Datum
2018-04-03

Kommunfullmäktige

Anmälningsärenden

Förslag till beslut
Kommunfullmäktige föreslås besluta

att med godkännande lägga förteckning över anmälningsärenden till protokollet.

Förteckning över anmälningsärenden

Anmälan av inkomna granskningsrapporter 2017:
Finns att ta del av på kommunfullmäktiges sammanträde (pärm) samt digitalt på uppsala.se.

1. Granskning av arbetsgivarfrågor, KSN-2017-3241
2. Granskning av kommunens arbete och beredskap för extra ordinära händelser samt höjd beredskap, KSN-2017-3240
3. Granskning av kontroll och uppföljning av privata utförare inom omsorgsnämnden, KSN-2017-3608
4. Granskning av kontroll och uppföljning av privata utförare inom äldrenämnden, KSN-2017-3607
5. Granskning av handläggningsrutiner inom plan- och byggnadsnämnden, KSN-2017-3060
6. Granskning av handläggningsrutiner inom miljö- och hälsoskyddsnämnden, KSN-2017-3061
7. Granskning av upphandling och inköp, KSN-2018-1369
8. Granskning av intern kontroll, KSN-2017-2280
9. Granskning av arbetet mot kränkande behandling och diskriminering i grundskolan, KSN-2018-1372
10. Granskning av anläggningsredovisning, KSN-2017-2279
11. Tillsyn av barn i förskola, förstudie, KSN-2018-1374
12. Granskningsrapport om förstudie av elevhälsan, KSN-2018-1371

13. Granskning av måluppföljning och måluppfyllelse, KSN-2017-1802
14. Granskning av årsredovisningen för 2017
15. Granskning av IT-processer och generella IT-kontroller, KSN-2017-0543
16. Översiktlig granskning av långsiktig planering, KSN-2017-1595
17. Granskningsrapport om grundskolans ledningsfunktion, KSN-2017-0255
18. Granskningsrapport om bolagens arbete med risker, KSN-2017-0221
19. Granskning av kommunens tillsyn fristående forskolor, KSN-2017-1803

UPPSALA KOMMUN
KOMMUNSTYRELSEN
Ink. 2017 -09- 18
Diarienr. KSN-2014-3240
14 Aktbil 1

UPPSALA KOMMUN
REVISORERNA

2017-09-15

Kommunstyrelsen

Äldrenämnden

Utbildningsnämnden

Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av arbetsgivarfrågor

Vi 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.

Revisionen begär yttrande över bifogad granskning utifrån följande frågeställningar, senast 2017-12-31 till sakkunnigt biträde; bo.adel@kpmg.se

- Med avseende på den genomförda granskningen vilka åtgärder föreslår ni att genomföra i syfte att komma tillrätta med de påtalade bristerna?
- Under vilken tidsperiod avser ni att genomföra dessa åtgärder?
- Hur kommer ni att avläsa effekten av dessa åtgärder?

- Hur kommer dessa åtgärder att påverka innehållet på nästa revision av internkontrollplanen?
- Om ni inte anser att revisionens granskning behöver besvaras eller att den har aktuell bäring på ert nuvarande arbete vänligen utveckla nedan skälen till er bedömning

För kommunrevisionen

Pradip Datta

Pradip Datta /vice ordförande

Uppsala kommun
Granskning av arbetsgivarfrågor
KPMG AB
2017-09-15

Granskning av arbetsgivarfrågor

Revisionsrapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2017-09-15

Antal sidor 31

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Uppsala kommun
Granskning av arbetsgivarfrågor
KPMG AB
2017-09-15

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2	Syfte	4
3	Avgränsning	6
4	Revisionskriterier	7
5	Ansvariga nämnder	7
6	Projektorganisation/granskningsansvariga	7
7	Metod	7
8	Resultat av granskningen	8
8.1	Övergripande arbetsgivarfrågor med fokus på arbetsmiljö	8
8.1.1	Nämndernas former för sin arbetsgivarroll	8
8.1.2	Organisation och ansvarsfördelning avseende arbetsgivaransvaret	10
8.1.3	Kommunens organisation av det systematiska arbetsmiljöarbetet enligt arbetsmiljölagstiftningen	12
8.1.4	Kommentarer och bedömningar	15
8.2	Kommunens arbete med sjukfrånvaro och rehabilitering	16
8.2.1	Mål avseende sjukfrånvaro	16
8.2.2	Förebyggande insatser som riktar sig till alla kommunens medarbetare	17
8.2.3	Arbete för att minska ohälsa och sjukfrånvaro	18
8.2.4	Sjukfrånvarons utveckling	20
8.2.5	Kommentarer och bedömningar	25
8.3	Kompetensförsörjning, rekrytering, vikariehantering och avslut av anställning	26
8.3.1	Mål uppdrag direktiv avseende kompetensförsörjning och resursfördelning	26
8.3.2	Kompetensförsörjning och rekrytering	30
8.4	Avslut av anställningar	32
8.5	Vikariehantering	33
8.5.1	Kommentarer och bedömningar	33

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

1 Sammanfattning

Vi 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

Arbetsgivarpolitiken berör t ex arbetsmiljö hälsa, jämställdhet, mångfald, lönepolitik och ledarfrågor. Alla förtroendevalda i styrelser och nämnder är arbetsgivare och har därmed också det yttersta ansvaret. Det är de förtroendevalda som skall sätta mål och dra upp riktlinjer. Medarbetarnas ansvar är att verkställa detta. Det är ytterst viktigt att ansvars- och rollfördelningen är tydlig.

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.

Vi kan konstatera att det finns två mätbara mål avseende sjukfrånvaron för 2017. Kommunstyrelsen och Äldrenämnden har i 2017 års verksamhetsplan fastslagit

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

åtgärder för att uppnå målen. Utbildningsnämnden har ett mål avseende frisknärvaro i kompetensförsörjningsplanen.

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.

- Vår sammantagna bedömning är därför att det finns ett strukturerat arbete för att minska ohälsa och sjukfrånvaro samt en planerad uppföljning av vilka effekter åtgärderna ger på en övergripande nivå.

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.

Till stöd i rehabiliteringsarbetet finns en modul i personalsystemet Heroma för dokumentation av rehabiliteringsinsatser. Det är dock frivilligt om chefen vill dokumentera i systemet. Vi menar att användandet av systemet ger förutsättningar för att säkerställa att rehabiliteringsrutinerna följs samt för att på förvaltningsnivå och på övergripande nivå följa upp att rutinerna följs. Genom att samtliga rehabiliteringsinsatser registreras i systemet ges också ökade möjligheter till att analysera vilka effekter olika insatser ger.

- Vi anser därför att de bör vara obligatoriskt för samtliga chefer att använda det stödsystem som finns för att dokumentera rehabiliteringsarbetet.

- Vi rekommenderar att analyserar görs av vilka effekter olika insatser ger för att på det sättet dra lärdomar som kan användas i det fortsatta rehabiliteringsarbetet.

Kompetensförsörjning, rekrytering, vikariehantering och avslut av anställning

Arbetsmarknaden ser inte likadan ut idag som den gjorde för fem år sedan. Den kommer heller inte att vara densamma fem år framåt i tiden. Detta faktum skapar en stimulerande uppgift – att försörja verksamheter med kompetenta och behöriga medarbetare som är anställningsbara fram till pensionen. Det ställer höga krav på kommunen som arbetsgivare att höja blicken för att skönja nya skeenden och trender.

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.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

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.

Det finns inga rutiner för hur kommunen fångar upp synpunkter från anställda som avslutar sin anställning i kommunen.

- 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.

Vid vår granskning har vi fått signaler om att det finns stora risker för att verksamheterna inom vård och omsorg inte kommer att klara att införa heltidsreformen utan att det medför kostnadsökningar. Enligt vår erfarenhet är en förutsättning för att klara att genomföra en heltidsreform utan att det medför kostnadsökningar att det inför förändringen görs en genomlysning av bemanningsplanering, bemanningsstrategier vikariehantering, arbetstidsmodeller samt schemaläggning.

Då denna granskning inte avser införandet av heltidsreformen har vi inte här fördjupat oss i hur dessa frågor har hanterats inför förändringen. Vi vill dock lyfta dessa framkomna signaler i denna rapport.

2 Bakgrund

Arbetsgivarpolitiken berör t ex arbetsmiljö hälsa, jämställdhet, mångfald, lönepolitik och ledarfrågor. Alla förtroendevalda i styrelser och nämnder är arbetsgivare och har därmed också det yttersta ansvaret. Det är de förtroendevalda som skall sätta mål och dra upp riktlinjer. Medarbetarnas ansvar är att verkställa detta. Det är ytterst viktigt att ansvars- och rollfördelningen är tydlig.

2 Syfte

Det övergripande syftet med projektet har varit att granska på vilket sätt kommunstyrelsen och nämnderna styr och följer upp arbetsgivarfrågorna samt om

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

ansvarsfördelning är tydlig och dokumenterad. Granskningen består av tre övergripande områden.

- Övergripande arbetsgivarfrågor med fokus på arbetsmiljö med följande revisionsfrågor:
  - Hur är nämndernas arbetsformer för sin arbetsgivarroll?
  - Hur har kommunen organiserat det systematiska arbetsmiljöarbetet enligt arbetsmiljölagstiftningen?
  - Finns en tydlig delegation avseende arbetsmiljöansvaret?
- Kommunens arbete med sjukfrånvaro och rehabilitering med följande revisionsfrågor:
  - Förekomsten av mätbara mål inom området?
  - Vilka policies och verktyg finns fastställda?
  - Vilka vidtagna och planerade åtgärder finns?
  - Vilka effekter har åtgärderna fått?
  - Hur hanteras rehabiliteringsansvaret?
  - Vilka insatser görs för att motverka ohälsa samt vid behov rehabilitera arbetstagare?
  - Vilka resurser avsätter kommunen för att minska sjukfrånvaron?
  - Hur ser sjukfrånvarons utveckling ut?
  - Hur ser kostnaderna för sjukfrånvaro ut?
- Styrning och uppföljning av kompetensförsörjning, rekrytering, vikariehantering och avslut av anställning:
  - Har nämnden antagit tydliga mål, uppdrag och direktiv avseende kompetensförsörjning och resursfördelning?
  - Följer nämnden upp mål, uppdrag och direktiv i tillräcklig omfattning?
  - Finns ändamålsenligt stöd för att hantera pensionsavgångar?
  - Finns ändamålsenligt stöd för vikariehantering inkl. hantering av eventuell personalpool?

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

- Fungerar rekryteringsprocessen ändamålsenligt för att bemanna organisationen med rätt kompetens? Hur arbetar förvaltningen proaktivt för att säkerställa tillgången på kompetens?

3 Avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsen, äldrenämnden och utbildningsnämnden

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

4 Revisionskriterier

Vi har bedömt med utgångspunkt från:

- Fullmäktiges mål och policys avseende medarbetare.
- Arbetsmiljölagen
- AFS, 2001:1 Systematiskt arbetsmiljöarbete
- AFS 2015:4 Organisatorisk och social arbetsmiljö
- AFS:1994:1 Arbetsanpassning och rehabilitering
- Tillämpbara interna regelverk och policys avseende medarbetare.

5 Ansvariga nämnder

Granskningen avser kommunstyrelsen, äldrenämnden och utbildningsnämnden

6 Projektorganisation/granskningsansvariga

Granskningen har utförts av Karin Helin Lindkvist certifierad kommunal revisor och Andreas Wendin kommunal revisor.

Rapporten är saklighetsgranskad av HR-direktör, förhandlingschef samt av förvaltningsdirektör, HR-chef, HR-partner samt avdelningschefer i äldreförvaltningen samt av förvaltningsdirektör, HR-chef, HR-partner samt skolområdeschefer i utbildningsförvaltningen.

7 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av mål och styrdokument avseende medarbetare och kommunens arbetsgivaransvar och de rutiner och riktlinjer som är relevanta för granskningens frågeställningar.
- Intervjuer med berörda tjänstemän.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

8 Resultat av granskningen

8.1 Övergripande arbetsgivarfrågor med fokus på arbetsmiljö

8.1.1 Nämndernas former för sin arbetsgivarroll

I **Uppsala kommuns mål och budget 2017 – 2019,** fastslår fullmäktige att:

Mål 9. Uppsala kommuns medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och kan med hög kompetens möta Uppsala.

Kommunen har medarbetare med rätt kompetens att möta kommunens invånare, företag, organisationer och besökare. Ett aktivt arbete för ett jämställt och hållbart arbetsliv där god social och organisatorisk arbetsmiljö kombineras med bra villkor och utvecklingsmöjligheter lägger grunden till förmågan att både attrahera och behålla medarbetare. Kommunen ska som attraktiv arbetsgivare utveckla ett inkluderande och normkritiskt förhållningssätt.

Till det övergripande inriktningsmålet har fullmäktige gett följande sju uppdrag varav fyra avser samtliga nämnder medan tre är destinerade till en eller flera utpekade nämnder.

- Fortsätta genomförandet av heltidsreformen
- Genomföra åtgärder för att inom vård och omsorg behålla och rekrytera kompetenta medarbetare i en hållbar arbetsmiljö, (riktat uppdrag till Omsorgsnämnden (OSN), Socialnämnden (SCN) och Äldrenämnden (ÄLN)).
- Delade turer ska motverkas, (riktat uppdrag till ÄLN och OSN).
- Åtgärda strukturella löneskillnader på grund av kön.
- Intensifiera arbetet med att skapa attraktiva villkor för nuvarande och kommande bristyrken.
- Utveckla former för upphandling av tjänster och entreprenader för att säkra kollektivsavtalsenliga villkor, samt utveckla och genomföra "Vita jobb"-modellen, (KS).
- I ökad utsträckning erbjuda personer med funktionsnedsättning arbete.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Följande indikatorer för att mäta måluppfyllelsen av Mål 9 finns fastställt i Mål och budget 2017-2019.

Indikationer	Nuvärde			Jämförvärde	Målsättning	Trend
	Totalt	Kvinnor	Män			
1. Medborgarnas uppfattning om kommunens bemötande och tillgänglighet	54	53	54	56	Öka	Oförändrad
2. Företagarnas uppfattning av kommunens service	66	-	-	68	Öka	Osäker prognos
3. Hållbart medarbetarengagemang (HME), totalindex	-	-	-	78	Öka	Mätning saknas
4. Index över attraktiva arbetsvillkor	106	-	-	115	Öka	Mätning saknas
5. Sjukfrånvaro kommunalt anställda totalt, procent	6,2	7,0	4,2	6,8	Minska	Något stigande
6. Andel medarbetare som har många frånvarotillfällen under de senaste 12 månaderna (6 eller fler)	9,1	-	-	-	Minska	Något stigande
7. Andel avslutade arbetsskador och tillbud i förhållande till antal anmälda	37	-	-	-	Öka	Mätning saknas
8. Lönegap median kvinnor-median män anställda av kommunen, kr						

Kommunstyrelsen har i verksamhetsplanen brutit ned de övergripande målen till ytterligare sex nämndsmål samt formulerat strategier och åtgärder för att genomföra målen. I verksamhetsplanen fastslås även åtgärder för att genomföra fullmäktiges uppdrag. Kommunledningsgruppen har månadsvis uppföljning av målen.

Utbildningsnämnden har inte brutit ned fullmäktiges mål 9 ytterligare eller formulerat egna mål avseende medarbetare i verksamhetsplanen. Nämnden gör månadsvisa uppföljningar av målen. I verksamhetsplanen har nämnden fastslagit att de genom planen för kompetensförsörjning (antagen av Utbildningsnämnden 2016-02-12) tar hand om de kommunövergripande nämndmålen. I verksamhetsplanen fastslås vidare ett antal åtgärder för att uppfylla fullmäktiges inriktningsmål. I verksamheterna är målen nedbrutna till delmål och styrkort som utgår från de övergripande målen. För att säkerställa att information förs ut till alla medarbetare finns mall för vad som ska tas upp på arbetsplatsträffar (APT) och arbetsplatsinformation (API).

Äldrenämnden har inte brutit ned fullmäktiges mål 9 ytterligare eller formulerat egna mål avseende medarbetare men har i sin verksamhetsplan formulerat åtgärder för att genomföra fullmäktiges uppdrag.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

8.1.2 Organisation och ansvarsfördelning avseende arbetsgivaransvaret

I **Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder** antaget av fullmäktige 2016-12-12 fastslås under rubriken Personalpolitiken och personalansvaret att:

"32 § 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."

Detta innebär att kommunstyrelsen är anställningsmyndighet för samtliga anställda i Uppsala kommun.

I **Arbetsgivarpolicy** antagen av fullmäktige 2012-02-27 är bland annat fastslaget att:

"Ledare på alla nivåer har ansvar för att årliga arbetsmiljömål och handlingsplaner är samverkade och samordnade med övriga delar av verksamheten. Chefer/arbetsledare ska leda, planera och följa upp de fysiska, psykiska och psykosociala arbetsmiljöfrågorna på arbetsplatsen i samverkan med medarbetare och fackliga företrädare. Ett hälsofrämjande och systematiskt arbetsmiljöarbete leder till en positiv utveckling av Uppsala kommuns varumärke som attraktiv arbetsgivare."

Enligt **Arbetsgivarstadgan**, antagen av fullmäktige 2014-11-26 (§ 234), ska nämnden inom sitt förvaltningsområde utöva kommunens befogenheter och fullgöra dess skyldigheter i enlighet med vad som följer av arbetsmiljölagen (1977:1 160) inklusive av arbetsmiljöverket utfärdade författningar samt av kommunfullmäktige antagen policy för arbetsmiljön.

I **Riktlinjer för fördelning av ansvaret för arbetsmiljöuppgifter i Uppsala kommun**, antaget av kommunstyrelsen 2015-01-05, fastslås arbetsmiljöansvaret under rubriken Ansvar och uppgiftsfördelning enligt följande:

"Med arbetsmiljöansvar avses en skyldighet att vara aktiv och vidta åtgärder för att ta bort eller minska riskerna för ohälsa och olycksfall samt för att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö. Huvudregeln är att högsta ledningen, Kommunfullmäktige, har arbetsmiljöansvaret. Kommunfullmäktige ska försäkra sig om att verksamhetens arbetsmiljöförhållanden fungerar tillfredsställande samt är skyldig att ingripa om något inte fungerar. Fördelningen av arbetsmiljöuppgifter utgår från kommunfullmäktige som enligt kommunallagen bl. a beslutar om nämndernas organisation, verksamhetsformer och kommunens budget."

"De förtroendevalda i varje nämnd ska inom nämndens av kommunfullmäktige beslutade verksamhetsområde ansvara för att arbetsmiljölagen följs. En viktig uppgift för de förtroendevalda är att se till att chefer får väldefinierade uppdrag med tillräckliga befogenheter, resurser och kompetens för att kunna bedriva en bra verksamhet med tillfredsställande arbetsmiljövillkor. En annan viktig uppgift för de förtroendevalda är att regelbundet följa upp hur arbetsmiljöarbetet fungerar och att vidta åtgärder om så behövs."

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Riktlinjerna anger följande förutsättningar för att en chef ska få ansvar för arbetsmiljöuppgifter:

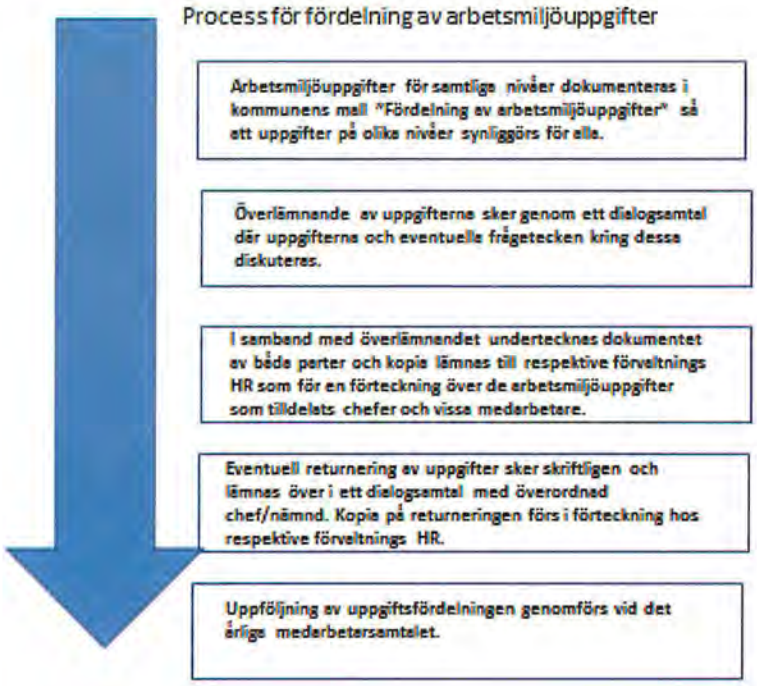
"Chefer som får arbetsmiljöuppgifter ska ha:

- en självständig ställning och befogenheter att fatta beslut och vidta åtgärder
- en egen rimlig arbetssituation så att arbetsmiljöuppgifterna kan utföras
- resurser i form av ekonomiska medel, tillgång till medarbetare, utrustning/hjälpmedel, lokaler, stöd från stabspersoner och företagshälsovård samt tid att fullgöra sitt uppdrag
- vara väl förtrogen med gällande samverkans/arbetsmiljöorganisation
- kunskap och kompetens kring:
    - arbetsmiljölagen och de avtal, föreskrifter och författningar som berör kommunens arbetsmiljöaspekter samt kommunens arbetsgivarpolicy/arbetsmiljöpolicy, riktlinjer och rutiner, roller och ansvar i arbetsmiljöarbetet.
    - de fysiska, psykiska och sociala förhållanden som finns på arbetsplatsen som kan leda till ohälsa eller olycksfall
    - hur man åtgärdar brister i arbetsmiljön och arbetsförhållanden som främjar hälsa samt förebygger ohälsa och olycksfall."

Alla nya chefer ska genomgå en basutbildning i arbetsmiljö.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

I nedanstående bild beskrivs processen för fördelning av arbetsmiljöuppgifter. Bilden är hämtad från Uppsala kommuns riktlinjer för fördelning av ansvaret för arbetsmiljöuppgifter i Uppsala kommun.



I riktlinjerna fastslås också att även om ansvaret för vissa arbetsmiljöuppgifter har fördelats har nämnden kvar det övergripande ansvaret att försäkra sig om att verksamhetens arbetsmiljöförhållanden är goda vilket gör att den fortlöpande ska följa upp verksamheten.

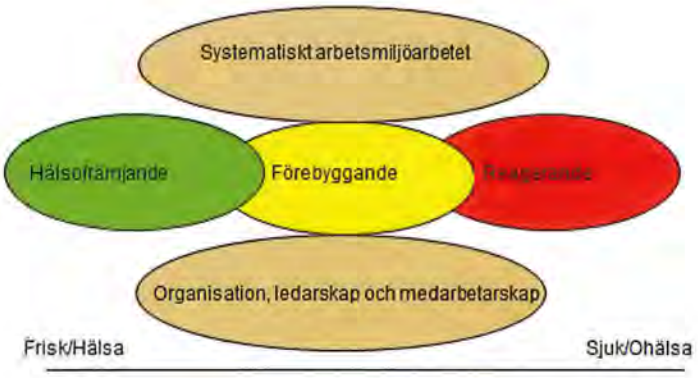
Vid vår intervjuer framkommer att HR-direktören har besökt alla nämnder för att informera om vad nämndens arbetsmiljöansvar innebär.

8.1.3 Kommunens organisation av det systematiska arbetsmiljöarbetet enligt arbetsmiljölagstiftningen

I **Riktlinjer för hälsofrämjande arbetsmiljö,** antagen av KS 2015-04-07, formuleras kommunens ambition och inriktning när det gäller det hälsofrämjande arbetsmiljöarbetet. I riktlinjerna står bland annat att varje förvaltning ska i samband med framtagande av årlig verksamhetsplan/mål upprätta handlingsplan för arbetsmiljöarbetet. Detta ska hanteras i samverkan med de fackliga organisationerna och redovisas till nämnd. I samband med övrig uppföljning följs handlingsplaner och det systematiska arbetsmiljöarbetet upp i samverkansgrupp och redovisas till nämnd.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Arbetsmiljöarbetets olika delar beskrivs i riktlinjerna med följande modell:



En god arbetsmiljö!

Det finns ett gemensamt årshjul för arbetsmiljöarbetet. Årshjulet finns på kommunens intranät "Insidan". Det är uppbyggt så att den som behöver fördjupad information, t.ex. rutiner för skyddsronder, rutin för riskbedömning av arbetsmiljörisker samt tillhörande handlingsplan osv klickar på den aktiviteten och kommer då direkt till tillämpligt dokument.

Årshjulet anger att följande aktiviteter ska genomföras årligen:

Fördelat över året

- Kontroll av skyddsanordningar och personlig skyddsutrustning

Årsvis*

- Medarbetarsamtal
- Enkät "Årlig uppföljning av det systematiska arbets-miljöarbetet" **jan-mars**
- Skyddsrond för organisatorisk och social arbetsmiljö (medarbetarundersökningen) **april-juni**
- Skyddsrond för fysisk arbets-miljö inkl. brandrond **okt-dec**
- Brandövning**
- Översyn av rutiner och instruktioner för den egna förvaltningen/enheten
- Planera in arbetsmiljörelaterade utbildnings-/informationsinsatser utifrån verksamhetens behov.

**oftare om behov föreligger*
***krav från systematiskt brandskyddsarbete*

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Årshjulet anger att följande uppföljningar ska göras under året:

Månadsvis

- Sjukfrånvaro, kort och lång
- Olyckor, skador och tillbud (via KIA)

Årsvis*

- Sjukfrånvaro, kort och lång
- Olyckor, skador och tillbud (via KIA, IT-system för rapportering)
- Mål och handlingsplaner**
- Kommunövergripande rutiner; är de kända i verksamheten?
- Antal rehabiliteringsärenden
- Statistik företagshälsovård.

**oftare om behov föreligger*
***Handlingsplaner och mål satta utifrån Mål och budget samt verksamhetsspecifika, t.ex. handlingsplaner satta utifrån skyddsronder, medarbetarsamtal, KIA-statistik och årlig uppföljning.*

Kommunen har samverkansavtal med de fackliga organisationerna vilket innebär att arbetsmiljöfrågorna hanteras inom ramen för denna organisation. Förvaltningarna har valt olika modeller för hur de organiserat sin samverkansorganisation. Det finns t.ex. förvaltningar som valt att ha arbetsmiljöutskott till den centrala samverkansgruppen. Förhandlingschefen ska genomföra en uppföljning på alla nivåer av samverkansorganisationen för att följa upp hur väl den fungerar.

Vid intervjuer med HR-partner och HR-chef som arbetar mot äldreförvaltningen framförs att det är viktigt att följa tillbud då det är ett sätt att arbeta förebyggande. De menar också att de behöver arbeta med att få alla att rapportera tillbud och arbetsskador i KIA (rapporteringssystemet)

I ett fastställt formulär rapporteras årligen hur arbetsmiljöarbetet hanterats under året. I samband med övrig uppföljning följs handlingsplaner och det systematiska arbetsmiljöarbetet upp i samverkansgrupp och redovisas till nämnd.

Utbildningsförvaltningen
Vid våra intervjuer med skolområdescheferna inom utbildningsförvaltningen framförs att stödet i HR-frågor fungerar väldigt bra och att det finns en väldigt bra struktur som ger ett gott stöd i HR-arbetet. Vid intervjun framförs att "det kan ibland bli lite stelbent när det ska vara lika för alla" men att det finns en förståelse för att det måste finnas en gemensam styrning.

Det har varit mycket utbildningar för chefer i arbetsmiljöfrågor. Arbetsmiljöverket hade en inspektion inom förvaltningen för ca ett år sedan. Vid det tillfället fick verksamheterna en del mindre allvarliga anmärkningar. Detta medförde dock att arbetsmiljöarbetet stärktes ytterligare.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

De intervjuade skolområdescheferna framför att det har skett en stor förändring i kommunen och att det nu är tydligt att det ska vara "ett Uppsala".

Äldreförvaltningen
De intervjuade avdelningscheferna inom äldreförvaltningen uppfattar att det finns en tydlig delegationsordning avseende arbetsmiljöuppgifter och att de som chefer har tillräckliga befogenheter, resurser och kompetens för att ta detta ansvar.

I nuvarande organisation, som vid granskningens genomförande var relativt ny, har de intervjuade cheferna inte haft anledning att begära utökade befogenheter och resurser alternativt att returnera arbetsmiljöuppgifter men det har förekommit i tidigare chefsuppdrag. Vid intervjuerna framförs dock att det finns vissa funderingar när det gäller arbetsmiljöansvaret och ett exempel som omnämns är elsäkerhet som delegerats till enhetschefer.

Uppföljning av att fördelningen av arbetsmiljöuppgifter fungerar väl görs vid medarbetarsamtalen. Det finns dock ingen systematik i hur man åtgärdar vad som framkommer här. I medarbetarenkäten som görs årligen finns frågor med om arbetsmiljö t.ex. om riktlinjer är kända etc.

När en chef ska delegeras arbetsmiljöuppgifter finns en checklista och man kontrollerar vilken kunskap chefen har om arbetsmiljöfrågor. I den nya chefsutbildningen ingår också arbetsmiljödelarna. Enligt de intervjuade cheferna är det dock inte uttalat att man måste ha genomgått utbildningen för att delegeras arbetsmiljöuppgifter.

De intervjuade avdelningscheferna tycker att det finns en tydlig styrning av arbetsmiljöarbetet genom det kommunövergripande årshjul, arbetsmiljöguide med länkar. De menar att arbetsmiljöguiden är väldigt enkel att hitta samt att den är överskådlig och tydlig.

Vid intervjuerna framförs att riskbedömningar görs vid organisationsförändringar och det finns en mall som används vid dessa bedömningar. Det görs också riskbedömningar och bedömning av brandsäkerhet hemma hos kund vid uppstart av ett nytt uppdrag i enskilt hem (hemvården).

Avdelningscheferna menar att i den nya organisation får förvaltningen ta ansvar för hela processen vilket gjort att det blivit mer fokus på arbetsmiljöfrågorna.

8.1.4 Kommentarer och bedömningar

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.

Kommunstyrelsen är anställningsmyndighet för alla kommunens anställda medan nämnderna har arbetsmiljöansvaret. Denna konstruktion är relativt vanlig i kommunal verksamhet och vi ser att det kan finnas en risk för att ansvarsfördelningen mellan

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Kommunstyrelsen och nämnderna blir otydlig. I Uppsala kommun har dock nämndernas arbetsmiljöansvar fastslagits i både "Arbetsgivarstadgan" och i "Riktlinjer för fördelning av ansvaret för arbetsmiljöuppgifter i Uppsala kommun". Vår bedömning är därmed att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan Kommunstyrelsen och nämnderna avseende kommunens medarbetare.

Vi bedömer vidare 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.

8.2 Kommunens arbete med sjukfrånvaro och rehabilitering

8.2.1 Mål avseende sjukfrånvaro

Fullmäktige har antagit ett övergripande mål avseende medarbetare, (se kap 3.1). Till målet finns nedanstående indikator som är direkt kopplade till sjukfrånvaron:

Indikatorer	Nuvärde			Jämför-värde	Mål-sättning	Trend
	Tot.	Kvinnor	Män			
5. Sjukfrånvaro kommunalt anställda totalt, procent	6,2	7,0	4,2	6,8	Minska	↗
6. Andel medarbetare som har många frånvarotillfällen under de senaste 12 månaderna (6 eller fler)	9,1	-	-	-	Minska	↙

Kommunstyrelsen har i verksamhetsplanen formulerat följande mål:

"Kommunen ska ha ett hållbart och hälsofrämjande arbetsliv där alla medarbetare mår bra, växer och utvecklas tillsammans".

Till målet finns en strategi med följande tillhörande åtgärder:

- Ta fram kommungemensam styrning för dialogen chef/medarbetare med stipulerade minimikrav om innehåll (planering, utveckling, uppföljning).
- Etablera uppföljning av arbetsmiljö ur ett organisations- och verksamhetsperspektiv.

Äldrenämnden har i verksamhetsplanen för 2017 beslutat om följande åtgärder för att uppnå en lägre personalomsättning och lägre sjukfrånvaro.

- Stärka möjligheterna till ett nära ledarskap och medarbetarnas möjligheter till inflytande och delaktighet inom nämndens verksamhetsområde.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

- Utveckla arbetsmiljöarbetet utifrån Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrift om psykosocial arbetsmiljö.

Vid våra intervjuer framför förvaltningsdirektör i äldreförvaltningen att det pågår ett arbete för att besluta om vilken rapportering som ska ske till nämnden avseende medarbetare.

Utbildningsnämnden har inte formulerat några specifika åtgärder i verksamhetsplanen för att minska sjukfrånvaron. I den kompetensförsörjningsplan som Utbildningsnämnden fattade beslut om 2016-12-02, konstateras att sjukfrånvaron inom förskola är hög, inom grundskola är sjukfrånvaron på nationell nivå och inom gymnasieskolan är sjukfrånvaron låg. I kompetensförsörjningsplanen finns fastslaget fem stycken inriktningar med tillhörande aktiviteter för att kunna rekrytera och behålla medarbetare med rätt kompetens. Under inriktningen "Behålla" finns följande aktivitet formulerad: "Öka frisknärvaron i förskolan genom utbildning och rehabiliteringsstöd till chefer". I den kvartalsuppföljningar som nämnden gör ingår rapportering och analys av sjukfrånvaron. Även i månadsuppföljningen redovisas sjukfrånvarotalen och analyser av den redovisade statistiken.

8.2.2 Förebyggande insatser som riktar sig till alla kommunens medarbetare

En medarbetarundersökning genomfördes under 2016. Vid granskningens genomförande hade resultatet av medarbetarundersökningen ännu inte redovisats. Vid vår granskning framförs dock att cheferna har i uppdrag att arbeta vidare med det som framkommer vid medarbetarundersökningarna.

Kommunen anlitar företagshälsovården Previa till stöd både i förebyggande och rehabiliterande arbete.

Inom kommunen finns verksamheten Orkidén där medarbetarna har möjlighet att delta i ett antal olika hälsofrämjande aktiviteter. Orkidén organiserar aktiviteterna men genomförandet av många av de olika aktiviteterna görs av medarbetare i kommunen som har kunskap inom olika områden t.ex. gymledare. Det gör att brett utbud kan erbjudas kommunens medarbetare till en begränsad kostnad.

Kommunens medarbetare får också ett Friskvårdsbidrag på 1 100 kr/år och rabatter på olika aktiviteter. Möjlighet att träna på arbetstid beslutas av varje chef vilket gör att alla medarbetare inte har denna förmån.

Kommunen erbjuder förmånscykel vilket innebär att medarbetaren kan leasa en cykel genom bruttolöneavdrag.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

8.2.3 Arbete för att minska ohälsa och sjukfrånvaro

Närmaste chef har ansvaret att arbeta förebyggande för att motverka ohälsa och sjukfrånvaro hos medarbetarna. Det är också närmaste chef som har ansvar för rehabilitering vid medarbetares sjukfrånvaro. Till stöd i detta arbete har chefen i första hand den HR-partner som är knuten till aktuell verksamhet.

HR-avdelningen har ett rehabiliteringsteam som arbetar med de anställda som har en sjukfrånvaro som är längre än 180 dagar. Ansvarig chef har dock kvar det yttersta ansvaret för rehabilitering samt det ekonomiska ansvaret.

Både från central HR-avdelning samt företrädare för förvaltningarna har regelbundna möten med företagshälsovården.

Det finns rutiner för hantering av rehabiliteringsprocessen. En omarbetning av rutinerna pågår och nya rutinerna ska vara klara till årsskiftet 2017/208.

I personalsystemet Heroma finns en modul för dokumentation av de åtgärder som vidtas när en anställd är föremål för rehabiliterande insatser. Cheferna får en signal i systemet när en medarbetare haft sex sjukfrånvarotillfällen under en tolvmånadsperiod. Det är dock inte obligatoriskt att använda Heroma för dokumentationen och det finns ingen central uppföljning av vilka insatser som görs när en anställda ska vara föremål för rehabilitering.

Vid våra intervjuer framförs att Uppsala kommun har en uttalad ambition att förskjuta arbetsmiljöarbetet mer mot hälsofrämjande och förebyggande insatser för att på det sättet minska behovet av rehabiliterande insatser. Under 2016 fick chefer och skyddsombud utbildning i vilka aktiviteter som chefer behöver göra under ett verksamhetsår för att ha god kontroll på den fysiska och psykosociala arbetsmiljön. Vid våra intervjuer framförs att en god och systematisk kontroll ska möjliggöra en stegvis förskjutning mot mer förebyggande och hälsofrämjande arbete.

HR-avdelningen och förvaltningarna har regelbundna möten med företagshälsovården (är upphandlat från Previa).

I kommunen har ett rehabprojekt genomförts som syftat till att ge långtidssjukskrivna medarbetare en effektiv rehabilitering. Projektet har gett en god effekt genom att antalet långtidssjukskrivna minskat markant. Enligt uppgift vid våra intervjuer fanns det medarbetare som ingick i projektet som varit sjukfrånvarande i över 20 år. Inom ramen för projektet gjordes en genomgång av alla långtidssjuka för att bedöma om det fanns möjlighet att de skulle kunna återgå i arbete i kommunen och i så fall inom vilken tidsram. För de medarbetare där man bedömde att de inte fanns några möjligheter att återgå till arbete i kommunen har anställningarna avslutats. Inom ramen för projektet samarbetar kommunen med Adecco som kan hjälpa medarbetare till karriärväxling. Enligt årsredovisning 2016 var det ursprungligen 308 deltagarna i projektet och av dessa har 161 personer avslutats.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Äldreförvaltningen

De intervjuade cheferna menar att det under de senaste två åren har blivit mycket bättre information på Insidan för chefer. Förutom förvaltningens HR-partner så har cheferna i äldreförvaltningen tillgång till en rehabsupport en gång i månaden till stöd i rehabarbetet. De intervjuade avdelningscheferna inom äldreförvaltningen uppfattar att det är tydligt vilket ansvar chefen har i rehabiliteringsärenden och att de får det stöd de behöver.

De intervjuade cheferna tycker dock inte att företagshälsovården fungerar helt bra och de menar bland annat att det är långa handläggningstider. Enligt uppgift vid intervjuerna kan företagshälsovården skicka en faktura innan chefen fått en återkoppling eftersom de anser att personen kanske behöver 3-4 besök.

Hemvården har haft en hög sjukfrånvaro vilket gjorde att ett aktivt riktat arbete genomfördes för att sänka sjukfrånvaron under 2016. I förvaltningen har HR-avdelningen genomfört workshops med all personal. Detta resulterade i att det togs fram åtgärdsplaner. Efter att dessa åtgärder genomförts har sjukfrånvaron i hemvården sjunkit från ca 10 %, till ca 7-8 %. En uppföljning av åtgärdsplanen ska göras under hösten 2017. Vid våra intervjuer framförs att förvaltningen kommer följa detta noggrant i resten av organisationen också.

Vid intervjun framför avdelningscheferna att de som chefer får bra stöd för att inte själva drabbas av ohälsa. De kan dels ha samtal med sin chef, och de har också stöd av varandra. De menar att de har en sund inställning till arbetstider t.ex. så mejlar de inte på kvällar och helger och har som mål att ha mötesfria fredagar.

Det har också gjorts satsningar på nya chefer och det finns t.ex. mentorskap för nya chefer vilket är positivt.

Utbildningsförvaltningen

Som en del i det förebyggande arbetet har alla chefer inom Utbildningsförvaltningen erbjudits att delta på en föreläsning om friska arbetsplatser som hölls av en forskare på Arbets- och miljömedicin.

Inom Utbildningsförvaltningen har det genomförts en riktad insats genom "Projekt friska förskolor" då personalen inom förskolan har höga sjuktal. Projektet startade i februari 2017 och ska pågå till februari 2018 och det är fem enheter som ingår. Inom ramen för projektet kommer workshops att genomföras under hösten. Inom förskolan är det också fler chefer som har börjat tillämpa att medarbetarna ska sjukanmäla sig till chef vilket fått effekt på sjukfrånvaron. Inom förskolan har man särskilda barnskötare- och förskoledialoger som innebär att de olika grupperna träffas yrkesvis.

Enligt uppgift vid våra intervjuer har inte grundskolan haft väldigt höga sjuktal. Då verksamheten har fått statsbidrag har de kunnat göra förstärkningar i verksamheten. Trots detta visar medarbetarundersökningar att medarbetarna upplever stress. För att åtgärda det bildades en arbetsgrupp "Lärares arbetsbelastning". Gruppen har arbetat med lärares arbetsbelastning och hur arbetsuppgifterna ska prioriteras.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Sjuktalen är enligt uppgift vid våra intervjuer låga i gymnasiet. Medarbetarundersökningar visade dock att medarbetarna upplevde sig stressade vilket ledde till att insatser gjordes för att minska den upplevda stressen. En åtgärd för att fånga upp signaler på stress och hög arbetsbelastning är att det på arbetsplatsträffarna tre gånger per år ska göras en skattning av hur arbetssituationen ser ut.

Inom gymnasiet träffar avdelningscheferna, tillsammans med fackliga företrädare, företagshälsovården två gånger per år. Vid dessa möten går man igenom statistik på vilka insatser företagshälsovården gjort och vilka insatser verksamheterna bedömer att de behöver ha framöver. Gymnasiechefen menar dock att de skulle behöva arbeta mer med det hälsofrämjande arbetet. Vid våra intervjuer framförs också att cheferna är bra på att göra riskanalyser av arbetsmiljön inför förändringar. Inom gymnasiet upplever cheferna att det är väldigt svårt att fånga i enkäter hur problematiken ser ut. Därför ska varje rektor rapportera in hur många medarbetare man har som har en handlingsplan på grund av en ohälsosam arbetsmiljö.

Utbildningsdirektören har tillskapats en grupp "Ledning och Styrning" i vilken företrädare för hela skolverksamheten ingår. I gruppen ingår även fackliga företrädare. Gruppen ska arbeta fram en prioritering, struktur och årshjul för rektorernas arbetsuppgifter. Syftet är att rektorerna ska stärkas som pedagogiska ledare så att de känner sig tryggare i sitt uppdrag. Enligt uppgift vid våra intervjuer kommer förskolan att arbeta fram något liknande.

Vid våra intervjuer framförs från skolformschefer för förskola och grundskola att cheferna har förutsättningar för att klara rehabiliteringsärenden och att de har ett bra stöd i detta arbete. Från skolformschefer för gymnasiet framförs dock att det ibland är otydligt vem som ska arbeta med rehabiliteringsärenden. Det efterfrågas också mer stöd när det är personalproblem som inte är till följd av sjukdom.

8.2.4 Sjukfrånvarons utveckling

I nedanstående tabell redovisas sjukfrånvaron totalt i Uppsala kommun jämfört med genomsnittet i riket och genomsnittet i kommunerna i Uppsala län. Sjukfrånvaron beräknas som sjukfrånvarotiden som andel av den tillgängliga ordinarie arbetstiden.

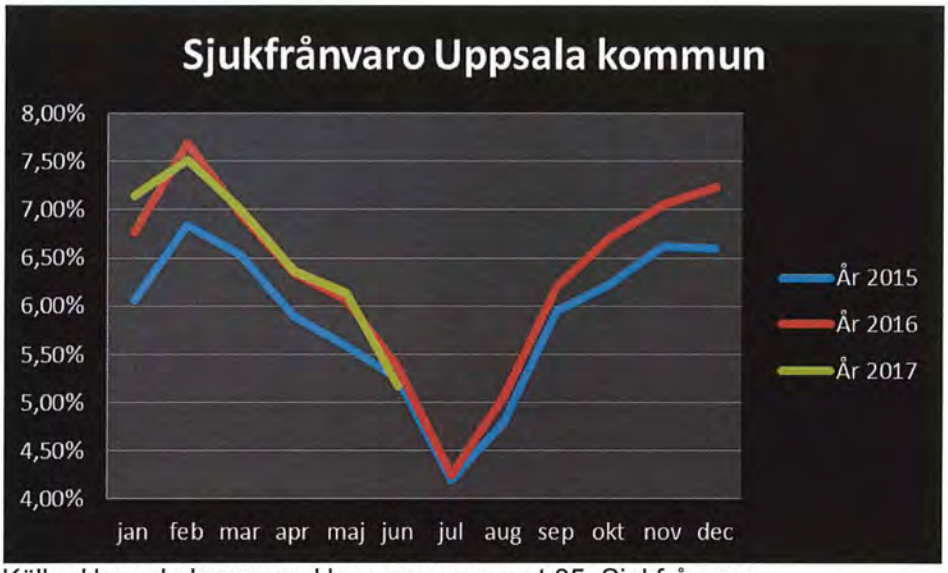
Sjukfrånvaro kommunalt anställda totalt, (%), jämförelse	2014	2015	2016
Uppsala	6,0	6,2	7,0
Uppsala läns kommuner	6,2	6,6	7,1
Riket	6,3	7,0	7,2

Källa: SKL statistikdatabas KOLADA

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

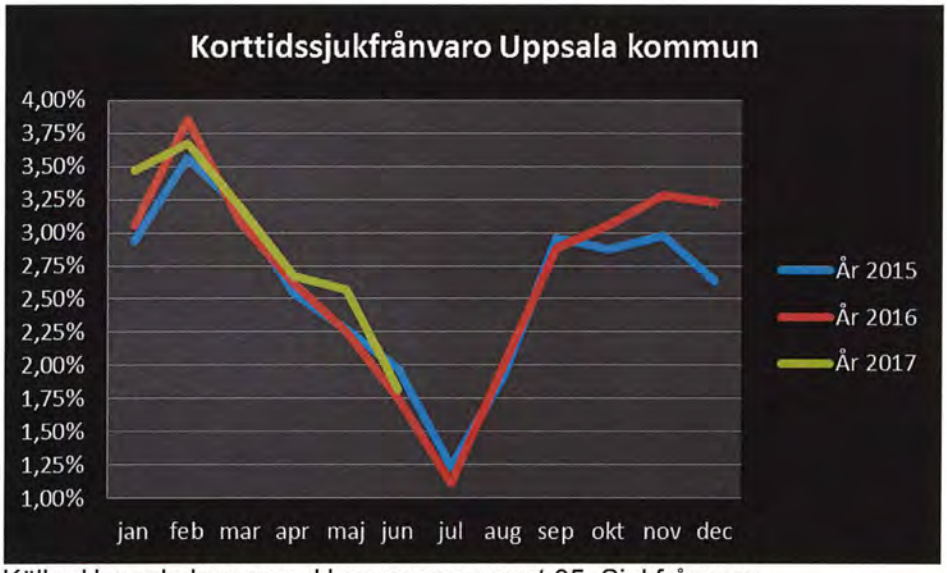
Vi kan här konstatera att sjukfrånvaron i Uppsala kommun har ökat från 2014 till 2016. Dock ligger sjukfrånvaron lägre i Uppsala kommun i jämförelse med genomsnittet i länet och i riket.

Uppsala kommun totalt



Källa: Uppsala kommun, Hypergene rapport 05. Sjukfrånvaro

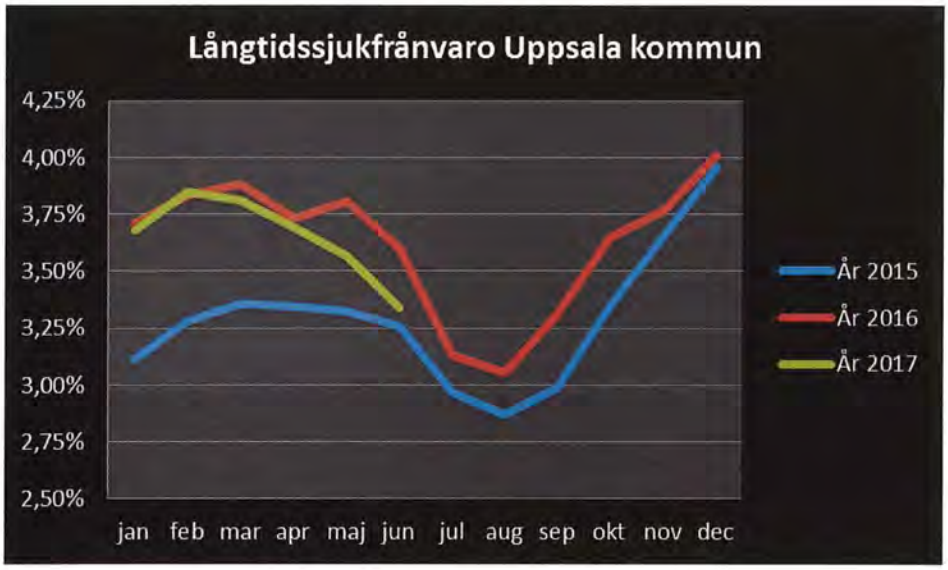
Ovanstående statistik visar den totala sjukfrånvaron per månad från januari 2015 till och med juni 2017. Vi kan konstatera att sjukfrånvaron under 2017 ligger i princip på samma nivå som 2016 och högre än 2015.



Källa: Uppsala kommun, Hypergene rapport 05. Sjukfrånvaro

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Ovanstående diagram visar att även korttidsfrånvaron 2017 i princip är i nivå med 2016. Under februari 2017 var det en hög korttidssjukfrånvaro. En förklaring som framförs vid våra intervjuer var att influensan och vinterkräksjukan var ovanligt aggressiv vilket påverkade sjukfrånvaron i hela kommunen.

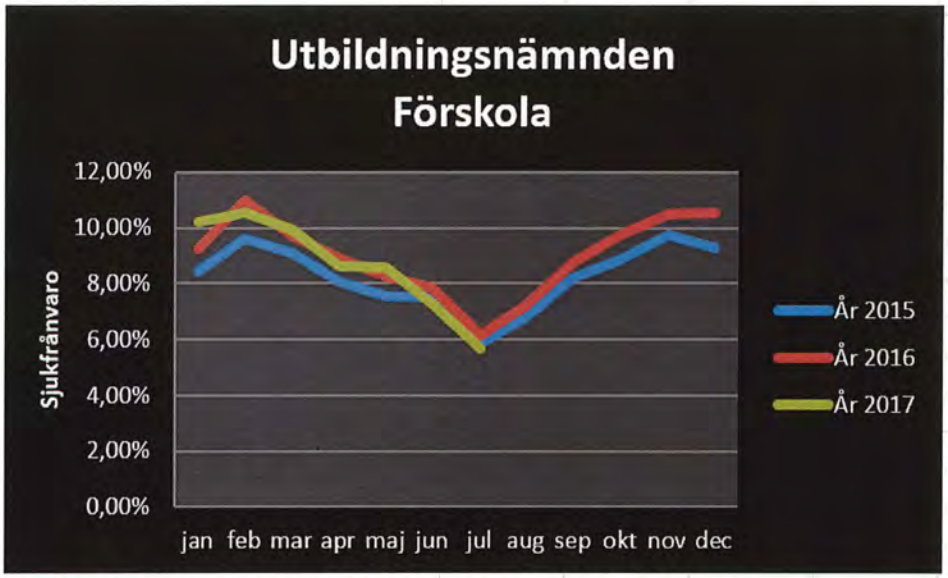


Källa: Uppsala kommun, Hypergene rapport 05. Sjukfrånvaro

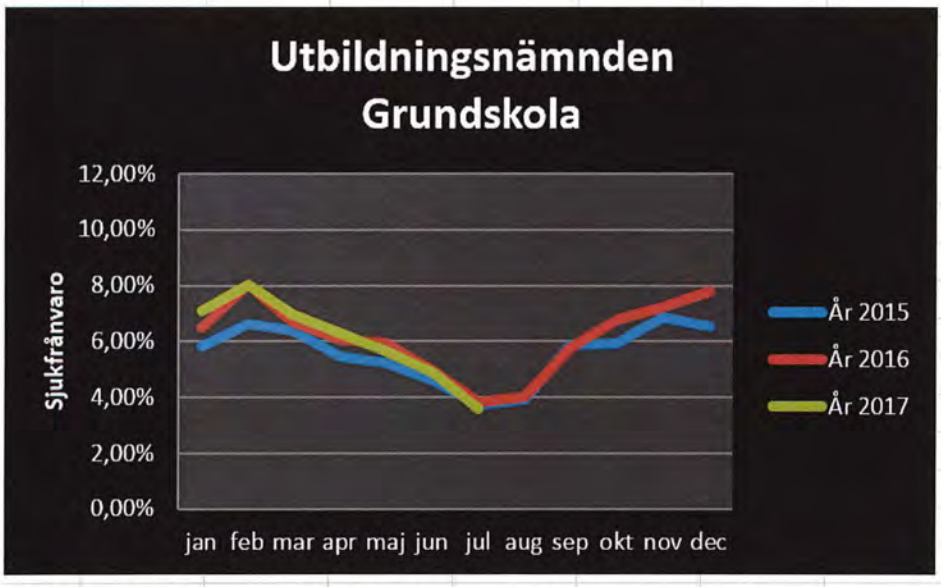
Ovanstående diagram visar att långtidsfrånvaron har sjunkit något mellan 2016 och 2017. Vid en jämförelse mellan januari till juni 2016 och januari till juni 2017 kan vi konstatera att långtidssjukfrånvaron sjunkit från genomsnittliga 3,76 % till 3,66 %.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

I nedanstående diagram redovisas sjukfrånvaron per verksamhetsområde inom Utbildningsförvaltningen och Äldreförvaltningen. Ledningspersonal och administrativ personal ingår inte i statistiken.



Källa: Uppsala kommun, Hypergene rapport 05. Sjukfrånvaro



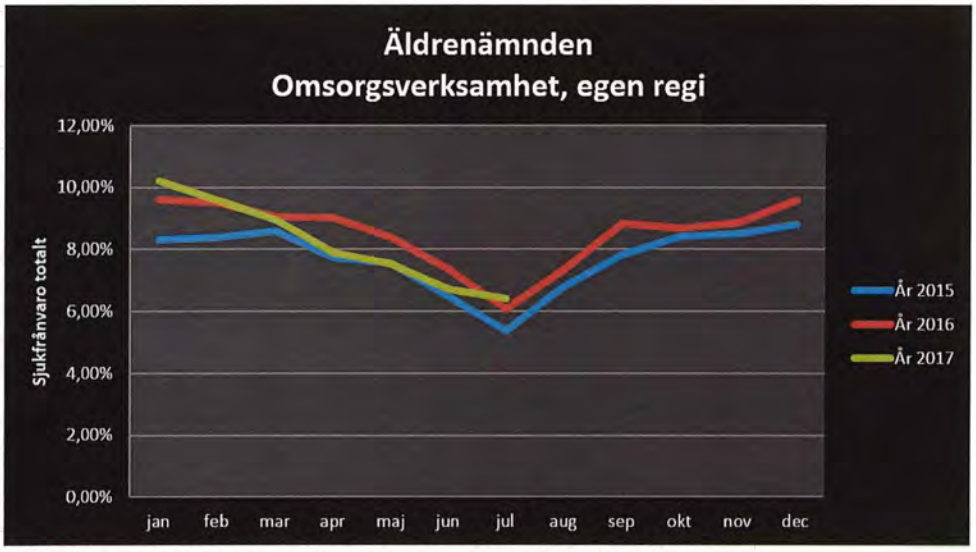
Källa: Uppsala kommun, Hypergene rapport 05. Sjukfrånvaro

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved



Källa: Uppsala kommun, Hypergene rapport 05. Sjukfrånvaro

Ovanstående tre diagram visar på en hög sjukfrånvaro inom förskolan, lägre inom grundskolan och en relativt låg sjukfrånvaro inom gymnasieskolan.



Källa: Uppsala kommun, Hypergene rapport 05. Sjukfrånvaro

Statistiken visar på en hög sjukfrånvaro inom omsorgsverksamheten. Under 2017 års första halvår har dock sjukfrånvaron sjunkit till nivåer som från mars till och med juni ligger lägre än 2016.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

I kommunens årshjul för arbetsmiljöarbete anges att uppföljning av sjukfrånvaron ska göras månadsvis.

Kommunen gör inga uppföljningar av totala sjukfrånvarokostnader och kan vid vår granskning inte redogöra för dessa kostnader.

Nedanstående tabell visar sjuklönekostnader inklusive personalkostnadspålägg under 2015, 2016 och januari till april 2017. För att kunna jämföra 2017 års kostnader redovisas även sjuklönekostnader för januari till april 2016.

År	Sjuklönekostnader, inkl. PO	Förändring mot föregående år
2015	96 176 061 kr	
2016	108 712 867 kr	Ökning med 12 536 806 kr
t.o.m. 2016-04-30	39 887 374 kr	
t.o.m. 2017-04-30	46 036 190 kr	Ökning med 6 148 816 kr

Källa: Hypergene rapport 08. Personalkostnader

I ovanstående tabell redovisas kommunens totala sjuklönekostnader 2015 – april 2017. Vi kan här konstatera att kostnaderna för sjuklön ökade från 2015 till 2016 med 12,5 Mnkr. Vid en jämförelse av sjuklönekostnaderna mellan januari till april 2016 och januari till april 2017 kan vi konstatera en kostnadsökning med 6,1 Mnkr.

Det ska dock understrykas att sjuklönekostnaden, d.v.s. kostnad för sjuklön som arbetsgivaren betalar de 14 första dagarna då en anställd är sjukfrånvarande, är bara en del av de totala sjukfrånvarokostnaderna.

8.2.5 Kommentarer och bedömningar

Vi kan konstatera att det finns två mätbara mål avseende sjukfrånvaron för 2017. Kommunstyrelsen och Äldrenämnden har i 2017 års verksamhetsplan fastslagit åtgärder för att uppnå målen. Utbildningsnämnden har ett mål avseende frisknärvaro i kompetensförsörjningsplanen. Uppföljning av vilka effekter dessa åtgärder ger för att minska ohälsa och sjukfrånvaro följs upp inom ramen för uppföljning av mål och verksamhetsplaner. I uppföljningen ingår också rapportering av sjukfrånvarostatistik vilket är ett mått på vilka effekter åtgärderna har gett.

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.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

- Vår sammantagna bedömning är därför att det finns ett strukturerat arbete för att minska ohälsa och sjukfrånvaro samt en planerad uppföljning av vilka effekter åtgärderna ger på en övergripande nivå.

Vi kan konstatera att kommunens sjuklönekostnader ökat mellan 2015 och 2016 med ca 12,5 Mnkr. Sjuklönekostnaden är dock bara en del av den totala kostnaden för sjukfrånvaro. Förutom sjuklönekostnaden kan tillkomma kostnader för intjänad semester, pension och vikariekostnader, m.m. Vi menar att det är viktigt att kommunen tar fram en samlad bild av de totala kostnaderna för sjukfrånvaron för att ha det som ett underlag i det fortsatta arbetet. 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.

Till stöd i rehabiliteringsarbetet finns en modul i personalsystemet Heroma för dokumentation av rehabiliteringsinsatser. Vi menar att användandet av systemet ger förutsättningar för att säkerställa att rehabiliteringsrutinerna följs samt för att på förvaltningsnivå och på övergripande nivå följa upp att rutinerna följs. Genom att samtliga rehabiliteringsinsatser registreras i systemet ges också ökade möjligheter till att analysera vilka effekter olika insatser ger.

- Vi anser att de bör vara obligatoriskt för samtliga chefer att använda det stödsystem som finns för att dokumentera rehabiliteringsarbetet.

- Vi rekommenderar att analyserar görs av vilka effekter olika insatser ger för att på det sättet dra lärdomar som kan användas i det fortsatta rehabiliteringsarbetet.

8.3 Kompetensförsörjning, rekrytering, vikariehantering och avslut av anställning

8.3.1 Mål uppdrag direktiv avseende kompetensförsörjning och resursfördelning

Det finns ingen centralt framtagen modell för kompetensförsörjningsplaner eller resursfördelning när det gäller personalresurser.

Vid våra intervjuer framför HR-direktören att man har tagit ett "gemensamt grepp" om kompetensförsörjningen t.ex. avseende analyser och prognoser på vilka kompetenser kommuner kommer att behöva.

Kommunstyrelsen har i sin verksamhetsplan formulerat följande mål som tar sikte på kompetensförsörjningen.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Till målet har en strategi formulerats samt nedanstående åtgärder för att uppnå målet.

Mål	Åtgärder
Kompetensförsörjningen ska vara normkritisk och ändamålsenlig.	Ta fram normativ styrning för kompetensanalys och planerings – och uppföljningsprocessen. Relevant kompetens ska säkerställas hos medarbetare vars arbete berör personer med funktionsnedsättning. Kompetensutveckling kring tillgänglighet och delaktighet ska utgå från ett brukarperspektiv. Utbildning i bemötande och värdegrundsfrågor rörande personer med funktionsnedsättning ska erbjudas förtroendevalda.

Äldrenämnden

I de övergripande målen som fullmäktige antagit har Äldrenämnden fått följande uppdrag avseende kompetensförsörjning.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

I nämndens verksamhetsplan redovisas uppdraget samt de åtgärder som nämnden har för avsikt att vidta för att genomföra uppdraget (se nedan).

Uppdrag	Åtgärder
Genomföra åtgärder för att inom vård och omsorg behålla och rekrytera kompetenta medarbetare i en hållbar arbetsmiljö.	Stärka möjligheterna till ett nära ledarskap och medarbetarnas möjligheter till inflytande och delaktighet inom nämndens verksamhetsområde. Utveckla den verksamhetsförlagda utbildningen och nämndens samarbete med arbetsförmedling och utbildningsanordnare. Utveckla arbetsmiljöarbetet utifrån Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrift om psykosocial arbetsmiljö inom nämndens verksamhetsområde.

Vid våra intervjuer framförs att Äldrenämnden arbetar med att ta fram en kompetensutvecklingsplan som ska vara färdig i oktober 2017.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden antog 2016-12-02, Plan för strategisk kompetensförsörjning. Nämnden har i verksamhetsplan 2017 formulerat följande mål och åtgärder.

Mål Utbildningsnämnden	Åtgärder
Kompetensförsörjningen ska vara normkritisk och ändamålsenlig Intensifiera arbetet med att skapa attraktiva villkor för nuvarande och kommande bristyrken.	Genomföra åtgärder i enlighet med nämndens beslutade kompetensförsörjningsstrategi 2017-2022.

I kompetensförsörjningsplanen har fem strategiska inriktningar fastslagits för att kunna rekrytera och behålla medarbetare med rätt kompetens. Till varje område finns aktiviteter som ska syfta till att bidra till att uppfylla den strategiska inriktningen.

Vid våra intervjuer framförs att det på förvaltningarna finns samarbetsteam som arbetar med kompetensförsörjningen på förvaltningarna. Teamen består av chefer, HR-personal samt medarbetare från kommunikationsavdelningen. I samarbetsteamen arbetar man med att analysera behov av kompetensförsörjning.

För att fånga upp medarbetare i kommunen som kan vara lämpliga som framtida ledare finns ett aspirantprogram.

Kommunfullmäktige har fattat beslut om "Heltid som norm" vilket innebär att nämnderna har i uppdrag att erbjuda anställda heltidstjänster. Detta beslut innebär dock ingen utökad resurstilldelning utan ska lösas inom ramen för nämndens budget. Vid vår granskning framkommer från äldreförvaltningen att de ser en stor risk att denna förändring inte kommer att kunna klaras inom ramen för de tilldelade resurserna då det är en stor utmaning att införa rätt till heltid utan att det uppstår kostnadsökningar.

8.3.2 Kompetensförsörjning och rekrytering

Vid vår granskning framför HR-direktören att det finns en bra styrning och process avseende rekrytering.

Rekryteringsprocessen utgår från metoden kompetensbaserad rekrytering. Inom HR-avdelningen finns en Kompetensförsörjningsenheten som är till stöd vid rekrytering av chefer och nyckelpersoner. Kompetensförsörjningsenheten genomför också utbildningar i rekrytering.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Vid rekrytering används ett IT-system som stödjer processen. Utifrån kravprofil styr systemet hur annonser utformas samt tar fram intervjufrågor. För de stora yrkesgrupperna finns det färdiga baskravsprofiler.

Det görs inga uppföljningar av hur väl verksamheterna har lyckats med sina rekryteringar t.ex. om de fått relevanta sökanden till utannonserade tjänster.

HR-direktör menar att problem i samband med rekryteringar är att cheferna inte alltid hinner återkoppla till sökanden som inte fått tjänsten.

Äldreförvaltningen

I Äldrenämndens verksamhetsplan står att nämnden ska stärka möjligheterna till ett nära ledarskap och medarbetarnas möjlighet till inflytande och delaktighet. Det är något som de enligt uppgift nu arbetar med i förvaltningen och de gör en översyn av antal medarbetare per chef.

Nämnden har ett uppdrag att utveckla arbetet med schemaläggning inom egenregin. Arbetet pågår och en del i det är att införa ett nytt IT-system som ska skapa bättre förutsättningar för schemaläggningssystem integrerade med lönesystemet. Man tittar även på andra schemaläggningsmodeller och arbetsförläggningsmodeller.

Alla har rätt till heltid i verksamheten och har sedan möjlighet att önska annan tjänstgöringsgrad. Rättigheten till heltid innebär dock att den anställde kan få byta arbetsplats under hela eller delar av sin arbetstid.

Inom förvaltningen har de nyligen börjat arbeta med lönesättning som ett medel för legitimerad personal. Syftet är att skapa attraktiva villkor för nuvarande och kommande bristyrken. En fråga som kommit upp är t.ex. om det ska vara lönetillägg för de som arbetar med joursjukvård.

Inom hemvården kan vårdpersonal välja om de vill arbeta med bara serviceinsatser eller omvårdnadsinsatser vilket är ett sätt att göra arbetet mer attraktivt. På det sättet kan de som väljer att arbeta enbart med serviceinsatser i högre bara arbeta måndag till fredag. Medarbetare med undersköterskekompetens kan då få möjlighet att i högre grad arbeta med omvårdnadsinsatser.

De intervjuade avdelningscheferna inom äldreförvaltningen tycker att de får mycket stöd från HR vid rekryteringar och vid chefsrekrytering får de hjälp från HR i hela processen. Vid rekrytering fyller de i en mall för kravprofil och utifrån den genereras en intervjuguide. På det sättet säkras att de får rätt kompetens på rätt tjänst och det går att jämföra intervjuerna på ett tydligt och enkelt sätt.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Utbildningsförvaltningen

Skolformscheferna inom utbildningsförvaltningen framför att förvaltningen behöver säkra ledarförsörjningen. Som ett led i det arbetet finns ett ledarutvecklingsprogram och även biträdande rektorer får gå rektorsutbildningen.

Inom förskolan är det svårt att rekrytera både förskollärare och barnskötare. Under hösten 2017 kommer en förskollärarutbildning startas och 80 av kommunens barnskötare har anmält sig för en validering inför denna utbildning.

Då det är brist på förskollärare har de inom förskolan arbetat med att fördela de förskollärare som är anställda så jämnt som möjligt på de olika förskolorna. Där har kommunen ibland fått ge viss kompensation till de som får byta arbetsplats t.ex. kan medarbetaren få att restid ingår i tjänsten. På förskolor som det är svårt att rekrytera till har förskollärare getts ett lönetillägg. Förskolans verksamhet visar upp sig i olika sammanhang. Verksamheten har ett årshjul för kommunikation där de planerar in t.ex. när de ska annonsera och vilka mässor de ska vara med på.

Inom gymnasiet finns möjlighet för lärare att kombinera arbetet med att forska vilket är ett utvecklingsspår och ett sätt att öka attraktiviteten. Den stora utmaningen för gymnasiet är att planera verksamheten utifrån osäkra volymer av nyanlända elever. Det kan innebära att man måste flytta medarbetare till andra skolor vilket skapar oro. Det finns en stor utmaning att klara ledarförsörjningen och när man ska rekrytera nya chefer är det få färdiga chefer som söker.

Vid våra intervjuer med skolformscheferna lyfts fram vikten av att bygga ett varumärke för att klara kompetensförsörjningen.

8.4 Avslut av anställningar

Det finns inga rutiner i kommunen för att hålla avslutningssamtal när en anställd slutar. Vid våra intervjuer framförs att det är något som troligen en del chefer genomför ändå men det finns ingen rutin för det eller uppföljning av i vilken grad det sker.

Vid våra intervjuer med skolformschefer framförs att det kan vara svårt att få stöd från HR-avdelningen när man som chef vill avsluta en anställning.

HR-avdelningen tar fram underlag på kommande pensionsavgångar vilket är ett underlag för ansvarig chef att bedöma kommande rekryteringsbehov. På intranätet "Insidan" finns stöd till cheferna under avsnittet "Avslut på grund av pension". Det finns även HR-specialister som är specialiserade på frågor om pension. I lönesystemet har man också kontroll på kommande pensionsavgångar.

Kommunstyrelsen antog 2015-05-12 "Riktlinjer för rörlighet". Riktlinjerna ger möjlighet att inrätta generationsväxlingstjänster i de fall kommunen behöver säkerställa succession avseende arbetsuppgifter som en senior medarbetare (de som fyllt 60 år) har. Generationsväxlingstjänsten innebär att den seniora medarbetaren kan med

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

reducerad lön och sysselsättningsgrad under högst två år arbeta som mentor till efterträdaren.

8.5 Vikariehantering

Inom HR-enheten finns en vikarieförmedling som tillsätter korttidsvikariat (upp till 14 dagar) inom förskola, grundskola, gymnasieskola, kök och bibliotek. Enligt HR-direktören tas ca 20 % av rekrytering till förskolan från vikarieförmedlingen. Enligt uppgift vid våra intervjuer fungerar denna verksamhet bra.

Det har nyligen gjorts en utvärdering av vikarieförmedlingen och den visade också på goda resultat. Vikarieförmedlingen klarar att tillsätta ca 90 % av beställningarna. Inom verksamheterna kan de välja att öka grundbemanningen för att minska behovet av korttidsvikarier.

Äldreförvaltningen har ingen vikariepool men förvaltningsdirektören menar att vikariehanteringen skulle behöva förbättras. Vikariehanteringen sköts ute på enhetsnivå. På de större enheterna har cheferna delegerat ansvaret för vikariehanteringen till administratörer vilket enligt uppgift vid våra intervjuer fungerar ganska bra. Avdelningscheferna menar att det är ett svårt område och i och med att det är brist på arbetskraft. De menar också att det är svårt att avgöra om det beror på systemet eller den generella bristen på arbetskraft som gör att det kan vara svårt att få tag på vikarier. Rekryteringen av semestervikarier hanteras centraliserat av HR-avdelningen som väljer ut sökanden som cheferna ska intervjua. Cheferna kan dock behöva komplettera det urvalet då de inte alltid får tillräckligt många sökanden via HR. Avdelningscheferna menar dock att de har ett bra stöd i samband med sommarrekrytering. Det är också bra att det genomförs central introduktionsdag en gång i månaden.

Vid granskningen framfördes att en vikarieförmedling som också hanterar tid som tillsvidareanställd personal och som ligger utanför enhetens bemanningsbehov skulle kunna ge bättre förutsättningar att klara heltidsreformen utan kostnadsökningar.

8.5.1 Kommentarer och bedömningar

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.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Utbildningsnämnden har gjort en omfattande kompetensförsörjningsplan medan det inte finns motsvarande på för KS och Äldrenämnden. Vid vår granskning framförs att det pågår ett arbete med att ta fram en gemensam modell för kompetensförsörjningsplaner.

Då kommunen redan i dag har stora utmaningar att klara kompetensförsörjningen och det förespås inte att det kommer att bli lättare är det av yttersta vikt att arbetet med att säkra kompetensförsörjningen sker på ett planerat och strukturerat sätt.

- Vi menar därför att arbetet med att ta fram en gemensam modell för kompetensförsörjningsplaner bör prioriteras.

Vi kan konstatera att det finns en rutin för rekryteringsprocessen och ett IT-system till stöd vilket vi menar är positivt och torde bidra till att kvalitetssäkra processen. Den brist som finns inom vissa yrkeskategorier gör dock att det inte alltid finns adekvata sökande till tjänsterna.

- 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.

Det finns inga rutiner för hur kommunen fångar upp synpunkter från anställda som avslutar sin anställning i kommunen.

- 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.

Vid vår granskning har vi fått signaler om att det finns stora risker för att verksamheterna inom vård och omsorg inte kommer att klara att införa heltidsreformen utan att det medför kostnadsökningar. Enligt vår erfarenhet är en förutsättning för att klara att genomföra en heltidsreform utan att det medför kostnadsökningar att det inför förändringen görs en genomlysning av bemanningsplanering, bemanningsstrategier vikariehantering, arbetstidsmodeller samt schemaläggning. Genomlysningen kan sedan ligga till grund för hur dessa frågor ska hanteras för att kunna nyttja den utökade tiden som en heltidsreform innebär på ett effektivt sätt.

Då denna granskning inte avser införandet av heltidsreformen har vi inte här fördjupat oss i hur dessa frågor har hanterats inför förändringen. Vi vill dock lyfta dessa framkomna signaler i denna rapport.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Uppsala kommun
Granskning av arbetsgivarfrågor
KPMG AB
2017-09-15

KPMG, dag som ovan

Karin Helin Lindkvist
Certifierad kommunal revisor

Andreas Wendin
Kommunal revisor

Bo Ädel
Kundansvarig

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

UPPSALA KOMMUN
KOMMUNSTYRELSEN
Ink. 2017 -09- 18
Diarienr. KSN 2017.3240
55 Aktbil 1

UPPSALA KOMMUN
REVISORERNA

2017-09-15

Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av kommunens arbete och beredskap för extra ordinära händelser samt höjd beredskap

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens arbete och beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

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 innebär 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 är kan stärkas (3.6.3 samt 3.2)
- Risk- och sårbarhetsanalysen och dess handlingsplan behöver utvecklas för att vara det styrinstrument för kommunen/verksamheten som den är avsedd att vara. (avsnitt 3.2.3)
- Krishanteringsplanen är i dagsläget inte aktuell, en ny krisledningsplan kommer att antas i november om inget oförutsett inträffar. (avsnitt 3.3.3)
- Det geografiska områdesansvaret är otydligt i de styrande dokumenten. (avsnitt 3.4.3)
- Övningar genomförs inte tillräckligt frekvent, delvis beroende på skarpa händelser under 2016. (avsnitt 3.5.3)

- Bristen på säkerhetsskydd skapar risker både för kommunen, enskilda och för rikets säkerhet. (avsnitt 3.9.3)

Revisionen begär yttrande över bifogad granskning utifrån följande frågeställningar, senast 2017-12-31 till sakkunnigt biträde; bo.adel@kpmg.se

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

För kommunrevisionen

Pradip Datta

Pradip Datta/ vice ordförande

Granskning av arbetet med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap

Granskningsrapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2017-09-07

Antal sidor 30

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Bakgrund	2
2.1	Syfte och revisionsfråga	2
2.2	Avgränsning	3
2.3	Revisionskriterier	3
2.4	Ansvarig nämnd	3
2.5	Projektorganisation/granskningsansvariga	3
2.6	Metod	4
3	Kommunens säkerhets- och beredskapsarbete	5
3.1	Organisation	5
3.1.1	Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer	5
3.1.2	Iakttagelser – nuläge	5
3.1.3	Identifierade förbättringsområden	6
3.2	Risk- och sårbarhetsanalys	7
3.2.1	Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer	7
3.2.2	Iakttagelser – nuläge	10
3.2.3	Identifierade förbättringsområden	11
3.3	Planering för extraordinär händelse	11
3.3.1	Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer	11
3.3.2	Iakttagelser – nuläge	12
3.3.3	Identifierade förbättringsområden	12
3.4	Geografiskt områdesansvar	13
3.4.1	Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer	13
3.4.2	Iakttagelser – nuläge	13
3.4.3	Identifierade förbättringsområden	14
3.5	Samverkan och övning	14
3.5.1	Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer	14
3.5.2	Iakttagelser – nuläge	15
3.5.3	Identifierade förbättringsområden	15
3.6	Intern styrning, uppföljning och rapportering	16
3.6.1	Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer	16
3.6.2	Iakttagelser – nuläge	16
3.6.3	Identifierade förbättringsområden	17

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

3.7 Uppgifter kopplade till höjd beredskap 18
3.7.1 Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer 18
3.7.2 Iakttagelser – nuläge 19
3.7.3 Identifierade förbättringsområden 19

3.8 Ekonomi 19
3.8.1 Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer 19
3.8.2 Iakttagelser – nuläge 23
3.8.3 Identifierade förbättringsområden 23

3.9 Säkerhetsskyddsarbetet 24
3.9.1 Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer 24
3.9.2 Iakttagelser – nuläge 25
3.9.3 Identifierade förbättringsområden 26

4 Slutsats och rekommendationer 27

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

1 Sammanfattning

Med extraordinär händelse avses en händelse som avviker från det normala, som 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.

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens arbete och beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

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. (3.6.3 samt 3.2)
- Risk- och sårbarhetsanalysen och dess handlingsplan behöver utvecklas för att vara det styrinstrument för kommunen/verksamheten som den är avsedd att vara. (avsnitt 3.2.3)
- Krishanteringsplanen är i dagsläget inte aktuell, en ny krisledningsplan kommer att antas i november om inget oförutsett inträffar. (avsnitt 3.3.3)
- Det geografiska områdesansvaret är otydligt i de styrande dokumenten. (avsnitt 3.4.3)
- Övningar genomförs inte tillräckligt frekvent, delvis beroende på skarpa händelser under 2016. (avsnitt 3.5.3)
- Bristen på säkerhetsskydd skapar risker både för kommunen, enskilda och för rikets säkerhet. (avsnitt 3.9.3)

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 innebär inte att vi bedömer hur kommunen skulle klara av en kris i dag.

Vi har även 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.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

2 Bakgrund

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens arbete och beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

Granskningen utgår från de krav som ställs i lagen om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. I lagen ges kommun och landsting i uppdrag att inrätta en särskild krisorganisation och fastställa en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras.

Granskningen tar även hänsyn till de krav som ställs i Säkerhetsskyddslag (SFS 1996:627), då denna lag berör de rutiner som behövs vid höjd beredskap. Vidare utgår granskningen från de krav som ställs av MSB (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) och den överenskommelse som finns mellan MSB och SKL (Sveriges kommuner och landsting).

Med extraordinär händelse avses en händelse som avviker från det normala, som 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.

Att en kommun organiserar och systematiserar sitt beredskaps- och säkerhetsarbete är en förutsättning för att nå de krav som ställs i lagen. Utan en organisation kring dessa frågor ökar risken påtagligt för att kommunen dels kan mista det statsbidrag som betalas ut för arbetet, samtidigt som risken ökar markant att den kommunala verksamheten, kommunens medarbetare och medborgare drabbas av olägenheter i samband med en extraordinär händelse.

2.1 Syfte och revisionsfråga

Projektets syfte är att kartlägga och bedöma hur kommunen organiserat sitt beredskapsarbete för att kunna hantera extraordinära händelser och höjd beredskap. Granskningen beskriver organisationen och dess budget samt inventerar de lagstadgade ansvarsområden som anges i LEH. De dokument och den planering som vi har undersökt är:

- Hur Uppsala kommun organiserat sitt säkerhets- och beredskapsarbete.
- Risk- och sårbarhetsanalyser (RSA).
- Planering för extraordinära händelser.
- Geografiskt områdesansvar.
- Utbildning och övning av tjänstemän och förtroendevalda.
- Rapporteringsprocessen till staten.
- Eventuella uppgifter kopplade till höjd beredskap.
- Ekonomisk redovisning av hur de statliga medlen använts.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

De dokument som granskats ska för att vara giltiga enligt rådande regelverk, gälla för nuvarande mandatperiod.

2.2 Avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsen och dess övergripande ansvar för kommunens beredskapsarbete samt dess arbetsutskotts ansvar som krisledningsnämnd.

2.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Revisionskriterierna kan ofta hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. Revisionskriterierna kan även ha sin grund i jämförbar praxis.

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 7 §.
- Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).
- Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
- Säkerhetsskyddslag (1996:627).
- Gällande föreskrifter för Risk- och sårbarhetsanalyser.
- Överenskommelse om kommunernas krisberedskap mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges kommuner och landsting.
- Reglemente för krisledningsnämnden.
- Kommunens krisledningsplan.

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen och krisledningsnämnden.

2.5 Projektorganisation/granskningsansvariga

Granskningen har utförts av Per Skalk samt Patrik Hellberg, kommunala yrkesrevisorer under ledning av Mats Lundberg uppdragsansvarig och certifierad kommunal revisor.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

Rapporten är saklighetsgranskad av beredskapssamordnaren samt säkerhetschef.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom:

1. Dokumentstudier av kommunens dokumentation för området, samt Länsstyrelsens tillsyn av kommunens arbete.
2. Förenklad GAP-analys i förhållande till styrande dokument på området.
3. Intervjuer med berörda tjänstemän.
4. Analys och kompletterande frågor.
5. Saklighetsgranskning.
6. Avrapportering.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

3 Kommunens säkerhets- och beredskapsarbete

3.1 Organisation

3.1.1 Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer

Kommunerna har en viktig roll i samhällets krisberedskap - ju bättre kommunerna är på att hantera kriser, desto bättre blir hela samhället på att hantera kriser. Det ligger därför i såväl kommunernas som statens intresse att den kommunala krisberedskapen utvecklas.[1]

Kommunen måste kunna upprätthålla samhällsviktig verksamhet, oavsett situationens omfattning och karaktär, och tillgodose de särskilda behov av information och stöd till enskilda som uppstår i samband med en kris. För att klara verksamhetsansvaret måste kommunen bl.a. ha en organisation för krishantering, planer och förberedda lokaler. I ansvaret ingår även att kontinuerligt utbilda och öva krishanteringsorganisationen.[2]

Ett systematiskt arbete med krisberedskap bör ta sin utgångspunkt i kommunernas ordinarie planerings- och uppföljningsprocesser. Det systematiska arbetet med krisberedskap kan delas in i följande moment:

1. Identifiera risker och brister i förmågor samt behov av åtgärder.
2. Planera och fatta beslut om åtgärder.
3. Genomföra åtgärder.
4. Följa upp genomförd verksamhet och utvecklingen av förmågor.[3]

3.1.2 Iakttagelser – nuläge

Vid granskning av arbetet med krisberedskap finns två organisationer att ta hänsyn till när en beskrivning ska ske. Dels organisationen som arbetar med frågorna i vardaglig drift och dels organisationen som träder i kraft vid extraordinära händelser.

Den "vardagliga" verksamheten i Uppsala kommun sker förutom på enheter, avdelningar och förvaltningar på enheten för säkerhet och beredskap. Enheter fungerar som ett specialiststöd till övriga verksamheter. Enheten har i dag har fem anställda, men kommer inom en snar framtid att bestå av åtta anställda. Den nuvarande organisationen består av säkerhetschef, beredskapssamordnare, säkerhetssamordnare, utifrån Lagen om skydd mot olyckor, försäkringar och personskydd.

---

[1] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap *"Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap"* 20150304, diarienr:2015-1370, s 3
[2] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap "*Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser*", MSB245-april 2011, s. 29
[3] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap *"Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap"* 20150304, diarienr:2015-1370, s 4

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Enheten är organiserad under Kommunstyrelsen på politisk nivå och på förvaltningsnivå ligger verksamheten organiserad under Kommunledningskontoret och staben för kvalitét och utveckling. Den del av organisationen som denna granskning berör kan sammanfattas i nedanstående bild:



Organisationen bildades 2014 och den nuvarande säkerhetschefen påbörjade sin anställning på enheten vid årsskiftet. Innan tillträdet leddes arbetet av en tillförordnad chef under en period.

Utöver enheten för säkerhet och beredskap bör även den organisatoriska del som träder i kraft vid extraordinära händelser granskas. Denna beskrivs i kommunens krisledningsplan. Vid granskningen har det dock framkommit att krisledningsplanen är under omarbetning och en ny plan kommer troligen att antas under november 2017. Den nya planen tas fram i samberedning med andra förvaltningar och vi kan i granskningen konstatera att förslaget till ny plan skiljer sig från den nu gällande på många punkter. Utan att gå in på detaljer och i förväg granska den plan som nu bereds, tar den sikte på att använda samma arbetsstruktur och val av benämningar som används inom staten och som även rekommenderas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Syftet med denna förändring är bland annat att samverkan med andra aktörer ska underlättas. Vi berör krisledningsplanen ytterligare i ett senare avsnitt.

3.1.3 Identifierade förbättringsområden

Verksamheten i sin nuvarande organisation har varit i drift sedan 2014 och utvecklas kontinuerligt. Sedan enhetens tillskapande har ledningen växlat och enhetens uppgifter förändras i och med nya regleringar och direktiv. Förändringarna har bland annat lett till en viss utökning av enheten. Förstärkningen kommer att ske genom tillsättning av vakanser och ytterligare personaltillskott i och med att man fått en utökad budgetram.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

Vi ser det dock som angeläget att, med tanke på sårbarhetsrisker när exempelvis anställda slutar, vara noga med att bygga upp ett strukturkapital i form av rutiner, processer och information för arbetet.

Generellt rekommenderar vi att kris- och beredskapsfrågorna ligger så högt upp i linjeorganisationen som möjligt och då helst direkt under kommundirektör eller motsvarande. Detta eftersom funktionen är och ska vara kommun- och koncernövergripande och därigenom både formellt och symboliskt ha mandat och befogenheter att ge anvisningar och råd till samtliga verksamheter. Detta mandat kan givetvis även tillskapas på andra platser i organisationen, men erfarenhetsmässigt är detta svårare. Utifrån detta bör en framtida utvärdering inkludera frågan om hur funktionen har möjlighet att implementera lagstadgade krav i hela kommunkoncernen.

3.2 Risk- och sårbarhetsanalys

3.2.1 Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer

Alla kommuner, landsting, länsstyrelser och centrala myndigheter ska sammanställa Risk- och sårbarhetsanalyser (RSA).

Risk- och sårbarhetsanalysens syfte

RSA-arbetet ger viktig kunskap om hur vi kan förebygga, förbereda oss inför och hantera kriser. Syftet med analyserna är att:

- Ge beslutsunderlag för beslutsfattare och verksamhetsansvariga.
- Ge ett underlag för information om samhällets risker till allmänheten och anställda.
- Ge underlag för samhällsplanering.
- Bidra till att ge en riskbild för hela samhället.

Risk- och sårbarhetsanalyserna ska tillgodose nyttan för den egna organisationen eller verksamheten, vilket uttrycks i de tre första punkterna. Punkt fyra handlar om att aktörerna rapporterar en redovisning av RSA-arbetet, som ett bidrag till en samlad nationell riskbild för samhället.[4]

Från RSA till redovisning

Arbetet består i att analysera, värdera och sammanställa resultatet i en RSA. Därefter sker redovisning av arbetet enligt särskild föreskrift.

Analysen bör inkludera hot och risker som kan få allvarliga konsekvenser och som handlar om exempelvis:

[4] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, "Fakta, risk- och sårbarhetsanalyser", april 2015, s 1

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

- Naturolyckor.
- Andra olyckor.
- Teknisk infrastruktur och försörjningssystem.
- Antagonistiska hot och social oro.
- Sjukdomar.

Analysen bör ske med beaktande av påverkan på:

- Människors liv och hälsa.
- Samhällets funktionalitet.
- Demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.
- Miljön och ekonomiska värden.
- Nationell suveränitet.

Samhällsviktig verksamhet ur ett krisberedskapsperspektiv

Eftersom ingen på förhand vet var, när eller hur allvarliga händelser inträffar, bör viktiga samhällsfunktioner alltid ha en beredskap för och en förmåga att hantera dem. När de inträffar måste samhället på olika nivåer aktivera de funktioner som är särskilt viktiga för att ett en kris ska undvikas. Dessa funktioner måste även ha förmågan att återställa funktionaliteten och därmed bidra till samhällets förmåga att hantera händelsen eller krisen.

