

Revisorernas redogörelse för verksamhetsåret 2017

Under verksamhetsåret 2017 har Uppsala kommuns revisorer granskat den verksamhet som bedrivs inom kommunstyrelsen och övriga nämnders ansvarsområden. Utgångspunkten för granskningen har varit att pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen inom nämnderna varit tillräcklig. Revisorer för granskning av 2017 års verksamhet har varit:

Erica Närlinge
Pradip Datta
Magnus Andersson
Lise-Lotte Argulander
Hans Edlund
Sture Jansson
Fredrik Leijerstam
Lars-Olof Lindell
Henry Montgomery
Jan-Olov Sjölund
Gunilla Zetterling

För fullgörande av revisionen har vi biträtt av KPMG.

Kommunrevisionen utförs på kommunfullmäktiges uppdrag av förtroendevalda revisorer med biträde av sakkunniga revisionskonsulter inom ramen för gällande reglemente och god revisionsssed. Följande huvudmoment ingår:

- Förvaltningsrevision som granskar verksamhetens måluppfyllelse avseende innehåll och prestanda inom fastställda ekonomiska ramar. Här ingår också uppföljning och utvärdering av verksamhetens organisation med administrativa föreskrifter vad gäller delegation av beslut och rutiner för övergripande kontroll och rapportering.
- Granskning av delårsbokslut, årsredovisning och löpande redovisning.
- Möten med kommunstyrelse, nämnder och förvaltningsledningar.
- Revisorerna följer också verksamheten genom handlingar och protokoll från kommunstyrelsen och nämnderna.

Under året har följande granskningar genomförts:

Arbetsgivarfrågor

KPMG har av Uppsala kommuns förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att granska hur arbetsgivarfrågorna hanteras i kommunstyrelsen, äldrenämnden och utbildningsnämnden. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2017.

Det övergripande syftet med projektet har varit att granska på vilket sätt kommunstyrelsen och nämnderna styr och följer upp arbetsgivarfrågorna samt om ansvarsfördelning är tydlig och dokumenterad. Granskningen består av följande tre huvudområden:

- Övergripande arbetsgivarfrågor med fokus på arbetsmiljö
- Kompetensförsörjning, rekrytering, vikariehantering och avslut av anställning
- Kommunens arbete med sjukfrånvaro och rehabilitering

Övergripande arbetsgivarfrågor med fokus på arbetsmiljö

Vi kan konstatera att fullmäktige fastställt mål och uppdrag avseende kommunens medarbetare. Enligt vår bedömning har kommunstyrelsen och de granskade nämnderna på ett tydligt sätt fastställt åtgärder i verksamhetsplanerna för att uppnå dessa mål.

Vår bedömning är vidare att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och nämnderna avseende kommunens medarbetare samt att det finns en tydlig ansvarsfördelning till kommunens chefer avseende arbetsmiljön. Vi anser också att det finns en tydlig styrning i kommunen hur arbetsmiljöarbetet ska genomföras genom riskbedömningar, kontroller och uppföljningar.

Kommunens arbete med sjukfrånvaro och rehabilitering

Sjukfrånvaron har i flera år stigit i kommunen och revisorerna ser det som angeläget att granska hur kommunen förebygger ohälsa bland personalen samt tar hand om den personal som drabbas av ohälsa.

Åtgärder för att minska sjukfrånvaro och ohälsa genomförs i förvaltningarna. Den redovisade sjukstatistiken visar dock på att ännu har åtgärderna haft en begränsad effekt även om det finns en tendens till sjunkande långtidssjukfrånvaro.

Det görs ingen beräkning av de totala kostnaderna för sjukfrånvaron i kommunen. Genom att ha kunskap om de totala kostnaderna för sjukfrånvaron kan kommunen använda det som en faktor när man ska bedöma vilka resurser som ska avsättas för att arbeta för att motverka sjukfrånvaro och ohälsa hos kommunens medarbetare.

- Vi rekommenderar därför att kommunen minst en gång om året tar fram kostnaderna för sjukfrånvaron i kommunen. Dessa beräkningar bör minst innehålla kostnader för sjuklön, intjänad semester och pension.
- Vi anser att de bör vara obligatoriskt för samtliga chefer att använda det stödsystem som finns för att dokumentera rehabiliteringsarbetet.

Kompetensförsörjning, rekrytering, vikariehantering och avslut av anställning

Vid våra intervjuer uppfattar vi att det finns en stor medvetenhet om de utmaningar som kommunen står inför när det gäller kompetensförsörjningen samt att det vidtas en rad åtgärder som syftar till att kommunen ska vara en bra arbetsgivare och därmed kunna rekrytera och behålla personal. Vi kan också konstatera att kommunen genomför olika åtgärder för att marknadsföra sig som en attraktiv arbetsgivare för befintliga och nya medarbetare.

Vi saknar dock en sammanhållen bild av vilka åtgärder som görs och en koppling till analyser av vilka kompetensförsörjningsbehov som finns i dagsläget och bedömning av vilka behov som kommer att finnas på längre sikt.

- Ett arbete pågår med att ta fram en gemensam modell för kompetensförsörjningsplaner och vi anser att det arbetet bör prioriteras.
- Vi rekommenderar att uppföljningar görs av hur rekryteringsprocessen genomförts för att kunna analysera vad som gör att rekryteringen blir framgångsrik eller ej samt hur väl urvalet och matchar mot kravspecifikationen. Vi anser också att analyser bör göras av vad som bidrar till att det finns sökanden med relevant kompetens när rekryteringar genomförs.
- Vi rekommenderar att rutiner tas fram för att fånga upp synpunkter från anställda som slutar i kommunen. Det kan antingen vara i form av avslutningssamtal eller genom skriftliga frågeställningar/enkäter eller en kombination av dessa båda uppföljningsmetoder. Vi vill också betona vikten av att det finns former för hur dessa synpunkter ska tas tillvara och återrapporteras till styrelse och nämnder så att det kan bidra till Uppsala kommuns utveckling i stort och som arbetsgivare.
- Då denna granskning inte avser införandet av heltidsreformen har vi inte här fördjupat oss i hur dessa frågor har hanterats inför förändringen. De signaler vi fått vid våra intervjuer tyder dock på att detta förarbete inte gjorts på ett grundligt sätt vilket vi anser bör göras.

