

Datum:
2023-10-27Diarienummer:
KRN-2023-00063

Mottagare:

Kommunfullmäktige i Uppsala kommun
Organisationsnummer 212000-3005

Revisorernas bedömning av delårsrapport per 2023-08-31

Vi, av fullmäktige utsedda revisorer, har uppdraget att bedöma om resultatet i delårsrapport per 2023-08-31 är förenligt med de mål fullmäktige beslutat om. Revisorernas bedömning ska biläggas delårsrapporten inför fullmäktiges behandling av densamma.

Bedömningen avser mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning, såväl finansiella som för verksamheten. Granskningen har varit översiktlig och utförts av sakkunniga som biträder revisorerna. En översiktlig granskning har en annan inriktning och en betydligt mindre omfattning jämfört med den inriktning och omfattning som en revision enligt ISA och god revisionsred i övrigt har.

Periodens resultat och prognos för helåret

Resultatet för perioden januari-augusti 2023 uppgår till 226 mnkr för kommunen och 409 mnkr för kommunkoncernen. För verksamhetsåret 2023 prognostiseras ett resultat på 124 mnkr för kommunen och ett resultat före skatt på 305 mnkr för kommunkoncernen. Justerat för jämförelsestörande poster uppgår prognostiserat resultat för kommunen till 406 mnkr.

För finansförvaltningen beräknas ett positivt resultat på 566 mnkr, vilket är 420 mnkr bättre än budget. Överskottet är ett resultat av att skatteintäkterna överstiger kommunfullmäktiges budget till följd av en snabbare tillväxt i skatteunderlaget än tidigare beräknat och av högre generella statsbidrag och utjämning än budgeterat.

Nämnderna exklusive kommunstyrelsen prognostiserar ett samlat överskott om 67 mnkr. För kommunstyrelsen prognostiseras ett negativt resultat om 508 mnkr, vilket i huvudsak härrör från kostnader för medfinansiering av Trafikverkets anläggningar avseende järnvägsplanen. Intäkter från mark- och exploateringsverksamheten prognostiseras bli lägre än budgeterat. Ett underskott om 34 mnkr prognostiseras även för gatu- och samhällsmiljönämnden, vilket beror på ökade kostnaderna för bland annat vinterväghållning, Tullgarnsbron, färdtjänsttransporter samt att avskrivnings- och finansiella kostnader beräknas bli högre än budgeterat. Övriga nämnder prognostiserar överskott för verksamhetsåret.

Nettokostnaderna för perioden överstiger kostnaderna för motsvarande period 2022, där en del av nettokostnadsökningen i år förklaras av att verksamheten återgått till normalläge efter pandemin. Årets nettokostnader för kommunen beräknas bli 7,9 procent högre än för 2022, när verksamhetens nettokostnader justeras för jämförelsestörande intäkter och kostnader samt för den förändrade redovisningsprincipen för de verksamhetsdestinerade generella statsbidragen.

Enligt delårsrapporten kommer helårsresultatet att stärkas med drygt 116 miljoner kronor som inte beaktats i prognosen, tack vare prestationsbaserade generella statsbidrag och elstöd.

Bedömningen i delårsrapporten är att balanskravet kommer att uppfyllas för år 2023. Balanskravsresultatet prognostiseras till 57 mnkr per helår.

Finansiella mål

Kommunfullmäktige har fastställt tre finansiella mål för att uppnå och upprätthålla god ekonomisk hushållning.

- Resultatet ska motsvara minst 2,0 procent av intäkterna från skatter, generella statsbidrag och utjämning. Det prognostiserade resultatet motsvarar 0,8 procent av skatter, generella statsbidrag och utjämning, vilket innebär att målet inte nås.
- Soliditeten för kommunkoncernen inklusive pensionsåtaganden ska ligga mellan 27–29 procent. Soliditeten inklusive pensionsåtaganden prognostiseras till 26 procent, vilket innebär att målet inte nås.
- Låneskulden per invånare ska inte öka mer än 5 procent årligen. Prognosen för 2023 är att låneskulden endast ökar med 0,3 procent jämfört med 2022, vilket innebär att målet för året uppnås.

Verksamhetsmål

Kommunfullmäktige har fastställt ett måldokument för perioden 2023–2025 innehållande såväl finansiella mål som verksamhetsmål. Totalt finns fyra fokusmål och 27 uppdrag. Därutöver finns sex uppdrag från tidigare års Mål och budget och 32 uppdrag som fullmäktige eller kommunstyrelsen lämnat till nämnder och bolagsstyrelser vid sidan av Mål och budget. I delårsuppföljningen har fokus varit på kommunfullmäktiges uppdrag och bedömning av måluppfyllnad.

Av redovisningen gällande fokusmål framgår att två mål bedöms i hög grad bli uppfyllda vid årets slut samt att två bedöms bli delvis uppfyllda. De mål som i hög grad bedöms bli uppfyllda är följande:

- Fokusmål 1. Uppsala ska säkra en stark ekonomi och värna välfärden
- Fokusmål 2. Uppsala ska ha ett välmående näringsliv och skapa fler jobb

De mål som delvis bedöms bli uppfyllda är följande:

- Fokusmål 3. Uppsala ska leda klimatomställningen
- Fokusmål 4. Uppsala ska bli tryggare med jämlika livsvillkor

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

Handwritten signatures and initials in blue ink, including "GM", "KW", and several other illegible marks.

Bedömning

Utifrån genomförd översiktlig granskning av delårsrapportens återrapportering gör vi bedömningen att det prognostiserade resultatet delvis är förenligt med de finansiella mål och verksamhetsmål som fullmäktige fastställt i budget 2023.

Mot bakgrund av en fortsatt hög nettokostnadsutveckling, vill vi i likhet med tidigare år, påtala vikten av att styrelse och nämnder vidtar åtgärder för att bromsa kostnadsutvecklingen. Revisorerna har för avsikt att fortsätta följa nettokostnadsutvecklingen under året.

Vi uppmanar kommunstyrelsen att säkerställa att en samlad bedömning av god ekonomisk hushållning lämnas i årsredovisningsdokumentet.

Uppsala den 27 oktober 2023



Berit Danielsson
Ordförande



Kajsa Wejryd
Vice ordförande



Tord Andersson



Lise-Lotte Argulander

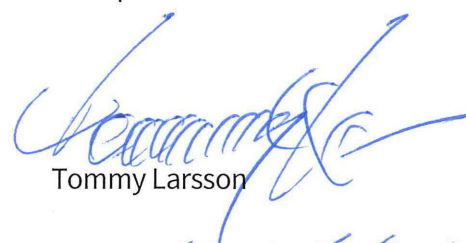
Pradip Datta



Hans Edlund



Karolina Larfors



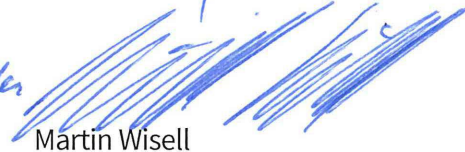
Tommy Larsson



Marie-Louise Lundberg



Göran Möller



Martin Wisell

Bilagor: Rapporter över de sakkunnigas granskning av delårsrapport 2023

Elektroniska underskrifter

Det här dokumentet har skrivits under elektroniskt av en eller flera personer

Detta dokument med sina elektroniska underskrifter gäller som självständig handling och uppfyller krav på avancerade elektroniska underskrifter enligt eIDAS-förordningen. Varje underskrift kan valideras med en PDF-läsare med stöd för signaturvalidering eller via valideringstjänsten på sign.uppsala.se. Där återfinns även information om hur du installerar det utfärdarcertifikat som krävs för att PDF-läsaren ska kunna validera alla delar av underskriften.

Om dokumentet skrivs ut på papper, eller om dokumentet 'skrivs ut' till ett nytt PDF-dokument, följer de elektroniska underskrifterna inte med. Endast det elektroniskt underskrivna originaldokumentet går att validera.

Underskrift 1

Namn: PRADIP KUMAR DATTA

Identifieringsmetod: E-legitimation

Datum och tid: 2023-10-27 12:57:56 GMT+02:00

Transaktions-ID: 71479fdbf49e4028ac7792eae42b3c11

Granskning av god ekonomisk hushållning per 2023-08-31

Uppsala kommun

Revisionsrapport
Oktober 2023

Projektledare: Rebecka Hansson



Inledning

Bakgrund

Enligt kommunallagen ska kommunal verksamhet kännetecknas av god ekonomisk hushållning. En del i den ekonomiska förvaltningen är att fullmäktige ska besluta om verksamhetsmässiga och finansiella mål för god ekonomisk hushållning. Dessa mål ska sedan följas upp i såväl delårsrapport som årsredovisning. Årsredovisning ska även innehålla en utredning och redovisning av följsamhet till det lagstadgade balanskravet.

Revisorerna ska enligt kommunallagen 12 kap. 2 § bedöma om resultaten i delårsrapport respektive årsredovisning är förenligt med beslutade mål inom området. Uppdraget ingår som en obligatorisk del i årets revisionsplan. Kommunstyrelsen är ansvarig för upprättandet av delårsrapport och årsredovisning.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att ge kommunens revisorer ett underlag för sin skriftliga bedömning, vilken skall biläggas delårsrapport i samband med fullmäktiges behandling av respektive rapport. Följande övergripande revisionsfrågor ska besvaras:

1. Är resultat i delårsrapport förenligt med de av fullmäktige beslutade målen för god ekonomisk hushållning?
2. Är resultat i delårsrapport förenligt med balanskravet?

I granskning av delårsrapport riktas fokus mot om det finns förutsättningar att mål och balanskrav kommer att uppnås för perioden.

Revisionskriterier

Revisionskriterier i granskningen utgörs av kommunallagen 11:1, lag om kommunal bokföring och redovisning 11:8, 11:10, 11:12 och 13:2 samt rådet för kommunal redovisnings rekommendation 17 Delårsrapport respektive rekommendation 15 Förvaltningsberättelse.

Avgränsning

Granskningen avser delårsrapport som upprättats per 2023-10-10 ver 03 och som behandlats av kommunstyrelsen 2023-10-18.

Metod

Granskningen har skett genom analys av för granskningen relevant dokumentation. Granskningsresultatet bedöms med hjälp av signalsystem: grön (uppfyllt), gult (delvis) och röd (ej uppfyllt).

Rapportens innehåll har sakgranskats av ekonomichef och redovisningschef.

Granskningsresultat: God ekonomisk hushållning

lakttagelser- Verksamhetsmål

Mål och budget 2023–2025 har sammanlagt fyra fokusmål och 27 uppdrag. Till fokusmål 1 finns ett gemensamt nämnd-/bolagsmål och ett gemensamt nämndmål. De följs upp vid delår men ingår inte i statistiken som redovisas nedan. Utöver uppdragen från Mål och budget 2023–2025 finns det sex kvarvarande uppdrag från tidigare Mål och budget och 32 tillkommande uppdrag som kommunfullmäktige lämnat till nämnder och bolagsstyrelser vid sidan av Mål och budget.

Återrapportering av den bedömda måluppfyllelsen per helår lämnas under rubriken *Kommunfullmäktiges fokusmål och uppdrag* i förvaltningsberättelsen.

Det lämnas ingen samlad bedömning av om god ekonomisk hushållning kommer att nås.

| Mål | Kommentarer | Prognostiserad måluppfyllelse |
|--|--|-------------------------------|
| Fokusmål 1 Uppsala ska säkra en stark ekonomi och värna välfärden. | Fokusmålet bedöms bli i hög grad uppfyllt vid årets slut. Kommunen har en god ekonomistyrning och prognostiserat resultat när både budget och det fastställda resultatmålet på 2,0 procent av skatter, generella statsbidrag och utjämning när medfinansieringen för Trafikverkets anläggningar avseende järnvägsplanen beaktas. De ekonomiska utmaningarna är dock stora och kommunens verksamheter behöver anpassa sig till de förändrade förutsättningarna. Det pågår många åtgärder kring digitalisering, effektiviseringar, med att förbättra resultaten i skolan och inom vård och omsorg. | I hög grad uppfyllt |
| Fokusmål 2 Uppsala ska ha ett välmående näringsliv och skapa flera jobb. | Kommunen fortsätter att förbättra förutsättningarna för företagen, att öka andelen invånare som är självförsörjande och att förbättra utbudet och utvecklingen av områden och platser för rekreation för Uppsalabornas fria tid. Arbetet med att stärka Uppsalas position som en internationell aktör fortsätter och även arbetet med att involvera invånare tidigt i dialoger som rör samhällsbyggandet. | I hög grad uppfyllt |
| Fokusmål 3 Uppsalas ska leda klimatomställningen. | Arbetet med kommunfullmäktiges uppdrag pågår men utsläppen av koldioxid minskar inte i den takt som krävs för att Uppsala ska vara klimatneutralt 2030. Under de senaste åren har arbetet för att nå klimatmålen förstärkts. | Delvis uppfyllt |
| Fokusmål 4 Uppsala ska bli tryggare med jämlika livsvillkor. | Kommunen arbetar brett med trygghet och säkerhet i samverkan med många andra aktörer. | Delvis uppfyllt |

Granskningsresultat: God ekonomisk hushållning forts.

lakttagelser - finansiella mål

Kommunfullmäktige har fastställt ett antal finansiella mål för att uppnå och upprätthålla god ekonomisk hushållning. Resultatet ska motsvara minst 2,0 procent av intäkterna från skatter, generella statsbidrag och utjämning. Därtill ska soliditeten för kommunkoncernen inklusive pensionsåtaganden ligga i intervallet 27–29 procent och låneskulden per invånare över tid inte öka med mer än fem procent årligen.

Av återrapporteringen i förvaltningsberättelsen framgår att ett av tre mål prognostiseras uppfyllas.

För verksamhet i förvaltningsform prognostiseras för helåret 2023 ett resultat på 124 (701) miljoner kronor, vilket motsvarar 0,8 procent av skatter, generella statsbidrag och utjämning. Budgeterat resultat är 145 miljoner kronor, motsvarande 1,0 procent av intäkterna från skatter, generella statsbidrag och utjämning medan det finansiella resultatmålet är på 2,0 procent.

Helårsprognosen inrymmer en obudgeterad kostnad om 430 miljoner kronor för medfinansiering av Trafikverkets anläggningar avseende järnvägsplanen. Därtill påverkas prognosen negativt av att försäljningar av exploateringsfastigheter inte når upp till budgeterad nivå. Det prognostiserade resultatet påverkas däremot positivt av att intäkterna från skatter, generella statsbidrag och utjämning överstiger budget med 504 miljoner kronor, varav 186 miljoner kronor i skatteintäkter och 318 miljoner kronor i generella statsbidrag och utjämning, inklusive de prestationsbaserade generella statsbidragen.

| Mål | Kommentarer | Prognostiserad måluppfyllelse |
|---|---|-------------------------------|
| Resultatet ska motsvara minst 2,0 procent av intäkterna från skatter, generella statsbidrag och utjämning | Det prognostiserade resultatet motsvarar 0,8 procent av skatter, generella statsbidrag och utjämning. | Ej uppfyllt |
| Soliditeten för kommunkoncernen inklusive pensionsåtaganden ska ligga mellan 27-29 procent | Soliditeten prognostiseras till 26 procent. | Ej uppfyllt |
| Låneskulden per invånare ska inte öka mer än 5 procent årligen. | Låneskuld per invånare beräknas till 73 300 kronor. Jämfört med 2022 beräknas låneskuld per invånare öka med 0,3 procent. | Uppfylld |

Granskningsresultat: Balanskravet

lakttagelser

Avstämning av det prognostiserade balanskravsresultatet per helår visar på ett positivt resultat uppgående till 57 tkr. Inga underskott från tidigare år finns att återställa. Vid ett helårsresultat som inte klarar balanskravet kommer kommunen att åberopa synnerliga skäl med kostnaden för medfinansiering av Trafikverkets anläggningar avseende järnvägsplanen som grund.

Vår bedömning är att det prognostiserade resultatet är förenligt med balanskravet.

| Balanskravsutredning | | | |
|--|--------------|-------------|-------------------------|
| Belopp i miljoner kronor | 2021 | 2022 | Prognos 2023 |
| Årets resultat enligt resultaträkningen | 1150 | 701 | 124 |
| Realisationsvinst vid avyttring av anläggningstillgångar | -27 | -3 | -67 |
| Justering för realisationsvinster enligt undantagsmöjlighet | | | |
| Justering för realisationsförluster enligt undantagsmöjlighet | - | - | - |
| Orealiserade vinster och förluster i värdepapper | - | - | - |
| Årets resultat efter balanskravsjusteringar | 1 123 | 698 | 57 |
| Synnerliga skäl | | | |
| Reservering av medel till resultatutjämningsreserv | - | 75 | - |
| Användning av medel från resultatutjämningsreserv | - | - | - |
| Balanskravsresultat | 1 123 | 773 | 57 |

Samlad bedömning

1. Revisionsfråga 1

Är resultat i delårsrapport respektive årsredovisning förenligt med de av fullmäktige beslutade målen för god ekonomisk hushållning?

- **Finansiella mål**

Delvis uppfyllt



- **Verksamhetsmål**

Delvis uppfyllt



2. Revisionsfråga 2

Är resultat i delårsrapport respektive årsredovisning förenligt med balanskravet?

- **Följsamhet till balanskravet**

Ja, uppfyllt



Rekommendationer

Granskningen föranleder följande rekommendationer:

- Säkerställ att en samlad bedömning av god ekonomisk hushållning lämnas.

2023-10-20

Lena Salomon

Uppdragsledare

Rebecka Hansson

Projektledare



Sakkunniga biträdets yttrande om delårsrapport
Till revisorerna i Uppsala kommun

Org.nr 212000-3005

Inledning

Vi har utfört en översiktlig granskning av utfall och ställning i delårsrapportens resultaträkning, balansräkning, kassaflödesanalys, den översiktliga beskrivningen av kommunens drift- och investeringsverksamhet samt noter för Uppsala kommun för perioden 2023-01-01 - 2023-08-31. Det är styrelsen som har ansvaret för att upprätta och presentera denna delårsrapport i enlighet med lagen om kommunal bokföring och redovisning. Vårt ansvar är att uttala en slutsats grundad på vår översiktliga granskning.

Den översiktliga granskningens inriktning och omfattning

Vi har utfört vår översiktliga granskning i enlighet med Standard för kommunal räkenskapsrevision, Översiktlig granskning av delårsrapport. En översiktlig granskning består av att göra förfrågningar, i första hand till personer som är ansvariga för finansiella frågor och redovisningsfrågor, att utföra analytisk granskning och att vidta andra översiktliga granskningsåtgärder. En översiktlig granskning har en annan inriktning och en betydligt mindre omfattning jämfört med den inriktning och omfattning som en revision enligt Standard för kommunal räkenskapsrevision har. De granskningsåtgärder som vidtas vid en översiktlig granskning gör det inte möjligt för oss att skaffa oss en sådan säkerhet att vi blir medvetna om alla viktiga omständigheter som skulle kunna ha blivit identifierade om en revision utförts. Den uttalade slutsatsen grundad på en översiktlig granskning har därför inte den säkerhet som en uttalad slutsats grundad på en revision har.

Det sakkunniga biträdets granskning av den förenklade förvaltningsberättelsen inklusive sammanställda räkenskaper

Vår granskning har skett enligt "Instruktion för granskning av förvaltningsberättelse" och i tillämpliga delar "Instruktion för granskning av sammanställda räkenskaper" i Standard för kommunal räkenskapsrevision. Detta innebär att vår granskning av den förenklade förvaltningsberättelsen och de sammanställda räkenskaperna har en annan inriktning och betydligt mindre omfattning jämfört med den inriktning och omfattning som en revision enligt Standard för kommunal räkenskapsrevision har. Vi anser att denna granskning ger oss tillräcklig grund för vårt uttalande/våra uttalanden.

Slutsats

Grundat på vår översiktliga granskning har det inte kommit fram några omständigheter som ger oss anledning att anse att den bifogade delårsrapportens resultaträkning, balansräkning, kassaflödesanalys, den översiktliga beskrivningen av kommunens drift- och investeringsverksamhet samt noter inte, i allt väsentligt, är upprättad i enlighet med LKBR.

En förenklad förvaltningsberättelse har upprättats i enlighet med LKBR.

Sammanställda räkenskaper har konsoliderats i enlighet med LKBR.

Undertecknande

Uppsala det datum som framgår av elektronisk signatur
PricewaterhouseCoopers AB

Rebecka Hansson

Ansvarigt sakkunnigt biträde/ auktoriserad revisor

Deltagare

ÖHRLINGS PRICEWATERHOUSECOOPERS AB 556029-6740 Sverige

Signerat med Svenskt BankID

2023-10-27 10:52:47 UTC

Namn returnerat från Svenskt BankID: REBECKA HANSSON

Datum

Rebecka Hansson

Partner

Leveranskanal: E-post

Fördjupningsgranskningar 2023

-inom nämnder och styrelse (Missivbrev samt revisionsrapport)

- **Granskning av otillåten påverkan**
- **Granskning av likvärdig skola avseende arbetet med att främja närvaro i grundskola**
- **Granskning av kommunens miljö- och hälsoskyddstillsyn**
- **Granskning av visselblåsarfunktionen**
- **Granskning av arbete mot psykisk ohälsa för barn och unga från 16-20 år**
- **Granskning av alkoholtillsyn**
- **Granskning av inköp och upphandling**
- **Granskning av näringslivsutveckling**
- **Granskning av kommunens lokalförsörjning avseende pedagogiska lokaler**
- **Granskning av förebyggande arbete till barn och unga**

- ***Delårsrapport***
Revisorernas bedömning av delårsrapport per 2023-08-31

Datum: 2023-11-17
Diarienummer: KRN-2023-00023

Mottagare:
Arbetsmarknadsnämnden
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
Plan- och byggnadsnämnden
Socialnämnden
Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av otillåten påverkan i myndighetsutövningen

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska nämndernas arbete med att förebygga, upptäcka och åtgärda otillåten påverkan vid myndighetsutövning.

Efter genomförd granskning är vår samlade bedömning att socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, plan- och byggnadsnämnden samt arbetsmarknadsnämnden inte helt säkerställt att arbetet med att förebygga, upptäcka och åtgärda otillåten påverkan mot anställda och förtroendevalda i myndighetsutövningen är tillräckligt. Vi ser att nämndernas arbete i dessa frågor kan stärkas.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi följande till respektive nämnd:

- Säkerställ att det finns en tydligt kommunicerad definition av vad som menas med otillåten påverkan i verksamheterna samt arbeta fram verksamhets-specifika stödmaterial med illustrativa exempel och situationer kring vad som kan vara otillåten påverkan (till exempel subtila anspelningar och känslomässiga försök till otillåten påverkan). Detta i syfte att ha underlag för diskussion vid nyanställning, löpande vid APT och för att stärka rutinerna för att upptäcka otillåten påverkan.
- Ta fram alternativt tydliggör rutinerna för hantering av otillåten påverkan och säkerställ att rutinerna även inkluderar hantering av otillåten påverkan genom sociala medier eller utanför arbetsplatsen.
- Inför möjligheten att rapportera händelser av otillåten påverkan som en egen händelsetyp i avvikelserapporteringssystemet som ett led i att kunna följa upp och analysera otillåten påverkan på en aggregerad nivå.
- Säkerställ att åtgärder vidtas, kommuniceras och återkopplas till medarbetare när försök till otillåten påverkan rapporteras in i avvikelserapporteringssystemet.
- Säkerställ att det inom nämnden genomförs informations- och utbildningsinsatser i syfte att samtliga förtroendevalda har kunskap om otillåten påverkan.

Utifrån genomförd granskning vill vi även framhålla att kommunstyrelsen, inom ramen för sin uppsiktsplikt, har i uppdrag att säkerställa att nämnderna arbetar med att definiera, förebygga, upptäcka och åtgärda otillåten påverkan mot anställda och förtroendevalda i myndighetsutövningen. En viktig faktor är här att erbjuda utbildningar inom området i syfte att öka kunskapen om otillåten påverkan inom organisationen.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendation från arbetsmarknadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, plan- och byggnadsnämnden, socialnämnden samt kommunstyrelsen, senast 2024-02-29 till kommunrevisionen@uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, [lena.salomon@pwc.com](mailto:lana.salomon@pwc.com).

Rapporten utgör ett underlag för revisionens bedömning i ansvarsprövningen varför tidsramarna inte kan överskridas.

För kommunrevisionen

Berit Danielsson
Ordförande

Kajsa Wejryd
Vice ordförande

Elektroniska underskrifter

Det här dokumentet har skrivits under elektroniskt av en eller flera personer

Detta dokument med sina elektroniska underskrifter gäller som självständig handling och uppfyller krav på avancerade elektroniska underskrifter enligt eIDAS-förordningen. Varje underskrift kan valideras med en PDF-läsare med stöd för signaturvalidering eller via valideringstjänsten på sign.uppsala.se. Där återfinns även information om hur du installerar det utfärdarcertifikat som krävs för att PDF-läsaren ska kunna validera alla delar av underskriften.

Om dokumentet skrivs ut på papper, eller om dokumentet 'skrivs ut' till ett nytt PDF-dokument, följer de elektroniska underskrifterna inte med. Endast det elektroniskt underskrivna originaldokumentet går att validera.

Underskrift 1

Namn: KAJSA WEJRYD
Identifieringsmetod: E-legitimation
Organisation: Kommunrevisionen
Befattning: Vice ordf
Datum och tid: 2023-11-22 21:39:58 GMT+01:00
Transaktions-ID: 12951812717247a49186274126ef5c51

Underskrift 2

Namn: BERIT ANNE-MARIE DANIELSSON
Identifieringsmetod: E-legitimation
Organisation: Kommunrevisionen
Befattning: ordförande
Datum och tid: 2023-11-23 15:44:37 GMT+01:00
Transaktions-ID: 59e5a55a93104ac88851839dc81a412e

Granskning av nämndernas arbete med att förebygga, upptäcka och åtgärda otillåten påverkan i myndighetsutövning

Uppsala kommuns revisorer

November 2023

Fredrik Birkeland, certifierad kommunal revisor

Annie Wattman, revisionskonsult

Lena Salomon, certifierad kommunal revisor

















Sammanfattning

PwC har på uppdrag av Uppsala kommuns revisorer genomfört en granskning av nämndernas arbete med att förebygga, upptäcka och åtgärda otillåten påverkan vid myndighetsutövning. Otillåten påverkan definieras i denna granskning som trakasserier, hot, våld, skadegörelse, korruption etcetera. Otillåten påverkan avser försök att påverka tjänstepersoner och/eller förtroendevalda i myndighetsutövning och beslutsfattande, om den drabbade uppfattar att syftet var att påverka tjänsteutövningen.

Granskningens syfte är att bedöma om socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, plan- och byggnadsnämnden och arbetsmarknadsnämnden, inom Uppsala kommun säkerställer att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga, upptäcka och åtgärda otillåten påverkan mot anställda och förtroendevalda i myndighetsutövningen.

Efter genomförd granskning är vår samlade bedömning att socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, plan- och byggnadsnämnden samt arbetsmarknadsnämnden inte helt säkerställt att arbetet med att förebygga, upptäcka och åtgärda otillåten påverkan mot anställda och förtroendevalda i myndighetsutövningen är tillräckligt. Vi ser att nämndernas arbete i dessa frågor kan stärkas.

För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten och det avslutande avsnittet "*Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor*". Nedan redogör vi för våra generella iakttagelser i granskningen per revisionsfråga:

| Revisionsfrågor | Bedömning | | | | | | | |
|--|-----------|---|--------|--|--------|---|--------|---|
| | SCN | | MHN | | PBN | | AMN | |
| 1. Säkerställer nämnderna att risker för otillåten påverkan utreds och dokumenteras genom riskanalyser i verksamheterna? | Ja |  | Ja |  | Ja |  | Ja |  |
| 2. Säkerställer nämnderna att det finns rutiner för att upptäcka otillåten påverkan? | Delvis |  | Delvis |  | Delvis |  | Delvis |  |
| 3. Följer nämnderna upp och analyserar förekomsten av otillåten påverkan? | Delvis |  | Delvis |  | Nej |  | Nej |  |
| 4. Säkerställer nämnden att det finns ett förebyggande arbete mot otillåten påverkan? | Delvis |  | Delvis |  | Delvis |  | Delvis |  |

Säkerställer nämnderna att risker för otillåten påverkan utreds och dokumenteras genom riskanalyser i verksamheterna?

Vi ser att det inom samtliga nämnder genomförs ett kontinuerligt arbete med riskanalyser där risken för otillåten påverkan utreds och analyseras inom verksamheterna. Hur detta arbete genomförs skiljer sig åt mellan förvaltningarna. Inom ramen för riskanalysen som låg till grund för internkontrollplanen 2023 identifierade inget av granskningsobjekten otillåten påverkan som en särskild risk. Det framgår av genomförd granskning att arbetet med riskanalyser genomförs kontinuerligt kopplat till revidering av rutindokument samt i arbetet med framtagande av utbildningsplaner. Vidare framgår att riskanalyser är en kontinuerlig del av ärendehantering och handläggningen, där olika åtgärder vidtas i enskilda ärenden beroende på målgrupp/ klient och ärende.

Säkerställer nämnderna att det finns rutiner för att upptäcka otillåten påverkan?

Vi ser att det finns en upplevd svårighet att förstå begreppet otillåten påverkan och hur det ter sig i praktiken, vilket indikerar ett behov av att fortsatt diskutera vad som är otillåten påverkan utifrån verksamheternas kontext. Det kan handla om att exemplifiera olika situationer och att säkerställa att det finns en tydligt kommunicerad definition av vad som menas med otillåten påverkan utifrån den specifika verksamheten.

Vi ser att det för samtliga granskningsobjekt finns en kultur av och olika möjligheter till att lyfta försök till otillåten påverkan till närmaste chef eller på arbetsplatsträffar (APT). I verksamheterna finns också andra forum att diskutera otillåten påverkan, exempelvis vid dagliga möten, i möten med handledare eller liknande. På så sätt kan medarbetarna få stöd i att upptäcka om en situation avser otillåten påverkan eller ej samt vidta åtgärder därefter.

Följer nämnderna upp och analyserar förekomsten av otillåten påverkan?

Vi konstaterar att det i dagsläget finns en risk för ett mörkertal genom underrapportering i kommunens avvikelserapporteringssystem vad gäller otillåten påverkan. Det uppges dels bero på att otillåten påverkan inte kan rapporteras in som en egen händelsetyp i KIA, dels på en svårighet i att identifiera händelser av otillåten påverkan i praktiken. Att otillåten påverkan inte ingår som en egen händelserubrik i KIA försvårar även uppföljning och analys av otillåten påverkan på en aggregerad nivå.

Förekomsten av försök till otillåten påverkan varierar stort mellan nämnderna. Vad gäller uppföljning av händelser där medarbetare utsatts för otillåten påverkan ser vi att medarbetare inom arbetsmarknadsnämnden samt miljö- och hälsoskyddsnämnden rapporterade händelser av otillåten påverkan i lägre utsträckning än inom socialnämnden. Vi ser även att det inom dessa nämnder är en större andel som upplever att tillräckliga åtgärder inte vidtog i relation till inom socialnämnden.

Säkerställer nämnden att det finns ett förebyggande arbete mot otillåten påverkan?

Vi ser att det finns flera exempel på förebyggande åtgärder för att minska risken för otillåten påverkan, som till viss del finns dokumenterade i rutiner och som till viss del är överenskomna arbetssätt som gäller på arbetsplatsen. Vi ser utifrån enkätresultaten och

intervjuerna att det i samtliga granskade nämnder finns möjlighet till att fortsätta stärka det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan, till exempel vad gäller utbildnings- och informationsinsatser. Vi ser även att det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan kan stärkas genom att genomföra riktade utbildnings- och informationsinsatser gällande otillåten påverkan i myndighetsutövningen till förtroendevalda.

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till respektive nämnd:

- Säkerställ att det finns en tydligt kommunicerad definition av vad som menas med otillåten påverkan i verksamheterna samt arbeta fram verksamhetsspecifika stödmaterial med illustrativa exempel och situationer kring vad som kan vara otillåten påverkan (till exempel subtila anspelningar och känslomässiga försök till otillåten påverkan). Detta i syfte att ha underlag för diskussion vid nyanställning, löpande vid APT och för att stärka rutinerna för att upptäcka otillåten påverkan.
- Ta fram alternativt tydliggör rutinerna för hantering av otillåten påverkan och säkerställ att rutinerna även inkluderar hantering av otillåten påverkan genom sociala medier eller utanför arbetsplatsen.
- Inför möjligheten att rapportera händelser av otillåten påverkan som en egen händelsetyp i avvikelserapporteringssystemet som ett led i att kunna följa upp och analysera otillåten påverkan på en aggregerad nivå.
- Säkerställ att åtgärder vidtas, kommuniceras och återkopplas till medarbetare när försök till otillåten påverkan rapporteras in i avvikelserapporteringssystemet.
- Säkerställ att det inom nämnden genomförs informations- och utbildningsinsatser i för att säkerställa att samtliga förtroendevalda har kunskap om otillåten påverkan.

Innehållsförteckning

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 1 |
| Inledning | 5 |
| 1.1 Bakgrund | 5 |
| 1.2 Syfte och revisionsfrågor | 6 |
| 1.3 Revisionskriterier | 6 |
| 1.4 Avgränsning | 6 |
| 1.5 Metod | 7 |
| 2. Granskningsresultat | 9 |
| 2.1 Utredning och dokumentering av risken för otillåten påverkan | 9 |
| 2.2 Rutiner för att upptäcka otillåten påverkan | 15 |
| 2.3 Uppföljning och analys av förekomsten av otillåten påverkan | 21 |
| 2.4 Förebyggande arbete | 27 |
| 3. Samlad bedömning | 35 |
| 3.1 Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor | 36 |
| 3.2 Rekommendationer | 36 |
| Bilaga 1 - Förteckning över granskad dokumentation | 38 |

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Anställda i offentlig verksamhet möter dagligen människor vid till exempel tillsynsarbete och inspektioner, men även vid andra former av myndighetsutövning. I all form av myndighetsutövning finns en risk för att medarbetarna, eller de förtroendevalda, blir utsatta för otillåten påverkan. Enligt SKR ökar sådan påverkan, vilket kan leda till bland annat tystnadskultur, att tjänstepersoner avslutar sina tjänster, och att tilliten till det demokratiska systemet påverkas negativt. En direkt konsekvens av otillåten påverkan kan vara att beslut fattas på felaktiga grunder vilket i sig kan hota de demokratiska processerna.

Arbetsmiljölagen (1977:1160) och Arbetsmiljöverkets föreskrifter är relevanta i detta sammanhang. Nämnderna ska, enligt bland annat arbetsmiljölagen, bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Enligt kommunallagen 6 kap. 6 § ska "Nämnderna... också se till att den interna kontrollen är tillräcklig...". Detta innebär bland annat att nämnderna ska undersöka och värdera risker, hantera riskerna genom till exempel förebyggande åtgärder, samt följa upp om åtgärderna haft avsedd effekt. Genom uppföljning ska det dessutom finnas möjlighet att upptäcka avvikelser som kan ha skett till följd av otillåten påverkan. Nämnderna ska också ha rutiner, bland annat för arbete som kan medföra risk för hot och våld, till exempel vid ensamarbete.

Otillåten påverkan definieras i denna granskning som trakasserier, påtryckningar, hot, våld, skadegörelse och korruption. Otillåten påverkan avser försök att påverka tjänstepersoner och/eller förtroendevalda i myndighetsutövning¹ och beslutsfattande, om den drabbade uppfattar att syftet var att påverka tjänsteutövningen.

I Uppsala kommuns "Program för trygghet, säkerhet och brottsförebyggande arbete", fastställt av kommunfullmäktige, finns ett mål (Mål 5) som lyder: Uppsala kommun arbetar skadeförebyggande och förhindrar otillåten påverkan för en trygg och säker verksamhet.

Inom ramen för revisionsplanen 2023 har revisorerna utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys beslutat att genomföra en granskning av kommunens arbete med att förebygga, upptäcka och motverka otillåten påverkan vid myndighetsutövning.

¹ Med myndighetsutövning menas ett beslut eller annan åtgärd som fattas av en myndighet och som är ett uttryck för makt över en medborgare. Myndighetsutövning kan bestå av både gynnande och betungande beslut. Det är bara "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande" som räknas som myndighetsutövning. Annat som till exempel avtal eller affärsmässig verksamhet räknas inte in i myndighetsutövningen.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om arbetsmarknadsnämnden, socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt plan- och byggnadsnämnden säkerställer att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga, upptäcka och motverka otillåten påverkan mot anställda och förtroendevalda i myndighetsutövningen. Följande revisionsfrågor har formulerats för att uppnå syftet med granskningen:

1. Säkerställer nämnderna att risker för otillåten påverkan utreds och dokumenteras genom riskanalyser i verksamheterna?
2. Säkerställer nämnderna att det finns rutiner för att upptäcka otillåten påverkan?
3. Följer nämnderna upp och analyserar förekomsten av otillåten påverkan?
4. Säkerställer nämnderna att det finns ett förebyggande arbete mot otillåten påverkan?

Inom ramen för granskningen har vi särskilt beaktat följande perspektiv:

- Hur sociala medier beaktas, då vår erfarenhet är att hot och otillåten påverkan blir allt vanligare på sociala medier såsom X (f.d. Twitter), Instagram och Facebook. Har nämnderna och förvaltningarna rutiner för hur anställda bör agera på sociala medier i såväl förebyggande syfte som när händelser uppstår?
- Vilken typ av utbildningsinsatser eller diskussionsforum som anställda erbjuds i frågor som rör hot och otillåten påverkan? Hur lyfts frågan om otillåten påverkan i syfte att minska risken för tystnadskultur eller att incidenter och händelser inte rapporteras?
- Om anställda känner till vilka kanaler de kan använda för att rapportera om otillåten påverkan samt om de känner sig bekväma med att rapportera dessa händelser (så att det inte råder en tystnadskultur).

1.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som har använts i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs de huvudsakliga källorna till revisionskriterier av:

- Kommunallagen (2017:725), bland annat 6 kap 6 §.
- Arbetsmiljölagen (1977:1160).
- Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2001:1) Systematiskt arbetsmiljöarbete.
- Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 1993:2) Våld och hot i arbetsmiljön.
- Övriga tillämpliga lagar, till exempel plan- och bygglagen och alkohollagen.
- Program för trygghet, säkerhet och brottsförebyggande arbete.

1.4 Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta nedan verksamheter inom de olika nämndernas ansvarsområden:

Socialnämnden

- Myndighetsutövande barn- och ungdomsvård. De tar emot anmälningar när det finns oro för ett barn eller en ungdom, och utreder behov samt beslutar om insatser med

målsättningen att barn och unga ska växa upp under trygga och goda förhållanden. Myndighetsutövningen kan innebära beslut om en SIS-placering vilket innebär tvångsvård enligt lagen om vård av unga (LVU) och görs vid mycket allvarlig problematik såsom grov kriminalitet och missbruk. LVU har uppmärksammats i olika desinformationskampanjer riktade mot socialtjänster runt om i Sverige.

Arbetsmarknadsnämnden

- Ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd till enskilda).

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

- Livsmedelskontroll och tillståndsenheten (ansvar bland annat för livsmedelskontroller, serveringstillstånd för alkohol och tillstånd för försäljning av tobak, folköl och receptfria läkemedel samt tillsyn).

Plan- och byggnadsnämnden

- Bygglov (handlägger bygglov enligt lagar och översikts- och detaljplaner, samt utredningsärenden inom olovligt byggande och olovlig användning, inklusive platsbesök).

1.5 Metod

Granskningen har omfattat dokumentstudier, intervjuer och en enkätundersökning:

- **Dokumentstudierna** har omfattat genomgång av relevanta styrdokument (policys och riktlinjer), internkontrollplaner, uppföljningsmaterial samt framtagna rutinbeskrivningar, checklistor och utbildnings- eller informationsmaterial. Granskad dokumentation återfinns i bilaga 1.
- **Intervjuerna** har genomförts med:

Socialnämnden

- Socialnämndens ordförande
- Avdelningschef, avdelningen barn och unga myndighet
- Enhetschef, barn och ungdomsenhet 2
- Kvalificerad handläggare, barn och ungdomsenhet 2
- Kvalificerad handläggare, mottagningsenheten för barn och unga

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

- Miljö- och hälsoskyddsnämndens ordförande
- Avdelningschef, livsmedelskontroll och tillståndsenheten
- Livsmedelsinspektör, livsmedelskontroll
- Alkoholhandläggare, tillståndsenheten

Plan- och byggnadsnämnden

- Plan- och byggnadsnämnden ordförande
- Enhetschef, Bygglov/byggnadsinspektion/energi- och klimatrådgivning
- Verksamhetscontroller, plan- och byggavdelningen
- Byggnadsinspektör
- Bygglovshandläggare

- Tillsynshandläggare

Arbetsmarknadsnämnden

- Arbetsmarknadsnämndens ordförande
- Avdelningschef, socialtjänst - ekonomiskt bistånd
- Enhetschef, socialtjänst - ekonomiskt bistånd enhet 4
- Utvecklingsledare, socialtjänst - ekonomiskt bistånd
- Samordnare, socialtjänst - ekonomiskt bistånd
- Samordnare, socialtjänst - ekonomiskt bistånd

Intervju har även genomförts med stadsjurist och chef för juridiska enheten tillika ansvarig för kommunens visselblåsarfunktion.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

- **En enkätundersökning** skickades ut till samtliga anställda inom berörda verksamheter som arbetar med myndighetsutövning (se *avgränsning* ovan) och besvarades mellan 8 och 22 september 2023. Syftet var att undersöka förekomsten av otillåten påverkan, kännedom om rutiner/stöd samt erhållen kunskap eller behov av kunskap inom området. Enkäten innehöll en definition av otillåten påverkan med exempel på hur otillåten påverkan kan ta sig uttryck.

Urvalet uppgick till 317 personer, varav 157 personer (49 procent) besvarade enkäten i sin helhet. Enkäten skickades ut till 131 medarbetare inom socialförvaltningen, 121 medarbetare inom arbetsmarknadsförvaltningen, 21 medarbetare inom miljöförvaltningen samt 44 medarbetare inom stadsbyggnadsförvaltningen. Svarsfrekvensen varierade något mellan förvaltningarna. För arbetsmarknadsförvaltningen respektive socialförvaltningen var svarsfrekvensen 47 respektive 40 procent. För miljöförvaltningen var svarsfrekvensen 100 procent och för stadsbyggnadsförvaltningen var svarsfrekvensen 86 procent. Enkätresultatet har analyserats på förvaltningsnivå. Vi har i vår övergripande bortfallsanalys inte kunnat identifiera några systematiska bortfall och inte heller fått information om att anställda inom till exempel arbetsmarknadsförvaltningen och socialförvaltningen inte skulle ha fått enkäten. Vi har även tagit hjälp av Uppsala kommun för att informera om enkätundersökningen inför enkätutskicket. Vår bedömning är att svarsfrekvensen, utifrån att enkäten skickades ut till samtliga anställda inom berörda verksamheter som arbetar med myndighetsutövning, ger oss ett statistiskt säkerställt enkätresultat.

2. Granskningsresultat

2.1 Utredning och dokumentering av risken för otillåten påverkan

Revisionsfråga 1: Säkerställer nämnderna att risker för otillåten påverkan utreds och dokumenteras genom riskanalyser i verksamheterna?

2.1.1 Iakttagelser

Socialförvaltningen

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av socialförvaltningens tjänsteskrivelse till socialnämnden *Uppföljning av arbetet med otillåten påverkan* (2021-10-08). I dokumentet framgår hur socialförvaltningen arbetat med att förebygga och motverka försök till otillåten påverkan. Det framgår av dokumentet att förvaltningen arbetat med att kartlägga och medvetandegöra riskerna för otillåten påverkan i verksamheten, genom omvärldsanalys, samtal med andra kommuner samt workshops med medarbetare inom förvaltningen under år 2019-2021. Kartläggningen av riskerna uppges ha resulterat i framtagandet av en utbildningsplan, en uppdatering av förvaltningens hot- och våldsrutin samt komplettering av checklistor kopplat till hot, våld och annan otillåten påverkan. I intervjuer beskrivs att detta arbete är fortsatt pågående och att det sker ett kontinuerligt arbete kring att utveckla och se över framtagna rutiner, checklistor, arbetssätt samt utbildningsbehov.

Som en del av förvaltningens arbete med internkontroll genomförs årligen en riskanalys följt av värdering och prioritering av identifierade risker, som grund till den årliga internkontrollplanen. I identifierade kontrollområden för internkontrollen år 2023 framgår inte att otillåten påverkan identifierats som ett riskområde i behov av kontrollmoment.

Av rutinen *Att förebygga och hantera situationer där det kan förekomma hot, våld och annan otillåten påverkan* (senast uppdaterad 2023-02-08) framgår att chef ska säkerställa att riskbedömningar görs. Av dokumentet framgår att kartläggning av risker ska genomföras i samråd med medarbetare, förslagsvis under APT. De identifierade riskerna ska sedan resultera i åtgärder, exempelvis i form av nya arbetsrutiner. Det framgår att arbetet med att identifiera och hantera risker ska ske kontinuerligt, genom exempelvis diskussioner på APT.

Av genomförda intervjuer framgår att ett öppet samtalsklimat upplevs som viktigt för att diskutera och identifiera försök till otillåten påverkan. Det framgår att förvaltningen upplevs ha ett öppet samtalsklimat kopplat till otillåten påverkan inklusive hot och våld ur ett arbetsmiljöperspektiv. Det framgår att det öppna samtalsklimatet i kombination med utbildningar inom området har resulterat i ett högre medvetande kopplat till försök till otillåten påverkan, vilket ses som en del i arbetet med att identifiera situationer där risken för försök till otillåten påverkan kan vara högre. Även acceptans- och toleransnivåer har diskuterats för att undvika en normalisering av otillåten påverkan, hotfulla situationer eller hot om våld.

Av genomförda intervjuer framgår att arbetet med att identifiera och hantera risker för otillåten påverkan även sker kontinuerligt inom ramen för myndighetsutövningen. Vid varje enskilt ärende genomförs riskanalyser som ett led i att besluta om genomförande av exempelvis möten, hembesök samt hur beslut ska meddelas till de individer som omfattas av myndighetsutövningen. Om förvaltningen identifierar en förhöjd risk till otillåten påverkan i enskilda fall kan särskilda rutiner vidtas för att minska risken. Ett exempel är att beslut kan meddelas över telefon eller skriftligen, istället för vid ett fysiskt möte, eller att man byter handläggare inom ett ärende. Det vill säga, arbetssätt och kommunikation anpassas utifrån en kontinuerlig riskanalys beroende på ärende och situation. Riskanalyser inklusive utredning och dokumentation av risker för otillåten påverkan beskrivs därmed genomföras på olika nivåer inom förvaltningen.

Miljöförvaltningen

Som en del av förvaltningens arbete med internkontroll genomförs årligen en riskanalys följt av värdering och prioritering av identifierade risker, som grund till den årliga internkontrollplanen. Arbetet syftar till att säkerställa att risker hanteras och att avvikelser upptäcks och förhindras löpande. I riskanalysen inför internkontrollplanen år 2023 finns inga identifierade risker kopplat till försök till otillåten påverkan.

I dokumentet *Bedömning av arbetsmiljörisker och handlingsplan (2019-06-03)* identifieras ett antal risker kopplat till hot och våld. Bland annat identifieras en förhöjd risk i situationer där medarbetare möter hotfulla klienter. Av dokumentet framgår att en identifierad risk för att möta en hotfull klient bör hanteras genom att exempelvis inte åka ensam på tillsynsärenden, att nyttja larm vid behov samt att föra en tydlig kommunikation gentemot medarbetare som ett led i att säkerställa information om var man befinner sig. Det noteras att dokumentet inte nämner otillåten påverkan, utan antar ett bredare fokus på arbetsmiljörisker såsom hot, våld och skador.

Av genomförda intervjuer framgår att det upplevs som viktigt att kontinuerligt arbeta med att uppmärksamma medarbetare på vad otillåten påverkan innebär och hur det kan ta sig form i praktiken. Av intervjuerna framgår att det upplevs finnas ett öppet samtalsklimat inom förvaltningen, där medarbetare kan diskutera uppkomna situationer. Något som diskuterats särskilt är vad inspektörer och handläggare kan motta under ett besök i en verksamhet, och var gränsen går för vad som kan definieras som en muta.

Det framgår att förvaltningen har en generell nolltolerans till att acceptera gåvor som mat, dryck eller produkter under besök, och att gränsen går vid att acceptera ett glas vatten eller en kopp kaffe. I intervjuer beskrivs att det förekommer att tjänstepersoner blir erbjuden mat och dryck, men att det upplevs vara en kulturell aspekt snarare än försök till otillåten påverkan. Detta område har diskuterats aktivt inom förvaltningen under de senaste åren och mer specifikt hur man ska förklara varför man tackar nej, då det riskerar att uppstå en kulturkrock när man tackar nej.

Stadsbyggnadsförvaltningen

Som en del av förvaltningens arbete med internkontroll genomförs årligen en riskanalys följt av värdering och prioritering av identifierade risker, som grund till den årliga internkontrollplanen. I dokumentet *Internkontrollplan 2023 och analys enligt reglemente*

2022 för plan-och byggnadsnämnden (2023-02-16) beskrivs kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv som ett kontrollområde. Risken beskrivs som att förekomsten av oegentligheter leder till brister i måluppfyllelse, ekonomiska förluster och att medborgarna tappar förtroende för kommunen. För att hantera denna risk framhålls kontroll av hur många förtroendevalda och chefer som genomfört utbildning inom området som en åtgärd inom ramen för internkontrollen.

Av genomförda intervjuer framgår att framtagandet av rutindokument föregås av ett arbete med riskanalyser. Ett exempel på ett rutindokument som årligen följs upp och revideras baserat på identifierade risker eller svagheter är rutinen *Förebygga arbetsmiljörisker på område bygglov/inspektion/EKR* (2023-06-16). Vidare framgår i intervjuer att framtagandet av utbildningsplaner har föregåtts av ett arbete med att identifiera och värdera risker för otillåten påverkan inklusive hot och våld ur ett arbetsmiljöperspektiv. Exempelvis genomfördes en utbildning i bemötande för medarbetare inom förvaltningen, som ett led i att säkerställa ett bra bemötande samt strategier för att hantera missnöjda eller upprörda kunder och medborgare.

Av genomförda intervjuer lyfts även ett öppet samtalsklimat fram som viktigt för att kunna diskutera situationer där otillåten påverkan skulle kunna förekomma. Arbetet med ett öppet samtalsklimat ses som en del av verksamhetsutvecklingen och lyfts därmed fram som ett kontinuerligt och konstant arbete. Exempelvis diskuteras otillåten påverkan under ett årligt APT i enlighet med framtaget årshjul, där området omhändertas inom ramen för information om hot och våld.

Arbetsmarknadsförvaltningen

Som en del av förvaltningens arbete med internkontroll genomförs årligen en riskanalys följt av värdering och prioritering av identifierade risker, som grund till den årliga internkontrollplanen. Arbetet syftar till att säkerställa att risker hanteras och att avvikelser upptäcks och förhindras löpande. I riskanalysen inför internkontrollplanen år 2023 finns inga identifierade risker kopplat till försök till otillåten påverkan.

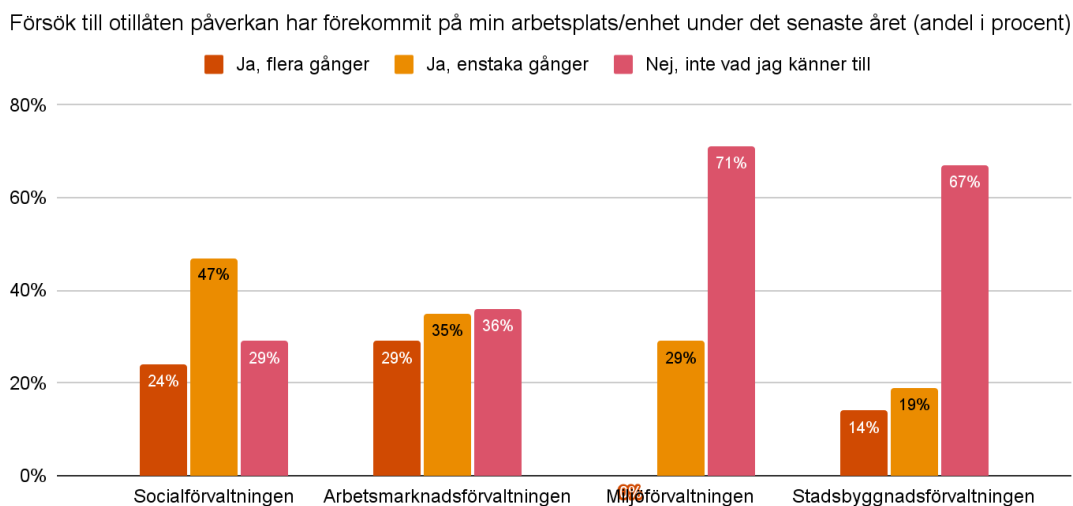
Baserat på kommunens omvärldsanalys 2023 genomförde arbetsmarknadsförvaltningen även en risk- och konsekvensanalys för verksamheten. En risk som föreslås prioriteras och omhändertas i nämndens verksamhetsplan samt internkontrollplan för 2024 är otillåten påverkan och välfärdsbrottslighet. I arbetsmarknadsförvaltningens tjänsteskrivelse *Prioriterade risker utifrån riskanalys 2023* (2023-08-17) till arbetsmarknadsnämnden, lyfts att försök till otillåten påverkan förekommer inom arbetsmarknadsförvaltningens verksamhet, inte minst inom avdelningen som hanterar ekonomiskt bistånd.

I arbetsmarknadsnämndens rutindokument *Handlingsplan mot hot och våld* (2022-06-20) kartläggs vissa risksituationer kopplat till hot, våld och rättshaveristiskt beteende, vilka följs av åtgärder som vidtas för att minska riskerna. Bland risksituationerna som kartläggs återfinns bland annat fysiska besök som ett moment där särskilda risker identifierats. Det noteras att otillåten påverkan inte nämns i dokumentet.

Av genomförda intervjuer framgår att ett öppet samtalsklimat inom förvaltningen uppges vara viktigt för att skapa en medvetenhet kring riskerna för otillåten påverkan inom organisationen. Genom öppna samtal inom förvaltningen kan fall av otillåten påverkan diskuteras, vilket möjliggör för att identifiera liknande situationer framgent.

Jämförelse mellan granskningsobjekten

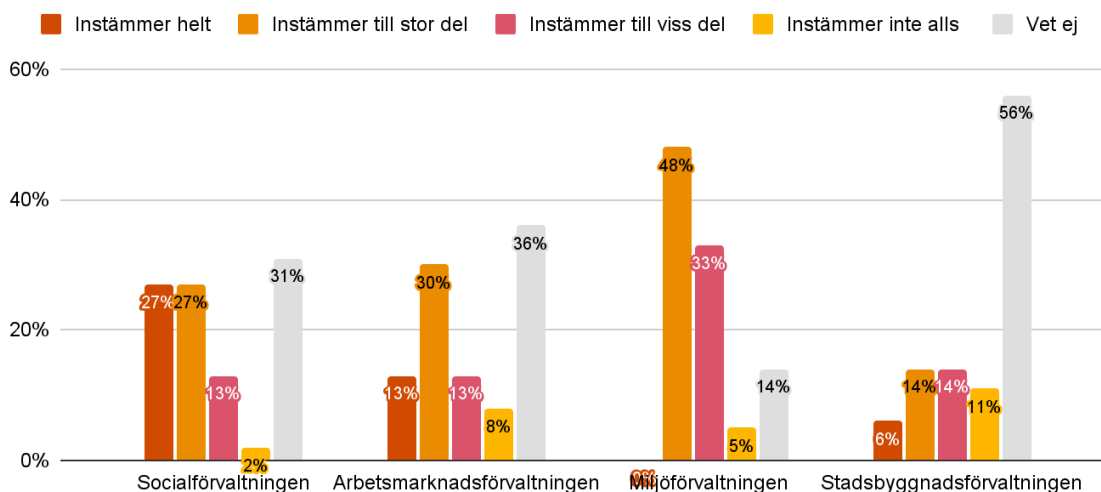
Figur 1: Upplevd förekomst av otillåten påverkan inom den egna arbetsplatsen



Av figur 1 framgår att otillåten påverkan upplevs vara mer vanligt förekommande inom arbetsmarknadsförvaltningen och socialförvaltningen. Sammantaget svarar 71 procent av respondenterna inom socialförvaltningen samt 64 procent inom arbetsmarknadsförvaltningen att otillåten påverkan förekommit under det senaste året. Inom miljöförvaltningen svarar 29 procent av respondenterna att det förekommit vid enstaka tillfällen. En tredjedel av respondenterna inom stadsbyggnadsförvaltningen svarar att otillåten påverkan förekommit vid flera eller enstaka tillfällen under det senaste året.

Figur 2: Upplevelse av arbetet med riskanalyser inom den egna arbetsplatsen

Min arbetsplats/enhet har undersökt och identifierat situationer och risker där otillåten påverkan skulle kunna förekomma



Av figur 2 framgår att upplevelsen av arbetet med riskanalyser kopplat till otillåten påverkan skiljer sig åt mellan de analyserade verksamheterna. Inom socialförvaltningen uppger över hälften av respondenterna, 54 procent, att de helt eller till stor del instämmer i att arbetsplatsen arbetat med att identifiera risker kopplat till otillåten påverkan. Inom arbetsmarknadsförvaltningen är motsvarande siffra 43 procent. Inom miljöförvaltningen uppger ingen respondent att de helt instämmer i påståendet, men 48 procent anger att de instämmer till stor del. Inom stadsbyggnadsförvaltningen uppger 20 procent att de helt eller till stor del instämmer i påståendet.

Stadsbyggnadsförvaltningen har även den högsta andelen respondenter (56 procent) som uppger att de inte vet om det sker ett arbete med riskanalyser. Motsvarande siffra är lägst inom miljöförvaltningen om 14 procent. Inom arbetsmarknadsförvaltningen respektive socialförvaltningen uppger 36 respektive 31 procent att de inte vet om ett sådant arbete sker.

2.1.2. Bedömning

Säkerställer nämnderna att risker för otillåten påverkan utreds och dokumenteras genom riskanalyser i verksamheterna?

Bedömning: Ja för samtliga granskningsobjekt.

Av granskningen framgår att försök till otillåten påverkan är mer vanligt förekommande inom socialnämnden och arbetsmarknadsnämnden än vad det är inom miljö- och hälsoskyddsnämnden och plan- och byggnadsnämnden. Hur vanligt förekommande försök till otillåten påverkan är påverkar hur de olika förvaltningarna arbetar med riskanalyser kopplat till otillåten påverkan.

Plan- och byggnadsnämnden har identifierat otillåten påverkan som en risk inom ramen för den riskanalys som ligger till grund för internkontrollplanen år 2023. Övriga

granskningsobjekt har inte identifierat otillåten påverkan som en risk att hantera inom ramen för internkontrollplanen 2023.

Inom både arbetsmarknadsnämnden och socialnämnden ser vi att det förekommer försök till otillåten påverkan, varför det torde vara en risk som bör lyftas i en riskanalys i arbetet med att ta fram internkontrollplanen. Vi noterar dock att arbetsmarknadsnämnden identifierat en risk kopplat till otillåten påverkan och välfärdsbrottslighet inför 2024 års internkontrollplan utifrån genomförd riskanalys under år 2023. Av denna tjänsteskrivelse framgår dock inte vilka åtgärder som vidtas för att mitigera risken för otillåten påverkan. Vidare ser vi att arbetsmarknadsnämnden har upprättade rutindokument som hanterar viss form av otillåten påverkan, framförallt hot och våld. Riskanalyser görs även kontinuerligt i myndighetsutövningen, exempelvis inför klientmöten på individnivå.

Vad gäller socialnämnden kan vi se att frågan om försök till otillåten påverkan diskuteras på olika nivåer samt att riskanalyser görs kontinuerligt i myndighetsutövningen, exempelvis inför klientmöten på individnivå. Vi ser vidare att socialnämnden har under år 2023 en uppdaterad rutin för att förebygga och hantera situationer där det kan förekomma hot, våld och annan otillåten påverkan. I dokumentet beskrivs även hur riskanalyser och riskbedömningar ska göras.

Vad gäller miljö- och hälsoskyddsnämnden konstaterar vi att det finns framtagna riskanalyser som fokuserar på arbetsmiljörisker såsom hot och våld, samt att det inom förvaltningen har diskuterats olika former av försök till otillåten påverkan men även gränsdragningar kopplat till mutor och jäv som är hänförligt till en kulturell aspekt snarare än försök till otillåten påverkan. Upprättade rutiner och arbetssätt baseras på genomförda riskanalyser som har bäring på otillåten påverkan, vi noterar dock att begreppet otillåten påverkan inte nämns specifikt i de dokumenterade riskanalyserna.

Vi konstaterar genom enkätundersökning och intervjuer att det finns en hög medvetandegrad vad gäller olika former av otillåten påverkan. Vi kan exempelvis se hur samtliga i granskningen ingående verksamheter arbetar med att säkerställa ett öppet samtalsklimat och en öppen kultur, i syfte att motverka en tystnadskultur. Ingen av de intervjuade, vare sig på chefs- och handläggarnivå, beskriver att det skulle finnas någon tystnadskultur i de verksamheter som ingått i granskningen.

Sammantaget ser vi att samtliga granskningsobjekt säkerställer att risker för otillåten påverkan utreds och dokumenteras genom riskanalyser i verksamheterna, där utformningen av arbetet med riskanalyser beror på förekomsten av otillåten påverkan. Vi ser dock att risken för otillåten påverkan bör lyftas i nämndens riskanalys till internkontrollplanen i större utsträckning för nämnder där förekomsten av otillåten påverkan är relativt vanligt förekommande.

2.2 Rutiner för att upptäcka otillåten påverkan

Revisionsfråga 2: Säkerställer nämnderna att det finns rutiner för att upptäcka otillåten påverkan?

2.2.1. Iakttagelser

Kommunövergripande och generella iakttagelser

I det kommunövergripande dokumentet *Program för trygghet, säkerhet och brottsförebyggande arbete (2022-08-29)* definieras otillåten påverkan som "*trakasserier, påtryckningar, korruption, hot, våld och skadegörelse som syftar till att påverka anställda och förtroendevalda i myndighetsutövningen.*"

Uppsala kommun har ett kommunövergripande avvikelshanteringssystem för arbetsmiljö, benämnt "KIA", vilket är tillgängligt från kommunens intranät. I systemet ska avvikelser rapporteras in, såsom arbetsskador och tillbud. I den kommunövergripande rutinen för *hantering av hot och våld (2018-03-28)* beskrivs både det förebyggande arbetet samt vilka åtgärder som ska vidtas vid händelse av hot eller våld, såsom att händelser ska rapporteras i avvikelserapporteringssystemet KIA. Vi noterar att dokumentet inte nämner otillåten påverkan specifikt. Som stöd till rutinen finns även *Checklista: Hot- och våldssituationer (2019-09-28)* som beskriver agerande vid pågående hot eller våld. Vi noterar att även detta dokument saknar skrivelser kopplat till otillåten påverkan.

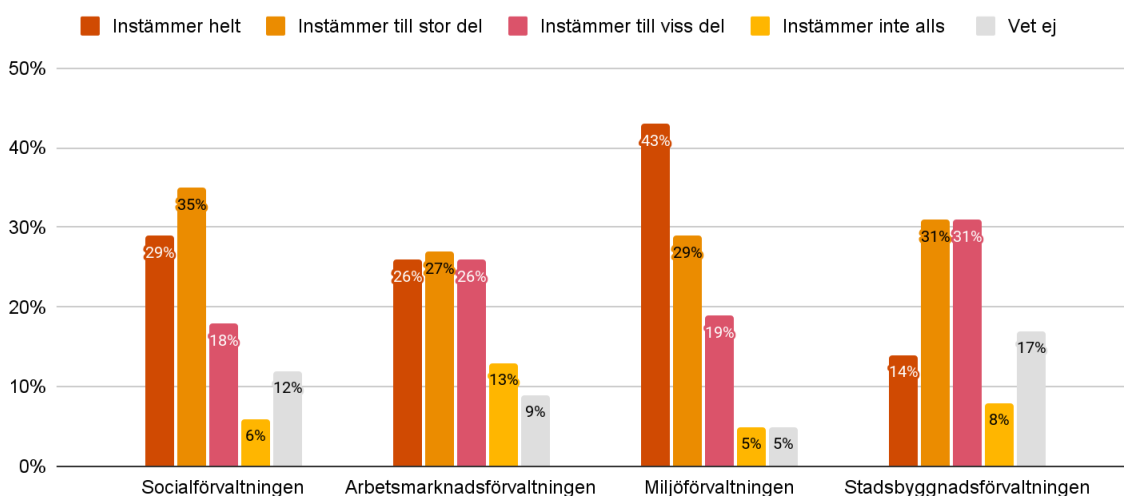
Utöver rapportering av tillbud och skador i KIA har kommunen även ett visselblåsarsystem, där både anställda, förtroendevalda samt medborgare har möjlighet att rapportera in misstankar om mutor, jäv eller tjänstefel. Det framgår av genomförda intervjuer att visselblåsarfunktionen upplevs vara relativt okänd bland medarbetarna. Det framgår att vissa insatser genomförts för att informera om funktionen under de senaste åren och att information finns att tillgå på intranätet samt på kommunens hemsida. Av genomförd intervju med ansvarig för visselblåsarfunktionen framgår att inga ärenden relaterade till otillåten påverkan har rapporterats inom ramen för visselblåsarfunktionen.

Samtliga förvaltningar lyfter fram ett öppet samtalsklimat och en god kommunikation inom arbetsgruppen som ett viktigt moment för att öka medvetenheten kring otillåten påverkan och identifiera händelser av otillåten påverkan i verksamheten. Samtliga förvaltningar uppger i genomförda intervjuer att det upplevs finnas ett öppet samtalsklimat samt att det finns forum för anställda att ta upp händelser kopplade till exempelvis otillåten påverkan. Vilka forum skiljer sig åt mellan förvaltningarna, men några återkommande forum är under APT, enhetsmöten samt under handledningsmöten (arbetsmarknadsförvaltningen).

Jämförelse mellan granskningsobjekten

Figur 3: Tydlighet i definition av otillåten påverkan

Jag upplever att vi har en tydlig definition av vad vi menar med otillåten påverkan på min arbetsplats:



Av figur 3 framgår att 64 procent av respondenterna inom socialförvaltningen, 53 procent inom arbetsmarknadsförvaltningen, 72 procent inom miljöförvaltningen samt 45 procent inom stadsbyggnadsförvaltningen instämmer helt eller till stor del i att det finns en tydlig definition av otillåten påverkan inom den egna arbetsplatsen.

Inom socialförvaltningen anger 6 procent av respondenterna att de inte instämmer i att det finns en tydlig definition av otillåten påverkan. Motsvarande siffra inom arbetsmarknadsförvaltningen, miljöförvaltningen samt stadsbyggnadsförvaltningen är 13, 5 respektive 8 procent.

Stadsbyggnadsförvaltningen har den största andelen respondenter som angivit att de inte vet om det finns en tydlig definition av otillåten påverkan eller ej, motsvarande 17 procent. Detta kan jämföras med 5 procent inom miljöförvaltningen, 12 procent inom socialförvaltningen samt 9 procent inom arbetsmarknadsförvaltningen.

Socialförvaltningen

Av svaren från enkätundersökningen uppger två tredjedelar av respondenterna att det helt eller till stor del finns tydliga rutiner för hur anställda ska agera i situationer där otillåten påverkan kan uppstå. 16 procent uppger att de instämmer till viss del eller inte instämmer alls i att det finns tydliga rutiner, medan 18 procent anger att de inte vet.

Av rutinen *Att förebygga och hantera situationer där det kan förekomma hot, våld och annan otillåten påverkan* (2023-02-08) framgår att närmaste chef ska kontaktas i det fall en situation innefattandes hot, våld eller annan otillåten påverkan förekommer. Av genomförd intervju framgår även att dessa situationer ska rapporteras i avvikelserapporteringssystemet KIA.

Av genomförda intervjuer framgår att antalet rapporterade händelser av otillåten påverkan i KIA har ökat under det senaste året. Detta härleds till att förvaltningen under

de senaste åren har arbetat med att medvetandegöra medarbetare inom området genom exempelvis utbildningar och arbete kopplat till samtalsklimatet inom förvaltningen. Det framgår att fokus under de senaste åren har varit på att stärka medarbetare i att själva upptäcka otillåten påverkan, vilket upplevs ha gett effekter vad gäller antal fall som rapporteras i avvikelserapporteringssystemet. Det framgår att det fortfarande kan finnas ett visst mörkertal kopplat till otillåten påverkan och de fall som anmäls, vilket bland annat kan kopplas till en svårighet att definiera vad som är otillåten påverkan. Detta gäller särskilt vid mer subtila anspelningar.

I enkätens fritextsvar lyfts bland annat följande fram:

“Bra om arbetsgruppen tillsammans skulle diskutera vad som faktiskt är otillåten påverkan oftare, så att vi blir påmind om detta och att det inte är acceptabelt. I vårt jobb finns risken att man kanske ser det som att man får stå ut med vissa saker, som faller under otillåten påverkan, vilket inte är ok. Om man går igenom oftare vad otillåten påverkan är och hur man kan förebygga det tror jag att medvetenheten om när man faktiskt blir utsatt ökar ytterligare.”

Miljöförvaltningen

Huvuddelen av respondenterna, 57 procent, instämmer helt eller till stor del i att det finns tydliga rutiner för agerandet i situationer där otillåten påverkan kan uppstå. 32 procent uppger att de instämmer till viss del eller inte alls i att det finns tydliga rutiner, medan 10 procent anger att de inte vet.

Av *Ledningssystem för miljöförvaltningen* (2023-06-20) framgår att alla fall av tillbud ska anmälas i kommunens gemensamma avvikelserapporteringssystem, där uppkomna fall av otillåten påverkan anmäls. Anmälda fall av otillåten påverkan i avvikelserapporteringssystemet hanteras sedan av ansvarig chef, som vidtar åtgärder vid behov.

Att det både finns rutiner samt utbildningar inom otillåten påverkan upplevs i genomförda intervjuer innebära att det inom förvaltningen finns en hög grad av medvetenhet kring otillåten påverkan och förmåga att upptäcka försök till otillåten påverkan. Trots att rutiner och kontinuerliga utbildningar genomförs och upplevs som tillräckliga så kvarstår en upplevd svårighet att dra gränser mellan försök till otillåten påverkan samt personer som agerar i affekt eller mer generellt rättshaveristiskt beteende. Till exempel kan otillåten påverkan ske genom subtila anspelningar där det kan finnas en osäkerhet om det är ett hot eller inte, vilket är svårare att bedöma än när klienter agerar i affekt eller blir upprörda över exempelvis ett beslut.

Av enkätens fritextsvar lyfts bland annat följande fram:

“Det är tydligt vad som gäller kring mutor och jäv men det är svårare med var gränsen går för när det blir otillåten påverkan via muntlig kontakt med verksamhetsutövare.”

Stadsbyggnadsförvaltningen

Av enkätresultatet framgår att 37 procent av respondenterna instämmer helt eller till stor

del i att det finns tydliga rutiner för agerande i situationer där otillåten påverkan kan förekomma. 33 procent instämmer till viss del eller inte alls, medan 31 procent uppger att de inte vet om det finns tydliga rutiner eller ej.

Av rutinen *Förebygga arbetsmiljörisker på område bygglov/inspektion/EKR* (2023-06-16) framgår att medarbetare ska uppmärksamma närmaste chef vid uppkomna fall av hot, våld, otillåten påverkan eller liknande. Vid hot eller våld ska händelsen även rapporteras in till kommunens avvikelserapporteringssystem. Chef ansvarar sedan för att utreda händelsen och vidta nödvändiga åtgärder.

Generellt framgår av genomförda intervjuer att medvetenheten kring otillåten påverkan upplevs som hög. Det upplevs finnas en stor försiktighet inom förvaltningen, där medarbetare exempelvis är mycket försiktiga med att ta emot mat eller dryck som erbjuds vid besök hos klienter. Förvaltningen uppger sig ha en nolltolerans till olika former av gåvor och mutor, och det upplevs finnas en tydlighet i att medarbetare kan acceptera en kopp kaffe eller ett glas vatten - men inget ytterligare.

I enkätens fritextsvar framkommer bland annat vissa svårigheter kopplat till var gränsen går för otillåten påverkan och otillbörliga gåvor/mutor, och därmed vad handläggare kan acceptera i form av mat och dryck under verksamhetsbesök hos klienter. I enkätens fritextsvar lyfts bland annat att:

“Jag tycker även att man bör diskutera vad som inte är otillåten påverkan. Till exempel hur man ska hantera situationer när man blir erbjuden saker i samband med besök, som är att uppfatta som en kulturell gest snarare än ett försök till otillåten påverkan”.

Arbetsmarknadsförvaltningen

Av enkätresultat framgår att 55 procent av respondenterna instämmer helt eller till stor del i att det finns tydliga rutiner kopplat till hantering av försök till otillåten påverkan. 25 procent instämmer till viss del eller inte alls, medan 21 procent anger att de inte vet om det finns tydliga rutiner eller ej.

