fyrisån beaktas vid all planering och byggande. Plan- och byggnadsnämnden är ansvarig för åtgärden och den ska genomföras under år 2018.
    - *Åtgärd 88:* Implementera risk- och sårbarhetsanalyser som underlag för samhällsplanering och byggande, så att konsekvenser av olyckor, klimatförändringar och andra oönskade händelser alltid beaktas. Plan- och byggnadsnämnden är ansvarig för åtgärden och den ska genomföras under år 2018.
    - *Åtgärd 91:* Upprätta rutiner för att beakta behovet av säkerhet för samhällsviktig verksamhet vid all planering och nybyggnation. Plan- och byggnadsnämnden är ansvarig för åtgärden och den ska genomföras under år 2019-2020.

Under granskningen har framkommit att nämnden följer upp sitt åtagande, att genomföra åtgärder i enlighet med handlingsplan för trygghet och säkerhet, i samband med delårsrapport och årsredovisning. I samband med delårsrapport per augusti 2020 erhöll nämnden en övergripande och kortfattat rapportering kring hur arbetet med handlingsplanen fortgick. I samband med årsbokslut 2020 rapporterades att samtliga åtgärder i enlighet med handlingsplanen var avklarade och handlingsplanen kunde betraktas som fullgjord. Vår granskning kan dock inte styrka att de enskilda åtgärderna i handlingsplanen (punkterna 86, 88 och 91 ovan) följts upp var och en och återrapporteras till nämnden. Intervjuade detaljplanehandläggare har ingen djupare kännedom kring dessa åtgärder men bedömer att åtgärd 86 är uppfylld, eftersom det finns tydliga rutiner i deras arbete kring flöden i Fyrisån. Åtgärd 88 och 91 uppges inte vara något som präglar arbetet med en enskild detaljplan utan sker i så fall på strategisk/övergripande nivå. Detta har vi dock inte kunnat verifiera inom ramen för granskningen.

Vid intervjuer med nämndens ordförande och stadsbyggnadsdirektörer uppges att klimatfrågan är högst aktuell och närvarande på politisk nivå. Kopplat till den fysiska planeringen uppges att de klimatrisker som upplevs mest påträngande är översvämningar och värmeböljor. Vid intervju uppges att även risker med ras, skred och erosion diskuteras och utreds, men att det troligtvis finns ett behov av att samla bättre underlag och höja kunskapsnivån inom dessa områden.

Vid intervju framgår att nämnden inte omprövar/uppdaterar detaljplaner utifrån ny kunskap om klimatrisker. Detta uppges bero på att detaljplaner byggs ut relativt snabbt inom kommunen (5-10 år) vilket innebär att äldre detaljplaner är färdigbyggda. Om något sedan behöver ändras görs det inom ramen för driften. Detta kan exempelvis handla om att förbättra avrinning eller att utöka grönytor/grönstruktur för att motverka värmeöar.

Gällande bygglov noterar vi att det stora antalet beslutas på delegation men de mest omfattande byggloven beslutas av nämnden. Vid intervju uppges att byggloven i viss mån ger upphov till diskussioner kring klimatrisker, men diskussioner förs i huvudsak i samband med framtagande av detaljplaner.

Nämndens ordförande lyfter under intervju fram att nämnden fastställt en riktlinje om att bygglov i lägre utsträckning ska beviljas utanför detaljplanelagt område. Detta för att det tidigare beviljades i för hög utsträckning och inte alltid följde ÖP. Nu uppges att följsamheten till översiktsplanens intentioner har förbättrats.

Bedömning

Vi bedömer att revisionsfrågan som uppfylld för kommunstyrelsen. Bedömningen baseras i huvudsak på att styrelsen i aktualitetsförklaring av översiktsplanen noterat lagändringen i PBL 3:5 och utdelat uppdrag till sin förvaltning att utarbeta direktiv för en revidering som skall beakta lagändringen.

Vidare bedömer vi revisionsfrågan som delvis uppfylld för nämnden. Bedömningen baseras i huvudsak på att nämnden, i sin verksamhetsplan, ställt sig bakom handlingsplan för trygghet och säkerhet och de åtgärder däri som direkt berör klimatrisker i den fysiska planeringen. Nämnden har följt upp handlingsplanen men vi noterar att uppföljningen varit mycket överskådlig. Vi bedömer att det är en brist att

åtgärderna i handlingsplanen inte förankrats tydligare i verksamheten bland tjänstepersoner som arbetar med detaljplanering.

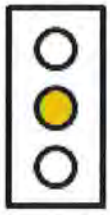
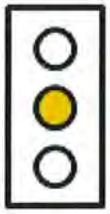
Revisionell bedömning och rekommendationer

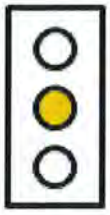
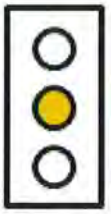
Revisionell bedömning

Den sammanfattande bedömningen efter genomförd granskning är att kommunstyrelsen och plan- och byggnadsnämnden *delvis* säkerställer att den fysiska planeringen tar hänsyn till klimatförändringar på ett ändamålsenligt sätt, samt att den interna kontrollen inom området *delvis* är tillräcklig.

Bedömningar mot revisionsfrågor

Den revisionella bedömningen grundar sig på iakttagelser och bedömningar utifrån nedanstående revisionsfrågor.

Revisionsfråga	Kommentar	
Har en risk- och sårbarhetsanalys (RSA) gjorts som omfattar påverkan av ett förändrat klimat? Fokus på identifierade åtgärder.	**Delvis uppfyllt** - En uttömmande risk- och sårbarhetsanalys av klimatförändringarnas påverkan på den bebyggda miljön inte har genomförts. Riskerna fångas till viss del upp inom ramen för krisberedskap. - Det är positivt att länsövergripande risk- och sårbarhetsanalyser beaktats inom ramen för miljö- och klimatarbetet. Dock bedömer vi att detta inte fullt ut är tillräckligt vad gäller klimatförändringarnas konsekvenser för den fysiska planeringen och bebyggelsen.	
Har kommunstyrelsen i förslag till översiktsplan inkluderat frågor som rör utformning av bebyggelse som riskerar påverkas av ett förändrat klimat, samt tydliggjort vilka åtgärder som kommunen behöver vidta?	**Delvis uppfyllt** - Översiktsplanen behandlar i viss mån frågor som rör utformning av bebyggelse och hur denna riskerar påverkas av ett förändrat klimat. Översiktsplanen har ett tydligt fokus mot översvämningsrisker men behandlar inte på ett tydligt och heltäckande sätt andra risker som förväntas följa av ett förändrat klimat, eller vilka åtgärder som behöver vidtas för att minska dessa risker. - Direktiv för revidering håller på att tas fram och det finns en medvetenhet om behovet av att adressera lagändringen i PBL.	

Tar arbetet med detaljplaner och bygglov hänsyn till de risker som ett förändrat klimat medför?	**Delvis uppfyllt** - Inom detaljplaneprocessen finns mycket kunskap och dokumenterade rutiner avseende översvämningsrisker. Dock finns behov av att förbättra kunskapen kring var ras och skred riskerar bli vanligare givet ett förändrat klimat. Även erosionsrisken behöver utredas och dokumenteras. - Inom bygglovsprocessen saknas dokumenterade rutiner för att fånga upp klimatrisker. Granskningen indikerar att risk för översvämningar beaktas i tillräcklig utsträckning, men andra risker beaktas i lägre utsträckning. - Bygglovshandläggare förlitar sig i mångt och mycket på detaljplaner. Utanför detaljplanelagt område saknas en tillförlitlig och systematisk rutin för att fånga upp samtliga klimatrisker och handläggare efterfrågar mer kunskap kring detta.	
Utövar kommunstyrelsen tillräcklig styrning och kontroll inom granskat område?	**Uppfyllt** Styrelsen har i aktualitetsförklaring av översiktsplanen noterat lagändringen i PBL 3:5 och utdelat uppdrag till sin förvaltning att utarbeta direktiv för en revidering som skall beakta lagändringen.	
Utövar nämnden tillräcklig styrning och kontroll inom granskat område?	**Delvis uppfyllt** - Nämnden har, i sin verksamhetsplan, ställt sig bakom *handlingsplan för trygghet och säkerhet* och de åtgärder däri som direkt berör klimatrisker i den fysiska planeringen. - Nämnden har följt upp handlingsplanen men vi noterar att uppföljningen varit mycket överskådlig. Det är en brist att åtgärderna i handlingsplanen inte förankrats tydligare i verksamheten bland tjänstepersoner som arbetar med detaljplanering.	

Rekommendationer

Utifrån de iakttagelser och bedömningar vi har gjort i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- att kommunstyrelsen säkerställer att fullgoda analyser och underlag finns tillgängliga för vilka områden i kommunen som risker att drabbas av ras/skred och erosion som en följd av ett förändrat klimat,
- att kommunstyrelsen, vid revidering av kommunens översiktsplan, tar hänsyn till de synpunkter som framkommit i denna rapport.

Utifrån de iakttagelser och bedömningar vi har gjort i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer till plan- och byggnadsnämnden:

- att nämnden säkerställer att dokumenterade rutiner upprättas för att fånga upp var framtida risker finns för ras/skred och erosion, både inom planläggning och bygglovsprocess. Nämnden behöver särskilt säkerställa att bygglovsärenden utanför detaljplanelagt område på ett systematiskt sätt fångar upp klimatrisker.
- nämnden bör utvärdera om utbildningsinsatser behöver genomföras bland handläggare för att säkerställa att klimatrisker fångas upp.

2021-03-19

Lena Salomon	***Susanna Huber***
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 den 20 november 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Bilaga

Översiktsplanens generella riktlinjer med bäring på miljö och klimat, från avsnitt 3.2. i Översiktsplan 2016 för Uppsala kommun - Del A Huvudhandling.

Tema	Riktlinje
Energi och klimat	Beakta att samspel mellan bebyggelse, vatten, ekosystem och grönstruktur samt samhällstekniska försörjningssystem tas tillvara även på lokal nivå vid utveckling, så att de samlat bidrar till minskad miljö- och klimatpåverkan samt hantering av klimatförändringar.
Energi och klimat	Beakta framtida klimatförhållanden vid om- och nybyggnation. Exempelvis är urbana värmeöar, värmeböljor och översvämningar existerande aspekter i Uppsala som behöver hanteras.
Dagvatten	Beakta framtida klimatförhållanden vid om- och nybyggnation.
Grönstruktur och ekosystemtjänster	Säkerställ förutsättningar för att viktiga ekosystemtjänster tas tillvara, förstärks och integreras där så är möjligt i all mark-och bebyggelseutveckling. Kartlägg och analysera ekosystemtjänster för att motverka negativa effekter av bland annat klimatförändringar, minskad biodiversitet eller negativ påverkan av föroreningar.
Grönstruktur och ekosystemtjänster	Beakta alltid ett generellt behov av träd och annan stadsgrönska i bebyggelsemiljöer som en del i att skapa attraktiva och hälsosamma livsmiljöer, förutsättningar för gott lokalklimat samt rening och fördröjning av dagvatten.
Dagvatten	Säkerställ att sekundära avrinningsvägar och översvämningsbara ytor skapas som ett viktigt led i stadens klimatanpassning. Säkra och utnyttja befintliga lågstråk i naturen för avledning av dagvatten.
Dagvatten	Säkerställ utrymme för rening, fördröjning och infiltration av dagvatten. Lokalt omhändertagande av dagvatten ska eftersträvas. Eftersträva öppna dagvattenlösningar som en del i robust hantering av dagvatten. Eftersträva hög grad av multifunktionell användning, exempelvis avseende dagvattenfördröjning, grönska för gott mikroklimat, biologisk mångfald, hantering av framtida klimatförhållanden och lokala vistelsekvalitéer.
Risk, säkerhet och hälsa	Beakta markens förutsättningar och risker och att dessa beskrivs tidigt vid all planering och exploatering. Det kan handla om ras, skred, radon, sulfidhaltiga leror, översvämningsrisker och förorenad mark.
Risk, säkerhet och hälsa	Beakta risk för översvämning vid ny bebyggelse oavsett

	återkomsttid. Områden längs Fyrisån, som riskerar att översvämmas i nivå med ett beräknat högsta flöde, bör inte bebyggas utan att särskilda åtgärder vidtas för att hantera och minimera eventuella konsekvenser. Samhällsfunktioner av betydande vikt liksom ny sammanhållen bebyggelse med bostäder bör förläggas ovanför nivån för ett högsta beräknade flöde. Om undantag från detta görs ska särskilda åtgärder vidtas för att hantera och minimera eventuella negativa konsekvenser samt risken beaktas för att samhällsfunktionens acceptabla avbrottstid överskrids. På Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps hemsida hittar du kartor som visar vilka delar som är berörda av översvämningsrisker.

Uppsala kommun

Datum: 2021-04-16

Diarienummer: KRN-2020-00062

KOMMUNREVISIONEN

Mottagare:

Kommunstyrelsen för besvarande

Samtliga nämnder för kännedom
Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av intern kontroll i löneprocessen

PwC har på uppdrag av revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av löneprocessen. I samband med granskningen har tidigare granskning från 2019 följts upp. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en tillfredsställande och ändamålsenlig lönehantering och löneutbetalningsprocess med tillräcklig intern kontroll. Granskningen ingår i revisionsplan för år 2020.

Den sammanfattande bedömningen är att kommunstyrelsen i allt väsentlig har en tillfredsställande och ändamålsenlig lönehantering och löneutbetalningsprocess men att den interna kontrollen inte är helt tillräcklig. Vi har identifierat brister i den interna kontrollen gällande formalisering av kontroller, signering av utanordningslistor samt testning och utvärdering av kontrollaktiviteter.

Vi konstaterar även att de rekommendationer som lämnats i 2019 års granskning av lönehanteringen inte åtgärdats, detta trots vad som framförts i det svar som kommunstyrelsen lämnade på den tidigare granskningen.

Vår granskning föranleder följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Tillse att ansvarsfördelningen gällande de löpande kontroller som genomförs inom ramen för löneprocessen tydliggörs.
- Inför rutiner för att systematiskt testa och bedöma kontrollernas effektivitet. Säkerställ att testningen dokumenteras.
- Säkerställ att samtliga utanordningslistor attesteras enligt gällande rutin.
- Ta fram en rutin för hur lönesättning av närstående ska hanteras.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och lämnade rekommendationer från ~~respektive nämnd~~ kommunstyrelsen senast 2021-08-31 till kommunrevisionen@uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com.

För kommunrevisionen

Per Davidsson, ordförande

Postadress: Uppsala kommun, kommunrevisionen, 753 75 Uppsala
Telefon: 018-727 11 32 (Kansli)
E-post: kommunrevisionen@uppsala.se
www.uppsala.se

Granskning av intern kontroll i löneprocessen

Uppsala kommun

April 2021

Projektledare Rebecka Hansson
Projektmedarbetare Sara Berggren

pwc

Revisionsrapport

Innehållsförteckning

1.	**Inledning**	**4**
1.1.	Bakgrund	4
1.2.	Syfte och revisionsfrågor	4
1.3.	Revisionskriterier	4
1.4.	Avgränsning och metod	5
2.	**Iakttagelser och bedömningar**	**6**
2.1.	Organisation kring lönehanteringen	6
2.2.	Allmän systeminformation	7
2.3.	Behörigheter	7
2.4.	Uppläggning av fasta data	8
2.5.	Kontroll av personalregistret	9
2.6.	Tidrapportering/avvikelserapportering	9
2.7.	Löneöversyn	10
2.8.	Hantering av utlägg	10
2.9.	Rutiner för månadsvisa lönekörningar och utbetalning av lön	10
2.10.	Överföring till huvudbok	12
2.11.	Avstämning av arbetsgivardeklaration	12
2.12.	Uppföljning av tidigare års granskning	12
3.	**Revisionell bedömning**	**14**
3.1.	Sammanfattande revisionell bedömning	14
3.2.	Bedömningar mot revisionsfråga	14
4.	**Rekommendationer**	**15**

pwc

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av löneprocessen. I samband med granskningen har tidigare granskning från 2019 följts upp. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en tillfredsställande och ändamålsenlig lönehantering och löneutbetalningsprocess med tillräcklig intern kontroll.

Den sammanfattande bedömningen är att kommunstyrelsen i allt väsentlig har en tillfredsställande och ändamålsenlig lönehantering och löneutbetalningsprocess men att den interna kontrollen inte är helt tillräcklig.

Vi ser att det finns upprättade rutiner och checklistor vad gäller löneadministratörernas arbetssätt. Vi bedömer dock att de kontroller som chefer förväntas göra inför och i samband med lönekörning bör formaliseras för att tydliggöra ansvaret ytterligare. Det finns en utbildning i lönehanteringen och lönesystemet för nya chefer i kommunen som Löenservice tillhandahåller innan behörigheter till systemet lämnas ut.

Vi konstaterar att efterlevnaden av en av nyckelkontrollerna i löneprocesserna, att cheferna kontrollerar och signerar utanordningslistorna i samband med lönekörningen, är bristfällig gällande den första attesten. Kontroll av utanordningslistor är enligt vår bedömning en nyckelkontroll varför vi ser att efterlevnaden behöver stärkas.

Vi noterar att det finns kontroller i internkontrollplanen kopplat till löneprocessen. Utöver dessa finns andra löpande kontroller som genomförs men inte dokumenteras. Granskningen visar även att de kontroller som görs inte testas på ett systematiskt sätt. Vi bedömer att det är angeläget att interna kontrollaktiviteter testas och utvärderas i syfte att säkerställa att de är ändamålsenliga och effektiva.

Vi noterar att de rekommendationer som lämnades i samband med granskningen 2019 inte åtgärdats. Att detta inte har skett har beaktats i de rekommendationer som lämnats med anledning av årets granskning.

Avslutningsvis visar resultatet från vår registeranalys inte på några väsentliga avvikelser. Inga avvikelser förekommer vid vår avstämning mellan lönesystem och huvudbok samt mot till Skatteverket inlämnade arbetsgivardeklarationer. Det finns en tydlig process och kontrollmoment vid löneutbetalning och överföring av information från lönesystem till ekonomisystem.