Beredskap säkerhet

Med extraordinär händelse avses en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting. Då området är av stor vikt för medborgarnas trygghet finner vi det angeläget att i detta sammanhang påpeka att Uppsala kommun har hanterat de incidenter som skett de senaste åren på ett

tillfredsställande sätt. Att vi gör bedömningen att det finns brister i det systematiska arbetet utgår från vår roll som revisorer och baserar sig på styrdokument och revisionskriterier. Det innebar inte att vi bedömer hur kommunen skulle klara av en kris i dag. Vi har också fått en positiv bild av enheten för säkerhet och beredskap. De vi talat med på enheten har en hög kompetens, brett perspektiv och en god insikt kring de områden där vi ser brister.

Efter genomförd granskning är vår sammantagna bedömning att det finns förbättringsområden vad gäller Uppsala kommuns systematiska arbete och beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap. Bedömningen grundar sig på följande i granskningen identifierade områden. Områdets synlighet i den kommunövergripande styrmodellen/Mål och budget är svagt. Kopplingen mellan Risk- och sårbarhetsanalys och det övergripande styrsystemet kan stärkas.

Risk- och sårbarhetsanalysen och dess handlingsplan behöver utvecklas för att vara det styrinstrument för kommunen/verksamheten som den är avsedd att vara.

Krishanteringsplanen är i dagsläget inte aktuell, en ny krisledningsplan kommer att antas i november om inget oförutsett inträffar.

Det geografiska områdesansvaret är otydligt i de styrande dokumenten.

Övningar genomförs inte tillräckligt frekvent, delvis beroende på skarpa händelser under 2016.

Bristen på säkerhetsskydd skapar risker både för kommunen, enskilda och för rikets säkerhet.

Kontroll privata utförare omsorgsnämnden

Vår övergripande bedömning är att det hos omsorgsnämnden finns brister i efterlevnaden av gällande system och rutiner för kontroll och uppföljning av verksamhet som utförs av externa utförare. Enligt vår bedömning handlar det främst om brister i den administrativa hanteringen av uppföljningen, snarare än om brister i själva uppföljningsarbetet. Exempelvis konstaterar vi att nämnden inte har antagit något kompletterande underlag till sin verksamhetsplan 2017, som svarar mot avsikterna i fullmäktiges program för kommunalt finansierad verksamhet. Av fullmäktiges beslut när programmet fastställdes framgår att så skulle ske. Omsorgsnämndens verksamhetsplan, inklusive bilagan som beskriver uppföljningsarbetet, svarar dock redan i hög utsträckning mot avsikterna i fullmäktiges program.

Vidare saknar omsorgsnämnden dokumentation som gör det möjligt att gå tillbaka och stämma av vilka avtalsuppföljningar som genomförts och vilka som inte genomförts.

Mot bakgrund av vad som framkommit i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer.

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.

Omsorgsnämnden bör ange en tydligare målsättning beträffande frekvensen på avtalsuppföljningar. Enligt intervjuer sker uppföljning i praktiken två gånger per avtalsperiod. Lämpligen kan nämnden ange detta som målsättning: uppföljning ska ske minst två gånger under avtalsperioden.

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

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.

Kontroll privata utförare äldrenämnden

I granskningen konstaterar vi att uppföljningsarbetet inom äldrenämnden är föremål för utveckling, inte minst mot bakgrund av ett antal större omorganisationer under senare år. Eftersom granskningen skedde mitt under pågående utvecklingsarbete har förhållanden hunnit ändras från det att intervjuer och dokumentstudier ägde rum (maj-juni 2017) till dess att vi revisorer behandlade rapporten (september 2017). Dessutom avser problematiken som framkommer i granskningen i betydande utsträckning förhållanden som ligger bakåt i tiden. Detta innebär att delar av den problematik som nedan beskrivs, och som utvecklas i bifogad revisionsrapport, avser förhållanden som nämnden/förvaltningen, vid tidpunkten för revisionens behandling av rapporten, redan vidtagit/påbörjat åtgärder för att komma tillrätta med. Våra bedömningar avser huvudsakligen de förhållanden som framkom i samband med granskningens genomförande, maj-juni 2017.

Vår övergripande bedömning är att det hos äldre nämnden finns brister i efterlevnaden av gällande system och rutiner för kontroll och uppföljning av verksamhet som utförs av externa utförare. Att brister har kunnat förekomma i den utsträckning som varit fallet tyder på en bristande intern kontroll.

I granskningen framkommer exempelvis uppgifter om att äldre nämndens avtalsuppföljningar inte har hunnits med enligt gällande planering. Än mer allvarligt är att oplanerade uppföljningar initierade med anledning av tillbud/händelser vid enskilda enheter inte heller hunnits med. Dessa och många andra brister i uppföljningsarbetet beskrivs i en intern utredning från äldreförvaltningen beträffande uppföljningsarbetet, daterad 2016-07-01. Vid denna revisionsgranskning genomförande, maj-juni 2017, hade nämnden ännu inte fått någon information om utredningen eller dess innehåll. Detta innebär att de som är ytterst ansvariga för verksamheten, det vill säga nämndens ledamöter, inte har fått information om de brister som identifierats. Utan tillräcklig kännedom om de problem och förhållanden som råder kan inte nämnden fatta de beslut som är nödvändiga för att komma tillrätta med situationen. Att uppföljningar inte hunnits med förklaras huvudsakligen med att det varit stor personalomsättning inom Avdelningen för avtal och marknad, vilken är den avdelning inom äldreförvaltningen som ansvarar för uppföljningsarbetet.

Vidare visar granskningen att det inom äldreförvaltningen, i strid med såväl fullmäktiges som nämndens egna styrdokument, getts signaler om att uppföljning av egenregin "kan läggas åt sidan". Detta för att hantera den situation som uppstått i och med den stora personalomsättning som varit.