Av arbetsmarknadsnämndens *Handlingsplan mot hot och våld* (2022-06-20) framgår att uppkomna fall av hot eller våld ska rapporteras till ansvarig chef samt i kommunens gemensamma avvikelserapporteringssystem. Det framgår att ansvarig chef ansvarar för att följa upp händelsen och vidta åtgärder. Uppkomna fall samt vidtagna åtgärder följs sedan upp årligen genom en sammanställning av inrapporterade händelser i KIA. I handlingsplanen nämns inte specifikt hur uppkomna fall av otillåten påverkan ska hanteras.

Av genomförda intervjuer framgår att den psykologiska tryggheten på arbetsplatsen utgör en viktig del av att upptäcka förekomsten av otillåten påverkan. Det framgår därmed att förvaltningen arbetat med att skapa en trygg arbetsmiljö där medarbetarna uppmuntras till att rapportera uppkomna händelser. En svårighet med att rapportera händelser av just otillåten påverkan upplevs vara definitionen av vad otillåten påverkan är, då det ligger i den utsattes ögon.

Av enkätens fritextsvar framkommer bland annat vikten av att kontinuerligt diskutera vad som är otillåten påverkan och hur det ska hanteras, bland annat lyfts:

“Om en sökande exempelvis uttrycker starkt missnöje mot ett avslagsbeslut tycker jag att det är svårt att greppa vad som är försök till otillåten påverkan. Missnöje med beslut är frekvent och det kan uttryckas mot enskilda handläggare, men är det försök till otillåten påverkan?”

“Jag har lite svårt att förstå begreppet. Om en enskild individ är missnöjd med ett beslut om bistånd och uttrycker sitt missnöje kraftfullt och kritiserar handläggaren - är det då kritik och missnöje eller otillåten påverkan? Även om hens förhoppning är att kritiken skall leda till ändring av beslut.”

2.2.2. Bedömning

Säkerställer nämnden att det finns rutiner för att upptäcka otillåten påverkan?

Bedömning: Delvis för samtliga granskningsobjekt

Vad gäller socialnämnden samt miljö- och hälsoskyddsämnden konstaterar vi att ungefär var fjärde respondent inte instämmer alls eller endast till viss del att det finns en tydlig definition av vad som menas med otillåten påverkan inom den egna arbetsplatsen. Inom plan- och byggnadsnämnden samt arbetsmarknadsnämnden uppger ungefär hälften av respondenterna att de endast instämmer till viss del, inte instämmer alls alternativt att de inte vet om det finns en tydlig definition av otillåten påverkan inom arbetsplatsen. Detta indikerar ett behov av att fortsatt diskutera vad som är otillåten påverkan utifrån verksamheternas kontext, exemplifiera olika situationer och att säkerställa att det finns en tydligt kommunicerad definition av vad som menas med otillåten påverkan. På så sätt kan det bli lättare för medarbetarna att upptäcka försök till otillåten påverkan.

Vi ser att det för samtliga granskningsobjekt finns en kultur av och olika möjligheter till att lyfta försök till otillåten påverkan till närmaste chef eller på arbetsplatsträffar (APT). I verksamheterna finns också andra forum att diskutera otillåten påverkan, exempelvis vid dagliga möten, i möten med handledare eller liknande. På så sätt kan medarbetarna få stöd i att upptäcka om en situation avser otillåten påverkan eller ej samt vidta åtgärder därefter. Samtliga intervjuade lyfter ett öppet samtalsklimat och dialog mellan chefer och medarbetare samt mellan medarbetare som viktigt för att kunna reflektera kring otillåten påverkan och identifiera händelser av försök till otillåten påverkan. Vi ser också hur vissa granskningsobjekt exempelvis arbetat med psykologisk trygghet på arbetsplatsen för att säkerställa den kultur och öppenhet som beskrivs i detta stycke.

Det framgår även i enkätundersökning och intervjuer att det ibland upplevs som svårt att hitta information om otillåten påverkan på exempelvis intranät och att de utbildningar som genomförs generellt har ett större fokus på otillåten påverkan i form av hot och våld, snarare än otillåten påverkan i form av subtila anspelningar eller känslomässiga

försök (såsom hot om att ta sitt liv eller att verksamheten kommer påverkas negativt och gå under). Genom att diskutera och arbeta fram dokumenterade rutiner innehållandes en tydlig definition samt olika situationer och illustrativa exempel på försök till otillåten påverkan utifrån den egna verksamheten anser vi att rutinerna för att upptäcka otillåten påverkan kan stärkas.

2.3 Uppföljning och analys av förekomsten av otillåten påverkan

Revisionsfråga 3: Följer nämnderna upp och analyserar förekomsten av otillåten påverkan?

2.3.1 Iakttagelser

Kommunövergripande och generella iakttagelser

I KIA - Tillbud och skaderapportering (2017-08-09) beskrivs hur en anmälan i KIA går till. De händelsetyper som kan registreras i KIA är tillbud, olycksfall, färdolycksfall, arbetssjukdom samt hot och våld. Vi noterar att begreppet "otillåten påverkan" inte förekommer i rutinen. I granskningen har vi inte kunnat se att det finns någon kommunövergripande riktlinje eller rutin som tydliggör om och hur otillåten påverkan ska rapporteras in.

Utifrån intervju och vid genomgång av dokumentet KIA - Tillbud och skadehantering Lathund - Anmäla tillbud och skada noterar vi att det i dagsläget inte finns en egen händelsetyp för otillåten påverkan i systemet. I intervjuer framgår istället att medarbetare ombeds rapportera in händelser av otillåten påverkan som tillbud alternativt hot och våld, och i rubriken beskriva att händelsen rör otillåten påverkan. Av denna anledning är det svårt att ur systemet kunna sammanställa förekomsten av försök till otillåten påverkan. Detta försvårar arbetet med att analysera förekomsten av otillåten påverkan, i vilka verksamheter det förekommer samt i vilken utsträckning och vilken typ av karaktär försöken har. Av intervjuer framkommer också att det finns en risk för mörkertal och att alla försök till otillåten påverkan inte rapporteras in, utan att det främst är försök till otillåten påverkan som kopplas till hot, hot om våld, våld eller skadegörelse, men att mer subtila anspelningar eller att en klient eller kund hotar med att ta sitt eget liv inte alltid rapporteras in som försök till otillåten påverkan. Ibland beskrivs också att rapportering sker till närmaste chef eller kollegor, men att det inte alltid dokumenteras i KIA. Av genomförda intervjuer framgår att det pågår ett arbete med att utveckla KIA så att även händelser av otillåten påverkan ska kunna rapporteras in i KIA under en egen rubrik.

Av enkätundersökningen framgår att otillåten påverkan vid ett flertal fall inte rapporterats in enligt gällande rutiner samt att det finns en osäkerhet kopplat till vilka rutiner som finns. Av enkätundersökningens fritextsvar lyfts bland annat att:

"Vissa händelser kanske inte har rapporterats då hot blir normaliserat i det dagliga arbetet så man glömmer bort att rapportera".

"Då det i flera fall varit subtilt har jag varit osäker på om det är otillåten påverkan eller inte."

I flertalet intervjuer framhålls att medarbetare som blir utsatta för försök till otillåten påverkan uppmuntras att polisanmäla och att det finns stöd att tillgå från chefer och fackliga representanter. Samtidigt framhålls att det inte är helt ovanligt att man låter bli att polisanmäla, då man som enskild tjänsteperson inte vill vara målsägande och ha sina privata personuppgifter och adress på polisanmälan. Det framhålls också som

obehagligt att polisanmälan skickas hem till ens privata hemadress, även fast händelsen inträffade på arbetstid eller inom ramen för ens profession. Uppsala kommun som arbetsgivare har ett förhållningssätt till nuvarande lagstiftning och regelverk. Det noteras att bland annat SKR driver frågan om att arbetsgivare ska kunna stå bakom en polisanmälan om exempelvis hot.

Socialförvaltningen

Av rutinen *Att förebygga och hantera situationer där det kan förekomma hot, våld och annan otillåten påverkan (2023-02-08)* framgår att den som drabbats av en situation där hot, våld eller annan otillåten påverkan förekommit direkt efter händelsen ska kontakta närmaste chef eller annan av chef utsedd person. Om situationen sker utanför ordinarie arbetstid och utan koppling till tjänsteutövningen ska händelsen polisanmälas. Efter att en händelse rapporterats till chef ansvarar denne för händelsen och tar ställning till vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas. Dokumentet nämner inte att händelser ska rapporteras i KIA, men hänvisar till det kommunövergripande dokumentet *Rutin för hantering av hot och våld (2018-03-28)* där det framgår att samtliga tillbud och skador ska rapporteras till och utredas via KIA.

Av genomförda intervjuer framgår att medarbetare inom socialförvaltningen ska använda sig av avvikelserapporteringssystemet KIA för att rapportera in händelser kopplat till bland annat hot, våld och otillåten påverkan. Vidare framgår att samtliga händelser som rapporteras även lyfts till ansvarig enhetschef. Uppkomna avvikelser och rapporteringar diskuteras under APT, där medarbetare ges möjlighet att diskutera uppkomna situationer och lära av situationer som uppstått. Av genomförda intervjuer framgår att uppkomna händelser upplevs följas upp direkt av närmaste chef.

Det beskrivs i intervjuer finnas en risk för ett mörkertal kopplat till inrapporterade fall av försök till otillåten påverkan. Det framgår att förvaltningen har arbetat med att uppmärksamma och synliggöra otillåten påverkan under de senaste åren, vilket upplevs ha ökat inrapporteringen av händelser. En risk som lyfts fram under intervjuerna är att det i KIA inte finns någon rubrik för otillåten påverkan, vilket innebär att fall av otillåten påverkan rapporteras in under rubriken "hot och våld". Detta upplevs försvåra möjligheten att följa upp fall av otillåten påverkan på en aggregerad nivå.

Det framgår att förvaltningen för närvarande arbetar med att ta fram nya rutiner kopplat till otillåten påverkan, som ett led i att samla all information på ett ställe. Detta innebär att förvaltningen i nuläget saknar styrande och stödjande dokument, exempelvis rutiner, kopplat till otillåten påverkan och hantering av försök till otillåten påverkan. I dokumentet *Att förebygga och hantera situationer där det kan förekomma hot, våld och annan otillåten påverkan (2023-02-08)* framgår hur medarbetare ska agera vid pågående hot eller våld. I dokumentet ingår otillåten påverkan som en situation som medarbetare behöver kunna hantera, men det framgår inte hur dessa händelser specifikt ska hanteras. Dokumentet refererar till den kommungemensamma *Checklista: Hot- och våldssituationer (2019-09-28)*, vilken inte innehåller skrivningar om hantering av fall av otillåten påverkan, utan fokuserar på hantering av hotfulla händelser.

Av enkätundersökningen framgår att 75 procent av respondenterna som blivit utsatta för försök till otillåten påverkan rapporterat in händelsen i enlighet med gällande rutiner. 17 procent uppger att de är osäkra på vilka rutiner som finns. 67 procent av respondenterna uppger att händelsen följdes upp av närmaste chef, medan 25 procent uppger att händelsen inte följdes upp. Majoriteten av respondenterna, 74 procent, instämmer helt eller delvis i att de fått ett tillräckligt stöd av arbetsgivare/chef i samband med utsatthet för otillåten påverkan.

Miljöförvaltningen

Av genomförda intervjuer framgår att händelser av otillåten påverkan ska anmälas i avvikelserapporteringsystemet. I det fall oklarheter uppstår kopplat till om situationen ska anmälas eller inte kan en diskussion föras med närmaste chef. I *Ledningssystem för miljöförvaltningen (2023-06-20)* framgår att arbetsmiljörelaterade tillbud och skador ska anmälas i KIA. Utöver detta framgår inte i något dokument hur uppkomna fall av otillåten påverkan ska hanteras. Det framgår av intervjuerna att de händelser som rapporteras in i KIA sammanställs, men att det utöver denna sammanställning inte görs någon särskild uppföljning eller analys på en aggregerad nivå.

Av genomförda intervjuer framgår att gränsdragningen för vad som är otillåten påverkan ibland upplevs som otydlig, då definitionen ligger i den utsattes ögon. Det framgår av genomförda intervjuer att man inom förvaltningen har diskuterat otillåten påverkan och hur dessa händelser ska hanteras, men då dessa händelser sker så sällan finns en svårighet i att tydligt definiera otillåten påverkan i praktiken samt hur dessa situationer ska hanteras. Däremot lyfts det öppna samtalsklimatet och kulturen, i kombination med erfarna medarbetare, fram som en viktig faktor för att upptäcka när försök till otillåten påverkan skulle kunna förekomma.

Av enkätundersökningen framgår att ingen av respondenterna inom miljöförvaltningen med säkerhet vet att de har blivit utsatta för otillåten påverkan under det senaste året och därmed inte rapporterat om händelser till chef eller i KIA. Det framgår dock att 10 procent av respondenterna är osäkra på om de utsatts för otillåten påverkan eller ej, vilket tyder på att det finns en upplevd svårighet i att definiera vad som är otillåten påverkan när man utsätts för olika typer av händelser. Tidigare i rapporten har vi även noterat att 29 procent av respondenterna inom miljöförvaltningen svarat att det förekommit försök till otillåten påverkan vid enstaka tillfällen under det senaste året.

Stadsbyggnadsförvaltningen

Enligt intervju ska även stadsbyggnadsförvaltningen använda avvikelserapporteringsystemet KIA för att följa upp och analysera förekomsten av otillåten påverkan. Det framgår att medarbetare ska lyfta uppkomna händelser till närmaste chef, som ansvarar för att prata om det som skett och vidta nödvändiga åtgärder. Det framgår i *Områdesgemensam arbetsmiljörutin Bygglov/Inspektion/EKR (2023-06-16)* att medarbetare som blir utsatta för hot eller kränkningar ska ta stöd av och informera närmaste chef (samt vid behov även kollegor) samt göra en anmälan i

KIA vid utsatthet för hot och våld. Vi noterar att rutinen inte specificerar hur otillåten påverkan ska rapporteras och hanteras.

Av genomförda intervjuer framgår att i det fall en medarbetare blir utsatt för otillåten påverkan är den övergripande rutinen att rapportera om händelsen till närmaste chef, som ansvarar för att vidta nödvändiga åtgärder och följa upp händelsen. I intervju uppges att det kan finnas en risk för ett mörkertal avseende inrapporterade händelser av otillåten påverkan. Detta mot bakgrund av att upplevelsen av hur allvarliga försöken till otillåten påverkan varierar mellan medarbetare, bland annat utifrån arbets- och livserfarenhet.

Av enkätundersökningen framgår att det finns en osäkerhet kopplat till vilka rutiner som gäller vid inrapportering av händelser av otillåten påverkan. 80 procent av respondenterna som utsatts för försök till otillåten påverkan uppger att de är osäkra på vilka rutiner som finns för inrapportering. 20 procent av respondenterna uppger att de inte rapporterat händelsen i enlighet med gällande rutiner. Kopplat till vilka åtgärder som vidtogs efter händelsen uppger 80 procent av respondenterna som blivit utsatta för försök till otillåten påverkan att inga åtgärder vidtogs, medan övriga 20 procent uppger att de åtgärder som vidtogs var tillräckliga. Det framgår av enkätundersökningen att 48 procent av samtliga respondenter inom förvaltningen instämmer helt eller till stor del att de vet var de kan vända sig om de vill rapportera försök till otillåten påverkan.

Arbetsmarknadsförvaltningen

I *Handlingsplan mot hot och våld (2022-06-20)* framgår att den som varit utsatt för en incident kopplat till hot och våld ska rapportera händelsen i detalj i KIA. Enhetschef ansvarar för att säkerställa att den drabbade får stöd, dokumenterar och följer upp händelsen. Det framgår även av dokumentet att utgångspunkten för hotsituationer är att dessa ska polisanmälas, där den utsatte är målsägare och enhetschefen gör polisanmälan. I det fall en händelse polisanmäls ska den drabbade få stöd inför rättegången och enhetschef ska finnas med som stöd till den drabbade under rättegången. I dokumentet lyfts inte otillåten påverkan som en kategori som omfattas av handlingsplanen, men situationer som kan knytas an till otillåten påverkan såsom hotbrev, antydan till hot eller kränkningar ska enligt handlingsplanen anmälas i KIA.

Av genomförda intervjuer framgår att försök till otillåten påverkan ska rapporteras i KIA och att man inom arbetsplatsen uppmuntrar till rapportering i KIA. Vidare framgår även att händelser ska lyftas till närmaste chef, som i enlighet med rutinen angiven i *Handlingsplan mot hot och våld (2022-06-20)* ansvarar för att vidta åtgärder, vilket innebär att specifika händelser av otillåten påverkan följs upp och utreds. Av intervjuer med tjänstepersoner framgår att rutinerna för hantering av uppkomna situationer där otillåten påverkan förekommit kan utvecklas, då det i dagsläget saknas specifika rutiner kopplat till hur olika fall av otillåten påverkan ska hanteras. Det framgår att det huvudsakliga tillvägagångssättet är att föra en dialog med närmaste chef om händelsen, alternativt att diskutera hantering under handledningar.

Av genomförda intervjuer framgår att förvaltningen under året infört ett avvikelshanteringssystem vilket lett till en ökning av antalet anmälningar. Ökningen härleds till ett ökat uppmärksammande av otillåten påverkan och andra typer av avvikelser inom förvaltningen. Det framgår av genomförda intervjuer att de händelser som rapporterats in i KIA går igenom månatligen av enhetschef. Förvaltningen följer även upp avvikelser och Lex Sarah-anmälningar genom utredningar, inom vilka det kan framgå om det förekommit otillåten påverkan. Vidare framgår av *Handlingsplan mot hot och våld (2022-06-20)* att rapporteringar i KIA årligen sammanställs som en del av verksamhetens systematiska arbetsmiljöarbete.

Av enkätundersökningen framgår att 65 procent av respondenterna som blivit utsatta för försök till otillåten påverkan under året har rapporterat in händelsen i enlighet med gällande rutiner. 24 procent angav att de inte rapporterade händelsen, medan övriga 12 procent angav att de är osäkra på vilka rutiner som finns. En majoritet, 56 procent, av de som blivit utsatta för otillåten påverkan angav att tillräckliga åtgärder vidtogs efter händelsen. 31 procent uppgav att inga åtgärder vidtogs.

2.3.2 Bedömning

Följer nämnderna upp och analyserar förekomsten av otillåten påverkan?

Bedömning: Delvis uppfyllt för socialnämnden och miljö- och hälsoskydds-nämnden samt nej för arbetsmarknadsnämnden och plan- och byggnadsnämnden

Vi bedömer att revisionsfrågan är delvis uppfyllt för socialnämnden och miljö- och hälsoskydds-nämnden samt inte uppfyllt för arbetsmarknadsnämnden och plan- och byggnadsnämnden. Vi konstaterar att det i dagsläget finns en risk för ett mörkertal genom underrapportering i kommunens avvikelserapporteringssystem vad gäller otillåten påverkan. Det uppges dels bero på att otillåten påverkan inte kan rapporteras in som en egen händelsetyp i KIA, utan rapporteras in under händelsetypen tillbud alternativt hot och våld. Det finns i vissa fall även en osäkerhet om och hur vissa former av försök till otillåten påverkan ska rapporteras som inte rör hot eller våld. I samtliga intervjuer framgår att otillåten påverkan ska rapporteras in i KIA och hanteras och följas upp i enlighet med rutin för hantering av rapportering i KIA, men det saknas skriftliga rutiner där detta specificeras på både en kommunövergripande nivå samt inom nämnderna. Att det i dagsläget inte är möjligt att rapportera otillåten påverkan som en egen händelsetyp i KIA försvårar även den aggregerade uppföljningen och analysen av förekomsten av otillåten påverkan.

När försök till otillåten påverkan upptäckts är rutinen i samtliga verksamheter att rapportera in händelsen i avvikelserapporteringssystemet samt till närmaste chef. I dagsläget finns det ingen egen händelsetyp för otillåten påverkan i systemet. Enligt rutin vid samtliga granskningsobjekt ska händelser av otillåten påverkan rapporteras som tillbud alternativt hot och våld med hänvisning till att det rör sig om otillåten påverkan i

rubrik eller beskrivning. Detta försvårar uppföljning och analys av förekomsten av otillåten påverkan. Det finns även risk för ett mörkertal i inrapporteringen av händelser.

Av genomförda intervjuer samt enkätundersökningen framgår att det finns en risk för underrapportering av otillåten påverkan på grund av svårigheten att definiera var gränsen går för otillåten påverkan kontra andra typer av beteenden. I enkätundersökningen beskrivs bland annat att det uppges svårt att dra en gräns för när en individ försöker påverka ett beslut alternativt är uppgiven och besviken men inte avser påverka det beslutet som fattats. Av enkätundersökningen framgår att otillåten påverkan förekommer inom samtliga verksamheter, men att omfattningen och karaktären på den otillåtna påverkan varierar mellan verksamheter och kund-/klientgrupper.

Vad gäller uppföljning av händelser där medarbetare utsatts för otillåten påverkan ser vi vissa skillnader mellan granskningsobjekten avseende om åtgärder vidtogs eller ej. Inom ramen för enkätundersökningen framgår att 75 procent av respondenterna inom socialnämnden rapporterade händelsen enligt rutin, och 83 procent uppger att tillräckliga åtgärder vidtogs. Inom arbetsmarknadsnämnden rapporterade 65 procent in händelsen enligt rutin, medan 24 procent inte gjorde det. Av de som blivit utsatta uppger 56 procent att tillräckliga åtgärder vidtogs, medan 31 procent uppger att inga åtgärder alls vidtogs. Inom plan- och byggnadsnämnden rapporterade ingen som blivit utsatt för otillåten påverkan in händelsen utifrån gällande rutin, utan samtliga angav att de inte gjorde det alternativt att de inte kände till vilka rutiner som finns. Vidare angav 80 procent av respondenterna att inga åtgärder vidtogs. Inom miljö- och hälsoskyddsnämnden har inga respondenter uppgett att de blivit utsatta för försök till otillåten påverkan, vad de känner till eller har uppfattat även om cirka 10 procent upplevde en viss osäkerhet kring detta.

2.4 Förebyggande arbete

Revisionsfråga 4: Säkerställer nämnden att det finns ett förebyggande arbete mot otillåten påverkan?

2.4.1. Iakttagelser

Kommunövergripande och generella iakttagelser

Mål fem i *Program för trygghet, säkerhet och brottsförebyggande arbete (2022-08-29)* lyder att "Uppsala kommun arbetar skadeförebyggande och förhindrar otillåten påverkan för en trygg och säker verksamhet". Som ett led i att nå detta mål lyfts ett antal områden att arbeta vidare med:

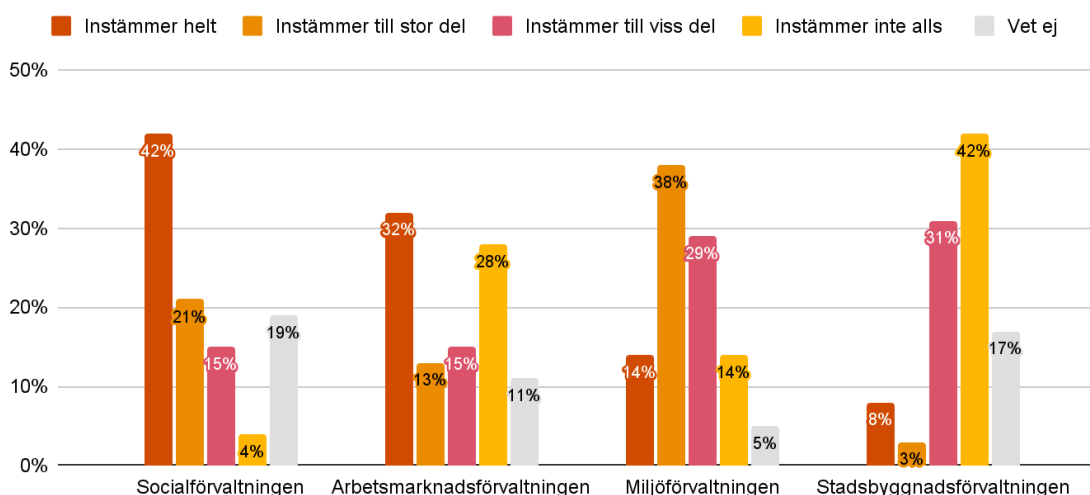
- att utveckla arbetsområden och arbetsmetoder i kommunens bevakningstjänster.
- teoretiska och praktiska utbildningar för anställda och förtroendevalda inom aktuella områden, samt aktiv uppföljning av händelser för en trygg arbetsmiljö.
- systematiskt arbete för att förebygga, kunskapshöja kring och upptäcka våldsbejakande extremism.
- att reducera risker och bedöma konsekvenser av skadegörelse samt riktade skadeförebyggande åtgärder som minskar skadeverkningar på kommunens egendom.
- följa och ta tillvara utvecklingen av tekniska lösningar på säkerhetsområdet.

Uppsala kommun har även en kommunövergripande *Riktlinje för stöd och skyddsinsatser för förtroendevalda (2018-05-16)* som syftar till att tydliggöra kommunens ansvar att förebygga och hantera hot, våld och trakasserier mot förtroendevalda inom kommunkoncernen. I riktlinjen nämns otillåten påverkan som en aspekt som förtroendevalda riskerar att utsättas för. I de förebyggande åtgärder som lyfts inom riktlinjen återfinns bland annat genomförande av utbildnings- och informationsinsatser om hot, våld och trakasserier till förtroendevalda samt hantering av personuppgifter som ett led i att minska spridningen av privata uppgifter om förtroendevalda. Vi noterar dock genom intervjuer med förtroendevalda att utbildnings- och informationsinsatser kring specifikt otillåten påverkan i myndighetsutövningen inte skett i någon större omfattning, utan att de utbildnings- och informationsinsatser som genomförts haft större fokus på exempelvis hot och våld som kan riktas mot förtroendevalda.

Jämförelse mellan granskningsobjekten

Figur 4: Information om hantering av otillåten påverkan

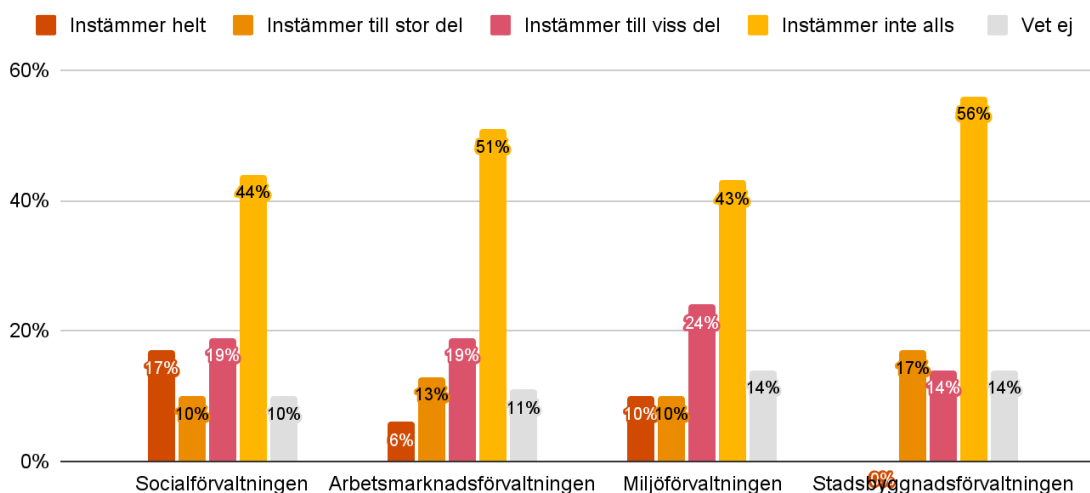
Jag har under det senaste året fått information eller utbildning i hur jag ska hantera försök till otillåten påverkan om en sådan situation skulle uppstå



Av svaren från enkätundersökningen (figur 4 ovan) framgår att över hälften av medarbetarna inom socialförvaltningen (63 procent) helt eller till stor del uppger sig ha fått information om hur försök till otillåten påverkan ska hanteras. Inom arbetsmarknadsförvaltningen är motsvarande siffra 45 procent och inom miljöförvaltningen 52 procent. Inom stadsbyggnadsförvaltningen uppger endast 11 procent att de helt eller till stor del instämmer i att de fått information eller utbildning inom området. Stadsbyggnadsförvaltningen har även relativt sett den högsta andelen som uppger att de inte alls instämmer i att de fått utbildning eller information, motsvarande 43 procent.

Figur 5: Information om förebyggande åtgärder för att minska risken för otillåten påverkan på sociala medier

Jag har fått information om eller diskuterat med arbetsgruppen hur man kan agera för att minska risken för att bli utsatt för försök till otillåten påverkan på sociala medier

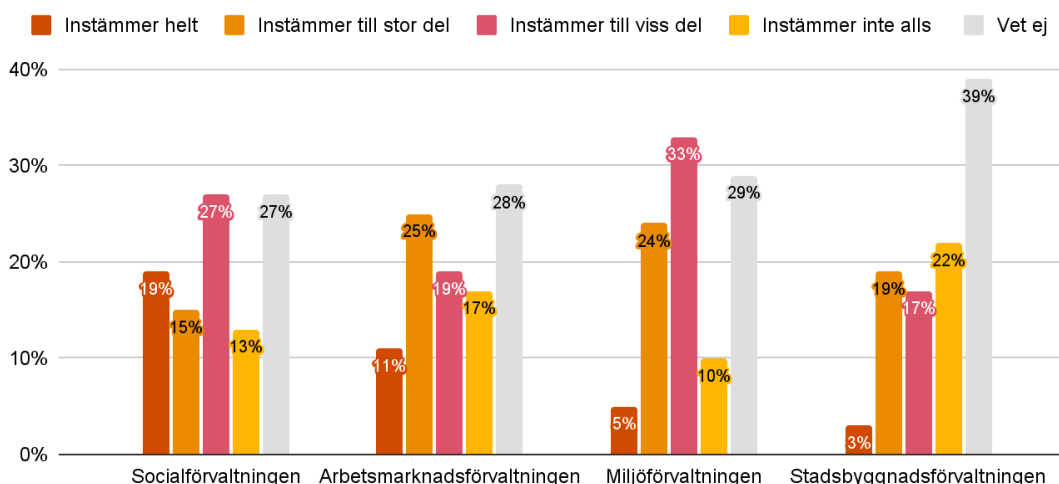


Angående förebyggande åtgärder kopplat till otillåten påverkan på sociala medier uppger en stor del av respondenterna inom samtliga förvaltningar att de inte fått någon sådan information. Andelen varierar mellan 43 procent inom miljöförvaltningen, till 56 procent inom stadsbyggnadsförvaltningen.

Socialförvaltningen har den högsta andelen respondenter som uppger att de instämmer helt eller delvis i att man diskuterat eller blivit informerad om förebyggande åtgärder kopplat till otillåten påverkan på sociala medier. Andelen uppgår till 37 procent.

Figur 6: Upplevelse avseende om det bedrivs ett aktivt förebyggande arbete mot otillåten påverkan

Jag upplever att det bedrivs ett aktivt förebyggande arbete för att motverka försök till otillåten påverkan på min arbetsplats



Om det upplevs bedrivs ett aktivt förebyggande arbete gentemot försök till otillåten påverkan varierar mellan förvaltningarna. Inom socialförvaltningen uppger 34 procent att de helt eller till stor del instämmer i att det genomförs ett aktivt förebyggande arbete. Motsvarande andel för arbetsmarknadsförvaltningen är 36 procent, för miljöförvaltningen 29 procent samt för stadsbyggnadsförvaltningen 23 procent. Stadsbyggnadsförvaltningen har den relativt sett största andelen respondenter som inte alls instämmer i att det genomförs ett aktivt förebyggande arbete.

Vi noterar att ungefär en tredjedel av respondenterna inom respektive förvaltning uppger att de inte vet om det bedrivs ett aktivt förebyggande arbete gentemot otillåten påverkan inom den egna arbetsplatsen. Siffran är som högst inom stadsbyggnadsförvaltningen (39 procent) och lägst inom socialförvaltningen (27 procent).

Socialförvaltningen

I rutinen *Att förebygga och hantera situationer där det kan förekomma hot, våld och annan otillåten påverkan (2023-02-08)* beskrivs hur verksamheten arbetar för att förebygga otillåten påverkan samt hot och våld. Aspekter som lyfts fram är bland annat vikten av ett öppet diskussionsklimat på arbetsplatsen, fysisk säkerhet i förvaltningens lokaler (såsom besöksrum med dubbla dörrar, skalskydd, larm), rutiner och riktlinjer som ett led i att öka rättssäkerheten i myndighetsutövningen samt kommunikation och bemötande i klientsituationer.

I intervju uppges att det förebyggande arbetet omfattas av att hålla en ständigt levande diskussion på arbetsplatsen kopplat till otillåten påverkan. Det uppges vara viktigt att arbetsplatsen upplevs som en trygg miljö där medarbetare vågar och vill diskutera händelser de blivit utsatta för, som en del av ett kontinuerligt lärande. Att diskutera förekomsten av otillåten påverkan samt händelser som har skett lyfts även fram som en viktig del i att öka medvetenheten om otillåten påverkan hos medarbetarna, vilket föreslås vara en viktig del av det förebyggande arbetet. Vidare upplevs den kontinuerliga diskussionen bidra till att sänka medarbetarnas acceptans- och toleransnivåer kopplat till vad som definieras och upplevs som otillåten påverkan. Utifrån framtaget årshjul för APT framgår att otillåten påverkan ska finnas med åtminstone årligen som en punkt på APT. Vidare diskuteras uppkomna fall av försök till otillåten påverkan eller andra situationer som uppstått under APT under året, bland annat som ett led i att öka medvetenheten kopplat till otillåten påverkan.

Av genomförda intervjuer framgår att förvaltningen även arbetar kontinuerligt med utbildningar som ett led i att öka kunskapen om hot, våld och otillåten påverkan samt hur dessa händelser ska hanteras. Det framgår att utbildning och praktiska övningar om hot och våld sker på kontinuerlig basis och att medarbetare under de senaste åren genomfört en utbildning inom otillåten påverkan. Otillåten påverkan omhändertas även i de obligatoriska utbildningar som nyanställda genomgår. Likväl som det finns tillgängliga utbildningar framhålls även att det finns tillgång till andra typer av stödmaterial, såsom checklistor och rutiner kopplat till hantering och förebyggande av otillåten påverkan.

Vidare framgår av genomförda intervjuer att förvaltningen har lokaler anpassade till besöksmottagande, där det exempelvis finns ett skalskydd till medarbetarnas kontor och besöksrum med dubbla dörrar. En aspekt som framkommer är att de besöksrum som finns tillgängliga inte alltid upplevs som ändamålsenliga, framförallt då vissa av besöksrummen är små. Det framgår att den fysiska arbetsmiljön har utvecklats under de senaste åren, men att det fortfarande finns ett kvarstående arbete. Vidare vidtas även förebyggande åtgärder vid fysiska hembesök. Förvaltningen har bland annat rutiner i form av checklistor kopplade till säkerhet vid hembesök och resor samt för resor med klient, där det bland annat framgår att handläggare ska ha personlarm vid hembesök samt vilka krisnummer som kan kontaktas vid behov.

En annan aspekt som lyfts som viktig i det förebyggande arbetet är kommunikation och bemötande av klienter. Det framgår att bemötande av klienter diskuteras kontinuerligt på arbetsplatsen och utgår från ett riskbaserat perspektiv, där bemötande och kommunikation anpassas efter upplevelsen av risk för otillåten påverkan, hot och våld etcetera. Exempelvis kan beslut fattas om att meddela om beslut över telefon istället för vid ett fysiskt möte, eller att fysiska möten generellt inte genomförs med vissa klienter.

I enkätens fritextsvar lyfts framförallt ett öppet samtalsklimat samt kontinuerliga påminnelser i form av exempelvis utbildningar fram som utvecklingsområden för det förebyggande arbetet:

“Personalomsättningen är hög så det behövs återkommande påminnelser.”

“Mer information kring sociala medier/medier - kanske någon föreläsning i detta.”

Miljöförvaltningen

I dokumentet *Förebygga arbetsmiljörisker på miljöförvaltningen (2022-12-05)* beskrivs förebyggande åtgärder för olika typer av arbetssituationer där hot och våld kan förekomma. Exempelvis beskrivs åtgärder som vidtas vid besök hos miljöförvaltningen, där en aspekt som lyfts är att analysera situationen innan ett möte bokas in och att avstå från att boka in fysiska besök om det finns en förhöjd risk för att en hot- och/eller våldssituation skulle uppstå. Rutinen beskriver även förebyggande åtgärder kopplat till fältarbete, såsom att undvika att åka ensam om det finns en förhöjd risk för att en hot- och/eller våldssituation skulle kunna uppstå, att nyttja personlarm och att tänka efter kring parkering och utrymningsvägar. Det noteras att rutinen inte nämner eller omfattar begreppet otillåten påverkan.

Av genomförda intervjuer framgår att otillåten påverkan upplevs som ovanligt inom miljöförvaltningen och att eventuella hotfulla beteenden eller liknande sällan upplevs syfta till att påverka myndighetsutövningen. Som ett led i att säkerställa en medvetenhet kring att det skulle kunna förekomma förs kontinuerliga diskussioner på arbetsplatsen kopplat till ämnet. Otillåten påverkan tas exempelvis upp på minst ett APT årligen, i enlighet med ett framtaget årshjul. Upplevelsen hos intervjuade medarbetare är att medvetenheten kring otillåten påverkan är hög och att acceptans- och toleransnivån är

låg. Ett ämne som återkommande diskuteras är exempelvis mutor och gåvor och vad som kan accepteras vid fältarbete.

Utöver att föra en kontinuerlig diskussion genomförs även vissa utbildningar kopplat till hot och våld samt rättshaveristiskt beteende. Under senaste åren har samtliga medarbetare genomgått en utbildning i rättshaveristiskt beteende, vars innehåll delvis innefattar information även om otillåten påverkan. Det framgår av intervjuerna att det hade upplevts som positivt att genomföra ytterligare utbildningsinsatser som ett led i att kontinuerligt påminna om och fortsätta utveckla medvetandet kopplat till bland annat hot, våld och annan otillåten påverkan. Då förvaltningen har en relativt liten personalomsättning genomförs dessa utbildningsinsatser sällan.

Ett ytterligare förebyggande arbete som genomförs inom förvaltningen kopplar an till bemötande och kundnöjdhet. I intervjuerna lyfts det fram att ett bra bemötande kan bidra till en mer positiv kommunikation med kunderna, även om myndighetsutövningens beslut är negativa, vilket upplevs minska risken för försök till otillåten påverkan. Vid beslut av större tyngd fattar även nämnden beslut i enskilda ärenden. För dessa beslut framgår inte handläggare eller inspektörs namn, vilket upplevs minska risken för enskilda medarbetare att bli utsatta för olika former av hot och påtryckningar kopplade till negativa beslut. Vid många andra typer av ärenden fattas dock beslut av inspektörer och handläggare där deras namn framgår som beslutsfattare.

I enkätens fritextsvar lyfts framförallt ett behov av att fortsatt diskutera otillåten påverkan som en viktig aspekt för det förebyggande arbetet. Vidare lyfts det i enkäten fram att det kan finnas ett behov av att arbeta mer med att exemplifiera otillåten påverkan, som ett led i att bli bättre på att identifiera och därmed hantera situationer då det uppstår.

Stadsbyggnadsförvaltningen

I rutinen *Förebygga arbetsmiljörisiker på område bygglov/inspektion/EKR (2023-06-16)* beskrivs verksamhetsspecifika arbetsmiljörisiker med fokus på hotfulla eller våldsamma situationer och risker vid fältarbete, inom område bygglov, inspektion samt energi- och klimatrådgivning. Exempelvis beskrivs åtgärder som vidtas vid besök på kontoret, där en aspekt som lyfts är att analysera situationen innan ett möte bokas in och att avstå från att boka in fysiska besök om det finns en förhöjd risk för att en hot- och/eller våldssituation skulle kunna uppstå. Rutinen beskriver även förebyggande åtgärder kopplat till fältarbete, såsom att undvika att åka ensam om det finns en förhöjd risk för att en hot- och/eller våldssituation skulle kunna uppstå, att nyttja personlarm och att tänka efter kring parkering och utrymningsvägar. Det noteras att rutinen inte nämner eller omfattar otillåten påverkan.

Av genomförda intervjuer framgår att otillåten påverkan diskuteras kontinuerligt under året, exempelvis under APT där otillåten påverkan tas upp under ett möte varje år i enlighet med ett framtaget årshjul. Att diskutera otillåten påverkan kontinuerligt upplevs som viktigt och som ett led i att skapa ett öppet samtalsklimat. Att arbeta med att skapa ett öppet samtalsklimat är en del av förvaltningens internkontrollplan och det systematiska arbetet med arbetskultur. Vidare genomförs årliga utbildningar inom

området för chefer och förtroendevalda, i enlighet med framtagna internkontrollplan. Även medarbetare deltar i utbildningar, kopplat till exempelvis bemötande och rättshaveristiskt beteende.

Som ett led i att förebygga otillåten påverkan arbetar förvaltningen även med bemötande, vilket i intervjuer uppges vara en viktig del av det förebyggande arbetet. Det kan exempelvis handla om att vara tydlig med att förklara processer och tillvägagångssätt samt att vägleda klienter där det är möjligt. En annan viktig del i bemötandet är medarbetarnas förmåga att styra om diskussionen, i det fall det börjar bli en mer hotfull eller aggressiv stämning.

Av enkätens fritextsvar lyfts ett behov fram av att fortsatt diskutera otillåten påverkan i olika forum, samt att tydligare arbeta med att definiera otillåten påverkan och hur det kan te sig i praktiken.

Arbetsmarknadsförvaltningen

I dokumentet *Handlingsplan mot hot och våld (2022-06-20)* beskrivs verksamhetens förebyggande arbete kopplat till hot- och våldssituationer. Handlingsplanen omfattar bland annat åtgärder som ska vidtas för att förebygga direkt skada samt riskförebyggande åtgärder. Kopplat till riskförebyggande åtgärder nämns bland annat åtgärder som ska vidtas vid besök, såsom att inte göra hembesök ensam, att alltid använda särskilda besöksrum med dubbla dörrar, att ta med larm på besök samt att inte ha möten på kontoret i det fall receptionen är stängd. Det framgår även att samtliga medarbetare ska genomföra utbildningar i konfliktbemötande, introduktion i säkerhetstänkande och information om säkerhetsbestämmelser och skyddsanordningar, larmsystem för nyanställda samt i samtalsmetodik och förhållningssätt. Vi noterar att handlingsplanen inte specifikt benämner otillåten påverkan.

För att öka medvetandet kring otillåten påverkan inom förvaltningen diskuteras otillåten påverkan, hot och våld under handledningsmöten för medarbetare samt under APT. En viktig del av det förebyggande arbetet som lyfts i genomförda intervjuer är att skapa en psykologisk trygghet på arbetsplatsen, där medarbetarna vågar lyfta situationer där otillåten påverkan förekommit eller skulle kunna förekomma. För att skapa en trygg arbetsmiljö där medarbetare känner sig bekväma med att ta upp uppkomna händelser har förvaltningen under våren fokuserat på arbetet med psykologisk trygghet, exempelvis under planeringsdagar där psykologisk trygghet varit ett tema. En öppen och trygg arbetsmiljö där otillåten påverkan kontinuerligt diskuterats lyfts som viktigt både för att lära av tidigare händelser men också för att identifiera fall där åtgärder kan behöva vidtas för att förebygga risken för otillåten påverkan. En åtgärd som kan vidtas i en sådan situation är att byta handläggare, vilket är en åtgärd som beskrivs vidtas relativt ofta.

En annan aspekt som lyfts som viktig i det förebyggande arbetet är utbildningar och informationsdelning. Samtliga medarbetare går en utbildning i hot och våld, som även inkluderar otillåten påverkan. Vidare har utbildningsinsatser även genomförts kopplat till rättshaveristiskt beteende samt hantering av suicid och suicidhot. Under APT

återkommer även vissa av dessa områden, vilket fungerar som återkommande påminnelser för medarbetarna. En annan punkt som bidrar till att både förebygga och upptäcka otillåten påverkan är socialsekreterarnas handledning, där de kontinuerligt träffar professionella samtalsterapeuter och har möjlighet att diskutera ärenden som påverkar dem. Samtalsterapeuterna har möjlighet att ta vidare information till enhetschefer, vilket möjliggör för att vidta åtgärder kopplat till enskilda ärenden.

En ytterligare aspekt som i intervjuer lyfts som viktig för att förebygga otillåten påverkan är att minska risken för felaktigheter i handläggningen, genom att exempelvis kontrollera handläggningen och kvalitetssäkra myndighetsutövningen, vilket genomförs genom ett flertal kontinuerliga kontrollmoment. Exempelvis görs ärendegenomgångar av gruppledare inom varje enhet, kvalitetsgenomgångar av slumpmässigt utvalda ärenden samt kontinuerliga loggkontroller.

I intervjuer lyfts att det finns behov av att utveckla ytterligare utbildningsinsatser. Exempelvis kopplat till att tydligare definiera och sätta ord på vad otillåten påverkan är i praktiken, samt vad som skulle ske vid en infiltration av organisationen där otillåten påverkan sker inom förvaltningen.

2.4.2. Bedömning

Säkerställer nämnden att det finns ett förebyggande arbete mot otillåten påverkan?

Bedömning: Delvis för samtliga granskningsobjekt

Vi bedömer revisionsfrågan som delvis uppfylld för samtliga nämnder. Vi ser att det finns flera exempel på förebyggande åtgärder som syftar till att minska risken för otillåten påverkan. Dessa finns till viss del dokumenterade i rutiner, medan andra till viss del är överenskomna arbetssätt som gäller på arbetsplatsen. Vi ser att de förebyggande åtgärderna, förutom anpassningar i arbetssätt beroende på arbetsuppgift och var den utförs, består av olika former av informations- och utbildningsinsatser samt fokus på att skapa ett öppet samtalsklimat, medvetandegöra och arbeta för en låg acceptans- och toleransnivå.

Inom arbetsmarknadsnämnden uppges 36 procent av respondenterna att de instämmer till viss del eller inte instämmer alls i att det bedrivs ett aktivt förebyggande arbete mot otillåten påverkan. Inom socialnämnden samt miljö- och hälsoskyddsnämnden är andelen ungefär lika stor, 40 procent respektive 43 procent. Inom plan- och byggnadsnämnden är andelen 39 procent. Vi ser utifrån enkätresultaten och intervjuerna att det i samtliga granskade nämnder finns möjlighet till att fortsätta stärka det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan.

Slutligen konstaterar vi att det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan kan stärkas genom att genomföra riktade utbildnings- och informationsinsatser gällande otillåten påverkan i myndighetsutövningen till förtroendevalda.

3. Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av Uppsala kommuns förtroendevalda revisorer genomfört en granskning av nämndernas arbete med att förebygga, upptäcka och åtgärda otillåten påverkan i myndighetsutövningen.

Granskningens syfte är att bedöma om socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, plan- och byggnadsnämnden samt arbetsmarknadsnämnden inom Uppsala kommun säkerställer att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga, upptäcka och åtgärda otillåten påverkan mot anställda och förtroendevalda i myndighetsutövningen.

















Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att:

- socialnämnden inte helt har säkerställt att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga, upptäcka och åtgärda otillåten påverkan mot anställda i myndighetsutövningen.
- miljö- och hälsoskyddsnämnden inte helt har säkerställt att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga, upptäcka och åtgärda otillåten påverkan mot anställda i myndighetsutövningen.
- plan- och byggnadsnämnden inte helt har säkerställt att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga, upptäcka och åtgärda otillåten påverkan mot anställda i myndighetsutövningen.
- arbetsmarknadsnämnden inte helt har säkerställt att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga, upptäcka och åtgärda otillåten påverkan mot anställda i myndighetsutövningen.

3.1 Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

I tabellen nedan framgår bedömningen av respektive revisionsfråga per granskningsobjekt. Motivering till bedömningen framgår löpande i rapporten under respektive avsnitt.

Tabell 1. Bedömning av revisionsfrågor per granskningsobjekt.

| Revisionsfrågor | Bedömning | | | | | | | |
|--|-----------|--|--------|---|--------|--|--------|--|
| | SCN | | MHN | | PBN | | AMN | |
| 1. Säkerställer nämnderna att risker för otillåten påverkan utreds och dokumenteras genom riskanalyser i verksamheterna? | Ja |  | Ja |  | Ja |  | Ja |  |
| 2. Säkerställer nämnderna att det finns rutiner för att upptäcka otillåten påverkan? | Delvis |  | Delvis |  | Delvis |  | Delvis |  |
| 3. Följer nämnderna upp och analyserar förekomsten av otillåten påverkan? | Delvis |  | Delvis |  | Nej |  | Nej |  |
| 4. Säkerställer nämnden att det finns ett förebyggande arbete mot otillåten påverkan? | Delvis |  | Delvis |  | Delvis |  | Delvis |  |

3.2 Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi nedan rekommendationer till respektive nämnd:

- Säkerställ att det finns en tydligt kommunicerad definition av vad som menas med otillåten påverkan i verksamheterna samt arbeta fram verksamhetsspecifika stödmaterial med illustrativa exempel och situationer kring vad som kan vara otillåten påverkan (till exempel subtila anspelningar och känslomässiga försök till otillåten påverkan). Detta i syfte att ha underlag för diskussion vid nyanställning, löpande vid APT och för att stärka rutinerna för att upptäcka otillåten påverkan.
- Ta fram, alternativt tydliggör, rutinerna för hantering av otillåten påverkan och säkerställ att rutinerna även inkluderar hantering av otillåten påverkan genom sociala medier eller utanför arbetsplatsen.
- Inför möjligheten att rapportera händelser av otillåten påverkan som en egen händelsetyp i avvikelserapporteringssystemet som ett led i att kunna följa upp och analysera otillåten påverkan på en aggregerad nivå.
- Säkerställ att åtgärder vidtas, kommuniceras och återkopplas till medarbetare när försök till otillåten påverkan rapporteras in i avvikelserapporteringssystemet.
- Säkerställ att det inom nämnden genomförs informations- och utbildningsinsatser i för att säkerställa att samtliga förtroendevalda har kunskap om otillåten påverkan.

2023-11-17

Lena Salomon

Fredrik Birkeland

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommuns förtroendevalda revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan undertecknat 2023-03-03. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Bilaga 1 - Förteckning över granskad dokumentation

Kommunövergripande

- Beloppsbilaga för representation och gåvor (2023-06-22)
- Checklista: Hot och våldssituationer (2019-09-28)
- KIA Lathund Anmäla (2017-08-09)
- KIA Lathund för chef (2019-09-16)
- KIA Rapportering av tillbud och arbetsskada
- Policy för representation och gåvor (2019-02-25)
- Program för trygghet, säkerhet och brottsförebyggande arbete (2022-08-29)
- Riktlinje om stöd och skydd till förtroendevalda (2018-05-16)
- Riktlinjer för bisyssla i Uppsala kommun (2014-04-09)
- Riktlinjer för representation och gåvor (2019-02-06)
- Rutin för hantering av hot och våld (2018-03-28)
- Uppsala kommuns policy och riktlinjer mot mutor (2014-04-28)

Socialnämnden

- Checklista hembesök och resor
- Förebygga och hantera situationer där det kan förekomma hot, våld och annan otillåten påverkan (2023-02-08)
- Lokal instruktion gällande hot och våld för Svartbäcksgatan 44
- Utdrag från lärportalen 1 (2023-09-28)
- Utdrag från lärportalen 2 (2023-09-28)
- Uppföljning av arbetet med otillåten påverkan socialnämnden (2021-10-08)
- Verksamhetsplan, budget och internkontrollplan 2023 (2023-01-25)
- Årshjul för APT

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

- Avrapportering av internkontrollplan för 2022 (2023-02-01)
- Förebygga arbetsmiljörisker på miljöförvaltningen (2022-12-05)
- Internkontrollplan 2023 inklusive analys enligt reglemente (2022-12-14)
- Ledningssystem för miljöförvaltningen (2023-06-20)
- Miljöförvaltningens riskregister för verksamhets- och internkontrollplaner 2023
- Riktlinjer om jäv/intressekonflikt, bisysslor och mutor för miljökontoret, Uppsala kommun (2014-02-07)
- Sammanställd riskkartläggning (2019-06-03)
- Utdrag från intranätet, anvisningar om jäv/intressekonflikt, bisysslor och mutor
- Utdrag från intranätet, rutin för att förebygga arbetsmiljörisker (2022-12-15)

Plan- och byggnadsnämnden

- 1. Januari Informationspaket APT (2023-02-02)
- Bilaga 2 PBN Internkontrollplan 2023 (2023-02-16)
- Områdesgemensam arbetsmiljörutin Bygglov inspektion EKR (2023-06-16)
- Årshjul arbetsmiljö Bygglov-Inspektion-EKR

Arbetsmarknadsnämnden

- Handlingsplan mot hot och våld (2022-06-20)
- Hantera suicidsituationer (2021-04-06)
- Internkontrollplan 2023 (2023-02-10)
- Introduktionsbrev och checklista till nyanställd
- Prioriterade risker utifrån riskanalys 2023 (2023-08-17)
- Rapportera avvikelse, lex Sarah och personuppgiftsincident (2023-03-13)
- Vägledning i arbete med rättshaveristiskt beteende (2023-05-02)

Datum:
2023-09-22Diarienummer:
KRN-2023-00024

KOMMUNREVISIONEN

Mottagare:

Utbildningsnämnden

Kommunstyrelsen, för kännedom
Kommunfullmäktige, för kännedom

Granskning av likvärdig skola avseende arbetet med att främja närvaro i grundskolan

PwC har på uppdrag av Uppsala kommuns revisorer genomfört en granskning av likvärdig skola avseende arbetet med att främja närvaro i grundskolan. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Efter genomförd granskning bedömer vi att utbildningsnämnden inte helt säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i främjande av närvaro i grundskolan. Vi bedömer vidare att den interna kontrollen inte är helt tillräcklig.

Bedömningen grundar vi på att utbildningsnämnden har ett tydligt fokus på att främja närvaro i sin styrning av verksamhet och ekonomi. Skolorna efterlyser dock mer fokus på samverkan med socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri och nämnden behöver säkerställa att samverkan utvecklas i arbetet med att skapa förutsättningar för att få elever tillbaka till skolan.

Vår bedömning baseras vidare på att nämnden tar del av uppföljning av frånvaro på aggregerad genomsnittlig nivå genom kvalitetsrapport för grundskolan, efter respektive terminsstart, rapporter utifrån lämnade uppdrag samt i delårsrapport och årsredovisning. Vi bedömer att det är en brist att nämnden inte får information om hur frånvaron ser ut för enskilda skolor och deras utmaningar och resultat. Det kan riskera att leda till att nämnden har svårt att säkerställa att adekvata åtgärder vidtas då nämnden inte har så mycket information om variationerna.

Vi bedömer att nämnden, som huvudman, inte får del av information om de utredningar om frånvaro som inletts och anmälts av rektorerna enligt skollagen kap 7 §19a. Detta bedömer vi är en brist som nämnden bör åtgärda.

Vi konstaterar att frånvaron i grundskolan är alltför hög. Det är samtliga nivåer väl medvetna om och många olika insatser genomförs dagligen. Vi bedömer att en nyckelfråga för att lyckas med arbetet framåt är att få till fungerande samverkan både med vårdnadshavare och med andra aktörer såsom socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi utbildningsnämnden:

- att överväga att utvärdera om skolkoordinatorernas uppdrag och arbete ger de effekter som önskas.
- att på politisk nivå arbeta för att säkerställa en ökad samverkan med socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri.
- att överväga att följa upp frånvaro/närvaro även på skolnivå för att kunna se mönster och skillnader utöver den aggregerad information som nu ges i februari respektive september.
- att säkerställa att utbildningsnämnden löpande får information om av rektor inledda utredningar om frånvaro (skollagen kap 7 § 19a).

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendationer från utbildningsnämnden senast 2023-12-22 till kommunrevisionen@uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, [lena.salomon@pwc.com](mailto:lana.salomon@pwc.com)

För kommunrevisionen

Berit Danielsson
Ordförande

Kajsa Wejryd
Vice ordförande

Elektroniska underskrifter

Det här dokumentet har skrivits under elektroniskt av en eller flera personer

Detta dokument med sina elektroniska underskrifter gäller som självständig handling och uppfyller krav på avancerade elektroniska underskrifter enligt eIDAS-förordningen. Varje underskrift kan valideras med en PDF-läsare med stöd för signaturvalidering eller via valideringstjänsten på sign.uppsala.se. Där återfinns även information om hur du installerar det utfärdarcertifikat som krävs för att PDF-läsaren ska kunna validera alla delar av underskriften.

Om dokumentet skrivs ut på papper, eller om dokumentet 'skrivs ut' till ett nytt PDF-dokument, följer de elektroniska underskrifterna inte med. Endast det elektroniskt underskrivna originaldokumentet går att validera.

Underskrift 1

Namn: Kajsa Wejryd
Identifieringsmetod: E-legitimation
Organisation: Kommunrevisionen
Befattning: Vice ordf
Datum och tid: 2023-09-26 06:17:10 GMT+02:00
Transaktions-ID: 7bd88a8208064e0f947c2ac278874c3e

Underskrift 2

Namn: Berit Danielsson
Identifieringsmetod: E-legitimation
Organisation: Kommunrevisionen
Befattning: ordförande
Datum och tid: 2023-09-26 08:29:47 GMT+02:00
Transaktions-ID: b100f398a3534389b52179ecbf24c865

Likvärdig skola avseende arbetet med att främja närvaro i grundskolan

Uppsala kommun

September 2023

Marie Lindblad, certifierad kommunal revisor

Linn Bergman




Jenny Nordqvist

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av arbetet med att främja skolnärvaro. Granskningens syfte är att bedöma om utbildningsnämnden säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i främjande av närvaro i grundskolan. Det innebär att nämnden ska säkerställa att det inte finns skillnader mellan skolorna eller eleverna. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom området är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att utbildningsnämnden **inte helt** säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i främjande av närvaro i grundskolan. Vi bedömer vidare att den interna kontrollen **inte är helt** tillräcklig.

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

| Revisionsfrågor | Bedömning |
|--|--|
| Säkerställer utbildningsnämnden genom sin styrning av verksamhet och ekonomi likvärdiga förutsättningar inom arbetet med att främja skolnärvaro? | Delvis  |
| Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende främjande av skolnärvaro som redovisas till utbildningsnämnden? | Delvis  |
| Tillses utbildningsnämnden att adekvata åtgärder vidtas vid bristande likvärdighet? | Delvis  |

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi utbildningsnämnden:

- att överväga att utvärdera om skolkuratorernas uppdrag och arbete ger de effekter som önskas.
- att på politisk nivå arbeta för att säkerställa en ökad samverkan med socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri.
- att överväga att följa upp frånvaro/närvaro även på skolnivå för att kunna se mönster och skillnader utöver den aggregerad information som nu ges i februari respektive september.
- att säkerställa att utbildningsnämnden löpande får information om av rektor inledda utredningar om frånvaro (enligt skollagen kap 7, § 19a).

Innehållsförteckning

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 1 |
| Inledning | 3 |
| Bakgrund | 3 |
| Syfte och revisionsfrågor | 4 |
| Revisionskriterier | 4 |
| Avgränsning | 4 |
| Metod | 5 |
| Granskningsresultat | 6 |
| Likvärdiga förutsättningar inom arbetet/insatser för att främja skolnärvaro | 6 |
| Uppföljning och analys av arbete/insatser för att främja skolnärvaro | 11 |
| Åtgärder vid bristande likvärdighet | 14 |
| Samlad bedömning | 16 |
| Rekommendationer | 16 |
| Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor | 17 |
| Bilaga 1 | 18 |

Inledning

Bakgrund

En av de största utmaningarna för den svenska skolan är dess likvärdighet. Skollagen är tydlig med att skolan ska vara likvärdig och att alla elever har rätt till en utbildning av hög kvalitet.

Av utredningen "En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning" (SOU 2020:28) framgår att skillnaderna i kunskapsresultat mellan skolor har ökat över tid i Sverige. En förklaring som ofta lyfts fram är att elever med goda förutsättningar att lyckas väl samlas på vissa skolor, medan elever som inte har lika goda förutsättningar går i andra skolor. Elever har blivit allt mer uppdelade utifrån socioekonomisk bakgrund och migrationsbakgrund.

Utöver skillnader i kunskapsresultat och personella resurser finns det skillnader inom skolor, mellan skolor och mellan huvudmän avseende exempelvis arbetet med att främja skolnärvaro.

Av utbildningsnämndens verksamhetsplan och budget 2022-2024 framgick nämndens åtgärd Skolnärvaro för flera av kommunfullmäktiges inriktningsmål. Åtgärden beskrivs som "Kraftsamling för att främja elevnärvaro och vidta åtgärder vid frånvaro ska samordnas och systematiseras. Hela åtgärdskedjan behöver fungera; skolornas grundläggande och tidiga rutiner, närvarokoordinatorernas insatser, rutiner för orosanmälningar och rutiner för skolpliktsbevakning." Den förväntade effekten av åtgärden var ökad skolnärvaro.

Av nämndens underlag till årsredovisningen för 2022 ges följande kommentarer till åtgärden Skolnärvaro: "Nämnden gavs en samlad redovisning av arbetet vid sammanträdet i oktober 2022. Samtliga insatser som genomförts för att få till en fungerande åtgärdskedja gällande skolfrånvaro har lett till att det nu finns en tydlig systematisk struktur för arbetet. På Insidan finns det flera stödmaterial att använda både för den enskilda pedagogen, och för rektor och dess elevhälsa. Materialet håller i nuläget på att implementeras och göras kända ut till verksamheterna. Grundskolan har tillsammans med koordinatorena genomfört flera insatser på organisatorisk nivå. Som exempel har man kartlagt närvaroarbete i alla skolområden samt påbörjat enhetsvisa besök kopplat till närvaroarbetet. Det finns nu ett ökat stöd till skolorna med hjälp av områdesvisa koordinatörer. Beslut har tagits om att varje skolenhet ska ha en närvaroansvarig."

Av nämndens verksamhetsplan för 2023 framgår nämnden följer indikatorn andel oanmäld frånvaro i grundskola respektive gymnasieskola, i de kommunala skolorna. Detta ska enligt årshjulet rapporteras till nämnden i februari och september månad. Utbildningsnämnden är huvudman för grundskolan och ansvarar för att skapa förutsättningar för en likvärdig utbildning.

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning avseende likvärdig skola med fokus på insatser för att främja skolnärvaro i grundskolan. Granskningen avser den verksamhet som bedrivs av de offentliga skolorna.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om utbildningsnämnden säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i främjande av närvaro i grundskolan. Det innebär att nämnden ska säkerställa att det inte finns skillnader mellan skolorna eller eleverna. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom området är tillräcklig.

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet :

1. Säkerställer utbildningsnämnden genom sin styrning av verksamhet och ekonomi likvärdiga förutsättningar inom arbetet med att främja skolnärvaro?
2. Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende främjande av skolnärvaro som redovisas till utbildningsnämnden?
3. Tillser utbildningsnämnden att adekvata åtgärder vidtas vid bristande likvärdighet?

Första frågan utgör grund för bedömning av ändamålsenlighet. Fråga två och tre utgör grund för bedömning av intern kontroll.

Revisionskriterier

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

Granskningen utgår från följande revisionskriterier:

- 6 kap. 6 § kommunallagen (nämndens ansvar)
- 1 kap. 4, 8, 9 §§ skollagen (likvärdig utbildning)
- 2 kap. 8 § skollagen (huvudmannens ansvar för utbildningen)
- 2 kap. 8b § skollagen (kommuners resursfördelning)
- 4 kap. 3–7 §§ skollagen (systematiskt kvalitetsarbete)
- 7 kap. 2, 17, 18, 19 a §, 21–23 §§ skollagen (skolplikt och rätt till utbildning)
- Skolverkets allmänna råd Systematiskt kvalitetsarbete - för skolväsendet
- Skolverkets allmänna råd om arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan

Avgränsning

I tid avgränsas granskningen i huvudsak till år 2023. Granskningen avgränsas till att omfatta utbildningsnämnden och dess ansvar som huvudman för grundskolan.

Granskningen omfattar grundskolornas arbete med att främja närvaro och vidta åtgärder för att minska frånvaro och samverka kring dessa insatser med olika aktörer. Granskningen omfattar inte orosanmälningar eller skolpliktsbevakning.

För verifiering av nämndens styrning och uppföljning har intervjuer och dokumentgranskning för ett urval av enheter genomförts. Enheterna har valts ut (i samråd med förvaltningen och revisorerna) utifrån att de har en spridning i storlek, geografi och socioekonomi. I dialog med förvaltningen har sex skolenheter valts ut.

Metod

Granskningen har genomförts via följande metod:

- Offentlig statistik på enhetsnivå, vilken har sammanställts inledningsvis som grund för urval av enheter.

- Granskning av rutiner, lokala styrdokument, dokumenterade uppföljningar och analyser samt protokoll.

Intervjuer har genomförts med:

- förvaltningsledning (en intervju)
- rektorer (två gruppintervjuer)
- lärare och elevhälsopersonal (tre gruppintervjuer)
- nämndens presidium (en intervju)

Totalt har 31 personer intervjuats.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Rapporten är kvalitetssäkrad av Jenny Nordqvist i enlighet med PwC:s interna riktlinjer för kvalitetssäkring.

Granskningsresultat

Likvärdiga förutsättningar inom arbetet/insatser för att främja skolnärvaro

Revisionsfråga 1: Säkerställer utbildningsnämnden genom sin styrning av verksamhet och ekonomi likvärdiga förutsättningar inom arbetet med att främja skolnärvaro?

lakttagelser

Styrning på huvudmannanivå

Styrning av ekonomiska resurser

I Uppsala kommun fastställer kommunfullmäktige kommunens budget per verksamhet i kommunens styrdokument "Mål och budget". I budgeten beslutas hur mycket som varje år ska avsättas per barn och elev samt verksamhet. Utifrån befolkningsprognoser räknas ett totalbelopp per skolform fram. Beloppet betalas sedan ut till utbildningsnämnden i form av ett kommunbidrag per verksamhet.

I nämndens verksamhetsplan och budget 2023, daterad 2023-02-15, anges de budgetförutsättningar som nämnden beslutat inför år 2023. Budgeten baseras på ersättningar för pedagogisk verksamhet som nämnden beslutade 2022-11-24 § 114. I underlaget till beslutet anges grundbeloppet per elev och år för respektive årskurs. Ersättningarna utgörs i huvudsak av grundbelopp och strukturersättning.

Strukturersättning tilldelas utifrån skolornas olika förutsättningar och grundar sig på den socioekonomiska sammansättningen av elever på respektive skola. Ersättningen ska kompensera för systematiska skillnader och därmed ge barn och elever likvärdiga förutsättningar oberoende av vilken skola de går i. Ersättningen beräknas enligt en strukturersättningsmodell som beslutades av utbildningsnämnden 2015-09-30. Ersättningen uppdateras årligen utifrån barn- och elevsammansättningen på respektive enhet under september månad föregående år. För grundskolans del skattar modellen risken att eleverna inte når grundskolans kunskapsmål utifrån måttet att en elev inte har uppnått målen i årskurs 9. År 2023 fördelas 7,7 procent (av de samlade medlen som fördelas till grundskolan) i form av strukturersättning.

Vid intervjuer framförs att skolorna inte alltid kan erbjuda de mindre sammanhang som en del elever behöver för att fungera i skolan. Det framkommer också att om man lyckas få en plats i resursskola så är det en dyr insats för hemskolan.

Vid intervju med nämndens presidium beskrivs att nämndens grundskoleutskott har rektorsmöten som är ett forum för bland annat diskussion om behov av resurser och utvärdering av nuvarande resursfördelning.

Styrning av verksamhet

Styrande dokument

Kommunfullmäktiges Uppdrag 7: Stärka likvärdigheten och höja kunskapsresultaten i förskolan, förskoleklass, grundskolor och fritidshem, fritidsklubb och gymnasium riktas bland annat till utbildningsnämnden.

I nämndens verksamhetsplan tydliggörs att en av nämndens åtgärder är: "Kraftsamling för närvaro fortsätter i alla skolformerna. Under 2023 uppmärksammas särskilt förskolornas arbete för att främja närvaro. Hela åtgärdskedjan behöver fungera; skolornas grundläggande och tidiga rutiner, närvarokoordinatorernas insatser, rutiner för orosanmälningar och rutiner för skolpliktsbevakning. De nya stödmaterial och rutiner som tagits fram under 2022 ska göra kända och säkerställas." I verksamhetsplanen anges vidare att två av de indikatorer som nämnden prioriterar att följa är *andel närvaro i grundskola respektive gymnasieskola, kommunal skola* samt *andel oanmäld frånvaro i grundskola respektive gymnasieskola, kommunal skola*.

I dokumentet *Plan 2023 grundskola implementera rutiner och riktlinjer frånvaro* anges plan för att implementera de nya stödmaterial och rutiner som tagits fram. Planen har tagits fram av grundskolans stödorganisation tillsammans med barn- och elevhälsan och tydliggör när under året som insatser ska genomföras.

Enligt grundskolans kvalitetsrapport läsåret 2021/2022, daterad 2022-11-23, beslutade grundskolans ledningsgrupp hösten 2022 att varje skolenhet ska ha en närvaroansvarig. Vid intervju med förvaltningsledningen beskrivs att skolorna själva utser vem som har rollen, exempelvis kurator eller rektor. Den närvaroansvariga har övergripande ansvar för närvarofrågor och ska se till att det finns inarbetade rutiner vid frånvaro. Vidare ansvarar hen för att skolan håller kontakt med frånvarande elever och vårdnadshavare, att regelbundet analysera närvarolistor samt säkerställa att upprepad eller långvarig frånvaro anmäls till rektor. Intervjuer med rektorer och personal bekräftar att skolorna har en närvaroansvarig.

På kommunens intranät finns Uppsala kommuns närvarorutiner för grundskolan. I rutinen anges att varje skola behöver ha rutiner för att systematiskt uppmärksamma och rapportera frånvaro samt att skolan behöver ha tydlig ansvarsfördelning mellan undervisande lärare, mentor/klasslärare, rektor och elevhälsoteam.

Rutinen anger ansvar och arbetsgång vid:

- Första tillfället ogiltig frånvaro eller återkommande giltig frånvaro
- Upprepad eller längre frånvaro
- Fortsatt frånvaro

I rutinen finns länk till blankett för anmälan av elevs frånvaro till rektor, utredning av en elevs frånvaro, beställning av koordinator för ökad skolnärvaro samt e-anmälan till skolpliktsbevakningen. Den sistnämnda anmälan ska göras när rektor inleder utredning om frånvaro.

Centralt organiserade resurser

I förvaltningen arbetar skolkoordinatorer (knappt sju heltidstjänster) som har i huvuduppdrag att samordna befintliga insatser och initiera nya kontakter runt en elev i arbetet med att öka skolnärvaron. Koordinatorerna tillhör avdelningen för barn- och elevhälsa och tar emot uppdrag från skolorna i syfte att bryta en problematisk frånvaro. I dokumentet *Koordinatorer för ökad skolnärvaro* (2022-09-13) anges bland annat att målgruppen är elever med problematisk skolfrånvaro som behöver mer stöd än vad som ryms inom skolans uppdrag samt kräver samordning med andra aktörer. Koordinatorernas insats är kostnadsfri för skolorna och kan pågå upp till sex månader, samt i vissa fall förlängas efter nytt beslut. Det finns även en dokumenterad arbetsgång för koordinatorerna (2022-11-13) som anger vilka delar som ingår i ett ärende samt när de ska genomföras.

De intervjuade ger en samstämmig bild av att skolkoordinatorernas insats och resultat till stor del beror på vilken koordinator eleven får, samt hur väl samverkan fungerar mellan koordinator, vårdnadshavare och elev. Intervjuade beskriver att det ofta är väntetid från det att skolan ansöker om en koordinator tills dess att uppdraget kan starta. Sex månaders insats anges i flera fall vara för kort tid för att ha möjlighet att komma tillrätta med frånvaron. I intervju beskrivs att koordinatorns roll många gånger främst handlar om att vara ett stöd för familjen och underlätta samverkan med andra aktörer, snarare än att avlasta lärare och skolan. Några av de intervjuade anger att de upplever att koordinatorerna i vissa fall ifrågasatt skolans arbete och insatser inför vårdnadshavare vilket försvårat samverkan med familjen istället för att främja den.

Enligt dokumentet *Beskrivning av områdesvisa styrgrupper frånvaro* (odaterat) startades det i augusti 2022 *områdesvisa styrgrupper frånvaro* som är ett förstärkt samarbete mellan grundskolans verksamhetsområdeschefer, elevhälsoutvecklare och skolkoordinatorer. Grupperna träffas två gånger per termin och arbetar med att identifiera skolor med behov av att stärka rutiner och organisation kring frånvaro, planera och följa upp insatser och stöd, samt diskutera pågående ärenden. Det är ingen av de intervjuade rektorerna som uppger att de haft kontakt med styrgrupperna eller känner till vad de arbetar med.

Samverkan

Gällande samarbetet med andra aktörer, beskriver majoriteten av de intervjuade (rektorerna, lärare, förvaltning och presidium) att det finns utvecklingsområden kopplat till samverkan med socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatri. Vid några intervjuer framkommer dock att samverkan med socialtjänsten fungerar väl.