Revisionsfråga 1

Finns en fungerande löneprocess med en tydlig roll- och ansvarsfördelning?

Uppfylld

Revisionsfråga 2

Finns fungerande nyckelkontroller med tillhörande kontrollaktiviteter i löneprocessen som berör följande områden:

Delvis uppfylld

Revisionsfråga 3

Säkerställer kommunstyrelsen att rutinerna fungerar genom att kontrollerna testas regelbundet?

Ej uppfylld

Revisionsfråga 4

Förekommer avvikelser vid avstämning mellan lönesystem och huvudbok samt mot till Skatteverket inlämnade arbetsgivardeklarationer?

Uppfylld

Revisionsfråga 5

Har tillräckliga åtgärder vidtagits efter tidigare genomförd granskning?

Ej uppfylld

Rekommendationer

Vår granskning föranleder följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Tillse att ansvarsfördelningen gällande de löpande kontroller som genomförs inom ramen för löneprocessen tydliggörs.
- Inför rutiner för att systematiskt testa och bedöma kontrollernas effektivitet. Säkerställ att testningen dokumenteras.
- Säkerställ att samtliga utanordningslistor attesteras enligt gällande rutin.
- Ta fram en rutin för hur lönesättning av närstående ska hanteras.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kostnader för löner och andra personalrelaterade kostnader är en betydande del av en kommuns totala kostnader. Att lönehanteringen är korrekt och att det finns en tillräcklig intern kontroll i löneutbetalningsprocessen är därför väsentligt.

I Uppsala kommun finns 12 652 tillsvidareanställda medarbetare (2019). Det innebär att det varje månad hanteras ett stort antal lönetransaktioner i kommunen.

Lönekostnaden för 2019 uppgick till 5 135 mnkr inkluderas sociala avgifter, pensioner och övriga kostnader för arbetskraft uppgår kostnaden till 7 376 mnkr. Det motsvarar 50 procent av de totala kostnaderna i kommunen. God intern kontroll i lönehanteringen och löneutbetalningsprocessen är därför angeläget.

Revisorerna har utifrån sin riskbedömning valt att genomföra en granskning av området utifrån perspektivet tillräcklig intern kontroll. Konsekvenserna av bristande rutiner och kontroller kan få både ekonomiska och förtroendemässiga följer.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en tillfredsställande och ändamålsenlig lönehantering och löneutbetalningsprocess med tillräcklig intern kontroll.

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

- Finns en fungerande löneprocess med en tydlig roll- och ansvarsfördelning?
- Finns fungerande nyckelkontroller med tillhörande kontrollaktiviteter i löneprocessen som berör följande områden:
    - Behörigheter i lönesystem
    - Upplägg av fasta data
    - Tid-/avvikelserapportering (ex. frånvaro)
    - Lönerevision
    - Utlägg (reseräkningar, traktamenten etc.)
    - Månadsvisa lönekörningar
    - Utbetalning av lön
    - Överföring till huvudbok
- Säkerställer kommunstyrelsen att rutinerna fungerar genom att kontrollerna testas regelbundet?
- Förekommer avvikelser vid avstämning mellan lönesystem och huvudbok samt mot till Skatteverket inlämnade arbetsgivardeklarationer?
- Har tillräckliga åtgärder vidtagits efter tidigare genomförd granskning?

1.3. Revisionskriterier

Revisionskriterier utgörs av tillämpliga lagar såsom semesterlag och kommunallagen (framför allt 6 kap 6 § om internkontroll) samt interna rutiner/riktlinjer, regler och anvisningar.

1.4. Avgränsning och metod

Granskningen genomförs genom registeranalys av löneutbetalningar för perioden januari 2020 till september 2020. Utifrån ett antal områden sker olika sökningar med hjälp av registeranalys. Resultatet av sökningarna har, stickprovsvis, kontrollerats och verifierats mot underlag genom kontakt med löneenheten.

Utöver registeranalysen genomförs en kartläggning av rutinen för utbetalning av lön samt relevanta nyckelkontroller i löneprocessen. Denna del genomförs med hjälp av dokumentstudier och intervjuer med lönechef, lönehandläggare samt systemansvarig.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Organisation kring lönehanteringen

Löner och utbetalning av löner hanteras av Löneservice som är en enhet under HR-staben på kommunledningskontoret. Enheten består av enhetschef, teamledare, utvecklingsledare samt lönekonsulter och pensionshandläggare. Löneservice uppdrag är att stödja kommunens verksamheter i processer kopplat till rapportering och kontroll av medarbetares löner. De löner som betalas ut baseras på de uppgifter verksamheten har rapporterat in i systemet, att uppgifterna är korrekta är verksamheternas ansvar. Löneservice ansvarar för att:

- korrigera felaktigt utbetalda löner,
- övriga korrigeringar i det personaladministrativa systemet Heroma, på uppdrag av chef.
- stötta medarbetare kring navigering i Heroma Självservice,
- skatteärenden och utfärdande av intyg samt,
- hantera kommunens tjänstepension.

Enligt de intervjuade finns en tydlig ansvarsfördelning mellan Löneservice och förvaltningarna både när det gäller uppdrag och ansvar. Hur ansvaret fördelar sig finns dock inte dokumenterat. De intervjuade uppger att ansvaret som åligger kommunens chefer är tydligt definierat inom ramen för chefsrollen.

På kommunens intranät *Insidan* finns rutinbeskrivningar för löneprocessens olika delar, där framgår att lönecykeln består av tre perioder:

Före lön 1: under den här perioden ska attesterande chefer följa upp "bevakningar"[1] i systemet. Det innebär att åtgärder kopplat till olika medarbetare behöver vidtas. Det kan avse avsaknad av schema, flera sjukdomstillfällen under de senaste 12 månaderna, att anställning upphör, att fast fördelning upphör eller att sparad tid överstiger 40 timmar. I Uppsala kommun har alla chefer ett antal förinställda bevakningar för sina medarbetare. Dessa kan kompletteras med frivilliga bevakningar. Kontroll ska ske att alla förändringar kopplat till frånvaro och arbetsförändringar är korrekta, registrerade och godkända. För timavlönade ska antalet timmar kontrolleras och godkännas.

Mellanperioden: är den period då cheferna ska kontrollera, upptäcka och rätta till större avvikelser. Mellanperioden sträcker sig över tre arbetsdagar mellan den 15:e och 20:e varje månad. Under den här perioden kan även medarbetarna gå in i systemet och se sin preliminära lön. I den här perioden ska utanordningslistan kontrolleras av chef vilket framgår av separat skriftlig riktlinje.

Efter lön klar: är perioden efter lönekörningen och eventuella justeringar kommer att påverka kommande månads löneutbetalning. I den här perioden ska utanordningslistan kontrolleras och attesteras av chef.

Att signera utanordningslistan innebär att ansvarig chef har kännedom om kostnaderna kring löner som belastar den egna enheten. Alla utanordningslistor ska signeras oavsett

[1] En bevakning är en indikation på att något behöver följas upp.

om de är korrekta eller inte. Eventuella avvikelser ska noteras i samband med signering och justeras vid kommande löneutbetalning. Signering av utanordningslista sker i två steg 1) attestansvarig chef signerar, 2) chef över attestansvarig signerar. Signering sker elektroniskt i Heroma. Lön utbetalas även om signering av utanordningslistan inte sker. Oattesterade poster som rör reseräkningar eller avvikelser, t.ex. sjukfrånvaro eller föräldraledighet behöver däremot alltid attesteras av attestansvarig chef för att effektueras. Löneservice genomför kontroller varje månad som sedan kommunicerats med förvaltningsdirektörer och hr- cheferna i varje förvaltning för vidare handläggning och uppföljning. Kommunikationsinsatser för att betona vikten av att kontrollerna genomförs har hanterats av respektive förvaltning.

En bankfil skapas och skickas till Nordea tre bankdagar innan löneutbetalning som sker den 27:e varje månad.

Uppsala kommun har preliminär löneutbetalning, vilket innebär att månadslönen betalas ut innevarande månad och tillägg betalas ut månaden efter. Frånvaroavdrag görs antingen innevarande månad eller månaden efter beroende på när frånvaron registrerats. De arbetstider som medarbetaren har ska registreras i systemet för att ersättning och avvikelser ska räknas korrekt. Är medarbetaren till exempel schemalagd på kväll/helg genereras ob-ersättning med automatik baserat på uppgifter i systemet. I schemaläggningen finns också möjlighet att schemalägga olika aktiviteter som styr kostnader utifrån den schemalagda aktiviteten, det kan exempelvis bli aktuellt om delar av lönen ska belasta ett specifikt projekt.

I internkontrollplanen för Löneservice ingår att säkerställa att förvaltningar har kompetens och stöd för att löneprocessen ska fungera korrekt. Det sker genom att identifiera vilka verksamheter som har många korrigeringar eller felaktigheter och erbjuda dem stöd för att stärka processen och få mer korrekta löner. Uppföljningarna görs fyra gånger per år genom samtal med medarbetare på Löneservice och statistik för att identifiera verksamheter och därefter kontaktas ansvariga chefer.

2.2. Allmän systeminformation

Heroma är Uppsala kommuns personaladministrativa system och innehåller moduler för lönehantering samt stöd för HR-processer.

- *Heroma självservice* – Självservicelösning för medarbetare där frånvaro och arbetsförändringar registreras, samt schema finns tillgängligt.
- *Heroma Min Tid* – App för medarbetare där enklare ärenden gällande frånvaro och arbetsförändringar kan registreras.
- *Heroma Mina ärenden* – App för Chefer där ärenden gällande arbetsförändringar och frånvaro kan hanteras.

2.3. Behörigheter

Alla chefer med medarbetaransvar har behörighet att attestera löner i systemet. Ansökan om behörighet görs i systemet Iris och behörigheten läggs upp av en systemförvaltare. Alla behörighetsansökningar i Iris attesteras av överordnad chef. För att tilldelas en behörighet att attestera i Heroma ska chefen genomgå en utbildning. Chefer kan ha behörighet att attestera flera ansvar inom samma förvaltning, dock kan inte flera chefer ha attesträtt på samma ansvar vilket leder till att gamla, felaktiga behörigheter uppmärksammas.

Administratörsbehörigheter i systemet Heroma har systemförvaltare och löneadministratörer, de har behörighet att ändra alla typer av data. Chefer har en lägre behörighet. Även

administratörer har möjlighet att för medarbetares räkning registrera in data i systemet. De har dock ingen behörighet att attestera. Oavsett behörighet går det inte att göra ändringar i systemet som påverkar den egna lönen.

När en medarbetare avslutar sin anställning hos Uppsala kommun tas behörigheterna i Heroma bort. Underlag om anställningens avslut kommer via webformuläret Asta och hanteras av Löneservice omgående. Vissa förvaltningar har valt att ha tidsbegränsade behörigheter vilket innebär att dessa avslutas när förordnandet löpt ut.

En gång per år ska tilldelade behörigheter kontrolleras i alla IT-system, då kontrollerar systemadministratörer att tilldelad roll överensstämmer med vad som beställts via behörighetssystemet Iris. Kontrollen dokumenteras inte.

En viktig funktion är schemaläggning eftersom schemat som är inlagt i systemet påverkar lönen. Åtkomst till schemaläggning är förbehållen behöriga användare.

2.3.1. *Verifiering – kontroll av schemaläggning*

Vi har inhämtat behörighetslista och kontrollerat att personer med behörighet att skapa schema är chef eller chefsassistent med rätt behörighet. Inga avvikelser har noterats.

2.4. Uppläggning av fasta data

Inför anställning av ny medarbetare ska kontroller ske att personen har arbetstillstånd samt om tjänsten kräver det, utdrag ur belastningsregistret. Anställande chef registrerar uppgifter om lön, startdatum, befattning och personuppgifter i webformuläret Asta. Där anges även vilket ansvar lönen ska belasta samt vem som är attesterande chef. Asta kontrollerar attesträtten mot Iris som innehåller kommunens organisationsträd och används för att söka behörigheter. Samtliga medarbetare, inklusive timanställda, har tillgång till Asta. Anställningsmyndighet för samtliga medarbetare är kommunstyrelsen.

Ett mail skickas till ansvarig chef om att anställningsformulär finns att attestera i Asta. Efter attest når underlaget Löneservice som registrerar uppgifterna i Heroma. Uppgifter skickas till chef för kontroll när registreringen är klar.

Anställningsbevis skrivs ut och skicks till den anställde, som inte behöver skriva under. Det är anställande chef som ansvarar för att detta sker. Det är även anställande chef som har ansvar för att uppgifterna i anställningsavtalet är korrekta. Löneservice efterfrågar en bekräftelse från chef att innehållet i avtalet är korrekt. Löneservice har ansvar för att uppgifterna i anställningsavtalet förs över korrekt till Heroma.

Vid avslut av anställning registreras detta i ett digitalt formulär. Den digitala blanketten attesteras av närmaste chef och hamnar därefter hos Löneservice som registrerar sista dag för anställning i lönesystemet. Om en medarbetare byter avdelning inom kommunen registreras detta via Asta.

Lönekonsulter kan göra ändringar i Heroma utan att det finns underlag i Asta. Det ska dock alltid finnas skriftliga underlag, även för mindre justeringar, från attesterande chef för att data i Heroma ska ändras.

Minst fyra gånger per år görs en genomgång av Heroma där medarbetare som inte längre är anställda plockas bort så att det inte längre är synliga för cheferna i systemet. Uppgifter om medarbetaren finns och ska finnas kvar i Heroma. Det har ingen praktisk betydelse att medarbetare som avslutat sin anställning fortfarande är synliga i systemet eftersom det inte innebär att lön betalas ut.

2.4.1. *Verifiering – kontroll av processen*

Vi har tagit del av ett anställningsunderlag, skapat i Asta, och stämt av att uppgifter inlagda i Heroma överensstämmer med uppgifter i anställningsunderlag och anställningsavtal. Vi har även stämt av att korrekt lön betalats ut samt attesterats enligt gällande riktlinjer. Vi har inhämtat underlag där en medarbetare själv valt att avsluta sin anställning. Ärendet har registrerats i Asta samt avslutats korrekt i Heroma.

I internkontrollplanen för Löneservice finns en kontroll: *Kontroll av rutiner för att kvalitetssäkra verksamhetsdata – kontroll av underlag för anställning i Asta*. Syftet med kontrollen är att säkerställa att inmatning av uppgifter från Asta till Heroma blir korrekt. Två gånger per år genomförs kontrollen genom att 50 slumpmässigt utvalda underlag tas ut från Asta och jämförs mot uppgifter i Heroma.

Vi har tillsammans med lönechef och löneadministratör kontrollerat att en användare med priviligierade rättigheter (i detta fall lönechef) inte kan ändra data på sig själv. Kontrollen gjordes utan anmärkning.

2.5. Kontroll av personalregistret

Nedanstående kontroller har vi gjort av personalregistret genom dataanalys av lönedata för perioden januari – september 2020. Kontrollen har genomförts genom en jämförelse mellan transaktionsfil och personalregistret för att bland annat säkerställa att inga transaktioner skapats på anställda som inte finns upplagda i personalregistret.

- **Personer med fler än ett anställningsnummer:**

Genomförd registeranalys har inte identifierat någon personal med mer än ett anställningsnummer.

- **Kontroll av ologiska personnummer:**

En sökning har gjorts efter personnummer med avvikande kontrollsiffra eller avvikande födelsedatum. Resultatet visar att 20 anställda identifierats med avvikande personnummer. I uppföljning med kommunen har vi erhållit en rimlig förklaring till det avvikande personnumret, i samtliga fall avser det samordningsnummer[2] från Migrationsverket.

- **Kontroll av avvikande ålder:**

En sökning har gjorts efter personer med avvikande ålder, vilket definierats som yngre än 16 år och äldre än 67 år. Resultatet visar att 842 personer i personalregistret identifierades med avvikande ålder, 66 personer är yngre än 16 år resterande 776 personer är över 67 år. Vi har tagit ett stickprov på tio personer med avvikande ålder. Vi har erhållit rimliga och tillräckliga förklaringar/underlag för samtliga stickprov.

2.6. Tidrapportering/avvikelserapportering

Samtliga medarbetare har tillgång till modulen Heroma självservice och registrerar själva ändringar såsom sjukfrånvaro, övertid och semester. Ändringarna attesteras av ansvarig chef, post för post. Om ändringar inte attesteras i tid, dvs efter lönekörning, sker reglering på lön nästkommande månad. Varje natt genererar systemet ett mail som skickas till ansvarig chef där schemaförändringar uppges. Informationen finns även på respektive chefs startsida i Heroma.

[2] Samordningsnummer är en identitetsbeteckning för personer som inte är eller har varit folkbokförda i Sverige. Syftet med samordningsnummer är att myndigheter och andra samhällsfunktioner ska kunna identifiera personer även om de inte är folkbokförda i Sverige.

Även timanställda registrerar arbetade timmar samt frånvaro i Heroma självservice eller Heroma min tid. Lön kommer att betalas ut oavsett om ansvarig chef har attesterat utanordningslistorna eller inte.

Varje månad tar systemförvaltaren ut en rapport och skickar till HR som visar i vilken omfattning utanordningslistor attesteras. Sammanställningen skickas vidare till verksamhetscheferna.

2.7. Löneöversyn

Det är kommunstyrelsen i Uppsala kommun som är ytterst ansvarig för att kommunen har en lönebildning som är enhetlig och säkrar likabehandling. Löneöversynen tar sin utgångspunkt i befintligt löneläge där en analys av lönestrukturen görs både centralt och i varje verksamhet. Rent praktiskt sker delar av arbetet i en särskild modul i Heroma där respektive chef får uppgifter om sitt beloppsmässiga löneutrymme och lönesätter sina medarbetare. Tidplan med stoppdatum framgår i systemet. När sista dag för justeringar passerat sker kontroller att utfallet är korrekt av medarbetare från HR. När löneöversynen är klar återrapporteras uppgifterna till Löneservice som uppdaterar informationen i Heroma och justerar för eventuell retroaktivitet.

2.8. Hantering av utlägg

Utlägg registreras av medarbetaren i Heroma Självservice, resemodulen. Ansvarig chef attesterar reseräkningen och säkerställer att erforderliga underlag finns. Löneservice är inte involverade i hanteringen.