Vi ser allvarligt på att det getts signaler om att frågå gällande styrdokument avseende uppföljningsarbetet. I sammanhanget måste vi dock påpeka att detta inte har skett på initiativ från nämnden.

Utförarna är enligt granskningen ålagda att tertialvis besvara en rad frågeställningar. Det insamlade materialet tillvaratas dock inte på ett ändamålsenligt sätt. Enligt fullmäktiges program för kommunalt finansierad verksamhet anges ett antal principer som ska präglade uppföljningen, varav en princip är att "nyttan av uppföljningen ska överträffa kostnaderna för den". I fallet med äldre nämndens tertialuppföljning kan det ifrågasättas om denna princip efterlevs.

Av granskningen framgår vidare att de privata utförarna inte omfattas av det löpande uppföljningsarbetet inom ramen för kommunens målstyrning. Detta i kombination med de brister som framkommer beträffande äldre nämndens uppföljningsarbete bidrar till att försvåra för äldre nämnden att ha kontroll på att utförarnas verksamhet bidrar till att fullmäktiges mål uppfylls.

Mot bakgrund av vad som framkommit i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer.

- Äldre nämnden ska säkerställa att uppföljningsarbetet hanteras i enlighet med fullmäktiges och nämndens egna styrdokument.
- Äldre nämnden 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.
- Äldre nämnden bör utarbeta rutiner för hur resultatet av den så kallade tertialuppföljningen ska tas om hand.
- Äldre nämnden 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.
- Äldre nämnden bör initiera en utredning av orsakerna till den höga personalomsättningen inom Avdelningen för avtal och marknad. Med anledning av de risker vi ser med den höga personalomsättningen menar vi också att nämnden med stor noggrannhet bör följa den fortsatta utvecklingen samt säkerställa att kompetens och övriga resurser inom avdelningen är tillräckliga för att fullfölja det uppdrag de har.
- Äldre nämnden bör i tillämpliga delar involvera de privata utförarna i det löpande uppföljningsarbetet inom ramen för kommunens målstyrning.
- Äldre nämnden bör i samtliga förfrågningsunderlags- och avtalsmallar snarast genomföra den typen av förtydliganden som skett i mallen för förfrågningsunderlag/avtal för särskilt boende utifrån LOU när det gäller situationer där en utförare inte kan fullgöra sitt avtal.

Handläggningsrutiner plan- och byggnadsnämnden

KPMG har av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun haft i uppdrag att granska handläggningsrutiner och följa upp handläggningstider för beslut inom ett urval av plan- och byggnadsnämndens myndighetsutövande delar. Granskningen omfattar plan- och byggnadsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden och ingår i revisionsplanen för 2017.

Plan- och byggnadsnämnden har mål som strävar mot förbättrad kundnöjdhet och effektiva handläggningsprocesser vilket har en påverkan på handläggningstider och praktisk hantering av handlingar och dokument.

Vi konstaterar att plan- och byggnadsnämnden har gjort ett stort arbete att kartlägga processer för att förkorta handläggningstiderna gällande bygglov och förhandsbesked. Nämndens uppföljning av handläggningstider för bygglov visar på korta handläggningstider. Vi konstaterar att flera åtgärder vidtagits i syfte att korta ned handläggningstiderna inom bygglov.

Gällande vår uppföljning av plan- och byggnadsnämndens handläggningstider konstaterar vi att handläggnings-tiderna i huvudsak är korta. För vårt urval av bygglovsärenden hanteras samtliga ärenden inom de föreskrivna 10 veckorna. Två av våra granskade förhandsbesked har överskridit de tio veckorna som plan- och bygglagen föreskriver. I diariet finns ingen registrering som visar att beslut om förlängning av handläggningstiden har fattats, vilket i så fall hade inneburit att handläggningstiden fått förlängas med ytterligare tio veckor.

Vi konstaterar en stor variation av handläggningstider för nybyggnadskartorna och rekommenderar att plan- och byggnadsnämnden fastställer ett mål för handläggningstid för nybyggnadskartor.

För detaljplanerna finns en stor variation i handläggningstid. Vi rekommenderar plan- och byggnadsnämnden att följa upp och kartlägga om hanteringen av detaljplaner i vissa fall kan förändras för att åstadkomma en mer effektiv handläggning.

I verksamhetssystemen samt på intranätet finns mallar för beslut. Det finns utöver detta beskrivningar på intranät/digital pärm av hur olika typer av ärenden ska hanteras. Samtliga rutiner stäms av årligen och det finns för varje rutin en utsedd handläggare som ansvarar för att tillse att rutinen är aktuell.

Vi bedömer att det finns tydliga och fastställda rutiner för hur överklagning ska hanteras i plan- och byggnadsnämnden.

Efter vår genomgång av vårt urval av ärenden bedömer vi att både plan- och byggnadsnämnden har en god ordning i diariet och att in- och utgående handlingar diarieförs, tillsammans med handlingar, beslut och övriga dokument.

Vi bedömer att plan- och byggnadsnämndens bygglovenhet driver ett aktivt arbete för att nå målen om förbättrad kundnöjdhet och högre NKI-resultat. De åtgärder som vidtas gynnar såväl handläggningstider som kundnöjdhet och är i enlighet med de fastställda målen. Vi rekommenderar att även detaljplanenhetens verksamhet följs upp avseende kundnöjdhet för att nämnden ska få en heltäckande bild över bygg- och planverksamheten.

Handläggningsrutiner miljö- och hälsoskyddsnämnden

KPMG har av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun haft i uppdrag att granska handläggningsrutiner och följa upp handläggningstider för beslut inom ett urval av miljö- och hälsoskyddsnämndens myndighetsutövande delar. Granskningen omfattar plan- och byggnadsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden och ingår i revisionsplanen för 2017.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har flera mål som strävar mot förbättrad kundnöjdhet och effektiva handläggningsprocesser vilket har en påverkan på handläggningstider och praktisk hantering av handlingar och dokument.