Vissa verksamheter är särskilt betydelsefulla för befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet och grundläggande värden. De är därför nödvändiga eller mycket väsentliga för samhällets förmåga att förebygga, motstå och hantera allvarliga händelser och kriser. Varje sådan samhällsviktig verksamhet bör därför vara så robust och upprätthålla en sådan kontinuitet att den alltid kan fortgå, åtminstone på en miniminivå (grundläggande säkerhetsnivå, GSN) oavsett händelser eller tillstånd i samhället. Grundläggande säkerhetsnivåer i samhällsviktiga funktioner och verksamheter är den lägsta nivån på funktionalitet, förmåga eller säkerhet som bör råda, oavsett händelse eller påfrestning på samhället. Regeringen har framhållit betydelsen av att arbetet med att ta fram, och om möjligt fastställa, grundläggande säkerhetsnivåer för samhällsviktig verksamhet fortsätter. Dessa nivåer kan fastställas i form av exempelvis avtal, handlingsprogram, planer, standarder, överenskommelser eller lagstiftning. Vilka verksamheter som berörs särskilt vid en extraordinär händelse beror på den aktuella händelsen eller händelseutvecklingen. Inför och under en pandemi är exempelvis hälso- och sjukvården särskilt viktiga verksamheter, medan en IT-attack mot finansiella system innebär att andra viktiga funktioner och verksamheter kan drabbas av allvarliga störningar. De verksamheter som vid en viss extraordinär händelse inte utsätts för påfrestningar är trots det inte mindre samhällsviktiga. De kan i stället drabbas vid nästa händelse. Detta synsätt innebär att samhället planerar för och kan upprätthålla en bred beredskap och förmåga att motstå olika typer av extraordinära händelser som annars skulle kunna leda till en kris. Förutom samhällsviktig verksamhet

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

kan det finnas viktiga materiella och personella förstärkningsresurser som inte är samhällsviktiga i sig, men som är viktiga för att kunna hantera en extraordinär händelse eller kris till exempel expertfunktioner, frivilligresurser, skyddsvallar m.m.[5]

Föreskrifter Risk och sårbarheter, MSB 2015:5

4 § Kommunen ska senast den 31 oktober under det första kalenderåret efter ordinarie val till kommunfullmäktige sammanställa och rapportera resultatet av sitt arbete med Risk- och sårbarhetsanalys enligt följande uppställning.

1. Beskrivning av kommunen och dess geografiska område.
2. Beskrivning av arbetsprocess och metod.
3. Identifierad samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område.
4. Identifierade kritiska beroenden för kommunens samhällsviktiga verksamhet.
5. Identifierade och analyserade risker för kommunen och kommunens geografiska område.
6. Beskrivning av identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap inom kommunen och dess geografiska område.
7. Behov av åtgärder med anledning av Risk- och sårbarhetsanalysens resultat.

Rapporteringen ska göras till länsstyrelsen i elektronisk form om inte särskilda skäl föreligger eller enligt förutsättningar som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beslutar.[6]

5 § Kommunen ska regelbundet följa upp sin Risk- och sårbarhetsanalys och med utgångspunkt i denna bedöma sin generella krisberedskap. Uppföljningen och bedömningen ska rapporteras till länsstyrelsen senast den 15 februari året efter vart och ett av mandatperiodens fyra år. Rapporteringen ska ske i elektronisk form enligt de indikatorer som anges i bilagan till denna författning.[7]

Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap

För Analys och Planering enligt 2 Kap 1§ LEH används följande indikatorer:

- Kommunen har för mandatperioden rapporterat en sammanställd Risk- och sårbarhetsanalys till länsstyrelsen i enlighet med 4 § i denna författning.

- Redovisningen av Risk- och sårbarhetsanalysen har fastställts av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen.
- Risk- och sårbarhetsanalysen används som underlag vid planering och beslut om åtgärder för att minska sårbarheten i verksamheten och eller stärka kommunens krishanteringsförmåga hos:

  - Berörda verksamheter.

[5] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap "*Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser*", MSB245-april 2011, s.17-18
[6] Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps författningssamling, MSBFS 2015:5, s.2
[7] Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps författningssamling, MSBFS 2015:5, s 3

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

- Kommunalägda bolag.
- Kommunalförbund.[8]

3.2.2 Iakttagelser – nuläge

Den nu gällande Risk- och sårbarhetsanalysen är beslutad av kommunstyrelsen i Uppsala kommun 2015-10-14. Dokumentet innehåller följande rubriker (med underrubriker):

1. Kommunen och dess geografiska område.
2. Arbetsprocess och metod.
3. Samhällsviktig verksamhet.
4. Kritiska beroenden.
5. Riskbedömning.
6. Sårbarheter och brister i krisberedskap.
7. Behov av åtgärder.
8. Referenser.

Under arbetsprocess och metod framgår att arbetet startade som ett tidsbegränsat arbete januari 2014. Genomförandet av RSA:n slogs ihop med andra närliggande projekt och arbeten. Dessa var; Översvämningsförordningen, Projekt sociala risker och social oro samt Styrel. Analysen genomfördes med ett kvalitativt tillvägagångssätt genom litteraturstudier, workshops och intervjuer. Kommunens verksamheter deltog och genomförde en grovanalys. RSA:n är avgränsad till endast Uppsala kommuns verksamhet, med undantag för identifieringen av samhällsviktig verksamhet.

Under samhällsviktig verksamhet definieras begreppet och en förteckning över samhällsviktig verksamhet presenteras. Listan utgår från projektet Styrel där kommunen och andra aktörer identifierat samhällsviktig verksamhet inom sina respektive ansvarsområden.

Riskbedömningen i avsnitt 5 delas in i riskidentifiering och riskanalys. Riskidentifieringen ger en grov översikt över vilka typhändelser som kan uppstå i kommunen. För typhändelser har ingen sannolikhets- eller konsekvensbedömning gjorts. I grovanalysen värderas inte sannolikheten eller konsekvensen mer än att konstatera att händelsen kan uppstå, samt att händelsen sannolikt är förknippad med stora konsekvenser, vilka kan leda till en samhällsstörning. Grovanalysen gör inte anspråk att vara heltäckande för varken Uppsala kommun som organisation eller som geografiskt område.

Riskanalysen beskriver två riskscenarier, översvämning i Fyrisån samt Sociala oro.

Under rubriken 7, behov av åtgärder, identifieras tolv åtgärder som anses behöva förbättras, förslag på åtgärder samt status. Exempel på åtgärder som tas upp är införande av TIB (tjänsteman i beredskap[9]). Även behovet av att skapa ett systematiskt

[8] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap *"Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap"* 20150304, diarienr:2015-1370, s 15
[9] TIB är i dagsläget infört.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

krisberedskapsarbete och att stärka förmågan till samverkan och samordning inom det geografiska områdesansvaret lyfts fram.

3.2.3 Identifierade förbättringsområden

Den nu gällande Risk- och sårbarhetsanalysen har haft positiv inverkan på kommunens arbete med krisberedskap. Exempelvis har den troligen bidragit till införandet av tjänsteman i beredskap. Vår bedömning är dock att Risk- och sårbarhetsanalysen bör omarbetas och inte bara revideras inför nytt beslut om RSA (senast den 31 oktober 2019). Orsaken till denna rekommendation är följande:

- Vi uppfattar det som att MSB:s uppställning av vilka rubriker som RSA ska innehålla är krav och inte riktlinjer. I dagsläget ser vi dock skillnader mellan rubrikerna i MSB:s föreskrifter och Uppsala kommuns rubriker.
- Organisationens samtliga verksamheter med någon form av samhällsviktig funktion bör hjälpa till att identifiera risker som underlag till Risk- och sårbarhetsanalysen. Den nuvarande kommunövergripande RSA bygger på de verksamheter som valt att delta.
- En sannolikhets- och konsekvensanalys ska genomföras av de risker som uppmärksammas. Utifrån denna bör sedan de risker som erhåller "högst" poäng analyseras vidare. De fördjupade riskscenarier som finns i nuvarande RSA är väl genomförda, men valet av just dessa scenarier bör baseras på en för Uppsala kommun genomförd bedömning.
- Det geografiska områdesansvaret bör lyftas fram tydligare, samtidigt som det är en fördel om det för läsaren även fortsättningsvis lätt går att identifiera vilka delar som hör till kommunens egen organisation och vad som härrör sig till det geografiska områdesansvaret.
- Kommunen bör säkerställa att det förslag till åtgärd som lyfts fram i nuvarande RSA och som lyder "Gör Risk- och sårbarhetsanalysen till en process med tydliga resurstillgångar, ansvarsfördelning och mål.".

Vi tror att med ovanstående förändringar i RSA:n kan denna spela en än större roll i styrning, ledning och prioritering gällande arbetet rörande extraordinära händelser.

3.3 Planering för extraordinär händelse

3.3.1 Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer

Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap

För Analys och Planering enligt 2 Kap 1§ LEH används följande

indikatorer:

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.KPMG Public

- Kommunen har fastställt ett styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap som innehåller:

  - En beskrivning av det arbete och de åtgärder som ska ske under mandatperioden för att reducera eller eliminera risker och sårbarheter samt öka förmågan att kontinuerligt bedriva samhällsviktig verksamhet.
  - En beskrivning av hur kommunen avser att fullgöra åtgärderna i enlighet med överenskommelsen från 2013 mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting om kommunernas krisberedskap.
  - En övnings- och utbildningsplan för mandatperioden.
  - En plan för hur kommunen ska hantera extraordinära händelser som beskriver:

    I. Hur kommunen ska organisera sig under en extraordinär händelse (krishanteringsorganisation).
    II. Hur kommunens krishanteringsorganisation leder, samordnar, samverkar samt säkerställer samband för att hantera en extraordinär händelse.
    III. Vilka lokaler för ledning och samverkan som disponeras vid en extraordinär händelse.[10]

3.3.2 Iakttagelser – nuläge

Krisledningsplanen gäller från 1 juni 2015 och ersatte den tidigare Ledningsplan för extraordinär händelse. Kommunstyrelsen angav i sin verksamhetsplan för 2016 att även kommunledningskontoret skulle ta fram en handlingsplan samt en uppföljningsplan för kommunens krisberedskapsarbete. En plan arbetades fram och antogs 2016-06-14 (dnr: KSN-2016-1373). Dessa två dokument bildar tillsammans med Risk- och sårbarhetsanalysen grunden för Uppsala kommuns arbete med extraordinära händelser. Utöver dessa dokument finns även en riktlinje för riskhantering, antagen av kommunstyrelsen den 14 september 2016.

Som tidigare nämnts har kommunen beslutat att omarbeta Krisledningsplanen. I arbetet med den nya planen har större vikt lagts på förankringsarbetet än tidigare. Bland annat har workshops hållits samt dialogträffar med olika nyckelpersoner. Planen har även diskuterat i kommunledningskontorets ledningsgrupp innan den skickades ut på samberedning.

3.3.3 Identifierade förbättringsområden

Revisionens uppgift är att granska arbetet som skett och det är i vissa fall viktigt att inte vara styrande/beslutsfattande. Utifrån detta ser vi positivt på att krisledningsplanen

[10] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap *"Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap"* 20150304, diarienr:2015-1370, s 15-16

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

omarbetas och att förankringsprocessen är aktiv. Vi ser även positivt på att ett större fokus i planen ligger på samverkan och geografiskt områdesansvar.

3.4 Geografiskt områdesansvar

3.4.1 Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer

Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap

För Geografiskt områdesansvar enligt 2 Kap 7§ LEH används följande indikatorer:

- Kommunens förberedelser inför en extraordinär händelse har skett i samverkan med kommuner och andra aktörer utanför det egna geografiska området.
- Kommunen har tagit initiativ som möjliggör för aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område att samverka i syfte att uppnå samordning av förberedelser inför och åtgärder under en extraordinär händelse.
- Kommunen är sammankallande för ett samverkansorgan i vilket representanter för kommunen och aktörer involverade i arbetet med att förebygga och hantera extraordinära händelser inom kommunens geografiska område ingår.
- Kommunen har rutiner för att upprätta och förmedla en samlad lägesbild inom kommunens geografiska område avseende extraordinära händelser.
- Kommunen har rutiner för deltagande i samverkanskonferenser.
- Kommunen har rutiner för att information till allmänheten vid en extraordinär händelse samordnas.[11]

3.4.2 Iakttagelser – nuläge

Även om Risk- och sårbarhetsanalysen och den nu gällande Krisledningsplanen inte har fokus på det geografiska områdesansvaret, så sker i praktiken en hel del aktiviteter som syftar till att stärka detta.

Det finns ett nätverk i länet där samtliga kommuner, regionen, polisen och länsstyrelsen deltar, där fokus ligger på extraordinära händelser. Nätverket har ett antal arbetsgrupper, exempelvis gällande LEH, klimatanpassning, social oro och kärnkraft.

[11] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap *"Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap"* 20150304, diarienr:2015-1370, s 16

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

I kommunen finns det även ett nätverk för säkerhetschefer, där säkerhetscheferna från kommun, region och myndigheter ingår.

En fråga som uppkom i samband med övning med krisledningsnämnden, var de legala förutsättningarna för använda de kommunala bolagen i arbetet vid extraordinära händelser. De kommunala bolagen anses som intressanta ur olika perspektiv. Bland annat eftersom de större bolagen redan idag bör ha en förmåga till krishantering som kan vara av nytta för hela koncernen.

Arbetet med icke-offentliga aktörer uppges vara ett område som har utvecklingspotential. Diskussioner har skett med Uppsala Citysamverkan, men dessa har främst varit inriktade på trygghetsfrågor.

Det upplevs som svårt att få en helhetsbild av arbetet ute i andra enheter, verksamheter och förvaltningar, inte bara vad gäller det geografiska områdesansvaret utan även inom andra områden. Det sker dock ett arbete runt om i organisationen, vilket är positivt för helheten vad gäller beredskap. Bland annat nämns att avdelningen för ekologisk hållbarhet (placerad under kommunledningskontoret) arbetar med exempelvis livsmedelsförsörjning, vilket är en del som ur ett krisperspektiv är intressant.

3.4.3 Identifierade förbättringsområden

Fokus på det geografiska områdesansvaret kommer enligt uppgift att stärkas i och med den nya Krisledningsplanen vilket är positivt. Ansvaret bör enligt vår åsikt även tydliggöras starkare i Risk- och sårbarhetsanalysen. Andra åtgärder som skulle vara till gagn för att stärka beredskapen är att inventera vilket arbete som genomförs i både den kommunala organisationen och i de kommunala bolagen. Ett utvecklingsområde är även samverkan med stora aktörer i näringslivet. Aktörer som bensinbolag, åkerier m.fl. kan i en krissituation vara värdefulla att ha en etablerad kunskap om.

3.5 Samverkan och övning

3.5.1 Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer

För Utbildning och Övning enligt 2 Kap 8§ LEH används följande indikatorer:

- Följande funktioner och/eller personal anställd i kommunen har under det gångna året utbildats för att kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid:

  - Krisledningsnämnd.
  - Övriga förtroendevalda.
  - Beredningsgruppen/tjänstemannaledningen.
  - Informationsfunktionen.
  - Berörda förvaltningsledningar eller motsvarande.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

- Krisstöd (POSOM).
- Tjänsteman i beredskap eller motsvarande.
- Beredskapsfunktioner inom kommunalteknisk försörjning.
- Frivillig resursgrupp (FRG).
- Övrig personal.

- Personal i krishanteringsorganisationen har utbildning och kännedom om sin och kommunens roll och ansvar vid en extraordinär händelse.
- Kommunen har under det gångna året deltagit i planering, genomförande eller utvärdering av samverkansövning på regional eller nationell nivå, rörande till exempel rutiner för samlad lägesbild, deltagande i samverkanskonferenser eller samordning av information till allmänheten vid en extraordinär händelse.
- Kommunen har under det gångna året genomfört samverkansövning med externa aktörer inom kommunens geografiska område, eller tillsammans med andra kommuner.
- Kommunen har utvärderat de övningar som genomförts under det gångna året.

3.5.2 Iakttagelser – nuläge

Övningsplanen ingår som en del i Krisledningsplanen. Där framgår ramverket för vad som gäller för övningar, bland annat vad gäller planering, finansiering och ledning. De aktörer som enligt planen ska övas är tjänsteman i beredskap (TIB), krisledningsstaben samt krisledningsnämnden.

I mars 2017 skedde en övning med krisledningsnämnden. Krisledningsstaben har däremot inte genomfört en övning sedan 2015. En av orsakerna till detta är att i samband med att krisledningsplanen skrivs om ändrar kommunen även organisation och arbetssätt för krisledningsstaben. Konsekvensen om man skulle hålla övningar skulle bli att man riskerade att öva på fel saker. Några mindre övningar har dock skett kring bland annat översvämningar. Samt att representanter för kommunen har deltagit i förövningar till den militära övningen Aurora. Övningsområdet bedöms av respondenterna som ett utvecklingsområde.

I samband med flyktingsituationen under 2016 gick kommunen in i en särskild organisation för intern/extern samordning. Även i händelser kring social oro har kommunen agerat genom att sammankalla en funktion motsvarande krisledningsstab.

3.5.3 Identifierade förbättringsområden

Att övning är en mycket viktig förutsättning för en fungerande krisberedskap är väl vedertaget. En välövad generell krisberedskap ger möjligheter till att kunna hantera olika former av större eller mindre händelser utanför det normala. Vi ser därför det som viktigt att övningsverksamheten ökar. Detta kan med fördel ske inte bara med de aktörer som i dag anges i övningsplanen utan även med andra aktörer (exempelvis

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.KPMG Public

förvaltningar, kommunala bolag, inom det geografiska områdesansvaret och med det lokala näringslivet).

De skarpa lägen som kommunens ställts inför under 2016 ökar den generella krishanteringsförmågan. Vilket man bör ta hänsyn till när man bedömer övningsverksamheten.

3.6 Intern styrning, uppföljning och rapportering

3.6.1 Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer

Kommunens regelbundna uppföljning och rapportering
5 § Kommunen ska regelbundet följa upp sin Risk- och sårbarhetsanalys och med utgångspunkt i denna bedöma sin generella krisberedskap. Uppföljningen och bedömningen ska rapporteras till länsstyrelsen senast den 15 februari året efter vart och ett av mandatperiodens fyra år. Rapporteringen ska ske i elektronisk form enligt de indikatorer som anges i bilagan till denna författning.[12]

Kommunen redovisar senast den 15 februari varje år en *årsuppföljning av kommunens krisberedskap.* Uppföljningen består av följande delar:

- En beskrivning av vilka åtgärder som kommunen genomfört under året för att stärka kommunens krisberedskap.
- Indikatorerna i RSA-föreskriften, som inkluderar målen i Överenskommelse om kommunernas krisberedskap.
- En redovisning av hur den statliga ersättningen för arbete enligt Överenskommelse om kommunernas krisberedskap har använts.
- En kortfattad redogörelse för eventuellt inträffade kriser under det gångna året. Kommunen ska här även ange huruvida krisledningsnämnden i samband med de aktuella händelserna har informerats, sammankallats, samt fattat beslut.

Kommunens uppföljning av krisberedskapen bygger således på en självskattning som baseras på de åtgärder som genomförts. Redovisningen sker via ett särskilt rapporteringsverktyg som även används vid redovisningen av RSA.[13]

3.6.2 Iakttagelser – nuläge

Det upplevs av de som arbetar med frågorna kring extraordinära händelser, att intresset för frågorna och frågornas genomslag i organisationen har vuxit. Intresset både från den politiska nivån och från övriga förvaltningar upplevs som stort.

Styrprocessen i Uppsala kommun utgår från Mål och Budget 2017 och denna bryts sedan ned. För enheten för säkerhet och beredskap innebär detta att verksamhet och budget 2017 för kommunstyrelsen är ett viktigt styrande dokument. I detta dokument

[12] Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps författningssamling, MSBFS 2015:5, s3
[13] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap *"Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap"* 20150304, diarienr:2015-1370, s 9

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

framgår en åtgärd som direkt och otvetydigt berör området kring extraordinära händelser:

- Revidera krisledningsplan med utgångspunkt från Risk- och sårbarhetsanalys för extraordinära händelser 2015.

Utöver denna punkt finns fyra ytterligare punkter som till viss del berör området och som berör enheten:

- Revidera säkerhetspolicy.
- IT-lösningar som stärker säkerheten och möjliggör effektiv krisledning.
- Identifiera samverkansparters och anpassa arbetsgrupper utifrån aktuell lägesbild och behov gällande våldsbejakande extremism.
- Regelbundet ta fram lägesbild över situationen gällande våldsbejakande extremism i Uppsala kommun.

Rapportering av uppdrag och åtgärder utifrån målen sker i systemet Hypergene, samt genom information genom linjeorganisationen (till överordnad chef).

Rapportering till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap sker i enlighet med det inledande styckets intentioner. Kommunen rapporterar till länsstyrelsen som aggregerar resultatet och skickar det till MSB.

Det som framförs som en utmaning, är att hitta en tillräcklig nivå för det förhållandevis breda arbete som sker även i de kommunövergripande styrprocesserna och i Mål och budget. Som exempel kan nämnas hur det som identifieras i Risk- och sårbarhetsanalysen (se nedan), ska/kan implementeras i den övergripande styrmodellen.

3.6.3 Identifierade förbättringsområden

När det gäller styrning, ledning och uppföljning bör det finnas i åtanke att kommunen genomgick en stor omorganisation för inte allt för lång tid sedan. Ett av syftena var att arbeta mot "ett Uppsala", vilket bland annat medförde en högre grad av centralisering inom vissa områden. Varav enheten säkerhet och beredskap var ett. I granskningen framkommer signaler på att man fortfarande söker lite efter strukturer gällande roller, ansvar och befogenheter.

Genom att läsa verksamhetsplanen för kommunstyrelsen utifrån ett styrningsperspektiv för arbetet med krisberedskap framstår den övergripande styrningen på området som relativt låg. Det finns som nämnts ett fåtal åtgärder som utgår från styrdokumenten för krisberedskap, samtidigt finns det 16 åtgärder i verksamhetsplanen som utgår från Handlingsplan mot våldsbejakande extremism. Detta hänför sig givetvis delvis från de politiska mål som är uppsatta, men säger samtidigt något om hur styrningsinsatserna prioriteras. Vår förhoppning är att en ny krisledningsplan, en utvecklad RSA med tillhörande handlingsprogram kan aktualisera frågorna kring krisberedskap och medföra att området i större grad inkluderas i den politiska styrningen. Ett sådant arbete kommer även att identifiera och kräva åtgärder kring roller, ansvar och

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.KPMG Public

befogenheter internt i organisationen och möjligheten till att få ett mer systematiskt och sammanhållet arbete ökar.

3.7 Uppgifter kopplade till höjd beredskap

3.7.1 Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer

För Höjd beredskap enligt 3 Kap LEH används följande indikatorer:

- Kommunen har säkerställt att VMA (viktigt meddelande till allmänheten) kan sändas via anläggningar för utomhusvarning genom att ljudsändare underhålls.

- Kommunen har säkerställt att krisledningen har grundläggande kunskaper om kommunens uppgifter vid höjd beredskap.

Notera att området höjd beredskap kommer att genomgå en stor förändring inom den närmsta framtiden. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap skriver i sin text " Budgetunderlag Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2018-2020":

Den återupptagna planeringen för höjd beredskap utgår från och integreras i arbetet med att utveckla samhällets krisberedskap. Planeringen för höjd beredskap innebär dock en rad utmaningar. Det gäller t.ex. frågor om säkerhetsskydd och fysiskt skydd samt Försvarsmaktens behov av stöd och avvägningar mellan civila och militära behov. Styrning och krav på samhällsviktig verksamhet, genomförande av totalförsvarsövningar och kunskap om och tillämpning av gällande regelverk såsom att kunna tillföra staten resurser genom förfogande behöver även omhändertas i planeringen för höjd beredskap. Planeringen för höjd beredskap påverkar en stor mängd aktörer och därmed flera anslag. De kostnader som kommer att uppstå med anledning av den återupptagna planeringen för höjd beredskap kan finansieras på olika sätt - inom ramen för ansvariga myndigheters ordinarie förvaltningsanslag, genom att marknaden (kunderna) eller den myndighet som har specifika behov (t.ex. Försvarsmakten) finansierar de åtgärder som ska genomföras eller genom ett mer samlat anslag där nuvarande anslag 2:4 Krisberedskap kan utgöra en grund. MSB konstaterar att en större del av nuvarande anslag 2:4 Krisberedskap kommer att finansiera åtgärder kopplat till höjd beredskap men att ambitionen påverkas av anslagets storlek och vad anslaget anvisas för i enlighet med vad som anges i stycket ovan. Det kommer att krävas ytterligare analyser för att konkretisera vilka behov som ska finansieras av MSB, t.ex. kopplat till det regeringsuppdrag om civila aktörers möjlighet att stödja Försvarsmakten som ska redovisas senast den 10 juni 2017 (Fö2015/0916/MFI).[14]

Kommuner och landsting behöver, i likhet med myndigheter, återuppta planeringen för höjd beredskap. Statens förväntningar och den ersättning som kommunerna och landstingen får för åtgärder kopplat till civilt försvar är idag lågt satta. Det finns därför anledning att i närtid konkretisera kommunernas och landstingens åtgärder utifrån

[14] Budgetunderlag Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2018-2020, s 3-4

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH, se även kap 2.2). För att komma igång med planeringen för höjd beredskap anser MSB att kommunerna och landstingen bör få ytterligare 50 mnkr i ersättning redan under 2018. MSB förslår därutöver att staten ska tillhandahålla riktade utbildningar för att höja kompetensen vad avser bl.a. säkerhetsskyddsfrågor i kommuner och landsting. Detta bedöms kosta ytterligare ca 10 mnkr per år under budgetunderlagsperioden.[15]

3.7.2 Iakttagelser – nuläge

Exakt hur kommunernas arbete med höjd beredskap ska ske är ännu inte fastslaget. Frågan är dock värd att observera eftersom det mest troligt kommer att påverka kommunerna i större utsträckning i framtiden. I Uppsala konstaterar vi att VMA finns och hanteras av Larm och Ledning inom Storstockholms larmcentral i Täby.

Kommunen har även fått ett extra bidrag för arbete civilt försvar. Bidraget kom under innevarande budgetår och uppgår till 750 000 kronor.

3.7.3 Identifierade förbättringsområden

I och med att inga övningar har skett med krisledningsstaben sedan 2015, finns troligtvis brister i säkerställandet av att krisledningen har grundläggande kunskaper om kommunens uppgifter vid höjd beredskap. Detta bör finnas i åtanke vid framtida planering.

3.8 Ekonomi

3.8.1 Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer

Villkor för hur ersättningen får användas
Den statliga ersättningen betalas ut till kommunerna enligt 5 kap. 1§ LEH. Där framgår att kommunerna skall få ersättning av staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt 2 och 3 kap.

Uppgifter som rör extraordinära händelser i fredstid berättigar till ersättning endast i den mån verksamheten är till nytta för hanteringen av mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens verksamhet.

Ersättningen fördelas till kommunerna i enlighet med de kriterier som framgår av överenskommelsen Fördelningsnycklarna. Det är kommunen som ansvarar för att fördela ersättningen inom kommunen så att uppgifterna fullgörs.

I överenskommelsen tydliggörs de villkor som gäller för ersättningen:

[15] Budgetunderlag Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2018-2020, s 4

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.KPMG Public

• Finansierade åtgärder ska kunna härledas till uppgifterna i kap. 2 och 3 i LEH, dvs. Risk- och sårbarhetsanalyser, planering, geografiskt områdesansvar, övning, utbildning, rapportering och höjd beredskap.
• Finansierade åtgärder ska avse förebyggande och förberedande arbete. Åtgärder för att hantera en inträffad händelse ska inte finansieras med ersättningen.
• De vidtagna åtgärderna ska bidra till att minska sårbarheten i kommunens verksamhet, att öka förmågan att kontinuerligt bedriva samhällsviktig verksamhet samt att stärka förmågan att hantera extraordinära händelser.
• Ersättningen enligt överenskommelsen ska utgöra ett komplement till kommunens egen finansiering av krisberedskapsarbete.
• Kostnader för stora investeringar eller delfinansiering av sådana åtgärder där kommunerna får andra typer av bidrag från staten (t.ex. stöd till kommunal ledningsförmåga) ska inte bekostas av ersättningen.[16]

Redovisning av sparande
I enlighet med överenskommelsen är det möjligt att spara en del av ersättningen till kommande år i syfte att genomföra åtgärder inom ramen för överenskommelsen. För detta finns en särskild restriktion. Om det sammanlagda sparandet överstiger 10 procent av det senaste årets tilldelning och kommunen inte har en plan för hur sparandet ska användas, kan länsstyrelsen föreslå att delar av ersättningen reduceras. Kommunen ska således i uppföljningen av ersättningen även redovisa hur mycket som sammanlagt har sparats, ackumulerat genom åren.[17]

Särredovisning av kostnader
För att underlätta uppföljningen av den statliga ersättningen bör kommunen särredovisa kostnaderna. MSB rekommenderar därför att redovisningen anpassas genom särskilda koder i objektplanen i redovisningssystemet, så att det går att härleda en viss kostnad till någon av uppgifterna i lagen eller överenskommelsen.
I det fall kommunen inte har möjlighet att införa någon form av särredovisning av de olika ersättningarna behöver kommunen manuellt samla in och sammanställa de uppgifter som efterfrågas. Denna sammanställning bör redovisas i ett särskilt beräkningsunderlag.[18]

Exempel på verksamheter som kan finansieras:

Risk- och sårbarhetsanalys samt planering
• Det kontinuerliga arbetet med kommunens Risk- och sårbarhetsanalys, inklusive identifiering av samhällsviktig verksamhet inom kommunen.
• Utvärdering av hantering av en inträffad kris.
• Kostnader för frivilligorganisation som deltar i arbetet med t.ex. Risk- och sårbarhetsanalyser eller planering av trygghetspunkter.

---

[16] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, "Anvisningar om hur statlig ersättning för kommunernas krisberedskap får användas", diarienr: 205-2409, 150529, s. 3
[17] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, "Anvisningar om hur statlig ersättning för kommunernas krisberedskap får användas", diarienr: 205-2409, 150529, s.9
[18] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, "Anvisningar om hur statlig ersättning för kommunernas krisberedskap får användas", diarienr: 205-2409, 150529, s.9

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

- Arbete med att ta fram och uppdatera planer och styrdokument.
- Arbete med kontinuitetshantering för kommunens samhällsviktiga verksamhet.
- Studier och utredningsverksamhet som syftar till att genomföra uppgifterna i lagen.
- Deltagande i MSB:s nationella enkät om trygghet och säkerhet.

Geografiskt områdesansvar

- Deltagande i samverkansaktiviteter och utveckling av samverkansforum där gemensam planering sker med privata och offentliga aktörer som kommunen behöver samverka med före, under och efter en extraordinär händelse.
- Verksamhet som syftar till att utveckla aktörsgemensamma former inom kommunen för inriktning och samordning, samlad lägesbild samt kommunikation mellan organisationer.
- Arbete med gemensam inriktning och planering inför hanteringen av en extraordinär händelse med aktörer inom det geografiska området.
- Åtgärder som syftar till att stärka förmågan och att identifiera nya sätt att sprida information vid en extraordinär händelse.
- Arbete med Styrel.

Utbildning och övning

- Utbildning och övning av krisledningsnämnd och övrig krisorganisation för deras uppgifter i samband med en extraordinär händelse.
- Planering, genomförande och utvärdering av samverkansövningar med andra aktörer inom kommunen.
- Planering, genomförande och utvärdering av samverkansövningar på regional och eller nationell nivå.
- Kompetensutveckling, träning och samverkansanalyser för att bättre kunna samverka med andra aktörer med stöd av ex. Rakel och WIS.
- Deltagande i eller anordnande av kurser, konferenser och nätverksträffar inom området krisberedskap.
- Planering, utbildning eller övning för krisstödsverksamheten (POSOM), som syftar till att stärka kommunens förmåga att hantera extraordinära händelser.
- Utbildning och övning av frivilliga som utgör en del av den kommunala krisberedskapen.

Rapportering

- Arbete med att rapportera indikatorer, åtgärder, ev. händelser och användning av statlig ersättning till länsstyrelsen.
- Arbete med att utveckla rutiner för hur kommunen i samverkan med andra aktörer ska utarbeta och kommunicera en samlad lägesbild vid en extraordinär händelse.

Höjd beredskap

- Kostnader för licenser, drift och underhåll samt tester av utrustning för utomhusvarning.
- Deltagande i länsstyrelsens, Försvarsmaktens eller annan myndighets arbete med planering för höjd beredskap.
- Andra åtgärder som hör till området.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

Funktion för samordning av kommunens arbete
• Lönekostnader för personal med nödvändig kompetens som arbetar med uppgifterna i LEH, t.ex. säkerhetschef, säkerhetssamordnare eller motsvarande, samt sådana för uppdraget särskilda kostnader som är kopplade till att personen ska kunna utföra sitt arbete.

Samverkansersättning
• Projekt kring en aktörsgemensam riskbild inom länet eller mellan flera kommuner.
• Regional samverkan vid planering av hur dricksvattenförsörjning, elförsörjning, transporter och annan samhällsviktig verksamhet ska fungera vid en extraordinär händelse.
• Verksamhet som syftar till att utveckla aktörsgemensamma former över kommungränsen för inriktning och samordning, samlad lägesbild, samordnad kommunikation mellan organisationer och med allmänheten. [19]

Exempel på verksamhet som INTE får finansieras

Samhällsviktig verksamhet
• Drift och underhåll av kommunens samhällsviktiga verksamhet.
• Provdrift av kommunens reservel avseende samhällsviktiga funktioner. Detta arbete tillhör kommunens grundförmåga och ska därför finansieras med kommunens egna medel.

Investeringar
• Större investeringar.
• Investeringar och utrustning av kommunala ledningsplatser.
• Investeringar och underhåll av räddningscentral.
• Anskaffning och upprätthållande av reservkraft. Kommunala ledningsplatser och reservkraft är viktiga delar av kommunens krisberedskap, men ska inte finansieras av ersättningen för uppgifterna i LEH. Kommunen har möjlighet att söka medel för en del av kostnaden för kommunala ledningsplatser från MSB i särskild ordning. Överenskommelse om kommunernas krisberedskap medger att ersättningen kan användas för begränsade investeringar. En förutsättning är att kommunen först har utfört de uppgifter som anges i överenskommelsen. Ersättningen ska inte användas för anskaffning av reservkraftverk. Däremot kan vissa begränsade investeringar tillåtas, t.ex. inkopplingspunkter på äldreboende. Sådana investeringar ska stämmas av med länsstyrelsen.

Inköp av Rakel-utrustning
• Inköp av teknisk utrustning och abonnemangskostnader för Rakel. Delar av ersättningen subventionerar redan idag abonnemangsavgiften för kommuner. Vidare har kommuner möjlighet att söka medel för viss Rakel-utrustning inom ramen för stödet till kommunala ledningsplatser.

[19] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, "Anvisningar om hur statlig ersättning för kommunernas krisberedskap får användas", diarienr: 205-2409, 150529, s 4-5

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

TiB och hantering av en extraordinär händelse

- Tjänsteman i Beredskap (TiB).
- Personalkostnader och inköp av materiel kopplat till hantering av extraordinära händelser. Ersättningen ska varken finansiera TiB eller en operativ insats vid en kris.

Säkerhetsarbete som inte har koppling till LEH

- Personalkostnader eller generella tekniska hjälpmedel (dator, skrivare, projektor m.m.) som inte har någon koppling till uppgifterna i lagen.
- Generellt säkerhetsarbete som inte är kopplat till LEH (t.ex. kurser eller handlingsprogram för lagen om skydd mot olyckor eller internt skydd).
- Internt skydd som inte är särskilt kopplat till krisberedskap (t.ex. larm av kommunhuset).[20]

3.8.2 Iakttagelser – nuläge

I verksamhetsplanen för kommunstyrelsen framgår att kommunen får 3,7 mnkr från MSB för kris och beredskap. Detta statsbidrag fördelas mellan räddningsnämnden och kommunstyrelsen i form av kommunbidrag. Övriga medel fördelas till andra nämnder som genomför uppdrag. Av bidraget går 2,2 mnkr till KS, 0,8 mnkr till RÄN och således 0,7 mnkr till övriga nämnder.

Länsstyrelsen hanterar tillsynen av hur de statliga medlen används. Den senaste tillsynen hanterar 2015 års verksamhet. Efter vissa kompletteringar godkändes 2017-04-11 den ekonomiska redovisningen. Uppsala kommun har därmed enligt länsstyrelsen uppfyllt kraven enligt LEH kap 2 och 3 och villkoren för användning av ersättningen enligt Överenskommelse om kommuners krisberedskap.

I dokumentationen från uppföljningen framgår att kommunen har ett sparande av statsbidraget sedan 2014 på cirka 1,5 mnkr. Detta sparande hade vid granskningstillfället minskat med -300 000 kr.

I granskningen har vi även tagit del av den ekonomiska redovisningen för 2016. I denna redovisning, som ännu inte har godkänts av länsstyrelsen, framgår att intäkterna inklusive balanserade medel uppgår till 5,05 mnkr och utgifterna -3,78 mnkr.

3.8.3 Identifierade förbättringsområden

Om det sammanlagda sparandet överstiger 10 procent av det senaste årets tilldelning och kommunen inte har en plan för hur sparandet ska användas, kan länsstyrelsen föreslå att delar av ersättningen reduceras. Utifrån detta ser vi det som positivt att kommunen har minskat sitt sparande. Det förefaller även rimligt att det i och med en utvidgad organisation kommer att finnas både behov och möjlighet att upparbeta det statsbidrag kommunen erhåller. Vad gäller den ekonomiska redovisningen är det upp till länsstyrelsen att bedöma om kostnaderna ligger inom ramen för vad som är tillåtet eller ej. För att öka kontrollen på intäkter och kostnader samt för att säkerställa att medel används i enlighet med MSB:s regelverk bör det övervägas att ta fram kommunövergripande riktlinjer för användandet, samt att enheten får ansvar för

[20] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, "Anvisningar om hur statlig ersättning för kommunernas krisberedskap får användas", diarienr: 205-2409, 150529, s 6-7

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

styrningen av hela statsbidraget. Enligt uppgift i sakgranskningen meddelas att en sådan ordning är på gång samt att riktlinjer i samband med detta kommer att arbetas fram.

3.9 Säkerhetsskyddsarbetet

3.9.1 Styrande dokument – Nationella krav och rekommendationer

Säkerhetsskyddslagen
Information som är sekretessbelagd med hänsyn till rikets säkerhet ges ett särskilt skydd genom säkerhetsskyddslagen. Säkerhetsskyddet ska bland annat förebygga att sådana uppgifter obehörigen röjs, ändras eller förstörs samt hindra obehöriga att få tillträde till platser där de kan få tillgång till den typen av uppgifter. Regleringen innehåller regler om vilken kontroll man får göra av personer som hanterar den här typen av information. I säkerhetsskyddsförordningen finns bland annat regler kring kryptering och behörighetskontroll.

6 § Med säkerhetsskydd avses:
1. Skydd mot spionerі, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet.
2. Skydd i andra fall av uppgifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och som rör rikets säkerhet.
3. Skydd mot terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terrorism), även om brotten inte hotar rikets säkerhet. Lag (2009:464).

7 § Säkerhetsskyddet skall förebygga:
1. Att uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet obehörigen röjs, ändras eller förstörs (informationssäkerhet).
2. Att obehöriga får tillträde till platser där de kan få tillgång till uppgifter som avses i 1 eller där verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet bedrivs (tillträdesbegränsning).
3. Att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet (säkerhetsprövning).

Säkerhetsskyddet skall även i övrigt förebygga terrorism.

Informationssäkerhet

9 § Vid utformningen av informationssäkerheten skall behovet av skydd vid automatisk informationsbehandling beaktas särskilt.

Tillträdesbegränsning

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.KPMG Public

10 § Tillträdesbegränsningar ska utformas så att den enskildes rätt att röra sig fritt inte inskränks mer än nödvändigt.

Bestämmelser som möjliggör förbud mot tillträde till vissa byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt finns i skyddslagen (2010:305). Lag (2010:309).

Säkerhetsprövning

11 § Säkerhetsprövning skall göras innan en person genom anställning eller på något annat sätt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet eller anlitas för uppgifter som är viktiga för skyddet mot terrorism. Säkerhetsprövning får göras även under pågående anställning eller annat pågående deltagande i verksamheten. Prövningen skall klarlägga om personen kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i denna lag och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt.

Säkerhetsprövningen skall omfatta registerkontroll och särskild personutredning under de förutsättningar som anges i § 13-19. Lag (2006:347).

Registerkontroll

12 § Med registerkontroll avses att uppgifter hämtas från ett register som omfattas av lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister eller lagen (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister. Med registerkontroll avses även att uppgifter hämtas som behandlas med stöd av polisdatalagen (2010:361). Lag (2010:365).

13 § Registerkontroll ska göras vid säkerhetsprövning som gäller anställning, uppdrag, tjänstgöring enligt lagen (1994:1 809) om totalförsvarsplikt, utbildning, besök eller något annat deltagande i verksamhet, om anställningen eller deltagandet i verksamheten har placerats i säkerhetsklass.

Med undantag för offentliga ombud enligt 27 kap. 27 § rättegångsbalken och integritetsskyddsombud enligt 6 § lagen (2009:966) om Försvarsunderrättelsedomstol ska registerkontroll inte göras när det gäller uppdrag som offentlig försvarare eller ombud inför domstol. Registerkontroll ska inte heller göras när det gäller ledamot i Riksdagen eller i fullmäktige eller liknande uppdrag. Lag (2009:1021). [21]

3.9.2 Iakttagelser – nuläge

I nuläget finns ingen strukturerad säkerhetsprövning av tjänster. Ett mindre antal anställda har säkerhetsprövats i och med att man genomgått utbildningar som kräver

[21] Säkerhetsskyddslag (1996:627)

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

säkerhetsprövning. Respondenterna är medvetna om att en säkerhetsanalys med efterföljande säkerhetsprövning bör göras.

3.9.3 Identifierade förbättringsområden

Det nuvarande säkerhetsläget och ett ökat antal incidenter i kombination med den information som finns inom den kommunala organisationen gör att vi rekommenderar att kommunen genomför en säkerhetsanalys i enlighet med säkerhetsskyddslagen, där det framkommer vilka tjänster som ska säkerhetsklassas. Kommunen bör därefter skyndsamt påbörja ett arbete med att säkerhetspröva personal i dessa befattningar.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

4 Sammanfattande bedömning

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 (3.6.3 samt 3.2)
- Risk- och sårbarhetsanalysen och dess handlingsplan behöver utvecklas för att vara det styrinstrument för kommunen/verksamheten som den är avsedd att vara. (avsnitt 3.2.3)
- Krishanteringsplanen är i dagsläget inte aktuell. En ny krisledningsplan kommer att antas i november om inget oförutsett inträffar. (avsnitt 3.3.3)
- Det geografiska områdesansvaret är otydligt i de styrande dokumenten. (avsnitt 3.4.3)
- Övningar genomförs inte tillräckligt frekvent, delvis beroende på skarpa händelser under 2016. (avsnitt 3.5.3)
- Bristen på säkerhetsskydd skapar risker både för kommunen, enskilda och för rikets säkerhet. (avsnitt 3.9.3)

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 innebär inte att vi bedömer hur kommunen skulle klara av en kris i dag.

Vi har även 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.

KPMG, dag som ovan

Bo Ådel
Kundansvarig

Mats Lundberg
Uppdragsansvarig

Per Skalk
Kommunal revisor

Patrik Hellberg
Kommunal revisor

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

UPPSALA KOMMUN
KOMMUNSTYRELSEN
Ink. 2017 -10- 23
Diarienr. KSN-2017-3608
33 Aktbil 1

UPPSALA KOMMUN
REVISORERNA

2017-10-20

Omsorgsnämnden

Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av kontroll och uppföljning av privata utförare

KPMG har av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun haft i uppdrag att granska omsorgsnämndens kontroll och uppföljning av privata utförare. Granskningen ingår i revisionsplanen för 2017.

I granskningen konstaterar vi att uppföljningsarbetet inom omsorgsnämnden 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). Våra bedömningar avser huvudsakligen de förhållanden som framkom i samband med granskningens genomförande, maj-juni 2017.

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. Se stycke 3.3.2 i den bifogade rapporten för mer information.

- 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. Se stycke 3.3.2 i den bifogade rapporten för mer information.
- Omsorgsnämnden bör ha dokumentation av vilka avtalsuppföljningar som faktiskt genomförs och vilka av de planerade avtalsuppföljningarna som inte genomförs. Se stycke 3.3.3 i den bifogade rapporten för mer information.
- 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. Se stycke 3.3.6 i den bifogade rapporten för mer information.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser, utifrån följande frågeställningar, senast 2018-01-31 till sakkunnigt biträde; bo.adel@kpmg.se.

- 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?

För kommunrevisionen

Erica Närlinge /ordförande

Granskning av kontroll och uppföljning av privata utförare

Revisionsrapport - Omsorgsnämnden

Uppsala kommun

KPMG AB

2017-09-15

Antal sidor 12

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Uppsala kommun
Granskning av kontroll och uppföljning av privata utförare
KPMG AB
2017-09-15

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfråga	3
2.2	Avgränsning	3
2.3	Revisionskriterier	3
2.4	Ansvarig nämnd	4
2.5	Projektorganisation/granskningsansvariga	4
2.6	Metod	4
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Program med mål och riktlinjer för privata utförare	5
3.2	Omsorgsnämndens uppföljningsarbete	6
3.2.1	Organisation	6
3.2.2	Uppföljningsarbete enligt omsorgsnämndens verksamhetsplan	6
3.2.3	Avtalsuppföljning	8
3.2.4	Mervärdesuppföljning	9
3.2.5	Utförarnas förmåga att fullgöra sina avtal	10
3.2.6	Utförarinformation	10
3.2.7	Pågående utvecklingsarbete	11
4	Slutsats och rekommendationer	11

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Uppsala kommun
Granskning av kontroll och uppföljning av privata utförare
KPMG AB
2017-09-15

1 Sammanfattning

Vi har av Uppsala kommuns förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att granska hur omsorgsnämnden säkerställer en ändamålsenlig kontroll och uppföljning av privata utförare. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2017.

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma hur omsorgsnämnden 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 konstaterar vi att uppföljningsarbetet inom omsorgsnämnden är föremål för utveckling, inte minst mot bakgrund av de senaste årens omorganisationer. 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 revisorerna behandlade rapporten (september 2017). Våra bedömningar och kommentarer avser huvudsakligen de förhållanden som framkom i samband med granskningens genomförande, maj-juni 2017.

Vår övergripande bedömning är att det finns brister i efterlevnaden av gällande system och rutiner för kontroll och uppföljning av verksamhet som utförs av externa utförare.

De i granskningen identifierade bristerna handlar enligt vår bedömning 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.

Det görs inga fortlöpande bedömningar och riskanalyser av utförarnas förutsättningar för och förmåga att fullgöra sina avtal. De bedömningar som görs sker enligt uppgift på upphandlingsavdelningen i samband med upphandlingsprocessen. Det finns inte heller någon specifik rutin för ett akut oförutsett övertagande i händelse av att en utförare plötsligt inte kan fullgöra sitt avtal. Dock finns en rutin för övertagandeprocessen då en utförare lämnar över till en annan utförare eller till kommunen enligt ett planerat förlopp. I händelse av ett oförutsett övertagande uppges att samma rutin skulle följas.

Under förutsättning att avtalsuppföljning och övrig dialog med utförarna fungerar i enlighet med gällande styrdokument finns det enligt vår mening inget större behov av att göra ytterligare fortlöpande bedömningar och riskanalyser av utförarnas förutsättningar för och förmåga att fullgöra sina avtal. Vi ser heller inget behov av

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

ytterligare rutiner eller beredskapsåtgärder för att kunna hantera ett akut övertagande i händelse av att en utförare inte kan fullgöra sitt avtal.

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. Se stycke 3.2.2 för mer information.
- 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 gång under avtalsperioden. Se stycke 3.2.2 för mer information.
- Omsorgsnämnden bör ha dokumentation av vilka avtalsuppföljningar som faktiskt genomförs och vilka av de planerade avtalsuppföljningarna som inte genomförs. Se stycke 3.2.3 för mer information.
- 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. Se stycke 3.2.6 för mer information.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Uppsala kommuns förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att granska hur omsorgsnämnden säkerställer en ändamålsenlig kontroll och uppföljning av privata utförare. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2017.

Vare sig i lagarna som specifikt rör upphandling eller i annan lagstiftning som berör kommunal förvaltning står angivet att privata utförare ovillkorligen förväntas utföra sin verksamhet i enlighet med kommunens egna mål eller kommunens övriga styrdokument. Fullmäktige ska emellertid enligt kommunallagen 3 kap. 19 b § inför varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för privata utförare som driver verksamhet på uppdrag av kommunen. Syftet är att kontrollen och insynen ska bli bättre. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter på området ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

Eftersom kommunen upphandlar utförare för genomförande av delar av sin kärnverksamhet följer att kommunen har ett ansvar även för verksamhet som bedrivs av alternativa utförare. Kontroll av verksamhet som bedrivs av annan utförare är lika väsentlig som för verksamhet som bedrivs i egen kommunal regi.

2.1 Syfte och revisionsfråga

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma hur omsorgsnämnden 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 omsorgsnämnden 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.

2.2 Avgränsning

Granskningen omfattar verksamhet som bedrivs på entreprenad inom omsorgsnämndens ansvarsområde. När det gäller nämndens uppföljningsarbete avgränsas granskningen till att i huvudsak fokusera på avtalsuppföljningen.

2.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

Vi har bedömt om nämndens kontroll och uppföljning av privata utförare uppfyller:

- Kommunallagen 3 kap. 19 b §, 6 kap. 7 §
- Mål och budget 2017-19 (KF 2016-11-08, § 203)

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

- Program för kommunalt finansierad verksamhet 2017-2018 (KF 2016-12-12, § 237)
- Verksamhetsplan och budget 2017-2019 för omsorgsnämnden
- Övriga tillämpbara interna regelverk och policys

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser omsorgsnämnden.

2.5 Projektorganisation/granskningsansvariga

Granskningen har utförts av Andreas Wendin, kommunal revisor, och Örjan Garpenholt, kommunal revisor, under ledning av Mats Lundberg, certifierad kommunal revisor.

Rapporten är saklighetsgranskad av direktör omsorgsförvaltningen, avdelningschef systemledning (omsorgsförvaltningen), inköpschef och upphandlare.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier
- Intervjuer med
  - Direktör omsorgsförvaltningen
  - Avdelningschef systemledning, omsorgsförvaltningen
  - Inköpschef och upphandlare

Utöver ovanstående funktioner har vi även varit i kontakt med ett antal andra medarbetare inom omsorgsförvaltningen som bidragit med information och uppgifter i olika utsträckning.

3 Resultat av granskningen

Uppsala kommun genomförde en stor omorganisation vid årsskiftet 2016/2017 då en utpräglad beställar-/utförarorganisation ersattes av en mer traditionell förvaltnings-organisation. Dessutom skedde det under 2015 en annan omorganisation som berör omsorgsnämnden. Från och med 2015-01-01 upphörde nämnden för hälsa och omsorg och dess uppgifter övertogs då av omsorgsnämnden samt socialnämnden. I samband med det delades även kontoret för hälsa, vård och omsorg (HVK), som var en organisatorisk enhet på uppdragssidan som stödde både äldrenämnden och

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

nämnden för hälsa och omsorg. Det som tidigare var HVK delades då upp så att en del i dagsläget tillhör socialförvaltningen, en annan del tillhör omsorgsförvaltningen medan ytterligare en annan del tillhör äldreförvaltningen. Dessutom gjordes chefsområden om och olika tjänstebefattningars ansvar och befogenheter ändrades.

Vid tidpunkten för granskningen hade den nya organisationen inte riktigt hunnit "sätta sig". Därav pågick omfattande utvecklingsarbete när det gäller former för kontroll och uppföljning av privata utförare. Detta innebär att vissa av de system och rutiner som beskrivs i intervjuerna ännu inte finns dokumenterade och ej heller har börjat tillämpas i praktiken. Samtidigt är vissa av de system och rutiner för kontroll och uppföljning som tillämpades i den tidigare organisationen inte längre aktuella. Vi återkommer till detta längre fram i rapporten.

3.1 Program med mål och riktlinjer för privata utförare

Av kommunens *Mål och budget 2017-19*, fastställd av kommunfullmäktige 2016-11-08 (§ 203), framgår att fullmäktige i enlighet med kommunallagen varje mandatperiod beslutar "om ett program med mål och riktlinjer för kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I Uppsala kommun omfattar programmet både kommunens egenregi och privata utförare av kommunal verksamhet." Det nu gällande programmet benämns *Program för kommunalt finansierad verksamhet 2017-2018* och fastställdes av fullmäktige 2016-12-12 (§ 237). Detta *Program för kommunalt finansierad verksamhet 2017-2018* utgör en viktig utgångspunkt för denna granskning. Av underlaget (ärendebeskrivningen) till fullmäktiges beslut när programmet fastställdes framgår följande:

"Eftersom programmet antas sent i förhållande till nämndernas verksamhetsplanering inför 2017 förutsätts nämnderna ta fram kompletterande underlag som svarar mot programmets avsikter senast i mars 2017."

I själva programmet framgår i övrigt att programmet omfattar såväl verksamheten i kommunens egenregi som den verksamhet som genom avtal lämnats över till privata utförare. Nämnderna ska årligen, i samband med verksamhetsplaneringen, beskriva och tydliggöra relationen med egenregi och privata utförare inom ansvarsområdet. 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.

I programmet anges ett antal övergripande mål för kommunens styrning och uppföljning av kommunalt finansierad verksamhet. Målen återfinns under de fyra rubrikerna *Demokratiskt genomslag, Tydlighet för invånarna, Delaktighet för ökad effektivitet, Kontinuitet och långsiktighet*. Under rubriken *Demokratiskt genomslag* framgår exempelvis att nämnderna ska "säkerställa att de mål kommunfullmäktige ställer upp i Mål och budget förverkligas oavsett utförare och att relevant lagstiftning efterlevs i verksamheterna." Under rubriken *Delaktighet för ökad effektivitet* framgår bland annat att det är viktigt att "involvera brukare och utförare i att förbättra servicen, genom exempelvis regelbundna branschråd, erfarenhetsutbyten, och medarbetar-, brukar- och anhörigdialoger."

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Av programmet framgår vidare att "varje nämnd ansvarar för uppföljning och kontroll av verksamheten inom sitt ansvarsområde. All kommunalt finansierad verksamhet ska följas upp på ett likvärdigt sätt." Det anges också att "nyttan av uppföljningen ska överträffa kostnaderna för den, även om en strikt ekonomisk kalkyl inte kan tas fram."

Att interna och externa aktörer ska behandlas likvärdigt fastslås även i kommunens upphandlingspolicy.

3.2 Omsorgsnämndens uppföljningsarbete

3.2.1 Organisation

Inom omsorgsförvaltningen är det Avdelning systemledning som ansvarar för avtalsuppföljning. Avdelningen ansvarar för följande områden.

- Upphandling, avtalsfrågor och hantering av LOV-system
- Verksamhetsuppföljning, med likabehandling av upphandlad verksamhet och egenregi
- Hantering av ärenden till arbetsutskott och nämnd
- Förvaltningsövergripande verksamhetsplanering och kvalitetsledning
- Administration
- Boendeplanering

Inom Avdelning systemledning finns enligt uppgift en avdelningschef, en enhetschef samt 24 medarbetare. Av de 24 medarbetarna arbetar tio med administration och boendeplanering. Dessa är underställda enhetschefen. Övriga 14 medarbetare inom avdelningen är direkt underställda avdelningschefen och arbetar med verksamhetsplanering, avtal och uppföljning. Tio av dessa är strateger, varav fyra enligt uppgift arbetar mer fokuserat med uppföljningsarbete.

3.2.2 Uppföljningsarbete enligt omsorgsnämndens verksamhetsplan

Omsorgsnämnden har inte tagit fram något kompletterande underlag till sin verksamhetsplan, som svarar mot avsikterna i fullmäktiges program för kommunalt finansierad verksamhet. Som vi tog upp i stycke 3.1 ovan skulle sådant kompletterande underlag tas fram senast i mars 2017 enligt fullmäktiges beslut. Anledningen till att nämnden inte tagit fram något kompletterande underlag uppges vara att verksamhetsplanen i hög utsträckning redan anses svara mot avsikterna i fullmäktiges program.

Omsorgsnämndens uppföljningsarbete beskrivs i en bilaga till verksamhetsplanen, "Bilaga 1 Uppföljningsplan". Uppföljningsplanen beskriver nämndens uppföljningsarbete i stort, där kontroll av privata utförare ingår som en del. Exempelvis anges vad nämndens uppföljningsarbete syftar till, där en av punkterna är "Kontrollera avtalsuppfyllelse, och därmed kvaliteten i beställd verksamhet". Vidare anges att uppföljningsarbetet "är ett verktyg för såväl nämnden som utförarna att arbeta med ständiga förbättringar."

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Omsorgsnämnden beskriver att uppföljningsarbetet sker på fyra olika nivåer vilka benämns som *strategisk nivå, verksamhetsnivå, avtalsnivå* samt *individnivå*. Därtill nämns även *ekonomisk uppföljning* i nämndens uppföljningsplan.

Med uppföljning på strategisk nivå avses uppföljningen inom ramen för kommunens övergripande målstyrning, vilken rapporteras i samband med delårsbokslut och bokslut. Med verksamhetsnivå avses uppföljning av en verksamhetstyp med samma uppdrag. I nämndens uppföljningsplan nämns uppföljning av samtliga träffpunkter för personer med psykisk ohälsa som ett exempel på denna typ av uppföljning. Avtalsuppföljning avser de avtal som nämnden tecknat med utförare, såväl interna som externa. Enligt uppföljningsplanen är nämndens ambition att varje enhet följs upp minst en gång under avtalsperioden. I våra intervjuer framförs dock att planeringen för uppföljningsarbetet i praktiken bygger på att alla avtal följs upp två gånger under avtalsperioden, dels inom ett år från att avtalet tecknades, dels inför att avtalet är på väg att löpa ut. Individuppföljning sker utifrån den eller de insatser som berörd person beviljats genom myndighetsbeslut. Denna uppföljning ansvarar biståndshandläggare för. Denna granskning fokuserar främst på avtalsuppföljningen, men i viss utsträckning berörs även uppföljning på strategisk nivå samt uppföljning på verksamhetsnivå.

I omsorgsnämndens uppföljningsplan anges vidare:

> Majoriteten av nämndens uppföljningar är planerade, d v s sker med viss regelbundenhet och är i förväg bestämda. Vid avtalsuppföljning kan dessa ske som anmälda eller oanmälda besök.
>
> Även händelsestyrda uppföljningar görs. Dessa görs inte regelbundet 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
> - Sker vid behov efter kännedom om händelse

Vare sig i nämndens uppföljningsplan eller verksamhetsplan i övrigt sägs det uttryckligen att all kommunalt finansierad verksamhet ska följas upp på ett likvärdigt sätt. Dock framgår detta implicit i beskrivningarna av uppföljning på verksamhetsnivå och uppföljning på avtalsnivå. Dessutom framförs i våra intervjuer att det är en självklarhet att all verksamhet ska följas upp på ett likvärdigt sätt eftersom man jobbat så under så lång tid i den tidigare beställar-/utförarorganisationen. Dessutom påpekas att kontinuiteten på personalsidan varit och är hög vilket bidrar till att "tänket" finns naturligt bland personalen.

Vår bedömning

Vi instämmer i det som framförts i intervjuer om att nämndens verksamhetsplan, inklusive bilagan som beskriver uppföljningsarbetet, i hög utsträckning svarar mot avsikterna i fullmäktiges program. Dock inte till fullo. Vi rekommenderar därför omsorgsnämnden att inför antagandet av 2018 års verksamhetsplan säkerställa att

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

beskrivningarna av uppföljningsarbetet fullt ut svarar mot avsikterna i fullmäktiges program.

Som vi nämnt ovan framgår det av nämndens uppföljningsplan att nämndens ambition är att följa upp varje enhet minst en gång under avtalsperioden. Vi anser att nämnden bör ange en tydligare målsättning beträffande frekvensen på avtalsuppföljningarna. 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.

Dels anser vi att den nuvarande formuleringen, "nämndens ambition", är vag, dels anser vi att målsättningen om en uppföljning under avtalsperioden är blygsam. Därtill ställs det inte några krav i avtalen på att de privata utförarna ska inkomma med någon rapportering inom ramen för kommunens målstyrning. Denna kombination gör att vi ser en risk för att omsorgsnämnden inte kan ha en löpande uppsikt över att de mål kommunfullmäktige ställer upp i Mål och budget förverkligas inom den verksamhet som privata utförare står för.

I sammanhanget ska dock nämnas att centrala delar av kommunens målstyrning är inskriven i avtalen. Vidare framförs i våra intervjuer att nämnden även styr utförarna via olika typer av utförarinformation. Se mer angående detta i stycke 3.2.6 nedan.

Trots ovanstående vill vi ändå lyfta fram att en tätare uppföljning, alternativt om det ställdes krav på de privata utförarna att i likhet med egenregin avge verksamhetsrapportering inom ramen för kommunens målstyrning, sannolikt skulle medverka till att nämnden med större visshet kunde uttala sig om huruvida de privata utförarna bidrar till att de mål kommunfullmäktige ställer upp i Mål och budget förverkligas.

3.2.3 Avtalsuppföljning

Enligt vår granskning skulle alla genomförda avtalsuppföljningar tidigare regelbundet rapporteras till nämnden. Detsamma gäller för uppföljningar av uppdrag givna till egenregin. Muntlig föredragning skedde enligt uppgift vid behov. Nämndens arbetsutskott beslutade 2017-04-18 att muntlig föredragning endast ska ske i de fall beslut om åtgärder krävs. Samtliga avtalsuppföljningar ska dock löpande informeras till nämnden via nämndens Insida. Vidare ska det enligt arbetsutskottets beslut ske en redovisning av samtliga genomförda avtalsuppföljningar i bokslutet. Enligt förvaltningen ska rapporteringen i bokslutet vara en ackumulerad rapportering om antalet uppföljningar, vad som följts upp samt analyser av vad som framkommit i uppföljningarna.

Av nämndens protokoll för perioden juni 2016 till juni 2017 framgår att tre planerade avtalsuppföljningar har rapporterats till nämnden. Enligt uppgift finns det dock ett 15-tal avtalsuppföljningar registrerade i diariet under motsvarande period. Bland det 15-tal avtalsuppföljningar som finns registrerade i diariet under den angivna perioden finns enligt uppgift även uppföljningar där brister framkommit och där handlingsplaner begärts in men där det inte ska ha skett någon rapportering till nämnden.

På nämndens möte i juni 2016 (§ 107) skedde rapportering från en avtalsuppföljning där brister gentemot ingånget avtal identifierades inom sju områden. Handlingsplaner

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

begärdes in, som efter komplettering godkändes. Dock framgår också av nämndens protokoll att "Omsorgsförvaltningen planerar att, utifrån de planerade åtgärder som beskrivits i handlingsplanerna, göra ytterligare ett besök i verksamheten under 2016 för att försäkra att det ingångna avtalet efterföljs." Någon ytterligare rapport beträffande detta ärende återkommer dock inte i nämndens protokoll vare sig under 2016 eller under första halvåret 2017. Enligt våra intervjuer har förvaltningen emellertid genomfört uppföljande besök i enlighet med beslutet i juni 2016. Ärendet uppges fortfarande vara aktuellt i slutet av juni 2017, där en träff med utföraren ska ha ägt rum i midsommarveckan. Som en förklaring till varför ärendet inte återaktualiserats i nämnden framförs från förvaltningen att uppföljningsarbetet är ett löpande arbete och att vissa uppföljningar tar lång tid. Förvaltningen måste då ta ställning till när och i vilka delar nämnden ska informeras om en pågående uppföljning och när en rapport ska sammanställas. I det aktuella fallet har man valt att inte rapportera eftersom uppföljningen inte bedömts vara klar.

I våra intervjuer beskrivs att uppföljningsarbetet inom den dåvarande nämnden för hälsa och omsorg i princip fungerade likadant och mer eller mindre problemfritt under perioden 2010 till hösten 2014 då det skedde en intern omorganisation. Därefter, 2015-01-01, skedde den omorganisation som tidigare nämnts då nämnden för hälsa och omsorg upphörde och ersattes av omsorgsnämnden och socialnämnden. I våra intervjuer framförs att uppföljningsarbetet inte fungerat lika problemfritt från den interna omorganisationen hösten 2014 fram till dags dato. Huruvida några planerade avtalsuppföljningar har missats/prioriterats bort under denna period är dock oklart i och med att omsorgsnämnden inte har någon dokumentation utifrån vilken det i efterhand går att stämma av om alla planerade uppföljningar ägt rum.

Upplevelsen är att man även i dagsläget har en väl fungerande uppföljningsverksamhet även om den inte riktigt når upp till den nivå man hade innan omorganisationerna.

Avtalsuppföljningar regleras främst i förfrågningsunderlagen, där det också framgår bestämmelser om vad som sker i händelse av att utföraren bryter mot avtalet. Det senare finns även reglerat i själva avtalet (kontraktsvillkoren).

Inför en planerad avtalsuppföljning träffar förvaltningen utföraren som får besvara ett antal frågeställningar. Förvaltningen träffar i regel både personal och chef. Beroende på avtal sker träff med olika personalkategorier. I våra intervjuer framförs att frågemallen som används vid dessa träffar inte är helt standardiserad. Inför varje uppföljning görs en bedömning av vilka frågor som ska ställas i det specifika fallet. Fokusområden väljs enligt uppgift utifrån aktuellt avtal, nämndens önskemål samt signalsystem (exempelvis från individuppföljningar och inkomna synpunkter).

Vår bedömning
Vi anser att nämnden bör ha dokumentation av vilka avtalsuppföljningar som faktiskt genomförs och vilka av de planerade avtalsuppföljningarna som inte genomförs.

3.2.4 Mervärdesuppföljning

Vid upphandlingar av verksamhet får utförarna i sina anbud beskriva ett antal så kallade mervärden. I förfrågningsunderlagen förklaras de mervärden som utförarna ska beskriva. Dessa mervärden vägs sedan in i utvärderingen inför tilldelning av kontrakt. I

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

samband med uppföljningen av nämndens interna kontroll beträffande avtals- och uppföljningsprocessen 2016 arbetades så kallade mervärdesenkäter fram. Denna mervärdesuppföljning uppges nu vara en del av nämndens ordinarie uppföljningsarbete. Mervärdesenkäten ska besvaras av verksamhetschef hos de utförare som har mervärden i sina avtal. Resultatet från mervärdesenkäten ska sedan gå till nämnden för information. I nämndens protokoll från den tidsperiod som vi granskat, juni 2016 till juni 2017, återfinns ingen information om någon mervärdesuppföljning. I samband med sakgranskningen av rapporten, augusti 2017, framförs att en mervärdesuppföljning nu är genomförd och att rapportskrivande pågår.

3.2.5 Utförarnas förmåga att fullgöra sina avtal

Enligt våra intervjuer sker inga fortlöpande bedömningar och riskanalyser av utförarnas förutsättningar för och förmåga att fullgöra sina avtal. De bedömningar som görs sker enligt uppgift på upphandlingsavdelningen i samband med upphandlingsprocessen.

Från upphandlingsavdelningen framförs att de inte genomför denna typ av bedömningar löpande om inte nämnden/förvaltningen begär det. Det är respektive nämnd/förvaltning som "äger" avtalen och därmed deras ansvar att ha denna typ av kontroll. Dock påpekas att upphandlingsavdelningen kan fungera som ett stöd och kan bistå förvaltningarna med metoder etc. för denna typ av uppföljning om de så begär.

Det finns ingen specifik rutin för ett akut oförutsett övertagande i händelse av att en utförare plötsligt inte kan fullgöra sitt avtal. Dock finns en rutin för övertagandeprocessen då en utförare lämnar över till en annan utförare eller till kommunen enligt ett planerat förlopp. I händelse av ett oförutsett övertagande uppges att samma rutin skulle följas.

Vår bedömning
Under förutsättning att avtalsuppföljning och övrig dialog med utförarna fungerar i enlighet med gällande styrdokument finns det enligt vår mening inget större behov av att göra ytterligare fortlöpande bedömningar och riskanalyser av utförarnas förutsättningar för och förmåga att fullgöra sina avtal.

3.2.6 Utförarinformation

Som en följd av att beställar-/utförarorganisationen ersattes av en traditionell förvaltningsorganisation pågår utvecklingsarbete inom omsorgsnämnden beträffande utförarinformation. I våra intervjuer påpekas att tanken är att utförarinformationen ska ske på flera olika sätt och nivåer. En del är att alla aktuella kommunala styrdokument ska finnas uppdaterade på kommunens utförarwebb. Vidare avser man att skicka ut ett nyhetsbrev med utförarinformation fyra gånger per år där aktuell information lyfts fram. Två till tre veckor efter att nyhetsbrevet har skickats ut är tanken att bjuda in alla externa utförare till utförarmöten då fördjupad information lämnas.

Därtill beslutade omsorgsnämnden 2017-06-01 (§ 68) att inrätta ett branschråd bestående av omsorgsnämndens presidium, förvaltningsledning samt berörda utförare. Beslutet innebär att utförarnas representation i branschrådet utses av utförarna själva. Eftersom den primära målgruppen för såväl branschrådet som utförarmötena uppges

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

vara de externa utförarna kommer egenregin endast vara representerad genom avdelningschefer inom båda dessa fora. Egenregin kommer enligt uppgift i stället främst att få information "i linjen".

När det gäller de utförarmöten som nämnts ovan uppges tanken vara att alla externa utförare ska bjudas in. Två sådana möten är planerade till hösten 2017. Vid höstens första utförarmöte är tanken att utförarna ska föreslå representanter till branschrådet. Första träffen med branschrådet är sen tänkt att äga rum i oktober 2017. Därefter uppges ett möte med branschrådet vara planerat till våren 2018. Beroende på utfallet av de två första träffarna med branschrådet samt utgången av valet i september 2018 är tanken sen att nämnden ska ta ställning till om branschrådet ska fortsätta.

Vår bedömning
Det faktum att en utpräglad beställar-/utförarorganisation har ersatts av en traditionell förvaltningsorganisation där egenregin nu ligger i "linjen" innebär enligt vår mening en utmaning när det gäller att behandla alla utförare på ett likvärdigt sätt.

Vi ser att det kan finnas risker med att, som omsorgsnämnden avser att göra, informera de externa utförarna i ett forum medan egenregin, åtminstone delvis, informeras i ett annat forum. Därmed inte sagt att vi anser det vara fel att välja den lösningen. Dock anser vi att nämnden bör säkerställa att samtliga utförare, i relevanta delar, får likvärdig information.

3.2.7 Pågående utvecklingsarbete

I stycke 3.2.6 ovan har vi nämnt det utvecklingsarbete som pågår när det gäller utförarinformation. Därtill arbetar omsorgsnämnden med att utveckla uppföljnings-arbetet. I våra intervjuer påpekas dock att förvaltningen har valt att avvakta med vissa delar av utvecklingsarbetet till dess att denna revisionsgranskning är klar för att på så vis kunna ta med sig eventuella rekommendationer i det fortsatta utvecklingsarbetet.

En av de saker som nämns vid intervjuerna är att man vill utveckla metoder för mer övergripande uppföljningar som komplement till de mer omfattande och djupgående avtalsuppföljningarna. Genom mer frekventa men mindre omfattande uppföljningar är tanken att man ska få underlag som ger indikation på om det behöver göras en fördjupad uppföljning inom något visst område. I sammanhanget påpekas också att en fördjupning även skulle kunna ske om det är någon utförare som utmärker sig positivt. Genom att djupare granska den utförarens arbetssätt och rutiner kan lärdomar dras och framgångsrika arbetssätt spridas till andra utförare.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår övergripande bedömning är att det finns vissa brister i efterlevnaden av gällande system och rutiner för kontroll och uppföljning av verksamhet som utförs av externa utförare.

De i granskningen identifierade bristerna handlar enligt vår bedömning främst om brister i den administrativa hanteringen av uppföljningen, snarare än om brister i själva uppföljningsarbetet.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

I granskningen konstaterar vi att uppföljningsarbetet är föremål för utveckling, inte minst mot bakgrund av de senaste årens omorganisationer. 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 revisorerna behandlade rapporten (september 2017).

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. Se stycke 3.2.2 för mer information.
- 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 gång under avtalsperioden. Se stycke 3.2.2 för mer information
- Omsorgsnämnden bör ha dokumentation av vilka avtalsuppföljningar som faktiskt genomförs och vilka av de planerade avtalsuppföljningarna som inte genomförs. Se stycke 3.2.3 för mer information.
- 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. Se stycke 3.2.6 för mer information.

KPMG, dag som ovan

Andreas Wendin
Kommunal revisor

Örjan Garpenholt
Kommunal revisor

Mats Lundberg
Certifierad kommunal revisor

Bo Ädel
Kundansvarig

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

UPPSALA KOMMUN
KOMMUNSTYRELSEN
Ink. 2017 -10- 23
Diarienr. KSN-2017-3607
33 Aktbil 2

UPPSALA KOMMUN
REVISORERNA

2017-10-20

Äldrenämnden

Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av kontroll och uppföljning av privata utförare

KPMG har av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun haft i uppdrag att granska äldrenämndens kontroll och uppföljning av privata utförare. Granskningen ingår i revisionsplanen för 2017.

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 äldrenämnden 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 äldrenämndens 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 frångå 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 prägla uppföljningen, varav en princip är att "nyttan av uppföljningen ska överträffa kostnaderna för den". I fallet med äldrenämndens 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 äldrenämndens uppföljningsarbete bidrar till att försvåra för äldrenämnden 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.

- Äldrenämnden ska säkerställa att uppföljningsarbetet hanteras i enlighet med fullmäktiges och nämndens egna styrdokument. Se stycke 3.2.4 för mer information.
- 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. Se stycke 3.2.6 för mer information.
- Äldrenämnden bör utarbeta rutiner för hur resultatet av den så kallade tertialuppföljningen ska tas om hand. Se stycke 3.2.3 för mer information.
- 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. Se stycke 3.2.4 för mer information.
- Äldrenämnden 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. Se stycke 3.2.4 för mer information.

- Äldrenämnden bör i tillämpliga delar involvera de privata utförarna i det löpande uppföljningsarbetet inom ramen för kommunens målstyrning. Se stycke 3.2.5 för mer information.
- 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. Se stycke 3.2.8 för mer information.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser, utifrån följande frågeställningar, senast 2018-01-31 till sakkunnigt biträde; bo.adel@kpmg.se.

- 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?

För kommunrevisionen

Erica Närlinge, ordförande

Granskning av kontroll och uppföljning av privata utförare

Revisionsrapport – Äldrenämnden

Uppsala kommun

KPMG AB

2017-09-15

Antal sidor 18

Antal bilagor 1

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning/bakgrund	5
2.1	Syfte och revisionsfråga	5
2.2	Avgränsning	5
2.3	Revisionskriterier	5
2.4	Ansvarig nämnd	6
2.5	Projektorganisation/granskningsansvariga	6
2.6	Metod	6
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Program med mål och riktlinjer för privata utförare	7
3.2	Äldrenämndens uppföljningsarbete	8
3.2.1	Organisation	8
3.2.2	Program för kommunalt finansierad äldreomsorg	9
3.2.3	Tertialuppföljning	9
3.2.4	Avtalsuppföljning	10
3.2.5	Demokratiskt genomslag	12
3.2.6	Intern utredning beträffande verksamhetsuppföljningen	12
3.2.7	Tillsyn av samtliga särskilda boenden	13
3.2.8	Utförarnas förmåga att fullgöra sina avtal	14
3.2.9	Branschråd	15
3.2.10	Pågående utvecklingsarbete	16
4	Slutsats och rekommendationer	16

Bilaga 1: Tertialuppföljning

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

1 Sammanfattning

Vi har av Uppsala kommuns förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att granska hur äldrenämnden säkerställer en ändamålsenlig kontroll och uppföljning av privata utförare. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2017.

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 konstaterar vi att uppföljningsarbetet är föremål för utveckling, inte minst mot bakgrund av de senaste årens omorganisationer. 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 revisorerna 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 beskrivs i rapporten avser förhållanden som man, vid tidpunkten för revisionens behandling av rapporten, redan vidtagit/påbörjat åtgärder för att komma tillrätta med. Våra bedömningar och kommentarer avser huvudsakligen de förhållanden som framkom i samband med granskningens genomförande, maj-juni 2017.

Vår övergripande bedömning 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 vår 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 vår bedömning är nämndens uppföljning av den interna kontrollen i behov av utveckling, inte minst riskidentifiering och riskanalys.

Beträffande äldrenämndens uppföljningsarbete framkommer exempelvis att utförarna är ålagda att tertialvis besvara en rad frågeställningar men att det insamlade materialet sedan inte tillvaratas på ett ändamålsenligt sätt. Enligt fullmäktiges program för kommunalt finansierad verksamhet anges ett antal principer som ska prägla uppföljningen, varav en princip är att ”nyttan av uppföljningen ska överträffa kostnaderna för den”. I fallet med äldrenämndens tertialuppföljning kan det ifrågasättas om denna princip efterlevs.

Vidare framkommer i granskningen uppgifter om att äldrenämndens avtalsuppföljningar inte har ägt rum i enlighet med planering. Det finns dock ingen dokumentation som kan verifiera detta i och med att äldrenämnden inte har någon sammanställning där det går att stämma av vilka planerade uppföljningar som inte blivit av. Den dokumentation som finns innehåller bara uppgifter om vilka uppföljningar som faktiskt blivit av.

Att uppföljningar inte ägt rum enligt planering förklaras huvudsakligen med att det varit stor personalomsättning inom Avdelningen för avtal och marknad, vilken är den avdelning inom äldreförvaltningen som ansvarar för uppföljningsarbetet. Under

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

perioden mars 2016 till juni 2017 uppges tio personer ha slutat på avdelningen. I sammanhanget ska nämnas att avdelningens ordinarie bemanning totalt består av tio personer.

I granskningen har vi fått uppgifter om 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, med bland annat bristande kontinuitet och "kompetensflykt" som följd.

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

Vi har i granskningen tagit del av en intern utredning från äldreförvaltningen beträffande uppföljningsarbetet, daterad 2016-07-01. I utredningen konstateras en rad brister varav flera är av allvarlig karaktär. Exempelvis framkommer att oplanerade uppföljningar initierade med anledning av tillbud/händelser vid enskilda enheter inte hunnits med. 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. Vi anser det vara anmärkningsvärt att äldrenämnden, ett helt år efter att den interna utredningen slutfördes, ännu inte informerats om de allvarliga brister beträffande uppföljningsarbetet som utredningen identifierade.

Vi har också tagit del av en rapport beträffande en särskild tillsyn av samtliga särskilda boenden för äldre i Uppsala kommun. Tillsynen genomfördes i september 2016. Inte heller denna rapport har äldrenämnden fått del av. Däremot har de fått en muntlig genomgång av resultatet från tillsynen. Det faktum att äldrenämnden i princip ett år efter att tillsynen genomfördes ännu inte fått del av en rapport ser vi som uppseende-väckande. Enligt vår uppfattning vore det rimligt att äldrenämnden inom ramen för sin beredningsprocess efterfrågar skriftligt underlag när det gäller ett så stort och viktigt ärende som uppföljning av samtliga kommunens särskilda boenden för äldre. Med andra ord anser vi att äldrenämnden borde ha efterfrågat skriftligt underlag.

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

Det görs inga fortlöpande bedömningar och riskanalyser av utförarnas förutsättningar för och förmåga att fullgöra sina avtal. De bedömningar som görs sker enligt uppgift på upphandlingsavdelningen i samband med upphandlingsprocessen. Det finns inte heller någon specifik rutin för ett akut oförutsett övertagande i händelse av att en utförare plötsligt inte kan fullgöra sitt avtal. Dock finns en rutin för övertagandeprocessen då en

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

utförare lämnar över till en annan utförare eller till kommunen enligt ett planerat förlopp. I händelse av ett oförutsett övertagande uppges att samma rutin skulle följas.

Under förutsättning att avtalsuppföljning och övrig dialog med utförarna fungerar i enlighet med gällande styrdokument finns det enligt vår mening inget större behov av att göra ytterligare fortlöpande bedömningar och riskanalyser av utförarnas förutsättningar för och förmåga att fullgöra sina avtal. Vi ser heller inget behov av ytterligare rutiner eller beredskapsåtgärder för att kunna hantera ett akut övertagande i händelse av att en utförare inte kan fullgöra sitt avtal. Däremot konstaterar vi att bristerna i äldrenämndens uppföljningsarbete förefaller ha varit så allvarliga att det inte är orimligt att anta att beredskapen för ett akut övertagande där *kan ha varit* bristfällig. Det pågående utvecklingsarbetet med bland annat förtydliganden i förfrågnings-underlag och avtal gör dock att risken för den typen av bristfällig beredskap sannolikt är betydligt mindre i dag.

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

- Äldrenämnden ska säkerställa att uppföljningsarbetet hanteras i enlighet med fullmäktiges och nämndens egna styrdokument. Se stycke 3.2.4 för mer information.
- 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. Se stycke 3.2.6 för mer information.
- Äldrenämnden bör utarbeta rutiner för hur resultatet av den så kallade tertialuppföljningen ska tas om hand. Se stycke 3.2.3 för mer information.
- 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. Se stycke 3.2.4 för mer information.
- 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. Se stycke 3.2.4 för mer information.
- Äldrenämnden bör i tillämpliga delar involvera de privata utförarna i det löpande uppföljningsarbetet inom ramen för kommunens målstyrning. Se stycke 3.2.5 för mer information.
- 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. Se stycke 3.2.8 för mer information.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Avslutningsvis anser vi att revisionen bör följa det fortsatta utvecklingsarbetet inom äldrenämnden. Mot bakgrund av att äldrenämndens uppföljningsarbete förefaller ha haft stora brister och att denna granskning skedde mitt under pågående utvecklingsarbete bör revisorerna överväga en uppföljande granskning om 12-18 månader.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Uppsala kommuns förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att granska hur äldrenämnden säkerställer en ändamålsenlig kontroll och uppföljning av privata utförare. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2017.

Vare sig i lagarna som specifikt rör upphandling eller i annan lagstiftning som berör kommunal förvaltning står angivet att privata utförare ovillkorligen förväntas utföra sin verksamhet i enlighet med kommunens egna mål eller kommunens övriga styrdokument. Fullmäktige ska emellertid enligt kommunallagen 3 kap. 19 b § inför varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för privata utförare som driver verksamhet på uppdrag av kommunen. Syftet är att kontrollen och insynen ska bli bättre. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter på området ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

Eftersom kommunen upphandlar utförare för genomförande av delar av sin kärnverksamhet följer att kommunen har ett ansvar även för verksamhet som bedrivs av alternativa utförare. Kontroll av verksamhet som bedrivs av annan utförare är lika väsentlig som för verksamhet som bedrivs i egen kommunal regi.

2.1 Syfte och revisionsfråga

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 äldrenämnden 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.

2.2 Avgränsning

Granskningen omfattar verksamhet som bedrivs på entreprenad inom äldrenämndens ansvarsområde. När det gäller nämndens uppföljningsarbete avgränsas granskningen till att i huvudsak fokusera på avtalsuppföljningen.

2.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

Vi har bedömt om nämndens kontroll och uppföljning av privata utförare uppfyller:

- Kommunallagen 3 kap. 19 b §, 6 kap. 7 §
- Mål och budget 2017-19 (KF 2016-11-08, § 203)
- Program för kommunalt finansierad verksamhet 2017-2018 (KF 2016-12-12, § 237)

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

- Verksamhetsplan och budget 2017-2019 för äldrenämnden
- Program för kommunalt finansierad äldreomsorg (äldrenämnden 2017-02-16, § 24)
- Riktlinjer för nämndernas och bolagsstyrelsernas verksamhetsplanering och uppföljning samt interna kontroll
- Övriga tillämpbara interna regelverk och policys

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser äldrenämnden.

2.5 Projektorganisation/granskningsansvariga

Granskningen har utförts av Andreas Wendin, kommunal revisor, och Örjan Garpenholt, kommunal revisor, under ledning av Mats Lundberg, certifierad kommunal revisor.

Rapporten är saklighetsgranskad av direktör äldreförvaltningen, tillförordnad avdelningschef Strategi och plan (äldreförvaltningen), inköpschef och upphandlare.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier
- Intervjuer med
  - Direktör äldreförvaltningen
  - Planchef, äldreförvaltningen
  - Inköpschef och upphandlare

Utöver ovanstående funktioner har vi även varit i kontakt med drygt ett tiotal medarbetare inom äldreförvaltningen som bidragit med information och uppgifter i olika utsträckning.

3 Resultat av granskningen

Uppsala kommun genomförde en stor omorganisation vid årsskiftet 2016/2017 då en utpräglad beställar-/utförarorganisation ersattes av en mer traditionell förvaltningsorganisation. Dessutom skedde det under 2015 en annan omorganisation som berör äldrenämnden. Från och med 2015-01-01 upphörde nämnden för hälsa och omsorg

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

och dess uppgifter övertogs då av omsorgsnämnden samt socialnämnden. I samband med det delades även kontoret för hälsa, vård och omsorg (HVK), som var en organisatorisk enhet på uppdragssidan som stödde både äldrenämnden och nämnden för hälsa och omsorg. Det som tidigare var HVK delades då upp så att en del i dagsläget tillhör socialförvaltningen, en annan del tillhör omsorgsförvaltningen medan ytterligare en annan del tillhör äldreförvaltningen. Dessutom gjordes chefsområden om och olika tjänstebefattningars ansvar och befogenheter ändrades.

Vid tidpunkten för granskningen hade den nya organisationen inte riktigt hunnit "sätta sig". Därav pågick omfattande utvecklingsarbete när det gäller former för kontroll och uppföljning av privata utförare. Detta innebär att vissa av de system och rutiner som beskrivs i intervjuerna ännu inte finns dokumenterade och ej heller har börjat tillämpas i praktiken. Samtidigt är vissa av de system och rutiner för kontroll och uppföljning som tillämpades i den tidigare organisationen inte längre aktuella. Vi återkommer till detta längre fram i rapporten.

3.1 Program med mål och riktlinjer för privata utförare

Av kommunens *Mål och budget 2017-19*, fastställd av kommunfullmäktige 2016-11-08 (§ 203), framgår att fullmäktige i enlighet med kommunallagen varje mandatperiod beslutar "om ett program med mål och riktlinjer för kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I Uppsala kommun omfattar programmet både kommunens egenregi och privata utförare av kommunal verksamhet." Det nu gällande programmet benämns *Program för kommunalt finansierad verksamhet 2017-2018* och fastställdes av fullmäktige 2016-12-12 (§ 237). Detta *Program för kommunalt finansierad verksamhet 2017-2018* utgör en viktig utgångspunkt för denna granskning. Av underlaget (ärendebeskrivningen) till fullmäktiges beslut när programmet fastställdes framgår följande:

"Eftersom programmet antas sent i förhållande till nämndernas verksamhetsplanering inför 2017 förutsätts nämnderna ta fram kompletterande underlag som svarar mot programmets avsikter senast i mars 2017."

I själva programmet framgår i övrigt att programmet omfattar såväl verksamheten i kommunens egenregi som den verksamhet som genom avtal lämnats över till privata utförare. Nämnderna ska årligen, i samband med verksamhetsplaneringen, beskriva och tydliggöra relationen med egenregi och privata utförare inom ansvarsområdet. 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.

I programmet anges ett antal övergripande mål för kommunens styrning och uppföljning av kommunalt finansierad verksamhet. Målen återfinns under de fyra rubrikerna *Demokratiskt genomslag, Tydlighet för invånarna, Delaktighet för ökad effektivitet, Kontinuitet och långsiktighet*. Under rubriken *Demokratiskt genomslag* framgår exempelvis att nämnderna ska "säkerställa att de mål kommunfullmäktige ställer upp i Mål och budget förverkligas oavsett utförare och att relevant lagstiftning efterlevs i verksamheterna." Under rubriken *Delaktighet för ökad effektivitet* framgår bland annat att det är viktigt att "involvera brukare och utförare i att förbättra servicen,

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

genom exempelvis regelbundna branschråd, erfarenhetsutbyten, och medarbetar-, brukar- och anhörigdialoger."

Av programmet framgår vidare att "varje nämnd ansvarar för uppföljning och kontroll av verksamheten inom sitt ansvarsområde. All kommunalt finansierad verksamhet ska följas upp på ett likvärdigt sätt." Det anges också att "nyttan av uppföljningen ska överträffa kostnaderna för den, även om en strikt ekonomisk kalkyl inte kan tas fram."

Att interna och externa aktörer ska behandlas likvärdigt fastslås även i kommunens upphandlingspolicy.