Även ersättning för traktamenten, både för inrikes och utrikes resor, registreras i resemodulen och attesteras av ansvarig chef. Inte heller i denna process är Löneservice involverade.

2.8.1. Verifiering av reseräkningar och utlägg

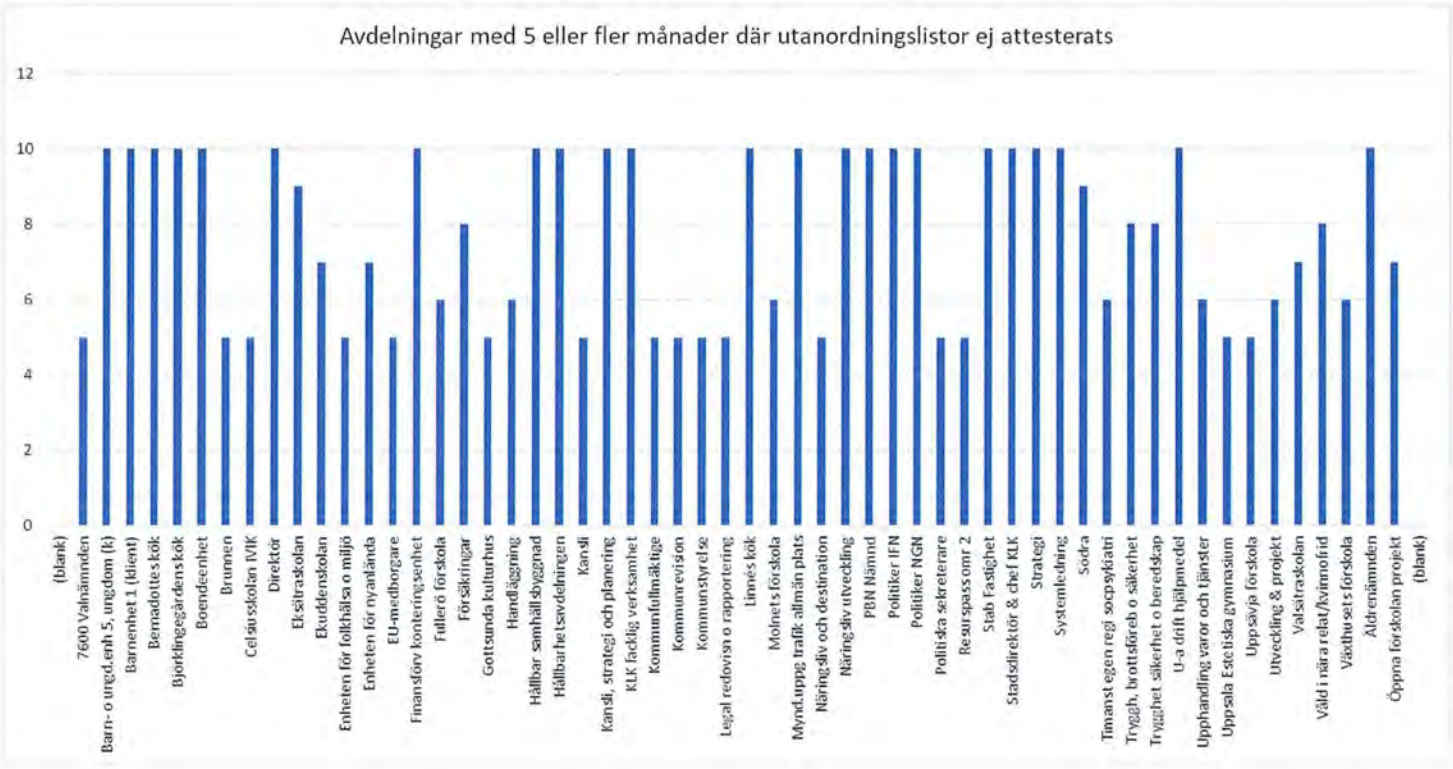
Under perioden januari-september 2020 har reseräkningar och utlägg till ett belopp om 1 457 tkr betalats ut, uppdelat på 39 069 transaktioner. Vi har tagit ett stickprov på tio olika utlägg för att verifiera och kontrollera att det finns erforderligt underlag hänförliga till transaktionerna. Inga väsentliga avvikelser har noterats. Utläggen avser i första hand resor genomförda i tjänsten där resenären (medarbetaren) mottagningsattesterat och överordnad chef beslutsattesterat.

2.9. Rutiner för månadsvisa lönekörningar och utbetalning av lön

2.9.1. Verifiering av utanordningslistor

Att kontrollera utanordningslistorna är en nyckelkontroll i den meningen att cheferna har den övergripande bilden av vilka medarbetare som haft frånvaro (t.ex. sjukfrånvaro, föräldraledighet) och det är cheferna som kan bedöma rimligheten i lön och vilka personer som bör finnas med på utanordningslistan.

Vi har för perioden januari till oktober 2020, per månad, kontrollerat hur stor andel av alla avdelningar där utanordningslistor inte attesterats. Diagrammet nedan visar vilka avdelningar där fler än 5 månaders utanordningslistor inte attesterats av chef, dvs steg 1. Resultatet av kontrollen indikerar på att kontrollen inte fungerar och att gällande rutiner inte efterlevs av en stor del av cheferna.



2.9.2. *Utbetalningsrutiner*

Inför utbetalning av löner görs en jämförelse av den totala summan mot tidigare månader för att rimlighetsbedöma beloppet. En kontroll av antalet medarbetare görs. Den verkliga kontrollen åligger respektive chef för att korrekta löner ska utbetalas.

Det är systemförvaltarna på IT-avdelningen som skickar lönefilen till banken. Det finns fyra systemförvaltare som behörighet att läsa in filen till bank via attest med bankdosa. Överföringen måste signeras av två systemförvaltare.

2.9.3. *Verifiering av utbetalning av höga bruttobelopp*

Utifrån registeranalysen har ett stickprov gjorts på 10 av de 25 högsta bruttobeloppen som utbetalats under perioden januari-september 2020. Avstämning har skett mot anställningsavtal samt lönespecifikationer. Inga avvikelser har noterats.

2.9.4. *Kontroll av dubbletter av lönetransaktioner*

En analys har gjorts av lönetransaktioner för att utifrån att kombinera olika parametrar kontrollera för potentiella dubbletter, exempelvis att dubbel lön utbetalats. Genomförd registeranalys har identifierat ett stort antal potentiella dubbletter av lönetransaktioner. Registeranalysen visar att det förekommer ett stort antal potentiella dubbletter främst kopplade till lönearten månadslön.

Ett stickprovsurval omfattande tio medarbetare vilka under en löneperiod haft mer än en lönetransaktion på två lika belopp har därför kontrollerats. Resultatet från stickprovet visar att det inte rör sig om några faktiska dubbelutbetalningar, utan vi har erhållit förklaringar till samtliga medarbetare vi identifierat ha potentiella dubbletter. I de flesta fall rör det sig om att medarbetarens lön konterats om och därför redovisats på två rader. Inga avvikelser har således noterats.

2.9.5. *Verifiering av preliminärskatt*

Analysen visar om det preliminärskatteavdrag som gjorts under granskningsperioden på individnivå är rimliga eller orimliga. I analyserna redovisas utvalda poster med preliminärskatt som överstiger 61 procent respektive preliminärskatt som understiger 20 procent. Vi har gjort stickprov på tio transaktioner med avvikande preliminärskatt. Förklaringar till avvikelser har erhållits och bedöms vara rimliga.

2.10. Överföring till huvudbok

Efter varje lönekörning görs ett moment som kallas *Töm till redovisning*. Denna körning skapar en redovisningsfil som läses in från Heroma till ekonomisystemet Unit4. Först läses filen in i Unit4 test där systemförvaltare i samarbete med redovisningsekonomer kontrollerar att redovisningsfilen är korrekt. När kontrollerna är genomförda får objektledare ett klartecken från redovisningsekonom att läsa in filen i Unit4 produktion. De kontroller som genomförs dokumenteras.

2.11. Avstämning av arbetsgivardeklaration

Utifrån de transaktioner som skapats i lönesystemet under granskningsperioden har bruttolön, förmåner, källskatt och sociala avgifter för de olika ålderskategorierna beräknats och stämts av mot Uppsala kommuns arbetsgivardeklarationer som lämnats till Skatteverket. Resultatet av denna analys syftar till att utföra en rimlighetsbedömning av att den information som lämnats till Skatteverket är fullständig och riktig samtidigt som den hjälper till att säkerställa att komplett material till vår registeranalys erhållits.

Avstämningen visar inte på några väsentliga differenser och vår slutsats är att belopp enligt arbetsgivardeklaration överensstämmer med erhållna data för samtliga granskade månader (januari-september 2020).

2.12. Uppföljning av tidigare års granskning

I samband med granskningen av löneprocessen 2019 konstaterades att Uppsala kommun delvis har en tillfredsställande intern kontroll av lönehanteringsprocessen. Det noterades att det inom ett antal områden saknades dokumenterade och fastställda rutiner och riktlinjer.

Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderades att:

- I ett styrdokument dokumentera ansvarsfördelningen mellan Löneservice och cheferna i kommunen rörande lönehanteringsprocessen.

  Uppföljning 2020: Vi bedömer att ansvarsfördelningen gällande de löpande kontrollerna gällande löneprocessen behöver tydliggöras och dokumenteras. Den generella ansvarsfördelningen är enligt vår uppfattning tydlig.

- Säkerställa att samtliga chefer attesterar utanordningslistan i enlighet med rutin

  Uppföljning 2020: En rutinbeskrivning finns dokumenterad. Vår granskning visar dock att efterlevnaden inte är tillräcklig. Rekommendationen kvarstår.

- Säkerställ att chefer kontrollerar att de uppgifter som inrapporteras i Asta i samband med anställning överensstämmer med de uppgifter som registreras i Heroma.

  Uppföljning 2020: Ansvarig chef får via mail information inrapporterade uppgifter i Heroma och ansvarar för att detta ska överensstämma med uppgifter i Asta. Detta framgår av riktlinjer.

- I rutinmallen som Löneservice tar fram för verksamheternas lönerutiner för tidrapportering inkludera rutiner för hur kontroll av inrapporterad tid stämmer överens med faktiskt arbetad tid.

  Uppföljning 2020: Rutiner finns för att säkerställa att alla förändringar i medarbetarens schema ska godkännas innan utbetalning av lön sker. Det ingår i den ordinarie processen och finns dokumenterat.

- Kommunövergripande internkontrollmoment avseende lönehanteringsprocessen inkluderas i internkontrollplanen samt att resultaten av kontrollerna återrapporteras till nämnderna.

  Uppföljning 2020: Kommunövergripande moment finns inkluderade i kommunens internkontroll plan. Dock noteras ett antal löpande kontroller som inte regelbundet utvärderas vilket vi bedömer bör ske.

- Ta fram en rutin för hur lönesättning av närstående ska hanteras.

  Uppföljning 2020: Ingen rutin har utarbetats. Rekommendationen kvarstår.

I sitt yttrande över granskningen 2019 har kommunstyrelsen lyft fram att kommunikationsinsatser ska genomföras för att ytterligare betona vikten av att kontrollerna genomförs. Informationen till ansvariga chefer har respektive förvaltning själva ansvarat för.

De förändringar som har genomförts sedan förra årets granskning är:

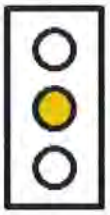
- Timanställdas rapportering har digitaliserats och sker i realtid vilket ökar kontrollen av antal arbetade timmar i realtid. Lön utbetalas månaden efter de arbetade timmarna. Möjligheten till full digital hantering av timanställda finns för alla verksamheter och timanställda medarbetare.
- Appen Heroma Min tid för medarbetare och Appen Heroma Min ärenden för chef finns tillgänglig. I apparna kan enklare ärenden hanteras av medarbetare och chef.
- Digital uppsägning – möjlighet för medarbetare att göra sin uppsägning digitalt i Asta.
- Det finns möjlighet för chef att läsa in en kalenderfil i sin Outlook-kalender för att ha kontroll på datumen för Lön 1 och Lön klar.

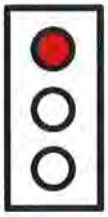
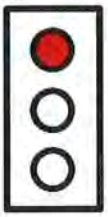
3. Revisionell bedömning

3.1. Sammanfattande revisionell bedömning

Den sammanfattande bedömningen är att kommunstyrelsen i allt väsentlig har en tillfredsställande och ändamålsenlig lönehantering och löneutbetalningsprocess och att den interna kontrollen tillräcklig.

3.2. Bedömningar mot revisionsfråga

Revisionsfråga	Kommentar	
Finns en fungerande löneprocess med en tydlig roll- och ansvarsfördelning?	**Uppfyllt** Vi bedömer att det finns en fungerande löneprocess där det formella ansvaret är tydligt. Ansvaret för att lönen är korrekt samt att uppgifter som anges i anställningsavtal och förändringar under anställning är respektive chefs. Löneservice ansvarar för att korrekta uppgifter förs över mellan olika system. Vid avvikelser informeras berörda chefer. Vi noterar dock att det inte finns dokumenterat vilka kontroller kopplat till löneprocessen respektive chef ska ansvara för. I syfte att ytterligare stärka den interna kontrollen bör en checklista tas fram som anger vilka kontroller som ska genomföras, med vilken frekvens samt vem som är ansvarig.	
Finns fungerande nyckelkontroller med tillhörande kontrollaktiviteter i löneprocessen.	**Delvis uppfyllt** Vid granskningen har ett antal icke formaliserade kontroller identifierats. Vi bedömer att dessa kontroller är relevanta. Dock noterar vi brister i efterlevnaden av attest av utanordningslisor. Kontroll 1: Behörighet till schemaläggning. Kontroll 2: Attest av schemaförändring och frånvaro. Kontroll 3: Genomgång av signallista. Kontroll 4: Dualitet i utbetalningar. Kontroll 5: Attest av utanordningslista/möjlighet till kontroll i efterhand.	

Förekommer avvikelser vid avstämning mellan lönesystem och huvudbok samt mot till Skatteverket inlämnade arbetsgivardeklarationer?	**Uppfylld** Avstämningar mellan lönesystem, huvudbok och deklarationer till Skatteverket sker. Vår registeranalys verifierar att inga avvikelser finns.	
Säkerställer kommunstyrelsen att rutinerna fungerar genom att kontrollerna testas regelbundet?	**Ej Uppfyllt** Ingen testning av kontrollerna sker. För att bedöma kontrollernas effektivitet och relevans bör regelbunden testning ske. Testerna bör dokumenteras.	
Har tillräckliga åtgärder vidtagits efter tidigare genomförd granskning?	**Ej uppfyllt** Åtgärder har inte vidtagits efter tidi gare genomförd granskning. Att detta inte skett har beaktats i de rekommendationer som lämnas med anledning av årets granskning	

4. Rekommendationer

Vår granskning föranleder följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Tillse att ansvarsfördelningen gällande de löpande kontroller som genomförs inom ramen för löneprocessen tydliggörs.
- Inför rutiner för att systematiskt testa och bedöma kontrollernas effektivitet. Säkerställ att testningen dokumenteras.
- Säkerställ att samtliga utanordningslistor attesteras enligt gällande rutin
- Ta fram en rutin för hur lönesättning av närstående ska hanteras.

2021-04-16

Lena Salomon

Rebecka Hansson

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.

Uppsala kommun

Datum: 2020-12-18

Diarienummer: KRN-2020-00054

KOMMUNREVISIONEN

Mottagare:

Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige, för kännedom

Förstudie: Arbetet med införandet av GDPR inom Uppsala kommun

Uppsala kommuns revisorer har uppdragit åt PwC att genomföra en förstudie kring hur arbetet med införandet av bestämmelserna kopplade till den nya dataskyddsförordningen (GDPR) genomförts i Uppsala kommun och därvid bilda sig en uppfattning om nuläget. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Kommunen har generellt sett tagit sig an frågorna kring skyddet av person-uppgifter på ett föredömligt sätt och beaktat de centrala delarna av GDPR, även om fullständigt behandlingsregister på processnivå behöver färdigställas inom delar av kommunens organisation, vilket är ett pågående arbete. Åtgärder har vidtagits genom att utbilda medarbetare för att säkerställa att medvetenhets- och kunskapshöjande insatser kring personuppgiftsbehandlingar.

Kommunen har en tydlig struktur med roller och ansvar som för att fortsätta med dataskyddsarbetet och har utöver ett externt upphandlat dataskyddsombud dessutom tillsatt dataskyddssamordnare i varje förvaltning.

Koncernledningsgruppen har intresse av utvecklingen av dataskyddsarbetet och dataskydd är på agendan. Dessutom sker ett aktivt arbete kring digital trans-formation där ostrukturerad data hanteras.

Bedömningen baserat på den översiktliga förstudie som genomförts är att ett starkt arbete anpassning efter GDPR har utförts, med förbättringspotential på vissa delar.

För kommunrevisionen

Per Davidsson, ordförande

Postadress: Uppsala kommun, kommunrevisionen, 753 75 Uppsala
Telefon: 018-727 11 32 (Kansli)
E-post: kommunrevisionen@uppsala.se
www.uppsala.se

Arbetet med införandet av GDPR inom Uppsala kommun - en förstudie och nulägesbeskrivning

Linus Owman

Omid Asali

pwc

Innehåll

1. Inledning 3

1.1 Bakgrund - GDPR 3

1.2 Syfte och frågeställning 4

1.3 Avgränsning och metod 4

2. Kartläggning 5

2.1 Bakgrund - införandet av GDPR 5

2.2 Övergripande resultat 5

3. Resultat 7

3.1 Styrning 7

3.2 Roller och ansvar 7

3.3 Behandlingsregister 8

3.4 Dokumentation 9

3.5 Ansvar som personuppgiftsbiträde 9

3.6 De registrerades rättigheter 10

3.7 Lagstiftning 10

3.8 Barn 10

3.9 Ostrukturerad data 11

3.10 Säkerhetsåtgärder 11

4. Slutsatser 13

1. Inledning

1.1 Bakgrund - GDPR

EU:s dataskyddsförordning, General Data Protection Regulation (GDPR), innebär en skärpning av dataskyddslagstiftningen inom EU, både avseende organisationers åtaganden och de registrerade individernas rättigheter. Den gäller för alla organisationer, företag och myndigheter som hanterar uppgifter om EU-medborgare. För att den ska respekteras införs möjligheten till kraftfulla sanktioner för de organisationer som ignorerar eller brister i att uppfylla de nya kraven. Sanktionsnivåerna har valts så att de ska vara avskräckande och för att det inte ska löna sig att bryta mot reglerna för att spara pengar. Väsentliga sanktionsavgifter för bristande efterlevnad, upp till 20 miljoner kronor, kan utfärdas för myndigheter. Det införs också en rätt för privatpersoner att kräva skadestånd av de organisationer som inte tillhandahåller deras rättigheter enligt förordningen. Förordningen började tillämpas den 25 maj 2018.