Av vår granskning framkommer att miljö- och hälsoskyddsnämnden har svårigheter att hantera inkommande ansökningar om enskilt avlopp. Det finns en väntetid för enskilda avlopp om ca nio veckor innan handläggningen påbörjas. Det är enligt vår bedömning inte gångbart att ärenden hanteras först efter nio veckor. Vi ser positivt på att sökanden informeras i ett tidigt skede om de långa handläggningstiderna. Vi bedömer att nämnden bör ta fram en handlingsplan för att minska väntetiderna och säkerställa en snabbare handläggning.

Vi konstaterar utifrån vårt urval av ärenden att ungefär hälften av registreringarna av livsmedelsanläggning har en handläggningstid som är längre än 2 veckor vilket gör att verksamhetsutövaren får påbörja verksamheten innan registrering har skett.

I verksamhetssystemen samt på intranätet finns mallar för beslut. Det finns utöver detta beskrivningar på intranät/digital pärm av hur olika typer av ärenden ska hanteras. Samtliga rutiner stäms av årligen och det finns för varje rutin en utsedd handläggare som ansvarar för att tillse att rutinen är aktuell.

Vi bedömer att det finns tydliga och fastställda rutiner för hur överklagning ska hanteras i miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Efter vår genomgång av vårt urval av ärenden bedömer vi att miljö- och hälsoskyddsnämnden har en god ordning i diariet och att in- och utgående handlingar diarieförs, tillsammans med handlingar, beslut och övriga dokument.

Inom miljö- och hälsoskyddsnämnden finns ett högt resultat i NKI-mätningar. Vi bedömer att det inom miljö- och hälsoskyddsnämnden pågår arbete för att behålla och förbättra goda resultat, bland annat genom djupintervjuer med näringsidkare samt genom arbetet med Miljöförvaltning 2025 – Sveriges modernaste myndighet.

Upphandling och inköp

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om kommunens upphandlingar och inköp sker i enlighet med EU-direktiv, svensk lagstiftning och interna styrdokument. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

Uppdraget kan, i delar, ses som en uppföljning av den granskning kommunrevisionen genomförde 2014 – Kommunens hantering av avtal. Två iakttagelser noterades i denna granskning; Kommunens avtalsregister är inte komplett och inte aktuellt.

Vår bedömning i årets granskning, baseras på de arbetssätt och rutiner som finns i Uppsala kommun i syfte att säkerställa att såväl lagstiftning som interna krav efterlevs. Bedömningen baseras därtill på den detaljgranskning vi gjort inom ramen för granskningen. När det gäller detaljgranskningen ska dock framhållas att den inte är baserad på ett representativt urval av samtliga inköp i Uppsala kommun. Vi har använt ett riktat urval som i stor utsträckning (dock inte fullt ut) fokuserat på att fånga företeelser som indikerar att inköpet kan vara förenat med oklarheter. Antalet inköp vi valt att detaljgranska, 16 fakturor från 15 olika leverantörer, bör också ställas i relation till att kommunen, enligt uppgift, årligen hanterar ca 365 000 leverantörsfakturor.

Med detta sagt är vår sammanfattande bedömning att det finns vissa utvecklingsområden vad gäller Uppsala kommuns inköps-/upphandlingsverksamhet inklusive kontroller och arbetssätt för att säkerställa att såväl lagstiftning som interna styrdokument efterlevs.

I granskningen konstateras att alla avtal ska läggas in i kommunens avtalsdatabas men att det endast undantagsvis görs när det gäller avtal tecknade till följd av direktupphandling. Vi kan således konstatera att det görs avsteg från gällande policy när det gäller en stor del av de avtal som tecknas till följd av direktupphandling.

När det gäller kontroll av de leverantörer som anlitas köper Uppsala kommun in en tjänst från ett företag som heter Inyett. Tjänsten innebär att kontroller av en rad olika ”hårda fakta” kan ske gällande samtliga leverantörer. När det gäller kontroller av att leverantörerna är godkända för F-skatt uppges indikationsmejlen från Inyett bara följas upp ”om det är en avtalad leverantör eller om beloppet är högre”. Vi menar att kontroll av F-skatteregistrering bör ske avseende samtliga inköp.

Ansvar för kontroll av att det sammanlagda värdet av den upphandlande myndighetens inköp inte överstiger de i LOU stipulerade beloppsgränserna ligger enligt vår granskning på respektive förvaltning. Enligt vår mening kan det vara förenat med risk att detta ansvar läggs på respektive förvaltning eftersom det enligt vår uppfattning inte är självklart att de olika nämnderna var och en för sig kan betraktas som egna upphandlande myndigheter i samtliga fall.

I granskningen konstateras vidare att det finns vissa mindre brister när det gäller om leverantörsregistret är underhållet i en omfattning så att leverantörerna är säkert och korrekt identifierade samt hanterade på ett sätt som överensstämmer med kommunens styrdokument.

Mot bakgrund av vad som framkommer i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Samtliga avtal ska läggas in i kommunens avtalsdatabas
- Kontroll beträffande F-skatteregistrering ska ske avseende samtliga inköp
- Kommunstyrelsen bör i sina riktlinjer förtydliga hur uppföljning av avtal som tecknats till följd av direktupphandlingar ska hanteras
- Arbetssättet kring och ansvaret för utvärdering av genomförda upphandlingar bör dokumenteras
- Kommunstyrelsen bör verka för att utveckla kontrollerna av att direktupphandlingsgränsen efterlevs
- Befintliga kontroller av leverantörstrohet bör kompletteras med regelbundna kontroller av köp från icke avtalsbundna leverantörer. Dessa kontroller kan lämpligen fokusera på leverantörer från vilka det gjorts inköp överstigande beloppsgränsen för när det enligt LOU ställs krav på dokumentation. Dessa kontroller syftar dels till att säkerställa att gällande beloppsgränser efterlevs, även när det gäller inköp där det inte tecknats avtal. Dels syftar de till att identifiera områden där det sker mycket inköp utan att det finns ramavtal eller andra avtal. Om sådana områden identifieras kan ramavtal behöva tecknas.