3.2 Äldrenämndens uppföljningsarbete

3.2.1 Organisation

Den avdelning inom äldreförvaltningen som ansvarar för uppföljning går i dagsläget under namnet Avdelningen för avtal och marknad. Tidigare gick avdelningen under benämningen "Staben". Från det att granskningen inleddes till det att sakgranskningen av rapporten skedde hade organisationen hunnit ändras ytterligare en gång. Av bilden nedan framgår vilket ansvar som åligger denna avdelning. Bilden är hämtad från äldreförvaltningens organisationsbeskrivning, daterad 2017-07-03.



© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Vid tidpunkten när granskningen inleddes bestod denna avdelning enligt uppgift av nio personer. En tillförordnad chef[1], sju uppdragsstrateger samt en närvårdsstrateg. Av uppdragsstrategerna var det fyra avtalsstrateger samt tre uppföljningsstrateger. Enligt uppgift förstärktes gruppen med ett vikariat från och med början av juni (till och med årsskiftet enligt plan). Dessutom uppges att gruppen kommer att förstärkas av ytterligare en uppföljningsstrateg i augusti. Ordinarie bemanning uppges vara tio medarbetare: en chef, åtta uppdragsstrateger samt en närvårdsstrateg.

3.2.2 Program för kommunalt finansierad äldreomsorg

Äldrenämnden fastställde 2017-02-16 (§ 24) *Program för kommunalt finansierad äldreomsorg,* vilket ska tolkas som det kompletterande underlag som nämnderna skulle ta fram senast i mars 2017, enligt fullmäktigebeslutet då det kommunövergripande programmet fastställdes.

Enligt nämndens program för kommunalt finansierad äldreomsorg sker uppföljning på tre olika nivåer, vilka i programmet benämns *individnivå, avtalsuppföljning* samt *övergripande nivå.* Ett heltäckande uppföljningsarbete omfattar alla dessa tre nivåer och i det praktiska uppföljningsarbetet försöker äldrenämnden också att väga samman alla tre nivåerna. Denna granskning fokuserar dock främst på själva avtals-uppföljningen, därav kommer den uppföljning som sker på individnivå samt den uppföljning som sker på övergripande nivå[2] endast kort beröras.

Programmet anger att hela verksamheter ”följs via den s.k. *avtalsuppföljningen* där besök genomförs hos olika utförare och nämndens tjänstemän bedömer verksamheten utifrån intervjuer, observationer och granskning av dokument.” Av programmet framgår inte hur ofta dessa avtalsuppföljningar ska äga rum. Vare sig av avtalen eller av förfrågningsunderlagen som ligger till grund för avtalen framgår heller något om frekvensen på avtalsuppföljningar. Däremot anges som ett ska-krav att utföraren ska ”informera beställaren varje tertial (april, augusti december) om verksamheten enligt angiven struktur för uppföljning”. Denna uppföljning, som kallas *tertialen*, respektive den övriga avtalsuppföljning beskrivs under rubrikerna nedan.

3.2.3 Tertialuppföljning

Enligt vår granskning innebär *tertialen* att utföraren tre gånger per år får besvara en enkät om förhållanden i verksamheten. Enkäten är olika utformad beroende på vilken typ av verksamhet det handlar om. I bilaga 1 återfinns tertialuppföljningens frågor till de olika typerna av verksamhet.

Det sker ingen presentation för nämnden av denna tertialuppföljning. Enligt uppgift tas det insamlade materialet inte heller tillvara på något annat sätt inom förvaltningen. Det finns exempelvis ingen rutin för att sammanställa materialet i syfte att göra jämförelser

[1] När granskningen introducerades fanns egentligen en ordinarie chef på plats, denne slutade dock i granskningens inledningsskede och ersattes då av en tillförordnad chef.
[2] Uppföljning på övergripande nivå beskrivs i programmet som ”aggregerad och återkommande uppföljning utifrån registerdata, med jämförelsetal kring volymer, kvalitet, ekonomiska utfall och motsvarande uppgifter från andra och liknande kommuner.”

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

mellan olika verksamheter eller liknande. En av förklaringarna som ges till att det inte finns någon bra rutin för att ta tillvara på resultatet är att det under en tid varit stor omsättning på såväl chefer som handläggare på Avdelningen för avtal och marknad, vilket vi återkommer till. Krav på att utföraren ska informera beställaren genom den så kallade tertialuppföljningen har funnits med i förfrågningsunderlag åtminstone sedan 2013.

Vår bedömning
Av såväl fullmäktiges som nämndens egna program för kommunalt finansierad verksamhet framgår att "nyttan av uppföljningen ska överträffa kostnaderna för den". Enligt vår mening kan det starkt ifrågasättas om nyttan av den så kallade *tertialen* överträffar kostnaden för den. Vi anser att resultatet av uppföljningen bör tillvaratas och användas på ett annat sätt än i dagsläget. Alternativt bör den typen av uppföljning upphöra.

3.2.4 Avtalsuppföljning

De avtalsuppföljningar som sker rapporteras regelbundet för nämnden. Av nämndens protokoll för perioden juni 2016 till maj 2017 framgår att 19 planerade avtals-uppföljningar samt 3 oanmälda uppföljningar har rapporterats för nämnden. Därtill genomfördes det under september 2016 en särskild tillsyn av samtliga särskilda boenden för äldre i Uppsala kommun, totalt 34 stycken, vilket redovisades för nämnden 2017-02-16 (§ 22). Vi återkommer till denna specialinsatta tillsyn i stycke 3.2.7 nedan.

Tidigare fastställde nämnden ett dokument benämnt *Uppföljningsplan*. Den senaste uppföljningsplanen gällde för åren 2013-2014, därefter ersattes den av en *Drift- och kvalitetsplan för Äldrenämnden* som i sin tur ersattes av det nu gällande programmet för kommunalt finansierad äldreomsorg. I vare sig det dokument som benämndes *Uppföljningsplan* eller i något av de dokument som tillkommit därefter har det stått något om frekvensen på avtalsuppföljningar.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av en rutin benämnd *Objektsprioritering för avtalsuppföljning* där det nämns att avtalsuppföljning ska ske då avtalstid löper ut samt efter ca fyra månader efter att nytt avtal tecknats. I intervjuer har det angetts att uppföljning ska ske inom sex månader från att nytt avtal tecknats. Rutinen vi tagit del av, *Objektsprioritering för avtalsuppföljning*, är enligt uppgift att betrakta som arbets-material (vid tidpunkten för granskningens genomförande). Någon fastställt styr-dokument som anger frekvens för uppföljningar har vi inte funnit inom ramen för granskningen. Det framförs dock att denna frekvens är beslutad av nämnden för länge sedan. När nämnden ska ha fattat detta beslut har dock inte förvaltningen kunnat svara på.

I vissa av de förfrågningsunderlag vi tagit del av, daterade 2017, hänvisas det till en uppföljningsplan. I dagsläget finns det inget fastställt dokument eller liknande som benämns Uppföljningsplan. I våra intervjuer framförs att det som åsyftas i förfrågningsunderlagen är det sedan länge etablerade arbetssättet att följa upp ett avtal fyra till sex månader efter att ett avtal trätt i kraft samt inför förlängning eller avslut av avtal.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Inom förvaltningen finns ett arbetsdokument med planering för uppföljningsarbetet, baserat på befintliga avtalstider. Av dokumentet framgår när en uppföljning är planerad, vem som är huvudansvarig uppföljningsstrateg samt vem som är medhandläggare. Enligt uppgift revideras dokumentet kontinuerligt varefter behov uppstår. Exempelvis kan olika typer av händelser föranleda akuta behov av oanmälda uppföljningar. Om detta sker revideras planeringsdokumentet. Och om denna typ av akuta behov av uppföljningar leder till att en planerad uppföljning inte hinns med stryks den planerade uppföljningen från listan. Det finns därmed inget dokument utifrån vilket det i efterhand går att stämma av om alla planerade uppföljningar ägt rum. I efterhand går det endast att se vilka uppföljningar som faktiskt blev av.

Vi har därmed inte kunnat få någon dokumentation som styrker i vilken utsträckning planerade uppföljningar faktiskt genomförs. Dock har det i våra intervjuer uttryckts att uppföljningar i relativt stor utsträckning inte har kunnat genomföras enligt plan. Detta återkommer vi till i stycke 3.2.6 nedan.

En starkt bidragande orsak till att uppföljningar inte hunnits med uppges vara den stora personalomsättning som varit inom Avdelningen för avtal och marknad på senare tid, i kombination med de stora organisationsförändringar som skett under senare år. Exempelvis uppges att avdelningen i maj 2017 har sin femte chef (tillförordnad sådan) sedan april 2015. Därtill har ett antal strateger slutat under kort tid. Sedan mars 2016 uppges tio personer ha slutat på avdelningen. I sammanhanget ska nämnas, vilket också framgår av stycke 3.2.1 ovan, att avdelningens ordinarie bemanning totalt består av tio personer. Personalomsättningen har med andra ord varit hög de senaste 15 månaderna. Följden har enligt uppgift blivit att såväl uppföljningsarbete som utvecklingsarbete blivit eftersatt.

I minnesanteckningar, daterade 2017-02-15, från den så kallade Uppföljningsgruppen inom Avdelningen för avtal och marknad anges att uppföljning av egenregin "kan läggas åt sidan under våren" i syfte att frigöra utrymme för att arbeta med utveckling av uppföljningsprocessen. Detta är även något som bekräftas i intervjuer.

Vår bedömning
Vi anser att det bör tas fram en tydligare uppföljningsplan än vad som är fallet i dagsläget. Som framgår ovan hänvisas det i förfrågningsunderlagen till en uppföljnings-plan, men det finns inget officiellt dokument som benämns så. 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. Som läget är i dag har vi via intervjuer fått en bild av att uppföljningar i relativt stor utsträckning inte genomförts enligt planering, det går dock inte att verifiera genom dokumentation.

Mot bakgrund av den höga personalomsättningen inom Avdelningen för avtal och marknad ser vi en risk för att värdefull kompetens inom avdelningen kan ha gått förlorad samtidigt som kontinuiteten i uppföljningsarbetet kan ha blivit lidande. Vi anser att nämnden bör initiera en utredning av orsakerna till den höga personal-omsättningen. Med anledning av de risker vi ser med den höga personalomsättningen menar vi också att nämnden med stor noggrannhet bör följa den fortsatta utvecklingen

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

samt säkerställa att kompetens och övriga resurser inom avdelningen är tillräckliga för att fullfölja det uppdrag de har.

Det faktum att det i såväl intervjuer som i minnesanteckningar från Uppföljningsgruppen anges att uppföljning av egenregin "kan läggas åt sidan", tyder på att uppföljningsarbetet inte har hanterats i enlighet med gällande styrdokument. Såväl fullmäktiges som nämndens program för kommunalt finansierad verksamhet är tydliga när det gäller att alla utförare ska hanteras likvärdigt. Av nämndens program framgår att "all kommunalt finansierad äldreomsorg ska följas upp på ett likvärdigt sätt, oavsett driftsform." Därmed kan inte uppföljning av egenregin läggas åt sidan på det sätt som tycks ha varit fallet. Vi ser allvarligt på att det getts signaler om att frångå gällande styrdokument avseende uppföljningsarbetet. I sammanhanget måste vi dock påpeka att detta inte har skett på initiativ från nämnden.

3.2.5 Demokratiskt genomslag

Som vi tagit upp i stycke 3.1 ska nämnderna "säkerställa att de mål kommunfullmäktige ställer upp i Mål och budget förverkligas oavsett utförare och att relevant lagstiftning efterlevs i verksamheterna." Vi kan i granskningen konstatera att äldrenämnden i dagsläget inte involverar de privata utförarna i det löpande uppföljningsarbetet inom ramen för kommunens målstyrning. I intervjuerna framförs att nämndens mål inte kan brytas ned för de privata men att motsvarande krav ställs på de privata utförarna genom förfrågningsunderlagen.

Vår bedömning
Oavsett om nämnden bedriver verksamheten i egenregi eller via avtal genom en privat utförare är nämnden i lika hög grad ansvarig för verksamheten och att den bedrivs i linje med fullmäktiges mål. Mot den bakgrunden anser vi att äldrenämnden i tillämpliga delar bör involvera de privata utförarna i det löpande uppföljningsarbetet inom ramen för kommunens målstyrning. Denna rekommendation blir än mer angelägen om det är så att det finns brister i avtalsuppföljningen vilket alltså framförts i intervjuer. Om de privata utförarna inte omfattas av det löpande uppföljningsarbetet inom ramen för kommunens målstyrning samtidigt som avtalsuppföljningen brister försvåras nämndens möjlighet att ha kontroll på att utförarnas verksamhet bidrar till att fullmäktiges mål uppfylls.

I sammanhanget är det angeläget att poängtera att de i intervjuer framhållna bristerna beträffande uppföljningsarbetet även finns dokumenterade inom förvaltningen i en intern utredning beträffande verksamhetsuppföljningen, vilken presenteras nedan.

3.2.6 Intern utredning beträffande verksamhetsuppföljningen

De brister beträffande uppföljningsarbetet som vi nämnt i framförallt styckena 3.2.3 och 3.2.4 ovan lyfts även fram i en intern utredning som initierats och genomförts på tjänstemannanivå inom äldreförvaltningen och som vi tagit del av inom ramen för granskningen. Utredningen har titeln *Verksamhetsuppföljning inom Äldreförvaltningen* och är daterad 2016-07-01.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

I utredningen anges att intensiteten i uppföljningsarbetet överlag varit "mycket låg", samt att det finns "exempel på enskilda boenden som inte haft någon dokumenterad avtalsuppföljning alls de senaste fyra åren", trots att målsättningen "förefaller vara att åtminstone genomföra en avtalsuppföljning per avtalsobjekt och avtalsperiod". I utredningen framgår vidare att "planerade uppföljningar knappt hinns med, än mindre (oplanerade) uppföljningar initierade med anledning av tillbud/händelser vid enskilda enheter. I de fall uppföljningen föranlett anmärkningar och utförarna ålagts åtgärder hinns inte heller efterkontroll med i önskvärd omfattning."

Förutom det som beskrivits ovan identifieras en rad andra brister gällande uppföljningsarbetet i den interna utredningen. Rapporten avslutas med fem konkreta rekommendationer i syfte att utveckla och förbättra verksamhetsuppföljningen.

Utredningen har aldrig presenterats för nämnden vilket uppges bero på att den bordlades av ledningsgruppen i augusti 2016 i avvaktan på besluten kring den nya organisationen. Rapporten uppges dock ha varit en katalysator i förvaltningens arbete med utvecklingen av avtalsuppföljningen.

Vår bedömning
Det är nämnden som har det fulla ansvaret för den verksamhet som bedrivs av dess förvaltning. Detta ansvar är kollektivt, alla enskilda ledamöter har samma ansvar, oavsett om de tillhör den politiska majoriteten eller oppositionen. Det som beskrivits ovan innebär att de ytterst ansvariga inte har fått information om de brister som förvaltningen identifierat. 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. Vi anser det vara anmärkningsvärt att nämnden, ett år efter att den interna utredningen slutfördes, ännu inte informerats om de allvarliga brister beträffande uppföljningsarbetet som utredningen identifierade.

Vidare ser vi särskilt allvarligt på uppgiften om att oplanerade uppföljningar initierade med anledning av tillbud/händelser vid enskilda enheter inte hunnits med.

Att så stora brister har kunnat förekomma i nämndens uppföljningsarbete tyder på en bristande intern kontroll. Trots att nämnden inte fått del av förvaltningens utredning bedömer vi det som osannolikt att nämnden inte hade någon som helst kännedom om problemen gällande uppföljningsarbetet. Även om det skulle handla om begränsad kännedom om problematiken, anser vi att nämnden inom ramen för sin interna kontroll borde ha identifierat detta som ett riskområde och även genomfört kontrollåtgärder beträffande uppföljningsarbetet.

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att nämndens uppföljning av den interna kontrollen, inte minst riskidentifiering och riskanalys, är i behov av utveckling. I sammanhanget vill vi påpeka att vi anser det vara viktigt att nämndens politiker aktivt deltar i riskanalysen.

3.2.7 Tillsyn av samtliga särskilda boenden

Som vi nämnde i stycke 3.2.4 ovan genomfördes det under september 2016 en särskild tillsyn av samtliga särskilda boenden för äldre i Uppsala kommun, totalt 34 stycken. Tillsynen resulterade i en rapport med titeln *Egeninitierad tillsyn av samtliga*

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

särskilda boenden för äldre i Uppsala kommun 2016 – En nulägesbild. Rapporten presenterades dock aldrig för nämnden i samband med att nämnden på sitt sammanträde 2017-02-16 informerades om tillsynen. Av minnesanteckningar från Avdelningen för avtal och marknad, daterade 2017-02-22, omnämns rapporten på följande sätt: "Säbo rapporten (sic!) ska inte ut i sin helhet. Det är inte klart i vilken omfattning den ska publiceras." Orsaken uppges vara att det enligt förvaltningen fanns vissa brister i underlaget och att rapporten därmed behövde kompletteras. I och med att ansvarig handläggare sedan slutade inom förvaltningen avstannade arbetet. Vid kontakt med politiker från nämnden framkommer att de inte kände till att det fanns någon rapport över huvud taget.

I rapporten framträder en bild av att kvaliteten i verksamheten upplevs väldigt olika på olika boenden. Vissa av boendena som drivs i egenregi förefaller ha större problem än andra inom egenregin. Detsamma gäller för de boenden som drivs av privata aktörer, vissa privata boenden förefaller ha större problem än andra privata boenden. Denna skillnad går i viss utsträckning även att se mellan olika boenden som drivs av samma privata aktör. Även om bilden inte är helt entydig kan vi konstatera att kvaliteten bland de privata aktörerna sammantaget upplevs som lite bättre jämfört med egenregin.[3]

Vår bedömning
Det faktum att nämnden i princip ett år efter att tillsynen genomfördes ännu inte fått del av en rapport ser vi som uppseendeväckande. Enligt vår uppfattning vore det rimligt att nämnden inom ramen för sin beredningsprocess efterfrågar skriftligt underlag när det gäller ett så stort och viktigt ärende som uppföljning av samtliga kommunens särskilda boenden för äldre. Med andra ord anser vi att nämnden borde ha efterfrågat skriftligt underlag.

Som vi nämner ovan framgår det av rapporten att kvaliteten bland de privata aktörerna sammantaget upplevs som lite bättre än hur den upplevs inom egenregin, även om bilden på intet sätt är entydig. Mot den bakgrunden ter sig det vi tog upp i stycke 3.2.4 ovan, att uppföljningen av egenregin tycks ha lagts åt sidan under våren 2017, än mer anmärkningsvärt. Rent formellt finns det inga ursäkter för att frångå fullmäktiges eller nämndens styrdokument. Rationellt/logiskt skulle det dock gå att förstå att man bortprioriterar uppföljning inom egenregin om problemen där är/upplevs vara mycket mindre än bland de privata utförarna.

3.2.8 Utförarnas förmåga att fullgöra sina avtal

Enligt våra intervjuer uppges det vara ett utvecklingsområde för nämnden att genomföra fortlöpande bedömningar och riskanalyser av utförarnas förutsättningar för och förmåga att fullgöra sina avtal. De bedömningar och riskanalyser som görs sker enligt uppgift på upphandlingsavdelningen i samband med upphandlingsprocessen. I våra intervjuer påpekas dock att kännedomen om utförarna och deras status i regel är väldigt god eftersom man har mycket möten och därigenom "kommer väldigt nära" de olika utförarna. Ett exempel på den typen av möte är de branschråd som enligt uppgift

[3] En stor del av tillsynen bestod av frågeställningar om olika förhållanden där svarsalternativen var "ja", "delvis" eller "nej". Om samtliga svar räknas samman framgår att personalen inom egenregin svarar "nej" eller "delvis" i något större utsträckning än personalen inom de privata boendena.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

hålls var femte till var sjätte vecka. Branschrådet beskrivs närmare i stycke 3.2.9 nedan. I sammanhanget påpekas att det finns vissa små utförare inom hemvården där kännedomen om förutsättningarna för och förmågan att fullgöra avtalen skulle behöva förbättras.

Från upphandlingsavdelningen framförs att de inte genomför denna typ av bedömningar löpande om inte nämnden/förvaltningen begär det. Det är respektive nämnd/förvaltning som "äger" avtalen och därmed deras ansvar att ha denna typ av kontroll. Dock påpekas att upphandlingsavdelningen kan fungera som ett stöd och kan bistå förvaltningarna med metoder etc. för denna typ av uppföljning om de så begär.

När det gäller frågan om vilken beredskap kommunen upprätthåller för att kunna hantera en situation där en utförare inte kan fullgöra sitt avtal framförs att det hittills varit svagt reglerat i avtal och förfrågningsunderlag. Därav pågår en översyn av avtals- och förfrågningsunderlagsmallar. Vid äldrenämndens sammanträde 2017-05-23 (§ 82) fastställdes nytt förfrågningsunderlag för särskilt boende utifrån LOV. Till det nya förfrågningsunderlaget hör även nytt avtal/kontrakt. Enligt uppgift är målsättningen att uppdaterade förfrågningsunderlag (och avtal) gällande hemvård, service och särskilt boende utifrån LOU ska fastställas under hösten.

Den nya mallen för avtal för särskilt boende utifrån LOV har förtydligats på ett antal punkter beträffande situationer där en utförare inte kan fullgöra sitt avtal.

Det finns ingen specifik rutin för ett akut oförutsett övertagande i händelse av att en utförare plötsligt inte kan fullgöra sitt avtal. Dock finns en rutin för övertagande-processen då en utförare lämnar över till en annan utförare eller till kommunen enligt ett planerat förlopp. I händelse av ett oförutsett övertagande uppges att samma rutin skulle följas.

Vår bedömning
Vi ser positivt på att nämnden har förtydligat mallen för förfrågningsunderlag/avtal för särskilt boende utifrån LOV när det gäller situationer där en utförare inte kan fullgöra sitt avtal. Vi rekommenderar nämnden att snarast genomföra motsvarande förtydliganden i övriga förfrågningsunderlags- och avtalsmallar.

Under förutsättning att avtalsuppföljning och övrig dialog med utförarna fungerar i enlighet med gällande styrdokument finns det enligt vår mening inget större behov av att göra ytterligare bedömningar och riskanalyser av utförarnas förutsättningar för och förmåga att fullgöra sina avtal. Däremot konstaterar vi att bristerna i äldrenämndens uppföljningsarbete förefaller ha varit så allvarliga att det inte är orimligt att anta att beredskapen för ett akut övertagande där *kan ha varit* bristfällig. Det pågående utvecklingsarbetet med bland annat förtydliganden i förfrågningsunderlag och avtal gör dock att risken för den typen av bristfällig beredskap sannolikt är betydligt mindre i dag.

3.2.9 Branschråd

I äldrenämndens *Program för kommunalt finansierad äldreomsorg* framgår att äldrenämnden under 2016 har "etablerat ett s.k. branschråd för att utveckla dialogen och erfarenhetsutbytet med och mellan nämndens utförare och systemledaren." Systemledaren ska enligt programmet förstås som nämndens beställarfunktioner.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Branschrådets möten ska ledas av förvaltningsdirektören. Vidare uppges branschrådet i dagsläget bestå av äldreförvaltningens avdelningschefer samt ett tiotal externa utförare som är representerade på regionschefsnivå. Som tidigare nämnts uppges branschrådet träffas var femte till var sjätte vecka. Utöver de representanter som nämnts ovan brukar även äldrenämndens ordförande samt kommunalrådet för äldrefrågor vara med vid branschrådets möten.

Enligt uppgift ska det startas branschråd "på nästa nivå", vilket innebär att alla verksamhetschefer och alla medicinskt ansvariga sjuksköterskor ska bjudas med. Vid tidpunkten för granskningen var det ännu inte bestämt hur ofta de träffarna ska äga rum, men minst två gånger per termin uppges vara ambitionen.

Vår bedömning
Vi ser positivt på införandet av branschråd på flera nivåer och bedömer att den typen av dialog/erfarenhetsutbyte som branschråden är tänkta att utgöra bör vara ett bra stöd i nämndens uppföljningsarbete.

3.2.10 Pågående utvecklingsarbete

Som nämnts ett flertal gånger pågår inom äldreförvaltningen en översyn av uppföljningsarbetet. Ambitionen uppges vara att följa upp all verksamhet minst två gånger per år. Det finns dock ingen färdig modell eller plan för den nya typen av uppföljning, och inte heller något nämndbeslut på att ändra på uppföljningsarbetet. I samband med sakgranskningen av rapporten framförs att målet är att ha en samlad modell för verksamhetsuppföljning på plats under 2018.

Den avtalsuppföljning som hittills har skett är relativt omfattande då den utgår från och täcker in alla de krav som framgår av det aktuella avtalet. Tanken med den mer frekventa uppföljningen uppges vara att den ska utgå från en risk- och väsentlighets-analys för att säkerställa att resurserna används effektivt.

Vår bedömning
Vi uppfattar att ambitionen om att följa upp all verksamhet två gånger per år är ambitiös. Vid en så pass frekvent uppföljning är det angeläget att nämnden utvecklar en väl fungerande modell för risk- och väsentlighetsanalys så att resursanvändningen verkligen blir så effektiv som man vill. Detta för att säkerställa att nyttan av uppföljningen överträffar kostnaderna för den, i enlighet med vad som stipuleras i fullmäktiges program för kommunalt finansierad verksamhet.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår övergripande bedömning 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 vår 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 vår bedömning är nämndens uppföljning av den interna kontrollen i behov av utveckling, inte minst riskidentifiering och riskanalys.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

I granskningen konstaterar vi att uppföljningsarbetet är föremål för utveckling, inte minst mot bakgrund av de senaste årens omorganisationer. 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 revisorerna 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 beskrivs i rapporten avser förhållanden som man, vid tidpunkten för revisionens behandling av rapporten, redan vidtagit/påbörjat åtgärder för att komma tillrätta med.

I granskningen har det framkommit en rad brister som enligt vår mening är att betrakta som allvarliga. Exempelvis framkommer att oplanerade uppföljningar initierade med anledning av tillbud/händelser vid enskilda enheter inte hunnits med. Bristerna hänger enligt vår uppfattning till stor del ihop med att Avdelningen för avtal och marknad, som ansvarar för uppföljningsarbetet, har haft stor personalomsättning på senare tid. Under perioden mars 2016 till juni 2017 uppges tio personer ha slutat på avdelningen. I sammanhanget ska nämnas att avdelningens ordinarie bemanning totalt består av tio personer.

Personalomsättningen i kombination med de omorganisationer som skett på senare tid har bidragit till bristande kontinuitet och att erfarenhet gått förlorad.

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

- Äldrenämnden ska säkerställa att uppföljningsarbetet hanteras i enlighet med fullmäktiges och nämndens egna styrdokument. Se stycke 3.2.4 för mer information.
- 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. Se stycke 3.2.6 för mer information.
- Äldrenämnden bör utarbeta rutiner för hur resultatet av den så kallade tertialuppföljningen ska tas om hand. Se stycke 3.2.3 för mer information.
- 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. Se stycke 3.2.4 för mer information.
- Äldrenämnden 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. Se stycke 3.2.4 för mer information.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

- Äldrenämnden bör i tillämpliga delar involvera de privata utförarna i det löpande uppföljningsarbetet inom ramen för kommunens målstyrning. Se stycke 3.2.5 för mer information.
- 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. Se stycke 3.2.8 för mer information.

Avslutningsvis anser vi att revisionen bör följa det fortsatta utvecklingsarbetet inom framförallt äldrenämnden. Mot bakgrund av att äldrenämndens uppföljningsarbete förefaller ha haft stora brister och att denna granskning skedde mitt under pågående utvecklingsarbete bör revisorerna överväga en uppföljande granskning om 12-18 månader.

KPMG, dag som ovan

Andreas Wendin
Kommunal revisor

Örjan Garpenholt
Kommunal revisor

Mats Lundberg
Certifierad kommunal revisor

Bo Ädel
Kundansvarig

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Uppsala KOMMUN

Teritaluppföljning vårdboenden

1. Denna enkät avser *

2. Kontaktuppgifter: *

Kontaktperson:

Telefon:

E-post:

Aktiviteter

3. Hur många personer kom inte alls ut under sista veckan av tertialperioden? *

Klicka på pilen och ange antal

4. Hur ofta erbjuds aktiviteter? *

	Nej	Ja, individuellt	Ja, i grupp
Mer sällan än 1 gång i veckan	○	○	○
1-3 ggr i veckan	○	○	○
4-6 ggr i veckan	○	○	○
Dagligen	○	○	○

5. Hur många aktiviteter ha□□□□□□□□□□□□□□□□□□□r erbjudits under tertialen? *

Individuellt

I grupp

Brukar- och anhörigträffar

6. Antal brukarråd *

Klicka på pilen och ange antal

7. Antal närstående/anhörigträffar *

Klicka på pilen och ange antal

Stöd/Besök

8. Antal besök per tertialen totalt *

Klicka på pilen och ange antal

9. varav stöd/handledning *

Klicka på pilen och ange antal

10. varav utbildning *

Klicka på pilen och ange antal

11. varav anhörigsamtal *

Klicka på pilen och ange antal

12. varav placeringsärenden *

Klicka på pilen och ange antal

Volontärer

13. Hur många volontärer är engagerade i verksamheten total? *

Klicka på pilen och ange antal

14. varav kvinnor *

Klicka på pilen och ange antal

15. varav män *

Klicka på pilen och ange antal

Personalens kompetens

16. Tillsvidareanställda medarbetare per den sista i tertialen med följande utbildningsnivå: *

Antal medarbetare med vård- och omsorgsutbildning på gymnasienivå

Antal medarbetare med eftergymnasial vård- och omsorgsutbildning

Antal medarbetare utan ovanstående utbildning

Totalt antal tillsvidareanställda medarbetare

17. Antal timmar arbetade av timanställda under tertialen *

Praktikanter

18. Hur många praktikanter (arbetslösa och sfi-studerande) har er verksamhet tagit emot? *

Klicka på pilen och ange antal

19. Hur många praktikanter från universitet/högskola (verksamhetsförlagd utbildning) och gymnasieskola (arbetsplatsförlagd utbildning) eller annan yrkesutbildning har er verksamhet tagit emot? *

Klicka på pilen och ange antal

Anställningar med anställningsstöd

20. Hur många anställningar totalt med anställningsstöd i någon form från arbetsförmedlingen har er verksamhet haft under tertialen där ni själv delfinansierat lönen? *

Klicka på pilen och ange antal

21. Varav nystartsjobb *

Klicka på pilen och ange antal

22. Varav instegsjobb *

Klicka på pilen och ange antal

23. Varav lönebidrag *

Klicka på pilen och ange antal

24. Varav trygghetsanställning *

Klicka på pilen och ange antal

25. Varav utvecklingsanställning *

Klicka på pilen och ange antal

Uteblivna insatser

26. Antal utebliven insats service *

Klicka på pilen och ange antal

27. Antal utebliven insats omvårdnad *

Klicka på pilen och ange antal

28. Antal utebliven insats social samvaro *

Klicka på pilen och ange antal

29. Antal utebliven insats TOTALT *

Klicka på pilen och ange antal

Klagomål

30. Delaktighet *

Klicka på pilen och ange antal

31. Tjänstens genomförande *

Klicka på pilen och ange antal

32. Information *

Klicka på pilen och ange antal

33. Bemötande *

Klicka på pilen och ange antal

34. Tillgänglighet *

Klicka på pilen och ange antal

35. Övrigt *

Klicka på pilen och ange antal

36. TOTALT antal klagomål *

Klicka på pilen och ange antal

Mottagna Lex Sarah - efter typ av missförhållande

37. Brist i omsorg *

Klicka på pilen och ange antal

38. Brist i omvårdnad *

Klicka på pilen och ange antal

39. Fysiska-/Psykiska-/Sexuella övergrepp *

Klicka på pilen och ange antal

40. Ekonomiska övergrepp *

Klicka på pilen och ange antal

41. Påtaglig risk för missförhållande *

Klicka på pilen och ange antal

42. Övrigt *

Klicka på pilen och ange antal

43. TOTALT Antal mottagna Lex Sarah *

Klicka på pilen och ange antal

Läkemedelsgenomgångar

44. Läkemedelsgenomgångar *

Antal unika individer som erbjudits en bedömning av aktivitets- eller funktionsförmåga under den senaste tertialen

Antal unika individer som erhållit minst en läkemedelsgenomgång under den senaste tertialen

Antal unika individer som har en samtidig förskrivning av 10 eller fler läkemedel under den senaste tertialen

Avlidna

45. Antal avlidna på vårdboendet *

Klicka på pilen och ange antal

46. Antal avlidna på sjukhus *

Klicka på pilen och ange antal

47. Beskriv orsak till att vård i livets slut skedde på sjukhus *

48. Antal avlidna TOTALT *

Ange antal genom att klicka på pilen

49. Finns palliativt ombud i verksamheten? *

- Ja
- Nej

Palliativt ombud

50. Använder ni statistik från palliativa registret för att förbättra kvalitetsarbetet i verksamheten? *

- Ja
- Nej

Samordnad individuell plan (SIP) samarbete kommun och landsting

51. *

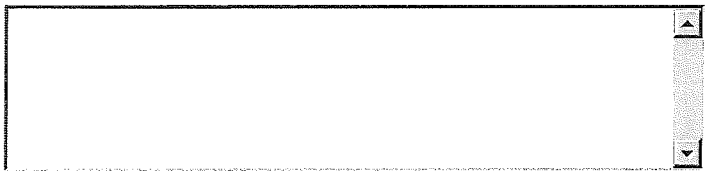
Hur många brukare har funnits i verksamheten med insatser från kommun och landsting samtidigt?Hur många brukare i verksamheten har en upprättad Samordnad individuell plan?

Hur många uppföljningar av Samordnade individuella planer har genomförts i verksamheten?

Hur många Samordnade individuella planer har/haft verksamheten samordningsansvar för?

Hur många avvikelser som berör Samordnad individuell plan har verksamheten skrivit?

52. Övriga kommentarer:



Neutral

Tertialuppföljning Hemvård

1. Kontaktuppgifter:

Enhet:

Kontaktperson:

Telefon:

E-post:

Antal vårdtagare

2. Antal vårdtagare med demensdiagnos TOTALT

Klicka på pilen och ange antal

3. Varav män

Klicka på pilen och ange antal

4. Varav kvinnor

Klicka på pilen och ange antal

5. Antal vårdtagare med psykiatridiagnos TOTALT

Klicka på pilen och ange antal

6. Varav män

Klicka på pilen och ange antal

7. Varav kvinnor

Klicka på pilen och ange antal

8. Antal vårdtagare med vård i livets slutskede TOTALT

Klicka på pilen och ange antal

9. Varav män

Klicka på pilen och ange antal

10. Varav kvinnor

Klicka på pilen och ange antal

Volontärer

11. Hur många volontärer är engagerade i verksamheten total?

Klicka på pilen och ange antal

12. varav kvinnor

Klicka på pilen och ange antal

13. varav män

Klicka på pilen och ange antal

Personalens kompetens

14. Tillsvidareanställda medarbetare per den sista i tertialen med följande utbildningsnivå:

Antal medarbetare med vård- och omsorgsutbildning på gymnasienivå

Antal medarbetare med eftergymnasial vård- och omsorgsutbildning

Antal medarbetare utan ovanstående utbildning

Totalt antal tillsvidareanställda medarbetare

15. Antal timmar arbetade av timanställda under tertialen

Praktikanter

16. Hur många praktikanter (arbetslösa och sfi-studerande) har er verksamhet tagit emot?

Klicka på pilen och ange antal

17. Hur många praktikanter från universitet/högskola (verksamhetsförlagd utbildning) och gymnasieskola (arbetsplatsförlagd utbildning) eller annan yrkesutbildning har er verksamhet tagit emot?

Klicka på pilen och ange antal

Anställningar med anställningsstöd

18. Hur många anställningar totalt med anställningsstöd i någon form från arbetsförmedlingen har er verksamhet haft under tertialen där ni själv delfinansierat lönen?

Klicka på pilen och ange antal

19. Varav nystartsjobb

Klicka på pilen och ange antal

20. Varav instegsjobb

Klicka på pilen och ange antal

21. Varav lönebidrag

Klicka på pilen och ange antal

22. Varav trygghetsanställning

Klicka på pilen och ange antal

23. Varav utvecklingsanställning

Klicka på pilen och ange antal

Avvikelser

24. Antal utebliven insats service

Klicka på pilen och ange antal

25. Antal utebliven insats omvårdnad

Klicka på pilen och ange antal

26. Antal utebliven insats social samvaro

Klicka på pilen och ange antal

27. Antal utebliven insats TOTALT

Klicka på pilen och ange antal

Klagomål

28. Delaktighet

Klicka på pilen och ange antal

29. Tjänstens genomförande

Klicka på pilen och ange antal

30. Information

Klicka på pilen och ange antal

31. Bemötande

Klicka på pilen och ange antal

32. Tillgänglighet

Klicka på pilen och ange antal

33. Övrigt

Klicka på pilen och ange antal

34. TOTALT antal klagomål

Klicka på pilen och ange antal

Mottagna Lex Sarah - efter typ av missförhållande

35. Brist i omsorg

Klicka på pilen och ange antal

36. Brist i omvårdnad

Klicka på pilen och ange antal

37. Fysiska-/Psykiska-/Sexuella övergrepp

Klicka på pilen och ange antal

38. Ekonomiska övergrepp

Klicka på pilen och ange antal

39. Påtaglig risk för missförhållande

Klicka på pilen och ange antal

40. Övrigt

Klicka på pilen och ange antal

41. TOTALT Antal mottagna Lex Sarah

Klicka på pilen och ange antal

Hemvårdsinsatser

42.

Antal HSL-vårdtagare TOTALT

Antal HSL-vårdtagare med hemtjänst

Antal HSL-vårdtagare utan hemtjänst

Rehabiliteringsinsatser

43.

Andel i procent som erbjudits rehabilitering

Andel i procent som mottagit rehabilitering

Verksamhetsfrågor

44. Läkemedelsgenomgångar

Antal unika individer som erbjudits en bedömning av aktivitets- eller funktionsförmåga under den senaste tertialen

Antal unika individer som erhållit minst en läkemedelsgenomgång under den senaste tertialen

Antal unika individer som har en samtidig förskrivning av 10 eller fler läkemedel under den senaste tertialen

Palliativt ombud

45. Finns palliativt ombud i verksamheten?

- ○ Ja
- ○ Nej

46. Använder ni statistik från palliativa registret för att förbättra kvalitetsarbetet i verksamheten?

- ○ Ja
- ○ Nej

Avtalade platser

47. Antal avtalade platser

Klicka på pilen och ange antal

48. Antal inskrivna personer under perioden

Klicka på pilen och ange antal

49. Antal belagda dagar under perioden

Dagverksamhet Demens

50. Delvis tillgodosedda behov TOTALT

Klicka på pilen och ange antal

51. Varav månad 1

Klicka på pilen och ange antal

52. Varav månad 2

Klicka på pilen och ange antal

53. Varav månad 3

Klicka på pilen och ange antal

54. Varav månad 4

Klicka på pilen och ange antal

55. Inte alls tillgodosedda behov TOTALT

Klicka på pilen och ange antal

56. Varav månad 1

Klicka på pilen och ange antal

57. Varav månad 2

Klicka på pilen och ange antal

58. Varav månad 3

Klicka på pilen och ange antal

59. Varav månad 4

Klicka på pilen och ange antal

60. Summa antal som väntar TOTALT

Klicka på pilen och ange antal

61. Varav månad 1

Klicka på pilen och ange antal

62. Varav månad 2

Klicka på pilen och ange antal

63. Varav månad 3

Klicka på pilen och ange antal

64. Varav månad 4

Klicka på pilen och ange antal

Dagverksamhet Omvårdnad

65. Delvis tillgodosedda behov TOTALT

Klicka på pilen och ange antal

66. Varav månad 1

Klicka på pilen och ange antal

67. Varav månad 2

Klicka på pilen och ange antal

68. Varav månad 3

Klicka på pilen och ange antal

69. Varav månad 4

Klicka på pilen och ange antal

70. Inte alls tillgodosedda behov TOTALT

Klicka på pilen och ange antal

71. Varav månad 1

Klicka på pilen och ange antal

72. Varav månad 2

Klicka på pilen och ange antal

73. Varav månad 3

Klicka på pilen och ange antal

74. Varav månad 4

Klicka på pilen och ange antal

75. Summa antal som väntar TOTALT

Klicka på pilen och ange antal

76. Varav månad 1

Klicka på pilen och ange antal

77. Varav månad 2

Klicka på pilen och ange antal

78. Varav månad 3

Klicka på pilen och ange antal

79. Varav månad 4

Klicka på pilen och ange antal

Samordnad individuell plan (SIP) samarbete kommun och landsting

80.

Hur många brukare har funnits i verksamheten med insatser från kommun och landsting samtidigt?

Hur många brukare i verksamheten har en upprättad Samordnad individuell plan?

Hur många uppföljningar av Samordnade individuella planer har genomförts i verksamheten?

Hur många Samordnade individuella planer har/haft verksamheten samordningsansvar för?

Hur många avvikelser som berör Samordnad individuell plan har verksamheten skrivit?

Brandförebyggande

81. Hur många har erbjudits att upprätta en checklista inom ramen för det förebyggande brandskyddsarbetet inom hemtjänsten?

TOTALT

Varav män

Varav kvinnor

82. Hur många brandförebyggande checklistor har ni fyllt i hos brukare av hemvård/hemtjänst?

TOTALT

Varav män

Varav kvinnor

Tertialuppföljning Dagverksamhet

1. Denna enkät avser *

2. Kontaktuppgifter: *

Kontaktperson:

Telefon:

E-post:

Avtalade platser

3. Antal avtalade platser *

Klicka på pilen och ange antal

4. Antal inskrivna personer under perioden *

Klicka på pilen och ange antal

5. Antal belagda dagar under perioden *

Dagverksamhet Demens

6. Delvis tillgodosedda behov TOTALT *

Klicka på pilen och ange antal

7. Varav månad 1 *

Klicka på pilen och ange antal

8. Varav månad 2 *

Klicka på pilen och ange antal

9. Varav månad 3 *

Klicka på pilen och ange antal

10. Varav månad 4 *

Klicka på pilen och ange antal

11. Inte alls tillgodosedda behov TOTALT *

Klicka på pilen och ange antal

12. Varav månad 1 *

Klicka på pilen och ange antal

13. Varav månad 2 *

Klicka på pilen och ange antal

14. Varav månad 3 *

Klicka på pilen och ange antal

15. Varav månad 4 *

Klicka på pilen och ange antal

16. Summa antal som väntar TOTALT *

Klicka på pilen och ange antal

17. Varav månad 1 *

_____

Klicka på pilen och ange antal

18. Varav månad 2 *

Klicka på pilen och ange antal

19. Varav månad 3 *

Klicka på pilen och ange antal

20. Varav månad 4 *

Klicka på pilen och ange antal

Dagverksamhet Omvårdnad

21. Delvis tillgodosedda behov TOTALT *

Klicka på pilen och ange antal

22. Varav månad 1 *

Klicka på pilen och ange antal

23. Varav månad 2 *

Klicka på pilen och ange antal

24. Varav månad 3 *

Klicka på pilen och ange antal

25. Varav månad 4 *

Klicka på pilen och ange antal

26. Inte alls tillgodosedda behov TOTALT *

Klicka på pilen och ange antal

27. Varav månad 1 *

Klicka på pilen och ange antal

28. Varav månad 2 *

Klicka på pilen och ange antal

29. Varav månad 3 *

Klicka på pilen och ange antal

30. Varav månad 4 *

Klicka på pilen och ange antal

31. Summa antal som väntar TOTALT *

Klicka på pilen och ange antal

32. Varav månad 1 *

Klicka på pilen och ange antal

33. Varav månad 2 *

Klicka på pilen och ange antal

34. Varav månad 3 *

Klicka på pilen och ange antal

35. Varav månad 4 *

Klicka på pilen och ange antal

36. Övriga kommentarer:

Tertialuppföljning Anhörigcentrum/Demensvårdsstöd/Närståendestöd

1. Kontaktuppgifter *

Enhet

Kontaktperson

Telefon

E-post

Anhörigstöd - ej för personer med demenssjukdom

2. ÄLN 65år - Antal unika anhöriga personer som fått någon form av stöd (anhörigkonsulenter) *

Män

Kvinnor

Totalt

3. OMN 21-64år - Antal unika anhöriga personer som fått någon form av stöd (anhörigkonsulenter) *

Män

Kvinnor

Totalt

4. VARAV antal personer som fått någon form av stöd som inte tidigare har beslut enligt SoL och LSS *

Män

Kvinnor

Totalt

5. VARAV nytillkomna under perioden *

Män

Kvinnor

Totalt

6. VARAV avslutade under perioden *

Män

Kvinnor

Totalt

Avlösning

7. Antal personer (familjer) som fått avlösning *

Klicka på pilen och ange antal

8. VARAV antal närstående/sjuka som är under 65 år *

Klicka på pilen och ange antal

9. Antal avlösningstimmar per tertial *

TOTALT

varav antal avlösningstimmar i hemmet

varav antal avlösningstimmar på annat sätt

Antal familjer med 1-5 timmar

Antal familjer med 20-24 timmar

Antal volontärer

10. Hur många volontärer är engagerade i anhörigstöd TOTALT? *

Klicka på pilen och ange antal

11. Varav kvinnor *

Klicka på pilen och ange antal

12. Varav män *

Klicka på pilen och ange antal

Demensvårdstöd

13. Antal unika personer med demenssjukdom som fått någon form av stöd *

Män

Kvinnor

Totalt

14. VARAV nytillkomna personer under perioden *

Män

Kvinnor

Totalt

15. VARAV avslutade personer under perioden *

Män

Kvinnor

Totalt

16. VARAV inte tidigare har beslut enligt SoL eller LSS *

Män

Kvinnor

Totalt

17. VARAV antal personer med demenssjukdom under 65 år *

Män

Kvinnor

Totalt

18. VARAV antal personer som fått någon form av stöd som inte har tidigare beslut enligt SoL och LSS *

Män

Kvinnor

Totalt

19. VARAV antal personer med demenssjukdom som är under 65 år *

Män

Kvinnor

Totalt

Avlösning

20. Antal personer (familjer) som fått avlösning *

Klicka på pilen och ange antal

21. VARAV antal närstående/sjuka som är under 65 år *

Klicka på pilen och ange antal

22. Antal avlösningstimmar per tertial *

TOTALT

VARAV antal personer som är under 65 år

VARAV antal avlösningstimmar i hemmet

VARAV antal avlösningstimmar på annat sätt

VARAV antal personer som fått avlösning som inte har tidigare beslut enligt SoL och LSS

Antal familjer med 1-5 timmar

Antal familjer med 20-24 timmar

Volontärer

23. Hur många volontärer är engagerade i demensvårdstöd? *

Män

Kvinnor

Totalt

Stöd och besök

24. Antal personer som fått någon form av stöd *

Män

Kvinnor

Totalt

25. Antal besök totalt *

Män

Kvinnor

Totalt

26. Antal nytillkomna *

Män

Kvinnor

Totalt

27. Antal avslutade *

Män

Kvinnor

Totalt

28. Antal besök under perioden ÄLN 65år- *

Män

Kvinnor

Totalt

29. Antal besök under perioden OMN 21-64år *

Män

Kvinnor

Totalt

Kontaktväg för ny kontakt

30. Antal kontakter med anhöriga *

TOTALT

VARAV via telefon

VARAV via e-post

VARAV spontanbesök

Antal kontakter med samverkanspartners

Volontärer

31. Hur många volontärer är engagerade i anhörigcentrum TOTALT? *

Klicka på pilen och ange antal

32. VARAV kvinnor *

Klicka på pilen och ange antal

33. VARAV män *

Klicka på pilen och ange antal

Utbildningsinsatser

34. Antal utbildningsinsatser/information till annan verksamhet *

35. Övriga kommentarer:

Tertialuppföljning Öppna förebyggande

1. Denna enkät avser *

2. Kontaktuppgifter *

Kontaktperson

Telefon

E-post

Antal besök per träffpunkt

3. Månad 1 *

TOTALT

varav kvinnor

varav män

4. Månad 2 *

TOTALT

varav kvinnor

varav män

5. Månad 3 *

TOTALT

varav kvinnor

varav män

6. Månad 4 *

TOTALT

varav kvinnor

varav män

Antal besök per hälsofrämjande område

7. Fysisk aktivitet Månad 1 *

TOTALT

varav kvinnor

varav män

8. Fysisk aktivitet Månad 2 *

TOTALT

varav kvinnor

varav män

9. Fysisk aktivitet Månad 3 *

TOTALT

varav kvinnor

varav män

10. Fysisk aktivitet Månad 4 *

TOTALT

varav kvinnor

varav män

11. Kunskapsgivande Månad 1 *

TOTALT

varav kvinnor

varav män

12. Kunskapsgivande Månad 2 *

TOTALT

varav kvinnor

varav män

13. Kunskapsgivande Månad 3 *

TOTALT

varav kvinnor

varav män

14. Kunskapsgivande Månad 4 *

TOTALT

varav kvinnor

varav män

15. Uteaktivitet Månad 1 *

TOTALT

varav kvinnor

varav män

16. Uteaktivitet Månad 2 *

TOTALT

varav kvinnor

varav män

17. Uteaktivitet Månad 3 *

TOTALT

varav kvinnor

varav män

18. Uteaktivitet Månad 4 *

TOTALT

varav kvinnor

varav män

19. Social samvaro Månad 1 *

TOTALT

varav kvinnor

varav män

20. Social samvaro Månad 2 *

TOTALT

varav kvinnor

varav män

21. Social samvaro Månad 3 *

TOTALT

varav kvinnor

varav män

22. Social samvaro Månad 4 *

TOTALT

varav kvinnor

varav män

23. Hobbyverksamhet Månad 1 *

TOTALT

varav kvinnor

varav män

24. Hobbyverksamhet Månad 2 *

TOTALT

varav kvinnor

varav män

25. Hobbyverksamhet Månad 3 *

TOTALT

varav kvinnor

varav män

26. Hobbyverksamhet Månad 4 *

TOTALT

varav kvinnor

varav män

Träffpunktens öppettider

27. Hur många timmar per vecka har träffpunkten öppet för besökare? *

Månad 1

Månad 2

Månad 3

Månad 4

TOTALT

Antal volontärer

28. Hur många volontärer är engagerade i verksamheten TOTALT? *

Klicka på pilen och ange antal

29. Varav kvinnor *

Klicka på pilen och ange antal

30. Varav män *

Klicka på pilen och ange antal

Personalens kompetens

31. Antal medarbetare med dokumenterad kunskap om hälsa på gymnasienivå *

Klicka på pilen och ange antal

32. Antal medarbetare med eftergymnasial utbildning kopplad till hälsa *

Klicka på pilen och ange antal

33. Övriga kommentarer:

UPPSALA KOMMUN
KOMMUNSTYRELSEN
Ink. 2017 -08- 31
Diarienr. KSN 2017-3062
01

UPPSALA KOMMUN
REVISORERNA

2017-08-25

Plan- och byggnadsnämnden

Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av handläggningsrutiner

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. Nämnden har flera 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 handläggningstiderna i huvudsak är korta. För vårt urval av bygglovsärenden hanteras samtliga ärende 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 bygglovenheten 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.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser, i enlighet med frågeställningar i bilaga, senast 2017-11-01 till sakkunnigt biträde; bo.adel@kpmg.se

För kommunrevisionen

Erica Närlinge /ordförande

UPPSALA KOMMUN
REVISORERNA

Yttrande till kommunrevisionen

Revisionen begär yttrande över bifogad granskning utifrån följande frågeställningar;

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

Granskning av

Handläggningsrutiner

Uppsala kommun

KPMG AB

2017-06-07

Antal sidor 21

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Uppsala kommun
Granskning av
KPMG AB
2017-06-07

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfråga	3
2.2	Avgränsning	3
2.3	Revisionskriterier	3
2.4	Ansvarig nämnd	3
2.5	Projektorganisation/granskningsansvariga	4
2.6	Metod	4
3	Lagstiftning och styrande dokument	4
4	Resultat av granskningen	5
4.1	Kommunala styrdokument	5
4.1.1	Plan- och byggnadsnämnden	5
4.1.2	Miljö- och hälsoskyddsnämnden	6
4.2	Handläggningstider för delegationsbeslut respektive nämndbeslut	8
4.2.1	Plan- och byggnadsnämnden	8
4.2.2	Miljö- och hälsoskyddsnämnden	11
4.3	Rutiner för registrering av inkommande ärenden	14
4.3.1	Plan- och byggnämnden	14
4.3.2	Miljö- och hälsoskyddsnämnden	16
4.4	Överklagade beslut	17
4.5	Service till sökanden och mätning av kundnöjdhet	18
4.5.1	Plan- och byggnadsnämnden	18
4.5.2	Miljö- och hälsoskyddsnämnden	19
5	Slutsats och rekommendationer	21

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Uppsala kommun
Granskning av
KPMG AB
2017-06-07

1 Sammanfattning

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

För båda nämnderna finns flera 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 handläggningstiderna i huvudsak är korta. För vårt urval av bygglovsärenden hanteras samtliga ärende 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. Från 0,8 år till 6,3 år. 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.

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.

Anmälan om värmepump hanteras i huvudsak skyndsamt.

För båda nämnderna gäller att handläggarna får stöd från administratör att hantera inkommande post och diarieföring. Efter att ärenden är upplagda i systemen av

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

administratör sker hanteringen av ärendet av respektive handläggare. Avslutning samt expediering av ärende hanteras av administratör.

I verksamhetssystemen samt på intranätet finns för de båda nämnderna 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 både plan- och byggnadsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Efter vår genomgång av vårt urval av ärenden bedömer vi att både plan- och byggnadsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden 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 bygglovenheten 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.

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.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

2 Inledning/bakgrund

Korta handläggningstider och bra service för sökande är viktiga för kommunen. Plan- och bygglagen från 2011-05-02 innebär bl a att handläggningstid för bygglov ska snabbas upp och besked lämnas inom tio veckor.

I förvaltningslagen (FL) finns regler för hur myndigheter i stat och kommun ska handlägga sina ärenden och sköta kontakter med allmänheten. I FLs allmänna regler, de sk servicereglerna, framgår i § 4 att frågor från enskilda ska besvaras så snabbt som möjligt. I § 5 regleras myndighetens tillgänglighet för allmänheten. I § 7 anges att handläggningen av ärenden gentemot enskilda ska ske så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

2.1 Syfte och revisionsfråga

Granskningen utgår från följande:

- Handläggningstider för delegationsbeslut respektive nämndbeslut
- Har svar lämnats på ett korrekt sätt?
- Är svaren registrerade på ett korrekt sätt?
- Hur hanteras överklagningar?
- Service till sökanden
- Mäts kundnöjdhet? Resultat?

2.2 Avgränsning

Granskningen omfattar handläggningen av ärenden inom miljö- och hälsoskyddsnämnden samt plan- och byggnadsnämnden under 2017. Ett urval görs till följande typer av ärenden: bygglov, nybyggnadskarta, enskilda avlopp, anmälan om värmepump, anmälan livsmedelsanläggning, förhandsbesked, detaljplaner och strandskyddsdispenser inom vilka vi gör stickprov.

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Gällande lagar och rekommendationer
- Tillämpbara interna regelverk och policys

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser miljö- och hälsoskyddsnämnden samt plan- och byggnadsnämnden under 2017

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

2.5 Projektorganisation/granskningsansvariga

Granskningen har utförts av Caroline Fornbrant, kommunal yrkesrevisor, under ledning av Mats Lundberg certifierad kommunal revisor.

Rapporten är saklighetsgranskad av chefer vid respektive förvaltning.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av rutiner, lagar och regler etc.
- Stickprovsvisa urval avseende handläggningstider.
- Intervjuer med berörda tjänstemän.
- Urval: utifrån förteckning över ärenden inom respektive nämnds ansvarsområde upprättade från januari 2017 till och med april 2017 har ett urval av ärenden gjorts. Vi har för dessa ärenden följt upphandläggningstid, samt hur ärendet formellt hanterats i diariesystem.

3 Lagstiftning och styrande dokument

Enligt PBL (9:14) ska byggnadsnämnden kontrollera att ansökan är komplett och därefter skicka ett mottagningsbevis till sökanden. Denna granskning ska göras skyndsamt. Mottagningsbeviset ska innehålla information om tidsfristen för beslutet.

Enligt PBL (9:27) är tidsfristen för prövning av lov eller förhandsbesked tio veckor. Tidsfristen börjar löpa den dag då ansökan som inkommit till byggnadsnämnden är fullständig.

Enligt livsmedelslagen får verksamhetsutövare som sökt om registrering av livsmedelsanläggning påbörja sin verksamhet två veckor efter att ansökan om registrering har skickats till tillsynsmyndigheten.

Enligt Offentlighets- och sekretesslag (5:1), ska av de handlingar som registreras framgå datum då handlingen kom in eller upprättades, diarienummer eller annan beteckning, i förekommande fall uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare och i korthet vad handlingen rör.

I förvaltningslagen (FL) finns regler för hur myndigheter i stat och kommun ska handlägga sina ärenden och sköta kontakter med allmänheten. I FLs allmänna regler, de så kallade servicereglerna, framgår i § 4 att frågor från enskilda ska besvaras så snabbt som möjligt. I § 5 regleras myndighetens tillgänglighet för allmänheten. I § 7 anges att handläggningen av ärenden gentemot enskilda ska ske så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

4 Resultat av granskningen

4.1 Kommunala styrdokument

4.1.1 Plan- och byggnadsnämnden

Reglemente

Plan- och byggnämnden ansvarar för uppgifter enligt plan- och bygglagen och där tillhörande lagar samt andra föreskrifter med undantag för översiktlig planering.

Nämnden ansvarar även för planeringen och förslag till inrättande av områdesskydd enligt miljöbalken, samt uppgifter enligt lagen om bostadsanpassningsbidrag.

Verksamhetsplan – mål och nyckeltal relevanta för granskningen

Plan- och byggnadsnämnden antog i december 2016 verksamhetsplan och budget för 2017. Verksamhetsplanen beskriver hur nämnden ska förverkliga kommunfullmäktiges övergripande styrdokument mål och budget 2017-2019. Nämnden har brutit ner fullmäktiges inriktningsmål om ekonomi och tillgång på bostäder och arbete till nämndmål, strategier och åtgärder för att arbeta mot fullmäktiges mål.

Verksamhetsplanen följs upp per tertial.

Följande målsättningar och nyckeltal som är relevanta för föreliggande granskning:
- Andel bygglov som har beslutats inom föreskriven tid
- Bygglov NKI-utveckling

Fullmäktige mål	Nämndmål	Nämndens strategi för måluppfyllelse	Nämndens åtgärder för förverkligande av strategin
Uppsala kommun ska ha en jämställd och hållbar ekonomi	Dra nytta av ny teknik för att skapa effektivise-ring	För att möta behoven från en växande kommun och ökade förväntningar från medborgare måste **våra interna processer effektiviseras.** Nämnden ska aktivt arbeta för att identifiera och dra nytta av ny teknik som ger lägre konster och/eller högre kvalitet.	Implementera kommun-gemensamma IT-lösningar för att **effektivisera och förbättra nämndens processer**. Implementera den nya GIS-plattformen i verksamheterna för ett modernt arbetssätt. Tillämpa verksamhetsnära IT-tillämpningar för att skapa **effektiviseringar och mer kundnytta**, i väntan på införande av nya överordnade system.
Uppsalas invånare ska ha	2000 nya arbetsplat-ser årligen	För att säkerställa en hållbar tillväxt ska nämnden skapa förutsättningar för 2000 nya arbetsplatser årligen	Antagna detaljplaner och godkända bygglov för 2000 nya arbetsplatser per år.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.KPMG Public

bostad och arbete	3000 nya bostäder årligen	För att säkerställa en hållbar tillväxt ska nämnden skapa förutsättningar för 3000 nya arbetsplatser årligen	Godkända program, antagna detaljplaner och godkända bygglov för 3000 nya bostäder per år.
	Kommunen kännetecknas av god service, tillgänglighet och effektivitet	Mätningar visar att förtroendet för Uppsala kommun idag är svagt. Nämnden ska aktivt **arbeta för att öka nöjdheten** bland de som kommer i kontakt med nämndens verksamhet.	Utarbeta handlingsplan för ökad kundnöjdhet inom bygglov **Förbättra företagsservice vid myndighetsutövning och i all övrig kontakt med näringslivet.**

4.1.2 Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Reglemente

Miljö- och hälsoskyddsnämnden ansvarar för kommunens prövning och tillsyn enligt miljöbalken, om inte annat anges i reglementet, livsmedelslagen, alkohollagen, lotterilagen, tobakslagen, och lagen om handel med vissa receptfria läkemedel.

Vad som i övrigt enligt lag eller föreskrifter ska fullgöras av den kommunala nämnden inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

Den kommunala lantmäterimyndigheten samt uppgifter enligt lagen om lägenhetsregister ingår i nämndens ansvarsområde.

Verksamhetsplan – mål och nyckeltal relevanta för granskningen

Miljö- och hälsoskyddsnämnden antog i december 2016 verksamhetsplan och budget för 2017.

Nämnden har brutit ner fullmäktiges inriktningsmål och uppdrag till nämndmål, åtgärder och förväntade effekter av åtgärderna för att arbeta mot fullmäktiges mål.

Inom miljöförvaltningen har ledningsgruppen genomfört omvärldsanalys och utifrån genomförd analys tagit fram förslag på aktiviteter som har en koppling mot de av fullmäktige satta inriktningsmålen. Förslagen på aktiviteter lämnas sedan till nämnden inför arbetet med verksamhetsplanen som styr inriktningen på aktiviteterna. Miljö- och hälsoskyddsnämnden genomför tillsammans med förvaltningens ledningsgrupp ett strategiskt seminarium som blir ett underlag för verksamhetsplanen. I förvaltningens operativa plan specificeras hur många timmar som beräknas åtgå för att genomföra planerade aktiviteter, alternativt om åtgärden är en del av det löpande arbetet. Den operativa planen är fastställd av miljödirektören.

Verksamhetsplanen följs upp per tertial.

Följande målsättningar är relevanta för föreliggande granskning:

Fullmäktigemål/ Uppdrag	Nämndmål/ uppdrag	Nämndens åtgärder	Förväntade effekter av åtgärderna

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

Uppdrag: Underlätta för smarta innovationer i den egna verksamheten och utgöra testbädd för ny teknik, smarta tjänster och klimatsmarta innovationerna.		Delta i kommunledningskontorets **upphandling av nytt handläggarstöd** Delta som utvecklingskommun i **utvecklingen av företagssajten verksamt.se** Implementera nytt GIS-system Undersöka **möjligheterna att ta med data ut i fält**	Nytt **handläggarstöd i drift som stödjer användningen** av innovativa arbetssätt. Nationell sajt med guider, informationsförsörjning och e-tjänster som underlättar för restaurangföretagare i kontakter med myndigheter och kommuner Nya programvaror i drift för hantering av geografisk information **Effektivare verksamhet** genom moderna och innovativa arbetsmetoder.
Uppsalas invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället	Nämndens verksamhet utvecklas i dialog med de vi möter i tillsyn och förrättningar	**Utveckla insatser som ökar kundnöjdhet** utifrån 2016 års djupintervjuer	**Högre kundnöjdhet**
		Delta i kommunledningskontorets arbete med att inrätta **ett kommungemensamt kontaktcenter** för medborgare, företag och organisationer för att komma i kontakt med kommunen	**Högre kundnöjdhet**

Kommentar

Vi konstaterar för både plan- och byggnadsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden att det finns en tydlig koppling från fullmäktiges inriktningsmål till nämndernas mål, strategier och aktiviteter i respektive nämnds operativ plan/verksamhetsplan.

Det finns mål som är relevanta för föreliggande granskning, flera av målen strävar mot förbättrad kundnöjdhet och effektiva handläggningsprocesser vilket har en påverkan på handläggningstider och praktisk hantering av handlingar och dokument.

Verksamhetsplanerna för de båda nämnderna följs upp per tertial.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

4.2 Handläggningstider för delegationsbeslut respektive nämndbeslut

4.2.1 Plan- och byggnadsnämnden

Plan – och byggnadsnämnden anger i årsredovisning 2016 att bygglov har utökat sin uppföljning av ärenden för att säkerställa att ärenden hanteras i rätt tid. Det framkommer även att handläggningstiderna för bygglov har kortats.

Sedan 2015 har bemanningen på bygglovenheten fördubblats och antalet planhandläggare på planenheten ökat med ca en tredjedel.

Handläggningstider bygglov 2016-2017 – nämndens uppföljning i årsredovisning 2016 samt tertialuppföljning 1, 2017

	Helår 2016	Jan – mars 2017
Genomsnittlig handläggningstid	3,7 veckor	3,7 veckor
Andel som klaras inom 10 veckor	93 %	100 %
Andel som klaras inom 8 veckor	Ej uppföljt	96 %
Andel som klaras inom 6 veckor	79	91 %

Den genomsnittliga handläggningstiden för nybyggnadskarta under 2016 var 26 dagar. Under sista delen av 2016 samt under 2017 har handläggningstiden för framställning av nybyggnadskarta varit längre beroende på att kommunens har bytt ut stöd för GIS. Det finns inga nämndmål för hur lång tid det ska ta mellan beställning och framställning/-leverans av nybyggnadskarta, dock finns ett mål inom bygglovenheten att framställning av nybyggnadskarta ska ta tre veckor. De varierande handläggningstiderna för nybyggnadskartor beror enligt uppgift i huvudsak på tidsåtgången för att skicka kartan på remiss (Uppsala vatten, Lantmäteri och planenhet).

De förkortade handläggningstiderna förklaras genom att

- Bemanningen utökats
- ärenden sorteras på ett annat sätt
- Rutiner och processer har setts över för fördelning av ärenden
- Det finns en tydlig bevakning för handläggaren över *vilka* ärenden som behöver hanteras och det finns en strategi för *hur* olika typer av ärenden ska hanteras utifrån om de är mycket enkla, enkla eller komplicerade. För mycket enkla ärenden gäller att de ska beslutas inom en vecka, för de enkla ärendena gäller att kontroll av om ärendet är komplett ska göras inom en vecka. För de mer komplicerade ärendena ska en återkoppling till sökanden göras inom en vecka.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.KPMG Public

- Det finns en förhandsgranskningsgrupp för inkommande bygglov varifrån ärenden fördelas ut till handläggare utifrån vilken typ av ärende det rör sig om samt vilken handläggare som har kapacitet att hantera fler ärenden.
- Bevakning av ärenden sker utifrån de riktlinjer som satts för hur länge ett ärende får vara väntande innan kontakt tas med sökande eller handläggningen påbörjas. På handläggarnivå går att följa upp vilka ärenden som behöver hanteras.
- Nämnden har kommit ikapp med gamla ärenden och kan nu arbeta med nya ärenden vilket gör att handläggningstiden förkortats för nyinkomna ärenden.
- För närvarande verkar Stadsbyggnadsförvaltningen för att flytta mätresurserna som arbetare med nybyggnadskartor samt utstakning och lägeskontroll till bygglovenheten för att förbättra styrningsförmågan för processerna och för förbättrad arbetsmiljö för medarbetarna. Åtgärden planeras bli slutförd under 2017

Det har gjorts en kartläggning över hur många detaljplaner som är pågående, det vill säga planer där uppdrag har givits och planen sedan inte blivit antagen. 120 planer är pågående och av dessa har ca 70 planer prioriterats utifrån fullmäktiges mål om bostäder och lokaler för arbetsplatser. Övriga planer har kategoriserats in tre olika kategorier – avsluta, sätta på väntelista eller göra färdigt då endast lite arbete kvarstår.

Kommunstyrelsen har fattat beslut om prioriteringsordningen, enligt uppgift ska även plan- och byggnadsnämnden fastställa prioriteringsordningen. Kriterierna utgår enligt granskningen från att säkerställa att planläggning och byggnation är hållbar utifrån ett ekonomiskt helhetsperspektiv för hela Uppsala kommun och åstadkomma en bättre samordning av kommunens olika verksamheter. De kriterier som satts upp är: kommunal ekonomi, genomförbarhet, volym, system/synergieffekter, samt värdehöjning. Syftet med prioriteringen är bland annat att skapa en tydlighet mot byggherrarna om vad de kan förvänta sig från kommunen inom detaljplaneläggningen.

Nämnden har i de fall en detaljplans framtagande är mycket angelägen och tidplanen kort i valt att ej besluta i samtliga steg i processen, genom att i samband med planuppdraget även besluta om samråd och granskning. Det finns möjlighet för nämnder att uppdra åt förvaltning att fortsätta till nästa steg i detaljplaneprocessen utan föreliggande nämndbeslut. Nämnden har dock valt att som regel hantera de beslutspunkter som finns enligt PBL. Enligt muntliga uppgifter åtgår 1,5-3 år för den typiska planen att antas från att uppdraget ges.

Det genomförs inom planområdet ingen strukturerad uppföljning eller analys över hur ställtiderna för detaljplaner ska kunna förkortas utan utgångspunkten är i plan- och bygglagens regler för de olika skedena i detaljplaneläggningen.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

Uppsala kommun
Granskning av
KPMG AB
2017-06-07

Redovisning av handläggningstider för vårt urval av ärenden.

	Bygglov	Förhands-besked	Nybyggnads-karta
Antal dagar/veckor per ärende	8/1	58/8	88/13
	23/3	73/10	42/6
	9/1	109/16	76/11
	6/1	77/11	27/4
	38/5		52/7
	4/1		44/6
	14/2		
	4/1		
	18/3		

Detaljplaner antagna 2017 - antal år	Förfarande
0,8	Standardförfarande
1,0	Standardförfarande
1,0	Standardförfarande
1,0	Standardförfarande
1,1	Standardförfarande
1,2	Standardförfarande
1,2	Standardförfarande
1,4	Standardförfarande
2,1	Utökat planförfarande
2,8	Normalt planförfarande
3,0	Enkelt planförfarande
3,4	Normalt planförfarande
6,3	Normalt planförfarande

Kommentarer

Vi konstaterar att nämnden, gällande bygglov och förhandsbesked, har gjort ett stort arbete att kartlägga processer för att förkorta handläggningstiderna. Den uppföljning som nämnden genomför av handläggningstider för bygglov visar på korta handläggningstider. Vi konstaterar att flera åtgärder vidtagits i syfte att korta ned handläggningstiderna inom bygglov.

För våra granskade ärenden gällande handläggningstider lämnar vi följande kommentarer:

Vår uppföljning av nämndens handläggningstider visar i huvudsak på korta handläggningstider. För vårt urval av bygglovärenden hanteras samtliga ärende inom de föreskrivna 10 veckorna.

För tre av förhandsbeskeden inom vårt stickprov ska beslut fattas av nämnden den 1 juni. Beslutet var inte fattat vid uppföljningen av vårt urval, i vår uppföljning har vi angivit 1 juni som beslutsdatum för att kunna mäta handläggningstiden. Två av förhandsbeskeden har överskridit de lagstadgade tio veckorna. I diariet finns ingen registrering som visar att beslut om förlängning av handläggningstid har fattats, vilket i så fall hade inneburit att handläggningstiden hade fått förlängas med ytterligare tio veckor.

Uppföljningen av handläggningstiden för nybyggnadskartor visar att tiden varierar mellan 27 dagar och 88 dagar. Det finns inget mål eller lagstöd för hur snabbt handläggning ska ske, mer än förvaltningslagens regler om skyndsam handläggning.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

Vi rekommenderar att nämnden fastställer ett mål för handläggningstid för nybyggnadskarta.

För detaljplanerna finns en variation av handläggningstiden från 0,8 år till 6,3 år. Gällande den detaljplan som antogs efter 0,8 år fattade nämnden beslut om både samråd och granskning vid tillfället för givande av planuppdraget. Vad gäller planen där arbete på gick under 6,3 år gjordes ett stort omtag efter granskningsförfarandet vilket orsakade förlängning av processen. Inom detaljplaneområdet har inte genomförts någon strukturerad uppföljning avseende hur produktionstiden för en detaljplan kan förkortas. Vi rekommenderar nämnden därför att följa upp och kartlägga om hanteringen av detaljplaner i vissa fall kan förändras för att åstadkomma en mer effektiv handläggning.

4.2.2 Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Åtgärder för att säkra handläggningstider

Miljö- och hälsoskyddsnämnden anger i årsredovisningen 2016 att nämnden har förtydligat informationen om hur handläggningen går till inom flera myndighetsområden.

Av uppföljningen av verksamhetsplanen per tertial 1, 2017 framkommer att arbetet med den förebyggande tillsynen inom miljöskydd och hälsoskydd inte följer beslutad plan.

Enligt uppföljningen i årsredovisningen 2016 hanteras den förebyggande tillsynen av enskilda avlopp inte enligt nämndens plan på grund av att många ansökningar om enskilda avlopp har inkommit. Enligt uppföljning av verksamhetsplanen per tertial 1, 2017 följer nu nämnden planen gällande arbetet med den förebyggande tillsynen av vatten och avlopp medan arbetet med den uppföljande tillsynen tagit mer tid än planerat.

Nämndens mål 2016 om att tillståndsansökningar om enskilda avlopp ska hanteras inom 6 veckor klarades inte under 2016. Enligt uppföljningen i årsbokslutet har det tagit 10-15 veckor innan handläggning påbörjats. Enligt uppföljningen av verksamhetsplanen per tertial 1, 2017 har antalet ansökningar om nytt enskilt avlopp fortsatt vara fler än förväntat. Detta gör att tiden ett ärende får vänta innan handläggning påbörjas fortsatt är lång men har minskat sedan årsskiftet. Enligt tertialuppföljningen tar det maximalt nio veckor innan handläggningen påbörjas av ansökan om enskilt avlopp.

Den stora mängden ansökningar om enskilt avlopp hör samman med den inventering av bristfälliga avlopp som pågått sedan 2007 och avslutas under 2019. I samband med inventering föreläggs fastighetsägare med bristfälliga enskilda avlopp att inom 2,5 år åtgärda sina avlopp och ansöka hos nämnden vid installation av de nya avloppen. Det har framkommit att de långa handläggningstiderna för ansökan om enskilt avlopp bland annat beror på stora personalvakanser under 2015 vilket har orsakat en eftersläpning.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.KPMG Public

Åtgärder som har vidtagits i syfte att korta handläggningstiderna för de enskilda avloppen är:

- Bemanningen har utökats - tre nyanställningar har gjorts sedan 2015.
- En administratör har förstärkt avdelningen och hjälper till att förbereda ärenden och planera rutter för handläggarna vid inspektion.
- Handläggningsprocesserna har setts över
- Enligt tertialuppföljningen har förvaltningen med hjälp av IT-stöd effektiviserat handläggningen av ansökningar om enskilt avlopp. Bland annat införde förvaltningen en ny e-tjänst för att ta emot ansökning digitalt och ett kartverktyg som gör det möjligt att på ett tidseffektivt sätt hantera flera ärenden inom samma geografiska område samtidigt.

Enligt årsbokslutet 2016 har inte strandskyddstillsynen kunnat genomföras enligt vad som planerats och även här finns en väntetid innan handläggning av strandskyddsdispenser kan påbörjas. I samband med våra intervjuer framkommer att väntetiden för handläggningen av strandskyddsdispenser vid granskningstillfället är fyra veckor. Fyra veckors väntetid för handläggning är enligt uppgift endast en ögonblicksbild som inte är representativ för hur handläggningstiderna tidigare sett ut eller är en bedömning av handläggningstider framöver kommer ser ut. Orsaken till väntetiderna för handläggning av strandskyddsdispenser kan förklaras med genomförd inventering av bristfälliga enskilda avlopp samt en omfattande byggnation i Uppsala kommun.

Det finns enligt muntliga uppgifter en bevakning och uppföljning av ärenden (enskilda avlopp och strandskyddsdispenser) som väntar på att kunna handläggas och ärenden fördelas ut till handläggare i takt med att ärenden färdigställs. Enligt uppgift lämnas information till sökanden om de uppskattade väntetiderna vid ansökningstillfället.

Enligt uppgifter vid intervjun tar det ca två veckor att handlägga en anmälan om värmepump. Det framkommer att det har genomförts förenklingar och förändringar i ansökningshandlingarna som gör att handläggningstiden uppskattas att ha kortats.

Registreringar av livsmedelsanläggningar sker enligt uppgift skyndsamt. Enligt livsmedelslagen ska nämnden inom två veckor genomföra registrering, i annat fall får verksamhetsutövaren påbörja verksamheten.

Enligt tertialuppföljningen av verksamhetsplanen 2017 har arbetet med den förebyggande och den uppföljande tillsynen inom livsmedelsområdet följt planen. Antalet inkommande anmälningar om registrering av livsmedelsanläggning var fler än förväntat.

Redovisning av handläggningstider för vårt urval av ärenden.

Nedan presenteras handläggningstider för vårt urval av ärenden. Handläggningstiden är mätt från att ärendet inkommit till att beslut fattats och utgår således inte från när ärendet varit komplett. För det ärenden som markerats med asterisk har beslut ännu inte fattats, vi har då angett datumet för när uppföljningen gjordes för att få fram en minsta handläggningstid.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

	Registrering livsmedels-anläggning	Ansöknan om enskilt avlopp	Anmälan om installation av värmepump	Strandskydds-dispenser
Antal dagar/veckor per ärende	28/4	142*/20	28/4	43/6
	28/4	36/5	7/1	22/3
	27/4	133*/19	11/2	9/1
	22/3	126*/18	34/5	21/3
	31/4	48/7	1/1	27/4
	29/4	89/13	3/1	5/1*
	2/1	81/12	1/1	19/3
	1/1	71/10	70*/10	33/5*
	0/0	82*/12	3/1	40/*6
	5/1	76*/11	12/2	
	5/1	68/10	21/3	
	3/1	79*/11	33*/5	
	4/1	48*/17		
	41/6	18*/3		
	2/1	34*/5		
	6/1			

Kommentarer

Vi konstaterar utifrån vårt urval av ärenden att för 7 av 16 ärenden är handläggningstiden för registrering av livsmedelsanläggning längre än 2 veckor vilket gör att verksamhetsutövaren får påbörja verksamheten innan registrering skett.

Anmälan om värmepump hanteras i huvudsak skyndsamt från att ärenden är kompletta och flera ärenden hanteras inom någon dag.

Enligt uppgifter i samband med våra intervjuer framkommer att det i dagsläget finns en väntetid för strandsskyddsdispenserna, av våra stickprov framgår dock att handläggningstiden för dispenserna är mellan 1-6 veckor vilket vi bedömer som skyndsamt.

Av vår granskning framkommer att nämnden har svårigheter att hantera inkommande ärenden vid ansökningar om enskilt avlopp. Det finns en väntetid för handläggning av ansökan om enskilt avlopp på ca nio veckor. Det finns enligt uppgift en bevakning av inkommande ärenden och en uppföljning görs avseende vilken väntetid som gäller för dessa ärenden innan handläggningen kan påbörjas. Handläggningstider för enskilda avlopp varierar mellan 7 veckor upp till 20 veckor eller mer. Tiden avser från att ansökan inkom till nämnden.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

Det är enligt vår bedömning inte gångbart att ärenden inte hanteras förrän efter 9 veckor vilket gäller för ansökan om enskilt avlopp. Vi ser positivt på att sökanden informeras i ett tidigt skede om de långa handläggningstiderna. Vi konstaterar att flera åtgärder har vidtagits i syfte att förkorta handläggningstider och väntetider för ansökan om enskilt avlopp men bedömer att nämnden bör ta fram en handlingsplan för att minska väntetiderna och säkerställa en så snabbare handläggning.

4.3 Rutiner för registrering av inkommande ärenden

För att besvara frågan om svar har lämnats på rätt sätt har vi använt samma urval av delegationsbeslut. Vi har granskat diariet utifrån ett antal frågeställningar för respektive ärendetyp.

4.3.1 Plan- och byggnämnden

Enligt uppföljningen i årsredovisningen har bygglovenheten utvecklat sina rutiner och interna riktlinjer för att säkerställa att alla sökanden behandlas lika och att ansökningar bedöms enligt samma principer.

Vi har tagit del av en stor mängd skriftliga rutiner för hur ärenden ska hanteras i Uppsala kommun inom PBL-området. För bygglov finns en så kallad digital pärm som redogör för hur ärenden hanteras. Pärmen innehåller mallar, granskningsblad, uppgifter om vilket underlag som krävs för olika typer av ärenden, riktlinjer för bedömningar, utförliga arbetsrutiner kring hur ärendet ska hanteras i ärendehanteringssystemet.

Det finns även en kollegial kontroll av delegationsbesluten avseende hur taxan har tillämpats, korrekturläsning och kontroll av att rätt lagparagrafer används.

Varje vecka finns tillfälle för handläggarna att lyfta ärenden där de behöver stöd i sin bedömning till den så kallade öppna granskningen.

Hanteringen av inkommande ärenden sker genom central postöppning vid förvaltningen. I de pågående ärendena hanterar handläggare och administratörer registrering av handlingar i verksamhetssystem.

Handlingar upprättas direkt i verksamhetssystemet vilket gör att utgående handlingar diarieförs när de skickas.

Beskrivning av resultat för våra urval

Bygglov

Vi har följt upp byggloven utifrån om beslut finns fastställt, ärendena är komplettförklarade, om mottagningsbevis har skickats, om det finns registrerat att berörda sakägare har hörts, om ärendet har kungjorts i post och inrikes tidningar. Nio bygglovsärenden har ingått i urvalet.

Uppföljningen av våra stickprov för bygglov visar att samtliga händelser finns registrerade. Mottagningsbevis har skickats till sökanden vid komplett ärende och registrering finns över hörande av sakägare. Samtliga beslut har kungjorts och det finns fastställda beslut med besvärshänvisningar.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

Det finns inom vårt urval ett ärende som avslagits på grund av planstridighet, samt fyra ärenden där komplettering har begärts men inte inkommit.

Förhandsbesked

För förhandsbeskeden har samma kontroll som för byggloven gjorts. Vi konstaterar utifrån vårt stickprov att det finns flera ärenden som avskrivits på grund av att sökanden dragit tillbaka sin ansökan. I ärendena finns registrerat att grannar och andra sakägare har hörts samt att mottagningsbevis om att ärendet är komplett har skickats ut. Fyra förhandsbesked har kontrollerats.

Inom vårt urval är det vid tidpunkten för uppföljning endast ett ärende som har beslutats. Vi kan därför inte kontrollera huruvida beslut finns fastställt, om besvärshänvisning finns bifogad samt om ärendet har kungjorts.

Nybyggnadskartor

Gällande nybyggnadskartorna har vi kontrollerat om det finns beställning registrerad samt om det finns fastställd karta. Handläggningen av sex nybyggnadskartor har kontrollerats. Vi konstaterar att beställningen finns registrerad men att kartorna endast finns registrerade som en bilaga i utgående e-post. Vi rekommenderar att kartan fastställs som en egen åtgärd i systemet.

Detaljplaner

Detaljplanerna har kontrollerats enligt punktlista nedan. Vi har granskat fyra detaljplaner som har hanterats med standardförfarande och en detaljplan som har hanterats med utökat förfarande (vi har granskat Dragarbrunn 25:1 – utökat förfarande, Löten 1:12, Kåbo 1:1, Boländerna 13:2, Vaksala-Lunda 1:16 – samtliga med standardförfarande)

För detaljplan med utökat förfarande har följande registreringar kontrollerats

- Finns kungörelse om samråd upprättad?
- Finns fastställda samrådshandlingar?
- Är inkomna synpunkter registrerade
- Finns fastställd samrådsredogörelse?
- Finns fastställda granskningshandlingar?
- Finns fastställd underrättelse om granskning?
- Finns inkomna synpunkter registrerade?
- Finns granskningsutlåtande fastställt?
- Fins antagandehandlingar upprättade?
- Finns registrerat att meddelande skickats till länsstyrelsen efter antagande?
- Finns besvärshänvisningar bilagd?
- Finns fastställda lagakraftshandlingar?
- Finns registrerat att utgående lagakraftshandlingar skickats till länsstyrelsen?

För detaljplan enligt standardförfarande har följande registreringar kontrollerats

- Finns fastställda samrådshandlingar?
- Finns underrättelse inför granskning?
- Finns registrerat meddelande om granskning/underrättelse?

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

- Finns fastställda granskningshandlingar?
- Finns granskningsutlåtande fastställt?
- Finns inkomna synpunkter registrerade?
- Finns registrerat att granskningsutlåtandet tillsänts de som inte fått sina synpunkter tillgodosedda?
- Fins antagandehandlingar upprättade?
- Finns registrerat meddelande till länsstyrelsen om antagande?
- Finns besvärshänvisning?
- Finns fastställda lagakraftshandlingar?
- Finns registrerat att lagakraftshandlingar skickats till länsstyrelsen?

Av vår genomgång framkommer att det är god ordning i systemet avseende detaljplanehandlingarna.

Vid utökat förfarande ska en kungörelse av detaljplaner ske i ortstidning samt på kommunens anslagstavla inför samrådet. För den detaljplan som har hanterats enligt utökat förfarande upprättades kungörelsen i samband med granskningen, vilket är i enlighet med reglerna i den tidigare PBL. Enligt den nu gällande PBL ska kungörelsen genomföras inför samrådet, vilket borde ha gjorts i aktuellt fall. Enligt uppgift har nämnden nu ändrat sina rutiner så att kungörelsen genomförs inför samrådet.

Gällande planerna som hanterats med enkelt planförfarande har vi inte noterat någon avvikelse i diariet gällande någon av kontrollpunkterna.

Kommentarer

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

4.3.2 Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Under 2018 kommer ett nytt verksamhetssystem att införas.

Handläggarna får stöd från administratör i att hantera inkommande post som diarieför och tar fram aktomslag för nya ärenden. Därefter sker hanteringen av ärendet av respektive handläggare. Avslutning samt expediering av ärende sker av administratör.

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

Beskrivning av resultat för våra urval

Anmälan om värmepumpar

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

Vi har följt upp om det finns registrerad anmälan, registrerad situationsplan samt fastställt beslut. Vi har granskat elva ärenden om anmälan av installation av värmepump.

Vår genomgång inom vårt urval av ärenden visar att det finns fastställda handlingar enligt rutin.

Registrering av livsmedelsanläggning

Registrering av livsmedelsanläggning har granskats avseende om anmälan finns registrerad, om adress och organisationsnummer finns angivet för objektet samt registreringen har fastställts i diariet. Vi har granskat 16 registreringar. Genomgången visar att samtliga granskade ärenden innehåller registreringar i enlighet med upprättade rutiner.

Ansökan om enskilt avlopp

Vi har följt upp om det finns registrerad ansökan, fastställt beslut, om situationsplan finns registrerad och om bekräftelsebrev på mottagen ansökan har skickats. Sju ärenden har granskats.

För ett av ärenden fanns situationsplanen i pappersakten. I övrigt fanns situationsplaner registrerade i respektive ärende. Bekräftelsebrev har skickats till samtliga sökanden och beslut finns fastställda.

Strandskyddsdispenser

För strandskyddsdispenser har vi följt upp om ansökan finns registrerad, om det finns fastställda beslut och om besluten har expedierats till sökanden. Vi har följt upp elva ärenden. Av de elva ärendena avvisades tre ärenden på grund av att de inte var tillståndspliktiga, ett ärende skickads till länsstyrelsen för handläggning. I ett av ärendena saknades registrerad ansökan, ansökan fanns i pappersakt i avvaktan på prövning av naturreservatsfråga. För de ärenden som avvisats finns beslut om avvisning fastställt i två av fallen, i det tredje fallet finns en e-post skickad till sökanden om att strandskyddsdispens inte behövs, men inget avvisningsbeslut finns fastställt i diariet. Ett ärende har lyfts till nämnden för prövning efter förslag på avslag från handläggare, tjänsteutlåtande finns registrerat i ärendet.

Kommentarer

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

4.4 Överklagade beslut

Båda nämnderna har fastställda och skriftliga rutiner för att hantera överklagade ärenden.

I plan och byggnämnden finns skriftliga rutiner finns upprättade för hur överklagningar samt rättidsprövning ska ske för planärenden, bygglov och tillsynsärenden.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

Rutinen redogör hur olika handlingar ska hanteras och vilka dokument som ska sparas och på vilket sätt. Olika befattningar har olika ansvar för hur ett överklagat ärende hanteras.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har upprättade rutiner för hur överklagning av ärenden ska hanteras. Det finns processbeskrivning på intranätet för överklagan. Rutinen innefattar att genomföra rättidsprövning, bedömning av om beslutet ska justeras, överklagandet rapporteras till nämnden med en kort sammanfattning, överklagandet skickas för prövning till rätt myndighet. Slutligen meddelas domen till nämnden.

