

Kommunledningskontoret

Datum:
2024-10-31Diarienummer:
KSN-2024-00126Handläggare:
Sara-Carin Öhman

Anmälningssärenden till kommunfullmäktige 4-5 november 2024

Förslag till beslut

Kommunfullmäktige beslutar

1. **att** lägga förteckningen över anmälningssärenden till protokollet.

Anmälningssärenden

- Kommunrevisionens granskning av förebyggande insatser barn och unga
- Kommunrevisionens granskning av krisberedskap och kontinuitetsplanering
- Kommunrevisionens granskning av kontroll av utförare vid köp av välfärdstjänster
- Styrelseprotokoll Svenska kommunförsäkrings AB 11 oktober 2024

Kommunrevisionen
Missiv**Mottagare:**
Socialnämnden
Utbildningsnämnden

Kommunfullmäktige, för kännedom

Granskning av förebyggande insatser barn och unga

Vi som förtroendevalda revisorer i Uppsala kommun har genomfört en granskning avseende kommunens arbete med tidiga insatser för barn och unga. I vår granskning har vi haft stöd av KPMG.

Bakgrunden till vår granskning är att socialnämnden enligt Socialtjänstlagen ska verka för att barn och unga växer upp under trygga förhållanden. Förebyggande arbete har en central betydelse i socialnämndens arbete för att se till att barn och deras familjer vid behov får tillgång till stöd och skydd. I socialnämndens uppgifter ingår att man ska bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa. I arbetet med detta ska samverka med bland annat skolverksamhet och andra myndigheter ske. Skolan har även under huvudmannens ledning en central roll i att upptäcka och agera när barn kan vara i behov av stöd. I de fall förebyggande insatser uteblir eller samverka inte kommer till stånd riskerar barn och unga att fara illa.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att socialnämnden och utbildningsnämnden *delvis* har säkerställt fungerande uppsökande och förebyggande arbete för barn och unga.

Bakgrunden till den samlade bedömningen är att granskningen visat att socialnämnden har etablerat flera insatser, men saknar en samlad strategi för arbetet med dessa insatser. Samverka bedöms i stort fungera väl, dock finns ett behov av tydligare struktur och strategisk styrning gällande samverka med skolverksamheterna. Det finns utarbetade arbetssätt för att säkerställa kunskap om anmälningsskyldigheten och informationsinsatser till allmänheten genomförs. Uppföljning och utvärdering av insatserna sker till viss del men det saknas systematiska arbetssätt för detta.

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

- Upprätta en samlad strategi för arbetet med förebyggande och uppsökande insatser.

- Tillse att det finns en tydlig struktur och strategisk styrning för samverkan.
- Tillse att det finns en aktiv samverkan gällande tidiga insatser med regionen för den målgrupp som inte omfattas av familjecentralernas arbete.
- Säkerställa en struktur för utvärdering av insatserna för att möjliggöra en systematisk utveckling och förbättringar av dessa.

Vi vill även lämna följande rekommendationer till *socialnämnden* och *utbildningsnämnden*:

- Utveckla samverkan mellan socialtjänsten och förskolan.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendationer från granskade nämnder, **senast 2025-01-31**, till kommunrevisionen@ uppsala.se samt till de sakkunniga biträdena mikael.lind@kpmg.se och hannah.klarkner@kpmg.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.



Granskning av förebyggande insatser barn och unga

Rapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2024-10-18

Antal sidor 31



Uppsala kommun
Granskning av förebyggande insatser barn och unga

2024-10-18

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Bakgrund och aktuell lagstiftning	7
4	Resultat av granskningen	9
4.1	Organisering, ansvar och mål	9
4.2	Insatser	12
4.3	Samverkan	18
4.4	Informationsinsatser	24
4.5	Uppföljning och utvärdering	26
5	Samlad bedömning och rekommendationer	30

1 Sammanfattning

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens arbete med tidiga insatser för barn och unga. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2024.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen, i form av socialnämnden och utbildningsnämnden, har fungerande uppsökande och förebyggande arbete med barn och unga som riskerar att fara illa.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att nämnderna delvis har säkerställt fungerande uppsökande och förebyggande arbete för barn och unga.

I det följande redovisas samlad bedömning av revisionsfråga per revisionsobjekt:

Har socialnämnden säkerställt att det finns uppsökande och förebyggande insatser för barn och unga?	
Socialnämnden	I allt väsentligt
Har nämnderna säkerställt att det finns etablerade samverkansformer mellan socialtjänst och skolverksamhet i syfte att tidigt fånga upp behov av stöd bland barn och unga?	
Socialnämnden och utbildningsnämnden	I allt väsentligt
Har socialnämnden säkerställt att det finns en etablerad samverkan inom kommunen med kultur- och fritidsverksamheter?	
Socialnämnden	Ja
Har socialnämnden säkerställt att det finns en etablerad samverkan med andra myndigheter och civilsamhälle?	
Socialnämnden	Delvis
Har utbildningsnämnden säkerställt att det finns utarbetade arbetssätt för att säkerställa kunskap om anmälningsskyldigheten bland personal i skolverksamheten?	
Utbildningsnämnden	Ja
Genomförs informationsinsatser för att öka medvetenheten hos allmänheten om möjligheten till att anmäla misstankar om att barn far illa?	
Socialnämnden	Ja

Har socialnämnden ett systematiserat arbete med uppföljning, utvärdering och effekter av sitt arbete som stöd för utveckling av de uppsökande och förebyggande insatserna?

Socialnämnden

Delvis

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi socialnämnden att:

- Upprätta en samlad strategi för arbetet med förebyggande och uppsökande insatser.
- Tillse att det finns en tydlig struktur och strategisk styrning för samverkan.
- Tillse att det finns en aktiv samverkan gällande tidiga insatser med regionen för den målgrupp som inte omfattas av familjecentralernas arbete.
- Säkerställa en struktur för utvärdering av insatserna för att möjliggöra en systematisk utveckling och förbättringar av dessa.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi socialnämnden och utbildningsnämnden att:

- Utveckla samverkan mellan socialtjänsten och förskolan.

2 Bakgrund

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens arbete med tidiga insatser för barn och unga. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2024.

Socialnämnden ska enligt Socialtjänstlagen verka för att barn och unga växer upp under trygga förhållanden. Förebyggande arbete har en central betydelse i socialnämndens arbete för att se till att barn och deras familjer vid behov får tillgång till stöd och skydd. Barn till vårdnadshavare med missbruk, psykisk sjukdom, eller i familjer där våld förekommer, har en ökad risk att utveckla psykiska problem och det är av särskild vikt att skydda denna grupp genom förebyggande insatser. I socialnämndens uppgifter ingår att man ska bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa. I arbetet med barn som far illa ska samverkan med bland skolverksamhet och andra myndigheter ske. Socialnämnden har ett särskilt ansvar för att samverkan kommer till stånd.

Parallellt med socialnämndens ansvar, har skolan, under huvudmannens ledning, en central roll i att upptäcka och agera när barn kan vara i behov av stöd. Enligt Skollagen ska skolan erbjuda en trygg och inkluderande miljö för alla elever och aktivt arbeta med att identifiera och möta elevers specifika behov. Skolpersonal är ofta bland de första att uppmärksamma förändringar i barns beteende eller välbefinnande. För att effektivt kunna stödja dessa barn är det viktigt att skolan samarbetar nära med socialtjänsten.

I de fall förebyggande insatser uteblir eller samverkan inte kommer till stånd riskerar barn och unga att fara illa.

Av offentliga data framkommer att det (vid senast rapporterade data, 2022) saknades överenskommelser om samverkan mellan socialnämnden och flertal andra verksamheter samt att systematiska uppföljningar inte hade genomförts i verksamheten.

Kommunens revisorer har med grund i sin risk- och väsentlighetsanalys beslutat att granska arbetet med förebyggande insatser för barn och unga.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om kommunen, i form av socialnämnden och utbildningsnämnden, har fungerande uppsökande och förebyggande arbete med barn och unga som riskerar att fara illa.

Granskningen avser besvara följande revisionsfrågor:

- Har socialnämnden säkerställt att det finns uppsökande och förebyggande insatser för barn och unga?
- Har nämnderna säkerställt att det finns etablerade samverkansformer mellan socialtjänst och skolverksamhet i syfte att tidigt fånga upp behov av stöd bland barn och unga?
- Har socialnämnden säkerställt att det finns en etablerad samverkan inom kommunen med fritids- och kulturverksamheter?

- Har socialnämnden säkerställt att det finns en etablerad samverkan med andra myndigheter och civilsamhälle?
- Har utbildningsnämnden säkerställt att det finns utarbetade arbetssätt för att säkerställa kunskap om anmälningsskyldigheten bland personal i skolverksamheten?
- Genomförs informationsinsatser för att öka medvetenheten hos allmänheten om möjligheten till att anmäla misstankar om att barn far illa?
- Har socialnämnden ett systematiskt arbete med uppföljning, utvärdering och effekter av sitt arbete som stöd för utveckling av de uppsökande och förebyggande insatserna?

Granskningen omfattar socialnämndens arbete med uppsökande och förebyggande insatser för barn och unga samt utbildningsnämndens arbete i samverkan.

2.2 Revisionskriterier

- Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §
- Socialtjänstlagen (2011:453) 3 kap 1–3 §§, 4 kap 1 §, 5 kap 1 § samt 14 kap 1 §
- Skollagen (2010:800) 29 kap 13 §
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, SOSFS 2011:9

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer/avstämningar med berörda tjänstepersoner och politiker.

Granskningen har genomförts genom:

- Studium och analys av relevanta styrande dokument och processer.
- Genomgång av socialnämndens verksamhetsplan, verksamhetsberättelse, kvalitetsberättelser och protokoll under 2023–2024 för att kartlägga nämndens uppföljning och utvärdering av arbetet.
- Inledande samtal och avstämning har genomförts med strateg och samordnare (socialförvaltningen) samt verksamhetskontroller (utbildningsförvaltningen).
- Intervjuer har inom socialnämndens område genomförts med ordförande, vice ordförande och 2:e vice ordförande i nämnden, direktör för socialförvaltningen, avdelningschef för avdelning barn och unga insatser, enhetschef för ungdomsjouren, enhetschef för familjeenheter samt strateg och samordnare på socialförvaltningen.
- Intervjuer har inom utbildningsnämnden genomförts med ordförande och vice ordförande i nämnden, chef för förskolan, chef för grundskolan, chef för kommunal gymnasieskola, enhetschef för grundskolans stödorganisation, avdelningschef för barn- och elevhälsan, stabschef med ansvar för stöd och hjälp samt rektorer för förskola, grundskola och gymnasieskola.

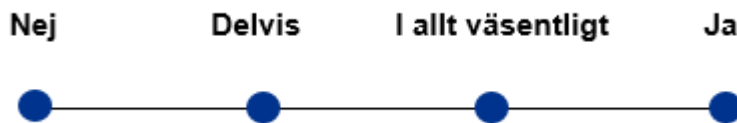
Uppsala kommun

Granskning av förebyggande insatser barn och unga

2024-10-18

— Intervjuer har även skett med enhetschef för kultur och fritid vid kultur- och fritidsförvaltningen, ett urval av rektorer för friskolor samt brottsförebyggande samordnare vid Polismyndigheten.

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



Rapporten är faktakontrollerad av samtliga intervjuade inom socialnämnden och socialförvaltningen, utbildningsnämndens presidium, biträdande utbildningsdirektör, chefer för respektive skolform samt verksamhetscontroller på utbildningsförvaltningen.

3 Bakgrund och aktuell lagstiftning

Förebyggande insatser är en bred term och avser insatser som kan ske på flera nivåer och hos flera huvudmän. I denna granskning kommer fokus ligga på de tidiga samordnade insatserna (TSI) och de förebyggande insatserna. Socialstyrelsen och Skolverket har tagit fram ett stödmaterial¹ gällande arbetet med tidigt samordnade insatser.

I materialet beskrivs TSI som ett paraplybegrepp för strukturerad samverkan för tidigt och förebyggande arbete. TSI är alltså inte en specifik metod, utan en form för strukturerad samverkan. De tre delarna i TSI beskrivs enligt följande: *Tidigt* handlar om att upptäcka behov av stöd i tidig ålder eller i ett tidigt skede av en ogynnsam utveckling. *Samordnat* innebär att olika verksamheter samarbetar för att organisera insatserna till en väl fungerande helhet utifrån barnets, den unges och vårdnadshavarens behov. *Insatser* är åtgärder som minskar risk- och stärker skyddsfaktorerna omkring ett barn och kan riktas till både enskilda individer och grupper av barn och unga.

Det som i fortsättningen omnämns *förebyggande arbete/ insatser* utgår från avgränsningen ovan.

Socialtjänstlagen (2011:453)

Socialnämnden ska sörja för att barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd de behöver. Detta i form av bland annat uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete samt motverka missbruk bland barn och unga (5 kap. 1 § SoL). Myndigheter och yrkesverksamma som hälso- och sjukvård, förskola, skola, socialtjänst samt Polismyndigheten är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa (14 kap. 1 § SoL).

När socialnämnden får kännedom om barn som kan fara illa behöver socialnämnden göra en skyddsbedömning för att ta ställning till om barnet har behov av omedelbart skydd. Vidare behöver socialnämnden skyndsamt besluta om utredning ska inledas eller ej, detta genom en så kallad förhandsbedömning. Socialnämndens uppgift är att utifrån utredningen ta ställning till om barnet har behov av insatser från nämnden. Om nämnden får kännedom om något som kan innebära att nämnden kan behöva ingripa till ett barns skydd eller stöd kan en utredning genomföras oavsett barnets eller vårdnadshavares inställning (11 kap. 1–2 §§ SoL).

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:09)

Den som bedriver socialtjänst ska fortlöpande bedöma om det finns risker som kan medföra brister i verksamhetens kvalitet. Riskanalys är därmed en obligatorisk del av det systematiska förbättringsarbetet. Vidare ska socialnämnden utöva egenkontroll

¹ TSI-boken: Stöd i arbetet med tidiga och samordnade insatser, oktober 2023



Uppsala kommun

Granskning av förebyggande insatser barn och unga

2024-10-18

med den frekvens och i den omfattning som krävs för att kunna säkra verksamhetens kvalitet (SOSFS 2011:9).

Skollagen (2010:800)

Skollagens tjugonionde kapitel, trettonde paragrafen, gör gällande att huvudmannen för verksamheten samt den som är anställd i sådan verksamhet, på socialnämndens initiativ ska samverka med samhällsorgan, organisationer och andra i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa.

Kommunallagen (2017:725)

Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt (Kommunallag 6 kap. 6 §).

4 Resultat av granskningen

4.1 Organisering, ansvar och mål

4.1.1 Socialnämnden

Av socialnämndens verksamhetsplan och budget 2024-2026² framgår att socialnämnden ansvarar för individ- och familjeomsorg i alla åldrar vilket omfattar stöd till barn, ungdomar och deras föräldrar.