Vid intervju med nämndens presidium lyfts att förvaltningen som ett resultat av uppdraget från verksamhetsplan och budget 2022-2024 "Utveckla samverkan för att säkerställa rätt insatser till barn och unga i behov av stöd" nu börjat arbeta med kommuninterna samordnade planer, benämnda SPIS, tillsammans med andra förvaltningar, exempelvis socialtjänsten. SPIS används på individnivå och är ännu inte helt implementerat. Vid avstämning med förvaltningen anges att utifrån de erfarenheter som finns hittills kommer rutiner och mallar för SPIS justeras för att ytterligare passa behoven.

Flera av de intervjuade lyfter att en orosanmälan till socialtjänsten gällande "enbart" hög skolfrånvaro sällan leder till att en utredning inleds. Vidare uppges det vara svårt att hitta samverkan med andra aktörer när vårdnadshavarna tackar nej till insatser från socialtjänsten. Frånvaron beskrivs i många fall bero på orsaker som skolan som ensam aktör inte kan stötta eleverna i, exempelvis svår psykisk ohälsa och en utsatt situation i hemmiljön. Intervjuade lärare och elevhälsopersonal lyfter även att antalet SIP¹-möten har minskat under de senaste åren och att de upplever att det blivit en attitydförändring till skolfrånvaro hos elever och vårdnadshavare i samband med pandemin.

Rutiner och arbetssätt på skolenhetsnivå

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av material från sex grundskolor samt genomfört intervjuer med lärare, rektorer och elevhälsopersonal på dessa skolor vilket vi redogör för i följande avsnitt.

Vid intervju med förvaltningsledningen beskrivs att de grundläggande frånvarorutinerna som finns i kommunen är just grundläggande och behöver anpassas av respektive skola/rektor. Alla skolor som inkluderats i granskningen har dokumenterade frånvarorutiner och vissa skolor har även dokumenterade rutiner för att främja närvaro. Dokumentgenomgången visar att skolornas skriftliga rutiner inom området skiljer sig åt. Exempelvis finns det skillnader i hur många gånger per termin som frånvaron kontrolleras, vem som ansvarar för att följa upp elevernas frånvaro samt vid vilken procentuell frånvaro som vårdnadshavare eller elevhälsa ska kontaktas. I de kommunövergripande riktlinjerna anges att mentor eller annan ansvarig ska kontakta vårdnadshavare samma dag som en elev har ogiltig frånvaro, samt om eleven har återkommande giltig frånvaro. I rutinen anges inte vad som ska bedömas som återkommande frånvaro eller vilket tidsspänn skolan ska mäta frånvaron över. Vidare anger rutinen inga miniminivåer för när skolorna ska vidta respektive åtgärd utan beskriver åtgärder vid "upprepad eller längre frånvaro" och "fortsatt frånvaro". Vid sakavstämning framgår att utbildningsförvaltningen har valt att inte mäta utifrån miniminivå eller procentsats på grund av att man på nationell nivå inte förordar detta. Motivering till det har att göra med att skolfrånvaroproblematik är så komplext och att skolan därför i varje enskilt fall måste göra en individuell bedömning utifrån riskfaktorer hos berörd elev.

Vid intervjuer med lärare, elevhälsopersonal och rektorer framgår att rutinerna för när och på vilket sätt frånvaron följs upp och rapporteras till vårdnadshavare skiljer sig åt mellan skolorna. Framförallt finns skillnader mellan högstadieskolorna och låg- och mellanstadieskolorna i när skolan ringer vårdnadshavare. Personalen i högstadieskolorna uppger att det inte finns någon rutin om att vårdnadshavare kontaktas samma dag som en elev har ogiltig frånvaro (utöver det meddelande som går ut från systemet Skola24). På låg- och mellanstadieskolorna finns rutiner för att ta kontakt med vårdnadshavare på morgonen om en elev har ogiltig frånvaro. Det framkommer också att skolorna har olika gränser för vilken procentuell frånvaro som ska följas upp. Överlag beskrivs frånvaro inte som ett utbrett problem inom låg- och

¹ Samordnad individuell plan. Personer som har behov av insatser och stöd från både skola, hälso- och sjukvård och socialtjänst kan behöva samordning av insatser. Planen tas fram vid ett SIP-möte där berörda parter deltar.

mellanstadieskolorna, men de intervjuade beskriver att de generellt sett ser en ökad frånvaro över tid även i de lägre årskurserna.

Vid sakgranskningen tydliggörs att grundskolan har ett pågående arbete med att implementera de centrala rutiner som togs fram 2022. Under läsåret 2023/2024 kommer fokus vara på skolornas lokala rutiner, att förfina och utveckla skolornas rutiner. I det arbetet ingår att säkerställa att skolorna tydliggör ansvar, hur och när frånvaron kontrolleras. Skolor kan behöva göra olika, men kan vara hjälpta av mer vägledning för hur de kan beskriva sina rutiner tex ge ramar för vid vilka gränser i procent som frånvaron kan följas upp, under vilket tidsspann osv.

Av intervjuer med lärare och elevhälsopersonal framgår att arbetet med att främja närvaro handlar mycket om att få eleverna att känna sig trygga, sedda samt om att göra anpassningar i undervisningen eller lärmiljön. Flera av de intervjuade skolorna använder skolgemensamma strukturer för hur lektionerna genomförs för att eleverna ska känna igen upplägget och öka tryggheten i att de vet vad som ska hända, oavsett lärare. På några av skolorna finns socialpedagoger som arbetar med trivsel och trygghet i skolmiljön genom närvaro i korridorerna och rastaktiviteter. Andra exempel på förebyggande arbete som lyfts vid intervjuer är fasta platser i klassrummen för att ingen elev ska känna sig utanför, information om vikten av närvaro vid föräldramöten samt särskilda undervisningsgrupper.

Vid intervju beskrivs att rektorerna och representanter från elevhälsan deltog på en fortbildningsinsats under våren 2023. Utbildningen var enligt de intervjuade ett bra forum för dialog och erfarenhetsutbyte om hur respektive skola arbetar med att främja närvaro. Vid intervju lyfts önskemål om att övrig skolpersonal skulle ges möjlighet att delta vid motsvarande utbildning i syfte att öka kunskap och förståelsen för närvarofrämjande arbete och rapportering i Skola24.

Bedömning

Säkerställer utbildningsnämnden genom sin styrning av verksamhet och ekonomi likvärdiga förutsättningar inom arbetet med att främja skolnärvaro?

Delvis

Vi baserar vår bedömning på att utbildningsnämnden har ett tydligt fokus på att främja närvaro i sin styrning av verksamhet och ekonomi och att skolkoordinatorernas insatser fördelas utifrån ansökningar och bedömda behov. Alla skolor har närvaroansvariga och det finns såväl centrala rutiner som lokala rutiner för arbetet. Resursfördelningen beaktar skolans socioekonomiska förutsättningar.

Bedömningen baseras även på att skolorna efterlyser mer samverkan med socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri och att skolkoordinatorerna ses som ett stöd för samverkan och till vårdnadshavare mer än till skolan. Skolorna kan också ha lokalmässiga utmaningar i att skapa mindre sammanhang för de elever som behöver det.

Vi bedömer att utbildningsnämnden med fördel kan utvärdera skolkoordinatorernas uppdrag och arbete för att undersöka om det haft avsedd effekt. Nämnden behöver

också säkerställa att samverkan utvecklas ytterligare i arbetet med att skapa förutsättningar för att få elever tillbaka till skolan.

Vi noterar att skolorna i sitt lokala arbete har olika nivåer för när frånvaro ska följas upp.

Uppföljning och analys av arbete/insatser för att främja skolnärvaro

Revisionsfråga 2: Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende främjande av skolnärvaro som redovisas till utbildningsnämnden?

lakttagelser

Vid intervju beskrivs att rapportering till nämnden sker enligt ett dokumenterat årshjul. I årshjulet anges bland annat att redovisning av elevfrånvaro samt redovisning av elever som inte kommit tillbaka efter lov ska göras i februari och september. Huvudmannens kvalitetsredovisning genomförs i november och delårsrapporter ska rapporteras i april och september. Vid genomgång av nämndens protokoll bekräftas att rapporteringen sker i enlighet med årshjulet.

Uppföljning och analys av elevfrånvaron är en del av det systematiska kvalitetsarbetet på alla nivåer. Redovisningen av frånvaro till nämnden i september samt februari månad omfattar rapportering av aggregerad total frånvaro samt oanmäld frånvaro per månad uppdelat på F-6 respektive 7-9. För total frånvaro redovisas jämförelse för läsåren 17/18 fram till 22/23 och för oanmäld frånvaro för läsåren 20/21 till 22/23. Av redovisningen framgår inte information om några enskilda skolor. Inte heller innehåller redovisningen rapportering till huvudman av pågående utredningar om frånvaro.

I huvudmannens kvalitetsrapport för grundskolan läsåret 2021/22, daterad 2022-11-23, beskrivs att grundskolan haft en hög frånvaro under läsåret och att det finns behov av att säkerställa och följa upp analys och rutiner för frånvaro på skolorna. Vidare framgår att det sker en ökad samverkan med andra förvaltningar inom kommunen och med externa aktörer, både på en övergripande och individuell nivå i syfte att främja skolnärvaro och bryta frånvaro.

I kvalitetsrapporten beskrivs att grundskolan framöver vid två tillfällen per läsår kommer ta fram statistiskt underlag för orosanmälan kopplat till frånvaro och analysera resultatet av det. Vidare presenteras en samlad analys av vilka åtgärder som behöver vidtas för ökad närvaro som är enligt nedan:

- Förtydliga förväntningarna på skolornas strukturer gällande rapportering och uppföljning av frånvaro.
- Arbeta med att fördjupa analys av frånvarons orsaker på skolorna.
- Utveckla stödfunktioner till skolorna i hantering av system.
- Utveckla stödet till skolorna i hantering av problematisk skolfrånvaro.

I delårsrapporten per augusti 2022, antagen av nämnd 2022-09-29 § 84, redovisas att en gemensam kraftsamling har påbörjats för att samordna och systematisera arbetet med frånvaro. Arbetet har fokuserat på att få till en fungerande åtgärdskedja och gemensamma rutiner. Det har också arbetats fram en modell för snabb upptäckt av frånvaro samt tagits fram en manual till skolpersonal för vilket ansvar och skyldighet

lärare, elevhälsa och rektor har i att uppmärksamma frånvaro. Vi har inte tagit del av manualen.

Grundskolan har tillsammans med skolkoordinatorerna genomfört en pilot på två grundskolor i syfte att stärka skolornas arbete med elever med mer än 80% frånvaro samt att stärka skolornas grundläggande rutiner och organisation för frånvaroarbetet. Under läsåret 22/23 kommer insatsen att breddas till att gälla fler skolor.

2022-10-24 § 103 tog nämnden del av en rapport om skolnärvaro som tagits fram inom ramen för uppdraget *kraftsamlings för att främja elevnärvaro och vidta åtgärder vid frånvaro ska samordnas och systematiseras* i verksamhetsplanen 2022. I rapporten anges bland annat statistik över elevfrånvaro för läsåret 2021/2022, både på totalt nivå och uppdelat mellan flickor och pojkar. Rapporten lyfter även orsaker till frånvaro, vidtagna åtgärder för att främja skolnärvaro, rutiner och riktlinjer för att följa upp och utreda frånvaro samt antal beställningar till koordinatorerna under perioden 2018-2022.

Av årsredovisning och bokslut för år 2022, antagen av nämnd 2023-02-15 § 18, beskrivs att det till följd av pandemin periodvis har varit hög frånvaro bland eleverna och att det behöver tas med i kommande analysarbete. Vid intervju beskrivs att frånvaron fortsatt är högre jämfört med innan pandemin och förvaltningen beskriver att det framöver kommer krävas mycket arbete för att minska den.

Nämndens åtgärd *kraftsamlings för att främja elevnärvaro och vidta åtgärder vid frånvaro ska samordnas och systematiseras* bedöms i årsredovisningen som påbörjad. I kommentaren anges att det finns en tydlig systematisk struktur för arbetet. På intranätet finns stödmaterial att använda både för den enskilda pedagogen, rektor och elevhälsa. Materialet håller på att implementeras och görs kända ut till verksamheterna. Kraftsamlings för skolnärvaro beskrivs fortsätta under 2023.

Vid intervju med förvaltningsledning beskrivs att nämnden främst tar del av uppföljning av frånvaron genom kvalitetsrapporteringen som sker en gång per år, samt genom redovisning av elevfrånvaro två gånger per år.

Vid genomgång av nämndens protokoll framgår inte att nämnden får en löpande (till exempel månatlig) rapportering om påbörjade utredningar avseende skolfrånvaro (skollagens kap 7, § 19a).

Utöver det som ovan redovisats i form av den uppföljning och analys som nämnden får del av presenteras här nedan exempel på uppföljning och analys som sker på skolnivå eller på förvaltningsnivå.

På förvaltningen sammanställs en frånvarorapport som månadsvis delas till skolledarna. Rapporten visar total och oanmäld frånvaro samt rapporteringsfrekvens per skola och månad. Det går även att per skola se månadsvis procentuell frånvaro för flickor och pojkar. Vi noterar att rapporteringsfrekvensen (av närvaro/frånvaro) skiljer sig åt både mellan skolorna och månaderna. Några skolor har under vissa månader en rapporteringsfrekvens som är lägre än 60 %. I bilaga 1 redovisas statistik för samtliga kommunala skolor utifrån denna frånvarorapport. Vi har valt att där redovisa ett genomsnitt för perioden augusti-november 2022 och jämfört det med genomsnittet för januari-april 2023.

I dokumentet *Underlag antal inkomna beställningar koordinatorena 2018* finns antalet ärenden till skolkoordinatorerna för ökad skolnärvaro redovisade för åren 2018 - 2022, samt till och med 31 maj 2023. Det framgår totalt antal ärenden per år, fördelning mellan flickor och pojkar samt om beställningen gjorts av kommunal eller fristående grundskola. Antalet beställningar var som högst år 2022 då totalt 145 beställningar gjordes. Det har varit en jämn fördelning mellan könen samtliga år med undantag för 2018 då fler beställningar gjordes för pojkar. Majoriteten av beställningarna görs från den kommunala grundskolan. Under de analyserade åren har inga eller få beställningar gjorts från fristående gymnasieskolor.

Skolornas systematiska kvalitetsarbete dokumenteras i en verksamhetsplan där uppföljning och analys av föregående läsår presenteras tillsammans med plan och aktiviteter för det kommande läsåret. I verksamhetsplanerna finns ett avsnitt gällande frånvaro där statistik presenteras (uppdelat på årskurser, kön, oanmäld/anmäld samt frånvarons omfattning) och analyser görs. I planen för kommande läsår finns ofta insatser för att främja närvaro i form av exempelvis att arbeta med gemensam lektionsstruktur, utveckla värdegrundsarbetet, genomföra utbildning inom NPF osv.

De intervjuade beskriver att det finns olika orsaker till frånvaro, där de största utmaningarna uppges vara psykisk ohälsa och vårdnadshavares bristande samverkan. Vidare nämns pandemin som en orsak till frånvaro då eleverna fortsatt stannar hemma vid mildare symptom. Denna information återfinns också i skolornas verksamhetsplaner och i huvudmannens kvalitetsrapport.

Bedömning

Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende främjande av skolnärvaro som redovisas till utbildningsnämnden?

Delvis

Vår bedömning baseras på att nämnden får del av kvalitetsrapport för grundskolan, uppföljning av frånvaro efter respektive terminsstart, rapporter utifrån lämnade uppdrag samt att området även berörs i delårsrapport och årsredovisning.

Rapporteringen av frånvaro som nämnden får del av efter respektive terminsstart sker endast på aggregerad genomsnittlig nivå fördelat på F-6 och 7-9. Vi bedömer att det är en brist att nämnden inte får information om hur frånvaron ser ut för enskilda skolor och vilka variationer som finns i dessa rapporteringar.

Vi bedömer att nämnden, som huvudman, inte får del av information om de utredningar om frånvaro som inletts och anmälts av rektorerna enligt skollagen 7:19a. Detta bedömer vi är en brist som nämnden bör åtgärda.

Åtgärder vid bristande likvärdighet

Revisionsfråga 3: Tillses utbildningsnämnden att adekvata åtgärder vidtas vid bristande likvärdighet?

lakttagelser

Av intervjuer och dokument framkommer att frånvaron har ökat (både den totala och den oanmälda frånvaron, att psykisk ohälsa är en vanligt förekommande orsak vid frånvaro, att samverka med socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri behöver utvecklas samt att rutiner och analys på skolorna rörande närvaro/frånvaro behöver säkras.

I utbildningsnämndens verksamhetsplan och budget 2022-2024 anges att en av nämndens planerade åtgärder är: "Kraftsamling för att främja elevnärvaro och vidta åtgärder vid frånvaro ska samordnas och systematiseras. Hela åtgärdskedjan behöver fungera; skolornas grundläggande och tidiga rutiner, närvarokoordinatorernas insatser, rutiner för orosanmälningar och rutiner för skolpliktsbevakning." Av planen framgår dock inte hur åtgärden konkret ska genomföras eller vem som ansvarar för genomförande och uppföljning.

Vid intervju med nämndens presidium anges att det finns en politisk enighet kring att skolnärvaro är ett prioriterat område. I syfte att främja närvaro arbetar nämnden i samverka med fastighetsförvaltningen för att de nya skolor som byggs ska vara väl anpassade efter elevernas behov (exempelvis utifrån perspektivet NPF). Vid intervjun framgår också att nämndens presidium deltagit i samtal kring vilka insatser som bäst stöttar skolornas arbete med att främja närvaro.

Skolkoordinatorerna (benämns även ibland närvarokoordinatorer) finansierades inledningsvis av statsbidrag riktade till psykisk ohälsa (så kallade PRIO-medel). Därefter beslutade fullmäktige i Mål och budget 2021 om en tidsbegränsad satsning (2021-2022) på närvarokoordinatorer i grundskolan i syfte att öka tryggheten och höja elevers närvaro. I kommunfullmäktiges mål och budget 2022 fanns ett riktat nivåpåverkande

beslut om närvarokoordinatorer i grundskolan. Numera är skolkoordinatorerna en permanent insats i nämndens verksamhetsplanering och egna budget och riktar sig mot både kommunal och fristående verksamhet.

Av grundskolans kvalitetsrapport läsåret 2021/2022 framgår även andra insatser inom området. Exempelvis kvalitetssäkring och stöd gällande rapportering i Skola24, att närvaroansvariga utsett på skolorna, att det har införts styrgrupper på områdesnivå och att olika informations och utbildningsinsatser har hållits inom området.

Grundskolans kvalitetsrapport för läsåret 2022/2023 är ännu inte klar varför vi inte kunnat ta del av den.

Förvaltningen arbetar under 2023 med att implementera stödmaterial och rutiner gällande frånvaro/närvaroarbetet. Av intervjuerna framkommer att skolorna lokalt arbetar med att utveckla sitt arbete med rutiner och analys avseende frånvaro/närvaro och att förvaltningen utifrån tidigare erfarenheter kommer att utveckla rutiner och mallar för SPIS för att ytterligare passa behoven och stödja den kommuninterna samverkan.

Bedömning

Tillser utbildningsnämnden att adekvata åtgärder vidtas vid bristande likvärdighet?

Delvis

Bedömningen baseras på att nämnden genom sin egen styrning i verksamhetsplanen samt genom sin uppföljning av grundskoleverksamheten tar del av information om åtgärder som förvaltning och till viss del skolenheter vidtar vid bristande likvärdighet avseende frånvaro/närvaro. Informationen som når utbildningsnämnden är dock ofta på aggregerad nivå och visar på genomsnittet och inte på enskilda skolors utmaningar och resultat. Detta kan riskera att leda till att nämnden har svårt att säkerställa att adekvata åtgärder vidtas då nämnden inte har så mycket information om variationerna.

Vi konstaterar att frånvaron i grundskolan är alltför hög. Det är samtliga nivåer väl medvetna om och många olika insatser genomförs dagligen. Vi bedömer att en nyckelfråga för att lyckas med arbetet framåt är att få till fungerande samverkan både med vårdnadshavare och med andra aktörer såsom socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av arbetet med att främja skolnärvaro. Granskningens syfte är att bedöma om utbildningsnämnden säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i främjande av närvaro i grundskolan. Det innebär att nämnden ska säkerställa att det inte finns skillnader mellan skolorna eller eleverna. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom området är tillräcklig.



Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att utbildningsnämnden **inte helt** säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i främjande av närvaro i grundskolan. Vi bedömer vidare att den interna kontrollen **inte är helt** tillräcklig.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi utbildningsnämnden:

- att överväga att utvärdera om skolkoordinatorernas uppdrag och arbete ger de effekter som önskas.
- att på politisk nivå arbeta för att säkerställa en ökad samverkan med socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri.
- att överväga att följa upp frånvaro/närvaro även på skolnivå för att kunna se mönster och skillnader utöver den aggregerad information som nu ges i februari respektive september.
- att säkerställa att utbildningsnämnden löpande får information om av rektor inledda utredningar om frånvaro (enligt skollagen kap 7, § 19a).

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

| Revisionsfråga | Bedömning | |
|---|--|---|
| 1. Säkerställer utbildningsnämnden genom sin styrning av verksamhet och ekonomi likvärdiga förutsättningar inom arbetet med att främja skolnärvaro? | Delvis Bedömningen baseras på att utbildningsnämnden har ett tydligt fokus på att främja närvaro i sin styrning av verksamhet och ekonomi. Skolkoordinatorernas insatser fördelas utifrån ansökningar och bedömda behov. Alla skolor har närvaroansvariga och det finns såväl centrala rutiner som lokala rutiner för arbetet. Resursfördelningen beaktar skolans socioekonomiska förutsättningar. Samtidigt efterlyser skolorna mer samverkan med socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri och skolkoordinatorerna ses som ett stöd för samverkan och till vårdnadshavare mer än till skolan. Skolorna kan också ha lokalmässiga utmaningar i att skapa mindre sammanhang för de elever som behöver det. |  |
| 2. Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende främjande av skolnärvaro som redovisas till utbildningsnämnden? | Delvis Vår bedömning baseras på att nämnden får del av kvalitetsrapport för grundskolan, uppföljning av frånvaro efter respektive terminsstart, rapporter utifrån lämnade uppdrag samt att området även berörs i delårsrapport och årsredovisning. Rapporteringen av frånvaro som nämnden får del av efter respektive terminsstart sker endast på aggregerad genomsnittlig nivå fördelat på F-6 och 7-9. Vi bedömer att det är en brist att nämnden inte får information om hur frånvaron ser ut för enskilda skolor och vilka variationer som finns i dessa |  |

rapporteringar.
Vi bedömer att nämnden, som huvudman, inte får del av information om de utredningar om frånvaro som inletts och anmälts av rektorerna enligt skollagen 7:19a.

3. Tillser utbildningsnämnden att adekvata åtgärder vidtas vid bristande likvärdighet?

Delvis

Bedömningen baseras på att nämnden genom sin egen styrning i verksamhetsplanen samt genom sin uppföljning av grundskoleverksamheten tar del av information om åtgärder som förvaltning och till viss del skolenheter vidtar vid bristande likvärdighet avseende frånvaro/närvaro. Informationen som når utbildningsnämnden är dock ofta på aggregerad nivå och visar på genomsnittet och inte på enskilda skolors utmaningar och resultat. Detta kan riskera att leda till att nämnden har svårt att säkerställa att adekvata åtgärder vidtas då nämnden inte har så mycket information om variationerna.



Bilaga 1

| Skola | Genomsnittlig frånvaro | | Genomsnittlig oanmäld frånvaro | | Genomsnittlig rapporteringsfrekvens | |
|---------------------------|------------------------|--------------|--------------------------------|-------------|-------------------------------------|--------------|
| | aug-nov 22 | jan-apr 23 | aug-nov 22 | jan-apr 23 | aug-nov 22 | jan-apr 23 |
| Grundskolan totalt | 9,4% | 11,3% | 0,9% | 1,2% | 86,1% | 88,4% |
| F-6 | 8,5% | 10,2% | 0,4% | 0,5% | 86,9% | 87,2% |
| Almtunaskolan | 8,2% | 10,1% | 0,6% | 0,3% | 94,1% | 94,3% |
| Almunge skola | 9,3% | 10,1% | 0,1% | 0,3% | 86,7% | 83,9% |
| Bergaskolan | 7,9% | 9,9% | 0,2% | 0,1% | 87,7% | 86,2% |
| Björklinge skola | 9,5% | 10,5% | 0,2% | 0,2% | 93,6% | 94,3% |
| Bälinge skola | 8,4% | 9,4% | 0,1% | 0,1% | 91,2% | 84,2% |
| Börje skola | 8,0% | 6,7% | 0,0% | 0,1% | 91,5% | 93,0% |
| Danmarks skola | 6,9% | 8,9% | 0,2% | 0,2% | 98,0% | 97,2% |
| Domarringens skola | 9,4% | 11,2% | 0,2% | 0,2% | 88,4% | 92,5% |
| Ekuddensskolan | 7,9% | 7,9% | 1,4% | 0,8% | 81,3% | 55,7% |
| Eriksskolan | 8,0% | 9,6% | 0,2% | 0,2% | 91,0% | 94,2% |
| Flogtaskolan | 8,1% | 9,3% | 0,4% | 0,5% | 83,8% | 82,8% |
| Fredrika Bremerskolan | 8,6% | 10,7% | 0,3% | 0,3% | 89,3% | 91,7% |
| Funbo skola | 8,9% | 8,1% | 0,1% | 0,1% | 92,0% | 82,8% |
| Gamla Uppsala skola | 8,3% | 9,2% | 0,1% | 0,2% | 93,7% | 97,1% |
| Gävsta skola | 9,1% | 10,3% | 0,1% | 0,2% | 82,3% | 89,1% |
| Hågaladsskolan | 7,9% | 9,9% | 0,6% | 0,7% | 96,5% | 96,8% |
| Johannesbäcksskolan | 9,4% | 12,8% | 0,4% | 0,3% | 81,5% | 81,2% |
| Jumkils skola | 10,6% | 13,8% | 0,2% | 0,6% | 85,0% | 82,0% |
| Järlåsa skola | 8,4% | 9,3% | 0,2% | 0,3% | 84,9% | 81,0% |
| Knutby skola | 9,2% | 10,5% | 0,1% | 0,1% | 91,7% | 88,1% |
| Kvarngårdesskolan | 8,5% | 11,7% | 0,8% | 0,8% | 83,0% | 81,3% |
| Liljeforsskolan | 8,4% | 11,8% | 2,0% | 3,7% | 91,1% | 95,4% |
| Lindbackens skola | 8,5% | 8,1% | 0,2% | 0,2% | 83,3% | 84,3% |
| Länna skola | 9,9% | 9,1% | 0,1% | 0,1% | 80,0% | 66,3% |
| Malmaskolan | 7,9% | 9,3% | 0,3% | 0,4% | 86,8% | 80,0% |
| Nåntunaskolan | 7,5% | 7,4% | 0,1% | 0,1% | 97,2% | 97,0% |
| Pluggparadiset | 9,3% | 10,5% | 0,1% | 0,2% | 88,4% | 86,4% |
| Ramsta skola | 8,2% | 11,0% | 0,1% | 0,2% | 88,4% | 90,7% |
| Rosendals skola | 8,8% | 11,4% | 0,4% | 0,6% | 70,7% | 89,5% |
| Skuttunge skola | 7,8% | 10,2% | 0,1% | 0,1% | 97,2% | 98,2% |

| | | | | | | |
|------------------------|--------------|--------------|-------------|-------------|--------------|--------------|
| Skyttorps skola | 12,3% | 13,2% | 0,6% | 0,4% | 82,4% | 89,9% |
| Stavby skola | 10,0% | 12,6% | 0,3% | 0,4% | 91,2% | 89,5% |
| Stordammens skola | 8,0% | 8,9% | 0,6% | 0,5% | 87,1% | 90,1% |
| Storvretaskolan | 8,8% | 10,0% | 0,2% | 0,3% | 93,7% | 93,1% |
| Sunnerstaskolan | 7,6% | 10,5% | 0,1% | 0,1% | 83,8% | 84,6% |
| Sverkerskolan | 8,3% | 9,9% | 0,2% | 0,2% | 92,1% | 95,7% |
| Tiundaskolan | 8,8% | 11,0% | 1,0% | 1,0% | 83,2% | 87,8% |
| Treklängens skola | 9,2% | 11,6% | 1,6% | 1,3% | 71,4% | 72,6% |
| Tuna skola | 8,8% | 10,3% | 0,2% | 0,3% | 83,0% | 93,2% |
| Uppsävjaskolan | 6,8% | 8,6% | 0,2% | 0,2% | 91,5% | 91,1% |
| Vaksalaskolan | 8,5% | 9,1% | 0,2% | 0,2% | 93,7% | 91,3% |
| Valsätraskolan | 8,0% | 9,6% | 0,5% | 0,6% | 74,3% | 75,6% |
| Vattholmaskolan | 8,9% | 10,1% | 0,1% | 0,1% | 74,7% | 81,7% |
| von Bahrs skola | 9,6% | 11,9% | 1,2% | 1,4% | 93,9% | 95,5% |
| Vänge skola | 8,6% | 10,7% | 0,1% | 0,2% | 84,2% | 89,6% |
| Västra Stenhagenskolan | 7,8% | 10,2% | 0,3% | 0,4% | 82,3% | 82,6% |
| Växthusets skola | 8,0% | 10,5% | 0,4% | 0,7% | 72,8% | 77,9% |
| Ångelstaskolan | 8,4% | 9,8% | 0,1% | 0,1% | 92,7% | 88,7% |
| Årstaskolan | 8,5% | 11,3% | 0,1% | 0,5% | 79,4% | 85,5% |
| Östra Stenhagenskolan | 8,4% | 10,2% | 0,4% | 0,8% | 85,7% | 84,80% |
| 6-9 | 11,3% | 13,7% | 2,0% | 2,9% | 86,0% | 89,8% |
| Almunge skola | 14,5% | 14,4% | 2,2% | 2,8% | 86,7% | 89,6% |
| Björkvallsskolan | 12,2% | 14,7% | 1,9% | 3,1% | 96,8% | 97,7% |
| Eriksbergsskolan | 13,8% | 15,0% | 3,7% | 4,0% | 95,4% | 94,8% |
| Gott Sundaskolan | 10,9% | 13,9% | 2,9% | 3,6% | 81,0% | 89,9% |
| Gränbyskolan | 11,4% | 14,9% | 3,8% | 4,2% | 85,9% | 86,0% |
| Gåvsta skola | 13,4% | 14,5% | 1,5% | 2,1% | 82,3% | 89,1% |
| Kvarngårdesskolan | 8,5% | 11,8% | 0,7% | 1,0% | 83,0% | 81,3% |
| Nannaskolan | 8,4% | 11,2% | 0,9% | 1,8% | 56,3% | 90,5% |
| Palmladsskolan | 12,3% | 13,8% | 1,4% | 2,3% | 95,9% | 95,7% |
| Stavby skola | 13,1% | 13,1% | 1,7% | 2,4% | 91,2% | 89,5% |
| Stordammens skola | 11,8% | 15,4% | 3,0% | 4,5% | 87,1% | 90,1% |
| Sverkerskolan | 10,6% | 12,6% | 1,3% | 1,8% | 92,1% | 95,7% |
| Tiundaskolan | 11,1% | 15,1% | 2,6% | 3,8% | 83,2% | 87,8% |
| Tuna skola | 6,4% | 9,1% | 0,1% | 0,4% | 83,0% | 93,2% |
| Tunabergsskolan | 10,7% | 12,7% | 1,1% | 1,8% | 87,7% | 92,8% |
| Vaksalaskolan | 11,4% | 11,8% | 1,6% | 2,1% | 93,7% | 91,3% |
| Valsätraskolan | 10,7% | 13,1% | 1,3% | 1,9% | 74,3% | 75,6% |

| | | | | | | |
|------------------------|-------|-------|------|------|-------|-------|
| von Bahrs skola | 12,3% | 15,7% | 3,6% | 5,1% | 93,9% | 95,5% |
| Västra Stenhagenskolan | 12,5% | 15,6% | 2,2% | 3,2% | 82,3% | 82,6% |
| Ärentunaskolan | 11,9% | 13,7% | 2,0% | 2,9% | 88,0% | 87,7% |

2023-09-22

Lena Salomon

Marie Lindblad

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2023-03-03. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Datum:
2023-10-20Diarienummer:
KRN-2023-00025KOMMUNREVISIONEN
Missivbrev

Mottagare:

Miljö- och hälsoskyddsnämnden
Kommunfullmäktige, för kännedom

Granskning av kommunens miljö- och hälsoskyddstillsyn

PwC har genomfört en granskning av kommunens miljö- och hälsoskyddstillsyn på uppdrag av Uppsala kommuns revisorer. Granskningens syfte var att bedöma om miljö- och hälsoskyddsnämnden bedriver en ändamålsenlig tillsynsverksamhet med tillräcklig intern kontroll vid hanteringen av tillsynsärenden. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att nämnden i allt väsentligt bedriver tillsynsverksamhet med tillräcklig intern kontroll vid hantering av tillsynsärenden.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi miljö- och hälsoskyddsnämnden att vidta följande åtgärder:

- Säkerställ att kommande behovsutredningar innehåller en bedömning avseende konsekvenser av den tillsyn som prioriteras bort.
- Säkerställ att det finns tillräckliga personella resurser för att uppfylla nämndens tillsynsuppdrag.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och lämnade rekommendationer från miljö- och hälsoskyddsnämnden senast 2024-01-31 till kommunrevisionen@ uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com

För kommunrevisionen

Berit Danielsson
Ordförande

Kajsa Wejryd
Vice ordförande

Elektroniska underskrifter

Det här dokumentet har skrivits under elektroniskt av en eller flera personer

Detta dokument med sina elektroniska underskrifter gäller som självständig handling och uppfyller krav på avancerade elektroniska underskrifter enligt eIDAS-förordningen. Varje underskrift kan valideras med en PDF-läsare med stöd för signaturvalidering eller via valideringstjänsten på sign.uppsala.se. Där återfinns även information om hur du installerar det utfärdarcertifikat som krävs för att PDF-läsaren ska kunna validera alla delar av underskriften.

Om dokumentet skrivs ut på papper, eller om dokumentet 'skrivs ut' till ett nytt PDF-dokument, följer de elektroniska underskrifterna inte med. Endast det elektroniskt underskrivna originaldokumentet går att validera.

Underskrift 1

Namn: Kajsa Wejryd
Identifieringsmetod: E-legitimation
Organisation: Kommunrevisionen
Befattning: Vice ordf
Datum och tid: 2023-10-25 14:51:50 GMT+02:00
Transaktions-ID: 761e8c15bfaa46ca821e8079f2a6945b

Underskrift 2

Namn: BERIT ANNE-MARIE DANIELSSON
Identifieringsmetod: E-legitimation
Organisation: Kommunrevisionen
Befattning: ordförande
Datum och tid: 2023-10-27 07:00:35 GMT+02:00
Transaktions-ID: f5a48ba7978f44c1a069569a392b546d

Granskning av kommunens miljö- och hälsoskyddstillsyn

Uppsala kommun

oktober 2023

My Ribeck Nyström

Said Ashrafi

Amanda Guerra

Henrik Fagerlind

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av kommunens miljö- och hälsoskyddstillsyn. Granskningens syfte var att bedöma om miljö- och hälsoskyddsnämnden bedriver en ändamålsenlig tillsynsverksamhet med tillräcklig intern kontroll vid hanteringen av tillsynsärenden.





Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att nämnden i allt väsentligt bedriver tillsynsverksamhet med tillräcklig intern kontroll vid hantering av tillsynsärenden.




Enligt vår bedömning finns det en tydlig målkedja från kommunfullmäktige ner till aktiviteter på avdelningsnivå. Målen uppnåddes i huvudsak år 2022 och prognostiseras att uppfyllas år 2023. Den planerade tillsynen har inte fullt ut genomförts vilket resulterat i en tillsynsskuld. Vidare finns dokumenterade rutiner för hur tillsyn ska utföras och dokumenteras och system för hur uppföljning av kvalitet och likvärdighet inom myndighetsutövning ska genomföras.

Det finns en god och blandad kompetens inom verksamheterna men också en upparbetad tillsynsskuld, vilken är kopplad till avsaknad av tillräckliga resurser och utmaningar i rekrytering. Nämnden får kontinuerlig rapportering av verksamheten. Dock saknas information om konsekvenser av tillsynsskulden och den tillsyn som prioriteras ned.

Vissa brister har noterats avseende otillräckliga resurser vilket verifieras genom den tillsynsskuld som finns inom miljöskydd och hälsoskydd och på 2022 års uppföljning av tillsyns- och kontrollplaner där avdelningarna för miljöbalkstillsyn genomfört mindre tillsyn än planerat.

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

| Revisionsfrågor | Bedömning | |
|--|-----------|---|
| 1. Finns det mål uppsatta för tillsynsverksamheten? | Ja |  |
| 2. Finns det tillsyns- respektive kontrollplaner och bygger dessa på dokumenterade risk- och behovsanalyser? | Delvis |  |
| 3. Uppnås målen för tillsynsverksamheten? | Delvis |  |
| 4. Finns det ändamålsenliga principer för beslutat avgiftsuttag? | Ja |  |

| Revisionsfrågor | Bedömning |
|---|--|
| 5. Har nämnden system för att utvärdera kvalitet och enhetlighet i myndighetsutövningen vad gäller tillsyn? | Ja  |
| 6. Säkerställer nämnden att erforderlig kompetens och tillräckliga resurser finns i organisationen? | Delvis  |
| 7. Sker en kontinuerlig rapportering till nämnden? | Ja  |

Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat lämnas följande rekommendationer.

- Säkerställ att kommande behovsutredningar innehåller en bedömning avseende konsekvenser av den tillsyn som prioriteras bort.
- Säkerställ att det finns tillräckliga personella resurser för att uppfylla nämndens tillsynsuppdrag.

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| Sammanfattning | 1 |
| Rekommendationer | 2 |
| Inledning | 4 |
| Bakgrund | 4 |
| Syfte och revisionsfrågor | 5 |
| Revisionskriterier | 5 |
| Avgränsning | 5 |
| Metod | 5 |
| Granskningsresultat | 6 |
| Ansvar och organisation | 6 |
| Mål för tillsynsverksamheten | 7 |
| lakttagelser | 7 |
| Bedömning | 9 |
| Tillsyns- och kontrollplaner | 9 |
| lakttagelser | 9 |
| Bedömning | 11 |
| Måluppfyllelse | 11 |
| lakttagelser | 12 |
| Bedömning | 13 |
| Principer för beslutat avgiftsuttag | 13 |
| lakttagelser | 13 |
| Bedömning | 14 |
| System för utvärdering | 14 |
| lakttagelser | 15 |
| Bedömning | 18 |
| Kompetenser och resurser | 19 |
| lakttagelser | 19 |
| Bedömning | 22 |
| Rapportering till nämnd | 23 |
| lakttagelser | 23 |
| Bedömning | 24 |
| Samlad bedömning | 25 |
| Rekommendationer | 25 |
| Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor | 26 |
| Bilagor | 28 |
| Källförteckning | 28 |

Inledning

Bakgrund

Miljö- och hälsoskyddsnämnden ansvarar för tillsynen i Uppsala kommun i enlighet med miljöbalken och livsmedelslagstiftningen. Ett viktigt led i myndighetsutövningsprocessen är bland annat den tillsyn som kommunerna ansvarar för enligt miljöbalken, miljötillsynsförordningen och livsmedelslagstiftningen.

Kommuner har ett tillsynsansvar för bl a matbutiker, restauranger och skolkök. Livsmedelsverket har i ett antal rapporter konstaterat brister i kommunernas genomförande av livsmedelskontrollen. Genomförandet av livsmedelskontroller är väsentligt för att säkerställa att konsumenter får säkra livsmedel och att informationen om maten och dess innehåll är enkel att förstå.

Tillsynen som kommunerna ska bedriva är reglerad i miljöbalkens 26 kapitel, miljötillsynsförordningen (2011 :13), livsmedelslag (2006:804) och livsmedelsförordningen (2006:813). De centrala myndigheter som ger tillsynsvägledning enligt miljöbalken har enats om fyra grundprinciper s.k. "grundbultar". De kan användas för att strukturera arbetet med operativ tillsyn och prioritera det som är viktigast. De fyra grundbultarna:

- Tillsynen ska vara målstyrd
- Tillsynen ska stödja verksamhetsutövarens egenkontroll
- Tillsynen behöver differentieras
- Samverkan mellan de operativa tillsynsmyndigheterna

Tillsynen utövas genom tillsynsbesök, rådgivning och information och i tillsynsansvaret ingår att avsätta tillräckliga resurser och att ha personal med tillräcklig kompetens för att arbetet ska kunna utföras. Samtidigt finns kommunallagens självkostnadsprincip som innebär att kommunen inte får ta ut högre avgifter än vad den faktiska insatsen kostar. I granskningen ska ingå en beskrivning av kostnadsutvecklingen samt en beskrivning av principer för beslutat avgiftsuttag.

Utöver den ordinarie tillsynsverksamhet har kommunerna även ålagts ytterligare tillsynsuppgifter under den tidigare pandemin utifrån lag (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen som trädde i kraft den 1 juli 2020. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har haft ansvar även för denna lag och att anslutande föreskrifter efterlevts. Inom Miljöförvaltningen är tillsynsverksamheten uppdelat på flera olika avdelningar:

- Livsmedelskontroll och tillståndsenheten (livsmedelstillsyn)
- Hälsoskydd (tillsyn över t ex förskolor, bostäder och särskilda bostäder)
- Miljöskydd (tillsyn över t ex tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter)
- Områdesskydd och enskilt vatten och avlopp (tillsyn över t ex avloppsanläggningar)

Med bakgrund av revisorernas risk- och väsentlighetsbedömning har tillsynsverksamheten identifierats som ett väsentligt område att granska vidare. Revisorerna vill förvissa sig om att tillsynen håller tillräcklig kvalitet och effektivitet.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om miljö- och hälsoskyddsnämnden bedriver en ändamålsenlig tillsynsverksamhet med tillräcklig intern kontroll vid hanteringen av tillsynsärenden.

Revisionsfrågor:

- Finns det mål uppsatta för tillsynsverksamheten?
- Finns det tillsyns- respektive kontrollplaner och bygger dessa på dokumenterade risk- och behovsanalyser?
- Uppnås målen för tillsynsverksamheten?
- Finns det ändamålsenliga principer för beslutat avgiftsuttag?
- Har nämnden system för att utvärdera kvalitet och enhetlighet i myndighetsutövningen vad gäller tillsyn?
- Säkerställer nämnden att erforderlig kompetens och tillräckliga resurser finns i organisationen?
- Sker en kontinuerlig rapportering till nämnden?

Revisionskriterier

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

- Kommunallagen (2017:725)
- Förvaltningslagen (2017:900)
- Miljöbalken (1998:808)
- Miljötillsynsförordningen (2011:13)
- Livsmedelslagen (2006:804)
- Livsmedelsförordningen (2006:813)
- Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 882/2004
- Kommunens mål och riktlinjer

Avgränsning

Granskningen avgränsas till miljö- och hälsoskyddsområdet samt livsmedelskontroll. Myndighetsutövning gällande serveringstillstånd ingår inte i granskningen.

Metod

Granskningen genomförs genom granskning av styrande och stödjande dokument, tillsynsplaner, uppföljningar och rapporteringar till nämnden. Därtill har miljö- och hälsoskyddsnämnden protokoll under år 2022 och 2023 granskats. Intervjuer har genomförts med avdelningschefer och inspektörer vid avdelningarna för miljöskydd, hälsoskydd, VA och områdesskydd samt livsmedel och tillstånd, förvaltningschef, verksamhetsutvecklare och nämndsordförande. De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Ansvar och organisation

I *Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun* (beslutad av kommunfullmäktige 2023-02-27 § 40) framgår att miljö- och hälsoskyddsnämnden ansvarar för kommunens prövning och tillsyn enligt miljöbalken, samt livsmedelslagen, alkohollagen, spellagen, lagen om tobak och liknande produkter, lagen om tobaksfria nikotinprodukter, lagen om handel med vissa receptfria läkemedel och lagen om sprängämnesprekursorer. Nämnden ansvarar även för den tillsyn som överförs från länsstyrelsen, den kommunala lantmäterimyndigheten och uppgifter enligt lagen om lägenhetsregister.

I *Delegations- och arbetsordning för miljö- och hälsoskyddsnämnden* (beslutad 2023-03-22 § 25) framgår vilken delegat som får fatta beslut i vilket ärende och vilken funktion som fått ansvar för en viss arbetsuppgift i nämndens ställe. Bland annat framgår av delegationsordningen att avdelningschef och handläggare fattar majoriteten av alla beslut i ärenden enligt miljöbalken och livsmedelslagstiftningen. Nämnden fattar beslut i vissa ärenden om strandskyddsdispens samt remissärenden om bland annat tillstånd till miljöfarlig verksamhet.

Miljöförvaltningen är en kommunal myndighet som stöder miljö- och hälsoskyddsnämnden och som driver den kommunala lantmäterimyndigheten. Miljöförvaltningen är organiserad inom fem avdelningar och en enhet:

- Miljöskydd
- Hälsoskydd
- Områdesskydd och enskilt vatten och avlopp
- Livsmedelskontroll och tillstånd
- Lantmäterimyndigheten
- Administrativa enheten

Avdelningarna består av en avdelningschef, inspektörer, handläggare och i vissa fall administratörer. Totalt har förvaltningen cirka 100 anställda.¹

¹ Hela stycket är baserat på information på Uppsala kommuns hemsida.

Mål för tillsynsverksamheten

Revisionsfråga 1: Finns det mål uppsatta för tillsynsverksamheten?

lakttagelser

Verksamhetsplan 2023

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av ett flertal dokument, däribland miljö- och hälsoskyddsnämndens *Verksamhetsplan och budget 2023-2025* (antagen 2023-02-01 § 11). Av verksamhetsplanen framgår att kommunfullmäktige formulerat fyra fokusmål med tillhörande uppdrag för planperioden, till vilka nämnden kopplat minst ett nämndmål. Totalt har miljö- och hälsoskyddsnämnden formulerat åtta nämndmål för år 2023 vilka lyder:

- Kommunen ska ha ett hållbart och hälsofrämjande arbetsliv.
- Kommunen ska ha ett kulturbärande ledar- och medarbetarskap, som säkrar leveranser av hög kvalitet, verksamhetsutveckling, kontinuerligt lärande och medlarskap.
- Nämnden ska ha en jämställd och hållbar ekonomi.
- Nämndens verksamhet utvecklas i dialog med de vi möter i tillsyn, kontroller och förrättningar.
- Vi har ett hållbart samhällsbyggande i Uppsala kommun.
- Vi har en god livsmiljö i Uppsala kommun.
- Vi förbättrar våra vattenmiljöer och skyddar grundvattnet.
- Vi har giffria och slutna kretslopp.

Utöver nämndmålen har kommunfullmäktige delat ut 10 stycken uppdrag som är relevanta för nämndens verksamhet. Till varje nämndmål och fullmäktigeuppdrag finns en beskrivning av åtgärder, förväntade effekter av åtgärderna och koppling till styrdokument. Varje nämndmål har åtgärder med bäring på granskningsområdet, bland annat effektivare tillsyn, kontroll och förrättningar, tillsyn av anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter samt hälsoskyddstillsyn på förskolor, skolor och fritidshem med mera. Till tre av fyra fokusmål finns indikatorer som följs upp årligen. Totalt finns 20 indikatorer med kopplingar till granskningsområdet.

Det beskrivs vid intervjuer att miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhetsplan innehåller tydliga mål för verksamheten. Åtgärderna, som finns kopplade till målen i verksamhetsplanen, har konkretiserats ned till aktiviteter i verksamheternas operativa planer. Enligt intervjuade verksamhetsföreträdare utgår tillsynen främst från aktiviteterna i den operativa planen, men att kunskap om målen i verksamhetsplanen finns eftersom de brutits ned till åtgärder och aktiviteter. Vi har inom ramen för granskningen tagit del av ett utdrag ur samtliga avdelningars operativa planer. De operativa planerna beslutas av förvaltningens ledningsgrupp.

Tillsyns- och kontrollplaner

Nämnden fattar varje år beslut om årliga tillsynsplaner för miljöskydd, hälsoskydd, livsmedelskontroll, enskilt vatten och avlopp samt områdesskydd. Vi har inom ramen för granskningen tagit del av följande tillsyns-/kontrollplaner:

- Tillsynsplan enligt miljöbalken 2023
- Årsplan för livsmedelskontrollen 2023

Båda planerna beslutades av miljö- och hälsoskyddsnämnden i samband med verksamhetsplanen 2023-02-01 § 11.

I *Tillsynsplan enligt miljöbalken* och *Årsplan för livsmedelskontrollen 2023* framgår för respektive tillsynsområde en beskrivning av vilket fokus tillsynen ska ha under året, information om vilken tillsyn som ska genomföras samt hur många timmar det omfattar. För livsmedelskontrollen framgår även hur många kontrollbesök som ska genomföras under år 2023. Vi noterar att flera av fokusområdena för miljö- och hälsoskyddstillsyn har tydlig koppling till de nämndmål som framgår i nämndens verksamhetsplan.

Vi har även tagit del av *Plan för Uppsala kommuns livsmedelskontroll 2023-2025* (antagen av miljö- och hälsoskyddsnämnden 2023-02-01 § 14). Av dokumentet framgår bland annat ansvarsfördelning för livsmedelskontrollen, mål och prioriteringar, resurser för kontrollen, uppföljning av avvikelser mot lagstiftningen samt utvärdering och nyckeltal. I planen finns fyra övergripande mål för livsmedelskedjan, definierade i Sveriges nationella kontrollplan för livsmedelskedjan. Den nationella kontrollplanen är gemensam för samtliga kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan och tas fram av bland andra Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Statens veterinärmedicinska anstalt.

Inom ramen för respektive fokusområde finns fyra gemensamma effektmål där önskad effekt finns specificerad. De övergripande målen och effektmålen för livsmedelskedjan är nedbrutna i operativa mål som ger en inriktning och prioritering av riskbaserade kontrollinsatser inom ramen för den årliga kontrolltiden. För åren 2023-2025 finns 17 operativa mål inom livsmedelsområdet och två mål för animaliska biprodukter som berör kommunala kontrollmyndigheter. I planen framgår att nämnden har skyldighet att ta hänsyn till målen i den nationella kontrollplanen vid planering och uppföljning av sin verksamhet. Därför implementeras de operativa målen i inriktningen av kontrollen för respektive livsmedelsbransch.

Vid intervjuer framgår att, utöver miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhetsplan, är tillsynsplanen det primärt styrande dokumentet för områdena miljö- och hälsoskydd samt områdesskydd och enskilt vatten och avlopp. Det främst styrande dokumentet för livsmedelskontrollen uppges däremot vara Sveriges nationella kontrollplan. Miljöbalkens motsvarighet till Sveriges nationella kontrollplan är nationella tillsynsstrategin, som är implementerad i nämndens tillsynsplaner.

Verksamhetsföreträdare för miljö- och hälsoskydd, områdesskydd och enskilt vatten och avloppsverksamhet samt livsmedelskontroll uppger att målen för respektive verksamhet är tydliga eftersom målen utgår ifrån gällande lagstiftning.

Bedömning

Finns det mål uppsatta för tillsynsverksamheten?

Ja.

Bedömningen grundar sig på att det finns en tydlig målkedja från kommunövergripande fokusmål med tillhörande uppdrag till vilka nämnden kopplat nämndmål. Nämndmålen och uppdragen specificeras genom åtgärder i verksamhetsplanen och bryts på avdelningsnivå ner till aktiviteter. Det finns uppsatta indikatorer för tillsynsverksamheten, både på kommunnivå och på nationell nivå. Genom målkedjan finns en tydlig koppling mellan nämndens mål och de upprättade tillsyns- och kontrollplanerna, vilket vi ser som positivt.

Tillsyns- och kontrollplaner

Revisionsfråga 2: Finns det tillsyns- respektive kontrollplaner och bygger dessa på dokumenterade risk- och behovsanalyser?

lakttagelser

Beslutade dokument

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av dokumentet *Tillsynsbehovsutredning 2022-2024 enligt miljöbalken och strålskyddslagen* (beslutad av miljö- och hälsoskyddsnämnden 2021-06-02 § 61). Dokumentet specificerar bland annat tillsynsbehovet inom miljöbalken och strålskyddslagens områden för åren 2022-2024. Syftet med tillsynsbehovsutredningen är att:

- Redovisa resursbehovet för nämndens tillsyn enligt miljöbalken och strålskyddslagen.
- Få underlag för den årliga tillsynsplaneringen.

Tillsynsbehovsutredningen utgår från Sveriges kommuner och regioners (SKR:s) modell för behovsutredningar. I behovsutredningen ingår styrd tillsyn, händelsestyrd tillsyn och behovsbaserad tillsyn samt skattefinansierad tillsyn såsom vattenförvaltning, projekt och miljöövervakning och framtagande av lokala åtgärdsprogram. Enligt behovsutredningen har nämnden ett samlat tillsynsansvar inom miljöbalken och strålskyddslagen som omfattar cirka 90 000 timmar de kommande tre åren. Tillsynsansvaret berör cirka 28 500 objekt, varav cirka 2 700 är verksamheter inom kommunen som berörs av tillsyn inom miljöskydd och hälsoskydd och 25 800 är fastighetsägare/hushåll som berörs av tillsyn av enskilt vatten och avlopp och strandskydd. Det samlade tillsynsbehovet för miljöskydd, hälsoskydd samt områdesskydd och enskilt vatten och avlopp för perioden 2022-2024 återfinns i tabell 1.

Tabell 1: Samlat tillsynsbehov för miljöskydd, hälsoskydd samt VA och områdesskydd 2022-2024

| | Behov 2022 (timmar) | Behov 2023 (timmar) | Behov 2024 (timmar) |
|-----------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Miljöskydd | 10 615 | 10 915 | 10 667 |
| Hälsoskydd | 9 120 | 9 120 | 9 120 |
| VA och områdesskydd | 11 922 | 11 922 | 11 922 |
| Summa (timmar) | 31 657 | 31 957 | 31 709 |

Som redovisat under revisionsfråga 1 har vi inom ramen för granskningen tagit del av nämndens tillsyns- och kontrollplaner. Nedan redogörs för de behov som framgår av respektive plan.

Plan för Uppsala kommuns livsmedelskontroll 2023-2025 och Årsplan för livsmedelskontrollen 2023

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har kontrollansvaret för cirka 1 900 livsmedelsanläggningar. Restauranger, butiker och skol- och omsorgskök står för merparten av anläggningarna, men det finns även verksamhetstyper som grossister, producenter av livsmedel samt transportörer av livsmedel. I Uppsala kommun finns flera kommunala dricksvattenanläggningar, men även många mindre anläggningar som försörjer hushåll och andra livsmedelsverksamheter med dricksvatten. År 2023 är cirka 1 540 kontrollbesök inplanerade. Antalet kontrolltimmar framgår däremot inte av varken planen för Uppsala kommuns livsmedelskontroll 2023-2025 eller årsplanen för livsmedelskontrollen 2023. Det framgår heller inte hur kontrollbesöken är fördelade utifrån arbetsområde.

Tillsynsplan enligt miljöbalken

- Miljöskydd: Miljöskyddstillsynen omfattar ett stort antal olika typer av verksamheter såsom lantbruk, kemisk industri, fordonsservice, avloppsreningsverk, täkter och förbränningsanläggningar. I tillsynsplanen framgår att den tillsyn som planeras år 2023 uppgår till 11 065 timmar fördelat på olika arbetsområden. Totalt innebär detta ett behov av 13,3 årsarbetare.
- Hälsoskydd: Hälsoskyddstillsynen är riskbaserad och fokuserar på vardagsmiljön för känsliga grupper som barn, unga och äldre samt verksamheter med ökad risk på grund av till exempel stickande eller skärande inslag. Det innebär bland annat tillsyn av förskolor, skolor, vårdlokaler, bassängbad och tatuerare. I tillsynsplanen framgår

att den tillsyn som planeras år 2023 uppgår till 10 080 timmar fördelat på olika arbetsområden. Totalt innebär detta ett behov av 11,2 årsarbetare.

- Områdesskydd och enskilt vatten och avlopp: Nämnden utför tillsyn enligt miljöbalken över små avloppsanläggningar upp till 200 personekvivalenter (pe). Nämnden har också tillsynsansvaret av skyddade områden som inom strandskydd och kommunala naturreservat. I tillsynsplanen framgår att den tillsyn som planeras år 2023 uppgår till 10 957 timmar fördelat på olika arbetsområden. Totalt innebär detta ett behov av 12,9 årsarbetare.

Enligt uppgift skiljer antalet timmar i tillsynsplanerna sig från tillsynsbehovsutredningen 2022-2024 då det sker en årlig översyn av tillsynsbehovet i samband med tillsynsplaneringen. Att miljöskydd och hälsoskydd har mer tillsyn planerad 2023 än enligt Tillsynsbehovsutredningen 2022-2024 beror delvis på att man haft tillsynsskuld att utföra. Det framkommer vid intervjuer med samtliga miljöbalksavdelningar att det tidsvis saknats personella resurser och att det finns en utmaning i att rekrytera nya inspektörer inom miljöbalkens område. Personalresurser beskrivs närmare under revisionsfråga 4. Tillsynsskuld har framför allt skapats under covid-19 pandemin när det inte var tillåtet att bedriva tillsyn på plats inom många verksamheter. Ibland har tillsynsskuld även skapats på grund av brist på personal. Tillsynsskuld har hanterats genom att föra över skuldtimmarna till nästkommande år eller genom att inte ta ut nya avgifter.

I gällande tillsynsbehovsutredningen saknas en redovisning av nedprioriteringar och eventuell tillsynsskuld för att synliggöra behov av tillfälliga resursförstärkningar skiljt från behovet av varaktiga tillsynsresurser. Enligt uppgift rapporteras dock i tertialrapporteringar till nämnden och i årsbokslut hur mycket av den planerade tillsynen som utförts, om eventuell tillsynsskuld och om prioriteringar i tillsynen. Dock saknas information om konsekvenser av tillsynsskulden och den tillsyn som prioriteras ned.

Intervjuade beskriver däremot att tillsyn med årlig avgift prioriteras framför tillsyn med timavgift vid behov av prioritering, för en annan avdelning prioriteras riskgrupper och verksamheter där personer vistas många timmar samt att ansökningar om enskilt avlopp är prioriterade före tillsyn av de samma.

Bedömning

Finns det tillsyns- respektive kontrollplaner och bygger dessa på dokumenterade risk- och behovsanalyser?

Delvis.

Bedömningen grundar sig på att det finns tillsyns- och kontrollplaner som i huvudsak bygger på dokumenterade risk- och behovsanalyser. Vi noterar däremot att det i nämndens beslutade behovsutredning och plan för livsmedelskontrollen saknas en sammanställning och bedömning av personalresurserna för tillsyn och utifrån det faktiska tillsynsbehovet samt gjorda bedömningar och prioriteringar.

Måluppfyllelse

Revisionsfråga 3: Uppnås målen för tillsynsverksamheten?

lakttagelser

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av *Verksamhetsberättelse för miljö- och hälsoskyddsnämnden 2022 (2023-03-22 § 24)*. Av verksamhetsberättelsen framgår måluppfyllelse för de nämndmål som nämnden beslutat om i verksamhetsplanen 2022 samt måluppfyllelsebedömning avseende kommunfullmäktiges inriktningsmål och uppdrag. Av måluppfyllelsen för nämndmålen kan konstateras att 12 av målen har statusen som klara, en har status som påbörjad och två har status som försenade. Sju av kommunfullmäktiges inriktningsmål uppfylldes helt och två är i hög grad uppfyllda. I verksamhetsberättelsen sker även en uppföljning av inriktningsmålens tillhörande indikatorer.

Vidare finns i verksamhetsberättelsen uppföljning av genomförda tillsyner och kontroller per 31 december 2022. Bland annat framgår att:

- Miljöskyddstillsynen av objekt med årlig avgift uppgick till 2565 timmar, vilket är 810 timmar lägre än den tillsyn som planerades för. Genomförd tillsyn med timavgift uppgick till 390 timmar, vilket är 485 timmar lägre än den tillsyn som som planerades för. För tillsyn med kommunbidrag planerades det för 1490 timmar, varav endast 935 timmar av dessa genomfördes.
- Hälsoskydd genomförde stora delar av den planerade tillsynen, totalt 3325 av 3308 timmar. Genomförd tillsyn med timavgift uppgick till 1378 timmar av 1600 planerade timmar. För tillsyn med kommunbidrag genomfördes 682 av 720 timmar.
- Områdesskydd och enskilt vatten och avlopp genomförde 54 av 55 timmar tillsyn av avlopp med årlig avgift. Däremot hade de avvikelser på tillsynsprojekt med timavgift där 1004 av 1340 planerade timmar genomfördes. För tillsyn med kommunbidrag genomfördes 1369 av 1760 timmar.
- Livsmedelskontroll genomförde 1332 kontrollbesök av 1345 genomförbara, varav 42 besök var tillsynsskuld från år 2021. Antal uppföljande kontrollbesök uppgick till 180 stycken, vilket är 20 kontrollbesök mindre än vad som planerades för.

Inom ramen för granskningen har vi även tagit del av miljö- och hälsoskyddsnämndens *Delårsbokslut mars 2023 (2023-06-07 § 58)*. Av delårsbokslutet framgår status för uppdrag och åtgärder kopplade till kommunfullmäktiges fyra fokusmål samt nämndmål. Samtliga nämndmål och uppdrag har status som påbörjade. I delårsbokslutet redovisas även nyckeltal för miljöförvaltningens avdelningar 2023 med 2022 och 2021 som jämförelse. Uppföljning av indikatorer sker även. Av måluppfyllelsen kan konstateras att samtliga nämndmål och uppdrag kopplade till kommunfullmäktiges mål har status påbörjade. Ingen prognos görs däremot för helåret. Vid delårsuppföljning per augusti görs prognos för nämndens bidrag på helår till kommunfullmäktiges fokusmål.

De aktiviteter som beskrivs i förvaltningens operativa plan redovisas till nämnden vid tertialuppföljningarna, samlat per överordnad åtgärd. Livsmedelskontrollens operativa mål sammanställs av Livsmedelsverket och redovisas så. Vi har tagit del av

Livsmedelsverkets sammanställning av Sveriges kontroll för 2022, av denna framgår dock inte någon specifik måluppföljning för Uppsala kommun.

Vid intervjuer beskrivs att stora delar av den tillsyn och de kontroller som framgick av miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsyns- och kontrollplaner för 2022 kunde fullföljas. Miljöskyddstillsynen hade däremot avvikelser på årliga tillsynsavgifter, vilket betyder att de var tvungna att ta med sig tillsynstimmar till 2023. Avvikelseerna uppges främst bero på personalförändringar. Avseende tillsyns- och kontrollplaner för 2023 förklaras att avdelningen för områdesskydd och enskilt vatten och avlopp samt avdelningen för livsmedel ligger i fas med tillsynsarbetet vid tidpunkten för granskningen. Avdelningarna för miljö- och hälsoskydd ligger däremot något efter planen, vilket kommer att följas upp mer noggrant i delårsrapporten per augusti 2023.

Bedömning

Uppnås målen för tillsynsverksamheten?

Delvis.

Bedömningen grundar sig dels på att de mål och resultatindikatorer som framgår av nämndens verksamhetsplan för 2022 i huvudsak bedöms vara uppfyllda och dels att de mål och resultatindikatorer som framgår av nämndens verksamhetsplan för 2023 prognostiseras att uppfyllas. Den planerade tillsynen enligt tillsyns- och kontrollplaner för år 2022 genomfördes inte fullt ut vad gäller tillsyn enligt miljöbalken, det förelåg dock stora variationer mellan avdelningarna.

Principer för beslutat avgiftsuttag

Revisionsfråga 4: Finns det ändamålsenliga principer för beslutat avgiftsuttag?

lakttagelser

I dokumentet *Taxa inom miljöbalkens och strålskyddslagens områden* (beslutad av kommunfullmäktige 2022-12-12 § 33) framgår föreskriver om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken samt anmälningar och tillsyn enligt strålskyddslagen, strålskyddsförordningen och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Enligt dokumentet ska avgift enligt taxa inom miljöbalkens område betalas för:

1. Handläggning och andra åtgärder med anledning av ansökningar om tillstånd, dispens eller undantag.
2. Handläggning och andra åtgärder med anledning av anmälan av verksamhet eller åtgärd.
3. Handläggning och andra åtgärder vid tillsyn i övrigt.

Avgift enligt taxa inom strålskyddslagens område ska betalas för endast de två sistnämnda punkterna.

Avgiftsuttag sker:

- I förhållande till den handläggningstid som i taxan bestämts för ärendet (fast avgift, förskottsbetalning).

- I förhållande till den årliga handläggningstid som anläggningen eller verksamheten tilldelats (fast årlig tillsynsavgift, förskottsbetalning).
- I förhållande till den faktiskt nedlagda handläggningstiden i det enskilda ärendet (timavgift, efterskottsbetalning).
- Enligt de andra grunder som anges i taxan.

Under perioden 1 januari 2023 till 31 december 2023 är handläggningskostnaden per hel timme handläggningstid 1 310 kronor. Den årliga tillsynsavgiften beräknas genom att tilldelad tillsynstid multipliceras med timtaxan. Kommunfullmäktige beslutar om taxan årligen.

Vi har även tagit del av dokumentet *Taxa för offentlig kontroll enligt livsmedels- och foderlagstiftningen* (beslutad av kommunfullmäktige 2022-12-12 § 33). Enligt dokumentet ska avgift enligt taxa betalas av den aktör vars verksamhet är föremål för nämndens offentliga kontroll och annan offentlig verksamhet. Med aktör avses varje livsmedelsföretagare, annan verksamhetsutövare och aktör inom ekologisk produktion som åläggs ansvar och skyldigheter enligt livsmedels- och foderlagstiftningen. Timavgiften är 1 310 kronor per timme kontrolltid. Avgiften beräknas genom den faktiskt nedlagda handläggningstiden multiplicerat med timavgiften.

Intervjuer

Det beskrivs under intervjuer att tillsynsbehovet styr taxan enligt modell från SKR. Förslag på ändringar i taxan görs till miljö- och hälsoskyddsnämnden och slutlig taxa beslutas sedan av kommunfullmäktige. Enligt uppgifter från verksamhetsföreträdare förekommer det att avgiftsbeslut överklagas. År 2022 överklagades totalt nio avgiftsbeslut.

Det framgår vidare av intervjuer att miljö- och hälsoskyddstillsynen har årlig avgift för tillsyn av verksamheter med stort tillsynsbehov. För verksamheter med mindre tillsynsbehov används timavgift. Områdesskydd och enskilt vatten och avlopp har å andra sidan främst timavgift på sina tillsyner. Livsmedelskontroll uppger att år 2023 är sista året de arbetar med årlig avgift, och att från och med 2024 kommer timavgift att användas vid samtliga kontroller. Samtliga intervjuade anser att principerna för avgiftsuttag är tydliga. Avgiftsbeslut och underlag för faktura tas fram i Ecos, ett verksamhetssystem för handläggning av miljö- och hälsoskyddsärenden.

Bedömning

Finns det ändamålsenliga principer för beslutat avgiftsuttag?

Ja.

Vi bedömer att det finns ändamålsenliga principer för beslutat avgiftsuttag i enlighet med gällande regler och centrala vägledningar. Bedömningen grundar sig på att kommunallagens självkostnadsprincip tillämpas och att Kommunfullmäktige fattar beslut om taxor och när taxorna ska börja tillämpas innan avgifter tas ut i det enskilda ärendet.

System för utvärdering

Revisionsfråga 5: Har nämnden system för att utvärdera kvalitet och enhetlighet i myndighetsutövningen vad gäller tillsyn?

lakttagelser

Internkontroll

Vi har tagit del av miljö- och hälsoskydds nämndens internkontrollplan 2023 och analys enligt reglemente 2022 (beslutad 2022-12-14 § 138). I internkontrollplanen framgår att kontroller görs på följande områden:

- Ledning och styrning
- Kontroller av system och rutiner
- Kvalitet på beslut
- Diarieföring
- Tillsynstid och avgift
- Korrekt fakturering
- Ogentligheter, mutor och jäv

Inom kontrollområdet tillsynstid och avgift finns en riskbeskrivning som menar att det kan finnas risk för bristande leverans av myndighetsuppdraget, vilket leder till att de verksamheter som betalar årlig avgift inte får den tillsyn som de betalar för. Avdelningschefer ansvarar för att genomföra en månatlig uppföljning av levererad tillsynstid i förhållande till betald avgift.

I avrapportering av internkontrollplan per april 2023 (beslutad av miljö- och hälsoskydds nämnden 2023-06-07 § 59) framgår att berörda avdelningschefer genomfört uppföljning och kontroll av intäkter och levererad tillsynstid månatligen. Resultatet av granskningarna visar att avdelningarna i stort sett ligger i fas. Vidare framgår att avdelningen för miljöskydd planerar att rekrytera som en åtgärd för att kunna leverera tillsyn utifrån tillsynsplan. Kontrollmomentet kommer att följas upp även per augusti och vid årsbokslut.

Ledningssystem

Vi har inom ramen för granskningen även tagit del av dokumentet *Ledningssystem* (beslutad av miljöförvaltningens förvaltningsdirektör 2023-06-20). Enligt dokumentet bygger miljöförvaltningens ledningssystem vidare på Uppsala kommuns gemensamma ledningssystem och kompletterar där det behövs med miljöförvaltningens egna arbetsmodeller, processer och rutiner. I ledningssystemet beskrivs miljöförvaltningens organisation, ledning och styrning, planering, uppföljning och kontroll, kvalitets-, informations- och förändringshantering, egen kontroll med mera.

Under avsnittet om kvalitets-, informations- och förändringshantering beskrivs att ledningssystemet används som ett verktyg för ledningen att styra verksamheten mot fastställda målsättningar. Systemet fungerar samtidigt som ett stöd för alla chefer och medarbetare i det dagliga arbetet. Ledningssystemet innebär att det skapas en struktur

för hur förvaltningen systematiskt ska arbeta med att planera, följa upp, utvärdera och förbättra verksamheten.

Kvalitetsgranskning

Vi har tagit del av det förvaltningsövergripande dokumentet *Kvalitetsgranskning av beslut* (beslutad av förvaltningsdirektör 2023-08-15). Av dokumentet framgår att ett urval av nämndens beslut inom varje verksamhetsområde ska kvalitetsgranskas regelbundet för att kvalitetssäkra och utveckla verksamheten. Kvalitetsgranskningen är en del av miljöförvaltningens systematiska kvalitetsarbete och syftar till att minska risken för fel, öka kvaliteten och rättssäkerheten i nämndens beslut. Kvalitetsgranskningen följs upp och analyseras av chef inom respektive verksamhetsområde samt ledningsgruppen.

Det framgår vidare av dokumentet att det är upp till varje chef för respektive verksamhetsområde att varje år identifiera en eller flera typer av beslut som ska kvalitetsgranskas. Instruktionerna för kvalitetsgranskning utformas utifrån de behov och krav som finns inom respektive verksamhetsområde. Kvalitetsgranskningen ska alltid omfatta följande områden:

- Rättssäkerhet- handläggning är rättssäker, vi följer lagar och regler, delegationsordningen liksom interna rutiner.
- Objektivitet- vi är sakliga, och opartiska.
- Proportionalitet – beslutet är rimligt.
- Samsyn - handläggningen är enhetlig och skiljer sig inte mellan inspektörer eller avdelningar.
- Kvalitet - alla tjänsteskrivelser håller en jämn och hög kvalitet avseende utformning och språk.

Specifika checklistor tas fram för de områden som ska granskas.

Nöjd kund-index

Vi har tagit del av resultaten från Sveriges kommuner och regioner (SKR) och Stockholm Business Alliance (SBA) servicemätning Insikt, som mäter Nöjd kund-index (NKI) för följande sex myndighetsområden:

- Brandskydd
- Bygglov
- Markupplåtelse
- Miljö- och hälsoskydd
- Livsmedelskontroll
- Serveringstillstånd

Resultaten för två av ovan myndighetsområden, miljö- och hälsoskydd och livsmedelskontroll, är av vikt för denna granskning. Betygsskalan går från 0–100, där ett värde lägre än 62 anses vara lågt, 62–69 godkänt och 70 eller mer högt.

Resultatet av genomförd servicemätning år 2022 visar att Uppsala kommun hade ett NKI på 75, vilket placerar kommunen på plats 96 av 196 kommuner. Inom miljö- och

hälsoskyddsområdet har Uppsalas NKI minskat från 73 år 2021 till 69 år 2022, vilket placerar kommunen på plats 134 av 178 kommuner. Även NKI-värdet för livsmedelskontroll har minskat från 81 år 2021 till 80 år 2022, vilket placerar Uppsala kommun på plats 81 av 187. Vid sakgranskning framkommer det att förvaltningen varje år analyserar föregående års NKI-mätning och tar fram åtgärder utifrån resultatet. Under 2023 har alla avdelningschefer fått tillgång till SKR:s portal Insikt och därmed möjlighet att kontinuerligt följa årets NKI-mätningar, vilket ger möjlighet att snabbare bedöma behov av åtgärder.