I miljö- och hälsoskyddsnämndens plan för intern kontroll finns kontrollområdet att följa upp domar som vid överklagande av ärenden och där beslutet går mot nämndens beslut.

Kommentar

Vi bedömer att det finns tydliga och fastställda rutiner för hur överklagning ska hanteras.

4.5 Service till sökanden och mätning av kundnöjdhet

4.5.1 Plan- och byggnadsnämnden

Av plan- och byggnadsnämndens uppföljning av verksamhet per april 2017 framkommer att förtroendet för Uppsala kommun är svagt enligt mätningar. Inom bygglov har utarbetats en plan för att förbättra kundnöjdheten. Enligt tertialuppföljningen har ungefär hälften av innehållet i planen genomförts eller kommer inom närtid att genomföras.

För att öka servicen mot medborgare och företag har ett antal åtgärder genomförts under 2016.

- Bygglovenheten har vidareutvecklat organisation med kundansvar, d.v.s bygglovhandläggare som dedicerat arbetar med vissa återkommande byggherrar.
- Bygglovenheten har inlett fördjupat arbete att organisera verksamheten efter olika kundgruppers behov.
- Detaljplanenheten har infört telefontid som komplement till vanliga kontaktvägar
- I lotsgruppen som vänder sig mot företagare finns bygglov och planavdelningen representerad
- Arbete pågår för att se över hur NKI-resultaten kan förbättras.

Vid våra intervjuer framkommer att förvaltningen har ett samarbete med handelskammaren för att möta efterfrågan hos företrädare. Det finns från bygglovenheten en referensgrupp där möten sker med företagare inom byggbranschen utifrån perspektivet hur nämnden bättre kan svara upp mot företagarnas önskemål. Det beskrivs även att förvaltningen arbetar med pressmeddelanden för att informera om verksamheten.

Det finns en särskild bygglovinformation som är öppen måndag till onsdag 9-12 samt torsdag 15-19. Vidare finns en bygglovrådgivning som bemannas av handläggare och

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

inspektörer torsdagar 15-19. Bygglovinformationen och rådgivningen är en första kontakt för många i bygglovärenden.

På kommunens hemsida finns blanketter för att söka om bygglov och göra anmälan, göra anmälan enligt Attefalls-reglerna, blankett för grannemedgivande, ansökan om förhandsbesked, lov för ljus- och skyltanordning. Uppsala kommun ingår även i e-tjänsterna från "Mitt bygge".

Plan och byggnämnden genomför mätningar av kundnöjdhet, NKI (Nöjd kund index). Det framkommer i samband med vår intervjuer att omfattade arbete har gjorts i syfte att förbättra NKI-resultaten. Detaljplanesidan ingår inte i mätningen av nöjd kund index.

Resultatet för senaste NKI-mätningen redovisas nedan:

Tillgänglighet	NKI 56
Information	NKI 54
Bemötande	NKI 58
Kompetens	NKI 56
Rättssäkerhet	NKI 57
Effektivitet	NKI 46

Kommentar

Vi bedömer att nämnden gällande bygglovenheten 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.

4.5.2 Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har under 2016 genomfört djupintervjuer med verksamhetsutövare inom miljöskydd, tillståndsenheten samt inom hälsoskydd i syfte att kunna utveckla både tillsyn och service. På miljötillsynssidan gjordes valet av näringsidkare utifrån de större företagen i kommunen, på livsmedelssidan gjordes urvalet utifrån de livsmedelsföretagarna som senaste tiden haft besök från nämnden. Inom hälsoskyddet gjordes urvalet utifrån att verksamhetsutövarna skulle vara i privat regi samt vara större verksamheter. Frågor ställdes om tillgänglighet, bemötande och digitala kanaler.

Resultatet från djupintervjuerna har sammanställts på förvaltningsnivå. Inom miljöskydd har avdelningen arbetet vidare med en åtgärdsplan för att möta de synpunkter som

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.KPMG Public

inkom vid djupintervjuerna. På livsmedelssidan och hälsoskydd har en analys gjorts av resultatet från djupintervjuerna.

Det finns en särskild servicetelefon som är öppen mellan kl 9 och 11 måndag till torsdag. Utöver servicetelefonen kopplar växeln till specifika handläggare, servicetelefonen är garanterat bemannad under telefontiden. Servicetelefonen har olika knappval som styr till olika avdelningar.

Andra ingångar till nämnden är via webbformulär samt telefonsvarare för anmälan av misstänkt matförgiftning, E-tjänst[1] för registrering livsmedelsanläggning och köldmedia, blanketter på hemsidan för registrering av livsmedelsverksamhet, flera ansöknings- och anmälningsblanketter på hemsidan samt Livsmedelkollen – information på hemsidan om genomförda inspektioner och resultat.

Av uppföljningen av verksamheten per tertial 1, 2017 framkommer att förvaltningen arbetat med "Miljöförvaltningen 2025 – Sveriges modernaste myndighet". År 2025 ska 14 punkter vara uppfyllda. Fokus mellan de 14 punkterna växlar mellan åren.

Fokus för år 2017 är utifrån verksamhetsplanen och Miljöförvaltningen 2025 följande områden:

- effektiva team
- djupintervjuer med personer som förvaltningen regelbundet möter i sin tillsyn
- effektiv tillsyn
- budskapsformuleringar ses över
- behov av tjänsteman i beredskap ses över
- deltagande i sajten verksamt.se som vänder sig mot företagare

Nämnden har även ingått i Uppsala kommuns mätning av NKI

Resultatet för senaste NKI-mätningen redovisas nedan, mätningen görs separat för livsmedel och miljö- och hälsa:

	NKI Miljö- och hälsa	NKI - Livsmedel
Tillgänglighet	73	76
Information	69	76
Bemötande	78	85
Kompetens	73	82
Rättssäkerhet	72	79
Effektivitet NKI	67	82

[1] Med anledning av att verksamhetssystem för miljönämnden har upphandlats har utvecklingen av t-tjänster avvaktats.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

Kommentar

Inom miljö- och hälsoskyddsnämnden finns ett högt resultat i NKI-mätningar. Vi bedömer att det inom miljö- och hälsoskyddsnämnden pågår ett aktivt arbete för att bibehålla goda resultat.

5 Slutsats och rekommendationer

För båda nämnderna finns flera 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 flera åtgärder vidtagits i syfte att korta ned handläggningstiderna inom bygglov. Gällande vår uppföljning av plan- och byggnadsnämndens handläggningstider konstaterar vi att handläggningstiderna i huvudsak är korta.

Handläggningstider för ansökan om enskilda avlopp är lång och det finns väntetider för innan handläggningen påbörjas. Flera åtgärder har vidtagits för att minska handläggningstiderna. Vi dock bedömer att miljö- och hälsoskyddsnämnden bör ta fram en handlingsplan för att minska väntetiderna för ansökan om enskilda avlopp.

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

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

Vi bedömer att nämnden gällande bygglovenheten 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.

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

KPMG, dag som ovan

Bo Ädel
Kundansvarig

Caroline Fornbrant
Kommunal yrkesrevisor

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

UPPSALA KOMMUN
KOMMUNSTYRELSEN
Ink. 2017 -08- 31
Diarienr. KSN 2017-3061
01 Aktbil 1

UPPSALA KOMMUN
REVISORERNA

2017-08-25

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av handläggningsrutiner

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.

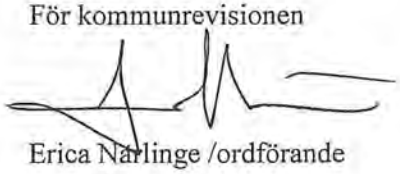
Vi bedömer att det finns tydliga och fastställda rutiner för hur överklagning ska hanteras i miljö- och hälsoskyddsnämnden.

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.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser, i enlighet med frågeställningar i bilaga, senast 2017-11-01 till sakkunnigt biträde; bo.adel@kpmg.se

För kommunrevisionen



Erica Närlinge /ordförande

UPPSALA KOMMUN
REVISORERNA

Yttrande till kommunrevisionen

Revisionen begär yttrande över bifogad granskning utifrån följande frågeställningar;

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

Granskning av

Handläggningsrutiner

Uppsala kommun

KPMG AB

2017-06-07

Antal sidor 21

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Uppsala kommun
Granskning av
KPMG AB
2017-06-07

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfråga	3
2.2	Avgränsning	3
2.3	Revisionskriterier	3
2.4	Ansvarig nämnd	3
2.5	Projektorganisation/granskningsansvariga	4
2.6	Metod	4
3	Lagstiftning och styrande dokument	4
4	Resultat av granskningen	5
4.1	Kommunala styrdokument	5
4.1.1	Plan- och byggnadsnämnden	5
4.1.2	Miljö- och hälsoskyddsnämnden	6
4.2	Handläggningstider för delegationsbeslut respektive nämndbeslut	8
4.2.1	Plan- och byggnadsnämnden	8
4.2.2	Miljö- och hälsoskyddsnämnden	11
4.3	Rutiner för registrering av inkommande ärenden	14
4.3.1	Plan- och byggnämnden	14
4.3.2	Miljö- och hälsoskyddsnämnden	16
4.4	Överklagade beslut	17
4.5	Service till sökanden och mätning av kundnöjdhet	18
4.5.1	Plan- och byggnadsnämnden	18
4.5.2	Miljö- och hälsoskyddsnämnden	19
5	Slutsats och rekommendationer	21

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Uppsala kommun
Granskning av
KPMG AB
2017-06-07

1 Sammanfattning

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

För båda nämnderna finns flera 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 handläggningstiderna i huvudsak är korta. För vårt urval av bygglovsärenden hanteras samtliga ärende 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. Från 0,8 år till 6,3 år. 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.

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.

Anmälan om värmepump hanteras i huvudsak skyndsamt.

För båda nämnderna gäller att handläggarna får stöd från administratör att hantera inkommande post och diarieföring. Efter att ärenden är upplagda i systemen av

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

administratör sker hanteringen av ärendet av respektive handläggare. Avslutning samt expediering av ärende hanteras av administratör.

I verksamhetssystemen samt på intranätet finns för de båda nämnderna 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 både plan- och byggnadsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Efter vår genomgång av vårt urval av ärenden bedömer vi att både plan- och byggnadsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden 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 bygglovenheten 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.

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.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

2 Inledning/bakgrund

Korta handläggningstider och bra service för sökande är viktiga för kommunen. Plan- och bygglagen från 2011-05-02 innebär bl a att handläggningstid för bygglov ska snabbas upp och besked lämnas inom tio veckor.

I förvaltningslagen (FL) finns regler för hur myndigheter i stat och kommun ska handlägga sina ärenden och sköta kontakter med allmänheten. I FLs allmänna regler, de sk servicereglerna, framgår i § 4 att frågor från enskilda ska besvaras så snabbt som möjligt. I § 5 regleras myndighetens tillgänglighet för allmänheten. I § 7 anges att handläggningen av ärenden gentemot enskilda ska ske så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

2.1 Syfte och revisionsfråga

Granskningen utgår från följande:

- Handläggningstider för delegationsbeslut respektive nämndbeslut
- Har svar lämnats på ett korrekt sätt?
- Är svaren registrerade på ett korrekt sätt?
- Hur hanteras överklagningar?
- Service till sökanden
- Mäts kundnöjdhet? Resultat?

2.2 Avgränsning

Granskningen omfattar handläggningen av ärenden inom miljö- och hälsoskyddsnämnden samt plan- och byggnadsnämnden under 2017. Ett urval görs till följande typer av ärenden: bygglov, nybyggnadskarta, enskilda avlopp, anmälan om värmepump, anmälan livsmedelsanläggning, förhandsbesked, detaljplaner och strandskyddsdispenser inom vilka vi gör stickprov.

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Gällande lagar och rekommendationer
- Tillämpbara interna regelverk och policys

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser miljö- och hälsoskyddsnämnden samt plan- och byggnadsnämnden under 2017

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.KPMG Public

2.5 Projektorganisation/granskningsansvariga

Granskningen har utförts av Caroline Fornbrant, kommunal yrkesrevisor, under ledning av Mats Lundberg certifierad kommunal revisor.

Rapporten är saklighetsgranskad av chefer vid respektive förvaltning.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av rutiner, lagar och regler etc.
- Stickprovsvisa urval avseende handläggningstider.
- Intervjuer med berörda tjänstemän.
- Urval: utifrån förteckning över ärenden inom respektive nämnds ansvarsområde upprättade från januari 2017 till och med april 2017 har ett urval av ärenden gjorts. Vi har för dessa ärenden följt upphandläggningstid, samt hur ärendet formellt hanterats i diariesystem.

3 Lagstiftning och styrande dokument

Enligt PBL (9:14) ska byggnadsnämnden kontrollera att ansökan är komplett och därefter skicka ett mottagningsbevis till sökanden. Denna granskning ska göras skyndsamt. Mottagningsbeviset ska innehålla information om tidsfristen för beslutet.

Enligt PBL (9:27) är tidsfristen för prövning av lov eller förhandsbesked tio veckor. Tidsfristen börjar löpa den dag då ansökan som inkommit till byggnadsnämnden är fullständig.

Enligt livsmedelslagen får verksamhetsutövare som sökt om registrering av livsmedelsanläggning påbörja sin verksamhet två veckor efter att ansökan om registrering har skickats till tillsynsmyndigheten.

Enligt Offentlighets- och sekretesslag (5:1), ska av de handlingar som registreras framgå datum då handlingen kom in eller upprättades, diarienummer eller annan beteckning, i förekommande fall uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare och i korthet vad handlingen rör.

I förvaltningslagen (FL) finns regler för hur myndigheter i stat och kommun ska handlägga sina ärenden och sköta kontakter med allmänheten. I FLs allmänna regler, de så kallade servicereglerna, framgår i § 4 att frågor från enskilda ska besvaras så snabbt som möjligt. I § 5 regleras myndighetens tillgänglighet för allmänheten. I § 7 anges att handläggningen av ärenden gentemot enskilda ska ske så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

4 Resultat av granskningen

4.1 Kommunala styrdokument

4.1.1 Plan- och byggnadsnämnden

Reglemente

Plan- och byggnämnden ansvarar för uppgifter enligt plan- och bygglagen och där tillhörande lagar samt andra föreskrifter med undantag för översiktlig planering.

Nämnden ansvarar även för planeringen och förslag till inrättande av områdesskydd enligt miljöbalken, samt uppgifter enligt lagen om bostadsanpassningsbidrag.

Verksamhetsplan – mål och nyckeltal relevanta för granskningen

Plan- och byggnadsnämnden antog i december 2016 verksamhetsplan och budget för 2017. Verksamhetsplanen beskriver hur nämnden ska förverkliga kommunfullmäktiges övergripande styrdokument mål och budget 2017-2019. Nämnden har brutit ner fullmäktiges inriktningsmål om ekonomi och tillgång på bostäder och arbete till nämndmål, strategier och åtgärder för att arbeta mot fullmäktiges mål.

Verksamhetsplanen följs upp per tertial.

Följande målsättningar och nyckeltal som är relevanta för föreliggande granskning:

- Andel bygglov som har beslutats inom föreskriven tid
- Bygglov NKI-utveckling

Fullmäktige mål	Nämndmål	Nämndens strategi för måluppfyllelse	Nämndens åtgärder för förverkligande av strategin
Uppsala kommun ska ha en jämställd och hållbar ekonomi	Dra nytta av ny teknik för att skapa effektivise-ring	För att möta behoven från en växande kommun och ökade förväntningar från medborgare måste **våra interna processer effektiviseras.** Nämnden ska aktivt arbeta för att identifiera och dra nytta av ny teknik som ger lägre konster och/eller högre kvalitet.	Implementera kommun-gemensamma IT-lösningar för att **effektivisera och förbättra nämndens processer**. Implementera den nya GIS-plattformen i verksamheterna för ett modernt arbetssätt. Tillämpa verksamhetsnära IT-tillämpningar för att skapa **effektiviseringar och mer kundnytta**, i väntan på införande av nya överordnade system.
Uppsalas invånare ska ha	2000 nya arbetsplat-ser årligen	För att säkerställa en hållbar tillväxt ska nämnden skapa förutsättningar för 2000 nya arbetsplatser årligen	Antagna detaljplaner och godkända bygglov för 2000 nya arbetsplatser per år.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

bostad och arbete	3000 nya bostäder årligen	För att säkerställa en hållbar tillväxt ska nämnden skapa förutsättningar för 3000 nya arbetsplatser årligen	Godkända program, antagna detaljplaner och godkända bygglov för 3000 nya bostäder per år.
	Kommunen kännetecknas av god service, tillgänglighet och effektivitet	Mätningar visar att förtroendet för Uppsala kommun idag är svagt. Nämnden ska aktivt **arbeta för att öka nöjdheten** bland de som kommer i kontakt med nämndens verksamhet.	Utarbeta handlingsplan för ökad kundnöjdhet inom bygglov **Förbättra företagsservice vid myndighetsutövning och i all övrig kontakt med näringslivet.**

4.1.2 Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Reglemente

Miljö- och hälsoskyddsnämnden ansvarar för kommunens prövning och tillsyn enligt miljöbalken, om inte annat anges i reglementet, livsmedelslagen, alkohollagen, lotterilagen, tobakslagen, och lagen om handel med vissa receptfria läkemedel.

Vad som i övrigt enligt lag eller föreskrifter ska fullgöras av den kommunala nämnden inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

Den kommunala lantmäterimyndigheten samt uppgifter enligt lagen om lägenhetsregister ingår i nämndens ansvarsområde.

Verksamhetsplan – mål och nyckeltal relevanta för granskningen

Miljö- och hälsoskyddsnämnden antog i december 2016 verksamhetsplan och budget för 2017.

Nämnden har brutit ner fullmäktiges inriktningsmål och uppdrag till nämndmål, åtgärder och förväntade effekter av åtgärderna för att arbeta mot fullmäktiges mål.

Inom miljöförvaltningen har ledningsgruppen genomfört omvärldsanalys och utifrån genomförd analys tagit fram förslag på aktiviteter som har en koppling mot de av fullmäktige satta inriktningsmålen. Förslagen på aktiviteter lämnas sedan till nämnden inför arbetet med verksamhetsplanen som styr inriktningen på aktiviteterna. Miljö- och hälsoskyddsnämnden genomför tillsammans med förvaltningens ledningsgrupp ett strategiskt seminarium som blir ett underlag för verksamhetsplanen. I förvaltningens operativa plan specificeras hur många timmar som beräknas åtgå för att genomföra planerade aktiviteter, alternativt om åtgärden är en del av det löpande arbetet. Den operativa planen är fastställd av miljödirektören.

Verksamhetsplanen följs upp per tertial.

Följande målsättningar är relevanta för föreliggande granskning:

Fullmäktigemål/ Uppdrag	Nämndmål/ uppdrag	Nämndens åtgärder	Förväntade effekter av åtgärderna

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

Uppdrag: Underlätta för smarta innovationer i den egna verksamheten och utgöra testbädd för ny teknik, smarta tjänster och klimatsmarta innovationerna.		Delta i kommunledningskontorets **upphandling av nytt handläggarstöd** Delta som utvecklingskommun i **utvecklingen av företagssajten verksamt.se** Implementera nytt GIS-system Undersöka **möjligheterna att ta med data ut i fält**	Nytt **handläggarstöd i drift som stödjer användningen** av innovativa arbetssätt. Nationell sajt med guider, informationsförsörjning och e-tjänster som underlättar för restaurangföretagare i kontakter med myndigheter och kommuner Nya programvaror i drift för hantering av geografisk information **Effektivare verksamhet** genom moderna och innovativa arbetsmetoder.
Uppsalas invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället	Nämndens verksamhet utvecklas i dialog med de vi möter i tillsyn och förrättningar	**Utveckla insatser som ökar kundnöjdhet** utifrån 2016 års djupintervjuer	**Högre kundnöjdhet**
		Delta i kommunledningskontorets arbete med att inrätta **ett kommungemensamt kontaktcenter** för medborgare, företag och organisationer för att komma i kontakt med kommunen	**Högre kundnöjdhet**

Kommentar

Vi konstaterar för både plan- och byggnadsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden att det finns en tydlig koppling från fullmäktiges inriktningsmål till nämndernas mål, strategier och aktiviteter i respektive nämnds operativ plan/verksamhetsplan.

Det finns mål som är relevanta för föreliggande granskning, flera av målen strävar mot förbättrad kundnöjdhet och effektiva handläggningsprocesser vilket har en påverkan på handläggningstider och praktisk hantering av handlingar och dokument.

Verksamhetsplanerna för de båda nämnderna följs upp per tertial.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

4.2 Handläggningstider för delegationsbeslut respektive nämndbeslut

4.2.1 Plan- och byggnadsnämnden

Plan – och byggnadsnämnden anger i årsredovisning 2016 att bygglov har utökat sin uppföljning av ärenden för att säkerställa att ärenden hanteras i rätt tid. Det framkommer även att handläggningstiderna för bygglov har kortats.

Sedan 2015 har bemanningen på bygglovenheten fördubblats och antalet planhandläggare på planenheten ökat med ca en tredjedel.

Handläggningstider bygglov 2016-2017 – nämndens uppföljning i årsredovisning 2016 samt tertialuppföljning 1, 2017

	Helår 2016	Jan – mars 2017
Genomsnittlig handläggningstid	3,7 veckor	3,7 veckor
Andel som klaras inom 10 veckor	93 %	100 %
Andel som klaras inom 8 veckor	Ej uppföljt	96 %
Andel som klaras inom 6 veckor	79	91 %

Den genomsnittliga handläggningstiden för nybyggnadskarta under 2016 var 26 dagar. Under sista delen av 2016 samt under 2017 har handläggningstiden för framställning av nybyggnadskarta varit längre beroende på att kommunens har bytt ut stöd för GIS. Det finns inga nämndmål för hur lång tid det ska ta mellan beställning och framställning/-leverans av nybyggnadskarta, dock finns ett mål inom bygglovenheten att framställning av nybyggnadskarta ska ta tre veckor. De varierande handläggningstiderna för nybyggnadskartor beror enligt uppgift i huvudsak på tidsåtgången för att skicka kartan på remiss (Uppsala vatten, Lantmäteri och planenhet).

De förkortade handläggningstiderna förklaras genom att

- Bemanningen utökats
- ärenden sorteras på ett annat sätt
- Rutiner och processer har setts över för fördelning av ärenden
- Det finns en tydlig bevakning för handläggaren över *vilka* ärenden som behöver hanteras och det finns en strategi för *hur* olika typer av ärenden ska hanteras utifrån om de är mycket enkla, enkla eller komplicerade. För mycket enkla ärenden gäller att de ska beslutas inom en vecka, för de enkla ärendena gäller att kontroll av om ärendet är komplett ska göras inom en vecka. För de mer komplicerade ärendena ska en återkoppling till sökanden göras inom en vecka.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.KPMG Public

- Det finns en förhandsgranskningsgrupp för inkommande bygglov varifrån ärenden fördelas ut till handläggare utifrån vilken typ av ärende det rör sig om samt vilken handläggare som har kapacitet att hantera fler ärenden.
- Bevakning av ärenden sker utifrån de riktlinjer som satts för hur länge ett ärende får vara väntande innan kontakt tas med sökande eller handläggningen påbörjas. På handläggarnivå går att följa upp vilka ärenden som behöver hanteras.
- Nämnden har kommit ikapp med gamla ärenden och kan nu arbeta med nya ärenden vilket gör att handläggningstiden förkortats för nyinkomna ärenden.
- För närvarande verkar Stadsbyggnadsförvaltningen för att flytta mätresurserna som arbetare med nybyggnadskartor samt utstakning och lägeskontroll till bygglovenheten för att förbättra styrningsförmågan för processerna och för förbättrad arbetsmiljö för medarbetarna. Åtgärden planeras bli slutförd under 2017

Det har gjorts en kartläggning över hur många detaljplaner som är pågående, det vill säga planer där uppdrag har givits och planen sedan inte blivit antagen. 120 planer är pågående och av dessa har ca 70 planer prioriterats utifrån fullmäktiges mål om bostäder och lokaler för arbetsplatser. Övriga planer har kategoriserats in tre olika kategorier – avsluta, sätta på väntelista eller göra färdigt då endast lite arbete kvarstår.

Kommunstyrelsen har fattat beslut om prioriteringsordningen, enligt uppgift ska även plan- och byggnadsnämnden fastställa prioriteringsordningen. Kriterierna utgår enligt granskningen från att säkerställa att planläggning och byggnation är hållbar utifrån ett ekonomiskt helhetsperspektiv för hela Uppsala kommun och åstadkomma en bättre samordning av kommunens olika verksamheter. De kriterier som satts upp är: kommunal ekonomi, genomförbarhet, volym, system/synergieffekter, samt värdehöjning. Syftet med prioriteringen är bland annat att skapa en tydlighet mot byggherrarna om vad de kan förvänta sig från kommunen inom detaljplaneläggningen.

Nämnden har i de fall en detaljplans framtagande är mycket angelägen och tidplanen kort i valt att ej besluta i samtliga steg i processen, genom att i samband med planuppdraget även besluta om samråd och granskning. Det finns möjlighet för nämnder att uppdra åt förvaltning att fortsätta till nästa steg i detaljplaneprocessen utan föreliggande nämndbeslut. Nämnden har dock valt att som regel hantera de beslutspunkter som finns enligt PBL. Enligt muntliga uppgifter åtgår 1,5-3 år för den typiska planen att antas från att uppdraget ges.

Det genomförs inom planområdet ingen strukturerad uppföljning eller analys över hur ställtiderna för detaljplaner ska kunna förkortas utan utgångspunkten är i plan- och bygglagens regler för de olika skedena i detaljplaneläggningen.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

Redovisning av handläggningstider för vårt urval av ärenden.

	Bygglov	Förhands-besked	Nybyggnads-karta
Antal dagar/veckor per ärende	8/1	58/8	88/13
	23/3	73/10	42/6
	9/1	109/16	76/11
	6/1	77/11	27/4
	38/5		52/7
	4/1		44/6
	14/2		
	4/1		
	18/3		

Detaljplaner antagna 2017 - antal år	Förfarande
0,8	Standardförfarande
1,0	Standardförfarande
1,0	Standardförfarande
1,0	Standardförfarande
1,1	Standardförfarande
1,2	Standardförfarande
1,2	Standardförfarande
1,4	Standardförfarande
2,1	Utökat planförfarande
2,8	Normalt planförfarande
3,0	Enkelt planförfarande
3,4	Normalt planförfarande
6,3	Normalt planförfarande

Kommentarer

Vi konstaterar att nämnden, gällande bygglov och förhandsbesked, har gjort ett stort arbete att kartlägga processer för att förkorta handläggningstiderna. Den uppföljning som nämnden genomför av handläggningstider för bygglov visar på korta handläggningstider. Vi konstaterar att flera åtgärder vidtagits i syfte att korta ned handläggningstiderna inom bygglov.

För våra granskade ärenden gällande handläggningstider lämnar vi följande kommentarer:

Vår uppföljning av nämndens handläggningstider visar i huvudsak på korta handläggningstider. För vårt urval av bygglovärenden hanteras samtliga ärende inom de föreskrivna 10 veckorna.

För tre av förhandsbeskeden inom vårt stickprov ska beslut fattas av nämnden den 1 juni. Beslutet var inte fattat vid uppföljningen av vårt urval, i vår uppföljning har vi angivit 1 juni som beslutsdatum för att kunna mäta handläggningstiden. Två av förhandsbeskeden har överskridit de lagstadgade tio veckorna. I diariet finns ingen registrering som visar att beslut om förlängning av handläggningstid har fattats, vilket i så fall hade inneburit att handläggningstiden hade fått förlängas med ytterligare tio veckor.

Uppföljningen av handläggningstiden för nybyggnadskartor visar att tiden varierar mellan 27 dagar och 88 dagar. Det finns inget mål eller lagstöd för hur snabbt handläggning ska ske, mer än förvaltningslagens regler om skyndsam handläggning.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

Vi rekommenderar att nämnden fastställer ett mål för handläggningstid för nybyggnadskarta.

För detaljplanerna finns en variation av handläggningstiden från 0,8 år till 6,3 år. Gällande den detaljplan som antogs efter 0,8 år fattade nämnden beslut om både samråd och granskning vid tillfället för givande av planuppdraget. Vad gäller planen där arbete på gick under 6,3 år gjordes ett stort omtag efter granskningsförfarandet vilket orsakade förlängning av processen. Inom detaljplaneområdet har inte genomförts någon strukturerad uppföljning avseende hur produktionstiden för en detaljplan kan förkortas. Vi rekommenderar nämnden därför att följa upp och kartlägga om hanteringen av detaljplaner i vissa fall kan förändras för att åstadkomma en mer effektiv handläggning.

4.2.2 Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Åtgärder för att säkra handläggningstider

Miljö- och hälsoskyddsnämnden anger i årsredovisningen 2016 att nämnden har förtydligat informationen om hur handläggningen går till inom flera myndighetsområden.

Av uppföljningen av verksamhetsplanen per tertial 1, 2017 framkommer att arbetet med den förebyggande tillsynen inom miljöskydd och hälsoskydd inte följer beslutad plan.

Enligt uppföljningen i årsredovisningen 2016 hanteras den förebyggande tillsynen av enskilda avlopp inte enligt nämndens plan på grund av att många ansökningar om enskilda avlopp har inkommit. Enligt uppföljning av verksamhetsplanen per tertial 1, 2017 följer nu nämnden planen gällande arbetet med den förebyggande tillsynen av vatten och avlopp medan arbetet med den uppföljande tillsynen tagit mer tid än planerat.

Nämndens mål 2016 om att tillståndsansökningar om enskilda avlopp ska hanteras inom 6 veckor klarades inte under 2016. Enligt uppföljningen i årsbokslutet har det tagit 10-15 veckor innan handläggning påbörjats. Enligt uppföljningen av verksamhetsplanen per tertial 1, 2017 har antalet ansökningar om nytt enskilt avlopp fortsatt vara fler än förväntat. Detta gör att tiden ett ärende får vänta innan handläggning påbörjas fortsatt är lång men har minskat sedan årsskiftet. Enligt tertialuppföljningen tar det maximalt nio veckor innan handläggningen påbörjas av ansökan om enskilt avlopp.

Den stora mängden ansökningar om enskilt avlopp hör samman med den inventering av bristfälliga avlopp som pågått sedan 2007 och avslutas under 2019. I samband med inventering föreläggs fastighetsägare med bristfälliga enskilda avlopp att inom 2,5 år åtgärda sina avlopp och ansöka hos nämnden vid installation av de nya avloppen. Det har framkommit att de långa handläggningstiderna för ansökan om enskilt avlopp bland annat beror på stora personalvakanser under 2015 vilket har orsakat en eftersläpning.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

Åtgärder som har vidtagits i syfte att korta handläggningstiderna för de enskilda avloppen är:

- Bemanningen har utökats - tre nyanställningar har gjorts sedan 2015.
- En administratör har förstärkt avdelningen och hjälper till att förbereda ärenden och planera rutter för handläggarna vid inspektion.
- Handläggningsprocesserna har setts över
- Enligt tertialuppföljningen har förvaltningen med hjälp av IT-stöd effektiviserat handläggningen av ansökningar om enskilt avlopp. Bland annat införde förvaltningen en ny e-tjänst för att ta emot ansökning digitalt och ett kartverktyg som gör det möjligt att på ett tidseffektivt sätt hantera flera ärenden inom samma geografiska område samtidigt.

Enligt årsbokslutet 2016 har inte strandskyddstillsynen kunnat genomföras enligt vad som planerats och även här finns en väntetid innan handläggning av strandskyddsdispenser kan påbörjas. I samband med våra intervjuer framkommer att väntetiden för handläggningen av strandskyddsdispenser vid granskningstillfället är fyra veckor. Fyra veckors väntetid för handläggning är enligt uppgift endast en ögonblicksbild som inte är representativ för hur handläggningstiderna tidigare sett ut eller är en bedömning av handläggningstider framöver kommer ser ut. Orsaken till väntetiderna för handläggning av strandskyddsdispenser kan förklaras med genomförd inventering av bristfälliga enskilda avlopp samt en omfattande byggnation i Uppsala kommun.

Det finns enligt muntliga uppgifter en bevakning och uppföljning av ärenden (enskilda avlopp och strandskyddsdispenser) som väntar på att kunna handläggas och ärenden fördelas ut till handläggare i takt med att ärenden färdigställs. Enligt uppgift lämnas information till sökanden om de uppskattade väntetiderna vid ansökningstillfället.

Enligt uppgifter vid intervjun tar det ca två veckor att handlägga en anmälan om värmepump. Det framkommer att det har genomförts förenklingar och förändringar i ansökningshandlingarna som gör att handläggningstiden uppskattas att ha kortats.

Registreringar av livsmedelsanläggningar sker enligt uppgift skyndsamt. Enligt livsmedelslagen ska nämnden inom två veckor genomföra registrering, i annat fall får verksamhetsutövaren påbörja verksamheten.

Enligt tertialuppföljningen av verksamhetsplanen 2017 har arbetet med den förebyggande och den uppföljande tillsynen inom livsmedelsområdet följt planen. Antalet inkommande anmälningar om registrering av livsmedelsanläggning var fler än förväntat.

Redovisning av handläggningstider för vårt urval av ärenden.

Nedan presenteras handläggningstider för vårt urval av ärenden. Handläggningstiden är mätt från att ärendet inkommit till att beslut fattats och utgår således inte från när ärendet varit komplett. För det ärenden som markerats med asterisk har beslut ännu inte fattats, vi har då angett datumet för när uppföljningen gjordes för att få fram en minsta handläggningstid.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

	Registrering livsmedels-anläggning	Ansöknan om enskilt avlopp	Anmälan om installation av värmepump	Strandskydds-dispenser
Antal dagar/veckor per ärende	28/4	142*/20	28/4	43/6
	28/4	36/5	7/1	22/3
	27/4	133*/19	11/2	9/1
	22/3	126*/18	34/5	21/3
	31/4	48/7	1/1	27/4
	29/4	89/13	3/1	5/1*
	2/1	81/12	1/1	19/3
	1/1	71/10	70*/10	33/5*
	0/0	82*/12	3/1	40/*6
	5/1	76*/11	12/2	
	5/1	68/10	21/3	
	3/1	79*/11	33*/5	
	4/1	48*/17		
	41/6	18*/3		
	2/1	34*/5		
	6/1			

Kommentarer

Vi konstaterar utifrån vårt urval av ärenden att för 7 av 16 ärenden är handläggningstiden för registrering av livsmedelsanläggning längre än 2 veckor vilket gör att verksamhetsutövaren får påbörja verksamheten innan registrering skett.

Anmälan om värmepump hanteras i huvudsak skyndsamt från att ärenden är kompletta och flera ärenden hanteras inom någon dag.

Enligt uppgifter i samband med våra intervjuer framkommer att det i dagsläget finns en väntetid för strandsskyddsdispenserna, av våra stickprov framgår dock att handläggningstiden för dispenserna är mellan 1-6 veckor vilket vi bedömer som skyndsamt.

Av vår granskning framkommer att nämnden har svårigheter att hantera inkommande ärenden vid ansökningar om enskilt avlopp. Det finns en väntetid för handläggning av ansökan om enskilt avlopp på ca nio veckor. Det finns enligt uppgift en bevakning av inkommande ärenden och en uppföljning görs avseende vilken väntetid som gäller för dessa ärenden innan handläggningen kan påbörjas. Handläggningstider för enskilda avlopp varierar mellan 7 veckor upp till 20 veckor eller mer. Tiden avser från att ansökan inkom till nämnden.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

Det är enligt vår bedömning inte gångbart att ärenden inte hanteras förrän efter 9 veckor vilket gäller för ansökan om enskilt avlopp. Vi ser positivt på att sökanden informeras i ett tidigt skede om de långa handläggningstiderna. Vi konstaterar att flera åtgärder har vidtagits i syfte att förkorta handläggningstider och väntetider för ansökan om enskilt avlopp men bedömer att nämnden bör ta fram en handlingsplan för att minska väntetiderna och säkerställa en så snabbare handläggning.

4.3 Rutiner för registrering av inkommande ärenden

För att besvara frågan om svar har lämnats på rätt sätt har vi använt samma urval av delegationsbeslut. Vi har granskat diariet utifrån ett antal frågeställningar för respektive ärendetyp.

4.3.1 Plan- och byggnämnden

Enligt uppföljningen i årsredovisningen har bygglovenheten utvecklat sina rutiner och interna riktlinjer för att säkerställa att alla sökanden behandlas lika och att ansökningar bedöms enligt samma principer.

Vi har tagit del av en stor mängd skriftliga rutiner för hur ärenden ska hanteras i Uppsala kommun inom PBL-området. För bygglov finns en så kallad digital pärm som redogör för hur ärenden hanteras. Pärmen innehåller mallar, granskningsblad, uppgifter om vilket underlag som krävs för olika typer av ärenden, riktlinjer för bedömningar, utförliga arbetsrutiner kring hur ärendet ska hanteras i ärendehanteringssystemet.

Det finns även en kollegial kontroll av delegationsbesluten avseende hur taxan har tillämpats, korrekturläsning och kontroll av att rätt lagparagrafer används.

Varje vecka finns tillfälle för handläggarna att lyfta ärenden där de behöver stöd i sin bedömning till den så kallade öppna granskningen.

Hanteringen av inkommande ärenden sker genom central postöppning vid förvaltningen. I de pågående ärendena hanterar handläggare och administratörer registrering av handlingar i verksamhetssystem.

Handlingar upprättas direkt i verksamhetssystemet vilket gör att utgående handlingar diarieförs när de skickas.

Beskrivning av resultat för våra urval

Bygglov

Vi har följt upp byggloven utifrån om beslut finns fastställt, ärendena är komplettförklarade, om mottagningsbevis har skickats, om det finns registrerat att berörda sakägare har hörts, om ärendet har kungjorts i post och inrikes tidningar. Nio bygglovsärenden har ingått i urvalet.

Uppföljningen av våra stickprov för bygglov visar att samtliga händelser finns registrerade. Mottagningsbevis har skickats till sökanden vid komplett ärende och registrering finns över hörande av sakägare. Samtliga beslut har kungjorts och det finns fastställda beslut med besvärshänvisningar.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

Det finns inom vårt urval ett ärende som avslagits på grund av planstridighet, samt fyra ärenden där komplettering har begärts men inte inkommit.

Förhandsbesked

För förhandsbeskeden har samma kontroll som för byggloven gjorts. Vi konstaterar utifrån vårt stickprov att det finns flera ärenden som avskrivits på grund av att sökanden dragit tillbaka sin ansökan. I ärendena finns registrerat att grannar och andra sakägare har hörts samt att mottagningsbevis om att ärendet är komplett har skickats ut. Fyra förhandsbesked har kontrollerats.

Inom vårt urval är det vid tidpunkten för uppföljning endast ett ärende som har beslutats. Vi kan därför inte kontrollera huruvida beslut finns fastställt, om besvärshänvisning finns bifogad samt om ärendet har kungjorts.

Nybyggnadskartor

Gällande nybyggnadskartorna har vi kontrollerat om det finns beställning registrerad samt om det finns fastställd karta. Handläggningen av sex nybyggnadskartor har kontrollerats. Vi konstaterar att beställningen finns registrerad men att kartorna endast finns registrerade som en bilaga i utgående e-post. Vi rekommenderar att kartan fastställs som en egen åtgärd i systemet.

Detaljplaner

Detaljplanerna har kontrollerats enligt punktlista nedan. Vi har granskat fyra detaljplaner som har hanterats med standardförfarande och en detaljplan som har hanterats med utökat förfarande (vi har granskat Dragarbrunn 25:1 – utökat förfarande, Löten 1:12, Kåbo 1:1, Boländerna 13:2, Vaksala-Lunda 1:16 – samtliga med standardförfarande)

För detaljplan med utökat förfarande har följande registreringar kontrollerats

- Finns kungörelse om samråd upprättad?
- Finns fastställda samrådshandlingar?
- Är inkomna synpunkter registrerade
- Finns fastställd samrådsredogörelse?
- Finns fastställda granskningshandlingar?
- Finns fastställd underrättelse om granskning?
- Finns inkomna synpunkter registrerade?
- Finns granskningsutlåtande fastställt?
- Fins antagandehandlingar upprättade?
- Finns registrerat att meddelande skickats till länsstyrelsen efter antagande?
- Finns besvärshänvisningar bilagd?
- Finns fastställda lagakraftshandlingar?
- Finns registrerat att utgående lagakraftshandlingar skickats till länsstyrelsen?

För detaljplan enligt standardförfarande har följande registreringar kontrollerats

- Finns fastställda samrådshandlingar?
- Finns underrättelse inför granskning?
- Finns registrerat meddelande om granskning/underrättelse?

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

- Finns fastställda granskningshandlingar?
- Finns granskningsutlåtande fastställt?
- Finns inkomna synpunkter registrerade?
- Finns registrerat att granskningsutlåtandet tillsänts de som inte fått sina synpunkter tillgodosedda?
- Fins antagandehandlingar upprättade?
- Finns registrerat meddelande till länsstyrelsen om antagande?
- Finns besvärshänvisning?
- Finns fastställda lagakraftshandlingar?
- Finns registrerat att lagakraftshandlingar skickats till länsstyrelsen?

Av vår genomgång framkommer att det är god ordning i systemet avseende detaljplanehandlingarna.

Vid utökat förfarande ska en kungörelse av detaljplaner ske i ortstidning samt på kommunens anslagstavla inför samrådet. För den detaljplan som har hanterats enligt utökat förfarande upprättades kungörelsen i samband med granskningen, vilket är i enlighet med reglerna i den tidigare PBL. Enligt den nu gällande PBL ska kungörelsen genomföras inför samrådet, vilket borde ha gjorts i aktuellt fall. Enligt uppgift har nämnden nu ändrat sina rutiner så att kungörelsen genomförs inför samrådet.

Gällande planerna som hanterats med enkelt planförfarande har vi inte noterat någon avvikelse i diariet gällande någon av kontrollpunkterna.

Kommentarer

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

4.3.2 Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Under 2018 kommer ett nytt verksamhetssystem att införas.

Handläggarna får stöd från administratör i att hantera inkommande post som diarieför och tar fram aktomslag för nya ärenden. Därefter sker hanteringen av ärendet av respektive handläggare. Avslutning samt expediering av ärende sker av administratör.

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

Beskrivning av resultat för våra urval

Anmälan om värmepumpar

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

Vi har följt upp om det finns registrerad anmälan, registrerad situationsplan samt fastställt beslut. Vi har granskat elva ärenden om anmälan av installation av värmepump.

Vår genomgång inom vårt urval av ärenden visar att det finns fastställda handlingar enligt rutin.

Registrering av livsmedelsanläggning

Registrering av livsmedelsanläggning har granskats avseende om anmälan finns registrerad, om adress och organisationsnummer finns angivet för objektet samt registreringen har fastställts i diariet. Vi har granskat 16 registreringar. Genomgången visar att samtliga granskade ärenden innehåller registreringar i enlighet med upprättade rutiner.

Ansökan om enskilt avlopp

Vi har följt upp om det finns registrerad ansökan, fastställt beslut, om situationsplan finns registrerad och om bekräftelsebrev på mottagen ansökan har skickats. Sju ärenden har granskats.

För ett av ärenden fanns situationsplanen i pappersakten. I övrigt fanns situationsplaner registrerade i respektive ärende. Bekräftelsebrev har skickats till samtliga sökanden och beslut finns fastställda.

Strandskyddsdispenser

För strandskyddsdispenser har vi följt upp om ansökan finns registrerad, om det finns fastställda beslut och om besluten har expedierats till sökanden. Vi har följt upp elva ärenden. Av de elva ärendena avvisades tre ärenden på grund av att de inte var tillståndspliktiga, ett ärende skickads till länsstyrelsen för handläggning. I ett av ärendena saknades registrerad ansökan, ansökan fanns i pappersakt i avvaktan på prövning av naturreservatsfråga. För de ärenden som avvisats finns beslut om avvisning fastställt i två av fallen, i det tredje fallet finns en e-post skickad till sökanden om att strandskyddsdispens inte behövs, men inget avvisningsbeslut finns fastställt i diariet. Ett ärende har lyfts till nämnden för prövning efter förslag på avslag från handläggare, tjänsteutlåtande finns registrerat i ärendet.

Kommentarer

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

4.4 Överklagade beslut

Båda nämnderna har fastställda och skriftliga rutiner för att hantera överklagade ärenden.

I plan och byggnämnden finns skriftliga rutiner finns upprättade för hur överklagningar samt rättidsprövning ska ske för planärenden, bygglov och tillsynsärenden.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

Rutinen redogör hur olika handlingar ska hanteras och vilka dokument som ska sparas och på vilket sätt. Olika befattningar har olika ansvar för hur ett överklagat ärende hanteras.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har upprättade rutiner för hur överklagning av ärenden ska hanteras. Det finns processbeskrivning på intranätet för överklagan. Rutinen innefattar att genomföra rättidsprövning, bedömning av om beslutet ska justeras, överklagandet rapporteras till nämnden med en kort sammanfattning, överklagandet skickas för prövning till rätt myndighet. Slutligen meddelas domen till nämnden.

I miljö- och hälsoskyddsnämndens plan för intern kontroll finns kontrollområdet att följa upp domar som vid överklagande av ärenden och där beslutet går mot nämndens beslut.

Kommentar

Vi bedömer att det finns tydliga och fastställda rutiner för hur överklagning ska hanteras.

4.5 Service till sökanden och mätning av kundnöjdhet

4.5.1 Plan- och byggnadsnämnden

Av plan- och byggnadsnämndens uppföljning av verksamhet per april 2017 framkommer att förtroendet för Uppsala kommun är svagt enligt mätningar. Inom bygglov har utarbetats en plan för att förbättra kundnöjdheten. Enligt tertialuppföljningen har ungefär hälften av innehållet i planen genomförts eller kommer inom närtid att genomföras.

För att öka servicen mot medborgare och företag har ett antal åtgärder genomförts under 2016.

- Bygglovenheten har vidareutvecklat organisation med kundansvar, d.v.s bygglovhandläggare som dedicerat arbetar med vissa återkommande byggherrar.
- Bygglovenheten har inlett fördjupat arbete att organisera verksamheten efter olika kundgruppers behov.
- Detaljplanenheten har infört telefontid som komplement till vanliga kontaktvägar
- I lotsgruppen som vänder sig mot företagare finns bygglov och planavdelningen representerad
- Arbete pågår för att se över hur NKI-resultaten kan förbättras.

Vid våra intervjuer framkommer att förvaltningen har ett samarbete med handelskammaren för att möta efterfrågan hos företrädare. Det finns från bygglovenheten en referensgrupp där möten sker med företagare inom byggbranschen utifrån perspektivet hur nämnden bättre kan svara upp mot företagarnas önskemål. Det beskrivs även att förvaltningen arbetar med pressmeddelanden för att informera om verksamheten.

Det finns en särskild bygglovinformation som är öppen måndag till onsdag 9-12 samt torsdag 15-19. Vidare finns en bygglovrådgivning som bemannas av handläggare och

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

inspektörer torsdagar 15-19. Bygglovinformationen och rådgivningen är en första kontakt för många i bygglovärenden.

På kommunens hemsida finns blanketter för att söka om bygglov och göra anmälan, göra anmälan enligt Attefalls-reglerna, blankett för grannemedgivande, ansökan om förhandsbesked, lov för ljus- och skyltanordning. Uppsala kommun ingår även i e-tjänsterna från "Mitt bygge".

Plan och byggnämnden genomför mätningar av kundnöjdhet, NKI (Nöjd kund index). Det framkommer i samband med vår intervjuer att omfattade arbete har gjorts i syfte att förbättra NKI-resultaten. Detaljplanesidan ingår inte i mätningen av nöjd kund index.

Resultatet för senaste NKI-mätningen redovisas nedan:

Tillgänglighet	NKI 56
Information	NKI 54
Bemötande	NKI 58
Kompetens	NKI 56
Rättssäkerhet	NKI 57
Effektivitet	NKI 46

Kommentar

Vi bedömer att nämnden gällande bygglovenheten 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.

4.5.2 Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har under 2016 genomfört djupintervjuer med verksamhetsutövare inom miljöskydd, tillståndsenheten samt inom hälsoskydd i syfte att kunna utveckla både tillsyn och service. På miljötillsynssidan gjordes valet av näringsidkare utifrån de större företagen i kommunen, på livsmedelssidan gjordes urvalet utifrån de livsmedelsföretagarna som senaste tiden haft besök från nämnden. Inom hälsoskyddet gjordes urvalet utifrån att verksamhetsutövarna skulle vara i privat regi samt vara större verksamheter. Frågor ställdes om tillgänglighet, bemötande och digitala kanaler.

Resultatet från djupintervjuerna har sammanställts på förvaltningsnivå. Inom miljöskydd har avdelningen arbetet vidare med en åtgärdsplan för att möta de synpunkter som

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.KPMG Public

inkom vid djupintervjuerna. På livsmedelssidan och hälsoskydd har en analys gjorts av resultatet från djupintervjuerna.

Det finns en särskild servicetelefon som är öppen mellan kl 9 och 11 måndag till torsdag. Utöver servicetelefonen kopplar växeln till specifika handläggare, servicetelefonen är garanterat bemannad under telefontiden. Servicetelefonen har olika knappval som styr till olika avdelningar.

Andra ingångar till nämnden är via webbformulär samt telefonsvarare för anmälan av misstänkt matförgiftning, E-tjänst[1] för registrering livsmedelsanläggning och köldmedia, blanketter på hemsidan för registrering av livsmedelsverksamhet, flera ansöknings- och anmälningsblanketter på hemsidan samt Livsmedelkollen – information på hemsidan om genomförda inspektioner och resultat.

Av uppföljningen av verksamheten per tertial 1, 2017 framkommer att förvaltningen arbetat med "Miljöförvaltningen 2025 – Sveriges modernaste myndighet". År 2025 ska 14 punkter vara uppfyllda. Fokus mellan de 14 punkterna växlar mellan åren.

Fokus för år 2017 är utifrån verksamhetsplanen och Miljöförvaltningen 2025 följande områden:

- effektiva team
- djupintervjuer med personer som förvaltningen regelbundet möter i sin tillsyn
- effektiv tillsyn
- budskapsformuleringar ses över
- behov av tjänsteman i beredskap ses över
- deltagande i sajten verksamt.se som vänder sig mot företagare

Nämnden har även ingått i Uppsala kommuns mätning av NKI

Resultatet för senaste NKI-mätningen redovisas nedan, mätningen görs separat för livsmedel och miljö- och hälsa:

	NKI Miljö- och hälsa	NKI - Livsmedel
Tillgänglighet	73	76
Information	69	76
Bemötande	78	85
Kompetens	73	82
Rättssäkerhet	72	79
Effektivitet NKI	67	82

[1] Med anledning av att verksamhetssystem för miljönämnden har upphandlats har utvecklingen av t-tjänster avvaktats.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

Kommentar

Inom miljö- och hälsoskyddsnämnden finns ett högt resultat i NKI-mätningar. Vi bedömer att det inom miljö- och hälsoskyddsnämnden pågår ett aktivt arbete för att bibehålla goda resultat.

5 Slutsats och rekommendationer

För båda nämnderna finns flera 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 flera åtgärder vidtagits i syfte att korta ned handläggningstiderna inom bygglov. Gällande vår uppföljning av plan- och byggnadsnämndens handläggningstider konstaterar vi att handläggningstiderna i huvudsak är korta.

Handläggningstider för ansökan om enskilda avlopp är lång och det finns väntetider för innan handläggningen påbörjas. Flera åtgärder har vidtagits för att minska handläggningstiderna. Vi dock bedömer att miljö- och hälsoskyddsnämnden bör ta fram en handlingsplan för att minska väntetiderna för ansökan om enskilda avlopp.

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

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

Vi bedömer att nämnden gällande bygglovenheten 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.

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

KPMG, dag som ovan

Bo Ädel
Kundansvarig

Caroline Fornbrant
Kommunal yrkesrevisor

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Error! Unknown document property name.**KPMG Public**

UPPSALA KOMMUN
REVISORERNA

2018-04-13

Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av 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 dels 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.

Ansvaret 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 konstaterar 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.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser, utifrån följande frågeställningar, senast 2018-08-31 till sakkunnigt biträde; bo.adel@kpmg.se.

- 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.

För kommunrevisionen

Erica Närlinge, ordförande

Granskning av upphandling och inköp

Rapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2018-03-28

Antal sidor 17 (29 inkl. bilagor)

Antal bilagor 2

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Uppsala kommun
Granskning av upphandling och inköp

2018-03-28

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning/bakgrund	2
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	3
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Lagen om offentlig upphandling	4
3.2	Direktupphandling	5
3.3	Policy, riktlinjer, reglementen och övriga styrdokument	6
3.3.1	Upphandlingspolicy med riktlinjer	6
3.3.2	Riktlinjer för direktupphandling	7
3.3.3	Attestreglemente	8
3.4	Uppföljning	9
3.4.1	Kontroller beträffande leverantörerna	10
3.4.2	Leverantörstrohet	11
3.4.3	Avtalsuppföljning	12
3.4.4	Utvärdering av genomförda upphandlingar	13
3.4.5	Kontroll av gällande beloppsgränser	13
3.5	Övriga iakttagelser från genomförd registeranalys	14
3.6	Internkontrollmoment omfattande upphandling och inköp	15
A	Bilaga 1: Detaljgranskning	18
B	Bilaga 2: Internkontrollrapporter avseende upphandling	27

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification KPMG Confidential

Uppsala kommun
Granskning av upphandling och inköp

2018-03-28

1 Sammanfattning

Vi 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 revisionen för år 2017 och har beslutats utifrån den risk- och väsentlighetsanalys revisionen genomfört för verksamhetsåret.

Vår bedömning baseras dels 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. Detta innebär enligt oss en risk för att det blir svårare att säkerställa att LOU efterlevs, inte minst när det gäller beloppsgränsen för direktupphandling. I vår detaljgranskning har vi funnit ett antal fall där olika verksamheter genomfört direktupphandlingar var och en för sig men som sammantaget kommer upp i summor som innebär att det inte kan uteslutas att det handlar om otillåtna direktupphandlingar.

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.

Ansvaret 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 konstaterar 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.

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

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

- Samtliga avtal bör läggas in i kommunens avtalsdatabas
- Kontroll beträffande F-skatteregistrering bör 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.

2 Inledning/bakgrund

Vi 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 revisionen för år 2017 och har beslutats utifrån den risk- och väsentlighetsanalys revisionen genomfört för verksamhetsåret.

Att inköp görs i enlighet med gällande regelverk ska säkerställa att anlitade leverantörer har god affärsetik, följer lagar och förordningar, och fullgör sina skyldigheter gentemot samhället. Kompletteringen med en egen policy har som syfte att säkerställa att varor, tjänster och entreprenader köps med rätt kvalitet till rätt kostnad samtidigt som det tas hänsyn till sociala, etiska och miljömässiga krav. Rimligtvis ska ett agerande i enlighet med policyn medverka till en marknadssituation som präglas av uthållighet och väl fungerande konkurrens, vilket i sin tur över tid medverkar till affärsmässighet.

Revisionen utesluter inte att det finns en risk för att inköp görs där avsteg gjorts från direktiv, lag och/eller policy. Inköp kan även ha gjorts av icke avtalsbundna leverantörer. Bristande efterlevnad leder inte sällan till fördyringar och/eller kvalitetsbrister. Revisionen bedömer det därför som väsentligt att det kan säkerställas att det finns giltiga avtal baserad på korrekta upphandlingar med de leverantörer som betalats för varor och tjänster. Lika väsentligt är att inköpen gjorts av leverantörer som följer lagar och förordningar, och fullgör sina skyldigheter gentemot samhället.

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens rutiner kring upphandlingar och inköp behöver granskas.

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Vilka rutiner och riktlinjer finns vad gäller inköp?
- Hur säkerställs efterlevnaden av gällande rutiner och riktlinjer?
- Finns generella rutiner för att utvärdera genomförda upphandlingar och avtal i syfte att förbättra upphandlingen till nästa tillfälle?
- Vilka rutiner finns för att följa upp avtalstrohet?
- Hur sker kontroll av avtalsefterlevnad och eventuell avvikelserapportering?
- Vilka rutiner finns för att säkerställa att gällande beloppsgränser beaktas vid inköp?
- Hur säkerställs möjligheten att avtalen kan brytas vid brister och eventuella rutiner för detta?
- Har enskilt inköp föregåtts av upphandling som efterlever direktiv, lag och kommunens policy med därtill hörande tillämpningsföreskrifter?
- Är leverantörsregistret underhållet i en omfattning så att leverantörerna är säkert och korrekt identifierade samt hanterade på ett sätt som överensstämmer med kommunens policy?
- Har det funnits interkontrollmoment i 2017 års interkontrollplan omfattande upphandling och inköp? Har de interkontrollåtgärder som i så fall varit kopplade till dessa utförts? Vad har rapporterats och åtgärdats?

Granskningen omfattar inköp gjorda inom Uppsala kommun (primärkommunen) under de första elva månaderna 2017.

Granskningen avser kommunstyrelsen i sin samordnande roll, men omfattar all upphandling i kommunen.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Lagen om offentlig upphandling
- Inköps- och upphandlingspolicy
- Reglemente för intern kontroll
- Övriga tillämpbara interna regelverk och policys

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

— Dokumentstudier av rutinbeskrivningar,

— Intervjuer med berörda tjänstemän

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

— Granskning av inköp

— Granskning av internkontrollmoment i 2017 års interkontrollplaner omfattande upphandling och inköp

Rapporten är faktakontrollerad av redovisningschef samt inköpschef.

3 Resultat av granskningen

3.1 Lagen om offentlig upphandling

Syftet med upphandlingsreglerna är att upphandlande myndigheter, som till exempel statliga myndigheter, kommuner och landsting, på bästa sätt ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga inköp, genom att uppsöka och dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad för att göra bra affärer. Värdet av upphandlingen i Sverige uppskattas till ca 600 miljarder kronor per år.

De som omfattas av skyldigheten att upphandla enligt LOU kallas upphandlande myndigheter. Dessa är statliga och kommunala myndigheter, såsom beslutande församlingar i kommuner och landsting, vissa offentligt styrda organ (t.ex. flertalet kommunala och en del statliga bolag) och sammanslutningar av en eller flera upphandlande myndigheter eller ett eller flera offentligt styrda organ. Även kommunala och statliga aktiebolag omfattas av begreppet upphandlande myndighet.

Det beräknade förväntade värdet av kontraktet och, beträffande tjänster, kategori av tjänst, avgör vilket kapitel och förfarande som ska tillämpas vid upphandlingen. Är det fråga om en upphandling som beräknas understiga aktuellt tröskelvärde ska bestämmelserna i 19 kap. LOU tillämpas.

Gränsen för direktupphandling uppgår från 1 januari år 2018 till högst 586 907 kr, motsvarande 28 % av tröskelvärdet för varor och tjänster. Tröskelvärdet för varor och tjänster uppgår till 1,36 mnkr för statliga myndigheter och ca 2,10 mnkr för övriga upphandlande myndigheter. Vid upphandling av byggentreprenader uppgår tröskelvärdet till ca 53 mnkr. Beroende på beloppsgräns kan olika förfaranden väljas för upphandling.

Då denna granskning avser 2017 har vi dock utgått från de beloppsgränser som gällde från och med 1 januari 2016. När det gäller direktupphandling uppgick beloppsgränsen då till 534 890 kr.

En upphandlande myndighet ska vid genomförande av en upphandling fastställa kontraktets värde. Kontraktsvärdet ska beräknas exklusive mervärdesskatt och för avtalets hela löptid. Upphandling får inte delas upp och beräkningen får inte konstrueras i syfte att komma under tröskelvärdet. Upprepade upphandlingar av samma kategori varor och tjänster under ett budgetår ska räknas samman.

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

3.2 Direktupphandling

Tröskelvärdena, som de ovan redovisade beloppsgränserna utgår från, revideras vartannat år. I och med revideringen 2014 infördes dessutom nya bestämmelser i LOU gällande direktupphandling. I de fall upphandlingens värde överstiger 100 000 kr exklusive moms ska den upphandlande myndigheten dokumentera skälen för beslutet och annat av betydelse vid upphandlingen.

Därtill infördes krav på att upphandlande myndigheter ska fastställa riktlinjer för direkt-upphandling.

I Upphandlingsmyndighetens[1] vägledning för direktupphandling anges att när man beräknar värdet av ett avtal ska man beräkna det maximala belopp som kan komma att betalas sammanlagt under hela den tid avtalet gäller. Det innebär att exempelvis eventuella options- och förlängningsklausuler ska räknas med som om de kommer att utnyttjas. Vid beräkningen av avtalsvärdet ska man inte bara se till värdet av det aktuella avtalet utan man måste också räkna in alla direktupphandlingar av samma slag som myndigheten har genomfört eller kommer att genomföra under räkenskapsåret.

Detta innebär att man måste tänka på det kommande behovet vid beräkning av avtalsvärdet samt att det kan handla om liknande inköp men från olika leverantörer. Kontrollen utifrån beloppsgränserna kan således inte enbart fokusera på leverantör. Det saknas vägledande praxis i fråga om vad som utgör en upphandling av samma slag. Upphandlingar av sådana varor, tjänster och byggentreprenader som typiskt sett tillhandahålls av en leverantör bör dock räknas samman. I Upphandlingsmyndighetens vägledning för direktupphandling står följande att läsa. ”Exempelvis kulspetspennor, radergummin och pennvässare utgör enligt detta resonemang upphandlingar av samma slag, eftersom de vanligen tillhandahålls av leverantörer som säljer kontorsmaterial”. Det finns även två domar från Kammarrätten i Stockholm från 2013, i vilka det slås fast att juridiska tjänster är att betrakta som tjänster av samma slag även om det handlar om olika rättsområden[2].

I praktiken innebär alla inköp som *inte* avser något av nedanstående en direktupphandling.

- Inköp inom ramen för genomförd upphandling enligt de olika förfaranden som definieras i 6 kap. LOU

- Inköp inom ramen för tecknat ramavtal

Därmed inte sagt att det måste tecknas avtal gällande samtliga direktupphandlingar.

[1] Upphandlingsmyndigheten tog 2015-09-01 över ansvaret från Konkurrensverket för att utveckla, förvalta och stödja andra myndigheters upphandling.
[2] Mål nr. 1965-13 samt mål nr. 2504-13

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

3.3 Policy, riktlinjer, reglementen och övriga styrdokument

3.3.1 Upphandlingspolicy med riktlinjer

Uppsala kommuns nu gällande *Upphandlingspolicy* fastställdes av kommunfullmäktige 2014-02-24. Bland annat mot bakgrund av förändringar i lagstiftningen pågår ett arbete med att ta fram nya styrdokument i kommunen. Enligt uppgift beräknas ny policy med tillhörande riktlinjer fastställas av kommunfullmäktige 2018-03-26.

Av den vid granskningen gällande upphandlingspolicyn framgår att den ”omfattar all upphandling och all användning av ingångna avtal för varor, tjänster och byggentreprenader och gäller för hela Uppsala kommun som koncern […]”. Vidare framgår att det till policyn ”hör riktlinjer som beskriver hur upphandlingsverksamheten och avtalsarbetet genomförs i kommunen.” Riktlinjerna antogs av kommunstyrelsen 2014-02-05 och reviderades 2014-06-18.

Av riktlinjerna framgår bland annat att samtliga ”medarbetare i kommunen och de kommunala bolagen är delaktiga i att upphandlingspolicyn efterlevs och är skyldiga att känna till och använda de kommun- respektive koncerngemensamma ramavtal som upprättas.”

I riktlinjerna anges också att Uppsala kommun är en upphandlande myndighet men att kommunens nämnder därutöver kan agera som självständiga upphandlande myndigheter och ingå avtal som är avsedda för endast en viss nämnds verksamhet.

Vidare framgår det av riktlinjerna att kommunens medarbetare är skyldiga att känna till och utnyttja kommungemensamma ramavtal och därmed säkerställa en hög avtalstrohet.

Riktlinjerna anger också att ”Samtliga avtal och kontrakt som kommunen (såväl gemensamma och nämndspecifika) och bolagen ingår ska läggas in i” kommunens avtalsdatabas och att de återfinns via Insidan, kommunens intranät.

I granskningen framförs att samtliga avtal ska läggas in i kommunens avtalsdatabas men att det i praktiken bara är de avtal som tecknats till följd av annonserade upphandlingar som fullt ut läggs in i avtalsdatabasen. Avtal tecknade till följd av direktupphandlingar uppges endast undantagsvis läggas in i kommunens avtalsdatabas. Dock påpekas att samtliga avtal, även sådana tecknade till följd av direktupphandling, ska finnas registrerade i kommunens diarium.

Vidare framförs att den nuvarande avtalsdatabasen infördes 2013 och att alla då kända avtal registrerades i databasen. Däremot uppges att det inte finns något krav på att äldre avtal ska läggas in i avtalsdatabasen, vilket innebär att det kan finnas avtal som tecknats före 2013 och som inte återfinns i avtalsdatabasen.

I den förstudie gällande tillämpningen av LOU som KPMG genomförde på uppdrag av revisorerna under våren 2017 framkom att de avtal som enheten för upphandling och inköp ansvarar för återfinns i kommunens avtalsdatabas medan samtliga förvaltningsspecifika avtal inte gör det. Enligt uppgift har enheten för upphandling och inköp efter nämnda förstudie identifierat ”några verksamheter” som tecknade egna avtal utan att lägga in dem i avtalsdatabasen. I våra intervjuer nämns att det fortfarande pågår arbete med att registrera samtliga avtal i avtalsdatabasen. Beträffande en av de verksamheter som inte registrerat sina avtal uppges att samtliga

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

avtal nu lagts in i avtalsdatabasen. Vidare framförs att den aktuella verksamheten även fått utbildning i exempelvis registervård.

Kommentarer

Som framgår ovan framförs det i granskningen att alla avtal ska läggas in i avtalsdatabasen 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.

Detta innebär enligt oss en risk för att det blir svårare att säkerställa att LOU efterlevs, inte minst när det gäller beloppsgränsen för direktupphandling. Om det är så att olika enheter var och en för sig tecknar avtal till följd av direktupphandlingar utan att avtalen registreras finns en icke oväsentlig risk att den upphandlande myndigheten sammantaget kommer upp i summor som överstiger direktupphandlingsgränsen. Om även avtal tecknade till följd av direktupphandling registrerades skulle en enhet som har behov av att göra en direktupphandling redan från början kunna få information om det finns någon annan enhet som redan tecknat ett avtal beträffande samma typ av tjänst. Utan en fullständig och samlad överblick över tecknade avtal försvåras enligt vår mening en ändamålsenlig intern kontroll, vilket i sin tur innebär en ökad risk för att kommunen åläggs att betala upphandlingsskadeavgift eller böter. Det finns också risk för att leverantörer begär att ingångna avtal ska ogiltigförklaras.

Som framgår i bilaga 1 har vi i vår detaljgranskning funnit ett antal fall där olika verksamheter genomfört direktupphandlingar var och en för sig men som sammantaget kommer upp i summor som innebär att det inte kan uteslutas att det handlar om otillåtna direktupphandlingar.

3.3.2 Riktlinjer för direktupphandling

Kommunens riktlinjer för direktupphandling ingår som en del i de till upphandlingspolicyn relaterade övergripande riktlinjerna. Inom ramen för granskningen har vi därtill tagit del av en *Instruktion för direktupphandling*, daterad 2015-02-20. Instruktionen uppges finnas tillgänglig via Insidan.

Av riktlinjerna för direktupphandling framgår att en direktupphandling förutsätter att lämpligt ramavtal saknas. Eventuell förekomst av ramavtal ska antingen kontrolleras via kommunens avtalsdatabas eller med enheten för upphandling och inköp.

Som framgår av stycke 3.2 anger LOU att den upphandlande myndigheten ska dokumentera skälen för beslutet och annat av betydelse vid upphandlingen i de fall upphandlingens värde överstiger 100 000 kr exklusive moms. Av kommunens riktlinjer anges att denna dokumentationsplikt gäller från 50 000 kr. Vidare ska en förfrågan gå ut till minst tre leverantörer om direktupphandlingen beräknas överstiga 50 000 kr.

Som också framgår av stycke 3.2 ska värdet av samtliga direktupphandlingar av samma slag under ett räkenskapsår räknas samman. I kommunens riktlinjer anges följande beträffande varor och tjänster av samma slag:

> Med varor och tjänster ”av samma slag” avses bland annat att de
>
> 1. kan tillhandahållas av en och samma leverantör,
> 2. upphandlas samtidigt eller i nära anslutning till varandra,

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

3. har identiskt eller likartat användningsområde

I riktlinjerna för direktupphandling anges också vad dokumentationen ska omfatta i de fall värdet av direktupphandlingen överstiger 50 000 kr.

Instruktion för direktupphandling

Som nämnts ovan har vi tagit del av en instruktion för direktupphandling som finns tillgänglig via Insidan. Då denna instruktion är fastställd 2015 anges beloppsgränsen för direktupphandling till 505 800 kr eftersom det var den då gällande beloppsgränsen enligt LOU. I instruktionen anges att direktupphandling inte får genomföras om inköpsvärdet beräknas överstiga 505 800 kr. Då ska upphandlingen annonseras i enlighet med kraven i LOU.

Vidare anges bland annat följande i instruktionen:

> Om du misstänker att behov av samma vara, tjänst eller entreprenad finns utanför din egen nämnd kan du kontakta upphandlingsenheten för att se om fler upphandlingar inom samma område kan vara på gång.

Instruktionen avslutas med en steg-för-steg-lista som konkret beskriver hur direktupphandlingar ska gå till. Listan innehåller tio punkter på saker som ska göras eller beaktas innan beslut om tilldelning samt fyra punkter på saker som ska göras efter beslut om leverantör fattats.

3.3.3 Attestreglemente

Uppsala kommuns attestreglemente fastställdes av fullmäktige 2016-10-03. Av reglementet framgår att det ska bidra till en rättvisande redovisning och motverka oegentligheter. Målsättningen anges vara att säkerställa att transaktioner som bokförs är korrekta avseende:

- Beställning
- Prestation
- Bokföringsunderlag
- Betalningsvillkor
- Bokföringstidpunkt
- Kontering
- Beslut

När det gäller punkten beställning anges att ”Den person som beställer varor eller tjänster för kommunens räkning ska vara behörig, ha kompetens och göra kontroller mot styrdokument för upphandling.” I våra intervjuer framförs att det är oklart på vilket sätt och i vilken omfattning dessa kontroller genomförs.

I reglementets § 7 Attesttyper, anges följande:

> Sakattest (förattest)
>
> - Kontroll av att leverans eller prestation ägt rum samt att ett rimligt samband finns mellan ekonomisk händelse och nämndens verksamhet.

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

- Kontroll av belopp och kvantiteter överensstämmer med beställning, händelsens underlag och den verkliga leveransen.
- Säkerställ att tillräckliga formella underlag finns för att verifiera händelsen.
- Angivelse av korrekt kontering och periodisering av underlaget eller i systemet för registrering av ekonomisk händelse.

Slutattest (beslutsattest)

- Intygande och beslut att leverans eller prestation ägt rum samt att ett rimligt samband finns mellan ekonomisk händelse och nämndens verksamhet.
- Intygande och beslut att belopp och kvantiteter överensstämmer med beställning, händelsens underlag och den verkliga leveransen.
- Intygande och beslut att tillräckliga formella underlag finns för att verifiera händelsen.
- Intygande och beslut om att korrekt kontering och periodisering av underlaget eller i systemet för registrering av ekonomisk händelse

Vidare anges att samtliga fakturor överstigande 200 000 kr granskas i ett extra steg. Kontrollen ska delegeras till en ekonom med ansvar för eller insyn i respektive nämnds verksamhet och innebär en extra granskning av:

- Fakturans korrekthet (att den uppfyller krav på verifikat i Uppsala kommun).
- Fakturans belopp (att skannat belopp motsvarar originalfakturans belopp).
- Fakturans kontering (att den kontering som angivits är rimlig).
- Bedömning av huruvida den ekonomiska händelsen utgör en driftskostnad eller en investering.
- Fakturans periodisering (att den periodiserats över korrekt nyttjandeperiod).

Kommentarer

Utifrån de kontakter vi haft med främst beslutsattestanter, men även förattestanter inom ramen för den detaljgranskning som redogörs för i bilaga 1, tolkar vi det som att attest av fakturor till viss del grundar sig på rimlighetsuppskattningar och förtroenden gentemot de kollegor som sakgranskat fakturan. Om det fungerar på detta sätt generellt är det inte bra. Vår rekommendation är därför att kommunen bör genomföra regelmässiga stickprovskontroller av attesterade fakturor med avseende på såväl avtalstrohet som prestation och avtalat pris.

Som framgår av bilaga 1 har vi i vår detaljgranskning funnit exempel på ekonomiska transaktioner där attestanterna har brustit i sitt ansvar enligt attestreglementets § 7.

3.4 Uppföljning

Enligt de till upphandlingspolicyn hörande riktlinjerna ansvarar respektive beställare av avtalet tillsammans med upphandlingsfunktionen för att uppföljning sker. I riktlinjerna anges bland annat följande:

> Ett systematiskt uppföljningsarbete av ingångna ramavtal och kontrakt säkerställer att efterfrågad kvalitet och annan prestanda uppnås, att avtalade priser erhålls, att leverantörer fullgör sina skyldigheter avseende skatter och socialförsäkringsavgifter och att de i övrigt lever upp till sina åtaganden enligt ramavtal eller kontrakt.

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Uppföljning sker på flera olika sätt och på olika nivåer. Vi har i denna granskning valt att översiktligt beskriva följande delar av uppföljningsarbetet: Kontroll av leverantörer, kontroll av leverantörstrohet, avtalsuppföljning, utvärdering av genomförda upphandlingar samt kontroll av gällande beloppsgränser.

3.4.1 Kontroller beträffande leverantörerna

Uppsala kommun köper in en tjänst från ett företag som heter Inyett som innebär att kontroller av en rad olika ”hårda fakta” kan ske gällande samtliga leverantörer. Dessa kontroller omfattar bland annat kontroll av kreditvärdighet, eventuella skulder, om leverantören finns med på Svensk Handels ”svarta lista” och om leverantören innehar F-skattsedel. Inyetts kontroller kan även fånga orimligt höga belopp (i förhållande till tidigare betalningar till samma leverantör).

Enligt kommunens rutin för nyupplägg, ändringar och godkännande av leverantörer i leverantörsregistret ska kontroll mot Inyett alltid göras vid registrering av en ny leverantör.

I vår granskning framförs vidare att det dagligen görs en kontroll av samtliga betalningar genom att en betalfil körs genom Inyetts register vilket resulterar i ett automatgenererat mejl som dels går till reskontraenheten, dels till enheten för upphandling och inköp. I det automatgenererade mejlet framgår eventuella avvikelser. I våra intervjuer framförs att man inom reskontraenheten ska ta del av detta automatgenererade mejl direkt på morgonen för att vid behov snarast kunna stoppa eventuella betalningar som på ett eller annat sätt är förenade med avvikelser. Även inom enheten för upphandling och inköp ska det automatgenererade mejlet från Inyett enligt uppgift kontrolleras dagligen. Det uppges dock inte förekomma något informationsutbyte eller liknande mellan de två olika enheterna beträffande de eventuella avvikelser som Inyett identifierar. De två olika enheterna gör dessa kontroller för egen räkning på varsitt håll.

Vi har i vår detaljgranskning funnit flera exempel på leverantörer som inte är registrerade för F-skatt trots att det på fakturorna från dessa leverantörer anges att de är godkända för F-skatt. Från enheten för upphandling och inköp framförs att indikationsmejlen angående F-skatt följs upp ”om det är en avtalad leverantör eller om beloppet är högre”. Från reskontraenheten framförs att man inte följt upp indikationsmejlen angående F-skatt.

Ovanstående innebär att inköp till lägre belopp i dagsläget inte kontrolleras vad gäller leverantörens F-skatteregistrering.

I sammanhanget framförs att kommunen eventuellt ska köpa in ny tjänst från Inyett som innebär att hela leverantörsregistret skannas av varje natt för att se om företag blivit av med sin F-skatt.

I vår detaljgranskning har vi funnit att betalningar gått till en avtalsbunden leverantör som inte är registrerad för F-skatt. Detta uppges dock inte har fångats av Inyetts kontroller. Enligt uppgift kom en första varning från Inyett beträffande denna leverantör så sent som månadsskiftet februari-mars 2018 trots att leverantören enligt vår granskning saknade F-skatteregistrering. Enheten för upphandling och inköp ska då ha tagit kontakt med Inyett för att utreda detta och då fått svaret att det berott på att leverantören sekretessklassat sitt gironummer. Kontroll gällande F-skatt ska därmed inte ha skett.

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Kommentarer

Som framgår ovan ska kontroll mot Inyett, enligt kommunens rutin för nyupplägg, ändringar och godkännande av leverantörer i leverantörsregistret, alltid göras vid registrering av en ny leverantör. Enligt rutinen ska man för att söka på en leverantör antingen skriva i ”org.nr, namn, bank- eller plusgiro". Vår rekommendation är att enbart använda organisationsnummer som sökkriterium. Denna rekommendation baserar vi på att det säkraste sättet att identifiera en aktiv näringsdrivande association är via ett registreringsnummer, så som organisationsnummer. Ett gironummer är inte lika säkert sökkriterium vilket inte företagsnamn heller är då det inte sällan finnas flera olika näringsdrivande associationer med snarlika namn.

Vi kan konstatera att såväl reskontraenheten som enheten för upphandling och inköp dagligen ska ta del av de automatgenererade mejlen från Inyett men att ingen av enheterna följer upp indikationsmejlen avseende F-skatt om det handlar om inköp till lägre belopp gjorda från icke avtalsbundna leverantörer. Enligt vår uppfattning bör kontroll beträffande F-skatteregistrering ske avseende samtliga inköp. Om en leverantör inte är godkänd för F-skatt ska den som betalar ut arbetsersättning normalt dra av skatt på arbetsersättningen. När en betalning sker till en leverantör som saknar F-skattsedel riskerar kommunen att i efterhand behöva betala in både skatter och avgifter till Skatteverket.

Vi anser att ett närmare samarbete mellan de två enheterna som tar del av dessa kontroller bör eftersträvas. Dels för att vissa delar av kontrollerna, som i fallet med F-skatt, riskerar att förbises. Dels för att undvika dubbelarbete.

3.4.2 Leverantörstrohet

I våra intervjuer framförs att det i dagsläget inte finns något enkelt sätt att kontrollera avtalstrohet, det vill säga att inköp från avtalsbundna leverantörer sker inom ramen för det aktuella avtalet. Dock påpekas att kommunen inom kort kommer att införa e-handel fullt ut[3] vilket kommer att innebära förbättrade möjligheter att följa upp avtalstrohet.

Det som i dagsläget kan följas upp på ett strukturerat sätt är leverantörstrohet, genom att samköra avtalsdatabasen med leverantörsreskontran där kontroll görs mot organisationsnummer. Dessa kontroller uppges ske kontinuerligt. Vidare uppges att enheten för upphandling och inköp har föreslagit att denna typ av uppföljning ska struktureras på ett tydligare sätt så att uppföljning gällande alla förvaltningar ska ske på samma sätt. Enligt förslaget ska förvaltningarna kvartalsvis förses med resultat från dessa uppföljningar.

I vår registeranalys har vi funnit ett fåtal poster i avtalsdatabasen som antingen har ett felaktigt utformat organisationsnummer alternativt ett organisationsnummer som inte finns registrerat hos Skatteverket.

Kommentarer

För att kontrollen av leverantörstrohet ska vara fullt ut tillförlitlig är det viktigt att korrekta uppgifter finns registrerade i kommunens register. Även om vi endast funnit ett fåtal poster med felaktiga organisationsnummer vill vi ändå understryka vikten av att säkerställa att korrekta uppgifter finns registrerade i kommunens register.

[3] Vid tidpunkten för granskningen uppges att e-handel tillämpas inom en begränsad del av organisationen.

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Vidare kan vi konstatera att vi i vår detaljgranskning har funnit exempel på bristande leverantörstrohet. Detta tyder på att det finns utvecklingsbehov vad gäller uppföljningen av leverantörstroheten hos respektive nämnd.

3.4.3 Avtalsuppföljning

Av de till upphandlingspolicyn hörande riktlinjerna framgår följande beträffande avtalsuppföljning:

> Alla krav, kriterier och villkor som ställs i en upphandling ska kunna följas upp och respektive beställare av avtalet har tillsammans med upphandlingsfunktionen ansvar för att uppföljning genomförs.

I våra intervjuer framförs att detta endast avser annonserade upphandling. Avtal tecknade till följd av direktupphandlingar följs således inte upp på detta sätt.

Avtalsuppföljningar sker på olika nivåer. Vissa förvaltningar har egna avtalscontrollers (eller motsvarande) som arbetar med uppföljningar av den aktuella nämndens upphandlade avtal. När det gäller de förvaltningar som inte har egna avtalscontrollers hjälper enheten för upphandling och inköp till. Vid tidpunkten för intervjuerna uppges det finnas en avtalscontroller inom enheten för upphandling och inköp men att det från och med 1 mars 2018 kommer att anställas ytterligare en avtalscontroller.

Vidare uppges att de avtalsuppföljningar som enheten för upphandling och inköp i dagsläget hjälper till med endast äger rum när det kommer signaler om någon typ av brist eller liknande som påkallar ett behov av uppföljning.

I och med att man från och med 1 mars är två avtalscontrollers uppges dock ambitionen vara att jobba fram en strategi för att jobba mer proaktivt när det gäller avtalsuppföljningar.

Denna typ av avtalsuppföljning gäller endast de avtal som tecknats till följd av en annonserad upphandling. För de avtal som tecknats till följd av direktupphandling finns inga rutiner för avtalsuppföljning.

Om brister uppmärksammas när det gäller en leverantörs fullföljande av ett avtal uppges det vara den inom kommunen berörda verksamheten som i första hand ansvarar för reklamation eller liknande. Om det handlar om allvarliga och/eller upprepade brister uppges dock att enheten för upphandling och inköp kopplas in, exempelvis genom att vara med vid möten med den aktuella leverantören. Om det skulle gå så långt som att en hävning av avtalet kan vara aktuell kopplas dessutom alltid jurister in i ärendet.

Samtliga avtal uppges innehålla vites- och/eller hävningsklausuler som säkerställer möjligheten att vidta adekvata åtgärder vid brister.

Kommentarer

Även om avtal som tecknats till följd av direktupphandling endast avser ett specifikt behov anser vi att det finns anledning att även följa upp sådana avtal.

Vi anser att kommunstyrelsen i sina riktlinjer bör förtydliga hur uppföljning av avtal som tecknats till följd av direktupphandlingar ska hanteras.

Vi ser positivt på att det finns ambitioner om att arbeta mer proaktivt när det gäller avtalsuppföljningar.

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

3.4.4 Utvärdering av genomförda upphandlingar

I samtliga annonserade upphandlingar finns en så kallad beställargrupp bestående av representanter från den verksamhet som kommer att vara ”ägare” av avtalet. I de fall det handlar om övergripande upphandlingar utan någon specifik ägare kan medarbetare inom organisationen som är intresserade av området själva anmäla intresse för att ingå i beställargruppen. Intresseanmälan uppges ske via en länk på Insidan där alla kommande upphandlingar finns förtecknade.

Inför att ett avtal löper ut ska beställargruppen träffas för att utvärdera hur avtalet har fungerat ur olika perspektiv. Detta finns inte dokumenterat i någon rutin eller beskrivning av upphandlingsprocessen, däremot påpekas att det i rollen som upphandlare ingår att göra denna typ av utvärderingar. Det uppges så att säga vara en del av professionen.

Denna typ av utvärdering gäller endast för annonserade upphandlingar.

Kommentarer

Vi anser att arbetssättet kring och ansvaret för den typen av utvärdering som beskrivs ovan bör dokumenteras.

3.4.5 Kontroll av gällande beloppsgränser

När det gäller kontroll av att det sammanlagda värdet av den upphandlande myndighetens inköp inte överstiger de i LOU stipulerade beloppsgränserna framförs att det ansvaret ligger på respektive förvaltning.

Kommentarer

Som vi nämnde i kommentarerna till stycke 3.3.1 ovan ser vi en risk med att avtal tecknade till följd av direktupphandling inte registreras i kommunens avtalsdatabas eftersom det försvårar uppföljning i syfte att säkerställa att gällande beloppsgränser inte överskrids.

Vidare ser vi att det kan vara förenat med risk att ansvaret för denna kontroll 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.

Vi menar att kommunstyrelsen bör verka för att utveckla kontrollerna av att direktupphandlingsgränsen efterlevs.

Vi anser också att de kontroller av leverantörstrohet som redogjorts för i stycke 3.4.2 ovan med fördel kan 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.

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

3.5 Övriga iakttagelser från genomförd registeranalys

Den detaljgranskning som presenteras i bilaga 1 är baserad på en analys av data från ett antal olika register, såsom kommunens leverantörsregister, leverantörsreskontra och avtalsdatabas men även register från Skatteverket.

Vi kan i granskningen konstatera att det finns ett fåtal leverantörer (i förhållande till det totala antalet leverantörer) i leverantörsregistret som antingen saknar organisationsnummer eller där det angivna organisationsnumret inte överensstämmer med Skatteverkets uppgifter.

Vi kan också konstatera att ca 500 leverantörer finns registrerade under minst två olika leverantörsnummer i leverantörsregistret. Det kan i vissa fall exempelvis handla om att olika förvaltningar inom en kommun är registrerade under flera olika leverantörsnummer eller att olika lokala enheter inom en större affärskedja (med gemensamt organisationsnummer) behöver registreras som separata leverantörer. I andra fall kan det dock handla om att en och samma leverantör helt enkelt har registrerats under olika leverantörsnamn.

Kommentarer

Enligt kommunens rutin för nyupplägg, ändringar och godkännande av leverantörer i leverantörsregistret ska upplägg av leverantör ske om inte leverantören redan finns upplagd i reskontran. För vissa leverantörer finns det, som beskrivits ovan, legitima skäl att lägga upp samma leverantör flera gånger och under flera olika leverantörsnummer medan det för andra inte finns det. Enligt vår bedömning indikerar mängden ”dubbelregistrerade” leverantörer att rutinen för nyupplägg, ändringar och godkännande av leverantörer i leverantörsregistret inte följts fullt ut.

Mot bakgrund av ovanstående kan vi utifrån vår registeranalys konstatera 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.