Socialförvaltningen består av fyra avdelningar:

- Stab SCF
- Avdelning barn och ungdom myndighet
- Avdelning barn och ungdom insatser
- Avdelning vuxen

Granskningen omfattar i huvudsak Avdelning barn och ungdom insatser men även Avdelning barn och ungdom myndighet berörs.

Avdelning barn och ungdom insatser består av följande verksamheter:

- Tre familjeenheter (Ling, Gottsunda och Sävja)
- Familjestödsgruppen
- Trappan
- Uppsala ungdomsjour
- Ungdomscentrum
- Perrongen
- Kontaktpersonsenheten
- Fem HVB (Brogården, Övernäs, Rosenhill, Eksätra och Östra Aros).

Socialnämndens mål och uppdrag

Av socialnämndens verksamhetsplan framgår kommunfullmäktiges fyra fokusmål. Till ett av dessa, *Uppsala ska bli tryggare med jämlika livsvillkor*, framgår ett antal uppdrag med koppling till arbetet med förebyggande insatser. Därtill har nämnden fastställt åtgärder för hur de ska arbeta med respektive uppdrag. Nedan följer de uppdrag som avser barn och unga samt några av de tillhörande åtgärderna.

- Utveckla kommunens förmåga att förebygga och bekämpa ungdomsbrottslighet och kriminalitet

² Socialnämnden 2023-12-20 § 217

- Utveckla SSPF (skola, socialtjänst, polis och fritid) och SSPF junior med ökat deltagande av den myndighetsutövande barn- och ungdomsvården.
- Utveckla verksamhet för barn och ungdomar i åldrarna 13-17 år som befinner sig i eller vill lämna grov kriminalitet.
- Utveckla tidigt förebyggande insatser riktade till familjer, exempelvis samverkan inom ramen för familjecentralerna.
- Påskynda integrationen för en snabbare etablering av nyanlända
 - Genomföra åtgärder som bidrar till att öka tilliten till socialtjänsten och stärka demokratin.
 - Utvärdera införandet av samhällsväglare och kulturtolkar.
- Stärka arbetet med att främja psykisk hälsa och förebygga och hantera ökad psykisk ohälsa
 - Förbättra samverkan mellan barn- och ungdomsvården och barn- och ungdomshälsan inom regionen.
- Insatser mot droger i skolan och barn och ungas nära miljö ska stärkas
 - Utveckla och förstärk Ungdomscentrums arbete mot droger i skolan och barn och ungas nära miljö.

4.1.2 Utbildningsnämnden

Utbildningsförvaltningen består av sju avdelningar som i sin tur har ett antal enheter och/eller områden.

- Avdelning för hemkommun
 - Enhet för samordning och resursplanering
 - Enhet för antagning och placering
- Avdelning för utveckling och kvalitet
 - Enhet för kvalitet och uppföljning
 - Enhet för IKT och digitalisering
- Avdelning för barn- och elevhälsa
 - Enhet för centrala teamet
 - Enhet för elevnära insatser
- Avdelning för kommunal förskola
 - Område 1 – 4
 - Öppna förskolan
- Avdelning för kommunal grundskola
 - Område 1 – 5
 - Enheten för flerspråkighet

- Avdelning för kommunal gymnasieskola

Granskningen omfattar i huvudsak Avdelning för barn- och elevhälsa, Avdelning för kommunal förskola, Avdelning för kommunal grundskola och Avdelning för kommunal gymnasieskola.

Utbildningsnämndens mål och uppdrag

Av utbildningsnämndens verksamhetsplan och budget 2024³ framgår kommunfullmäktiges fyra fokusmål. Till två av dessa framgår uppdrag med koppling till arbetet med förebyggande insatser samt åtgärder framtagna av nämnden. Nedan följer de fokusmål med tillhörande uppdrag och åtgärder som avser barn och unga.

Fokusmål 1: Uppsala ska säkra en stark ekonomi och värna välfärden

- Fortsätta att stärka likvärdigheten och höja kunskapsresultaten i förskolan, förskoleklass, grundskolor och fritidshem, fritidsklubb och gymnasium
 - Kraftsamling närvaro: hela åtgärdskedjan behöver fungera och denna omfattar bland annat skolornas grundläggande och tidiga rutiner samt rutiner för orosanmälningar.
- Åstadkomma en omställning mot en effektiv och nära vård med fokus på förebyggande och hälsofrämjande insatser
 - Öka kunskapen kring SIP och SPIS

Fokusmål 4: Uppsala ska bli tryggare med jämlika livsvillkor

- Utveckla kommunens förmåga att förebygga och bekämpa ungdomsbrottslighet och kriminalitet
 - Utveckla och förstärka det kommunala aktivitetsansvaret (KAA)
 - Barn och unga som är placerade utanför det egna hemmet: utveckling av team i grundskolan som ska arbeta förebyggande och underlättar för placerade elevers målpuppfyllelse i skolan.
 - Skolnära samverkan med socialförvaltningen med flera: fortsatt samarbete mellan skola, socialtjänst, polis och fritidsverksamhet (SSPF i grundskolan och SIG i gymnasieskolan)
- Stärka arbetet med att främja psykisk hälsa och förebygga och hantera ökad psykisk ohälsa
 - Skolsociala team: tillsammans med socialförvaltningen undersöka möjligheterna att tillsätta skolsociala team i gymnasieskolor och högstadieskolor för att främja närvaro och trygghet.
 - Uppföljning: skolformsutskotten ges i uppdrag att följa upp hur skolformerna arbetar med det förebyggande och främjande elevhälsoarbetet.

³ Utbildningsnämnden 2023-12-12 § 139

4.2 Insatser

4.2.1 Socialnämnden

Avdelningen barn och ungdom insatser arbetar med barn och ungdomar i åldrarna 0-20 år där det finns behov av placeringar utanför hemmet eller stödjande samtal. Avdelningen har vid granskningstillfället cirka 220 medarbetare och 10 enhetschefer och är uppdelad på två områden, öppenvård och heldygnsvård (HVB). Avdelningens uppdrag är att följa förvaltningens grunduppdrag att stödja människor i behov av stöd för ett självständigt liv. Detta genomförs genom att tillhandahålla förebyggande stöd, tidiga insatser och viss heldygnsvård till barn och unga. För att få ta del av insatser som är längre eller mer omfattande krävs att familjen får ett beviljat beslut från Avdelningen barn och unga myndighet. Dessa insatser finns på familjeenheterna, ungdomscentrum, familjestödsgruppen, Perrongen och på HVB.

Avdelningen barn och ungdom insatsers förebyggande arbete och tidiga insatser omfattar bland annat fältarbete, samverkan med regionen och utbildning vid familjecentraler samt samverkan med barnavårdscentraler (BVC). Socialarbetare i skola arbetar med att tidigt upptäcka och förebygga risker för normbrytande beteenden eller utanförskap på högstadieskolor. Avdelningen samverkar inom SSPF vid samtliga högstadieskolor och några mellanstadieskolor. Det finns även insatser som individen själv kan ansöka om, exempelvis tar ungdomsmottagningarna och stödcentrum emot på egen ansökan.

Nedan redogörs för några av förvaltningens insatser.

Familjecentraler

I intervju framkom att det finns familjecentraler som riktas till familjer med barn i förskoleålder. På kommunens hemsida finns information om familjecentralerna. Av denna framgår att familjecentralerna finns i olika stadsdelar och fungerar som en mötesplats och för rådgivning till föräldrar med barn i åldrarna 0-6 år. Genom familjecentralerna kan familjerna komma i kontakt med öppna förskolan, familjeenheter, barnmorskemottagning och barnhälsovård. Verksamheten är frivillig och därför arbetar personal vid familjecentralerna enligt uppgift med att nå så många familjer som möjlig utifrån verksamhetens syfte. Arbetet med familjecentralerna uppges även ha utvecklats till att de nu tittar på mer specifika behov för att se vad de behöver fokusera på, exempelvis fritidsaktiviteter eller föräldraprogram.

Familjeenheter

På kommunens hemsida finns information om familjeenheterna och där framgår att familjer med barn och ungdomar mellan åldrarna 0-20 år kan kontakta familjeenheterna för att prata om svårigheter i familjerelationerna och föräldraskapet. Vidare beskriver hemsidan vilken hjälp som finns. Cirka fem råd- och stödsamtal kan erbjudas till varje familj och samtalen journalförs inte. Samtalen måste godkännas av båda vårdnadshavarna. Familjebehandling kan erbjudas efter biståndsbeslut från socialtjänsten. Familjeenheterna samarbetar också med familjecentralerna där föräldrar bland annat kan komma i kontakt med familjebehandlare på öppna förskolan.

2024-10-18

COPE föräldrautbildning finns för föräldrar som behöver stöd i föräldraskapet, exempelvis i att stärka relationen med barnet och hitta nya sätt att minska bråk i familjen.

Enligt uppgift har familjeenheterna drop-in verksamhet och erbjuder familjer tider två gånger i veckan. Detta i syfte att på ett lättillgängligt sätt nå föräldrar som är svåra att nå. Familjerna kan vara anonyma och samtalen journalförs inte. Samtalet uppges kunna vara direkt rådgivande men även kartläggande för att hänvisa till annan verksamhet alternativt hjälpa att ansöka om annat stöd.

BarnSäkert

På familjeenheterna används BarnSäkert, en metod som används för att identifiera och bemöta psykosociala riskfaktorer i hemmamiljön för barn i åldrarna 0 – 5 år samt för att erbjuda familjer stöd och hjälp. De som arbetar med BarnSäkert är familjeenheternas familjebehandlare tillsammans med sjuksköterskor på BVC. Metoden uppges vara en väg till att nå nya föräldragrupper.

Enligt uppgift är även VäntaBarnSäkert ett pågående projekt som har tagits fram ur BarnSäkert tillsammans med den förebyggande socialtjänsten. Projektet ägs av Region Uppsala och Uppsala kommuns förebyggande socialtjänst (genom familjebehandlare vid Gottsunda familjeenhet). Projektet bedrivs med medel från SKR (Sveriges kommuner och regioner) och Uppsala kommun har deltagit i projektet sedan januari 2024. I projektet uppges att samtliga gravida kvinnor erbjud att besvara ett samtalsunderlag kring psykosociala riskfaktorer. Detta följs av ett samtal med barnmorska och utifrån utfallet planerar barnmorskan insatser i samråd med den gravida kvinnan. Detta kan handla om att erbjuda gemensamt besök med förebyggande socialtjänst, BVC-sjuksköterska eller annan resurs vid behov. Vid de gemensamma besöken genomförs samtal i en, för den gravida kvinnan, trygg miljö hos barnmorskan. Utifrån samtalet erbjuds den gravida olika stödinsatser, råd- och stöd samtal vid kommunens förebyggande socialtjänst uppges vara en av de vanligaste insatserna. Barnmorskan har även möjlighet att konsultera andra professioner inom kommunen, regionen och andra aktuella aktörer för att kunna rekommendera lämpliga insatser.

Föräldraskap i Sverige

Ytterligare något som används av familjeenheterna är föräldraskapsstödet "Föräldraskap i Sverige" (FÖS). Detta är en metod som riktas till utrikesfödda föräldrar med barn i åldrarna 0 – 18 år och som behöver få tidig information om det svenska samhället, hur det är vara förälder/familj i Sverige, vad som förväntas samt vart man kan få stöd och rådgivning. Målet med metoden är en förbättrad integration och bättre mående hos föräldrar och barn. Metoden omfattar information i grupp, bestående av 10 – 15 föräldrar, vid fem träffar med följande teman:

- Familj i nytt land
- Skola, pojkar och flickor
- Hälsa och sjukvård
- Föräldrars rättigheter och skyldigheter samt barns rättigheter

2024-10-18

- Att vara förälder till en tonåring

Enligt uppgift erbjuder socialförvaltningen fler föräldrastödsprogram än bara FÖS. Dessa är:

- Tryggare barn (3–12 år).
- Parenting young children (PYC) och Project support som är ett hemmabaserat föräldraskapsstöd.
- Alla barn i centrum, ABC (3–12 år).
- Community Parnet Education, COPE (3–12 år) samt COPE tonår (13–18 år).

Kontaktperson och kontaktfamilj

Genom familjeenheterna kan en individ även få en kontaktperson eller kontaktfamilj efter utredning av socialsekreterare. Kontaktpersonens roll är att vara någon som individen kan prata med och som kan följa med på fritidsaktiviteter. Kontaktfamiljen fungerar som ett komplement till den egna familjen.

Ungdomscentrum

Ungdomscentrum erbjuder enligt information på kommunens hemsida ett flertal insatser, däribland:

- Ungdomsteam som ger rådgivning och stöd till ungdomar som har problematik med skolfrånvaro, konflikter eller droger.
- Stöttning av ungdomscoach för ungdomar med svårigheter i vardagen på grund av psykisk ohälsa, missbruk, våld eller kriminalitet.
- Rådgivning och samtalsstöd till familjer om alkohol, droger och utåtagerande beteende hos ungdomar.
- Funktionell familjeterapi (FFT).
- Urinprovtagning för droganalys.

Individer kan själva kontakta ungdomscentrum för att få ta del av insatser. Vid längre kontakt behövs beslut från socialsekreterare.

Trappan

Trappan innebär ett kostnadsfritt stöd till barn och ungdomar i åldrarna 7 – 20 år där någon i familjen har problem med missbruk, psykisk ohälsa, våld samt separation eller skilsmässa. Stödet kan ges genom stödgrupper och enskilda samtal, dock krävs ett biståndsbeslut för att få enskilda samtal. På hemsidan finns en länk till ansökan om detta.

Perrongen

Perrongen riktas till barn och ungdomar i åldrarna 10 – 20 år som är i behov av en livsstilsförändring, exempelvis gällande skolproblem, olämpliga kompisar, droger eller alkohol, psykisk ohälsa, problem i familjen samt om individen ska flytta hem efter

placering. För att få ta del av insatsen krävs beslut från socialtjänsten. Perrongen ger individen en kontaktperson och samordnar alla insatser individen har. Arbetet sker genom föräldrastöd och familjesamtal, handledning av kontaktpersonen samt nätverksmöten.