Intern kontroll

Utifrån KPMGs granskningsrapport lämnar revisionen följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- KS bör tillse att samtliga nämnder i sina planer för uppföljning av intern kontroll inkluderar moment inom de obligatoriska områdena KS anser motiverade.
- Nämndernas åtgärdsplaner och åtgärder för att minska antalet och andelen avvikelser i stickprovskontrollerna bör följas upp.
- Nämndledamöters aktiva engagemang i arbetet med intern kontroll bör säkerställas.
- Utbildningsinsatser bör genomföras för politiker och tjänstemän.

- En samordning av nämndernas och bolagens arbete med och uppföljning av intern kontroll borde kunna ha positiv effekt i både kommun och bolag. Nämndernas obligatoriska områden torde ha samma giltighet i bolagen.

Attester utbetalningar

KPMG har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun granskat kommunens processer och kontroller vid utbetalningar till externa mottagare.

Efter genomförd granskning bedömer vi att det under 2016 fastställda attestreglementet i stort har en bra utformning med bland annat krav på dualitet vid betalningar. Reglementet ska gälla för samtliga utbetalningar men tillämpas trots det inte för löneutbetalningar och för betalningar till och för privatpersoner från systemet Pro Capita.

Vår sammantagna slutsats är ändå att kommunen har en acceptabel nivå på den interna kontrollen för utbetalningar. Vi anser dock att vissa förtydliganden bör göras och att en skärpning av kontrollerna bör ske gällande vissa betalningar. Utifrån KPMGs iakttagelser lämnar vi följande rekommendationer:

- Attestreglementet borde gälla även för lönebetalningar och betalningar till och för privatpersoner. Alternativt kan reglementet behöva förtydligas och/eller ytterligare kontroller läggs till vid lönebetalningar och betalningar till och för privatpersoner.
- Vi rekommenderar att KS utfärdar tillämpningsanvisningar som förtydligar reglementet.
- Reglementet bör kompletteras så att det förtydligar vilka regler som gäller för beställning.
- Process- och rutinbeskrivningar för inköp bör upprättas som omfattar beställningsledet.
- Kommunen bör verka för att få in så många leverantörer och så snabbt som möjligt till det elektroniska beställningssystemet för att öka kontrollen och minska risken för felaktiga beställningar och/eller beställningar från ej godkända leverantörer.
- Kontrollen av att leverantören är godkänd bör formaliseras i lämpligt styrdokument. I takt med att ett elektroniskt beställningssystem trappas upp sker denna kontroll per automatik i det systemet.
- Kommunen bör analysera hur en mer omfattande dualitetsprincip kan införas för de utbetalningar som sker från Pro Capita.
- Processen för de ca 8.000 leverantörsfakturor som idag hanteras manuellt ska enligt vår uppfattning ändras så att attest sker digitalt och med dualitet.

Löneutbetalningar

Efter genomförd granskning är vår bedömning att processer och kontroller i stort är ändamålsenligt utformade. Däremot har vi kunnat konstatera att attester av utbetald lön fortfarande inte görs i enlighet med fastställda rutiner. Ungefär en femtedel av alla löner atteras inte. Vi bedömer att risken som relativt hög att avsaknaden av attester för en så stor andel av de löner som utbetalas även kan indikera att tänkta kontroller inte utförs. Vidare kan risk föreligga att brister i tänkta kontroller leder till att felaktiga löner utbetalas som leder till att fordringar uppstår från kommunen på anställda. Dessa fordringar uppgick per 2017-12-31 till ca 8,6 mnkr. Det kan heller inte uteslutas att felaktiga löner utbetalas utan upptäckt.

Vi rekommenderar att kontrollerna skärps så att andelen atterade löner ökar och närmar sig 100%. Attesterna ska givetvis föregås av att erforderliga kontroller genomförs.

Social arbetsmiljö

Under 2016 infördes nya regler avseende organisatorisk och social arbetsmiljö. Av Arbetsmiljöverkets föreskrift (AFS 2015:4) om organisatorisk och social arbetsmiljö framgår att arbetsgivaren ska ha kunskap om hur ohälsosam arbetsbelastning förebyggs och hanteras, att arbetsgivaren ska fastställa mål för den organisatoriska och sociala arbetsmiljön, samt ha kunskap om hur kränkande särbehandling förebyggs och hanteras. Föreskriften ställer krav på att arbetsgivaren ska se till att det finns förutsättningar för chefen i form av tillräckliga befogenheter, en rimlig arbetsbelastning och att det finns stöd att få i rollen som chef.

Uppsala kommun har tagit fram en rutin med tillhörande blanketter för anmälan, utredning och handlingsplan för kränkande särbehandling. Ett dokument har tagits fram som är tänkt att användas på arbetsplatsträffar. Detta för att utbilda medarbetarna om vad kränkande särbehandling är, hur kommunen arbetar förebyggande kring kränkningar och vad medarbetarna ska göra när kränkande särbehandling händer.

Vi bedömer att kommunen har en systematisk och ändamålsenlig utbildning för de som har personal- och arbetsmiljöansvar i kommunens verksamheter. Även rapporteringen som görs i KIA-systemet av olycksfall och tillbud är ändamålsenlig.

De dialogvägar som har framkommit i granskningen är framför allt arbetsplatsträffar, medarbetarenkäten och samtal med skyddsombud. Det finns ändamålsenliga riktlinjer för arbetsplatsträffar. Dock har det i intervjuer framkommit att medarbetare uteblir vid arbetsplatsträffar i en allt för hög utsträckning. Detta gör att arbetsplatsträffarna inte uppnår sitt syfte som dialogväg. Det har även framkommit att det saknas ett stort antal skyddsombud i kommunens verksamheter.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och berörda nämnder att vidta åtgärder för att säkerställa att skyddsombud finns i verksamheterna.

Vi bedömer att kommunens medarbetarundersökning och uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet är ändamålsenligt.