Förordningen innehåller nya krav jämfört med Personuppgiftslagen, som exempelvis att alla organisationer själva har en skyldighet att bedöma riskerna för att de registrerades integritet kränks samt vidta lämpliga åtgärder för att minska dessa risker. Organisationer måste även i vissa fall utse dataskyddsombud och rapportera allvarliga personuppgiftsincidenter till tillsynsmyndigheten (och i vissa fall de berörda registrerade) inom 72 timmar. Om organisationen misstänker att någon personuppgiftsbehandling kan medföra höga integritetsrisker för de registrerade måste man göra en konsekvensbedömning och vidta lämpliga åtgärder för att reducera riskerna för eventuella skador.

I slutet av juni detta år (2020) publicerade tidningen "Aktuell Säkerhet" en debattartikel kring införandet av GDPR och aktuellt läge. Några korta citat hjälper till att belysa denna förstudies aktualitet ytterligare:

"Efter en förhållandevis lugn start slogs det i mars i år rekord i antal utfärdade böter inom ramarna för GDPR. Idag, när digitaliseringen ute på företagen går ännu snabbare i svallvågorna av den globala pandemin är det absolut nödvändigt att företag inte bara förstår det ansvar de har över sina kunders data, utan att de i samma snabba takt utvecklar sitt dataskydd och säkerhetsarbete. .../// För små och medelstora företag är de potentiella konsekvenserna svårare att överblicka. De har i regel stramare budgetar och mindre IT-avdelningar och riskerar att bli överväldigade av de resurser och de insatser som krävs för ett fullgott dataskydd. Att samtidigt säkerställa efterlevnad av GDPR gör situationen än mer komplicerad. Det finns gott om åtgärder som kan vidtas utan stor budget. Att investera i lösningar för dataskydd och strategier är en grundläggande del i att framtidssäkra en verksamhet i en digital värld. Kort sagt – dataskydd behöver vara en central del i verksamhetens affärsstrategi – inte minst i takt med att IT-sidan blir alltmer komplex." [1]

[1] https://www.aktuellsakerhet.se/gdpr-fyller-tva-hur-har-det-gatt/

pwc

1.2 Syfte och frågeställning

Uppsala kommuns revisorer har uppdragit åt PwC att genomföra en förstudie kring hur arbetet med införandet av bestämmelserna kopplade till den nya dataskyddsförordningen (GDPR) genomförts i Uppsala kommun och därvid bilda sig en uppfattning om nuläget. Förstudien ingår i revisionsplanen för år 2020.

Frågeställningen för denna förstudie är således: *"Har ett ändamålsenligt och heltäckande arbete gällande GDPR bedrivits och har åtgärder vidtagits för att efterleva de nya reglerna?".*

Frågeställningen ovan har besvarats genom en gruppintervju. Områdena som täckts in genom intervjuerna har varit:

- Styrning
- Roller och ansvar
- Register över behandlingar av personuppgifter
- Dokumentation
- Ansvar som personuppgiftsbiträde
- De registrerades rättigheter
- Lagstiftning
- Barn
- Ostrukturerad data
- Säkerhetsåtgärder

1.3 Avgränsning och metod

Förstudien syftar inte till att kartlägga *de facto* efterlevnad av direktivet, då detta skulle ha mer av en granskande karaktär, dvs falla utanför ansatsen hos en förstudie. Förstudien har fokuserat på att ge en generell bild av hur arbetet genomförts och fortskrider, utan att detaljerade studier genomförts på förvaltningsnivå. Översiktliga dokumentstudier har genomförts.

Intervju har således genomförts med personer som representerar de funktioner med ett särskilt ansvar i införandet av GDPR. Intervju har genomförts i gruppform tillsammans med CIO Thomas Ekvall, chefsjurist Lena Grapp, biträdande jurist Simon Elfstadius, informationssäkerhetsstrateg/CISO Robert Reineck, IT-strateg Johan Olofsson och en separat intervju med extern upphandlad dataskyddsombud JP Infonet - Laura Gashi.

2. Kartläggning

2.1 Bakgrund - införandet av GDPR

Arbetet med införandet av GDPR inom Uppsala kommun initierades före årsskiftet 2017 där ett projekt med en projektledare initierades. Projektet arbetade fram vilka åtgärder som skulle vidtas med projektplan och listor. Projektet avslutades 2019 med kvarvarande restlistor, även om stora delar av projektet hade gjort framsteg. Kommunen anställde en biträdande jurist under 2018 med ett särskilt fokus på GDPR. Chefsjuristen agerade som dataskyddsombud för alla nämnder i kommunen fram tills dess att Uppsala kommun upphandlade JP Infonet som dataskyddsombud.

Stadsdirektören tog 2018 ett beslut för att Uppsala kommun samordnat skulle arbeta med informationssäkerhetsfrågor, vilket resulterat i inrättandet av en funktion för informationssäkerhet med representation från flertalet stödjande verksamheter. Funktionen, som leds av informationssäkerhetsstrategen, har varit bärande och koordinerade i hanteringen för att successivt avveckla projektets restlistor.

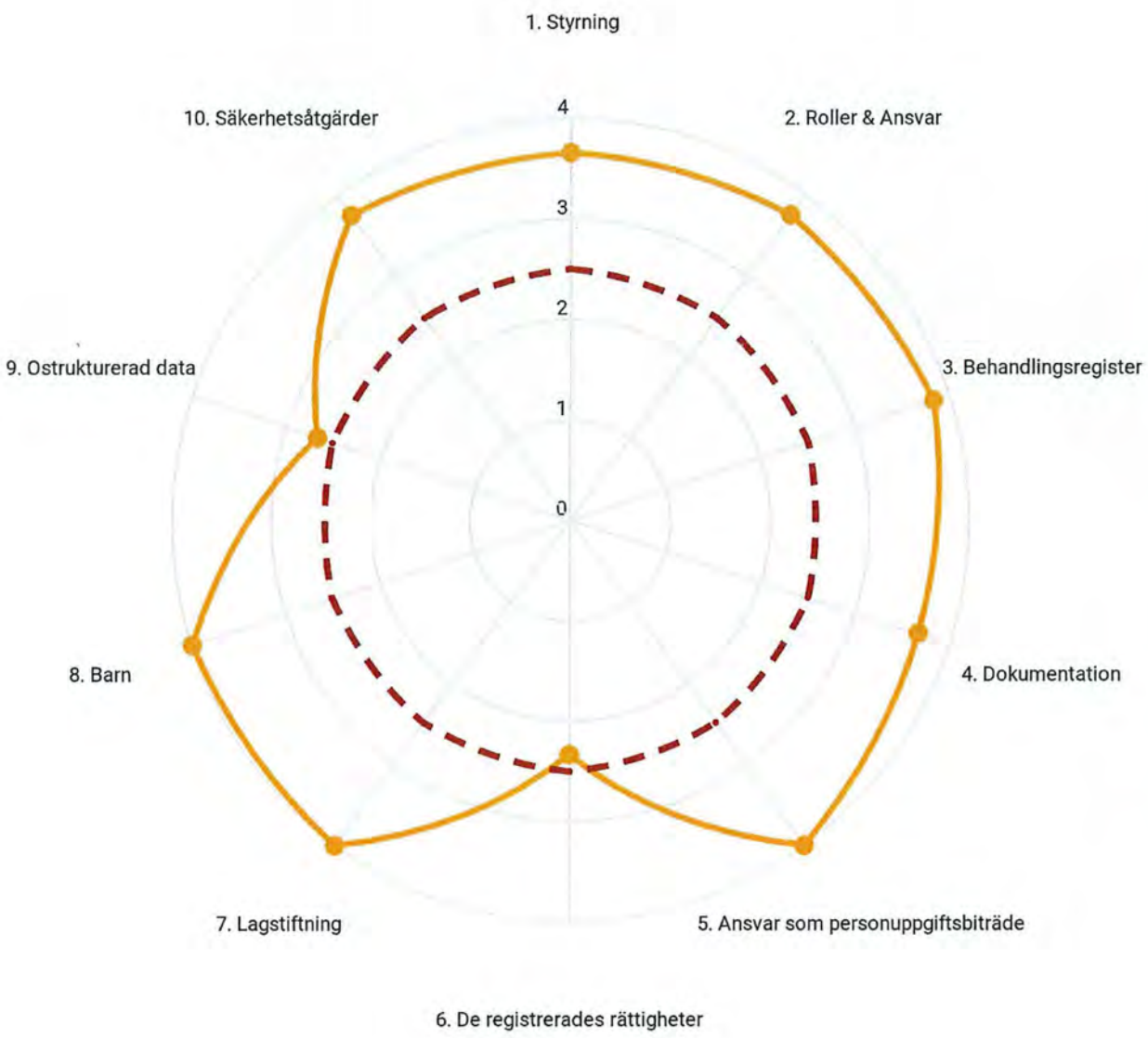
Arbetet av GDPR efterlevnad fortskrider idag där CIO är med i koncerngruppen och koncernledningsgruppen, och där ett flertal av Uppsala kommuns funktioner aktivt arbetar med GDPR och dess efterlevnad.

2.2 Övergripande resultat

För att sammanställa denna rapport har PwC intervjuat relevanta personer med insyn i Uppsala kommuns dataskyddsarbete och det anpassningsarbete som gjorts till GDPR.

Diagrammet nedan visar resultatet av vår genomgång. Diagrammet är baserat på intervjusvar till 35 standardiserade frågor och ger en översiktsbild av alla relevanta områden för korrekt hantering av personuppgifter.

Den orangea linjen representerar Uppsala kommuns resultat. Den röda prickade linjen utgör grundvärde för vad vi bedömer är ett godkänt dataskyddsarbete. Medelvärdet för detta är 2,5. Värdet är baserat på en generell bedömning utifrån intervjuformulärets svarsalternativ. Alternativ 1,0 innebär att kommunen inte påbörjat något arbete alls inom området och alternativ 4,0 innebär i korthet att kommunen infört en fullständig (och ofta automatiserad) process kring behandling. Ett värde på 2,5 innebär således att organisationen ligger över både 1,0 (inget gjort) och 2,0 (lite gjort) och tangerar 3,0 (vidtagit åtgärder).



Den sammanfattande bedömningen är att Uppsala kommun har vidtagit välriktade åtgärder med att ta sig an de utmaningar som den nya dataskyddsförordningen innebär. Vidare arbetar Uppsala kommun aktivt och strukturerat med dataskyddsförordningen idag tillsammans med JP Infonet som dataskyddsombud. kommunen ligger i helhet en bra bit över den nivå som vi betraktar som grundnivå, dock så ser vi förbättringspotential på område 6, "de registrerades rättigheter". I den fortsatta rapporten går vi djupare in på varje områden och ger specifika rekommendationer.

3. Resultat

3.1 Styrning

Kommunens resultat för området är **3,7 av 4,0**. Det har funnits ett tydligt uppdrag att införa GDPR från ledningsgruppen. Arbetet har sedan drivits framåt av chefsjurist, CIO, biträdade jurist, informationssäkerhetsstrateg/CISO, IT-strateg, dataskyddsombud och de dataskyddssamordnare som numera utsetts inom varje nämnd. Idag drivs arbetet vidare av ovan nämnda funktioner samt av säkerhetsavdelningen, kommunikationsavdelningen, HR, IT-säkerhet och stadsarkivet.

Beslutet till att etablera dataskyddssamordnare för varje nämnd, grundades i ett behov att förlägga arbetet med GDPR närmare respektive verksamhet och personuppgiftsansvarig (PUA). Utöver detta arbetar dataskyddsombudet och dataskyddssamordnarna, tillsammans med juridik och CISO, nära varandra med efterlevnad av dataskyddsförordningen. Ambitionen är att vara ett kraftfullt kunskapsnätverk för Uppsala kommun. Dataskyddsombudet har genom utbildningsaktiviteter höjt medvetenheten kring dataskyddsförordningen och har ombett dataskyddssamordnarna att upprätta fullständiga listor gällande artikel 30. Då det krävs tid och förståelse för att kvalitativt utföra arbetsuppgifterna är det viktigt att förvaltningsledningen kommunicerar prioriteringen.

Dataskyddsfrågan är på agendan i kommunledningen och koncernledningsgruppen, och det är inom kommunledningen som beslutet att tillsätta dataskyddssamordnare har verkställts. Vidare ska lägesbilden samt arbetet med GDPR och informationssäkerhet regelbundet diskuteras med Stadsdirektören. Riktlinjer kring hantering av Informationssäkerhet har utarbetats på kommunstyrelsenivå.

Uppsala kommun har under projektet utfört systeminventeringar på nämndsnivå, med syfte att skapa artikel 30-register. Idag driver dataskyddsombudet och dataskyddssamordnarna ett arbete med att göra en förnyad inventering av behandlingar på processnivå. Anledning till detta beslut är önskan om att få ett mer heltäckande artikel 30-register utgående från processer.

Uppsala kommun har valt att använda sig av SKR:s "klassa" som verktyg för informationssäkerhetsklassificering där konsekvenser bedöms utifrån bristande konfidentialitet, tillgänglighet och riktighet. För andra året i rad ingår det i internkontrollplanen att granska att alla IT-stöd är klassificerade, att ett systematiskt arbete utförs med objekten, och att Uppsala kommun fortsätter med det framgent. De intervjuade anser att klassificering av IT-stöd är långt gånget, men att systematiken med åtgärdsplaner kan förbättras.

3.2 Roller och ansvar

Inom området roller och ansvar har kommunen erhållit resultatet **3,8 av 4,0**. Kommunen har utvärderat om en roll som dataskyddsombud är nödvändigt och landat i ett formellt beslut tillämpa en sådan roll för Uppsala kommun. Syftet med ett dataskyddsombud anses vara att ha en koordinerande roll som bidrar med kompetensutväxling och ett större nätverk inom ämnet av dataskydd. Rollen som dataskyddsombud har upphandlats externt och utförs nu av JP Infonet. För att dataskyddssamordnarna ska ha en tydlig roll inom Uppsala kommun

har en promemoria som underlag på koncernledningsnivå använts för att tydligt definiera rollen.

Ansvaret för kommunövergripande system är en diskussion som fortsatt utreds idag, där definiering av hur ansvaret bör se ut i framtiden utreds. Nämnderna är ansvariga för personuppgiftsbehandlingarna som sker inom respektive nämnd. Detta ansvar regleras i reglementet där nämnderna är definierade som ansvariga för sin information och verksamhet. I reglementet definieras arbetsformer, arbetsområdet samt personansvarsområdet. Dataskyddsombudet planerar en genomgång av alla nämnder i närtid.

En granskning av efterlevand har idag inte genomförts av dataskyddsombudet, men anges vara pågående. De granskningsaktiviteter som hittills genomförts utgörs av en skrivbordsövning där dokumentationen inom kommunen granskats. Det planeras en tillsyn av GDPR-efterlevand där brister och förbättringar kommer att rapporteras.

3.3 Behandlingsregister (registerförteckning)

För detta område har kommunen erhållit ett resultat på **3,8 av 4,0**. Varje nämnd arbetar fram ett eget behandlingsregister, eftersom varje nämnd är personuppgiftsansvarig enligt kommunens sätt att definiera detta. Just nu är Uppsala kommun i en transformeringsfas där karaktär av fokus för behandlingsregister ändras. Tidigare har fokus i behandlingsregistret varit behandlingar per system, och förändringen innebär att nämnderna istället definierar innehållet i behandlingsregister per process och behandling. Denna aktivitet är prioriterad. Vid den planerade inventeringen kommer personkategorier att kartläggas och analyseras.

Behandlingsregister hanteras idag i Excel (SKR:s mall) även om systeminköp har varit på agendan. Om en konsekvensanalys behöver utformas i relation till en behandling utförs det i en annan Word-mall. Det finns tydlig vägledande dokumentation för hur processen ska genomföras och dokumenteras. Inom dataskyddsförordningen är frågan om vilka personkategorier som behandlas en av de mest komplexa. Dataskyddsombudet bidrar med stöd och en funktionsbrevlåda har tillämpats.

Om personuppgifter förs över till mottagare i andra organisationer så regleras det i PUB-avtal. Detta gäller även om personuppgifter skickas utanför EU/EES. De intervjuade menar att många PuB-avtal tecknats, även om några saknas. Oftast handlar det i dessa fall om att avtalsvillkoren inte har godkänts sinsemellan avtalsparterna. Detta är en pågående process och målet är att ha PUB-avtal på plats för alla relationer där detta är aktuellt.

När det gäller radering och gallring av personuppgifter omfattas Uppsala kommun av offentlighetsprincipen och således bevaras det mesta av personuppgifter som har behandlats. Det finns dokumenthanteringsplaner i verksamheten idag kring hur vissa kategorier av personuppgifter ska gallras. I de enskilda fall när individer ber om gallring behöver Uppsala kommun granska huruvida de, med hänsyn till andra regulatoriska åtaganden, kan tillgodose individens rättighet eller inte.

3.4 Dokumentation

Inom frågeområdet för dokumentation ligger kommunen på **3,7 av 4,0**.

I nuläget finns det en informationstext kring personuppgiftsbehandlingar ("behandling av personuppgifter") riktad till kommuninvånarna för Uppsala kommun på hemsidan. En integritetspolicy för intern hantering av personuppgifter inom Uppsala kommun saknas dock idag. Detta beror på ett aktivt val från kommunens sida att inte ha policyer som säger att organisationen förbinder sig att följa lagen, vilket huvudsyftet med en sådan policy har ansetts vara. Däremot beskrivs behandlingen av den anställdes personuppgifter enligt GDPR i anställningsbeviset.