Uppsala ungdomsjour

Uppsala ungdomsjour arbetar enligt information på kommunens hemsida med flera olika förebyggande verksamheter och arbetet handlar till stor del om att skapa kontakt och bygga relationer till föräldrar, ungdomar och yrkesverksamma i ungdomarnas närhet. På ungdomsjouren arbetar samordnare, socialarbetare på fältet samt kuratorer. Ungdomsjouren besöker dagligen platser och verksamheter där ungdomar befinner sig, främst i prioriterade områden men de finns tillgängliga för hela kommunen. Verksamheter inom ungdomsjouren omfattar följande:

- Medlingsverksamheten som erbjuder medlingssamtal för unga som har begått brott.
- Samhällsvägledare och kulturtolkar som stöttar vårdnadshavare och arbetar med att informera om socialtjänsten och deras insatser. Både samhällsvägledarna och kulturtolkarna arbetar förebyggande för att hindra spridning av desinformation om socialtjänsten. Från om med januari 2023 har kommunen två heltidsanställda samhällsvägledare. De arbetar både uppsökande, stödjande och samordnande.
- Insatsteamet som erbjuder stöd till unga i åldrarna 16 – 29 år som vill lämna kriminalitet.
- Stödcentrum för unga brottsutsatta.
- SSPF – samverkansmodell mellan skola, socialtjänst, polis och fritid.
- EU-samverkansgrupp som arbetar med socialt utsatta EU-medborgare i gatumiljö.
- Samtalsstöd på ungdomsmottagningarna.

Styrning av öppenvårdsinsatser

Socialförvaltningen har en rutin, *samordna öppenvårdsinsatser och placeringsbehov – genom En ingång*, beslutad av förvaltningsdirektör⁴. Syftet med rutinen är att alla behov inom öppenvården inom socialförvaltningen ska hanteras på samma sätt. Samtliga behov ska skickas till "En ingång" (en funktion bestående av uppdragssamordnare inom öppenvården) för rekommendation av vilken insats som bäst matchar individens behov och om det finns behov av samordning. Syftet är också att se om förvaltningen har gjort allt de kan i form av placering inom öppenvården innan placering sker enligt övriga placeringsalternativ. I första hand försöker "En ingång" att finna lösningar inom egen regi genom öppenvårdsinsatser. Rutinen avser samtliga

⁴ Daterad 2024-05-03

2024-10-18

handläggare inom Avdelning barn och ungdom myndighet och samtliga medarbetare inom Avdelning barn och ungdom insats.

Av rutinen framgår roller och ansvar för handläggare och enhetschef på barn och ungdom myndighet, uppdragssamordnare på En ingång, samordnare på Verksamhetsnära stöd samt enhetschef på barn och ungdom insats.

Vidare framgår rutiner för genomförandet när ett behov om öppenvård eller placering uppstår. Detta omfattar bland annat insats- och/eller placeringsdialog, uppföljande placeringsdialog, intern och extern verkställighet samt uppföljning och utvärdering.

Socialförvaltningen har en checklista för uppdrag till öppenvården inom IFO⁵. Denna ska användas av samtliga handläggare på Avdelning barn och ungdom myndighet respektive Avdelning barn och ungdom insats, öppenvårdsinsatser.

Av checklistan framgår följande steg:

- Samtycke och delaktighet
- Utformande av uppdrag till utförare
 - Nämndens bedömning av barnets behov
 - Vad som ingår i uppdraget
 - Mål med insatsen
 - Familj och miljö, barnets utveckling, föräldrarnas förmåga
 - Samordnad individuell plan (SIP)
 - Hur uppföljning ska genomföras
 - Vilken information ska återföras till nämnden
- Övrigt
 - Uppstartsmöte
 - Avslutningsmöte

4.2.2 Utbildningsnämnden

Av den centrala barn- och elevhälsoplanen för Uppsala kommun⁶ framgår att barn- och elevhälsan är organisatoriskt placerad under utbildningsförvaltningen. Barn- och elevhälsan finns inom två avdelningar: Avdelning för barn och elevhälsa samt Avdelning för kommunal grundskola. Avdelningen för barn och elevhälsa utgör ett stöd för förskolor och skolor i det förebyggande arbetet i enskilda elevärenden. Inom enheterna under avdelningen (enheten för centrala teamet och enheten för elevnära insatser) finns olika professioner som ger konsultation, handledning och fortbildning till kommunens förskolor och skolor.

I intervju framkom att socialtjänstens uppsökande arbete inom den kommunala grundskolan generellt upplevs vara välfungerande. Det uppges finnas korta

⁵ Daterad 2023-10-11

⁶ Daterad 2023-05-31

2024-10-18

kontaktvägar och socialtjänsten är synlig på skolan. Även det förebyggande arbetet uppges generellt fungera bra, exempelvis har socialtjänsten genomfört utbildningar med olika teman på några grundskolor.

Dock framkom i intervju att sekretessen kan försvåra den uppsökande verksamheten. För att verksamheten ska fungera fullt ut krävs samarbete från vårdnadshavare.

Vad gäller förskolan framkom i intervju att det förebyggande arbetet främst utgörs av att verksamheten följer upp frånvaro. Om det finns en oroväckande frånvaro (30 procent) så flaggar systemet om det. Detta följs sedan upp av respektive verksamhet. Avseende den uppsökande verksamheten inom förskolan riktas den till de familjer med barn som inte går på förskolan. Detta sker exempelvis genom att två medarbetare åker runt till olika platser, t ex köpcentrum, öppna förskolan, BVC och studieförbund, för att informera om förskolan. Det framgår att verksamheten har informationsmaterial om förskolan och öppna förskolan i form av en broschyr på flera olika språk. Det framhålls att det även finns ett arbete där utskick också görs varje termin, till alla vårdnadshavare till barn i åldern 3-5 år som inte har en placering vid någon förskola.

Vidare framkom i intervju att inom gymnasieskolan börjar det förebyggande arbetet med övergången från grundskolan. Om övergången fungerar kan de erbjuda ett bättre stöd. En utmaning uppges vara att få arbetet att fungera för placerade elever, dels för att skolan inte alltid får all information på grund av sekretess. Ett samtyckesformulär uppges ha tagits fram för att säkerställa att skolan får nödvändig information. Enligt intervjuade har detta underlättat arbetet även om det inte alltid är tillräckligt.

Enligt uppgift erbjuder även utbildningsförvaltningen ett föräldrastödsprogram, Triple P (0–5 år). Det är ett manualbaserat program som syftar till att stärka föräldrars kunskaper, färdigheter och självförtroende samt att skapa en positiv relation mellan barn och föräldrar.

4.2.3 Kultur-, idrotts- och fritidsverksamhet

I intervju framkom att kultur- och fritidsverksamheten har flera fritidsklubbar för barn i åldrarna 10–12 år, fritidsgårdar för åldrarna 13–18 år, aktivitetshus för alla åldrar, ett träningscenter, kulturhus, en verksamhet för personer som identifierar sig som HBTQI och en grupp för barn och unga med behov av särskilt stöd.

Enligt uppgift har Fritid Uppsala aktiviteter under varierade tider, under alla veckodagar och även en del helgdagar. Detta för att ge så många barn och unga som möjligt möjlighet att få främjande och meningsfulla aktiviteter. Vidare uppges att uppsökande verksamhet genomförs på skolor för att nå ut till ännu fler barn och unga. Under skolloven är fritidsgårdarna öppna under varierande tider och både öppna och riktade verksamheter erbjuds. Även fritidsklubbarna uppges vara öppna under sommarloven.

Vidare noterades i intervju att Fritid Uppsala är en viktig del i det förebyggande arbetet för individen då verksamheten ofta är en av de parter som först identifierar en problematik.

Kultur- och fritidsverksamheten genomför även insatser inom ramen för SSPF. Se avsnitt 4.3.1 Intern samverkan för ytterligare beskrivning av kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningens medverkan i det förebyggande arbetet.

4.2.4 Bedömning – Insatser

Vår bedömning är att socialnämnden i alt väsentligt har säkerställt att det finns uppsökande och förebyggande insatser för barn och unga.

Vi noterar att det finns ett stort utbud av uppsökande och förebyggande insatser för barn och unga inom socialnämndens område, vilket visar på en hög ambitionsnivå. Däremot saknar nämnden en samlad strategi för hur arbetet med de tidiga och förebyggande insatserna ska bedrivas. Vi menar att en strategi eller motsvarande skulle ge en tydligare ambitionsnivå och riktning för arbetet, utöver de enskilda mål som årligen sätts i verksamhetsplan gällande vissa delar av arbetet. Idag sker flera delar på initiativ av förvaltning samt i form av olika samverkansprojekt. Vi menar att nämnden därigenom inte fullt ut säkerställer att detta arbete genomförs. Vi har även noterat att samtliga berörda parter och medarbetare inte har information om de insatser som finns, då det saknas en tydlig bild över det samlade arbetet. Detta riskerar i sin tur att medföra att samtliga barn och unga i kommunen inte får likvärdiga möjligheter att ta del av de insatser som finns.

Vi noterar även att utbildnings-, fritids- och kulturverksamheter arbetar med olika typer av uppsökande insatser för att säkerställa att behov av stöd tidigt fångas upp, se vidare bedömningar om arbetet i samverkan i avsnitt 4.3.3.

4.3 Samverkan

4.3.1 Intern samverkan

Det finns ett gemensamt samverkansuppdrag mellan arbetsmarknadsförvaltningen, socialförvaltningen, utbildningsförvaltningen och vård- och omsorgsförvaltningen. Samverkan omfattar flera olika delar men den uppges främst fokuseras på arbetsmetoder, strukturer och processer som kan ge individer med särskilda behov ett samlat och hållbart stöd över tid.

Samverkan omfattar bland annat samordnad individuell plan (SIP), metod för samordnad planering av insatser och stöd (SPIS) och samordningsnätverket.

SIP upprättas när det finns behov av samordning mellan huvudmännen, kommunen och regionen och det kan initieras av samtliga ovanstående förvaltningar.

SPIS är en intern SIP där regionen inte deltar. Det har uppkommit till följd av att förvaltningarna har ett behov av att samordna sig vad gäller komplexa och specifika individärenden. SPIS ska initieras som en strukturerad metod för att förtydliga ansvarsfrågan gällande vem som ska göra vad om ett ärende inte har kunnat hanteras på verksamhetsnivå eller annat sätt. Individerna deltar inte vid SPIS utan mötet sker med samtycke från individen. Olika professioner, med insyn i ärendet, från förvaltningarna

2024-10-18

kan delta. Vi har tagit del av en rutin⁷ för att använda SPIS som syftar till att arbetssättet ska vara känt och hanteras lika av alla. Rutinen avser samtliga som är verksamma i ovanstående förvaltningar och ser ett behov av att initiera en SPIS-process i ett enskilt individärende. Av rutinen framgår beskrivningar av genomförandet under följande delar:

- Innan initierande av SPIS
- Initiering av SPIS
- SPIS nätverk – koordinator – möte
- Frågeställningar i samband med SPIS mötet
- Avsluta ärende
- Uppföljning och lagring av personuppgifter
- Avslutningsprocess

Samordningsnätverket är den instans där ärenden av mycket komplicerad art ska utredas när ingen annan lösning har identifierats. Samtliga förvaltningar har utsett en chefsrepresentant med mandat att fatta beslut i ärenden som inkommit till nätverket. Detta föregås ofta av en SIP och/eller SPIS. Varje kvartal följer nätverket upp SPIS-ärenden som pågått under kvartalet för att bedöma om de kan avslutas.

Vidare ingår socialförvaltningen och utbildningsförvaltningen i samverkan genom ungdomscentrum där det finns möjlighet för elevhälsan att ta direktkontakt med särskild resurs i drogrelaterade frågor samt genom det kommunala aktivitetsansvaret (KAA).

I intervju framkom att samverkan även sker genom socialarbetare i skolan. Socialarbetare i skolan uppges ha sitt ursprung i socialnämndens mål och budget för åren 2021/2022 där medel avsattes för ändamålet. Socialarbetare har stationerats på skolor, främst i utsatta områden.

Utöver detta har skolan och socialtjänsten tillsammans tagit fram en webbportal avseende unga och droger för personer som arbetar med barn och unga. I portalen återfinns stöd i arbetet med ANDTS (alkohol, narkotika, dopning, tobak och spel) samt information om orosanmälningar till socialtjänsten avseende när anmälningsskyldighet föreligger, hur en anmälan upprättas, vilket stöd som finns i processen samt vilken återkoppling anmälaren kan förvänta sig. Vidare sker månadsvisa avstämningar mellan ledningen på respektive förvaltning i syfte att fånga in behov av ytterligare samverkan.

I intervju framkom att den samverkan som finns mellan socialtjänsten och skolan inte omfattar förskolan. Förskolan ingår i viss samverkan genom familjecentralerna. Enligt uppgift arbetar även socialtjänstens personal med att motivera vårdnadshavare till att tacka ja till förskoleplats. Detta inom ramen för arbete med en handlingsplan som upprättats för Gränby.

Avseende gymnasieskolan sker samverkan, utöver samordningsnätverket, enligt intervjuade främst genom ungdomsjouren. Skolorna uppges även ha en personlig kontaktperson hos polisen. Viss samverkan sker enligt uppgift genom samordnare

⁷ Daterad 2022-10-17

mellan utbildningsförvaltningen och socialförvaltningen där placerade ungdomar utgör fokus.

Vad gäller samverkan mellan socialtjänsten och fritids- och kulturverksamheten uppges det ske genom ungdomsjouren. Arbetet bedrivs genom SSPF och SSPF junior, områdesgrupper, fritidsgårdar, tjej- och killgrupper i utsatta områden, nödstopp (utifrån en problembild blir vårdnadshavare kallade till ett möte för att få information, diskutera och hitta lösningar framåt), gemensamma lovsatsningar, samverkan kring MBU (människan bakom uniformen)⁸, regelbundna besök från socialtjänsten på fritidsverksamhetens APT och ledning, deltagande i kultur- och idrottsnätverk, gemensam planering inför sommarlov, allaktivitetshus, samverkan mellan kulturhusen och biblioteken genom regelbundna avstämningar och besök samt samverkan vid storhelger och event.

Vidare framkommer i intervju att socialförvaltningen och kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen ingår i ett samarbete, lokalt fritidslyft, som syftar till att socialtjänsten ska kunna lotsa in barn med insatser i fritidsaktiviteter.

Enligt uppgift sker samverkan mellan socialförvaltningen och arbetsmarknadsförvaltningen genom SFI (svenska för invandrare). Detta sker genom att familjeenheterna deltar på SFI:s undervisning vid cirka tre tillfällen per termin (en gång per språkgrupp) för att informera om familjeenheterna och deras verksamhet. Information ges även om socialtjänstens ansvar för att ta emot och utreda barns behov när orosanmälan eller ansökan inkommer och hur den processen går till. Syftet med detta uppges vara att sprida kunskap om socialtjänstens roll och om vilket stöd socialtjänsten kan erbjuda. Förhoppningen med detta är att rädslan hos nyanlända att ta kontakt med socialtjänsten ska minska och att fler utlandsfödda föräldrar vid behov ska våga ta emot hjälp i ett tidigt skede.