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

3.6 Internkontrollmoment omfattande upphandling och inköp

Som en del av granskningen har vi begärt in samtliga nämnders internkontrollplaner avseende verksamhetsåret 2017. Valnämnden har inte antagit någon internkontrollplan för 2017. När det gäller övriga har vi funnit att följande nämnder har haft internkontrollmoment omfattande upphandling och inköp:

Nämnd	Kontrollområde	Riskbeskrivning	Kontrollmoment	Tidpunkt för rapportering
Kommun-styrelsen	Verksamhets-kontroll	Brister i upphandling	Kontrollera att handlingsplan för effektivisering av upphandlingsprocessen är framtagen och att föreslagna åtgärder reducerar risken.	Augusti
Kommun-styrelsen	Verksamhets-kontroll	Brister i upphandling	Uppföljning av indikatorer för leverantörstrohet.	Augusti
Idrotts- och fritids-nämnden	Upphandling	Brist på ramavtal medför risk för att projekt försenas eller att vi tvingas handla utanför avtal och riskerar dyrare inköpskostnader eller att betala skadestånd.	Uppföljning av ramavtalstrohet. Rutin för att lyfta behov av nya ramavtal i tid finns framtagen.	April
Gatu- och samhälls-miljö-nämnden	Upphandling	Risk att överprövningar enligt LOU ger förseningar i projekten.	Genomförd kartläggning och analys av överprövningar.	December
Gatu- och samhälls-miljö-nämnden	Upphandling	Brist på ramavtal medför risk för att projekt försenas eller att vi tvingas handla utanför avtal och riskerar dyrare inköpskostnader eller att betala skadestånd.	Uppföljning av ramavtalstrohet. Rutin för att lyfta behov av nya ramavtal i tid finns framtagen.	April

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Nämnd	Kontrollområde	Riskbeskrivning	Kontrollmoment	Tidpunkt för rapportering
Plan- och byggnads-nämnden	Upphandling	Brist på ramavtal medför risk för att projekt försenas eller att vi tvingas handla utanför avtal och riskerar dyrare inköpskostnader eller att betala skadestånd.	Uppföljning av ramavtalstrohet. Rutin för att lyfta behov av nya ramavtal i tid finns framtagen.	April
Utbildnings-nämnden	Upphandlings-rutiner	Risk för vite om lagen inte följts	Att rutinen används vid inköp	Tertial 3
Arbets-marknads-nämnden	Ramavtal	Risk att avropsordningen inte följs vilket kan leda till bristande rättssäkerhet och dyrare inköp	Kontroll att inköp görs enligt avropsordning, och i händelse av avsteg ska orsaker framgå av dokumentationen	Årsbokslut
Kultur-nämnden	Ramavtal	Bristande efterlevnad av ramavtal innebär risk för ökade kostnader, förtroendeskada samt avtalsbrott.	Att ramavtal följs.	-
Räddnings-nämnden	Inköp av varor och tjänster	Risk för att vi gör felaktiga inköp på grund av dålig planering och bristande rutiner.	Att lagen om offentlig upphandling (LOU) följs.	2017-09-27
Social-nämnden	Direkt-upphandlingar	Om upp-handlingspolicyn inte följs kan det leda till dyrare inköp och bristande rätts-säkerhet. Risk för att bryta mot LOU.	Stickprov på fem fakturor och tillhörande förfrågningsunderlag.	Augusti
Social-nämnden	Ramavtal	Om avrops-ordningen inte följs kan det leda till dyrare inköp och bristande rättssäkerhet. Brott mot LOU.	Stickprov på fem fakturor där avsteg från avropsordning gjorts.	April Augusti Årsbokslut

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Av Utbildningsnämndens rapportering framgår att uppföljningen beträffande upphandlingsrutiner "är påbörjad men behöver fortsätta under 2018 för att få ett tillförlitligt underlag."

I övrigt visar vår granskning att samtliga kontrollmoment enligt ovan har genomförts enligt plan samt rapporterats till nämnd. I Bilaga 2 redogörs för de kontroller som visade på brister och/eller där förslag till åtgärder lagts fram.

2018-03-28

KPMG AB

Andreas Wendin
Kommunal revisor

Bo Ädel
Certifierad kommunal revisor
Kundansvarig

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument.
Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

A Bilaga 1: Detaljgranskning

Riktat urval

Som underlag till detaljgranskningen har vi använt ett riktat urval baserat på uppgifter i kommunens leverantörsregister och kommunens leverantörsreskontra inklusive information om attestanter. Vi har även inhämtat en förteckning av avtalsbundna leverantörer aktuella för kommunen under 2017. Denna information har vi kompletterat med uppgifter från Skatteverket[4]. Uppgifter som använts är:

- Associationens firma
- Associationen är registrerad som arbetsgivare och/eller för mervärdesskatt
- Associationens skatteregistrering (F-, FA- eller A-skatt)
- Associations inbetalningar av arbetsgivaravgift till Skatteverket från september till november 2017.

Vidare har vi kontrollerat om leverantörerna har en registrerad skatteskuld hos Kronofogdemyndigheten.

Efter en inledande analys valde vi att gå vidare med att detaljgranska ett 30-tal specifika betalningar. Till den person som betalningsattesterat de specifika inköpen har vi skickat e-postmeddelande enligt nedan.

Hej,
På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskar vi inköp/upphandling i Uppsala kommun. Vi har därför nedanstående fråga till dig. Frågan besvaras med Ja, Nej eller Vet ej.

Under 2017 har du beslutsattesterat kostnader enligt nedan. Har underliggande faktura/fakturor sin grund i upphandling som genomförts enligt LOU:s (Lagen om offentlig upphandling) regler och kommunens interna anvisningar?

Lev Nr	*Leverantör*	*Ver.Nr*	*Ver.Datum*	*Fakturanummer*	*Belopp*
XXX	*Aktiebolaget AB*	*Xxxxxxx*	*2017-xx-xx*	*911*	*30 000*

☐ *JA* ☐ *NEJ* ☐ *VET EJ*

Vid tidpunkten för granskningen hade några av betalningsattestanterna avslutat sin anställning i Uppsala kommun varvid frågan i stället ställdes till den som förattesterat fakturan (sakattest). Därtill valde vi, av olika anledningar att inte fördjupa oss vidare i

[4] Uppgifter som lämnas ut genom tjänsten Förfrågan Företagsuppgifter får användas för myndighets kontroll av företag som deltar i upphandlingar enligt LOU samt för löpande kontroller under avtalstiden. Om det förekommer underleverantör i ett eller flera led kan uppgifter även begäras för dessa företag.

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

ett antal av de inköp som vi detaljgranskat. Den detaljgranskning som presenteras i denna bilaga till granskningen omfattar därmed 16 fakturor från totalt 15 olika leverantörer. De 16 fakturorna hade attesterats av 15 olika personer.

Som framgår av tabellen nedan återfanns ingen av de leverantör som valdes ut för kontroll i kommunens avtalsdatabas.

Utfallet

Av attestanterna som tillfrågades fick vi respons enligt följande:

Leverantör (L)	Leverantören återfinns i avtalsregistret	Ja	Nej	Vet ej	Fakturabelopp	Totalbelopp 2017 (jan-nov) inköp från aktuell leverantör
L 1	**Nej**	**JA**			64 488,68 kr	887 072,78 kr
L 2	**Nej**	**JA**			16 670,40 kr	16 670,40 kr
L 3	**Nej**	**JA**			299 000,00 kr	305 000,00 kr
L 4	**Nej**			**VET EJ**	7 584,03 kr	316 596,00 kr
L 5	**Nej**	**JA**			639 600,00 kr	1 423 093,75 kr
L 6	**Nej**	**JA**			18 904,00 kr	5 478 583,27 kr
L 7	**Nej**	**JA**			175 919,25 kr	200 937,00 kr
L 8, faktura 1	**Nej**	**JA**			85 565,10 kr	1 026 701,94 kr
L 8, faktura 2	**Nej**	**JA**			267 143,42 kr	-
L 9	**Nej**			**VET EJ**	5 664,00 kr	456 285,95 kr
L 10	**Nej**	**JA**			752 500,00 kr	820 250,00 kr
L 11	**Nej**		**NEJ**		28 256,00 kr*	1 320 178,00 kr*
L 12	**Nej**		**NEJ**		6 747,36 kr	801 936,92 kr
L 13	**Nej**		**NEJ**		128 918,36 kr	1 112 222,64 kr
L 14	**Nej**		**NEJ**		114 464,80 kr	114 464,80 kr
L 15	**Nej**			**VET EJ**	17 500,00 kr	1 125 000,00 kr
Antal/summa:	**-**	**9**	**4**	**3**	**2 628 925,86 kr**	15 404 993,45 kr

* Beloppen som anges avseende L11 är inklusive moms. I övrigt är beloppen i tabellen angivna exklusive moms.

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Som framgår av tabellen omfattar de 16 fakturorna en totalsumma uppgående till ca 2,6 mnkr. Denna summa fördelat per svarskategori ser ut som följer:

- JA (9 fakturor, 8 leverantörer): 2 319 790,85 kr
- NEJ (4 fakturor, 4 leverantörer): 278 386,52 kr
- VET EJ (3 fakturor, 3 leverantörer): 30 748,49 kr

De attestanter som svarat Ja på frågan har ombetts att skicka oss dokumentation som styrker att inköpet har sin grund i genomförd upphandling enligt LOU och kommunens interna anvisningar.

Nedan följer kommentarer/analyser beträffande samtliga 15 leverantörer. Observera att det alltså handlar om 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. Det handlar således inte om ett representativt urval av samtliga inköp som ägt rum i Uppsala kommun under perioden januari till november 2017. Antalet inköp vi valt att detaljgranska bör också ställas i relation till att kommunen, enligt uppgift, årligen hanterar ca 365 000 leverantörsfakturor.

Leverantör 1

Betalningsattestantens svar: JA.

Då leverantören inte återfinns i kommunens avtalsdatabas har vi begärt in dokumentation som styrker betalningsattestantens svar att inköpet har skett i enlighet med LOU och kommunens interna anvisningar.

Inköpet i fråga avser skolskjutsar. I granskningen har vi kunnat konstatera att kommunen har tecknat avtal beträffande skolskjutsar med en enskild firma registrerad på en person som även återfinns i styrelsen i Leverantör 1. På fakturorna från de två olika firmorna anges snarlika firmanamn. I det ena fallet handlar det dock om en enskild firma (som alltså återfinns i kommunens avtalsdatabas) medan det i det andra fallet handlar om ett aktiebolag, som inte återfinns i kommunens avtalsdatabas. Firmorna har olika organisationsnummer men samma bankgironummer står angivet på de fakturor vi tagit del av.

När vi ställt frågor om denna leverantör har vi fått del av ett mejl från slutet av mars 2017 skrivet av personen bakom den enskilda firman. I mejlet anges att bolagsformen har ändrats från enskild firma till aktiebolag.

Både den enskilda firman och aktiebolaget finns emellertid registrerade parallellt och har så gjort sedan 2015. Det handlar således inte om ändring av bolagsform, det handlar om att aktiebolaget övertagit avtalet från den enskilda firman. Således har en ny juridisk person övertagit avtalet. Något nytt avtal har dock inte tecknats. Det har ej heller gjorts någon kontroll av att den nya avtalsparten uppfyller de skall-krav som ställdes i upphandlingen. Av förfrågningsunderlaget som låg till grund för den aktuella upphandlingen framgår att leverantören ska inneha F-skattsedel. Den leverantör som

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

övertog det aktuella avtalet uppfyller således inte samtliga i upphandlingen ställda skall-krav.

Från enheten för upphandling och inköp anges att man i avtalsdatabasen missat att registrera partsbytet vilket uppges vara förklaringen till att den aktuella leverantören inte finns registrerad i avtalsdatabasen. När avtalsdatabasen på detta sätt inte innehåller korrekta uppgifter minskar tillförlitligheten i de leverantörskontroller som genomförs.

Vår granskning visar, som nämnts ovan, också att det aktiebolag som övertog avtalet inte är registrerat för F-skatt. På fakturan vi tagit del av från leverantören i fråga anges emellertid ”Godkänd för F-skatt”. Om en leverantör inte är godkänd för F-skatt ska den som betalar ut arbetsersättning normalt dra av skatt på arbetsersättningen. När en betalning på detta sätt sker till en leverantör som saknar F-skattsedel riskerar kommunen att i efterhand behöva betala in både skatter och avgifter till Skatteverket.

Att detta inte fångats i Inyetts kontroller uppges bero på att leverantören sekretessklassat sitt gironummer. Enligt uppgift utreder man nu vilken lösning man ska ha för att detta inte ska kunna inträffa i framtiden.

Leverantör 2

Betalningsattestantens svar: JA.

Som framgår av tabellen uppgår det aktuella inköpet till knappt 17 tkr, vilket också är den totala summan som betalats till aktuell leverantör under den period som granskningen omfattar. Direktupphandling har skett i enlighet med kommunens interna anvisningar.

Leverantör 3

Betalningsattestantens svar: JA.

Inköpet i fråga avser en direktupphandling av ett begagnat fordon. Då betalningsattestanten svarat Ja på mejlfrågan om inköpet har skett i enlighet med LOU och kommunens interna anvisningar har vi begärt in dokumentation som styrker betalningsattestantens svar. Vi kan konstatera att direktupphandlingen inte har dokumenterats i enlighet med LOU och kommunens interna anvisningar.

Leverantör 4

Betalningsattestantens svar: VET EJ.

Inköpet är gjort på en lokal butik som ingår i en större butikskedja. En betydande del av de produkter som köpts i detta specifika fall avser en typ av varor som omfattas av befintliga ramavtal. Enligt vår bedömning handlar det således om bristande ramavtalstrohet.

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Leverantör 5

Betalningsattestantens svar: JA.

Då leverantören inte återfinns i kommunens avtalsdatabas har vi begärt in dokumentation som styrker betalningsattestantens svar att inköpet har skett i enlighet med LOU och kommunens interna anvisningar.

Av den aktuella fakturan framgår att den avser uppgradering av en datorhall till en totalsumma om 1 066 000 kr. Fakturan i fråga är en a-contofaktura på 639 600 kr.

Det avtal vi först fick del av när vi begärde ut dokumentation var ett avropsavtal från ett befintligt ramavtal där Leverantör 6 är en underleverantör till den leverantör kommunen har ramavtal med. Det avropsavtal vi fick del av avser emellertid ”Nybyggnad av datorhall” till en summa av 6 657 000 kr.

I ett senare skede fick vi del av ett annat avtal som uppgavs vara det som gällde för den aktuella betalningen. Det avtalet är undertecknat hösten 2008 och avser översyn och underhåll av en datorhall till en årlig kostnad av 38 500 kr. Det påpekas också att avtalet från 2008 finns i kommunens avtalsdatabas.

Vi kan dock konstatera att den aktuella leverantören, vid tidpunkten för granskningen, inte återfinns i avtalsdatabasen.

I granskningen framförs att uppgraderingen av datorhallen för en kostnad av drygt 1 mnkr bedömdes kunna göras enligt avtalets punkt 2.1.2 som lyder: "Utbyte eller renovering av reservdelar skall ske efter en bedömning av ekonomi och driftsäkerhet och i samråd med kunden." Vi är inte övertygade om att exempelvis Konkurrensverket skulle göra samma bedömning.

Beträffande det första avtalet vi fick del av, där Leverantör 6 är en underleverantör till en ramavtalsleverantör, har vi ställt frågan om hur rutinerna ser ut när det gäller fakturering från underleverantörer. Enligt våra intervjuer ska fakturor inte komma från underleverantörer. Detta uppges framgå av kontraktsvillkoren. Emellertid framförs att äldre avtal kanske inte innehöll denna typ av krav.

Vår bedömning är att uppföljning av leverantörstrohet försvåras när en underleverantör fakturerar kommunen.

Leverantör 6

Betalningsattestantens svar: JA.

Betalningarna avser kostnader inom ramen för befintligt hyresavtal. Enligt LOU 3 kap.19 § är kontrakt som avser hyresrätt till fastighet undantagna från upphandlingsplikten. Upphandling behöver således inte ske för denna typ av inköp.

Den aktuella leverantören har emellertid valts ut även för att samma leverantör (samma organisationsnummer) finns registrerat under två olika företagsnamn med olika leverantörsnummer i kommunens leverantörsreskontra.

Enligt uppgift bytte bolaget namn i november 2015. Trots det har alltså betalningar under 2017 registrerats till båda dessa företagsnamn, vilket enligt vår mening tyder på bristande registervård.

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Leverantör 7

Betalningsattestantens svar: JA.

Då leverantören inte återfinns i kommunens avtalsdatabas har vi begärt in dokumentation som styrker betalningsattestantens svar att inköpet har skett i enlighet med LOU och kommunens interna anvisningar. De uppgifter vi fått del av visar att detta avser en direktupphandling som har hanterats och dokumenterats i enlighet med kraven i såväl LOU som kommunens interna anvisningar. Om kravet på att ”samtliga avtal och kontrakt” ska registreras i kommunens avtalsdatabas hade efterlevts skulle leverantören ha återfunnits i kommunens avtalsdatabas.

Leverantör 8

(två fakturor som attesterats av en och samma person)

Betalningsattestantens svar: JA.

Då leverantören inte återfinns i kommunens avtalsdatabas har vi begärt in dokumentation som styrker betalningsattestantens svar att inköpen har skett i enlighet med LOU och kommunens interna anvisningar. Från den aktuella verksamheten har man då kunnat konstatera att någon upphandling inte ägt rum. Beställning och attest har skett i tron att leverantören i fråga var upphandlad. Som förklaring till hur det kunde ske har bland annat angivits att det har uppfattats som en otydlig ansvarsfördelning när det gäller vem som ska göra vilka kontroller.

Som framgår av tabellen ovan uppgår det sammanlagda beloppet som betalats till denna leverantör till drygt 1 mnkr, varav i princip hela summan avser inköp inom en och samma nämnd. Detta indikerar att det kan handla om otillåten direktupphandling.

Leverantör 9

Betalningsattestantens svar: VET EJ.

Inköpet är gjort på en lokal butik som ingår i en större butikskedja. Inköpet som gjorts i detta specifika fall avser en typ av vara/tjänst som omfattas av befintligt ramavtal. Enligt vår bedömning handlar det således om bristande ramavtalstrohet.

Leverantör 10

Betalningsattestantens svar: JA.

Detta specifika inköp valdes ut att ingå i detaljgranskningen av flera olika skäl. Exempelvis kunde vi i vår analys konstatera att leverantören i fråga inte återfinns i kommunens avtalsdatabas trots att summan av inköpen från leverantören i fråga överstiger beloppsgränsen för direktupphandling. Ett annat exempel på skäl till att just denna betalning valdes ut var att det aktuella beloppet, drygt 750 tkr, sticker ut.

Direkt när vi tog del av fakturan kunde vi konstatera att beloppet som betalats ut till leverantören inte var i överensstämmelse med den på fakturan angivna

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

specifikationen. Av fakturan framgår det att den avser betalning för 150,5 timmar till en kostnad av 500 kr per timme. Dock är beloppet skrivet på ett sådant sätt att det lätt går att missta det aktuella beloppet på 75 250 kr för att i stället vara 752 500 kr. Från redovisningsenheten framförs att den fakturaskanningstjänst som Uppsala kommun använder i det här fallet inte har fungerat. Dock påpekas att själva fakturaskanningen i sig inte utgör någon kontroll, det är bara ett sätt att få in en fysisk faktura i det elektroniska fakturaflödet. Själva kontrollen av fakturan ska ske i fakturaflödet och i enlighet med attestreglementet. Som framgår av rapportens stycke 3.3.3 granskas alla fakturor som överstiger 200 000 kr i ett extra kontrollsteg, vilket också skett i det här fallet. Den aktuella fakturan har kontrollerats i fyra olika steg. Ingen av de personer som har kontrollerat fakturan har uppmärksammat det felaktiga beloppet. Attestanterna har således brustit i sitt ansvar i enlighet med attestreglementet.

Då leverantören inte återfinns i kommunens avtalsdatabas har vi begärt in dokumentation som styrker betalningsattestantens svar att inköpet har skett i enlighet med LOU och kommunens interna anvisningar. De uppgifter vi fått del av visar att detta avser en direktupphandling som har hanterats och dokumenterats i enlighet med kraven i såväl LOU som kommunens interna anvisningar. Om kravet på att ”samtliga avtal och kontrakt” ska registreras i kommunens avtalsdatabas hade efterlevts skulle leverantören ha återfunnits i kommunens avtalsdatabas.

Leverantör 11

Betalningsattestantens svar: NEJ.

Denna betalning avser bostadsanpassningsbidrag.

Av såväl lagen om bostadsanpassningsbidrag som dess förarbeten (Prop. 1992/93:58, sid. 14 ff.) framgår att det är den enskilde funktionshindrade som är berättigad till bidrag för anpassning av den egna bostaden. Enligt Boverket är ”kommunens roll […] – om rätt till bidrag föreligger – att till sökanden lämna ett bidrag, det vill säga ett beslut på en summa pengar, som motsvarar skälig kostnad för de åtgärder som beviljas.” Vidare anges att lagen utgår ifrån ”att bidraget betalas ut till sökanden, efter det att åtgärderna utförts och godkänts, och att sökanden därefter betalar leverantören eller entreprenören.” Kommunen kan emellertid uppträda som beställare å den sökandes vägnar om den sökande eller anhörig till denne inte förmår att hantera sin ansökan på egen hand. Det görs i så fall efter att den sökande fyllt i en fullmakt.

I detta fall har betalningen skett direkt från kommunen till den entreprenör som utfört bostadsanpassningen. Betalningsattestanten framför att handläggarna alltid framhåller att det är den sökande som i första hand ska beställa arbetet om rätt till bidrag föreligger. Efter att åtgärden är utförd kontrollerar ansvarig handläggare att åtgärden utförts på det sätt som beslutet föreskriver. Därefter betalas pengarna ut. I första hand till den sökande själv, men om denne inte tror sig klara av att kontakta en entreprenör och beställa arbetet själv så kan personen i fråga alltså lämna en fullmakt till kommunen varvid betalningen, efter utförd och godkänd åtgärd, sker direkt från kommunen till entreprenören.

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Vidare framför betalningsattestanten att majoriteten av alla sökanden lämnar en fullmakt, i synnerhet de som är över 65 år – vilket över 80 % av de sökande uppges vara.

Leverantör 12

Betalningsattestanten arbetade inte längre kvar i Uppsala kommun vid tidpunkten för granskningen. Därav ställdes mejlfrågan i stället till förattestanten.

Förattestantens svar: NEJ.

Denna betalning avser inköp av livsmedel som använts inom hemkunskapsundervisning. Kommunen har ramavtal med en annan leverantör inom detta område. Enligt vår bedömning handlar det således om bristande ramavtalstrohet. Därtill uppgår det sammanlagda beloppet som kommunen köpt varor från denna leverantör till över 800 tkr vilket indikerar att det kan handla om otillåten direktupphandling.

Från den aktuella verksamheten framförs att man för ett antal år sedan, från en chef, fick godkänt att vid behov komplementhandla från denna leverantör då ramavtalsleverantören hade svårt att leverera allt som behövs i verksamheten. Denna specifika betalning avser dock, i princip uteslutande, produkter som återfinns i ramavtalsleverantörens utbud.

Leverantör 13

Betalningsattestantens svar: NEJ.

Denna betalning avser arbete i samband med rivning av en byggnad. I vår granskning har vi tagit del av uppgifter som visar att kommunen fram till och med 2016-03-31 hade ramavtal med leverantören i fråga. Enligt uppgift ska leverantören vid ett flertal tillfällen under avtalsperioden ha anlitats för motsvarande uppgifter vid rivning av andra byggnader. Enligt betalningsattestanten valdes leverantören till detta uppdrag med anledning av dess kompetens och erfarenhet samt det faktum att man tidigare haft avtal med leverantören i fråga. Valet av leverantör innebär dock ett avsteg från gällande ramavtal. Därtill uppgår det sammanlagda beloppet som kommunen köpt tjänster från denna leverantör till över 1 mnkr under den period som granskningen avser, vilket indikerar att det kan handla om otillåten direktupphandling.

Leverantör 14

Betalningsattestanternas svar: NEJ.

Betalningen avser en vara som enligt betalningsattestanten endast kan levereras av leverantören i fråga. Vår granskning visar att det för denna direktupphandling saknas sådan dokumentation som enligt såväl LOU som kommunens interna anvisningar stipulerar när det handlar om belopp i denna storleksordning (114 tkr).

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Leverantör 15

Betalningsattestanten arbetade inte längre kvar i Uppsala kommun vid tidpunkten för granskningen. Därav ställdes mejlfrågan i stället till förattestanten.

Förattestantens svar: VET EJ.

Vår granskning visar att leverantören i fråga avregistrerades för F-skatt under 2016. På den faktura vi tagit del uppges emellertid att leverantören i fråga är godkänd för F-skatt. Som tidigare nämnts ska den som betalar ut arbetsersättning normalt dra av skatt på arbetsersättningen om en leverantör inte är godkänd för F-skatt. När en betalning på detta sätt sker till en leverantör som saknar F-skattsedel riskerar kommunen att i efterhand behöva betala in både skatter och avgifter till Skatteverket.

Sammantaget belopp som kommunen betalat till denna leverantör under perioden januari till november 2017 överstiger 1 mnkr. Det handlar om totalt 40 fakturor som alltså alla har betalats av kommunen efter det att leverantören i fråga avregistrerats för F-skatt.

Med de kontroller som beskrivits i styckena 3.4.1 samt 3.4.2 borde både det faktum att leverantören i fråga inte är registrerad för F-skatt, och det faktum att leverantören i fråga inte återfinns i kommunens avtalsdatabas, ha uppmärksammats.

Som framgår ovan uppgår det sammanlagda beloppet som kommunen köpt tjänster från denna leverantör till över 1 mnkr under den period som granskningen avser, vilket indikerar att det kan handla om otillåten direktupphandling.

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

B Bilaga 2: Internkontrollrapporter avseende upphandling

Som framgår av rapportens stycke 3.6 redogör vi i denna bilaga för de internkontrolluppföljningar som visade på brister och/eller där förslag till åtgärder lagts fram när det gäller upphandling och inköp.

Kommunstyrelsen

Enligt internkontrollrapporten genomfördes följande kontroll utan anmärkning: ”Kontrollera att handlingsplan för effektivisering av upphandlingsprocessen är framtagen och att föreslagna åtgärder reducerar risken.” Dock föreslogs följande åtgärd med anledning av kontrollen: ”Upphandlingschefen rapporterar uppföljning av handlingsplanen löpande till stabschef under hela 2017.”

Uppföljningen av leverantörstrohet visade på mindre brister. Av internkontrollrapporten framgår bland annat följande:

> Det finns brister i hur väl nämnderna följer gällande avtal samt att upphandlingar genomförs när avtal saknas. Det finns även brister i att upphandlingar, inom definierade avtalslösa områden, inte blir genomförda inom förväntad tid. Granskningen visar dock på att leverantörstroheten för kommunen totalt har ökat […]

Under rubriken *Förslag till åtgärder* anges att det breda införandet av e-handel i organisationen förväntas minska risken för bristande leverantörstrohet. Även nya riktlinjer och policy för upphandling och inköp beräknas ge effekt.

Idrotts- och fritidsnämnden

I rapporteringen anges att kännedomen om upphandlingsreglerna framstår som god. Uppföljningen resulterade i följande åtgärder:

- Under 2017 har en ny rutin införts där statistik över ramavtalstroheten analyseras varje tertial. Det nya arbetssättet innebär att verksamheten regelbundet kommenterar alla inköp från leverantörer där ramavtal saknas, vilket synliggörs för avdelningschef som beslutar om eventuella åtgärder.
- Verksamheten leasar idag städmaskiner som används av föreningar i några anläggningar. Det rör sig om relativt små summor månadsvis men räknat över avtalens löptid överskrids gränsen för direktupphandling. Detta kommer att åtgärdas i samband med ny leasingperiod.
- Under året kommer en ny rutin att införas där verksamheten ska dokumentera sitt behov av upphandlingar de kommande tre åren och delge upphandlingsenheten.

Gatu- och samhällsmiljönämnden

Enligt internkontrollrapporten genomfördes de två kontrollmomenten utan anmärkning. Uppföljningen resulterade dock i följande åtgärder:

- Under 2017 har en ny rutin införts där statistik över ramavtalstroheten analyseras varje tertial. Det nya arbetssättet innebär att verksamheten regelbundet kommenterar alla inköp från leverantörer där ramavtal saknas, vilket synliggörs för områdeschef som identifierar eventuella behov av åtgärder.

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

- Under året kommer en ny rutin att införas där verksamheten ska dokumentera sitt behov av upphandlingar de kommande tre åren och delge upphandlingsenheten.
- Verksamheten behöver informeras om avtal som löper ut och om nya avtalsleverantörer som tillkommer. Samtidigt måste verksamheten aktivt eftersöka aktuell information inför avrop. Innan ett ramavtal löper ut behöver upphandlingsenheten i god tid efterfråga om verksamhetens behov kvarstår eller har förändrats. Det finns även ett behov av att avtalsleverantörernas leveransförmåga följs upp. Avdelningen kommer under året att se över hur dessa frågor kan förbättras i dialog med upphandlingsenheten.

Plan- och byggnadsnämnden

Av nämndens uppföljningsrapport framgår att det saknas ramavtal för planeringstjänster vilket lett till att det gjorts inköp av konsult utan avtal. Orsaken uppges ha varit ett akut behov av konsultstöd i ett pågående projekt. Vidare anges att inköpet understeg gränsvärdet för krav på direktupphandling och att det godkändes av avdelningschef.

Rapportens slutsats är att kännedomen om upphandlingsreglerna framstår som god. Uppföljningen resulterade i följande åtgärder:

- Under 2017 har en ny rutin införts där statistik över ramavtalstroheten analyseras varje tertial. Det nya arbetssättet innebär att verksamheten regelbundet kommenterar alla inköp från leverantörer där ramavtal saknas, vilket synliggörs för avdelningschef som beslutar om eventuella åtgärder.
- Under året kommer en ny rutin att införas där verksamheten ska dokumentera sitt behov av upphandlingar de kommande tre åren och delge upphandlingsenheten. Behovet av kommande upphandlingar behöver först samordnas inom stadsbyggnadsförvaltningen för att kunna göra en gemensam övergripande prioritering.
- För att kvalitetssäkra arbetet med inköp och upphandlingar planerar avdelningen att utse en medarbetare i verksamheten som får fördjupad kunskap inom området och är kontaktperson mot upphandling. En rutin för inköp av saker ska tas fram. En översyn kommer att göras för att säkerställa att det är lätt att hitta information om inköpsrutiner och avtalsblanketter.

Kulturnämnden

Kulturnämndens uppföljning visade på en leverantörstrohet på 38 %, att jämföra med målet för hela kommunen som uppges vara 70 %. Uppföljningen resulterade i följande förslag till åtgärder:

- Information om rutiner till alla avdelningar inom kulturförvaltningen.
- Alla undertecknade avtal läggs in i databaserna DOKÄ samt Kommers.
- Reginateatern och Uppsala konstmuseum tar fram förslag till riktlinjer för verksamheternas programverksamhet. Riktlinjerna fastställs sedan av nämnden.

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Räddningsnämnden

Uppföljningen visade att LOU följts i de granskade fallen samt att budgetansvariga har tillräcklig kunskap för att genomföra inköp enligt LOU. Dock anges att granskningen pekar på att det behövs ”mindre utbildningsinsatser om LOU till budgetansvariga.”

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

UPPSALA KOMMUN
KOMMUNSTYRELSEN
Ink. 2017 -05- 24
Diarienr. KSN 2017-2280
01 Aktbil 2

UPPSALA KOMMUN
REVISORERNA

2017-04-24

Samtliga nämnder
Kommunfullmäktige – för kännedom

Granskning av intern kontroll

Kommunrevisionen i Uppsala har gett KPMG i uppdrag att granska den interna kontrollen 2016. KPMGs sammanfattande bedömning är att kommunens arbete med intern kontroll har förbättrats men fortfarande kan utvecklas.

Utifrån KPMGs granskningsrapport lämnar revisionen följande rekommendationer till samtliga nämnder:

- Planerna för uppföljning av intern kontroll ska inkludera moment inom de obligatoriska områden KS anger
- Uppföljning av intern kontroll bör ske minst tertialvis i nämndssammanträden
- Nämndledamöter bör aktivt medverka i riskanalys, fastställande av plan för uppföljning av intern kontroll samt uppföljning av planen
- Avvikelser i planen för uppföljning av intern kontroll 2016 bör följas upp och åtgärdas
- Utbildningsinsatser bör genomföras för politiker och tjänstemän

Revisionen begär yttrande över bifogad granskning, senast 31 augusti 2017 och önskar att yttrandet ska inkludera svar på följande frågor:

1) Hur avser nämnden att utforma sitt arbete med intern kontroll 2017 och 2018?

2) Hur är arbetet med uppföljning av den interna kontrollen organiserat? Finns ansvarig tjänsteman utsedd? Hur dokumenteras arbetet, inklusive riskanalys?

3) Hur ställer sig nämnden till rekommendationerna ovan?

4) Hur bedömer nämnden att arbetet med intern kontroll i nämnden sker i förhållande till fastställda styrdokument och anvisningar från KF och KS?

5) Anser nämnden att stödet i form av styrdokument och anvisningar från KF och KS är tillräckligt?

6) Hur bedömer nämnden nivån på det egna arbetet med intern kontroll i förhållande till andra nämnder utifrån antalet kontrollmoment för 2017 och andelen avvikelser i kontroller genomförda avseende 2016?

7) Hur säkerställer nämnden att politiker och tjänstemän har tillräcklig kunskap om området intern kontroll? Sker utbildningsinsatser?

8) Om ni inte anser att revisionens granskning behöver besvaras eller att den har aktuell bäring på ert nuvarande arbete vänligen utveckla nedan skälen till er bedömning.

För kommunrevisionen



Erica Närlinge
Ordförande

Granskning av intern kontroll

Uppsala kommun

KPMG AB

2017-04-10

Antal sidor 18

Uppsala kommun Granskning intern kontroll 2016 slutlig.docx

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

Uppsala kommun
Granskning av intern kontroll
KPMG AB
2017-04-10

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning och rekommendationer	2
2	Bakgrund	3
3	Syfte	4
4	Avgränsning	5
5	Revisionskriterier	5
6	Metod	5
7	Projektorganisation	6
8	Kvalitetssäkring	6
9	Resultatet av granskningen	6
9.1	Reglemente för intern kontroll	6
9.2	Riktlinjer för intern kontroll beslutade 2016-09-14	7
9.3	Riktlinjer för riskhantering	8
9.4	Tidigare riktlinjer för intern kontroll	9
9.5	Förvaltningsplan	9
9.6	Attestreglemente	11
9.7	Utvecklingsarbete under 2016 av intern kontroll i redovisningen	12
9.8	Styrelser och nämnders uppföljning av intern kontroll 2016	14
9.9	Planer för uppföljning av intern kontroll 2017	15
9.10	KS bedömning av intern kontroll i styrelser och nämnder 2016	16
9.11	Nämndernas ansvar för den interna kontrollen	16
9.12	Uppföljning av frågor från tidigare år	17

© 2017 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification KPMG Public

1 Sammanfattning och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har vi granskat kommunens arbete med intern kontroll 2016.

Som nytt sakkunnigt biträde har vi tagit del av revisionens synpunkter på den interna kontrollen från tidigare år. Vi har noterat en hel del kritik från revisionen.

Vi har i vår granskning kommit fram till att kommunstyrelsen under 2016 tagit sitt kommunövergripande ansvar för området intern kontroll. Ansvarig befattningshavare i förvaltningsorganisationen finns utsedd för den interna kontrollen, även förvaltande ansvarig tjänsteperson. Det har också säkerställts att ansvariga tjänstepersoner finns inom varje nämnd.

Under året har olika styrdokument fastställts eller uppdaterats av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och kommunstyrelsens förvaltning, främst

- Riktlinjer för intern kontroll
- Riktlinjer för riskhantering
- Förvaltningsplan för intern kontroll
- Attestreglemente

Det är vår bedömning att dokumenten har bra innehåll och ger bra stöd för arbetet med intern kontroll i kommunen.

Vi har tagit del av styrelsers och nämnders uppföljning av planer för intern kontroll avseende 2016. Från dessa uppföljningar noterar vi:

- Det är relativt stor skillnad i omfattning på de planer som fastställs
- Det är relativt stor skillnad i omfattning på de redovisningar som görs av resultatet av uppföljningarna enligt plan
- Det är inom många områden relativt stor andel avvikelser i de kontroller som görs

Vi har tagit del av KS och nämndernas planer för uppföljning av intern kontroll 2017. Vi noterar att omfattningen på planerna i de flesta fall ökats, vilket är bra. Det är fortfarande en relativt stor skillnad i omfattning mellan olika nämnder och flera nämnder torde behöva utöka sin uppföljning av intern kontroll. Kommunstyrelsen gör samma bedömning i sin utvärdering av nämndernas redovisning av uppföljningen av intern kontroll och i planerna för uppföljning 2017.

Det är viktigt att nämnderna aktivt deltar i arbetet med intern kontroll, särskilt i de riskanalyser som görs och som ligger till grund för planerna för uppföljning och de områden som följs upp. Uppföljningen av intern kontroll bör dock redovisas och behandlas åtminstone i anslutning till redovisning av tertial- och årsbokslut i respektive nämnd. Utbildningsinsatser torde också kunna öka kunskapen om och förståelsen för intern kontroll.

Den interna kontrollen är inte begränsad till planerna för uppföljning. Den ska finnas integrerad i de processer, rutiner och system genom vilka verksamheterna bedrivs. Inom

© 2017 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

området redovisning har den interna kontrollen under 2016 förstärkts bland annat inom anläggningsredovisning, manuell bokföring, manuella utbetalningar och upplägg av nya leverantörer i reskontran.

PWC lämnade i februari 2016 rapporten "Intern kontroll i redovisningsprocessen och rutiner för utanordningar och leverantörsfakturor 2015". I den sammanfattande rapporten skrev PWC att "allvarliga brister kvarstår alltjämt". Vi har följt upp de brister som lyftes fram i PWCs rapport.

I vår uppföljning har vi noterat att kommunen vidtagit olika åtgärder för att minska riskerna för fel och avvikelser från attestregler. Det är vår bedömning att vidtagna och planerade åtgärder är ändamålsenliga. Avvikelser torde fortfarande förekomma men i mindre omfattning.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunens arbete med intern kontroll har förbättrats men fortfarande kan utvecklas. En hundraprocentig eliminering av risk är inte praktiskt möjlig och inte heller önskvärd från ett kostnads/nyttoperspektiv. Fel och avvikelser från fastställda regler kommer därför att förekomma även 2017. Utvecklingsarbetet bör dock leda till att färre och mindre allvarliga fel uppstår.

Våra rekommendationer till kommunstyrelsen och nämnderna:

- Nämnder och förvaltningar bör stöttas av KS så att arbetet med uppföljning av den interna kontrollen blir mer likartat inom hela kommunen, på en ändamålsenlig nivå.
- Stöttning bör även ske till nämnder och förvaltningar i arbetet med riskanalyser.
- KS bör tillse att samtliga nämnder i sina planer för uppföljning av intern kontroll inkluderar moment inom de obligatoriska områden 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.

2 Bakgrund

Uppsala kommun bedriver verksamheter inom skola, omsorg, exploatering och kultur m m för ca 10 miljarder kr årligen.

Den finansiella rapporteringen har mycket stor betydelse som underlag för politiska beslut om hur stora resurser som totalt ska satsas på de områden kommunen ansvarar för och hur de ska fördelas. Det ekonomiska utfallet för ett år kan jämföras med föregående år, med förväntningar i budget och med kostnaden för motsvarande verksamheter i andra kommuner. Med nyttjande av relevanta nyckeltal kan också olika enheter inom

© 2017 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

kommunen jämföras med varandra. Analyser kan göras både av effektivitet och av rimligheten i de budgetar som fastställs för områden som genomgår väsentliga och snabba förändringar i behov.

Mot bakgrund av redovisningens tänkta betydelse är det av mycket stor vikt att redovisningen i allt väsentligt är korrekt.

Styrelser och nämnder ansvarar för den interna kontrollen enligt KL 6 kap 7 §: De ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

I de förtroendevalda revisorernas uppdrag ingår bl a att uttala sig om huruvida årsredovisningen är korrekt och om den interna kontrollen är tillräcklig.

Redovisningsrevisionen i Uppsala kommun utförs genom övergripande granskning av delårsrapport, granskning av årsbokslut och årsredovisning samt genom olika fördjupningsprojekt.

Poster som fakturering, inköp och löner, består av ett mycket stort antal transaktioner och underlag och granskas bäst genom bedömning av övergripande kontroller och nyckelkontroller inbyggda i de processer som omger dessa poster. Uppsala kommun hanterar årligen ca 300.000 kundfakturor, 300.000 leverantörsfakturor och 200.000 löneutbetalningar.

Övergripande kontroller kan utgöras av löpande analyser av utfall i förhållande till budget på olika nivåer i de olika verksamheterna samt styrelsers och nämnders behandling av dessa analyser. Ett reglemente för intern kontroll kan också vara en övergripande kontroll, liksom planer för uppföljning av den interna kontrollen. Vidare kan system med elektronisk fakturahantering med behörighets- och beloppsgränser utgöra övergripande kontroller.

Nyckelkontroller i processer kan utgöras av just attesten av ett fakturaunderlag eller en specifik utgift, fyraögonsprincipen vid betalningar eller kontoavstämningar och deras godkännande.

Revisorerna i Uppsala kommun har i sina revisionsberättelser de senaste åren pekat på allvarliga brister i den interna kontrollen i väsentliga processer som lönerutin, barnomsorgssystem, behörighetstilldelning och kontroll avseende viktiga IT-system samt rutin för utbetalningar. KPMG har efter inledande möten med ansvariga ekonomer konstaterat att kommunens egna centrala ekonomer bedömer att den interna kontrollen behöver förstärkas.

Revisorerna har därför uppdragit åt KPMG att granska kvaliteten och tillförlitligheten i den interna kontrollen i redovisningen. Projektet ingår i revisionsplanen för 2016.

3 Syfte

Syftet med granskningen har varit att granska kvaliteten och tillförlitligheten i den interna styrningen och kontrollen i redovisningen, som underlag och process för informationsgivningen i årsredovisningen.

Exempel på frågor som avsetts att beröras:

© 2017 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

- Kommunen har ett övergripande reglemente för intern kontroll, senast fastställt 2007. Mot bakgrund av styrelsers och nämnders arbete med intern kontroll, är reglementet ändamålsenligt?
- Finns för varje styrelse och nämnd planer för uppföljning av intern kontroll och är dessa planer ändamålsenliga?
- Hur ser processen ut för styrelser och nämnder vad gäller risk- och väsentlighetsanalys och framtagning av planer för uppföljning av intern kontroll? Hur involverade är ansvariga politiker i detta arbete?
- Hur arbetar styrelser och nämnder i övrigt med den interna kontrollen?
- Vilka delegationsordningar och attestreglementen finns? Är de ändamålsenliga?
- Vilka viktigare övergripande styrdokument finns och är de aktuella och ändamålsenliga?
- Hur agerar KS i sin uppsiktsplikt över styrelser och nämnder, rörande den interna kontrollen?
- Uppföljning av revisionens tidigare påpekanden rörande brister i den interna kontrollen.
- Är den samlade interna kontrollen tillräckligt bra för att minimera risken för väsentliga fel i årsredovisningen?

4 Avgränsning

Granskningen har avsett de rutiner och regler som tillämpats för verksamhetsåret 2016 inom Uppsala kommun.

5 Revisionskriterier

Vi har bedömt om styrelsers och nämnders arbete med intern kontroll är ändamålsenligt och förenligt med

- Kommunallagen
- Interna regelverk

6 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av relevanta dokument såsom reglemente för intern kontroll.
- Intervjuer med ledande tjänstemän.

© 2017 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

- Analys av styrelsers och nämnders planer för intern kontroll 2016. Hur ser riskanalyserna ut och är beslutade åtgärder för uppföljning ändamålsenliga och tillräckligt omfattande?
- Uppföljning av styrelsers och nämnders planer för intern kontroll 2016.
- Läsning av styrelsers och nämnders protokoll från sammanträden 2016. Hur behandlas området intern kontroll?
- Dialog med styrelsers och nämnders presidier, i anslutning till möten rörande delårsbokslut.
- Sammanfattande analys.

7 Projektorganisation

Granskningen har utförts av ett team med Bo Ädel som ansvarig. Bo är auktoriserad revisor och kundansvarig för KPMGs biträde till Uppsala kommuns revisorer.

8 Kvalitetssäkring

Kvalitetssäkring av granskningen och granskningsrapporten har skett i enlighet med KPMGs gällande rutiner.

9 Resultatet av granskningen

9.1 Reglemente för intern kontroll

Gällande reglemente för intern kontroll inom Uppsala kommun och dess helägda bolag fastställdes av fullmäktige år 2007 och ersatte då ett reglemente från år 2000.

Reglementet förklarar innebörden av begreppet intern kontroll och att den syftar till att uppnå

- Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet
- Tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten
- Efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, policyer och riktlinjer.

KS övergripande ansvar tydliggörs. Varje styrelse och nämnd ska för sina egna verksamheter utifrån riskanalyser upprätta årliga planer för uppföljning av intern kontroll. I det praktiska arbetet är det tjänstemannaorganisationen som ska tillse att en god intern kontroll upprätthålls.

Det är vår bedömning att reglementet har ett bra innehåll.

© 2017 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

9.2 Riktlinjer för intern kontroll beslutade 2016-09-14

Den 14 september 2016 fattade kommunstyrelsen (KS) beslut om dokumentet *Riktlinjer för nämndernas och bolagsstyrelsernas verksamhetsplanering och uppföljning samt interna kontroll.* Dokumentet ersätter tidigare gällande riktlinjer för intern kontroll.

I det nya dokumentet definieras en god intern kontroll att kännetecknas av

- Tydlig ansvarsfördelning genom delegationsordningar, behörighetstilldelningar och liknande
- Riskidentifiering och riskanalys kopplad till uppdrag och verksamhet
- Kontrollaktiviteter för att förhindra, eliminera eller minimera risker
- Information och kommunikation
- Uppföljning och förbättringar

Dokumentet innehåller ett avsnitt för riskhantering. i denna ska en riskanalys genomföras som underlag för upprättande av plan för uppföljning av intern kontroll. Denna plan ska alltid innehålla:

- Verksamhetskontroller
- Kontroller av system och rutiner
- Kontroll av efterlevnad av regler, policyer och beslut
- Finansiell kontroll
- Kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv

Dessa områden var inte obligatoriska i tidigare gällande riktlinjer.

Av planen ska framgå vad som ska kontrolleras, när och hur, vem som är ansvarig och hur rapportering ska ske. Styrelser och nämnder ska fatta beslut om internkontrollplanen i särskilt ärende i samband med beslut om verksamhetsplan och budget. Planen ska beslutas om senast 31 december året innan aktuellt år och därefter anmälas till KS.

Uppföljning av planen ska sammanfattas minst en gång per år i en rapport som fastställs genom beslut av respektive styrelse eller nämnd. Uppföljning ska ske senast den 31 januari året efter. Av rapporten ska framgå:

- Vad som kontrollerats
- Hur kontrollerna skett
- Resultatet
- Åtgärder med anledning av resultatet
- Tidpunkt för när förbättringar ska vara genomförda

Uppföljningsrapporten anmäls till KS i samband med rapportering av årsbokslut. De åtgärder som beslutats ska följas upp av styrelse/nämnd.

© 2017 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

KS ska årligen följa upp utfallet av arbetet med intern kontroll.

Det är vår bedömning att riktlinjerna har ett bra innehåll.

9.3 Riktlinjer för riskhantering

I samma dokument som riktlinjerna för intern kontroll finns även *Riktlinjer för riskhantering*. Här beskrivs att riskhanteringen behövs för att upptäcka och motverka risker och för att utveckla verksamheter. Processen riskhantering tydliggörs. Som exempel på områden där risker behöver analyseras nämns

- Mål och budget
- Arbetsmiljö
- Extraordinära händelser
- Skydd mot olyckor
- Miljörisker
- Intern kontroll
- Verksamhetsförändringar inom organisation och IT
- Säkerhetsfrågor inom information

I processen riskhantering ska risker identifieras, analyseras, värderas, hanteras och följas upp.

Olika typer av risker räknas upp och förklaras med exempel;

- Strategiska risker
    - Omvärldsrisker
    - Social oro
    - Infrastrukturella risker
- Operativa risker
    - Organisation, ledning, styrning
    - Risk för handhavandefel
- Finansiella risker
    - Redovisningsrisker
    - Risk för handhavandefel
- Efterlevnadsrisker
    - Legala risker
    - Rättssäkerhet
    - Risk för förtroendeskada
    - Mutor och jäv

© 2017 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Riktlinjerna beskriver även en ansvarsfördelning och nödvändigheten av att dokumentera riskhanteringen.

Det är vår uppfattning att riktlinjerna för riskhantering är mycket bra och att de måste ge ett mycket bra stöd för styrelser och nämnders arbete med intern kontroll.

9.4 Tidigare riktlinjer för intern kontroll

För 2016 gällde de riktlinjer för intern kontroll som beslutades av KS 2015-06-17, intagna i dokumentet "Riktlinje för riskanalys och intern kontroll". Riktlinjerna hade i stora delar samma innehåll som i de riktlinjer som beslutades 2016-09-04 och som tillämpas första gången 2017. Planer för uppföljning av intern kontroll skulle upprättas, baserade på riskanalyser inom olika områden. I de tidigare riktlinjerna ingick dock inte de obligatoriska kontrollområden som intagits i de nya.

9.5 Förvaltningsplan

En förvaltningsplan för intern kontroll har framtagits under hösten 2016 och fastställts 2017-03-08. Där beskrivs ansvarig befattningshavare för den interna kontrollen på kommunövergripande nivå, förvaltande ansvarig tjänsteperson och den period planen gäller för, som framöver är tänkt att gälla årsvis maj-april. Ett årshjul beskriver process och aktiviteter i kommunens arbete med intern kontroll.

Uppdraget ges följande beskrivning:

1. Analys och aggregering av resultat av riskhantering och intern kontroll och utformning av eventuella förslag till åtgärder från KS och KF med anledning av detta (del av KS:s uppsiktsplikt), t.ex. i form av kontrollmoment i KS:s internkontrollplan.
2. Att följa upp och säkerställa att nämnderna arbetar på ett bra sätt med intern kontroll och följer reglemente och riktlinjer och att bidra till att skapa förutsättningar för att deras internkontrollplaner håller en hög kvalitet.
3. Rapportering till KS och KF om hur den interna kontrollen fungerar i allmänhet och om eventuella brister i den interna kontrollen.
4. Att vårda och utveckla reglemente, riktlinjer och vägledning för intern kontroll.
5. Att ge ansvariga chefer relevant underlag till deras kontakter med kommunrevisionen i frågor som rör arbetet med intern kontroll.
6. Att (upprätta,) vårda och utveckla en struktur för hur arbetet med intern kontroll organiseras inom kommunen.
7. Utveckling av arbetet med intern kontroll i kommunen, både kommunövergripande och på nämndnivå.

© 2017 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Förvaltningsorganisationen ska i huvudsak leverera:

- Vägledning för arbetet med intern kontroll
- Bilaga om intern kontroll till årsredovisningen
- Information på Insidan

Under förvaltningsperioden ska följande aktiviteter genomföras:

Problem	Aktivitet	Ansvar
Förståelsen för vad intern kontroll är och vad den kan betyda för verksamheten behöver bli större.	Ta fram helhetsbild över arbetet med intern kontroll	Objektledare
Det finns inte lika tydliga förväntningar på arbetet med internkontrollplanerna som på arbetet med verksamhetsplanerna.	Utvärdera mallar för rapportering i Hypergene.	Objektledare
KLK har inte gett samma typ av stöd till och prioritering av den interna kontrollen som för verksamhetsplaneringen.	Samla grupp med ansvariga för intern kontroll för att inventera behov, utbyta erfarenheter och utveckla arbetet.	Objektledare
	Genomför utbildnings-insatser.	Objektledare
Det finns inte lika tydliga förväntningar på arbetet med internkontrollplanerna som på arbetet med verksamhetsplanerna. Det behövs mer av gemensamma strukturer i redovisning och avrapportering för att underlätta överblick över helheten. Det finns också anledning att ta fram förslag på mer av gemensamma metoder för kontroller av liknande företeelser.	Utveckla arbetet med att sammanställa, aggregera och analysera nämnders och bolags internkontrollplaner och uppföljningar av internkontrollplaner, på kommunövergripande nivå.	Objektledare

Arbetet utifrån denna plan inleds i mars 2017.

Planen redovisar mål med arbetet under förvaltningsperioden:

1. Det finns en bättre helhetsbild av arbetet med intern kontroll för att öka förståelsen för vad intern kontroll är och av internkontrollplanens roll i sammanhanget. Den interna kontroll som inte ingår i internkontrollplanerna blir belyst.
2. Förståelsen för vad intern kontroll är ökar. Nämnder och förvaltningar prioriterar den i tillräcklig utsträckning.
3. Den interna kontrollen integreras i högre utsträckning i kommunens ledningssystem.
4. Riskregister och internkontrollplaner liksom uppföljning av internkontrollplaner rapporteras i Hypergene.
5. Utveckling.

Av planen framgår namngivna ansvariga tjänstepersoner för intern kontroll inom varje nämnd.

© 2017 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Det är vår bedömning att förvaltningsplanen som sådan är ett mycket bra dokument och att ansatsen i planen ger goda förutsättningar för att kommunens arbete med intern kontroll ska kunna utvecklas och ligga på en tillfredsställande nivå.

9.6 Attestreglemente

Kommunfullmäktige fattade 2016-10-03 beslut om nytt attestreglemente. I reglementet beskrivs reglernas betydelse för den interna kontrollen och nämndernas ansvar för den interna kontrollen inom sina verksamhetsområden. Nämnderna ansvarar bland annat för att

- utse eller uppdra åt förvaltningsdirektör att utse attestanter samt ersättare
- upprätta och hålla aktuell förteckning över attestanter med namnteckningsprov
- det årligen fattas beslut om all attestanter samt att beslut fattas vid varje förändring
- antagna regler och rutiner avseende reglementet följs

Förvaltningsdirektörer ges specifikt ansvar att informera, följa upp och utvärdera.

Verksamhetsansvariga chefer och attestanter ges ansvar att följa reglerna, se till att de fungerar väl och rapportera brister.

Attestansvaret knyts till roll eller befattning, kodintervall, beloppsgräns och eventuella andra begränsningar. Fem olika beloppsgränser kan tillämpas.

Attesterna ska utformas så att ansvarsfördelningen är tydlig. Dualitet ska gälla. Ingen person ska kunna hantera en transaktion från början till slut. Den som kontrollerar ska ha tillräcklig kompetens och ha en självständig ställning. Utförda kontroller ska dokumenteras ändamålsenligt.

Sakattest (förattest) innehåller:

- Kontroll av att leverans eller prestation ägt rum samt att ett rimligt samband finns mellan ekonomisk händelse och nämndens verksamhet.
- Kontroll av belopp och kvantiteter överensstämmer med beställning, händelsens underlag och den verkliga leveransen.
- Säkerställ att tillräckliga formella underlag finns för att verifiera händelsen.
- Angivelse av korrekt kontering och periodisering av underlaget eller i systemet för registrering av ekonomisk händelse.

Slutattest (beslutsattest) innehåller:

- Intygande och beslut att leverans eller prestation ägt rum samt att ett rimligt samband finns mellan ekonomisk händelse och nämndens verksamhet.
- Intygande och beslut att belopp och kvantiteter överensstämmer med beställning, händelsens underlag och den verkliga leveransen.
- Intygande och beslut att tillräckliga formella underlag finns för att verifiera händelsen.

© 2017 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

- Intygande och beslut om att korrekt kontering och periodisering av underlaget eller i systemet för registrering av ekonomisk händelse

Vad gäller stora belopp ska samtliga fakturor i det elektroniska leverantörsfakturaflödet överstigande 200.000 kr granskas i ett extra steg. Förutom kontroll av fakturans korrekthet ska bedömning göras om utgiften ska hänföras till drift eller investering och om fakturan periodiserats korrekt.

En attestant får aldrig slutattestera ekonomisk händelse som avser egen användning. Detta gäller även i förhållande till närstående, jäv eller där attestanten är i en beroendeställning.

Varje medarbetare ansvarar för att rapportera till överordnad eller annan person incidenter rörande brister, oegentligheter eller liknande.

Det är vår bedömning att attestreglementet har en ändamålsenlig utformning och att det om det följs är en bra förutsättning för god intern kontroll.

9.7 Utvecklingsarbete under 2016 av intern kontroll i redovisningen

Under 2016 har ett antal åtgärder vidtagits för att stärka den interna kontrollen i redovisningen, bland annat:

- Anläggningsredovisning
  - Centraliserad hantering från oktober 2017 i ny anläggningsmodul AT.
  - Uppdaterade rutiner inför 2016.
  - Ett mycket omfattande utredningsarbete för att skapa ordning och reda i redovisningen av exploateringsprojekt.

- Kundreskontra
  - Uppdaterade rutiner.
  - Förnyad tjänstekoncession med Inkassoföretag (Visma).

- Manuell bokföring
  - Samtliga verifikat till manuella bokföringsserier samlas nu på redovisningsenheten för att säkerställa kvalitet och spårbarhet från elektronisk huvudbok till verifikat.
  - Från årsskiftet finns möjlighet till "bokföringsorder på flöde". Bokföringsorder kan skickas till attest innan definitivbokföring. Möjligheten kommer inte att tillämpas på alla bokföringsorder då det anses för tidskrävande i förhållande till riskerna.

- Manuella utbetalningar
  - Ca 80 procent av alla manuella utbetalningar läggs sedan 2016 på flöde för attest.
  - Övrig andel erhålls på attesterade underlag som läses eller registreras in i Agresso.

- Kodplaner/Agresso m m
  - Ny uppdaterad senaste version oktober 2016 (M5).

© 2017 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

- Möjliggör implementering av ny funktionalitet, bland annat leverantörsupplägg på flöde som skiljer uppgiften från reskontraenheten. Implementeras hösten 2017.

- Obligatoriska koddelarna
  - Konto, motpart och verksamhetskod ägs av redovisningschef och läggs endast upp efter underlag från denne.
  - Ansvarskoder (motsvarande kostnadsställe) beställs i och av respektive förvaltning via ett webb-formulär till förvaltarna. Kontrollen kan bli bättre.
- Frivilliga koddelar
  - Produkt och objekt beställs av den verksamhet som behöver dem.
  - Projektkoder läggs upp av anläggningsgruppen inom redovisning för att säkerställa att inga felaktiga projekt finns (projektanvändning avgör om en bokföringspost betraktas som investering/exploatering eller drift).

© 2017 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

9.8 Styrelser och nämnders uppföljning av intern kontroll 2016

För 2016 blev resultatet av KS och nämnders uppföljning av intern kontroll som följer:

Styrelse/nämnd	*Kontroll-områden*	*Anmärk-ningar*	*Kommentarer*
Kommunstyrelsen	17	2	- Lönekostnad: 25% osignerad i maj - Låg kunskap om representation och mutor - Leverantörstrohet på 65% uppges som utan anmärkning - Av 153 handlingar hade två inte registrerats, uppges som utan anmärkning - Anläggningsregister uppges som utan anmärkning. Det är dock känt att redovisningen av infrastruktur släpar efter med upp till 30 år, vår kommentar.
Arbetsmarknadsnämnden	13	5	Bra uppföljning och förslag till åtgärder.
Gatu- och samhällsmiljönämnden	7	3	Anmärkning bl a kring representation.
Idrotts- och fritidsnämnden	6	3	Anmärkning bl a kring representation.
Kulturnämnden	11	6	Anmärkning bl a ej attest på löner.
Miljö- och hälsoskyddsnämnden	8	3	Anmärkning bl a kompetensförsörjning samt mutor och jäv.
Omsorgsnämnden	6	2	
Plan- och byggnämnden	8	4	Anmärkning bl a kring representation.
Räddningsnämnden	3	1	Kompetensförsörjningsplan saknas.
Socialnämnden	12	5	En kontroll kunde inte utföras, en kunde inte utvärderas. Anmärkning bl a kring representation.
Utbildningsnämnden	5	3	
Äldrenämnden	5	?	Oklart vilka kontroller om genomförts. Åtgärder redovisas.
Överförmyndarnämnden	3	0	
Namngivningsnämnden			Ingen plan upprättad.
Styrelsen Uppsala Vård och omsorg	4	2	
Styrelsen för teknik och service	?	?	Resonerande uppföljning, främst rörande kontanthantering.
Totalt	103	39	Summorna avser de styrelser och nämnder där vi kunnat utläsa antal. Ca 38%, dvs anmärkningar i mer än var tredje kontrollområde.

Resultatet ska ses bland annat utifrån att de områden som kontrollerats valts ut därför att de ansetts ha högre risk för fel än andra områden. Vi bedömer ändå att andelen fel eller anmärkningar i genomförda kontroller är högre än vad som är acceptabelt. Vi betonar att sammanställningen ovan är KPMGs tolkning av respektive styrelse/nämns kontrollresultat utifrån de redovisningar som gjorts. I en del fall är redovisningarna lätta att

© 2017 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

kategorisera i anmärkning eller inte anmärkning men flertalet redovisningar är även resonerande. Vad gäller Äldrenämndens redovisning framgår inte om några kontroller genomförts. Områden beskrivs men inte kontroller.

Redovisningarna innehåller kommentarer till hur brister ska följas upp 2017.

Det är relativt stora skillnader mellan styrelser och nämnder när det gäller omfattningen på de egna utvärderingarna för 2016. Som exempel kan nämnas kommunstyrelsen och socialnämnden med dokument på 8-9 sidor medan flera andra nämnders redovisningar omfattar endast ett par sidor text.

9.9 Planer för uppföljning av intern kontroll 2017

Styrelse och nämnders planer för uppföljning av intern kontroll har utvecklats inför 2017 jämfört med 2016. I de flesta fall har antalet kontrollområden utökats:

Styrelse/nämnd	*Kontroll-områden 2017*	*Kontroll-områden 2016*	*Repre-sentat-ion, mu-tor, jäv*	*Markex-ploate-ring*	*Återsök-ning statsbi-drag*	
Kommunstyrelsen	19	17	Ja	Nej	Nej	
Arbetsmarknadsnämn-den	17	13	Ja		Ja	
Gatu- och samhällsmiljö-nämnden	11	7	Ja			
Idrotts- och fritidsnämn-den	7	6	Ja			
Kulturnämnden	6	11	Ja			
Miljö- och hälsoskydds-nämnden	5	8	Nej			Inte hel-ler andra obligato-riska
Omsorgsnämnden	17	6	Ja			
Plan- och byggnämnden	6	8	Ja			
Räddningsnämnden	8	3	Ja			
Socialnämnden	15	12	Ja			
Utbildningsnämnden	7	5	Nej		Ja	
Äldrenämnden	8	5	Ja			
Överförmyndarnämnden	8	3				
Namngivningsnämnden						

AMN: Riskhanteringsprocess och interkontrollplanearbete kommer under 2017 att flyttas in i det digitala verksamhetssystemet Hypergene, vilket innebär att en stor del av dokumentation och uppföljning av internkontrollplanen kommer att ske digitalt.

© 2017 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

9.10 KS bedömning av intern kontroll i styrelser och nämnder 2016

Enligt 10§ i reglementet för intern kontroll ska KS utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll och rapportera till kommunfullmäktige.

I årsredovisningen för 2016 ingår ett avsnitt om intern kontroll. Vi konstaterar att KS i sin utvärdering kommer till ungefär samma slutsatser som vi.

Ur KS utvärdering:

Avrapporteringarna av internkontrollplanerna för 2016 har skiftande omfång, innehåll och kvalitet. Fem avrapporteringar bedöms hålla en god kvalitet, fem avrapporteringar en acceptabel kvalitet medan tre avrapporteringar håller en lägre kvalitet. I de fall avrapporteringarna har lägre kvalitet bedöms detta mycket bero på brister i kontrollmomentens utformning.

I stort sett samtliga planerade kontrollmoment har genomförts. Endast i undantagsfall redovisas vilka beslut som granskats eller vilka frågor som ställts. Resultatet av kontrollerna är mer utförligt beskrivna. De genomförda kontrollerna bedöms ha haft möjlighet att upptäcka avsedda brister. De flesta av de nämnder som upptäckt brister beskriver hur dessa ska åtgärdas. Tidpunkter för detta redovisas dock endast i undantagsfall.

Avrapporteringarna visar att det finns anledning att titta på utvecklingen av de ekonomiska kontrollerna, kontroll av diarieföring, ramavtal och digital utveckling. Förutom digital utveckling är detta också sådant som i internkontrollplanerna för 2017 identifierats som möjliga utvecklingsområden inom den interna kontrollen. Även beskrivningarna av hur kontrollerna genomförts bör utvecklas.

Samtliga kontrollmoment för 2017 är kopplade till risker i riskregister. Nämndernas riskhantering bedöms ha utvecklats markant jämfört med 2016.

Under kommande verksamhetsår eftersträvas ytterligare samarbete över nämndgränserna inom arbetet med den interna kontrollen. Anledningen till detta är en strävan att ytterligare öka förståelsen för vad intern kontroll är och hur den kan användas för att kvalitetssäkra och utveckla verksamheten. En vägledning för nämndernas arbete med intern kontroll är under framtagande.

Det finns också anledning att ta fram förslag på mer av gemensamma kvalitetssäkrade strukturer och metoder när det handlar om gemensamma risker och kontrollmoment. Mer av gemensamma strukturer i redovisning och avrapportering kan också underlätta överblicken över helheten.

9.11 Nämndernas ansvar för den interna kontrollen

I de intervjuer vi genomfört har vi fått intrycket att politikerna i stor utsträckning överlämnar arbetet med intern kontroll till tjänstemännen. Vi ser det som nödvändigt att politikernas aktiva deltagande framför allt i riskanalyserna utvecklas. Det kan ske genom täta uppföljningar av intern kontroll i nämndernas sammanträden, åtminstone i samband med behandling av tertial- och årsbokslut. Även utbildning torde kunna behövas, inom till exempel områden som risk att verksamhetsmål inte nås och anseenderisk.

© 2017 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

9.12 Uppföljning av frågor från tidigare år

PWC lämnade i februari 2016 rapporten "Intern kontroll i redovisningsprocessen och rutiner för utanordningar och leverantörsfakturor 2015". I den sammanfattande rapporten skrev PWC att "allvarliga brister kvarstår alltjämt".

Specifikt lyftes fram:

- I löneprocessen var 20% av utanordningslistorna inte attesterade
- Löneutbetalningsfilen attesteras inte
- I leverantörsprocessen saknades signaturprover för alla nämnder
- Efterkontroller av utanordningar under 50 tkr skedde inte

Under 2016 har mycket genomförts för att höja kvalitet och kontroll i administrativa rutiner och redovisningsrutiner. Bland de åtgärder som vidtagits finns följande med betydelse för de brister PWC anmärkte på, med kommunens kommentarer:

- **Löneprocessen**
  - Lönelistorna som inte attesteras av chef skickas nu till chefens chef. Det kommer att förbättra efterlevnaden av kontrollrutinerna med högre andel attester. Alla fasta ersättningar attesteras, liksom avvikelserapporteringen. Attest av utbetalningslista/motsvarande efter lönebearbetning är inte tvingande (i mening att lönen kommer betalas ut oavsett). Andelen icke attesterat var den 7 mars 2017, avseende februarilön, 16,6 procent.

	Andel
september 2016	25,6%
oktober 2016	13,3%
november 2016	22,2%
december 2016	16,3%
januari 2017	20,9%
februari 2017	16,6%

© 2017 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

- **Leverantörsreskontra**
  - Ett projekt pågår att hantera omkring 9000 sekretessfakturor från vård och omsorg i Agresso. Idag hanteras de manuellt.
  - Ständiga försök att minska felscanning,
  - Betalningar till bankkonto minskas till förmån för bank- och plusgiro (då framgår betalningsmottagaren).
  - Utbildning och regelbundna möten med medarbetare inom valideringssteget (tredje kontrollsteg efter attest vid belopp >200 tkr; alla representationskonton för att kontrollera syfte, moms och deltagarlista m m).
  - Kontinuerlig uppdatering av rutinbeskrivningar.
  - Upplägg av leverantör på flöde implementeras under 2017 (höst). Det är möjligt i vår uppgraderade version av Agresso (M5). Det innebär att reskontrarollen kan skiljas från godkännande av upplägg av leverantör.

KPMG, dag som ovan

Bo Ädel
Auktoriserad revisor
Certifierad kommunrevisor

© 2017 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Granskning av arbetet mot kränkande behandling och diskriminering i grundskolan

Rapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2018-03-22

Antal sidor 16

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

Uppsala kommun
Granskning av arbetet mot kränkande behandling och diskriminering i grundskolan
KPMG AB
2018-03-22

Innehållsförteckning

1 Sammanfattning 1

2 Inledning/bakgrund 3
2.1 Syfte och revisionsfråga 3
2.2 Avgränsning 3
2.3 Revisionskriterier 3
2.4 Ansvarig nämnd 4
2.5 Metod 4

3 Om kränkande behandling och diskriminering 4

4 Resultat av granskningen 6
4.1 Skolinspektionens enkätresultat avseende kränkande behandling 6
4.1.1 Antalet anmälningar till huvudman 8
4.2 Huvudmannens arbete mot kränkande behandling och trakasserier 10
4.2.1 Organisation 10
4.2.2 Rutiner 10
4.2.3 Stickprovsvisuppföljning av rapporterade fall 11
4.2.4 Uppföljning 12
4.3 Personalens kunskap om lagarnas innebörd 13
4.4 Främjande och förebyggande arbete 13
4.5 Åtgärder 14

5 Slutsats och rekommendationer 15

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

1 Sammanfattning

Vi 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*.[1] 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. Kommunen kommer att gå över till ett nytt ärendehanteringssystem.

På enheterna görs kontinuerliga uppföljningar av antalet kränkningsanmälningar och typer av kränkningar. Oavsett om rektor själv ansvarar för utredningen efter anmälan eller inte hålls rektor informerad. Ärendena följs upp i elevhälsoteam, antimobbnings-team eller på annat sätt. Utifrån vad som framkommer kan åtgärder även behöva sättas in på grupp- och organisationsnivå, enligt intervjuade rektorer.

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 intervjuer framkommer att personal som arbetar med skolmat och lokalvård inte tillhör utbildningsnämndens organisation. Rektorerna anser det inte säkerställt att måltids- och lokalvårdspersonal har kännedom om skollagens krav på de som personal eller att de agerar i enlighet med lagen.

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.

[11] UBN 2015-2367

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

Hur skolorna ska arbeta främjande och förebyggande är en fråga för rektor att avgöra. Skolor arbetar därför på olika sätt. Några arbetar utifrån externa modeller, ett exempel är KiVa, en modell som är forskningsbaserad och följs upp av Åbo akademi. På andra enheter har man anti-mobbningsteam med representanter för elevhälsa och arbetslag som också fungerar som stöd för övriga personal i arbetet ur ett främjande och förebyggande perspektiv, men även åtgärdande. Rektorerna har ur timplanen tagit tid till förstärkt mentorstid eller tid för arbete med värdegrundsfrågor.

I de fall man i utredning kommit fram till att det har skett en kränkning genomförs uppföljande samtal med elev och vårdnadshavare. I vissa fall kan mentor få stöd i detta arbete av personal i likabehandlingsgrupp eller liknande. I allvarligare fall kan det handla om temporärt byte av klass eller avstängning, vilket sker, enligt intervjuade rektorer.

Vi har i vår granskning funnit brister som specificeras i punktform nedan. 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.

Vi bedömer att utbildningsnämnden

- ska 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 § SkolL)

- bör 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 § SkolL)

- i uppföljningen av anmälningar av kränkande behandling, trakasserier och diskriminering bör utveckla analysen och fokusera på risker som nämnden bör ha kännedom om för att kunna besluta om åtgärder. (4 kap. 7 § SkolL)

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

2 Inledning/bakgrund

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

Skollag och diskrimineringslag ställer höga krav på att skolhuvudmannen motverkar kränkande behandling och diskriminering både vad planering, aktiva åtgärder och uppföljning beträffar.

Uppsala kommuns revisorer konstaterar utifrån sin riskbedömning att det är angeläget att följa upp arbetet mot kränkande behandling och diskriminering i skolan för att säkerställa att alla elever tillförsäkras en skolmiljö präglad av trygghet och studiero utan kränkande behandling och diskriminering.

2.1 Syfte och revisionsfråga

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om huvudmannen för utbildningen tar det övergripande ansvaret så att arbetet i verksamheten bedrivs enligt gällande lagstiftning för att motverka kränkande behandling av barn och elever.

Vi kommer därför att granska

- hur huvudmannen organiserar sitt arbete och fullföljer sitt uppdrag mot kränkande behandling och diskriminering.
- vilket arbete som sker för att personalen ska känna till, uppdateras på och fullgöra de skyldigheter som lagen föreskriver. Med personalen avses i lagen inte bara lärare utan alla anställda inom verksamheten såsom servicepersonal, skolassistenter med flera.
- vilket främjande och förebyggande arbete sker mot kränkande behandling och diskriminering, och
- vilka åtgärder som vidtas när kränkningar rapporteras.

2.2 Avgränsning

Granskningen omfattar grundskolan.

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- kommunallagen (1991:900) 6 kap. 7 §,
- skollagen (2010:800) 6 kap.,

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

- diskrimineringslagen (2008:567), 1:1, 2:5-7, 3:1-3, 16, 18-20, och
- tillämpbara kommunala rutiner och riktlinjer.

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser Utbildningsnämnden.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom

- dokumentstudier av relevanta dokument,
- intervjuer med utbildningsnämndens ordförande och förste vice ordförande, utbildningsdirektör, enhetschef för uppföljning och analys, urval av skolledare, lärare och personal inom elevhälsan, det vill säga kuratorer, psykologer, skolsköterskor, speciallärare och specialpedagoger.
- analys av statistik rörande rapportering av kränkande behandling och diskriminering samt stickprovsvis uppföljning av rapporterade fall och vidtagna åtgärder.

Rapporten är faktagranskad av utbildningsdirektör och chef enheten för uppföljning och analys.

3 Om kränkande behandling och diskriminering

Skollagens 6 kapitel reglerar ”Åtgärder mot kränkande behandling” inom utbildning. Kränkande behandling definieras i skollagen 6 kap. 3 § som ”ett uppträdande som utan att vara diskriminering… kränker ett barns eller elevs värdighet”. Vad som gäller diskriminering regleras i diskrimineringslagen. ”Den som bedriver verksamhet som avses i skollagen… eller annan utbildningsverksamhet (utbildningsanordnare) får inte diskriminera något barn eller någon elev”. (2 kap. 5 § diskrimineringslagen).

Diskrimineringsgrunderna, enligt diskrimineringslagens 1 kap. 5 § är: kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder. Sedan den 1 januari 2015 har begreppet funktionsnedsättning ersatt funktionshinder i hela lagen.

Även begreppet diskriminering definieras under fem punkter: direkt diskriminering, indirekt diskriminering, bristande tillgänglighet, trakasserier, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera. (1 kap. 4 § diskrimineringslagen)

I Skolverkets allmänna råd ”Arbetet mot diskriminering och kränkande behandling” förutsätts att den som diskriminerar har någon form av makt, det vill säga en skolledare eller lärare kan diskriminera, men inte en kamrat. Att utsätta någon eller några för

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

trakasserier kan däremot även en elev göra. Detta benämns i dagligt tal för mobbning, men begreppet används inte i lagtexterna. (SKOLFS 2012:10)[2]

Enligt skollagens 2 kap. 34 § 2 st. ska huvudmannen tillse att ”personal vid förskole- och skolenheterna har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet”. När det gäller åtgärder mot kränkande behandling påtalas ytterligare ”att personalen fullgör de skyldigheter som anges i detta kapitel, när den handlar i tjänsten eller inom ramen för uppdraget”. (6 kap. 5 § SkolL)

Skollagen ställer krav på att huvudmannen ska:

- bedriva ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling,
- tillse att ”åtgärder genomförs för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling”,
- tillse att det årligen upprättas en plan mot kränkande behandling (6 kap. 6-8 §§ SkolL),
- ”skyndsamt utreda omständigheterna kring … uppgivna kränkningar” och
- vidta åtgärder som krävs ”för att förhindra kränkande behandling i framtiden”. (6 kap. 10 § SkolL)

Även diskrimineringslagen ställer krav på ett aktivt arbete från huvudmannens (utbildningsanordnarens) sida. Huvudmannen och anställda och uppdragstagare i verksamheten ”får inte diskriminera något barn eller någon elev”. (2 kap. 5 § DiskrL) Om huvudmannen får kännedom om att ett barn eller elev i samband med verksamheten anser sig ha blivit utsatt för trakasserier ska omständigheterna utredas och åtgärder vidtas för att förhindra trakasserier i framtiden. (2 kap. 7 § DiskrL)

Huvudmannen ska vidare:

- ”bedriva ett arbete med aktiva åtgärder”.
    - Aktiva åtgärder är ett förebyggande och främjande arbete för att inom en verksamhet motverka diskriminering och på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. (3 kap. 1 § DiskrL)
    - Arbetet med aktiva åtgärder innebär att bedriva ett förebyggande och främjande arbete genom att
        - 1. undersöka om det finns risker för diskriminering eller repressalier eller om det finns andra hinder för enskildas lika rättigheter och möjligheter i verksamheten,
        - 2. analysera orsaker till upptäckta risker och hinder,

[2] Texten kan gälla som stöd, även om det allmänna rådet har upphört att gälla i samband med förändringar i diskrimineringslagen.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

- 3. vidta de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas, och
- 4. följa upp och utvärdera arbetet enligt 1-3. (3 kap. 2 § DiskrL).

▪ Arbetet med aktiva åtgärder ska genomföras fortlöpande. Åtgärder ska tidsplaneras och genomföras så snart som möjligt. (3 kap. 3 § DiskrL)

- ”ha riktlinjer och rutiner för verksamheten i syfte att förhindra trakasserier och sexuella trakasserier”. (3 kap. 18 § DiskrL)
- ”samverka med dem som deltar i” utbildningen. (3 kap. 19 § DiskrL)
- ”varje år skriftligen dokumentera arbetet med aktiva åtgärder enligt 16 och 18 §§.” (3 kap. 20 § DiskrL)

▪ Dokumentationen ska innehålla

- 1. en redogörelse för alla delar av arbetet som det beskrivs i 2 och 3 §§,
- 2. en redogörelse för de åtgärder som vidtas och planeras enligt 18 §, och
- 3. en redogörelse för hur samverkansskyldigheten enligt 19 § fullgörs.

Sedan den 1 januari 2017 ställs inte längre krav på upprättande av likabehandlingsplan utan i stället stipuleras i 3 kap. 20 § diskrimineringslagen om årlig dokumentation av aktiva åtgärder.

I arbetet mot kränkande behandling och trakasserier är det viktigt att barnens och elevernas synpunkter och tankar tas till vara. Detta fastslås i allmänhet i skollagen (4 kap. 9 §) och i läroplanen för grundskolan. I ”förordning om barns och elevers deltagande i arbetet med planer mot diskriminering och kränkande behandling” tydliggörs att planerna ska upprättas och följas upp under medverkan av eleverna. (SFS 2006:1083)

4 Resultat av granskningen

4.1 Skolinspektionens enkätresultat avseende kränkande behandling

I Skolinspektionens regelbundna tillsyn av grundskolan i Uppsala kommun riktades ingen kritik mot huvudmannen inom området kränkande behandling.[3]

Inför Skolinspektionens tillsyn genomförs enkätundersökningar med elever i årskurs 5 och 9 i grundskolan samt årskurs 2 i gymnasiet, alla vårdnadshavare och all pedagogisk personal. Under hösten 2016 genomfördes undersökningar i de kommuner

[3] Dnr 43-2016:10987, 2017-06-30, Skolinspektionen

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

som skulle ha tillsyn våren 2017. För denna granskning är elevernas syn på inspektionens frågor om kränkningar intressant.

Min skola arbetar aktivt med att förhindra kränkande behandling.	stämmer helt och hållet	stämmer ganska bra	stämmer ganska dåligt	stämmer inte alls	vet ej	medel-värde[4] Uppsala/ enkätomg.
årskurs 5, 1754/1871	i.u.	i.u.	i.u.	i.u.	i.u.	i.u.
årskurs 9, 1281/1503	32 %	39 %	12 %	5 %	12 %	7,0 / 6,6

(Skolinspektionen, elevenkät hösten 2016)

Frågan, om skolan arbetar aktivt, ställs inte till eleverna i årskurs fem därav inga uppgifter. Av uppgifterna ovan kan vi se att eleverna i Uppsala kommuns grundskolor ger ett mer positivt svar än genomsnittet i enkätomgången.

De vuxna på skolan reagerar om de får reda på att någon har varit elak mot någon elev/att en elev blivit kränkt.	stämmer helt och hållet	stämmer ganska bra	stämmer ganska dåligt	stämmer inte alls	vet ej	medel-värde[5] Uppsala/ enkätomg.
årskurs 5, 1754/1871	58 %	30 %	6 %	2 %	5 %	8,3 / 8,1
årskurs 9, 1281/1503	36 %	35 %	11 %	7 %	10 %	7,1 / 6,8

(Skolinspektionen, elevenkät hösten 2016)

Även på frågan om de vuxna reagerar vid kännedom om kränkningar ger Uppsalaeleverna en mer positiv bild än enkätomgångens snitt. Vi ser dock en markant skillnad mellan elevernas i mellanstadiet svar och elevernas i högstadiet. Närmare var femte elev i årskurs nio tycker inte att påståendet, att de vuxna reagerar när de får kännedom om en kränkning, stämmer. Några lärare menar att lärarna står närmare eleverna i yngre åldrar. På högstadiet är inte personalen lika närvarande på icke-lektionstid. Kränkningarna blir nog allvarligare under högstadiet, menar de. Ett par högstadielärare menar att insatser görs, men att det inte är tydligt för alla vilka åtgärder som vidtas.

[4] Medelvärdet visar i hur hög grad som respondenterna instämmer i påståendet. Det högsta värdet är 10 och det lägsta 0. Den första siffran anger medelvärdet i Uppsala kommuns grundskolor och den andra siffran medelvärdet för alla elevernas svar i enkätomgången från hösten 2016, då totalt 63 108 elever besvarade enkäten

[5] Medelvärdet visar i hur hög grad som respondenterna instämmer i påståendet. Det högsta värdet är 10 och det lägsta 0.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

Jag vet vem på skolan jag kan prata med om någon har varit elak mot en elev.	stämmer helt och hållet	stämmer ganska bra	stämmer ganska dåligt	stämmer inte alls	vet ej	medel-värde[6] Uppsala/ enkätomg.
årskurs 5, 1754/1871	66 %	22 %	3 %	3 %	5 %	8,6 / 8,5
årskurs 9, 1281/1503	42 %	35 %	10 %	6 %	7 %	7,4 / 7,2

(Skolinspektionen, elevenkät hösten 2016)

Uppsalaeleverna vet också i högre grad än snittet i enkätomgången till vem de kan vända sig om någon har varit elak mot en elev, men liksom på frågorna ovan är svaren mindre positiva i årskurs nio än i årskurs fem, vilket av respondenterna bland annat förklaras med att i årskurs fem har du bara en lärare och att det blir en naturlig kontakt. På högstadiet finns det fler lärare och kanske två mentorer. En annan menar att frågan kan feltolkas, som att det finns en särskild person som de ska vända sig till, vilket det ju inte är.

Frågor om hur skolorna arbetar för att förhindra kränkningar riktas också till vårdnadshavare. Omkring 85 procent av vårdnadshavarna instämmer i de positiva påståendena att de vet vem de kan vända sig till om en elev blivit kränkt, att det är tydligt att kränkande behandling inte accepteras i deras barns skola och att de upplever att deras barns skola arbetar aktivt med att förhindra kränkande behandling.[7] Under tio procent tycker inte att det tydligt framgår att kränkande behandling på barnens skola inte accepteras och upplever inte att skolan arbetar aktivt mot kränkande behandling. Svaren ligger i paritet med snittet för enkätomgången.

Den pedagogiska personalen ger i enkäterna en bild av att både ha ”förutsättningar för att ingripa om elever är elaka mot varandra” och vet vad den ska göra om den ”upptäcker att en elev utsätts för kränkningar”. 95 procent av pedagogerna instämmer också i påståendet att det på deras skola ”bedrivs ett målinriktat arbete för att förhindra kränkande behandling”. Medelvärdet ligger något över snittet för enkätomgången.

4.1.1 Antalet anmälningar till huvudman

Tabellen nedan visar antalet anmälningar till huvudman om kränkande behandling. Vi kan se att anmälningarna har ökat kraftigt under de senaste tre åren. Enligt skollagen ska anmälningar göras så snart någon får kännedom om att en elev upplever sig kränkt. Det betyder alltså inte att antalet anmälningar i tabellen är det samma som antalet kränkningar.

[6] Medelvärdet visar i hur hög grad som respondenterna instämmer i påståendet. Det högsta värdet är 10 och det lägsta 0.
[7] Med instämmer menar vi att vårdnadshavarna har angivit att det positiva påståendet stämmer helt och hållet eller stämmer ganska bra.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

År	Antal anmälningar av kränkande behandling till huvudman halvår 1	Antal anmälningar av kränkande behandling till huvudman halvår 2	Totalt
2015	ingen uppgift	263	
2016	386	578	964
2017	637	789	1426

En förklaring till ökningen av antalet anmälningar, menar tjänstemännen i rapporten över skolklagomål och anmälan om kränkande behandling januari-juni 2017, kan vara ökad kunskap om skyldighet att anmäla genom uppdaterade rutiner och att skolorna har organiserat och systematiserat sitt arbete utifrån förvaltningens rutiner.

I tabellen nedan framgår antal ärenden av kränkande behandling dels elever emellan (elev), dels mellan personal och elev (pers.), vid kommunala grundskoleenheter i Uppsala kommun som har behandlats vid Skolinspektionen. I denna statistik ingår eventuella ärenden som behandlats av Barn- och elevombudet. Barn- och elevombudet lyder under Skolinspektionen. Var inom myndigheten ett ärenden utreds beslutas av Skolinspektionen.

Anmälningsgrund - kränkande behandling	2017		2016		2015	
	elev	pers.	elev	pers.	elev	pers.
antal ärenden	31	6	27	9	12	9
- pågående	11	3				
- varav uppföljning	2		5		2	
- varav kritik	7		7	1	9	1
- varav utan kritik	5	2	10	5	1	5
- varav beslut att inte utreda	4	1	3	3		3
- skadeståndsprövning Förutsättningar föreligger inte.	1		1			
- varav till annan myndighet			1			
- hanteras av regelbunden tillsyn	1					

(Siris, Skolverket, anmälningar till Skolinspektionen, 2015-2017)

Förutom anmälningar mot elev eller personal kan en anmälan inom området kränkande behandling också gälla till exempel anmälningsskyldigheten. Under åren 2015-2017 har 1-5 ärenden behandlats per år, varav merparten resultaterat i förelägganden.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

Av tabellen ovan framgår att Skolinspektionen under de senaste tre åren har riktat kritik mot Uppsala kommun beträffande arbetet med att förhindra kränkande behandling vid 28 tillfällen. Trots att antalet anmälningar till Skolinspektionen har ökat under de senaste tre åren har antalet anmälningar som medfört kritik minskat något varje år.

4.2 Huvudmannens arbete mot kränkande behandling och trakasserier

4.2.1 Organisation

Enligt kommunfullmäktiges reglemente för Utbildningsnämnden ansvarar densamma för kommunens uppgifter enligt skollagen med något undantag.[8] Härav följer att Utbildningsnämnden är att betrakta som huvudman för grundskolan och därmed på den nivån ansvarig för arbetet mot kränkande behandling, trakasserier och diskriminering.

I delegationsordningen av den 27 september 2017 finns inget reglerat om huvudmannens uppgifter enligt 6 kap. skollagen om åtgärder mot kränkande behandling eller enligt 2 och 3 kap. diskrimineringslagen. Att rektor ansvarar för skyndsam utredning framgår utav en av nämnden fastställd rutin. I intervjuerna framgår, vilket redovisas nedan att det i huvudsak är lärare, elevhälsopersonal eller annan personal som gör utredningar.

Mycket av arbetet sker alltså på enhetsnivå under rektors ledning. Utbildningsdirektören och andra respondenter lyfter fram att skolledarna kan få kompetent stöd av specialist på förvaltningen, som kan ge stöd i arbetet mot kränkande behandling och hjälpa till i ärenden som hamnar hos Skolinspektionen.

4.2.2 Rutiner

I Uppsala kommun finns en av nämnden fastställd *Rutin för anmälan av kränkande behandling vid kommunal verksamhet*.[9] Rutinen gäller för alla skolformer, från förskola till och med gymnasieskola.

”Chef kommunal förskola, grundskola eller gymnasieskola tar emot anmälan för huvudmannens räkning. Förskolechef, rektor eller motsvarande ledningsfunktion har ansvar att skyndsamt utreda och vidta åtgärder i ärenden.”[10] Om anmälan är riktad mot enhetens chef lyfts handläggningen till närmast överordnad chef.

”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.”