Rutiner som är mer specifikt än integritetspolicyn kring hur Uppsala kommun hanterar personuppgifter idag finns i artikel 30 registret just nu. Enligt dataskyddsombudet kommer en utvärdering kring registrerades rättigheter att genomföras.

Den mall som används för personuppgiftsbiträdesavtal och som är standard inom Uppsala kommun är den mall som SKR har tillhandahållit. Biträdade jurist har bistått med rådgivning när nämnderna har varit i behov av att utföra en konsekvensanalys för en specifik behandling.

3.5 Ansvar som personuppgiftsbiträde

Kommunen hamnar här på **4,0 av 4,0**. Det finns ett flertal situationer där Uppsala kommun agerar personuppgiftsbiträde åt en annan organisation. Det finns exempelvis idag system som sköts centralt av Uppsala kommun, och som även bolagen använder.

För externa utförare inom exempelvis äldreomsorg finns tydligt ansvar definierat. Även om Uppsala kommun rekommenderar SKRs mall för PuB-avtal som standard, så finns det situationer där Uppsala kommun använder biträdesavtal som Inera tillhandahåller avseende behandlingar av personuppgifter i HSA-katalogen. De intervjuade menar att många PuB-avtal tecknats, även om några saknas. Oftast handlar det i dessa fall om att avtalsvillkoren inte har godkänts sinsemellan avtalsparterna. Detta är en pågående process och målet är att ha PUB-avtal på plats för alla relationer där detta är aktuellt.

De intervjuade menar på att SKRs uppfattning har varit att man inte ska behöva interna PuB-avtal mellan nämnderna, utan att detta ska regleras sinsemellan i reglementet.

Dataskyddsombudet kommer att i sin tillsynsrapport att analysera situationen för Uppsala kommun och komma med förslag på åtgärdslista. Tillsynsrapporten kommer att baseras på det som har definierats i behandlingsregistret av nämnderna och bolagen. Dock så kan denna kartläggningen vara bristande idag då den interna gränsdragningen inte har varit självklar. De kommunala bolagen har idag inte upprättat PUB-avtal med kommunens IT-stab i de fall IT-staben är personuppgiftsbiträde till den personuppgiftsansvariga styrelsen.

3.6 De registrerades rättigheter

För frågeområdet kring de registrerades rättigheter hamnar kommunen på **2,3 av 4,0**. Resultatet speglar avsaknaden av dokumenterade processer i form av styrdokument för att uppnå de registrerades rättigheter.

Kommunen har information på hemsidan kring hur behandlingen av personuppgifter sker och var den registrerade kan vända sig med frågor. Varje nämnd har också ansvar att informera om hur personuppgifter behandlas.

Om en registrerad person åberopar en rättighet har Uppsala kommun tillgängliga mallar för den registrerade där efterfrågan kan göras åt egna vägnar eller i vägnar för en annan registrerad. Det finns inte en formaliserad process i styrdokument där det beskrivs tillvägagångssättet för att tillgodose en registrerad persons rättigheter. Styrdokument där hantering av registrerades rättigheter beskrivs kommer att formuleras längre fram. Den informella processen är att den registrerade efterfrågar uppgifter från olika nämnder som sedan går till IT för analys. Detta är en helt manuell process idag.

Arbetssättet kring arbetssätt kring hur registerutdrag lämnas ut, hur rättning eller radering av felaktiga personuppgifter är delvis dokumenterat, bland annat via delegationsordning.

På uppsala.se får besökarna en beskrivning om att hemsidan hanterar cookies med tillhörande länk där alla cookies tydligt beskrivs.

Inom försörjningsstöd finns det en robot som hanterar kontrollslagningar gentemot externa system. Dock så sker inget automatiskt beslutsfattande, och inte heller någon annanstans inom kommunen, varför detta är en rättighet som den registrerade inte kan åberopa (dvs rättigheten att inte utsättas för automatiserat beslutsfattande). Denna fråga utgick därför ur frågebatteriet och drabbar inte poängsättningen inom detta område negativt. De intervjuade är intresserade av frågan men är begränsade då kommunallagen inte tillåter automatiska beslut.

Rekommendationer:

- Färdigställ styrdokument för hur de registrerades rättigheter kan tillgodoses.
- Dokumentera processen för hur registerutdrag lämnas ut, samt hur rättning eller radering av felaktiga personuppgifter sker.

3.7 Lagstiftning

Kommunen hamnar här på **4,0 av 4,0**. Uppsala kommun har ingen utpekad funktion för omvärldsbevakning, dock så faller det naturligt inom relevant funktion. Juristavdelningen bevakar Riksdagens hemsida och utredningar. CISO och IT-strateg inom Uppsala kommun bevakar även området inom ramen för sitt nätverk. Dataskyddsombudet håller sig också uppdaterad genom att följa lagstiftning och domar, vilket utgör en del av rollbeskrivningen.

3.8 Barn

Kommunen hamnar här på **4,0 av 4,0**. Kommunen behandlar med lagstadgad grund personuppgifter om barn. Uppsala kommun klassificerar barns uppgifter som hög risk och vidtar de säkerhetsåtgärder som är nödvändiga och som ligger i linje med SKRs rekommendationer.

3.9 Ostrukturerad data

Avseende området ostrukturerad data är resultatet att kommunen ligger på **2,7 av 4,0**. Utvärdering av ostrukturerad data gjordes inom ramen för GDPR projektet inför införandet av GDPR i kommunen, och verksamheten granskade området. De intervjuade försöker att inte göra skillnad på "ostrukturerad data" och annan data, utan istället förtydliga behovet av att beskriva personuppgiftsbehandlingar och säkerställa GDPR oavsett lagring eller IT-stöd.

Ostrukturat material ligger sparat på olika filytor för olika typer av behandlingar. När det gäller ostrukturerat material med känslig information och sekretessmarkerade uppgifter är organisationens hållning i intervjuer att filytor och e-post bör undvikas. Uppsala kommun har i form av policy för digital transformation och policykartläggning påbörjat arbetet med att etablera rutiner som resulterar i minimering av behandling av ostrukturerat material. Det finns en vägledning för digital arbetsplats och att information skall hanteras i verksamhetssystemen och mindre på filytor. Ett tillvägagångssätt för Uppsala kommun är Office365 plattformen där taggning av personnummer kan appliceras.

Rekommendation:

- Fullfölj kartläggningen av förekomsten av ostrukturerad data och tillsätt nödvändiga åtgärder för att minska användningen av denna typ av data.
- Säkerställ vidare att medarbetarna utbildas kring hur minskning av användningen av ostrukturerad data kan uppnås.

3.10 Säkerhetsåtgärder

Inom området säkerhetsåtgärder får kommunen **3,8 av 4,0**. Uppsala kommun har arbetat med att klassa sin information med stöd av verktyget SKR-KLASSA. Det kommunen anser att de har kommit längst med är att inom ramen för IT-upphandlingar gå igenom och klassificera upphandlingsvillkoren för IT-stödet. I den projektmodell som tillämpas inom kommunen har kommunen fångat upp relevanta frågor inom säkerhetsåtgärder i checklistor. Detta har varit ett särskilt initiativ för det arbete som sker för den digitala transformationen där regulatoriska frågor i processer som dataskydd och dataskydd som standard bearbetas.

Kommunen har genomfört utbildning för informationssäkerhet som har varit riktad mot informationsägare. Dataskyddsombudet har också genomfört kompetenshöjande insatser gentemot samma grupp. Dock så finns det inget gemensamt utbildningsmaterial tillgängligt för på Uppsala kommun. Detta kommer att ändras då ett verktyg är upphandlat och utbildningspaketet är inom informationssäkerhet.

Kommunen har en tydlig process för konsekvensbedömningar kopplat till specifika personuppgiftsbehandlingar. Kontinuerligt stöd ges till verksamheten kring processen.

Uppsala kommun har en tydlig process och rutin för hur personuppgiftsincidenter skall hanteras. Enligt dataskyddsombudet som har detaljerad insyn i hur kommuner arbetar med dataskyddsfrågor, anses Uppsala kommun vara en av de kommuner som har uppmärksammat många incidenter. De intervjuade hävdar att de positiva synergierna med uppmärksammade incidenter i verksamheten resulterar i ökad medvetenhet och kunskap. Dataskyddsombudet blir inblandad i varje personuppgiftsincident. Denna process finns tillgänglig för alla medarbetare på intranätet Insidan. Processen innebär att ett formulär fylls i som skickas till dataskyddsombudet, som stöttar PUA i att fatta beslut om huruvida

incidenten bör rapporteras vidare till Datainspektionen. Kommunen anser att kompetenshöjande åtgärder kring upptäckandet av incidenter behöver bli bättre framöver. Det är IT-support och verksamheten som har dialog och utredning när en incident anses inträffa. Processen har funnits på plats i knappt ett år och mindre justeringar har gjorts under tiden. Uppsala kommun använder dataskyddsombudet ofta och rutinmässigt vilket bidrar med att många frågor hanteras.

4. Slutsatser

Inledningsvis ställdes frågan *"Har ett ändamålsenligt och heltäckande arbete gällande GDPR bedrivits och har åtgärder vidtagits för att efterleva de nya reglerna?"* Frågeställningen har besvarats genom ett intervjuformulär som besvarats genom intervjumetodik. Intervjuer har genomförts i gruppform med representanter från de delar av kommunen som anses vara representativa för kommunens arbete med GDPR. Områdena som täckts in genom intervjuerna har varit:

- Styrning
- Roller och ansvar
- Register över behandlingar av personuppgifter
- Dokumentation
- Ansvar som personuppgiftsbiträde
- De registrerades rättigheter
- Lagstiftning
- Barn
- Ostrukturerad data
- Säkerhetsåtgärder

Svaret på frågeställningen om huruvida "*ett ändamålsenligt och heltäckande arbete gällande GDPR bedrivits och har åtgärder vidtagits för att efterleva de nya reglerna"* får besvaras med "Ja". Liksom inom andra områden finns det alltid utrymme för förbättringar och ett fåtal rekommendationer har föreslagits i föregående avsnitt.

Kommunen har generellt sett tagit sig an frågorna kring skyddet av personuppgifter på ett föredömligt sätt och beaktat de centrala delarna av GDPR. Ett fullständigt behandlingsregister på processnivå behöver dock färdigställas inom delar av kommunens organisation, vilket är ett pågående arbete. Åtgärder har vidtagits genom att utbilda medarbetare för att säkerställa medvetenhets- och kunskapshöjande insatser kring personuppgiftsbehandlingar.

Kommunen har en tydlig struktur med roller och ansvar för att fortsätta med dataskyddsarbetet och har utöver ett externt upphandlat dataskyddsombud dessutom tillsatt dataskyddssamordnare i varje förvaltning. Koncernledningsgruppen har vidare intresse av utvecklingen av dataskyddsarbetet och dataskydd är på agendan. Dessutom sker det ett aktivt arbete kring digital transformation där ostrukturerad data hanteras.

Bedömningen baserat på den översiktliga förstudie som genomförts är att ett starkt arbete anpassning efter GDPR har utförts, med förbättringspotential på vissa delar.

Beslutet att tillsätta ett dataskyddsombud har inneburit att det löpande arbetet med att övervaka efterlevnaden inom området har prioriterats i den dagliga verksamheten, detta utförs tillsammans med verksamheten, främst tillsammans med funktionerna för juridik och IT.

"Dataskyddsförordningen (The General Data Protection Regulation) är till att skydda enskildas grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter."

Datainspektionens hemsida

Uppsala kommun

Datum:
2020-12-18

Diarienummer:
KRN-2020-00027

KOMMUNREVISIONEN

Mottagare:

Kommunstyrelsen
Omsorgsnämnden
Äldrenämnden
Socialnämnden

Uppföljningsgranskning -- Effekter av kommunrevisionens fördjupade granskningar 2017–2018

PwC har på uppdrag av revisorerna i Uppsala kommun genomfört en samlad uppföljning av ett urval av granskningar genomförda under åren 2017-2018. Syftet med granskningen har varit att besvara följande revisionsfråga: - Har berörda nämnder vidtagit åtgärder med hänsyn till revisorernas synpunkter och rekommendationer utifrån genomförda granskningar? Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Uppföljningen har omfattat följande granskningar:
- Granskning av offentlighetsprincipen (2018)
- Arvoden och ersättningar till förtroendevalda (2018)
- Granskning av upphandling och inköp 2017
- Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS 2018

Efter genomförd granskning är vår samlade bedömning att berörda nämnder inte helt har vidtagit åtgärder med hänsyn till revisorernas synpunkter och rekommendationer. En majoritet av rekommendationerna är dock åtgärdade. Den samlade bedömningen grundar sig på bedömningen av genomförda åtgärder för varje separat tidigare genomförd granskning.

Av de totalt 20 rekommendationer som följts upp i granskningen bedöms 15 stycken (75 %) vara åtgärdade. Aktiviteter har initierats för tre rekommendationer (15 %) i syfte att åtgärda brister. För de två rekommendationer (10%) som är ej åtgärdade har kommunstyrelsen gjort en annan bedömning än revisorerna.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendation från kommunstyrelsen och nämnderna senast 2021-03-31 till kommunrevisionen@uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com.

För kommunrevisionen

Per Davidsson, ordförande

Postadress: Uppsala kommun, kommunrevisionen, 753 75 Uppsala
Telefon: 018-727 11 32 (Kansli)
E-post: kommunrevisionen@uppsala.se
www.uppsala.se

Uppsala kommun

Datum:
2021-03-19

Diarienummer:
KRN-2020-00053

KOMMUNREVISIONEN

Mottagare:

Kommunstyrelsen för kännedom
Kommunfullmäktige för kännedom
Samtliga nämnder för kännedom

Effekter av kommunrevisionens fördjupade granskningar år 2017 och 2018

Uppsala kommuns revisorer har uppdragit åt PwC att genomföra en uppföljningsgranskning av fördjupade granskningar år 2017 och 2018. Granskningen ingår i revisionsplan 2020.

Uppföljningen har omfattat följande granskningar:

- Stöd till idrottande, idrotts- och fritidsnämnden (2018)
- Social arbetsmiljö, kommunstyrelsen och samtliga nämnder (2018)
- Handläggningstider miljö- och hälsoskyddsnämnden och plan- och byggnadsnämnden (2017)

Efter genomförd granskning är det vår samlade bedömning att berörda nämnder har vidtagit åtgärder med hänsyn till revisorernas synpunkter och rekommendationer. Bedömningen baserat på omfattning av vidtagna åtgärder presenteras under avsnitt "Uppföljning av vidtagna åtgärder" för respektive granskning.

Av de totalt 13 rekommendationer som följts upp i granskningen bedöms 11 st vara åtgärdade och 2 st rekommendationer bedöms som delvis åtgärdade. Inga rekommendationer bedöms som ej åtgärdade.

För kommunrevisionen

Per Davidsson, ordförande

Postadress: Uppsala kommun, kommunrevisionen, 753 75 Uppsala
Telefon: 018-727 11 32 (Kansli)
E-post: kommunrevisionen@uppsala.se
www.uppsala.se

Uppföljande granskning

Effekter av kommunrevisionens fördjupade granskningar 2017-2018

Uppsala kommun

Mars 2021

Emma Ekstén

Karolin Hamnér

pwc

Revisionsrapport

Innehållsförteckning

1. Inledning **3**

1.1 Bakgrund 3

1.2 Revisionsfråga 3

1.3 Avgränsning 3

1.4 Metod 3

2. Iakttagelser och bedömningar **4**

2.1 Stöd till idrottande, idrotts- och fritidsnämnden 2018 4

2.2 Social arbetsmiljö, kommunstyrelsen och samtliga nämnder 2018 9

2.3 Handläggningsrutiner miljö- och hälsoskyddsnämnden och plan- och byggnadsnämnden 2017 14

3. Revisionell bedömning **18**

Bilagor **19**

pwc

Sammanfattning

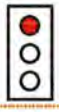
PwC har på uppdrag av revisorerna i Uppsala kommun genomfört en samlad uppföljning i två delar av ett urval av granskningar genomförda under åren 2017-2018. Denna rapport avser del 2. Syftet med granskningen har varit att besvara följande revisionsfråga: *Har berörda nämnder vidtagit åtgärder med hänsyn till revisorernas synpunkter och rekommendationer utifrån genomförda granskningar?*

Uppföljningen har omfattat följande granskningar:

- Stöd till idrottande, idrotts- och fritidsnämnden (2018)
- Social arbetsmiljö, kommunstyrelsen och samtliga nämnder (2018)
- Handläggningstider miljö- och hälsoskyddsnämnden och plan- och byggnadsnämnden (2017)

Efter genomförd granskning är vår samlade bedömning att berörda nämnder har vidtagit åtgärder med hänsyn till revisorernas synpunkter och rekommendationer. Den samlade bedömningen grundar sig på bedömningen av genomförda åtgärder för varje separat tidigare genomförd granskning.

Lägesbeskrivningen och omfattning av vidtagna åtgärder presenteras under avsnitt "Uppföljning av vidtagna åtgärder" för respektive granskning. Av de totalt 13 rekommendationer som följts upp i granskningen bedöms 11 (85 %) vara åtgärdade. 2 rekommendationer (15 %) bedöms som delvis åtgärdade. Inga rekommendationer bedöms som ej åtgärdade. Utfallet redovisas i nedanstående tabell:

Sammanställning av vidtagna åtgärder		Antal	Andel
Ej åtgärdade		0	0
Pågående aktivitet/delvis åtgärdade		2	15 %
Åtgärdade		11	85 %
Summa		13	100 %

Samtliga rekommendationer har följts upp och yttrande har lämnats inom utsatt tid av samtliga involverade nämnder avseende två av de tidigare granskningarna.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Revisorerna i Uppsala kommun granskar årligen delårsbokslut och årsredovisning, samt genomför fördjupade granskningar utifrån en risk- och väsentlighetsanalys. De granskningar som revisionen genomför innehåller ofta förslag på åtgärder som bör genomföras. Dessa åtgärder varierar i omfattning och därmed också i tid för genomförande. En viktig del av revisionens arbete är därför att följa upp tidigare genomförda granskningar för att se om åtgärder vidtagits med anledning av dessa och om den granskade organisationen beaktat noterade brister, synpunkter och förslag.