Ytterligare samverkan sker genom att kommunstyrelsen har beslutat om sociala insatser mot våldet och för att bryta nyrekryteringen till kriminalitet⁹ efter att kommunfullmäktige beslutat om detta i samband med mål- och resursplan 2024–2026¹⁰. Kommunstyrelsen beslutade att prioritera fyra verksamhetsområden:

- Team för ungdomar placerade utanför det egna hemmet.
- Stöd för ungdomar 13–17 år som vill lämna kriminalitet.
- Utöka arbetet på familjecentraler.
- Aktiviteter för meningsfull fritid .

⁸ MBU är en metod där ungdomar får möjlighet att lära känna personer som främst arbetar inom polis, räddningstjänst och ambulanssjukvård (Socialstyrelsen)

⁹ Kommunstyrelsen 2023-11-22 § 233

¹⁰ Kommunfullmäktige 2023-11-06 § 180

4.3.2 Extern samverkan

HSVO

HSVO (hälsa, stöd, vård och omsorg) antog år 2021 en samverkansrutin mellan socialtjänst, förskola, skola, tandhälsa och barnhälsovård gällande barn och unga placerade utanför det egna hemmet¹¹. Detta inom ramen för en samverkansöverenskommelse mellan kommunerna i Uppsala län och Region Uppsala. Rutinens syfte är att stärka samverkan samt tydliggöra kommunernas och regionens gemensamma ansvar för barn och unga som är placerade utanför det egna hemmet samt deras skolgång och hälsa. Det noteras att även fristående förskolor och skolor rekommenderas följa rutinen. Av dokumentet framgår rutiner för genomförande inför placering/omplacering, under placering och inför avslut av placering för förskola samt skola (ålder 6–20 år). Vidare framgår av rutinen att utifrån den ska även lokala rutiner fastställas som på mer detaljerad nivå tydliggör hur samverkan ska ske.

Bifogat rutinen finns ett antal bilagor:

- Socialtjänstens information till förskola eller förskola vid placering i familjehem eller HVB
- Samtycke till överföring av kopia på barnhälsovårdsjournal för barn 0-6 år.
- BBIC Utlåtande från förskolan respektive skolan
- Samtycke till överföring av kopia på elevhälsans medicinska journal

Ytterligare dokument som beskriver samverkan avser bland annat familjecentraler i Uppsala län och samordnad individuell plan (SIP) i Uppsala län. Det finns även en handlingsplan för Gottsunda.

I intervju framkom att inom HSVO finns ett forum för både politiker och tjänstepersoner. Fem av kommunens nämnder uppges vara representerade här. Dock noterades att forumet kan utvecklas vad gäller kommunens involvering. Det uppges främst vara regionen som styr agendan och att det vore fördelaktigt om kommunen var med involverad i vilka frågor som ska behandlas.

Vård i samverkan

Kopplat till HSVO framgår av den centrala barn- och elevhälsoplanen att Vård i Samverkan (ViS) är samlingsnamnet för de styrande dokument som stödjer verksamheternas samarbete, både politiskt och tjänstemannamässigt. Styrdokumenten finns samlade på Region Uppsalas hemsida.

Ytterligare samverkan med regionen

Enligt uppgift sker samverkan genom familjeenheternas arbete genom metoderna BarnSäkert och VäntaBarnSäkert där personal från både regionen och kommunen arbetar tillsammans. En styrgrupp uppges finnas kopplat till detta arbete. Tillsammans

¹¹ Daterad 2021-10-15

med regionen undersöks förutsättningar för att utöka hembesöksprogram till utsatta grupper.

Samverkan med polis

Kommunen ingick en samverkansöverenskommelse med polisen för lokalpolisområdet Uppsala/Knivsta för åren 2020–2023 med syftet att skapa en fördjupad samverkan för Hatt minska brottsligheten och öka tryggheten i kommunen. Samverkan skulle bland annat förstärka arbetet med att skapa en trygg och säker skolmiljö fri från narkotika, hot och våld. Under perioden åtog sig kommunen och polisen att:

- Arbeta med gemensamma brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder och insatser utifrån ett kunskapsbaserat arbetsätt som genomförs med stöd av lokal och systematisk kartläggning/lägesbild, orsaksanalys, aktivitet samt uppföljning.
- Utifrån en gemensam problembild arbeta i samverkan med prioriterade insatser i åtagandepåren.
- Ge utrymme för arbete med andra insatser än de prioriterade insatser som regleras i åtagandepåren.

Av överenskommelsen framgår att kommunen och polisen kontinuerligt ska kartlägga och skapa lägesbilder samt genomföra orsaksanalyser av identifierade lokala problembilder. En åtagandepåren ska tas fram årligen och genomförandet av påren ska presenteras till styrgruppen. Kommunens utvecklingsledare och kommunpolisen ansvarar för sammanställning och uppföljning. En slutlig uppföljning av samverkansöverenskommelsen ska ha skett i slutet av år 2023.

I intervju framkom att samarbetet med polisen i dagsläget utgår från en mer övergripande överenskommelse än ovanstående. Vidare uppges att samverkan med polisen nu till stor del utgår från arbetet med Bob (barn och unga i organiserad brottslighet). Det har tillsatts en poliskoordinator och en kommunkoordinator som ansvarar för samverkan av arbetet.

Vidare sker samverkan med polisen genom EST (effektiv samordning för trygghet). Det är en metod för att ge tidigare insatser när problem uppstår eller är på väg att uppstå vilket kan minska och förebygga otrygghet. Inom ramen för EST skapas en gemensam lägesbild där aktörerna kartlägger och analyserar förhållanden och förutsättningar på ett systematiskt och strukturerat sätt. Detta möjliggör för att anpassa insatserna utifrån den aktuella lägesbilden samt för att följa lägesbilden i olika områden över tid.

Kommunen samverkar även med polisen genom det lokala brottsförebyggande rådet (lokala BRÅ) som har som uppgift att öka kunskapen om brottslighet och dess konsekvenser. Rådet ska också identifiera behov av åtgärder, samordning och samverkan. Deltagare i lokala BRÅ är förtroendevalda politiker, tjänstepersoner från kommunen, lokalpolisområde Uppsala/Knivsta samt andra externa aktörer.

Ytterligare extern samverkan sker genom *Fokus på barn och unga* där både kommunen och polisen medverkar. Här ingår även Uppsala ungdomsjour som samarbetar med skola, socialtjänst, polis och fritid (SSPF). SSPF har gemensamma samordnare i kommunens mest utsatta områden som arbetar med sociala insatser för

2024-10-18

att upptäcka ungdomar som riskerar att fara illa. Vidare sker samverkan inom ungdomsjouren genom följande:

- Samordning för nattvandring med föreningar.
- Samverkan med handledare och bostadsbolag i kommunen.
- Ungdomsjouren och polisen arbetar månadsvis med riktade insatser.

SSPF (Skola, socialtjänst, polis, fritid)

I intervjuer framkom att SSPF utgör ett av de primära samverkansforumen. SSPF-nätverket är uppdelat i flera grupper som kan vara riktade till olika målgrupper. Möten hålls varannan vecka och enligt intervjuade medverkar samtliga parter på majoriteten av mötena. SSPF uppges även utgöra det forum där friskolorna bjuds in till samverkan.

Enligt uppgifter från flera intervjuade utgör sekretessen en utmaning för SSPF-samverkan, främst genom att exempelvis skolan inte får ta del av sekretessbelagd information. För att hantera detta uppges att en samtyckesblankett tas fram när ett individärende initieras där medgivande kan ges för att häva sekretessen mellan berörda parter. Detta uppges ha fungerat bra.

Friskolor

Enligt uppgift får friskolorna regelbundna besök av socialarbetare från ungdomsjouren och samordnare på ungdomsjouren deltar på föräldramöten vid terminsstart. Friskolorna uppges även ha samma möjligheter till stödcentrum, medling och krisstöd som kommunala skolor och de erbjuds stöd i individärenden och får nödstopp vid grupproblematik.

Övriga samverkansforum

I intervju framkom att det finns ett antal verksamheter där civilsamhället kan delta, exempelvis genom allaktivitetshuset, IOP (idéburet offentligt partnerskap) med Stadsmissionen och Röda Korset. Socialnämnden uppges även tilldela föreningsbidrag till ett antal föreningar som arbetar inom nämndens områden.

Enligt uppgift sker samarbete även mellan familjeenheten i Gottsunda och områdesvärdar från Uppsalahem. Detta genom att familjebehandlare bjuds in till Uppsalahems informationsträffar och ges utrymme att informera om vilket stöd som finns att få, socialtjänsten och kurser för föräldrar. Inför träffarna samlar Uppsalahem in frågor om lagar och regler som är återkommande bland boende i området och dessa besvaras av socialsekreterare och familjebehandlare.

Av förskolornas krispärm framgår information om Barnahus, en verksamhet där Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, socialtjänsten samt Region Uppsala ingår och samarbetar kring barn som misstänks vara utsatta för brott. Barnahus har lokaler som är anpassat för barn som behöver genomgå polisförhör. Rektor på barnets skola blir kontaktad för hämtning av barnen, antingen till förhör eller omhändertagande. I intervju framkom att Barnahus utgör en samverkan där förskolan är involverad. Enligt krispärmen ska förskolan utse en trygghetsperson som följer med barnet till förhöret. Enligt intervjuade finns en god kontakt etablerad mellan förskolan och Barnahus.

4.3.3 Bedömning – Samverkan

Vår bedömning är att nämnderna i allt väsentligt har säkerställt att det finns etablerade samverkansformer mellan socialtjänst och skolverksamhet i syfte att tidigt fånga upp behov av stöd bland barn och unga.

Vi konstaterar att det finns ett flertal samverkansformer mellan socialtjänsten och skolverksamheten. Däremot ser vi att det saknas en tydlig struktur och politisk strategisk styrning för samverkan på en övergripande nivå. Vi ser inte heller att det genomgående finns tydliga överenskommelser för samverkansforumen, exempelvis för SSPF.

Vidare noterar vi att samverkan främst omfattar grundskolan och gymnasieskolan och därmed inte förskolan.

Vår bedömning är att socialnämnden har säkerställt att det finns en etablerad samverkan inom kommunen med fritids- och kulturverksamheter.

Vi noterar att det finns ett flertal forum där fritids- och kulturverksamheter har möjlighet att ingå samverkan, exempelvis SSPF. Vi noterar även att samverkan med fritids- och kulturverksamheter upplevs fungera väl.

Vår bedömning är att socialnämnden delvis har säkerställt att det finns en etablerad samverkan med andra myndigheter och civilsamhälle.

Vi noterar att det finns strukturer för samverkan med andra myndigheter. Detta sker främst med polisen men samverkan sker även med övriga samhället, exempelvis med allaktivitetshus och olika föreningar. Vad gäller samverkan med regionen noterar vi att det finns flera strukturer inom HSVO gällande exempelvis arbetet med samordnade individuella planer och placerade barn. Dock bedömer vi att det saknas tydliga strukturer för hur socialnämnden i sin uppsökande verksamhet aktivt ska samverka med regionen, utöver den del som avser familjecentralerna.

4.4 Informationsinsatser

4.4.1 Information om anmälningsplikt

I den centrala barn- och elevhälsoplanen finns information om anmälningsplikten tillsammans med en länk till ytterligare information och vägledning.

Kommunens förskolor har en krispärm¹² som syftar till att vara ett hjälpmedel för all personal om en allvarlig händelse uppstår i förskolan. Krispärmen innehåller rutiner och tillvägagångssätt som ska bidra till att öka medvetenheten om hot, risker och sårbarhet.

Av pärmen framgår när en anmälan till socialtjänsten ska upprättas, exempelvis vid misstanke om att ett barn far illa samt oanmäld frånvaro av barn, samt hur personalen ska gå till väga. I krispärmen finns även en lista med telefonnummer personalen kan vända sig till vid olika situationer, exempelvis polis, socialtjänstjour, socialtjänstjour utanför kontorstid och BUP (barn- och ungdomspsykiatri).

¹² Daterad 2023-10-06

I intervjuer avseende grundskolan framkom utöver barn- och elevhälsoplanen att anmälningsplikten informeras om på APT, elevhälsodagar och vid introduktion för nyanställd personal. Informationen uppges även finnas på kommunens intranät.

Vad gäller gymnasieskolan framkom i intervju att information om anmälningsplikten är kopplat till elevhälsoteamets processer. Informationen uppges även ges på varje termins första APT.

Även personal inom kultur- och fritidsverksamheten informeras enligt uppgift om anmälningsplikten.

Vidare framkom i intervju att det ibland finns en rädsla inför att göra orosanmälningar hos personalen, exempelvis på grund av att det finns en hotbild. I sådana fall uppges från en del intervjuade att rektor är den som skriver under på anmälan. Det uppges dock kunna vara ett problem då den som skriver på anmälan kan bli kallad till möte om anmälan. Rektor är då inte den person som har mest information om ärendet.

4.4.2 Information till allmänheten

På kommunens hemsida finns information om att anmäla misstanke om att barn och unga far illa. Det finns information om hur anmälan kan lämnas och hur den behandlas. Det framgår länkar till att lämna en anmälan samt till information om anmälningsskyldigheten.

På kommunens hemsida finns även information om flera av socialförvaltningens insatser, däribland ungdomscentrum, Trappan, Perrongen, kontaktperson för barn och unga, kontaktfamilj samt ungdomsjouren.

Vidare framkom i intervju att medarbetare från socialförvaltningen även besöker olika platser för att informera om socialtjänstens arbete, exempelvis besöker de skolor under föräldramöten för att nå ut till föräldrar.

4.4.3 Bedömning – informationsinsatser

Vår bedömning är att det finns utarbetade arbetssätt för att säkerställa kunskap om anmälningsskyldigheten bland personal i skolverksamheten.

Vi konstaterar att det finns tydliga arbetssätt som säkerställer att skolpersonalen informeras om anmälningsskyldigheten, exempelvis genom styrande dokument och på kommunens hemsida. Det finns även arbetssätt för att säkerställa att dessa är kända bland personalen, exempelvis genom APT.

Vår bedömning är att det genomförs informationsinsatser för att öka medvetenheten hos allmänheten om möjligheten till att anmäla misstankar om att barn far illa.

Vi noterar att insatser görs för att öka medvetenheten om oroanmälningar hos allmänheten, både på kommunens hemsida och genom informationsinsatser från medarbetarna.

4.5 Uppföljning och utvärdering

4.5.1 Socialnämnden

I socialnämndens verksamhetsplan bifogas nämndens uppföljningsplan. Av denna framgår att nyttan av uppföljningen ska överträffa kostnaden för den, att uppföljningen ska utgå från tillförlitliga och dokumenterade källor samt sträva efter att synliggöra och analysera skillnader och utifrån det identifiera var det kan finnas förbättringspotential. Enligt planen ska uppföljningen omfatta uppföljning av verksamhetsplanen, kontinuerlig uppföljning av ekonomin, internkontrollplan, kvalitetsberättelse, uppföljning av privata utförare, uppföljning på individnivå samt avtalssamverkan med andra kommuner.