Vår sammanfattande bedömning är att Uppsala kommun bedriver ett systematiskt och ändamålsenligt arbete vad gäller social arbetsmiljö. Kommunen har även kommit långt med att förvaltningarna jobbar enhetligt med gemensamma rutiner och metoder vad gäller arbetsmiljön.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och berörda nämnder:

- att utveckla formerna för att följa hur väl de kommungemensamma nämndmålen är uppnådda
- gör en mer genomgående analys av resultatet i medarbetarenkäten
- att tydliggöra medarbetarenkäten även utgör organisatorisk och social arbetsmiljörand
- att vidta åtgärder för att säkerställa att skyddsombud finns i verksamheterna

Kränkande behandling av barn och elever

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska arbetet mot kränkande behandling och diskriminering i grundskolan. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

Antalet anmälningar till huvudman om kränkande behandling har under det senaste året ökat kraftigt från 964 till 1426. En förklaring till ökningen av antalet anmälningar, kan vara ökad kunskap om skyldighet att anmäla genom uppdaterade rutiner och att skolorna har organiserat och systematiserat sitt arbete utifrån förvaltningens rutiner.

I Uppsala kommun finns en av nämnden fastställd *Rutin för anmälan av kränkande behandling vid kommunal verksamhet*. Rutinen gäller för alla skolformer, från förskola till och med gymnasieskola. Anmälan till huvudmannen görs genom registrering i kommunens dokument- och ärendehanteringssystem, DokÄ, via registrator. Ansvariga för anmälan och utredning görs som handläggare i ärendet. All dokumentation i ärendet läggs in i kommunens dokument- och ärendehanteringssystem.” Huvudmannen har i en uppföljning av processen ”anmälan kränkande behandling” konstaterat att det skiljer i kvalitet mellan utredningarna och att det är svårt att följa upp ärenden i diariet.

På enheterna görs kontinuerliga uppföljningar av antalet kränkingsanmälningar och typer av kränkningar. Oavsett om rektor själv ansvarar för utredningen efter anmälan eller inte hålls rektor informerad. Ärendena följs upp i elevhälsoteam, antimobbningsteam eller på annat sätt.

I rutinen framgår hur anmälningar av kränkande behandling följs upp och redovisas för nämnden. ”Enheten för uppföljning och analys ansvarar för att en sammanställning och redovisning görs till utbildningsnämnden 2 ggr/år i samband med bokslut och delårsbokslut men också då nämnden så begär. En kortare sammanställning över anmälan om kränkande behandling redovisas månadsvis i samband med nämndens sammanträde.”

I intervjuerna framgår att det finns likabehandlingsplaner som årligen revideras efter uppföljning av föregående års insatser. De flesta av respondenterna tycker att planen idag spelar en viktig roll i likabehandlingsarbetet och är känd och används. Huruvida eleverna tar en aktiv del i utarbetandet av planen är inte alla respondenterna så säkra på. Vårdnadshavarna får information vid till exempel föräldramöten och forum för samråd med vårdnadshavare där sådant finns. Planen finns även på skolornas hemsidor.

Hur skolorna ska arbeta främjande och förebyggande är en fråga för rektor att avgöra. Skolor arbetar därför på olika sätt. Rektorerna har ur timplanen tagit tid till förstärkt mentorstid eller tid för arbete med värdegrundsfrågor.

Vi har i vår granskning funnit brister. Vi bedömer dock att utbildningsnämnden i huvudsak säkerställer att arbetet i verksamheten bedrivs enligt gällande lagstiftning för att motverka diskriminering och kränkande behandling av barn och elever.

En rektor menar att lagen inte ger rektor något mandat att vidta kraftfullare åtgärder och att samverka med socialförvaltningen borde fungera mycket bättre.

Vi rekommenderar utbildningsnämnden att

- försäkra sig om att all personal inom skolan ”har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet” och att de ”fullgör de skyldigheter” som åvilar dem enligt lagens 6 kapitel om åtgärder mot kränkande behandling (2 kap. 34 § 2 st. och 6 kap. 5 § SkoL)
- följa upp att de utredningar efter anmälningar om kränkande behandling som nämnden i rutin har ålagt rektor att göra utförs med den kvalitet som krävs för en rättssäker bedömning (6 kap. 10 § SkoL)

- i uppföljningen av anmälningar av kränkande behandling, trakasserier och diskriminering utveckla analysen och fokusera på risker som nämnden bör ha kännedom om för att kunna besluta om åtgärder (4 kap. 7 § SkoL)
- tillse att samarbetet med socialförvaltningen fungerar bra
- lägga till området kränkande behandling och diskriminering i riskregistret och internkontrollplanen med lämpliga kontroller av att lag och fastställda rutiner efterlevs

Mark och exploatering, uppföljning

KPMG har av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun haft i uppdrag att följa upp den, under hösten 2015, genomförda granskningen avseende ”Mark- och exploateringsverksamheten”. Syftet med granskningen har varit att följa upp kommunstyrelsens svar på granskningen och hur kommunen arbetat vidare med olika åtgärder och rekommendationer som lämnades i den ursprungliga granskningen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

Efter genomförd uppföljning bedömer vi att stadsbyggnadsförvaltningen tagit fram relevanta och ändamålsenliga riktlinjer, rutinbeskrivningar samt annan dokumentation i syfte att skapa enhetliga rutiner för mark- och exploateringsverksamheten och att med dessa som grund fastställa en projektmodell som ska gälla för projektet. Dessa åtgärder borgar för en ytterligare kvalitetssäkring av både rutiner såväl som underlag vad gäller exploateringsprojekt.

Stadsbyggnadsförvaltningen har även genomfört vissa organisatoriska förändringar i syfte att öka verksamhetens ändamålsenlighet och få en bättre överblick/kontroll av denna. Processbeskrivningar och utbildningsmaterial har också tagits fram i syfte att få samtliga medarbetare som är involverade i mark- och exploateringsverksamheten att arbeta på likartat sätt.

Stadsbyggnadsförvaltningen har även arbetat med övriga områden för vilka rekommendationer lämnades i den ursprungliga granskningen 2015. Mycket arbete har bedrivits under åren 2016-2017 och visst arbete återstår även under 2018.