Enligt SKR:s styrdokument God revisionssed i kommunal verksamhet 2018 påtalas även vikten av att följa upp de granskningar revisorerna gjort under året. Genom att regelbundet följa upp genomförda granskningar ges svar på om åtgärder med anledning av revisorernas kritik och rekommendationer har tagits i beaktande. SKR skriver vidare att uppföljningen kan genomföras som en särskild granskningsinsats med skriftlig rapport. Uppföljningen ger också underlag för att bedöma om det finns anledning till förnyad granskning, och blir därmed en grund för riskanalysen inför kommande års revisionsplanering.

Mot bakgrund av detta och med utgångspunkt i den risk- och väsentlighetsanalys som upprättats har kommunens revisorer beslutat att genomföra en samlad uppföljning av ett urval av granskningar genomförda under åren 2017-2018.

1.2. Revisionsfråga

Har berörda nämnder vidtagit åtgärder med hänsyn till revisorernas synpunkter och rekommendationer utifrån genomförda granskningar?

1.3. Avgränsning

Granskningen avgränsas till att följa upp effekten av revisorernas bedömning av följande fördjupade granskningar revisionen genomfört:

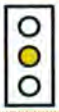
- Stöd till idrottande, idrotts- och fritidsnämnden (2018)
- Social arbetsmiljö, kommunstyrelsen och samtliga nämnder (2018)
- Handläggningstider miljö- och hälsoskyddsnämnden och plan- och byggnadsnämnden (2017)

1.4. Metod

Granskningen har genomförts genom sammanställande av revisorernas synpunkter och rekommendationer samt nämndernas yttranden och åtaganden. Rekommendationerna och yttrandena har följts upp genom skriftliga frågor till förvaltningarna samt genomgång av svar. Vidare har verifierande dokument, som protokoll, beslut och handlingar inhämtats och granskats. Samtliga intervjuade och uppgiftslämnare har haft möjlighet att sakgranska rapporten.

Baserat på resultat graderas respektive rekommendation med en status enligt följande modell:

Rekommendationen har inte åtgärdats sedan tidigare granskning, vilket medför att relaterad risk och rekommendation kvarstår.



Aktiviteter och åtgärder finns planerade, är under genomförande eller har bedömts som delvis åtgärdade. Dock kvarstår risken då åtgärderna ännu inte är på plats

Åtgärder och aktiviteter för att begränsa risken har implementerats och underlag har granskats, vilket säkerställer operativ effektivitet i kontrollen.

2. Iakttagelser och bedömningar

Revisionsrapport	Antal lämnade rekommendationer	Antal uppföljda rekommendationer
Stöd till idrottande, idrotts- och fritidsnämnden 2018	5	5
Social arbetsmiljö, kommunstyrelsen och samtliga nämnder 2018	4	4
Handläggningstider miljö- och hälsoskyddsnämnden och plan- och byggnadsnämnden 2017	4	4
Totalt antal rekommendationer:	**13**	**13**

2.1. Stöd till idrottande, idrotts- och fritidsnämnden 2018

Kommunrevisionen genomförde år 2018 en granskning av kommunens stöd till idrottande, om stödet skedde på ett ändamålsenligt och ur ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt utifrån de mål och uppdrag som fastställts av fullmäktige. Revisorerna översände ett missiv med den samlade revisionella bedömningen och tillhörande rekommendationer till idrotts- och fritidsnämnden samt till kommunfullmäktige för kännedom den 15 juni 2018.

2.1.1. *Revisorernas rekommendationer*

Efter genomförd granskning lämnades följande rekommendationer till Idrotts- och fritidsnämnden:

- Att skyndsamt arbeta fram en långsiktig plan för anläggningsförsörjningen. Det har gått drygt två år sedan det av kommunfullmäktige beslutades att ett styrande dokument gällande den långsiktiga anläggningsförsörjningen i kommunen skulle arbetas fram.
- Att skyndsamt arbeta fram kommunens förhållningssätt beträffande de stora publika evenemangsarenoma. Det har gått drygt två år sedan kommunfullmäktige beslutade att ett styrande dokument gällande de publika evenemangsarenorna skulle arbetas fram.
- Att tydliggöra om beslut rörande föreningsbidrag är ett delegerat ärende eller om det är verkställighet av nämndbeslut.
- Att följa upp de ambitioner/satsningar som gjorts för att öka jämställdhet, jämlikhet och jämna ut olikheterna mellan flickor/kvinnor och pojkar/män.
- Att skapa forum för dialog mellan de kommunala bolagen och primärkommunen.

Revisionen begärde yttrande över revisionens iakttagelser, utifrån nedanstående frågeställningar, senast den 31 oktober 2018.

- Med avseende på den genomförda granskningen, vilka åtgärder avser ni att genomföra i syfte att komma tillrätta med de påtalade bristerna?
- Under vilken tidsperiod avser ni att genomföra dessa åtgärder?
- Hur kommer ni att avläsa effekten av dessa åtgärder?
- Hur kommer dessa åtgärder att påverka innehållet i nästa revision av internkontrollplanen?

- Om ni inte anser att revisionens granskning behöver besvaras eller att den har aktuell bäring på ert nuvarande arbete vänligen utveckla skälen till er bedömning.

2.1.2. *Nämndens yttrande*

Idrotts- och fritidsnämnden beslutade att anta yttrande till revisionsrapporten den 26 september 2018, vilket var inom utsatt tid.

2.1.3. *Uppföljning av vidtagna åtgärder*

Arbete med långsiktig plan för anläggningsförsörjningen samt arbete med kommunens förhållningssätt beträffande de stora publika evenemangsarenorna

- *Att skyndsamt arbeta fram en långsiktig plan för anläggningsförsörjningen. Det har gått drygt två år sedan det av kommunfullmäktige beslutades att ett styrande dokument gällande den långsiktiga anläggningsförsörjningen i kommunen skulle arbetas fram.*
- *Att skyndsamt arbeta fram kommunens förhållningssätt beträffande de stora publika evenemangsarenoma. Det har gått drygt två år sedan kommunfullmäktige beslutade att ett styrande dokument gällande de publika evenemangsarenorna skulle arbetas fram*

Av den tidigare granskningen framgick att kommunfullmäktige beslutade år 2015 om *Idrotts- och fritidspolitiskt program*. Inom ramen för programmet skulle särskilda styrdokument för att klargöra den långsiktiga anläggningsförsörjningen inom kommunen tas fram. Det skulle också tas fram styrande dokument som stipulerar Uppsala kommuns förhållningssätt beträffande de stora publika evenemangsarenorna. Vid tiden för granskningen år 2018, det vill säga drygt två år efter att Idrotts- och fritidspolitiskt program beslutades, pågick fortfarande arbetet med att ta fram de båda styrdokumenten.

I idrotts- och fritidsnämndens yttrande konstaterades att vid tiden för granskningen såg Uppsala kommun över kommunens totala behov av lokaler för olika verksamheter, och att lokalförsörjningsplanen för idrottslokaler förelades idrotts- och fritidsnämnden för beslut under november månad år 2018. Därefter skulle planen föreläggas för beslut i kommunstyrelsen och koordineras till en samlad lokalförsörjningsplanering för kommunen. Av yttrandet framgår vidare att kommunens arbete med lokalförsörjningsplanering koordineras med mål- och budgetarbetet samt nämndernas verksamhetsplaner för att ge en effektiv och kostnadsbesparande stadsbyggnadsprocess.

Det framgår också av nämndens yttrande att förhållningssättet till evenemangsarenorna beskrivs i det idrotts- och fritidspolitiska programmet, enligt följande definition av arena: *Arenan har plats för minst 3 000 åskådare och är avsedd främst för större idrottsevenemang som även i vissa fall kan användas till andra typer av evenemang, t ex konserter, mässor, festivaler eller liknande.* Vidare framgår av yttrandet att publika idrottsarenor ingår i arbetet med idrotts- och fritidsnämndens lokalförsörjningsplanering, i vilken det säkerställs att de hanteras på samma sätt som övriga anläggningar med avseende på behovsutredning, ekonomiska konsekvenser, projektprioritering och koordinering med andra nämnders lokalbehov.

Vid uppföljning av vidtagna åtgärder framgår att tillväxten och förändringstakten i Uppsala är hög. För att klara att täcka det ökade behovet av lokaler och anläggningar inom nämndens verksamhetsområde har frågan prioriterats och omhändertagits i grunduppdraget samt i lokalförsörjningsplanen för idrott och fritidsanläggningar. Utöver detta har processen för föreningskontakt förtydligats genom att utveckla servicen inom bokning och bidrag under året. Idrott och fritidsnämnden tog beslut om en långsiktig lokalförsörjningsplan första gången 2018 (2018-11-28 § 123) och sedan dess har nämnden utvecklat den långsiktiga planen för att säkra social infrastruktur i samhällsbyggandet. Planen gäller för 2021 till 2025 med utblick till 2030. Senaste lokalförsörjningsplanen beslutades av nämnden 2020–11–23 §§ 96-97. Planen revideras årligen.

Av lokalförsörjningsplanen framgår att planens syfte är att säkerställa att Uppsala kommun hanterar både dagens och framtidens utmaningar inom nämndernas driftverksamhet. Lokalförsörjningsplan har tagits fram samtidigt som en utredning gällande större omorganisation av

flera de omfattade driftsorganisationerna har genomförts. Genomförandet av åtgärderna kan komma att justeras utifrån de förslag till omorganisation som lagts fram av kommunstyrelsens arbetsutskott. Behovsbedömningen i lokalförsörjningsplanen baseras på kommunens befolkningsprognos och kommunens utveckling enligt Översiktsplan. I analysen har beslutade och planerade åtgärder i övriga lokalförsörjningsplaner vägts in som grund för framtida driftbehov. Övergripande utgår planen från nuvarande omfattning på driftverksamheten men justeringar i lokalbehovet för att skapa samordnade och flexibla lösningar som kan möta framtida förändringar i behovet. Analysen visar att inom driftområdet finns ett ökat behov under de kommande åren. Detta innebär att nya driftslokaler behöver etableras i större bostadsutbyggnadsområden.

Åtgärderna i planen syftar till att säkra bibehållen verksamhetsnivå. Samtidigt förbereds för att möta det analyserade ökade behovet, säkerställa och förbättra lokalerna samt ge förutsättningar för andra nödvändiga fastighetsåtgärder, t.ex. renoveringar. Åtgärder planeras även för att skapa samordnade och flexibla lösningar som kan möta framtida förändringar i behovet. Behovet av lokaler kan med relativt kort varsel förändras i dess inriktning samt över tid - vilket understryker vikten av att kommunen har flexibla lokaler och anläggningar som kan användas för olika typer av driftverksamhet.

- Lokalförsörjningsplanen innehåller 3 nya förslag på lokalförändringar.
- Lokalförsörjningsplanen innehåller tio redan beslutade lokalförändringar.
- Lokalförsörjningsplanen innehåller tio stycken utredningsuppdrag som ska återredovisas i kommande revidering av lokalförsörjningsplanen.
- Lokalförsörjningsplanen innehåller en tidigare beslutad åtgärd som ej genomförs.

De föreslagna åtgärderna innebär ekonomiska åtaganden för kommunen i form av investeringsmedel i fastigheter och inventarier samt driftsmedel för verksamheterna. I arbetet med lokalförsörjningsplanen sker beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna antingen utifrån verklig genomförandeplanering eller genom övergripande schabloner, tex hyra per kvm. Genomförande av åtgärderna förutsätter att de ryms i Mål och budget för nästkommande år och inarbetas i Mål- och budget för resterande år. Åtgärderna i denna plan innebär:

- 18 000 tkr i investeringar i fastigheter.
- 2 000 tkr i minskade lokalkostnader.
- Till detta tillkommer kostnaderna för drift av verksamheten.

Även idrottsanläggningar är en del i lokalförsörjningsplanen.

Förtydligande om beslut rörande föreningsbidrag är ett delegerat ärende eller om det är verkställighet av nämndbeslut.

- *Att tydliggöra om beslut rörande föreningsbidrag är ett delegerat ärende eller om det är verkställighet av nämndbeslut.*

Av den tidigare granskningen framgår att idrotts- och fritidsnämnden beslutar om den totala budgeten för nämnden, inte hur de olika föreningsbidragen ska fördelas eller hur stora belopp som respektive bidrag ska vara. Enligt den tidigare granskningen var detta något som var delegerat till tjänstepersonerna enligt delegationsordningen att besluta om. Däremot fann kommunrevisorerna i granskningen inte något sådant delegationsärende anmält till nämnden, där fördelning av stöd skulle ha redovisats om fördelningen var delegerat till tjänstepersonerna. Enligt nämndens delegationsordning kan föreningsbidraget ses som verkställighet om det saknas utrymme för självständiga bedömningar.

I idrotts- och fritidsnämndens yttrande uppges att nämnden beslutar om regelverk och ekonomiska ramar för hur föreningsbidrag ska fördelas. Det uppges också att nämndens hantering av föreningsbidrag skulle införas i nämndens delegationsordning i samband med att en ny nämnd tillträdde i januari år 2019.

Vid uppföljning av vidtagna åtgärder framgår att nämnden 2019-11-19 beslutade om en delegationsplan för bidragshantering. Beslut om hur stort beloppet ska vara för respektive stöd beslutas i regelverket som är antaget av nämnden där bidragshandläggare hanterar fördelningen

efter detta. Beroende på beloppsgräns hanteras bidraget enligt beslutad delegationsordning. Nämnden redovisar antagna delegationsärenden vid varje sammanträde. Nämnden beslutade vidare om ett förtydligat regelverk för fördelning av föreningsbidrag. Ett övergripande arbete inom kommunen påstås pågå kring "en väg in" för föreningar och beräknas vara klart under våren 2021.

Av nämndens delegationsordning framgår att till beslutsfattande som faller utanför delegationsbegreppet hör beslut som är att betrakta som ren verkställighet, dvs. där det saknas utrymme för självständiga bedömningar. Här återfinns handläggning av föreningsbidraget verksamhetsstöd, som inkluderar aktivitetspoäng, stöd för sammankomster, medlemsstöd samt kvalitetspoäng med ledarutbildningsstöd. Här finns även utvecklingsstöd skollov. Andra exempel på verkställighetsbeslut är avgiftsdebitering enligt en fastställd taxa och inköp enligt ramavtal. Även flertalet beslut som rör myndighetens rent interna förhållanden utgör ren verkställighet, t.ex. fastighetsförvaltning, attest, lönesättning, och övrig personaladministration. Inom ramen för nämndens beslutade medel får följande besluta om fördelning av föreningsbidrag vars ansökningar följer nämndens regler för föreningsbidrag:

- Högst 3 mnkr - Avdelningschef
- Högst 500 tkr - Enhetschef
- Högst 100 tkr - Handläggare

Uppföljning av ambitioner/satsningar som gjorts för att öka jämställdhet, jämlikhet och jämna ut olikheter mellan flickor/kvinnor och pojkar/män.

- *Att följa upp de ambitioner/satsningar som gjorts för att öka jämställdhet, jämlikhet och jämna ut olikheterna mellan flickor/kvinnor och pojkar/män.*

Av den tidigare granskningen framgår att förvaltningen har arbetat med att utrusta anläggningarna på ett mer allsidigt sätt för att passa flickor/kvinnor, men att kommunrevisionen inte kunde finna någon uppföljning av arbetet. Kommunrevisionen menade att arbetet borde följas upp frekvent eftersom det fanns en ambition att öka jämställdhet, jämlikhet och jämna ut olikheterna mellan flickor/pojkar, kvinnligt/manligt.

I idrotts- och fritidsnämndens yttrande uppges att en kartläggning av subventioner har genomförts vilken ska ge underlag för utveckling av modell för uppföljning av hur nämndens ekonomiska stöd fördelas mellan de olika grupperna. Denna kartläggning låg till grund för översyn av regelverken för bidrag och bokning, men att modellen behöver vidareutvecklas med kopplingar till system för bidrag, bokning och ekonomi. Vidare uppgav nämnden i yttrandet att det regelbundet genomförs statistik över flickors och pojkars deltagande i föreningsorganiserade bidragsberättigade aktiviteter samt att utvecklingsområden anges i nämndens verksamhetsplan. Det framgår också att nämnden har genomfört utbildningar i jämställdhet och hbtq inom avdelningen idrott och fritid samt att genomförda könskonsekvensbeskrivningar ligger till grund för utformning vid ny- och ombyggnation av anläggningar. Könsneutrala omklädningsrum och avskärmade duschrum har varit en konsekvens av könskonsekvensbeskrivningarna.

Vid uppföljning av vidtagna åtgärder framgår att nämnden aktivt arbetar med jämställdhet och jämlikhet. För att tydliggöra nämndens arbete har nämnden beslutat om två mål i verksamhetsplanen 2019 och 2020.

- Jämställdhet för en framgångsrik idrott
- Inkluderande idrott för alla

Av årsredovisningen för år 2020 framgår att resultatet av det långsiktiga arbetet har inneburit att klyftan mellan aktiva pojkar och flickor har minskat. Nämnden har målsättningen att fördelningen ska vara 50/50. För närvarande är fördelningen mellan flickor och pojkar 49/51, vilket är en ökning i rätt riktning i jämförelse med statistiken 2018 och 2019 (47/53).

Nämnden har under perioden gjort flera satsningar för att nå en jämställd och hållbar ekonomi. Flera jämställdhetssatsningar har genomförts som exempelvis fortsatt utbildningsinsats för föreningslivet i ämnet HBTQ samt lansering av handbok och jämställdhetsfilm med målet att öka kunskapen om jämställdhet inom föreningslivet.

Vid fördelning av bokningstider i nämndens inhyrda anläggningar har jämställdhetsperspektivet tagits i beaktan. Vidare genomförs kontinuerlig jämställdhetsanalys vid fördelning av nämndens föreningsbidrag.