Vad gäller uppföljning på individnivå framgår av uppföljningsplanen att uppföljningen ska fokusera på om individens behov är tillgodosett, vilken effekt stödet har fått för individen samt hur individen upplever insatsen. Tidpunkten för uppföljningen och hur den ska genomföras avgörs utifrån individens situation, vilken insats det gäller samt vilka mål som ska uppnås. Uppföljningen ska genomföras av den myndighetsutövande socialtjänsten.

Socialnämnden har i sin uppföljning av verksamhetsplanen för 2023¹³ följt upp sina fokusmål. Några av dessa omfattar bland annat nämndens arbete med förebyggande insatser. Kopplat till fokusmålet att *Uppsala ska säkra en stark ekonomi och värna välfärden* fanns ett uppdrag att åstadkomma en omställning mot en effektiv och nära vård med fokus på förebyggande och hälsofrämjande insatser. En åtgärd kopplat till detta var att se över behov av familjecentraler inom kommunen tillsammans med andra berörda aktörer vilket har genomförts. Fokusmålet att *Uppsala ska bli tryggare med jämlika livsvillkor* har flera uppdrag med koppling till förebyggande insatser, exempelvis att utveckla samverkan för att säkerställa rätt insatser till barn och unga i behov av stöd. Samtliga åtgärder kopplat till dessa uppdrag är genomförda. Vidare framgår av uppföljningen att inflödet av orosanmälningar avseende barn och ungdomar kontinuerligt har ökat. År 2023 inkom 18 procent fler anmälningar än år 2022 vilket har ställt högre krav på resurser för att utreda anmälningar samt ett större behov av insatser. Ökningen förklaras av en ökad kännedom om individers problematiska miljöer och beteenden samt ökad otrygghet. Det noteras att kommunens trygghetsåtgärder har resulterat i att fler barn i riskzonen för kriminalitet har identifierats genom förstärkt samverkan mellan socialtjänst och polis. Utifrån uppföljningen har socialnämnden sammanställt ett antal framtida utmaningar, bland annat gällande desinformation och otillåten påverkan om socialtjänsten samt behandlingsmetoder för unga kriminella.

Vad gäller uppföljning av orosanmälningar framkom i intervju att det sker genom att anmälningarna kategoriseras utifrån vad oron avser. Således kan nämnden och förvaltningen följa antalet orosanmälningar inom olika områden.

Vidare noterades i intervju att det finns svårigheter att följa upp det förebyggande arbetet då många insatser inte journalförs. Även långsiktiga effekter av det förebyggande arbetet uppges vara svåra att följa upp eftersom det inte går att mäta vad som skulle ha skett om individerna inte fått ta del av de förebyggande insatserna.

¹³ Socialnämnden 2024-02-14 § 10

I intervju noterades även att det är viktigt att nämnden och förvaltningen är tydlig med vad som ska mätas och följas upp för att säkerställa att uppföljningen kan ge faktisk effekt.

Uppsala ungdomsjour

Vi har tagit del av ungdomsjourens verksamhetsberättelse för år 2023. Nedan beskrivs året som gått för några av ungdomsjourens verksamhetsområden.

- SSPF-samordnare

Samordnare har bland annat genomfört skolgårdsbesök på högstadieskolor i samverkan med lokal fritidsgård, samverkat med ett par allaktivitetshus samt medverkat i kommunens övergripande arbete för trygghet (EST).

I intervju framkom att uppföljning inom SSPF även sker genom dokumentation av hur många samtyckesblanketter som har skrivits på och hur många som har tagit kontakt med exempelvis familjeenheten. SSPF uppges även föra statistik över antalet orosanmälningar.

- Socialarbetare på fält

Socialarbetare har bland annat genomfört skolgårdsbesök i samverkan med närliggande fritidsgård samt utfört uppsökande verksamhet på alla grundskolor i årskurserna 6 – 9.

- Socialarbetare i skolan

Socialarbetare har bland annat genomfört föräldramöten för att presentera ungdomsjourens verksamhet samt tjänsten som socialarbetare i skolan innebär. Socialarbetarna har också genomfört lektionsbesök med olika föreläsningar.

- Insatsteamet

Insatsteamet har bland annat presenterat SIG för individer som valt att skriva på samtyckesblanketten och medverkat på nätverksträffar för SIG i Sverige. De har även deltagit vid polisinsatser riktade mot ungdomar och narkotika i offentlig miljö samt ökat samverkan med sociala insatsgrupper i andra kommuner.

- Fältsekreterare med samordningsuppdrag för gymnasieskolan

Fältsekreterarna har bland annat etablerat kontakt med i stort sett alla gymnasieskolor i kommunen samt deltagit vid träffar för de kommunala skolornas elevhälsoteam.

Samhällsvägledare

Vidare har vi tagit del av projektstatusrapport för samhällsvägledarna som avser perioden mellan den 1 januari till den 15 december 2023. Av rapporten framgår att samhällsvägledarna, tillsammans med kulturtolkarna, under året bland annat har samverkat med kulturföreningar och religiösa samfund, implementerat arbetet i förvaltningen, arbetat fram metodhandböcker som stöd till kulturtolkarna och yrkesprofessionella som möter målgruppen samt skapat gott samarbete inom och utom förvaltningen på exempelvis öppna förskolor och familjecentraler.

Enligt rapporten har statistik förts under perioden kompletterat med utvärderingar från vårdnadshavare och professionella efter kontakt med samhällsvägledare eller kulturtolk. Utvärderingarna har visat att projektet går i rätt riktning och att samtliga respondenter har svarat att kontakten med samhällsvägledare eller kulturtolk har minskat deras oro för socialtjänsten. Enligt svaren från professionella har samarbetet mellan socialsekreterare och vårdnadshavare förbättrats efter att samhällsvägledare eller kulturtolk har kopplats in.

Vidare har samhällsvägledarna under året arbetat fram ett flertal dokument, däribland utbildningsmaterial för kulturtolkar, samtyckesblankett där vårdnadshavare kan häva sekretessen mellan socialsekreterare, samhällsvägledare och/eller kulturtolkar samt andra professionella kontakter, månadsrapporter för samhällsvägledare och kulturtolkar samt informationsblad till vårdnadshavare som träffar samhällsvägledare.

Samhällsvägledarna och kulturtolkarna har tillsammans nått ut till cirka 910 vårdnadshavare.

I intervju noterades att både ungdomsjouren och samhällsvägledarna har informerat om sitt arbete på nämndens sammanträden.

Öppenvårdsinsatser

Av rutinen för att *samordna insatser och placeringsbehov genom En ingång* framgår att uppföljning och utvärdering ska ske genom att uppdragssamordnare registrerar statistik över inflöde av ärenden samt informerar avdelningschef på Avdelning barn och ungdom insats om eventuella förbättringar och utvecklingsmöjligheter kopplat till hanteringen av placeringar inom öppenvårdsinsatser.

4.5.2 Utbildningsnämnden

Även utbildningsnämnden har haft uppdrag och åtgärder kopplat till fokusmålet att *Uppsala ska bli tryggare med jämlika livsvillkor*. Av nämndens uppföljning av verksamhetsplanen för 2023¹⁴ framgår att en åtgärd till detta avser skollära samverkan med bland annat socialförvaltningen. Detta har genomförts och pågår kontinuerligt, främst genom SSPF. En annan åtgärd avser samverkan för barn och unga i behov av stöd och även denna har genomförts och pågår kontinuerligt, bland annat genom SPIS.

I intervju framkom att utvärdering av insatser inom skolan främst sker genom SSPF. Vid slutet av varje termin genomförs en översyn om vad som har fungerat bra och inte har fungerat bra.

4.5.3 Bedömning – Uppföljning och utvärdering

Vår bedömning är att socialnämnden delvis har ett systematiskt arbete med uppföljning, utvärdering och utveckling av de uppsökande och förebyggande insatserna.

¹⁴ Utbildningsnämnden 2024-02-08 § 5



Uppsala kommun

Granskning av förebyggande insatser barn och unga

2024-10-18

Vi noterar att uppföljning genomförs av flera av insatserna, till stor del utifrån de mål som fastställts. Uppföljning har även skett av specifika insatser genom ungdomsjouren. Dock bedömer vi att det finns utrymme för förbättring vad gäller utvärdering av uppföljningen som kan användas för utveckling av insatserna. Eftersom det saknas en samlad strategi för arbetet med insatserna saknas tydliga målvärden som kan följas upp. Vi ser även att det saknas en tydlig struktur för hur resultatet av uppföljningen ska analyseras och därefter användas för nämndens planering av framtida insatser eller utveckling av befintliga insatser.

5 Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen har fungerande uppsökande och förebyggande arbete med barn och unga som riskerar att fara illa.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att nämnderna delvis har säkerställt fungerande uppsökande och förebyggande arbete för barn och unga.

Socialnämnden har etablerat flera insatser, men saknar en samlad strategi för arbetet med dessa insatser. Samverkan bedöms i stort fungera väl, dock finns ett behov av tydligare struktur och strategisk styrning gällande samverkan med skolverksamheterna. Det finns utarbetade arbetssätt för att säkerställa kunskap om anmälningsskyldigheten och informationsinsatser till allmänheten genomförs. Uppföljning och utvärdering av insatserna sker till viss del men det saknas systematiska arbetssätt med detta.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi socialnämnden att:

- Upprätta en samlad strategi för arbetet med förebyggande och uppsökande insatser.
- Tillse att det finns en tydlig struktur och strategisk styrning för samverkan.
- Tillse att det finns en aktiv samverkan gällande tidiga insatser med regionen för den målgrupp som inte omfattas av familjecentralernas arbete.
- Säkerställa en struktur för utvärdering av insatserna för att möjliggöra en systematisk utveckling och förbättringar av dessa.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi socialnämnden och utbildningsnämnden att:

- Utveckla samverkan mellan socialtjänsten och förskolan.



Uppsala kommun
Granskning av förebyggande insatser barn och unga

2024-10-18

Datum som ovan

KPMG AB

Kristin Larsson
Verksamhetsrevisor

Joakim Hackström Larsson
Verksamhetsrevisor
Specialist Socialtjänst

Sara Viljesson
Verksamhetsrevisor
Specialist Skola

Mikael Lind
Certifierad kommunal revisor/
Kundansvarig

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

Mottagare:

Kommunstyrelsen
Omsorgsnämnden
Plan- och byggnadsnämnden
Räddningsnämnden
Socialnämnden
Utbildningsnämnden
Äldrenämnden
Gatu- och samhällsmiljönämnden
Uppsala Stadshus AB
Uppsala kommun Skolfastigheter AB
Uppsala arenor och fastigheter AB
Uppsala Vatten och Avfall AB
Uppsalahem AB

För kännedom:

Kommunfullmäktige

Granskning av krisberedskap och kontinuitetsplanering

Vi som förtroendevalda revisorer och lekmannarevisorer i Uppsala kommun har genomfört en granskning avseende kommunens och utvalda kommunala bolags arbete med krisberedskap. Granskningen har utifrån förhöjd risk och hot om cyberangrepp ett fokus på kommunens och bolagens förmåga att motstå och hantera kritiska IT-säkerhetshändelser för att upprätthålla kontinuitet i verksamheterna.

I vår granskning har vi haft stöd av KPMG.

Bakgrunden till vår granskning är att inom ramen för det kommunala åtagandet finns en rad samhällsviktiga funktioner, vilka om de inte fungerar kan leda till skada för såväl enskilda individer som samhället i stort. Dessa samhällsviktiga funktioner behöver fungera varje dag även om incidenter inträffar och det för verksamheten är ett så kallat onormalt läge. Därtill är en god krisberedskap en förutsättning för att både kommunens och de kommunala bolagens verksamheter ska stå väl rustade inför olika former av samhällsstörningar och för att klara av att hantera olika former av krissituationer. Det är av största vikt att det bedrivs ett systematiskt och sammanhållet krisberedskapsarbete för att undvika allvarlig påverkan på samhället. Utifrån detta bedömer vi att de negativa konsekvenserna vid en extraordinär händelse eller annan kris som betydande om det inte finns ändamålsenlig krisberedskap och kontinuitetsplanering.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunkoncernens krisberedskapsarbete *i allt väsentligt* bedrivs på ett sammanhållet och ändamålsenligt vis. Bakgrunden till den samlade bedömningen är att det finns ett systematiskt arbete i hela kommunkoncernen med risk- och sårbarhetsanalyser, dokumenterade lednings-

planer på koncernövergripande-, nämnd-, och bolagsnivå samt ett av fullmäktige fastställt inriktningsprogram för arbetet med krisberedskap. Det finns däremot utvecklingsbehov vad gäller utbildning och övning av både personal och förtroendevalda vilket i nuläget endast bedrivs i begränsad utsträckning i koncernen utan tydlig systematik.

Vår samlade bedömning av arbetet kopplat till kontinuitetsplanering vid kritiska it-säkerhetshändelser är att kommunkoncernen *delvis* bedriver ett sammanhållet och ändamålsenligt arbete. Bedömningen baserar vi på att det i huvudsak saknas färdigställda kontinuitetsplaner i berörda nämnder och styrelser även om arbete med detta pågår. I nuläget noteras att det varierar mellan revisionsobjekten hur långt arbetet med detta kommit, men vi ser positivt på att pågående arbete sker utifrån en gemensam metod och struktur. Vi bedömer att det är väsentligt att arbetet med kontinuitetsplaner slutförs både generellt för de risker som identifierats, men särskilt kopplat till risken för it-avbrott där hotbilden är stor och konsekvenserna kan bli allvarliga om händelsen drabbar de samhällsviktiga verksamheterna. Det konstateras vidare att övningar utifrån IT-avbrott genomförts i begränsad utsträckning och utan en tydlig sammanhållen systematik.

I den bilagda revisionsrapporten redovisas samlade iakttagelser, bedömningar och rekommendationer för kommunstyrelsen, granskade nämnder och bolag.

Revisionen emotser yttrande från samtliga granskade styrelser och nämnder kring våra iakttagelser och bedömningar. I de fall rekommendationer avlämnats önskas även att dessa kommenteras av de berörda styrelser och nämnder som erhållit dessa. I dessa fall bör yttrandet innehålla en plan för hur åtgärder avses vidtas i enlighet med rekommendationerna.

Vänligen inkom med yttrande **senast 2025-02-15**, till kommunrevisionen@uppsala.se samt till de sakkunniga biträdena mikael.lind@kpmg.se och hannah.klarkner@kpmg.se.