Av servicemätningen framgår även betygsindex och effektmått per serviceområde. Mått framgår bland annat avseende effektivitet respektive rättssäkerhet vilka för Uppsala kommun uppgår till 72 respektive 73. Vi noterar att detta är högre än måtten för samtliga kommuner totalt som uppgår till 71 avseende effektivitet och 72 avseende rättssäkerhet.

System för utvärdering inom avdelningarna

Vid intervjuer framkommer att samtliga avdelningar har arbetsbeskrivningar där arbetsprocessen inför, under och efter inspektion beskrivs. Vi har bland annat tagit del av dokumentet *Handbok inspektörer* (daterad mars 2023) som är områdesskydd och enskilt vatten och avlopps arbetsbeskrivning. I dokumentet finns information om tillsynsplanen samt vilka områden och vilka fastigheter där tillsyn genomförs. Vidare finns en beskrivning av arbetsprocessen, bland annat hur inspektören ska förbereda sig inför inspektion och vilka frågor som bör ställas till fastighetsägaren under inspektion. Det finns även rutiner för hur bedömning ska göras och hur beslut ska skrivas.

I ärendehanteringssystemet Ecos finns möjlighet att få en samlad bild över pågående och avslutade ärenden samt planerade tillsyner, brister, förelägganden, åtgärder och mycket mer. Chef har bland annat möjlighet att se statistik och nyckeltal över exempelvis ärenden med långa handläggningstider, hur många ärenden varje handläggare har samt registrerad tid som ej är debiterad.

Det beskrivs även vid intervjuer att samtliga avdelningar har kvalitetsansvariga som arbetar med uppdatering av rutiner. Kvalitetsansvariga involverar avdelningens övriga medarbetare i detta arbete och i diskussioner om rutiner och arbetssätt.

Vid intervjuer beskrivs att samtliga avdelningar har samsynsmöten där de går igenom ärenden för att stämma av om inspektörerna gör liknande bedömningar. Inom ramen för kommunens ärendehanteringssystem finns även forum för samsyn där inspektörer kan gå in och läsa varandras rapporter. Vid eventuella tvetydigheter kontaktas de jurister som finns inom kommunen.

Det beskrivs vid intervjuer att det finns en rutin för hantering av synpunkter men inte ett strukturerat arbetssätt för synpunktshantering. Uppsala kommun arbetar för tillfället med att ta fram en kommunintern lösning för synpunktshantering där syftet är att kunna göra övergripande analyser av synpunkterna. Tillfälligt finns det synpunktshantering via kommunens intranät där inspektörerna själva skriver in vilka synpunkter som kommit in. Samtliga intervjuade uppger att det ofta inkommer synpunkter på pågående ärenden.

Synpunkterna kan komma in muntligt vid inspektion eller telefon, genom skriftligt brev eller digitalt via e-post. Vid sakgranskning framkommer att synpunkter hanteras vanligen av handläggaren som tog emot dem tillsammans med berörd avdelningschef. För att följa upp synpunkter på nämndens verksamhet i form av överklaganden har förvaltningen gjort en sammanställning och analys av vilka beslut som överklagats 2022.

Samverkan

Vid intervjuer beskrivs att kommunen ingår i nätverket *Mitt miljösamverkan*, en regional miljösamverkan tillsammans med Länsstyrelserna i Uppsala, Västmanland och Dalarnas län. Denna samverkan har som syfte att underlätta en likriktning och effektivisering av tillsynen. Nätverksträffar sker regelbundet och främst digitalt. Det uppges även finnas en digital samverkansplattform där inspektörer har möjlighet att ställa frågor kring sitt dagliga arbete. Enligt intervjuade är Mitt miljösamverkan det viktigaste samverkansforumet för Uppsala kommun inom området miljötillsyn.

Det beskrivs även under intervjuer att miljöförvaltningen samverkar med åtta jämnstora mellansvenska kommuner i nätverket G9. Samverkan i G9-nätverket sker dels på chefs- och ledningsnivå, dels på inspektörsnivå. Inspektörer träffas för utbyte, samsynsdiskussioner och fortbildning inom både miljöbalkens områden och livsmedelskontroll. Förvaltningen ingår även i andra nätverk, som Storstadsnätverket och en GD-grupp.

Internt inom förvaltningen finns ett samarbete mellan avdelningarna i form av erfarenhetsutbyten mellan inspektörer. Erfarenhetsutbytet sker genom att inspektörer får följa med en annan inspektör från en annan avdelning under en dag. Avdelningarna miljöskydd och hälsoskydd har även ett samarbete kring arbetet med internkontrollplanen.

Bedömning

Har nämnden system för att utvärdera kvalitet och enhetlighet i myndighetsutövningen vad gäller tillsyn?

Ja.

Vi bedömer att det finns dokumenterade rutiner för hur tillsyn ska utföras och dokumenteras och dessa är kända inom organisationen. För att säkerställa likvärdiga bedömningar/beslut inom miljö- och hälsoskyddsavdelningen sker löpande dialoger och veckovisa samsynsmöten inom avdelningarna. Inom ramen för internkontrollarbetet utförs stickprov för att säkerställa att hantering och bedömning är korrekt och likvärdig. Genom den interna och externa samverkan som sker ges förutsättningar för att utvärdera och utveckla kvaliteten mellan avdelningarna likväl som i relation till andra kommuner.

Kommunen redovisar bra NKI resultat som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Stockholm Business Alliance (SBA) undersökning av Nöjd Kund Index har genomfört.

Kompetenser och resurser

Revisionsfråga 6: Säkerställer nämnden att erforderlig kompetens och tillräckliga resurser finns i organisationen?

lakttagelser

Kompetensförsörjningsplan

Inom ramen för granskningen har vi bland annat fått del av miljöförvaltningens kompetensförsörjningsplan för 2023-2025 (daterad 2023-02-23). I kompetensförsörjningsplanen beskrivs utmaningar och identifierade behov för miljöförvaltningens kompetensförsörjning. Enligt den kompetensanalys som finns i kompetensförsörjningsplanen är följande kompetenser i obalans:

- Leda, planera och ansvara för tillsynsområden eller uppdrag.
- Miljörätt, förvaltningsrätt.
- Branschkunskaper och specialistkompetens inom områden som förvaltningen har tillsyn och kontroll på.

Funktioner, roller och yrken i obalans är enligt kompetensanalysen miljö- och hälsoskyddsinspektörer samt erfarna förrättningslantmätare.

I kompetensförsörjningsplanen finns även kompetensförsörjningsinsatser med utgångspunkt i SKR:s kompetensförsörjningsstrategi. Bland annat framgår att förvaltningen behöver samarbeta mer mellan avdelningarna för att höja och utveckla kompetens. Andra insatser som nämns är att samtliga chefer och medarbetare ska ha individuella utvecklingsplaner, se över urvalskriterier för vissa tjänster vid rekrytering, ge information till andra förvaltningar inom kommunen om miljöförvaltningens behov etc. Förvaltningen ska enligt planen varje år följa upp att kompetensförsörjningsplanen är aktuell i samband med verksamhetsplaneringen inför kommande verksamhetsår.

Delårs- och årsuppföljning

Som tidigare nämnt har vi tagit del av miljö- och hälsoskyddsnämndens delårsuppföljning per mars/april 2023. Av delårsuppföljningen framgår bland annat att avdelningen för hälsoskydd planerar att rekrytera ny personal under 2023. Dock riskerar avdelningen att inte kunna genomföra hela tillsynsplanen för 2023 på grund av personalförändringar. I delårsuppföljningen framgår även att ett antal aktiviteter kommer att startas upp på förvaltningen utifrån kompetensförsörjningsplanen. Förvaltningen kommer bland annat att arbeta med att ta fram en ersättningsplanering, samt fortsätta arbeta med aktiviteter för att vara en attraktiv arbetsgivare. Dialog förs även om hur förvaltningen kan nå ut genom sociala medier, Uppsala kommuns hemsida, examensarbeten, mässor med mera.

Vidare framgår av delårsuppföljningen att nämnden fått i uppdrag av kommunfullmäktige att frigöra tid och resurser till kommunens kärnverksamheter genom att effektivisera administrationen och minska den administrativa belastningen. Nämnden omhändertar uppdraget genom att se över möjligheten att överföra arbetsuppgifter från handläggare

och inspektörer till förvaltningens administrativa personal, för att frigöra resurser till nämndens tillsyn, kontroll och förrättningar. Nämnden kommer enligt uppgift att arbeta med uppdraget under hela planperioden. Status per mars/april 2023 är att uppdraget är påbörjat.

I miljö- och hälsoskyddsnämndens årsuppföljning 2022 framgår att nämnden haft lägre kostnader på grund av vakanta tjänster. Avdelningen för miljöskydd har på grund av begränsade personalresurser inte kunnat leverera all planerad tillsyn, en del tillsynsinsatser minskades och en del planerad tillsyn flyttades till 2023. Inkommande ärenden och planerad tillsyn med årlig avgift prioriterades framför tillsyn med timavgift och mindre tillsynsprojekt med kommunbidrag för att fördela tillsynsresurserna där de bäst behövdes. Konsekvensen blev att cirka 675 timmar årlig avgift och cirka 570 timmar timavgift flyttades till 2023. Under hösten tillsattes flera tjänster vilket har skapat bra förutsättningar för att leverera tillsyn enligt tillsynsplanen för 2023.

Det framgår vidare av årsuppföljningen att nämnden har haft utmaningar att rekrytera personal. Inom flera av nämndens ansvarsområden utbildas för få personer i förhållande till behovet. Samtidigt blir nämndens arbetsområde mer komplext i form av ny lagstiftning som kräver specialistkompetens.

Intervjuer

Vid samtliga intervjuer framgår att det finns tillräckliga resurser för att kunna genomföra tillsyn enligt lagstadgade krav. Däremot nämner samtliga avdelningar som arbetar med tillsyn enligt miljöbalken att deras avdelningar har svårigheter med att rekrytera rätt kompetenser. Ett problem som nämns är att sökanden ofta har en relevant utbildning men ingen relevant erfarenhet, vilket gör att inspektörer eller handläggare måste lägga ner mycket tid på att lära upp nya medarbetare. Det har rekryterats nyexaminerade inspektörer och det pågår även ett arbete inom ramen för kompetensförsörjningsplanen att försöka nå ut till studerande. Det anses finnas tillräckliga och kompetenta stödfunktioner, som exempelvis administrativt stöd, HR-stöd, ekonomistöd, kommunikation, kommunjurister med mera.

Vidare beskrivs under intervjuer att det varje år görs en inventering för att stämma av att rätt kompetenser finns. Samtliga medarbetare har även en individuell utvecklingsplan där personliga mål sätts för året samt där det framgår vilka utbildningar varje medarbetare ska gå under året. Det finns utbildningar som samtliga medarbetare inom förvaltningen ska gå, samt mer branschspecifika utbildningar som erbjuds både av kommunen men även av andra aktörer, såsom Mitt miljösamverkan.

Statistik

Vi har inom ramen för granskningen kontrollerat den statistik som Uppsala kommun rapporterat in till kommunstatistikdatabasen Kolada med bäring på miljö- och hälsoskydd och jämfört med ett urval av kommuner som tillhör samma kommungrupp (B3 - Större stad) som Uppsala kommun i SKR:s kommungruppsindelning. De

kommuner vi har jämfört med är Helsingborg, Linköping, Norrköping, Västerås och Örebro.

Av diagram 1-3 framgår statistik för Uppsala kommun samt för ovan nämnda jämförelsekommuner. All statistik som presenteras nedan avser åren 2021-2022.

Diagram 1: Intäkter miljö- och hälsoskydd, myndighetsutövning, kr/inv

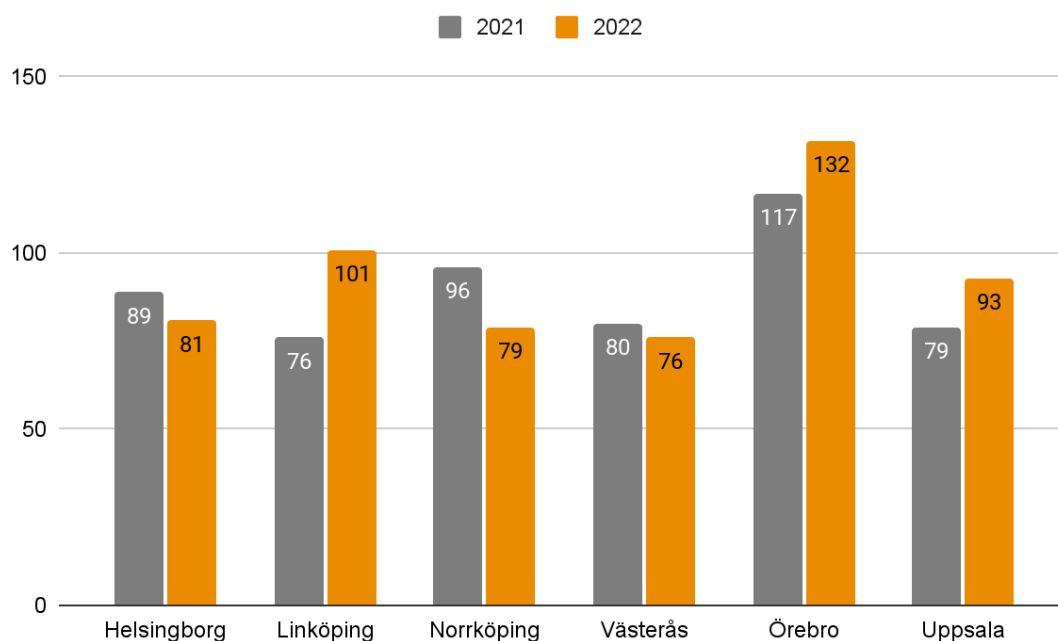


Diagram 2: Kostnad miljö- och hälsoskydd, myndighetsutövning, kr/inv

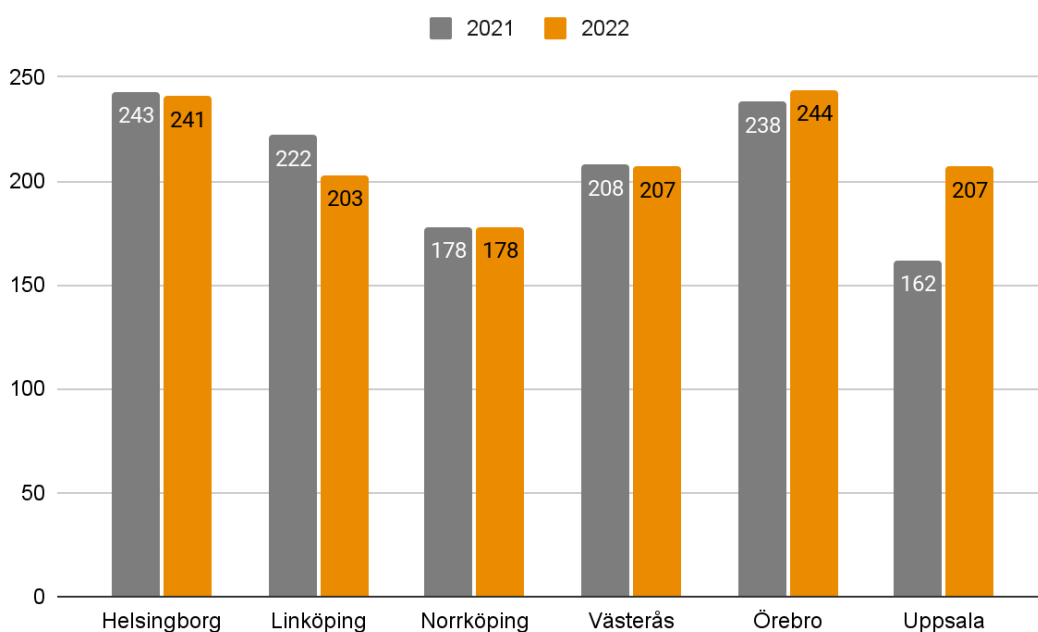
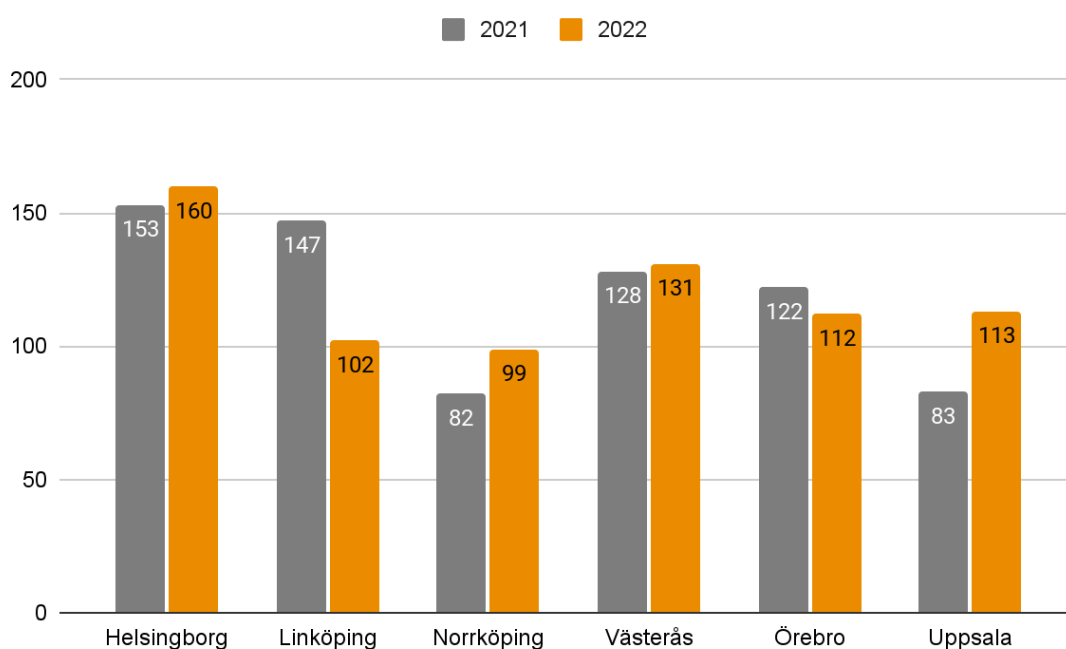


Diagram 3: Nettokostnad miljö- och hälsoskydd, myndighetsutövning, kr/inv



Av statistik presenterad i diagram 1-3 framgår att:

- Uppsala kommuns intäkter inom miljö- och hälsoskydd har ökat från 79 kr/inv år 2021 till 93 kr/inv år 2022. Kommunens intäkter ligger i mitten av jämförda kommuner.
- Uppsala kommuns kostnader inom miljö- och hälsoskydd har ökat från 162 kr/inv år 2021 till 207 kr/inv år 2022. Kommunens kostnader ligger i mitten av jämförda kommuner.
- Uppsala kommuns nettokostnader inom miljö- och hälsoskydd har ökat från 83 kr/inv år 2021 till 113 kr/inv år 2022. Kommunens nettokostnader ligger i mitten av jämförda kommuner.

Bedömning

Säkerställer nämnden att erforderlig kompetens och tillräckliga resurser finns i organisationen?

Delvis.

Bedömningen grundar sig på att det i dagsläget finns god och blandad kompetens och tillräcklig möjlighet till kompetensutveckling. Intern kompetensutveckling sker genom ex. samsynsmöten och lära av varandra samt individuella utvecklingsplaner finns.

Bedömningen grundar sig även på de uppgifter vi fått om otillräckliga resurser vilket verifieras genom den tillsynsskuld som finns inom miljöskydd och hälsoskydd och på 2022 års uppföljning av tillsyns- och kontrollplaner där avdelningarna för miljöbalktillsyn genomfört mindre tillsyn än planerat. Den centrala utmaning som beskrivs kring

personalsituationen är kopplat till rekrytering vilket ställer krav på exempelvis intern utbildning. Personalsituationen är något som enligt de intervjuade kontinuerligt ses över och rapporteras till nämnden vilket vi också verifierat i bland annat delårs- och årsbokslut.

Rapportering till nämnd

Revisionsfråga 7: Sker en kontinuerlig rapportering till nämnden?

lakttagelser

Protokollsgenomgång

Vid genomgång av nämndens sammanträdesprotokoll för perioden 2022-01-01 till 2023-08-30 har vi noterat att nämnden kontinuerligt erhåller information om delegationsbeslut, anmälningsärenden, kurser och konferenser, med mera. Vid redovisning av anmälningsärenden erhåller nämnden information om överklagande ärenden, beslut och domar från överprövande myndigheter. Nämnden har även vid varje sammanträde en informationspunkt där information om tillsynsärenden getts vid ett flertal gånger. Vi har även noterat att nämnden fått ta del av och beslutat om följande under granskad period:

- 2023-06-07 § 58: Delårsuppföljning mars/april 2023
- 2023-06-07 § 59: Avrapportering internkontrollplan för april 2023
- 2023-03-22 § 24: Årsuppföljning och bokslut 2022
- 2022-10-19 § 98: Delårsuppföljning augusti 2022
- 2022-10-12 § 99: Avrapportering internkontrollplan för augusti 2022
- 2022-08-24 § 73: Revidering av föreskrifter om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd i Uppsala kommun
- 2022-06-01 § 53: Avrapportering internkontrollplan för april 2022
- 2022-06-01 § 54: Delårsuppföljning mars/april 2022

Nämndens delårs- och årsuppföljningar innehåller bland annat uppföljning kopplat till genomförd tillsyn (miljöbalken), utförda livsmedelskontroller och antal klagomål och remisser. Delårs- och årsuppföljningarna innehåller även uppföljning avseende fokusmål/inriktningsmål, nämndmål och åtgärder, vilket även redovisas under revisionsfråga 3.

Vid intervjuer bekräftas att rapportering till miljö- och hälsoskyddsnämnden sker vid uppföljning av interkontrollplan, delårsuppföljning per april och per augusti samt årsuppföljning. Utöver kommunens process för verksamhetsplan och budget samt beslut och uppföljning/redovisning sker rapportering vid avvikelser, viktiga händelser, nyheter och annat som är väsentligt för nämnden att få information om. Enligt intervjuade finns det en god dialog mellan nämnd och förvaltning och nämnden har en god kännedom om förvaltningens verksamhet.

Bedömning

Sker en kontinuerlig rapportering till nämnden?

Ja.

Bedömningen grundar sig på att nämndens verksamhetsberättelser (både delårs- och årsbokslut) innehåller uppföljning kopplad till bland annat utförda tillsyner och kontroller. Nämndens verksamhetsberättelser (både delårs- och årsbokslut) innehåller även uppföljning avseende personalsituation samt nämndmål, indikatorer och nyckeltal. Nämnden erhåller kontinuerligt information om överklagande ärenden, beslut och domar från överprövande myndighet, delegationsbeslut, förelägganden etc. Nämnden får också del av redovisningar, såsom NKI.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av kommunens miljö- och hälsoskyddstillsyn. Granskningens syfte var att bedöma om miljö- och hälsoskyddsnämnden bedriver en ändamålsenlig tillsynsverksamhet med tillräcklig intern kontroll vid hanteringen av tillsynsärenden.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att nämnden i allt väsentligt bedriver tillsynsverksamhet med tillräcklig intern kontroll vid hantering av tillsynsärenden.

Enligt vår bedömning finns det en tydlig målkedja från kommunfullmäktige ner till aktiviteter på avdelningsnivå. Målen uppnåddes i huvudsak år 2022 och prognostiseras att uppfyllas år 2023. Den planerade tillsynen har inte fullt ut genomförts vilket resulterat i en tillsynsskuld. Vidare finns dokumenterade rutiner för hur tillsyn ska utföras och dokumenteras och system för hur uppföljning av kvalitet och likvärdighet inom mynghetsutövning ska genomföras.






Det finns en god och blandad kompetens inom verksamheterna men också en upparbetad tillsynsskuld, vilken är kopplad till avsaknad av tillräckliga resurser och utmaningar i rekrytering. Nämnden får kontinuerlig rapportering av verksamheten. Dock saknas information om konsekvenser av tillsynsskulden och den tillsyn som prioriteras ned.

Vissa brister har noterats avseende otillräckliga resurser vilket verifieras genom den tillsynsskuld som finns inom miljöskydd och hälsoskydd och på 2022 års uppföljning av tillsyns- och kontrollplaner där avdelningarna för miljöbalkstillsyn genomfört mindre tillsyn än planerat.

Rekommendationer

- Säkerställ att kommande behovsutredningar innehåller en bedömning avseende konsekvenser av den tillsyn som prioriteras bort.
- Säkerställ att det finns tillräckliga personella resurser för att uppfylla nämndens tillsynsuppdrag.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

| Revisionsfråga | Bedömning | |
|--|--|---|
| 1. Finns det mål uppsatta för tillsynsverksamheten? | Ja Det finns en tydlig målkedja från kommunövergripande fokusmål med tillhörande uppdrag till nämndmål, åtgärder och aktiviteter. Genom målkedjan finns en tydlig koppling till tillsyns- och kontrollplanerna. |  |
| 2. Finns det tillsyns- respektive kontrollplaner och bygger dessa på dokumenterade risk- och behovsanalyser? | Delvis Bedömningen grundar sig på att det finns tillsyns- och kontrollplaner som i huvudsak bygger på dokumenterade risk- och behovsanalyser. |  |
| 3. Uppnås målen för tillsynsverksamheten? | Delvis Mål och resultatindikatorer som för 2022 bedöms i huvudsak vara uppfyllda och för 2023 prognostiseras målen att uppfyllas. Den planerade tillsynen enligt tillsyns- och kontrollplaner för år 2022 genomfördes inte fullt ut på alla avdelningar. |  |
| 4. Finns det ändamålsenliga principer för beslutat avgiftsuttag? | Ja. Vi bedömer att det finns ändamålsenliga principer för beslutat avgiftsuttag i enlighet med gällande regler och centrala vägledningar. |  |
| 5. Har nämnden system för att utvärdera kvalitet och enhetlighet i myndighetsutövningen vad gäller tillsyn? | Ja. Vi bedömer att det finns dokumenterade rutiner för hur tillsyn ska utföras och dokumenteras och system för hur uppföljning av kvalitet och likvärdighet inom myndighetsutövning ska genomföras. |  |

6. Säkerställer nämnden att erforderlig kompetens och tillräckliga resurser finns i organisationen?

Bedömningen grundar sig på den tillsynsskuld som finns och på 2022 års uppföljning av tillsyns- och kontrollplaner där avdelningarna för miljöbalktillsyn genomfört mindre tillsyn än planerat. Det finns en god och blandad kompetens men finns en rekryteringsutmaning kopplad till att säkra tillräckliga resurser..



7. Sker en kontinuerlig rapportering till nämnden?

Ja
Vi gör bedömningen att nämnden får rapportering av verksamheten genom större uppföljningar 3g/år och löpande rapportering och uppföljning av specifika frågor löpande under året.



Bilagor

Källförteckning

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av följande dokument:

- Avloppsansökan, avdelning områdesskydd och vatten och avlopp
- Avrapportering av miljö- och hälsoskyddsnämndens internkontrollplan för 2022
- Avrapportering av miljö- och hälsoskyddsnämndens internkontrollplan för april 2023
- Delegations- och arbetsordning för miljö- och hälsoskyddsnämnden
- Handbok inspektörer, avdelning områdesskydd och vatten och avlopp
- Ledningssystem för miljöförvaltningen
- Miljöförvaltningens arbetsordning
- Miljöförvaltningens kommunikationsplattform
- Miljöförvaltningens kompetensförsörjningsplan 2023-2025
- Miljöförvaltningens strategiska områden 2023-2025
- Miljö- och hälsoskyddsnämndens delårsuppföljning och verksamhetsrapport per mars/april 2023
- Miljö- och hälsoskyddsnämndens internkontrollplan 2023
- Miljö- och hälsoskyddsnämndens protokoll från 2022-01-01 till 2023-08-31
- Miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsynsbehovsutredning 2022-2024
- Miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhetsplan- och budget 2023-2025
- Miljö- och hälsoskyddsnämndens årsuppföljning och bokslut 2022
- Plan för Uppsala kommuns livsmedelskontroll 2023-2025
- Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun
- Taxa inom miljöbalken och strålskyddslagens område
- Taxa livsmedels- och forderlagstingningen
- Underlag för tillsynsbehovsutredning 2022-2024, arbetsdokument hälsoskydd
- Underlag för tillsynsbehovsutredning 2022-2024, arbetsdokument miljöskydd
- Underlag för tillsynsbehovsutredning 2022-2024, arbetsdokument områdesskydd och vatten och avlopp
- Uppföljning av överklagningar år 2022

Datum

[Skriv namn här]

[Skriv namn här]

Namn

Namn

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 21 april 2023. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Granskning av visselblåsarfunktionen

PwC har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en granskning av visselblåsarfunktionen i syfte att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig visselblåsarfunktion i enlighet med gällande lagstiftning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Det kan konstateras att kommunen, i samband med att granskningen avslutades i början av februari 2024, införde en ny visselblåsarfunktion. Mot bakgrund av att denna infördes kort inpå slutförandet av granskningen av rapporten har rapporten och dess bedömningar, i den mån det har varit möjligt, justerats baserat på ny tillgänglig information.

Sammantaget är vår bedömning att kommunstyrelsen **inte har** säkerställt en ändamålsenlig visselblåsarfunktion i enlighet med gällande lag.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen följande:

- Tydliggöra visselblåsarsfunktionens mandat, ansvar och oberoende.
- Tillse att visselblåsarfunktionen kompletteras med information rörande muntlig rapportering samt möjlighet för rapporterande person att begära fysiskt möte.
- Tillse att det finns adekvat styrdokumentation framtagen.
- Komplettera både intranätet, hemsidan och eventuell styrdokumentation med information om hur rapportering ska göras till behöriga myndigheter via de externa rapporteringskanalerna och, i tillämpliga fall, till EU:s institutioner, organ eller byråer.
- Ta fram en intern rutinbeskrivning som tydligt beskriver hur ärenden ska hanteras och utredas, när en extern utredning bör tillsättas samt hur en eventuell jävsproblematik hanteras.

- Genomför informationskampanj eller enklare utbildning för personalen i syfte att öka kännedomen kring funktionen samt se över vilken information som ges till nyanställda, underleverantör eller inhyrd personal.
- Formalisera och implementera en process för uppföljning av att visseblåsarfunktionen fungerar, hanteras på avsett sätt samt är känd i organisationen.
- Implementera regelbunden rapportering av statistik över inkomna tips och dess ärendehantering till kommunstyrelsen eller annan lämplig instans inom kommunen.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och lämnade rekommendationer från kommunstyrelsen senast 2024-04-05 till kommunrevisionen@ uppsala.se.

Rapporten utgör ett underlag för revisionens bedömning i ansvarsprövningen varför tidsramarna inte kan överskridas. Revisionen har för avsikt att följa upp granskningen igen under hösten 2024.

För kommunrevisionen

Berit Danielsson, ordförande

Kajsa Wejryd, vice ordförande

Elektroniska underskrifter

Det här dokumentet har skrivits under elektroniskt av en eller flera personer

Detta dokument med sina elektroniska underskrifter gäller som självständig handling och uppfyller krav på avancerade elektroniska underskrifter enligt eIDAS-förordningen. Varje underskrift kan valideras med en PDF-läsare med stöd för signaturvalidering eller via valideringstjänsten på sign.uppsala.se. Där återfinns även information om hur du installerar det utfärdarcertifikat som krävs för att PDF-läsaren ska kunna validera alla delar av underskriften.

Om dokumentet skrivs ut på papper, eller om dokumentet 'skrivs ut' till ett nytt PDF-dokument, följer de elektroniska underskrifterna inte med. Endast det elektroniskt underskrivna originaldokumentet går att validera.

Underskrift 1

Namn: BERIT ANNE-MARIE DANIELSSON
Identifieringsmetod: E-legitimation
Organisation: Kommunrevisionen
Befattning: ordförande
Datum och tid: 2024-02-19 14:57:53 GMT+01:00
Transaktions-ID: 9b2c16cc8db34b938df4899d048f5a0c

Underskrift 2

Namn: KAJSA WEJRYD
Identifieringsmetod: E-legitimation
Organisation: Kommunrevisionen
Befattning: Vice ordförande
Datum och tid: 2024-02-19 15:01:51 GMT+01:00
Transaktions-ID: 0b2565b9199a4dafb3e0d52a3371f736

Visselblåsarfunktion

Uppsala kommun

Februari 2024

Lisa Löfgren, Specialist Forensics

Lena Salomon, Certifierad kommunal revisor, kvalitetssäkrare



Revisionsrapport

Innehållsförteckning

| | |
|-------------------------------------|-----------|
| Sammanfattning | 2 |
| Inledning | 4 |
| Introduktion | 6 |
| lakttagelser och bedömningar | 8 |
| Revisionell bedömning | 17 |

Sammanfattning

Uppsala kommun har sedan 2015 haft en funktion som har fungerat som visseblåsarfunktion, och kommunen införde i februari 2024 en ny visseblåsarfunktion.

De förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun har utifrån risk och väsentlighet beslutat att genomföra en granskning av kommunens visseblåsarfunktion.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig visseblåsarfunktion i enlighet med gällande lag.

Det kan konstateras att kommunen, i samband med att granskningen avslutades i början av februari 2024, införde en ny visseblåsarfunktion. Mot bakgrund av att denna infördes kort inpå slutförandet av granskningen av rapporten har rapporten och dess bedömningar, i den mån det har varit möjligt, justerats baserat på ny tillgänglig information.


Sammantaget är vår bedömning att kommunstyrelsen **inte har** säkerställt en ändamålsenlig visseblåsarfunktion i enlighet med gällande lag.

Bedömningar mot revisionsfrågor

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

| Revisionsfrågor | Bedömning |
|---|-------------------|
| 1. Har kommunstyrelsen fattat beslut om att införa en visseblåsarfunktion i så god tid att den fanns på plats när krav om visseblåsarfunktion trädde i kraft? | Ej uppfyllt ● |
| 2. Uppfyller kommunens visseblåsarfunktion kraven enligt visseblåsarlagen? | Ej uppfyllt ● |
| 3. Finns information om visseblåsarfunktionen lättillgänglig för personalen? | Delvis uppfyllt ● |
| 4. Har informationsinsatser genomförts för att göra personalen medveten om visseblåsarfunktionen? | Ej uppfyllt ● |
| 5. Följer kommunstyrelsen upp att visseblåsarfunktionen fungerar, hanteras på avsett sätt och är känd i organisationen? | Ej uppfyllt ● |

6. Hanteras ärenden i visselblåsarfunktionen på ett adekvat sätt? Ej bedömd

7. Har kommunen genomfört de förbättrande åtgärderna som framfördes i PwCs granskning? Delvis uppfyllt 

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tydliggöra visselblåsarfunktionens mandat, ansvar och oberoende
- Tillse att visselblåsarfunktionen kompletteras med information rörande muntlig rapportering samt möjlighet för rapporterande person att begära fysiskt möte.
- Tillse att det finns adekvat styrdokumentation framtagen
- Komplettera både intranätet, hemsidan och eventuell styrdokumentation med information om hur rapportering ska göras till behöriga myndigheter via de externa rapporteringskanalerna och, i tillämpliga fall, till EU:s institutioner, organ eller byråer.
- Ta fram en intern rutinbeskrivning som tydligt beskriver hur ärenden ska hanteras och utredas, när en extern utredning bör tillsättas samt hur en eventuell jävsproblematik hanteras.
- Genomför informationskampanj eller enklare utbildning för personalen i syfte att öka kännedomen kring funktionen samt se över vilken information som ges till nyanställda, underleverantör eller inhyrd personal.
- Formalisera och implementera en process för uppföljning av att visselblåsarfunktionen fungerar, hanteras på avsett sätt samt är känd i organisationen.
- Implementera regelbunden rapportering av statistik över inkomna tips och dess ärendehantering till kommunstyrelsen eller annan lämplig instans inom kommunen.

Inledning

Bakgrund

Arbetet med att förebygga, upptäcka och hantera korruption, oegentligheter och allvarliga missförhållanden innefattar många åtgärder. En väl fungerande utredningsfunktion/visselblåsarsystem ("visselblåsarfunktion") är en viktig del i det arbetet.

Den 29 september 2021 fattade Riksdagen beslut om att anta en ny lag, Lagen om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden vilken trädde i kraft den 17 december 2021. Den nya lagen bygger på ett tvingande EU-direktiv och innehåller bland annat krav på inrättande av särskilt utformade visselblåsarfunktioner och förfaranden. Kraven i lagen omfattar även kommuner och regioner där en visselblåsarfunktion skall finnas på plats sedan den 17 juli 2022.

Lagen medger att en visselblåsarfunktion även kan involvera en extern part som utför delar av visselblåsarfunktionen. En visselblåsarfunktion i en kommun kan även delas med t.ex. kommunala bolag.

PwCs granskning som genomfördes 2021 innehöll ett antal rekommendationer kring förbättringar av kommunens dåvarande visselblåsarfunktion inför införandet av visselblåsarlagen. Sedan dess har kommunen fattat beslut kring att införa en ny visselblåsarfunktion och upphandlat ett nytt visselblåsarsystem, vilken implementerades den 2 februari 2024.

Avsaknaden av en ändamålsenlig visselblåsarfunktion medför en risk att lagens krav inte efterlevs men även en risk att kommunens förebyggande arbete mot oegentligheter inte blir adekvat, vilket i sin tur kan resultera i såväl förtroendeskada som ekonomiska skador. Därav är det även av stor vikt att funktionen är väl känd i organisationen och att potentiella användare känner förtroende för funktionen.

De förtroendevalda revisorerna har utifrån en bedömning av risk och väsentlighet beslutat att genomföra en granskning av kommunens nuvarande visselblåsarfunktion.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig visselblåsarfunktion i enlighet med gällande lag. Granskningens syfte besvaras genom följande revisionsfrågor;

- Har kommunstyrelsen fattat beslut om att införa en visselblåsarfunktion i så god tid att den fanns på plats när krav om visselblåsarfunktion trädde i kraft?
- Uppfyller kommunens visselblåsarfunktion kraven enligt visselblåsarlagen?
- Finns information om visselblåsarfunktionen lättillgänglig för personalen?
- Har informationsinsatser genomförts för att göra personalen medveten om visselblåsarfunktionen?

- Följer kommunstyrelsen upp att visselblåsarfunktionen fungerar, hanteras på avsett sätt och är känd i organisationen?
- Hanteras ärenden i visselblåsarfunktionen på ett adekvat sätt?
- Har kommunen genomfört de förbättrande åtgärderna som framfördes i PwCs granskning?

Revisionskriterier

- Kommunallag 6:6
- Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden ("visselblåsarlagen")

Avgränsning

Granskningen avgränsas till att avse kommunstyrelsen som revisionsobjekt. Eventuella visselblåsarfunktioner i kommunala bolag omfattas ej.

Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med ansvariga tjänstepersoner för kommunens visselblåsarfunktion, insamling och genomgång av relevanta styrdokument, och övriga underlag.

Granskningen omfattar även genomgång av systemlösning och information på kommunens hemsida och intranät samt stickprovvis genomgång av ärendehantering.

Intervjuer har genomförts med följande personer:

- Lena Grapp - Stadsjurist för Uppsala kommun
- Anders Fridborg - Säkerhetschef på Uppsala kommun
- Thomas Backlund - Enhetschef samt ansvarig för kommunens gemensamma redovisningsfunktion
- Marcus Persson - Projektledare för upphandlingen av nytt IT-stöd för visselblåsning
- Maria Ahgren - Planering- och kvalitetschef

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av de intervjuade.

I syfte att fastställa kännedom om visselblåsarfunktionen har en enkät också skickats ut till ett urval av anställda. Urvalet uppgick till 1 500 personer, varav 484 personer (32 procent) besvarade enkäten i sin helhet. Vi har även tagit hjälp av Uppsala kommun för att iförväg informera om enkätundersökningen avseende visselblåsarfunktionen inför enkätutskicket.

En ny visselblåsarfunktion infördes av kommunen på den externa webbsidan, i samband med att granskningen avslutades, den 2 februari 2024. I den mån det varit möjligt har nytillkommen information om denna lagts in under respektive revisionsfråga.

Introduktion

Visselblåsarfunktion

Att ha en visselblåsarfunktion är en viktig del i en organisations arbete med att förebygga oegentligheter. Det vi kan se när vi undersöker frågan kring hur oegentligheter upptäcks i organisationer är att det inte främst upptäcks genom interna kontrollmekanismer utan via tips från visselblåsare och detta stämmer även överens med vad IMM, Institutet mot mutor, noterar i sina undersökningar.

Visselblåsarlagen

Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden ("visselblåsarlagen") trädde i kraft i december 2021 och har som syfte att en bred krets av personer ska kunna rapportera om oegentligheter samt, när de gör detta, skyddas mot repressalier. Lagen ställer krav på att samtliga offentliga verksamheter skulle ha en intern rapporteringskanal på plats den 17 juli 2022.

En rapporterande person är en person som i ett arbetsrelaterat sammanhang fått del av eller inhämtat information om missförhållanden och rapporterar den. Med ett arbetsrelaterat sammanhang menas en persons nuvarande eller tidigare arbete inom en verksamhet och där personen har fått information om överträdelser. Utöver anställda, arbetstagare och inhyrd personal ska bland andra volontärer, praktikanter, konsulter och personer som utför arbete under en verksamhets kontroll ingå i den skyddade personkretsen.

Rapporterande personer skall kunna larma om missförhållanden både i en intern rapporteringskanal (såsom Uppsala kommuns visselblåsarfunktion) och till särskilt utsedda myndigheter (externa rapporteringskanaler).

Utöver att den rapporterande personen skyddas mot repressalier gäller även tystnadsplikt och sekretess kring den rapporterande personens identitet. Sekretessen inom offentlig sektor behandlas i offentlighets- och sekretesslagen vilken har uppdaterats i och med införandet av visselblåsarlagen.

Lagen ställer även vissa krav på utformningen av visselblåsarfunktionen och de som mottager de rapporterade uppgifterna. Lagen kräver att visselblåsarfunktionen ska möjliggöra rapportering skriftligen, muntligen samt rapportering via ett fysiskt möte. Vad gäller mottagargruppen ska den bestå av personer som är självständiga och oberoende i sin roll vilket innebär att mottagarpersonerna ska ha mandat att självständigt hantera de ärenden som inkommer genom visselblåsarfunktionen. Vidare har den rapporterande personen enligt lagen rätt till återkoppling i skälig utsträckning om åtgärder som har vidtagits till följd av rapporteringen inom 3 månader. Det måste även ges en bekräftelse på att rapporten mottagits inom 7 dagar.

Det finns även i lagen beskrivet att verksamhetsutövaren (i detta fall Uppsala kommun) har en skyldighet att informera anställda om

- hur rapportering ska göras via de interna rapporteringskanalerna,
- hur rapportering ska göras till behöriga myndigheter via de externa rapporteringskanalerna och, i tillämpliga fall, till EU:s institutioner, organ eller byråer, och
- meddelarfrihet och anskaffarfrihet och, i verksamheter där det är aktuellt, om efterforskningsförbud och repressalieförbud.

Då en visseblåsarfunktion ofta kan innebära att känslig information såsom personuppgifter lagras innehåller även lagen bestämmelser kring lagring av personuppgifter. Personuppgifter som uppenbart inte är relevanta för handläggningen av en viss rapport får inte samlas in och ska raderas snarast möjligt om de har samlats in. Personuppgifter som förekommer i en inkommen rapport får lagras i upp till två år efter att ärendet avslutas.

Granskningsresultat

1. Har kommunstyrelsen fattat beslut om att införa en visselblåsarfunktion i så god tid att den fanns på plats när krav om visselblåsarfunktion trädde i kraft?

lakttagelser

I samband med tidigare granskning av visselblåsarfunktionen som genomfördes år 2021 erhöles ett tjänstemannabeslut som fattades den 12 mars 2015. Nedan följer beskrivningen av beslutet.

Tjänstemannabeslutet rörde inrättandet av en funktion för internutredningar (beslut KSN-2015-0316). Beslutet fattades av, vid tidpunkten, biträdande stadsdirektören och säkerhetschef. Beslutet anmäldes i kommunstyrelsen den 15 april 2015. Beslutet uppger att det är "viktigt att alla misstänkta överträdelser identifieras och vid behov utreds på ett betryggande och objektiva sätt". Av beslutet framkommer bl.a. att:

- Internutredningar utförs eller styrs av internutredningsfunktionen om inte stadsdirektören eller biträdande stadsdirektören i enskilt fall beslutar annat.
- Säkerhetschefen är ansvarig för internutredningsfunktionen.
- Internutredningsfunktionen ska informera ansvarig chef eller motsvarande samt personalorganisationerna om inledd internutredning så snart detta är möjligt.
- Chefer inom kommunen och dess bolag ska vid behov bistå internutredningsfunktionen med resurser.
- Varje chef inom kommunen och dess bolag ska anmäla misstänkta överträdelser till internutredningsfunktionen.
- Kommunen ska tillhandahålla möjligheter för allmänheten att anonymt anmäla misstänkta överträdelser.

Vidare framgår att internutredningsfunktionen och möjligheten att anmäla misstänkta missförhållanden riktar sig både till anställda och allmänheten genom skrivningarna:

- Samtliga anställda och inhyrd personal vid kommunen och dess bolag ska informeras om internutredningsverksamhetens förekomst och utformning.
- Allmänheten ska informeras om möjligheterna att anmäla misstänkta överträdelser.

I beslutet finns också skrivningar gällande hanteringen av inkomna anmälningar om missförhållanden:

- Anmälan som inkommer till kommunen ska hanteras som allmän handling. Chef bör mottaga anmälan som lämnas muntligen via telefon eller genom besök vid kontor. Noggranna tjänsteanteckningar ska göras och tillföras ärendet.
- Registrator ska vidarebefordra anmälan till internutredningsfunktionen i igenklustrat kuvert med uppgift om vem som tagit emot och registrerat försändelsen.
- Internutredningsfunktionen ska förvara inkomna och upprättade handlingar ordnade och åtkomstskyddade för obehörig.

- Sedvanlig sekretessprövning ska göras vid begäran om utlämning av anmälan.

Av beslutet framgår att internutredningsfunktionens verksamhet också avser:

- arbete med att förebygga överträdelser och
- arbete med att upptäcka och granska misstänkta överträdelser mot lagar, förordningar och föreskrifter som kommunens anställda och inhyrd personal har att följa samt kommunens interna riktlinjer, policy- och övriga styrdokument och att
- Internutredningsfunktionen ska använda logguppgifter för att förebygga, upptäcka och granska förekomsten av misstänkta överträdelser.

Utöver tjänstemannabeslutet från 2015 har inget annat beslut angående en utredningsfunktion fattats.

Bedömning

PwC bedömer revisionsfrågan som **ej uppfylld**. Bedömningen grundar sig i att det inte fattats ett beslut om att införa visselblåsarfunktion i samband att lagen trädde i kraft och utifrån de krav som lagen ställer. Tjänstemannabeslutet från 2015 berör inte en visselblåsarfunktion i enlighet med lagens mening, beslutet beaktar alltså inte en visselblåsarfunktion utan rör snarare internutredningar generellt.

När lagen trädde i kraft kan vidare konstateras att kommunen hade en funktion som inte uppfyllde lagkrav gällande exempelvis möjlighet till muntlig och fysisk rapportering samt information som lämnas till rapporterande personer.

2. Uppfyller kommunens visselblåsarfunktion kraven enligt visselblåsarlagen?

lakttagelser

Kommunens visselblåsarfunktion, vilken var gällande för tiden då granskningen genomfördes, bestod av ett webbformulär som nåddes via kommunens externa hemsida. Av texten på kommunens hemsida framgick att man via funktionen kan anmäla misstanke om mutor, jäv eller tjänstefel, samt om man misstänker att en verksamhet i kommunen inte sköts på rätt sätt. Av hemsidan framgick vidare att ärenden som gäller privatpersoner, exempelvis beslut om förskoleplats eller bygglov, inte skulle rapporteras in via den funktionen. Vid tidpunkten för genomförandet av granskningen fanns ingen framtagen policy eller annan dokumentation som tydligt beskrev kommunens systemlösning samt hur rapportering går till.

I samband med att man fyllde i webbformuläret informeras den rapporterande personen om att personuppgifter samlas in enligt dataskyddsförordningen och att uppgifterna samlas in för att hantera misstanke om mutor eller jäv, vilket sker utifrån den rättsliga grunden myndighetsutövning.

Enligt intervjuade inkom ärenden som skickas in via webbformuläret till registratorerna som är ansvariga för att vittja brevlådan, webbformuläret är således kopplat till registratorn. Från registratorn slussades ärendena till kommunstyrelsens ärendeserie i diariet i Public 360 och därefter tilldelas ärendena till stadsjuristen. I detta skede fick

stadsjuristen notifiering om att det har öppnats upp ett ärende, varigenom stadsjuristen kunde klicka sig in i ärendehanteringssystemet (kommunens vanliga diariesystem, Public 360).

Således kan konstateras att förutom stadsjuristen hade även registratorer tillgång och kunde läsa ärendet då de har en roll som innebär att de kan se allt i diariet, stadsjuristen menar dock att de inte läste ärendena.

Om stadsjuristen bedömde att någon annan borde ha tillgång till ett ärende kunde dessa personer läggas till som handläggare i systemet. Mottagargruppen bestod av stadsjuristen som primär mottagare samt kommunens förhandlingschef och redovisningschef vilka bistod med stöd kring bedömning och hantering vid behov. Oftast deltog även någon från avdelningen Trygghet, säkerhet och beredskap i samband med utredningar och hantering av ärenden.

Det fanns inget särskilt telefonnummer / röstbrevlåda dedikerad för mottagning av muntligt inrapporterade visselblåsarärenden. Enligt stadsjuristen fanns detta tidigare när ansvaret för visselblåsarfunktionen låg på säkerhetsavdelningen. Efter att stadsjuristen tog över ansvaret 2016 togs detta bort då en person ensam inte hade möjlighet att hantera meddelanden i röstbrevlådan.

Den 2 februari 2024 publicerades kommunens nya visselblåsarfunktion på dess externa hemsida och enligt dokumentation erhållen från Uppsala kommun finns den nya funktionen även tillgänglig på intranätet. Då funktionen implementerades så pass kort inför lämnandet av rapporten har den inte kunnat gås igenom närmare vad gäller funktionalitet och hur systemet är uppbyggt. Rapportering sker genom ett formulär där den rapporterade personen guidas genom ett antal frågor.

I samband med rapportering uppges att den rapporterade personen erhåller en länk / kod till en sida genom vilken hen kan följa upp sitt ärende. Genom denna sida uppges den rapporterade personen få återkoppling inom 7 dagar på att dennes rapport är mottagen samt få återkoppling rörande vilka åtgärder som vidtas eller planeras att vidtas på grund av rapporten.

Den nya sidan på kommunens hemsida genom vilken man når visselblåsarfunktionen innehåller mer utförlig information än tidigare. Utöver information om återkoppling framgår bl.a information om att en oberoende enhet inom Uppsala kommun tar emot och bedömer ärenden, samt information om repressaliesskydd och konfidentialitet.

Det har kommit till vår kännedom, under pågående granskning, att den nya ansvariga enheten för visselblåsarfunktionen, Trygghet, säkerhet och beredskap, kommer att ansvara för att ta fram interna styrdokument. Några nya styrdokument avseende den nya visselblåsarfunktionen har inte erhållits i samband med vår granskning.

Bedömning

PwC bedömer därmed revisionsfrågan som **ej uppfylld**.

Baserat på intervjuer och tillhandahållen dokumentation har det identifierats ett antal punkter där utformningen av kommunens *tidigare visselblåsarfunktion*, den som gällde fram till den 2 februari 2024, inte har varit i linje med bestämmelserna i visselblåsarlagen. Vår bedömning baseras även på iakttagelser gällande den *nya visselblåsarfunktionen* som infördes den 2 februari 2024.

Enligt visselblåsarlagen ska verksamhetsutövaren utforma sina interna rapporteringskanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning så att den rapporterade personen bland annat kan "rapportera både skriftligt och muntligt och, om så begärs, vid ett fysiskt möte inom en skälig tid."

Den nya visselblåsarfunktionen ger ingen tydlig information om på vilket sätt varken muntlig eller fysisk rapportering ska gå till. På kommunens hemsida anges ett telefonnummer, detta framgår dock under ett stycke som rör lämnade av synpunkter och klagomål kring hantering av kommunala verksamheter. Det angivna telefonnumret tolkas därmed inte kopplas till visselblåsning utan klagomålshantering.

Det framgår inte heller i den nya visselblåsarfunktionen hur en rapporterad person ska gå tillväga för att begära ett fysiskt möte.

I visselblåsarlagen framgår vidare att information till anställda ska ges gällande

1. hur rapportering ska göras via de interna rapporteringskanalerna,
2. hur rapportering ska göras till behöriga myndigheter via de externa rapporteringskanalerna och, i tillämpliga fall, till EU:s institutioner, organ eller byråer, och
3. meddelarfrihet och anskaffarfrihet och, i verksamheter där det är aktuellt, om efterforskningsförbud och repressalieförbud.

Det finns i den nya visselblåsarfunktionen inte någon hänvisning till hur rapportering ska göras till behöriga myndigheter via externa rapporteringskanaler på kommunens hemsida.

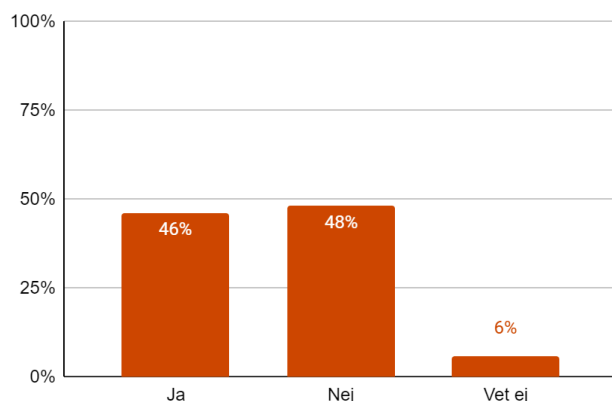
3. Finns information om visselblåsarfunktionen lättillgänglig för personalen?

Iakttagelser

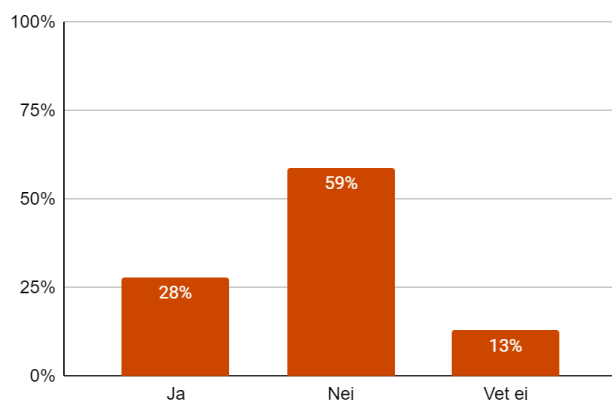
Den nya visselblåsarfunktionen finns tillgänglig både via kommunens intranät och kommunens externa hemsida. PwC har dock noterat att informationen som framkommer på den externa hemsidan är bristfällig och informationen bedöms inte som tillräcklig sett utifrån den kravställning som framkommer i lagen. Se revisionsfråga 2 ovan för ytterligare detaljer (gäller bl.a muntlig och fysisk rapportering samt rapportering till externa myndigheter).

PwC har i samband med granskningen genomfört en enkätundersökning gällande visselblåsarfunktionen. Av de som svarade på enkäten (484 personer) kan konstateras att 48 procent angav att de inte hade kännedom om att det finns en visselblåsarfunktion i Uppsala. Vidare angav 59 procent att de inte visste var de kunde hitta kommunens visselblåsarfunktion.

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



Vet du var du hittar kommunens visselblåsarfunktion?



Bedömning

PwC bedömer revisionsfrågan som **delvis uppfylld**.

Bedömningen grundar sig i att hemsidan ger användaren av visselblåsarfunktionen information om flera viktiga aspekter såsom vilken typ av omständigheter som kan anmälas samt information om anonymitet, sekretess och personuppgifter. Det finns dock möjlighet till förbättring i och med att informationen inte bedöms täcka samtliga krav som framgår av lagen. Vi konstaterar vidare utifrån enkätundersökningen att kännedomen om att det finns en visselblåsarfunktion och var man hittar den är låg.

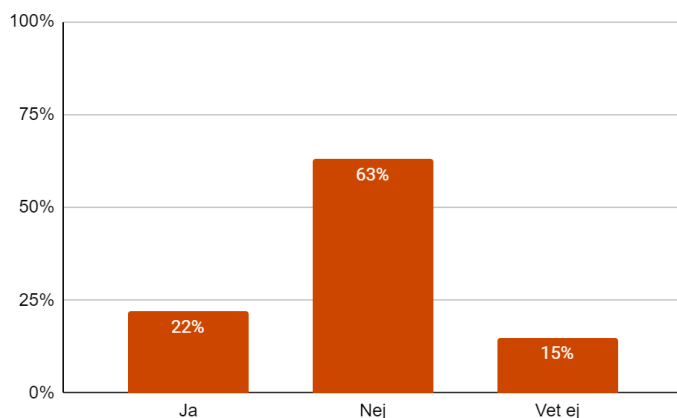
4. Har informationsinsatser genomförts för att göra personalen medveten om visselblåsarfunktionen?

lakttagelser

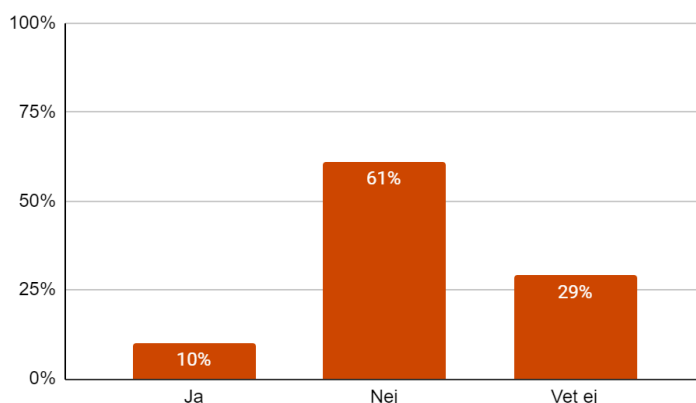
Enligt intervjuer har inga informationsinsatser gjorts kring visselblåsarfunktionen sedan 2015, och PwC har inte erhållit dokumentation som visar att någon särskild information rörande visselblåsarfunktionen kommunicerades i samband med att lagen trädde i kraft i juli 2022. I samband med att den nya visselblåsarfunktionen implementerades den 2 februari 2024 publicerades information om detta på kommunens intranät.

Av genomförd enkätundersökning framgår att 63 procent av de svarande angav att de inte hade erhållit någon information om kommunens visselblåsarfunktion de senaste två åren och 61 procent angav även att de inte upplevde att kommunens visselblåsarfunktion var känd inom organisationen.

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



Upplever du att visselblåsarfunktionen är känd inom din organisation?



Bedömning

PwC bedömer frågan som **ej uppfylld**.

PwC noterar att det finns anledning för Uppsala kommun att öka kännedomen om visseblåsarfunktionen inom organisationen, exempelvis via en informationskampanj till de anställda.

5. Följer kommunstyrelsen upp att visseblåsarfunktionen fungerar, hanteras på avsett sätt och är känd i organisationen?

lakttagelser

Under granskningen har det framkommit att ingen formell uppföljning har skett sedan funktionen har funnits på plats 2015. Enligt PwCs förståelse finns inte heller någon formaliserad process för uppföljning implementerad och kommunstyrelsen har inte planerat för någon uppföljning i närtid.

Bedömning

PwC bedömer revisionsfrågan som **ej uppfylld**.

6. Hanteras ärenden i visseblåsarfunktionen på ett adekvat sätt?

lakttagelser

Initialt, i samband med tjänstemannabeslutet från 2015 som togs fram av dåvarande säkerhetschef och biträdande stadsdirektör, låg ansvaret för mottagande och hantering av inkomna ärenden på enheten Trygghet, säkerhet och beredskap. År 2016 flyttades ansvaret till stadsjuristen, sedan dess har stadsjuristen varit ansvarig mottagare.

Som beskrivits i rapporten ovan har den tidigare visseblåsarfunktionen utgjorts av stadsjuristen samt en vidare mottagargrupp som bestående av kommunens förhandlingschef samt redovisningschef vilka har stöttat vid behov kring exempelvis bedömning och hantering. Vid behov har även någon från Trygghet, säkerhet och beredskap deltagit i samband med utredningar och ärendehantering beroende på ärendets karaktär.

Under tiden stadsjuristen var ansvarig mottagare av visseblåsarärenden har stadsjuristen löpande tagit kontakt med de kompetenser som ansetts behövas i samband med hantering av ärenden, på så vis har konstellationen/staben om stadsjuristen, förhandlingschefen och redovisningschefen samt arbetsrutinen för mottagande och hantering av inkomna ärenden informellt vuxit fram. Det informella arbetssättet har sedan dess fortsatt.

Om ett ärende har bedömts som ett visselblåsarärende har stadsjuristen meddelat detta till diariet, som därefter har lagt sekretess på ärendet. Enligt stadsjuristen har man varit generös med denna bedömning, och även om man inte vet huruvida den rapporterade personen är en anställd eller ej antas att det är en medarbetare som har skickat in anmälan.

Om en rapporterad person genom webbformuläret har angivit att man vill ha återkoppling och har lämnat sina kontaktuppgifter har återkoppling skett enligt stadsjuristen. Om det bara finns exempelvis en epostadress angiven vilken förefaller vara påhittad och man inte specifikt har angivit att man vill ha återkoppling har det inte skett enligt stadsjuristen.

Då den nya visselblåsarfunktionen infördes den 2 februari 2024 har det inte varit möjligt att utröna hur ärendehantering är tänkt att ske. Även om ansvaret för den nya funktionen ligger under Trygghet, säkerhet och beredskap kommer hantering och utredning av ärenden enligt säkerhetschefen behöva ske tillsammans med andra kompetenser såsom HR/arbetsrättsliga enheten, juridik och ekonomi. Enligt säkerhetschefen behöver kommunen därmed besluta om en ny uppsättning av internutredningsfunktion, likt den konstellationen som funnits inom den tidigare visselblåsarfunktionen.

På kommunens hemsida för den nya visselblåsarfunktionen anges att mottagarna hanterar visselblåsarrapporter på ett sätt som säkerställer konfidentiell behandling av personuppgifter, hur detta sker har dock inte gått att fastställa inom ramen för denna granskning.

I samband med granskningen har vi erhållit en lista över inkomna visselblåsarärenden vilka har inkommit till den tidigare visselblåsarfunktionen. Vi har utifrån detta bett om 10 stickprov på dessa ärenden. Vi efterfrågade denna information första gången i november 2023. Utifrån det underlag vi fått ta del av i granskningen i början av februari 2024, har det ej varit möjligt att göra en bedömning av hur ärendena inkommit, hur man kommit fram till att det är ett visselblåsarärende eller ej, hur man har gått vidare med ärendet och vilka åtgärder vidtogs. I och med detta går det inte att avgöra huruvida ärenden hanteras på ett adekvat sätt.

Bedömning

Revisionsfrågan har **ej kunnat bedömas** då efterfrågad information inte har tillhandahållits.

Detta mot bakgrund av att ej varit möjligt att göra en bedömning av hur ärendena inkommit, hur man har gått vidare med ärendet har hanterats och vilka åtgärder vidtagits. I och med detta går det inte att avgöra huruvida ärenden hanteras på ett adekvat sätt.

7. Har kommunen genomfört de förbättrande åtgärderna som framfördes i PwCs granskning?

lakttagelser

I PwCs rapport från april 2021 framfördes totalt åtta rekommendationer baserat på de iakttagelser som gjorts under granskningen. Nedan följer en sammanställning av rekommendationerna som lämnades då samt en *redovisning i kursiv stil* av vad som har genomförts år 2024.

- Inrätta ett webbaserat visselblåsarsystem som tillåter anonym återkoppling och kommunikation med tipsare.

Per den 2 februari 2024 har kommunen infört ett system som uppges möjliggöra för anonym återkoppling och kommunikation med tipsare.

- Överväga att lägga delar av visselblåsarfunktion externt bl.a. i syfte att tydliggöra visselblåsarfunktionens oberoende och integritet.

Kommunen har valt att lägga den nya funktionen internt via mottagande, bedömning, återkoppling till tipsare m.m.

- Tydliggöra vilka som förväntas använda rapporteringskanalen (anställda, inhyrd personal, allmänheten etc), tydliggöra informationen som ges till användarna i samband med rapportering, exempelvis vad som förväntas rapporteras samt att information är enhetlig oavsett sökväg.

På kommunens hemsida framgår nu information kring vilka personer som förväntas använda kanalen samt information om klagomåls/synpunktshantering.

- Överväga att generellt utöka återkopplingen till tipsaren med information om hur tipset hanterats för att undvika återkommande felrapporteringar.

Det har i dagsläget inte gått att utröna hur återkoppling kommer att utformas i den nya funktionen som kommunen har infört.

- Genomföra informationskampanj eller enklare utbildning för personalen i syfte att upprätthålla en hög vetskap om att funktionen finns samt se över vilken information som ges till nyanställda, underleverantör eller inhyrd personal.

Det har i dagsläget inte framgått om någon informationsinsats har planerats i samband med den nya funktionen implementerats. Det kan konstateras att informationsinsatser inte förefaller ha gjorts i samband med att lagen trädde i kraft i juli 2022 fram tills dess att denna granskning genomfördes.

- Säkerställa att det finns dokumenterade rutiner för hur ärenden ska hanteras och utredas samt hur eventuell jävsproblematik ska hanteras.

Vi har i dagsläget inte erhållit styrdokumentation kopplat till den nya funktionen eller information som gör gällande att den är framtagen, sådan dokumentation har inte funnits framtagen tidigare.

- Tydliggöra visselblåsarsfunktionens mandat, ansvar och oberoende inklusive ansvaret för utredningar gällande andra nämnders ansvarsområden.

Vi har inte erhållit information som gör gällande att detta är klarlagt för tidigare eller den nya visselblåsarfunktionen.

- Implementera regelbunden rapportering av statistik över inkomna tips och dess ärendehantering till kommunstyrelsen eller annan lämplig instans inom kommunen.

Detta har inte gjorts inom ramen för den tidigare visselblåsarfunktionen och vi har inte erhållit information hur detta är tänkt att genomföras framöver.

Bedömning

PwC bedömer revisionsfrågan som **delvis uppfylld**

Revisionell bedömning

Uppsala kommun har sedan 2015 haft en funktion som har fungerat som visseblåsarfunktion, och kommunen införde i februari 2024 en ny visseblåsarfunktion.

De förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun har utifrån risk och väsentlighet beslutat att genomföra en granskning av kommunens visseblåsarfunktion.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig visseblåsarfunktion i enlighet med gällande lag.

Det kan konstateras att kommunen, i samband med att granskningen avslutades i början av februari 2024, införde en ny visseblåsarfunktion. Mot bakgrund av att denna infördes kort inpå slutförandet av granskningen av rapporten har rapporten och dess bedömningar, i den mån det har varit möjligt, justerats baserat på ny tillgänglig information.

Sammantaget är vår bedömning att kommunstyrelsen **inte har** säkerställt en ändamålsenlig visseblåsarfunktion i enlighet med gällande lag.

2024-02-16

Lena Salomon
Uppdragsledare

Lisa Löfgren
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av revisorerna i Uppsala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från april 2023. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Datum: 2023-12-08
Diarienummer: KRN-2023-00026

Kommunrevisionen
Missivbrev

Mottagare:
Utbildningsnämnden
Socialnämnden
Kommunstyrelsen för kännedom
Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av arbete mot psykisk ohälsa för barn och unga från 16-20 år

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av arbetet mot psykisk ohälsa för barn och unga från 16 till 20 år.

Granskningens syfte är att bedöma om utbildningsnämnden och socialnämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll avseende arbetet mot psykisk ohälsa för barn och unga från 16 till 20 år.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att utbildningsnämnden *inte helt har säkerställt en ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll* avseende arbetet mot psykisk ohälsa för barn och unga från 16 till 20 år.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att socialnämnden *inte helt har säkerställt en ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll* avseende arbetet mot psykisk ohälsa för barn och unga från 16 till 20 år.

Mot bakgrund av granskningsresultatet vill vi lämna följande rekommendationer till *socialnämnden* och *utbildningsnämnden*:

- Säkerställ att strukturer och rutiner för samverkan följs upp, analyseras och redovisas för respektive nämnd. På detta sätt kan nämnderna få en bild av styrkor och utmaningar i samverkansarbetet och vid behov vidta åtgärder.
- Ta del av den uppföljande rapporten om barn och ungas psykiska hälsa som togs fram år 2022.

Mot bakgrund av granskningsresultatet vill vi lämna följande rekommendationer till *socialnämnden*:

- Säkerställ att nämndens styrning konkretiseras i mätbara indikatorer och att verksamhetsplanen innehåller en tydlig planering för när och hur åtgärder ska genomföras.
- Säkerställ att rutindokument för att hantera suicidsituationer för personer yngre respektive äldre än 18 år är uppdaterade och kända i verksamheten.

- Säkerställ att arbetet mot psykisk ohälsa följs upp och analyseras i dokumentationen som upprättas på förvaltnings- och nämndnivå. På detta sätt får nämnden en bild av styrkor och utmaningar i arbetet och förutsättningarna för detta. Denna bild är nödvändig för att kunna vidta aktiva åtgärder för att utveckla arbetet.
- Vidta åtgärder som syftar till att skapa förutsättningar för att rekrytera och behålla socialsekreterare.

Mot bakgrund av granskningsresultatet vill vi lämna följande rekommendationer till *utbildningsnämnden*:

- Överväg att ta fram mätbara indikatorer med tydlig koppling till psykisk (o)hälsa och tillgång till elevhälsans kompetenser. Därigenom kan arbetet och förutsättningarna för detta följas upp och analyseras på ett systematiskt och strukturerat sätt.
- Säkerställ att det finns krisplaner och rutiner för suicidprevention på samtliga skolor i enlighet med den centrala barn- och elevhälsoplanen.
- Vidta aktiva åtgärder som tydligt syftar till att säkerställa en likvärdig tillgång till kuratorer och skolpsykologer inom gymnasieskolan. Detta för att skapa förutsättningar för att elevhälsan främst ska kunna arbeta förebyggande och hälsofrämjande samt att arbetet sker på individ-, grupp- och skolenhetsnivå.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendation från utbildningsnämnden och socialnämnden, senast 2024-03-31 till kommunrevisionen@ uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, [lena.salomon@pwc.com](mailto:lana.salomon@pwc.com).

Rapporten utgör ett underlag för revisionens bedömning i ansvarsprövningen varför tidsramarna inte kan överskridas.

För kommunrevisionen

Berit Danielsson
Ordförande

Kajsa Wejryd
Vice ordförande

Elektroniska underskrifter

Det här dokumentet har skrivits under elektroniskt av en eller flera personer

Detta dokument med sina elektroniska underskrifter gäller som självständig handling och uppfyller krav på avancerade elektroniska underskrifter enligt eIDAS-förordningen. Varje underskrift kan valideras med en PDF-läsare med stöd för signaturvalidering eller via valideringstjänsten på sign.uppsala.se. Där återfinns även information om hur du installerar det utfärdarcertifikat som krävs för att PDF-läsaren ska kunna validera alla delar av underskriften.

Om dokumentet skrivs ut på papper, eller om dokumentet 'skrivs ut' till ett nytt PDF-dokument, följer de elektroniska underskrifterna inte med. Endast det elektroniskt underskrivna originaldokumentet går att validera.

Underskrift 1

Namn: BERIT ANNE-MARIE DANIELSSON
Identifieringsmetod: E-legitimation
Organisation: Kommunrevisionen
Befattning: ordförande
Datum och tid: 2023-12-12 16:53:34 GMT+01:00
Transaktions-ID: a435b7d080a0466f9f36d2eb835e8267

Underskrift 2

Namn: KAJSA WEJRYD
Identifieringsmetod: E-legitimation
Organisation: Kommunrevisionen
Befattning: Vice ordförande
Datum och tid: 2023-12-12 20:09:27 GMT+01:00
Transaktions-ID: 89e0f511807440e6b5f5460df493382f

Granskning av arbete mot psykisk ohälsa för barn och unga från 16 till 20 år

Uppsala kommun

December 2023

Jenny Nordqvist

Caroline Tham Johansson

Marie Lindblad, certifierad kommunal revisor

Sammanfattning











PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av arbete mot psykisk ohälsa för barn och unga från 16 till 20 år.

Granskningens syfte är att bedöma om utbildningsnämnden och socialnämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll avseende arbetet mot psykisk ohälsa för barn och unga från 16 till 20 år.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att utbildningsnämnden **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll avseende arbetet mot psykisk ohälsa för barn och unga från 16 till 20 år.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att socialnämnden **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll avseende arbetet mot psykisk ohälsa för barn och unga från 16 till 20 år.