För att ytterligare öka ändamålsenligheten och stärka den interna kontrollen vad gäller mark- och exploateringsverksamheten rekommenderar vi att för de rutiner, där för närvarande rutinbeskrivningar eller annan dokumentation saknas, ett arbete med att ta fram detta prioriteras. Stadsbyggnadsförvaltningen ska även under 2018 fortsätta det arbete med att gå igenom, utreda och avsluta äldre exploateringsprojekt som bedrivits under 2016 och 2017. Stadsbyggnadsförvaltningen ska även fortsättningsvis arbeta för att ett adekvat och lämpligt projekt-/IT-stöd för mark- och exploateringsverksamheten införskaffas. Detta stöd ska vara anpassat till exploateringsverksamhet och denna verksamhets speciella förutsättningar.

Tillsyn av barn i förskola, förstudie

KPMG har genomfört en förstudie av kommunens tillsyn av barn i förskola. Vi bedömer genom denna förstudie som genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med politiker, centralt placerade tjänstemän samt förskolechefer och biträdande förskolechefer att överlämnandet av tillsynsansvaret för barn mellan vårdnadshavare och personal i förskola genomförs på ett sådant sätt att barnens säkerhet och trygghet så långt det är möjligt är säkerställt. Genom centrala rutiner och lokalt anpassad praktik finns tydliga ramar för hur personalen ska arbeta till exempel vid mottagning och avlämning av barn, blöjbyte, aktiviteter utanför gården och hur personalen ska agera vid oanmälda besök och misstanke om övergrepp.

Det pågår ett kontinuerligt arbetsmiljö- och säkerhetsarbete på enhetsnivå utifrån ”Checklista för barnsäkerhetsrund”. Huvudmannen har nyligen genomfört en ”riskanalys för Uppsala kommuns förskoleverksamhet”, ur ett brett arbetsmiljö- och säkerhetsperspektiv, som ska resultera i en arbetsgrupp som ska få till uppgift att uppdatera och skapa rutiner där det behövs. Arbetet med att säkerställa barnens säkerhet och trygghet måste ständigt pågå och följas upp. Utbildningsnämnden ska följa upp att så sker och att god tillsyn av barn i förskola säkerställs.

Elevhälsa i grundskola, förstudie

KPMG har genomfört en förstudie av kommunens arbete med elevhälsa. I Uppsala kommun ligger ansvaret för elevhälsan, dess kompetenser, omfattning och arbete, på rektor. Rektor är chef för elevhälsans personal och leder och fördelar arbetet i en samlad elevhälsa. Vårdgivaransvaret i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen åvilar i praktiken Utbildningsnämnden, även om detta inte explicit framgår av reglementet. Detta skulle kunna förtydligas i reglementet. Enhetschef för centrala elevhälsan är tillika verksamhetschef enligt hälso- och sjukvårdslagen. Hon leder tillsammans med en samordnande skolsköterska skolsköterskornas medicinska arbete och uppföljning. På liknande sätt finns centrala samordnare för professionerna kurator, logoped och psykolog. På enheten för konsultativt stöd finns specialkompetenser inom bland annat specialpedagogik, som enheterna kan avropa. Denna organisation ger rektor ansvar och befogenheter samtidigt som de centrala resurserna ger förutsättningar för likvärdighet mellan skolenheter. Den centrala elevhälsan ger också goda förutsättningar för samverkan och kompetensutbildning för elevhälsans medicinska, psykologiska och psykosociala kompetenser.

Det är inte säkerställt att elevhälsan arbetar primärt hälsofrämjande och förebyggande i enlighet med skollagen. Arbetet är i hög grad åtgärdande, även om åtgärder vidtagits på huvudmannanivå. Huvudmannens åtgärder var angelägna och viktiga för att skollagens styrning av elevhälsans arbete inte skulle försvåras. Elevhälsans arbete ska primärt vara hälsofrämjande och förebyggande och idag riskerar viktiga insatser inom dessa områden att inte bli gjorda. Den kunskap som skolsköterskan besitter efter hälsosamtal skulle i högre grad kunna användas för hälsofrämjande och förebyggande arbetet på grupp- och organisationsnivå.

Resurserna för elevhälsan är inte specificerade i beloppet från huvudmannen utan rektor beslutar om hur resurserna ska användas. Det har i intervjuer framförts synpunkter på att de enheter som bara erhåller grundbelopp och inget socioekonomiskt strukturbidrag svårigen kan uppfylla lagens krav på verksamheten. Det är angeläget att nämnden säkerställer att elevhälsoarbetet och andra uppdrag enligt lag och förordning kan genomföras enligt gällande styrdokument.

I Skolinspektionens senaste enkät till pedagogisk personal inför regelbunden tillsyn samt i revisionens intervjuer framgår att personalen uppfattar att det finns tillgång till elevhälsans olika kompetenser och att den i stort är tillgänglig. På mindre enheter är tillgängligheten inte lika hög.

Vid tiden för granskningen/förstudien gjordes ingen specifik uppföljning av elevhälsan på nämndnivå. Uppföljning av elevhälsan enligt hälso- och sjukvårdslagen kommer i framtiden att redovisas för nämnden, vilket vi bedömer vara viktigt. Nämnden bör också i sitt kvalitetsarbete och kontrollarbete följa upp elevhälsan och dess arbete utifrån dess betydelse för elevernas måluppfyllelse. Nämnden avgör hur detta ska gå till. Åtgärder ska vidtas om det framkommer brister i verksamheten och att detta görs på alla nivåer.

Översiktlig granskning av delårsrapport per 2017-08-31

Revisorerna skall bedöma om resultatet i delårsrapporten är förenligt med de mål som fullmäktige beslutat om.