För kommunrevisionen / Lekmannarevisorerna

Berit Danielsson
Ordförande

Kajsa Wejryd
Vice ordförande



Granskning av krisberedskap och kontinuitetsplanering

Rapport

Uppsala kommunkoncern

KPMG AB

2024-10-25

Antal sidor 35



2024-10-25

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
1.1	Rekommendationer	5
2	Bakgrund	8
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	9
2.2	Avgränsning	10
2.3	Revisionskriterier	10
2.4	Metod	11
3	Resultat av granskningen – Övergripande krisberedskapsarbete	12
3.1	Organisation	12
3.2	Övning och utbildning	18
3.3	Uppföljning	21
4	Resultat av granskningen – Kontinuitetsplanering för kritiska it-säkerhetshändelser	24
4.1	Kontinuitetsplanering	24
4.2	Analys och bedömningar av krav på tillgänglighet för kritiska informationssystem	26
4.3	Övning	29
4.4	Intern kontroll	31
5	Samlad bedömning och rekommendationer	32

1 Sammanfattning

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer och lekmannarevisorer fått i uppdrag att granska kommunens och utvalda kommunala bolags arbete med krisberedskap. Granskningen har utifrån förhöjd risk och hot om cyberangrepp ett fokus på kommunens och ett av bolagens förmåga att motstå och hantera kritiska it-säkerhetshändelser för att upprätthålla kontinuitet i verksamheterna.

Granskningen har syftat till att bedöma om kommunkoncernen bedriver ett sammanhållet och ändamålsenligt krisberedskapsarbete med särskilt fokus på kontinuitet vid kritiska it-säkerhetshändelser.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunkoncernens krisberedskapsarbete i allt väsentligt bedrivs på ett sammanhållet och ändamålsenligt vis.

Vår bedömning grundas i att det finns ett systematiskt arbete i hela kommunkoncernen med risk- och sårbarhetsanalyser och dokumenterade ledningsplaner både på koncernövergripande nivå och för varje enskild nämnd och bolag, vilket är i enlighet med de krav som ställs i lag och interna styrdokument. Kommunfullmäktige har därtill fastställt ett inriktningsprogram för arbetet med krisberedskap samt inkluderat fokusområden och uppdrag inom krisberedskap riktat till samtliga nämnder och bolag vilket vi bedömer ger en tydlig och konkret styrning och förväntan på krisberedskapsarbetet samt en god grund för kontroll och uppföljning att arbetet utvecklas i enlighet med kraven. Vi har däremot identifierat ett utvecklingsbehov vad gäller utbildning och övning av både personal och förtroendevalda vilket i nuläget endast bedrivs i begränsad utsträckning i koncernen och utan en tydlig systematik. Bland annat saknas för flera revisionsobjekt upprättade utbildnings- och övningsplaner och vi har även noterat att den kommunövergripande planen inte inkluderar koncernen som helhet utan en begränsad målgrupp.

Vår samlade bedömning av arbetet kopplat till kontinuitetsplanering vid kritiska it-säkerhetshändelser är att kommunkoncernen delvis bedriver ett sammanhållet och ändamålsenligt arbete.

Vi baserar vår bedömning på att det i huvudsak saknas färdigställda kontinuitetsplaner i berörda nämnder och styrelser. Endast räddningsnämnden, omsorgsnämnden och äldrenämnden har kunnat uppvisa dokumenterade kontinuitetsplaner. Samtidigt kan vi konstatera att arbetet i hög grad är pågående och genomförs i enlighet med det mål som fullmäktige har ställt upp, att dokumenterade kontinuitetsplaner ska finnas på plats senast år 2026. I nuläget notar vi att det varierar mellan revisionsobjekten hur långt arbetet har kommit men ser positivt på att arbetet sker utifrån gemensam metod och struktur vilket ger förutsättningar till en kontinuitetsplanering som kan samordnas på ett bra sätt inom hela koncernen. Vi bedömer att det är väsentligt att arbetet med kontinuitetsplaner slutförs både generellt för de risker som identifierats, men särskilt kopplat till risken för it-avbrott där hotbilden är stor och konsekvenserna kan bli allvarliga om händelsen drabbar de samhällsviktiga verksamheterna. Mot bakgrund av bristerna kopplat till kontinuitetsplanering samt avsaknaden av en tydlig systematik för

2024-10-25

utbildnings- och övningsarbetet ser vi också att övningar utifrån scenariot it-avbrott i begränsad utsträckning har genomförts och utan en tydlig sammanhållen systematik. Vi ser dock positivt på att risken för it-avbrott inkluderats inom ramen för internkontroll i samtliga berörda nämnder och styrelser, vilket möjliggör uppföljning, kontroll och kravställning både på nämnds-/bolagsspecifik nivå så väl som koncernövergripande nivå.

I det följande redovisas samlad bedömning av revisionsfråga per revisionsobjekt för granskning av krisberedskap:

Har krisledningsnämndens sammansättning och ansvar fastställts på ett ändamålsenligt sätt?	
Kommunstyrelsen	Nej
Finns en ändamålsenlig krisledningsorganisation vad gäller förebyggande krisberedskapsarbete samt operativt krisledningsarbete?	
Uppsala Arenor och fastigheter AB	Nej
Uppsala Stadshus AB	Inte tillämpbar
Samtliga övriga revisionsobjekt	Ja
Säkerställs det att förtroendevalda och personal får tillräcklig utbildning och övning avseende krisberedskap?	
Räddningsnämnden och Uppsala Vatten och Avfall AB	I allt väsentligt
Kommunstyrelsen och Uppsalahem AB	Delvis
Omsorgsnämnden, plan- och byggnadsnämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden, äldrenämnden, Uppsala Kommun Skolfastigheter AB, Uppsala Arenor och Fastigheter AB	Nej
Uppsala Stadshus AB	Inte tillämpbar
Finns det ett systematiskt arbete med uppföljning och/eller intern kontroll av krisberedskapsarbetet?	
Samtliga nämnder och styrelser	Ja

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

I det följande redovisas samlad bedömning av revisionsfråga per revisionsobjekt för granskning av kontinuitetsplanering för it-avbrott:

Finns dokumenterade kontinuitetsplaner med en tydlig koppling till genomförd risk- och sårbarhetsanalys?	
Omsorgsnämnden, räddningsnämnden och äldrenämnden	Ja
Samtliga övriga nämnder och styrelser	Nej
Har kritiska beroenden till informationssystem beaktats i kontinuitetsplaneringen och har åtgärder identifierats och hanterats?	
Omsorgsnämnden, räddningsnämnden och äldrenämnden	Ja
Samtliga övriga nämnder och styrelser	Nej
Finns avtalade servicenivåer och beredskap baserade på skyddsvärde och behov av tillgänglighet för verksamhetskritiska informationssystem?	
Gatu- och samhällsmiljönämnden	Inte tillämbart
Räddningsnämnden & Uppsala Vatten och Avfall AB	Nej
Kommunstyrelsen, omsorgsnämnden, plan- och byggnadsnämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden & äldrenämnden	Ja
Har övningar genomförts i syfte att säkerställa att kontinuitetsplaneringen för it-avbrott är tillräcklig?	
Omsorgsnämnden och äldrenämnden	Delvis
Kommunstyrelsen, plan- och byggnadsnämnden, gatu- och samhällsmiljönämnden, socialnämnden Uppsala Vatten och Avfall AB, utbildningsnämnden & räddningsnämnden	Nej
Finns en tillräcklig intern kontroll över att kontinuitetsplaneringen kan tillgodose att verksamheter fungerar tillfredsställande om kritiska it-säkerhetskändelser inträffar?	
Samtliga berörda nämnder och styrelser	I allt väsentligt

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

1.1 Rekommendationer

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att val av ledamöter till krisledningsnämnden förrättas av kommunfullmäktige
- Föreslå kommunfullmäktige att revidera reglementet för krisledningsnämnden där krisledningsnämndens roll i förhållande till gemensamma nämnder tydliggörs.
- Följ upp arbetet med kontinuitetsplanering i koncernens nämnder och styrelser
- Tillse att arbetet med kontinuitetsplanering i de egna verksamheterna slutförs och att planeringen beaktar risken för it-avbrott på verksamhetskritiska system
- Tillse att informationsklassning genomförs för systemet inom kommunikation
- Tillse att arbetet med att ta fram vägledningar och stöd för hur arbetet med utbildning och övningar ska bedrivas slutförs
- Särskilt följa upp att arbetet med utbildning och övning sker enligt tilltänkt systematik i nämnder och bolag
- Tillse att övningar genomförs i syfte att säkerställa att kontinuitetsplaneringen för it-avbrott är tillräcklig

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi plan- och byggnadsnämnden samt gatu- och samhällsmiljönämnden att:

- Tillse att arbetet med kontinuitetsplanering i de egna verksamheterna genomförs och att planeringen beaktar risken för it-avbrott för verksamhetskritiska system
- Tillse att arbetet med utbildning och övning sker i tillräcklig omfattning utifrån inventering av behov
- Tillse att övningar genomförs i syfte att säkerställa att kontinuitetsplaneringen för it-avbrott är tillräcklig
- Tillse att övningar och utbildningar utvärderas och att erfarenheter tillvaratas i enlighet med tilltänkt koncernövergripande struktur.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi omsorgsnämnden och äldre- och vårdnämnden att:

- Tillse att arbetet med utbildning och övning sker i tillräcklig omfattning utifrån inventering av behov
- Tillse att övningar genomförs i syfte att säkerställa att kontinuitetsplaneringen för it-avbrott är tillräcklig

Uppsala kommunkoncern

Granskning av krisberedskap och kontinuitetsplanering

2024-10-25

- Tillse att övningar och utbildningar utvärderas och att erfarenheter tillvaratas i enlighet med tilltänkt koncernövergripande struktur

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi räddningsnämnden att:

- Tillse att SLA finns för samtliga kritiska verksamhetssystem
- Tillse att informationsklassning sker årligen i enlighet med vad som anges i styrande dokument
- Tillse att övningar genomförs i syfte att säkerställa att kontinuitetsplaneringen för it-avbrott är tillräcklig
- Tillse att övningar och utbildningar utvärderas och att erfarenheter tillvaratas i enlighet med tilltänkt koncernövergripande struktur

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi socialnämnden att:

- Tillse att arbetet med kontinuitetsplanering i de egna verksamheterna slutförs och att planeringen beaktar risken för it-avbrott för verksamhetskritiska system.
- Tillse att arbetet med utbildning och övning sker i tillräcklig omfattning utifrån inventering av behov
- Tillse att övningar genomförs i syfte att säkerställa att kontinuitetsplaneringen för it-avbrott är tillräcklig
- Tillse att övningar och utbildningar utvärderas och att erfarenheter tillvaratas i enlighet med tilltänkt koncernövergripande struktur

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi utbildningsnämnden att:

- Tillse att arbetet med kontinuitetsplanering i de egna verksamheterna slutförs och att planeringen beaktar risken för it-avbrott för verksamhetskritiska system
- Tillse att arbetet med utbildning och övning sker i tillräcklig omfattning utifrån inventering av behov
- Tillse att övningar genomförs i syfte att säkerställa att kontinuitetsplaneringen för it-avbrott är tillräcklig
- Tillse att övningar och utbildningar utvärderas och att erfarenheter tillvaratas i enlighet med tilltänkt koncernövergripande struktur

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi Uppsala Kommun Skolfastigheter AB att:

- Tillse att arbetet med utbildning och övning sker i tillräcklig omfattning utifrån inventering av behov

Uppsala kommunkoncern

Granskning av krisberedskap och kontinuitetsplanering

2024-10-25

- Tillse att övningar och utbildningar utvärderas och att erfarenheter tillvaratas i enlighet med tilltänkt koncernövergripande struktur

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi Uppsala Arenor och Fastigheter AB att:

- Säkerställ att aktuell ledningsplan finns beslutad
- Säkerställ att aktuell inventering av risker och sårbarheter, motsvarande risk- och sårbarhetsanalys, finns framtagen
- Tillse att arbetet med utbildning och övning sker i tillräcklig omfattning utifrån inventering av behov
- Tillse att övningar och utbildningar utvärderas och att erfarenheter tillvaratas i enlighet med tilltänkt koncernövergripande struktur
- Säkerställ att uppdrag 35 i kommunens mål och budget följs upp inom ramen för verksamhetsplan

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi Uppsala Vatten och Avfall AB att:

- Tillse att arbetet med kontinuitetsplanering i de egna verksamheterna slutförs och att planeringen beaktar risken för it-avbrott på verksamhetskritiska system
- Tillse att SLA eller motsvarande it-beredskap etableras och ställs i relation till de behov som identifieras gällande tillgänglighetsaspekten
- Tillse att övningar genomförs i syfte att säkerställa att kontinuitetsplaneringen för it-avbrott är tillräcklig
- Tillse att övningar och utbildningar utvärderas och att erfarenheter tillvaratas i enlighet med tilltänkt koncernövergripande struktur.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi Uppsalahem AB att:

- Tillse att arbetet med utbildning och övning sker i tillräcklig omfattning utifrån inventering av behov
- Tillse att övningar och utbildningar utvärderas och att erfarenheter tillvaratas i enlighet med tilltänkt koncernövergripande struktur

2 Bakgrund

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer och lekmannarevisorer fått i uppdrag att granska kommunens och utvalda kommunala bolags arbete med krisberedskap. Granskningen har utifrån förhöjd risk och hot om cyberangrepp ett fokus på kommunens och bolagens förmåga att motstå och hantera kritiska it-säkerhetshändelser för att upprätthålla kontinuitet i verksamheterna. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

En god krisberedskap är en förutsättning för att både kommunens och de kommunala bolagens verksamheter ska stå väl rustade inför olika former av samhällsstörningar och för att klara av att hantera olika former av krissituationer. Förmåga att hantera säkerhetshändelser och kriser för informationstillgångar och it baseras på att det finns ett systematiskt informationssäkerhetsarbete som är riskbaserat.

Under de senaste åren med mindre och större händelser har de kommunala verksamheternas krisberedskapsförmåga prövats och testats i skarpt läge. Några exempel är flyktingkrisen 2015, pandemin 2020–2022, den ökade flyktingtillströmningen som en effekt av Rysslands angrepp av Ukraina och en el-kris. Ett flertal kommuner, bolag och regioner har under de senaste åren även utsatts för cyberattacker med stora konsekvenser som följd där skyddsvärd information förlorats eller röjts till obehöriga eller där bristande hantering lett till att berörda drabbats av ekonomisk skada eller förtroendeskada.

I inledningen av 2024 utsattes en större leverantör av serverdrift och molntjänster för en ransomware-attack vilken fått en allvarlig påverkan på ett stort antal statliga myndigheters, kommuners och regioners tillgång till informationssystem, däribland region Uppsala. För att skydda sig mot externa hot krävs att skyddsåtgärder är anpassade efter skyddsvärde hos informationstillgångar och en analys av de hot och risker som finns.