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

| Revisionsfrågor | Bedömning | | | |
|---|-----------|---|--------|---|
| | SN | | UN | |
| 1. Finns det en tydlig styrning (till exempel mål och styrdokument) avseende arbetet mot psykisk ohälsa? | Delvis |  | Delvis |  |
| 2. Tillser nämnderna att det finns tillgång till kunskap och kompetens för att upptäcka och hantera psykisk ohälsa? | Delvis |  | Delvis |  |
| 3. Tillser nämnderna att det finns tydliga strukturer och rutiner för samverkan kring psykisk ohälsa? | Ja |  | Ja |  |
| 4. Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbetet mot psykisk ohälsa som redovisas till nämnderna? | Nej |  | Ja |  |
| 5. Tillser nämnderna att aktiva åtgärder vidtas vid behov av utveckling av arbetet mot psykisk ohälsa? | Delvis |  | Delvis |  |

Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningsresultatet vill vi lämna följande rekommendationer till *socialnämnden* och *utbildningsnämnden*:

- Säkerställ att strukturer och rutiner för samverkan följs upp, analyseras och redovisas för respektive nämnd. På detta sätt kan nämnderna få en bild av styrkor och utmaningar i samverkansarbetet och vid behov vidta åtgärder.

- Ta del av den uppföljande rapporten om barn och ungas psykiska hälsa som togs fram år 2022.

Mot bakgrund av granskningsresultatet vill vi lämna följande rekommendationer till *socialnämnden*:

- Säkerställ att nämndens styrning konkretiseras i mätbara indikatorer och att verksamhetsplanen innehåller en tydlig planering för när och hur åtgärder ska genomföras.
- Säkerställ att rutindokument för att hantera suicidsituationer för personer yngre respektive äldre än 18 år är uppdaterade och kända i verksamheten.
- Säkerställ att arbetet mot psykisk ohälsa följs upp och analyseras i dokumentationen som upprättas på förvaltnings- och nämndsnivå. På detta sätt får nämnden en bild av styrkor och utmaningar i arbetet och förutsättningarna för detta. Denna bild är nödvändig för att kunna vidta aktiva åtgärder för att utveckla arbetet.
- Vidta åtgärder som syftar till att skapa förutsättningar för att rekrytera och behålla socialsekreterare.

Mot bakgrund av granskningsresultatet vill vi lämna följande rekommendationer till *utbildningsnämnden*:

- Överväg att ta fram mätbara indikatorer med tydlig koppling till psykisk (o)hälsa och tillgång till elevhälsans kompetenser. Därigenom kan arbetet och förutsättningarna för detta följas upp och analyseras på ett systematiskt och strukturerat sätt.
- Säkerställ att det finns krisplaner och rutiner för suicidprevention på samtliga skolor i enlighet med den centrala barn- och elevhälsoplanen.
- Vidta aktiva åtgärder som tydligt syftar till att säkerställa en likvärdig tillgång till kuratorer och skolpsykologer inom gymnasieskolan. Detta för att skapa förutsättningar för att elevhälsan främst ska kunna arbeta förebyggande och hälsofrämjande samt att arbetet sker på individ-, grupp- och skolenhetsnivå.

Innehållsförteckning

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 1 |
| Inledning | 4 |
| Nämndernas ansvar | 7 |
| Granskningsresultat | 8 |
| Nämndernas styrning | 8 |
| Tillgång till kunskap och kompetens | 11 |
| Strukturer och rutiner för samverkan | 14 |
| Uppföljning, analys och redovisning | 17 |
| Aktiva åtgärder | 23 |
| Samlad bedömning | 26 |
| Bilaga. Elevhälsans kompetenser | 27 |

Inledning

Bakgrund

Psykisk ohälsa kan hindra barns och ungas personliga utveckling och deras möjligheter att etablera sig i samhället. Därför finns det stora vinster med att så tidigt som möjligt uppmärksamma den psykiska ohälsan hos barn och unga och minska den med effektiva insatser.

År 2020 genomfördes en granskning av elevhälsan inom gymnasieskolan i Uppsala kommun. Rekommendationer lämnades avseende tillgång till elevhälsa samt elevhälsans förebyggande och främjande arbete. År 2021 genomfördes en granskning av Uppsala kommuns och Region Uppsalas samverkan kring barn och unga. Granskningen visade att uppföljning, analys och rapportering till utbildningsnämnden respektive socialnämnden behövde utvecklas.

Kommunfullmäktige har ett inriktningsmål som anger att Uppsala ska vara jämlikt och inkluderande med goda förutsättningar för folkhälsa och livskvalitet. För detta mål har fullmäktige fattat beslut om uppdrag att stärka arbetet med att främja psykisk hälsa och förebygga och hantera ökad psykisk ohälsa. För skolans del omfattar uppdraget suicidprevention och kuratorer i skolan. För socialtjänstens del omfattar uppdraget suicidprevention och att utveckla samverkan.

Skolan är en viktig arena för att genomföra insatser som främjar psykiskt välbefinnande och förebygger psykisk ohälsa hos barn och unga. Inom skolans verksamheter behövs kunskap och kompetens för att upptäcka psykisk ohälsa. Enligt skollagen ska elevhälsa finnas för elever i gymnasieskolan. Skollagen anger att elevhälsan främst ska vara förebyggande och hälsofrämjande, men även arbeta åtgärdande. Elevhälsan ska bland annat omfatta psykologiska och psykosociala insatser och det ska finnas tillgång till psykolog och kurator.

Även om skolan har en viktig roll kan inte skolan agera på egen hand. För att insatser ska få genomslag behöver skolan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten samverka. Verksamheterna behöver utarbeta rutiner för och överenskommelser om hur man samverkar med eller hänvisar till hälso- och sjukvården. Rutinerna och överenskommelserna behöver vara kända inom verksamheterna.

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning inom ovan rubricerat område.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om utbildningsnämnden och socialnämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll avseende arbetet mot psykisk ohälsa för barn och unga från 16 till 20 år.

1. Finns det en tydlig styrning (till exempel mål och styrdokument) avseende arbetet mot psykisk ohälsa?
2. Tillser nämnderna att det finns tillgång till kunskap och kompetens för att upptäcka och åtgärda psykisk ohälsa?
3. Tillser nämnderna att det finns tydliga strukturer och rutiner för samverkan kring psykisk ohälsa?
4. Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbetet mot psykisk ohälsa som redovisas till nämnderna?
5. Tillser nämnderna att aktiva åtgärder vidtas vid behov av utveckling av arbetet mot psykisk ohälsa?

Revisionskriterier

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

Kommunfullmäktiges inriktningsmål med tillhörande uppdrag att stärka arbetet med att främja psykisk hälsa och förebygga och hantera ökad psykisk ohälsa.

Kommunallagen (2017:725)

- 6 kap. 6 § Styrelsen och övriga nämnder - Uppgifter

Förvaltningslagen (2017:900)

- 8 § Samverkan

Socialtjänstlagen (2001:453)

- 3 kap. 3-3a §§ Vissa uppgifter inom socialtjänsten, m.m.
- 5 kap. 1-1a § Särskilda bestämmelser för barn och unga

Skollagen (2010:800)

- 2 kap. 25 § Elevhälsa
- 4 kap. 3 och 7 §§ Systematiskt kvalitetsarbete
- 29 kap. 13 § Samverkan och anmälan till socialnämnden

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9).

Skolverkets allmänna råd med kommentarer om systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet

Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta den kommunalt drivna gymnasieskolan och socialtjänsten. Fristående gymnasieskolor ingår inte i granskningen. Vidare avgränsas granskningen till att omfatta barn och unga från 16 till 20 år. I tid avgränsas granskningen till att framförallt omfatta år 2023 (år 2022 vad gäller uppföljning). Granskningen omfattar inte orosanmälan till socialtjänsten.

Metod

Granskningen har genomförts genom genomgång av protokoll och underliggande handlingar samt insamling och analys av relevant dokumentation.

Följande intervjuer har genomförts:

- Biträdande utbildningsdirektör, verksamhetschef för gymnasieskolan samt verksamhetsutvecklare på utbildningsförvaltningen
- Socialchef samt avdelningschefer barn och ungdom
- Rektorer
- Representanter för elevhälsan
- Representanter för det kommunala aktivitetsansvaret (KAA)
- Enhetschefer och socialsekreterare barn och unga

Vidare har en digital enkätundersökning genomförts. Enkäten skickades ut till totalt 140 lärare. Svarsfrekvensen uppgick till 66 procent.

För enkät och intervjuer gjordes ett urval som omfattade tre gymnasieskolor och teoretiska program (samhällsvetenskapsprogrammet och naturvetenskapsprogrammet), yrkesprogram (fordonsprogrammet och el- och energiprogrammet) samt introduktionsprogram (individuellt alternativ samt språkin introduktion).

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten. Svar har inkommit avseende utbildningsnämnden, dock inte socialnämnden. Rapporten är kvalitetssäkrad av Marie Lindblad, certifierad kommunal revisor, i enlighet med PwC:s interna riktlinjer för kvalitetssäkring.

Nämndernas ansvar

I reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun (beslutad av KF 2023-09-11) redogörs för fördelning av ansvaret för de obligatoriska uppgifter som getts kommunen via lagstiftning samt övriga uppgifter som kommunfullmäktige beslutat om ska delegeras till nämnderna. Av reglementet framgår att socialnämnden, utbildningsnämnden och omsorgsnämnden har ansvar i arbetet/insatser rörande psykisk ohälsa för barn och unga 16 till 20 år, ett ansvar som dock skiljer sig åt med utgångspunkt i gällande lagstiftning. Sammanfattningsvis innebär reglemente och lagstiftning att:

- *Socialnämnden* ansvarar för individ- och familjeomsorgen, inklusive mottagning av ensamkommande barn, samordning av frågor kring våld i nära relation samt socialjournsverksamhet. Ansvaret omfattar även öppenvård och råd och stöd till unga samt hem för vård eller boende för unga. Om missbruk finns i kombination med psykisk funktionsnedsättning ansvarar nämnden för att hjälpa individer eller familjer där missbruk, beroende eller våld i nära relation är det huvudsakliga problemet.
- *Utbildningsnämnden* - I egenskap av att vara huvudman för den kommunala gymnasieskolan ansvarar nämnden för att säkerställa tillgången till elevhälsans kompetenser, att elevhälsans arbete främst är hälsofrämjande och förebyggande samt att arbetet bidrar till en god lärandemiljö och goda och trygga uppväxtvillkor. Vid behov ska elevhälsan samverka med hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Sådan samverkan kan vara såväl åtgärdande som förebyggande och hälsofrämjande och exempelvis syfta till att främja elevers hälsa och skolnärvaro, och till att förebygga kriminalitet eller ohälsa.
- *Omsorgsnämnden* ansvarar för stöd och service till personer med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning, bland annat genom LSS-verksamhet, socialpsykiatri och hälso- och sjukvård.

Som framgår tidigare i rapporten, omfattar denna granskning socialnämnden och utbildningsnämnden.

Granskningsresultat

Nämndernas styrning

Revisionsfråga 1: Finns det en tydlig styrning (till exempel mål och styrdokument) avseende arbetet mot psykisk ohälsa?

lakttagelser

Socialnämnden

Socialnämndens *Verksamhetsplan och budget 2023-2025* (2023-02-14 § 21) innehåller kommunfullmäktiges fokusmål och uppdrag om att stärka arbetet med att främja psykisk hälsa och förebygga och hantera ökad psykisk ohälsa. Det anges att det ingår i nämndens grunduppdrag att förebygga psykisk ohälsa samt att medarbetare i många av nämndens verksamheter möter människor som har komplexa behov där psykisk ohälsa är en del och att nämnden därför alltid har behov av att stärka kompetens och samverkan inom området. Fokusmål och uppdrag konkretiseras i två åtgärder och förväntade effekter. Den första åtgärden är att genomföra kompetenshöjande insatser i suicidprevention med förväntad effekt att arbetet med att främja psykisk hälsa och förebygga och hantera ökad psykisk ohälsa stärks. Den andra åtgärden är att utveckla nämndens arbete inom ramen för vård i samverkan (ViS) med förväntad effekt att arbetet med att främja psykisk hälsa och förebygga och hantera ökad psykisk ohälsa stärks. Verksamhetsplanen innehåller inga mätbara indikatorer eller en tydlig planering för när och hur åtgärderna ska genomföras.

Rutinen *Hantera suicidsituationer för personer 18 år eller äldre* (daterad 2022-09-22) syftar till att medarbetare inom socialförvaltningen ska veta hur de ska agera i situationer där enskilda (18 år och äldre) uttrycker suicidtankar. Det framgår bland annat att samtycke behövs om personal ska kontakta vården eller annan instans samt att sekretess ibland kan brytas även om samtycket inte ges.

Vid intervjuer lyfts att det även finns ett rutindokument för att hantera suicidsituationer för yngre personer (yngre än 18 år) och att det är under revidering. Vid intervjuer framgår att kännedomen om rutindokumentet varierar, att antalet rutindokument är stort och att det pågår ett utvecklingsarbete för att det ska bli lättare att hitta dokument i det interna systemet.

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämndens *Verksamhetsplan och budget 2023* (2023-02-15 § 20) innehåller kommunfullmäktiges fokusmål och uppdrag om att stärka arbetet med att främja psykisk ohälsa och förebygga och hantera ökad psykisk ohälsa. Fokusmål och uppdrag konkretiseras i två åtgärder och förväntade effekter. Den första åtgärden är att fortsätta utbildningsinsats om suicidprevention för all personal inom utbildningsförvaltningen med förväntad effekt om stärkt kompetens hos lärare och andra medarbetare i skolorna. Den andra åtgärden är att utifrån kommunfullmäktiges beslut den 7 november 2022 se över

antalet elever per kurator, så att det inte överskrider det rekommenderade antalet. Den förväntade effekten är att säkerställa att tillgången till kuratorer motsvarar lagstadgade krav.

Därtill framgår att en kraftsamling för närvaro fortsätter i samtliga skolformer. Planen innehåller totalt elva indikatorer, varav fem omfattar gymnasieskolan:

1. Elevenkät, "Jag känner mig trygg i skolan" (andel positiva svar)
2. Andel elever med examen inom tre år
3. Genomsnittlig betygspoäng efter avslutad gymnasieutbildning
4. Andel närvaro
5. Andel oanmäld frånvaro

Utöver nämndens verksamhetsplan har följande dokument inkommit:

- *Verksamhetsplan 2023 för HUB¹*
- *Central barn- och elevhälsoplan för Uppsala kommun*
- *Mall till gemensam krisplan vid elevs suicid*
- Dokument om kommunens aktivitetsansvar (KAA)

Verksamhetsplan 2023 för HUB (odaterad) innehåller för barn- och elevhälsan målformuleringen "Säkerställa ett systematiskt suicidpreventivt arbete. Stärkt kompetens hos lärare och andra medarbetare i skolorna" som konkretiseras i aktiviteten "Utbildningsinsatser för all personal inom förvaltningen". Det framgår vilka tjänstepersoner som är ansvariga och att uppföljning ska ske i delårsrapport och årsbokslut. Verksamhetsplanen innehåller även målformuleringar avseende tillgången till kuratorer och övriga kompetenser inom elevhälsan. Det framgår att en genomlysning och analys av elevhälsoresurser ska genomföras tillsammans med representanter för grundskolan och gymnasiet. Även för denna målformulering anges ansvariga och att uppföljning ska ske den 15 augusti (till huvudmannens kvalitetsrapport) respektive den 23 november (till nämnden).

I *Central barn- och elevhälsoplan för Uppsala kommun* (daterad 2023-05-31) lyfts att barns och ungdomars fysiska och psykiska hälsa är en grundförutsättning för lärande; att det är lättare att lära om man mår bra, och att lärande i sin tur kan bidra till hälsa och välbefinnande. Planen innehåller en beskrivning av elevhälsans organisation och de olika professioner/kompetenser som ingår. Suicidpreventionsarbete har ett eget avsnitt i planen där det anges att den viktigaste aspekten vid självmordsprevention är tidig upptäckt och att skolan har ett stort ansvar för att fånga upp ungdomar som mår dåligt. Därtill anges att varje skola ska ha rutiner för suicidpreventionsarbete samt en krisplan vid händelse av olycka eller andra svåra omständigheter. Planen innehåller inte några mätbara mål, indikatorer eller aktiviteter avseende psykisk ohälsa/hälsa, suicidprevention och/eller kuratorer i gymnasieskolan.

¹ HUB är samlingsnamnet för tre avdelningar som ligger under biträdande utbildningsdirektör: Hemkommun, Utveckling och kvalitet samt Barn- och elevhälsa.

I *Mall till gemensam krisplan vid elevs suicid* (odaterad) beskrivs vilka första åtgärder som ska tas vid en elevs suicid. Vidare beskrivs hur information internt, information till elever och information till media ska förmedlas. Uppföljning sker genom att rektor ska initiera ett möte i skolans elevhälsoteam inom en månad från dagen för självmordet. Syftet med uppföljningen anges vara att förebygga suicid på skolan. Vid intervjuer framgår att det finns en spridning mellan skolorna avseende kännedom om att mallen finns.

I *Handlingsplan Kommunens aktivitetsansvar (KAA) 2023-04-19* respektive uppdragsbeskrivning för handläggare inom KAA (daterad 2023-08-22) framgår bland annat att en ungdom erbjuds ett första möte när en handläggare har etablerat en kontakt. Vid det första mötet genomförs en kartläggning som bland annat omfattar skolbakgrund, hälsa och social situation. Vidare framgår att insatser/aktiviteter som bland annat erbjuds är isoleringsbrytande aktiviteter och hjälp i kontakt med andra myndigheter.

Vi har efterfrågat styrande och stödjande dokument på enhetsnivå med bäring på arbetet mot psykisk hälsa/ohälsa, suicidprevention och/eller kuratorer i gymnasieskolan. Av inkommen dokumentation framgår att skolorna har upprättat lokala elevhälsoplaner. Planerna innehåller i olika omfattning information om vilka kompetenser som ingår i elevhälsoteamen. Två av tre skolor har upprättat en kris(hanterings)plan. Den ena skolans plan innehåller skrivningar avseende allvarlig olycka, personals och/eller elevs dödsfall samt suicid. Den andra skolans plan innehåller rutin vid misstanke om att elev är självmordsbenägen. Utöver detta, har en skola upprättat en ANDTS²-plan och en skola har upprättat en drogpolicy.

Som beskrivits i metodavsnittet har en enkät distribuerats till lärare på ett urval av skolor och program. I enkäten ställdes frågan om det finns mål eller dokument som beskriver arbetet med att främja psykisk hälsa och/eller att hantera psykisk ohälsa. 41 procent svarar "Ja", 11 procent svarar "Nej" och 48 procent svarar "'Vet ej'". Det finns viss variation mellan skolorna; 41 procent av lärarna på en gymnasieskola svarar "Ja" och på de andra två skolorna är andelen 11 respektive 13 procent.

Bedömning

Finns det en tydlig styrning (till exempel mål och styrdokument) avseende arbetet mot psykisk ohälsa?

Socialnämnden

Delvis.

Bedömningen baseras på att det finns styrning från nämndens sida i form av åtgärder i verksamhetsplan och ett rutindokument för att hantera suicidsituationer för personer äldre än 18 år. Vi ser positivt på att ett rutindokument för personer yngre än 18 år är under revidering. Bedömningen baseras även på att verksamhetsplanen saknar

² ANDTS står för alkohol, narkotika, dopning, tobak och spel.

indikatorer och en tydlig planering för när och hur åtgärderna ska genomföras samt att det vid intervjuer framgår att kännedomen om rutindokumentet varierar.

Utbildningsnämnden

Delvis.

Bedömningen baseras på att det finns styrning från nämndens och förvaltningens sida i styrande och stödjande dokument avseende psykisk (o)hälsa, suicidprevention och tillgång till elevhälsans kompetenser. Vi ser positivt på att det finns mätbara indikatorer i nämndens verksamhetsplan, men noterar att indikatorer med tydlig koppling till psykisk (o)hälsa och/eller tillgång till elevhälsans kompetenser saknas. Bedömningen baseras även på att det inte finns krisplaner och/eller rutiner för suicidprevention på samtliga skolor, vilket den centrala barn- och elevhälsoplanen anger.

Tillgång till kunskap och kompetens

Revisionsfråga 2: Tillser nämnderna att det finns tillgång till kunskap och kompetens för att upptäcka och hantera psykisk ohälsa?

lakttagelser

Socialnämnden

I socialnämndens *Verksamhetsplan och budget 2023-2025* (2023-02-14 §21) framgår att förvaltningen har svårt att rekrytera och behålla socialsekreterare, framförallt erfarna socialsekreterare inom Barn och unga myndighet. Detta förklaras med att det från 2022-07-01 finns lagkrav på att handläggare inom Barn och unga myndighet ska ha svensk socionomexamen eller annan relevant examen. Lagkravet medför en smalare rekryteringsbas och har gjort kompetensbristen något mer påtaglig. Vidare framgår att det finns ett behov av att växla kompetens från behandlingsassistent till behandlare inom Barn och unga insats samt att kompetensutveckla befintliga behandlingsassistenter. Denna omställning krävs för att bemöta brukare med mer komplex problembild, såsom samsjuklighet och olika typer av psykisk ohälsa. I tillägg framgår att det finns ett stort underskott av erfarna socialsekreterare (mer än fem år i yrket) samt ett viss underskott av nyutbildade socialsekreterare (0–3 år i yrket).

I ett dokument (odaterat) som innehåller beskrivningar av funktioner som har uppdrag i arbetet mot psykisk ohälsa lyfts funktionen Lots, kuratorer på ungdomsmottagningar samt en samordnande funktion för arbetet med neuropsykiatriska funktionshinder (NPF) med inriktning barn och unga. Lots fungerar som ett extra stöd till socialsekreterare i komplexa ärenden. Kuratorerna på ungdomsmottagningar är anställda av Uppsala Ungdomsjour och erbjuder ungdomar i åldern 13–23 år individuella råd- och stödsamtal.

Ett dokument (odaterat) som innehåller beskrivningar av funktioner som arbetar med suicidprevention har inkommit. Det anges bland annat att socialförvaltningen har ett så kallat suicidpreventionsombud. Ombudet ska samordna, stödja, följa upp och utvärdera det suicidpreventiva arbetet på förvaltningsnivå.

Vid intervjuer omnämns de funktioner som beskrivs ovan samt bekräftas att det finns ett suicidpreventionsombud som är ansvarig för att hålla chefer informerade och uppdaterade när det gäller arbete med suicidprevention.

Det har även inkommit underlag som innehåller beskrivningar av följande utbildningar:

- *Våga fråga* - Enligt underlaget fick samtliga medarbetare i kommunen inbjudan om att delta i en av totalt tre digitala föreläsningar om suicidprevention i september och oktober 2022. Utbildningen anordnades av Suicide Zero.
- *Psyk-E bas suicid* - Enligt underlaget var utvalda delar av utbildningen Psyk-E bas suicid obligatoriska för samtliga medarbetare inom socialförvaltningen (förutom staben). Det hänvisas till en rapport från suicidpreventionsombudet att enhetschefer på samtliga enheter i augusti 2023 hade bekräftat att cirka 550 medarbetare deltog i utbildningen år 2021-2023.

Vid intervjuer bekräftas att personal inom socialtjänsten/barn och unga har deltagit i olika kompetenshöjande insatser, bland annat en bred satsning på suicidprevention samt utbildningar om ADHD och autism och att kunskap och kompetens inom området är god. Vid intervjuer framgår att socialsekreterare generellt upplever att de utifrån sitt uppdrag har tillräcklig kompetens om psykisk ohälsa och suicidprevention. Samtidigt lyfts att kunskap och kompetens kan bli personbundet, vilket skapar en sårbarhet vid personalbyten.

Utbildningsnämnden

Av *Central barn- och elevhälsoplan för Uppsala kommun* framgår att Avdelningen för barn- och elevhälsa inrymmer Enheten för centrala teamet samt Enheten för elevnära insatser. Avdelningen ska vara ett stöd för skolor i det förebyggande arbetet, men även i enskilda elevärenden. Inom enheten Centrala teamet arbetar bland annat specialpedagoger, socionomer, psykologer, skolläkare, medicinskt ledningsansvarig skolsköterska (MLA), och psykologiskt ledningsansvarig psykolog (PLA). Utöver de centrala kompetenserna, är elevhälsan lokalt organiserad. Tillgång till elevhälsans kompetenser redovisas i bilaga, tabell 1. Av tabell 1 framgår bland annat att antalet kuratorer (per skolenhet) varierar från 1,00 till 3,00 heltidstjänster samt att antalet skolpsykologer (per skolenhet) varierar från 0,00 till 1,00 heltidstjänst. Det framgår även att det finns en upphandlad psykologtjänst för utredning och psykologutlåtande som kan avropas av gymnasieskolor.

Vid intervjuer beskrivs att kunskap och kompetens om psykisk ohälsa varierar bland personalen på skolorna. Vid intervju med representanter för den lokala elevhälsan beskrivs att det finns tillgång till samtliga elevhälsokompetenser på skolorna samt att en skola har en skolpsykolog anställd på skolan och att de andra två skolorna har tillgång till en centralt anställd skolpsykolog. Vidare lyfts att det tidigare har funnits en tjänst med digitala kuratorer, men att eleverna inte nyttjade den resursen. I fritextsvar i lärarenkäten lyfts bland annat att kuratorn har en viktig roll/kompetens när det gäller stöd vid problem

i den sociala situationen utanför skolan, till exempel vid droganvändning, relationsproblem i hemmet eller annat som gör det svårt att utföra skolarbetet.

Som framgår i föregående avsnitt, finns funktionen suicidpreventionsombud inom socialförvaltningen. Enligt samma dokument finns det inom utbildningsförvaltningen fem ombud. Vid intervjuer framgår att kännedom om dessa ombud varierar.

Det har inkommit underlag som innehåller beskrivningar av följande utbildningar:

- *Våga fråga* (Se föregående avsnitt om socialnämnden)
- *MHFA - Första hjälpen till psykisk hälsa ungdom* - Enligt underlaget fick personal i elevhälsoteam samt medarbetare på utbildningsförvaltningen inbjudan till en utbildning som genomfördes i oktober och november 2022.

Vid intervjuer verifieras att all personal har deltagit i utbildningsinsatser inom området psykisk ohälsa och/eller suicidprevention. *Våga fråga* beskrivs generellt som en givande utbildning. Det lyfts att andra (tidigare) utbildningar som har erbjudits elevhälsans respektive det kommunala aktivitetsansvarets medarbetare har varit på en alltför grundläggande nivå. Vid sakgranskning förtydligas att *Våga fråga* är en utbildning som genomförs årligen samt att MHFA är en återkommande utbildning som erbjuds samtliga skolformer. MHFA är bokningsbar i kommunens lärportal och det är rektor på skolan som tar ställning till vilka som ska gå. Förutom MHFA finns *Stör döden* som är en digital utbildning som är tillgänglig via utbildningsförvaltningens intranät och som lärare rekommenderas att genomföra i sina respektive klassrum.

I enkäten ställdes frågan om lärarna har fått kompetensutveckling de senaste två åren kring psykisk hälsa/ohälsa och/eller suicidprevention. 73 procent svarade "Ja" och 27 procent svarade "Nej". Resultatet skiljer sig inte åt mellan program, men det finns skillnader mellan skolenheterna. Till exempel svarar 70 procent av lärarna på en skola "Nej" på frågan och på en annan skola är motsvarande andel 13 procent. I fritextsvar lyfts exempel på utbildningar som lärare har deltagit i såsom utbildning om suicid, "*Störa döden*" och TMO (traumamedveten omsorg). I fritextsvar lyfts även att tid och resurser är viktigt i arbetet och att det finns en upplevelse att detta saknas i praktiken.

Bedömning

Tillser nämnderna att det finns tillgång till kunskap och kompetens för att upptäcka och hantera psykisk ohälsa?

Socialnämnden

Delvis.

Bedömningen baseras på att det finns funktioner med uttalat ansvar att arbeta mot psykisk ohälsa, att utbildningar inom området har genomförts samt att kunskap och kompetens om psykisk ohälsa inom socialförvaltningen beskrivs vara god.

Bedömningen baseras även på att det finns utmaningar med att rekrytera och behålla socialsekreterare samt att det saknas återkommande utbildningar som skapar

förutsättningar för att kunskap och kompetens finns kvar i organisationen trots eventuella personalbyten.

Utbildningsnämnden

Delvis.

Bedömningen baseras på att det finns återkommande utbildningar inom området som har genomförts och att det finns utsedda suicidpreventionsombud. Bedömningen baseras även på att kännedom om ombuden varierar. Bedömningen baseras därtill på att tillgången till kuratorer och skolpsykologer varierar mellan enheterna, vilket riskerar att medföra att arbetet främst bedrivs på individnivå och att det hälsofrämjande och förebyggande arbetet riskerar att få stå tillbaka.

Strukturer och rutiner för samverkan

Revisionsfråga 3: Tillser nämnderna att det finns tydliga strukturer och rutiner för samverkan kring psykisk ohälsa?

När det gäller samverkan kring psykisk ohälsa har Region Uppsala en viktig roll och kommer därför att beröras till del i granskningen. Granskningen är dock avgränsad till berörda nämnders styrning avseende samverkan kring psykisk ohälsa.

lakttagelser

Samverkan med region och andra kommuner

Uppsala kommuns samverkan med Region Uppsala och andra kommuner omfattar:

- *Strategi för närvårdssamverkan 2021-2023*
- *Verksamhetsplan 2023 för samråd och tjänsteledning HSVO Uppsala*
- *Samverkansrutin mellan socialtjänst, förskola, skola, tandhälsa och barnhälsovård gällande barn och unga placerade utanför det egna hemmet*
- *Händelseanalys i samverkan vid suicid hos barn under 18 år*
- *SIP*
- *Team Maria*
- *Intensiv kontextuell behandling av självskada (IKB)*

Närvård är ett samlingsbegrepp för det samverkansarbete som bedrivs inom hälso- och sjukvård och social omsorg mellan Uppsala kommun och Region Uppsala. Uppdraget omfattar samverkan mellan huvudmän, men även internt inom Uppsala kommun och i Region Uppsala. *Strategi för närvårdssamverkan 2021-2023* (odaterad) innehåller mål och fokusområden för utvecklingen och planeringen av arbetet med hälsa, stöd, vård och omsorg i Uppsala län. Målgruppen är bland annat invånare med risk för ohälsa och i synnerhet barn och unga med psykisk ohälsa. Strategin lyfter att långsiktigt arbete med att främja psykisk ohälsa och tidigt möta psykisk ohälsa förutsätter ett väl utbyggt samarbete mellan primärvård, specialistvård, elevhälsa och socialtjänst.

Av *Verksamhetsplan 2023 för samråd och tjänsteledning HSVO³ Uppsala* (beslutad 2022-10-27) framgår att samverkan kring suicidpreventivt arbetet är ett prioriterat

³ HSVO står för hälsa, stöd, vård och omsorg.

område. Aktiviteter för 2023 omfattar att systematisera det suicidpreventiva arbetet genom nätverk och stödfunktioner samt att utbilda fler instruktörer i Första hjälpen till psykisk hälsa (MHFA). De indikatorer som finns för uppföljning är att ett länsgemensamt nätverk för suicidprevention träffas två gånger per termin samt att en utbildningsplan tas fram för de professioner/medarbetare som identifierats genom kartläggning.

Samverkansrutin mellan socialtjänst, förskola, skola, tandhälsa och barnhälsovård gällande barn och unga placerade utanför det egna hemmet (daterad 2021-10-15) syftar till att stärka samverkan samt tydliggöra kommunernas och regionens gemensamma ansvar för barn och unga, 0-20 år, som är placerade utanför det egna hemmet och deras skolgång samt hälsa. Rutinen innehåller aktiviteter som genomförs inför placering/omplacering, under placering och inför avslut. Det framgår att rutindokumentet samt den rutin som beskrivs ska följas upp lokalt inom regionens verksamheter och kommunerna.

Syftet med rutinen *Händelseanalys i samverkan vid suicid hos barn under 18 år* (daterad 2022-10-04) är att säkerställa att händelseanalyser genomförs vid suicid hos barn upp till 18 år. Ett annat syfte är att stärka samverkan mellan Region Uppsala och länets kommuner kring arbetet med händelseanalys vid suicid hos barn för att på så sätt upptäcka eventuella brister och förbättra processer i samverkan mellan huvudmännen så att risker kan förebyggas och negativa händelser förhindras. Rutinen innehåller skrivningar om hur BUP tar kontakt med berörd kommun, en kontaktlista samt flödesscheman för händelseanalys inom skola respektive socialtjänst.

En samordnad individuell plan (SIP) samordnar insatser mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten och syftar till att minska risken för att en individ ska "falla mellan stolarna" och "bollas" mellan verksamheter. Region Uppsala och länets kommuner är skyldiga att tillsammans med individen planera för stöd, vård och omsorg samt erbjuda en SIP om samordning behövs för att den enskildes behov ska tillgodoses.

Team Maria är en samfinansierad verksamhet mellan Region Uppsala och Uppsala läns kommuner som syftar till att kartlägga och utreda ungdomars alkohol-/drogproblem i kombination med psykisk ohälsa.

Intensiv kontextuell behandling av självskada (IKB) är en samägd verksamhet mellan Region Uppsalas barn- och ungdomspsykiatri (BUP) och Uppsala läns kommuner som syftar till sammanhållen och specialiserad vård och behandling för ungdomar 11-18 år med ett självskadebeteende och hög risk för suicid och deras familjer. Arbetet bedrivs i öppenvården, oftast i familjens hemmiljö.

Samverkan inom Uppsala kommun

Samverkan kring psykisk hälsa och psykisk ohälsa inom Uppsala kommun utgörs i huvudsak av:

- Beredningsgrupp och styrgrupp för statsbidrag för psykisk hälsa

- Samordnad planering av insatser och stöd (SPIS)

Uppsala kommuns hållbarhetsavdelning är sammankallande för en beredningsgrupp för psykisk hälsa samt en styrgrupp för statsbidrag för psykisk hälsa och suicidprevention. Beredningsgruppens syfte är att kommungemensamt arbeta med psykisk hälsa genom stärkt samarbete mellan nämnder/förvaltningar. Arbetet omfattar bland annat uppföljning och analys av kommunens arbete med psykisk hälsa. Socialförvaltningen och utbildningsförvaltningen har varsin representant i gruppen. Styrgruppens syfte är att skapa förutsättningar för en bra process för beredningen av statsbidraget. Arbetet omfattar till exempel att bereda förslag till fördelning av medel till nämndsordföranden. Chefer från såväl socialförvaltningen som utbildningsförvaltningen ingår i gruppen.

SPIS är en metod för samordnad planering av insatser och stöd som används i individärenden där ordinarie samverkan inte har fungerat. SPIS fungerar som en strukturerad metod för att fördela ansvar mellan arbetsmarknadsförvaltningen, socialförvaltningen, utbildningsförvaltningen och vård- och omsorgsförvaltningen. En beskrivning från intranätet, en samtyckesblankett och en initeringsblankett har inkommit. För att ett individärende ska vara aktuellt för SPIS måste följande kriterier vara uppfyllda:

1. *Enskilda individens särskilda behov har inte kunnat tillgodosetts genom befintliga kontakter, rutiner, metoder och arbetssätt mellan förvaltningarna/verksamheterna.*
2. *Har hänsyn tagits till om SIP (samordnad individuell plan) kan vara aktuellt innan SPIS?*
3. *Behovet hos enskilda individen kräver samordnad planering av två eller fler av berörda förvaltningar .*
4. *Samtycke måste inhämtas av individen alternativt av individens företrädare/vårdnadshavare innan SPIS kan vara aktuellt.*

Intervjusvar och enkätresultat

Vid intervjuer med representanter från socialförvaltningen lyfts flera exempel på samverkansforum/former som välfungerande såsom Team Maria och ungdomsmottagningen. Ungdomsmottagningen lyfts som särskilt viktig när ungdomar på eget initiativ vill söka hjälp. Samtidigt lyfts att det upplevs finnas utvecklingsbehov i kommunens samverkan med Region Uppsala.

Vid intervjuer med representanter från utbildningsförvaltningen beskrivs SPIS vara välfungerande, men att samverkan generellt upplevs vara personberoende samt att det finns en variation avseende hur samverkan med socialtjänsten respektive regionen upplevs fungera. I enkäten ställdes frågan om samverkan med och hänvisning till hälso- och sjukvården vid psykisk ohälsa. 36 procent svarade "Ja", 11 procent svarade "Nej" och 53 procent svarade "Vet ej". Vid en jämförelse mellan skolor och program framgår att det finns skillnader när det gäller lärarnas svar. I fritextsvar ges exempel på lokala rutiner/arbetssätt, till exempel att elever med psykisk ohälsa tas upp vid möten med

elevhälsoteamet som arbetar vidare med den enskilde eleven samt att det genomförs samarbetsmöten inom den enskilda gymnasieskolan var tredje vecka.

Bedömning

Tillser nämnderna att det finns tydliga strukturer och rutiner för samverkan kring psykisk ohälsa?

Socialnämnden

Ja.

Bedömningen baseras på att det finns strukturer och rutiner avseende såväl samverkan med Region Uppsala som kommunintern samverkan avseende psykisk ohälsa och att exempel på dessa omnämns vid intervjuer, vilket indikerar att de är kända och etablerade. Vi noterar att det upplevs finnas utvecklingsbehov i kommunens samverkan med Region Uppsala.

Utbildningsnämnden

Ja.

Bedömningen baseras på att det finns strukturer och rutiner avseende såväl samverkan med Region Uppsala som kommunintern samverkan avseende psykisk ohälsa och att exempel på dessa omnämns vid intervjuer, vilket indikerar att de är kända och etablerade. Vi noterar att samverkan generellt upplevs vara personberoende samt att det finns en variation avseende hur samverkan med socialtjänsten respektive Region Uppsala upplevs fungera.

Uppföljning, analys och redovisning

Revisionsfråga 4: Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbetet mot psykisk ohälsa som redovisas till nämnderna?

lakttagelser

Den kommunala styrmodellen omfattar delårsbokslut, uppföljning av internkontroll samt årsbokslut. Respektive nämnds/förvaltnings kvalitetsarbete dokumenteras i kvalitetsberättelser.

Socialnämnden

Dokumenterade uppföljningar och analyser

Vi har efterfrågat dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbetet mot psykisk ohälsa. Följande dokument har inkommit:

- *Socialförvaltningens kvalitetsberättelse 2022*
- *Årsbokslut och uppföljning av internkontroll 2022*
- *Verksamhetsberättelse Hälsa, stöd, vård och omsorg (HSVO) Uppsala 2022*
- *Händelseanalys vid suicid för barn under 18 år*

I socialförvaltningens kvalitetsberättelse 2022 lyfts att arbetsmarknadsförvaltningen, socialförvaltningen, utbildningsförvaltningen och vård- och omsorgsförvaltningen fick i uppdrag att stärka samverkan kring individer med komplexa och särskilda behov med målsättningen att individer ska få rätt stöd i rätt tid. Enligt rapporten har arbetet resulterat i en verktygslåda med metoder och nya arbetssätt som implementeras i förvaltningarna från hösten 2022. De ska fungera som ett komplement till befintlig samverkan. Bland verktygen finns SPIS och samordningsnätverket.

Nämndens årsbokslut och uppföljning av verksamhetsplan 2022 samt internkontroll år 2022 innehåller en uppföljning av kommunfullmäktiges inriktningsmål. Det framgår bland annat att socialnämnden arbetar med att förstärka samverkan med vård- och omsorgsnämnden och Region Uppsala kring individer med samsjuklighet i missbruk och psykisk ohälsa. Vidare lyfts att ekonomisk osäkerhet och lågkonjunktur medför risk för ökad psykisk ohälsa och att fler människor hamnar i utanförskap.

Hälsa stöd vård och omsorg (HSVO) Uppsala tar årligen fram en verksamhetsberättelse i syfte att följa upp aktiviteter och målområden i verksamhetsplan för samråd och tjänsteledning HSVO Uppsala från föregående år. 2022 års verksamhetsberättelse (daterad 2023-04-24) innehåller en beskrivning av flera aktiviteter som har genomförts avseende samverkan kring suicidprevention. Till exempel lyfts att instruktörer har utbildats, att varje förvaltning har suicidpreventionsombud samt att en länsgemensam modell för händelseanalys vid suicid för barn under 18 år har tagits fram och beslutas i oktober 2022. Vidare beskrivs Team Maria och att ett avtal har tagits fram som gäller från och med år 2023.

Av inkommet underlag (odaterat) framgår att en händelseanalys vid suicid för barn under 18 år genomfördes under våren 2023 i socialförvaltningen. Analysen initierades enligt gällande ViS-riktlinje av BUP och har sammanfattats i en slutrapport som har återrapporterats till socialförvaltningen och BUP. Av underlaget framgår att skolan som eleven gått på inte involverades i händelseanalysen med anledning av att det rörde sig om en fristående skola/aktör som inte är ålagd att arbeta utifrån gällande ViS-riktlinje. Enligt dokumentet saknades därmed en stor och viktig del (skolan) i återrapporteringen.

Redovisning till socialnämnden

Vid genomgång av protokoll från sammanträden i socialnämnden från januari 2022 till och med september 2023 framgår att nämnden har tagit del av rapportering avseende arbetet mot psykisk ohälsa inom ramen för HSVO:

- **2022-02-02 § 06 - Verksamhetsplan Hälsa, stöd, vård och omsorg (HSVO) Uppsala 2022** - Nämnden beslutar att anta verksamhetsplanen samt att uppdraga till förvaltningsdirektören att inkomma med förslag på prioriterade områden för verksamhetsplan 2023. Det framgår att viktiga utvecklingsfrågor för nämnden i årets plan är bland annat det fortsatta arbetet med Team Maria och suicidprevention.

- **2022-05-31 § 71 - Verksamhetsberättelse Hälsa, stöd, vård och omsorg 2021 (HSVO) Uppsala** - Nämnden beslutar att godkänna verksamhetsberättelsen som innehåller samma utvecklingsområden som lyftes i verksamhetsplan 2022.
- **2023-02-14 § 21 - Verksamhetsplan Hälsa, stöd, vård och omsorg (HSVO) Uppsala 2023** - Nämnden beslutar att anta verksamhetsplanen samt att uppdra till förvaltningsdirektören att ta fram förslag på prioriterade områden för verksamhetsplan 2024-2026. Det framgår att viktiga utvecklingsfrågor för nämnden i årets plan är fortsatt arbete med Team Maria och suicidprevention.
- **2023-06-01 § 89 - Hälsa, stöd, vård och omsorg (HSVO) Inspel till verksamhetsplan 2024** - Nämnden beslutar att uppdra till förvaltningsdirektören att föra fram totalt sex prioriterade områden, bland annat barn och unga som är placerade utanför det egna hemmet, barn och unga med normbrytande beteende/begynnande kriminalitet och komplexa behov, psykisk ohälsa samt förebyggande och främjande insatser.

Utöver ovanstående rapportering, har nämnden även tagit del av:

- **2022-04-26 § 47 - Utbildningspass suicidprevention** - Nämnden informeras om att flera förvaltningar har suicidpreventionsombud och att det i socialförvaltningens ombuds uppdrag ingår att informera om befintliga digitala utbildningar och information om vägledning samt ta fram förvaltningsövergripande rutiner på området.
- **2023-02-14 § 13 - Utbildningspass Avdelnings barn och ungdom myndighet** - Nämnden informeras om att avdelningen arbetar med barn och ungdomar i åldrarna 0-20 år som möter olika sorters problematik som till exempel missbruk och psykisk ohälsa. Arbetet bedrivs genom såväl förebyggande som stödjande insatser.
- **2023-02-14 § 19 - Årsbokslut och uppföljning av internkontroll 2022** - Nämnden godkänner uppföljning av verksamhetsplan och ekonomiskt bokslut samt internkontrollplan för 2022. Nämnden bedömer att den i hög grad uppnått det den planerat för att bidra till kommunfullmäktiges inriktningsmål.

Det framgår inte av protokoll att socialförvaltningens kvalitetsberättelse 2022 har redovisats för socialnämnden. Den publicerades på kommunens webbplats den 7 mars 2023.

Utbildningsnämnden

Dokumenterade uppföljningar och analyser

Vi har efterfrågat dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbetet mot psykisk ohälsa. Följande dokument har inkommit:

- *Kvalitetsrapport gymnasieskola läsåret 2021/22*
- *Kvalitetsrapport huvudman läsåret 2021/22*
- *Årsredovisning och bokslut 2022*
- *Kvalitetsrapport gymnasieskola läsåret 2022/23*

Av gymnasieskolans kvalitetsrapport för läsåret 2021/22 framgår att i princip alla enheter har genomfört utbildningsinsatser avseende bland annat förebyggande och främjande arbete, ANDTS (Alkohol, narkotika, doping, tobak, spel) och hedersrelaterat våld. Det lyfts att det finns behov av fortsatt arbete med utveckling av elevhälsans förebyggande, främjande och åtgärdande arbete för att stärka likvärdigheten inom gymnasieskolan. Att elevhälsans arbete är ett utvecklingsområde framgår även i huvudmannens kvalitetsrapport för samma läsår.

I nämndens årsredovisning och bokslut 2022 lyfts att en kartläggning av elevhälsan har genomförts och att den visar att de flesta enheter har tillgång till samtliga kompetenser inom elevhälsan samt att det finns ett antal vakanser inom psykologtjänsterna. Det framgår att rekrytering pågår och att det finns upphandlade psykologer att åberopa vid behov. Avseende uppdraget om att stärka arbetet med att främja psykisk hälsa och förebygga och hantera ökad psykisk ohälsa framgår att det pågår en särskild satsning inom elevhälsan på gymnasiet. Därtill framgår att sex av åtta elevhälsoteam på gymnasiet har gått utbildningen Första hjälpen till psykisk hälsa (MHFA). Avslutningsvis lyfts att en kommungemensam vägledning för suicidpreventivt arbetet har tagits fram, att nyanställda får ta del av en utbildning samt att en suicidpreventiv föreläsning kommer att erbjudas varje eller vartannat år. Vid sakgranskning förtydligas att upphandlade psykologer bland annat åberopas vid utlåtande inför remiss.

I gymnasieskolans kvalitetsrapport för läsåret 2022/23 lyfts psykisk ohälsa som en av orsakerna till frånvaro och utskrivning. Det framgår att psykisk ohälsa och olika typer av utanförskap noteras som orsaker till avhopp. Det lyfts att en ökad andel elever som läser International Baccalaureate (IB) på Katedralskolan uppger psykisk ohälsa som ett skäl till behov av exempelvis förlängd studietid. Det lyfts även att rätt information om IB till grundskolan är viktigt då IB är ett program som skiljer sig en hel del från nationella gymnasiet. Avslutningsvis framgår avseende elevhälsan att det pågår utvecklingsarbete av det främjande och förebyggande arbetet, att enheterna har kommit olika långt i arbetet samt att det pågår en utbildningsinsats kring psykisk ohälsa och suicidprevention för samtlig personal och elever.

Redovisning till utbildningsnämnden

Vid genomgång av protokoll från sammanträden i utbildningsnämnden från januari 2022 till och med september 2023 framgår att nämnden har tagit del av rapportering avseende arbetet mot psykisk ohälsa inom ramen för HSVO:

- **2022-02-02 § 06 - Verksamhetsplan Hälsa, stöd, vård och omsorg (HSVO)**
Uppsala 2022 - Nämnden beslutar att anta verksamhetsplanen samt att uppdra till förvaltningsdirektören att inkomma med förslag på prioriterade områden för verksamhetsplan 2023. Det framgår att psykisk ohälsa är ett prioriterat utvecklingsområde och att detta omfattar problematisk skolfrånvaro, samarbete kring elever som är berörda av insatser från flera instanser, insatser för unga som varken arbetar eller studerar (KAA) respektive elever med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning (NPF) samt suicidprevention.

- **2022-06-02 § 66 - Anmälningssärende: Verksamhetsberättelse Hälsa, stöd, vård och omsorg 2021 (HSVO) Uppsala** - Nämnden tog del av verksamhetsberättelsen som ett informationsärende.
- **2023-04-27 § 55 - Inför verksamhetsplan Hälsa, stöd, vård och omsorg (HSVO) 2024** - Nämnden beslutar att uppdra till förvaltningsdirektören samt till nämndens representanter i forum inom HSVO att föra fram totalt fem prioriterade områden för verksamhetsplan 2024: problematisk skolfrånvaro, samhällsplacerade elever, psykisk ohälsa, tidiga insatser för barn med särskilda behov samt samverkan kommun och region.

Utöver ovanstående rapportering, har nämnden även tagit del av:

- **2022-11-24 § 116 - Informationsärende: Kvalitetsrapporter 2022**
- **2022-12-15 § 124 - Informationsärende: Kartläggning elevhälsa** - Underlaget som redovisades för nämnden innehöll information om kostnaden för elevhälsa på kommunal gymnasieskola i Uppsala, Göteborg, Malmö och Stockholm samt nyckeltal (bland annat antal elever per heltidstjänst) för professionerna kurator, skolsköterska och psykolog per skolenhet. Ett utdrag återfinns i bilaga (tabell 2).
- **2023-02-15 § 18 - Årsredovisning och bokslut 2022** - Nämnden godkänner uppföljning av verksamhetsplan och ekonomiskt bokslut. Nämnden bedömer att den i hög grad bidragit till kommunfullmäktiges inriktningsmål och uppdrag. De åtgärder och aktiviteter som planerats har genomförts eller pågår enligt plan.
- **2023-06-08 § 65 - Informationsärende: Tema mående/trygghet/psykisk hälsa** - Nämnden tog del av resultatet på enkäten Liv och hälsa ung. Enkäten kartlägger den självskattade hälsan, inklusive psykisk hälsa/suicid, för pojkar och flickor i årskurs 7 och 9 samt årskurs 2 på gymnasiet. Resultatet visar bland annat att den självskattade hälsan har sjunkit sedan 2011, men att den negativa trenden har planat ut från år 2019 till 2023. Skillnaden mellan flickor och pojkar är stor och flickors negativa trend har fortsatt under år 2023, till skillnad från pojkars trend som vände till en något mer positiv utveckling. För elever i årskurs 9 och årskurs 2 på gymnasiet ingår även frågor om suicid. Resultatet visar till exempel att andelen flickor som har övervägt att ta sitt liv är högre än andelen pojkar i såväl årskurs 9 som årskurs 2 på gymnasiet.

I enkäten ställdes frågan om arbetet mot psykisk ohälsa ingår i det systematiska kvalitetsarbetet. 40 procent har svarat "Ja", 13 procent har svarat "Nej" och 47 procent har svarat "Vet ej" på frågan. Vid en jämförelse mellan skolor och program framgår tydliga skillnader mellan lärarnas svar. I fritextsvar ges exempel på tillfällen (under ett läsår) som arbetet mot psykisk ohälsa följs upp och analyseras. Exempel är att uppföljning sker varje månad i mentorsarbetet, genom elevhälsoenkäter och vid arbetsplatsträffar (APT).

Övrig uppföljning

År 2021 togs en rapport om barn och ungas psykiska hälsa fram på kommuncentral nivå. Rapporten omfattade sex områden: skolans hälsofrämjande och förebyggande

arbete, skolnärvaro, ekonomisk och social utsatthet, barn och ungas fria tid, delaktighet och inflytande samt suicidprevention. I den uppföljande rapporten *Barn och ungas psykiska hälsa i Uppsala 2022 – nuläge och uppföljning* (daterad 2022-08-23) redogörs för hur områdena har utvecklats sedan år 2021. Av rapporten framgår bland annat:

- Det sker en ökad samverkan inom kommunen och med externa aktörer. Systematisk uppföljning av samverkan för barn och unga avseende det förebyggande och hälsofrämjande arbetet lyfts som ett utvecklingsområde.
- Utbildningsförvaltningen saknar en representant inom Uppsala läns lokala kunskapsstyrning i det lokala programområdet barn och ungdomars hälsa, vilket försvårar samverkan med Region Uppsala.
- Utbildningsnämnden har vidtagit åtgärder för att påbörja utvecklingen av ett systematiskt hälsofrämjande och förebyggande arbete kring psykisk hälsa i skolformerna.
- Nämnderna som har insatser för unga som varken arbetar eller studerar har tydligare samordnat sig. Det saknas aktuell statistik kring målgruppen unga som varken arbetar eller studerar och en analys av utvecklingen är därmed svår att göra.
- Utbildningsförvaltningen har riktat suicidpreventiva utbildningsinsatser till gymnasieskolornas elevhälsoteam. 6 av 8 gymnasieskolors elevhälsoteam har fått utbildningen Första hjälpen till psykisk hälsa (MHFA). Flertalet medarbetare inom socialförvaltningen genomgår under år 2022 utbildningen Psyk-E bas suicid. I samverkan med Region Uppsala har medarbetare på flera förvaltningar utbildats till att bli instruktörer i utbildningen MHFA. Dessa instruktörer har sedan vidareutbildat medarbetare på sin egen förvaltning till att bli "Första hjälpare" med ökade kunskaper om psykisk ohälsa och beredskap att bemöta barn och unga som mår dåligt psykiskt.
- Det suicidpreventiva arbetet i kommunen är i ett tidigt implementeringsskede och det finns ett fortsatt behov av att kommunledningskontoret samordnar och stödjer nämnderna i det suicidpreventiva arbetet så att ett systematiskt och hållbart arbetssätt ska kunna integreras i ordinarie verksamhet framgent.

Det framgår inte i protokoll att socialnämnden eller utbildningsnämnden har tagit del av den uppföljande rapporten från år 2022.

Bedömning

Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbetet mot psykisk ohälsa som redovisas till nämnderna?

Socialnämnden

Nej.

Bedömningen baseras på att arbete och insatser som har genomförts med bäring på att förebygga och/eller hantera psykisk ohälsa och suicid beskrivs översiktligt i de dokument som har upprättats på förvaltnings- och nämndsnivå. Dokumenten saknar dock skrivningar som ger en bild av hur arbetet mot psykisk ohälsa har utvecklats över tid och en analys av vad (vilka förutsättningar/faktorer) som har påverkat den utvecklingen. Bedömningen baseras även på att nämnden tar del av information om

prioriterade utvecklingsområden - däribland psykisk ohälsa - inom ramen för arbetet med HSVO samt att nämnden har deltagit i utbildningspass som har omfattat psykisk ohälsa och suicidprevention. Vi noterar att nämnden inte har tagit del av den uppföljande rapporten om barn och ungas psykiska hälsa som togs fram år 2022.

Utbildningsnämnden

Ja.

Bedömningen baseras på att arbete, insatser och resurser med bäring på att förebygga och/eller hantera psykisk ohälsa och suicid beskrivs och analyseras i de dokument som har upprättats på förvaltnings- och nämndsnivå. Bedömningen baseras även på att nämnden har tagit del av information om prioriterade utvecklingsområden - däribland psykisk ohälsa - inom ramen för arbetet med HSVO, resultatet från en kartläggning av elevhälsan samt resultatet på Liv och hälsa ung. Vi noterar att nämnden inte har tagit del av den uppföljande rapporten om barn och ungas psykiska hälsa som togs fram år 2022.

Aktiva åtgärder

Revisionsfråga 5: Tillser nämnderna att aktiva åtgärder vidtas vid behov av utveckling av arbetet mot psykisk ohälsa?

lakttagelser

I en tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen (daterad 2023-02-20) beskrivs att Uppsala kommun under ett antal år har fått stimulansmedel utifrån en överenskommelse mellan regeringen och Sveriges kommuner och regioner för insatser för att stärka den psykiska hälsan. Tjänsteskrivelsen innehåller förslag om fördelning av statsbidrag psykisk hälsa och suicidprevention år 2023 och ärendet anges ha beretts av bland annat kommunledningskontoret, utbildningsförvaltningen och socialförvaltningen samt har delgetts de berörda nämnderna. Totalt har 6 830 tkr beviljats och fördelningen innebär bland annat att

- 750 tkr används för insatsen "Förvaltningsövergripande samordnande funktion för arbetet med NPF med inriktning barn och unga" (alla nämnder berörs)
- 800 tkr används för insatsen "Familjerådgivningen ut på fältet" (socialnämnden)
- 750 tkr används för insatsen "UVAS⁴-organisation" (utbildningsnämnden i första hand)

Socialnämnden

Som framgår av tidigare avsnitt i rapporten har socialnämnden fattat beslut om åtgärder genom beslut om nämndens verksamhetsplan och budget samt genom beslut om verksamhetsplaner och uppdrag till förvaltningsdirektören inom ramen för HSVO år 2022 och 2023. Utöver detta framgår det av protokoll från sammanträden från augusti 2022 till och med september 2023 att nämnden har fattat följande beslut med bäring på området:

⁴ UVAS står för unga som varken arbetar eller studerar.

- **2022-12-15 § 171 - Socialnämndens organisering av arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål** - Nämnden beslutar att uppdra till förvaltningen att tillsätta teamet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål samt att utreda behovet av en mottagning för att ta emot personer som utsätts för prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Det framgår att beslutet är ett led i att säkerställa att bland annat barn och ungdomar som utsätts för prostitution och människohandel ska få rätt insatser, i rätt tid och ett kunskapsorienterat bemötande.
- **2023-01-02 § 09 - Avtal Team Maria** - Nämnden beslutar att ingå avtal med Region Uppsala samt Heby, Knivsta, Tierp, Älvkarleby och Östhammars kommun avseende Team Maria.
- **2023-01-02 § 10 - Avtal Intensiv Kontextuell Behandling, IKB** - Nämnden beslutar att ingå nytt avtal med Region Uppsala samt Heby, Knivsta, Tierp, Älvkarleby och Östhammars kommun avseende IKB. Avtalet gäller från och med 2023-01-01 och förändringen jämfört med tidigare avtal är att kommunerna kommer att anställa familjebehandlarna och att arbetsgivaransvaret övergår till Uppsala kommun.

Av inkommet underlag framgår det inte att förvaltningen har beslutat om några åtgärder i syfte att utveckla arbetet mot psykisk ohälsa.

Utbildningsnämnden

Som framgår av tidigare avsnitt i rapporten har utbildningsnämnden fattat beslut om åtgärder genom beslut om nämndens verksamhetsplan och budget samt genom beslut om verksamhetsplaner och uppdrag till förvaltningsdirektören inom ramen för HSVO år 2022 och 2023. Utöver detta, framgår det inte av protokoll från sammanträden i utbildningsnämnden från augusti 2022 till och med september 2023 att nämnden har fattat andra beslut med tydlig bäring på granskningsområdet.

Av inkommet underlag framgår det inte att förvaltningen har beslutat om några åtgärder i syfte att utveckla arbetet mot psykisk ohälsa.

I enkäten ställdes frågan om åtgärder för att stärka arbetet mot psykisk ohälsa har genomförts på skolnivå. 53 procent har svarat "Ja", 15 procent har svarat "Nej" och 32 procent har svarat "Vet ej" på påståendet. I fritextsvar exemplifieras åtgärder som genomförts såsom vidareutbildning av personal och föreläsningar för elever.

I enkäten ställdes även frågan om lärarna anser att det finns behov av andra/ytterligare åtgärder för att stärka arbetet mot psykisk ohälsa. 77 procent har svarat "Ja" och 23 procent har svarat "Nej". I fritextsvar beskrivs att det finns behov av bland annat högre tillgänglighet av kurator, skolsköterska och skolpsykolog, fler vuxna ute bland eleverna på raster samt tydligare information och rutiner.

Bedömning

Tillser nämnderna att aktiva åtgärder vidtas vid behov av utveckling av arbetet mot psykisk ohälsa?

Socialnämnden

Delvis.

Bedömningen baseras på att nämnden har vidtagit åtgärder som syftar till att utveckla arbetet mot psykisk ohälsa och förutsättningarna för detta, dels inom den egna verksamheten, dels i samverkan med andra nämnder/förvaltningar, andra kommuner och med Region Uppsala. Bedömningen baseras även på att det inte framgår att nämnden har vidtagit några åtgärder avseende att rekrytera och behålla socialsekreterare, trots att detta är ett utvecklingsområde som har identifierats.

Utbildningsnämnden

Delvis.

Bedömningen baseras på att nämnden har vidtagit vissa åtgärder som syftar till att utveckla arbetet mot psykisk ohälsa och förutsättningarna för detta, dels inom den egna verksamheten, dels i samverkan med andra nämnder/förvaltningar, andra kommuner och med Region Uppsala. Enkätresultatet indikerar att det finns ett behov av ökad tillgång till kuratorer och psykologer - som har en viktig roll i det hälsofrämjande och förebyggande arbetet i gymnasieskolan - och vi ser positivt på att kartläggning av tillgång till elevhälsans resurser har genomförts. Vi bedömer dock att nämnden inte har vidtagit några åtgärder som tydligt syftar till att säkerställa en likvärdig tillgång till dessa kompetenser.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av arbete mot psykisk ohälsa för barn och unga från 16 till 20 år.

Granskningens syfte är att bedöma om utbildningsnämnden och socialnämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll avseende arbetet mot psykisk ohälsa för barn och unga från 16 till 20 år.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att utbildningsnämnden **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll avseende arbetet mot psykisk ohälsa för barn och unga från 16 till 20 år.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att socialnämnden **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll avseende arbetet mot psykisk ohälsa för barn och unga från 16 till 20 år.

Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningsresultatet vill vi lämna följande rekommendationer till *socialnämnden* och *utbildningsnämnden*:

- Säkerställ att strukturer och rutiner för samverkan följs upp, analyseras och redovisas för respektive nämnd. På detta sätt kan nämnderna få en bild av styrkor och utmaningar i samverkansarbetet och vid behov vidta åtgärder.
- Ta del av den uppföljande rapporten om barn och ungas psykiska hälsa som togs fram år 2022.




Mot bakgrund av granskningsresultatet vill vi lämna följande rekommendationer till *socialnämnden*:

- Säkerställ att nämndens styrning konkretiseras i mätbara indikatorer och att verksamhetsplanen innehåller en tydlig planering för när och hur åtgärder ska genomföras.
- Säkerställ att rutindokument för att hantera suicidsituationer för personer yngre respektive äldre än 18 år är uppdaterade och kända i verksamheten.
- Säkerställ att arbetet mot psykisk ohälsa följs upp och analyseras i dokumentationen som upprättas på förvaltnings- och nämndsnivå. På detta sätt får nämnden en bild av styrkor och utmaningar i arbetet och förutsättningarna för detta. Denna bild är nödvändig för att kunna vidta aktiva åtgärder för att utveckla arbetet.
- Vidta åtgärder som syftar till att skapa förutsättningar för att rekrytera och behålla socialsekreterare.

Mot bakgrund av granskningsresultatet vill vi lämna följande rekommendationer till *utbildningsnämnden*:

- Överväg att ta fram mätbara indikatorer med tydlig koppling till psykisk (o)hälsa och tillgång till elevhälsans kompetenser. Därigenom kan arbetet och förutsättningarna för detta följas upp och analyseras på ett systematiskt och strukturerat sätt.
- Säkerställ att det finns krisplaner och rutiner för suicidprevention på samtliga skolor i enlighet med den centrala barn- och elevhälsoplanen.
- Vidta aktiva åtgärder som tydligt syftar till att säkerställa en likvärdig tillgång till kuratorer och skolpsykologer inom gymnasieskolan. Detta för att skapa förutsättningar för att elevhälsan främst ska kunna arbeta förebyggande och hälsofrämjande samt att arbetet sker på individ-, grupp- och skolenhetsnivå.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

| Revisionsfråga | Bedömning | |
|--|--|---|
| 1. Finns det en tydlig styrning (till exempel mål och styrdokument) avseende arbetet mot psykisk ohälsa? | <p>SN: Delvis Det finns styrning från nämndens sida i form av åtgärder i verksamhetsplan och ett rutindokument för att hantera suicidsituationer för personer äldre än 18 år. Vi ser positivt på att ett rutindokument för personer yngre än 18 år är under revidering. Verksamhetsplanen saknar indikatorer och en tydlig planering för när och hur åtgärderna ska genomföras och vid intervjuer framgår att kännedomen om rutindokumentet varierar.</p> |  |
| | <p>UN: Delvis Det finns styrning från nämndens och förvaltningens sida i styrande och stödjande dokument avseende psykisk (o)hälsa, suicidprevention och tillgång till elevhälsans kompetenser. Vi ser positivt på att det finns mätbara indikatorer i nämndens verksamhetsplan, men noterar att indikatorer med tydlig koppling till psykisk (o)hälsa och/eller tillgång till elevhälsans kompetenser saknas. Det finns inte krisplaner och/eller rutiner för suicidprevention på samtliga skolor, vilket den centrala barn- och elevhälsoplanen anger.</p> |  |
| 2. Tillser nämnderna att det finns tillgång till kunskap och kompetens för att | <p>SN: Delvis Det finns funktioner med uttalat ansvar att arbeta mot psykisk ohälsa, utbildningar inom området</p> |  |

upptäcka och
åtgärda psykisk
ohälsa?

har genomförts och kunskap och kompetens om psykisk ohälsa inom socialförvaltningen beskrivs vara god. Det finns utmaningar med att rekrytera och behålla socialsekreterare och det saknas återkommande utbildningar som skapar förutsättningar för att kunskap och kompetens finns kvar i organisationen vid eventuella personalbyten.

UN: Delvis

Det finns återkommande utbildningar inom området samt utsedda suicidpreventionsombud. Kännedom om ombuden varierar dock. Tillgången till kuratorer och skolpsykologer varierar mellan enheterna, vilket riskerar att medföra att arbetet främst bedrivs på individnivå och att det hälsofrämjande och förebyggande arbetet riskerar att få stå tillbaka.



3. Tillser nämnderna
att det finns tydliga
strukturer och rutiner
för samverkan kring
psykisk ohälsa?

SN: Ja

Det finns strukturer och rutiner avseende såväl samverkan med Region Uppsala som kommunintern samverkan avseende psykisk ohälsa och exempel på dessa omnämns vid intervjuer, vilket indikerar att de är kända och etablerade.



UN: Ja

Det finns strukturer och rutiner avseende såväl samverkan med Region Uppsala som kommunintern samverkan avseende psykisk ohälsa och exempel på dessa omnämns vid intervjuer, vilket indikerar att de är kända och etablerade.



4. Görs
dokumenterade
uppföljningar och
analyser avseende
arbetet mot psykisk
ohälsa som
redovisas till
nämnderna?

SN: Nej

Arbete och insatser som har genomförts med bäring på att förebygga och/eller hantera psykisk ohälsa och suicid beskrivs översiktligt i de dokument som har upprättats på förvaltnings- och nämnds nivå. Dokumenten saknar dock skrivningar som ger en bild av



hur arbetet mot psykisk ohälsa har utvecklats över tid och en analys av vad (vilka förutsättningar/faktorer) som har påverkat den utvecklingen. Nämnden tar del av information om prioriterade utvecklingsområden inom ramen för arbetet med HSVO och nämnden har deltagit i utbildningspass som har omfattat psykisk ohälsa och suicidprevention.

UN: Ja

Arbete, insatser och resurser med bäring på att förebygga och/eller hantera psykisk ohälsa och suicid beskrivs och analyseras i de dokument som har upprättats på förvaltnings- och nämndsnivå. Nämnden har tagit del av information om prioriterade utvecklingsområden inom ramen för arbetet med HSVO, resultatet från en kartläggning av elevhälsan samt resultatet på Liv och hälsa ung.



5. Tillser nämnderna att aktiva åtgärder vidtas vid behov av utveckling av arbetet mot psykisk ohälsa?

SN: Delvis

Nämnden har vidtagit åtgärder som syftar till att utveckla arbetet mot psykisk ohälsa och förutsättningarna för detta. Det framgår inte att nämnden har vidtagit några åtgärder avseende att rekrytera och behålla socialsekreterare, trots att detta är ett utvecklingsområde som har identifierats.



UN: Delvis

Nämnden har vidtagit vissa åtgärder som syftar till att utveckla arbetet mot psykisk ohälsa och förutsättningarna för detta.

Enkätresultatet indikerar att det finns ett behov av ökad tillgång till kuratorer och psykologer - som har en viktig roll i det hälsofrämjande och förebyggande arbetet i gymnasieskolan - och vi ser positivt på att kartläggning av tillgång till elevhälsans resurser har genomförts. Nämnden har dock inte vidtagit några åtgärder som tydligt syftar till att säkerställa en likvärdig tillgång till dessa kompetenser.



Bilaga. Elevhälsans kompetenser

Tabell 1. Tillgång till elevhälsans kompetenser läsåret 2023/24. Källa: Uppsala kommun.

| Skolenhet | Skolläkare | Skolsköterska | Skolkurator | Skolpsykolog | Specialpedagog | Speciallärare |
|---|---|---------------|-------------|--------------|----------------|---------------|
| Celsiuskolan | | 2,00 | 1,80 | 0,75 | 0,80 | 2,00 |
| Ellen Fries och Uppsala estetiska gymnasium | | 2,50 | 3,00 | 1,00 | 5,00 | 0,00 |
| Fyriskolan och Uppsala yrkesgymnasium Ekeby | | 0,80 | 1,00 | 0,20 | 1,00 | 1,00 |
| Lundellska skolan | | 2,00 | 2,00 | 0,10 | 1,00 | 4,00 |
| Rosendalsgymnasiet | | 1,00 | 2,00 | 0,50 | 1,00 | 0,80 |
| Katedralskolan | | 2,50 | 3,00 | 0,00 | 2,80 | 0,00 |
| Uppsala yrkesgymnasium Jälla | | 1,60 | 2,60 | 0,00 | 0,00 | 4,50 |
| | | | | | | |
| Kommunövergripande/ central elevhälsa | 0,50 | 0,23 | | 0,10 | | |
| | Psykologtjänst för utredning och psykologutlåtande är upphandlad och kan avropas av gymnasieskolor. | | | | | |

Tabell 2. Informationsärende Kartläggning elevhälsa på utbildningsnämndens sammanträde 2022-12-15 (§ 124)

Bemanning elevhälsa gymnasiet – nyckeltal antal elever per tjänst

| | Celsius | Ellen Fries | Fyris | Jälla | Katedral | Lundellska | Rosendal |
|---------------|---------|-------------|-------|-------|----------|------------|----------|
| Kurator | 525 | 179 | 245 | 344 | 468 | 604 | 435 |
| Skolsköterska | 525 | 273 | 245 | 491 | 468 | 690 | 870 |
| Psykolog | 1 399 | 682 | 1 225 | 1 147 | 1 405 | 2 416 | 1 740 |

2023-12-08

Lena Salomon

Jenny Nordqvist

Namn

Namn

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 24 april 2023. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Granskning av alkoholtillsyn

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens alkoholtillsyn. Granskningen syfte är att bedöma om Miljö- och hälsoskyddsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning, kontroll och uppföljning av tillsynsverksamheten över serveringstillstånd och försäljning av alkohol inom Uppsala kommun.

Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att nämnden i allt väsentligt säkerställer en ändamålsenlig styrning, kontroll och uppföljning över serveringstillstånd och försäljning av alkohol inom Uppsala kommun.

Revisorerna ser att det finns en ökad risk för otillåten påverkan varför det är viktigt att nämnden särskilt beaktar detta i sin riskbedömning av verksamheten.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi miljö- och hälsoskyddsnämnden att vidta följande åtgärder:

- De två centrala rutinerna inom tillståndsenheten bör datummärkas utifrån att det bör framgå datum för upprättande och senaste revidering. Viss text har också behov av att uppdateras.
- Vi rekommenderar nämnden att säkerställa att riskerna vid fakturering av avgifter minskas, främst genom minskad manuell handpåläggning vid fakturering. Översyn av taxemodellen pågår.
- De granskade fakturorna har vissa brister utifrån grundläggande faktureringsprinciper avseende att det ska framgå vad som faktureras. Det saknas idag information på fakturan om exempelvis en tilläggsavgift är fakturerad eller ej och till vilket belopp. Vi rekommenderar därför nämnden att öka transparensen på fakturan om vad fakturabeloppet avser - exempelvis att ange belopp per alkoholkategori och specificera tilläggsbelopp.
- Genomföra årliga kontroller av handläggningstider för att på ett systematiskt sätt följa att handläggningstiderna följer beslutad rutin.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och lämnade rekommendationer från miljö -och hälsoskyddsnämnden senast 2024-01-31 till kommunrevisionen@ uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com.

För kommunrevisionen

Berit Danielsson
Ordförande

Kajsa Wejryd
Vice ordförande

Elektroniska underskrifter

Det här dokumentet har skrivits under elektroniskt av en eller flera personer

Detta dokument med sina elektroniska underskrifter gäller som självständig handling och uppfyller krav på avancerade elektroniska underskrifter enligt eIDAS-förordningen. Varje underskrift kan valideras med en PDF-läsare med stöd för signaturvalidering eller via valideringstjänsten på sign.uppsala.se. Där återfinns även information om hur du installerar det utfärdarcertifikat som krävs för att PDF-läsaren ska kunna validera alla delar av underskriften.

Om dokumentet skrivs ut på papper, eller om dokumentet 'skrivs ut' till ett nytt PDF-dokument, följer de elektroniska underskrifterna inte med. Endast det elektroniskt underskrivna originaldokumentet går att validera.