[8] Kommunfullmäktige 2016-11-24, KSN-2016-1842
[99] UBN 2015-2367
[10] Rutin för anmälan av kränkande behandling vid kommunal verksamhet, sid. 2

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

”Information och blanketter för anmälan, utredning och uppföljning, samt mall för plan mot diskriminering och kränkande behandling finns på kommunens intranät (Insidan).” I intervjuer med rektorer, lärare och representanter för elevhälsan på olika skolenheter framgår att den rutin och de blanketter som finns på intranätet används. På skolorna ser det lite olika ut vem som gör själva anmälan till huvudmannen. Det kan vara den person som har sett något, eller mentor som fått information från någon eller personal som har särskilt ansvar för att arbeta med anti-mobbning. På de flesta skolor är det dock rektor som gör anmälan till huvudman efter att personal anmält till rektor. Anmälningar görs inte i alla fall där en elev kan ha upplevt sig kränkt. Det kan till exempel handla om att någon säger ett fult ord till en annan eller annan enstaka händelse som inte bedöms vara kränkande behandling. Det har i intervjuerna framgått att frågan om vad som är en kränkning har förts och förs på olika nivåer. Någon framför att det borde finnas en officiell definition av begreppet och inte att begreppet kan användas för alla typer av upplevelser som går en elev emot. De flesta menar dock att anmälningar görs om en elev upplever sig kränkt även om anmälaren anser att det inte kan handla om någon kränkning. Utbildningsdirektören påtalar att rutinen handlar om hur anmälningar ska hanteras och att upplevd kränkning ska anmälas – avgörandet om huruvida kränkning skett är resultat av utredning.

Utredning av ett kränkningsärende görs av i första hand av den person som har gjort en kränkningsanmälan. Även mentor och personal som arbetar med trygghetsfrågor, till exempel i KiVa[11]-, eller andra trygghetsteam, kan hjälpa till eller göra utredningar. På några skolenhet finns resurspersoner eller samordnare som bland annat ha till uppgift att göra utredningar. I de flesta fall kontaktas också vårdnadshavare. Kommunikationen med vårdnadshavare är viktig och därför har man på en enhet valt att lägga ansvaret på en person.

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. Förvaltningen arbetar med dessa frågor, enligt utbildningsdirektör och enhetschef för uppföljning och analys. Teknisk utveckling av ärendehanteringssystem som möjliggör förbättrad uppföljning är en del i förbättringsarbetet. Genom förbättrade möjligheter till uppföljning av ärendena blir det också lättare att se var insatser behöver göras för att förbättra kvaliteten, menar utbildningsdirektören.

4.2.3 Stickprovsvisuppföljning av rapporterade fall

Som en del i granskningen har vi tagit stickprov i registret för anmälningar av kränkande behandling under 2017. Totalt tog vi nio stickprov fördelade med sex på våren och tre på hösten, eftersom hösten ligger i närtid vilket gör att det är större sannolikhet för att ärendena inte har hunnit avslutas. En sammanfattning av resultatet återges i tabellen nedan. Av ärendena har sju stycken startat en utredning med åtgärder och uppföljning samt senare avslutats. De andra två ärendena (för mars och

[11] KiVa är ett evidensbaserat antimobbningsprogram, som har utvecklats vid Åbo universitet, Finland, med finansiering av det finländska undervisnings- och kulturministeriet.
http://www.kivaprogram.net/sweden/program, 2018-02-02 kl. 14:30

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

oktober) saknas både åtgärder och ett avslut för ärendet, varav det ena även saknar ett datum för utredning. Här finns alltså endast en anmälan gjord. I två av fallen (hösten) är anmälan gjord av vårdnadshavaren till den utsatte via Uppsala kommuns egen hemsida. Detta efter att de först har försökt ta upp ärendet med ansvarig på skolan men ansett att denne inte har gjort något åt problemet. Ett av dessa ärenden är även det som saknar datum för utredning och avslut samt åtgärder. Anmälan är gjord under mitten av hösten.

Kränkningsärenden	Egen anmälan	Utredning	Åtgärder	Avslutning
Vår	0/6	6	5	5
Höst	2/3	2	2	2
Totalt	2/9	8	7	7

Antal stickprovsärenden som innefattar datum för utredning och avslut, åtgärder samt egen anmälan.

Många av anmälningarna gäller barn i de lägre åldrarna och åtgärderna här innefattar framförallt samtal med de inblandade samt extra uppsikt. Vissa skolor har även åtgärder som syftar till diskussion med eleverna kring ämnena likabehandling och kränkning. I ett av ärendena får eleven byta klass och i ett annat ärende skapas en handlingsplan för den utsatte eleven i syfte att stödja denne i sitt beteende vid konflikter. I de flesta av ärendena finns uppföljningssamtal med den utsatte en tid efter anmäld händelse/händelser.

Utbildningsdirektören menar att ansvaret ligger på rektor och att förbättrade möjligheter till uppföljning i ett nytt ärendehanteringssystem gör det enklare både för rektor och förvaltningen att följa ärenden.

4.2.4 Uppföljning

På enheterna görs kontinuerliga uppföljningar av antalet kränkningsanmälningar och typer av kränkningar. Oavsett om rektor själv ansvarar för utredningen efter anmälan eller inte hålls rektor informerad. Ärendena följs upp i elevhälsoteam, KiVa-team eller på annat sätt. Utifrån vad som framkommer kan åtgärder även behöva sättas in på grupp- och organisationsnivå, enligt intervjuade rektorer.

I rutinen framgår också 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 den månadsvisa uppföljningen redovisas skriftligen, i en pärm som går runt under sammanträdet, för nämnden antalet kränkningsanmälningar, om kränkningarna berör pojke, flicka eller grupp samt om ärendena är avslutade eller oavslutade. Kränkningsanmälningarna redovisas också efter fyra kategorier: fysisk kränkning, verbal kränkning, kränkning på sociala medier och utfrysning samt kombinationer av dessa kategorier. I sammanställningen, för till

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

exempel oktober månad 2017, påpekas att kategoriseringen inte innebär att en kränkning har skett.

Redovisningen går inte in på enskilda skolenheter, men visar översiktligt på hur många anmälningar som görs på enheterna. Till exempel anges att på 31 skolenheter gjordes 1-10 anmälningar och på fem skolenheter över 30 anmälningar.

Förvaltningstjänstemän med särskilt ansvar för arbetet mot kränkande behandling ser ett par ”kritiska punkter” kring anmälan av kränkande behandling. Det handlar till exempel om skiftande kvalitet på utredningar och tekniska problem med diariet såsom att avslutade ärenden inte syns i diariet.

Enhetschef för uppföljning och analys informerar om att man har gjort en jämförelse på enhetsnivå mellan antalet anmälningar om kräkningar till huvudman och elevernas upplevelse av sin trivsel. I jämförelsen kunde inte någon korrelation mellan uppgifterna påvisas.

4.3 Personalens kunskap om lagarnas innebörd

Enligt skollagen har huvudmannen ansvar för att personalen ”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.

I anmälningsrutinen framgår att chef kommunal grundskola är ansvarig ”för att ansvar, skyldigheter och rutinerna är kända och följs av” rektorer. Dessa är sedan i sin tur ansvariga för att deras medarbetare känner till sina skyldigheter enligt rutinen. Rektorerna ska också tillse att elever och vårdnadshavare är informerade om rätten att göra en anmälan.

I intervjuer framkommer att personal som arbetar med skolmat och lokalvård inte tillhör utbildningsnämndens organisation. Denna personalgrupp är således inte med på rektorernas arbetsplatsträffar eller i andra fora där arbetet mot kränkande behandling diskuteras. Huruvida denna personalkategori har kunskap om skollagens skrivning och arbetet mot kränkande behandling och vad som förväntas av den skiljer sig åt mellan skolorna, menar intervjuade lärare och personal inom elevhälsan. Rektorerna anser det inte säkerställt att måltids- och lokalvårdspersonal har kännedom om skollagens krav på dem som personal eller att de agerar i enlighet med lagen. Sedan servicepersonal bytte organisatorisk tillhörighet har också personalomsättningen, särskilt bland lokalvårdarna, varit stor och det påverkar kontinuiteten och också hur denna personal arbetar.

4.4 Främjande och förebyggande arbete

I intervjuerna framgår att det finns likabehandlingsplaner som årligen revideras efter uppföljning av föregående års insatser. Någon framför att planen skulle kunna vara ett mer levande dokument, men de flesta av respondenterna tycker att planen idag spelar en viktig roll i likabehandlingsarbetet och är känd och används. Det är en lång process att ta fram välfungerande plan, säger en rektor. Eleverna får information om likabehandlingsplanen och den tas upp i klassråd och elevråd. Huruvida de tar en aktiv

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

del i utarbetandet av planen är inte alla respondenterna så säkra på. Utvärderingar (SKL-enkät) visar att så inte är fallet, men en rektor framför att det också kan handla om begreppsförvirring. För de yngre barnen talar man mycket om trygghet och använder inte begreppet kränkande behandling eller trakasserier i så hög grad. Utbildningsdirektör och enhetschef för uppföljning och analys påtalar vikten av att tydligt kommunicera med eleverna om likabehandlingsarbete. I enkäter till barn i fritidshem har andelen barn som menar att de får vara med i arbetet mot diskriminering och kränkande behandling ökat kontinuerligt under de senaste fem åren och närmar sig nu 75 procent.

Vårdnadshavarna får information vid till exempel föräldramöten och forum för samråd med vårdnadshavare där sådant finns. Planen finns även på skolornas hemsidor, påtalar någon.

Hur skolorna ska arbeta främjande och förebyggande är en fråga för rektor att avgöra. Skolor arbetar därför på olika sätt. Några arbetar utifrån externa modeller, ett exempel är KiVa, en modell som är forskningsbaserad och följs upp av Åbo akademi. Representanter för personalen sitter med i KiVa-gruppen, vilken leder arbetet med modellen och finns som stöd och handledare och ansvarar för kompetensutveckling och information gentemot personal och elever. Rektorerna har ur timplanen tagit tid till förstärkt mentorstid eller tid för arbete med värdegrundsfrågor. I KiVa-materialet finns övningar som genomförs i klasserna eller klassövergripande på särskilda temadagar.

På andra enheter har man anti-mobbningsteam med representanter för elevhälsa och arbetslag som också fungerar som stöd för övrig personal i arbetet ur ett främjande och förebyggande perspektiv, men även åtgärdande. Även på dessa enheter finns timplanetid avsatt för värdegrundsarbete.

För att motverka att det sker kränkande behandling, trakasserier och diskriminering görs åtgärder på olika plan. Elevhälsans personal och all personal på en skolenhet har givits utbildning inom området HBTQ. På skolor med särskilda anti-mobbningsprojekt sker utbildning inom dessa för all personal och elever. Det finns skolor som försöker få personalen att arbeta på likartat sätt för att eleverna ska känna trygghet och veta vad som förväntas av dem i alla klassrum. Utbildningsdirektören påtalar också insatser som kan göras från centralt placerade specialpedagoger som är specialiserade inom olika områden till exempel beteendeproblematik.

För att skapa en tryggare skolmiljö följs elevernas syn om vad som är otrygga miljöer upp. I intervjuer framkommer att det på många skolor finns rastvärdar som inte bara ansvarar för att det är tryggt och säkert utan också för att det finns aktiviteter som kan involvera de elever som vill vara med. I rastvakternas uppdrag ingår också att vara särskilt uppmärksamma vid miljöer som upplevs som otrygga, till exempel toaletter. I klassrum och matsalar kan elever ha fasta platser eller begränsat antal platser att välja att sitta på.

4.5 Åtgärder

I de fall man i utredning kommit fram till att det har skett en kränkning genomförs uppföljande samtal med elev och vårdnadshavare. I vissa fall kan mentor få stöd i detta arbete av personal i likabehandlingsgrupp eller liknande. De allra flesta barn är

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

medvetna om den sociala kontexten och vill vara en del av den. Bryter de mot regler om hur man ska bete sig mot varandra vill de ändra sitt beteende. Det gäller dock inte alla. I dessa fall fungerar det inte att bara samtala och samtala. Andra åtgärder måste kunna vidtas, menar rektorerna.

I allvarligare fall kan det handla om temporärt byte av klass eller avstängning, vilket sker, enligt intervjuade rektorer. Mer ingripande åtgärder kan ske någon gång, men det är ganska ovanligt enligt intervjuade lärare. En rektor menar att lagen inte ger rektor något mandat att vidta kraftfullare åtgärder. Samverkan med socialtjänsten borde fungera mycket bättre. Ett par rektorer menar att skolan inte får det stöd från socialtjänsten som skulle behövas för att stödja elever med sociala svårigheter.

Antalet platser i centrala resursskolor kommer att minska i kommunen som ett led i arbetet med att inkludera alla elever i ordinarie klasser. Utbildningsdirektören framför dock att det inte är tal om att ta bort alla platser utan elever som är i behov av mycket stöd för sin beteendeproblematik kommer att ges undervisning i anpassade miljöer.

5 Slutsats och rekommendationer

I Uppsala kommun ansvarar Utbildningsnämnden för kommunens och huvudmannens ansvar enligt skollagen. Nämnden har fastställt en rutin för anmälan av kränkande behandling vid kommunal verksamhet. Enligt rutinen har rektor eller motsvarande ledningsfunktion ansvar för att skyndsamt utreda och vidta åtgärder. I praktiken gör dock annan personal de flesta utredningar. Vi menar att detta system kan leda till stora skillnader i utredningarnas kvalitet, vilket också huvudmannen konstaterat i sin uppföljning. Vi bedömer att nämnden ska vidta åtgärder för att komma till rätta med detta.

Anmälningar sker huvudsakligen enligt kommunens rutin, det vill säga att den personal som får kännedom om en upplevd kränkningar gör en anmälan till rektor, som i sin tur anmäler till huvudmannen. Någon bedömning ska inte göras i detta skede enligt Skolinspektionens praxis. Att många anmälningar görs kan konstateras, men i granskningen framgår också att det görs bedömningar av om en händelse är kränkande handling eller inte innan anmälan till huvudman görs.

Den pedagogiska personalen och i huvudsak annan personal som är direkt underställd rektor/skolledare upplevs i hög grad av intervjuade tjänstepersoner fullfölja sina skyldigheter enligt lag. Det framkommer dock att det på skolenheterna också arbetar personal med till exempel skolmat och lokalvård som inte är anställda varken av rektor eller av utbildningsförvaltningen. Denna personal deltar inte i rektors arbetsplatsträffar eller i andra sammanhang där arbetet mot kränkande behandling berörs.

I halvårsrapporterna till nämnden redovisas primärt statistiska uppgifter. I någon mån analyseras resultaten. Det finns dock förutsättningar att utveckla analysen och fokusera på risker som nämnden bör ha kännedom om för att kunna besluta om åtgärder. I vår stickprovskontroll kan vi se brister i form av avsaknad av utredning, åtgärder och avslutning. Huvudmannen har på eget initiativ gjort uppföljningar och konstaterat brister. Det är en angelägen insats och vi framhåller betydelsen av att åtgärder vidtas utifrån framkomna brister.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

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

Vi bedömer att utbildningsnämnden

- ska 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 § SkolL)

- bör 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 § SkolL, 2 kap. 7 § DiskrL)

- i uppföljningen av anmälningar av kränkande behandling, trakasserier och diskriminering bör utveckla analysen och fokusera på risker som nämnden bör ha kännedom om för att kunna besluta om åtgärder. (4 kap. 7 § SkolL)

KPMG, dag som ovan

Joakim Nertyk
verksamhetsrevisor

Bo Ädel
auktoriserad revisor, kundansvarig

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

KSN-2017-2279 | 1

UPPSALA KOMMUN
KOMMUNSTYRELSEN
Ink. 2017 -04- 26
Diarienr KSN-2017-2279
00 Aktbil 3

UPPSALA KOMMUN
REVISORERNA

2017-04-10

Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige – för kännedom

Granskning av anläggningsredovisningen

Kommunrevisionen i Uppsala har gett KPMG i uppdrag att granska anläggningsredovisningen.

Utifrån KPMGs granskningsrapport lämnar revisionen följande rekommendationer:

- KS bör säkerställa att utredningen av gamla projekt färdigställs så att samtliga avslutade projekt stängts i redovisningen till delårsrapporten per 2017-08-31.
- För områden där tydliga etapper kan urskiljas bör varje etapp ses som ett delprojekt som ska avslutas när det färdigställts även om inte samtliga delprojekt i området avslutats.
- Markförsäljningar ska redovisas som intäkt vid tillträde medan gatukostnadsersättningar och exploateringsavgifter ska periodiseras mot avskrivningarna på de anläggningar de är avsedda att bekosta. De intäkter som periodiseras måste vara kopplade till specifika anläggningar.
- Hanteringen av komponenten gatukropp bör analyseras noggrant. Det finns i kommunvärlden olika åsikter om hur gatukroppen ska hanteras i redovisningen.
- Dokumentet Principer för komponentavskrivning bör kompletteras med riktlinjer rörande fördelning av anskaffningsvärde för gata/väg på olika komponenter.
- Komponentmetoden bör användas även på de anläggningar som hör till äldre exploateringsprojekt som nu är under utredning.

Revisionen begär yttrande över bifogad granskning, senast 31 augusti 2017 och önskar att yttrandet ska inkludera svar på följande frågor:

1) Med avseende på den genomförda granskningen vilka åtgärder föreslår ni att genomföra i syfte att komma tillrätta med de påtalade bristerna?

2) Under vilken tidsperiod avser ni att genomföra dessa åtgärder?

3) Hur kommer ni att avläsa effekten av dessa åtgärder?

4) Hur kommer dessa åtgärder att påverka innehållet på nästa revision av internkontrollplanen?

5) Om ni inte anser att revisionens granskning behöver besvaras eller att den har aktuell bäring på ert nuvarande arbete vänligen utveckla nedan skälen till er bedömning.

För kommunrevisionen

Erica Närlinge
Ordförande

Uppsala kommun

Granskning av anläggningsredovisningen
Rapport

KPMG AB
Offentlig sektor
5 april 2017
Antal sidor: 12

Uppsala Kommun granskningsrapp anläggningsredovisningen 2016 sign.docx

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Innehåll

1.	Sammanfattning och rekommendationer	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	3
4.	Avgränsning	3
5.	Revisionskriterier	3
6.	Metod	3
7.	Projektorganisation	4
8.	Oberoende och integritet	4
9.	Kvalitetssäkring	4
10.	Resultatet av granskningen	4
10.1	Ansvaret för anläggningsredovisningen	4
10.2	Redovisningsregler anläggningstillgångar	5
10.3	Internt regelverk	5
10.4	Tillämpning av regelverk	6
10.4.1	Aktiveringar	6
10.4.2	Analys av resultatkonton	8
10.5	Tillgångar med komponentindelning	8
10.5.1	Internt regelverk	8
10.5.2	Tillämpning av regelverk	9
10.6	Inventeringar	9
10.7	Leasing	9
10.8	Redovisning av exploateringsprojekt	9
10.8.1	Redovisningsregler	9
10.8.2	Redovisningen av exploateringsprojekt i Uppsala kommun	10
10.8.3	Markförsäljningar	10
10.8.4	Effekter av rättelse	11
10.9	Uppskrivning	11

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

1. Sammanfattning och rekommendationer

Vi har på uppdrag av Uppsala kommuns förtroendevalda revisorer utfört en granskning av kommunens anläggningsredovisning. Våra slutsatser från granskningen är att anläggningsredovisningen historiskt sett har brister som nu åtgärdas i den takt som bedöms möjlig. Våra viktigaste iakttagelser, bedömningar och synpunkter:

- Stängningen av exploateringsprojekt i redovisningen släpar efter med upp till 30 år. Kommunens pågående utredning har inte gett tillräckliga underlag för fullständiga korrigeringar i årsredovisningen för 2016. En tillfällig ombokning har gjorts i balansräkningen så att ett belopp på 1.350 mkr bokats upp som pågående nyanläggning. Samma belopp har bokförts som förutbetald intäkt. Kommunledningen bedömer att denna bokning ger en bättre återspegling av verkligheten i balansräkningen. Vi kan inte ta ställning till om denna bokning är korrekt då sammanställning av tillförlitliga underlag saknas (se avsnitt 10.8).

- Ett antal stängningar av projekt har gjorts men den beloppsmässigt största delen av gamla projekt ligger fortfarande kvar som öppna projekt. Ambitionen är att under 2017 i redovisningen stänga alla projekt som rent faktiskt är avslutade. Det innebär att en osäkerhet kvarstår både vad gäller resultat- och balansräkningar i årsredovisningen för 2016. Det innebär också att kommunen inte har tillräckligt underlag för budget 2017 och framåt. Vi kan inte bedöma hur stor osäkerheten är i kronor räknat (10.8).

- I anslutning till exploatering erhåller kommunen intäkter från markförsäljningar. Dessa intäkter ska när det gäller rena markförsäljningar redovisas som intäkt i sin helhet vid köparens tillträde av marken. I de fall intäkterna avser gatukostnadsersättning eller exploateringsavgifter ska intäkterna periodiseras över samma tid som de anläggningar de är avsedda att bekosta (10.8).

- En uppskrivning med 3 miljarder kr av värdet på kommunens materiella anläggningstillgångar skedde i början på 90-talet. Av uppskrivningen återstår 220 mkr som värde i balansräkningen efter bokslutet för 2016. I bokslutet för 2016 har 41 mkr bokats bort mot eget kapital då beloppet inte kunnat härledas till någon specifik tillgång. Resterande del av uppskrivningen har bokats bort under 2017. Vi anser detta förfarande korrekt (10.9).

- Vi bedömer kommunens principer för indelning av materiella anläggningstillgångar i komponenter och avskrivningstider för dessa komponenter som rimliga. När det gäller gator och vägar rekommenderar RKR att gatukroppen betraktas som en komponent som inte slits och därför inte sjunker i värde, till skillnad från ytskikten. Beroende på om gatukroppen skrivs av eller inte får det stor betydelse för kommunens framtida kostnader för avskrivningar (10.5.1.1).

- Vi föreslår att dokumentet Principer för komponentavskrivning kompletteras med riktlinjer rörande fördelning av anskaffningsvärde för gata/väg på olika komponenter (10.5.1.1).

- Kommunen tillämpar komponentmetoden i huvudsak för nya anläggningar. Vi anser att komponentmetoden ska användas även på de anläggningar som hör till äldre exploateringsprojekt som nu är under utredning (10.5.2).

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

- Anläggningsredovisningen i kommunen är från och med 2016 centraliserad. Det torde innebära att redovisningen blir mer enhetlig än tidigare och av högre kvalitet (10.1).

Våra rekommendationer:

- Säkerställ att utredningen av gamla projekt färdigställs i närtid så att samtliga avslutade projekt stängts i redovisningen till delårsrapporten per 2017-08-31.

- För att underlätta stängningen av gamla projekt, använd en rimlig ambitionsnivå som sannolikt måste innefatta vissa förenklingar och antaganden. För de utgifter där en direkt koppling inte kan spåras till uppförd anläggning, t ex gata eller väg, bör utgångspunkten vara att utgiften ska kostnadsföras.

- För områden där tydliga etapper kan urskiljas bör varje etapp ses som ett delprojekt som ska avslutas när det färdigställts även om inte samtliga delprojekt i området avslutats.

- Markförsäljningar ska redovisas som intäkt vid tillträde medan gatukostnadsersättningar och exploateringsavgifter ska periodiseras mot avskrivningarna på de anläggningar de är avsedda att bekosta. De intäkter som periodiseras måste vara kopplade till specifika anläggningar.

- Hanteringen av komponenten gatukropp bör analyseras noggrant. Det finns i kommunvärlden olika åsikter om hur gatukroppen ska hanteras i redovisningen. Undergår den en värdeminskning och hur ska den i så fall skrivas av? Kan det finnas skäl att skilja på huvudgata och lokalgata?

- Dokumentet Principer för komponentavskrivning bör kompletteras med riktlinjer rörande fördelning av anskaffningsvärde för gata/väg på olika komponenter.

- Komponentmetoden bör användas även på de anläggningar som hör till äldre exploateringsprojekt som nu är under utredning.

2. Bakgrund

Uppsala kommun äger materiella anläggningstillgångar med ett i årsredovisningen för 2015 bokfört värde på 4,7 miljarder kr. Exploateringsfastigheter redovisas som omsättningstillgång och har i årsredovisningen för 2015 bokförts till ett negativt värde, minus 0,6 miljarder kr.

Stora brister har förelegat i kommunens exploateringsredovisning. Ett arbete för att åtgärda bristerna har påbörjats men stora brister kvarstår. Bland annat finns fortfarande projekt öppna i bokföringen som påbörjats för 20-30 år sedan.

Revisorerna har bedömt att det finns en hög risk för felaktigheter i anläggningsredovisningen, med stor påverkan på resultat- och balansräkningar.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

3. Syfte

Syftet med projektet har varit att granska kvaliteten i kommunens anläggningsredovisning som underlag för bedömning av om anläggningsredovisningen är korrekt och fullständig.

Frågor som avsetts att beröras:

- Är kommunens regler rörande aktivering och avskrivning av anläggningstillgångar rimliga?
- Tillämpas reglerna och tillämpas de enhetligt?
- Är kommunens regelverk rörande komponentavskrivning rimligt?
- Hur är statusen för tillämpningen av komponentavskrivning? Hur har äldre anläggningar behandlats och vilka är konsekvenserna?
- Är kommunens regelverk rörande värdering och redovisning av exploateringsprojekt rimligt?
- Tillämpas regelverket rörande exploateringsprojekt och tillämpas det enhetligt?
- Analys av innehållet i anläggningsregistret. Hur ofta inventeras tillgångarna? Är objekten i anläggningsregistret identifierbara och möjliga att inventera? Hur ofta sker egna genomgångar av styrelsers och nämnders förvaltningar att anläggningsregistret är aktuellt och uppdaterat?
- Analys av innehållet i redovisningen av exploateringsprojekt. Hur gamla är projekten? Är bokförda värden uppdelade på objekt? Vilka regler tillämpas för aktivering som anläggningstillgång i exploateringsprojekt som pågår under flera år och som består av olika delprojekt?

4. Avgränsning

Granskningen har avsett de rutiner och regler som tillämpas för räkenskapsåret 2016 inom Uppsala kommun.

5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om de rutiner och redovisningsprinciper rörande anläggningsredovisning som tillämpas av Uppsala kommun uppfyller:

- Lagen om Kommunal Redovisning
- RKRs rekommendationer och RKRs andra uttalanden
- Interna regelverk

6. Metod

Granskningen har genomförts genom:

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

- Dokumentstudier av relevanta dokument, framför allt regelverk rörande anläggningsredovisning inklusive regler rörande aktivering och avskrivning
- Intervjuer med ekonomer med ansvar för anläggningsredovisning
- Analys av innehållet i anläggningsregistret i Agresso med stickprovsvis uppföljning av objekt i registret
- Analys av konton för korttidsinventarier och inventarier av mindre värde i resultaträkningen
- Analys av konton för utrangeringar
- Analys av större anskaffningar och aktiveringar under året
- Analys av äldre objekt i anläggningsregistret

7. Projektorganisation

Granskningen har utförts av ett team med Bo Ädel som ansvarig. Bo är auktoriserad revisor och kundansvarig för KPMGs biträde till Uppsala kommuns revisorer.

8. Oberoende och integritet

Vi har i enlighet med Skyrevs rekommendation nr 2 prövat vårt oberoende. Vi har inte funnit några omständigheter som tyder på att vårt oberoende och integritet kan ifrågasättas.

9. Kvalitetssäkring

Kvalitetssäkring av granskningen och revisionsrapporten har skett i enlighet med KPMGs gällande rutiner.

10. Resultatet av granskningen

10.1 Ansvaret för anläggningsredovisningen

Från och med 1 oktober 2016 är redovisningen kring anläggningstillgångar centraliserad till redovisningsenheten. Syftet är att förbättra kvaliteten på redovisningen. Av enhetens personal ansvarar tre personer för anläggningsredovisningen med planerad förstärkning med ytterligare en person.

Det är redovisningsenheten som förfogar över upplägg i Agresso och anläggningsregistret.

Tidigare har varje styrelse och nämnd ansvarat för dokumentationen av sina anläggningstillgångar.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

10.2 Redovisningsregler anläggningstillgångar

Redovisningen av materiella anläggningstillgångar regleras i Lag om Kommunal Redovisning, KRL, 6 kapitlet;

- Av 1§ framgår att anläggningstillgång är tillgång som är avsedd för stadigvarande bruk eller innehav.
- Av 3§ framgår att anläggningstillgångar ska tas upp till belopp motsvarande utgifterna för tillgångens förvärv eller tillverkning.
    - Utgifter som är direkt hänförliga till förvärvet ska räknas in för förvärvad tillgång.
    - Skälig andel av indirekta tillverkningskostnader ska inräknas i anskaffningsvärdet för tillverkad tillgång.
    - Ränta på kapital som lånats för att finansiera tillverkningen av en tillgång får räknas in.
    - Utgifter för värdehöjande förbättringar får räknas in.
- Av 4§ framgår att anläggningstillgångar med begränsad ekonomisk livslängd ska skrivas av systematiskt över livslängden.
- Enligt 5§ ska en anläggningstillgångs värde skrivas ned om den minskat i värde och värdenedgången kan antas vara bestående.

Materiella anläggningstillgångar får inte skrivas upp i en kommun, däremot i kommunägda bolag. I den mån så sker i av kommunen ägt bolag ska sådan uppskrivning elimineras i den sammanställda redovisningen för kommunen med dess ägda bolag.

Rådet för Kommunal Redovisning, RKR, har gett ut rekommendationen 11.4 Materiella anläggningstillgångar.

För leasade tillgångar gäller RKRs rekommendation 13.2 Redovisning av hyres-/leasingavtal.

10.3 Internt regelverk

Följande styrdokument berör anläggningsredovisningen:

- Materiella anläggningstillgångar ekonomihandbok: En generell vägledning utifrån den kommunala redovisningslagen 6 kap. Den finns på hemsidan.

- Samordnad anläggningsredovisning: En instruktion kring hur direktinvesteringar och investeringsprojekt läggs upp i Agresso av redovisningsenheten via specifik blankett.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

- Attestreglemente för Uppsala kommuns nämnder (beslutat av kommunfullmäktige 2016-10-03): Här framgår att samtliga fakturor överstigande 200 tkr granskas i ett extra steg, viket bland annat innebär en extra granskning av huruvida den ekonomiska händelsen utgör en driftskostnad eller en investering.

- Inventeringsinstruktion (2015-12-07): Här framgår att anläggningsregistret ska innehålla uppgifter som gör det möjligt att identifiera tillgången. Inventarier ska årligen inventeras. Resultatenheterna eller motsvarande ska skicka attesterade inventeringsrapporter till redovisningsenhetens anläggningsfunktion. Underlag till utrangerad/såld/stulen inventarie ska följa med. Inventeringsinstruktionen finns på intranätet och gäller samtliga nämnder.

- Komponenter: Principer för komponentavskrivning för gatu- och samhällsbyggnadsnämnden i Uppsala kommun. Det finns även en mall som ska användas vid komponentindelning i byggnader (denna följer SABO). Det ska påpekas att kommunen väldigt sällan bygger i egen regi då större delen av byggnadsbeståndet bolagiserats.

Aktiveringsgränser: Beloppsgränsen för aktivering av direktinvestering är 25 tkr och en livslängd på minst 3 år.

Avskrivningstider: Avskrivningstiderna varierar med olika typer av tillgångar. För datorer och liknande sker avskrivning över 3 år. Övriga inventarier, maskiner och fordon skrivs av på 5, 10, 15 eller 20 år.

För byggnader samt byggnads- och markinventarier sker avskrivning över 5-50 år. För nya byggnader ska dock komponentavskrivning ske.

10.4 Tillämpning av regelverk

10.4.1 Aktiveringar

Vi har valt ut ett par investeringar i anläggningsregistret per 31 augusti 2016 för kontroll att aktiveringar skett i enlighet med gällande regelverk och att tillfredsställande underlag finns för dessa aktiveringar.

Följande anläggningar valdes ut för granskning genom så kallad walk through:

- A003536, Gator reinvestering beläggningar, Anskaffningsvärde 20 097 303 kr.

Vi har tagit del av underlag från hela processen, dvs från investeringsbeslut till upplägg av projekt, projektuppföljning och beslut om aktivering samt upplägg av avskrivningstid och komponentindelning.

- A003549, Maskiner i maskinrum, Anskaffningsvärde 5 410 881 kr.

Vi har tagit del av transaktionslista över aktiveringar och stickprovsvis granskat fakturor.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Genom intervjuer har vi fått följande beskrivning av processen för aktivering av projekt:

I totalbudgeten för ett år beslutas om vilka projekt som ska drivas. För varje projekt finns en budget.

Projektekonom lägger upp projektnummer och kopplar ansvarig projektledare till detta projektnummer.

Projektledaren erhåller fakturor för de projekt denne är ansvarig för. Projektledaren konterar och anger korrekt projektnummer på bokningen. Sedan sker attest enligt beloppstrappa. Större belopp attesteras av enhetschef.

Vid varje delårsbokslut, dvs per 20 april och 31 augusti har projektledaren och projektekonomen ett möte där utfall följs upp mot budget och prognos för färdigställande. Då indikationer finns för överträdelse signaleras till enhetschef. I budget finns utrymme för viss fördelning av eventuellt tillkommande utgifter som beslutas av enhetschef.

Inför bokslut har projektledaren och projektekonomen möte och beslutar om eventuell aktivering, enhetschef deltar. Protokollet från detta möte fastslås av projektledaren i dokumenthanteraren "Doke" varpå det anses vara attesterat. Detta protokoll är sedan underlag för aktiveringen av anläggningen.

Komponentindelning görs i ett inledande skede i projektkalkylen. Eventuella justeringar från denna tas vis slutmötet.

- A003536, Gator reinvestering beläggningar, Anskaffningsvärde 20 097 303 kr.

Vi har inhämtat budget för 2016 där 23 mkr budgeterats. Budgeten innehåller även kalkyl med komponentindelning. Denna följer instruktioner.

- A003549, Maskiner i maskinrum, Anskaffningsvärde 5 410 881 kr.

Detta är uttryckts som ett "städjobb" och har inte följt de sedvanliga aktiveringsprocesserna. Det rörde sig om ett akutjobb på grund av vattenskada i befintligt maskineri.

Slutsats:

Granskade anläggningar har följt uppsatta rutiner. I slutet av 2016 infördes nya rutiner med en centraliserad process för anläggningsredovisning i avsikt att ytterligare säkerställa riktigheten i anläggningsredovisningen.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

10.4.2 Analys av resultatkonton

Enligt kommunens interna regelverk ska inköp av materiella anläggningstillgångar på belopp över 25 000 kr och med en livslängd på minst tre år aktiveras. Vi har genomfört en stickprovsgranskning av utvalda kostnadskonton för att kontrollera om reglerna följs.

Följande konton har valts ut för granskning:

- 6151 mindre reparationer och underhåll av fastigheter
- 61709 övriga husbyggnadsarbeten
- 6460 hobbymaterial och förbrukningsmaterial
- 6490 övriga förbrukningsinventarier och förbrukningsmaterial
- 6600 reparation och underhåll av maskiner och inventarier
- 61720 byggkonsulter

Endast belopp överstigande 25 tkr har tagits med i underlaget. Granskningen visade inte att något inköp som borde ha aktiverats hade kostnadsförts.

Slutsats:

Vår granskning har inte visat några avvikelser från regelverket för aktivering.

10.5 Tillgångar med komponentindelning

10.5.1 Internt regelverk

10.5.1.1 Infrastruktur

Det interna regelverket utgår ifrån en enhetlig komponentindelning och avskrivning för samma kategorier av tillgångar samtidigt som skillnad görs mellan olika typer av tillgångar inom samma kategorier. Gator delas in i tre olika typer utifrån hur trafikerad gatan är. Gång- och cykelbanor delas in i två typer. Avskrivning sker på beläggningsytan över som minst 10 år, som mest över 30 år. Gatukroppar ska oavsett typ av gata skrivas av på 70 år. Belysning, broar, lekutrustning och trafiksignaler skrivs av på 10-30 år.

Vi har ingenting att erinra varken mot indelningen i kategorier och typer eller avskrivningstider, med ett undantag. Vi konstaterar att Rådet för Kommunal Redovisning, RKR, uttryckt att gatukroppar typiskt sett inte undergår någon värdeminskning och att de därför inte ska vara föremål för avskrivning. RKR är det normgivande organet och har representanter bland annat från SKL. Det har mycket stor betydelse för kommunens framtida årliga kostnader för avskrivning huruvida gatukroppen skrivs av eller inte.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Vi ställer oss lite undrande till hur uppdelning kommer att ske av anskaffningsvärde för gata eller väg eller liknande på ytskikt respektive gatukropp m m och föreslår att dokumentet Principer för komponentavskrivning kompletteras med riktlinjer för sådan uppdelning.

10.5.1.2 Byggnader

Kommunen har framtagit en modell för fördelning på komponenter och beräkning av kvarvarande livslängd på byggnader. Enligt modellen ska byggnad delas in i 6-7 komponenter där stommen utgör den värdemässigt största komponenten och har den längsta avskrivningstiden. Vi bedömer komponentindelning och avskrivningstider som rimliga.

10.5.2 Tillämpning av regelverk

Komponentindelningen som grund för avskrivning tillämpas på nya investeringar.

Vi anser att komponentmetoden ska användas även på de anläggningar som hör till äldre exploateringsprojekt som nu är under utredning.

10.6 Inventeringar

Enligt dokumentet Materiella anläggningstillgångar och exploateringsverksamhet som finns under rubriken Anläggningsredovisning på Insidan ska varje nämnd årligen inventera sina anläggningstillgångar. Särskild Inventeringsinstruktion finns framtagen och även den tillgänglig på Insidan. Av denna framgår att en inventeringsförrättare ska utses inom varje förvaltning med anläggningstillgångar. Protokoll ska upprättas och skickas till redovisningsenhetens anläggningsfunktion. Detaljerade anvisningar ges i Inventeringsinstruktionen hur inventeringen ska gå till.

10.7 Leasing

Leasingavtal redovisas enligt RKR 13.2 Redovisning av hyres-/leasingavtal.

I årsredovisningen för 2015 redovisas 613 mkr som kostnad för operationell leasing medan redovisat värde för finansiellt leasade tillgångar redovisas till 5 mkr, dvs av de hyreskontrakt kommunen tecknat har en mycket liten del klassats som finansiell leasing.

10.8 Redovisning av exploateringsprojekt

10.8.1 Redovisningsregler

Redovisningsreglerna för anläggningstillgångar framgår av Lagen om Kommunal Redovisning, KRL, kap 6 (se avsnitt 10.2).

RKR har gett ut skriften Redovisning av kommunal markexploatering, en praktisk vägledning med exempel.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Av betydelse har också RKRs rekommendation 18 Intäkter från avgifter, bidrag och försäljningar.

10.8.2 Redovisningen av exploateringsprojekt i Uppsala kommun

Redovisningen av exploateringsprojekt har i Uppsala kommun under många år inte följt lag och god redovisningssed. Projekt har inte avslutats i redovisningen och tillgångar som borde redovisas som materiella anläggningstillgångar är inte synliga i balansräkningen där de ingår som del av posten Exploateringsfastigheter med ett negativt saldo på -561 mkr i årsredovisningen för 2015.

I bokslutet för 2015 fanns 155 exploateringsprojekt öppna. I projekten fanns upparbetade inkomster på 2,4 miljarder kr och upparbetade utgifter på 1,8 miljarder kr. Många av dessa projekt är färdigställda i verkligheten men inte i redovisningen.

Kommunen har under 2016 genomfört ett omfattande arbete för att utreda vilka projekt som ska stängas i redovisningen och hur det ska ske. I princip skulle 1,8 miljarder kr kunna utgöra infrastruktur som gator och vägar, broar, rondeller, gång- och cykelbanor m m. Dessa tillgångar borde när de färdigställts ha redovisats som materiella anläggningstillgångar och blivit föremål för årliga avskrivningar. Med de procentsatser som enligt kommunen ska tillämpas för avskrivning av denna typ av tillgångar skulle det kunna röra sig om årliga avskrivningar på 50-100 mkr som inte bokförts.

Det går dock inte att i dagsläget bedöma hur mycket av de upparbetade utgifterna på 1,8 miljarder kr som ska bokföras som tillgång. Det är rimligt att anta att en stor del av beloppet ska bokföras som kostnad direkt och som möts av intäkter från markförsäljning och därför inte påverkar resultatet.

Utredningen av dessa projekt av varierande ålder är tidskrävande och har inte kunnat färdigställas till årsredovisningen för 2016. Ett antal projekt har dock identifierats som redan avslutade och som stängts i bokslutet. I den omföring som gjorts finns anläggningstillgångar och exploateringsutgifter på ca 200 mkr.

För återstående projekt finns en ambition att avsluta utredningen under 2017 och göra de ombokningar som föranleds av stängningar av projekt. I det arbetet ingår att rekonstruera de avskrivningar som borde ha gjorts under den period som förflutit sedan anläggningarna i den fysiska verkligheten färdigställdes och som för de äldsta projekten kan röra sig om 20-30 år tillbaka i tiden. Dessa avskrivningar utgör till största delen rättelse av tidigare år i redovisningen och ska då bokföras mot eget kapital.

10.8.3 Markförsäljningar

I anslutning till exploatering erhåller kommunen intäkter från markförsäljningar. Dessa intäkter ska när det gäller rena markförsäljningar redovisas som intäkt i sin helhet vid köparens tillträde av marken. I de fall intäkterna avser gatukostnadsersättning eller exploateringsavgifter ska intäkterna periodiseras över samma tid som de anläggningar de är avsedda att bekosta.

Periodiseringen av intäkter måste ske så att varje periodiserad post (köpekontrakt) är kopplad till specifik anläggning (gata, väg etc).

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

10.8.4 Effekter av rättelse

Det är idag inte möjligt att bedöma de totala effekterna av de rättelser som ska göras i redovisningen.

Principerna för korrekt rättelse är:

- Utgifter som ska aktiveras ska bokföras som anskaffningsvärde för gator och vägar m m
- De avskrivningar som genom åren borde ha gjorts på de belopp som nu aktiveras ska rekonstrueras och bokföras mot eget kapital
- De utgifter som inte ska aktiveras ska kostnadsföras. I den mån det rör sig om utgifter som borde ha kostnadsförts tidigare år ska de nu bokföras mot eget kapital.
- De inkomster som avser markförsäljning ska bokföras som intäkt.
- De inkomster som avser gatukostnadsersättning eller exploateringsavgifter eller motsvarande ska periodiseras mot avskrivningarna på de tillgångar dessa inkomster avser. I den mån det rör sig om avskrivningar för tidigare år ska rättelse ske mot eget kapital.

Det är olyckligt att utredningen av exploateringsprojekt inte färdigställts till bokslutet för 2016. Då kommunen själv inte anser sig ha tillräckligt underlag för omföringar kan tillräckliga slutsatser av de kommande omföringarna inte heller dras. På tillgångssidan kommer ett väsentligt belopp, sannolikt mellan 0 och 1,8 miljarder, att bokas som anskaffningsvärde för infrastruktur som ska bli föremål för årliga avskrivningar och därmed framtida årliga kostnader. På skuldsidan ska ett väsentligt belopp, sannolikt mellan 0 och 2,4 miljarder, bokföras som intäkter. Delar av det beloppet avser markförsäljningar tillbaka i tiden som ska bokföras direkt mot eget kapital. Andra delar kan avse ersättningar för exploatering och gatukostnader och ska periodiseras mot avskrivningar på infrastruktur. Det går därmed inte att fastställa hur resultat- och balansräkningar i bokslutet för 2016 skulle ha sett ut vid korrekt redovisning. Det går heller inte att ha en uppfattning om kommunens soliditet i bokslutet för 2016. Detta tal är bland annat kopplat till totala tillgångar och den korrekta totalen finns inte så länge utredningen inte färdigställts.

Kommunen har gjort bedömningen att utgifter på minst 1.350 mkr ska aktiveras som materiella anläggningstillgångar. Beloppet har därför bokförts som pågående nyanläggning i årsredovisningen för 2016. Motsvarande belopp har bokförts som skuld i form av förutbetald markförsäljning.

Vidare är påverkan på kommunens framtida resultat inte klarlagd. Det innebär att kommunen inte har tillräckliga underlag för budgeten avseende 2017 och kommande år.

10.9 Uppskrivning

Uppsala kommun gjorde i början av 90-talet uppskrivningar av värdet på materiella anläggningstillgångar med 3 miljarder kr. År 1994 fördelades värdet ut på enskilda anläggningstillgångar och avskrivningar enligt plan påbörjades på uppskrivna belopp.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Vid denna tidpunkt fanns inte den kommunala redovisningslagen, KRL. Den lagen började tillämpas 1998. Innan dess fanns regler i Kommunallagen, KL, angående redovisning. Dessa regler var kortfattade och gav ingen ledning kring t ex redovisningen av materiella anläggningstillgångar. Det fanns inte heller något normerande organ som RKR. Enligt KRL ska anskaffningsvärdet gälla och uppskrivningar är inte tillåtna. Det är inte idag möjligt att utreda de exakta och fullständiga motiven till den uppskrivning som gjordes i Uppsala kommun i början av 90-talet. En förklaring skulle ha kunnat vara att uppskrivningen helt eller delvis var en korrigering av tidigare felaktig redovisning, t ex att infrastruktur som tidigare kostnadsförts borde ha aktiverats. Benämning av uppskrivna poster som belysning, broar, gångbanor, huvudgator grusöverbyggnad, lokalgator grusöverbyggnad etc skulle kunna tyda på det dock att dessa poster kan vara efterkonstruktioner 1994. Huruvida så var fallet kan inte fastställas idag.

Kommunen bolagiserade en hel del av fastighetsbeståndet för ca tre år sedan. Av kommunen ägda fastigheter fördes då över till kommunägda bolag. Bokförda värden på de fastigheter som fördes över bokades bort i kommunen. Det innebar att en stor del av kvarvarande uppskrivningar bokades bort.

I bokslutet för 2016 kvarstår uppskrivna värden på 755 mkr. På dessa uppskrivningar har avskrivningar sedan 1994 gjorts med 535 mkr och kvarvarande bokfört värde uppgår till 220 mkr. Avskrivningen för 2016 uppgår till 23 mkr som alltså påverkar resultat för 2016.

I bokslutet för 2016 har vidare en post om ca 41 mkr bokats bort. Posten avser ett delbelopp av uppskrivningen och skulle ha varit avskriven på 12 år men har förblivit oavskriven. Dokumentation saknas över posten och kommunen har därför bokat bort den mot eget kapital, i enlighet med vad som gäller för rättelse av tidigare års fel.

Under 2017 har kvarvarande bokfört värde på uppskrivningen bokats bort. Vi anser att den bortbokningen är en korrekt åtgärd.

KPMG, dag som ovan

Bo Ädel
Auktoriserad revisor

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

UPPSALA KOMMUN
REVISORERNA

2018-04-13

Utbildningsnämnden för kännedom

Kommunstyrelsen för kännedom

Kommunfullmäktige för kännedom

Förstudie - Tillsyn i förskolan

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att göra en förstudie av kommunens tillsynsansvar för barn i förskolan. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

KPMGs granskningsrapport bifogas för kännedom.

För kommunrevisionen

Erica Närlinge, ordförande

Tillsyn i förskolan

Förstudie

Uppsala kommun

KPMG AB

2018-03-22

Antal sidor 8

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

Uppsala kommun
Tillsyn i förskolan
KPMG AB
2018-03-22

Innehållsförteckning

1	Bakgrund	1
1.1	Syfte och revisionsfrågor	1
1.2	Avgränsning	1
1.3	Revisionskriterier	1
1.4	Ansvarig nämnd	2
1.5	Projektorganisation	2
1.6	Metod	2
2	Om tillsyn i förskolan	2
3	Resultat av granskningen	2
3.1	Riktlinjer och rutiner	2
3.2	Arbetsmiljö	5
3.3	Uppföljning	6
3.4	Särskilt stöd	6
4	Slutsats och rekommendationer	7

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

Uppsala kommun
Tillsyn i förskolan
KPMG AB
2018-03-22

1 Bakgrund

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att göra en förstudie av kommunens tillsynsansvar för barn i förskolan. Revisorerna bedömer att brister i tillsynen av barnen i förskolan kan medför att barn skadas eller försvinner från förskolans område.

Barnens vårdnadshavare har tillsynsansvar för sina barn enligt 6 kap. 2 § 2 st. föräldrabalken (1949:381). Om tillsynsansvar för barnen i förskola och skola regleras inte, men enligt praxis förs detta ansvar över i samband med att vårdnadshavarna lämnar sitt barn till personal vid förskola och återtas i samband med avhämtning.

Skollagen (2010:800) reglerar i 8 kap. 2 § att förskolan ska ”erbjuda barnen en trygg omsorg”.

Kommunen, i egenskap av huvudman, måste ge förutsättningar i termer av organisation, ekonomi, kompetensutveckling och arbetsmiljö för verksamheten att ta sitt tillsynsansvar för barnen.

Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

1.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med förstudien har varit att bedöma om överlämnandet av tillsynsansvaret för barn mellan vårdnadshavare och personal i förskola genomförs på ett sådant sätt att barnens säkerhet och trygghet är säkerställt.

Följande revisionsfrågor har avsetts att besvaras:

- Har enheterna dokumenterade rutiner för
  - mottagande och avlämning av barn?
  - besök på förskolor?
  - aktiviteter utanför förskolans område?
  - försäkran om att inne- och utemiljön är säker?
- Hur försäkrar sig nämnden att barnen i dess förskolor får den tillsyn som krävs och vistas i en säker miljö både inomhus- och utomhus.

1.2 Avgränsning

Granskningen omfattar förskolan.

1.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- kommunallagen (1991:900) 6 kap. 7 §,
- föräldrabalken (1949:381) 2 kap. 2 §

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

- skollagen (2010:800) 8 kap. 2 §, och
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

1.4 Ansvarig nämnd

Granskningen har avsett Utbildningsnämnden.

1.5 Projektorganisation

Förstudien har utförts av Joakim Nertyk, verksamhetsrevisor. Bo Ädel, auktoriserad revisor och certifierad kommunal yrkesrevisor, har deltagit i sin roll som kundansvarig.

Rapporten är faktagranskad av utbildningsdirektör.

1.6 Metod

Förstudien har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med berörda tjänstemän. En enkät har också skickats ut till samtliga förskolechefer och biträdande förskolechefer. Av 54 utskickade enkäter har 47 besvarat enkäten och fyra inkommit med förklaring till att den inte besvaras, till exempel sjukskrivning och ej påbörjat tjänsten.

2 Om tillsyn i förskolan

Tillsyn över barn, med hänsyn till dess ålder, utveckling och övriga omständigheter, har barnets vårdnadshavare, enligt 6 kap. 2 § 2 st. föräldrabalken (1949:381). Av praxis framgår att tillsynsansvaret övergår till huvudmannen för förskolan under tid som barnet vistas på förskolan. Hur tillsynen ska utövas ska bedömas utifrån de omständigheter som råder vid varje enskilt tillfälle. Skolinspektionen skriver i beslut att det är ”kommunens ansvar att ge förskoleverksamheten förutsättningar och att skapa rutiner så att kravet på uppsikt över och trygghet för barnen i verksamheten tillgodoses”.[1]

3 Resultat av granskningen

3.1 Riktlinjer och rutiner

Kommunledningskontoret har en fastställd riktlinje för ”Hämtning av barn på förskola”. Riktlinjen är skriven av en kommunjurist och daterad 2013-04-17. Dokumentet är av övergripande karaktär och berör inte konkret vem eller vilka som ansvarar eller på annat sätt hur riktlinjens direktiv ska uppfyllas.

[1] se t.ex. Skolinspektionens beslut av den 21 januari 2014, dnr 41-2013:5427

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

På utbildningsförvaltningen finns en rutin benämnd ”Checklista för barnsäkerhetsrond”, reviderad 2018-01-22. Checklistan anger områden inomhus såväl som utomhus som ska kontrolleras. I de fall brister konstateras ska datum för åtgärden och ansvarig för åtgärden anges samt eventuell kommentar. Förskolechef och eventuell annan ansvarig ska skriva under checklistan och ange datum för nästa rond. Någon hänvisning till gällande lagstiftning och andra styrdokument finns inte i rutinen.

Inom verksamhetsområde Förskola finns ett antal rutiner samlade under rubriken ”Lokal rutin för krishantering”. I dokumentet ges i huvudsak en översiktlig bild över rutinen och en hänvisning genom en länk till den fullständiga rutinen på kommunens intranät. Förutom checklista, roller och ansvarsfördelningen vid kriser finns rutiner vid:

- misstanke om att barn far illa utom ramen för förskolans verksamhet,
- misstanke om brott mot barn på förskola (t.ex. sexuella övergrepp), och
- utflykt, barns försvinnande och oanmäld frånvaro.

Det finns även en ”Handlingsplan om obehöriga kommer in på förskolan”. Verksamhetsövergripande rutiner fastställs av verksamhetschefen. På enheterna kan det finnas andra rutiner som gäller för den enskilda förskolan och dessa beslutas av förskolechefen. Vid tiden för granskningen håller förvaltningen på att avsluta ett arbete med ”riskanalys för Uppsala kommuns förskoleverksamhet”. Syftet med arbetet har varit ”att identifiera risker och föreslå åtgärder för att förebygga oönskade händelser” och ”att bidra till att skapa en säkrare arbetsplats och vistelsemiljö utifrån fysisk-, brand-, vatten- och personsäkerhet”. I arbetet har tjänstemän från enheten för säkerhet och beredskap, staben för verksamhetsstöd samt biträdande förskolechefer deltagit. En riskanalys och värdering av risker liksom bedömning av sannolikhet och konsekvens har gjorts. I arbetet konstateras bland annat att det finns checklistor och rutiner, men inte inom alla områden. Enligt verksamhetschef förskola kommer en arbetsgrupp att tillsättas med uppgift att ta fram övergripande rutiner. Tydliga övergripande rutiner skapar goda förutsättningar för likvärdighet inom de kommunala förskolornas verksamhet, menar verksamhetschefen.

Tabellen nedan visar hur stor andel av förskolecheferna och de biträdande förskolecheferna som i vår enkät anger att det finns rutiner på deras enhet/enheter och huruvida dessa är dokumenterade.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

Rutiner	Ja, %	Nej,%	Dokumenterade [2]
Finns det på din förskoleenhet rutiner för mottagande av barn?	100,0 %	0,0 %	91,5 %
Finns det på den förskoleenhet rutiner för besök på förskolor?	97,9 %	2,1 %	91,3 %
Finns det på din förskoleenhet rutiner för aktiviteter utanför förskolans område?	100,0 %	0,0 %	97,8 %
Finns det på din förskoleenhet rutiner vid kränkande behandling?	100,0 %	0,0 %	100,0 %
Finns det på din förskoleenhet rutiner vid övergrepp?	95,7 %	4,3 %	97,8 %

Av tabellen framgår att det på alla eller nästan alla enheter finns rutiner inom ovan angivna områden och att dessa är dokumenterade.

I enkäten svarar alla utom en respondent att personalresurserna är tillräckliga för att säkra tillsynen av barnen. Intervjuade förskolechefer och biträdande förskolechefer redovisar sina rutiner för mottagande och avlämning av barn, besök på förskolor och aktiviteter utanför förskolans område. I stort arbetar förskolorna på samma sätt och de har också rutiner för att befintliga personal ska ha tillgång till rutinerna och att de försäkrar sig om att de följs. Rutinerna finns i fysisk form på enheterna i en pärm och i digital form på intranätet. Nyanställd personal får information vid anställningens början och tillsammans med ordinarie personal genom det kontinuerliga arbetet till exempel vid arbetsplatsträffar. Vikarierna rekryteras av förvaltningens vikarieförmedling som bedömer kvalifikationer och kompetens samt begär in utdrag ur belastningsregistret. Vikarier får information på plats bland annat i form av en enklare skriftlig instruktion. Korttidsvikarier ansvarar aldrig för mottagning eller avlämning av barn, kontakter med vårdnadshavare eller blöjbyte.

På sommaren då verksamheten förläggs till ett färre antal enheter skärps rutinerna. Då kännedomen om barnens vårdnadshavare och andra personer som brukar hämta barnen är sämre ska vårdnadshavare ta med bilder på de personer som får hämta barnet.

Besök på förskolor ska anmälas i förväg. Om okända personer kommer till förskolan har all personal till uppgift att fråga vederbörande om sitt ärende och sin legitimation. Det kan till exempel handla om hantverkare.

Förskolecheferna är trygga med att personalen känner till och verkar i enlighet med fastslagna rutiner.

För att motverka övergrepp finns rutiner om blöjbyte, till exempel att vikarier inte byter blöja och att personal inte stänger in sig med barnet för blöjbyte. Om misstanke om övergrepp kommer till någons kännedom finns tydliga rutiner för hur medarbetaren ska agera. Personalen arbetar också pedagogiskt med frågan. På intranätet och i fysisk

[2] Andel av de rutinerna som är dokumenterade.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

form finns material såsom ”Stopp min kropp” och ”Liten och trygg”. Kompetensutveckling genomförs på området och frågan behandlas också i likabehandlingsplanen.

Verksamhetschefen berättar att det inkommer 2-3 anmälningar om misstanke om övergrepp på förskola varje termin. Alla ärenden utreds av polis. Förskolan får ett gott stöd av Barnahus, som bland annat har social och polisiär kompetens. Verksamhetschefen kan inte erinra sig något fall där anmälan gått vidare till domstolsprövning. Även misstanke om övergrepp kan få konsekvenser. Personal kan må dåligt och vilja byta arbetsplats och vårdnadshavare kan vilja byta förskoleplacering.

Verksamhetschef, förskolechefer och biträdande förskolechefer menar att allvarliga incidenter är mycket ovanliga och de exempel på incidenter som ges är till exempel att barn ensamma har gått ut på gården, barn klämt finger i dörr och barn fått förrådsdörr över sig. Åtgärder för att förhindra incidenter genomförs omgående.

Verksamhetschef för förskola berättar också att det finns ett mycket välfungerande kommunikationssystem i Uppsala kommun om incidenter sker. Det prövades skarpt efter terrorattentatet på Drottninggatan i Stockholm 2017. Många vårdnadshavare fick svårt att ta sig hem och hämta sina barn på förskolan, vilket gjorde att förskolorna behövde att öppet tills alla barn var avhämtade. Detta fungerade bra enligt verksamhetschefen.

3.2 Arbetsmiljö

Vilket redan har framgått ovan finns det en på utbildningsförvaltningen fastställd ”Checklista för barnsäkerhetsrond” som fungerar som stöd för förskolechefens bedömning av den inre och yttre arbetsmiljön för barnen.

Presidiet framför att när man bygger nya förskolor beaktar man idag förutsättningar för personalen att kunna ha tillsyn över barnen och att fler vuxna kan följa vad som händer i verksamheten. Frågan om lokaler för till exempel blöjbyte måste även ta hänsyn till integritetsperspektivet.

I vår enkät till förskolechefer och biträdande förskolechefer framgår att så gott som alla menar att deras förskolors inne- och utemiljö är säker och ändamålsenlig. Två av respondenterna menar att deras utemiljö inte är säker och två att deras innemiljö inte är ändamålsenlig. Säkerhetsbristerna består i undanskymda staket, staket som kan klättras över samt avsaknad solskydd och bristande halkbekämpning. Bristande ändamålsenlighet i den inre miljön hänförs bland annat till gamla lokaler och allmänt renoveringsbehov. En förskoleenhet saknar gård och är hänvisad till närliggande parker.

Förskolecheferna och de biträdande förskolecheferna menar att deras inre och yttre arbetsmiljö är säker för barnen. Barnsäkerhetsrond genomförs årligen enligt fastställd rutin. Brister noteras och ansvarig person för åtgärd utses. Cheferna menar att åtgärder vidtas inom acceptabel tidsram. Vissa åtgärder måste vidtas omgående andra inom en längre tidsperiod. De påtalar också att personalen gör kontinuerliga bedömningar av säkerhet och vidtar åtgärder direkt eller anmäler till kommunens felanmälan. Insatser från fastighetsägaren sker vanligen utan dröjsmål.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

3.3 Uppföljning

I intervju med nämndens ordförande och förste vice ordförande framkommer att nämnden tar sitt tillsynsansvar genom:

- att det finns rutiner i verksamheten,
- förvaltningens årliga egenkontrollenkät, och
- risk- och väsentlighetsbedömning som utmynnar i intern kontrollplan.

Genom årliga brukarenkäter till barnens vårdnadshavare får kommunen också en bred bild av vårdnadshavarnas uppfattning av förskolan, bland annat om de upplever att deras barn känner sig tryggt.

Av respondenterna i enkäten uppger 20 stycken att utbildningsnämnden försäkrar sig om att barnen i dess förskolor får den tillsyn som krävs och att de vistas i en säker miljö både inomhus- och utomhus genom barnsäkerhetsronder som utförs en gång per år. Fjorton av respondenterna uppger att det sker ett systematiskt arbetsmiljöarbete, vilket innebär att undersöka, genomföra och följa upp verksamheten för att förebygga olyckor och ohälsa samt ett systematiskt kvalitetsarbete, vilket innebär att alla som arbetar i förskolan och skolan systematiskt och kontinuerligt följer upp verksamheten, analyserar resultaten i förhållande till de nationella målen och utifrån det planerar och utvecklar utbildningen. Av respondenterna uppger tretton chefer inom förskolan att föräldrarna får svara på en enkät. Sju av respondenterna uppger att pedagogerna på förskolorna gör självuppskattning i kvalitetssystemet Qualis inom normer och värden utifrån kriterier som redovisas i läsårets kvalitetsrapport som sedan presenteras för nämnden. Det sker även uppdragsdialoger mellan verksamheterna och nämnden, uppger sex av respondenterna. Fyra respondenter anger att de inte vet hur nämnden gör för att försäkra sig om att barnen i dess förskolor får den tillsyn som krävs och att de vistas i en säker miljö både inomhus- och utomhus.

Verksamhetschef förskola träffar månatligen förskoleutskottet. Vid dessa sammanträden ges aktuell information. Även mellan sammanträdena kan verksamhetschefen ta upp frågor direkt med utskottets ordförande om det skulle behövas.

3.4 Särskilt stöd

På förskoleenheterna finns rutiner för hur man arbetar med att barn i behov av särskilt stöd ska få det. Personalen observerar och agerar. Det kan också vara barn där förskolan redan vid inskrivningen vet att det behövs särskilda insatser. Samtal förs med vårdnadshavare och till exempel med extern kompetens från habiliteringen. Om barnens behov är extraordinära kan extraordinärt stöd beviljas från förvaltningen. Förskolecheferna menar att det i många fall handlar om multihandikappade barn. De får aldrig extra resurser för barn med stora psykosociala svårigheter. Enligt verksamhetschef för förskola beslutar myndighetsavdelningen i enlighet med lag och praxis. Primärt handlar det om pengar som används till en personalförstärkning. I de flesta fall tar en erfaren medarbetare det särskilda ansvaret för barnet i behov av stöd

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

och att den nyanställde går in i ordinarie verksamhet. Enheterna kan också ansöka om medel för åtgärder i den fysiska miljön om det skulle krävas.

Till respektive förskoleområde finns en specialpedagog kopplad, som kan ge personalen handledning. Förskolecheferna påtalar också det kvalificerade stöd som de kan från enheten för konsultativt stöd. På enheten finns specialpedagoger, logoped, psykolog och IKT-pedagog. Specialpedagog för förskolan erbjuder observation, konsultation och handledning och fortbildning kring till exempel barnets behov av särskilt stöd i sin tal-, språk- och kommunikationsutveckling, metoder, anpassningar och material för fungerande språkstimulerande miljöer, språk-, läs- och skrivutveckling och utformning av pedagogiska strategier samt användande av digitala verktyg.

I vår enkät anger alla av de 47 respondenterna att barns behov av särskilt stöd kan tillgodoses på deras förskola. I intervjuer menar de flesta förskolechefer att barnen får det särskilda stöd som de behöver. Skulle inte extra medel beviljas från huvudmannen finansieras detta med enhetens egna medel, vilket ibland medför underskott. Cheferna påtalar dock att det inte bara handlar om pengar utan också om att fokusera på vad verksamheten kan förändra, till exempel vad gäller organisation och arbetssätt.

Ett par förskolechefer menar att förutsättningarna för barnen att få särskilt stöd inte är likvärdiga. Till vissa områden är det till exempel svårare att rekrytera personal.

4 Slutsats och rekommendationer

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 barnsäkerhetsrond”. 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.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

Uppsala kommun
Tillsyn i förskolan
KPMG AB
2018-03-22

KPMG, dag som ovan

Joakim Nertyk
verksamhetsrevisor

Bo Ädel
auktoriserad revisor, kundansvarig

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

UPPSALA KOMMUN
REVISORERNA

2018-04-13

Utbildningsnämnden för kännedom

Kommunstyrelsen för kännedom

Kommunfullmäktige för kännedom

Förstudie av elevhälsan

KPMG har av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun haft i uppdrag att göra en förstudie av kommunens elevhälsa. Granskningen ingår i revisionsplanen för 2017.

KPMGs granskningsrapport bifogas för kännedom.

För kommunrevisionen

Erica Närlinge, ordförande

Elevhälsan

Förstudie

Uppsala kommun

KPMG AB

2018-03-22

Antal sidor 9

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

Uppsala kommun
Elevhälsan
KPMG AB
2018-03-22

Innehållsförteckning

1	Bakgrund	1
1.1	Syfte och revisionsfrågor	1
1.2	Avgränsning	1
1.3	Revisionskriterier	2
1.4	Ansvarig nämnd	2
1.5	Projektorganisation	2
1.6	Metod	2
2	Om elevhälsan och dess uppgifter	2
3	Resultat av granskningen	3
3.1	Elevhälsans organisation	3
3.2	Resurser för elevhälsa	5
3.3	Personalens uppfattning av tillgång till elevhälsa	5
3.4	Uppföljning	7
4	Slutsats	8

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

Uppsala kommun
Elevhälsan
KPMG AB
2018-03-22

1 Bakgrund

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att göra en förstudie av kommunens elevhälsa. Revisorerna bedömer att brister i elevhälsans organisation och förutsättningar riskerar att få negativa konsekvenser för elevernas måluppfyllelse, särskilt för elever med särskilda behov.

Skollagen (2010:800) reglerar elevhälsan i utbildningssystemet. Elevhälsan omfattar medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser, och ska primärt verka förebyggande och hälsofrämjande. I utredningar om elever i behov av särskilt stöd ska samråd med elevhälsan ske om det inte är uppenbart onödigt.

Kommunen, i egenskap av huvudman, måste skapa förutsättningar i termer av ekonomi, personal och organisation.

Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

1.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med förstudien har varit att bedöma om elevhälsans verksamhet bedrivs i enlighet med skollag.

Följande revisionsfrågor har avsetts att besvaras:

- Hur styrs elevhälsan?
- Hur är elevhälsan organiserad?
- Hur fördelas resurser för elevhälsans verksamhet?
- Uppfattar skolans personal att resurser fördelas så att varje rektor och elev har tillgång till elevhälsa och dess olika kompetenser?
- Hur följer nämnden upp elevhälsans verksamhet bedrivs i enlighet med lag?

1.2 Avgränsning

Granskningen omfattar grundskolan.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

1.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- kommunallagen (1991:900) 6 kap. 7 §,
- skollagen (2010:800) 2 kap. 25-28 §§, och
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

1.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser Utbildningsnämnden.

1.5 Projektorganisation

Förstudien har utförts av Joakim Nertyk, verksamhetsrevisor. Bo Ädel, auktoriserad revisor och certifierad kommunal yrkesrevisor, har deltagit i sin roll som kundansvarig.

Rapporten är faktagranskad av utbildningsdirektören.

1.6 Metod

Förstudien har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med berörda tjänstepersoner.

2 Om elevhälsan och dess uppgifter

Om elevhälsa regleras i 2 kap. 25-28 §§ skollagen. Elevhälsa ska bland annat finnas för elever i grundskola och gymnasium och omfatta ”medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser”, vilket innebär ”tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator” samt tillgång till specialpedagogisk kompetens. Elevhälsa syftar till att stödja elevernas måluppfyllelse och ska primärt vara ”förebyggande och hälsofrämjande”.

Under grundskoletiden ska eleverna erbjudas minst tre enskilda hälsobesök och under gymnasietiden ett hälsobesök, som ska innefatta ”allmän hälsokontroll”.

I de fall en elev befaras få svårigheter att nå kunskapskraven, trots att extra anpassningar har gjorts eller att man befarar att extra anpassningar inte skulle vara tillräckliga, ska rektor skyndsamt utreda om eleven är i behov av särskilt stöd. I denna utredning ska samråd ske med elevhälsan, ”om det inte är uppenbart obehövligt”.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

Förutom av skollagen regleras den medicinska och psykologiska insatsen av annan lagstiftning såsom hälso- och sjukvårdslagen, patientsäkerhetslagen och patientdatalagen. Om sekretess regleras i offentlighets- och sekretesslagen. Hälso- och sjukvårdssekretess gäller för skolläkare och skolsköterska, dock i regel inte för psykolog.[1]

3 Resultat av granskningen

3.1 Elevhälsans organisation

Vårdgivaren är bland annat ansvarig för att ”ledningen av hälso- och sjukvård är organiserad så att den tillgodoser hög patientsäkerhet och god kvalitet”. (28 § hälso- och sjukvårdslagen, 1982:763) Enligt 29 § i hälso- och sjukvårdslagen ska vårdgivaren tillse att det finns en verksamhetschef som är ansvarig för elevhälsans hälso- och sjukvårdsverksamhet. I kommunfullmäktiges reglemente till Utbildningsnämnden framgår inte explicit att nämnden har vårdgivaransvaret enligt hälso- och sjukvårdslagen.

Utbildningsförvaltningens organisation baseras, enligt tjänstepersoner på utbildningsförvaltningen, på ett strategiskt tänkande utifrån ett 0–19 års perspektiv. Allt som görs ska skapa möjligheter för Uppsalas elever att ta gymnasieexamen.

Centrala elevhälsan ingår i avdelningen för Individstöd och leds av en verksamhetschef underställd avdelningschefen. Verksamhetschefen representerar vårdgivaren, det vill säga utbildningsnämnden. Vårdgivaren bestämmer vilka befogenheter, rättigheter och skyldigheter och vilket ansvar verksamhetschefen har utöver det författningsreglerade ansvaret. I verksamhetschefens uppdrag ingår att fortlöpande styra, följa upp, utveckla och dokumentera kvaliteten i verksamheten bland annat genom ett systematiskt kvalitetsarbete. Enhetens vision är *”En likvärdig, hälsofrämjande och förebyggande elevhälsa med kompletta elevhälsoteam för att tillgodose elevernas behov”.*

Uppgifterna nedan är sammanställda av enhetschef för central elevhälsa. Sedan år 2015 är skolsköterskor, skolläkare, psykologer och logopeder samorganiserade inom utbildningsförvaltningen (UBF) i Uppsala kommun med gemensam verksamhetschef enligt hälso- och sjukvårdslagen. Även skolkuratorer och studie- och yrkesvägledare (SYV) ingår i nätverket. En samorganisation kan öka förutsättningarna för en gemensam syn inom elevhälsan och ge ökad möjlighet för likvärdig elevhälsa, enligt enhetschefen.

Enhetens uppdrag är att ha ett verksamhetsansvar enligt hälso- och sjukvårdslagen för logopeder, psykologer, skolläkare och skolsköterskor samt ett samordningsansvar för kuratorer och studie- och yrkesvägledare. Enheten ansvarar för regelbundna yrkesträffar för de olika professionerna (två träffar/termin/yrkesgrupp), allmän- och yrkesspecifik introduktion samt fortbildningsinsatser. Fortbildningsinsatserna kan både vara yrkesspecifika eller mer allmänt inriktade på elevhälsans område och uppdrag. Fortbildningen ska planeras i linje med grundskolans utvecklingsområden.

[1] Vägledning för elevhälsan, Socialstyrelsen-Skolverket 2014, sid. 72

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

Centrala elevhälsans uppdrag är vidare att ansvara för det systematiska kvalitetsarbetet, som grundar sig i ledningssystemet, för elevhälsans skolsköterskor, skolläkare, psykologer och logopeder. Inkomna avvikelser och ärendehanteringar hanteras enligt gällande rutiner och sammanställs i årlig patientsäkerhetsberättelse. Verksamhetsbesök genomförs under läsåret hos medarbetare som lyder under HSL. Enhetens målsättning är att en tredjedel av dessa medarbetare ska få verksamhetsbesök varje läsår.

På Centrala elevhälsan tjänstgör arkivassistent (0,4), administratör (1,0), utvecklingsledare (0,9), samordnande skolsköterska (0,8[2]), skolläkare (2,25) samt verksamhetschef (1,0). Inom verksamheten finns även en psykolog (20 %), en skolkurator (20 %), en logoped (10 %) samt en studie- och yrkesvägledare (20 %) med samordnande uppdrag för respektive profession.

Centrala elevhälsan har avtal med 15 av 18 grundfriskolor och två av 14 gymnasiefriskolor avseende den medicinska elevhälsan. Av dessa skolor har sju grundfriskolor och en gymnasiefriskola ett utökat avtal som även inkluderar det medicinska ansvaret.

En annan centralt placerad enhet är enheten för konsultativt stöd. Specialpedagoger motsvarande 2,3 tjänster finns tillgängliga för stöd gentemot grundskolan. Specialpedagogerna har särskild kompetens inom till exempel språk och kommunikation, läs-, skriv- och räknesvårigheter, olika funktionsnedsättningar, bemötande och beteende, särskild begåvning, fysiska lärmiljöer och digitala hjälpmedel.

Kompetensen som finns där är också något vidare än vad som regleras om elevhälsa. Det gäller logopeder motsvarande närmare tre tjänster och IKT-tekniker motsvarande en tjänst om 40 procent.

Alla medarbetare inom skolornas elevhälsa, förutom ovan nämnda centrala insatser, är anställda av respektive rektor. Verksamhetschefen[3] deltar i anställningsprocesser som rör medarbetare som lyder under hälso- och sjukvårdslagen (HSL) och är behjälplig om rektorn önskar vid anställning av skolkuratorer och studie- och yrkesvägledare.

Rektor ansvarar för sin enhets inre organisation och är ytterst ansvarig för skolans systematiska kvalitetsarbete. Rektor ansvarar för att skolans elever har tillgång till elevhälsa utifrån elevernas behov och ser till att elevers behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Rektor ansvarar även för att elev som är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd får det, beslutar om åtgärdsprogram samt ser till att rutiner finns för att utvärdera och analysera elevhälsans insatser på skolan.

[2] Arbetar 20 procent i verksamhet.
[3] Verksamhetschef enligt hälso- och sjukvårdslagen

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

3.2 Resurser för elevhälsa

Nämnden fördelar resurser till grundskolorna enligt en resursfördelningsmodell som tar hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov genom att respektive enhets socioekonomiska struktur beaktas. För elever med extraordinära behov finns tilläggsbelopp att söka för rektor.

Resurserna för elevhälsa är inkluderade i den budget som respektive rektor erhåller. Rektor beslutar om skolenhetens resursfördelning av elevhälsans verksamhet, utifrån skolans och elevernas behov. Ofta förs en dialog med verksamhetschefen om tjänsternas omfattning vid nyrekrytering.

I intervjuer med elevhälsan framkommer att det idag finns kompetens från elevhälsans alla insatser på respektive skolenhet. Så har det inte varit förut. Efter intervjuer med lärare kan dock konstateras att det saknas kurator på ett par enheter. En rektor framför att de uppgifter som normalt åligger kuratorn kan genomföras av psykolog, vilket är fallet på de enheter som saknar kurator.

Om resurserna räcker till för elevhälsans uppdrag är inte klarlagt. En respondent menar att behoven ökar, men inte resurserna. Flera instämmer. Ett par rektorer framför att nämnden borde säkerställa att grundresursen till skolenheterna måste vara så stor att lagens krav kan uppfyllas, till exempel att en elevhälsa kan finnas tillgänglig med kompetens och sätt att arbeta enligt lagens krav. Rektorerna menar att det är svårt för skolor som inte erhåller strukturbidrag.

Primärt ligger fokus på åtgärdande insatser. Merparten av de intervjuade menar att mer än hälften eller mer av elevhälsopersonalens arbetstid är åtgärdande. Några menar att så gott som alla insatser är åtgärdande. Ett par rektorer framför dock att elevhälsan i högsta rad arbetar hälsofrämjande och förebyggande. Samtidigt framförs att de åtgärdande insatserna också till viss del kan vara förebyggande, men det finns inte tid att ur de enskilda insatserna på en mer övergripande nivå lyfta och arbeta hälsofrämjande och förebyggande.

3.3 Personalens uppfattning av tillgång till elevhälsa

Skolinspektionen genomför halvåret före en planerad regelbunden tillsyn en enkät bland elever, personal och vårdnadshavare om deras syn på skolan och dess verksamhet inom en rad område. Ett sådant område är elevhälsan. I tabellerna nedan framgår svaren från elever och personal i Uppsala kommuns grundskola från enkäten hösten 2016.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

Eleverna i Uppsala gav följande svar på hur de såg på elevhälsan. Den procentsats som anges i respektive kolumn visar på hur stor andel av eleverna som ansåg att påståendet stämmer helt och hållet eller stämmer ganska bra.

Elevhälsan	årskurs 5 Uppsala	årskurs 5 enkätomg.	årskurs 9 Uppsala	årskurs 9 enkätomg.
Elevhälsogruppen i min skola frågar oss elever om hur vi har det i skolan och hemma.[4]	69 %	70 %	51 %	53 %
Jag kan gå och prata med skol-sköterskan eller kuratorn/skolpsykolog om vad jag vill, det måste inte ha hänt något allvarligt.	i.u.	i.u.	73 %	71 %

Svaren från eleverna i Uppsala var i paritet med genomsnittssvaren från enkätomgången. Frågorna är inte helt enkla att tolka, men andelen elever i årskurs nio som menar att elevhälsopersonalen frågar eleverna om hur de upplever sin skol- och livssituation är förhållandevis låg. Detta kan bero på att hälsosamtal inte genomförs just i årskurs nio.

Nedan ser vi den pedagogiska personalens ställningstagande till påståendena. I Uppsala kommun är personalens svar något positivare än enkätomgångens snitt. Närmare nio av tio lärare menar att de kan få råd och stöd av elevhälsogruppen.

Elevhälsan	Pedagogisk personal[5]	
	Uppsala	Enkätomg.
Elevhälsogruppen på den här skolan frågar eleverna om deras uppfattning om sin skol- och livssituation	77 %	75 %
Jag kan få råd och stöd av elevhälsogruppen för att själv kunna hjälpa mina elever i deras utmaningar	89 %	86 %
I min skola finns beredskap för att i det dagliga arbetet hantera situationer som kräver elevhälsogruppens kompetenser.	84 %	79 %

[4] Frågan till årskurs 9 var något annorlunda formulerad: Elevhälsogruppen i min skola frågar oss elever hur vi upplever vår skol- och livssituation.
[5] Svarsfrekvensen i Uppsala kommun var 79 procent att jämföra med ett snitt på 73 procent i enkätomgången (grundskola)

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

Nio procent av den pedagogiska personalen i Uppsala kommuns grundskola tycker inte att det finns beredskap för att ”i det dagliga arbetet hantera situationer som kräver elevhälsogruppens kompetenser”, vilket är något lägre än enkätomgångens snitt.

Intervjuade lärare menar att det på deras skolenheter finns tillgång till elevhälsan. Ett par lärare menar att det har blivit bättre under de senaste åren. På mindre skolenheter är tillgängligheten sämre eftersom till exempel psykologen måste dela sin tid mellan flera skolenheter. Ett par lärare menar att det saknas skolsköterskekompetens som finns tillgänglig om något skulle hända. Även rektorerna uppfattar att elevhälsan finns tillgänglig för personalen.

3.4 Uppföljning

Den årliga kvalitetsredovisningen ligger till grund för rektors bedömning av vilken beställning och vilka riktade insatser per yrkeskompetens som är aktuella för nästkommande läsår, enligt enhetschef för central elevhälsa.

Nämndens presidium menar att de inte har följt upp elevhälsans förutsättningar och arbete särskilt ingående och att det är ett förbättringsområde. Elevhälsans insatser för elevernas resultat är viktiga, men uppföljningen har stannat vid uppföljningen av kunskapsresultaten.

Presidiet framför dock att den centrala elevhälsan har följt upp elevhälsans arbete bland annat ur perspektivet om den primärt arbetar hälsofrämjande och förebyggande. De berättar att efter Skolinspektionens tillsyn har samverkan med regionen förändrats i så motto att kommunens psykologresurser för gymnasieskolan inte används i åtgärdande insatser inom första linjen (Spången) utan på skolenheterna med skollagen som styrdokument. Utbildningsdirektören framför att förvaltningen under de senaste åren i hög grad har fokuserat på skollagen och vilka uppdrag som den ger verksamheten. Skolan och elevhälsan ska inte utföra uppgifter som lagstiftaren lägger på andra myndigheter till exempel socialtjänst eller hälso- och sjukvård. Utbildningsdirektör och enhetschef för utvärdering och analys framför att detta arbete måste fortgå och klargöras på alla nivåer i verksamheten.

Intervjuad personal inom elevhälsan vet inte hur nämnden följer upp deras förutsättningar och arbete. Utbildningsdirektören är den tjänsteperson genom vilken all information går från verksamhet till nämnd. Den medicinska uppföljningen i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen kommer enligt direktören i framtiden att redovisas direkt till nämnden. Genom utbildningsdirektörens informationspunkt på nämndens dagordning ges politiken kontinuerligt information om aktuella frågor. Det är viktigt att skilja på uppdrag som direkt ligger på nämnden och på uppdrag som riktas mot verksamheten.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

4 Slutsats

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 svårligen kan uppfylla lagens krav på verksamheten. Det är angeläget att nämnden säkerställer att elevhälsoarbetet och andra uppdrag enlig 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.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

Uppsala kommun
Elevhälsan
KPMG AB
2018-03-22

KPMG, dag som ovan

Joakim Nertyk
verksamhetsrevisor

Bo Ädel
auktoriserad revisor, kundansvarig

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

KPMG Confidential

UPPSALA KOMMUN
KOMMUNSTYRELSEN
Ink. 2017 -04- 03
Diarienr KSU 2017 1802
00 Aktbil 1

UPPSALA KOMMUN
REVISORERNA

2017-03-24

Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige – för kännedom

Granskning av måluppföljning och måluppfyllelse

KPMG har av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun fått i uppdrag att granska kommunens måluppföljning och måluppfyllelse.

Kommunstyrelsen har sedan slutet av år 2016 arbetat för att komplettera månads-rapporteringen med verksamhetsnyckeltal och inför 2017 finns ett dokument framtaget för detta där det tydligt framgår vilka verksamhetsnyckeltal som ingår, vilken uppdaterings-frekvens de har samt ansvarig nämnd.

När det gäller uppföljningar till delårsrapporterna så kommer under år 2017, enligt uppgift, indikatorer och nyckeltal tas med i rapporteringen. I de fall uppdateringsfrekvensen sker årligen, och således inte kan redovisas förrän i årsredovisningen, kommer man att skriva att *nyckeltalet för året har ännu ej beräknats*. Granskningens bedömning är att det försvårar den löpande måluppföljningen om många nyckeltal har en årlig uppdateringsfrekvens. Måluppföljning bör göras löpande under året för att säkerställa att man arbetar mot kommunfullmäktiges inriktningsmål. Frekvensen är i dagsläget inte angiven för valda indikatorer och nyckeltal. Vår bedömning är att den löpande måluppföljningen inte sker löpande i tillräcklig omfattning.

Granskningen rekommenderar att kommunstyrelsen

- säkerställer att "Bilaga 11 Kommunfullmäktiges indikatorer och nyckeltal" (Mål och Budget 2017-19) förtydligas med uppdateringsfrekvens.
- säkerställer att "Bilaga 12 Uppföljningsplan 2017" (Mål och Budget 2017-19) förtydligas med att inte alla indikatorer och nyckeltal har en uppdateringsfrekvens som sammanfaller med delårsrapporterna.
- säkerställer att indikatorer läggs till vid inriktningsmålen i delårsrapporten. Om indikatorn inte har uppdaterats så bör det anges.
- säkerställer att nämndernas arbeten med verksamhetsplanerna vidare-utvecklas i enlighet med förslag i den genomförda översynen.

Revisionen begär yttrande över bifogad granskning inkluderande åtgärder, senast 2017-06-30

För kommunrevisionen

Cecilia Hamenius / ordförande

Granskning av måluppföljning och måluppfyllelse

Revisionsrapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2017-03-08

Antal sidor 13

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification. KPMG Public

Uppsala kommun
Granskning av måluppföljning och måluppfyllelse
Revisionsrapport
2017-03-08

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning/bakgrund	2
2.1	Syfte och revisionsfråga	2
2.2	Avgränsning	2
2.3	Revisionskriterier	3
2.4	Ansvarig nämnd	3
2.5	Projektorganisation/granskningsansvariga	3
2.6	Metod	3
3	Måluppföljning och måluppfyllelse	4
3.1	Inriktning, verksamhet, ekonomi (IVE) 2015-2018	4
3.1.1	Uppföljning år 2015	4
3.2	Mål och budget 2016 med plan för 2017-2018	5
3.2.1	Uppföljning år 2016	6
3.3	Mål och budget 2017-19	6
3.3.1	Organisation	6
3.3.2	Ekonomi- och verksamhetsstyrningsmodell 2017	6
4	Slutsats	10
4.1	Revisionsfrågor	10
4.2	Rekommendationer	11

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification. KPMG Public

Uppsala kommun
Granskning av måluppföljning och måluppfyllelse
Revisionsrapport
2017-03-08

1 Sammanfattning

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens måluppföljning och måluppfyllelse. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

I samband med att nämnden beslutar om sin verksamhetsplan och budget beslutar den även om sin plan för intern kontroll. Det är förvaltningens uppgift att omsätta dessa planer i praktiken. Nämnden följer upp sin verksamhetsplan och budget i samband med kommunens gemensamma uppföljning per april, delårsbokslutet per augusti och årsbokslutet.

Syftet med granskningen har varit att säkerställa att kommunstyrelsen och nämnderna löpande under året styr mot kommunfullmäktiges övergripande mål.

Kommunfullmäktiges inriktningsmål har i nämndernas verksamhetsplaner brutits ned till egna nämndmål. En översyn har utförts av samtliga verksamhetsplaner för att säkerställa att nämnderna har följt den fastställda styrkedjan samt hanterat de av kommunfullmäktige beslutade inriktningsmålen och uppdragen. Översynen visar att verksamhetsplanerna är bättre år 2017 än tidigare men att det fortfarande finns områden att utveckla. Indikatorer och nyckeltal är fastställda för varje inriktningsmål.

Kommunstyrelsen har sedan slutet av år 2016 arbetat för att komplettera månadsrapporteringen med verksamhetsnyckeltal och inför 2017 finns ett dokument framtaget för detta där det tydligt framgår vilka verksamhetsnyckeltal som ingår, vilken uppdateringsfrekvens de har samt ansvarig nämnd.

När det gäller uppföljningar till delårsrapporterna så kommer under år 2017, enligt uppgift, indikatorer och nyckeltal tas med i rapporteringen. I de fall uppdateringsfrekvensen sker årligen, och således inte kan redovisas förrän i årsredovisningen, kommer man att skriva att *nyckeltalet för året har ännu ej beräknats*. Granskningens bedömning är att det försvårar den löpande måluppföljningen om många nyckeltal har en årlig uppdateringsfrekvens. Måluppföljning bör göras löpande under året för att säkerställa att man arbetar mot kommunfullmäktiges inriktningsmål. Frekvensen är i dagsläget inte angiven för valda indikatorer och nyckeltal. Vår bedömning är att den löpande måluppföljningen inte sker löpande i tillräcklig omfattning.

Granskningen rekommenderar att kommunstyrelsen

- säkerställer att "Bilaga 11 Kommunfullmäktiges indikatorer och nyckeltal" (Mål och Budget 2017-19) förtydligas med uppdateringsfrekvens.
- säkerställer att "Bilaga 12 Uppföljningsplan 2017" (Mål och Budget 2017-19) förtydligas med att inte alla indikatorer och nyckeltal har en uppdateringsfrekvens som sammanfaller med delårsrapporterna.
- säkerställer att indikatorer läggs till vid inriktningsmålen i delårsrapporten. Om indikatorn inte har uppdaterats så bör det anges.
- säkerställer att nämndernas arbeten med verksamhetsplanerna vidareutvecklas i enlighet med förslag i den genomförda översynen.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification. KPMG Public

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens måluppföljning och måluppfyllelse. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

I samband med att nämnden beslutar om sin verksamhetsplan och budget beslutar den även om sin plan för intern kontroll. Det är förvaltningens uppgift att omsätta dessa planer i praktiken. Nämnden följer upp sin verksamhetsplan och budget i samband med kommunens gemensamma uppföljning per april, delårsbokslutet per augusti och årsbokslutet.