Inom ramen för det kommunala åtagandet finns en rad samhällsviktiga funktioner, vilka om de inte fungerar kan leda till skada för såväl enskilda individer som samhället i stort. Dessa samhällsviktiga funktioner behöver fungera varje dag även om incidenter inträffar och det för verksamheten är ett så kallat onormalt läge. Den digitala transformationen innebär också att det har skapats ett beroende av kontinuerligt fungerande informations- och kommunikationsteknik. Det ökande beroendet till it- och informationssystem leder också till att ett bortfall av dessa kritiska tillgångar får större konsekvenser än tidigare. Kommunen har ansvar för att verksamheten kan upprätthållas även när externa leverantörer nyttjas varpå det är väsentligt att sådana beroenden har analyserats i kontinuitetsplaneringen.

Det är av största vikt att det bedrivs ett systematiskt och sammanhållet krisberedskapsarbete för att undvika allvarlig påverkan på samhället. I det arbetet krävs väl genomarbetade, förankrade och testade kontinuitetsplaner för att upprätthålla verksamheterna.

Revisorerna och lekmannarevisorerna bedömer att de negativa konsekvenserna vid en extraordinär händelse eller annan kris som betydande om det inte finns ändamålsenlig

krisberedskap och kontinuitetsplanering. Därtill har de förtroendevalda revisorerna genom tidigare genomförd granskning identifierat brister i informationssäkerhetsarbetet vilket kan föranleda risk för förmågan att hantera kritiska säkerhetshändelser, exempelvis i form av cyberattacker och intrång.

Revisorerna drar därför slutsatsen att både sannolikheten för, och konsekvenserna av kritiska säkerhetshändelse inom it är icke-försumbar och att arbetet med krisberedskap på en övergripande nivå samt tillhörande kontinuitetsplanering och reservrutiner behöver granskas.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen har syftat till att bedöma om kommunkoncernen bedriver ett sammanhållet och ändamålsenligt krisberedskapsarbete med särskilt fokus på kontinuitet vid kritiska it-säkerhetshändelser.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

Revisionsfrågor avseende generell krisberedskap

- Har krisledningsnämndens sammansättning och ansvar fastställts på ett ändamålsenligt sätt?
- Finns en ändamålsenlig krisledningsorganisation vad gäller förebyggande krisberedskapsarbete samt operativt krisledningsarbete?
- Säkerställs det att förtroendevalda och personal får tillräcklig utbildning och övning avseende krisberedskap?
- Finns det ett systematiskt arbete med uppföljning och/eller intern kontroll av krisberedskapsarbetet?

Fördjupning enligt avgränsning

Revisionsfrågor avseende kontinuitetsplanering för kritiska it-säkerhetshändelser

- Finns dokumenterade kontinuitetsplaner med en tydlig koppling till genomförd risk- och sårbarhetsanalys?
- Har kritiska beroenden till informationssystem beaktats i kontinuitetsplaneringen och har åtgärder identifierats och hanterats?
- Finns avtalade servicenivåer och beredskap baserade på skyddsvärde och behov av tillgänglighet för verksamhetskritiska informationssystem?
- Har övningar genomförts i syfte att säkerställa att kontinuitetsplaneringen för it-avbrott är tillräcklig?
- Finns en tillräcklig intern kontroll över att kontinuitetsplaneringen kan tillgodose att verksamheter fungerar tillfredsställande om kritiska it-säkerhetshändelser inträffar?

2.2 Avgränsning

Granskningen avser nedan revisionsobjekt i Uppsala kommunkoncern:

Kommunstyrelsen, omsorgsnämnden, plan- och byggnadsnämnden, räddningsnämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden, äldrenämnden och krisledningsnämnden. Projektplanen har efter beslut av de förtroendevalda revisorerna även kompletterats med gatu- och samhällsmiljönämnden.

Granskningen avser även de kommunala bolagen Uppsala Stadshus AB, Uppsala Kommun Skolfastigheter AB, Uppsala Arenor och Fastigheter AB, Uppsala Vatten och Avfall AB och Uppsalahem AB.

2.2.1 Generell krisberedskap

Samtliga revisionsobjekt är inkluderade i den fördjupade granskningen av krisberedskap. För kommunstyrelsens del har granskningen avgränsats till ledning, styrning och uppföljning av kommunens krisberedskapsarbete. För nämndernas och bolagens del har granskningen vad gäller generellt krisberedskapsarbete avgränsats till arbete med risk- och sårbarhetsanalys, implementering av kommunens plan för extraordinära händelser samt utbildning och övning.

2.2.2 Fördjupningsdel kontinuitetsplanering för kritiska it-säkerhetshändelser

Granskning som avser kontinuitetsplanering för kritiska it-säkerhetshändelser har baserats på ett urval av revisionsobjekt där verksamheterna bedömt att de har kritiska beroenden till it och informationssystem. Urvalet har sedan utgått från de tre system med högst skyddsbehov i aspekten tillgänglighet, vilket innebär att verksamheten endast klarar sig utan tillgång till informationen i systemet under en mycket begränsad tid. Uppsala Vatten och Avfall AB har valts ut för granskning mot bakgrund av att dricksvattenförsörjning är en samhällsviktig verksamhet som de flesta andra verksamheter har ett beroende till för att kunna fungera på en acceptabel nivå.

2.3 Revisionskriterier

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- Kommunallagen (2017:725)
- Aktiebolagslagen
- Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och beredskap.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser, MSB245
- MSBFS 2015:5
- Lag (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (där detta är tillämpligt)

2024-10-25

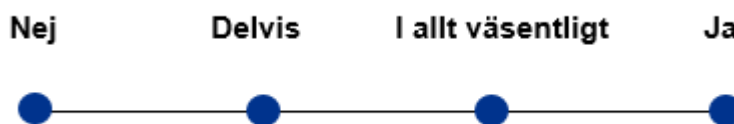
- MSBFS 2018:8 Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om informationssäkerhet för leverantörer av samhällsviktiga tjänster (där detta är tillämbart)
- MSB:s rekommendationer avseende Ledningssystem för informationssäkerhet
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

2.4 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av: Reglementen, bolagsordningar och ägardirektiv, Instruktion för kommundirektör, Risk- och sårbarhetsanalyser, Planer för hantering av extraordinära händelser, Utbildnings- och övningsplaner (eller motsvarande), Övriga styrdokument gällande för kommunens, nämndernas eller bolagens krisberedskap, Styrdokument inom informationssäkerhet, Kontinuitetsplaner eller motsvarande rutiner och planer, Åtgärdsplaner, SLA (servicenivåöverenskommelser för system)
- Intervjuer har genomförts med tjänstepersoner ansvariga för kommunens övergripande arbete med krisberedskap, kontinuitetsplanering och informations- och it-säkerhet. Ledande tjänstepersoner, verksamhetschefer, funktioner som arbetar med nämndens/bolagets krisberedskap eller system, samt urval av förtroendevalda inom berörda nämnder/styrelser och förvaltningar/bolag.
- Stickprovsvisa kontroller av dokumenterade kontinuitetsplaner och hur kritiska beroenden till informationssystem bedömts. Utifrån bedömning granskade vi för utvalda system de säkerhetsåtgärder som vidtagits samt om det finns avtal om servicenivåer för tillgänglighet och beredskap hos intern it-avdelning eller externa systemleverantörer.

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



Rapporten har skickats på faktakontroll till samtliga intervjupersoner via granskningssamordnare på enheten för krisberedskap och civilt försvar.

3 Resultat av granskningen – Övergripande krisberedskapsarbete

3.1 Organisation

3.1.1 Krisledningsnämnd

Av 2 kap. 2 § i LEH (2006:544) framgår att krisledningsnämnden är obligatorisk nämnd i en kommun och den är därav inte en del av kommunstyrelsen. Även om det kan råda personunion mellan kommunstyrelsen och krisledningsnämnden ska val av ledamöter till krisledningsnämnden förrättas av fullmäktige i egenskap av obligatorisk nämnd¹, antingen i ett eget beslut eller i samband med beslut av ledamöter till kommunstyrelsen där det framgår att val av ledamöter till både kommunstyrelsen och krisledningsnämnden förrättas.

Vid protokollgranskning har vi inte kunnat styrka att kommunfullmäktige beslutat om ledamöter för krisledningsnämnden. Av kommunens ledningsplan för extraordinära händelser² framgår att kommunstyrelsen utgör krisledningsnämnd.

Krisledningsnämnden ansvarar enligt reglemente³ för kommunens uppgifter enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Krisledningsnämnden har rätt att överta beslutanderätt från kommunens övriga nämnder i den utsträckning som nämnden finner nödvändigt i den uppkomna krisen. Enligt lag och krisledningsplan kan ordföranden i krisledningsnämnden bedöma när en extraordinär händelse (samhällsstörning) medför att nämnden ska träda i funktion och beslutar att detta då ska ske. Bedömningen görs i samråd med stadsdirektören. Av reglementet framgår även att krisledningsnämnden kan sammankallas på begäran av en enskild ledamot och nämnden ska då kollegialt ta ställning till om nämnden ska träda i funktion.

I övrigt framgår inget ytterligare av krisledningsnämndens reglemente, exempelvis uppgifter utöver lagstiftade förhållanden, eller särskilda undantag från andra nämnders arbetsformer.

Det framgår även av krisledningsplan att krisledningsnämnden inte har rätt att överta kommunala bolags verksamhet om inte detta särskilt specificeras i bolagsordning. Vad som gäller för gemensamma nämnder framgår ej. I intervju med representanter från räddningsnämndens förvaltning framkommer att den gränsdragningen uppfattas otydlig i dagsläget.

¹ Handbok i civil beredskap, 1. Övergripande processer, MSB2309, s.15

² Ledningsplan inför och vid extraordinära händelser. Beslutad av kommunfullmäktige 2023-11-06

³ Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder. Beslutad av kommunfullmäktige 2023-11-06

3.1.2 Krisledningsorganisation

3.1.2.1 Förebyggande

Risk och sårbarhetsanalys

Kommuner ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.⁴

I Uppsala kommun är det enheten för krisberedskap och civilt försvar under kommunstyrelsen som tillser att kommunen uppfyller lagkravet och tar fram en kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalys för varje mandatperiod.

I den senaste risk- och sårbarhetsanalysen⁵ har kommunen arbetat enligt FORSA-modellen.⁶ Arbetet har bedrivits i flera steg, där första steget var att enheten för krisberedskap och civilt försvar bjöd in berörda samhällsviktiga verksamheter till en workshop. Vid tillfället fick verksamheterna med stöd av enheten identifiera sin verksamhet, sina kritiska beroenden och sina oönskade händelser. Enheten hjälpte till att sammanställa grovmaterialet från den första workshopen, vilket sedermera fick kvalitetssäkras av verksamhetsrepresentanterna och användas som material för det fortsatta arbetet utifrån riskerna. Därefter genomfördes en andra workshop med verksamheterna som var mer inriktad mot händelseanalys och att identifiera behov av åtgärder.

I vår granskning har vi kunnat konstatera att samtliga förvaltningar och bolag som har samhällsviktig verksamhet har deltagit i gemensamma workshops. De har även beslutat om risk- och sårbarhetsanalys för egna förvaltningen eller bolaget. Dessa analyser har utgjort grund för den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen som enheten för krisberedskap och civilt försvar beslutat om på kommunövergripande nivå.

Uppsala Stadshus AB har inte en risk- och sårbarhetsanalys då bolaget inte bedriver någon egen operativ verksamhet och saknar anställd personal. Detta innebär att moderbolaget utifrån sin nuvarande organisation och styrning inte är en del i kommunkoncernens arbete med krisberedskap och civilt försvar, vilket vi återkommer till i flera avsnitt i rapporten.

De bolag som ingår i granskningen men inte bedriver samhällsviktig verksamhet (enligt bedömning gjord av enheten för krisberedskap och civilt försvar) har inte ingått i arbetet med risk- och sårbarhetsanalys enligt ovan metod. Vi kan dock konstatera att det finns en förståelse i dessa bolag för risker i den egna verksamheten och att riskanalyser har arbetats fram enligt andra metoder, exempelvis inom ramen för internkontrollarbetet alternativt separat process inom respektive verksamhet. Vi har inte kunnat styrka att så har skett i Uppsala Arenor och Fastigheter AB då vi inte delgivit underlag.

⁴ (LEH 2006:544) 2.kap §1

⁵ Beslutad 2023-08-21

⁶ Modellen är framtagen av Totalförsvarets Forskningsinstitut.

2024-10-25

Kontinuitetshantering

I inriktningsdokumentet Program för krisberedskap och civilt försvar⁷ anges målsättningen att nämnderna och bolagsstyrelserna ska arbeta för att slutföra ett första utkast av kontinuitetshantering senast 2026, samt att behovet av reservkraft ska inkluderas i kontinuitetshanteringen. Krav om kontinuitetshantering avser samhällsviktiga verksamheter i koncernen.

Arbetet med kontinuitetsplanering följer ansvarsprincipen vilket innebär att respektive verksamhet själva bär ansvaret att kontinuitetsplanera sin verksamhet. Enheten för krisberedskap och civilt försvar är i den meningen en stödjande funktion. Utifrån den rollen har de erbjudit och genomfört utbildning för representanter från förvaltningar och bolag så att dessa ska kunna agera processledare för den kommundemensamma metodiken för kontinuitetsplanering. Metodiken utgår från MSB:s metodstöd för kontinuitetsplanering, men med vissa anpassningar. Genom utbildningen har processledarna lärt sig metodiken samt fått mallar och metodstöd för att kunna arbeta vidare i den egna verksamheten.

Processledarna i verksamheterna är i regel någon i en ledande central befattning i verksamheten eller förvaltningen/bolaget beroende på storleken på förvaltningen/bolaget. Vi har inom ramen för granskningen intervjuat processledarna i berörda verksamheter/förvaltningar och kan konstatera att det finns en samstämmig bild kring hur arbetet har bedrivits och att det finns en förståelse för det egna ansvaret att driva arbetet.

I granskningen har vi kunnat konstatera att arbetet bedrivs i respektive förvaltning och bolag enligt tilltänkt metod för risk- och sårbarhetsanalys och kontinuitetsplanering. Vi kan även konstatera att arbetet med kontinuitetsplanering i granskade nämnder och bolag generellt är i en startfas. Endast ett fåtal av de nämnder och bolag som ingår i granskningen har kommit så pass långt att det finns färdigställda kontinuitetsplaner i de egna verksamheterna (se avsnitt 4.1).

Vissa utmaningar kopplat till det fortsatta arbetet har identifierats kopplat till hur risker ska åtgärdas och samordnas över verksamhetsgränserna. Enligt ansvarsprincipen bär respektive förvaltning och bolag ansvaret att själva samordna sina kritiska beroenden internt i kommunen mot andra förvaltningar eller bolag. Exempelvis skulle omsorgsförvaltningen eller utbildningsförvaltningen och dess underliggande verksamhetsområden självständigt behöva kommunicera sina behov mot ansvarigt bolag för reservvatten eller reservkraft. Arbetet upplevs tidskrävande och utmanande, inte minst för mottagaren av kravställningen som ska kommunicera och tillmötesgå många verksamheter i parallella processer.