Av årsredovisningen år 2020 framgår också att uppdraget "Genomföra en koncernövergripande kartläggning hur resurser fördelas mellan män och kvinnor senast 2022 i syfte att uppnå en jämställd resursfördelning. Utveckla metoder för att så långt det är möjligt kartlägga hur kommunkoncernens resurser fördelas, inte enbart utifrån ett enskilt verksamhetsområde, i syfte att på sikt kunna uppnå en mer jämställd fördelning." är klart.

Slutrapportering av kartläggningen av jämställd subventionsfördelning inom föreningsidrotten slutredovisades på nämndens sammanträde den 16 mars, §26. Vid en analys av hur Uppsala kommun hanterar sina subventioner framkommer ingen skillnad i hur stödet fördelas utifrån ett jämställdhetsperspektiv utifrån kön. Det har inte kunnat påvisas skillnader utifrån bokningar som görs och subventioner som betalas ut. De stora skillnader som framkommer finns mellan idrotter där förutsättningar och krav varierar kraftigt.

Under år 2021 uppmärksammades idrott och fritidsavdelningen på stadsbyggnadsförvaltningen då verksamheten mottog kommunens jämställdhetspris 2020. Detta genom nämndens långsiktiga och målinriktade arbete inom jämställdhet som har bidragit till ökad kunskap inom jämlikhet och inkluderande. Jämställdhetsfrågorna genomsyrar enligt årsredovisningen 2020 hela nämndens ansvarsområde.

Uppföljningen hanteras inom verksamhetsplanen samt internkontrollplanen tre gånger per år.

Skapa forum för dialog mellan de kommunala bolagen och primärkommunen.

- *Att skapa forum för dialog mellan de kommunala bolagen och primärkommunen.*

Av den tidigare granskningen framgår att ett av kommunens bolag upplevde en avsaknad av samordning och dialog mellan nämnden och bolaget. En kommunikation och konsekvensanalys önskades vid fattade beslut mellan idrotts- och fritidsnämnden och bolaget. Vidare framkom i granskningen att det fanns en delad uppfattning vad gäller förutsättningar och möjligheter för de externa aktörerna. Vissa av verksamhetsföreträdarna ansåg att kommunens egna verksamheter inte har samma förutsättningar eller möjligheter som de externa aktörerna (till exempel Fyrishov).

Av idrotts- och fritidsnämndens yttrande framgår att regelbunden dialog med föreningar och andra aktörer sker genom arbetet med att forma och upprätthålla riktlinjer och mål för föreningsstöd. Det idrotts- och fritidspolitiska programmet samt de avtal[1] som finns mellan nämnden och kommunens bolag är utgångspunkt för dialog och samverkan. Vidare framgår att nämnden har regelbundna dialogmöten med alla berörda bolag, inklusive Fyrishov, i syfte att uppnå lika principer vad gäller avtal, marknadsföring, ekonomisk ersättning och liknande.

Vid uppföljning av åtgärder framgår att det finns flera olika forum för dialog mellan nämnden och kommunala bolag. Ett samverkansråd mellan Fyrishov AB och idrott- och fritidsnämnden upprättades under 2020 för att säkerställa samverkan mellan bolag och nämnd. Utöver detta arbetar nämnden tillsammans med bolagen i flera mötesformer till exempel styrgrupp för lokalförsörjning samt barn och ungas hela dygn.

2.1.4 *Bedömning om tillräckliga åtgärder*

Av totalt fem rekommendationer bedöms samtliga fem som åtgärdade

[1] Enligt yttrande är avtalen mellan nämnden och kommunens bolag främst hyresavtal eller olika former av uppdragsavtal där nämnden som hyresgäst eller kund anger krav och önskemål om exempelvis dimensionering, innehåll eller utformning.

Bedömning per rekommendation avseende om tillräckliga åtgärder vidtagits enligt trafikljusmodellen:	
Skyndsamt arbeta fram en långsiktig plan för anläggningsförsörjningen.	
Skyndsamt arbeta fram kommunens förhållningssätt beträffande de stora publika evenemangsarenorna.	
Tydliggöra om beslut rörande föreningsbidrag är ett delegerat ärende eller om det är verkställighet av nämndbeslut.	
Följa upp de ambitioner/satsningar som gjorts för att öka jämställdhet, jämlikhet och jämna ut olikheterna mellan flickor/kvinnor och pojkar/män.	
Skapa forum för dialog mellan de kommunala bolagen och primärkommunen.	

2.2. Social arbetsmiljö, kommunstyrelsen och samtliga nämnder 2018

Kommunrevisionen genomförde år 2018 en granskning av arbetet med den sociala arbetsmiljön. Revisorerna översände ett missiv med den samlade revisionella bedömningen och tillhörande rekommendationer till kommunstyrelsen och berörda nämnder samt till kommunfullmäktige för kännedom den 18 maj 2018.

2.2.1. Revisorernas rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnades följande rekommendationer till kommunstyrelsen och till berörda nämnder:

- Att utveckla formerna för hur väl de kommungemensamma nämndmålen är uppnådda
- Att göra en mer genomgående analys av resultatet i medarbetarenkäten
- Att tydliggöra att medarbetarenkäten även utgör organisatorisk och social arbetsmiljörond
- Att vidta åtgärder för att säkerställa att skyddsombud finns i verksamheterna

Revisionen begärde yttrande över revisionens iakttagelser, utifrån nedanstående frågeställningar, senast den 31 augusti 2018.

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

2.2.2. *Nämndernas/styrelsens yttrande*

Nedanstående tabell redogör för när kommunstyrelsen och nämnderna beslutade om respektive yttrande till revisionsrapporten. Alla nämnder förutom kommunstyrelsen antog yttrandet inom utsatt tid.

Kommunstyrelsen	2018-11-21
Äldrenämnden	2018-08-23
Arbetsmarknadsnämnden	2018-08-23
Gatu- och samhällsmiljönämnden	2018-08-22
Idrott- och fritidsnämnden	2018-08-22
Miljö- och hälsoskyddsnämnden	2018-08-23
Omsorgsnämnden	2018-08-22
Plan- och byggnadsnämnden	2018-08-23
Socialnämnden	2018-08-23
Kulturnämnden	2018-08-22
Utbildningsnämnden	2018-08-24

2.2.3. *Uppföljning av vidtagna åtgärder*

Utveckla former för måluppfyllelse av de kommungemensamma nämndmålen

- *Att utveckla formerna för hur väl de kommungemensamma nämndmålen är uppnådda*

Av tidigare granskning framgår att utifrån mål- och budgetdokumentet 2017-2019 beslutade kommunfullmäktige om nio inriktningsmål som långsiktigt ska styra den kommunala verksamheten. Mål nummer nio var relevant för det arbetsmiljöarbete som skulle bedrivas inom kommunen, vilket löd: *Uppsala kommuns medarbetare ska ha arbetsvillkor och kan med hög kompetens möta Uppsala*. Utifrån målet fanns fem kommungemensamma nämndmål med tillhörande strategier, vilka presenteras nedan.

1. Kompetensförsörjningen ska vara normkritisk och ändamålsenlig
2. Kommunen ska ha ett hållbart och hälsofrämjande arbetsliv där alla medarbetare mår bra, växer och utvecklas tillsammans.
3. Ledarskapet ska fungera som en stark kulturbärare i förbättring, förändring och medskapande
4. Kommunens medarbetare ska få, kunna och vilja ta ansvar
5. Kommunen ska erbjuda rättvisa, jämställda och attraktiva villkor.

Utifrån de nämndgemensamma målen hade nämnderna i deras verksamhetsplaner utformat åtgärder för respektive mål. Det konstaterades i granskningsrapporten att målen saknade indikatorer och att uppföljningen var inriktad på respektive aktivitet. Enligt rapporten saknades former för att följa upp hur väl de kommungemensamma nämndmålen var uppnådda.

I samtliga nämnders yttranden beskrevs att det pågick ett arbete med att skapa en modul för arbetsmiljö i kommunens befintliga system för verksamhetsuppföljning, i vilken målet för

arbetsmiljö skulle tydliggöras. Modulen förväntades ge större möjlighet att på ett tydligt sätt följa upp de kommungemensamma nämndmålen och skulle vara färdig under våren år 2019.

Vid uppföljning av åtgärder framgår att de gemensamma nämndmålen följs upp i samband med den ordinarie uppföljningsprocessen, via två delårsbokslut och ett helårsbokslut och att denna uppföljning ligger till grund för beslut om förbättringar av ledningssystem eller till beslut om att omformulera målsättningarna i nämndmålen.

Avseende arbetet med att skapa en modul för arbetsmiljö i kommunens befintliga system för verksamhetsuppföljning (*Hypergene)* framgår att nämnderna har kommit olika långt med arbetet i modulen och förvaltningar har succesivt introducerats i modulen. Sedan år 2018 har det funnits en testversion av modulen, men att en egenutvecklad arbetsmiljömodul lanserades av Hypergene under hösten år 2020, vilken kommunen har köpt in. Vissa verksamheter har varit pilotanvändare inför förvaltningsgemensam implementering av modulen men den nya modulen kommer att börja implementeras till alla chefer under hösten år 2021.

Av kommunens dokument *Mål och budget 2020 med plan för 2021-2022*[2] framgår att samma inriktningsmål som var relevant för det arbetsmiljöarbete som skulle bedrivas inom kommunen under 2018 även är aktuellt för år 2020. Till målet finns strategier, indikatorer, mått och målvärden presenterade för att kunna bedöma målen. Det framgår också att: *Indikatorerna mäter trender, resultat och önskade effekter eller tillstånd i samhället. De är centrala i styrning och uppföljning och ska som utgångspunkt kunna jämföras över tid med andra organisationer och kommuner.*

Vi har tagit del av uppföljning av de kommungemensamma nämndmålen för år 2019 och 2020. Av materialet framgår att för 2020 har det ovan nämnda inriktningsmålet bedömts som delvis uppfyllt och för 2019 bedömdes målet som i hög grad uppfyllt. Bedömningen grundar sig fortfarande på redovisning av genomförda aktiviteter/åtgärder och av materialet framgår inte i vilken utsträckning indikatorerna som kopplades till målet har legat till grund för inriktningsmålets utvärdering/bedömning.

Analys av resultatet i medarbetarenkäten

- *Att göra en mer genomgående analys av resultatet i medarbetarenkäten*

Av tidigare granskning framgår att kommunen tidigare inte har kunnat genomföra jämförelser över tid avseende resultatet av medarbetarenkäten eftersom frågorna som medarbetarna besvarade skiljde sig åt mellan år 2016 och år 2017. Vidare framgår av rapporten att kommunens genomsnittliga svarsfrekvens var 64 % i den senaste medarbetarenkäten. Det uppgavs också att ingen medarbetarenkät genomfördes mellan åren 2013 och 2015. Analysen av resultatet från den senaste medarbetarenkäten bestod av jämförelser med övriga förvaltningar och kommunen i stort. Varje förvaltning hade vidtagit åtgärder för de områden i enkäten som fått lägst resultat.

I granskningen kom kommunrevisionen fram till att analysen från medarbetarenkäten var svag då den endast bestod av jämförelse mellan kommunens förvaltningar och eftersom resultatet inte var kopplat till kommunens egna mål eller till kommunens utveckling över tid. Kommunrevisionen kom också fram till att varje förvaltning borde överväga att sätta egna mål vad gäller resultatet i enkäten.

I samtliga nämnders yttranden framgick att förvaltningarna skulle samla in handlingsplaner från verksamhetschefer för att kunna göra en mer genomgående analys av resultatet i medarbetarenkäten och för att kunna se eventuella förvaltningsgemensamma brister. Av yttrandet framgår också att kommunledningskontoret arbetade med att ta fram en totalrapport för att kunna se ingående vilka eventuella brister som fanns, vilka åtgärder som vidtagits och kommer att vidtas.

Av yttrandena framgick också att det kommungemensamma målet "kommunen ska ha ett hållbart och hälsofrämjande arbetsliv där alla medarbetare mår bra, växer och utvecklas tillsammans" var

[2] Eftersom uppföljning av 2021 års inriktningsmål inte är möjlig vid tiden för uppföljningen, har vi val att granska år 2020 års budgetdokument för att ha möjlighet att se kopplingen mellan 2020 års fastställda inriktningsmål och dess uppföljning. Syftet är framförallt att påvisa på vilket sätt kommunens inriktningsmål följs upp under senare år än vid tiden för den tidigare granskningen.

en utmaning att mäta och följa upp vid tiden för granskningen. En redovisning av arbetsmarknadsanställningar som en egen identifierad grupp behövde kunna göras för att kunna identifiera insatser som utvecklar och ger effekt för denna grupp. Vidare framgick att där någon enhet har svaga värden på några frågor kan det bli aktuellt med fördjupningsfrågor mellan de stora mätningstillfällena, till exempel där det finns behov av fördjupad kunskap avseende vad resultatet står för.

Vid uppföljning av åtgärder framgår att samtliga nämnder har utvecklat sin hantering och analys av resultatet av medarbetarenkäten. Som exempel på detta ges följande:

- Befattningsspecifika och yrkesspecifika rapporter som tas fram av resultatet från medarbetarenkäten, vilka till exempel har lett till en organisationsförändring inom utbildningsförvaltningen och som genomförs under våren 2021.
- Personalbokslut genomförs i vilken underlaget från medarbetarenkäten tillsammans med andra arbetsmiljösiffror och erfarenheter under innevarande år utgör grund för analys på kommungemensam nivå.
- De resultat från medarbetarenkäten som har fått högst, respektive lägst resultat analyseras och diskuteras i samverkan med personalorganisationerna och förbättringsförslag läggs på en övergripande nivå. Analyser sker också utifrån kön och utifrån medarbetare med chefsansvar respektive medarbetare utan chefsansvar.Analysen från medarbetarenkäten blir underlag till både nämndmål samt de kommungemensamma mål som kommunstyrelsen sätter, där det är relevant.
- Totalindex samt delområdesindex jämförs mellan förvaltningarna för att se eventuella skillnader. Analyserna har i vissa fall också legat till grund för handlingsplaner som har gett förbättringar i arbetet med styrning, ledarskap och arbetssituation.
- Utbildningsnämnden beskriver att i samband med 2020 års medarbetarenkät antogs en *Strategi medarbetarundersökning 2020* efter samråd med skyddsombud och fackliga representanter. Strategin beskriver hur varje resultatnivå ska arbeta med resultatet och vilka analyser som bör göras, samt vilka resultatnivåer som kräver extra stöd och uppföljning.
- Övergripande förbättringsområden, till exempel utifrån medarbetarenkäten, beskrivs i förvaltningarnas verksamhetsplaner. Vissa förvaltningar beskriver att de också kopplas till nämndmål.
- Förvaltningarnas HR-stöd samlar in handlingsplaner och gör analys utifrån det. Analysen ligger till grund för eventuella beslut om åtgärder. Detta arbetssätt beskrivs som värdefullt och resurseffektivt då eventuella åtgärder kan sättas in inom flera verksamheter och få större effekt. Exempelvis inom äldrenämnden låg detta till grund för en plan för ledarutveckling som antogs under år 2019 och som påbörjades under år 2020.

Arbetsmarknadsförvaltningen uppger också att medarbetarenkäten fortfarande riktar sig endast till medarbetare med en reguljär anställning inom kommunen. Urvalet behöver omprövas eller separata undersökningar behöver ske för att även de som har en tillfällig placering eller som är arbetsmarknadsanställda ska kunna ge sin bild av kommunen som en arbetsplats med ett hållbart och hälsofrämjande arbetsliv.

Vi har också tagit del av uppföljning av 2020 års medarbetarenkät. Av den framgår att svarsfrekvens för hela kommunen var 80% år 2020. År 2019 var den 73 % och år 2018 var den 76%. Uppföljningen inkluderar medelvärdesindex totalt och per delområde (motivation, ledarskap, styrning och arbetssituation) och även uppdelat på kön och per förvaltning. Resultatet kopplas ihop till kommunens värdegrund och det framgår att rapporten är underlag för verksamhetsplanering och förbättringsarbete.

Förtydliga att medarbetarenkäten även utgör organisatorisk och social arbetsmiljörond

- *Att tydliggöra att medarbetarenkäten även utgör organisatorisk och social arbetsmiljörond*

I tidigare granskning kom kommunrevisionen fram till att varje förvaltning borde förtydliga att medarbetarenkäten också utgör organisatorisk och social arbetsmiljörond.

I yttrande från samtliga nämnder framgick att under augusti år 2018 skulle en undersökning till alla chefer gå ut avseende uppföljning av det systematiska kvalitetsarbetet. I undersökningen skulle förtydligande göras avseende att det är medarbetarenkäten som fungerar som den organisatoriska och sociala skyddsronden. Vidare framgick av yttrandena att i kommunens grundutbildning för arbetsmiljö tydliggörs att medarbetarenkäten utgör organisatorisk och social arbetsmiljörond.

I kulturnämndens yttrande framgick också att inom förvaltningens kommunikation kring medarbetarenkäten tydliggörs att enkäten även utgör organisatorisk och social arbetsmiljörond.

Vid uppföljning av åtgärder framgår att intranätet har uppdaterats så att det på chefers sidor framgår information om att medarbetarenkäten utgör organisatorisk och social arbetsmiljörond. Vid utskick av den årliga uppföljningen av det systematiska arbetsmiljöarbetet har det också uppdaterats information om detta. Även inom ramen för arbetsmiljöutbildningen har denna information förtydligats.

Vidta åtgärder för att säkerställa skyddsombud finns i verksamheterna

- *Att vidta åtgärder för att säkerställa att skyddsombud finns i verksamheterna*

Av tidigare granskning framgår att arbetsplatsträffar inom kommunens verksamheter är den främsta dialogvägen för medarbetare att lyfta frågor som rör arbetsmiljön. Medarbetarna ska också kunna vända sig till skyddsombud som ska finnas i verksamheterna. Kommunrevisionen fann i granskningen att samtliga förvaltningar, med något undantag, saknade skyddsombud ute på enheterna.