Underskrift 1

Namn: KAJSA WEJRYD
Identifieringsmetod: E-legitimation
Organisation: Kommunrevisionen
Befattning: Vice ordf
Datum och tid: 2023-10-31 15:42:12 GMT+01:00
Transaktions-ID: 0d8470e506494866a5d1021c18d44d3a

Underskrift 2

Namn: BERIT ANNE-MARIE DANIELSSON
Identifieringsmetod: E-legitimation
Organisation: Kommunrevisionen
Befattning: ordförande
Datum och tid: 2023-10-31 18:20:58 GMT+01:00
Transaktions-ID: ad0963c69e584beb98d99e675345514c

Granskning av alkoholtillsyn

Uppsala kommun

oktober 2023

My Ribeck Nyström

Said Ashrafi






Henrik Fagerlind

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av kommunens alkoholtillsyn. Granskningens syfte är att bedöma om miljö- och hälsoskyddsnämnden bedriver en ändamålsenlig tillsynsverksamhet med tillräcklig intern kontroll vid hanteringen av tillsynsärenden. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att nämnden i allt väsentligt säkerställer en ändamålsenlig styrning, kontroll och uppföljning över serveringstillstånd och försäljning av alkohol inom Uppsala kommun. Enligt vår bedömning är rutinerna för tillsynen enligt alkohollagen i allt väsentligt ändamålsenliga. Tillsynen av serveringstillstånd och försäljning av alkohol bygger på en strukturerad planering genom årlig riskbedömning och omklassificering som fastställs i årliga tillsynsplaner. Det finns tillräcklig kapacitet att genomföra den planerade tillsynen och nämnden har tillräcklig insyn i verksamheten genom den uppföljningen av genomförd tillsyn som rapporteras.

Vissa brister har noterats i den interna kontrollen avseende fakturering av tillstånd och av grundläggande faktureringsprinciper. För dessa brister pågår ett utvecklingsarbete för att öka den interna kontrollen och minska risken för felaktiga fakturor. Avseende handläggningstider har detta inte kunnat verifieras genom statistik.

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

| Revisionsfrågor | Bedömning |
|--|--|
| 1. Har nämnden säkerställt att det finns ändamålsenliga mål och riktlinjer för verksamheten? | Ja  |
| 2. Efterlevs handläggningstider vid ansökan om stadigvarande eller tillfälligt serveringstillstånd? | Delvis  |
| 3. Har nämnden säkerställt tillräcklig kapacitet för att utföra tillsynen? | Ja  |
| 4. Vilka hinder och risker har nämnden identifierat kopplat till verksamheten? | |
| 5. Har nämnden säkerställt att den interna kontrollen kopplat till avgiftssystemet (faktureringen av tillsynsavgifter) är tillräcklig? | Delvis  |
| 6. Har nämnden säkerställt tillräcklig uppföljning av den egna kontrollverksamheten? | Ja  |

Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat lämnas följande rekommendationer.

- De två centrala rutinerna inom tillståndsenheten bör datummärkas utifrån att det bör framgå datum för upprättande och senaste revidering. Viss text har också behov av att uppdateras.
- Vi rekommenderar nämnden att säkerställa att riskerna vid fakturering av avgifter minskas, främst genom minskad manuell handpåläggning vid fakturering. Översyn av taxemodellen pågår.
- De granskade fakturorna har vissa brister utifrån grundläggande faktureringsprinciper avseende att det ska framgå vad som faktureras. Det saknas idag information på fakturan om exempelvis en tilläggsavgift är fakturerad eller ej och till vilket belopp. Vi rekommenderar därför nämnden att öka transparensen på fakturan om vad fakturabeloppet avser - exempelvis att ange belopp per alkoholkategori och specificera tilläggsbelopp.
- Genomföra årliga kontroller av handläggningstider för att på ett systematiskt sätt följa att handläggningstiderna följer beslutad rutin.

Innehållsförteckning

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 1 |
| Inledning | 4 |
| Bakgrund | 4 |
| Syfte och revisionsfrågor | 5 |
| Revisionskriterier | 5 |
| Avgränsning | 5 |
| Metod | 5 |
| Granskningsresultat | 6 |
| Riktlinjer | 6 |
| lakttagelser | 6 |
| Bedömning | 8 |
| Handläggningstider | 8 |
| lakttagelser | 8 |
| Bedömning | 9 |
| Tillräcklig kapacitet | 9 |
| lakttagelser | 10 |
| Bedömning | 11 |
| Hinder inom verksamheten | 11 |
| lakttagelser | 11 |
| Bedömning | 12 |
| Intern kontroll avseende avgiftssystemet | 12 |
| lakttagelser | 12 |
| Bedömning | 14 |
| Rapportering till nämnd | 15 |
| lakttagelser | 15 |
| Bedömning | 16 |
| Samlad bedömning | 17 |
| Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor | 18 |
| Bilaga 1, Källförteckning | 19 |
| Intervjuade funktioner | 20 |
| Dokument | 20 |

Inledning

Bakgrund

Folkhälsomyndigheten ansvarar för den övergripande tillsynen av efterlevnaden av alkohollagen. Myndigheten genomför sitt uppdrag bland annat genom att ta in uppgifter och föra statistik.

Länsstyrelserna ska ge råd och information till kommunerna. Genom utbildningsinsatser, nätverksträffar och individuell rådgivning kan länsstyrelserna stötta kommunerna i tillsynsarbetet. De granskar också tillsynen i länets kommuner. Länsstyrelserna kan exempelvis granska kommunernas tillsyn av serveringstillstånd och kontroll av åldersgränser för köp av folköl. Länsstyrelsen har även ett uppdrag att underlätta samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter och kan därför samordna kontakter mellan kommuner och andra myndigheter. Varken Folkhälsomyndigheten eller Länsstyrelsen har möjlighet att bedöma hur kommunernas handläggare ska tillämpa alkohollagen i enskilda ärenden.

Det är kommunerna som beslutar om serveringstillstånd. Den som vill servera alkohol ansöker om ett serveringstillstånd hos den kommun där serveringsstället finns. Kommunerna och Polismyndigheten har tillsyn över efterlevnaden av de bestämmelser som gäller för servering av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat. Kommunerna och Polismyndigheten har också tillsyn över detaljhandeln med folköl. Inom Uppsala kommun är det Miljö- och hälsoskydds nämnden som ansvarar för kommunens uppgifter rörande tillstånd och tillsyn rörande serveringstillstånd och försäljning av alkohol (inkl folköl). Inom Miljöförvaltningen utförs tillsynen operativt av Livsmedelskontroll och tillståndsenheten. Under år 2022 genomförde nämnden sammanlagt 261 tillsynsbesök gällande serveringstillstånd.

I slutet av april 2023 kom SR ut med sin årliga sammanställning av mätning av företagsklimat 2022. Syftet med mätningen är att främja företagsklimatet i kommunerna och, som en del i detta, också att stärka företagarnas förtroende för kommuner och regioner. Undersökningen omfattar sex myndighetsområden: brandskydd, bygglov, markupplåtelse, miljö- och hälsoskydd, livsmedelskontroll samt serveringstillstånd. På nationell nivå har betygen minskat kopplat till serveringstillstånd. För Uppsala kommun redovisas NKI-värdet på 87 för serveringstillstånd, vilket ger en grön markering i tabellen. Andra delar inom området, som inte helt fångas i öppna jämförelser men som påverkar näringslivet, handlar om handläggningstider och ett legitimt avgiftssystem.

Revisorerna har utifrån sin riskanalys prioriterat att granska tillsynsverksamheten vad gäller serveringstillstånd och försäljning av alkohol.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om Miljö -och hälsoskyddsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning, kontroll och uppföljning av tillsynsverksamheten över serveringstillstånd och försäljning av alkohol inom Uppsala kommun.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- Har nämnden säkerställt att det finns ändamålsenliga mål och riktlinjer för verksamheten?
- Efterlevs handläggningstider vid ansökan om stadigvarande eller tillfälligt serveringstillstånd?
- Har nämnden säkerställt tillräcklig kapacitet för att utföra tillsynen?
- Vilka hinder och risker har nämnden identifierat kopplat till verksamheten?
- Har nämnden säkerställt att den interna kontrollen kopplad till avgiftssystemet (faktureringen av tillsynsavgifter) är tillräcklig?
- Har nämnden säkerställt tillräcklig uppföljning av den egna kontrollverksamheten?

Revisionskriterier

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

- Kommunallagen (2017:725), 6:6 om nämndens ansvar
- Alkohollagen (2010:1622), framför allt kapitel 9 Tillsyn m.m.
- Interna riktlinjer och styrande dokument

Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta år 2023. Kvaliteten i utförandet av tillsynsbesök omfattas utifrån att vi i granskningen tar del av Länsstyrelsens genomförda tillsyn över verksamheten i kommunen.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentgranskning (tillsynsplan, uppföljningar och rapporteringar gällande handläggningstider mm) och intervjuer med ansvariga verksamhetsföreträdare (chef, handläggare inom tillståndsenheten, verksamhetsutvecklare och förvaltningschef). Inom ramen för granskningen har ett stickprov om 10 fakturor avseende tillsynsavgifter genomförts. I stickprovsgranskningen kontrollerades att tillsynsobjektet belagts med avgift, att beloppet är korrekt och att beslutet är fattat av behörig beslutsfattare. Därtill har Länsstyrelsens senast utförda tillsyn över kommunen inhämtas och analyserats. Rapporten har faktagranskats av de intervjuade funktionerna.

Granskningsresultat

Riktlinjer

Revisionsfråga 1: Har nämnden säkerställt att det finns ändamålsenliga mål och riktlinjer för verksamheten?

lakttagelser

Nämndens arbete med mål utgår från kommunens fokusmål, vilka bryts ner till nämndmål. Förvaltningen konkretiserar nämndmålen till åtgärder till vilka avdelningarna kopplar aktiviteter. Aktiviteterna lyfts inte till nämnden utan rapportering sker av nämndmål och åtgärder.

I verksamhetsplan och budget 2023-2025 (beslutad av Miljö- och hälsoskyddsnämnden 2023-02-01) framgår nämndens övergripande fokusmål, de åtgärder som syftar till att uppfylla målen och ett antal indikatorer för att mäta måluppfyllnad. Exempel på målkedjan:

Fokusmål 4: Uppsala ska bli tryggare med jämlika livsvillkor

Nämndmål: Vi har en god och jämlik hälsa i Uppsala kommun

Åtgärd Tillståndsenheten: Verka för en ansvarsfull alkoholservering.

Aktiviteter Tillståndsenheten: 1) Genomföra plan för inre tillsyn. Att samtliga tillståndshavare granskas genom inre tillsyn minst en gång per år. 2) Handlägga ansökningar om serveringstillstånd skyndsamt och säkert. 3) Genomföra plan för yttre tillsyn på serveringsställen.

Som bilaga till Verksamhetsplanen finns *Tillsynsplan enligt alkohollagen* som redovisar hur många tillsynsbesök som ska göras under 2023. Tillsynsplanen beskrivs som grunden för enhetens arbete och det praktiska styrdokumentet i verksamheten för vad som ska göras för att uppnå målen.

Rutiner

Som central myndighet för folkhälsofrågor ansvarar Folkhälsomyndigheten för den övergripande tillsynen av efterlevnaden av alkohollagen. Myndigheten stödjer med utbildningsmaterial och för statistik. Länsstyrelsen stödjer kommunerna genom information, utbildningar och samordning samt ansvarar för att granska kommunens tillsyner enligt alkohollagen. Därefter beslutar kommunen om serveringstillstånd och genomför tillsyn på restauranger och i butiker som säljer folköl.¹

Enligt alkohollagen ska kommunen tillhandahålla riktlinjer för tillämpningen av de lokala föreskrifterna för alkoholservering. Lagen ger inga formkrav på dessa riktlinjer. Folkhälsomyndigheten tillhandahåller *Vägledning för kommunala riktlinjer för alkoholservering*² för hur kommunala riktlinjer på området kan tas fram och vilka

¹ Folkhälsomyndighetens hemsida

² Vägledning för kommunala riktlinjer för alkoholservering (2020-05-15), Folkhälsomyndigheten, Nr: 20048

områden som bör inkluderas. Syftet med den kommunala riktlinjen är att bland annat att bidra till likvärdig tillsyn och att ge möjligheter att förutse om en ansökan kan beviljas tillstånd.

Miljöförvaltningen arbetar efter *Uppsala kommuns riktlinjer för serveringstillstånd enligt alkohollagen* (antagen 2015-12-16). Rutinen har inte reviderats på snart 8 år men uppges fortsatt vara gällande. Riktlinjen utgår från alkohollagen och Folkhälsomyndighetens vägledning och definierar rättsregler och kommunens lokala riktlinjer kopplade till olika områden:

- Riktlinjer vid ansökan och handläggning - exempelvis rörande handläggningstider, kommunens informationsskyldighet och kommunens tillsynsverksamhet
- Riktlinjer vid servering - exempelvis rörande serveringstider, ordning och nykterhet och uteserveringar
- Tillfälliga tillstånd till allmänheten och slutna sällskap

Denna riktlinje ligger tillgänglig i sin helhet på kommunens hemsida och innehållet återfinns även i mer lättläst version på olika ställen på hemsidan och delar uppges vid intervju finnas på exempelvis ansökningsblanketten.

Tillsynen på förvaltningen utgår från *Riktlinje för tillsyn av serveringsställen*. Riktlinjen är ett internt stöd för tillsynsverksamheten och innehåller en modell för riskklassificering och hur behov av tillsyn ska bedömas. Dokumentet saknar datum för upprättande och revidering. Vid intervjuer med verksamhetsföreträdare beskrivs att riktlinjen används och upplevs fungera bra och att den går igenom årligen men att det inte noteras formellt.

Riskklassificeringen bygger på riskfaktorer utifrån typ av verksamhet (servering till slutet sällskap, servering till allmänheten, nöjeskrog, offentlig tillställning/dans, serveringstid till 03.00 eller senare). Varje riskfaktor en verksamhet har genererar en poäng som i sin tur ger en tillsynsklass och det antal tillsyner som bör utföras per år.

Tabell 1, Riskklassificering

| Tillsynsklass | Ex. på verksamhet | Antal tillsynsbesök |
|----------------------|--|----------------------------|
| 1 | Nöjeskrogar | 4 gånger per år |
| 2 | Pubar | 2 gånger per år |
| 3 | Matrestaurang med sena serveringstider | 1 gång per år |
| 4 | Matrestauranger | 1 gång vartannat år |
| 5 | Slutna sällskap | Vid behov |

| | | |
|---|---------------------------|---------------------|
| - | Försäljningsställe folköl | 1 gång vartannat år |
|---|---------------------------|---------------------|

Vid intervjuer med verksamhetsföreträdare beskrivs att samtliga serveringstillstånd går igenom årligen och klassas vid behov om. Vid genomgången vägs årets tillsyner och andra erfarenheter in, likväl som förändringar av verksamhetens art. Vid enstaka fall ändras riskklassificeringen under året om en verksamhet helt förändrat sin inriktning, exempelvis gått från nattklubb till enbart restaurang med kortade öppettider. Vid gränfall mellan olika tillsynsklasser finns arbetssättet att första året välja den högre nivån på tillsyn.

Det finns rutinbeskrivning för hur arbetet med handläggning och genomförandet av tillsyner ska genomföras. Dessa beskrivs av verksamheten som funktionella.

Bedömning

Har nämnden säkerställt att det finns ändamålsenliga mål och riktlinjer för verksamheten?

Ja.

Bedömningen grundar sig på att det finns en upprättad målkedja från kommunövergripande fokusråd ner till enhetens aktiviteter. Riktlinjer finns för både tillämpning av alkohollagen och för riskbedömning av verksamheter, dessa framgår vara levande och styrande för verksamheten.

Handläggningstider

Revisionsfråga 2: Efterlevs handläggningstider vid ansökan om stadigvarande eller tillfälligt serveringstillstånd?

lakttagelser

I riktlinjen för serveringstillstånd enligt alkohollagen beskrivs vilka handläggningstider som gäller för olika typer av ansökningar, se nedan tabell.

Tabell 2, Handläggningstider

| Typ av tillstånd | Max handläggningstid* |
|---|-------------------------------|
| Stadigvarande serveringstillstånd | 8 veckor |
| Tillfälligt serveringstillstånd för allmänheten samt ändrat serveringstillstånd | 6 veckor |
| Tillfälligt serveringstillstånd för slutet sällskap | 10 arbetsdagar |
| Ärenden som behöver tas i nämnd | påverkas av sammanträdestider |

*handläggningstid från det att ansökan är komplett till det att beslut fattas

I nämndens Internkontrollplan 2023 finns kontrollområdet *Säkerställa att ärenden inte handläggs längre tid än de rimligen ska*. Kontrollmoment är "Avdelningschefer ansvarar för att minst en gång per år gå igenom öppna ärenden där det är mer än X dagar sedan senaste händelse". Vid delårsrapporteringen i april och augusti hade ännu inte denna kontroll genomförts.

Intervjuer

Vid intervjuer framgår att det finns oklarheter om vid vilken tidpunkt en ansökan anses vara komplett, dvs från när handläggningstiden börjar räknas och när informationsbrev ska skickas ut till sökande. I normalfallet beskrivs att nästan komplett ansökan inkommer, information skickas till sökande samma vecka om att ansökan är mottagen och vilka delar som behöver kompletteras. Vanliga kompletteringar är kunskapsprov och att lokalen måste inspekteras utifrån brandskydd. Enheten har ett arbetssätt där handlingar från externa myndigheter, exempelvis polisen, efterfrågas direkt vid mottagen (ej komplett) ansökan. Väntetiden hos externa myndigheter varierar stort och är det som påverkar handläggningstiden. Den sökande kompletterar längs vägen med kunskapsprov och sist meddelande från brandsskyddsförsvaret. Totalt sett tar det ofta cirka en månad för att ansökan ska bli komplett och under denna tid förs löpande dialog med sökanden. När alla delar finns på plats ges beslut oftast inom 1-2 dagar.

Handläggningstider följs inte systematiskt på enheten utifrån en bedömning av dess risk. Historiskt har mätningar gjorts med resultat att det inte upplevs finnas ett behov av att följa handläggningstiderna då de varit korta i förhållande till riktlinjen. Enheten har en utsedd person som ansvarar för att säkerställa att inga ansökningar blir liggande eller faller mellan stolarna, ansvarig person säkerställer hantering inom en vecka. Klagomål på handläggningstider uppges inte finnas, vilket av verksamheten tros bero på den löpande dialogen som förs med sökanden.

Bedömning

Efterlevs handläggningstider vid ansökan om stadigvarande eller tillfälligt serveringstillstånd?

Delvis.

Avsaknaden av statistik på handläggningstider och att kontrollmomentet i internkontrollplanen inte genomförts under året gör att handläggningstider inte har kunnat verifieras i granskningen. Genom att enheten beskriver ett systematiskt och proaktivt arbetssätt, som leder till att beslut uppges fattas samma dag eller dagen efter en ansökan bedöms komplett och alla handlingar inkommit från externa aktörer, gör förvaltningen bedömningen att handläggningstiderna följs.

Tillräcklig kapacitet

Revisionsfråga 3: Har nämnden säkerställt tillräcklig kapacitet för att utföra tillsynen?

lakttagelser

Miljö- och hälsoskyddsnämnden ansvarar för kommunens tillstånds- och tillsynsuppgifter enligt alkohollagen, Inom Miljöförvaltningen utförs tillsyner operativt av Tillståndsenheten som är en del av avdelningen för Livsmedel och tillstånd. På Tillståndsenheten arbetar 4,6 årsarbetare, 5 personer, med handläggning, tillsyn och tillståndsgivning enligt alkohollagen. Enheten har även tillgång till administrativt stöd på 90-100 %. I tillsynsplanen beskrivs att resurserna bedöms tillräckliga för att genomföra den planerade tillsyner. Per augusti 2023 bedömer verksamhetsföreträdare att tillsyner för året ligger i fas med tillsynsplanen.

Nämndens Tillsynsplan enligt alkohollagen (bilaga till Verksamhetsplan och budget 2023-2025) landar i ett tillsynsbehov av cirka 280 tillsynsbesök under 2023. Behovet av tillsyn utgår från en klassificering av serveringsställen utifrån typ av verksamhet, se tabell 1 Riskklassificering. Vidare ska enligt tillsynsplanen tillsyn av folkölsförsäljning ske vartannat år. Totalt finns 112 registrerade försäljningsställen för folköl vilket ger 56 tillsynsbesök år 2023. Dessa tillsyner samordnas enligt Tillsynsplanen ofta med tillsyn enligt tobakslagen då majoriteten av försäljningsställena även säljer tobak.

Tillsyner delas upp i inre tillsyn, yttre tillsyn och förebyggande tillsyn. Ovan avser den yttre tillsyner.

- Inre tillsyn fokuserar på kontroll och uppföljning av tillståndshavares personliga och ekonomiska förhållanden genom bl a remisser till Polisen och löpande bevakning med kreditupplysningstjänster. Inre tillsyn genomförs årligen för krögare med stadigvarande tillstånd.
- Förebyggande tillsyn är exempelvis information, rådgivning och samverkande möten med polis och andra aktörer. Miljöförvaltningen anordnar årligen utbildningar i ansvarsfull alkoholservice.

Intervjuer

Vid intervjuer beskrivs en låg personalomsättning och personalstyrkan har varit stabil under en längre period. Detta leder till en stabilitet i arbetet och en rutinerad personalgrupp som haft förutsättningar att hitta effektiva arbetssätt. Exempelvis kommer automatiskt en veckosammanställning från en kreditupplysningstjänst för alla verksamheter med serveringstillstånd och en samlad informationsinhämtning görs årligen från polismyndigheten istället för att efterfrågas separat för varje tillsynsobjekt. Detta uppges ha effektiviserat arbetet och ökat kvaliteten då risken för att något missas minskas. Enheten har genom jämförelse med andra kommuner uppmärksammat att de har fler ärenden per handläggare - men gör bedömningen att de är tillräckligt bemannade för att genomföra uppdraget.

Utbildningar i den förebyggande tillsyner hålls vid flera tillfällen per år. Vid behov finns fortbildningar att tillgå för personalen. Enheten arbetar även mycket med att lära av varandra, dels informellt med löpande frågor och avstämningar, dels formellt genom exempelvis veckovisa handläggarmöten med samsynsdiskussioner där specifika

ärenden eller lagändringar diskuteras. Kollegiegranskning av ärenden uppges ske vid behov.

Vidare sker löpande nätverksmöten med kommuner av samma storlek där erfarenhetsutbyte sker.

Bedömning

Har nämnden säkerställt tillräcklig kapacitet för att utföra tillsynen?

Ja

Bedömningen vid delårsrapportering i augusti är att årets tillsynsplan följs och all planerad tillsyn blir genomförd under året. Verksamheten upplever att resurserna är tillräckliga.

Hinder inom verksamheten

Revisionsfråga 4: Vilka hinder och risker har nämnden identifierat kopplat till verksamheten?

lakttagelser

Internkontrollplanen för 2023 innehåller ett antal förvaltningsövergripande kontroller som samtliga avdelningar ska genomföra och ingen specifik kontroll kopplad till tillsyn enligt alkohollagen. Exempelvis ska kontroller av bland annat tillsynstid och avgift samt IT-stöd göras under året.

Vid uppföljningen av kontrollmoment per april 2023 noteras för kontrollområde *Månatlig uppföljning av levererad tillsynstid i förhållande till betald avgift* att avdelning livsmedel, där tillståndsenheten ingår, ligger något före planering. Inga specifika risker kopplat till tillståndsenheten lyfts i internkontrollplanen.

Intervjuer

Vid intervjuer med verksamhetsrepresentanter förmedlas att tillsynen ligger enligt plan och att planerad tillsyn för 2023 beräknas utföras under året.

Ett antal risker som identifierats inom enheten lyfts under intervjuer. Dels handlar det om avgiftsmodellen/taxan då taxetabellen innehåller flera delar och räknemoment med olika tillägg vilket bidrar till en risk för felaktig fakturering. Ett arbete pågår på enheten under hösten för att se över taxan med syfte att förenkla och förtydliga. Dels finns risker i ansökningsförfarandet då tillståndsenheten är beroende av externa parter handläggningstider vid insamling av information.

Risker kring hot och våld finns i arbetet med utförandet av tillsynen, vilket hanteras genom att inspektörerna går två och två samt bär larm. Därtill finns rutiner och checklistor för arbetet, exempelvis säker hemgång. Viss tillsyn erfordrar även att polis följer med, vilket gör att genomförandet av tillsynen blir beroende av polisens resurser.

För ärenden som går till nämnden, exempelvis när tillstånd dras in, tas handläggarens namn bort.

Bedömning

Vilka hinder och risker har nämnden identifierat kopplat till verksamheten?

I internkontrollplanen har nämnden identifierat ett antal risker, dessa rör exempelvis genomförd tillsynstid i förhållande till betalad avgift samt IT. Verksamheten har identifierat risker i hot och våld mot personal i utförandet av kontroller och åtgärder och rutiner finns kring detta. I ansökningsförfarandet är beroendet till andra myndigheters handläggningstider en risk.

Intern kontroll avseende avgiftssystemet

Revisionsfråga 5: Har nämnden säkerställt att den interna kontrollen kopplat till avgiftssystemet (faktureringen av tillsynsavgifter) är tillräcklig?

lakttagelser

Dokumentet "Taxa för provning och tillsyn enligt alkohollagen (2019:1622)" beslutades av kommunfullmäktige den 12 december 2022 och gäller från den 1 januari 2023. I dokumentet framgår att fasta avgifter tas ut enligt följande:

- Fast avgift debiteras för ansökan om serveringstillstånd, vilket beräknas enligt schablon för genomsnittligt nedlagd handläggningstid per tillståndstyp. Denna avgift ska betalas i samband med ansökan och omfattar därmed ej fakturering från kommunen.
- Årlig avgift för tillsynsavgift för stadigvarande serveringstillstånd baseras på tillståndshavarens redovisning av föregående kalenderårs inköpta alkoholvolym. Om redovisning av volymer saknas debiteras tillståndshavaren högsta avgift (40 000 kr). Fakturering av tillsynsavgift sker i efterhand, exempelvis faktureras avgiften för genomförd tillsyn år 2022 under 2023.

Enligt Miljö- och hälsoskyddsnämndens delegations- och arbetsordning har handläggare delegat för att bevilja serveringstillstånd samt meddela eventuella villkor för tillståndet. Vid beslut om avslag ska beslut tas av nämnden, och för avslag vid tillfälligt serveringstillstånd gäller separat delegation.

Stickprov fakturor

Granskningen har omfattat en stickprovsgranskning av 10 fakturor avseende tillsynsavgifter. Urvalet baseras på slumpmässigt utvalda serveringstillstånd. I stickprovsgranskningen kontrollerades att tillsynsobjektet belagts med avgift, att beloppet är korrekt och att beslutet är fattat av behörig beslutsfattare. Därtill har grundläggande faktureringsprinciper granskats.

Resultatet från stickprovet sammanfattas i tabellen nedan.

Tabell 3. Resultat från stickprovskontroll av fakturor

| # | Tillsynsobjekt är belagt med avgift | Korrekt belopp | Beslut av behörig beslutsfattare | Kommentar |
|----|-------------------------------------|----------------|----------------------------------|---|
| 1 | Ja | Ja | Handläggare | Årliga tillsynsavgifter samt tillägg för ansökan om ändring av tillstånd är fakturerat. |
| 2 | Ja | Ja | Handläggare | |
| 3 | Ja | Ja | Handläggare | |
| 4 | Ja | Ja | Handläggare | |
| 5 | Ja | Ja | Handläggare | Utöver restaurangrapporten framgår det via mejl från förvaltningen att objektet betalar en extra avgift för sen servering, 3 h á 1 000 kronor. |
| 6 | Ja | Ja | Handläggare | |
| 7 | Ja | Ja | Handläggare | |
| 8 | Ja | Nej | Handläggare | Utöver restaurangrapporten framgår det via mejl att objektet ska betala en extra avgift för cateringtillstånd på 1 000 kronor. Påslaget missades vid fakturering. |
| 9 | Ja | Ja | Handläggare | |
| 10 | Ja | Ja | Handläggare | |

Tillsynsobjekt är belagt med avgift

Samtliga tillsynsobjekt har belagts med avgift för det aktuella året.

Korrekt belopp

Underlagen som ligger till grund för nämndens fakturering består av restaurangrapporter som verksamheterna själva fyller i och skickar till tillståndsenheten. I dessa restaurangrapporter dokumenterar verksamheterna inköpta volymer under året, vilket utgör underlag vid fakturering.

Utöver restaurangrapporterna har vi fått information via mejl angående vilka objekt som faktureras för tilläggsavgifter. Tilläggen kan bestå av en avgift för sena serveringstider (1000 kronor extra per timme efter klockan 01:00) samt 1000 kronor för den som har cateringtillstånd.

Utöver detta har fakturorna även granskats utifrån beslut om serveringstillstånd, där det

exempelvis framgår om verksamheten ansökt om ändrat tillstånd, gemensam serveringsyta eller liknande, vilket innebär att ytterligare avgifter tillkommer.

Med restaurangrapporterna som utgångspunkt och ovan information angående tilläggsavgifter har fakturerat belopp kunnat kontrolleras mot beslutad taxa. I stickprovet noteras en avvikelse där objektet inte blivit fakturerat för en extra avgift avseende cateringtillstånd. Vid intervjuer framkommer att denna avvikelse har uppmärksammats inom enheten och att det beror på mänsklig faktor. I övrigt visar granskningen av stickproven att korrekt belopp har fakturerats.

Beslut av behörig beslutsfattare

Enligt Miljö- och hälsoskyddsnämndens delegations- och arbetsordning får handläggare besluta om serveringstillstånd. Vid granskning av beslut om serveringstillstånd framgår att samtliga beviljade tillstånd är fattade av handläggare, i enlighet med delegationsordningen.

Via mejl framgår det att fakturering av tillsynsbelopp enligt taxa sker på verkställighet utifrån tidigare beslut om serveringstillstånd. Därför fattas inget särskilt beslut om avgift vid tillsynstillfället.

Övriga iakttagelser

Vid granskningen av fakturor noteras att samtliga fakturor saknar tydliga specifikationer av vad fakturerat belopp avser. För att kontrollera fakturerat belopp mot beslutad taxa har ytterligare dokument därför inhämtats, främst i form av restaurangrapporter men också via mejl från handläggare inom kommunen.

Intervjuer

Vid fakturering idag läggs de olika påslagen inte med per automatik i systemet vilket innebär risker i hantering och kontroll av att rätt belopp faktureras. Enheten arbetar under hösten 2023 med att se över taxemodellen med syfte att förenkla och förtydliga. Ny taxemodell planeras vara på plats inför 2025.

Bedömning

Har nämnden säkerställt att den interna kontrollen kopplat till avgiftssystemet (faktureringen av tillsynsavgifter) är tillräcklig?

Delvis

Av stickproven är 9/10 utan anmärkning. Hanteringen av avgiftssystemet med tillhörande fakturering av tillsynsavgifter är beroende av manuell handpåläggning. Idag beräknas tillsynsavgifter manuellt av handläggare utifrån erhållna restaurangrapporter och det framgår inte tydligt på fakturan hur avgifterna har beräknats. Detta minskar spårbarhet och transparens vid uppföljning, vilket försvårar den interna kontrollen. Granskningen visar således att det finns utrymme för att förbättra den interna kontrollen.

Vår bedömning är därför att nämnden delvis har säkerställt att den interna kontrollen kopplat till faktureringen av tillsynsavgifter är tillräcklig i dagsläget.

Rapportering till nämnd

Revisionsfråga 6: Har nämnden säkerställt tillräcklig uppföljning av den egna kontrollverksamheten?

lakttagelser

I nämndens Uppföljningsplan (bilaga till Verksamhetsplan och budget 2023-2025) framgår att måluppfyllnad ska rapporteras vid delår och årsbokslut. Måluppfyllnad baseras på uppföljning av nämndens åtgärder och där det finns, även med stöd av indikatorer. Vid delårsuppföljning ska även de utförda kontrollmomenten i internkontrollplanen redovisas och vid årsbokslutet görs en uppföljning av hela internkontrollplanen. Budgeten ska följas upp löpande under året med ett periodiserat resultat månadsvis.

Protokollgenomgång

Vid genomgång av Miljö- och hälsoskyddsnämndens sammanträdesprotokoll för perioden 2022-08-01 till 2023-08-30 har vi noterat att nämnden kontinuerligt erhåller information om delegationsbeslut, anmälningsärenden, kurser och konferenser, med mera. Vid redovisning av anmälningsärenden erhåller nämnden information om överklagande ärenden, beslut och domar från överprövande myndigheter. Vi har noterat att nämnden fått ta del av och beslutat om följande under granskad period:

- 2023-06-07 § 58: Delårsuppföljning mars/april 2023
- 2023-06-07 § 59: Avrapportering internkontrollplan för april 2023
- 2023-04-19 § 35, 36: Beslut i tillsynsärende enligt alkohollagen
- 2023-03-22 § 24: Årsuppföljning och bokslut 2022
- 2023-03-22 § 23: Beslut i tillsynsärende enligt alkohollagen
- 2022-11-03 § 115: Taxa för prövning och tillsyn enligt alkohollagen (2010:1622)
- 2022-10-19 § 98: Delårsuppföljning augusti 2022
- 2022-10-12 § 99: Avrapportering internkontrollplan för augusti 2022
- 2022-09-21 § 85: Beslut i tillsynsärende enligt alkohollagen

Vid intervjuer beskrivs att nämnden har delegerat flertalet beslut till förvaltningen enligt delegationsordningen. Samtliga avslag och varningar går via nämnden för beslut. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beskrivs som aktiva och har ofta frågor om tillståndsenhetens verksamhet, exempelvis kring sanktionsåtgärder på alkoholsidan och hur systemet fungerar.

Länsstyrelsens tillsyn (2023-05-23)

I maj beslutades Länsstyrelsen i Uppsala läns tillsyn enligt alkohollagen i Uppsala kommun. En brist och fyra förbättringsområden uppmärksammades i granskningen.

Nämnden har vidtagit åtgärder efter Länsstyrelsens rekommendationer. I nedan tabell redovisas de identifierade bristerna och de åtgärder som är vidtagna.

Tabell 4, Åtgärder med anledning av Länsstyrelsens granskning

| Brist/förbättringsområde | Vidtagna åtgärder sept 2023 |
|--|---|
| Mottagningsbevis har inte skickats till sökanden i ärenden om ansökan om serveringstillstånd. | Ett utkast på en formell mall som ska användas framåt är framtagen. Det beskrivs finnas utmaningar att hitta former för detta då då mottagningsbeviset i många fall kommer samtidigt som beslutet (utifrån den korta handläggningstiden). |
| Att alltid dokumentera i beslut om kommunikering enligt 25 § förvaltningslagen (2017:900) har skett. | I beslutsmallen står det nu utskrivet hur kommunikering sker/har skett. |
| Att se över formuleringen i överklagandehänvisningen för ärenden enligt alkohollagen (2010:1622) så att den stämmer överens med 46 § 2 st. förvaltningslagen (2017:900). | Formuleringen är uppdaterad i mallen. |
| Att kommunen dokumenterar att beslut skickas till berörda myndigheter enligt 9 kap. 7 § alkohollagen (2010:1622). | Ligger nu i alla beslutsmallar vilka instanser beslutet skickas till. |

Bedömning

Sker en kontinuerlig rapportering till nämnden?

Ja

Nämnden får uppdatering av verksamheten enligt den beslutade uppföljningsplanen. Därtill har Tillståndsenheten beslutsärenden i nämnden vid ett flertal tillfällen under året och förvaltningen svarar på specifika frågor löpande. Vi gör bedömningen att nämnden utifrån uppföljningen och de muntliga föredragningarna har god insyn i verksamheten.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av kommunens alkoholtillsyn. Granskningens syfte är att bedöma om miljö- och hälsoskyddsnämnden bedriver en ändamålsenlig tillsynsverksamhet med tillräcklig intern kontroll vid hanteringen av tillsynsärenden. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att nämnden i allt väsentligt säkerställer en ändamålsenlig styrning, kontroll och uppföljning över serveringstillstånd och försäljning av alkohol inom Uppsala kommun.






Enligt vår bedömning är rutinerna för tillsynen enligt alkohollagen i allt väsentligt ändamålsenliga. Tillsynen av serveringstillstånd och försäljning av alkohol bygger på en strukturerad planering genom årlig riskbedömning och omklassificering som fastställs i årliga tillsynsplaner. Det finns tillräcklig kapacitet att genomföra den planerade tillsynen och nämnden har tillräcklig insyn i verksamheten genom den uppföljningen av genomförd tillsyn som rapporteras.

Vissa brister har noterats i den interna kontrollen avseende fakturering av tillstånd och av grundläggande faktureringsprinciper. För dessa brister pågår ett utvecklingsarbete för att öka den interna kontrollen och minska risken för felaktiga fakturor. Avseende handläggningstider har detta inte kunnat verifieras genom statistik.

Rekommendationer

- De två centrala rutinerna inom tillståndsenheten bör datummärkas utifrån att det bör framgå datum för upprättande och senaste revidering. Viss text har också behov av att uppdateras.
- Vi rekommenderar nämnden att säkerställa att riskerna vid fakturering av avgifter minskas, främst genom minskad manuell handpåläggning vid fakturering. Översyn av taxemodellen pågår.
- De granskade fakturorna har vissa brister utifrån grundläggande faktureringsprinciper avseende att det ska framgå vad som faktureras. Det saknas idag information på fakturan om exempelvis en tilläggsavgift är fakturerad eller ej och till vilket belopp. Vi rekommenderar därför nämnden att öka transparensen på fakturan om vad fakturabeloppet avser - exempelvis att ange belopp per alkoholkategori och specificera tilläggsbelopp.
- Genomföra årliga kontroller av handläggningstider för att på ett systematiskt sätt följa att handläggningstiderna följer beslutad rutin.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

| Revisionsfråga | Bedömning | |
|--|--|---|
| 1. Har nämnden säkerställt att det finns ändamålsenliga mål och riktlinjer för verksamheten? | Ja Det finns en upprättad målkedja och riktlinjer finns för både tillämpning av alkohollagen och för riskbedömning av verksamheter, dessa styrande för verksamheten. |  |
| 2. Efterlevs handläggningstider vid ansökan om stadigvarande eller tillfälligt serveringstillstånd? | Delvis Handläggningstider har inte kunnat verifieras i granskningen. Förvaltningen uppger att handläggningstider följs och att beslut fattas samma dag eller dagen efter en ansökan bedöms komplett. |  |
| 3. Har nämnden säkerställt tillräcklig kapacitet för att utföra tillsynen? | Ja Augustis delårsrapportering beskriver att årets tillsynsplan följs och all planerad tillsyn blir genomförd under året. Verksamheten upplever att resurserna är tillräckliga. |  |
| 4. Vilka hinder och risker har nämnden identifierat kopplat till verksamheten? | Ej bedömd I internkontrollplanen framgår exempelvis genomförd tillsynstid i förhållande till betalad avgift samt IT. Verksamheten har identifierat risker i hot och våld mot personal och beroende till andra myndigheters handläggningstider. |  |
| 5. Har nämnden säkerställt att den interna kontrollen kopplat till avgiftssystemet (faktureringen av tillsynsavgifter) är tillräcklig? | Delvis Av stickproven är 9/10 utan anmärkning. Beräkning av tillsynsavgifter har en del manuellt hantering vilket ökar risken för fel och minskar den interna kontrollen. |  |

6. Har nämnden säkerställt tillräcklig uppföljning av den egna kontrollverksamheten?

Ja

Vi gör bedömningen att nämnden utifrån den löpande uppföljningen och de muntliga föredragningarna har god insyn i verksamheten.



Bilaga 1, Källförteckning

Intervjuade funktioner

- Alkoholhandläggare
- Avdelningschef Livsmedel och tillstånd
- Förvaltningschef miljöförvaltningen
- Verksamhetsutvecklare
- Nämndsordförande

Dokument

- Verksamhetsplan 2023-2025
- Taxa för provning och tillsyn enligt alkohollagen (2010:1622), Beslutad av kommunfullmäktige 12 december 2022, § 33
- Uppsala kommuns riktlinjer för serveringstillstånd enligt alkohollagen (Antagen vid nämndens sammanträde den 16 december 2015)
- Riktlinje för tillsyn av serveringsställen
- Länsstyresens Tillsyn enligt alkohollagen (2010:1622) och lag om tobak och liknande produkter (2018:2088) enligt alkohol- och tobakslagen i Uppsala kommun
- Årsuppföljning och bokslut 2022
- Delårsuppföljning och verksamhetsrapport mars april 2023

- Sammanställning av gällande serveringstillstånd 2023
 - Urval av 10 tillstånd, stickprov
 - Besluten om serveringstillstånd för dessa 10 stickprov
 - Restaurangrapporter för de 10 stickproven
 - Fakturor för de 10 stickproven

2023-10-20

Lena Salomon

My Ribeck Nyström

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 21 april 2023. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Granskning av inköp och upphandling

Uppsala kommun

December 2023

Sara Sommarin, certifierad kommunal yrkesrevisor

Gustaf Almqvist, revisionskonsult

Rebecca Lindström, certifierad kommunal yrkesrevisor


























Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen, utbildningsnämnden, äldrenämnden, omsorgsnämnden och gatu- och samhällsmiljönämnden säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte helt** säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att nämnderna **i allt väsentligt** säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga.

| Revisionsfrågor | Bedömning | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | KS | GSN | UBN | OSN | ÄLN |
| Är organisationen gällande inköp och upphandling ändamålsenlig? |  |  |  |  |  |
| Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp och efterlevs dessa? (Revisionsfrågan inkl. Avtalshantering och entreprenadupphandling). |  |  |  |  |  |
| Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet? |  |  |  |  |  |
| Säkerställer kommunstyrelsen och berörda nämnder att en tillräcklig riskanalys genomförs avseende välfärdsbrott när det gäller upphandlingar inom ramen för den interna kontrollen? |  |  |  |  |  |
| Skер en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten mot gällande avtal och ramavtal? |  |  |  |  |  |

Rekommendationer

Utifrån iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi **kommunstyrelsen och nämnderna** att:

- Överväga att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen mellan upphandlingsstaben och nämnderna. Rekommendationen innefattar genomförande av

informationsinsatser i syfte att öka anställdas kännedom om fastställd rollfördelning och därmed öka möjligheterna till efterlevnad.

- Säkerställa att beställare erhåller tillräckliga kompetenshöjande insatser.
- Säkerställa att tillräcklig dokumentation av direktupphandlingar görs.
- Säkerställa en hög avtalstrohet.
- Säkerställa att det är tydligt mellan styrelsen/nämnderna och verksamheterna vad som ska ingå i uppföljningarna.

Kommunstyrelsen rekommenderas även att:

- Säkerställa att styrande dokument är aktuella och tydliga.

Innehållsförteckning

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 1 |
| Inledning | 4 |
| Bakgrund | 4 |
| Syfte och revisionsfrågor | 4 |
| Revisionskriterier | 5 |
| Avgränsning | 5 |
| Metod | 5 |
| Granskningsresultat | 6 |
| Ändamålsenligt organisation | 6 |
| lakttagelser | 6 |
| Bedömning | 9 |
| Riktlinjer, rutiner och processer samt dess efterlevnad | 9 |
| Bedömning | 12 |
| Rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet | 12 |
| lakttagelser | 12 |
| Bedömning | 16 |
| Riskanalyser avseende välfärdsbrott | 17 |
| lakttagelser | 17 |
| Bedömning | 18 |
| Uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten | 19 |
| lakttagelser | 19 |
| Bedömning | 20 |
| Samlad bedömning | 22 |
| Rekommendationer | 22 |
| Granskade dokument | 23 |

Inledning

Bakgrund

Regler för offentlig upphandling finns för att tillvarata konkurrensen på marknaden och uppnå en god ekonomi i den offentliga verksamhetens inköp. På upphandlingsområdet finns olika lagar att beakta beroende på vilken verksamhet som en upphandlande myndighet bedriver men mest central är lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Lagarna kring upphandling och inköp utgår från grundläggande principer om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Dessa ska genomsyra verksamhetens styrdokument, processer och beslut.

Uppsala kommun köper varor och tjänster för cirka 5 - 6 miljarder kronor per år. Upphandling och inköp har en stor betydelse för kommunens ekonomi utifrån hur processerna hanteras, vilka leverantörer som anlitas, vilka prestationer som erhålls och till vilka villkor samt hur dessa efterlevs och följs upp. Det finns även risker för ekonomisk skada och förtroendeskada om upphandling och inköp inte hanteras i enlighet med gällande regelverk.

Uppsala kommun har en policy och riktlinjer för upphandling och inköp. Styrdokumentet omfattar all upphandling och all användning av ingångna avtal för varor, tjänster och byggtreprenader. Styrdokumentet gäller för Uppsala kommunkoncern, det vill säga för samtliga nämnder och bolag.

Upphandlingsmyndighetens nationella upphandlingsrapport 2023:1, som publiceras i april är delvis nedslående. I rapporten dras slutsatsen att potentialen i offentlig upphandling utnyttjas inte fullt ut idag. Det finns flera områden där den offentliga upphandlingen kan och behöver utvecklas för att bli mer träffsäker – det vill säga möta behoven och samtidigt vara effektiv, hållbar och uthållig. Bristerna i styrning och organisering av inköpen riskerar att leda till sämre upphandlingar. Ett annat förbättringsområde är inköpsledning. Träffsäkra upphandlingar förutsätter en ändamålsenlig inköpsledning, något som saknas i många upphandlande organisationer idag. Ett annat område är marknaden, det måste finnas företag som både vill och har rätt förutsättningar för att delta i upphandlingar.

Mot bakgrund av detta har revisorerna utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att granska upphandlings- och inköpsverksamheten.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen, utbildningsnämnden, äldre- och omsorgsnämnden och gatu- och samhällsmiljönämnden säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

- Är organisationen gällande inköp och upphandling ändamålsenlig?

- Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp och efterlevs dessa?
- Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?
- Säkerställer kommunstyrelsen och berörda nämnder att en tillräcklig riskanalys genomförs avseende välfärdsbrott när det gäller upphandlingar inom ramen för den interna kontrollen?
- Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten mot gällande avtal och ramavtal?

Revisionskriterier

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

- Kommunallagen kap. 6 §1, kap. 6 §6, kap. 6 §11
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
 - Dokumentation och bevarande av handlingar kap. 12 §14, kap. 12 §17, kap. 19 a §11, 19 a §12
 - Riktlinjer för direktupphandling kap. 19 a §15
 - Varu- eller tjänstekontrakt som regelbundet återkommer eller som ska förnyas kap. 5 §11
- Kommunens riktlinjer/policys inom området

Avgränsning

Granskningen avgränsas i huvudsak till år 2023.

Metod

Inom ramen för granskningen har vi:

- Intervjuat representanter ur upphandlingsstaben, biträdande stadsdirektör, gatu- och samhällsmiljöförvaltningen, utbildningsförvaltningen och vård- och omsorgsförvaltningen.
- Genomfört granskning och analys av relevanta styrande dokument
- Genomfört en registeranalys. Denna beskrivs närmare i rapporten.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Ändamålsenligt organisation

Revisionsfråga 1: Är organisationen gällande inköp och upphandling ändamålsenlig?

lakttagelser

Ändamålsenlighet

I "Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun" (2023) fastställs att styrelsen och nämnderna ansvarar för att dess organisation är tydlig och ändamålsenlig med hänsyn till av fullmäktige fastställda mål och styrning samt lagar och andra författningar för verksamheten. Kommunstyrelsen ska enligt reglementet samordna och leda arbetet med utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten.

Varken kommunstyrelsens eller övriga nämnders reglementen nämner ansvarsbeskrivningar eller andra omnämningar avseende upphandling och inköp.

Ansvar avseende inköp och upphandling

Vid genomgång av kommunstyrelsens och nämndernas delegationsordningar konstateras att varje delegationsordning innehåller ett avsnitt om upphandling. Ärendena i delegationsordningarna berör allt från att fastställa förfrågningsunderlag och upphandlingsdokument till att ingå avtal, samt fatta tilldelningsbeslut. Det är bl.a. handläggare, enhetschef, upphandlingschef, upphandlingsutskott och ekonomidirektör som är delegerade beslutanderätt avseende ärendena. I delegationsordningarna framgår det att samtliga nämnder utom styrelsen har arbetsutskott/upphandlingsutskott som fattar beslut i de största upphandlingarna.

Kommunstyrelsens ansvar

I "Policy för upphandling och inköp" (2018) och i "Riktlinjer för upphandling och inköp" (2018) fastställs att kommunstyrelsen ska samordna styrningen för all upphandling inom kommunen.

I kommunledningskontorets framtagna "Verksamhetsplan och budget 2023 - 2025" tydliggörs att upphandlingsansvaret ingår i kontorets ansvarsområde. Kommunledningskontoret är fullmäktiges, kommunstyrelsens och valnämndens förvaltning. I "Riktlinjer för upphandling och inköp" (2018) anges att kommunens funktion för upphandling och inköp har till uppdrag att:

- Ansvara för upphandling av kommun- respektive koncerngemensamma avtal, specifika upphandlingsobjekt samt samordning av upphandlingsbehov.

- Vara ett stöd till verksamheten vid upphandlings- och inköpsfrågor.
- Bidra till att öka kunskapen om den goda affären.
- Arbeta såväl strategiskt som taktiskt för att stärka Uppsala kommuns kontroll över inköpsprocessen.

Sedan sommaren år 2023 är det upphandlingsstaben som är kommunens upphandlingsfunktion. Upphandlingsstaben är indelad i följande tre enheter enligt mottagen organisationsbeskrivning (daterad 2023-09-18):

- Enheten för inköp.
- Enheten för varor och tjänster (upphandlingsenhet).
- Enheten för fastighet och entreprenad (upphandlingsenhet).

Enheterna leds av enhetschefer. På upphandlingsenheterna arbetar runt 25 upphandlare med olika typer av upphandlingar. Vissa av upphandlarna arbetar mer fokuserat mot särskilda upphandlingsområden, såsom mot vård och omsorg samt IT. På inköpsenheten arbetar avtalscontrollers, hållbarhetssamordnare, inköpsassistenter samt e-handelssamordnare.

Staben var tidigare organiserad som en upphandlingsavdelning under gemensam service. I intervjuer framgår det att några av anledningarna till den nya organisationen var att förbättra helhetskvaliteten på upphandlingar och för att underlätta kompetensförsörjningen.

Vid intervjuer med staben anges att arbetsbelastningen är hög. Exempelvis anges att antalet IT-upphandlingar ökat markant. Därtill anges att staben inte alltid hinner med att bistå verksamheterna med framtagandet av kravställningar avseende hållbarhet i den omfattning som önskas. Vid faktagranskning tydliggörs att hela upphandlingsprocessen genomförs men att den höga belastningen medför att kö bildas.

Nämndernas ansvar

I riktlinjen för inköp och upphandling framgår det att äldrenämnden och omsorgsnämnden genomför upphandlingar enligt LOV¹ samt att gatu- och samhällsmiljönämnden genomför projektspecifika byggentreprenadupphandlingar, där upphandlingsstaben utgör en stödfunktion.

Av intervjuer anges att nämnderna ansvarar för genomförandet av direktupphandlingar, avrop samt verksamhetsspecifika upphandlingar. Utöver det anges att upphandlingsansvaret vilar på upphandlingsstaben samt arbetsutskottet för gatu- och samhällsmiljönämnden och upphandlingsutskotten för resterande nämnder. I policyn framgår det även att varje nämnd ansvarar för sitt inköpsbehov samt att beslut om att

¹ LOV - Lag (2008:962) om valfrihetssystem.

upphandla fattas på behörig nivå enligt gällande delegationsordning. Av nämnderna anges att stöd ges från staben i den mån det behövs.

Samverkan mellan förvaltningar och upphandlingsstaben

I intervjuer med förvaltningarna anges att stöd ges från upphandlingsstaben och att samarbetet avseende upphandlingar i huvudsak är välfungerande. I intervju med upphandlingsstaben framgår det däremot att det finns utvecklingspotential avseende ytterligare förtydligande av roll- och ansvarsfördelningen. Exempelvis anges att staben i vissa fall tar större ansvar avseende uppföljningsarbetet än tänkt, och att delaktigheten från förvaltningarna vid framtagande av kravställningar behöver öka. Olika förvaltningar beskrivs ha kommit olika långt, en del har redan upparbetade rutiner medan andra har ett arbete framför sig.

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av en separat dokumenterad rutin för att följa upp avtal. Rutinen är daterad 2021-06-02. I rutinen framgår roll- och ansvarsfördelningen mellan verksamheten (beställare), avtalsansvariga och uppföljningsansvariga. Syftet med rutinen, enligt skrivelse, anges vara att säkerställa en tydlig struktur som efterlevs avseende avtalsuppföljning. Vid granskning noteras att rutinen exempelvis beskriver ansvarsfördelningarna mellan de olika rollerna. Samtidigt konstateras i rutinen att benämningarna av rollerna i vissa fall kan variera mellan förvaltningarna och att det inte är helt tydligt vem som säkrar att rollerna utses då ansvariga kan vara både från upphandlingsstaben eller från förvaltningarna.

Beställarorganisation

Avseende beställarorganisationen anges att behörigheten att beställa är kopplad till inköpssystemet Proceedo (e-handelssystem). För att få behörighet krävs en utbildning. Uppföljning och rensning i systemet görs på årsbasis.

I "Attestreglemente - Reglemente för kontroll av ekonomiska transaktioner" behandlas de olika attestnivåernas ansvar. Reglementet är gällande för samtliga nämnder och samtliga transaktioner som registreras i ekonomisystemet ska, enligt reglementet, attesteras (godkännas) som en del i att säkra korrekta transaktioner. Attestreglementet är odaterat.

Av de intervjuade lyfts att det finns behov av att höja kompetensen hos beställare ytterligare och att utbildningen är på en övergripande nivå.

Näringslivsrådet

Vid intervju lyfts att det finns ett Näringslivsråd i kommunen. Syftet med Näringslivsrådet är att genom stärkt dialog kontinuerligt förbättra och utveckla kommunens näringslivsarbete. Enligt kommunens hemsida ska rådet följa kommunens näringslivsarbete, planera och genomföra dialoger och förbättringsarbete med

näringslivet och leverantörsmarknaden, följa upp resultat av NKI-mätningar, rankningar och andra mätningar. Av de intervjuade anges att stort fokus läggs på upphandlingar.

Bedömning

Är organisationen gällande inköp och upphandling ändamålsenlig?

Kommunstyrelsen

Bedömning: Delvis

Bedömningen grundas på att det finns dokumenterade ansvarsbeskrivningar på olika nivåer. Samtidigt noteras att det finns ett behov av att ytterligare tydliggöra ansvaret mellan förvaltningarna och upphandlingsstaben.

Av granskningen noteras även att upphandlingsstaben hanterar många ärenden och att beläggningen är hög. Detta får till följd att staben inte alltid hinner med att bistå förvaltningarna i den omfattningen som önskas. Vi menar på att detta påverkar förutsättningarna att bedriva en ändamålsenlig organisation och ingår i styrelsens ansvarsområde.

Nämnderna

Bedömning: Ja

Nämnderna ansvarar för att deras respektive organisation är ändamålsenlig enligt fastställt reglemente. Av granskningen har vi som nämnt noterat att det finns dokumenterade ansvarsbeskrivningar på olika nivåer. Av nämnderna anges att de får stöd i den omfattning som behövs och att huvudansvaret för upphandlingsprocessen vilar på upphandlingsstaben och utskotten.

Riktlinjer, rutiner och processer samt dess efterlevnad

Revisionsfråga 2: Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp och efterlevs dessa?

lakttagelser

Som angetts i revisionsfråga 1 har vi tagit del av en policy och en riktlinje avseende upphandling och inköp. Kommunfullmäktige antog dessa dokument 2018-03-26 § 60. Styrdokumentet är gällande även för bolagen. Inom ramen för granskningen har vi därtill tagit del av en rutin för att följa upp avtal (se revisionsfråga 1).

I policy för upphandling och inköp förtydligas att upphandling är ett strategiskt verktyg som ska bidra till att kommunens mål uppfylls och att kommunkoncernens ekonomiska resurser nyttjas effektivt. Därtill anges att inköp ska göras utifrån en beräknad totalkostnad och upphandlingar ska genomföras på ett affärsmässigt sätt med hänsyn till både kvalitet och kostnad. I policyn framgår det även att kommunens medarbetare ska

vara delaktiga i att upphandlingspolicyn efterlevs samt ha kännedom om och använda gällande avtal.

I riktlinjerna för upphandling och inköp, som gäller för både kommun och helägda bolag, beskrivs:

- **Mål med upphandlingsverksamheten:** Målet med verksamheten är att nyttja resurserna effektivt och samtidigt erhålla största möjliga nytta.
- **Organisation och ansvar:** Som omnämnt i revisionsfråga 1 framgår kommunstyrelsens, upphandlingsstabens och nämndernas ansvar avseende upphandlingar.
- **Inköpsprocessen:** Inköpsprocessen konkretiseras i form av en processkarta som beskriver olika steg, från när ett behov är identifierat till att ett inköp genomförs.
- **Upphandlingsprocessen:** Gällande upphandlingsprocessen anges viktiga hänsynstaganden som att samordnade kommunövergripande upphandlingar ska främjas och att hållbarhetskrav bör ställas.
- **Direktupphandling:** Direktupphandlingar får genomföras i de fall det saknas avtal och om det totala värdet för upphandlingen understiger direktupphandlingsvärdet för ett kalenderår. Vid upphandlingar under 100 000 kr behöver beställaren inte konkurrensutsätta direktupphandlingen. Vid direktupphandlingar över 100 000 kr ska en offert begäras in från 3 leverantörer.
- **Avtalsförvaltning och uppföljning:** En systematisk uppföljning av ingångna avtal säkerställer att kvaliteten och priset på varan/tjänsten håller avtalad nivå, enligt riktlinjen. Upphandlingsstaben ansvarar för förvaltning av kommunövergripande avtal medan verksamheterna/förvaltningarna svarar för sina.

Vi har även tagit del av "Rutin för val av affärsform för projekteringar och entreprenader" (2023). Syftet med rutinen är att skapa förståelse för och tydliggöra hur upphandling av projekteringar och entreprenader kan utformas och styras. Rutinen omfattar projekterings- och entreprenadverksamheten som drivs på stadsbyggnadsförvaltningen. Rutinen innehåller val av affärsform, planering samt uppföljning.

Dokumentation och arkivering av direktupphandlingar

Enligt lagen om offentlig upphandling (2016:1145) ska direktupphandlingar vars värde överstiger 100 000 kr dokumenteras. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att myndigheten ska kunna motivera sina beslut. Dokumentationen, inklusive avtal, ska bevaras minst 4 år från den dag då kontraktet tilldelades. (Se 19 a kap. 11-12 §§). Enligt Konkurrensverkets rekommendationer bör uppgifter om myndighetens namn/organisationsnummer, hur konkurrensen togs tillvara, upphandlingsvärdet, vilka leverantörer som tillfrågats och motiv till tilldelningsbeslut framgå.

Vid granskning av riktlinjen noteras att dokumentet tydliggör att det föreligger en dokumentationsplikt vid direktupphandlingar. Enligt de intervjuade finns det ett särskilt formulär i e-handelssystemet som fylls i vid direktupphandling. Formuläret har däremot ännu inte börjat nyttjas i den omfattningen som önskats. Av staben beskrivs denna process som pågående. Vi har mottagit formuläret som efterfrågar uppgifter om köparen, tjänst/vara, avtalets skattade värde, tillfrågade leverantörer samt motivering till tilldelning.

Avseende hur det säkerställs att värdet av direktupphandlingar av samma slag inte överstiger direktupphandlingsgränsen anges att främst Proceedo, och betalningsstatistik, används men även olika typer av spendanalyser (inköpsstatistik).

Behovs- och marknadsanalyser

Att tidigt identifiera vilka behov av upphandlingar som finns i kommunen är en förutsättning för en ändamålsenlig upphandlingsprocess.

Avseende hur behov inom kommunen identifieras anges att visualiseringssystemet Qlik Sense nyttjas där staben kan följa köptrender (spenddata). Det anges även vid intervjuer att verksamheterna kan kontakta staben direkt. Beslutade framtida upphandlingar dokumenteras i en kommunövergripande upphandlingsplan, som även finns publicerad på hemsidan.

Vid intervjuer med upphandlingsstaben anges att det kommunövergripande behovs- och marknadsanalyserarbetet är en utvecklingsresa och att samverkan med olika förvaltningar har kommit olika långt. Samverkan med samhällsbyggnadskontoret beskrivs som i huvudsak god medan utbildningsförvaltningen i vissa delar har utvecklingspotential då vissa behov inom skolområdet kommuniceras sent till staben.

System och avtalshantering

I kommunen används upphandlingsverktyget TendSign, där avtalsdatabasen finns, och systemet Proceedo. Av intervjuer tydliggörs att alla har tillgång att se avtalen, däremot kan enbart behöriga beställare (beställare som gått en grundutbildning) göra avrop i Proceedo. I intervjuer framgår det att det i Uppsala kommun finns runt 2 300 användare i systemet och att 1 800 personer har beställarbehörighet.

Uppskattningsvis finns runt 1 500 avtal registrerade i TendSign.

Styrdokumentens aktualitet och efterlevnad

Vid intervju uppges att upphandlingschefen är den som ansvarar för att styrdokumenterna är aktuella och uppdaterade. Det pågår ett arbete med att revidera både policyn och riktlinjen för inköp och upphandling, och under intervju anges att det finns en ambition om att kunna presentera ett färdigt utkast omfattande revideringar vid årsskiftet. Vi har efterfrågat ett utkast men inte mottagit ett sådant. Vid faktagranskning anges att ambitionen är att skicka ut utkastet på remiss under första kvartalet år 2024.

Avseende säkerställandet av efterlevnad anges att upphandlingsstaben i samband med tidigare revideringar bl.a. deltagit vid planeringsdagar och nyttjat interna kanaler för att informera om nyheter. Av förvaltningarna anges att styrdokumenterna i huvudsak ses som lättillgängliga och att det finns vetskap om att de är upplagda på intranätet. Av företrädare för utbildningsförvaltningen anges att upphandlingsstaben ofta kontaktas vid genomförande av direktupphandlingar för stöd eftersom direktupphandlingar sällan genomförs.

Som angetts i revisionsfråga 1 finns viss resursbrist i upphandlingsstaben. Därtill finns även behov av att förtydliga roll- och ansvarsfördelningen.

I intervjuer framgår det att samtliga dokument finns tillgängliga på kommunens intranät. Även flera mallar, såsom mall över tilldelningsbeslut och mall för direktupphandling, är upplagda på intranätet.

Bedömning

Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp och efterlevs dessa?

Bedömning: Ja

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi att det finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp som efterlevs. Bedömningen omfattar både kommunstyrelsen och nämnderna.

Bedömningen grundas på att det finns styrande dokument i form av exempelvis policy och riktlinjer som omfattar grundläggande upphandlingsprinciper, roller och ansvar, inköps- och upphandlingsprocessen. Därtill noteras att det genomförs behovs- och marknadsanalyser, att kommunen nyttjar ett e-handelssystem och att insatser genomförs för att öka medvetandet om styrande dokument.

Vi konstaterar samtidigt att det finns behov av att förtydliga roll- och ansvarsfördelningen och viss resursbrist inom upphandlingsstaben vilket vi menar bör påverka styrelsens och nämndernas möjligheter till efterlevnad av styrdokumenterna.

Rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet

Revisionsfråga 3: Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?

Iakttagelser

Avtalstrohet

Avtalstrohet innebär att beställare i organisationen köper avtalade produkter från de leverantörer som organisationen har avtal med. Det vill säga att dels upphandlat avtal nyttjas, dels att särskilda produkter omfattas av avtalet.

Om exempelvis en beställare köper en produkt av en upphandlad leverantör, vars produkt inte omfattas av upphandlingen, brister avtalstroheten.

Avtalstrohet i Uppsala

I riktlinjen för upphandling och inköp framgår det att kommunens anställda är skyldiga att känna till och använda gällande avtal för att säkerställa hög avtalstrohet. Varje chef ansvarar för att ingångna avtal följs och att inköp görs enligt kommunens inköpsprocess. Alla medarbetare ska känna till hur kommunens inköpsbehov tillgodoses och ha tillräcklig kunskap om kommunens rutiner för upphandling. Upphandlingsstaben ska löpande ta fram uppgifter gällande leverantörstrohet för respektive nämnd. Leverantörstrohet innebär att upphandlade avtal nyttjas.

Som omnämnts i revisionsfråga 1 finns en rutin för avtalsuppföljning och ett attestreglemente. Båda styrdokumenterna omfattar ansvar avseende avtalsuppföljning och tydliggör vilka uppgifter som är kopplade till vilka roller. Som också noterats i revisionsfråga 1 finns otydligheter gällande var ansvaret för att utse roller vilar.

Vid intervjuer framgår det att avtalstrohet i Uppsala kommun i huvudsak följs upp genom stickprov som utförs av upphandlingsstaben. Vid stickprovsgranskningen väljs ca 20 - 30 fakturor som sedan jämförs med avtalen och prislister, och vid större avvikelser genomförs en djupare revision. Ibland väljs stickproven även ut utifrån tips från verksamheterna.

Från upphandlingsstaben uppges att ett utvecklingsarbete genomförts och att kommunen blivit bättre avseende avtalstrohet. Samtidigt konstateras att arbetet ytterligare hade kunnat förbättras om uppföljning av avtalstrohet inte enbart skedde kopplat till leverantörstrohet utan även avseende produkter. Det vill säga att även rätt produkt köps från rätt avtal. Avstämningar sker kvartalsvis och staben rapporterar till upphandlingschefen som därefter kommunicerar resultaten till kommunledningen. Från förvaltningarna anges att kommunikation sker till staben avseende bland annat identifierade avvikelser.

Intern kontroll

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av kommunstyrelsens och nämndernas internkontrollplaner för 2023. Samtliga planer utom utbildningsnämndens omfattar risker och kontrollmoment som har bäring på inköp, upphandling och avtalstrohet. Nedan redovisas relevanta kontrollmoment och tillhörande uppföljning i det fall sådan upprättats.

Kommunstyrelsen

1. Kontroll av att lagen om offentlig upphandling (LOU) följs och att inköp sker enligt gällande avtal.
2. Kontroll av att fakturering från konsulter inte avviker från avtal inom mark- och exploateringsverksamheten.
3. Kontroll av att granskningen av leverantörsfakturor i ekonomisystemet fungerar.

Enligt internkontrollplanen ska uppföljning av kontrollmoment 1 och 3 genomföras i samband med årsbokslutet. Avseende uppföljning av kontrollmoment 2 skulle sådan

upprättats i samband med tertialrapporten (per april). Vid granskning av uppföljningen noteras ingen uppföljning omfattande exploatering.

Gatu- och samhällsmiljönämnden

1. Kontroll av att upphandling eller inköp görs enligt gällande lagar och avtal samt kommunens riktlinje.
2. Kontroll av avtalsföljsamhet avseende fossilbränslefria anläggningsmaskiner.
3. Kontroll av rutiner för fakturahantering och attestflöden.
 - a. Kontroll av att rutin för fakturahantering följs.
 - b. Kontroll av att attestflödet och att fakturering från konsulter inte avviker från avtal.

Uppföljning av kontrollmomenten genomfördes i samband med delårsbokslutet, i linje med fastställd tidsplan. Avseende kontrollmoment 1 och 3 genomfördes kontroller utan anmärkning. Avseende kontrollmoment 2 noterades mindre avvikelser då 2 av 10 drivmedelsprover underkändes. Resterande godkändes.

Äldrenämnden och omsorgsnämnden (delar samma förvaltning)

I nämndernas planer framgår det att nämnderna ska säkerställa att privata utförare levererar enligt ingångna avtal som del i arbetet mot välfärdsfusk (mer om detta i revisionsfråga 4). Kontrollmomentet är indelat i 2 delar:

1. Kontroll av företags kreditvärdighet och ekonomiska stabilitet.
2. Kontroll av fakturering genom stickprov av tidsredovisning.

Uppföljningen (punkt 2) redovisades i samband med delårsbokslutet i augusti medan (punkt 1) redovisas i samband med årsbokslutet. Av uppföljning för punkt 2 framgår att avvikelser noterats avseende ledsagning och daglig verksamhet. Avvikelsena är kopplade till exempelvis återkrav. Vidtagna åtgärder kommer vara, enligt uppföljningen, att genomföra ytterligare uppföljning med leverantör.

Registeranalys och stickprov

Som en del i granskningen har vi genomfört en registeranalys, där vi jämfört kommunens leverantörsreskontra (period: 2023-01 - 2023-09) mot kommunens avtalsdatabas. Utdraget gällande avtalsdatabasen som mottagits innefattar enbart gällande avtal. Samtliga analyser har utgått ifrån kommunens redovisade nettotransaktioner, detta eftersom LOU inte tar hänsyn till moms.

Vissa svårigheter avseende att ta del av underlag för stickprov och registeranalys har noterats. Förfrågan avseende leverantörsreskontra gjordes 17 oktober och inkom onsdag 1 november. Förfrågan avseende stickprovsunderlag gjordes tisdag 7 november. I samband med faktagranskning per 22 november saknades ännu vissa

underlag. Vid avstämning med kommunen anges att det i samband med våran förfrågan noterats att det inte är helt tydligt vilka avtal som är kopplade till vilka inköp och att kommunen i flera fall fått vända sig till verksamheterna och begära ut underlag.

Resultat av stickprovsgranskning

Inom ramen för granskningen har vi valt ut 17 stickprov, fördelat på 6 leverantörer. Tillhörande detta har vi begärt ut kompletterande underlag såsom avtal och beställningar. Stickproven har valts ut utifrån resultatet av genomförd registeranalys samt med hänsyn till tidigare erfarenheter om riskområden. Exempelvis har vi valt ut stickprov utifrån total omsättning, höga enskilda fakturor och nyttjande av olika konton. Samtliga leverantörer som valts ut har matchats mot avtalsdatabasen.

Bedömningarna grundas på huruvida vi kunnat styrka/verifiera kontrollpunkterna. Våra bedömningar tydliggörs under tabellerna.

Tabell: Avtalstrohet

| Kontrollpunkter | Leverantör 1 | Leverantör 2 | Leverantör 3 | Leverantör 4 | Leverantör 5 | Leverantör 6 |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Har avrop skett på rätt sätt i förhållande till avtal? | 3 av 3 har godkänts | 1 av 3 har godkänts | 0 av 2 har godkänts | 2 av 3 har godkänts | 0 av 3 har godkänts | 0 av 3 har godkänts |
| Är fakturerade priser i enlighet med avtal? | 2 av 3 har godkänts | 0 av 3 har godkänts | 2 av 2 har godkänts | 2 av 3 har godkänts | 0 av 3 har godkänts | 0 av 3 har godkänts |
| Är fakturan tillräckligt specificerad? | 2 av 3 har godkänts | 3 av 3 har godkänts | 2 av 2 har godkänts | 2 av 3 har godkänts | 0 av 3 har godkänts | 0 av 3 har godkänts |

Grön = uppfylld, röd = ej uppfylld/har ej kunnat styrkas

I granskningen har följande iakttagelser gjorts:

- **Leverantör 1:** För 1 av stickproven saknas en bifogad specifikation för faktura. Därav kan vi inte styrka kontrollfråga 2 och 3 i ett fall.
- **Leverantör 2:** Inga av fakturorna omfattar produkter som kan hittas i bifogad prislista, därav kan vi inte styrka kontrollfråga 2. För 2 av 3 köp saknas inköpsordrar, därav kan vi inte helt styrka kontrollfråga 1.
- **Leverantör 3:** I avtal hänvisas tillvägagångssätt för avrop till förfrågningsunderlaget, vilket vi inte mottagit. Vi kan inte styrka kontrollfråga 1.
- **Leverantör 4:** Enligt kommunen har 1 av 3 stickprov gjorts utanför avtal. I resterande fakturor framgår hänvisning till avtal (avtalsnummer) och inköpsordrar.
- **Leverantör 5:** Inget underlag har mottagits.
- **Leverantör 6:** Enbart fakturor har mottagits.

Övriga iakttagelser

I registeranalysen kontrolleras, som nämnts ovan, leverantörsreskontran mot avtalsdatabasen (det upprättade avtalsregistret). Att en matchning förekommer beror på att en viss leverantör som finns i leverantörsreskontrat även finns i avtalsdatabasen. En förutsättning för korrekt resultat är därav att samtliga filer är aktuella.

I samband med genomförandet av analysen har vi kunnat konstatera att 95 leverantörer dels saknas i avtalsdatabasen, dels att samtliga leverantörer har mottagit minst en betalning som överstiger 700 000 kr (direktupphandlingsgränsen för tjänster och varor). Samtliga granskade nämnder (inklusive kommunstyrelsen) har genomfört utbetalningar. Viktigt att belysa här är att det finns undantag då en kommun får direktupphandla över direktupphandlingsgränsen även om det gäller tjänster och varor, samt att vår lista till del omfattar utbetalningar till kommuner. För att kunna uttala oss närmare hade vi behövt genomföra en djupare granskning inom det särskilda området.

Otillåtna direktupphandlingar

En otillåten direktupphandling är när en upphandlande myndighet har ingått avtal med en leverantör utan att annonsera upphandlingen och annonseringsplikt förelegat.

Vid fråga om det den senaste tiden genomförts otillåtna direktupphandlingar ges olika svar. Av upphandlingsstaben anges att det tidigare förekommit sådana men att staben arbetat med att ta fram olika processer/kontrollaktiviteter för att åtgärda företeelserna. Exempelvis använder kommunen ett e-handelssystem idag vilket möjliggör översyn i större omfattning avseende utbetalningar till leverantörer. Även informationsinsatser om LOU och styrdokument har genomförts. Av vård- och omsorgsförvaltningen anges att det för närvarande tas fram en obligatorisk chefsutbildning som bland annat ska öka chefsers kunskapsnivå om upphandlingar. Av gatu- och samhällsmiljöförvaltningen uppges att otillåtna direktupphandlingar inte förekommit inom förvaltningens ansvarsområde.