I bilaga till verksamhetsplanen redovisas nämndens löpande uppföljning. Uppföljningsarbetet är en del i nämndens systematiska arbete för att kontrollera och förbättra kvaliteten inom nämndens ansvarsområden. Resultatet av uppföljningsarbetet är en viktig del av nämndens underlag för lärande och beslut. Uppföljningen blickar bakåt för att analysera vad som har blivit gjort och blickar framåt för att bedöma vad som återstår att göra.

I samband med granskningen av kommunens delårsrapport per sista augusti 2016 meddelade revisorerna att de inte kan uttala sig om utfallet av måluppföljning och måluppfyllelse då det i rapporten inte redovisas någon uppföljning per nämnd.

Uppsala kommuns revisorer bedömer att det finns en *risk* att kommunfullmäktiges mål inte nås om styrning och kontroll inte fungerar tillfredsställande, vilket är *väsentligt* för ändamålsenlighet och god ekonomisk hushållning.

2.1 Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen har varit att säkerställa att kommunstyrelsen och nämnderna löpande under året styr mot kommunfullmäktiges övergripande mål.

Vi har därför granskat:

- Om kommunstyrelsen och nämnderna har planerat och beslutat om hur fullmäktiges mål ska nås?
- Om kommunstyrelsen och nämnderna följer upp resultaten löpande under året?

2.2 Avgränsning

Denna granskning har varit översiktlig och utgör en del i uppföljningen av kommunstyrelsens uppföljningsansvar. Granskningen omfattar måluppfyllelse och måluppföljning av verksamhetsmål och har avsett år 2016.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification. KPMG Public

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna/verksamheten uppfyller

- Kommunallagen, 6 kap 7 §
- Interna riktlinjer, principer, regelverk och policys
- Fullmäktigebeslut

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen har avsett kommunstyrelsen som en del av uppföljningen av kommunstyrelsens uppföljningsansvar.

2.5 Projektorganisation/granskningsansvariga

Granskningen har genomförts av Marita Castenhag, revisor under ledning av Mats Lundberg, certifierad kommunal yrkesrevisor.

Rapporten är saklighetsgranskad av Maria Ahrgren, planeringsledare kommunledningskontoret samt Sara Duvner, processledare kommunledningskontoret.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument såsom:
  - IVE 2015-2018
  - Mål och budget 2016 med plan för 2017-2018
  - Mål och budget 2017-19
  - Uppföljning per augusti samt helårsprognos 2016
  - Översiktlig granskning av delårsrapport per 2016-08-31
  - Principer för Uppsala kommuns ekonomi-/verksamhetsstyrning
  - Planerings- och uppföljningsprocessen
  - Utveckling av månadsrapport som stöd till kommunstyrelsens uppsiktsplikt
  - Diverse protokoll från kommunstyrelsen
  - Nämnders verksamhetsplaner för 2017

- Intervjuer med berörda tjänstemän

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification. KPMG Public

3 Måluppföljning och måluppfyllelse

3.1 Inriktning, verksamhet, ekonomi (IVE) 2015-2018

En ny nämndorganisation trädde i kraft år 2015 där vissa nämnder fick ett strikt ansvar för systemledning eller egenregi medan andra svarade för båda rollerna. Ansvaret reglererades i Uppsala kommuns reglemente. Organisationen bestod av 14 nämnder (inkl. valnämnden), kommunstyrelsen och två produktionsstyrelser; Vård och Omsorg samt Teknik och service.

Till och med år 2015 upprättade Uppsala kommun ett dokument som kallades för IVE – Inriktning, Verksamhet, Ekonomi. Det upprättades för en treårsperiod, således 2015-2018. I detta dokument fastställdes 27 inriktningsmål fördelat på kommunövergripande nivå, pedagogisk verksamhet, vård och omsorg, arbete och integration, kultur, idrott och fritid, ledar- och medarbetarskap samt gemensamma verksamhetsområden.

Den upprättade IVE´n innehöll en investeringsplan, ägardirektiv för kommunala bolag, direktiv för produktionsstyrelser, budget 2015 samt plan för 2016-2018 samt uppföljningsplan 2015.

I dokumentet beskrevs IVE-processen som att stadsdirektören efter samråd med kommunledningsgruppen tog fram ett förslag på planeringsdirektiv innehållande inriktningsmål, resultatindikatorer, resultatmål samt ekonomiska ramar per verksamhet och nämnd. Efter att den hade fastställts i KF, så fastställde respektive nämnd sina verksamhetsplaner medan produktionsstyrelserna fastställde affärsplaner för sin verksamhet.

I dokumentet framkom att *kommunfullmäktige fastställer mål för verksamheterna. Dessa kan mätas med resultatindikatorer, vilka kopplas till resultatmål där uppnått tillstånd anges. I delårsrapport och årsbokslut ska prognostiserade respektive aktuella värden för resultatindikatorerna redovisas. Ansvaret för att följa upp IVE ligger på kommunstyrelsen och uppföljning sker i april, augusti och december.*

3.1.1 Uppföljning år 2015

Uppsala kommuns revisorer genomförde en granskning av kommunens delårsrapport per den 31 augusti 2015. Revisorerna skulle i granskningen bedöma om resultatet i delårsrapporten var förenligt med de mål som fullmäktige beslutat om.

I sitt utlåtande från granskningen skrev revisionen följande: - *En samlad redovisning och bedömning saknas om huruvida målen för god ekonomisk hushållning uppnås.*

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification. KPMG Public

3.2 Mål och budget 2016 med plan för 2017-2018

Inför år 2016 skedde inga organisationsförändringar i den politiska organisationen. Men istället för att upprätta en IVE upprättades istället ett "Mål och budget 2016 med plan för 2017-2018". Det nya dokumentet hade en tydligare struktur och innehöll en bilaga med sammanställning över mål och resultatindikatorer, dels kommungemensamt och dels uppdelat per verksamhetsområde (som kan innefatta fler nämnder). Samtidigt förändrade man sitt arbetssätt. Istället för en budget som tilldelades uppifrån och ner i organisationen infördes en gemensam beredning, vilket ledde till en mer realistisk och förankrad budget.

Inför år 2016 framkom att:

- *Kommunfullmäktige har fastställt 14 kommungemensamma inriktningsmål. För flera av målen finns en eller fler indikatorer fastställda men nämnder och styrelser förväntas ta fram egna indikatorer som knyter an till egna åtgärder så att inriktningsmålet uppfylls. Kommunstyrelsen gör en sammanvägning av nämndernas återrapportering för att bedöma måluppfyllelse.*
- *Kommunfullmäktige har fastställt 20 inriktningsmål som riktar sig till en eller flera nämnder.*
- *Mål och budget innehåller 2 uppdrag som riktar sig till alla nämnder.*
- *Kommunfullmäktige har fastställt 26 uppdrag som riktar sig till en eller flera nämnder.*
- *Kommunfullmäktige har fastställt 74 riktade satsningar som riktar sig till en eller flera nämnder.*
- *Kommunstyrelsen har fastställt 30 uppdrag.*
- *Bilaga 10 utgör uppföljningsplan för 2016. Av denna framgår att i delårsbokslutet per april och augusti samt i årsbokslutet per december, ska kommunstyrelse och nämnder följa upp inriktningsmål, uppdrag och direktiv i enlighet med "Mål och budget".*

Av dokumentet framgick att *kommunstyrelsen leder arbetet med att ta fram "Mål och budget". Genom sitt planeringsdirektiv startar de processen. Mål och budget innehåller slutligen inriktningsmål och uppdrag, resultatindikatorer, kommunbidrag och investeringar, ägardirektiv och avkastningskrav, avgifter, taxor, ersättningsnivåer och skatt. Resultatindikatorerna som kopplas till inriktningsmålen är centrala i styrning och uppföljning, är mätbara och ska som utgångspunkt kunna jämföras över tid med andra organisationer/kommuner. Efter att Mål och budget är fastställd i KF, så fastställer respektive nämnd sina verksamhetsplaner medan produktionsstyrelserna fastställer affärsplaner för sin verksamhet utifrån kommunstyrelsens riktlinjer. Affärs- och verksamhetsplanerna ska inkludera en risk- och väsentlighetsanalys med tillhörande plan för uppföljning och internkontroll. Kommunstyrelsen leder och ansvarar för uppföljning, analys och utvärdering av den samlade verksamheten, vilket sker i april, augusti och december.*

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification. KPMG Public

3.2.1 Uppföljning år 2016

Uppsala kommuns revisorer genomförde i sedvanlig ordning en granskning av kommunens delårsrapport per den 31 augusti 2016. Revisorerna skulle i granskningen bedöma om resultatet i delårsrapporten är förenligt med de mål som fullmäktige beslutat om.

I sitt utlåtande från granskningen skrev revisionen följande: - *Delårsrapporten innehåller en redogörelse för hur styrelse och nämnder arbetar för att uppnå sina verksamhetsmål. Den dominerande bedömningen är att styrelse och nämnder bidrar till måluppfyllelse enligt plan för de 34 (14+20) inriktningsmålen. Ingen uppföljning redovisas dock i delårsrapporten av utfall eller prognos för de indikatorer som ska ligga till grund för utvärderingen.*

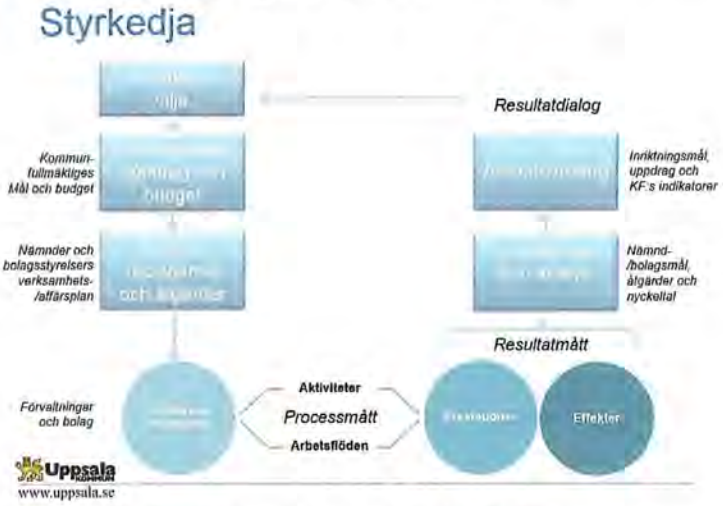
3.3 Mål och budget 2017-19

3.3.1 Organisation

Från 1 januari 2017 har Uppsala Kommun en reviderad politisk organisation. Den innefattar bl.a. kommunstyrelsen och 14 nämnder (inklusive valnämnden) och fastställdes i KF 13 juni 2016 § 127. I den nya organisationen har två produktionsstyrelser avvecklats: Vård och omsorg samt Teknik och service.

3.3.2 Ekonomi- och verksamhetsstyrningsmodell 2017

I sitt förslag till ny nämndorganisation för Uppsala kommun i juni 2016 beslutade kommunstyrelsen att ta fram en ekonomi- och verksamhetsstyrningsmodell anpassad till den nya nämnd- och förvaltningsorganisationen i samband med Mål och budget 2017-19. IT-stödet Hypergene används för att få en överblick över styrningen och för att hantera mål, uppdrag, åtgärder och aktiviteter.



Källa: Mål och Budget 2017-2019

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification. KPMG Public

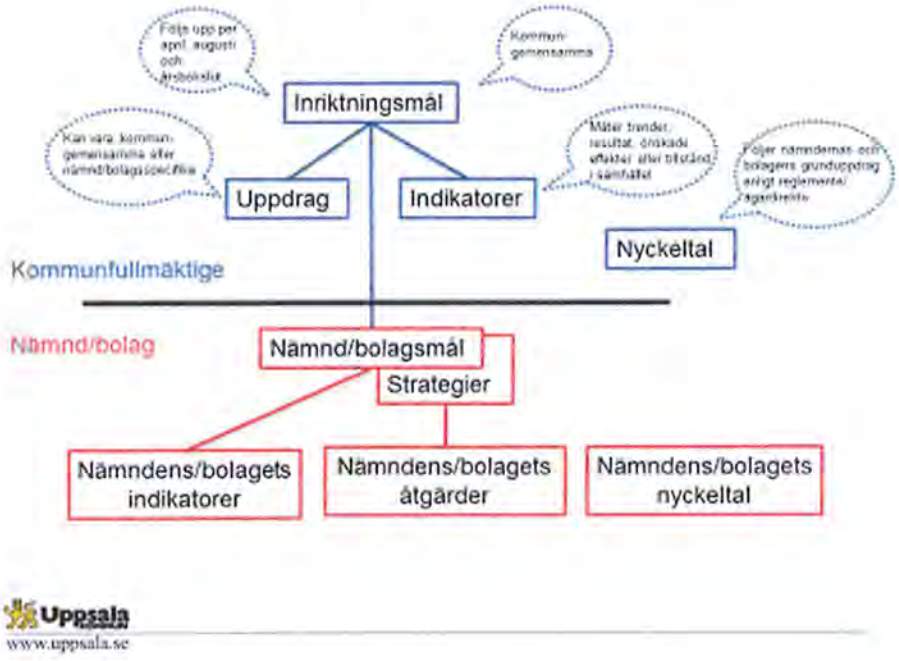
All verksamhetsstyrning i kommunen följer den modell som styrkedjan i Mål- och budget ställer upp. Modellen för verksamhetsstyrning är oberoende av organisation och utvecklas löpande i Mål- och budgetprocessen. Processen innefattar arbetet med:

- Mål och budget
- Nämndernas verksamhetsplaner
- Nämndernas internkontrollplaner
- Månadsuppföljningar
- Delårsuppföljning
- Årsredovisning

Verksamhetsstyrning sker genom:

Mål och Budget 2017-19

Den 8 november 2016 fastställde kommunfullmäktige Mål och Budget 2017-19. I detta dokument har antalet inriktningsmål kraftigt reducerats jämfört med tidigare år. Kommunfullmäktiges nio inriktningsmål förstärks med tidsbegränsade uppdrag som kan gälla för alla eller vara nämnd- och styrelsespecifika. För att följa kommunkoncernens utveckling mot målbilden kopplas kommunövergripande indikatorer till varje inriktningsmål. Kommunfullmäktige fastställer även nyckeltal som kompletterar indikatorerna för att löpande följa upp och analysera utvecklingen inom kommunkoncernens grunduppdrag enligt reglemente eller ägardirektiv.



Källa: Verksamhetsstyrning i Uppsala kommun

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification. KPMG Public

I bilaga 11 till "Mål och Budget 2017-19" beskrivs vilka indikatorer som är definierade för respektive inriktningsmål (9 st) samt indikatorns källa. Frekvens för indikatorernas uppföljning framgår inte.

Nyckeltalen följer följande verksamhetsindelning: Fysisk planering (6 st), Miljö- och samhällsskydd (11 st), Infrastruktur (11 st), Näringsliv, arbete och integration (23 st), Utbildning (36 st), Kultur/fritid/turism (13 st), Vård & omsorg (51 st), Särskilda samhällsinsatser (1 st) och Kommunövergripande (33 st). För nyckeltalen framgår dess källa och om nyckeltalet är knutet till ett inriktningsmål så framgår det också. Frekvens för uppföljning framgår inte.

Resultatnätverket R9 har i uppdrag att ta fram mått som kan användas för att följa och jämföra utvecklingen i följande nio ungefär lika stora kommuner ur ett kommunledningsperspektiv: Eskilstuna, Gävle, Jönköping, Linköping, Norrköping, Södertälje, Uppsala, Västerås och Örebro. Måtten ska avse områden som kommunerna har rådighet över och de ska könsuppdelas där så är möjligt.

Verksamhetsplaner 2017

Nämnderna visar genom sin verksamhetsplanering och budget de politiska prioriteringarna inom respektive ansvarsområde och hur nämnden ska förverkliga fullmäktiges inriktningsmål. Under inledningen av 2017 har en översyn av samtliga verksamhetsplaner utförts för att säkerställa att nämnderna har fångat allt. Enligt denna översyn har verksamhetsplanerna för 2017 blivit bättre än tidigare, men följande utvecklingsområden och åtgärder har föreslagits:

- Fastställa en wordmall för upprättande av verksamhetsplan inför 2018
- Upprätta en vägledning för omvärldsanalys för att säkerställa en bra koppling mellan omvärldsbevakning och arbetet med verksamhetsplan samt riskanalys som underlag till verksamhetsplan
- Genomförande av kompetensutvecklande seminarier kring omvärldsanalys och riskanalys
- Lyfta fram goda exempel på hur uppdrag hanteras och säkerställa att samtliga nämnder hanterar uppdrag i sina verksamhetsplaner
- Säkerställa att styrkedjans två delar följs (1) inriktningsmål-nämndmål-åtgärd och (2) uppdrag-åtgärd
- Inför 2018 föreslås att ett färre antal kommungemensamma nämndmål fastställs. Detta för att nämnderna lättare ska kunna verksamhetsanpassa sina åtgärder
- Lyfta fram goda exempel på beskrivningar av åtgärder och förväntade effekter, samt hur åtgärder kopplar an till andra styrdokument och hur åtgärden är tänkt att följas upp
- Stöd utvecklas för att ta fram förslag på nyckeltal till det vardagliga arbetet och i användningen av indikatorer
- Genomförande av kompetensutvecklande seminarier kring hur uppföljning i verksamhetsplanerna kan utformas

Granskningen kan konstatera att området uppföljning skiljer sig avsevärt mellan nämndernas verksamhetsplaner. Vissa har inte upprättat någon uppföljningsplan

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification. KPMG Public

medan andra endast har tagit med nyckeltal som har en årlig uppdateringsfrekvens.

Internkontrollplaner 2017

Nämnder ska i samband med att verksamhetsplanen upprättas utarbeta en internkontrollplan och de ansvarar för att den interna kontrollen är tillräcklig inom verksamheten. Internkontrollplanen ska utarbetas utifrån en risk-och väsentlighetsanalys som även ska innefatta kommunfullmäktiges inriktningsmål. Dessutom ska åtgärder för att minska risker redovisas i planen.

Månadsuppföljningar 2017

Enligt kommunallagen (6 kap) ska kommunstyrelsen ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet och över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunens företag. I "Mål och budget 2017-19" har kommunfullmäktige för första gången beslutat om ett antal nyckeltal som en grund för uppföljning. Flera av nämnderna har beslutat att komplettera kommunfullmäktiges nyckeltal med nämndnyckeltal. Under senare delen av 2016 har det pågått ett utvecklingsarbete i syfte att komplettera månadsrapporten med verksamhetsnyckeltal. 2017-02-08 upprättades ett dokument av kommunledningskontoret som heter "Utveckling av månadsrapport som stöd till kommunstyrelsens uppsiktsplikt". I en bilaga till detta dokument framgår tydligt vilka verksamhetsnyckeltal som ingår i månadsrapporten, med vilken uppdateringsfrekvens samt ansvarig nämnd. Huvudområden för nyckeltal är i denna rapport: Ekonomi (4 st), Medarbetare (4 st), Volym (22 st) och Kvalitet/Resultat (23 st).

Delårsuppföljning 2017

Koncernen gör en första uppföljning efter årets första fyra månader. Den innehåller bl.a. en uppföljning och analys av nämndernas mål, ekonomiskt periodutfall samt helårsprognos och presenteras som ett informationsärende i kommunfullmäktige i juni.

Efter åtta månader upprättar kommunen det officiella delårsbokslutet, vilket innehåller uppföljning och analys av såväl inriktningsmål och uppdrag som utfall och helårsprognos för det ekonomiska resultatet. Kommunfullmäktige fastställer delårsbokslutet i oktober efter att kommunrevisionen har gjort en övergripande granskning av det.

Vissa nyckeltal följs upp på årsbasis. I delårsrapporten kommer därmed inte ett värde att kunna rapporteras för alla nyckeltal. I dessa fall kommer man att skriva att *nyckeltalet för året har ännu ej beräknats.*

Årsbokslut/årsredovisning 2017

Kommunen avslutar uppföljningen för året med nämndernas årsbokslut och årsredovisning. Årsredovisningen fastställs i kommunfullmäktige i april efter att kommunrevisionen har gjort en övergripande granskning av bokslut och årsredovisning.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification. KPMG Public

4 Slutsats

Uppsala kommun har genomgått organisationsförändringar både år 2015 och 2017. År 2016, när man inte genomgick någon organisationsförändring, upprättades ett "Mål och budget"-dokument med en tydligare struktur än föregångaren IVE. Syftet var att framställa ett dokument som var lättare att förstå och man ville lyfta fram målen för kommunens verksamheter. Samtidigt ökades antalet inriktningsmål från 27 mål till 34 mål. För år 2017 har antalet inriktningsmål reducerats kraftigt från 34 mål till 9 mål, vilket har mottagits positivt inom organisationen enligt uppgift.

Mål ska vara tydliga, mätbara, realistiska och möjliga att nå under det år, för vilket det har fastställts. Därför har indikatorer och nyckeltal definierats för varje inriktningsmål. Källan till indikatorerna framgår, men inte uppdateringsfrekvens.

För år 2017 har en ny ekonomi- och verksamhetsstyrningsmodell fastställts i kommunstyrelsen. Granskningen ser positivt på den ambition som finns i förändringsarbetet beträffande de nya ekonomistyrningsprinciperna och styrkedjan, som enligt uppgift är väl förankrad i kommunens verksamheter. Enligt styrkedjan ska respektive nämnd bryta ner kommunfullmäktiges inriktningsmål till egna mål – nämndmål - i sina verksamhetsplaner. Granskningen finner det positivt att det nyligen utförts en översyn av respektive nämnds verksamhetsplan. Enligt denna översyn har verksamhetsplanerna för år 2017 blivit bättre än tidigare, men ett antal utvecklingsområden utpekas.

Kommunstyrelsen har sedan slutet av år 2016 arbetat för att komplettera månadsrapporteringen med verksamhetsnyckeltal och inför 2017 finns ett dokument framtaget för detta där det tydligt framgår vilka verksamhetsnyckeltal som ingår, vilken uppdateringsfrekvens de har samt ansvarig nämnd.

När det gäller uppföljningar till delårsrapporterna så kommer under år 2017, enligt uppgift, indikatorer och nyckeltal tas med i rapporteringen. I de fall uppdateringsfrekvensen sker årligen, och således inte kan redovisas förrän i årsredovisningen, kommer man att skriva att *nyckeltalet för året har ännu ej beräknats*. Granskningens bedömning är att det försvårar den löpande måluppföljningen om många nyckeltal har en årlig uppdateringsfrekvens. Måluppföljning bör göras löpande under året för att säkerställa att man arbetar mot kommunfullmäktiges inriktningsmål. Frekvensen är i dagsläget inte angiven för valda indikatorer och nyckeltal. Vår bedömning är att den löpande måluppföljningen inte sker löpande i tillräcklig omfattning.

4.1 Revisionsfrågor

Om kommunstyrelsen och nämnderna har planerat och beslutat om hur fullmäktiges mål ska nås?

Kommunfullmäktiges inriktningsmål har i nämndernas verksamhetsplaner brutits ned till egna nämndmål. En översyn har utförts av samtliga verksamhetsplaner för att säkerställa att nämnderna har följt den fastställda styrkedjan samt hanterat de av kommunfullmäktige beslutade inriktningsmålen och uppdragen. Översynen visar att verksamhetsplanerna är bättre år 2017 än tidigare men att det fortfarande finns områden att utveckla. Indikatorer och nyckeltal är fastställda för varje inriktningsmål.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification. KPMG Public

Om kommunstyrelsen och nämnderna följer upp resultaten löpande under året.

Kommunstyrelsen har sedan slutet av år 2016 arbetat för att komplettera månadsrapporteringen med verksamhetsnyckeltal och inför 2017 finns ett dokument framtaget för detta där det tydligt framgår vilka verksamhetsnyckeltal som ingår, vilken uppdateringsfrekvens de har samt ansvarig nämnd.

När det gäller uppföljningar till delårsrapporterna så kommer under år 2017, enligt uppgift, indikatorer och nyckeltal tas med i rapporteringen. I de fall uppdateringsfrekvensen sker årligen, och således inte kan redovisas förrän i årsredovisningen, kommer man att skriva att "nyckeltalet för året har ännu ej beräknats". Granskningens bedömning är att det försvårar den löpande måluppföljningen om många nyckeltal har en årlig uppdateringsfrekvens. Måluppföljning bör göras löpande under året för att säkerställa att man arbetar mot kommunfullmäktiges inriktningsmål. Frekvensen är i dagsläget inte angiven för valda indikatorer och nyckeltal. Vår bedömning är att den löpande måluppföljningen inte sker löpande i tillräcklig omfattning.

4.2 Rekommendationer

Granskningen rekommenderar att kommunstyrelsen

- säkerställer att "Bilaga 11 Kommunfullmäktiges indikatorer och nyckeltal" (Mål och Budget 2017-19) förtydligas med uppdateringsfrekvens.
- säkerställer att "Bilaga 12 Uppföljningsplan 2017" (Mål och Budget 2017-19) förtydligas om inte alla indikatorer och nyckeltal har en uppdateringsfrekvens som sammanfaller med delårsrapporterna.
- säkerställer att indikatorer läggs till vid inriktningsmålen i delårsrapporten. Om indikatorn inte har uppdaterats så bör det anges.
- säkerställer att nämndernas arbeten med verksamhetsplanerna vidareutvecklas i enlighet med förslag i den genomförda översynen.

KPMG, dag som ovan

Marita Castenhag
Revisor

Bo Ädel
Kundansvarig

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification. KPMG Public

Granskning av bokslut och årsredovisning 2017

Revisionsrapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2018-04-13

Antal sidor 43

Uppsala kommun granskn rapp årsredovisning 2017 slutlig.docx

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

Uppsala kommun
Granskning av bokslut och årsredovisning 2017
KPMG AB
2018-04-13

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Finansiella mål	1
1.3	Mål för verksamheten	1
1.4	Övriga iakttagelser	2
1.5	God redovisningssed	3
1.6	Rekommendationer	3
2	Inledning	3
2.1	Syfte och revisionsfrågor	4
2.2	Avgränsning	4
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Ansvarig nämnd	5
2.5	Projektorganisation	5
2.6	Metod	5
3	Måluppföljning	6
3.1	Lagregler	6
3.2	Bedömning utifrån fullmäktiges mål	6
3.2.1	Finansiella mål	6
3.2.2	Verksamhetsmål	7
4	Balanskravet	12
5	Bedömning av efterlevnad av lag och god redovisningssed	12
6	Årsredovisningens innehåll	12
7	Resultaträkning	13
7.1	Utfall 2015-2017	13
7.2	Jämförelse med budget och prognos för 2017	14
7.3	Sammanställd redovisning	15
8	Balansräkning	16
8.1	Kommunens balansräkning	16
8.2	Sammanställd balansräkning	17
8.3	Exploateringsredovisning	17
8.4	Utrangering	18

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

9 Investeringar 18

10 Kassaflödesanalys 19

11 Ansvarsförbindelser 19

12 Kommunstyrelsen och nämnderna 20
12.1 Sammanställning över utfall på nämndnivå med prognosjämförelse 20
12.2 Nämndvis uppföljning av ekonomi och uppdrag 20
12.2.1 Kommunstyrelsen 22
12.2.2 Gatu- och samhällsmiljönämnden 24
12.2.3 Valnämnden 25
12.2.4 Plan- och byggnadsnämnden 26
12.2.5 Miljö- och hälsovårdsnämnden 27
12.2.6 Räddningsnämnden 28
12.2.7 Namngivningsnämnden 29
12.2.8 Utbildningsnämnden 31
12.2.9 Arbetsmarknadsnämnden 33
12.2.10 Kulturnämnden 34
12.2.11 Idrotts- och fritidsnämnden 36
12.2.12 Äldrenämnden 37
12.2.13 Omsorgsnämnden 39
12.2.14 Socialnämnden 41
12.2.15 Överförmyndarnämnden 42

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

Uppsala kommun
Granskning av bokslut och årsredovisning 2017
KPMG AB
2018-04-13

1 Sammanfattning

1.1 Bakgrund

Vi har av Uppsala kommuns förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att granska bokslut och årsredovisning för räkenskapsåret 2017. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

De förtroendevalda revisorerna prövar enligt 12 kap KL[1] om verksamheten sköts ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredsställande, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen är tillräcklig. Revisorerna ska även bedöma om resultatet i årsredovisningen är förenligt med de mål som fullmäktige beslutat. Revisorernas uttalande avges i revisionsberättelsen.

Vårt uppdrag har varit att granska årsredovisningen i syfte att ge revisorerna underlag för revisionsberättelsen.

1.2 Finansiella mål

Kommunfullmäktige har fastställt två resultatmål och två mål rörande soliditet.

De båda resultatmålen nås. Resultatet uppgår till 581 mnkr vilket motsvarar 5,2% av skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning och därmed överträffar målet på 2%. Ökningen av skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning är 5,7% mot en ökning på 3,5% för verksamhetens nettokostnader och därmed nås även detta mål.

För soliditeten har två mål satts till att i kommunkoncernen nå en viss nivå i förhållande till jämförbara kommuner. Inget av målen nås trots det goda resultatet vilket förklaras av att kommunen hade ett svagt utgångsläge i förhållande till målen och till att investeringsnivån är hög. Soliditeten har förbättrats men målen nås inte.

För utförlig analys se avsnitt 3.2.1.

1.3 Mål för verksamheten

Fullmäktige har fastställt nio inriktningsmål och 81 uppdrag som syftar till att nå målen. Uppfyllelsen av målen mäts med totalt 62 indikatorer. Ett problem i utvärderingen av målen är att många indikatorer inte har mätvärden för 2017 och att andra inte har jämförbara mätningar från tidigare år. Av redovisningen framgår inte heller om kommunen för det enskilda året 2017 har som mål att öka eller minska sitt värde på respektive indikator eller om målet är att nå jämförbara kommuners (R9) värde.

[1] Kommunallag (2017:725)

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

I dokumentet Mål och budget 2017-19 finns startvärden angivna för de flesta indikatorer vilket ger större förståelse för målet för respektive indikator 2017.

I vår uppföljning av utfall för indikatorer kommer vi fram till i de flesta fall små förändringar och ungefär lika många förbättrade som försämrade värden.

Vår sammanfattande bedömning är att utfallet är förenligt med av fullmäktige fastställda verksamhetsmål.

För utförlig analys se avsnitt 3.2.2 samt avsnitt 12.

1.4 Övriga iakttagelser

Våra viktigaste iakttagelser och synpunkter:

- Resultatet för 2017 är ett överskott på 581 mnkr, 200 mnkr bättre än 2016 (avsnitt 7.1)
- Resultatet är påverkat av några större jämförelsestörande och ej budgeterade poster, vinst vid avyttring av exploateringsmark 442 mnkr, nedskrivning Ulleråker -376 mnkr och byggbonus från Boverket + 80 mnkr. Exklusive dessa poster uppgår resultatet till +435 mnkr (7.1).
- Resultatet för kommunkoncernen uppgår till 962 mnkr. Utöver kommunen är resultatet ett överskott på ca 380 mnkr, varav återföring av tidigare nedskrivningar i Uppsalahem uppgår till +357 mnkr (7.3).
- Soliditeten inklusive pensionsåtaganden har förbättrats något både i kommunen och i kommunkoncernen (8.1, 8.2).
- Ett antal större äldre exploateringsprojekt har stängts i redovisningen. Årets resultat av exploateringsverksamhet har påverkats positivt med 442 mnkr av aktuella projekt och det egna kapitalet med ytterligare +406 mnkr som effekt av stängningar av äldre projekt (8.3).
- Trots stängningen av ett antal äldre projekt finns fortfarande en osäkerhet rörande redovisningen av markexploateringen och i den delen följer inte årsredovisningen lag och god redovisningssed (8.3).
- Ur anläggningsregistret har utrangerats poster med anskaffningsvärde på 720 mnkr och bokfört värde på 216 mnkr. Posterna har inte kunnat hänföras till fysiska tillgångar och vi har ingenting att erinra mot utrangeringen i registret (8.4).

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

- Större resultatavvikelser mot budget redovisas av kommunstyrelsen +68 mnkr, gatu- och samhällsmiljönämnden +45 mnkr, utbildningsnämnden +105 mnkr, äldrenämnden -67 mnkr och socialnämnden -19 mnkr (12.1).

1.5 God redovisningssed

Uppsala kommun har under många år inte tillämpat lag och god redovisningssed vad gäller exploateringsfastigheter. Under 2017 har ett antal större äldre exploateringsprojekt stängts i redovisningen. Fortfarande kvarstår en osäkerhet rörande väsentliga belopp och vi tvingas därför konstatera att exploateringsredovisningen i årsredovisningen inte är upprättad i enlighet med lag och god redovisningssed (5).

I övrigt är det vår bedömning att årsredovisningen följer lag och god redovisningssed.

1.6 Rekommendationer

Vi rekommenderar att kommande årsredovisningar utvecklas i följande avseenden:

- Ett särskilt avsnitt rörande exploateringsverksamheten som i text och siffror ger en samlad bild av verksamhetens innehåll och påverkan på resultat- och balansposter.
- En sammanfattande redovisning av mål, uppdrag och indikatorers värden innevarande och föregående år som underlättar för läsaren att göra en egen bedömning av verksamheternas måluppfyllelse under det gångna året.

2 Inledning

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska bokslut och årsredovisning för räkenskapsåret 2017. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

De förtroendevalda revisorerna prövar enligt 12 kap KL[2] om verksamheten sköts ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredsställande, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen är tillräcklig. Revisorerna ska även bedöma om resultatet i årsredovisningen är förenligt med de mål som fullmäktige beslutat. Revisorernas uttalande avges i revisionsberättelsen.

Vårt uppdrag har varit att granska årsredovisningen för att ge revisorerna underlag för sin bedömning.

[2] Kommunallag (2017:725)

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunens årsredovisning har upprättats i enlighet med kommunallag, kommunal redovisningslag och god redovisningssed i kommuner och landsting. Resultatet av vår granskning utgör underlag för revisorernas utformning av revisionsberättelsen.

Syftet har även varit att bedöma om resultatet i årsredovisningen är förenligt med de mål som fullmäktige beslutat. Revisorernas uttalande avges i revisionsberättelsen.

2.2 Avgränsning

Vår granskning har skett i den omfattning som följer av God revisionssed i kommunal verksamhet, främst såsom denna definieras av SKL[3] och Skyrev[4].

Vår granskning har varit inriktad på att hitta väsentliga fel (bedömda eller konstaterade) i årsredovisningen.

Granskningen har inte haft som syfte att identifiera brottsliga handlingar, t ex förskingring.

Granskningen av uppdrag och mål har utgått ifrån att faktaredovisningen i årsredovisningen är korrekt.

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om årsredovisningen i allt väsentligt följer:

- Kommunallag och kommunal redovisningslag, KRL
- God redovisningssed, definierad av Rådet för Kommunal Redovisning, RKR
- Interna regelverk och instruktioner
- Fullmäktigebeslut

Vi har även bedömt om resultatet i årsredovisningen är förenligt med de mål kommunfullmäktige beslutat för verksamhet och ekonomi.

[3] Sveriges Kommuner och Landsting
[4] Sveriges Kommunala Yrkesrevisorer

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

2.4 Ansvarig nämnd

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för upprättandet av årsredovisningen. I Kommunstyrelsens ansvar ingår även att säkerställa att organisation, system, rutiner och administrativa processer är ändamålsenligt utformade. Kommunstyrelsen har även ett uppsiktsansvar över övriga nämnders interna kontroll.

Kommunstyrelsen ansvarar även för sin del av årsredovisningen, dvs de siffror, texter och annan information som avser Kommunstyrelsens verksamheter och ansvar samt för den egna interna kontrollen. Övriga nämnder har ett ansvar för att de siffror, texter och annan information som avser respektive är korrekta samt den interna kontrollen i sin nämnd.

2.5 Projektorganisation

Granskningen har genomförts under ledning av Bo Ädel, auktoriserad revisor och certifierad kommunal revisor.

Rapporten är saklighetsgranskad av ledande ekonomer vid den centrala ekonomienheten.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Intervjuer med berörda tjänstemän.
- Dokumentstudier av relevanta dokument inklusive
    - Kommunens årsredovisning
    - Kommunstyrelsens och de 14 övriga nämndernas resultat-, verksamhets- och måluppföljningar
    - Resultatrapporter totalt och för varje nämnd
    - Balansräkning med bilagor och underbilagor
- Analyser av utfall och prognosavvikelser mot budget totalt och för varje nämnd
- Analyser av nyckeltal för verksamhet och ekonomi totalt och för varje nämnd för att bedöma om resultatet är förenligt med av fullmäktige beslutade
    - Finansiella mål
    - Verksamhetsmål
    - Uppdrag

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

- Analys av rimlighet i upprättade finansiella prognoser totalt och för varje nämnd
- Stickprovsvis verifiering av väsentliga resultat- och balansposter mot specifikationer och verifikationer

3 Måluppföljning

3.1 Lagregler

Enligt kommunallagens bestämmelser ska fullmäktige i budgeten ange finansiella mål och verksamhetsmål som har betydelse för god ekonomisk hushållning. Revisorerna ska bedöma om resultatet i delårsrapporten är förenligt med de av fullmäktige beslutade målen.

3.2 Bedömning utifrån fullmäktiges mål

3.2.1 Finansiella mål

Kommunens finansiella mål 2017 är enligt det fastställda dokumentet Mål och budget 2017-2019:

- Resultatet ska vara 2% av skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning. Utfallet är 5,2% och målet uppnås. Även om jämförelsestörande poster räknas bort nås målet.
- Förändringen av skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning ska vara bättre än förändringen av nettokostnader. Ökningen av skatteintäkter m m är 5,7% och nettokostnader 3,5% och målet nås. Även om jämförelsestörande poster räknas bort nås målet.
- Soliditeten inklusive pensionsåtaganden i kommunkoncernen ska vara minst 22%. Trots ett bra resultat nås inte målet vilket beror på att kommunen vid årets ingång hade ett utgångsläge mycket långt från målet.
- Målet för den redovisade soliditeten ska vara minst 40%. Målet nås inte trots det goda resultatet.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

3.2.2 Verksamhetsmål

3.2.2.1 Inriktningsmål och uppdrag

Mål och budget 2017-2019 har nio inriktningsmål och 81 uppdrag som syftar till att nå målen. Måluppfyllelsen mäts med olika indikatorer. Statusen för varje mål bedöms utifrån dels vilka åtgärder och utvecklingsinsatser samt resultat nämnderna rapporterar, dels utifrån hur kommunfullmäktiges indikatorer har utvecklats över tid. För att kunna bedöma hur Uppsala kommun ligger till görs även jämförelser med andra jämförbara kommuner i det s k R9-nätverket. Där ingår förutom Uppsala även Eskilstuna, Gävle, Jönköping, Linköping, Norrköping, Södertälje, Västerås och Örebro.

Översikt över mål och antal uppdrag för varje mål:

Inriktningsmål	*Antal uppdrag*
1. Uppsala kommun ska ha en jämställd och hållbar ekonomi	6
2. Uppsala ska vara attraktivt att leva, verka och vistas i	11
3. Uppsalas stad och landsbygd ska växa smart och hållbart	15
4. Uppsala ska vara jämlikt, med goda levnadsvillkor för invånarna	9
5. Uppsalas invånare ska ha bostad och arbete	8
6. Uppsalas alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande	9
7. I Uppsala ska invånare leva ett oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov	11
8. Uppsalas invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället	5
9. Uppsala kommuns medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och kan med hög kompetens möta Uppsala	7
Totalt	*81*

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

3.2.2.2 *Status för uppdrag*

Översikt över kommunstyrelsens bedömning av hur uppdragen utförs i enlighet med plan:

Inriktningsmål	*Klart*	*Följer plan*	*Ej påbörjad eller följer inte plan*	*Genomförs inte*	*Antal uppdrag*
1		6			6
2	1	10			11
3		12	3		15
4	1	6	2		9
5	2	4	2		8
6	2	2	5		9
7	1	9	1		11
8		3	2		5
9	1	5	1		7
Totalt	*8*	*57*	*16*		*81*

I årsredovisningen redovisas ett diagram med marginellt annorlunda utseende. Vi har hämtat siffrorna ovan från de bedömningar som görs i årsredovisningen för uppdragen under respektive inriktningsmål som alltså skiljer sig något från diagrammet i årsredovisningen.

Enligt årsredovisningen är 8-9 uppdrag genomförda medan 16 inte följer plan. Cirka 56-57 uppdrag uppges följa plan vilket innebär att de ska vara avslutade 2018-2020. Slutlig utvärdering av dessa uppdrags genomföranden kan inte göras nu men enligt redovisningen följer ca 80% av uppdragen sin tidplan vilket vi bedömer som förenligt med fullmäktiges beslut.

3.2.2.3 *Måluppfyllelse*

För bedömning av om målen nås har fastställts totalt 62 indikatorer, med olika indikatorer för olika mål. En redovisning av statusen för dessa indikatorer ges i årsredovisningen.

I årsredovisningen poängteras att det är få indikatorer som är utformade på ett sätt som gör att de går att koppla samman med kommunens åtgärder under samma år. Det beror både på att indikatorerna i många fall har en eftersläpning eftersom de baseras på officiell statistik, och på att det ofta finns en fördröjning innan kommunens insatser får ett mätbart genomslag. Indikatorerna ska enligt texten i årsredovisningen läsas som en bild av hur utvecklingen ser ut över tid och jämfört med andra, liknande kommuner.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

Modellen innebär för den som berörs av kommunens verksamheter (medborgare, brukare, anhöriga, väljare, skattebetalare m fl) och vill utvärdera resultatet att en bedömning måste göras av inriktningsmålens innehåll, uppdragens innehåll och genomförande, indikatorernas relevans och lämplighet samt utfall för dessa indikatorer.

För de förtroendevalda revisorerna i kommunen är uppdraget enligt KL 12 kap 2§ specifikt att bedöma om resultatet är förenligt med de mål fullmäktige beslutat. Revisorerna ska även enligt KL 12 kap 1§ pröva om verksamheten sköts ändamålsenligt. Vad gäller av fullmäktige fastställda uppdrag faller prövningen av dessa in under ändamålsenligheten. För målen kan inte annan prövning göras än vad som framgår av indikatorerna vilket leder till en problematik i utvärderingen.

Under rubriken Sammanvägd bedömning av måluppfyllelse (s 21 i årsredovisningen) skrivs att den samlade bedömningen av nämnders och bolagsstyrelsers arbete är att de uppnått övervägande delar av det de planerat för ökad måluppfyllelse. Det görs inte någon bedömning av måluppfyllelsen, vår kommentar.

I årsredovisningen ges därefter bedömningar av måluppfyllelse per inriktningsmål.

Vi har gjort en bedömning av den redovisning av utfall för olika indikatorer som ges i årsredovisningen. Vår utvärdering kan bara basera sig på utfallet för mätbara mål där aktuella utfall redovisas. För de flesta mål anges i årsredovisningen som mål för året att indikatorn ska öka eller minska. Ett sätt att mäta uppfyllelsen kan då vara att titta på hur många indikatorer som har bättre utfall, sämre eller oförändrat.

I jämförelse med året innan har 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.

Nedan ges en översikt över vår bedömning per inriktningsmål utifrån redovisningen i årsredovisningen.

Färgskala:

Grön = målet är uppfyllt för året

Gul = målet är delvis uppnått eller har oförändrade värden

Röd = målet har inte nåtts

I trendkolumnen ska → läsas som att indikatorerna är oförändrade eller ej uppmätta och ↗ att en eftersträvad utveckling kan uttolkas:

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

Inriktningsmål	*Indikatorer*	*Måluppfyllelse 2017*	*Trend*
1. Uppsala kommun ska ha en jämställd och hållbar ekonomi	3		↗
2. Uppsala ska vara attraktivt att leva, verka och vistas i	7		↗
3. Uppsalas stad och landsbygd ska växa smart och hållbart	13		↗
4. Uppsala ska vara jämlikt, med goda levnadsvillkor för invånarna	4		→
5. Uppsalas invånare ska ha bostad och arbete	6		↗
6. Uppsalas alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande	11		→
7. I Uppsala ska invånare leva ett oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov	6		→
8. Uppsalas invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället	5		↗
9. Uppsala kommuns medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och kan med hög kompetens möta Uppsala	8		→
Totalt	*63*		

Vår sammanfattande bedömning är att utfallet för indikatorer är förenligt med av fullmäktige fastställda mål.

Nedan följer en sammanfattning av vår bedömning av indikatorer per inriktningsmål.

1. Jämställd och hållbar ekonomi

Årsredovisningen: Utvecklingen inom inriktningsmålet går i huvudsak i rätt riktning.

Vår bedömning: Årets resultatmål nås och soliditeten förbättras men ligger fortfarande långt ifrån målet. För jämställdheten i ekonomin finns ingen indikator fastställd under detta inriktningsmål men under flera andra inriktningsmål. Vi anser att årets finansiella resultat är så bra att målet för det enskilda året 2017 är uppfyllt.

2. Uppsala ska vara attraktivt

Årsredovisningen: Utvecklingen inom inriktningsmålet går i huvudsak i rätt riktning.

Vår bedömning: Av sju indikatorer har fyra bättre utfall jämfört med tidigare värde, medan tre har sämre. Två indikatorer har trend åt rätt håll, en åt fel. Vår bedömning blir att måluppfyllelsen går i rätt riktning.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

3. Stad och landsbygd ska växa smart och hållbart

Årsredovisningen: Utvecklingen inom inriktningsmålet går i huvudsak i rätt riktning, men visar på behov av fortsatt aktivt arbete och styrning.

Vår bedömning: av indikatorerna visar fyra bättre värde, två sämre och fyra är oförändrade. Fem är inte mätta eller saknar jämförelse. Trendmässigt rör sig fem åt rätt håll och ingen åt fel håll medan fem är oförändrade.

Vår bedömning blir att måluppfyllelsen rör sig i rätt riktning.

4. Uppsala ska vara jämlikt med goda levnadsvillkor

Årsredovisningen: Utvecklingen inom inriktningsmålet går i huvudsak i rätt riktning, men visar på behov av fortsatt aktivt arbete och styrning.

En indikator har förbättrats medan två försämrats. En är oförändrad. Trenderna går i samma riktning.

Vår bedömning är att måluppfyllelsen är oförändrad.

5. Uppsalas invånare ska ha bostad och arbete

Årsredovisningen: Utvecklingen inom inriktningsmålet går i huvudsak i rätt riktning.

Två indikatorer har bättre värde, ingen sämre. Fyra har inte mätts eller saknar jämförelse. Två indikatorer har rätt trend, övriga saknar redovisning av trend.

Vår bedömning är att måluppfyllelsen rör sig i rätt riktning.

6. Uppsalas barn och elever ska klara utbildningen och utmanas i sitt lärande

Årsredovisningen: Utvecklingen inom inriktningsmålet går i huvudsak i rätt riktning.

Fem indikatorer har bättre värde, fyra har sämre. Två har rätt trend, fem har oförändrad eller växlande trend.

Vår bedömning är att måluppfyllelsen är oförändrad.

7. Invånarna ska vara oberoende och få stöd, vård och omsorg utifrån behov

Årsredovisningen: Utvecklingen inom inriktningsmålet går i huvudsak i rätt riktning.

Två indikatorer har bättre värden, fyra har sämre. En visar fel trend, övriga oförändrad eller växlande.

Vår bedömning är att målet inte nåtts för 2017. Trenden är oförändrad.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

8. Invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället

Årsredovisningen: Utvecklingen inom inriktningsmålet går i huvudsak i rätt riktning.

Tre indikatorer har bättre värden, en har sämre. Två trender går åt rätt håll.

Vår bedömning är att utfallet är förenligt med fullmäktiges mål.

9. Kommunens medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och hög kompetens

Årsredovisningen: Utvecklingen inom inriktningsmålet går i huvudsak i rätt riktning.

Två indikatorer har vättre värde, en har sämre. En indikator har trend åt rätt håll, en åt fel.

Vår bedömning: Av de åtta indikatorerna avser fyra värden för 2016.

Vår bedömning är att måluppfyllelsen är oförändrad.

4 Balanskravet

Årets resultat uppgår till 581 mnkr. Nettoresultat vid avyttring av anläggningstillgångar blev 7 mnkr och balanskravsresultatet därmed 574 mnkr.

Balanskravet är således med god marginal uppfyllt för 2017.

5 Bedömning av efterlevnad av lag och god redovisningssed

Uppsala kommun har under många år inte tillämpat lag och god redovisningssed vad gäller exploateringsfastigheter. Utredning har pågått i ett par år med ambitionen att avsluta gamla projekt i redovisningen. Under 2017 har ett antal större projekt avslutats men fortfarande återstår en hel del utredningsarbete på kontot för exploateringsfastigheter. Resultatet av det återstående arbetet kan inte förutses och det rör sig fortfarande om väsentliga belopp.

Vi tvingas därför återigen konstatera att årsredovisningen inte är upprättad i enlighet med lag och god redovisningssed vad gäller exploateringsredovisningen.

6 Årsredovisningens innehåll

Vi bedömer att årsredovisningen med undantag för exploateringsredovisningen ger en rättvisande bild av kommunens resultat och ställning. Innehållet i förvaltningsberättelsen är fylligt, inklusive redovisningen av mål och uppdrag. Tydligheten i redovisningen kan dock utvecklas både vad gäller exploateringsverksamhet och måluppfyllelse.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

7 Resultaträkning

7.1 Utfall 2015-2017

Nedan redovisas en ekonomisk jämförelse för 2017 i jämförelse med 2016 och 2015:

Belopp i mnkr	*2017*	*2016*	*2015*
Verksamhetens nettokostnader	-10 642	-10 278	-9 855
Förändring i %	3,5	4,3	
Skatteintäkter, statsbidrag och utjämning	11 181	10 580	9 747
Förändring i %	*5,7*	*8,5*	
Finansnetto	43	79	165
Resultat	581	381	57
Resultat i % av skatteintäkter, statsbidrag och utjämning	5,2	3,6	0,6

Det redovisade resultatet för 2017 uppgår till +581 mnkr, att jämföra med +381 mnkr 2016. I analysen av resultatet är det viktigt att skilja på det resultat som uppstår genom den löpande driften och dess finansiering via avgifter, skatter och statsbidrag respektive det resultat som uppkommer genom poster av enstaka eller engångskaraktär. I resultatet ingår som större jämförelsestörande poster vinster vid försäljning av exploateringsmark med 442 mnkr, nedskrivning av Ulleråker med -376 mnkr och erhållen byggbonus från Boverket med +80 mnkr. Resultaträkning korrigerad för jämförelsestörande poster:

Belopp i mnkr	*2017*	*2016*
Verksamhetens nettokostnader exkl större jämförelsestörande poster	-10 788	-10 278
Förändring i %	5,0	4,3
Skatteintäkter, statsbidrag och utjämning	11 181	10 580
Förändring i %	*5,7*	*8,5*
Finansnetto	43	79
Resultat	435	381
Resultat i % av skatteintäkter, statsbidrag och utjämning	3,9	3,6

Årets utfall innebär att kommunens resultatmål för 2017 nås även efter exkludering av de större jämförelsestörande posterna. Resultatmålet har därmed nåtts de två senaste åren.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

7.2 Jämförelse med budget och prognos för 2017

Budget- och prognosjämförelse:

Belopp i mnkr	*Utfall 2017*	*Prognos 2017*	*Budget 2017*	*Avvikelse utfall/ budget*
Verksamhetens intäkter	3 355	2 700	2 334	1 021
Verksamhetens kostnader	-13 424	-13 261	-12 789	-635
Av- och nedskrivningar	-573	-197	-257	-316
Verksamhetens nettokostnader	*-10 642*	*-10 758*	*-10 712*	*70*
Skatteintäkter	10 199	10 165	10 128	71
Statsbidrag och utjämning	982	942	831	151
Finansiella intäkter	162	177	106	56
Finansiella kostnader	-119	-160	-121	2
Resultat	*581*	*366*	*232*	*350*

Större resultatavvikelser i verksamhetens nettokostnader i förhållande till budget och prognos:

- Nettoresultat från försäljning av exploateringsmark +442 mnkr
- Nedskrivning Ulleråker -376 mnkr
- Byggbonus från Boverket +80 mnkr

För skatteintäkter, statsbidrag och utjämning är det slutliga utfallet 222 mnkr bättre än budget.

Finansnettot är 58 mnkr bättre än budget.

Verksamhetens nettokostnader i övrigt gav ett underskott på -76 mnkr jämfört med budget.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

7.3 Sammanställd redovisning

Kommunkoncernens utfall 2017i jämförelse med 2016:

Belopp i mnkr	*Utfall 2017*	*Utfall 2016*
Verksamhetens intäkter	5 391	4 728
Verksamhetens kostnader	-13 896	-13 722
Av- och nedskrivningar	-1 344	-935
Verksamhetens nettokostnader	*-9 849*	*-9 929*
Skatteintäkter	10 199	9 673
Statsbidrag och utjämning	982	907
Finansiella intäkter	37	21
Finansiella kostnader	-251	-210
Skatt	-156	-81
Resultat	*962*	*381*

Kommunens resultatförbättring jämfört med 2016 uppgår till 200 mnkr medan kommunkoncernens resultat förbättrats med 581 mnkr, således 381 mnkr ytterligare. Den största resultateffekten har uppnåtts genom återföring av tidigare års nedskrivningar på 1990-talet av drygt 40 fastigheter. Återföringen har påverkat årets resultat med +357 mnkr som effekt av denna bokföringsåtgärd, inte av bedriven verksamhet.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

8 Balansräkning

8.1 Kommunens balansräkning

Nedan redovisas en översiktlig ekonomisk jämförelse med 2016 och med delårsrapporten per 31 augusti 2017.

Belopp i mnkr	*2017-12-31*	*2017-08-31*	*2016-12-31*
Anläggningstillgångar	17 006	17 874	15 802
Omsättningstillgångar	4 085	2 154	2 733
Summa tillgångar	*21 091*	*20 028*	*18 535*
Eget kapital	8 196	7 757	7 428
Avsättningar	966	950	906
Långfristiga skulder	7 982	7 635	6 515
Kortfristiga skulder	3 946	3 686	3 686
Summa eget kapital, avsättningar o skulder	*21 091*	*20 028*	*18 535*
Ej skuldförda pensionsförbindelser	3 993	4 082	4 082
Eget kapital inkl ej skuldförda pensionsförbindelser	4 203	3 675	3 346
Likviditet	1,04	0,58	0,74
Likviditet exklusive exploateringsfastigheter	1,05	0,81	0,85
Soliditet enligt balansräkning	0,39	0,39	0,40
Soliditet inklusive pensionsåtaganden som redovisas som ansvarsförbindelse	0,20	0,18	0,18

Likviditetstalet har förbättrats och är i bokslutet 1,04. I de flesta sammanhang brukar man utgå ifrån att omsättningstillgångarna bör vara minst lika stora som de kortfristiga skulderna, dvs likviditetstalet bör vara minst 1,0. Kommunen har dock inte några problem med likviditeten och större investeringar finansieras med låneprogram.

Soliditetstalen för kommunen är tillfredsställande men delvis skapade av de reavinster som uppstod när verksamhetsfastigheter under 2013 såldes till kommunägda bolag. Kommunens mål rörande soliditet mäts därför utifrån den sammanställda redovisningen, inte utifrån kommunens balansräkning.

I analysen av soliditeten ska också beaktas att utredningen av kontot för exploateringsfastigheter fortfarande pågår och att effekterna av de ytterligare korrigeringar som ska göras av exploateringsredovisningen ännu inte är kända.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

8.2 Sammanställd balansräkning

Nedan redovisas en ekonomisk jämförelse med 2016 och med delårsrapporten per 31 augusti 2017.

Belopp i mnkr	*2017-12-31*	*2017-08-31*	*2016-12-31*
Anläggningstillgångar	27 155	27 219	25 443
Omsättningstillgångar	2 226	1 006	1 609
Summa tillgångar	*29 381*	*28 225*	*27 051*
Eget kapital	8 450	7 777	7 301
Avsättningar	1 338	1 173	1 152
Långfristiga skulder	11 984	12 681	11 250
Kortfristiga skulder	7 609	6 594	7 348
Summa eget kapital, avsättningar o skulder	*29 381*	*28 225*	*27 051*
Ej skuldförda pensionsförbindelser	3 996	4 082	4 083
Eget kapital inkl ej skuldförda pensionsförbindelser	4 454	3 695	3 218
Likviditet	0,29	0,15	0,22
Soliditet enligt balansräkning	0,29	0,28	0,27
Soliditet inklusive pensionsåtaganden som redovisas som ansvarsförbindelse	0,15	0,13	0,12

Kommunens mål rörande soliditet utgår ifrån den sammanställda balansräkningen. I förhållande till jämförbara kommuners soliditetstal i årsredovisningarna för 2016 når Uppsala kommun inte fastställda mål.

8.3 Exploateringsredovisning

Förra året gjordes en tillfällig bokning i balansräkningen så att ett belopp på 1.350 mkr bokades upp som pågående nyanläggning. Samma belopp bokfördes som förutbetald intäkt. Kommunledningen bedömde då att den bokningen gav en bättre återspegling av verkligheten i balansräkningen. Bokningen har nu bedömts som felaktig och har tagits bort, dock utan resultateffekt.

Under 2017 har efter omfattande utredningar ett antal äldre exploateringsprojekt stängts i redovisningen. Av förvaltningsberättelsen framgår att en omfattande genomlysning skett av den historiska projektportföljen, där 17 projekt helt eller delvis har avslutats. Genomlysningen av projekten har, tillsammans med anpassning av principerna för redovisning av markförsäljning, påverkat kommunens resultat- och balansräkning med stora engångsposter. Resultatet har påverkats positivt med 442 miljoner kronor och eget kapital har tillförts 406 miljoner kronor. Genomlysningen har även resulterat

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

i omklassificeringar i balansräkningen mellan omsättnings- och anläggningstillgångar. Bedömningen görs i årsredovisningen att så stor del av den totala exploateringsverksamheten kunnat utredas att det inte föreligger stor risk för framtida påverkan på kommunens resultat av de felaktigheter som kvarstår i redovisningen.

Vi bedömer att risken för väsentliga fel fortfarande är stor. Som skuld i balansräkningen har nu tagits upp förutbetald exploateringsavgift på 603 mnkr (not 15). Posten bygger på ett antagande om att intäkter i markexploateringen till ca 60 procent finansierat investeringar i infrastruktur. Posten bygger således på ett antagande, inte på köpekontrakt eller liknande. Som tillgång redovisas "Generell periodisering upplupen intäkt" med 199 mnkr på kontot för exploateringsfastigheter (not 20). Även denna post bygger på antagande.

Vi ser det som positivt att detta omfattande utredningsarbete genomförts och fortgår. Vi hade önskat att arbetet skulle varit avslutat i och med årsredovisningen för 2017 men så är inte fallet. Vi ser det vidare som positivt att årsredovisningen lämnar mycket öppen information om hur redovisningen påverkats under 2017 och den kvarstående osäkerhet som föreligger.

Med hänsyn till att kvarvarande osäkerhet rör väsentliga belopp måste vi igen konstatera att exploateringsredovisningen inte följer lag och god redovisningssed.

8.4 Utrangering

Under 2017 har en utrangering gjorts i redovisningen av en på 1990-talet gjord uppskrivning av tillgångar då uppskrivningen efter genomgång av anläggningsregistret inte kunnat hänföras till befintliga poster och tillgångar där.

Utrangeringen framgår bland annat av not 7 till de finansiella rapporterna. Anskaffningsvärdet av mark, byggnader och tekniska anläggningar har minskats med -720 mnkr medan ackumulerade avskrivningar minskats med 504 mkr och netto har värdet därmed minskats med 216 mnkr.

Vi har tagit del av underlaget för utrangeringen och har inte någon kunskap om förhållandena på 1990-talet vid tidpunkten för den då gjorda uppskrivningen. Då värdena nu inte kan hänföras till specifika tillgångar bedömer vi utrangeringen från redovisningen som korrekt.

9 Investeringar

Årets investeringar uppgick till 3 255 mnkr i kommunkoncernen varav bolagen stod för 2 746 mnkr och kommunen 624 mnkr.

Bland större investeringar i kommunen märks KS med 404 mnkr och GSN med 148 mnkr.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

Kommunkoncernens investeringsbehov de kommande åren är en stor utmaning, inte minst finansiellt. För 2017 är investeringarna helt självfinansierade.

En 10-årig investeringsplan har tagits fram för hela kommunkoncernen.

Vi rekommenderar att kommande års årsredovisningar kompletteras med en mer detaljerad redovisning av kommunens investeringar.

10 Kassaflödesanalys

Kassaflödesanalysen beskriver hur verksamhet och investeringar har finansierats samt hur de har inverkat på verksamhetens likvida ställning. Av kassaflödesanalysen för 2017 framgår bland annat att kommunen investerat för 624 mnkr och att finansieringsverksamheten gett ett netto utflöde på 590 mnkr. Löpande verksamhet har gett ett positivt kassaflöde med 1 276 mnkr. Likvida medel har ökat med 297 mnkr.

Koncernen har investerat för 3 370 mnkr. Netto har dessa investeringar utöver kassaflödet från löpande verksamhet finansierats med extern upplåning på 229 mnkr. Likvida medel har ökat med 137 mnkr.

11 Ansvarsförbindelser

Största post bland ansvarsförbindelser är den del av pensionsförpliktelserna som inte tas upp som skuld. Posten uppgår i i årsredovisningen för 2017 till 3 993 mnkr och har minskat med 89 mnkr jämfört med årsredovisningen för 2016.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

12 Kommunstyrelsen och nämnderna

12.1 Sammanställning över utfall på nämndnivå med prognosjämförelse

Belopp i mnkr	*Utfall 2017*	*Prognos 2017*	*Budget 2017*	*Avvikelse Utfall/ Budget*
Kommunstyrelsen	288	356	356	68
Valnämnden	0	0	0	0
Gatu- och samhällsmiljönämnden	401	410	445	45
Plan- och byggnadsnämnden	58	55	70	12
Miljö- och hälsoskyddsnämnden	22	22	22	1
Räddningsnämnden	145	145	145	0
Namngivningsnämnden	1	1	1	0
Utbildningsnämnden	4 529	4 595	4 633	105
Arbetsmarknadsnämnden	635	637	637	2
Kulturnämnden	306	304	307	1
Idrotts- och fritidsnämnden	208	208	216	8
Äldrenämnden	1 761	1 750	1 694	-67
Omsorgsnämnden	1 525	1 525	1 520	-6
Socialnämnden	647	654	628	-19
Överförmyndarnämnden	19	19	17	-2
Summa	*10 545*	*10 678*	*10 693*	*148*

Större positiva avvikelser från budget redovisas för kommunstyrelsen, gatu- och samhällsmiljönämnden och utbildningsnämnden. Större negativa avvikelser redovisas av äldrenämnden och socialnämnden.

Redogörelser för respektive nämnds ekonomiska utfall lämnas nedan.

12.2 Nämndvis uppföljning av ekonomi och uppdrag

Fullmäktige har i dokumentet Mål och budget 2017-2019 fastställt nio inriktningsmål och 81 uppdrag som syftar till att nå de nio målen. För bedömning av om målen nås har fastställts totalt 62 indikatorer, med olika indikatorer för olika mål.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

En redovisning av utfallet för dessa indikatorer ges i årsredovisningen. Vi har dock uppfattat inriktningsmålen som långsiktiga och indikatorerna som ett medel att mäta om kommunen och nämnderna rör sig i rätt riktning för att nå inriktningsmålen.

Vad gäller bedömningen av KS och nämndernas arbete för att uppnå målen bör den därför delvis ske utifrån hur nämnderna arbetat med sina uppdrag.

I den utvärdering som görs i årsredovisningen måste ändå bedömningen av måluppfyllelse respektive uppdragsutförande hållas isär. Uppdrag kan bli tillfredsställande utförda utan att de leder till måluppfyllelse.

I efterföljande avsnitt redovisar vi en nämndvis uppföljning av ekonomi, uppdrag och den målbedömning som görs i årsredovisningen.

Vi använder samma färgskala som kommunen i årsredovisningen.

Färgförklaring till bedömning av mål:

Blå = Nämnden har uppnått det den planerat för att bidra till inriktningsmålet

Grön = Nämnden har uppnått övervägande del av det den planerat för att bidra till inriktningsmålet

Gul = Nämnden har uppnått delar av det den planerat för att bidra till inriktningsmålet

Röd = Nämnden har inte bidragit till inriktningsmålet

Färgförklaring till uppföljningen av uppdrag:

Blå = uppdraget är genomfört

Grön = arbetet med uppdraget går enligt plan

Gul = arbetet med uppdraget är inte påbörjat eller löper inte på enligt plan

Röd = Uppdraget genomförs ej

När vi jämfört olika nämnder med varandra i den redovisning som görs i årsredovisningen över uppdrag och mål har samma färgsättning i vissa fall olika betydelse. Bland annat ges några nämnder (i årsredovisningen) för vissa mål grön eller blå färg trots att nämnden inte utfört några uppdrag inom målet ifråga.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

12.2.1 Kommunstyrelsen

Utfall i jämförelse med budget och prognos

Belopp i mnkr	*Utfall 2017*	*Prognos 2017*	*Budget 2017*	*Avvikelse Utfall/ Budget*
Politisk verksamhet	55,5	56,7	61,7	6,2
Infrastruktur, skydd m m	81,2	153,0	145,8	64,6
Fritid och kultur	17,9	8,7	8,9	-9,0
Vård och omsorg	2,3	5,3	10,0	7,7
Särskilt riktade insatser	0,7	0,8	0,0	-0,7
Affärsverksamhet	3,3	2,9	17,1	13,8
Kommunledning och gemensamma verksamheter	126,7	128,2	112,1	-14,6
Totalt	287,6	355,5	355,7	68,1

Kommentarer

De största resultatavvikelserna i kommunstyrelsen är nettoresultat av försäljning av exploateringsmark med +442 mnkr och nedskrivning Ulleråker med -376 mnkr. Nettoeffekten av de posterna är +66 mnkr och övriga delar av kommunstyrelsens har ett utfall som sammantaget ligger nära budget.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

Uppdragsuppföljning

Inriktningsmål	*Bedömt bidrag till mål*	*Uppdrag*			
1. Jämställd och hållbar ekonomi		1	2	1	
2. Attraktiv kommun		2	5	1	
3. Stad och landsbygd ska växa smart och hållbart			8	4	
4. Jämlikt med goda levnadsvillkor			5	1	
5. Invånarna ska ha bostad och arbete			3	2	
6. Alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande		1		2	
7. Invånarna ska leva oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov			1		
8. Invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället			2	3	
9. Kommunens medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och hög kompetens			4	1	
Summa uppdrag	50	4	31	15	

Kommentarer

Mer än två tredjedelar av uppdragen följer plan eller har utförts.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

12.2.2 Gatu- och samhällsmiljönämnden

Utfall i jämförelse med budget och prognos

Belopp i mnkr	*Utfall 2017*	*Prognos 2017*	*Budget 2017*	*Avvikelse Utfall/ Budget*
Politisk verksamhet	1,4	1,3	1,3	-0,1
Infrastruktur, skydd m m	330,2	341,5	379,5	49,3
Fritid och kultur	13,1	13,2	7,9	-5,2
Färdtjänst/riksfärdtjänst	52,7	51,6	56,2	3,4
Affärsverksamhet	3,1	2,6	0,4	-2,6
Totalt	400,5	409,6	445,3	44,8

Kommentarer

Utrangeringar av anläggningar har skett till ett värde av 215,8 mnkr, vilket medfört att kapitalkostnaderna för nämnden är 19,5 mnkr lägre än budget per augusti och ca 30 mnkr lägre i prognos för helåret. Utrangeringskostnaden har bokförts mot eget kapital, vilket innebär att nämnden inte får en kostnad för utrangeringen.

Nämnden erhöll i december 2017 ett extra statsbidrag på 15 mnkr avseende resecentrum.

I övrigt har nämndens verksamheter ett sammantaget utfall som ligger nära budget.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

Uppdragsuppföljning

Inriktningsmål	*Bedömt bidrag till mål*	*Uppdrag*			
1. Jämställd och hållbar ekonomi		5			
2. Attraktiv kommun		6			
3. Stad och landsbygd ska växa smart och hållbart		7	2		
4. Jämlikt med goda levnadsvillkor		3			
5. Invånarna ska ha bostad och arbete					
6. Alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande					
7. Invånarna ska leva oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov					
8. Invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället				1	
9. Kommunens medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och hög kompetens		4			
Summa uppdrag	28	25	2	1	

Kommentarer

Nämnden har helt genomfört 25 av 28 uppdrag, medan 2 uppdrag följer plan och ett inte följer plan.

12.2.3 Valnämnden

Utfall i jämförelse med budget och prognos

Belopp i mnkr	*Utfall 2017*	*Prognos 2017*	*Budget 2017*	*Avvikelse Utfall/ Budget*
Politisk verksamhet	0,2	0,2	0,2	0,0
Totalt	0,2	0,2	0,2	0,0

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

Kommentarer

Valnämnden prognostiserar att budgeterad kostnadsram kommer att hållas. Valnämnden ger ingen redovisning av mål.

12.2.4 Plan- och byggnadsnämnden

Utfall i jämförelse med budget och prognos

Belopp i mnkr	*Utfall 2017*	*Prognos 2017*	*Budget 2017*	*Avvikelse Utfall/ Budget*
Politisk verksamhet	1,4	1,5	1,6	0,2
Infrastruktur, skydd m m	29,5	22,6	32,9	3,4
Vård och omsorg	27,0	30,5	35,9	8,9
Totalt	57,9	54,5	70,4	12,5

Kommentarer

Merparten av överskottet beror på att genomförandet av beslut om bostadsanpassningsbidrag sker med eftersläpning.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

Uppdragsuppföljning

Inriktningsmål	*Bedömt bidrag till mål*	*Uppdrag*			
1. Jämställd och hållbar ekonomi			2		2
2. Attraktiv kommun		1	2	2	
3. Stad och landsbygd ska växa smart och hållbart		1	5		
4. Jämlikt med goda levnadsvillkor		1			1
5. Invånarna ska ha bostad och arbete			1		
6. Alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande					
7. Invånarna ska leva oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov					
8. Invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället					1
9. Kommunens medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och hög kompetens		2	2		
Summa uppdrag	23	5	12	2	4

Kommentarer

Närmare tre fjärdedelar av uppdragen har genomförts eller följer plan.

12.2.5 Miljö- och hälsovårdsnämnden

Utfall i jämförelse med budget och prognos

Belopp i mnkr	*Utfall 2017*	*Prognos 2017*	*Budget 2017*	*Avvikelse Utfall/ Budget*
Politisk verksamhet	0,8	1,1	1,2	0,4
Infrastruktur, skydd m m	20,6	20,3	21,1	0,4
Fritid, övrigt	0,1	0,0	0,1	0,0
Totalt	21,5	21,5	22,3	0,8

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

Kommentarer

Nämndens utfall ligger nära budget och föranleder inte någon kommentar.

Uppdragsuppföljning

Inriktningsmål	*Bedömt bidrag till mål*	*Uppdrag*			
1. Jämställd och hållbar ekonomi		1			3
2. Attraktiv kommun		2	1	1	
3. Stad och landsbygd ska växa smart och hållbart		2	2		1
4. Jämlikt med goda levnadsvillkor			1		2
5. Invånarna ska ha bostad och arbete					
6. Alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande					
7. Invånarna ska leva oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov					
8. Invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället					1
9. Kommunens medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och hög kompetens		2	2		1
Summa uppdrag	22	7	6	1	8

Kommentarer

Nämnden redovisar att mer än en tredjedel av uppdragen inte kommer att utföras.

12.2.6 Räddningsnämnden

Utfall i jämförelse med budget och prognos

Belopp i mnkr	*Utfall 2017*	*Prognos 2017*	*Budget 2017*	*Avvikelse Utfall/ Budget*
Politisk verksamhet	1,0	1,0	1,1	0,1
Infrastruktur, skydd m m	143,9	142,0	143,9	0,0
Totalt	144,9	143,0	145,0	0,1

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

Kommentarer

Räddningsnämnden är en gemensam nämnd för Tierp, Uppsala och Östhammars kommuner och där Uppsala kommun är värdkommun. Kommunfullmäktiges budget på 145,0 miljoner kronor är kommunbidraget från Uppsala kommun, ersättningarna från Tierp och Östhammars kommuner uppgår sammanlagt till 46,5 miljoner kronor.

Det ekonomiska utfallet ligger nära budget och föranleder ingen ytterligare kommentar.

Uppdragsuppföljning

Inriktningsmål	*Bedömt bidrag till mål*	*Uppdrag*			
1. Jämställd och hållbar ekonomi		1	2		
3. Stad och landsbygd ska växa smart och hållbart		2	3		
9. Kommunens medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och hög kompetens		2	1	1	
Summa uppdrag	12	5	6	1	

Kommentarer

Nämnden anammar de mål och uppdrag i Uppsala kommun som stämmer med vad ägarkommunerna gemensamt beslutat för den gemensamma nämnden.

12.2.7 Namngivningsnämnden

Utfall i jämförelse med budget och prognos

Belopp i mnkr	*Utfall 2017*	*Prognos 2017*	*Budget 2017*	*Avvikelse Utfall/ Budget*
Politisk verksamhet	0,9	1,2	0,4	-0,5
Infrastruktur, skydd m m	0,4	0,0	1,1	0,7
Totalt	1,3	1,2	1,5	0,2

Kommentarer

Det ekonomiska utfallet ligger nära budget.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

Uppdragsuppföljning

Inriktningsmål	*Bedömt bidrag till mål*	*Uppdrag*	
1. Jämställd och hållbar ekonomi		1	4
2. Attraktiv kommun			4
3. Stad och landsbygd ska växa smart och hållbart		1	4
4. Jämlikt med goda levnadsvillkor			2
5. Invånarna ska ha bostad och arbete			
6. Alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande			
7. Invånarna ska leva oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov			
8. Invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället			1
9. Kommunens medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och hög kompetens			2
Summa uppdrag	19	2	17

Kommentarer

Nämnden har valt att inte genomföra ett antal av de kommungemensamma uppdragen. Nämnden är liten och det är rimligt att den inte har realistiska möjligheter att genomföra många av de uppdrag som fastställts av fullmäktige. Vår tolkning av fullmäktigebeslutet är dock att uppdragen gäller även för namngivningsnämnden om inte annat beslutas av fullmäktige.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

12.2.8 Utbildningsnämnden

Utfall i jämförelse med budget och prognos

Belopp i mnkr	*Utfall 2017*	*Prognos 2017*	*Budget 2017*	*Avvikelse Utfall/ Budget*
Politisk verksamhet	2,2	2,9	3	0,8
Förskoleverksamhet	1 394,4	1 397,9	1 404,5	10,2
Grundskola, förskoleklass och skol-barnsomsorg	2 319,8	2 349,3	2 367,7	47,9
Grundsärskola	89,7	86,5	87,6	-2,1
Gymnasieskola	670,8	707,5	716,6	45,8
Gymnasiesärskola	52,9	52,6	53,7	0,9
Övriga verksamheter	-1,2	-1,3	0,0	1,2
Totalt	4 528,6	4 595,4	4 633,2	104,6

Kommentarer

Det ekonomiska överskottet har uppkommit framför allt genom färre elever än vad som budgeterats i grundskolan och högre statsbidrag än budgeterat för asylsökande och kommunmottagna elever men även för lågstadiesatsning, lärarlönelyft och minskade barngrupper i förskolan.

Nämnden har även vidtagit ett antal åtgärder för att få gymnasieskolan i ekonomisk balans.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

Uppdragsuppföljning

Inriktningsmål	*Av KS bedömt bidrag till mål*	*Uppdrag*			
1. Jämställd och hållbar ekonomi		4	1		
2. Attraktiv kommun		3	1		
3. Stad och landsbygd ska växa smart och hållbart		5	3	1	
4. Jämlikt med goda levnadsvillkor		4		1	
5. Invånarna ska ha bostad och arbete		1			
6. Alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande		2		4	1
7. Invånarna ska leva oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov					
8. Invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället		1			
9. Kommunens medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och hög kompetens		1	3		
Summa uppdrag	36	21	8	6	1

Kommentarer

Nämnden har genomfört eller följer plan för mer än 80 procent av uppdragen. Det väcker förvåning att nämnden inte genomfört 4 av uppdragen rörande inriktningsmål 6 som gäller barn och elever, som ligger inom nämndens ansvarsområde.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

12.2.9 Arbetsmarknadsnämnden

Resultat i jämförelse med budget och prognos

Belopp i mnkr	*Utfall 2017*	*Prognos 2017*	*Budget 2017*	*Avvikelse Utfall/ Budget*
Politisk verksamhet	1,3	1,6	1,8	0,5
Infrastruktur, skydd m m	5,0	5,1	5,2	0,1
Fritid och kultur	1,4	1,8	1,8	0,4
Kommunal vuxenutbildning	135,1	133,2	139,1	4,0
Ekonomiskt bistånd	337,5	335,4	328,4	-9,1
Flyktingmottagande	35,9	42,9	35,4	-0,6
Arbetsmarknadsåtgärder	118,7	116,7	125,0	6,3
Totalt	635,0	636,8	636,8	1,8

Kommentarer

De lägre nettokostnaderna inom vuxenutbildningen genereras bland annat av nya avtal som ger lägre kostnader.

Arbetsmarknadsåtgärder har ökade intäkter för satsningen som görs på extratjänster.

Den negativa avvikelsen för ekonomiskt bistånd orsakas framför allt av fler beviljade bistånd.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

Uppdragsuppföljning

Inriktningsmål	*Av KS bedömt bidrag till mål*	*Uppdrag*			
1. Jämställd och hållbar ekonomi		4		1	
2. Attraktiv kommun		2	2		
3. Stad och landsbygd ska växa smart och hållbart		4		1	
4. Jämlikt med goda levnadsvillkor		2	1		
5. Invånarna ska ha bostad och arbete		2	1	1	
6. Alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande		1			
7. Invånarna ska leva oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov		4			
8. Invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället		1			
9. Kommunens medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och hög kompetens		4			
Summa uppdrag	31	24	4	3	

Kommentarer

Nämnden har genomfört eller följer plan för 90 procent av uppdragen.

12.2.10 Kulturnämnden

Resultat i jämförelse med budget och prognos

Belopp i mnkr	*Utfall 2017*	*Prognos 2017*	*Budget 2017*	*Avvikelse Utfall/ Budget*
Politisk verksamhet	1,3	0,9	1,6	0,2
Fritid och kultur	284,8	283,1	284,8	0,0
Skolbarnsomsorg/Fritidsklubbar	20,1	20,4	20,9	0,7
Totalt	306,2	304,3	307,2	0,9

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

Kommentarer

Bidrag från Migrationsverket har haft betydelse för nämndens ekonomiska överskott..

Uppdragsuppföljning

Inriktningsmål	*Av KS bedömt bidrag till mål*	*Uppdrag*			
1. Jämställd och hållbar ekonomi		1	3	1	
2. Attraktiv kommun		4	7		
3. Stad och landsbygd ska växa smart och hållbart		3	4		
4. Jämlikt med goda levnadsvillkor		2	2		
5. Invånarna ska ha bostad och arbete			1		
6. Alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande		1	1		
7. Invånarna ska leva oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov			1		
8. Invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället			1		
9. Kommunens medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och hög kompetens		2	2		
Summa uppdrag	36	13	22	1	

Kommentarer

Nämnden har genomfört eller följer plan för samtliga uppdrag utom ett.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

12.2.11 Idrotts- och fritidsnämnden

Resultat i jämförelse med budet och prognos

Belopp i mnkr	*Utfall 2017*	*Prognos 2017*	*Budget 2017*	*Avvikelse Utfall/ Budget*
Politisk verksamhet	0,8	1,1	1,0	0,2
Fritid och kultur	207,4	207,4	214,9	7,5
Totalt	208,2	208,4	215,9	7,7

Kommentarer

Nämnden har i budget fått resurser för att möta kostnader för anläggningar som ännu inte tagits i drift, framför allt idrottshallen i Storvreta.

Uppdragsuppföljning

Inriktningsmål	*Av KS bedömt bidrag till mål*	*Uppdrag*			
1. Jämställd och hållbar ekonomi		4	1		
2. Attraktiv kommun		2	2		2
3. Stad och landsbygd ska växa smart och hållbart		3	3		
4. Jämlikt med goda levnadsvillkor			3		
5. Invånarna ska ha bostad och arbete					
6. Alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande					
7. Invånarna ska leva oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov		1			
8. Invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället			1		
9. Kommunens medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och hög kompetens		1	3		
Summa uppdrag	26	11	13		2

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

Kommentarer

Nämnden har genomfört eller följer plan för samtliga uppdrag utom två.

12.2.12 Äldrenämnden

Resultat i jämförelse med budget och prognos

Belopp i mnkr	*Utfall 2017*	*Prognos 2017*	*Budget 2017*	*Avvikelse Utfall/ Budget*
Politisk verksamhet	0,9	0,9	1,3	0,4
Vård och omsorg om äldre	1 760,2	1 749,5	1 692,5	-67,7
- varav öppna insatser	59,9	60,7	54,2	-5,7
- varav SoL och HSL	1 701,0	1 688,8	1 638,3	-62,7
Totalt	1 761,2	1 749,5	1 693,8	-67,3

Kommentarer

Som förklaring till underskottet anges att nämnden har inte klarat de effektiviseringskrav budgeten byggde på.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

Uppdragsuppföljning

Inriktningsmål	*Bedömt bidrag till mål*	*Uppdrag*			
1. Jämställd och hållbar ekonomi		2		1	1
2. Attraktiv kommun		2		1	1
3. Stad och landsbygd ska växa smart och hållbart		1	1	4	
4. Jämlikt med goda levnadsvillkor				2	
5. Invånarna ska ha bostad och arbete					
6. Alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande					
7. Invånarna ska leva oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov		4	1		
8. Invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället		1			
9. Kommunens medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och hög kompetens		5	1		
Summa uppdrag	28	15	3	8	2

Kommentarer

Nämnden har en relativt stor andel uppdrag som inte genomförs eller inte följer plan.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

12.2.13 Omsorgsnämnden

Resultat i jämförelse med budget och prognos

Belopp i mnkr	*Utfall 2017*	*Prognos 2017*	*Budget 2017*	*Avvikelse Utfall/ Budget*
Politisk verksamhet	1,5	1,5	1,6	0,1
Vård och omsorg om äldre (SoL HSL)	105,9	95,7	121,3	15,4
Vård och omsorg om funktionshindrade	1 418,0	1 523,6	1 397,0	-21,1
- varav öppna insatser	29,4	32,7	28,8	-0,5
- varav SoL och HSL	331,9	348,2	357,0	25,1
- varav LSS	1 056,8	1 047,0	1 011,2	-45,6
Totalt	1 525,4	1 525,0	1 519,9	-5,6

Kommentarer

Nämnden har svårt att hindra kostnadsutvecklingen inom LSS. Bland annat flyttar Försäkringskassans ändrade bedömningar kostnader från staten till kommunerna över hela landet. Antalet brukare inom personlig assistans har i Uppsala kommun ökat från 116 i början av januari 2016 till 134 i december 2017. Varje ny brukare kan innebära kostnader på mer än en mnkr per år.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

Uppdragsuppföljning

Inriktningsmål	*Bedömt bidrag till mål*	*Uppdrag*			
1. Jämställd och hållbar ekonomi			3	1	
2. Attraktiv kommun			2	2	
3. Stad och landsbygd ska växa smart och hållbart		2	5		
4. Jämlikt med goda levnadsvillkor			3		
5. Invånarna ska ha bostad och arbete			2		
6. Alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande					
7. Invånarna ska leva oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov			7	1	
8. Invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället		1			
9. Kommunens medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och hög kompetens		2	4		
Summa uppdrag	35	5	26	4	

Kommentarer

Nämnden har genomfört eller följer plan för närmare 90 procent av uppdragen. Vad gäller bidrag till måluppfyllelse görs i årsredovisningen en försiktigare bedömning än för andra nämnder.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

12.2.14 Socialnämnden

Resultat i jämförelse med budget och prognos

Belopp i mnkr	*Utfall 2017*	*Prognos 2017*	*Budget 2017*	*Avvikelse Utfall/ Budget*
Politisk verksamhet	5,0	5,0	4,7	-0,3
Missbrukarvård och övrig vård för vuxna	168,2	168,0	162,6	-5,6
Barn- och ungdomsvård	456,7	456,8	440,5	-16,2
Familjerätt och familjerådgivning	17,3	17,3	11,8	-5,5
Flyktingmottagande, ensamkommande barn och unga	-0,2	6,6	8,6	8,7
Totalt	647,0	653,7	628,1	-18,9

Kommentarer

- Barn och ungdomsvård har haft ett stort inflöde av ärenden under året. För att möte ökade kostnader och samtidigt sänkt ersättning från Migrationsverket har avtal med vårdgivare omförhandlats och sagts upp och HVB-boenden har omvandlats till stödboenden.

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

Uppdragsuppföljning

Inriktningsmål	*Av KS bedömt bidrag till mål*	*Uppdrag*			
1. Jämställd och hållbar ekonomi		1	3	2	
2. Attraktiv kommun			3	1	
3. Stad och landsbygd ska växa smart och hållbart			5	1	
4. Jämlikt med goda levnadsvillkor			2	1	
5. Invånarna ska ha bostad och arbete		1	2		
6. Alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande					
7. Invånarna ska leva oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov		1	5	3	
8. Invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället					
9. Kommunens medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och hög kompetens		2	3		
Summa uppdrag	36	5	23	8	

Kommentarer

Nämnden har utfört eller följer plan för närmare 80 procent av uppdragen. I årsredovisningen görs bedömningen att nämnden bidragit fullt ut till måluppfyllelse inom flera mål där uppdragen inte följer plan.

12.2.15 Överförmyndarnämnden

Resultat i jämförelse med budget och prognos

Belopp i mnkr	*Utfall 2017*	*Prognos 2017*	*Budget 2017*	*Avvikelse Utfall/ Budget*
Politisk verksamhet	17,8	17,1	17,4	-0,3
Flyktingmottagande	1,3	2,5	0,0	-1,3
Totalt	19,1	19,5	17,4	-1,6

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

Kommentarer

Underskottet beror huvudsakligen på Migrationsverkets ändrade ersättningar till gode män för ensamkommande. Nämnden har för att minska kostnadsökningarna sänkt arvoden till gode män.

Uppdragsuppföljning

Inriktningsmål	*Bedömt bidrag till mål*	*Uppdrag*		
1. Jämställd och hållbar ekonomi				
7. Invånarna ska leva oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov				1
9. Kommunens medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och hög kompetens			3	1
Summa uppdrag	5	3	2	

Kommentarer

Nämnden arbetar med de mål och uppdrag som gemensamt beslutats av ägarkommunerna.

KPMG, dag som ovan

Bo Ädel
Auktoriserad revisor
Certifierad kommunal revisor

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved

Document classification: KPMG Public

UPPSALA KOMMUN
KOMMUNSTYRELSEN
Ink. 2017 -01- 26
Diarienr. KSN 2017-0547
04 Aktbil 1

UPPSALA KOMMUN
REVISORERNA

2017-01-13

Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige – för kännedom

Granskning av IT-processer och generella IT-kontroller

Kommunrevisionen i Uppsala har gett KPMG i uppdrag att granska IT-processer och generella IT-kontroller i kommunen.

Uppsala kommun har de senaste åren genomfört omfattande förändringar avseende kommunens IT-styrning där områden som centralisering, ägarskap och ansvarsfördelning varit centrala frågor. KPMGs sammanfattande bedömning är att Uppsala kommun till stor del lyckats nå önskvärda styrningseffekter. Ytterligare utvecklingsarbete är dock önskvärt. Revisionen rekommenderar att:

- Styrande IT-dokument vidareutvecklas
- Övergripande organisatorisk IT-riskanalys upprättas
- Klassning av kritiska informationstillgångar och kommunens applikationsportfölj vidareutvecklas
- Periodisk genomgång av samtliga användare i kritiska system vidareutvecklas

Revisionen rekommenderar vidare att kommunen tar till sig även övriga utvecklingsförslag som lämnas i KPMGs granskningsrapport.

Revisionen begär yttrande över bifogad granskning, senast 31 mars 2017.