I samtliga nämnders yttranden framgick att under hösten år 2018 skulle ett arbete påbörjas med att kommunledningskontoret och kommunens centrala huvudskyddsombud skulle ta fram ett material riktat till chefer som skulle inspirera chefernas medarbetare till att vilja bli skyddsombud. Några nämnder uppgav i yttrandena att materialet som hade tagits fram till cheferna skulle visas vid arbetsplatsträffar av förvaltningens chefer under senare delen av år 2018 och att skyddsombudens roll i organisationen skulle uppmärksammas.

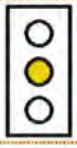
Vid uppföljning av åtgärder framkom att antalet rapporterade skyddsombud har ökat sedan insatsen. Kommunstyrelsen uppger också att processen för att registrera skyddsombud och huvudskyddsombud i verksamhetssystemet Iris har förtydligats för att säkerställa att detta sker. Skyddsombud finns inom alla nämnder och i de verksamheter där lokala skyddsombud saknas finns det huvudskyddsombud som kan bistå.

Andra förvaltningar har bekräftat att informationsinsatser har gett effekt då antalet skyddsombud har ökat och att det finns en kommungemensam arbetsmiljöutbildning där vikten av samarbete mellan chef och skyddsombud betonas. Ett par förvaltningar uppger att respektive chef går utbildningen tillsammans med sitt skyddsombud, vilket har medfört att vikten av samarbete kring arbetsmiljöarbetet har tydliggjorts för de verksamheter som saknar skyddsombud.

Stadsbyggnadsförvaltningen uppger att arbetet med att öka antalet skyddsombud är ett förbättringsområde, vilket det arbetas aktivt med inom både förvaltningsledning och inom avdelningarna.

2.2.4. *Bedömning om tillräckliga åtgärder*

Av totalt fyra rekommendationer bedöms tre som åtgärdade och en som delvis åtgärdad.

Bedömning per rekommendation avseende om tillräckliga åtgärder vidtagits enligt trafikljusmodellen:	
Att utveckla formerna för hur väl de kommungemensamma nämndmålen är uppnådda	
Att göra en mer genomgående analys av resultatet i medarbetarenkäten	
Att tydliggöra att medarbetarenkäten även utgör organisatorisk och social arbetsmiljörond	
Att vidta åtgärder för att säkerställa att skyddsombud finns i verksamheterna	

2.3. Handläggningsrutiner miljö- och hälsoskyddsnämnden och plan- och byggnadsnämnden 2017

Kommunrevisionen genomförde år 2018 en granskning av handläggningsrutiner och uppföljning av handläggningstider för beslut inom ett urval av miljö- och hälsoskyddsnämndens myndighetsutövande delar. Granskningen omfattade miljö- och hälsosskyddsnämnden och plan- och byggnadsnämnden. Revisorerna översände ett missiv med den samlade revisionella bedömningen och tillhörande rekommendationer till miljö- och hälsoskyddsnämnden och till plan- och byggnadsnämnden samt till kommunfullmäktige för kännedom den 25 augusti 2017.

2.3.1. *Revisorernas rekommendationer*

Med utgångspunkt i kommunrevisionens granskning år 2017 av miljö- och hälsoskyddsnämndens samt plan- och byggnadsnämndens handläggningstider lämnades nedanstående rekommendationer till nämnderna:

- Framtagande av en handlingsplan för att minska väntetiderna och säkerställa en snabbare handläggning för ärenden som avser ansökan om enskilda avlopp (miljö- och hälsoskyddsnämnden).
- Uppföljning av detaljplanenhetens verksamhet avseende kundnöjdhet för att nämnden ska få en heltäckande bild över bygg- och planverksamheten (plan- och byggnadsnämnden).
- Fastställa ett mål för handläggningstid för nybyggnadskarta (plan och byggnadsnämnden)
- Följa upp och kartlägga om hanteringen av detaljplaner i vissa fall kan förändras för att åstadkomma en mer effektiv handläggning (plan- och byggnadsnämnden)

Revisionen begärde yttrande över revisionens iakttagelser, utifrån nedanstående frågeställningar, senast den 1 november 2017.

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

2.3.2. *Nämndernas yttrande*

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade att anta yttrande till revisionsrapporten den 8 november 2017. Enligt mailkonversation fick nämnden förlängd svarstid för att lämna sitt yttrande.

Plan- och byggnadsnämnden beslutade att anta yttrande till revisionsrapporten den 26 oktober 2017, vilket var inom utsatt tid.

2.3.3. *Uppföljning av vidtagna åtgärder*

Minska väntetiderna och säkerställa en snabbare handläggning för ärenden som avser ansökan om enskilda avlopp

- *Framtagande av en handlingsplan för att minska väntetiderna och säkerställa en snabbare handläggning för ärenden som avser ansökan om enskilda avlopp (miljö- och hälsoskyddsnämnden).*

Av den tidigare granskningen framgick att den förebyggande tillsynen av vatten och avlopp följde nämndens planering medan den uppföljande tillsynen hade tagit mer tid än planerat. Det framgick också att då fler ärenden än planerat hade inkommit under år 2016 hade det tagit 10-15 veckor innan handläggning av tillståndsansökningar avseende enskilda avlopp hade påbörjats, trots att nämndens mål var att dessa ansökningar skulle hanteras inom 6 veckor. Under år 2017 var ansökningarna fortsatt fler än väntat men handläggningstiden hade då sjunkit något. Den stora handläggningstiden för ansökan om enskilt avlopp uppgavs bland annat bero på stora personalvakanser under år 2015 vilket orsakade en eftersläpning i handläggningen.

I miljö- och hälsoskyddsnämndens yttrande uppgavs att nämnden sedan 2015 hade ökat bemanningen med tre årsarbetare samt omfördelat resurser och genomfört omprioriteringar. Ett digitalt kartstöd hade börjat användas för att effektivisera handläggningen. Åtgärder som planerades var att anställa ytterligare två personer samt en processkartläggning för att effektivisera handläggningsrutinerna ytterligare. Därtill skulle ett förslag läggas om att inför år 2018 öka nämndens kommunbidrag för att rekrytera ytterligare resurser för att stärka arbetet med enskilda avlopp. Slutligen framgår av yttrandet att nämnden skulle följa upp situationen inom ramen för den första tertialredovisningen år 2018, då ytterligare åtgärder kunde komma att vidtas.

Vid uppföljning av åtgärder framgår att det digitala kartstödet fortfarande används, vilket gör att verksamheten vinner tid i handläggningen och minskar utsläpp från nämndens fordon då platsbesöken kan samordnas och inspektörerna får en överblick över var ansökningarna finns geografiskt.

Vidare framgår av uppföljningen att fler medarbetare har anställts för att stärka arbetet med enskilda avlopp, men samtidigt har även antalet ansökningar om enskilda avlopp ökat. Bild 1 nedan visar förvaltningens tabell över antalet ansökningar, beslut om tillstånd, ärendebalans samt antal startade tillsynsärenden över tid. År 2021 är antal årsarbetare 11,3.

Bild 1: antalet ansökningar, beslut om tillstånd, ärendebalans samt antal startade tillsynsärenden över tid.

Årtal	2017	2018	2019	2020
Antal ansökningar	450	310	376	402
Antal beslut om tillstånd till enskilt avlopp	384	328	349	359
Ärendebalans ansökningar - tillstånd	66	-18	27	43
Årsarbetstider på enheten inklusive områdesskydd och plan och remissarbete	7,6	9,7	9,3	12,2
Antal startade avloppstillsynsärenden	314	391	868	602

Vidare uppges att nämnden har vidtagit extra åtgärder för att komma tillrätta med ansökningarna. Exempelvis samordnades ett 30-tal ansökningar då inspektörerna arbetade parvis en period för att lära sig av varandra och fokusera på ansökningarna. Under samma tid kunde inspektörerna följa resultatet av insatsen genom att antalet ansökningar och tillstånd redovisades månadsvis på en anslagstavla. En del av resurserna för strandskyddstillsynen lades på avloppsansökningar och tillsyn av avlopp.

Ett extra kommunbidrag som avsattes år 2018 för att kommunen skulle se över handläggningsprocessen, och resultatet blev följande:

- Förenklade och förtydligade tillståndsmallar
- Entreprenörsträff i syfte att få en god kontakt med entreprenörerna och få in kompletta utförandeintyg som underlättar för nämnden
- Effektiviserad administration och information internt tack vare ökad användning av IT-verktyg
- Framtagande av en förkortad delgivningsvariant för de fall då grannar inte har haft några åsikter om ansökan.
- Mall för vad entreprenörerna ska lämna in för uppgifter efter anläggning av enskilt avlopp.
- Uppdaterade handläggningsrutiner för att säkerställa likformig handläggning.

Vid granskning av nämndens verksamhetsplaner år 2018, 2019, 2020 och 2021 kan vi konstatera att nämndmål som avser enskilda avlopp inkluderas. Övergripande prioriteringar i tillsynen inkluderas i verksamhetsplanerna. Som exempel presenteras prioriteringarna inför 2019, nedan. Motsvarande prioriteringar inför år 2020 och 2021 finns.

- Fortsätta öka åtgärdstakt av bristfälliga enskilda avlopp
- Hantera inkommande ärenden löpande, hålla ansökningstid på 6-8 veckor för ansökan om tillstånd för enskilt avlopp
- Stärka servicebemötandet och fokusera på en bra resa för kunden från första tillsynsbesök till ombyggd anläggning

I uppföljning av verksamhetsplanerna redovisas aktiviteter kopplade till avlopp. Det framgår till exempel att nämnden arbetar aktivt med att förkorta väntetider i handläggningsprocessen samt om antalet ansökningar ökar eller minskar. I nämndens verksamhetsberättelser för 2018, 2019 och 2020 framgår handläggningstider och väntetider för ansökan om tillstånd för enskild avlopp.

Uppföljning av detaljplanenhetens verksamhet avseende kundnöjdhet

- *Uppföljning av detaljplanenhetens verksamhet avseende kundnöjdhet för att nämnden ska få en heltäckande bild över bygg- och planverksamheten (plan- och byggnadsnämnden).*

I den tidigare granskningen kom kommunrevisionen fram till att plan- och byggnadsnämnden bedrev ett aktivt arbete för att nå målen om förbättrad kundnöjdhet och högre NKI-mätningar. Det bedömdes att både handläggningstiderna och kundnöjdheten gynnades av de åtgärder som

vidtogs. Kommunrevisionen rekommenderade att även detaljplanenhetens verksamhet följs upp avseende kundnöjdhet för att få en mer heltäckande bild av bygg- och planverksamheten.

I plan- och byggnadsnämndens yttrande uppgavs att detaljplanenheten skulle planera in ett arbete med NKI i sin verksamhetsplan år 2018. NKI-nätverket Stadsbyggnadsbenchen med Stockholms kranskommuner skulle också studeras.

Vid uppföljning av åtgärder framgår att detaljplanenhetens verksamhet har inkluderats i verksamhetsplanen och årligen följts upp avseende kundnöjdhet från och med 2018. Resultatet tyder på att handläggarna har bra bemötande och upplevs som kompetenta, däremot är tillgänglighet och effektivitet två utvecklingsområden. En analys och förslag kopplat till utvecklingsområdena har genomförts med hjälp av ett externt konsultföretag. Vidare uppges att enligt Stadsbyggnadsbenchen år 2018 var det då inte aktuellt att utöka medverkande kommuner men under år 2020 har samtalet med Stadsbyggnadsbenchen återupptagits då de har börjat att utöka underlaget till att ta in kommuner utanför Stockholms län.

Fastställa ett mål för handläggningstid för nybyggnadskarta

- *Fastställa ett mål för handläggningstid för nybyggnadskarta (plan- och byggnadsnämnden)*

Kommunrevisionen uppmärksammade i den tidigare granskningen att uppföljningen av handläggningstiden för nybyggnadskartor visar att tiden varierade mellan 27 dagar och 88 dagar och att det inte fanns något mål eller lagstöd för hur snabbt handläggning ska ske. Med anledning av detta rekommenderade revisionen att nämnden fastställer ett mål för handläggningstid för nybyggnadskarta.

Plan- och byggnadsnämnden förklarade i sitt yttrande att det fanns ett internt mål för verksamheten på 3 veckors handläggningstid avseende nybyggnadskarta.

Vid uppföljning av åtgärder framgår att det finns interna mål för enheten men att nämnden inte har fastställt dessa. Det interna målet är fortfarande att ha en handläggningstid på 3 veckor. Både på webbsidan om kartprodukterna och i beställningsformuläret finns en förtydligande text om vad kunden kan förvänta sig för handläggningstid (3-5 veckor) och att texten om handläggningstiderna uppdateras löpande. Vidare uppges att årsmedianen för handläggningstider var 11 dagar år 2020 jämfört med 33 dagar år 2017.

Följa upp och kartlägga om hanteringen av detaljplaner i vissa fall kan förändras för att åstadkomma en mer effektiv handläggning

- *Följa upp och kartlägga om hanteringen av detaljplaner i vissa fall kan förändras för att åstadkomma en mer effektiv handläggning (plan- och byggnadsnämnden)*

Kommunrevisionen uppmärksammade i den tidigare granskningen att strukturerad uppföljning avseende hur produktionstiden för en deltaljplan kan förkortas hade genomförts. Nämnden rekommenderades att följa upp och kartlägga om hanteringen av detaljplaner i vissa fall kan förändras för att åstadkomma en mer effektiv handläggning.

Plan- och byggnadsnämnden skrev i sitt yttrande att detaljplanenheten hade en inplanerad workshop för att förtydliga vad som ska mätas i detaljplaneprocessen och hur detta skulle ske. Mätningen av detaljplanernas handläggningstid skulle genomföras från och med årsskiftet år 2017/2018.

Vid uppföljning av åtgärder framgår att mätning av detaljplanenhetens handläggningstid har genomförts. Fram till och med 2020 har handläggningstiden följts upp genom en analys till nämnden i slutet av året utifrån mediantid och redovisning av ytterlighetsvärdena. Inför 2021 har strävansmål formulerats i verksamhetsplanen 2021. Strävansmålen är indelade i tre olika kategorier utifrån komplexitet, enligt följande:

- A - Komplexa planer, strävansmål handläggning 2-3 år
- B - Små och mellanstora planer utan komplexitet, 1-1,5 år
- C - Upphävande av tomtindelningar m.m. 6 mån.

Vidare uppges att det numera finns en gemensam samhällsbyggnadsprocess inom förvaltningen inom vilken projektprioritering och en gemensam projektportfölj är viktiga delar för att tillsammans leverera mot målen för till exempel bostäder och lokaler. Förvaltningen arbetar också numera med projektbalansering vilket innebär att samhällsbyggnadsprojekten fördelas i tid och geografi så att de stämmer med översiktsplanen, övergripande projektplanering och kommunens tillväxtförutsättningar för att kunna starta rätt projekt i rätt tid. Det tas också hänsyn till bemanningsförutsättningarna då rätt antal planer per handläggare är viktigt för att öka genomströmningen.

En ny organisation inom planområdet startade den 1 februari år 2021. För att korta handläggningstider och öka tillgänglighet har processledare utsetts. Även samhällsplanerare och detaljplanehandläggare samlas i den nya organisationen. Det finns huvudhandläggare och andrahandläggare vilket gör att sårbarheten minskar vid handläggarbyten. Automatiska meddelanden med förvarning om kommande samråds- och granskningsutskick har utformats till länsstyrelsen och miljöförvaltningen för att minska risken att remissinstanser inte hinner svara under samrådstiden.

Efter djupintervjuer med kunderna har nedanstående verktyg tagits fram för att förenkla och effektivisera:

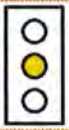
- Mallar för möten i tidigt skede för att kunder ska få samma information om processen
- Gemensamt telefonnummer och telefontider för att öka tillgängligheten
- Utbildning i klarspråk
- Workshops och seminarier om kundbemötande.

Verksamheten har ett organiserat samarbete med Handelskammarens fastighetsägarnätverk från vilka många av de ovan beskrivna åtgärderna har utformats. Exempel på fler åtgärder och förbättringar tack vare nätverket är att handläggaren har en muntlig genomgång av planbeskedet tillsammans med fastighetsutvecklaren och inför planstart sker en genomgång av process och planavtal. Slutligen uppges att antalet handläggare har ökat från 18 år 2017 till 25 år 2020, och att antalet planuppdrag per handläggare har sjunkit.

2.3.4. *Bedömning om tillräckliga åtgärder*

Av totalt fyra rekommendationer bedöms tre som åtgärdade och en som delvis åtgärdad.

Bedömning per rekommendation avseende om tillräckliga åtgärder vidtagits enligt trafikljusmodellen:

Framtagande av en handlingsplan för att minska väntetiderna och säkerställa en snabbare handläggning för ärenden som avser ansökan om enskilda avlopp (miljö- och hälsoskyddsnämnden).	
Uppföljning av detaljplanenhetens verksamhet följs upp avseende kundnöjdhet för att nämnden ska få en heltäckande bild över bygg- och planverksamheten (plan- och byggnadsnämnden).	
Fastställa ett mål för handläggningstid för nybyggnadskarta (plan och byggnadsnämnden)	
Följa upp och kartlägga om hanteringen av detaljplaner i vissa fall kan förändras för att åstadkomma en mer effektiv handläggning (plan- och byggnadsnämnden)	

3. Revisionell bedömning

Efter genomförd granskning är vår samlade bedömning att berörda nämnder har vidtagit åtgärder med hänsyn till revisorernas synpunkter och rekommendationer. Den samlade bedömningen grundar sig på bedömningen av genomförda åtgärder för varje separat tidigare genomförd granskning, se nedan.

Stöd till idrottande, idrotts- och fritidsnämnden 2018
Av totalt fem rekommendationer bedöms samtliga fem som åtgärdade

Social arbetsmiljö, kommunstyrelsen och samtliga nämnder 2018
Av totalt fyra rekommendationer bedöms tre som åtgärdade och en som delvis åtgärdad.

Granskning av handläggningstider, miljö- och samhällsbyggnadsnämnden samt plan- och byggnadsnämnden 2017
Av totalt fyra rekommendationer bedöms tre som åtgärdade och en som delvis åtgärdad.

• Bilagor

2021-03-19

Lena Salomon,
Uppdragsledare

Emma Ekstén,
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 24 april 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.