Vid faktagranskning anges att en inköpsrapport skickas ut till förvaltningarna varje kvartal för att informera om hur det ser ut för de olika förvaltningarna. Inom ramen för granskningen har vi fått en rapport avseende kvartal 3 för äldrenämnden. I rapporten redovisas bl.a. leverantörstroheten, leverantörer utan avtal, fördelning mellan inköpskategorier och andel e-handel.

Bedömning

Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?

Bedömning: Delvis

Utifrån ovanstående iakttagelser är vår bedömning att det delvis finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet. Bedömningen gäller för både kommunstyrelsen och nämnderna.

Bedömningen grundas på att det finns dokumenterade rutiner som omfattar avtalstrohet, och styrdokument som beskriver ansvarsfördelningen. Därtill konstateras att områdena

inköp, upphandling och avtalstrohet ingår i styrelsens och nämndernas internkontrollplaner.

Samtidigt har vi kunnat konstatera att uppföljning av avtalstrohet inte genomförs fullt ut, utan istället granskas leverantörstroheten. Det vill säga att den kontroll som görs fokuserar på huruvida det finns upphandlade avtal med de leverantörer som nyttjas. Huruvida styrelsen och nämnderna faktiskt efterlever de villkor som är formulerade i avtalen följs inte upp i samma omfattning. Att vissa brister finns avseende avtalstrohet framkommer även i vår stickprovsgranskning samt i registeranalysen.

Vidare kan vi konstatera att otydligheter finns avseende ansvarsfördelningen i rutinen för avtalsuppföljningen vilket vi menar på bör påverka förvaltningarnas möjligheter till efterlevnad av fastställda rutiner.

Att uppföljning av avtalstrohet inte görs fullt ut medför risk att otillåtna direktupphandlingar genomförs.

Riskanalyser avseende välfärdsbrott

Revisionsfråga 4: Säkerställer kommunstyrelsen och berörda nämnder att en tillräcklig riskanalys genomförs avseende välfärdsbrott när det gäller upphandlingar inom ramen för den interna kontrollen?

lakttagelser

I "Reglemente för intern kontroll inom Uppsala kommun och dess helägda bolag" (2022) framgår det att nämnderna ska se till att väsentliga risker inom ansvarsområdet identifieras, analyseras, prioriteras, åtgärdas och följs upp.

Som tidigare nämnts i revisionsfråga 3 innehåller samtliga nämnders, utom utbildningsnämnden, internkontrollplaner risker och kontrollmoment avseende upphandling. Flera kontroller redovisas enligt tidsplan i samband med årsbokslutet. I uppföljningen av internkontrollen för gatu- och samhällsmiljönämnden framgick att 2 av 10 drivmedelsprover underkändes. I uppföljningen av internkontrollen för omsorgsnämnden noterades mindre avvikelser avseende ledsagning och daglig verksamhet.

Enligt fastställda internkontrollplaner ska det finnas kontrollmoment inom 4 områden, varav ett av områdena är "Kontroll av oegentligheter, mutor och jäv". Vid genomgång av kommunstyrelsens och nämndernas internkontrollplaner för år 2023 framgår att samtliga planer innehåller kontrollmoment kopplade till området oegentligheter, mutor och jäv.

I kommunstyrelsens uppföljning framgår att en webbenkät distribuerats till chefer och förtroendevalda och att resultatet visar, enligt rapport, att kunskapen om regelverken bland såväl förtroendevalda som medarbetare är hög. Granskningen visar också att de flesta vet hur de ska agera om situationer som uppfattas som tveksamma skulle inträffa. Endast ett fåtal förtroendevalda och chefer känner till mutbrott eller försök till mutbrott och ett fåtal chefer har utsatts för mutförsök.

I intervjuer med upphandlingsstaben framgår det att kommunen arbetar med riskanalyser inom ramen för internkontrollarbetet för att medvetandegöra och upptäcka risker kopplat till välfärdsbrott, även om dessa inte alltid är direkt hänförliga till inköp och upphandling. Avseende genomförandet av riskanalyser inom området inköp och upphandling anges att det finns utvecklingspotential.

Vid intervjuer råder enighet i att kravställningen är en viktig del i arbetet med att förebygga oegentligheter inom upphandlingsområdet. I samband med att leverantörer lämnar in anbud görs exempelvis kontroller av leverantörernas F-skattsedel och kreditkoll gällande ekonomisk stabilitet. Vid intervjuer anges även att kommunen är noga med att begära och kontrollera referenser och referensuppdrag. Vid behov görs ytterligare kontroller. Vidare anges att kommunen ställer ytterligare krav i de fall Skatteverket kategoriserar en viss bransch som en riskbransch. Exempelvis kan en behövlighetsbedömning genomföras. Enligt Ekobrottsmyndighetens hemsida innebär en sådan bedömning att det genomförs en riskanalys för att uppmärksamma om det finns eventuella risker för att ett upphandlat kontrakt utförs med arbetstagare som har oskäliga arbetsvillkor. Bedömningen kan utgå från opartiska källor, exempelvis officiell statistik, register och rapporter från Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Arbetsmiljöverket, Migrationsverket, Konkurrensverket, domstolar med flera.

I intervjuer framgår det att kommunen är i färd med att ta fram en handlingsplan mot välfärdsbrott som i nuläget är på remiss hos förvaltningarna. Vi har tagit del av förslaget till handlingsplanen som innehåller ett avsnitt särskilt om välfärdsbrott och upphandling.

Vid faktagranskning anges av upphandlingsstaben att rutiner för exempelvis jäv finns upprättade och tillgängliga på intranätet och att samtliga medarbetare väntas ta del och efterleva dessa.

Bedömning

Säkerställer kommunstyrelsen och berörda nämnder att en tillräcklig riskanalys genomförs avseende välfärdsbrott när det gäller upphandlingar inom ramen för den interna kontrollen?

Bedömning: Ja

Bedömningen omfattar både kommunstyrelsen och nämnderna.

I granskningen har vi kunnat konstatera att riskanalyser genomförs inom ramen för den interna kontrollen och att moment avseende inköp/upphandling samt oegentligheter finns i styrelsens och nämndernas internkontrollplaner.

Inom ramen för granskningen har vi inte erhållit någon information avseende förekommande av välfärdsbrott i varken dokumenterade uppföljningar eller vid intervjuer. Detta baseras bedömningen på.

Uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten

Revisionsfråga 5: Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten mot gällande avtal och ramavtal?

lakttagelser

Styrande principer avseende uppföljning

I "Riktlinje för nämndernas och bolagsstyrelsens planering, uppföljning och interna kontroll" (2023) fastställs att nämnderna ska följa upp och analysera vad som har åstadkommit i förhållande till kommunfullmäktiges fokusmål och övriga mål fastställda av nämnden samt kommunövergripande planer och program. Uppföljningarna ska göras med utgångspunkt i viktiga händelser, resultat och utvecklingsområden. Nämnderna ska rapportera sin måluppfyllelse tre gånger om året som sammanställs i följande rapporter:

- Delårsrapport per 31 mars.
- Delårsbokslut 31 augusti.
- Årsredovisning per 31 december.

Uppföljning i Uppsala

Inom ramen för granskningen har en genomgång genomförts avseende kommunstyrelsens och nämndernas protokoll för perioden 2023-01 - 2023-10. Protokollet för november var det senast publicerade. Nedan redovisas tillfällen när kommunstyrelsen mottagit information om inköp och upphandling.

- 2023-03-29 §57. Ramavtal avseende lokaler och fastigheter mellan Uppsala kommun, kommunstyrelsen och Uppsala kommun Arenor och fastigheter AB.
- 2023-03-29 §68. Årsredovisning 2022 för kommunstyrelsen.
- 2023-05-31 §105. Svar på initiativärende om upphandlingsutskott.
- 2023-05-31 §106. Uppföljning per mars/april och helårsprognos 2023 för kommunstyrelsen.
- 2023-10-18 §197. Uppföljning per augusti och helårsprognos 2023 för kommunstyrelsen.

I *årsredovisningen 2022* beskrivs upphandlingsärenden som gjorts under året, samt framgår uppföljning av flera indikatorer kopplat till upphandling, nöjd upphandlingsindex, nöjd anbudsgivareindex med flera. Avseende *initiativärendet* föreslogs att kommunstyrelsen skulle ge i uppdrag att utreda hur styrelsen kan öka sin delaktighet i de upphandlingar som genomförs och att tillsätta ett upphandlingsutskott. Styrelsen beslutade att genomföra en översyn av samtliga nämnders delegationsordningar kopplat till upphandling för att få en bredare uppfattning av vad som skiljer sig i de olika nämnderna. I *uppföljningen per mars/april* beskrivs status på flera upphandlingsärenden. I *delårsuppföljningen* framgår status på upphandlingsärenden,

vilka upphandlingar som planeras samt framgår uppföljning av indikatorer kopplade till upphandling.

Vid intervjuer med upphandlingsstaben anges att uppföljning till styrelsen främst sker via de upprättade delårs- och årsrapporterna samt i Hypergene avseende uppföljning av indikatorer. Därtill anges att täta dialoger sker med kommunstyrelsens arbetsutskott. Avseende rapporteringsstrukturen anges att det för närvarande sker ett arbete i syfte att förbättra strukturen och tydliggöra vad som ska följas upp. Vid behov är det upphandlingschefen som föredrar för kommunstyrelsen.

Övriga nämnders uppföljning

Vid genomgång av nämndernas protokoll för år 2023 framgår att äldrenämnden, utbildningsnämnden och omsorgsnämnden under året beslutat om att inrätta upphandlingsutskott. I delårsrapporterna per augusti 2023 framgår status för olika upphandlingsärenden.

Av förvaltningarna anges att eventuella avvikelser redovisas för ledningsgrupperna och att kontakt med upphandlingsstaben tas vid behov. Det framhålls även att respektive nämnd får ta del av uppföljning i tillräcklig omfattning. Vid faktagranskning anges att omsorgs- och äldrenämnden även tar del av en årlig rapport gällande avtalsuppföljning.

Annan uppföljning

Som noterats i revisionsfråga 3 uppmärksammas av de intervjuade att uppföljningen av avtalstrohet kan stärkas ytterligare, istället för att enbart fokusera på leverantörsuppföljning. Detta påvisar även vårt stickprovresultat.

Som framgår i revisionsfråga 1 finns en rutin för avtalsuppföljning som beskriver ansvarsfördelningar mellan roller, avtalsansvarig och uppföljningsansvarig. Uppföljningsansvarig har ett uppföljningsansvar avseende avtal och inköp, och ska exempelvis ta över ansvaret efter att avtalsansvarig påkallat uppföljning av leverantör samt följa upp att utförare har system för egenkontroll. I rutinen framhålls att benämning av ansvarig kan variera inom kommunen.

Bedömning

Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten mot gällande avtal och ramavtal?

Bedömning: Ja

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi att kommunstyrelsen och nämnderna har en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten mot gällande avtal och ramavtal.

Bedömningen grundas på att det finns styrprinciper avseende uppföljning av den kommunala verksamheten samt att vi noterat att flertalet upphandlingsärenden ingår i

både kommunstyrelsens och nämndernas uppföljningar. Vi ser positivt på att kommunstyrelsen håller på att ta fram en tydligare rapporteringsstruktur. Bedömningen avseende nämnderna grundas även på att det uppges att uppföljningen ses som tillräcklig.

Därtill konstateras att uppföljning av den interna kontrollen mottas av både styrelse och nämnder.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen, utbildningsnämnden, äldrenämnden, omsorgsnämnden och gatu- och samhällsmiljönämnden säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte helt** säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att nämnderna **i allt väsentligt** säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Rekommendationer

Utifrån iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi **kommunstyrelsen och nämnderna** att:

- Överväga att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen mellan upphandlingsstaben och nämnderna. Rekommendationen innefattar genomförande av informationsinsatser i syfte att öka anställdas kännedom om fastställd rollfördelning och därmed öka möjligheterna till efterlevnad.
- Säkerställa att beställare erhåller tillräckliga kompetenshöjande insatser.
- Säkerställa att tillräcklig dokumentation av direktupphandlingar görs.
- Säkerställa en hög avtalstrohet.
- Säkerställa att det är tydligt mellan styrelsen/nämnderna och verksamheterna vad som ska ingå i uppföljningarna.

Kommunstyrelsen rekommenderas även att:

- Säkerställa att styrande dokument är aktuella och tydliga.

Granskade dokument

- Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun (reviderat 2023-01-31 § 24)
- Reglemente för intern kontroll inom Uppsala kommun och dess helägda bolag - (reviderat 2022-02-28 § 23)
- Policy för upphandling och inköp (antaget av fullmäktige 2018-03-26 § 60)
- Riktlinjer för upphandling och inköp (antaget av fullmäktige 2018-03-26 § 60)
- Delegationsordning kommunstyrelsen (reviderad 2022-08-31 § 171)
- Delegationsordning - gatu-, och samhällsmiljönämnden (reviderad 2023-03-29 § 29)
- Delegationsordning utbildningsnämnden (reviderad (2023-03-30)
- Delegationsordning äldrenämnden (reviderad 2022-06-22 § 75)
- Delegationsordning omsorgsnämnden (reviderad 2022-06-21 § 53)
- Verksamhetsplan 2023-2025 för kommunstyrelsen (antagen 2023-02-08 § 15)
- Organisationsbeskrivning (daterad 2023-09-18)
- Rutin för att följa upp avtal (beslutad av upphandlingschef 2021-06-02)
- Attestreglemente - Reglemente för kontroll av ekonomiska transaktioner (antaget av fullmäktige 2016-10-03 § 183)
- Internkontrollplan kommunstyrelsen (antagen 2022-12-14 § 49)
- Internkontrollplan gatu-, och samhällsmiljönämnden (antagen 2023-02-15 § 18)
- Internkontrollplan utbildningsnämnden (antagen 2023-02-15 § 21)
- Internkontrollplan äldrenämnden (antagen 2023-02-16 § 14)
- Internkontrollplan omsorgsnämnden (antagen 2023-02-13 § 15)
- Riktlinje för nämndernas och bolagsstyrningens planering, uppföljning och interna kontroll (reviderad av kommunstyrelsen 2023-03-14 § 77)
- Årsredovisning 2022 för kommunstyrelsen (antaget 2023-03-29 § 57)
- Kommunstyrelsens tertialrapport per april (antagen 2023-05-31 §106)
- Kommunstyrelsens delårsbokslut per augusti (2023-10-18 §197)
- Gatu- och samhällsmiljönämndens delårsbokslut per augusti (antagen 2023-09-27 § 82)
- Äldrenämndens delårsbokslut per augusti (antagen 2023-09-22 § 71)
- Omsorgsnämndens delårsbokslut per augusti (antagen 2023-09-25 § 73)
- Utbildningsnämndens delårsbokslut per augusti (antagen 2023-09-28 § 102)
- Rutin för val av affärsform för projekteringar och entreprenader (daterad 2023-05-16)

December 2023

Lena Salomon

Sara Sommarin

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 16 juni 2023. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Datum:
2024-01-26

KRN-2023-00041

Kommunrevisionen
MissivMottagare:
Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av näringslivsutveckling

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens arbete med näringslivsutveckling för år 2023.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelse och nämnder inte helt säkerställer att företagare får stöd och service som kännetecknas av tillgänglighet, effektivitet och intern samordning. När det gäller styrning och samordning av koncernens arbete med näringslivsutveckling är vår samlade bedömning att kommunstyrelsens insatser inom området inte helt är tillräckliga.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att vidta följande åtgärder:

- Att initiera en utvärdering av etableringsfunktionen. Syftet med utvärderingen är att få ett underlag för att utveckla verksamheten i framtiden.
- Att initiera en analys för området ”minskad brottslighet och ökad trygghet bland företagare”. Området ses bland företagare som det enskilt viktigast området för att skapa ett förbättrat företagsklimat.
- Att fortsätta sitt arbete med att utveckla intern samordning inom kommunkoncernen i frågor som rör näringslivsutveckling och enskilda företagares behov.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och lämnade rekommendationer från kommunstyrelsen senast 2024-04-30 till kommunrevisionen@ uppsala.se

För kommunrevisionen

Berit Danielsson
Ordförande

Kajsa Wejryd
Vice ordförande

Elektroniska underskrifter

Det här dokumentet har skrivits under elektroniskt av en eller flera personer

Detta dokument med sina elektroniska underskrifter gäller som självständig handling och uppfyller krav på avancerade elektroniska underskrifter enligt eIDAS-förordningen. Varje underskrift kan valideras med en PDF-läsare med stöd för signaturvalidering eller via valideringstjänsten på sign.uppsala.se. Där återfinns även information om hur du installerar det utfärdarcertifikat som krävs för att PDF-läsaren ska kunna validera alla delar av underskriften.

Om dokumentet skrivs ut på papper, eller om dokumentet 'skrivs ut' till ett nytt PDF-dokument, följer de elektroniska underskrifterna inte med. Endast det elektroniskt underskrivna originaldokumentet går att validera.

Underskrift 1

Namn: BERIT ANNE-MARIE DANIELSSON
Identifieringsmetod: E-legitimation
Organisation: Kommunrevisionen
Befattning: ordförande
Datum och tid: 2024-02-05 17:14:29 GMT+01:00
Transaktions-ID: 20b403aac3349e5aa3e0a362ac1c704

Underskrift 2

Namn: KAJSA WEJRYD
Identifieringsmetod: E-legitimation
Organisation: Kommunrevisionen
Befattning: Vice ordförande
Datum och tid: 2024-02-05 19:20:14 GMT+01:00
Transaktions-ID: 76b7a02d6cf241a78bbebde5b39a0303

Granskning av näringslivsutveckling

Uppsala kommun

Januari 2024

Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor

Amanda Guerra, revisionskonsult

Henrik Fagerlind, certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av kommunrevisionen i Uppsala genomfört en granskning inom området näringslivsutveckling. Nedan visas bedömning av respektive revisionsfråga. För fullständiga bedömningar, se avsnitt "granskningsresultat" i rapporten.

| Revisionsfrågor | Bedömning |
|--|--|
| 1. Sker insatser i tillräcklig utsträckning utifrån nu gällande handlingsplan inom åtgärd 5.1? | Delvis  |
| 2. Har handlingsplan 2021-23 utvärderats och har lärdomar tagits med i arbetet med ny handlingsplan? | Ja  |
| 3. Är näringslivet involverade i processen att ta fram en ny handlingsplan i tillräcklig utsträckning? | Ja  |
| 4. Är det enkelt att hitta information om kontaktvägar till rätt instans i kommunen? | Delvis  |
| 5. Möjliggör kommuns webbplats för företagare att finna relevant information om regelverk och vad kommunen förväntar sig? | Ja  |
| 6. I vilken utsträckning tillhandahåller kommunen e-tjänster för företagare? | Ja  |
| 7. Finns mål för handläggningstider för tillstånd/beslut rörande myndighetsutövning mot företagare? Vilka resultat uppnås i förhållande till mål? | Ja  |
| 8. Sker en tillräcklig intern samordning inom kommunkoncernen utifrån enskilda företagares behov? | Delvis  |
| 9. Har kommunens etableringsfunktion utvärderats och vad visar utvärdering om företagares uppfattning om funktionen? | Nej  |

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelse och nämnder *inte helt* säkerställer att företagare får stöd och service som kännetecknas av tillgänglighet, effektivitet och intern samordning. Underlag för revisionell bedömning utgörs av granskningsområde 8 och 7.

När det gäller styrning och samordning av koncernens arbete med näringslivsutveckling är vår samlade bedömning att kommunstyrelsens insatser inom området *inte helt* är tillräckliga. Utvecklingsområden som noterats rör i första hand granskningsområde 1, 4 och 9.

För att utveckla granskningsområdet lämnas följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen initierar en utvärdering av etableringsfunktionen. Syftet med utvärderingen är att få ett underlag för att utveckla verksamheten i framtiden.

- Att kommunstyrelsen initierar en analys för området “minskad brottslighet och ökad trygghet bland företagare”. Området ses bland företagare som det enskilt viktigaste området för att skapa ett förbättrat företagsklimat.
- Att kommunstyrelsen fortsätter sitt arbete med att utveckla intern samordning inom kommunkoncernen i frågor som rör näringslivsutveckling och enskilda företagens behov.

Innehållsförteckning

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 1 |
| Inledning | 4 |
| Bakgrund..... | 4 |
| Syfte och revisionsfrågor..... | 4 |
| Revisionskriterier..... | 5 |
| Avgränsning..... | 5 |
| Metod..... | 5 |
| Granskningsresultat | 6 |
| Verkställighet av handlingsplan 2021-2023..... | 6 |
| Utvärdering av handlingsplan 2021-2023..... | 7 |
| Delaktighet från näringslivet vid framtagande av ny handlingsplan..... | 8 |
| Information till företagare om kontaktvägar inom kommunen..... | 9 |
| Information till företagare på kommunens webbplats..... | 10 |
| Kommunala e-tjänster för företagare..... | 11 |
| Mål och måluppfyllelse avseende handläggningstider mot företagare..... | 12 |
| Samordning inom kommunkoncernen..... | 13 |
| Utvärdering av kommunens etableringsfunktion..... | 15 |
| Avslutning | 16 |
| Sammanfattande bedömning..... | 16 |
| Rekommendationer..... | 17 |

Inledning

Bakgrund

Näringslivets utveckling är av stor vikt för kommunen. Ett bristfälligt arbete inom området riskerar leda till minskad attraktivitet, minskad befolkning och därigenom minskade skatteintäkter. Detta riskerar i förlängningen att påverka möjligheterna att upprätthålla det kommunala uppdraget. Kommunrevisionen i Uppsala genomförde under revisionsåret 2021 en granskning inom området, där ett antal styrelser och nämnder granskades utifrån hur väl de lever upp till sina åtaganden utifrån den handlingsplan för näringslivsutveckling som KF fastställt för perioden 2021-23. I granskningen framkom ett flertal brister och utvecklingsområden, men också att ett aktivt arbete bedrivs där bland annat utbildningar i bemötande och förståelse för företagets villkor genomförs.

Uppsala kommuns näringslivspolitiska mål såsom det uttrycks i Näringslivsprogrammet är att skapa förutsättningar för fler arbetstillfällen för att kunna möta dess befolkningsökning. Kommunen planerar för en befolkning på upp till 380 000 invånare år 2050, vilket förutsätter cirka 2 000 nya jobb per år. I mål och budget 2023 anges som ett av fyra fokusmål att "Uppsala ska ha ett välmående näringsliv och skapa fler jobb".

Sammantaget gör den samlade kommunrevisionen (förtroendevalda revisorer/lekmannarevisorer) utifrån riskanalys bedömningen att det är angeläget att fortsatt granska olika aspekter av kommunens näringslivsfrämjande arbete inom kommunkoncernen.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en tillräcklig styrning och samordning av koncernens arbete med näringslivsutveckling.

Granskningen syftar därtill till att bedöma om styrelse och nämnder säkerställer att företagare får stöd och service som kännetecknas av tillgänglighet, effektivitet och intern samordning.

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

1. Sker insatser i tillräcklig utsträckning utifrån nu gällande handlingsplan inom åtgärd 5.1, att arbeta för "trygghet och attraktivitet för näringslivet i centrum, stadsdelar, kransorter, på landsbygden och i verksamhetsområden"?
2. Har handlingsplan 2021-23 utvärderats och har lärdomar tagits med i arbetet med ny handlingsplan?
3. Är näringslivet involverade i processen att ta fram en ny handlingsplan i tillräcklig utsträckning?
4. Är det enkelt att hitta information om kontaktvägar till rätt instans i kommunen?
5. Möjliggör kommunens webbplats för företagare att finna relevant information om regelverk och vad kommunen förväntar sig?
6. I vilken utsträckning tillhandahåller kommunen e-tjänster för företagare?

7. Finns målsättningar för handläggningstider för olika tillstånd och beslut rörande myndighetsutövning gentemot företagare? Vilka resultat uppnås i förhållande till mål?
8. Sker en tillräcklig intern samordning inom kommunkoncernen utifrån enskilda företagens behov?
9. Har kommunens etableringsfunktion utvärderats och vad visar eventuell utvärdering om företagens uppfattning om funktionen?

Revisionsobjekt i granskningen är primärt kommunstyrelsen, men när det gäller revisionsfråga 7 riktas granskningen mot plan- och byggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, gatu- och samhällsmiljönämnden samt Uppsala Vatten och Avfall AB.

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Följande revisionskriterier är relevanta i denna granskning:

- Kommunallagen 6:1, 6:6, 6:13
- Aktiebolagslagen 8:4
- Kommuninterna styrdokument, däribland Näringslivsprogram Uppsala kommun samt tillhörande handlingsplan.

Avgränsning

Granskningen avgränsas i tid i första hand till kalenderår 2023, även om perioden 2021-2022 i viss grad omfattas av granskningen.

Övrig avgränsning, se avsnitt "Syfte och revisionsfrågor".

Metod

Granskningen har skett genom analys av för granskningen relevant dokumentation. Analysen innefattar bland annat mätningar av näringslivsklimat (Svenskt Näringsliv, Företagarna, Sveriges Kommuner och Regioner) samt i förekommande fall annan relevant kommunintern och jämförande statistik.

Därutöver har intervjuer genomförts med representanter för följande organ:

- Avdelningen näringsliv och destination
- Stadsbyggnadsförvaltningen
- Uppsala Vatten och Avfall AB
- Näringslivsrådet
- Lokala näringslivet

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Revisionell bedömning av respektive revisionsfråga sker utifrån en tregradig skala: ja/uppfyllt (grön); delvis uppfyllt (gul); nej/ej uppfyllt (röd).

Rapporten har kvalitetssäkrats av Henrik Fagerlind, certifierad kommunal revisor, PwC enligt PwC:s rutiner för kvalitetssäkring.

Granskningsresultat

Verkställighet av handlingsplan 2021-2023

Revisionsfråga 1: Sker insatser i tillräcklig utsträckning utifrån nu gällande handlingsplan inom åtgärd 5.1, att arbeta för "trygghet och attraktivitet för näringslivet i centrum, stadsdelar, kransorter, på landsbygden och i verksamhetsområden"?

lakttagelser

Kommunfullmäktige har 2017 fastställt ett långsiktigt näringslivsprogram. Det vilar på kommunstyrelsen att utifrån näringslivsprogrammet upprätta en treårig handlingsplan. Kommunstyrelsen har i december 2020 fastställt "Handlingsplan för Uppsala kommun näringslivsprogram 2021-2023".

Handlingsplanen innehåller en redovisning av prioriterade åtgärder samt tillhörande indikatorer inom totalt 7 områden. En av dessa åtgärder - benämnd 5.1 - är att *skapa trygghet och attraktivitet för näringslivet* inom kommunens geografiska område.

I kommunstyrelsens uppdrag ingår att genomföra en årlig uppföljning av handlingsplanen. Den senaste uppföljningen genomfördes i september 2023. Uppföljningen omfattar området 5.1. Här presenteras vilka huvudaktiviteter (ca 20 st) som genomförts under planperioden.

I intervjuer med företrädare för kommunen framhålls vikten av att arbetet med att skapa ökad trygghet och attraktivitet sker i samverkan med andra aktörer. Nedan ges exempel på väsentliga insatser/åtgärder som vidtagits av kommunen:

- Ett nytt program för kommunens brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete har antagits av kommunfullmäktige 2022. I programmet återfinns ett flertal utvecklingsområden, där ett fokuserar specifikt på området näringsliv.
- En ny handlingsplan mot välfärdsbrott har beslutats av kommunfullmäktige 2023. I planen beskrivs utvecklingsområden och prioriterade åtgärder under planperioden.
- Kommunen har utvecklat arbetssätt och samordning inom området. Genom metoden EST (Effektiv Samordning för Trygghet) ges aktuella lägesbilder vecka för vecka som underlag för prioritering av kommunens och polisens resurser.

I handlingsplanen anges vilka indikatorer som ska användas för att följa upp området 5.1. Som indikator används bland annat resultatet i Svensk Näringslivs enkätundersökning. Övriga indikatorer avser utveckling av antal företag, antal sysselsatta samt antal gästnätter.

Branschorganisationen Svenskt Näringsliv genomför årligen en mätning av företagsklimatet i Sveriges kommuner. Mätningen sker i form av en enkätundersökning som skickas ut till cirka 70 000 företagare. Enkäten innehåller ett antal påståenden med ett flertal svarsalternativ.

Nedan redovisas enkätresultat för i vilken grad företagen upplever problem med brottslighet/otrygghet i kommunen (*skala 1-6, där 6 = i mycket hög utsträckning*).

| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|-------------|------|------|------|------|
| Uppsala | 3,2 | 3,3 | 3,4 | 3,6 |
| Större stad | 3,5 | 3,7 | 3,7 | 3,7 |
| Riket | 3,6 | 3,7 | 3,8 | 3,8 |

Av tabellen framgår att situationen för företagare har försämrats under perioden. Detta gäller på såväl lokal som nationell nivå. Företagare som besvarat enkäten uppger att området "minskad brottslighet och ökad trygghet" är ett prioriterat område för att nå ett förbättrat företagsklimat.

Granskningen visar att kommunen är väl medveten om att "minskad brottslighet och ökad trygghet" är ett prioriterat område för att nå ett förbättrat företagsklimat. Enligt uppgift kommer kommande handlingsplan innehålla åtgärder och indikatorer för området trygghet och attraktivitet för näringslivet.

Bedömning

Revisionsfråga: Sker insatser i tillräcklig utsträckning utifrån nu gällande handlingsplan inom åtgärd 5.1, att arbeta för "trygghet och attraktivitet för näringslivet i centrum, stadsdelar, kransorter, på landsbygden och i verksamhetsområden"?

Delvis.

Bedömningen baseras på följande:

- Kommunstyrelsen kan belägga att det genomförts olika typer av insatser inom åtgärdsområdet 5.1 i handlingsplan.
- Resultat i Svensk Näringslivs enkätundersökning indikerar att åtgärderna ännu inte gett önskad effekt. Resultatet har försämrats under planperioden.

För framtiden föreslås att kommunstyrelsen initierar en analys för området "minskad brottslighet och ökad trygghet bland företagare". Området ses bland företagare som det enskilt viktigaste området för att skapa ett förbättrat företagsklimat.

Utvärdering av handlingsplan 2021-2023

Revisionsfråga 2: Har handlingsplan 2021-23 utvärderats och har lärdomar tagits med i arbetet med ny handlingsplan?

lakttagelser

Enligt handlingsplan 2021-2023 har kommunstyrelsen ett övergripande ansvar för uppföljning och utvärdering av planen.

Vid tidpunkten för granskningen pågår ett arbete med att ta fram en reviderad handlingsplan. I samband med detta arbete sker det parallellt en utvärdering av den gamla handlingsplanen. Granskningen visar även att näringslivsprogrammet, som antogs av fullmäktige 2017, kommer att revideras.

Arbetet med att utvärdera den gamla handlingsplanen samt framtagandet av en ny plan drivs av näringslivsrådet. Rådet består av 19 ledamöter varav ett flertal tillika är

ledamöter i kommunstyrelsen. Näringslivsavdelningen ger stöd till näringslivsrådet i arbetet med handlingsplanen.

I intervjuer med företrädare för näringslivsråd och näringslivsavdelningen framkommer att erfarenheter och lärdomar från handlingsplan 2021-2023 tagits med i arbetet med ny handlingsplan. Fokus riktas i första hand på att dels tydliggöra prioriterade områden, dels att klargöra ansvar och roller inom organisationen.

Bedömning

Revisionsfråga: Har handlingsplan 2021-23 utvärderats och har lärdomar tagits med i arbetet med ny handlingsplan?

Ja.

Bedömningen baseras på följande:

- I samband med framtagandet av ny handlingsplan sker även utvärdering av handlingsplan 2021-2023.
- Erfarenheter och lärdomar från den gamla handlingsplanen har tagits med i arbetet med ny handlingsplan.

Delaktighet från näringslivet vid framtagande av ny handlingsplan

Revisionsfråga 3: Är näringslivet involverade i processen att ta fram en ny handlingsplan i tillräcklig utsträckning?

lakttagelser

I kommunens näringslivsprogram (KF 2017) uttrycks att programmet ska vara en grund för att skapa goda kommunikations- och informationsflöden mellan kommun, näringsliv och andra berörda organisationer. Granskningen visar att handlingsplan 2021-2023 har tagits fram i dialog med externa parter såsom näringslivsorganisationer och företagare.

Av föregående avsnitt framgår att arbetet med utvärdera den gamla handlingsplanen samt framtagande av ny handlingsplan drivs av näringslivsrådet.

Kommunstyrelsen beslutade 2022-11-23 § 19 att inrätta ett näringslivsråd där både representanter från politik och näringsliv deltar. Ledamöter som representerar näringslivet nomineras genom ett öppet nomineringsförfarande. Samtliga ledamöter utses sedan av kommunstyrelsen. Rådets uppdrag regleras i ett särskilt styrdokument beslutat av kommunstyrelsen.

Vid intervjuer framgår att Näringslivsrådets fokus under 2023 legat på revidering av handlingsplanen. Näringslivsrådet har rapporterat löpande kring arbetet med handlingsplanen till kommunstyrelsen och kommunstyrelsens arbetsutskott. Vid tidpunkten för granskningen har den reviderade planen varit på remiss hos nämnder och bolagsstyrelser.

Granskningen visar att 10 av 19 ledamöter i näringslivsrådet representerar näringslivet i Uppsala kommun. Representanter från näringslivet framhåller att arbetet i rådet fungerar väl. Näringslivets synpunkter upplevs ha beaktats vid pågående revidering av handlingsplanen.

Bedömning

Revisionsfråga: Är näringslivet involverade i processen att ta fram en ny handlingsplan i tillräcklig utsträckning?

Ja.

Bedömningen baseras på följande:

- Representanter för näringslivet har medverkat i arbetet med att ta fram en ny handlingsplan.
- Näringslivsrådets uppdrag regleras i "Föreskrift för näringslivsrådet".

Information till företagare om kontaktvägar inom kommunen

Revisionsfråga 4: Är det enkelt att hitta information om kontaktvägar till rätt instans i kommunen?

lakttagelser

Kommunens varumärke påverkas av en mängd faktorer, där kommunikation/information är ett område. För att säkerställa en tillfredsställande kommunikation har fullmäktige antagit en policy för området (2017). Av policyn framgår bland annat följande:

- Ett övergripande mål är att invånare och andra aktörer ska uppleva att den information som behövs finns på plats, att kommunikationen med kommunen fungerar smidigt och att det också finns vägar för dialog, frågor, synpunkter och kunskapsutbyte.
- Kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar, medan nämnder/bolag bär ansvar inom sina verksamhetsområden.

Information om kontaktvägar inom kommunen finns i första hand på kommunens webbplats.

Kommunen har under en längre tid arbetat för att utveckla kontaktvägar för medborgare och företagare. Inom kommunen finns en central kontaktcenterfunktion som nås genom besök, telefon eller e-post. Kontaktcenter finns även inom enskilda förvaltningar, exempelvis miljöförvaltningen och stadsbyggnadsförvaltningen. Syftet med kontaktcenter är att snabbt kunna hantera frågor från både privatpersoner och företag.

För företag med många kontakter inom kommunen har kommunen inrättat så kallade bolagskoordinatorer.

Företrädare för verksamheten framhåller att ett arbete bedrivs för att utveckla hantering av frågor för företagare. Exempelvis har gatu- och samhällsbyggnadsförvaltningen regelbundna möten med plan- och byggnadsförvaltningen och näringslivsavdelningen för att kunna ge gemensamma svar till företagare. Det innebär att företagare inte behöver kontakta flera olika instanser inom kommunen utan får ett samlat svar.

I Svenskt Näringslivs årliga enkätundersökning om lokalt näringslivsklimat ges företagare, som haft kontakt med kommunen angående tillståndsgivning, tillsyn eller kontroll, möjlighet att ta ställning till följande påstående; *"Det är lätt för mig att komma i kontakt med kommunens handläggare"* (skala 1-6 där 6 = I mycket hög utsträckning).

Nedan redovisas resultatet för Uppsala kommun:

| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|-------------|------|------|------|------|
| Uppsala | 3,9 | 3,8 | 3,8 | 3,8 |
| Större stad | 3,8 | 4,0 | 4,2 | 3,9 |
| Riket | 4,3 | 4,2 | 4,1 | 4,2 |

Av tabellen framgår att resultatet inte nämnvärt har förändrats under perioden 2020-2023. Uppsala kommuns resultat är något lägre än snittet i riket och kommungruppen större stad.

Vi kan inte finna att kommunstyrelsen fastställt specifika mål och indikatorer för granskningsområdet.

Bedömning

Revisionsfråga: Är det enkelt att hitta information om kontaktvägar till rätt instans i kommunen?

Delvis.

Bedömningen baseras på följande:

- Granskningen kan verifiera att kommunen bedriver ett arbete för att utveckla kontaktvägar för företagare.
- Resultat i Svenskt Näringslivs årliga enkätundersökning indikerar att genomförda insatser ännu inte har haft någon tydlig effekt.

För att utveckla området föreslås att kommunstyrelsen fastställer mål och indikatorer avseende kontaktvägar/tillgänglighet till handläggare.

Information till företagare på kommunens webbplats

Revisionsfråga 5: Möjliggör kommunens webbplats för företagare att finna relevant information om regelverk och vad kommunen förväntar sig?

lakttagelser

Av föregående avsnitt framgår att fullmäktige fastställt övergripande mål för kommunens arbete med information och kommunikation. Policydokumentet omfattar alla typer av information och kommunikation genom kommunens kanaler. En av de viktigaste informationskanalerna är kommunens webbplats: "upsala.se".

Av intervjuer framgår att näringslivsavdelningen under våren 2023 gjort en analys av företagares upplevelse av kommunens webbplats. Inga särskilda synpunkter framkom.

Vid genomförda intervjuer med ett urval av representanter från näringslivet upplevs information på kommunens webbplats vara tillräcklig.

SKR genomför - inom ramen för Öppna jämförelser - årligen undersökning av det lokala företagsklimatet. Undersökningen riktas mot företagare som har haft ett ärende inom ett eller flera myndighetsområden. Ett av de områden som omfattas av undersökningen är "Information". Mätningen sker genom ett Nöjd-Kund-Index (NKI). Betygsskalan går från 0-100 där ett värde lägre än 62 anses vara lågt, 62-69 godkänt och 70 och mer högt.

Nedan redovisas resultat för Uppsala kommun:

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|-------------|------|------|------|------|
| Uppsala | 72 | 72 | 73 | 75 |
| Större stad | 73 | 73 | 73 | 73 |
| Riket | 72 | 73 | 73 | 73 |

Av tabellen framgår att Uppsala redovisar ett högt NKI-värde inom området "Information". Ett utvecklingsområde som framhålls i undersökningen är att vidareutveckla information på kommunens webbplats.

Bedömning

Revisionsfråga: Möjliggör kommunens webbplats för företagare att finna relevant information om regelverk och vad kommunen förväntar sig?

Ja.

Bedömningen baseras på följande:

- Uppsala kommun redovisar hög kundnöjdhet (NKI) bland företagare inom området "Information".
- Under 2023 har det genomförts en analys av företagares upplevelse av kommunens webbplats. Inga särskilda synpunkter framkom.

Kommunala e-tjänster för företagare

Revisionsfråga 6: I vilken utsträckning tillhandahåller kommunen e-tjänster för företagare?

lakttagelser

Kommunfullmäktige har 2020 antagit *Policy för digital transformation*. I policyn återfinns strategiska styrprinciper hur kommunens organisation ska arbeta med området. Policyn ger bland annat uttryck för att digitala tjänster ska erbjudas det lokala näringslivet.

Av intervjuer framgår att kommunen arbetat med att öka antalet e-tjänster, där miljöförvaltningens e-tjänster ökat mest. Under 2023 har miljöförvaltningen färdigställt fem nya e-tjänster.

Det pågår ett arbete med att samla alla e-tjänster på ett och samma ställe. Här noteras att miljöförvaltningen under 2023 utvecklat sin webbplats för att förenkla för medborgare och företagare att hitta till miljöförvaltningens blanketter och e-tjänster.

I intervju framkommer att ett framtida utvecklingsområde är att inrätta ett kommunövergripande ärendehanteringssystem.

I Svenskt Näringslivs årliga mätning av företagsklimatet 2019 framgår att företagare i Uppsala kommun - i större grad än riksgenomsnittet - efterfrågar en mer digitaliserad hantering av ärenden gentemot kommunen. Motsvarande mätning har inte genomförts för åren 2020-2023.

Bedömning

Revisionsfråga: I vilken utsträckning tillhandahåller kommunen e-tjänster för företagare?

Ja.

Bedömningen baseras på följande:

- Kommunen kan verifiera att antalet e-tjänster har ökat över tid. E-tjänsterna riktas till såväl medborgare som företagare.

Mål och måluppfyllelse avseende handläggningstider mot företagare

Revisionsfråga 7: Finns målsättningar för handläggningstider för olika tillstånd och beslut rörande myndighetsutövning gentemot företagare? Vilka resultat uppnås i förhållande till mål?

lakttagelser

Kommunen arbetar med mål- och resultatstyrning. I styrelser och nämnders uppdrag ingår att formulera mål och de resultat som kommunens verksamheter ska uppnå.

I mål och budget 2023 återfinns övergripande mål och uppdrag. Ett av uppdragen - nummer 10 - är att utveckla service till företagande, i form av effektiv handläggning. Fullmäktige har även fastställt ett måltal för följande indikator: "Företagens NKI-betyg för myndighetsutövning i Uppsala kommun" (källa: SKR).

I denna granskning riktas fokus på plan- och byggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt gatu- och samhällsmiljönämnden. I dessa nämnders uppdrag ingår att utöva myndighetsutövning mot kommunmedborgare och företagare.

Granskning av nämndernas verksamhetsplaner 2023-2025 visar följande:

- Samtliga nämnder redovisar åtgärder för att bidra till ökad service till näringslivet. Plan- och byggnadsnämnden är den enda nämnden som har åtgärder som ska bidra till kortare handläggningstider.
- Ingen nämnd har fastställt måltal som specifikt rör handläggningstider (mätt i veckor/dagar).
- Samtliga nämnder har angett att NKI-mätning ska användas som indikator för att följa upp området. Två av tre nämnder har angett att NKI-värdet ska öka. Plan- och byggnadsnämnden har inte fastställt målvärde för NKI.

Av nämndernas delårsrapporter för april och augusti 2023 framgår följande:

- Samtliga nämnder framhåller att ett arbete påbörjats för att utveckla service till företagande. I rapporterna ges även exempel på genomförda aktiviteter.
- Ingen nämnd redovisar tydligt vilka åtgärder som vidtagits för att korta handläggningstider.
- Miljö- och byggnadsnämnden redovisar utfall för NKI år 2022. Övriga nämnder saknar uppföljning av NKI-resultatet.
- Samtliga nämnder lämnar en årsprognos att de kommer att nå mål avseende näringslivsutveckling.

Verksamhetens måluppfyllelse för det gångna året presenteras i nämndernas årsbokslut. Fullmäktige har även 2022 lämnat ett generellt uppdrag att förbättra service till företagande. Uppdraget fokuserade inte specifikt på området effektiv handläggning.

En genomgång av nämndernas årsbokslut visar att samtliga nämnder genomfört åtgärder kopplade till uppdraget.

Nedan redovisas NKI-betyg för kommunens myndighetsutövning bland företagare (*källa: SKR:s Öppna jämförelse avseende företagsklimat*):

| | 2020 | 2021 | 2022 |
|-------------|------|------|------|
| Uppsala | 72 | 73 | 75 |
| Större stad | 75 | 74 | 75 |
| Riket | 74 | 74 | 75 |

Av tabellen framgår att Uppsala redovisar ett högt NKI-värde inom området och att det förbättrats över tid. Resultatet ligger även i linje med snittet i riket och kommungruppen större stad. Resultatet för 2022 års mätning har publicerats i april 2023.

I sammanhanget kan framhållas att resultaten i Svenskt Näringslivs årliga enkätundersökning ger en något annan bild av hur kommunen hanterar området. Av resultatet framgår att antalet företagare som upplever att kommunens *handläggningstider är rimliga* har minskat något under senare år.

Avslutningsvis konstateras att Uppsala Vatten och Avfall AB i mycket låg grad utövar myndighetsutövning mot enskilda företagare. Vi noterar att bolaget har formulerat ett övergripande mål att "Kund- och intressentperspektivet ska genomsyra hela bolaget". Måluppfyllelsen mäts genom Nöjd Kund Index (NKI).

Bedömning

Revisionsfråga: Finns målsättningar för handläggningstider för olika tillstånd och beslut rörande myndighetsutövning gentemot företagare? Vilka resultat uppnås i förhållande till mål?

Ja.

Bedömningen baseras på följande:

- Det finns kommunövergripande mål och indikatorer för handläggningstider hänförlig till myndighetsutövning.
- Plan- och byggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt gatu- och samhällsmiljönämnden kan verifiera att de vidtagit åtgärder för att öka service gentemot företagare.
- Uppsala kommun redovisar ett högt NKI-värde bland företagare när det gäller myndighetsutövning.

Samordning inom kommunkoncernen

Revisionsfråga 8: Sker en tillräcklig intern samordning inom kommunkoncernen utifrån enskilda företagares behov?

lakttagelser

I handlingsplanen för Uppsala kommuns näringslivsprogram framhålls att kommunstyrelsen ansvarar för den interna samordningen inom kommunens

verksamheter. Handlingsplanens övergripande mål för perioden 2021-2023 är att kommunen ska vara en förebild och bra affärspartner för näringslivet.

I intervjuer framkommer att kommunen prioriterat att utveckla den interna samordningen inom kommunkoncernen i frågor som rör näringslivsutveckling och enskilda företagens behov.

I granskningen har följande aktiviteter noterats:

- Tillskapande av en etableringsfunktion. Funktionen hanterar förfrågningar som rör företagsetablering. Här ingår personer med expertis inom olika områden som exempelvis näringsliv, mark- och fastighet samt teknisk försörjning. Funktionen är koncernövergripande.
- Tillsättande av bolagskoordinatorer. Koordinatorerna ansvarar för kontakten med större bolag som har kontakt med flera av kommunens myndighetsinsatser. Koordinatorerna rapporterar till ordförande för etableringsnätverket varannan vecka om hur arbetet fortlöper.
- Inrättande av etableringsnätverk. Etableringsnätverket består av representanter från näringslivet (fastighetsägare). När kommunen får en etableringsförfrågan delas det med etableringsnätverket. Etableringsnätverket har ett strukturerat och systematiskt arbetssätt när det kommer till hantering av förfrågningar.

Vid genomförda intervjuer med ett urval av representanter från näringslivet upplevs kommunen ha utvecklat sitt arbete med intern samordning över tid. I granskningen framkommer att det tidigare funnits betydande brister inom området.

Kommunen har under ett flertal år använt "Företagsklimat enligt Svensk Näringslivs ranking" som en indikator för kommunens arbete gentemot företagare. Rankningen omfattar samtliga 290 kommuner i Sverige. Nedan redovisas utfall för perioden 2020-2023:

| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|-------------|------|------|------|------|
| Uppsala | 212 | 232 | 247 | 221 |
| Större stad | 162 | 171 | 172 | 173 |

Av tabellen framgår att kommunens ranking 2023 har förbättrats jämfört med åren 2021-2022. Rankningen är dock alltså lägre än resultatet från år 2020. Uppsala kommun har även en lägre ranking jämfört med snittet i kommungruppen större stad.

I intervjuer med företrädare för lokala näringslivet framhålls kommunala upphandlingar som ett utvecklingsområde.

Bedömning

Revisionsfråga: Sker en tillräcklig intern samordning inom kommunkoncernen utifrån enskilda företagens behov?

Delvis.

Bedömningen baseras på följande:

- Kommunen har under senare år prioriterat arbetet med att utveckla intern samordning inom kommunen.
- Kommunen har utvecklat organisation och arbetssätt i syfte att förbättra samordning.
- Kommunens ranking av företagsklimat har förbättrats något år 2023. Resultatet är alltså lägre än andra jämförbara städer.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen fortsätter sitt arbete med att utveckla intern samordning inom kommunkoncernen i frågor som rör näringslivsutveckling och enskilda företagens behov.

Utvärdering av kommunens etableringsfunktion

Revisionsfråga 9: Har kommunens etableringsfunktion utvärderats och vad visar eventuell utvärdering om företagens uppfattning om funktionen?

lakttagelser

I tidigare genomförd revision (februari 2022) noterades att det inom kommunen bildats en koncernövergripande etableringsfunktion. Syften med funktionen var dels att hjälpa befintliga företag att växa, dels att hantera nyetableringsförfrågningar. Funktionen administrerades av enheten Näringsliv och Etablering inom kommunledningskontorets näringslivsavdelning.

Granskningen visar att etableringsfunktionen sedan den bildades har utvecklat sina arbetssätt, däribland inom området uppföljning och rapportering. Följande har noterats:

- Funktionen rapporterar löpande varannan vecka till näringslivs- och stadsbyggnadsdirektör
- Funktionen rapporterar till kommunstyrelsen i sammanställt format inom målområde 2 "Uppsala kommun ska verka för att öka utbudet av mark och lokaler i kommunen" och målområde 1 "Uppsala kommun ska vara en part som bidrar till företagets utveckling och tillväxt".

Granskningen visar att det ännu inte genomförts någon heltäckande dokumenterad utvärdering av etableringsfunktionen.

Företrädare för lokala näringslivet upplever att funktionen har utvecklat sina arbetsformer sedan den inrättades.

Bedömning

Revisionsfråga: Har kommunens etableringsfunktion utvärderats och vad visar eventuell utvärdering om företagens uppfattning om funktionen?

Nej.

Bedömningen baseras på följande:










- Det har inte genomförts någon heltäckande dokumenterad utvärdering av funktionen.

För att utveckla området rekommenderas kommunstyrelsen initiera en utvärdering av etableringsfunktionen. Syftet med utvärderingen är att få ett underlag för att utveckla verksamheten i framtiden.

Avslutning

Sammanfattande bedömning

Nedan redovisas revisionell bedömning för respektive granskningsområde:

| Granskningsområde | Bedömning | |
|--|-----------|---|
| 1. Verkställighet av handlingsplan 2021-2023 | Delvis |  |
| 2. Utvärdering av handlingsplan 2021-2023 | Ja |  |
| 3. Delaktighet från näringslivet vid framtagande av ny handlingsplan | Ja |  |
| 4. Information om kontaktvägar inom kommunen till företagare | Delvis |  |
| 5. Information på kommunens webbplats till företagare | Ja |  |
| 6. Kommunala e-tjänster för företagare | Ja |  |
| 7. Mål och måluppfyllelse avseende kommunala handläggningstider * | Ja |  |
| 8. Samordning inom kommunkoncernen avseende näringslivsutveckling | Delvis |  |
| 9. Utvärdering av kommunens etableringsfunktion | Nej |  |

* Revisionsobjekt är kommunstyrelsen, plan- och byggnadsnämnden, miljö- och hälsoskydds-nämnden, gatu- och samhällsmiljönämnden samt Uppsala Vatten och Avfall AB

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelse och nämnder *inte helt* säkerställer att företagare får stöd och service som kännetecknas av tillgänglighet, effektivitet och intern samordning. Underlag för revisionell bedömning utgörs av granskningsområde 8 och 7.

När det gäller styrning och samordning av koncernens arbete med näringslivsutveckling är vår samlade bedömning att kommunstyrelsens insatser inom området *inte helt* är tillräckliga. Utvecklingsområden som noterats rör i första hand granskningsområde 1, 4, och 9.

Rekommendationer

För att utveckla kommunens arbete med näringslivsutveckling bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att kommunstyrelsen initierar en utvärdering av etableringsfunktionen. Syftet med utvärderingen är att få ett underlag för att utveckla verksamheten i framtiden.
- Att kommunstyrelsen initierar en analys för området "minskad brottslighet och ökad trygghet bland företagare". Området ses bland företagare som det enskilt viktigaste området för att skapa ett förbättrat företagsklimat.
- Att kommunstyrelsen fortsätter sitt arbete med att utveckla intern samordning inom kommunkoncernen i frågor som rör näringslivsutveckling och enskilda företagens behov.

2024-01-26

Lena Salomon

Uppdragsledare

Bo Rehnberg

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2023-06-16. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Granskning av kommunens lokalförsörjning avseende pedagogiska lokaler

PwC har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en granskning i syfte att bedöma om kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och Uppsala Skolfastigheter AB har ändamålsenliga processer med tillräckliga beslutsunderlag för att säkerställa kommunens behov av pedagogiska lokaler. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och Uppsala Skolfastigheter AB inte helt säkerställt ändamålsenliga processer med tillräckliga beslutsunderlag. Samtidigt framgår en god framförhållning och långsiktighet i arbetet där processerna har utvecklats, samt att framtagna lokalförsörjningsplan för pedagogiska lokaler är överskådlig och informativ.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och Uppsala Skolfastigheter AB följande:

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- utveckla arbetet med behovsanalyserna genom att kommunens gemensamma områdesanalys för den demografiska utvecklingen omfattas av samma planeringshorisont som lokalförsörjningsplanerna, d v s tio år.
- utveckla indikatorer kopplade till effektivt lokalutnyttjande avseende täthet, beläggning och ambitionen om samutnyttjande.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och utbildningsnämnden att:

- i lokalförsörjningsplanen tydligare lyfta fram risker utifrån avvikande scenario, både vad avser utifrån framställda behov, och kopplat till ekonomiska förutsättningar.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och Skolfastigheter att:

- ta fram underlag för att i lokalförsörjningsplanens nulägesanalys tydliggöra behov som styrs av lokalens ändamålsenlighet eller teknisk fastighetsstatus.
- i beslutsunderlagen i form av förstudier, beskriva överväganden kring handlingsalternativ, samt lyfta fram risk- och konsekvensanalyser, såväl avseende verksamhetsfaktorer, som faktorer kopplade till de finansiella förutsättningarna.
- följa upp aktuell status vad avser utemiljöerna, samt att utveckla underhålls-/reinvesteringsplaneringen vad avser befintliga anläggningar för att säkerställa utemiljöns kvalitet.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och lämnade rekommendationer från kommunstyrelsen, utbildningsnämnden samt Uppsala Skolfastigheter AB senast 2024-05-31 till kommunrevisionen@ uppsala.se.

För kommunrevisionen

Berit Danielsson, ordförande

Kajsa Wejryd, vice ordförande

Elektroniska underskrifter

Det här dokumentet har skrivits under elektroniskt av en eller flera personer

Detta dokument med sina elektroniska underskrifter gäller som självständig handling och uppfyller krav på avancerade elektroniska underskrifter enligt eIDAS-förordningen. Varje underskrift kan valideras med en PDF-läsare med stöd för signaturvalidering eller via valideringstjänsten på sign.uppsala.se. Där återfinns även information om hur du installerar det utfärdarcertifikat som krävs för att PDF-läsaren ska kunna validera alla delar av underskriften.

Om dokumentet skrivs ut på papper, eller om dokumentet 'skrivs ut' till ett nytt PDF-dokument, följer de elektroniska underskrifterna inte med. Endast det elektroniskt underskrivna originaldokumentet går att validera.

Underskrift 1

Namn: BERIT ANNE-MARIE DANIELSSON
Identifieringsmetod: E-legitimation
Organisation: Kommunrevisionen
Befattning: ordförande
Datum och tid: 2024-02-21 15:21:35 GMT+01:00
Transaktions-ID: 1b66a47eede7457285aa6ba9c94392ea

Underskrift 2

Namn: KAJSA WEJRYD
Identifieringsmetod: E-legitimation
Organisation: kommunrevisionen
Befattning: Vice ordförande
Datum och tid: 2024-02-21 16:36:05 GMT+01:00
Transaktions-ID: a435bb5ad76048bda6ee5f96cfc7b073

Granskning av kommunens lokalförserjning avseende pedagogiska lokaler

Uppsala Kommun

Februari 2024

Jörn Wahlroth - Projektledare






Henric Eliasson - Projektmedarbetare

Lena Salomon - Kvalitetssäkrare

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala Kommun genomfört en granskning i syfte att bedöma om kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och Uppsala Skolfastigheter AB har ändamålsenliga processer med tillräckliga beslutsunderlag för att säkerställa kommunens behov av pedagogiska lokaler. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och Uppsala Skolfastigheter AB inte helt säkerställt ändamålsenliga processer med tillräckliga beslutsunderlag. Samtidigt framgår en god framförhållning och långsiktighet i arbetet där processerna har utvecklats, samt att framtagen lokalförsörjningsplan för pedagogiska lokaler är överskådlig och informativ.

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

| Revisionsfrågor | Bedömning | |
|--|-----------|---|
| Finns det ändamålsenliga styrande dokument med riktlinjer och rutiner för lokalförsörjningsprocessen med tydliga roller och ansvar? | Ja |  |
| Bedrivs lokalförsörjningsprocessen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv, med beaktande av behov som drivs av demografisk utveckling, ändamålsenliga lokaler och reinvesteringsbehov i övrigt, med koppling till fysisk planering samt i enlighet med fattade politiska beslut för berörd verksamhet? | Delvis |  |
| Finns tillräckliga beslutsunderlag på kort och lång sikt med lokal och funktionsprogram, handlingsalternativ, risk- och konsekvensanalyser och koppling till finansiella förutsättningar? | Delvis |  |
| Sker en ändamålsenlig och effektiv hantering från identifierade behov och en faktiskt realiserad lokalförsörjning, med fortlöpande dialog och avstämning/uppföljning? | Ja |  |
| Säkerställs att de pedagogiska lokalerna ger eleverna möjlighet till ett friskt och rörligt liv genom fysiska aktiviteter som t ex idrott, gymnastik, naturupplevelser med mera? | Delvis |  |

Rekommendationer

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- utveckla arbetet med behovsanalyserna genom att kommunens gemensamma områdesanalys för den demografiska utvecklingen omfattar samma planeringshorisont som lokalförsörjningsplanerna, d v s tio år.
- utveckla indikatorer kopplade till effektivt lokalutnyttjande avseende täthet, beläggning och ambitionen om samutnyttjande.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och utbildningsnämnden att:

- i lokalförsörjningsplanen tydligare lyfta fram risker utifrån avvikande scenario, både vad avser utifrån framställda behov, men även kopplat till ekonomiska förutsättningar.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och Skolfastigheter att:

- ta fram underlag för att i lokalförsörjningsplanens nulägesanalys tydliggöra behov som styrs av lokalens ändamålsenlighet eller teknisk fastighetsstatus.
- i beslutsunderlagen i form av förstudier, beskriva överväganden kring handlingsalternativ, samt lyfta fram risk- och konsekvensanalyser, såväl avseende verksamhetsfaktorer, som faktorer kopplade till de finansiella förutsättningarna.
- följa upp aktuell status vad avser utemiljöerna, samt att utveckla underhålls-/reinvesteringsplaneringen vad avser befintliga anläggningar för att säkerställa utemiljöns kvalitet.

Innehållsförteckning

Innehåll

| | |
|--|----|
| Sammanfattning | 1 |
| Inledning | 4 |
| Bakgrund..... | 4 |
| Syfte och revisionsfrågor..... | 5 |
| Revisionskriterier..... | 5 |
| Avgränsning | 5 |
| Metod..... | 5 |
| Granskningsresultat | 7 |
| Styrande dokument och riktlinjer | 7 |
| laktagelser | 7 |
| Bedömning..... | 9 |
| Framförhållning och långsiktig planering | 9 |
| laktagelser | 10 |
| Bedömning..... | 13 |
| laktagelser | 14 |
| Bedömning..... | 14 |
| Hantering av identifierade behov | 15 |
| Bedömning..... | 15 |
| Möjlighet till fysisk aktivitet..... | 16 |
| laktagelser | 16 |
| Bedömning..... | 17 |
| Samlad bedömning | 18 |

Inledning

Bakgrund

Uppsala växer och av detta följer fortsatta demografiska utmaningar och höga investeringsnivåer. Den växande kommunen innebär stora krav på samhällsbyggnadsprocessen där lokalförsörjningen avseende den kommunala servicen är en väsentlig del. Kommunens bostads- och lokalförsörjningsplaner som berör varandra ska koordineras för att skapa en sammanhållen och kontinuerlig process i planeringen. De demografiska förändringarna tillsammans med reinvesteringsbehov ställer stora krav på en effektiv lokalförsörjningsprocess.

Lokalförsörjningsplanen för pedagogiska lokaler utgör kommunens planering för lokaler inom utbildningsnämndens verksamhetsområde. Syftet med lokalförsörjningsplanen är att säkerställa rätt kapacitet, i rätt tid och på rätt plats. Åtgärderna innebär ekonomiska åtaganden för kommunkoncernen i form av investeringar i fastigheter och inventarier samt kostnader för hyra och verksamhetsdrift. I kommunprognosen från 2022 är det förväntade antalet barn och ungdomar under lokalförsörjningsperioden fram till och med år 2032 något lägre jämfört med förra årets prognos. Antalet barn och ungdomar i åldrarna 1–18 år antas dock öka från och med 2021 till och med 2032 med cirka 4 900 personer. Ökningen väntas ske i samtliga åldersgrupper, där den största procentuella ökningen bedöms ske för gruppen 16–18 år.

PwC genomförde i oktober 2021 en granskning av lokalförsörjningsprocessen med granskningsobjekten kommunstyrelsen, utbildningsnämnden, äldrenämnden, omsorgsnämnden, styrelsen för Uppsalahem AB samt styrelsen för Skolfastigheter AB.

Kommunen tillämpar en centraliserad lokalförsörjningsprocess där huvudansvaret för lokalförsörjning och lokalplanering ligger på fastighetsstaben inom kommunledningskontoret under kommunstyrelsen. I granskningen lämnades sammanlagt sju rekommendationer. I början av år 2022 inkom de granskade med svar över vidtagna åtgärder. Vid en genomgång av lämnade svar gjorde revisionen bedömningen att de granskade i stort beaktat de rekommendationer som revisionen framfört i granskningen och i flera fall välkomnar dessa för att nå en ökad effektivitet i lokalförsörjningsprocessen.

Från och med den 1 januari år 2023 finns ett nytt ramavtal som gäller tillsvidare mellan Uppsala kommun skolfastigheter AB och kommunstyrelsen. Det nya ramavtalet innebär, förutom en enklare och tydligare hantering av beställningar, bland annat att den slutkostnadsbaserade hyressättningsmodellen lämnas till förmån för en modell med en från början fastställd hyresnivå. Ramavtalet innebär en justering av det ekonomiska ansvaret på ett antal områden. Det är främst den justerade hyressättningsmodellen och det justerade ansvaret vid större evakueringar som kommer att innebära ekonomiska konsekvenser i det att Skolfastigheter åläggs ett större ekonomiskt ansvar på dessa områden. I sig innebär förändringen att bolaget kan komma att få ökade kostnader medan kommunstyrelsens och nämndernas kostnader kan minska. Förändringarna

bedöms innebära att kommunstyrelsens lokalkostnader blir mer förutsägbara och jämna över tid.

Revisorerna har efter genomförd riskanalys beslutat att granska hur kommunens lokalförsörjningsprocess bedrivs med avseende på pedagogiska lokaler.

Syfte och revisionsfrågor

Har kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och Uppsala Skolfastigheter AB ändamålsenliga processer med tillräckliga beslutsunderlag för att säkerställa kommunens behov av pedagogiska lokaler?

Revisionsfrågor:

1. Finns det ändamålsenliga styrande dokument med riktlinjer och rutiner för lokalförsörjningsprocessen med tydliga roller och ansvar?
2. Bedrivs lokalförsörjningsprocessen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv, med beaktande av behov som drivs av demografisk utveckling, ändamålsenliga lokaler och reinvesteringsbehov i övrigt, med koppling till fysisk planering samt i enlighet med fattade politiska beslut för berörd verksamhet?
3. Finns tillräckliga beslutsunderlag på kort och lång sikt med lokal och funktionsprogram, handlingsalternativ, risk- och konsekvensanalyser och koppling till finansiella förutsättningar?
4. Sker en ändamålsenlig och effektiv hantering från identifierade behov och en faktiskt realiserad lokalförsörjning, med fortlöpande dialog och avstämning/uppföljning?
5. Säkerställs att de pedagogiska lokalerna ger eleverna möjlighet till ett friskt och rörligt liv genom fysiska aktiviteter som t ex idrott, gymnastik, naturupplevelser med mera?

Revisionskriterier

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

- Kommunallagen
- Program för lokalförsörjning
- Ramavtal för lokalförsörjningen från 2023
- Protokoll från KS, UBN och Skolfastigheter

Avgränsning

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsen, utbildningsnämnden samt Skolfastigheter AB avseende lokalförsörjning gällande pedagogiska lokaler.

Metod

Dokumentstudier sker av styrande dokument, planer, beslut/beredningsunderlag och protokoll.

I revisionsfråga 1 görs en uppföljning av den tidigare granskning som genomförts i de delar som är relevanta för granskningen. I revisionsfråga 2 och 3 beaktas vilken hänsyn som tas till effektiv hantering kopplat till flexibilitet när det gäller yta, med beaktande av en ökad grad av hemarbete, aktivitetsbaserade lokaler och generellt vilka åtgärder som

vidtas för att effektivisera lokalanvändningen. Vidare beaktas även vilken anpassning som görs av lokaler för särskilda verksamheter.

Intervjuer har genomförts med ledande tjänstepersoner och andra för granskningen relevanta tjänstepersoner inom kommunledningskontoret, stadsbyggnadsförvaltningen, utbildningsförvaltningen och Skolfastigheter AB; fastighetsdirektör, enhetschef lokalförsörjning/biträdande fastighetsdirektör, gruppchef strategi lokalförsörjning, tre strateger lokalförsörjning med fokus pedagogiska lokaler, ekonomistrateger (investeringsprocess, fastighet och utbildning), strategisk samhällsplanerare, enhetschef mark- och exploatering, utbildningsdirektör, förskolechef, grundskolechef, samt chef för strategisk fastighetsutveckling inom Skolfastigheter.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Styrande dokument och riktlinjer

Revisionsfråga 1: Finns det ändamålsenliga styrande dokument med riktlinjer och rutiner för lokalförsörjningsprocessen med tydliga roller och ansvar?

lakttagelser

Enligt av fullmäktige beslutat *reglemente* har kommunstyrelsen att leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten, såsom den översiktliga planeringen av användningen av mark och vatten samt utveckling av strategiskt viktiga områden. I kommunstyrelsens uppdrag ingår att ansvara för inhyrning och upplåtelse av lokaler till kommunala verksamheter.

Av kommunstyrelsens verksamhetsplan 2023-2025 framgår; "Kommunstyrelsen ansvarar för att tillhandahålla ändamålsenliga, hållbara och kostnadseffektiva lokaler och bostäder till nämnderna. Genom både lång- och kortsiktig planering av lokal- och bostadsbestånd stödjer kommunstyrelsen nämnderna i utvecklingsarbetet och ökar deras förutsättningar att fokusera på kärnverksamheten."

Stab fastighet hanterar kommunstyrelsens uppdrag som hyresvärd gentemot kommunens interna hyresgäster (nämnderna). Detta gäller även för av kommunen inhyrda lokaler. Lokalförsörjningen hanteras inom ramen för Kommunledningskontorets Stab fastighet. Inom denna stab utgör Lokalförsörjningen en egen enhet, vilken är uppdelad på grupperna strategi och beställning. Enheten ger stöd till nämnderna/förvaltningarna redan i den initiala fasen behovsbedömning, genomför utredningar och utgör beställarfunktion. Samverkan sker tvärasektoriellt inom staben, bland annat med den enhet som har att förvalta fastigheterna.

Enheten för lokalförsörjning leds av en enhetschef tillika biträdande direktör för staben. Totalt arbetar ca 15 medarbetare uppdelade på grupperna strategi och beställning. Grupperna leds av vardera en gruppchef. Strategi arbetar primärt med den strategiska lokalförsörjningen. Beställning är även delaktig i tidiga faser, såsom förstudier. Totalt redovisas att det finns ett 30-tal olika lokaltyper, där pedagogiska lokaler sammantaget utgör den största delen av lokalbeståndet.

Det finns en rutin framtagen och beslutad av ledningsgruppen inom Stab fastighet; *Framtagande Bostads- och lokalförsörjningsplaner*. Rutinen är senast uppdaterad i juni 2023. I dokumentet beskrivs en process som omfattar samtliga som arbetar med bostads- och lokalförsörjningsplanerna. Genomförande av utredningar och åtgärder omfattas inte utan följer av dokumentet *Bostads- och lokalanskaffningsprocessen, ramavtalet* (se nedanstående), samt mallar som stöd för bland annat förstudier. För aktiviteter runt genomförande och underlag, se vidare under revisionsfrågorna 2 och 3.

Av dokumentet *Framtagande Bostads- och lokalförsörjningsplaner* framgår ett förenklat årshjul för att åskådliggöra processen. I intervjuer lyfts fram att det skett ett

utvecklingsarbete i syfte att på ett bättre sätt synkronisera processen med den investeringsplanering som sker inför fullmäktiges årliga beslut om Mål och budget.

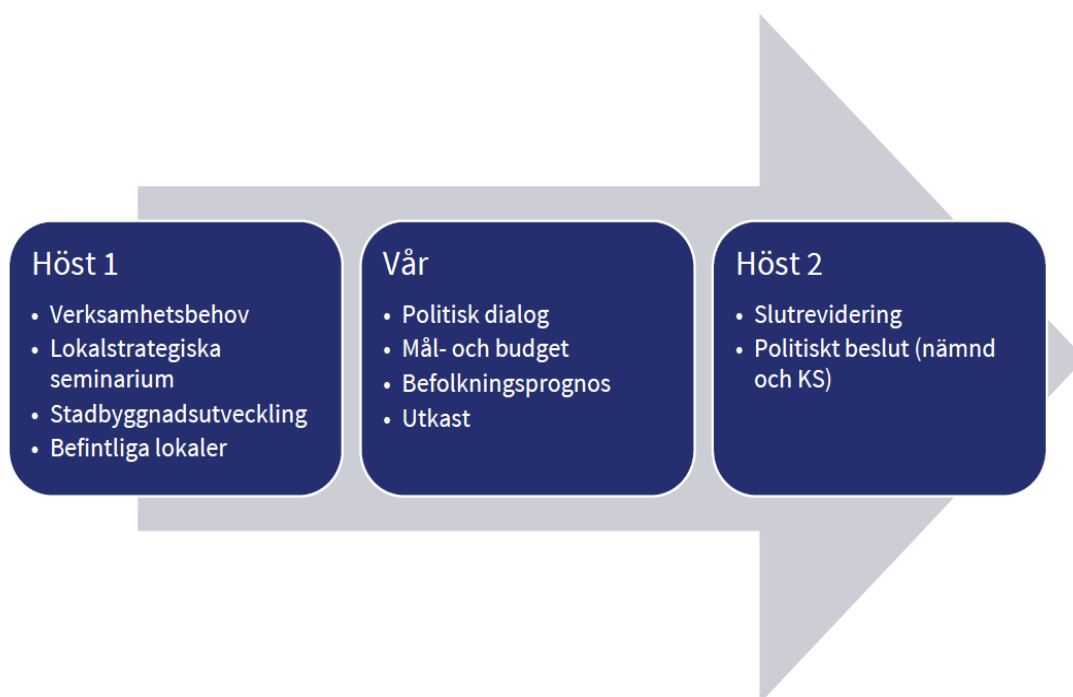


Bild: Förenklat årshjul, "Framtagande Bostads- och lokalförsörjningsplaner", framtagen av Stab fastighet.

Kommunstyrelsen fattade i oktober 2023, § 192, beslut om *Riktlinjer för koncerngemensam beredning och prioritering av investeringar*. Riktlinjen beskriver principer för samverkan och prioritering. Kommunstyrelsen ansvarar för att det sker en samordning av arbetet. Stadsdirektören ansvarar för själva beredningsprocessen.

Det framgår som bakgrund till riktlinjerna att investeringsnivåerna, inklusive reinvesteringar, är höga, vilket ställer krav på prioriteringar. Långsiktighet och gemensamt perspektiv betonas, där hållbar omställning är i fokus. Det framgår bland annat att investeringsram beslutas totalt för kommunkoncernen, samt per nämnd och bolag. Summan av alla investeringar under en viss period ska inte överstiga kommunkoncernens investeringsram.

Utgångspunkten för prioriteringar ska vara kommunens finansiella mål och bedömning av de ekonomiska förutsättningarna. Det finns en beskriven prioriteringsordning där lag- och myndighetskrav har "prio" 1. Därefter följer reinvestering som bibehåller funktion, kapacitet och värde på en befintlig fysisk tillgång, investeringen som bidrar till samhällsutveckling och möter demografiskt betingade behov, investeringen som bidrar till samhällsutveckling och möter behov på längre sikt (strategiska investeringar), investeringen som är affärsmässigt motiverad, och därefter investeringar som ökar kommunens attraktivitet.

Sedan september år 2022 finns ett *nytt ramavtal*, gällande fr o m ingången av år 2023, för pedagogiska lokaler mellan kommunen (beslutat i kommunstyrelsen) och Uppsala

kommun Skolfastigheter AB. Av ärendet framgår att det genomförts en utvärdering av 2016 års ramavtal med inriktning på bland annat samverkan vid planering av lokalförsörjning och hyresmodellen. Behovet av ökad kostnadskontroll betonas. Den tidigare modellen med hyressättning baserad på slutkostnad ersätts av en modell med en från början fastställd hyresnivå.