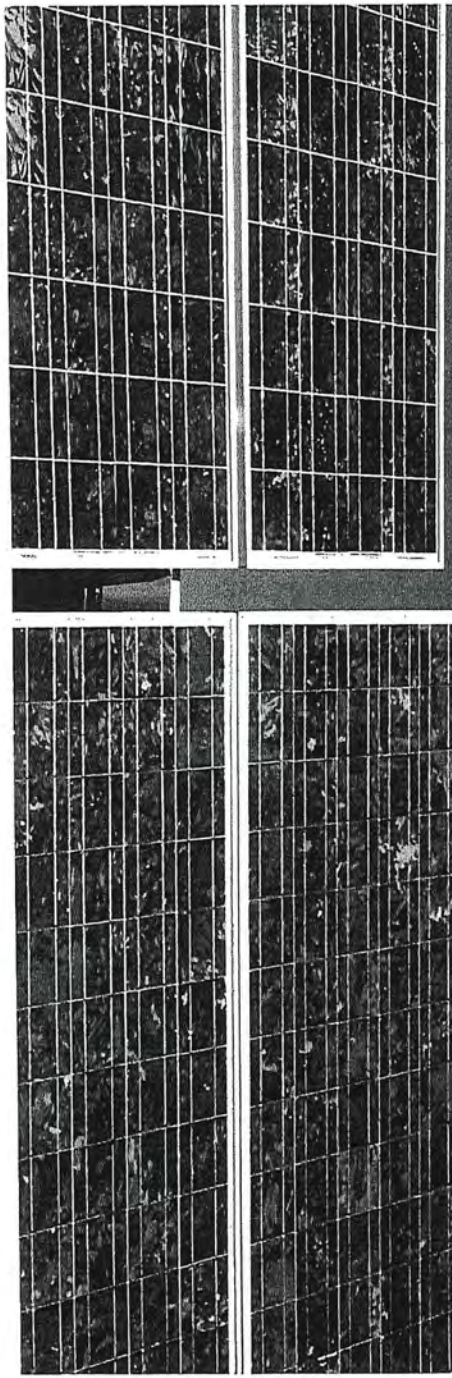
För kommunrevisionen

Cecilia Hamenius

ordförande

Bilaga till yttranden från kommunala nämnder och bolag till kommunrevisionen i Uppsala kommun

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



KPMG

Uppsala kommun

IT-revisionsrapport 2016

2016-12-18

Innehållsförteckning

Kontaktpersoner KPMG:

Isabella Jonsson

IT Advisory, Risk Consulting

Manager

Tel: + 46 70 882 22 03

Isabella.jonsson@kpmg.se

Bo Ädel

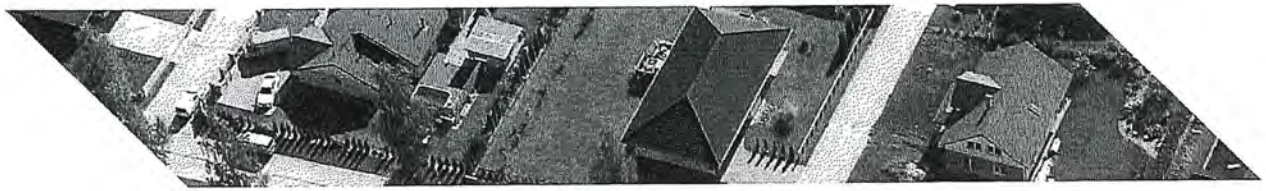
Auktoriserad revisor

Tel + 46 70 627 30 99

Bo.adel@kpmg.se

Innehållsförteckning: **Sida:**

- Introduktion 3
- Sammanfattning 4
- Detaljerade iakttagelser och rekommendationer 5-10



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

Introduktion

Bakgrund

KPMG har inom ramen för årets redovisningsrevision utvärderat Uppsala Kommuns styrande IT-processer samt generella IT-kontroller och IT-relaterade interna kontrollrutiner omfattande processerna för inköp och lön.

Denna rapport syftar till att sammanfatta vår övergripande uppfattning inklusive iakttagelser. Rapporten är vidare utformad för att inkludera rekommendationer som kan bidra till en förbättrad kontrollmiljö och därmed reducera risken för förluster eller fel. Brister inom granskade processer riskerar ha en negativ inverkan på såväl fullständighet som riktighet i den finansiella rapporteringen. Kvaliteten på kontrollmiljön är kommunens ansvar.

Omfattning

Vår granskning har innefattat en översiktlig kartläggning och bedömning inom följande tre områden:

- ❑ **Övergripande organisatorisk IT-mognad:**
  - Utvärdering av organisationens centrala IT-processer, enligt:
    Organisation & ledning, system & tekniskt stöd, lokalisering, styrning & uppföljning, medarbetare & kompetens samt tjänster, funktioner & processer
- ❑ **Intern kontroll inom inköp & lön:**
  - Genomgång av aktuell systemarkitektur för berörda processer
  - Processkartläggning samt utvärdering av kontrollmiljö
- ❑ **Granskning av generella IT-kontroller:**
  - Behörighetsadministration
  - Ändringshantering
  - IT-operationer

Följande funktioner har intervjuats:

- ❑ Enhetschef Skol IT
- ❑ Enhetschef Arbetsplats & telefoni
- ❑ IT-arkitekt
- ❑ IT-koordinator
- ❑ GIS-strateg
- ❑ IT-strateger
- ❑ Ansvariga för upphandling
- ❑ Enhetschef systemförv. Ekonomi, HR & ärenden
- ❑ Enhetschef Redovisning stab ekonomi
- ❑ Strateg, Stab HR
- ❑ Inköpschef stab kvalitet & utveckling

Avgränsningar

I denna granskning omfattas endast de processer, rutiner och kontroller som hanteras av Uppsala kommun. Processer, rutiner och kontroller som utförs av extern leverantör har ej utvärderats.

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

Sammanfattning

Inledning

Uppsala kommun har sedan 2014/2015 genomgått en omfattande förändringsresa avseende kommunal IT-styrning där områden som centralisering, ägarskap och ansvarsfördelning varit centrala frågor. Vår sammanfattande bedömning är att Uppsala kommun till stor del lyckats nå de önskvärda styrningseffekter och fördelar man eftersökte med detta förändringsarbete, även om organisationen i vissa hänseenden drabbats av växtvärk och inte till fullo hängt med i kontrollmiljön.

Sammanfattning av våra huvudsakliga observationer

❑ **Övergripande organisatorisk IT-mognad & intern kontroll:**

- Styrande IT-dokument bör vidareutvecklas
- Övergripande organisatorisk IT-riskanalys bör upprättas
- Verksamhetsstyrning med hjälp av KPI & nyckeltal kan med fördel vidareutvecklas
- Kompenserande kontroller för löneutbetalningar saknas
- Klassning av kritiska informationstillgångar samt kommunens applikationsportfölj bör vidareutvecklas
- Kommunens IT-plan kan med fördel vidareutvecklas
- Avsaknad av möjlighet till matchning av faktura & avtal

❑ **Granskning av generella IT-kontroller:**

- Periodisk genomgång av samtliga användare i kritiska system bör vidareutvecklas
- Kommunal processbeskrivning gällande ändringshantering kan med fördel vidareutvecklas
- Informationssäkerhetspolicy bör uppdateras

Gradering av risk

Utförligare observationer återfinns på följande sidor i denna rapport. Iakttagelserna har graderats i tre nivåer, enligt nedan.

◆ **Hög risk** – Iakttagelsen kan på kort tid resultera i finansiell eller operationell förlust inom området om den inte åtgärdas.

◆ **Medel risk** – Iakttagelsen är av återkommande karaktär eller bedöms kunna resultera i finansiella eller operationella förluster om inga åtgärder vidtas.

◆ **Låg risk** – Iakttagelsen bedöms troligen inte kunna resultera i finansiella eller operationella förluster men kan inrymma möjligheter att förbättra effektivitet och ändamålsenlighet.

KPMG

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

KPMG

Detaljerade iakttagelser och rekommendationer

1. Övergripande organisatorisk IT-mognad & intern kontroll (1/3)

Bakgrund

Uppsala Kommun präglas av en centraliserad IT-organisation som kännetecknas av gemensamma IT-processer och ett enhetligt arbetssätt, såväl mot som inom kommunens förvaltningar. Dagens situation är till stor del en konsekvens av det upprensande IT-styrningsarbete som skedde under 2015, då även förvaltningsmodellen PM3 implementerades. Organisationen har med stor framgång nått de effekter man eftersträvade, men kombinationen av ett sedan tidigare vildvuxet IT-landskap samt den snabba styrningsförändringen har även resulterat i framtida förbättringsområden. Inom ramen för årets IT-revision har vi identifierat nedan iakttagelser som mest centrala kopplat till utvärdering av kommunorganisationens IT-mognad samt interna kontrollnivå:

Iakttagelser och identifierade risker	Gradering
1.1 Styrande IT-dokument bör vidareutvecklas ❑ I dagsläget använder kommunen flertalet generella styrdokument (Policy för IT-utveckling och digitalisering, strategisk plan, IT-plan, förvaltningsplaner och riktlinjer) gällande hur IT skall styras och hanteras inom organisationen. Inom ramen för dessa dokument redogörs dock inte för riktlinjer avseende informationsklassificering, lösenordskrav, krypteringsbestämmelser, nedladdningspolicy för internet, hantering av USB-minnen och mobila enheter, virusskydd och skydd mot övrig skadlig mjukvara samt livecykelpolicy för system- och applikationsmjukvara. Ofullständiga styrdokument kan utgöra risk i att kommunens IT-säkerhet inte är tillräcklig för att möta förväntade behov.	◆
1.2 Övergripande organisatorisk IT-riskanalys bör upprättas ❑ Uppsala kommun saknar i dagsläget en övergripande IT-riskanalys som redogör för vilka IT-relaterade risker organisationen är exponerad mot. En sådan riskanalys bör upprättas och omfatta områden såsom leverantörsberoenden, risker kopplat till upphandlingsmål, operativa IT-risker, hantering av tillstånd och övriga regulatoriska regelverk samt informationssäkerhetsrisker. Avsaknad av genomförd IT-riskanalys kan utgöra risk i att verksamheten bedrivs utan rättvisa risk-beaktanden.	
1.3 Verksamhetsstyrning med hjälp av KPI & nyckeltal kan med fördel vidareutvecklas ❑ Enligt uppgift tillämpar berörda verksamheter och tillhörande processer inte KPI- och nyckeltalsstyrning i någon större utsträckning. Ett effektivt styrningsarbete med hjälp av KPI och nyckeltal kan reducera risk i att felaktiga beslut fattas samt att kritiska aktiviteter lättare och snabbare synliggörs.	◆
1.4 Kompenserande kontroller för löneutbetalningar saknas ❑ I dagsläget betalas lön ut till månadsanställda oavsett om chef har attesterat löneutbetalningen eller ej. När en anställd vidare avslutar sin anställning är det chefens ansvar att se till att HR samt löneadministrationen nås av denna information. I det fall denna aktivitet blir fördröjd riskerar lön att felaktigt bli utbetald, då uppfångande kompenserande kontroller idag saknas i processflödet.	◆

KPMG

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

1. Övergripande organisatorisk IT-mognad & intern kontroll (2/3)

Iakttagelser och identifierade risker	Gradering
1.5 Klassning av kritiska informationstillgångar samt kommunal applikationsportfölj bör vidareutvecklas ❑ Uppsala kommun tillämpar i dagsläget SKLs *KLASSA* som verktyg för klassificering av IT-system med avseende på informationssäkerhet. Denna klassning sker enligt uppgift utifrån en graderingsskala från 1-4 där 1 är allvarlig kritikalitet och 4 är ingen eller försumbar. Denna klassning kan dock med fördel vidareutvecklas för att omfatta samtliga system och applikationer inom den kommunala organisationen, men även för att inkludera information om systemens beroenden och integrationer, vilka regelverk som processad informationen i de berörda systemen träffas av, vilka pågående eller planerade IT-projekt som finns, vem som är system och objektsägare etc. Detta arbete kan vidare med fördel integreras som den del av den kommungemensamma applikationsportfölj som idag är kartlagd igenom flertalet källor som behöver sammankopplas för att få en fullständig bild. Avsaknad av en heltäckande informationsklassningsmodell kan bidra till att det blir svårt att ändamålsenligt övervaka, kontrollera och skydda kritiskt eller känslig information ändamålsenligt.	◆
1.6 Kommunens IT-plan kan med fördel vidareutvecklas ❑ Uppsala kommun använder sig av en kommungemensam IT-plan (roadmap) som omfattar pågående, planerade, nedprioriterade och genomförda projekt eller aktiviteter med ett tydligt IT-beroende. Denna kan med fördel vidareutvecklas för att få en tydligare koppling mot ekonomi, men även vad gäller projektens omfattning, dess ägarskap och eventuella beroenden samt kritiska kopplingar. En icke fullständig IT-aktivitetsplan kan utgöra risk i att samtliga kritiska projektaktiviteter inte beaktas och felaktigt planeras samt estimeras.	◆
1.7 Avsaknad av möjlighet till matchning av faktura & avtal ❑ I dagsläget saknas möjlighet att koppla ihop inköpsfakturor mot underliggande avtal. Detta innebär t ex att man inte kan beräkna avtalstrohet och fullständigt säkert kontrollera att verksamheterna köper korrekt mot avtal. Detta kan utgöra en risk i att kopplingen mot underliggande avtal frångås samt att inköp sker utanför ändamålsenlig rutin.	◆

KPMG

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

1. Övergripande organisatorisk IT-mognad & intern kontroll (3/3)

Rekommendationer
Baserat på föregående sidas iakttagelser rekommenderar vi Uppsala kommun att överväga följande åtgärder:

- ❑ Att vidareutveckla de organisatoriskt styrande IT-dokumenten på ett sätt som fortsättningsvis inkluderar de områden som redogörs för under punkt 1.1.
- ❑ Att genomföra en övergripande kommunal IT-riskanalys, där bl a de områden som nämns under punkt 1.2 noggrant beaktas.
- ❑ Att utforma en strategi för hur verksamheterna med fördel kan arbeta effektivare med hjälp av olika KPI och nyckeltal. Inom ramen för detta arbete blir det centralt att inledningsvis börja med att kartlägga kritiska flöden och processer, för att därifrån bestämma vad man skall mäta och utvärdera.
- ❑ Att utforma effektiva kompenserande lönekontroller som täcker upp för chefer i de fall att de blivit släpande i information till HR och lön, avseende avslutade anställningar. Exempel på en sådan kompenserande kontroll skulle kunna vara att frysa löneutbetalning till månadsanställda som inte varit inloggade på sitt AD-konto under de senaste 20 dagarna och som saknar chefs löneattest i samband med månadslöneutbetalning (med eventuella undantag för semestertider).
- ❑ Att vidareutveckla det informationsklassningsarbete som påbörjats för de kommunala systemen. I samband med detta klassningsarbete bör kommunen även inkludera övrig relevant information, i enlighet med punkt 1.5.
- ❑ Att vidareutveckla den kommunala IT-planen (roadmapen) man idag arbetar efter, så att ekonomi får en tydligare koppling samt att övriga relevanta delar enligt punkt 1.6 även inkluderas fortsättningsvis.
- ❑ Att undersökta möjlighet till att systemmässigt skapa en logisk koppling och/eller automatisk kontroll avseende faktura kontra avtal.

KPMG

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

2. Granskning av generella IT-kontroller (1/2)

Bakgrund

Vi har granskat generella IT-kontroller för områdena behörighetsadministration, ändringshantering (Change management) samt IT-operationer inom Uppsala kommun och gjort nedan iakttagelser:

Iakttagelser och identifierade risker	Gradering
2.1 Periodisk genomgång av samtliga användare i kritiska system bör vidareutvecklas ❑ Enligt den från 2016 nya styrande rutinen och kontrollbeskrivningen gällande behörighetshantering (*Rutin genomgång av systembehörigheter RU-2049*) skall samtliga användarbehörigheter i verksamheternas kritiska system säkerställas av verksamheterna två gånger årligen, en gång på våren (april-maj) och en på hösten (oktober-november). Under vår granskning har det dock framgått att denna kontroll inte genomförts och/eller återrapporterats för samtliga kritiska system under våren 2016. Detta kan utgöra risk i att felaktiga konton eller behörigheter förblir ohanterade och således möjliggör icke önskvärda aktiviteter i berörda system.	◆
2.2 Kommunal processbeskrivning gällande förändringshantering kan med fördel vidareutvecklas ❑ I dagsläget använder Uppsala kommun sig av ett gemensamt styrdokument för ändringshantering (*Förändringshantering processbeskrivning*). Inom ramen för detta dokument redogörs för hur förändringshanteringsprocessen skall genomföras, från början till slut. Det är dock emellertid vår uppfattning att detta dokument med fördel kan vidareutvecklas, för att tydligare följa den ITIL strategi man avser att arbete efter. Exempel på områden som kan inkluderas och/eller tydliggöras är: inkludering av hur patch management skall hanteras, hur tester och övriga kravställda kontrollaktiviteter i flödet mer konkret skall ske och dokumenteras (inklusive referens till tillämpbara mallar) samt att klassificera ändringar enligt minor och major, i syfte att skapa en tydligare överblick av ändringens omfattning och därtill rättvisande kontroll samt resurskrav. En icke fullständig ändringshanteringsprocess kan innebära risk i att förändringar sker icke ändamålsenligt, vilket i förlängningen riskerar att resultera i kritiska system- och funktionalitetsbrister.	◆
2.3 Informationssäkerhetspolicy bör uppdateras ❑ Aktuell informationssäkerhetspolicy (del av kommunal säkerhetspolicy) för Uppsala kommun är inte uppdaterad sedan 2012. Med bakgrund av den omfattande förändring som skett inom Uppsala kommuns sätt att arbeta med IT samt den påtagliga externa förändring som skett inom informationssäkerhetsområdet anses aktuell informationssäkerhetspolicy inom kommunen inte längre vara välanpassad mot verksamhetens behov och arbetssätt, vilket kan utgöra risk i att informationssäkerhet inte styrs och hanteras ändamålsenligt inom kommunens organisation.	◆

KPMG

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

2. Granskning av generella IT-kontroller (2/2)

Rekommendationer
Baserat på föregående sidas iakttagelser rekommenderar vi Uppsala kommun att överväga följande åtgärder:

- ❑ Att snarast möjligt genomföra en periodisk genomgång av samtliga användare i kritiska system, i syfte att säkerställa aktualitet och korrekthet avseende dessa behörigheter.
- ❑ Att se över aktuell ändringshanteringsprocess (Change management) och utvärdera ifall delarna som framgår enligt punkt 2.2 med fördel bör inkluderas.
- ❑ Att snarast möjligt utarbeta och fastställa en ny informationssäkerhetspolicy.

Stockholm 2016-12-18

Isabella Jonsson
Risk consulting manager

Bo Ädel
Kundansvarig

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

KPMG



kpmg.com/socialmedia



kpmg.com/app

The information contained herein is of a general nature and is not intended to address the circumstances of any particular individual or entity. Although we endeavor to provide accurate and timely information, there can be no guarantee that such information is accurate as of the date it is received or that it will continue to be accurate in the future. No one should act on such information without appropriate professional advice after a thorough examination of the particular situation.

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

The KPMG name and logo are registered trademarks or trademarks of KPMG International.

UPPSALA KOMMUN
KOMMUNSTYRELSEN
Ink. 2017 -03- 15
Diarienr. KSN-2017-1595
00 Aktbil

UPPSALA KOMMUN
REVISORERNA

2017-02-23

Kommunstyrelsen
Styrelsen för Uppsala Stadshus AB

Kommunfullmäktige – för kännedom

Översiktlig granskning av långsiktig planering

KPMG har av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun fått i uppdrag att granska kommunens framtida planering.

Vår grundläggande bild av kommunens nuläge är att det finns en uttalad ambition om utveckling och tillväxt samtidigt som den kommunala ekonomin är svag. Mål och ambitioner i kommunens styrdokument Mål och Budget 2017-2019 möter en verklighet i ekonomin med höga standardkostnader, svaga ekonomiska nyckeltal, god budgetefterlevnad av nämnder enligt delårsrapport mm.

Utifrån genomförd granskning rekommenderas;

- De övergripande styrdokumenten är ändamålsenliga i teori. Nu måste kommunstyrelsen visa handlingskraft att efterleva och genom sin uppsiktsplikt driva verksamheten i kommunkoncernen mot de mål som redovisas i Mål och Budget.

- Kravet på fortsatt effektivisering av verksamheten för att uppnå målen i Mål och Budget måste drivas tydligt av kommunstyrelsen. Detta kan endast ske genom samverkan och dialog mellan förtroendevalda och förvaltningen.

- En kvalitetssäkring av poster i balansräkning i kommunen och i bolagen bör genomföras för att säkerställa kommunkoncernens ekonomiska ställning

- Beslut finns om samordning av tjänster och system inom kommunkoncernen. Enligt vår bedömning kan denna fråga drivas bättre om det fanns tydligare formulerade styrsignaler och krav på verkställighet.

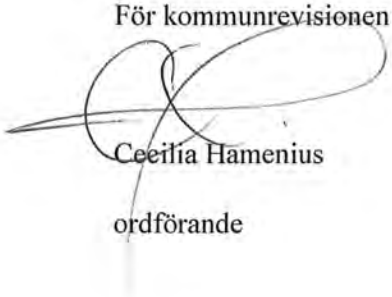
- Pågående omstrukturering inom Stadsbyggnadsförvaltningen är i delar avgörande för att få tydligare rutiner och beslutsunderlag för samhällsutvecklingen i Uppsala.

- För att kunna styra och stötta bolagen är det av vikt att moderbolaget har tillgång till kompetens och resurser. En förstärkning av bolagsstyrningen torde medföra krav på ytterligare resurser.

- Att kommunrevisionen *omgående* bedömer de risker som finns utifrån de brister som redovisas i denna granskningsrapport. Hög prioritet har att aktivt granska resultat och konsekvenser av den reformering av kommunens organisation och styrsystem som beslutats under 2016.

Revisionen begär yttrande över bifogad granskning inkluderande åtgärder, senast 2017-06-30

För kommunrevisionen



Ceeilia Hamenius

ordförande

Uppsala kommun

Översiktlig granskning av långsiktig planering

KPMG AB
2017-01-20
Antal sidor: 13

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
1.1	Rekommendationer	2
2.	Inledning	2
2.1	Bakgrund	2
2.2	Syfte	3
2.3	Metod och avgränsning	3
3.	Översiktlig granskning, 2014	3
4.	Ny kommunal organisation	4
5.	Principer för kommunens ekonomistyrning, hösten 2016	4
6.	Översiktsplanen	4
7.	Granskningsresultat	6
7.1	Underlag för planering	6
7.2	Verksamhetsplaner	7
7.3	Investeringsbudget	8
7.4	Framtida finansiering	8
7.4.1	Finanspolicy	9
7.5	Samverkan inom kommunkoncernen	9
8.	Iakttagelser	10

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

1. Sammanfattning

KPMG har av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun fått i uppdrag att granska kommunens framtida planering.

Vår grundläggande bild av kommunens nuläge är att det finns en uttalad ambition om utveckling och tillväxt samtidigt som den kommunala ekonomin är svag. Mål och ambitioner i kommunens styrdokument Mål och Budget 2017-2019 möter en verklighet i ekonomin med höga standardkostnader, svaga ekonomiska nyckeltal, god budgetefterlevnad av nämnder enligt delårsrapport m m.

Delårsrapporten från augusti 2016 redovisar årets resultat i kommunen till ett överskott på 211 mnkr. Om prognosen infrias uppfylls balanskravet. För innevarande år erhålls stora bidrag från Migrationsverket samtidigt som nämnderna har en utökad verksamhet med anledning av mottagandet. I nuläget är det svårt att göra en matchning av kostnader och intäkter kring mottagandet. Även med redovisat utfall är kommunens likviditets- och soliditetstal svaga. Nyinvesteringar sker med upplåning. Utfallet av verksamheten och kommunens ekonomi följs redan idag upp enligt regelverket MEN åtgärder som *tydligt* markerar en ambition att åstadkomma förändring i riktning mot de uppställda målen saknas.

Vår uppfattning är att om de finansiella mål som redovisas i gällande Mål och Budget 2017-2019 ska uppnås inom planperioden krävs mycket stora förändringar i kommunens verksamheter. Samtidigt redovisas en prognos i Mål och Budget där samtliga tre finansiella mål försämras, vilket har varit fallet de senaste tio åren. Målen är för övrigt samma som tidigare års Mål och Budget 2016-2018. Trovärdigheten för politiska mål och styrsystem undergrävs rejält då ambitionen eller modet att vidta åtgärder för att åstadkomma måluppfyllelse verkar saknas.

Vår uppfattning är att kommunen måste tydligare redovisa prognoser på längre sikt än vad som sker idag. Prognoser som kommunstyrelsen antar som del i förutsättningar inom den kommunala styrmodellen. Det treårs perspektiv som finns i Mål och Budget bör kompletteras med prognoser på fem till tio år. Prognoser omfattande såväl ekonomi som verksamhet och omfatta hela kommunkoncernen.

I våra samtal har det redovisats en insikt om nuläget och de åtgärder som måste vidtas för att kunna uppnå kommunens ambitioner. En insikt som måste omvandlas till reella åtgärder som kräver stora förändringar i befintlig verksamhet inom kommunkoncernen! Om de förtroendevalda är beredda att genomföra dessa nödvändiga åtgärder är avgörande för att lyckas. Samtidigt måste samtliga inblandade vara överens om att detta arbete kommer att ta tid – åtgärder kommer inte att få omedelbar effekt i den kommunala ekonomin.

Den reformering av kommunens organisation och styrsystem som beslutats under år 2016 ger bra *teoretiska* förutsättningar att lyckas genomdriva ett förändringsarbete. Utmaningen är att gå från teori till praktiskt genomförande – verkställighet.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

1.1 Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderas;

- De övergripande styrdokumenten är ändamålsenliga i teori. Nu måste kommunstyrelsen visa handlingskraft att efterleva och genom sin uppsiktsplikt driva verksamheten i kommunkoncernen mot de mål som redovisas i Mål och Budget.
- Kravet på fortsatt effektivisering av verksamheten för att uppnå målen i Mål och Budget måste drivas tydligt av kommunstyrelsen. Detta kan endast ske genom samverkan och dialog mellan förtroendevalda och förvaltningen.
- En kvalitetssäkring av poster i balansräkning i kommunen och i bolagen bör genomföras för att säkerställa kommunkoncernens ekonomiska ställning.
- Beslut finns om samordning av tjänster och system inom kommunkoncernen. Enligt vår bedömning kan denna fråga drivas bättre om det fanns tydligare formulerade styrsignaler och krav på verkställighet.
- Pågående omstrukturering inom Stadsbyggnadsförvaltningen är i delar avgörande för att få tydligare rutiner och beslutsunderlag för samhällsutvecklingen i Uppsala.
- För att kunna styra och stötta bolagen är det av vikt att moderbolaget har tillgång till kompetens och resurser. En förstärkning av bolagsstyrningen torde medföra krav på ytterligare resurser.
- Att kommunrevisionen *omgående* bedömer de risker som finns utifrån de brister som redovisas i denna granskningsrapport. Hög prioritet har att aktivt granska resultat och konsekvenser av den reformering av kommunens organisation och styrsystem som beslutats under 2016.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Kommunrevisionen gör löpande iakttagelser kring kommunens verksamheter och finansieringen av dessa.

Under det senaste året har revisorerna bland annat tagit del av SKLs genomlysning av kommunen, Kommuninvests kommunanalys 2014, årsredovisning för år 2015 samt samtal med förtroendevalda och tjänstemän kring framtida utmaningar för kommunen.

Resultatutveckling och soliditet i kommunen är inte tillfredsställande samtidigt som kommunen står inför stora investeringsbehov med hänsyn till tillväxten. Bedömningen är att det finns ett strukturellt underskott och planeringen framöver kommer att kräva prioriteringar för att Uppsala kommun ska ha en långsiktigt hållbar ekonomi.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Kommunrevisionen bedömer med hjälp av ovanstående och ytterligare mer ospecificerade indikatorer det som väsentligt att granska hur kommunstyrelsen, med sitt ansvar för uppsiktsplikten över hela kommunkoncernen, styr och följer upp att samtliga nämnder och bolag agerar i enlighet med vad som är beslutat.

2.2 Syfte

Syftet med granskningen är att redovisa vilka strategiska styrdokument som finns och hur nämnder och bolag agerar i förhållande till dessa. Granskningen ska även innefatta kommunstyrelsens samordnade roll inom kommunkoncernen.

2.3 Metod och avgränsning

Den översiktliga granskningen grundar sig på följande revisionskriterier; Omvärldsanalyser samt relevanta och aktuella bedömningar och prognoser som planeringen bygger på. Bedöma om det finns en handlingsberedskap inbyggd i budget och plan i syfte att erhålla handlingsberedskap och flexibilitet för omprioriteringar om förutsättningarna förändras.

Denna granskning är övergripande och kan ligga till grund för kommande fördjupade granskningar.

I samband med granskningen, september och oktober 2016, har vi träffat samtliga förvaltnings- och bolagsledningar.

3. Översiktlig granskning, 2014

De förtroendevalda revisorerna genomförde år 2014 en översiktlig granskning av kommunens långsiktiga ekonomiska planering.

Slutsatserna i rapportens sammanfattning;

"Vi bedömer att det finns en i stort sett ändamålsenlig långsiktig planering för att möta kommande omvärldsförändringar.

Bedömningen av revisionsfrågan baseras på iakttagelser och bedömningar av de tre revisionskriterierna:

Vår bedömning är att de styrande dokumenten IVE och GPF baseras på genomarbetade underlag. Underlagen innefattar omvärldsanalyser på lång sikt ur ett regionalt perspektiv, liksom skatteunderlagsprognos och pensionsprognos för kommunen. Särskilda antaganden avseende befolkningsprognos, prognos för skatteintäkter och pensioner görs utifrån Uppsala kommuns förutsättningar.

Vi bedömer att de finansiella målen på längre sikt som syftar till att upprätthålla en god ekonomisk hushållning är tydligt formulerade. Vi ser det som positivt att kommunen ser över de

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

finansiella målen med tanke på att en investeringstung period väntar. Soliditetsmåttet är ett mer flexibelt mål över tid, och vi bedömer det mer lämpat i en investeringstung period.

Vi bedömer att sikten i planeringen är tillräcklig och baserad på långsiktiga kalkyler. Däremot saknar vi känslighetsanalyser och alternativa scenarion i den långsiktiga planeringen".

4. Ny kommunal organisation

Från 1 januari 2017 får Uppsala kommun en ny organisation. Det interna köp och säljsystemet med beställar- och produktionsförvaltningar avskaffas.

Beslutet om den nya organisationen fattades av kommunfullmäktige 13 juni 2016. Syftet med den nya organisationen är att få en mer begriplig och tillgänglig kommun. Den politiska genomslagskraften blir förhoppningsvis större när nämnderna får ett helhetsansvar och beslutsprocessen blir snabbare och smidigare. En effektivare styrning ger också bättre förutsättningar för en ekonomi i balans.

5. Principer för kommunens ekonomistyrning, hösten 2016

Kommunstyrelsen har beslutat i oktober 2016 om en ekonomi- och verksamhetsstyrningsmodell anpassad till den nya nämnd- och förvaltningsorganisation som träder i kraft den 1 januari 2017. Genom att komplettera kommunens övergripande verksamhetsstyrning med principer för ekonomistyrning och en ny struktur för budget- och resultatfördelning anpassas ekonomistyrningen till organisationsförändringarna. Samtidigt stöds fullmäktiges inriktning för den nya organisationen.

Modellen presenteras enligt följande; Modellen för verksamhetsstyrning är oberoende av organisation och utvecklas löpande i Mål- och budgetprocessen, kommunens övergripande verksamhetsstyrningsprocess. Processen innefattar arbetet med Mål och budget, nämndernas verksamhetsplaner och internkontrollplaner. Processen innefattar även månads- och delårsuppföljning samt årsredovisning. Nämnderna visar genom sin verksamhetsplanering och budget de politiska prioriteringarna inom respektive ansvarsområde och hur nämnden ska förverkliga fullmäktiges inriktningsmål. Inom varje nämnd sker verksamhetsstyrningen genom dialog och gemensamt ansvarstagande för verksamheten. Kommunens ekonomistyrning syftar till att skapa förutsättningar för hög effektivitet och god resurshushållning i verksamheten och därmed större medborgarnytta. Genom att fastställa principer för ekonomistyrning och fördela verksamheternas budget och resultat i en ny struktur bedöms inriktningen för den nya nämnd- och förvaltningsorganisationen ges ett ändamålsenligt stöd. Genom principerna anpassas ekonomistyrningen till nämndernas förändrade förutsättningar efter samorganiseringen.

6. Översiktsplanen

En ny Översiktsplan, som ger en ram för hur kommunen ska växa, antogs på kommunfullmäktiges sammanträde den 12 december 2016. Planen möjliggör att Uppsala kommun år 2050 kan ha 350 000 invånare – 135 000 fler än idag. I planen underlättas

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

bygglovshanteringen i vissa avseenden, till exempel vad gäller möjligheten att bygga bostäder på landsbygden, jämfört med tidigare översiktsplan.

Översiktsplanen är kommunens samlade strategi för hur mark, vatten och bebyggelse ska användas, utvecklas och bevaras. Den pekar ut en riktning för hur kommunen ska utvecklas på lång sikt och vägleder också beslut här och nu.

Kortfattat innebär förslaget att alla delar av kommunen; staden – landsbygden och tätorterna – ska kunna fortsätta att utvecklas utifrån varje plats förutsättningar. Planen har fyra prioriterade områden:

- Uppsala ska vara en drivande kraft i världen. Då behöver vi fullt ut dra nytta av och bidra genom vårt geografiska läge, våra styrkor och vår identitet.
- För att Uppsala ska vara en kommun för alla behöver vi stärka sammanhållningen mellan människor och allas delaktighet. På så sätt stärker vi tilltron till samhället.
- Vi behöver arbeta för att göra vardagen enklare: ett Uppsala där närhet, kvalitet, utbud och upplevelser bidrar till de goda liven. Utvecklingen behöver bidra till livskvalitet och till att enskilda människor kan förverkliga sina drömmar.
- Vi behöver också se över hur vi använder och förbättrar vår lokala miljö och människors hälsa och hur vi lever i balans med planetens resurser. Uppsala ska vara en föregångare i ansvarsfull samhällsutveckling.

Prioriteringar på kort sikt i Översiktsplanen;

"För att kunna dra nytta av möjligheterna när vi blir fler och förbättra den goda livsmiljön, är några frågor särskilt viktiga att prioritera på kort sikt:

Fler bostäder – de närmaste åren behövs 3000 nya bostäder per år med mångfald i utbudet, i täta och blandade miljöer med närhet till hållbara transporter.

Mer plats för ett breddat näringsliv – 2000 fler jobb per år, minst hälften inom kunskapsintensiva näringar.

Fyra spår till Stockholm – ökad kapacitet på ostkustbanan med två nya spår, och beredskap för att svara upp mot statliga investeringar.

Hållbara transporter – ett moderniserat transportsystem som prioriterar kollektivtrafik, cykel och gång. Antalet kollektivtrafikresor ska fördubblas till 2020 likaså deras andel av alla motoriserade resor till 2030.

Förstärk naturens ekosystemtjänster – lyft fram och använd ekosystemtjänster för bättre lokalklimat, för att berika människors upplevelser och för minskad klimatpåverkan."

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

7. Granskningsresultat

7.1 Underlag för planering

Den kommunala verksamheten i Uppsala kommun styrs av ett övergripande planeringsdokument som benämns "Mål och Budget" upprättas med en planeringshorisont på tre år men revideras årligen, och inkluderar en redogörelse av kommunens utvecklingsförutsättningar, faktorer som påverkar kommunens ekonomiska utveckling, redogörelse för de kommunala verksamhetsområdenas inriktning samt budget för år 1 och plan för de två efterföljande åren samt investeringsbudget. Mål och Budget omfattar kommunen och kommunkoncernen.

Mål och Budget har ett rullande treårsperspektiv och utefter Mål och Budget upprättar sedan nämnderna sina verksamhetsplaner som har en planeringshorisont på tre år. Till grund för Mål och Budget används prognoser för befolkning, skatteunderlag samt tillhörande utjämningsprognos, fastighetsavgift och pensionsprognoser mm. Inriktningsmålen i Mål och budget är uppdelade på kommungemensamma mål som gäller för hela kommunorganisationen och de kommunala bolagen samt inriktningsmål kopplade till specifika nämnder.

I Mål och Budget 2017-2019 redogörs också för parametrar som påverkar de ekonomiska förutsättningarna på sikt. Exempelvis den demografiska påverkan på verksamheterna samt det procentuella kostnadstryck befolkningsutvecklingen liksom prisutveckling medför. Befolkningsprognosen sträcker sig till år 2050 men det är bara de första tre åren som används som underlag i kommunens planering. Prognosen uppdateras årligen och bygger på SCB:s antaganden av befolkningsutvecklingen, men antagandena justeras sedan utifrån Uppsalas förutsättningar, eftersom födsel- och inflyttningsöverskottet bedöms vara högre än det SCB prognostiserar. Prognosen innehåller även delområdesprognoser för befolkningsutvecklingen.

För att kunna möta framtidens utmaningar, inte minst de demografiska, behövs en ekonomisk hållbarhet. Den ekonomiska planeringen för planperioden har därför fokus på ekonomisk styrning i syfte att stärka Uppsala kommuns finansiella ställning både på lång och kort sikt. Detta har åstadkommits dels genom en omfördelning av resurser i enlighet med behovsförändringen, dels genom en anpassning av kostnaderna till Uppsalas strukturella förutsättningar. Jämfört med ramarna för 2016 finns de största förstärkningarna 2017 inom de pedagogiska verksamheterna, skolverksamhet 6-15 år och gymnasieskola. Ramförstärkningen i dessa verksamheter är en konsekvens av både den demografiska förändringen och det ökande antalet nyanlända ensamkommande barn.

Det finns ingen samlad kompetensförsörjningsprognos för kommunens verksamhet som helhet, även om respektive Mål och Budget verksamhet förmodas ha en utblick även om det inte finns en verksamhetsspecifik kompetensförsörjningsplan.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

7.2 Verksamhetsplaner

Kommunstyrelsens och nämndernas verksamhetsplaner följer i stort samma struktur.

Verksamhetsplanen beskriver hur nämnden ska förverkliga kommunfullmäktiges övergripande styrdokument Mål och Budget. Nämndens budget visar hur nämnden fördelar de ekonomiska resurser som den tilldelats i Mål och Budget. Verksamhetsplanen visar hur nämndens politik bidrar till att uppfylla de krav som ställs genom:

- Inriktningsmål
- Uppdrag/ Ansvar
- Servicenivåer
- Statsbidrag och riktade satsningar
- Budget

I samband med att nämnden beslutar om sin verksamhetsplan och budget beslutar den även om sin plan för intern kontroll. Det är förvaltningens uppgift att omsätta dessa planer i praktiken. Nämnden följer upp sin verksamhetsplan och budget i samband med kommunens gemensamma uppföljning per april, delårsbokslutet per augusti och årsbokslutet.

I bilaga till verksamhetsplanen redovisas nämndens löpande uppföljning. Uppföljningsarbetet är en del i nämndens systematiska arbete för att kontrollera och förbättra kvaliteten inom nämndens ansvarsområden. Resultatet av uppföljningsarbetet är en viktig del av nämndens underlag för lärande och beslut. Uppföljningen blickar bakåt för att analysera vad som har blivit gjort och blickar framåt för att bedöma vad som återstår att göra.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

7.3 Investeringsbudget

I tabellen nedan redovisas fördelningen av investeringar i Uppsala kommunkoncern 2017. Där markeras med brunt de bolag vilkas investeringar helt bekostas av användarna medan blåmarkerade är de som ska bekostas av skattemedel. Kommunens nämnder har planerade investeringar på 532 miljoner för 2017.

Part (mnkr)	2017	2018	2019
Uppsalahem, koncern	949	949	949
Uppsala Kommuns Fastighets, koncern	59	50	10
Uppsala Kommuns Industrihus, koncern	174	211	300
Uppsala Parkering	250	330	275
Uppsala Vatten och Avfall	480	440	490
Uppsala bostadsförmedling AB	0	0	0
Uppsala Kommun Skolfastigheter	922	782	608
Uppsala Kommun Förvaltningsfastigheter	140	325	320
Uppsala Kommun Sport-och Rekreationsfastigheter	201	240	209
Fyrishov	45	135	115
Uppsala stadsteater	4	2	2
Uppsala Konsert & Kongress	4	7	3
Uppsala kommun	532	625	725
Summa	**3 760**	**4 096**	**4 006**

Ur Mål och Budget 2017-2019

Kommunen arbetar strategiskt med att växa och på lång sikt klara finansiering av investeringar. Självfinansieringsgraden för investeringarna måste öka. Varje enskild investering prövas före det att den får starta och för investeringar över 50 miljoner kronor krävs ett igångsättningsbeslut från bolagsstyrelse eller kommunstyrelsen. Prövningen ska visa på om det går att skjuta på investeringar i tid eller helt avstå där till exempel lönsamhet saknas. Parallellt med detta måste tillgångar för möjlig avyttring identifieras för att lösa finansiering utan att kommunen blir beroende av en ökad upplåning.

7.4 Framtida finansiering

Under den senaste dryga tioårsperioden har flera av de finansiella nyckeltalen visat på en negativ trend för Uppsalas ekonomi. Soliditeten inklusive pensionsåtaganden (soliditet 2) i kommunkoncernen har sjunkit från 20 procent år 2002 till 11 procent 2015 medan skulderna under samma tidsperiod ökat från 31 600 till 75 000 kronor per invånare. Denna utveckling måste brytas genom att resultatnivån i kommunkoncernen stärks samtidigt som finansiering av investeringar i högre utsträckningen sker utan att lån tas upp.

I tabellen nedan redovisas de nyckeltal som ligger till grund för planerad investeringsram. Av tabellen framgår att kombinationen av nuvarande resultatnivåer och de investeringsnivåer

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

som föreslås ger nyckeltal som ligger över de gränsvärden som redovisat som acceptabla nivåer.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Soliditet 1 (%)	31	29	28	27	25	24
Soliditet 2, inklusive pensionsåtaganden (%)	12	11	12	13	12	12
Skuldnivå (tkr/invånare)	71	75	81	91	103	114
Kapitalkostnadsnivå (%)	8	8	9	10	10	11
Skuldsättningsgrad ((KS+LS)/EK)	2,1	2,2	2,5	2,7	2,9	3,1

Tabell 4. Finansiella nyckeltal 2014-2019. Ur Mål och Budget 2017-2019

7.4.1 Finanspolicy

Kommunen har en finanspolicy med riktlinjer och ramar för finansverksamheten, antagen av kommunfullmäktige 2013-12-09. Av policyn framgår att fullmäktige ska pröva om ska revideras minst en gång per mandatperiod. Vilka finansiella placeringar som får nyttjas finns preciserade i policyn. Kommunstyrelsens arbetsutskott har det "löpande ansvaret" för att policyn följs samt får fatta beslut inom den löpande finansverksamheten. I de helägda bolagen bedrivs finansiell verksamhet i den omfattning som krävs för den löpande ekonomiska förvaltningen. De finansiella verksamheterna i bolagen, undantaget AB Uppsalahem, får endast ske visavi kommunen. Den finansieringsverksamhet som bedrivs inom ramen för finanspolicyn redovisas månadsvis till arbetsutskottet och kvartalsvis till kommunstyrelsen.

7.5 Samverkan inom kommunkoncernen

Ett planeringsdirektiv från kommunstyrelsen startar arbetet med Mål och Budget. Planeringsförutsättningarna är gemensamma för kommunen och dess bolag. Ett "strategiskt seminarium" för kommunen och kommunens bolag hålls under våren. På detta seminarium redogörs för politiska prioriteringar och prognoser inför framtiden samt förutsättningar för verksamhetens genomförande. Kommunfullmäktiges inriktningsmål och ägardirektiv för bolagen är grunden för nämnd och bolagsmål, vilka formuleras i verksamhets- och affärsplaner. Verksamhets- och affärsplaner ska inkludera en risk- och väsentlighetsanalys inkluderande en internkontrollplan. Nämnder och bolag ska följa upp och analysera sin verksamhet i förhållande till fullmäktiges inriktningsmål. Redovisning sker till kommunfullmäktige tre gånger per år.

Beslut finns om samordning av tjänster och system inom kommunkoncernen.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

8. Iakttagelser

Nedan redovisas ett urval av iakttagelser/ uttalanden i samband med granskningen:

Kommunen har en ambition att få en bredare utblick inför framtiden än tidigare. Att driva förändringsarbete är nödvändigt. De ledande förtroendevalda har uttalat att de är beredda på att göra förändring jämfört med tidigare arbetssätt. Detta samtidigt som kommunen har höjt ambitionen i tillväxttermer – befolkningsökning på 2500 – 4000/ år. Förändringsarbetet är nödvändigt men kommer att ta tid. Viktigt med fortlöpande dialog i förändringsarbetet mellan förtroendevalda och förvaltningen utifrån ett koncernperspektiv.

För att lyckas i förändringsarbetet krävs åtgärder för att få en ekonomi i balans. Kommunen har högre kostnadsnivå på verksamheten och sämre ekonomiska nyckeltal än genomsnittet bland jämförbara kommuner. Flera respondenter uttalar oro för kvaliteten på poster i balansräkningar – såväl i kommunen som i bolag. Det finns uppdrag att utreda eventuella försäljningar av anläggningar/ fastigheter inom kommunkoncernen för att stärka balansräkningarna.

Kommunens budgetprocess är justerad så att flera förtroendevalda deltar i framtagningen av budgetförslag. Tidigare var en främst en förvaltningsprodukt. Denna justering genomförs för att få förankring av åtgärder tidigare.

Översiktsplanen reglerar stadens tillväxt – det fysiska området och kommunens åtaganden. Exploateringsverksamheten ska styras om till att mer se vilken exploatering som ska lokaliseras var. Önskvärt är att lokalisering kan ske på kommunal mark. Denna omställning kommer att ta tid. Kommunens kassaflöde måste förbättras. Stadsbyggnadsförvaltningen har ett strategiskt avgörande kring var det ska byggas. Tidigare har externa aktörer prioriterats och med det en "spretiga" etableringar över staden. Nu har stadsbyggnadsförvaltningen krav att styra exploatering mot kommunal mark. Kraven innefattar även att byggnation ska ske i kvartersstruktur för att tillvarata markvärden och tidigare infrastrukturella satsningar. Troligen kommer tidigare planerade projekt att överges. Flera stora projekt med över 2000 lägenheter per projekt pågår i olika faser, ex.vis Östra Salabacke, Rosendahl och Ulleråker. Uppsalahem har i sina nya ägardirektiv krav att styra lägenheter till kommunen. Bl a för att klara boende åt de nyanlända men även att slippa kommunala investeringar i bostadsrätter.

Pågående genomlysning av exploateringsverksamheten kommer att resultera i en ny organisation, tydligare styrning inkluderande riktlinjer, rutinbeskrivningar och mallar samt bättre IT-stöd. Åtgärderna beräknas vara genomförda under år 2018. Kortfattat kan styrningen sammanfattas enligt följande; Exploateringsbudget tas fram till Mål och budget med koppling till samordnad stadsutveckling, översiktsplan och investeringsberedning (se nedan). En exploateringsprognos redovisas för kommunstyrelsen i verksamhetsplanen årligen inkluderande kontinuerlig uppföljning per projekt.

Befolkningsprognosen fram till år 2030 har olika scenarier och med det olika utfall. Samtliga scenarier visar på framtida åtaganden i den kommunala verksamheten. Prognosen tas fram centralt i kommunen och redovisas sektorsvis till berörda.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Finanspolicyn i kommunen sprider riskerna på ett bra sätt. Inom internbanken för koncernen hålls träffar med varje bolag inkluderande framtida finansieringsbehov, kreditlimiter, räntenivåer, löptider etc.

Sedan flera år anordnas "Strategiska seminarier" för kommunen och hela kommunkoncernen, såväl för tjänstemän som förtroendevalda. Syftet är att få en gemensam bild inför framtiden. Innehåll och dokumentationen från seminariet ska vara grund för sektorernas planering. Metoden har inte fått önskvärt genomslag – fortfarande finns brister utifrån budskapet på seminariet och utfall på sektorernas/ bolagens aktiviteter.

En lokalförsörjningsgrupp för den kommunala verksamhetens framtida behov, med företrädare för de olika sektorerna och berörda bolag, har inrättats.

Utifrån prognoser kring demografi, ekonomi och lokalbehov sker dialog mellan kommunledningskontoret och sektorerna. Behovsprogram per sektor upprättas. En nyinrättad investeringsberedning har i uppdrag att föreslå "vad, av vem och i vilken ordning" investeringar ska prioriteras. Investeringsplanerna sammanjämkas sedan inom kommunstyrelsen. I detta läge ska även konsekvenser på ekonomiska nyckeltal analyseras och redovisas.

Vår bedömning utifrån de intervjuer KPMG genomfört är att det för närvarande är en svag och i delar otydlig styrning i kommunen/ koncernen och att det finns stora brister i uppföljning, t.ex. gällande intern kontroll, ekonomisk uppföljning, återkopplingen med krav på åtgärder.

Datum som ovan
KPMG AB

Mats Lundberg
Certifierad yrkesrevisor

Bo Ädel
Kundansvarig

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

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

UPPSALA KOMMUN
REVISORERNA

2016-12-19

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

Granskning av "Grundskolans ledningsfunktion"

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

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

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

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

- nämnden följer upp att processer i fastighets- och lokalfrågor effektiviseras i enlighet med utbildningsdirektörens ambitioner. Vidare bör nämnden följa upp budgetprocessen för att säkerställa att rektorerna har möjligheter att planera sin verksamhet efter reella förutsättningar.

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

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

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

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

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

För kommunrevisionen

Cecilia Hamenius

ordförande

Uppsala kommun

Grundskolans ledningsfunktion

Granskningsrapport

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

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

Innehåll

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

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

1. Sammanfattning

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

- Ledningsorganisationen

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

- Processer, styrning och organisatoriska förutsättningar

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

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

- Rektors pedagogiska ledning och stöd

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

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

- Ledarskapsutveckling

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

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

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

- nämnden följer upp att processer i fastighets- och lokalfrågor effektiviseras i enlighet med utbildningsdirektörens ambitioner. Vidare bör nämnden följa upp budgetprocessen för att säkerställa att rektorerna har möjligheter att planera sin verksamhet efter reella förutsättningar.

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

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

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

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

2. Bakgrund

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

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

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

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

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

3. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen har syftat till att ge svar på:

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

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

4. Avgränsning

Granskningen omfattar grundskolan.

5. Revisionskriterier

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

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

6. Ansvarig nämnd

Granskningen avser Utbildningsnämnden.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

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

8. Projektorganisation

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

Rapporten är saklighetsgranskad av utbildningsdirektören.

9. Iakttagelser

9.1 Enheter och kunskapsresultat

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

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

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

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

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

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

(Siris, Skolverket)

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

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

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

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

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

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

(Jämförtal, Skolverket)

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

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

(Jämförtal, Skolverket)

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

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

(Jämförtal, Skolverket)

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

[3] Kommungrupp – större städer

[4] Kommungrupp – större städer

[5] Kommungrupp – större städer

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

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

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

(Skolverket)

9.2 Nämndens styrning och ledningsorganisation

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

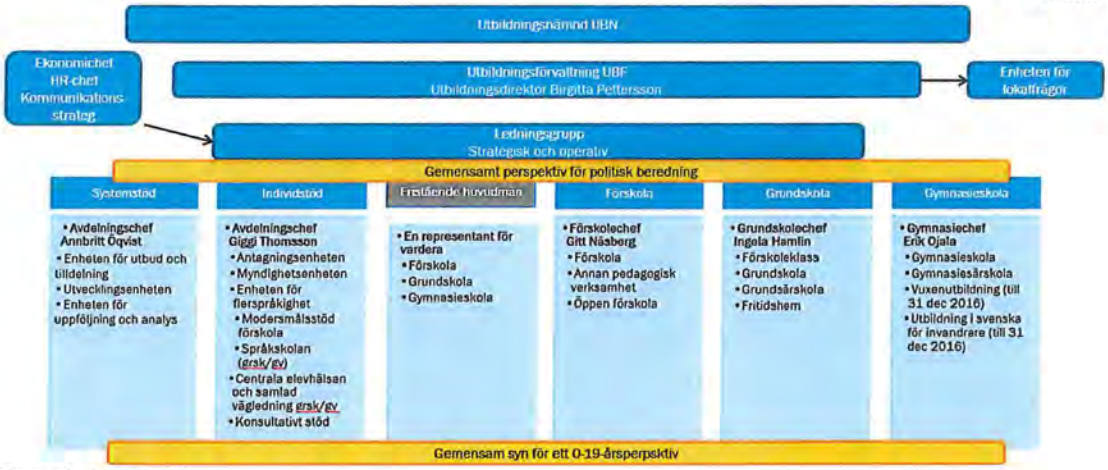
Utbildningsnämndens ordförande menar att politikens styrning får genomslag i organisationen. Det är komplext med dubbel styrning, från stat och kommun, mot rektor. Nämnden försöker att inta en strategisk roll gentemot rektorerna. Att inte gå in och styra hur-frågor. Det systematiska kvalitetsarbetet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

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

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

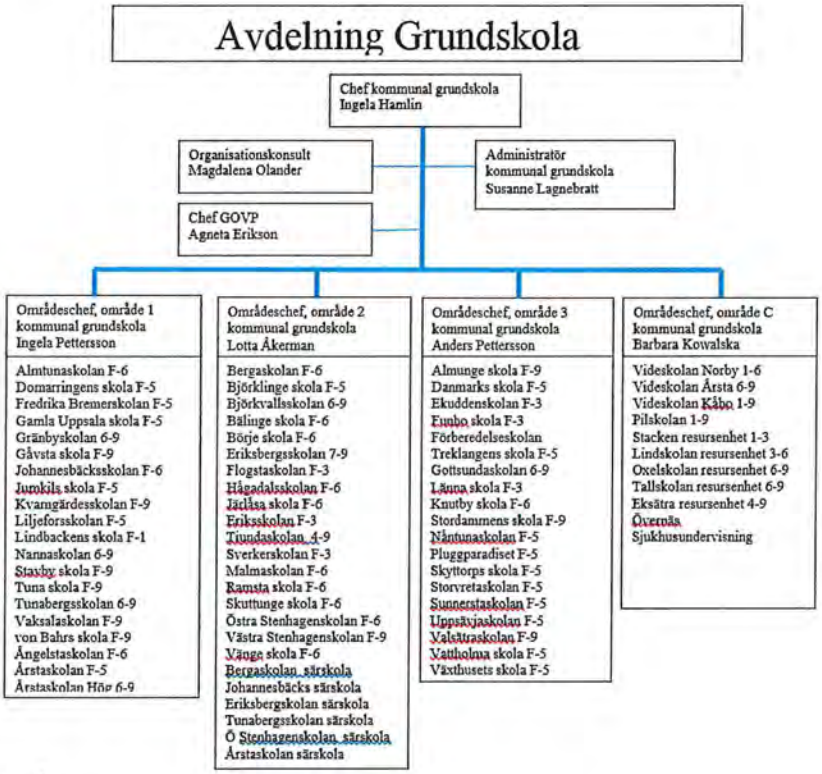
© 2016 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Organisationsschema



(Uppsala kommun)

Bilden nedan visar grundskoleavdelningens organisation.



(Uppsala kommun)

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

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

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

"Det ska ske genom att:

- organisera avdelningen så att varje skola har grundläggande förutsättningar för sitt uppdrag.
- tillsätta skolledare, nu och på lång sikt, som har kompetens att leda och utveckla skolan i linje med grundskolans verksamhetsidé och grundläggande värderingar.
- göra analys av verksamheten med skolornas resultat och analyser som grund, så att varje satsning och åtgärd utgår från ett ärligt nuläge och resultat i förhållande till mål och vision i grundskolans verksamhetsplan.
- utifrån verksamhetsplanen fastställa mål i varje rektors styrkort samt att rektor formulerar strategier och aktiviteter som konkretiseras i en verksamhetsplan för skolan.
- ha konsekventa uppföljande medarbetarsamtal baserade på fakta med fokus på förbättringar på varje skola."

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

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

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

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

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

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

(Jämförelsetal 2014-2015, Skolverket)

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

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

Kommentar och bedömning

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

9.3 Administrativa processer och förutsättningar

9.3.1 Administrativa processer

Utbildningsdirektören redovisar ett antal administrativa system som används inom förvaltningen.

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

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

- Agresso (ekonomi) nyligen uppgraderat

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

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

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

9.3.2 Rektors organisatoriska förutsättningar

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

- **Lokalenhet**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kommentar och bedömning

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

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

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

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

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

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

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

9.4 Tillgång till rektors pedagogiska ledarskap

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

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

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

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

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

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

(Siris, Skolinspektionen)

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

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

(Siris, Skolinspektionen)

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

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

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

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

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

(Uppsala kommun)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kommentar och bedömning

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

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

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

9.5 Ledarskapsutveckling för rektorerna

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

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

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

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

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

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

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

Kommentar och bedömning

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

KPMG, dag som ovan

Joakim Nertyk
verksamhetsrevisor

Lars Jönsson
certifierad kommunal yrkesrevisor

Bo Ädel
Kundansvarig

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

UPPSALA KOMMUN
Kommunrevisionen/Lekmannarevisorerna

2016-12-19

UPPSALA KOMMUN
KOMMUNSTYRELSEN
Ink. 2017 -01- 16
Diarienr. KSN 2017-0221
00 Aktbil 1

Samtliga bolagsstyrelser
Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige – för kännedom

Lekmannarevisionen – Bolagens arbete med risker

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

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

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

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

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

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

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

Lekmannarevisorerna överlämnar härmed granskningsrapporten.

För den samlade kommunrevisionen

Cecilia Hamenius

ordförande

Uppsala Kommunkoncern

Bolagens arbete med risker

Granskningsrapport - Lekmannarevision

KPMG AB
December 2016
Antal sidor: 14

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

Innehåll

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

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

1. Sammanfattning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Bakgrund

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

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

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

2.1 Varför granska risker?

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

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

2.2 Vad menar vi med risker?

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

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

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

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



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

Dessa var indelade i sju delområden:

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

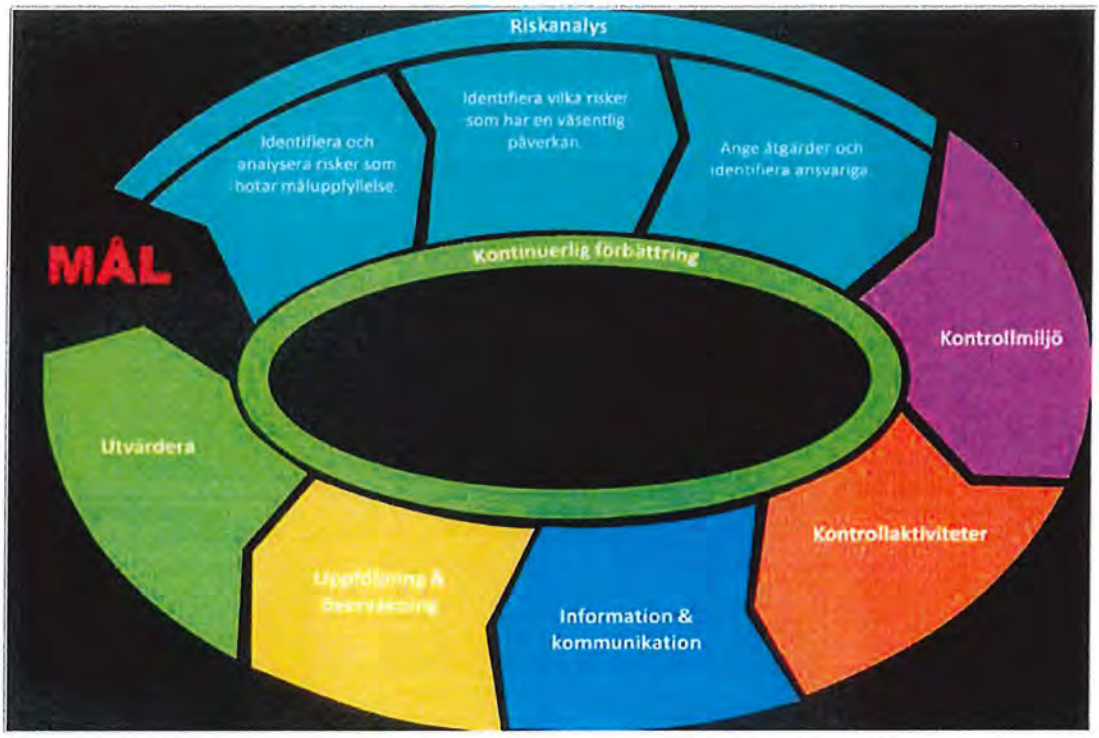
Det finns säkerligen en mängd risker som vi inte har tagit med i denna granskning, men vår bedömning var dock att spridningen av risker var tillräckligt stor för att kunna bilda oss en uppfattning om hur bolagen och dess styrelser arbetar med riskidentifiering och riskanalys. Det ligger således inte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

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

2.3 Grunderna för arbete med risk

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

2.3.1 Vår syn på intern styrning och kontroll



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

2.3.2 COSO-modellen

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

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



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

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

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

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

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

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

3. Syfte

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

Vi kommer bland annat att granska:

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

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

4. Avgränsning m m

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

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

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

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

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

5. Revisionskriterier

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

5.1 Kommunallagen

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

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

5.2 Aktiebolagslagen

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

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

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

6. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av aktuella dokument
- Intervjuer med tjänstemän och bolagsstyrelser

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

7. Bolag och riktlinjer, reglementen etc

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De större ändringarna i *Riktlinje för riskhantering* är:

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

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

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

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

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

8. Generella bedömningar och rekommendationer

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

KPMG AB, dag som ovan

Mats Lundberg
Lekmannabiträde

Anders Petersson
Lekmannabiträde

Bo Ädel
Kundansvarig

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

Bilaga 1 – Kommentarer för respektive bolag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

All hantering och beslutsattestering av fakturor sker av ekonomichefen.

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

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

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

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

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

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

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

UPPSALA KOMMUN
KOMMUNSTYRELSEN
Ink. 2017 -04- 03
KSN-2019-1803
00 Akt-bil 1

UPPSALA KOMMUN
REVISORERNA

2017-03-24

Kommunstyrelsen

Utbildningsnämnden

Kommunfullmäktige – för kännedom

Granskning av kommunens tillsyn över fristående förskolor

KPMG har av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun fått i uppdrag att granska kommunens tillsyn över fristående förskolor.

I skollagens 26 kapitel regleras bland annat om tillsyn. En kommun har enligt 4 § "tillsyn över förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt". Granskningens övergripande syfte är att bedöma hur kommunen utövar sitt tillsynsansvar.

Efter att ha granskat utbildningsnämndens tillsyn av fristående förskolor rekommenderar vi utbildningsnämnden att

- tillse att riktlinjer för tillsyn av fristående förskolor fastställs.
- säkerställa att resurser avsätts så att tillsyn kan genomföras i enlighet med fastställd uppdaterad tillsynsplan.
- som en del i sitt systematiska kvalitetsarbete årligen begära in en rapport av arbetet med tillsyn av fristående förskolor, pedagogisk omsorg och fritidshem.
- kommunicera beslut efter tillsyn på ett sätt som gör beslutet enkelt tillgängligt för berörda vårdnadshavare och intresserad allmänhet.

Revisionen begär yttrande över bifogad granskning inkluderande åtgärder, senast 2017-06-30

För kommunrevisionen

Cecilia Hamenius / ordförande

Uppsala kommun

Granskning av kommunens tillsyn över fristående förskolor

Granskningsrapport

KPMG AB
Offentlig sektor
2017-01-23
Antal sidor: 11

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	3
3.	Syfte och revisionsfrågor	3
4.	Avgränsning	3
5.	Revisionskriterier	3
6.	Ansvarig nämnd	3
7.	Metod	4
8.	Projektorganisation	4
9.	Om tillsyn i skollagen	4
10.	Iakttagelser	5
10.1	Uppsala kommuns organisation för tillsyn	5
10.2	Tillsynens genomförande	7
10.3	Tillsynsområden	9
10.4	Sanktioner och uppföljning	10

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

1. Sammanfattning

I skollagens 26 kapitel regleras bland annat om tillsyn. En kommun har enligt 4 § "tillsyn över förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt". Granskningens övergripande syfte är att bedöma hur kommunen utövar sitt tillsynsansvar.

- Organisation

  Ansvaret för tillsyn enligt skollagen åvilar i Uppsala kommun utbildningsnämnden. Beslut efter tillsyn är delegerat till enhetschefen för uppföljning och analys att fatta. I de fall beslutet innebär föreläggande vid vite beslutar förskoleutskottet. Tillsyn genomförs av tre handläggare varav en har ett särskilt ansvar för uppdraget.

- Tillsynens genomförande

  Tillsyn sker enligt en icke fastställd tillsynsmodell och utvecklad praxis. I modellen framgår hur tillsynen ska genomföras från information till fristående huvudman, begäran av dokumentation om verksamheten, tillsynsbesök, analys, återkoppling till förskolan och rapportering till nämnd. Praxis har utvecklats så att beslut fattas efter varje tillsyn. Att huvudmannen vidtagit de åtgärder som tillsynen lyfte fram som brister följs upp genom ett nytt beslut.

  Tillsynen sker med ett intervall om cirka 3,5 år. Tillsynen är i mycket hög grad regelbunden och mer sällan en konsekvens av klagomål. Tjänstemännen upplever att resurserna är så begränsade att tillsyn inte kan ske fullt ut enligt tillsynsmodellen.

- Tillsynsområden

  Tillsyn genomförs både beträffande förutsättningar för verksamheten och kvaliteten.

- Sanktioner och uppföljning

  Beslut om sanktioner fattas vid brister i enlighet med skollagen. Beslutet kommuniceras med berörd huvudman som ombeds att inom en fastställd tid inkomma med svar på hur bristerna har åtgärdats. Tillsynsbeslut presenteras inte på ett sätt som gör beslutet enkelt tillgängligt för berörda vårdnadshavare eller intresserad allmänhet.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Efter att ha granskat utbildningsnämndens tillsyn av fristående förskolor rekommenderar vi utbildningsnämnden att

- tillse att riktlinjer för tillsyn av fristående förskolor fastställs.
- säkerställa att resurser avsätts så att tillsyn kan genomföras i enlighet med fastställd uppdaterad tillsynsplan.
- som en del i sitt systematiska kvalitetsarbete årligen begära in en rapport av arbetet med tillsyn av fristående förskolor, pedagogisk omsorg och fritidshem.
- kommunicera beslut efter tillsyn på ett sätt som gör beslutet enkelt tillgängligt för berörda vårdnadshavare och intresserad allmänhet.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

2. Bakgrund

I skollagens 26 kapitel regleras bland annat om tillsyn. En kommun har enligt 4 § "tillsyn över förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt". För att utbildningen ska vara likvärdig, bedrivas enligt gällande styrdokument och utvecklas är det viktigt att kommunen genomför sin tillsyn strukturerat och med systematiska bedömningar samt fattar tydliga beslut om ingripande.

3. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens övergripande syfte är att bedöma hur kommunen utövar sitt tillsynsansvar.

Följande revisionsfrågor skall besvaras:

Har nämnden en plan för tillsynsansvaret?

Hur ser kommunens organisation för tillsyn ut?

Vilka områden har tillsynen omfattat?

Vilka beslut om åtgärder tar kommunen?

Vilken uppföljning sker efter tillsyn?

4. Avgränsning

Granskningen omfattar kommunens tillsyn av fristående förskolor.

5. Revisionskriterier

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

- skollagen (2010:800), i rapporten benämnd SkolL,
- förvaltningslagen (1986:223) och
- nämndens riktlinjer och mål.

6. Ansvarig nämnd

Granskningen avser utbildningsnämnden.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom

- studium av relevanta dokument, och
- intervjuer med utbildningsdirektör, enhetschef för uppföljning och analys, verksamhetsanalytiker med tillsynsansvar samt ytterligare två handläggare som bland annat arbetar med tillsyn av fristående förskolor.

Rapporten har saklighetsgranskats av utbildningsdirektören.

8. Projektorganisation

Granskningen har utförts av verksamhetsrevisor Joakim Nertyk.

9. Om tillsyn i skollagen

Tillsyn över utbildningsväsendet regleras i skollagens 26 kapitel. Begreppet tillsyn definieras som "en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter". I tillsynen ingår också att fatta beslut om åtgärder för huvudmannen att vidtaga för att verksamheten ska bedrivas enligt gällande regelverk.

Kommunen har enligt 26 kap. 4 § 1 p. SkolL att utöva tillsyn över förskola "vars huvudman kommunen har godkänt". Tillsyn över de förskolor som kommunen själv är huvudman för har Statens skolinspektion.

Kommunen har i sin roll som tillsynsmyndighet rätt enligt lag att granska verksamheten på plats i den omfattning som behövs. Den huvudman som ska granskas har också skyldighet att till tillsynsmyndigheten inkomma med de upplysningar som efterfrågas.

Vid Skolinspektionens tillsyn av hur kommuner sköter sin tillsyn granskas om:

- Kommunen har ett system för regelbunden tillsyn.
- Kommunens tillsyn är systematiskt och regelbunden.
- Om kommunens tillsyn har fokus på kvalitetsaspekterna.
- Om kommunen vidtager åtgärder vid brister, enligt gällande lag.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Skolinspektionen påtalar att tillsyn är myndighetsutövning och att den ska leda till beslut om åtgärder vid konstaterade brister.[1] Även om kommunen inte upptäcker några brister bör detta framgå i ett beslut.

10. Iakttagelser

10.1 Uppsala kommuns organisation för tillsyn

I kommunfullmäktiges i Uppsala kommun reglemente av den 26 mars 2016 framgår att utbildningsnämnden förutom att vara ansvarig huvudman för kommunal utbildning också ska ansvara för "kommunens uppgifter i övrigt enligt skollagen". Utbildningsnämndens förskoleutskott ansvarar i praktiken för och följer kontinuerligt upp arbetet med tillsyn av fristående förskolor. Enligt utbildningsdirektören informeras nämndens arbetsutskott om tillsynsarbetet av utskottets ordförande tillika nämndens vice ordförande.

Utbildningsnämnden har i sin delegationsordning av den 28 september 2016 beslutat att till delegat för beslut om föreläggande vid tillsyn enligt 26 kap. 8 och 10 §§ utse enhetschefen för uppföljning och analys. Ett föreläggande får förenas med vite. Om detta skulle vara aktuellt är utbildningsnämndens förskoleutskott delegat. Beslut om återkallelse och tillfälligt verksamhetsförbud fattas av utbildningsnämnden.

På utbildningsförvaltningen finns en tillsynsmodell benämnd *Uppsala kommuns tillsyn av fristående förskoleverksamhet.* Dokumentet är författat på förvaltningsnivå, men aldrig fastställt av någon. Av modellen framgår att det är utbildningsförvaltningens enhet för uppföljning och analys som genomför kommunens tillsyn av fristående förskolor. Enheten är placerad under avdelningen för systemstöd. Dokumentet är till vissa delar obsolet och en praxis har växt fram som skiljer sig från tillsynsmodellen.

Förvaltningen har också fastställt en mall för tillsynsprotokoll. Mer om innehållet redovisas under punkt 10.3 nedan.

Förutom enhetschefen, som alltså på delegation, fattar beslut om eventuella föreläggande arbetar tre personer med tillsynen. Dessa tjänstemän benämns handläggare i kommunikationen med förskolorna.[2] En person är utbildad grundskollärare med erfarenhet av tillståndsprövning och skolutveckling vid statliga skolmyndigheter. Hon arbetar ungefär 60 procent med tillsyn av fristående skolor och klagomålshantering. Hon har till hjälp vid tillsynsbesök två kolleger. En kollega har förskollärar- och specialpedagogexamen med många års erfarenhet av förskoleverksamhet och den tredje har förvaltningsexamen och arbetar som utredare med uppgifter bland annat inom området anmälningar och

[1] Kvalitetsgranskning 2016:3, Skolinspektionen

[2] Se t.ex. UBN-2016-3174

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

skolklagomål. De två sistnämnda arbetar 8 procent med tillsyn av fristående verksamhet, enligt enhetschef för uppföljning och analys.

Tjänstemännen upplever att de har kompetens för uppdraget. De erbjuds adekvat kompetensutveckling, men känner att det kan bli svårt att hinna med detta då arbetsbelastningen är hög.

Beträffande handläggarnas oberoende och integritet finns inga riktlinjer eller rutiner. Det framgår i intervjuerna att frågan aldrig dryftats, då det aldrig har varit aktuellt. Inte vid något tillfälle har handläggarna upplevt problem med beroende eller att deras bedömningar blivit influerade av otillbörlig påverkan eller hot.

I intervjuerna framkommer att de resurser som ställts till handläggarnas förfogande i form av arbetstid egentligen inte räcker till. En uträkning visar att en tillsyn ska ta runt 19 timmar plus fyra timmar för uppföljning samt ytterligare 11 timmar för medföljande handläggare. Det är mycket begränsad tid, enligt handläggarna, vilket betyder att alla nyetablerade förskolor inte hinner bli föremål tillsyn inom det första året efter etableringen eller att alla förskolor inte får tillsynsbesök varje 3,5 år. Tillsynen omfattar 30 tillsyner per år, inklusive uppföljningar av dessa, samt uppföljning av cirka 40 klagomål per år. Organisationen är tillräckligt flexibel för att också ge utrymme för de få oförutsedda tillsyner som måste göras, menar utbildningsdirektören

Kommentar och bedömning

Vi bedömer att utbildningsnämndens organisation för tillsyn av fristående förskolor är ändamålsenlig. På förvaltningsnivå finns det en plan för tillsynsansvaret benämnd *Uppsala kommuns tillsyn av fristående förskoleverksamhet*. Dokumentet är inte fastställt och är till vissa delar obsolet. En ny praxis har till viss del utvecklats utan att dokumentet har uppdaterats. Det gäller till exempel förfarandet före beslutsfattandet som förut föregicks av inhämtade av synpunkter från granskad huvudman på tillsynsmyndighetens bedömningar. Idag fattar tillsynsmyndigheten beslut och huvudmannen får förhålla sig till dessa. Planen brister ifråga om att tillsynsmyndigheten bör fatta beslut efter tillsynen oberoende av om brister har upptäckts eller inte. Kommunens praxis frångår dock planen sedan augusti 2015, då en ny ansvarig handläggare anställdes, och praxis överensstämmer med de krav som kan ställas på en tillsynsmyndighet enligt förvaltningslagen. Det finns risk för att tillsyn av fristående förskola inte kan ske inom den tidsram som funnits lämplig med anledning av bristande resurser.

Vi rekommenderar att utbildningsnämnden tillser att riktlinjer för tillsyn av fristående förskolor fastställs.

Vi rekommenderar att utbildningsnämnden säkerställer att resurser avsätts så att tillsyn kan genomföras i enlighet med fastställd uppdaterad tillsynsplan.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

10.2 Tillsynens genomförande

Enligt förvaltningens tillsynsmodell (*Uppsala kommuns tillsyn av fristående förskoleverksamhet)* ska kommunens fristående förskolor "inspekteras inom en 3,5-årsperiod". Det betyder att cirka 30 fristående förskolor inspekteras årligen i en regelbunden tillsyn. I modellen framgår vilka principer som ska användas för urval av förskolor:

- "Spridning avseende resultat på föräldraenkäter och verksamhetsredogörelse.
- Spridning avseende svar i egenkontroll och SKL:s nyckeltal.
- Spridning avseende storlek på förskola.
- Spridning avseende driftsform.
- Spridning avseende socioekonomiskt index.
- Tidigare genomförda tillsyner
- Nystartade förskolor inspekteras under sitt första år
- Klagomål eller andra signaler".

Förutom de fastslagna urvalsprinciperna har förvaltningen, enligt enhetschefen och tillsynsansvarig handläggare, prioriterat de förskolor som aldrig har haft tillsynsbesök. Det framgår i granskningen att flera fristående förskolor inte har varit föremål för tillsyn och att kommunen har försökt att komma till rätta med detta under det senaste halvtannat år. I praktiken avgör tillsynsansvarig handläggare efter föredragning hos enhetschefen vilka förskolor som ska bli föremål för tillsyn.

Tillsyn sker i de allra flesta fall, över 90 procent, som regelbunden tillsyn. Resterande tillsyn är föranledd av inkomna klagomål. "Om det föreligger misstanke om missförhållanden i en förskola ska kontoret genomföra en tillsyn där de missförhållanden som föreligger ska tas upp. Detta kan t.ex. ske efter anmälan eller klagomål eller efter det att kontoret på annat sätt fått kännedom om missförhållandet. Tillsynen är då ofta enbart inriktad på sakfrågan. Tillsyn kan genomföras med eller utan besök beroende på missförhållandets art och allvarlighet. Vid mindre allvarliga missförhållanden kan tillsynen eller uppföljningen av tillsynen genomföras per telefon eller genom att förskolan får skicka in ett skriftligt svar på anmälan. Ett besök kan vara oanmält."[3] De senaste fallen har handlat om klagomål från vårdnadshavare om personalbrist, personalens kompetens och brister kopplade till måltider.

Enhetschefen och tillsynsansvarig handläggare informerar om att det inför tillsynsbesöket skickas ett brev med information om den förestående tillsynen till förskolan. I informationen framgår bland annat tillsynens tidplan, hur tillsynen ska gå till och var fokus kommer att ligga, vilka som tillsynstjänstemännen vill träffa och vilka dokument som ska

[3] Uppsala kommuns tillsyn av fristående förskoleverksamhet, sid. 5, Uppsala kommun

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

skickas in till tillsynsmyndigheten. Exempel på dokument som begärs in är: dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet, plan mot diskriminering och kränkande behandling, rutiner angående barns säkerhet, ekonomisk redovisning och sammanställning av personalen och dess kompetens. Kommunen skickar också ut två dokument, *grundfakta* och *självvärdering* som förskolan ska fylla i. Den förstnämnda skickas in till kommunen och den andra lämnas i samband med tillsynsbesöket. Vid sidan av dessa uppgifter följer ansvariga tillsynstjänstemän upp uppgifter och statistik som finns tillgängliga för dem på kommunen eller annorstädes. Det handlar till exempel om vårdnadshavarnas syn på förskoleverksamheten. Brukarenkät skickas ut från kommunen till alla vårdnadshavare som har barn i förskola oavsett huvudman.

Målsättningen är att uppgifterna ska vara kommunen tillhanda senast en månad före tillsynsbesöket, men enhetschefen menar att det inte alltid blir så, då meddelande om att tillsyn ska ske, av tidsbrist, skickas ut förhållandevis sent.

Inför besöket gås informationen igenom. Uppgifterna kontrolleras och bedöms, presenteras i tillsynsprotokollet och ligger till grund för frågor och observationer vid besöket.

"Under besöket från utbildningsförvaltningen ska verksamheten vara igång som vanligt för att ge möjlighet till att gå runt och titta såväl inne som ute. Ett tillsynsbesök beräknas ta cirka 5 timmar. Dagordningen för besöket är utformad så att observationer varvas med intervjuer."[4] "Tillsynsprotokollet fylls i under dagen och stolparna till helhetsomdöme och slutsatser skrivs också."[5]

Vid tillsynsbesöket deltar två handläggare från kommunen. Det är en styrka att två personer bedömer verksamheten och att dessa kan diskutera sina upplevelser och komma fram till kvalitetssäkrade beslutsunderlag, enligt intervjuade handläggare. Verksamheten ska vara igång "som vanligt". De genomför intervjuer med representanter för huvudmannen och med förskolechefen samt i vissa fall med förskollärare. Under besöket lämnar förskolan ifylld självvärdering samt redovisar angelägen pedagogisk dokumentation. Under observationerna tittar tjänstemännen på arbetet med barnen, samspelet vid lunchen och förskolans miljö. I information till förskolan meddelas att "handläggarna vill då se exempel på en planerad pedagogisk aktivitet". Handläggarna tittar också på såväl inne- som utemiljön. Tillsynsbesöket varar alltså i cirka fem timmar, vilket handläggarna uppfattar som en lämplig tidsomfattning. Det är många aspekter av verksamheten som ska bedömas, varför tiden behövs. De menar dock att det inte skulle gynna tillsynen om besöken gjordes längre, till exempel över flera dagar.

Efter genomgång av insänt material och uppgifter inhämtade vid tillsynsbesök analyseras materialet och bedöms utifrån styrdokumenten. Enligt enhetschefen får förskolan ta del av dokumentationen från besöket för sakgranskning. Av protokollet ska framgå om något saknas. Företrädare för huvudman/förskolechef har möjlighet att kommentera protokollet

[4] Ibid. sid 4.

[5] Ibid.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

och hänsyn tas till de uppgifter som lämnas i samband med detta. Handläggarnas bedömning skrivs ner i tillsynsbeslutet och tillsynsprotokollet biläggs beslutet. Förut fick huvudmannen/förskolechefen inkomma med synpunkter på bedömningen och eventuella avvikande uppfattningar bilades protokollet. Numera fattar enhetschefen beslut efter tillsynen och utifrån detta ska huvudmannen förhålla sig.

I beslutet framgår att tillsyn är genomförd och utbildningsförvaltningens beslut om föreläggande. Beslut om föreläggande följs av tillsynsmyndighetens bedömning av verksamheten utifrån gällande styrdokument, motivering av beslutet samt inom vilken tid huvudmannen ska redovisa vidtagna åtgärder. Tillsynsbeslutet är undertecknat av enhetschefen och ansvarig handläggare.

Sedan december 2014 har någon sammanställning av genomförd tillsyn av fristående förskola inte gjorts och presenterats för ansvarig nämnd. Delegationsbeslut fattas vid varje tillsyn och nämnden informeras därom enligt gällande rutiner. Nämnden är aktiv, starkt engagerad och lyfter frågor om delegationsbeslut som de vill ha särskilt belysta, enligt utbildningsdirektören. För nämndens förskoleutskott redovisas vid varje sammanträde muntligen om de beslut som har fattats sedan föregående information. Vid redovisningar gås varje tillsynsprotokoll översiktligt igenom.

Sammanställning av genomförda tillsyner under det senaste året har alltså inte gjorts sedan 2014. En årlig översiktlig rapport skulle kunna underlätta informationen om tillsynen, enligt enhetschef och tillsynsansvarig handläggare.

Kommentar och bedömning

Vi bedömer att tillsynen i Uppsala kommun bedrivs strukturerat och systematiskt. I planen *Uppsala kommuns tillsyn av fristående förskoleverksamhet* framgår hur arbetet ska bedrivas från information om tillsyn, insamling av uppgifter, tillsynsbesök, återkoppling till förskolan och rapportering till nämnden. Som redan nämnts ovan följer kommunens praxis i högre grad än planen de krav som kan ställas på en tillsynsmyndighet enligt förvaltningslagen. Huruvida de resurser som är avsatta för tillsynsverksamheten är tillräckliga för att kunna bedriva tillsyn enligt fastställd plan kan ifrågasättas.

10.3 Tillsynsområden

I tillsynsprotokollet anges vilka områden som tillsynen fokuserar på. De utvalda områdena bygger på förskolans styrdokument, såsom skollag och läroplan. Protokollet inleds med frågor kopplade till formalia såsom huvudmannens stadgar, registreringsbevis, ekonomisk redovisning, personalsammansättning, angelägna nyckeltal och rutiner. Härefter följer frågor om:

- huvudmannens styrning av verksamheten,
- förskolechefens styrning av verksamheten,

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

- normer och värden,
- utveckling och lärande,
- förskola och hem, samt
- samverkan mellan förskoleklassen, skolan och fritidshemmet.

Kommunen kontrollerar att huvudmannen har rutiner för registerutdrag. Några kontroller av inlämnade registerutdrag i relationen till anställd personal görs dock inte längre, enligt ansvarig handläggare.

Kommentar och bedömning

Vi bedömer att utbildningsnämnden granskar fristående förskolor i enlighet med gällande författning, det vill säga både att förutsättningar för förskoleverksamhet finns och att verksamheten bedrivs med kvalitet utifrån gällande styrdokument.

10.4 Sanktioner och uppföljning

I skollagens 26 kap 10-16 §§ regleras vilka ingripanden som tillsynsmyndigheten kan göra får att få en huvudman att rätta sig efter de beslut om åtgärder som fattats.

- Om överträdelsen är ringa, att påtalade brister snabbt rättas till eller att det finns särskilda skäl kan myndighet avstå från att ingripa.

- Vid mindre allvarliga överträdelser kan myndigheten tilldela huvudmannen en anmärkning.

- Om huvudmannen inte uppfyller de krav som föreskrifterna stadgar får tillsynsmyndigheten "förelägga en huvudman" att "fullgöra sina skyldigheter". (26 kap. 10 § SkolL) Föreläggandet gäller omedelbart och ska ange vilka åtgärder som huvudmannen måste vidtaga för att avhjälpa bristerna. Ett föreläggande får också förenas med vite enligt 26 kap. 26§ SkolL.

- Skulle huvudmannen inte rätta sig efter tillsynsmyndighetens beslut eller om "missförhållandet är allvarlig" kan det bli aktuellt att återkalla huvudmannens godkännande eller "beslut om rätt till bidrag". (26 kap. 13 § SkolL) Om missförhållanden är av sådan art att barnens hälsa eller säkerhet allvarligt riskeras i avvaktan på beslut om återkallelse får huvudmannen omedelbart förbjudas att bedriva verksamheten vidare, så kallat tillfälligt verksamhetsförbud.

Enligt skollagen får alltså tillsynsmyndigheten besluta om föreläggande om en huvudman inte fullgör sina skyldigheter enligt gällande föreskrifter. Kommunen beslutade bara vid ett tillfälle, efter tjugotvå regelbundna tillsyner hösten 2014, om föreläggande, trots att

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

kommunen pekade på 72 punkter "som måste åtgärdas".[6] Kommunen stannade vanligen vid anmärkning, som alltså enligt skollagen kan användas "vid mindre allvarliga överträdelser". Sedan 2015 har Uppsala kommunen skärpt sin bedömning av fristående förskolors verksamhet. Numera skrivs föreläggande på i princip alla områden där verksamheterna inte lever upp till kraven i författningarna, enligt enhetschefen.

Skolinspektionen skriver i sin rapport 2016:3 om vikten av att följa upp att huvudmannen rättar till de brister som upptäcks vid tillsynen. I Uppsala kommun skiljer man på tillsyn och uppföljning. Tillsyn utgör ett ärende och uppföljning är ett annat. I de flesta fall följer kommunen upp att åtgärder har vidtagits genom att bedöma inkommen dokumentation. I några fall kan extra tillsynsbesök krävas. Sedan augusti 2015, då den första av handläggarna som idag arbetar med tillsyn började sin tjänst, har inga beslut om föreläggande vid vite fattats.

Det finns inga rutiner för hur beslut efter tillsyn av fristående förskolor kommuniceras med berörda vårdnadshavare eller intresserad allmänhet. I intervju med utbildningsdirektör och enhetschef framgår att denna fråga är ett utvecklingsområde.

Kommentar och bedömning

Av dokument som legat till grund för denna granskning framgår att risk för att syftet med tillsynen inte uppfylls, på grund av brist på beslut och att de sanktionsmöjligheter som skollagen ger tillsynsmyndigheten bara delvis har använts, har förelegat. Vi bedömer emellertid att utbildningsnämnden efter de senaste tillsynerna fattar beslut i enlighet med skollag och förvaltningslag.

Vi rekommenderar att utbildningsnämnden som en del i sitt systematiska kvalitetsarbete årligen begär in en rapport av arbetet med tillsyn av fristående förskolor, pedagogisk omsorg och fritidshem.

Vi rekommenderar att utbildningsnämnden kommunicerar beslut efter tillsyn på ett sätt som gör beslutet enkelt tillgängligt för berörda vårdnadshavare och intresserad allmänhet.

KPMG, dag som ovan

Joakim Nertyk
verksamhetsrevisor

Bo Ädel
kundansvarig

[6] Tillsyner av främst fristående förskolor, men även tre pedagogisk omsorg och fyra fritidshem. Sammanställning av tillsyn hösten 2014.

© 2017 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.