De finansiella mål som beslutats är:

- Resultatet ska vara bättre än 2% av skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning
- Förändringen av skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning ska vara bättre än förändringen av nettokostnader
- Soliditeten inklusive pensionsåtaganden i kommunkoncernen ska vara minst motsvarande ett genomsnitt i liknande kommuner
- Den redovisade soliditeten i kommunkoncernen ska vara motsvarande kvartil 1 i liknande kommuner

Fullmäktige har för 2017 fastställt nio inriktningsmål och 81 uppdrag som syftar till att nå målen. Måluppfyllelsen mäts med sammanlagt 62 indikatorer. Det första inriktningsmålet är av finansiell karaktär och är formulerat som att Uppsala kommun ska ha en jämställd och hållbar ekonomi. De båda resultatmålen som indikatorer uppnås i delårsbokslutet och prognostiseras att nås i årsbokslutet. Ingenting har framkommit i den genomförda granskningen som tyder på att målen inte nås. Revisorerna gör därför bedömningen att dessa mål nås. Soliditetsmålen som indikatorer nås inte i delårsrapporten och prognostiseras att inte nås i årsbokslutet. Revisorerna gör därför bedömningen att utfall och prognos rörande soliditet inte är förenligt med fullmäktiges mål.

Vad gäller övriga indikatorer för de nio inriktningsmålen har de flesta ännu inte mätts för 2017. Vår sammanfattande bedömning är dock att resultatet i delårsrapporten är förenligt med av fullmäktige fastställda verksamhetsmål. Vi baserar den bedömningen på att beslutade uppdrag i stort genomförs enligt plan och på de uppmätta indikatorer som finns för 2017.

Redovisningen av exploateringsprojekt och infrastruktur följer inte den kommunala redovisningslagen och god redovisningssed. Bristerna i redovisningen avser stora belopp med väsentlig betydelse för resultat- och balansräkningar. En utredning pågår i kommunen för att rekonstruera redovisningen av gamla projekt. Revisionen understryker vikten av att denna redovisning i allt väsentligt är korrekt i den kommande årsredovisningen.

Granskning av årsredovisningen för 2017

Årets resultat blev +581 mkr. Årets budgeterade resultat uppgick till +232 mkr. Flertalet styrelser och nämnder redovisar positiva resultat eller resultat nära budget. Kommunens finansiella mål gällande resultat uppnåddes. Soliditeten har stärkts men de finansiella målen rörande soliditet inklusive och exklusive pensionsåtaganden uppnås inte. Målen för soliditeten är dock inte realistiskt satta för att kunna nås 2017. Den förbättrade soliditeten för 2017 har till stor del uppnåtts genom ändrade, tidigare felaktiga, redovisningsprinciper för exploateringsverksamheten samt rättelser av tidigare år och återföring av tidigare gjorda nedskrivningar i Uppsalahem.

Fullmäktige har fastställt nio inriktningsmål. Målen sträcker sig över tre år. I årsredovisningen ges en redogörelse för nämndernas arbete med de drygt 80 uppdrag som fastställts av fullmäktige och över trenderna för de indikatorer som används för att mäta utvecklingen inom inriktningsmålen. Kommunstyrelsen gör i en sammanvägning av uppdrag, andra insatser och indikatorer bedömningen att utvecklingen inom varje inriktningsmål går i huvudsak i rätt riktning och att nämnderna i stort bidrar till måluppfyllelse enligt plan.

Den nya styrmodellen med fleråriga inriktningsmål och uppdrag innebär att slutsatser rörande måluppfyllelse inte med lätthet kan dras för ett enskilt år. Revisionen har i en egen analys funnit att 23 indikatorer rört sig åt rätt håll i förhållande till målen, 18 åt fel håll och 6 är oförändrade medan 13 indikatorer inte mätts eller saknar jämförelsetal. Utifrån den redovisning av trender som görs i årsredovisningen (baserade på femårsserier) har 15 indikatorer önskad trend i förhållande till mål medan 5 rör sig åt fel håll och 26 är oförändrade eller har växlande utfall. Sammantaget med övrig granskning av verksamheten som utförts av revisionen under året bedömer vi utfallet som förenligt med målen. Vi rekommenderar att presentationen i kommande årsredovisningar förtydligas för att underlätta för läsaren att göra en egen bedömning av måluppfyllelsen under verksamhetsåret.

Vi har i tidigare revisionsberättelser kommenterat brister i den interna kontrollen. Under 2017 har kommunstyrelsen vidtagit ett antal åtgärder för att stärka den interna kontrollen och aktivt följt nämndernas arbete med intern kontroll. Vi bedömer att den interna kontrollen i kommunstyrelsen och i nämnderna stärkts men att den fortfarande bör utvecklas och systematiseras bättre.

Vi har i tidigare års revisionsberättelser påpekat att redovisningen av exploateringsverksamheten varit felaktig och inte följt god redovisningssed. Kommunen har under 2017 arbetat med att utreda och rätta felaktigheterna i redovisningen. Arbetet är inte slutfört vilket inte är tillfredsställande. Vår bedömning är dock att kvarstående osäkerhet i årsredovisningen för 2017 är väsentligt mindre än 2016. Den fortsatta genomgången kan resultera i viss påverkan på resultat och eget kapital. Vi förutsätter att arbetet slutförs under 2018.

Uppsala den 13 april 2018



Erica Närlinge

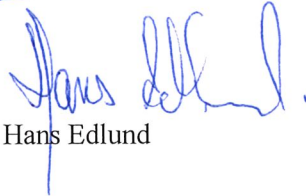


Pradip Datta

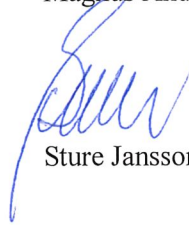
Magnus Andersson



Lise-Lotte Argulander



Hans Edlund



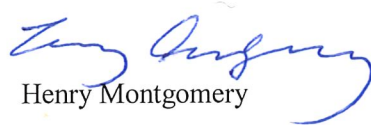
Sture Jansson



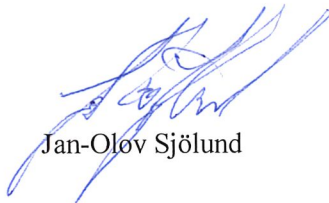
Fredrik Leijerstam



Lars-Olof Lindell



Henry Montgomery



Jan-Olov Sjölund



Gunilla Zetterling