I ramavtalet lyfts strategisk lokalförsörjning fram som ett område för samverkan, vilken ska koordineras med kommunens "Mål och budget", bolagets underhållsplaner och verksamhetsförändringar. Lokalförsörjningsarbetet definieras närmare i ramavtalet. Skolfastigheter ska avsätta resurser och ingå i arbetet med lokalförsörjning.

Under intervjuer med representanter från berörda förvaltningar inom kommunen och Skolfastigheter framgår att de styrdokument och riktlinjer som finns, upplevs som tillräckliga. Strategiska seminarier genomförs regelbundet inom området. Det framgår även att intervjuade tjänstepersoner inom kommunen upplever ett starkt engagemang från politiken i arbetet med lokalförsörjning.

Av *kommunstyrelsens verksamhetsplan* för 2023-2025 framgår ambitionen (från kommunfullmäktiges Mål och budget) att öka samnyttjandet av kommunens lokaler och anläggningar samt tillgängliggöra lokaler för andra verksamheter när de inte nyttjas, vilket även omfattar bland andra utbildningsnämnden och Skolfastigheter.

Kommunstyrelsens verksamhetsplan innehåller även indikatorer för lokalernas vakansgrad. Däremot saknas indikatorer kopplade till effektivt lokalutnyttjande avseende täthet, beläggning och ambitionen om samutnyttjande. Det uppges dock att det pågår ett arbete kopplat till uppdraget om samutnyttjande om att se över hur lokalutnyttjande kan följas upp.

Vidare framgår att särskilda medel avsatts för arbetet med att utveckla den strategiska lokalförsörjningen. Av intervjuer framgår att detta bland annat resulterat i en utökad organisation kopplat till arbetet med strategisk lokalförsörjning.

Bedömning

Finns det ändamålsenliga styrande dokument med riktlinjer och rutiner för lokalförsörjningsprocessen med tydliga roller och ansvar?

Ja

Vi bedömer, utifrån dokument och genomförda intervjuer, att det finns ändamålsenliga styrande dokument, samt att roller och ansvar är tydliga.

Vi rekommenderar att utveckla indikatorer kopplade till effektivt lokalutnyttjande avseende täthet, beläggning och ambitionen om samutnyttjande. Vi noterar samtidigt att det pågår ett arbete med att stärka uppföljningen på området.

Framförhållning och långsiktig planering

Revisionsfråga 2: Bedrivs lokalförsörjningsprocessen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv, med beaktande av behov som drivs av demografisk utveckling, ändamålsenliga lokaler och reinvesteringsbehov i övrigt, med koppling till fysisk planering samt i enlighet med fattade politiska beslut för berörd verksamhet?

lakttagelser

Lokalförsörjningsenheten inom fastighetsstaben har en central roll i att samordna arbetet för att säkerställa att processen bedrivs med tillräcklig framförhållning och långsiktighet. I detta ingår att utreda hur behov ska tillgodoses tillsammans med de aktörer som berörs, exempelvis utbildningsförvaltning och Skolfastigheter.

Behovsbedömningar sker i samverkan med verksamhetsförvaltningarna. Det lyfts fram att demografi och stadsbyggnadsplaner ligger till grund för behoven, men även lokalers ändamålsenlighet utifrån exempelvis verksamhetsförändringar och reinvesteringsbehov som drivs av byggnadernas tekniska status. Det finns en nära samverkan med stadsbyggnadsförvaltningen (SBF). SBF förväntas leverera underlag som är kopplat till strategisk samhällsbyggnad, områden där nya bostäder planeras och hantering av markfrågan kopplat till den kommunala service som planeras. Av intervju framgår att både samverkan och struktur för arbetet med lokalförsörjning stärkts sedan föregående granskning av kommunens lokalförsörjning (där en förbättrad insyn i varandras arbete och aktivt arbete vid förändrade tidsplaner rekommenderades).

Vid föregående granskning av kommunens lokalförsörjning år 2021 rekommenderades att öka tydligheten hur de demografiska behoven ska skrivas fram.

Kommunledningskontorets analysenhet säkerställer att gemensamma underlag används för bedömning av den demografiska utvecklingen. Detta arbete sker i nära samverkan med SBF. Det sker en årlig uppdatering.

Av intervjuerna framgår att förbättringar skett i att bedöma effekterna av exempelvis bostadsplaner och strategisk samhällsbyggnad i övrigt, men att det finns ett behov av att utveckla analyserna. I sammanhanget lyfts fram att SBF nu tagit fram en planeringsram för bedömning av kommande utbyggnad som gemensam grund för kommande planering.

Nuvarande analys över den demografiska utvecklingen sträcker sig övergripande fram till år 2050, med delområdesprognos som sträcker sig fram till år 2027.

Delområdesprognosen påverkas bland annat av antagande avseende bostäder och inflyttning per bostad. Det framgår att antaganden kring färdigställande av bostäder har reviderats ned gentemot tidigare bedömningar. Lokalstrategier gör tillsammans med utbildningsförvaltningen, med stöd av stadsbyggnadskontoret vad avser bostadsplaner, "egna" bedömningar på områdesnivå som sträcker sig över den tioårsperiod för vilken lokalförsörjningsplanerna tas fram. I intervjuer lyfts önskemål om att den kommungemensamma områdesanalysen upptar samma tidsuträckt som lokalförsörjningsplanerna. Det uppges vidare att det finns ambitioner att planerna att de för kommunen gemensamt framtagna delområdesprognoserna ska omfatta tio år.

Lokalförsörjningsenhetens strategier har en geografisk uppdelning som följer av den uppdelning som tillämpas för kommunens samhällsbyggnadsprocesser i övrigt. Det sker arbete i grupper för lokalförsörjning tillsammans med verksamhetsförvaltningarna, samt även Skolfastigheter. Av ramavtalet med Skolfastigheter framgår att bolaget ska avsätta resurser för att ingå i det strategiska lokalförsörjningsarbetet och bidra med kunskap om status och utvecklingsmöjligheter, vilket av intervjuer framgår sker i tillämpliga delar. Det betonas att bolagets underhållsplaner/reinvesteringsbehov är en viktig del i detta arbete utifrån att många fastigheter är äldre och flera med så kallade riskkonstruktioner.

Av intervjuerna framgår att det finns ett behov att tydligare lyfta fram denna del i arbetet med lokalförsörjningsplanerna, vad avser status i nuläget för att erhålla ett bättre underlag för framförhållning och långsiktig strategisk planering. Samtidigt uppges att Skolfastigheter fram till årsskiftet 2023/2024 slutfört en inventering av hela sitt bestånd, vilket skapar bättre förutsättningar för nulägesanalysen och planeringen framöver.

I intervjuerna betonas vikten av att lokalförsörjningsplanering utgör ett stöd för och är en integrerad del av investeringsplaneringen. För investeringsplaneringen beskrivs att beredningsprocessen för investeringar har till uppgift att hantera investeringar som realiserar sig tidigast om tre år. Inför prioritering ska en konsekvensanalys genomföras. Ekonomiska värden, kassaflödes- och resultatpåverkan, samt andra mål för de berörda verksamheterna ska belysas. Det anges i bilaga exempel på relevanta dokument för att i beredningsfasens första steg ("vilja") kunna prioritera, däribland översiktsplan, miljö- och klimatprogram, *strategiska lokalförsörjningsplaner*, tillväxtmål och VA-plan. Vidare hänvisas till dokument för beredning i fasen "välja"; översiktsplanens första år, Mål och budget, *Riktlinje för hållbar användning av lokaler och anläggningar*, exploateringsportfölj, projektportfölj, förstudier, konsekvensanalyser, klimatdeklarationer och koldioxidbudget, långsiktiga underhållsplaner och *lokalörsörjningsplaner*. I fasen "göra" handlar det om att realisera det som prioriterats i fullmäktiges budget. Det hänvisas bland annat till åtgärder inom ramen för *lokalörsörjningsprocessen* och därtill kopplade styrande dokument som detaljplaner, exploateringsavtal, projektportfölj, underhållsplaner och *funktionsprogram i lokalörsörjningen*.

I nedanstående beskrivs lokalförsörjningsprocessen:

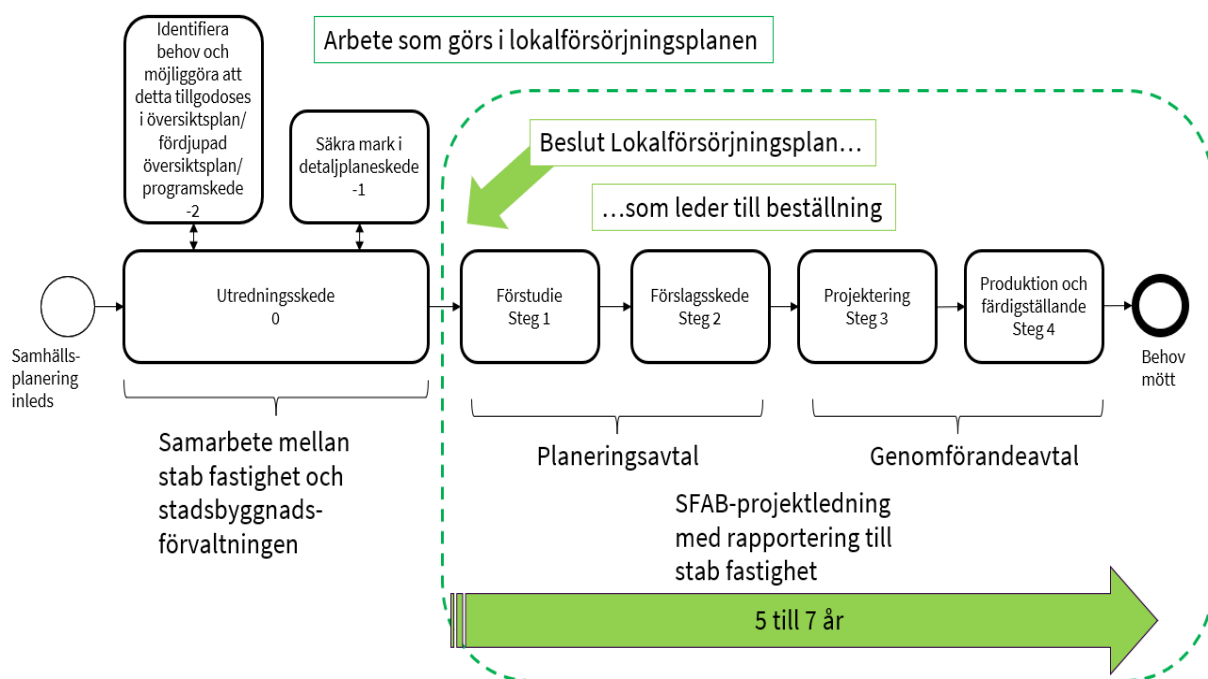


Bild: Upprättad av "Stab fastighet", september 2023.

Inom lokalförsörjningen tas bland annat aktivitetsplaner fram inför upprättande av de årliga lokalförsörjningsplanerna. Lokalstrategiska seminarium anordnas vid minst tre tillfällen under ett år. Vid dessa tillfällen fångas nya behov och sådant som behöver

revideras. Det handlar både om sådant som styrs av demografi, men även andra frågor som är kopplade till ändamålsenlighet. Vidare sker genomgång av projektportfölj, kommande bostäder och områdesanalyser. Från Skolfastigheter förväntas med god framförhållning inspel om fastighetsrelaterade faktorer som tekniska status, myndighetskrav m m, samt vad som i planerna innebär krav på evakuering. SBF prioriterar vilken mängd och i vilken ordning detaljplaner som ska påbörjas under specifik period. Stab fastighet bevakar och meddelar vilka detaljplaner som måste påbörjas utifrån bostads- och lokalförsörjningsplanen.

Lokalförsörjningsplan pedagogiska lokaler 2024-2033

Det framgår att planen baseras på befolkningsprognos, planer för bostadsbyggande, samt den riktning som översiktsplanen ger. Vidare sker en bedömning av andelen barn som behöver en förskoleplats.

Det beskrivs att åldrarna 1-5 år förväntas öka med ca 15 % under tioårsperioden. Samma bedömning görs för 16-18 år, medan 6-15 åringar bedöms ha en mer begränsad utveckling; ca 3 %. Det framgår att volymerna reducerats sedan tidigare planer.

I lokalförsörjningsplanen genomförs och redovisas en behovs- och kapacitetsanalys. Denna är uppdelad på förskoleåldrar, grundskolans stadier och gymnasieskolan. Kapacitet och behov åskådliggörs i stapeldiagram över en tioårsperiod.

Nuvarande kapacitet redovisas. Inom förskolan bedrivs drygt 60 % av verksamheten i kommunens regi. Om inget annat är känt beräknas tillkommande behov hanteras i kommunens regi. Totalt sett visar nuvarande plan på en överkapacitet sett till hela kommunen. Planerad utbyggnad av bostäder ger ändock områdesvisa behov av utbyggnad. För att hantera områden med brist finns mobila enheter för att temporärt parera underskott.

Inom grundskolan har tidigare prognoser reviderats ned. För att skapa förutsättningar att hantera den verkliga elevsituation som kan uppstå utgör den kapacitet som ligger till grund för planeringen 90 % av den totala kapaciteten. Det framgår att drygt 80 % av eleverna går i kommunens skolor. Liksom för förskolan planeras tillkommande behov hanteras av kommunen om inget annat är känt. Den pågående utbyggnaden ger, i förhållande till den reviderade behovsbedömningen, att en överkapacitet kan uppstå framöver.

Av intervjuerna framgår att nuvarande överkapacitet föranletts av reviderade prognoser över demografin, samt att utbyggnadstakten avseende bostäder överskattats vad avser för högt antagande om realiserande. Vidare bedöms att nuvarande konjunktur ytterligare beräknas bromsa in takten vad avser kommande planer. Det beskrivs att de utredningar och åtgärder som nu tas fram syftar till att minska skillnaden mellan behov och kapacitet. Kostnader för tillfälliga moduler beräknas kunna minska.

I lokalförsörjningsplanen redovisas under särskild rubrik åtgärder och utredningar på enhetsnivå. Exempelvis framgår avetableringar av moduler och åtgärder utifrån ändamålsenlighet, exempelvis reinvesteringsbehov. Under rubriken tidigare beslutade åtgärder redovisas aktuell status. Det framgår för flera enheter att tidpunkten för

färdigställande skjutits framåt i tiden. Ett antal tidigare beslutade åtgärder föreslås utgå, framförallt utifrån att bostadsbyggande inte skett i den omfattning som den tidigare planeringen utgått från.

Det sker en sammanfattning av de ekonomiska konsekvenserna, vilken även kopplas till den löpande avstämning som sker i samband med arbetet med Mål och budget. De ekonomiska kalkylerna påverkas av i vilket skede som planeringen är. I ett tidigt skede tillämpas schabloner.

Det redovisas aggregerade investeringsutgifter för olika typer av lokaler som förskola och grundskola, fördelat över planens tio år. Driftkostnadspåverkan beskrivs som hyrespåverkan fördelat över tioårsperioden. I bilaga beskrivs en bedömning av investeringsutgift och hyrespåverkan på objektsnivå (d v s en enhet som förskola eller skola). Denna bilaga ingår i berednings- och beslutsunderlaget men offentliggörs ej.

I bilaga sker områdesbeskrivningar, behov utifrån åldersgrupper och befintlig kapacitet lyfts fram. Nya och tidigare åtgärder beskrivs. Eventuella revideringar från tidigare plan redovisas.

Vid föregående granskning av kommunens lokalförsörjning rekommenderas att nämndernas lokalförsörjningsplaner sammanställdes i en gemensam plan. Detta har skett under år 2023 inför år 2024 (*Sammanställning av bostads- och lokalförsörjningsplaner 2024-2033*).

Bedömning

Bedrivs lokalförsörjningsprocessen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv, med beaktande av behov som drivs av demografisk utveckling, ändamålsenliga lokaler och reinvesteringsbehov i övrigt, med koppling till fysisk planering samt i enlighet med fattade politiska beslut för berörd verksamhet?

Delvis

Vi bedömer, med upprättade dokument och intervjuer, att lokalförsörjningsprocessen bedrivs med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv. Vi bedömer att det finns en koppling till kommunens beredningsarbete med investeringsplanering inför Mål och budget.

Vi anser dock att arbetet med behovsanalyserna behöver utvecklas vad avser att förlänga den gemensamma områdesanalysen till att omfatta samma planeringshorisont som lokalförsörjningsplanerna, d v s tio år. Vidare att det i lokalförsörjningsplanens nulägesanalys tydligare lyfts fram de behov som styrs av ändamålsenlighet utifrån verksamhetens krav och teknisk fastighetsstatus, d v s behov av större underhållsbehov eller reinvesteringar.

Lokalförsörjningsplanen är överskådlig och informativ. Vi anser dock att den tydligare kan lyfta fram risker utifrån avvikande scenario, både vad avser utifrån framställda behov, men även kopplat till ekonomiska förutsättningar.

Beslutsunderlag

Revisionsfråga 3: Finns tillräckliga beslutsunderlag på kort och lång sikt med lokal- och funktionsprogram, handlingsalternativ, risk- och konsekvensanalyser och koppling till finansiella förutsättningar?

lakttagelser

Funktionsprogram finns framtaget för grundskolans lokaler och är beslutat av utbildningsnämnden i november 2020. Programmet består av en inledande programbeskrivning och funktionskrav som beskriver de kvalitéer och egenskaper som ska uppnås i ny-, om- och tillbyggnadsprojekt. Funktionsprogrammet ska användas vid beställning av byggnadsprojekt. I intervju uppges gällande funktionsprogram för förskolor att utbildningsnämnden beslutat att, med vissa anpassningar, tillämpa de funktionsprogram som dåvarande SKL tog fram för upphandling av ramavtal för förskolebyggnader.

I det nya ramavtalet mellan kommunen och Skolfastigheter beskrivs planeringsskedet, vars syfte är att säkerställa genomförbarheten. Kommunstyrelsen är ansvarig för att erforderliga utredningar sker och är beställare gentemot Skolfastigheter. En bedömning ska i utredningsskedet ske utifrån tidsmässiga (utifrån lokalförsörjningsplanen), kvalitativa (enligt uppställda krav på utförande) och ekonomiska aspekter. I detta skede sker en avstämning av ekonomiska kalkyler mot budgeterade förutsättningar. Vi har tagit del av två förstudier (inga förstudier är framtagna efter att det nya ramavtalet tagits i drift); Ny förskola Valsätra, november 2021, och Uppsävja förskola, augusti 2022.

Av förstudierna framgår övergripande förutsättningar utifrån detaljplan, kulturmiljö och landskapsbild, förskoletomten, mobilitet och parkering, naturvärden, miljöföroreningar m m. Vidare behandlas byggnaden som sådan, riskbedömning sker ur byggnadstekniska aspekter och sådant som kan vara kostnadsdrivande. Av bilagor framgår tidplan och ekonomiska kalkyler. Den ekonomiska kalkylen beskriver bedömd produktionskostnad, där byggherrekostnaden och medel för risk/oförutsett (10 % av produktionskostnaden) särredovisas. Vidare redovisas en hyresindikation.

Vid föregående granskning rekommenderades att förstudierna omfattade möjliga lösningsalternativ som prissätts, samt att ett preliminärt hyresavtal tecknas. Av granskningen framgår att det fortfarande saknas en beskrivning av olika lösningsalternativ i de underlag till förstudier som vi tagit del av. Av kommunstyrelsens svar på föregående rapport och i intervjuer framgår att yttre faktorer ofta begränsar möjligheterna till alternativ och att om sådana finns hanteras dessa i den dialog som föregår beställning av förstudie gentemot Skolfastigheter. För hyresavtal anges i det nya ramavtalet att hyran ska bestämmas redan i planeringsskedet, d v s innan byggnation sker.

I samband med föregående granskning rekommenderades även att göra känslighetsanalyser i större projekt kopplat till de ekonomiska förutsättningarna. I de underlag till förstudier som vi tagit del av kan vi inte se att det redovisas några känslighetsanalyser kopplat till den ekonomiska kalkylen.

Bedömning

Finns tillräckliga beslutsunderlag på kort och lång sikt med lokal- och funktionsprogram, handlingsalternativ, risk- och konsekvensanalyser och koppling till finansiella förutsättningar?

Delvis

Vi bedömer att det som stöd i beslutsprocessen finns funktionsprogram inom grundskolan och förskolan.

Vi bedömer dock att det i beslutsunderlagen i form av förstudier saknas en beskrivning av överväganden kring handlingsalternativ. Vidare saknas en systematik för hur risk- och konsekvensanalyser ska lyftas fram i beslutsunderlagen, såväl avseende verksamhetsfaktorer, som faktorer kopplade till de finansiella förutsättningarna.

Hantering av identifierade behov

Revisionsfråga 4: Sker en ändamålsenlig och effektiv hantering från identifierade behov och en faktiskt realiserad lokalförsörjning, med fortlöpande dialog och avstämning/uppföljning?

lakttagelser

Av intervjuerna framgår uppfattningen att det finns en relativt god hantering vad avser att realisera lokalförsörjningen utifrån de behov som identifieras. Att arbeta med moduler och andra temporära lösningar uppges varit nödvändigt utifrån den expansion som förevarit. Framförhållningen lyfts fram som en utmaning, där faktorer som markfrågor, process med detaljplan och upphandling kan innebära att det kan ta upp till sju år för att kunna ianspråka en ny byggnad. Detta har inneburit att Skolfastigheter inte alltid kunnat leverera inom ramen för ursprunglig tidsplan. Samtidigt innebär nuläget att det inte, sett till helheten, finns någon obalans mellan kapacitet och behov (även om det kan finnas områdesvisa variationer), och att pågående projekt i relation till nya behovsbedömningar indikerar på en viss överkapacitet framöver.

Av intervju framgår att lokalstrategernas samverkan med mark- och exploatering under senare år utvecklats och förbättrats. Vidare sker en löpande uppföljning av statusen i de strategiska seminarierna, samt i ordinarie budget- och uppföljningsprocesser.

Gällande fastigheter och lokalförsörjning sker särskild muntlig rapportering av status två gånger om året till kommunstyrelsens arbetsutskott.

Stab fastighets lokalförsörjningsenhet säkerställer att Skolfastigheter informeras fortlöpande om lokalförsörjningsplanen, samt säkerställer genomgång av den fastställda planen. Det framgår av ramavtalet att Skolfastigheter har ett särskilt ansvar att genomföra utbyggnaden av pedagogiska lokaler. Det finns ett gemensamt ansvar att tidigt meddela sådana faktorer som påverkar befintlig planering, samt en särskild ordning för avvikelshantering. Det genomförs regelbundet beställarmöten i pågående projekt, där Skolfastigheter är sammankallande, Skolfastigheter rapporterar vid dessa möten faktorer kopplat till tidplanen, ekonomi och kvalitet.

Bedömning

Sker en ändamålsenlig och effektiv hantering från identifierade behov och en faktiskt realiserad lokalförsörjning, med fortlöpande dialog och avstämning/uppföljning?

Ja

Vi bedömer, utifrån vad som framkommer i intervjuer och de underlag vi tagit del av, att det finns en realiserad lokalförsörjning med fortlöpande dialog och avstämnings.

Möjlighet till fysisk aktivitet

Revisionsfråga 5: Säkerställs att de pedagogiska lokalerna ger eleverna möjlighet till ett friskt och rörligt liv genom fysiska aktiviteter som t ex idrott, gymnastik, naturupplevelser med mera?

lakttagelser

Riktlinjer för utemiljöns yta och kvalitet vid förskola och grundskola (beslut i kommunstyrelsen i november 2020) utgör ett planeringsstöd för att säkerställa tillräckligt stora friytor med god kvalitet för lek och lärande, fysisk aktivitet samt återhämtning. Riktlinjen syftar till en koncerngemensam bild av förskole- och grundskolegårdar, beskriva storlek samt kvalitet för att nå en god utemiljö som stödjer barn och ungas utveckling, samt säkerställer att de beslut som tas gällande utemiljön är barnrättsmedvetna. I riktlinjen relateras bland annat till Boverkets allmänna råd (2015:1) om friyta för lek och utevistelse vid fritidshem, förskolor, grundskolor eller liknande verksamhet. Det framgår vidare att riktlinjen ska beaktas i samhällsbyggnadsprocessens tidiga skeden. Eventuella avsteg ska beslutas av plan- och byggnadsnämnden.

Kraven på friyta delas upp på tre olika zoner; innerstaden, stadsbebyggelse där tät stad är målbilden, samt övriga områden inom kommunen. Med friyta avses ytan som barnen/eleverna kan använda på egen hand vid utevistelse. Friytan ska ligga i direkt anslutning till den eller de entréer som barnen använder. Det framgår vidare hur friytan ska beräknas. Riktlinjen innehåller krav på friyta både kopplad till kvm per barn/elev, men även mått på sammanhållen friyta. Det beskrivs även förutsättningar när krav på sammanhållen friyta ej gäller (ex förskola i innerstadskvarter).

Exempel på krav i Riktlinjer för utemiljöns yta och kvalitet vid förskola och grundskola:

Förskola

| | <i>Kvm per barn</i> | <i>Sammanhållen friyta, kvm</i> |
|----------------------|-------------------------|---------------------------------|
| Innerstaden | 20 (15 i undantagsfall) | 2 000 |
| Tät stad som målbild | 30 | 3 000 |
| Övriga områden | 40 | 3 000 |

Grundskola

| | <i>Kvm per elev</i> | <i>Sammanhållen friyta, kvm</i> |
|----------------------|---------------------|---------------------------------|
| Innerstaden | 15 | 3 000 (total friyta 15 000) |
| Tät stad som målbild | 20 | 3 000 (total friyta 15 000) |
| Övriga områden | 30 | 3 000 (total friyta 15 000) |

Riktlinjen gäller inte retroaktivt på befintliga objekt eller tidigare detaljplaner. Uppföljning av riktlinjens krav på friytors storlek, gårdskvaliteter samt eventuella avvikelser ska ske kontinuerligt. Det anges att riktlinjen ska följas upp i sin helhet under år 2023. Enligt uppgift har någon uppföljning av riktlinjen ännu inte skett, utan beräknas ske under år 2024.

Av intervjuerna framgår uppfattningen att det generellt finns tillgång till yta, men att arbetet med statusen på befintliga anläggningar för utevistelse kan variera. Det lyfts fram att detta tydligare behöver lyftas fram i de underhållsplaner som Skolfastigheter tar fram.

Bedömning

Säkerställs att de pedagogiska lokalerna ger eleverna möjlighet till ett friskt och rörligt liv genom fysiska aktiviteter som t ex idrott, gymnastik, naturupplevelser med mera?






Delvis

Vi bedömer att det finns dokument som bidrar till att säkerställa möjligheten till fysiska aktiviteter. Vi konstaterar samtidigt att det saknas en uppföljning av aktuell status, samt att underhålls-/reinvesteringsplaneringen vad avser befintliga anläggningar behöver utvecklas som underlag för att säkerställa utemiljöns kvalitet.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala Kommun genomfört en granskning i syfte att bedöma om kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och Uppsala Skolfastigheter AB har ändamålsenliga processer med tillräckliga beslutsunderlag för att säkerställa kommunens behov av pedagogiska lokaler. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och Uppsala Skolfastigheter AB inte helt säkerställt ändamålsenliga processer med tillräckliga beslutsunderlag. Samtidigt framgår en god framförhållning och långsiktighet i arbetet där processerna har utvecklats, samt att framtagen lokalförsörjningsplan för pedagogiska lokaler är överskådlig och informativ.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

| Revisionsfrågor | Bedömning |
|--|--|
| Finns det ändamålsenliga styrande dokument med riktlinjer och rutiner för lokalförsörjningsprocessen med tydliga roller och ansvar? | Ja  |
| Bedrivs lokalförsörjningsprocessen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv, med beaktande av behov som drivs av demografisk utveckling, ändamålsenliga lokaler och reinvesteringsbehov i övrigt, med koppling till fysisk planering samt i enlighet med fattade politiska beslut för berörd verksamhet? | Delvis  |
| Finns tillräckliga beslutsunderlag på kort och lång sikt med lokal och funktionsprogram, handlingsalternativ, risk- och konsekvensanalyser och koppling till finansiella förutsättningar? | Delvis  |
| Sker en ändamålsenlig och effektiv hantering från identifierade behov och en faktiskt realiserad lokalförsörjning, med fortlöpande dialog och avstämning/uppföljning? | Ja  |
| Säkerställs att de pedagogiska lokalerna ger eleverna möjlighet till ett friskt och rörligt liv genom fysiska aktiviteter som t ex idrott, gymnastik, naturupplevelser med mera? | Delvis  |

Rekommendationer

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- utveckla arbetet med behovsanalyserna genom att kommunens gemensamma områdesanalys för den demografiska utvecklingen omfattar samma planeringshorisont som lokalförsörjningsplanerna, d v s tio år.
- utveckla indikatorer kopplade till effektivt lokalutnyttjande avseende täthet, beläggning och ambitionen om samutnyttjande.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och utbildningsnämnden att:

- i lokalförsörjningsplanen tydligare lyfta fram risker utifrån avvikande scenario, både vad avser utifrån framställda behov, men även kopplat till ekonomiska förutsättningar.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och Skolfastigheter att:

- ta fram underlag för att i lokalförsörjningsplanens nulägesanalys tydliggöra behov som styrs av lokalens ändamålsenlighet eller teknisk fastighetsstatus.
- i beslutsunderlagen i form av förstudier, beskriva överväganden kring handlingsalternativ, samt lyfta fram risk- och konsekvensanalyser, såväl avseende verksamhetsfaktorer, som faktorer kopplade till de finansiella förutsättningarna.

2024-02-16

Lena Salomon

Jörn Wahlroth

Kvalitetssäkrare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2023-10-02. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Datum:
2024-03-22Diarienummer:
KRN-2023-00064Kommunrevisionen
Missiv

Mottagare

Socialnämnden
Kommunstyrelsen, för kännedom
Kommunfullmäktige, för kännedom

Granskning av förebyggande arbete riktat mot barn och unga

PwC har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om socialnämnden säkerställt ett förebyggande arbete riktat till unga och att samverkan sker för barn som riskerar att fara illa. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att socialnämnden *inte helt säkerställt* ett ändamålsenligt förebyggande arbete riktat till unga och att samverkan sker för barn som riskerar att fara illa.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi socialnämnden följande:

- Att nämnden tar del av och följer upp de kartläggningar och analyser som görs på verksamhetsnivå avseende behovet av uppsökande och förebyggande insatser och att nämndens mål och uppdrag är förankrade i dessa
- Att nämnden säkerställer att det finns strukturer för samverkan på övergripande nivå avseende det uppsökande och förebyggande arbetet riktat mot barn och unga
- Att nämnden säkerställer det finns strukturer för att det uppsökande och förebyggande arbetet och effekterna av detta följs upp långsiktigt i de fall det framgent inte finns specifika inriktningsmål med tillhörande uppdrag inom granskningsområdet.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och lämnade rekommendationer från socialnämnden senast 2024-06-28 till kommunrevisionen@upsala.se.

För kommunrevisionen



Berit Danielsson, ordförande



Kajsa Wejryd, vice ordförande

Förebyggande arbete riktat till barn och unga

Uppsala kommun

Mars 2024

Karin Magnusson, certifierad kommunal revisor

Gustaf Almqvist, revisionskonsult

Henric Eliasson, revisionskonsult







Lena Salomon, kvalitetssäkrare, certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om socialnämnden säkerställt ett förebyggande arbete riktat till unga och att samverkan sker för barn som riskerar att fara illa.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att socialnämnden **inte helt** säkerställt ett ändamålsenligt förebyggande arbete riktat till unga och att samverkan sker för barn som riskerar att fara illa.

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

| Revisionsfrågor | Bedömning |
|--|--|
| 1. Har socialnämnden i sin planering analyserat behov av uppsökande och förebyggande insatser i kommunen? | Delvis  |
| 2. Påvisar socialnämndens styrning att ett uppsökande och förebyggande arbete ska ske? | Ja  |
| 3. Finns åtgärdsplaner som klargör vilka förebyggande aktiviteter som planeras samt förväntade effekter? | Ja  |
| 4. Finns det strukturer för samverkan mellan kommunens nämnder och förvaltningar avseende det förebyggande arbetet? | Delvis  |
| 5. Finns det strukturer för samverkan med andra samhällsorgan och organisationer som berörs? | Ja  |
| 6. Följer nämnden upp hur det uppsökande och förebyggande arbetet planeras och genomförs samt effekterna av arbetet? | Delvis  |

Rekommendationer

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

- Att nämnden tar del av och följer upp de kartläggningar och analyser som görs på verksamhetsnivå avseende behovet av uppsökande och förebyggande insatser och att nämndens mål och uppdrag är förankrade i dessa
- Att nämnden säkerställer att det finns strukturer för samverkan på övergripande nivå avseende det uppsökande och förebyggande arbetet riktat mot barn och unga
- Att nämnden säkerställer det finns strukturer för att det uppsökande och förebyggande arbetet och effekterna av detta följs upp långsiktigt i de fall det

framgent inte finns specifika inriktningsmål med tillhörande uppdrag inom granskingsområdet

Innehållsförteckning

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 1 |
| Inledning | 4 |
| Bakgrund | 4 |
| Syfte och revisionsfrågor | 4 |
| Revisionskriterier | 5 |
| Avgränsning | 5 |
| Metod | 5 |
| Granskningsresultat | 6 |
| Planering av uppsökande och förebyggande insatser | 6 |
| lakttagelser | 6 |
| Bedömning | 8 |
| Socialnämndens styrning | 8 |
| lakttagelser | 8 |
| Bedömning | 9 |
| Åtgärdsplaner | 10 |
| lakttagelser | 10 |
| Samverkan inom Uppsala kommun | 12 |
| lakttagelser | 12 |
| Bedömning | 13 |
| lakttagelser | 13 |
| Bedömning | 15 |
| lakttagelser | 15 |
| Samlad bedömning | 18 |
| Rekommendationer | 18 |
| Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor | 19 |

Inledning

Bakgrund

Socialtjänsten har en viktig roll i arbetet med att förebygga sociala problem och främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden i kommunen. Socialnämndens ansvar att arbeta uppsökande och förebyggande mot barn och unga är tydliggjort på flera ställen i socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Hur det uppsökande och förebyggande arbetet ska utformas och utföras i praktiken finns däremot inte reglerat i lagtexten. Det innebär att kommuner kan organisera, planera och genomföra arbetet på många olika sätt.

Uppsala är en av de kommuner som varit särskilt drabbad av den senaste tidens våldsvåg som dominerat medierapporteringen. Senare års utveckling av grov brottslighet, som tar sig allt längre ned i åldrarna, har tydliggjort vikten av ett fungerande förebyggande arbete som fångar barn och unga i riskzonen för att utveckla ett normbrytande beteende. Både ny och förväntad lagstiftning kommer även ge kommuner ett allt större ansvar för det förebyggande arbetet.

Socialtjänstlagen tydliggör att socialnämnden i frågor som rör barn som riskerar att fara illa ska samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs och att nämnden har ansvar att aktivt verka för att samverkan kommer till stånd. Utöver den samverkan som redan bedrivs har samhällsutvecklingen även visat att det finns ett behov av systematisk och långsiktig samverkan på nationell, regional och lokal nivå för att bryta insocialiseringen av barn och unga till kriminella nätverk. För kommuner är det därmed centralt med en fungerande samverkan mellan bland annat skola, socialtjänst och fritidsverksamheten och med exempelvis andra myndigheter.

Uppsala kommuns revisorer har utifrån genomförd riskanalys beslutat att ge PwC i uppdrag att genomföra en granskning på området.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet är att granska om socialnämnden säkerställt ett förebyggande arbete riktat till unga och att samverkan sker för barn som riskerar att fara illa.

- Har socialnämnden i sin planering analyserat behov av uppsökande och förebyggande insatser i kommunen?
- Påvisar socialnämndens styrning att ett uppsökande och förebyggande arbete ska ske?
- Finns åtgärdsplaner som klargör vilka förebyggande aktiviteter som planeras samt förväntade effekter?
- Finns det strukturer för samverkan mellan kommunens nämnder och förvaltningar avseende det förebyggande arbetet?
- Finns det strukturer för samverkan med andra samhällsorgan och organisationer som berörs?
- Följer nämnden upp hur det uppsökande och förebyggande arbetet planeras och genomförs samt effekterna av arbetet?

Revisionskriterier

Granskningen genomförs med utgångspunkt huvudsakligen i nedanstående revisionskriterier:

- 6 kap. 6 § kommunallagen (2017:725)
- Lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete
- Socialtjänstlagen (2001:453)
 - 3 kap.
 - 5 kap. 1-3 §§
- Av kommunfullmäktige beslutat program för trygghet, säkerhet och brottsförebyggande arbete (antaget 2022-08-29 § 305)
- Socialstyrelsens handböcker och föreskrifter på området
 - SOSFS 2011:9 (ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete)

Avgränsning

Granskningen avgränsas till ovanstående revisionsfrågor och till barn som går i grundskolan. Granskningen är också avgränsad till det arbete som socialnämnden bedrivit år 2022 och 2023.

Metod

Granskning av styrande och uppföljande dokumentation relevant för granskningen samt en genomgång av socialnämndens protokoll.

Intervjuer har genomförts med:

- socialnämndens presidium
- ansvarig ledning för barn och unga samt det förebyggande arbetet på såväl övergripande som operativ nivå
 - Avdelningschef, barn och unga insats
 - Chef för Uppsala Ungdomsjour
 - Chef för Familjeenheten
 - Strateg inriktad mot barn och unga
 - Strateg inriktad mot barn och unga, samverkan och ANDTS
- personal som arbetar förebyggande och/eller uppsökande i kommunen.
 - Biträdande enhetschef, Uppsala Ungdomsjour med ansvar för SSPF
 - SSPF-samordnare
 - SSPF-samordnare för mellanstadiet

Sammanlagt har tre intervjuer genomförts. De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Planering av uppsökande och förebyggande insatser

Revisionsfråga 1: Har socialnämnden i sin planering analyserat behov av uppsökande och förebyggande insatser i kommunen?

Enligt socialtjänstlagen ska socialnämnden verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. Nämnden ska bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa. För att arbetet ska bedrivas långsiktigt och vara effektivt krävs att nämndens planering och prioritering grundar sig på analyser avseende rådande behov. I den här revisionsfrågan har vi således genomfört en kontroll av detta.

lakttagelser

I socialnämndens verksamhetsplaner för 2022¹ och 2023² framgår att förvaltningen årligen genomför ett omvärlds- och riskarbete som ett led i verksamhetsplaneringen. Det framgår att de slutsatser som förvaltningen drar utifrån omvärlds- och riskanalysen och som har särskild påverkan på nämndens verksamheter även presenteras i den årliga kommungemensamma trend- och omvärldsanalysen i kommunen övergripande budgetdokument.

I omvärldsanalysen för 2023, som finns beskriven i verksamhetsplanen, framgår att flera av de satsningar som nämnden gjorde under år 2022 blivit en del i den ordinarie verksamheten. Dessa satsningar kommer att beskrivas i samband med revisionsfråga tre i revisionsrapporten. Den information om förändrade behov som presenteras i nämndens verksamhetsplan rör inflödet av nya ärenden inom barn- och ungdomsvården och att det ligger på en mycket hög nivå vilket har en direkt påverkan på ekonomin som arbetsmiljö samt att socialnämnden haft svårigheter i att rekrytera erfarna socionomer. Vi noterar att omvärldsanalysen som återges i verksamhetsplanen i övrigt inte beskriver förändrade behov eller tendenser som har bäring på granskningsområdet.

Vid intervjuer har det framkommit att verksamheten använder olika underlag i planeringen av arbetet. Ett sådant underlag är den sociala kompassen för 2023³. I dokumentet framgår att sociala kompassen ger en geografisk bild av den socioekonomiska situationen i Uppsalas 130 bostadsområden. Vidare framgår att syftet med den sociala kompassen är att politiker och tjänstepersoner ska ha ett gemensamt statistikbaserat underlag att utgå ifrån i verksamhetsplaneringen. Rapporten bygger på statistik för år 2021, som är det senaste året som uppgifter om befolkningens socioekonomi finns tillgänglig. I dokumentet framgår att rapporten för 2023 är andra gången som Uppsala kommun tar fram den sociala kompassen i egen regi. De huvudsakliga resultaten i rapporten är att befolkningens levnadsvillkor skiljer sig mellan

¹ antagen 2021-12-21 § 214

² antagen 2023-02-14 § 20

³ daterad 2023-10-04

olika områden i kommunen och att fyra områden i Uppsala tätort kraftigt avviker från övriga områden. Dessa fyra områden har en betydligt högre andel barn och unga som lever i hushåll med låg ekonomisk standard, en högre andel arbetslösa samt en högre andel med ekonomiskt bistånd än Uppsala kommun i genomsnitt. Vidare framgår att dessa fyra områden avvek från genomsnittet även i den sociala kompassen som genomfördes 2021. I den sociala kompassen grupperas områdena genom en klusteranalys där det sammanlagt finns fem kluster. Kluster 1 avser de områden svårast socioekonomiska förhållanden och kluster 5 innehåller Uppsalas mest socioekonomiskt gynnade områden. Följande variabler mäts:

- Andel öppet arbetslösa
- Andel mottagare ekonomiskt bistånd
- Ohälsotal (antal dagar)
- Disponibel hushållsinkomst, områdesmedian (tkr)
- Andel med eftergymnasial utbildning
- Andel 0–19 år i hushåll med låg ekonomisk standard

I den sociala kompassen för år 2023 framgår att områden Gränby författargatorna, Norra Gottsunda, Sydvästra Valsätra samt Södra Bäcklösa ingår i kluster 1. Vi noterar att runt 20 områden är grupperade i kluster 2. I intervjuer uppges den sociala kompassen vara ett användbart underlag och att det ger en strukturerad lägesbild av utvecklingen i kommunen. I intervjuer framgår att förvaltningen till viss del använder sig av resultatet från den sociala kompassen för att planera uppsökande och förebyggande insatser. Vid genomgång av socialnämndens protokoll är det ej möjligt att bekräfta att socialnämnden tagit del av den sociala kompassen för 2023. Vi har vid granskning av protokoll inte funnit att nämnden tagit del av den sociala kompassen.

Vi har också tagit del av en presentation avseende folkhälsoundersökningen Liv och hälsa ung 2023. I dokumentet framgår att syftet med undersökningen är att ge kunskap om unga i länet vad gäller hälsa, levnadsvanor och livsvillkor och följa utvecklingen över tid. Undersökningen genomförs av Region Uppsala tillsammans med länets kommuner och är riktad mot barn och elever i årskurs 7, 9 och årskurs 2 i gymnasiet. Det framgår att undersökningen riktar sig till olika aktörer i Uppsala län som arbetar med att förbättra barn och ungas hälsa och livsvillkor, där materialet kan användas för att bland annat identifiera förbättringsområden och följa upp insatser. I intervjuer framgår att undersökningen ger en bra lägesbild avseende barn och ungas levnadsvillkor i kommunen och att resultaten till viss del används för att planera förebyggande insatser. Det ges däremot uttryck för att det finns ett behov av att resultaten följs upp och analyseras på ett mer strukturerat och systematiskt sätt för att de ska kunna användas på bästa möjliga vis. Vid genomgång av socialnämndens protokoll framgår det att 2023-06-01 § 84 tar del av resultatet från Liv och hälsa ung 2022. Vid sakavstämning framgår att årtalet i protokollet är felaktigt och att nämnden vid sammanträdet tog del av resultaten för 2023.

I intervjuer framgår att socialförvaltningen även är delaktiga i det kommunövergripande brottsförebyggande arbetet inom ramen för EST⁴. Det ges uttryck för att förvaltningen sedan införandet av EST-metoden år 2021 börjat arbeta mer systematiskt i planeringen av insatser. En viktig del i arbetet med EST uppges vara de återkommande lägesbilderna avseende otrygghet inom kommunen som tas fram. I granskningen framgår däremot att lägesbilderna som tas fram inom ramen för EST inte presenteras för socialnämnden eller används i det årliga omvärldsanalysarbetet.

Bedömning

Har socialnämnden i sin planering analyserat behov av uppsökande och förebyggande insatser i kommunen?

Delvis.

Vår bedömning är att socialnämndens verksamhetsplan bygger på en risk- och omvärldsanalys som förvaltningen genomfört, men att det saknas en sammanställd analys avseende behovet av uppsökande och förebyggande insatser. Vår bedömning är att grundliga analyser är väsentliga för långsiktighet och hållbarhet i de beslut och prioriteringar som görs av nämnden. Vi ser därför att nämnden bör säkerställa att de på ett tydligare sätt får del av dessa analyser samt att nämnden vid behov kan utgöra en del i analysarbetet eller efterfråga utvecklade eller fördjupade analyser inom prioriterade områden. Vår bedömning är också att analyserna av utvecklingen i kommunen på ett tydligare sätt bör kopplas ihop med ställningstaganden kring åtgärder för uppsökande och förebyggande insatser.

Socialnämndens styrning

Revisionsfråga 2: Påvisar socialnämndens styrning att ett uppsökande och förebyggande arbete ska ske?

lakttagelser

I verksamhetsplanerna för 2022 och 2023 framgår hur nämnden ska förverkliga de övergripande målen som kommunfullmäktige formulerat i kommunens övergripande mål och budget för respektive år. I verksamhetsplanerna återges även de uppdrag som beslutas av fullmäktige och/eller kommunstyrelsen som ges till nämnden. I nästa revisionsfråga kommer vi att återkomma till socialnämndens åtgärder och förväntade effekter utifrån målen och uppdragen.

I socialnämndens verksamhetsplan för 2022 tydliggör nämnden att trygghet är ett prioriterat område som hela Uppsala kommunkoncern ska arbeta med. Socialnämnden har på grund av detta fått ökade resurser för 2022 för att arbeta vidare med att förebygga och bekämpa ungdomsbrottslighet och kriminalitet samt att fortsätta

⁴ EST - Effektiv Samordning för Trygghet. EST är en metod som Uppsala kommun använder sig av i det trygghetsskapande arbetet där bland annat kommun och polis arbetar tillsammans för att systematiskt och strukturerat kartlägga och analysera förhållanden och arbetssätt. EST är ett kunskapsbaserat arbetssätt

satsningen på socialarbetare i skolan. I verksamhetsplanen framgår att socialnämnden bland annat tilldelats följande inriktningsmål med tillhörande uppdrag:

- Uppsala ska vara tryggt och attraktivt att leva, verka och vistas i
 - Uppdrag 4: Vässa kommunens förmåga att förebygga och bekämpa ungdomsbrottslighet och kriminalitet
- Uppsalas alla barn och elever ska klara sin utbildning, nå sin gymnasieexamen och utmanas i sitt lärande
 - Uppdrag 21: Stärk studiero och elevers upplevelse av trygghet i och omkring skolan
- Uppsala ska vara jämlikt och inkluderande med goda förutsättningar för folkhälsa och livskvalitet
 - Uppdrag 11: Stärka arbetet med att främja psykisk hälsa och förebygga och hantera ökad psykisk ohälsa

I verksamhetsplanen framgår att socialnämnden under år 2022 ska genomföra ett antal satsningar med syfte att bland annat förebygga ungdomsbrottslighet, kriminalitet och annat normbrytande beteende. Som tidigare beskrivits framgår det i verksamhetsplanen för 2023 att många av de satsningar och åtgärder som gjordes under 2022 har blivit del av socialförvaltningens ordinarie verksamhet och därför inte lyfts fram som specifika åtgärder under 2023.

I verksamhetsplanen framgår att socialnämndens bland annat tilldelats följande mål och uppdrag för 2023:

- Mål - Uppsala ska bli tryggare med jämlika livsvillkor
 - Uppdrag 19: Utveckla kommunens förmåga att förebygga och bekämpa ungdomsbrottslighet och kriminalitet.

Samtliga av ovan redovisade mål och uppdrag av nämnden har förtydligats med åtgärder och förväntade effekter vilka beskrivs i nästkommande revisionsfråga.

Vid intervjuer med socialförvaltningen ges det uttryck för att det förebyggande arbetet har fått ett allt större utrymme i nämndens verksamhetsplanering de senaste åren och att det förebyggande arbetet har blivit ett prioriterat politiskt område. Det framgår att ett antal av socialnämndens verksamheter har anpassats utifrån den samhällsutveckling som varit. Som exempel framgår att nämnden under 2023 initierat samverkan inom ramen för SSPF för barn på mellanstadiet då man sett ett ökat behov av samverkan kring yngre barn. Det framgår även att man börjat arbeta med barn från 13 år istället för 16 när det kommer till kommunens avhopparverksamhet samt med socialförvaltningens sociala insatsgrupper. I intervjuer framhålls att socialförvaltningen arbetar med förebyggande och uppsökande riktat mot barn och unga som riskerar att fara illa på olika sätt men att den senaste tidens samhällsutveckling inneburit att ett stort fokus varit på kriminalitet och det brottsförebyggande arbetet.

Bedömning

Påvisar socialnämndens styrning att ett uppsökande och förebyggande arbete ska ske?

Ja.

Vår bedömning är att socialnämnden genom mål och uppdrag med bäring på området har en styrning som påvisar att ett uppsökande och förebyggande arbete ska ske. Vi ser det som positivt att nämnden på ett sådant tydligt sätt prioriterat uppsökande och förebyggande arbete och understryker vikten av att detta sker långsiktigt. Vår bedömning är att mål och uppdrag på ett tydligare sätt bör vara förankrade i sådan analys som efterfrågas i föregående kapitel.

Åtgärdsplaner

Revisionsfråga 3: Finns åtgärdsplaner som klargör vilka förebyggande aktiviteter som planeras samt förväntade effekter?

lakttagelser

I verksamhetsplanen för 2023 framgår att planen ska vägleda förvaltningen i dess arbete under verksamhetsåret och den anger vilka åtgärder nämnden ska genomföra som synliggör satsningar och prioriteringar inom nämndens ansvarsområde. Tidigare års satsningar och prioriteringar som kommit att införlivas i ordinarie verksamhet lyfts inte fram som åtgärder i planen. För att förstå nämndens verksamhet för 2023 är det således viktigt att även titta på vilka åtgärder som vidtagits 2022 och vilka av dessa som blivit en del av ordinarie verksamhet under 2023. I nedanstående tabell framgår samtliga åtgärder för 2022 och förväntade effekter av dessa. Dessa är kopplade till kommunfullmäktiges övergripande inriktningsmål att det i Uppsala ska vara tryggt och attraktivt att leva, verka och vistas. Fullmäktige har även ett underliggande uppdrag om att kommunen ska vässa förmågan att förebygga och bekämpa ungdomsbrottslighet och kriminalitet.

| Socialnämndens åtgärd | Förväntade effekter av åtgärden |
|--|--|
| Fortsätta arbetet med att utveckla metoder och samverkansformer tillsammans med kultur- och fritidsnämnden för att tidigt bryta kriminellt beteende. | Tidig upptäckt av barn och ungdomar som befinner sig i riskzonen för droger, kriminalitet eller annat riskbeteende och socialt nedbrytande mönster. Framtagande av modeller som kan implementeras i andra delar inom kommunen. |
| Fortsätta att utveckla SSPF för mellanstadiet i samverkan med skola, polis och fritid. | En struktur för samverkan som stärker stadsdelarna och verkar främjande och förebyggande. |
| Utveckla arbetet med att ta fram kommungemensamma lägesbilder tillsammans med kommunstyrelsen, polisen och andra berörda aktörer. | En struktur för samverkan som stärker stadsdelarna och verkar främjande och förebyggande. |
| Fortsätta kvalitetssatsningen inom barn- och ungdomsvården med kompetenshöjning och implementering av riskbedömningsprogram. | Tidig upptäckt av barn och ungdomar som befinner sig i riskzonen för droger, kriminalitet eller annat riskbeteende och socialt nedbrytande mönster. |
| Fortsätta att samordna forum för | Ökad kunskap hos medarbetare inom |

| | |
|---|---|
| brotts- och drogförebyggande arbete tillsammans med kommunstyrelsen. | Uppsala kommun vilket stärker det brotts- och drogförebyggande arbetet inom Uppsala kommun. |
| Vidareutveckla nämndens avhopparverksamhet | Fler individer får hjälp att lämna kriminella gäng och ändra livsstil. |
| Genomföra åtgärder för att förebygga och motverka effekterna av hot, våld och annan otillåten påverkan på medarbetare och förtroendevalda | Motverka tysthetskultur, säkerställa rättssäker handläggning och trygg arbetsmiljö |

I nedanstående tabell noteras de åtgärder och förväntade effekter som socialnämnden år 2022 formulerat utifrån målen att Uppsalas alla barn och elever ska klara sin utbildning, nå sin gymnasieexamen och utmanas i sitt lärande och att Uppsala ska vara jämlikt och inkluderande med goda förutsättningar för folkhälsa och livskvalitet:

| Socialnämndens åtgärd | Förväntade effekter av åtgärden |
|---|---|
| Fortsätta satsningen på socialarbetare med placering i skolan. | Tidig upptäckt av barn och ungdomar som befinner sig i riskzonen för droger, kriminalitet eller annat riskbeteende och socialt nedbrytande mönster. |
| Utveckla arbetet med samordnad individuell plan (SIP) inom barn- och ungdomsvården. | Arbetet med att främja psykisk hälsa och förebygga och hantera ökad psykisk ohälsa stärks. |

Av verksamhetsplanen för 2023 framgår att ett antal av de satsningar som gjorts under föregående år har övergått ordinarie verksamhet, såsom avhopparverksamhet och insatser för att tidigt bryta normbrytande och kriminellt beteende bland barn och ungdomar. I verksamhetsplanen framgår bland annat följande åtgärder med förväntad effekt utifrån målet om att Uppsala ska bli tryggare med jämlika livsvillkor:

| Socialnämndens åtgärd | Förväntade effekter av åtgärden |
|--|---|
| Utveckla samverkan med berörda parter inom ramen för nämndens grunduppdrag när det gäller att förebygga och bekämpa normbrytande beteende och ungdomsbrottslighet. | Brottsligheten minskar och tryggheten ökar. |
| Implementera Group Violence Intervention (GVI). | Brottsligheten minskar och tryggheten ökar. |

Bedömning

Finns åtgärdsplaner som klargör vilka förebyggande aktiviteter som planeras samt förväntade effekter?

Ja.

Utifrån genomförd granskning är vår bedömning att socialnämnden har formulerat åtgärder som klargör vilka förebyggande aktiviteter som planeras och att förväntade effekter av åtgärderna framgår. Planerna är formulerade med utgångspunkt i kommunfullmäktiges övergripande inriktningsmål och återfinns i socialnämndens verksamhetsplaner för respektive år som granskningen är avgränsad till.

Samverkan inom Uppsala kommun

Revisionsfråga 4: Finns det strukturer för samverkan mellan kommunens nämnder och förvaltningar avseende det förebyggande arbetet?

lakttagelser

I granskningen framgår att det finns ett antal olika strukturer för samverkan avseende det brottsförebyggande arbete där socialnämndens verksamheter ingår och att barn och unga i olika stor utsträckning uppmärksammas inom dessa. I intervjuer uppges samverkan på övergripande nivå inom det brottsförebyggande området ske inom ramen för EST samt genom ett lokalt brottsförebyggande råd där flera av kommunens nämnder och förvaltningar samt andra aktörer är representerade. EST samordnas av kommunledningskontoret och syftar till att på ett systematiskt och strukturerat vis kartlägga och analysera otrygghet i kommunen samt att skapa gemensamma lägesbilder för att prioritera, genomföra och följa upp insatser. Enligt uppgifter från representanter i nämnden så har det historiskt funnits strukturer för samverkan mellan berörda nämnder, men uppfattningen är att arbetet avtagit något under pandemin och att samverkan därefter var mer kopplat till specifika projekt eller uppdrag. Uppfattningen är att strukturen för samverkan mellan nämnderna kan utvecklas.

I granskningen framgår att samverkan mellan kommunens förvaltningar avseende det förebyggande arbetet på individ- och gruppnivå riktat mot barn och unga till största del sker inom ramen för SSPF. Vid avstämning med kommunen framgår arbetet med SSPF är en del av en samverkansöverenskommelse mellan kommunen och polisen. Denna samverkansöverenskommelse redogörs för i detalj i nästkommande avsnitt av revisionsrapporten. Vi noterar däremot att överenskommelsen inte beskriver SSPF i Uppsala kommun samt vilka åtaganden olika nämnder och huvudmän tar i detta. Enligt genomförda intervjuer är det socialnämnden, utbildningsnämnden, kulturnämnden samt idrotts- och fritidsnämnden som deltar i arbetet med SSPF tillsammans med polisen. Vid avstämning med kommunen uppges det finnas en arbetsgrupp som utgörs av representanter på chefsnivå från de olika verksamheterna där samverkan diskuteras på en mer övergripande nivå. Det framkommer dock att det inte sker utifrån bestämd struktur och vi har inte fått del av något styrande dokument som beskriver detta.

Vi har tagit del av en dokumenterad sammanställning över Uppsala ungdomsjours verksamheter där det framgår att ungdomsjouren ansvarar för SSPF-samordningen. I dokumentet framgår att syftet med SSPF-samordningen att tidigt identifiera beteenden eller situationer där ungdomar befinner sig i risk för till exempel brott eller kriminalitet. SSPF bygger på ett gemensamt förändringsarbete och tidiga förebyggande insatser i skolmiljö, fritidsmiljö och övriga ungdomsmiljöer. SSPF syftar till att öka upptäckten av

unga i riskzonen för droger, kriminalitet eller annat socialt nedbrytande beteende genom formaliserad samverkan. I Uppsala kommun finns det fyra samverkansgrupper inom SSPF som är indelade utifrån geografiskt prioriterade områden. Samtliga högstadieskolor i kommunen är med i SSPF och därtill arbetar ungdomsjouren med SSPF på mellanstadieskolor i Gottsunda, Valsätra, Sävja, Stenhagen och Gränby. I intervjuer uppges samverkan inom SSPF på mellanstadiet vara mer inriktad på gruppnivå då barnen ännu inte utvecklat en individuell problematik.

I intervjuer framgår att SSPF-samordnare ingår i team med socialarbetare på skolan och socialarbetare på fält som ska vara länken mellan skolan, socialtjänsten och familjen. Socialarbetare i skolan är anställda av Uppsala ungdomsjour och har sin huvudsakliga arbetsplats på ett antal bestämda skolor. De besöker också fritidsverksamheter och andra sammanhang där barn och ungdomar befinner sig. Socialarbetare i skolan ska också samverka med skolornas elevhälsoteam, skolläring och lärare. Vi noterar att de skolor som socialarbetare finns representerade på ingår i områden som antingen tillhör kluster 1 eller kluster 2 utifrån den klusteranalys som beskrevs i samband med revisionsfråga 1.

I intervjuer uppges samverkan mellan ungdomsjouren och enheten Fenix vara en viktig del i det vardagliga arbetet. Båda enheterna är organiserade inom socialförvaltningen. Fenix är en myndighetsutövande enhet inom socialförvaltningen som inrättades 2021. Enheten arbetar med fokus på barn och unga i riskzonen för normbrytande och kriminellt beteende och har en nära samverkan med ungdomsjouren, skolan och polis och ska även arbeta för att förbättra det uppsökande arbetet och samverkan inom SSPF. I samband med sakavstämning framgår att Fenix bytt namn till "enheten för riktat stöd 1" men att uppdraget och arbetsätten kvarstår.

I samband med sakavstämning av revisionsrapporten framgår att förvaltningen även ingår i en beredningsgrupp för psykisk hälsa tillsammans med arbetsmarknadsförvaltningen, kultur-, idrotts-, och fritidsförvaltningen, utbildningsförvaltningen samt vård- och omsorgsförvaltningen. Beredningsgruppen sammankallas av kommunledningskontoret. Beredningsgruppens syfte är att bygga en gemensam kunskapsgrund om vad som bidrar till att främja psykisk hälsa inom kommunens samlade ansvarsområden. Arbetet syftar till att främja samarbete och samverkan mellan förvaltningarna genom att lyfta gemensamma målgrupper, behov och lösningar.

Bedömning

Finns det strukturer för samverkan mellan kommunens nämnder och förvaltningar avseende det förebyggande arbetet?

Delvis.

Vår bedömning är att samverkan mellan nämnderna vad det gäller förebyggande insatser till barn- och unga kan utvecklas. Det finns inte några tydliga strukturer eller forum där det förebyggande arbetet hanteras på en politiskt strategisk nivå.

Vår bedömning är att gemensamma metoder och arbetssätt såsom SSPF och EST tydliggör strukturen för samverkan mellan förvaltningarna vad gäller det förebyggande

arbetet riktat mot barn i grundskolan på individ- och gruppnivå, samt för strategiska ställningstaganden. Vår bedömning är att dessa metoder och arbetssätt är relevanta för det förebyggande arbetet och att barn och unga uppmärksammas inom ramen för dessa.

Revisionsfråga 5: Finns det strukturer för samverkan med andra samhällsorgan och organisationer som berörs?

lakttagelser

I granskningen framgår att det finns ett antal olika strukturer för samverkan mellan Uppsala kommun samt andra myndigheter, organisationer och samhällsorgan. Vi noterar även att andra myndigheter och organisationer även är representerade i de strukturer som beskrevs i föregående avsnitt av revisionsrapporten. Det finns även en områdesspecifik handlingsplan för Gottsunda 2021-2030 som syftar till att etablera en långsiktig och bred samverkan mellan kommunen och verksamma aktörer i området. Handlingsplanen är beslutad av kommunstyrelsen. I intervjuer uppges samverkan med polisen och Region Uppsala vara de främsta samverkansparterna avseende förebyggande arbete riktat mot barn och unga.

Inför år 2024 ingick kommunen ett samverkansavtal⁵ med lokalpolisområde Uppsala/Knivsta, som gäller fram till den 31:a december 2027. Syftet med samarbetet är att skapa förutsättningar för att kommunen och lokalpolisområdet ska kunna stödja varandra och prioritera resurser till det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. I samverkansavtalet framgår att kommunen och polisen åtar sig att arbeta gemensamt med brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder och insatser utifrån ett kunskapsbaserat arbetssätt. Vidare framgår det att överenskommelsen syftar till att skapa en fördjupad samverkan mellan kommunen och lokalpolisområdet för att minska brottsligheten och öka tryggheten samt att det är ett verktyg för att skapa struktur och systematik i samverkan mellan polis och kommun. Det nya samverkansavtalet ersatte det tidigare som gällde 2020–2023. Vid intervjuer uppges samverkan med polisen som välfungerande och att samverkan med polisen både sker på individ- och gruppnivå inom ramen för SSPF samt på övergripande nivå utifrån det brottsförebyggande arbetet. I samverkansavtalet framgår att samverkan mellan lokalpolisområde Uppsala/Knivsta och Uppsala kommun involverar många områden med flera aktörer i respektive organisation. I överenskommelsen framgår att "Styrgrupp, kommun och polis" är beslutsfattande och ansvarar för långsiktighet och strategisk styrning. Därtill framgår att samverkansområden kan ändras över tid, nya kan tillkomma och vissa kan utgå.

I granskningen framgår att HSVO (hälsa, stöd, vård och omsorg) är samlingsnamnet på den övergripande strukturen för samverkan mellan kommunen och region Uppsala. Vi har tagit del av verksamhetsplanen avseende HSVO för år 2023⁶ där strukturen och målen för HSVO finns beskrivet. Vi noterar att det inom HSVO finns ett flertal styrdokument som beskriver hur samverkan utifrån olika situationer mellan regionen och kommunen. Styrdokumenterna finns samlade inom ramen för ViS (vård i samverkan) som

⁵ antaget av kommunstyrelsen 2023-11-06

⁶ antaget av socialnämnden 2023-02-14 § 21

är samlingsnamnet för de styrande dokument som stödjer huvudmännens samarbete. I intervjuer framgår att samverkan inom HSVO både sker på politiskt och tjänsteledningsnivå såväl som på individnivå inom ramen för arbetet med exempelvis SIP (samordnad individuell plan).

Vi noterar att ett antal organisationer och andra samhällsorgan även är delaktiga i det lokala brottsförebyggande rådet. I dokumentet "*Föreskrifter för Uppsala kommuns lokala brottsförebyggande råd*" (antaget av kommunstyrelsen 2023-11-06) fastställs rådets syfte, arbetsuppgifter och sammansättning. I dokumentet framgår att syftet med rådet är att öka kunskapen om brottsligheten och dess konsekvenser och identifiera behov av åtgärder, samordning och samverkan. I samverkansöverenskommelsen mellan Uppsala kommun och lokalpolisområde Uppsala/Knivsta framgår även att rådet är ett forum för dialog och kunskapshöjande insatser som involverar fler aktörer. Rådet hanterar strategiska brottsförebyggande frågor, ökar kunskapen om brottsligheten och dess konsekvenser samt ser över behov av åtgärder, samordning och samverkan.

Vi har tagit del av ett antal dokument som beskriver samverkansöverenskommelser avseende socialjour, insatser för unga i grov kriminalitet samt för att förebygga och minska skjutningar samt dödligt våld. Därtill har vi tagit del av ett antal avtal avseende idéburet offentligt partnerskap mellan socialnämnden och civilsamhället. Utifrån att dessa inte har direkt bäring på socialnämndens förebyggande arbete kommer de inte redovisas för i revisionsrapporten.

Bedömning

Finns det strukturer för samverkan med andra samhällsorgan och organisationer som berörs?

Ja.

Vår bedömning är att det finns strukturer för samverkan med andra samhällsorgan och organisationer inom granskningsområdet och att dessa finns beskrivna i olika samverkansöverenskommelser. Genomförd granskning visar att det finns strukturer för samverkan på individ-, grupp samt på övergripande och strategisk nivå.

Socialnämndens uppföljning av det uppsökande och förebyggande arbetet

Revisionsfråga 6: Följer nämnden upp hur det uppsökande och förebyggande arbetet planeras och genomförs samt effekterna av arbetet?

lakttagelser

I socialnämndens verksamhetsplaner för 2022 och 2023 framgår att nämnden följer upp sin verksamhetsplan och budget i samband med kommunens gemensamma uppföljning per april, delårsbokslutet per augusti och i årsbokslutet. Därtill framgår att socialnämnden ansvarar för att löpande följa upp och analysera utvecklingen inom sitt verksamhetsområde. I verksamhetsplanen för 2022 framgår även att socialnämndens nya inriktning för arbetet med att förebygga och förhindra att barn, ungdomar och unga vuxna begår kriminella handlingar ska följas upp vid varje delårsuppföljning och vid årsbokslut.

Vi har tagit del av följande dokumentation avseende socialnämndens uppföljning av det förebyggande arbetet:

- delårsbokslut samt verksamhetsuppföljning per mars 2022⁷
- delårsbokslut samt verksamhetsuppföljning per augusti 2022⁸
- årsbokslut och uppföljning av intern kontroll 2022⁹
- delårsbokslut och helårsprognos per mars 2023¹⁰
- delårsbokslut per augusti samt helårsprognos i 2023¹¹

Vid genomgång av ovanstående dokumentation framgår att socialnämnden följer upp utvecklingen av det förebyggande arbetet utifrån de mål och uppdrag nämnden fastställt för respektive år. I delårsboksluten framgår att i de fall socialnämndens arbete löper enligt mål och uppsatta tidsramar görs ingen utförlig analys, medan redovisningen av avvikelser ges större utrymme. Inga avvikelser noteras. Årsredovisningen följer inte upp specifika projekt, utan fokuserar på verksamheten på en övergripande nivå. Detta är även fallet i de delårsrapporter vi har tagit del av. I årsredovisningen för 2022 framgår att samtliga av de åtgärder inom det förebyggande arbetet riktat mot barn och unga bedömdes vara slutförda vid årsskiftet.

Vid granskning av socialnämndens protokoll för perioden januari 2022 till december 2023 framgår att nämnden tar del av delårsrapporter löpande samt behandlar årsredovisning för nämndens verksamhet. Nämnden tar även del av verksamhetsberättelser för HSVO-samarbetet under 2022¹² och 2023¹³. I dokumenten görs en redovisning av verksamheten för respektive år, samt vad som kan förbättras inför framtiden. I protokollsgenomgången framgår att socialnämnden 2022-09-27 § 126 tog del av delrapport avseende projektet Mini Sävja som var ett projekt för att tidigt fånga upp behovet av föräldrastöd och meningsfull fritid. Socialnämnden har även tagit del av information avseende förvaltningens pågående trygghetsarbete utifrån den våldsvåg kommunen drabbats av.

Vi har även tagit del av en dokumenterad utvärdering av SSPF-samarbetet (Processutvärdering SSPF), framtagen av Region Uppsala i samverkan med kommunerna i Uppsala län. Utvärderingen innehåller ett antal slutsatser utifrån hur arbetet med SSPF fortlöpt. Vid genomgång av socialnämndens protokoll är det inte möjligt att se att nämnden tagit del av processutvärderingen. Vi har även tagit del av verksamhetsberättelsen för Uppsala Ungdomsjour år 2023. Verksamhetsberättelsen följer upp delar av ungdomsjourens verksamhet som SSPF-samordning samt socialarbetare i skolan. Vid genomgång av socialnämndens protokoll är det inte möjligt att se att nämnden tagit del av verksamhetsberättelsen.

⁷ antagen 2022-04-26 § 52

⁸ antagen 2022-09-27 § 122

⁹ antagen 2023-02-14 § 19

¹⁰ antagen 2023-04-26 § 60

¹¹ antagen 2023-09-27 § 140

¹² antagen 2022-05-31 § 71

¹³ antagen 2023-06-01 § 88

I intervjuer uppges den löpande rapporteringen mellan socialförvaltningen och socialnämnden inom granskningsområdet vara ett utvecklingsområde. Uppföljningen av enskilda projekt och större satsningar uppges fungera bättre. Det ges uttryck för att en stor del av arbetet inom det förebyggande området sker på förvaltningsnivå, samt att det finns ett behov av en systematisk och strukturerad uppföljning av SSPF. Därtill uppges det vara en utmaning med att rapporteringen inom det brottsförebyggande går till kommunstyrelsen utifrån styrelsens övergripande ansvar och inte till socialnämnden. Ansvarsfördelningen uppges flytande då kommunstyrelsen har ansvar enligt reglementet¹⁴ för det brottsförebyggande arbetet och socialnämnden har ett bredare uppdrag om främjande och förebyggande insatser för barn och ungdomar med normbrytande eller kriminellt beteende.

Bedömning

Följer nämnden upp hur det uppsökande och förebyggande arbetet planeras och genomförs samt effekterna av det?

Delvis.

Vår bedömning är att socialnämnden följer upp hur det uppsökande och förebyggande arbetet genomförs samt effekterna av det och att uppföljningen sker utifrån de inriktningsmål med tillhörande uppdrag, effekter samt åtgärder som finns i nämndens verksamhetsplan. Genomförd granskning visar även att socialnämnden tagit del av viss rapportering kring särskilda projekt med bäring på granskningsområdet. Utifrån genomförd granskning är vår bedömning att uppföljningen av vissa centrala delar inom det uppsökande och förebyggande arbetet inom SSPF inte kommer socialnämnden till kännedom. Därtill är vår bedömning att socialnämnden inte tar del av uppföljningen av det brottsförebyggande arbetet då detta rapporteras till kommunstyrelsen.

¹⁴ Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnden i Uppsala kommun, daterat 2023-11-06

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om socialnämnden säkerställt ett förebyggande arbete riktat till unga och att samverkan sker för barn som riskerar att fara illa.




Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att socialnämnden **inte helt** säkerställt ett förebyggande arbete riktat till unga och att samverkan sker för barn som riskerar att fara illa.

Rekommendationer

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

- Att nämnden tar del av och följer upp de kartläggningar och analyser som görs på verksamhetsnivå avseende behovet av uppsökande och förebyggande insatser och att nämndens mål och uppdrag är förankrade i dessa
- Att nämnden säkerställer att det finns strukturer för samverkan på övergripande nivå avseende det uppsökande och förebyggande arbetet riktat mot barn och unga
- Att nämnden säkerställer det finns strukturer för att det uppsökande och förebyggande arbetet och effekterna av detta följs upp långsiktigt i de fall det framgent inte finns specifika inriktningsmål med tillhörande uppdrag inom granskningsområdet

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

| Revisionsfråga | Bedömning | |
|---|-----------|---|
| 1. Har socialnämnden i sin planering analyserat behov av uppsökande och förebyggande insatser i kommunen? | Delvis |  |
| 2. Påvisar socialnämndens styrning att ett uppsökande och förebyggande arbete ska ske? | Ja |  |
| 3. Finns åtgärdsplaner som klargör vilka förebyggande aktiviteter som planeras samt förväntade effekter? | Ja |  |
| 4. Finns det strukturer för samverkan mellan kommunens nämnder och förvaltningar avseende det förebyggande arbetet? | Delvis |  |
| 5. Finns det strukturer för samverkan med andra samhällsorgan och organisationer som berörs? | Ja |  |

6. Följer nämnden upp hur
det uppsökande och
förebyggande arbetet
planeras och genomförs
samt effekterna av
arbetet?

Delvis



2024-03-22

Lena Salomon

Karin Magnusson

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2023-10-20. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.