Det finns än så länge ingen formaliserad process för hur kritiska beroenden som många förvaltningar eller bolag har av samma sort kan samordnas/omhändertas koncernövergripande. Enligt intervjuer har en sådan dialog initierats i det koncernövergripande nätverket för krisberedskap, som samordnas av enheten för krisberedskap och civilt försvar, men mer i generella termer än att det bestämts hur det

⁷ Beslutad av kommunfullmäktige 2023-10-02

ska gå till. Nätverket sammanträder sex gånger per år och utgörs av representanter från samtliga förvaltningar och bolag där tidigare nämnda processledare är vanligen utsetts som representant i nätverket.

3.1.2.2 Operativt

Kommuner ska, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser⁸.

Uppsala kommun har en ledningsplan inför och vid extraordinära händelser⁹ som beskriver kommunövergripande krisorganisering. Ledningsplanen är en riktlinje som beskriver former och förhållningssätt för att effektivt hantera akuta och prioriterade händelser på ett kommungemensamt sätt. En allvarlig störning behöver ofta hanteras samordnat av flera förvaltningar och bolag samtidigt. Ledningsplanen ersätter dock inte normala lednings- besluts- och organisationsstrukturer, undantaget då krisledningsnämnd har övertagit annan nämnds ansvarsområde.

Kommunledningskontoret förvaltar ledningsplanen genom att följa upp tillämpningen samt att revidera planen minst varje mandatperiod. Varje förvaltningschef och direktör ansvarar för att riktlinjen är känd inom den egna förvaltningen.

Utöver krisledningsnämnd benämns ett antal centrala funktioner/roller i den centrala krisledningsorganisationen i ledningsplanen.

Inriktningsfunktion säkrar verksamhetsnytta och effektivitet genom inriktande beslut. Inriktningsfunktionen består av interna och vid behov även externa aktörer med mandat att överenskomma inriktning. Internt är inriktningsfunktionen bemannad av berörda förvaltningsdirektörer, vd:ar eller motsvarande med beslutsmandat.

Samordningsfunktion anpassar aktiviteter så att tillgängliga resurser kommer till största möjliga nytta. Samordningsfunktionen prioriterar åtgärder och resurser till de mest angelägna behoven. Samordningsfunktionen består av avdelnings- och enhetschefer och personal med mandat och kunskap. Vid behov finns även externa aktörer representerade på motsvarande nivå. Alla förvaltningar kan initiera samordningsfunktionen. Detta görs genom att kontakta Tjänsteperson i beredskap (TiB). TiB:s mandat och ansvar regleras i en separat TiB-instruktion¹⁰

Kontaktpunkten i förvaltningar och bolag, förvaltningsledning eller beredskapsjourer har mandat att kontakta TiB. TiB utgör även extern kontaktpunkt för kommunen. TiB har också i uppgift, i syfte att få en samlad lägesbild och samordna resurser, att särskilt verka för samverkan mellan interna och externa aktörer. TiB kan starta upp samordningsfunktion i samråd med säkerhetschef och stadsdirektör.

Samordningsstöd stödjer samordningsfunktionen genom kommungemensamt analys-, kommunikations- och administrativt stöd beroende på vad den särskilda händelsen kräver.

⁸ (LEH 2006:544) 2.kap §1

⁹ Beslutad av kommunfullmäktige 2023-11-06

¹⁰ Tjänsteperson i beredskap. Beslutad 2024-02-15.

2024-10-25

Av ledningsplanen framgår, vilket även styrks av intervjuer, att händelser i möjligaste mån ska hanteras så nära som möjligt där händelsen inträffar, det vill säga *närhetsprincipen*. Det ordinarie verksamhetsansvaret ska också råda så långt som möjligt, det vill säga *ansvarsprincipen*.

Utifrån detta förväntas varje enskild nämnd och bolagsstyrelse enligt ledningsplanen ha egna ledningsplaner som på en behovsanpassad nivå beskriver respektive nämnds- och bolagsstyrelsens ledning vid och hantering av allvarliga störningar. Det är förvaltningschef eller VD:s ansvar att säkerställa att ledningsplan finns för den egna förvaltningen/bolaget.

Det krävs även i den kommunövergripande ledningsplanen att samtliga förvaltningar och bolag som bedriver samhällsviktig verksamhet ska ha en definierad kontaktpunkt i sin ledningsplan, en samordningsfunktion mot andra förvaltningar, bolag och den kommunövergripande nivån. Om inte denna definieras i ledningsplan utgör förvaltningschef eller VD kontaktpunkt.

Ledningsplanerna på nämnds- och bolagsnivå beskriver former för hur eskalering till kommungemensamt agerande i kommunövergripande ledningsplan ska gå till. Det framgår därtill hur ledningsplan på förvaltningsnivå/bolagsnivå kan brytas ned till beredskapsplaner för specifika typer av händelser när det anses relevant för verksamheten.

Utifrån vår granskning kan vi konstatera att samtliga nämnder och bolag har en krisledningsplan bortsett från Uppsala Stadshus AB som inte bedriver operativ verksamhet. Vi kan konstatera att ledningsplaner följer en liknande systematik som korresponderar mot den kommunövergripande ledningsplanen med anpassningar utifrån den egna förvaltningen eller bolagets storlek och typ av verksamhet. Vi har i intervjuer även kunnat konstatera att det finns en förståelse för hur händelser eskaleras internt i kommunen, hur ansvars- och närhetsprincipen fungerar och vilka händelser som är rimligt att den egna förvaltningen/bolaget ska kunna hantera.

En del av ledningsplanerna är under revidering då de anses behöva uppdateras för att fortsatt korrespondera mot kommunövergripande ledningsplan, alternativt med hänsyn till förändrade arbetssätt/organisationer som därigenom behöver dokumenteras.

I intervju uppges att Uppsala Arenor och Fastigheter ha en krisplan, men vi har inte delgivits ledningsplanen inom ramen för granskningen och kan därför inte styrka detta.

3.1.3 Bedömning

Vår bedömning är att krisledningsnämndens sammansättning och ansvar inte fastställts på ett ändamålsenligt sätt.

Vår bedömning baseras på att krisledningsnämnden i egenskap av obligatorisk nämnd ska ha beslutade ledamöter av kommunfullmäktige, antingen i ett eget beslut eller i samband med beslut av ledamöter till kommunstyrelsen där det framgår att val av ledamöter till både kommunstyrelsen och krisledningsnämnden förrättas.

Vi bedömer även att krisledningsnämndens förhållande till gemensamma nämnder bör förtydligas.

Vi bedömer att samtliga revisionsobjekt, med undantag av Uppsala Stadshus AB och Uppsala Arenor och fastigheter AB, har en ändamålsenlig krisorganisation vad gäller både förebyggande krisberedskapsarbete samt operativt krisledningsarbete.

Vår bedömning grundas i att alla nämnder och bolag med samhällsviktig verksamhet har arbetat enligt samma process och metodik med stöd av enheten för krisberedskap och civilt försvar med att framta en förvaltnings-/bolagsspecifik risk- och sårbarhetsanalys. Vi bedömer att detta underlag utgör en god grund för det fortsatta riskarbetet i kommunen. I bolagen som inte omfattas av samhällsviktig verksamhet ser vi också att det bedrivs ett eget riskarbete i olika former som vi bedömer korresponderar mot behovet utifrån den verksamhet som bedrivs.

Vår bedömning grundas vidare i att den övergripande ledningsplanen är tydlig och innehåller relevanta roller med etablerade mandat och eskaleringsvägar. Vi bedömer att samtliga nämnder och bolag har en ledningsplan som i allt väsentligt är aktuell, genomarbetad och följer den koncerngemensamma strukturen vad avser organisation, roller och eskalering internt. Inom ramen för arbetet med kontinuitetsplaner som närmare berörs i avsnitt 4.1 ser vi också att nästa steg i att bygga ett än mer robust operativt krisledningsarbete kan ta form genom beredskapsplaner utifrån särskilda scenarion som finns definierat i den övergripande ledningsplanen.

Vi bedömer att det saknas underlag som styrker att Uppsala Arenor och Fastigheter AB har en ändamålsenlig krisorganisation vad gäller förebyggande krisberedskapsarbetet samt operativt krisledningsarbete.

Vi bedömer att revisionsfrågan inte är tillämpbar på Uppsala Stadshus AB då bolaget inte bedriver någon operativ verksamhet och saknar egen personal.

3.2 Övning och utbildning

Kommuner ansvarar för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid ¹¹.

Kommunfullmäktige har i linje med lagkravet fastställt både i Mål och budget 2024 ¹² samt i Program för krisberedskap och civilt försvar vikten av ett systematiskt arbete med utbildning och övning. Ett av målen i programmet är: *Uppsala kommun stärker sin förmåga att upprätthålla samhällsviktig verksamhet vid samhällsstörningar och under höjd beredskap.*

Arbetet ska enligt programmet ske genom att varje nämnd och bolagsstyrelse som bedriver samhällsviktig verksamhet ska ta fram en utbildnings- och övningsplan för perioden 2024–2027. Planen ska redovisa hur nämnd eller bolagsstyrelse avser att utbilda och öva sina medarbetare och verksamheter. Planen ska utgå från så väl specifika verksamhetsbehov och utvecklingsområden som de prioriterade förmågor och scenarier som beskrivs i den kommunövergripande utbildnings- och övningsplanen för mandatperioden.

Uppsala kommun har fastställt en kommunövergripande utbildnings- och övningsplan för mandatperioden ¹³. I utbildnings- och övningsplanen anges inriktningen för arbetet. Uppsala kommuns utbildnings- och övningsplan omfattar i huvudsak uppgifter som anges i de nationella överenskommelser som träffats av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) för kommuners användning av statliga medel från anslag 2:4 krisberedskap samt civilt försvar.

Detta innebär att utbildnings- och övningsplanen omfattar övning av den centrala krisorganisationen, tjänstemannaledningen i kommunen och krisledningsnämnden minst en gång per mandatperiod. Kommunstyrelsen och kommunledning ska också utbildas i höjd beredskap och totalförsvar. Utöver dessa övningar är en inriktning att kommunen ska delta i övningar i extern regi, exempelvis Försvarsmakten, Hemvärnet, Länsstyrelsen och andra statliga myndigheter. Det anges även inriktning på utbildningen utifrån de områden som identifierats som risker i risk- och sårbarhetsanalysen för mandatperioden, exempelvis elbortfall och nödvattenförsörjning.

Av utbildnings- och övningsplanen framgår att vid större övningar där flertalet av kommunens verksamheter och/eller externa aktörer deltar kommer det att finnas behov av att kommunen tillför egna medel för att kunna genomföra sådana övningar. Detta då den statliga finansieringen i dagsläget inte är dimensionerad för att täcka de kostnader som kan uppstå i samband med sådana övningar.

Övrig utbildnings- och övningsverksamhet som sker inom kommunen finansieras av respektive nämnd och bolag självständigt. I vår granskning kan vi konstatera att

¹¹ (LEH 2006:544) kap 2. §8

¹² Mål och budget 2024 med plan för 2025–2026. Beslutad av kommunfullmäktige 2023-11-06

¹³ Beslutad på tjänstemannanivå 2023-08-31

utbildnings- och övningsplaner för innevarande mandatperiod i huvudsak saknas i granskade nämnder och bolag.

Räddningsnämnden har en fastställd utbildnings- och övningsplan för innevarande mandatperiod. Uppsala Vatten och Avfall AB har en övnings- och utbildningsplan för hösten 2024, utifrån vilken det två mindre övningar i krisledningen och två större övningar med stöd av konsult är genomförda/planerade. Dessa övningar är beslutade i kanslisektionens verksamhetsplan för 2024. En formellt upprättad utbildningsplan för 2025 och planåren därefter finns med som aktivitet i kanslisektionen verksamhetsplanering för 2025 samt som huvudåtgärd i bolagets affärsplan.

Enligt program för krisberedskap och civilt försvar ska enhet krisberedskap och civilt försvar ta fram två kommunövergripande rutiner som stöd för övriga verksamheters framtagande utbildnings- och övningsplaner under 2024. Den ena är en kommungemensam rutin för hur nämnder och bolagsstyrelser kan inventera sina behov av utbildning och övning inom krisberedskap och civilt försvar och den andra en kommungemensam rutin för utvärdering och erfarenhetsåterföring av utbildning och övningar. Rutinerna är inte framtagna än.

I intervjuer har vi fått beskrivet att det trots avsaknaden av utbildnings- och övningsplaner delvis bedrivs ett arbete med utbildning och övning i nämnder och bolag. Vi har i granskningen fått nedan exempel på övningar som genomförts:

- I socialförvaltningen, utbildningsförvaltningen och vård- och omsorgsförvaltningen har övningar skett på olika nivåer i verksamheten och utifrån olika scenarios. Exempelvis utifrån scenario el och kyla i socialförvaltningen, skyfall och översvämning i utbildningsförvaltningen och it-bortfall i vård- och omsorgsförvaltningen.
- Stadsbyggnadsförvaltningen har övat sin ledningsplan för föregående mandatperiod vid två olika tillfällen. Utöver detta har inga övningar eller utbildningar genomförts.
- Uppsalahem AB har löpande arbetat med utbildningsinsatser utifrån sina respektive ansvarsområden och utifrån identifierade risker.

Uppsala Skolfastigheter AB har inte bedrivit någon särskild övningsverksamhet senaste tre åren utöver grundläggande årliga övningar i HLR, brandskydd och hjärtstopp. Uppsala Arenor och Fastigheter AB bedriver enligt intervjuuppgift motsvarande övnings- och utbildningsverksamhet som Uppsala Skolfastigheter AB. Uppsala Stadshus AB bedriver ingen övningsverksamhet då bolaget saknar operativ verksamhet.

3.2.1 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis säkerställt att förtroendevalda och personal får tillräcklig utbildning och övning avseende krisberedskap.

Vår bedömning baseras på att kommunstyrelsen uppfyllt grundläggande krav för utbildning och övning av centrala tjänstepersoner och politiker i kommunen. Vi bedömer dock att det finns ett utvecklingsarbete i att stödja och säkerställa att nämnder

2024-10-25

och bolag arbetar mer aktivt med utbildning och övning, särskilt då resurserna inte är tillräckliga för att bedriva kommun- eller koncernövergripande utbildningar och övningar i någon större utsträckning. Vi ser därför positivt på de initiativ som finns för innevarande år från kommunledningskontoret med att framtida metodstöd och mallar för inventering och utvärdering av utbildningsinsatser på nämnds- och bolagsspecifik nivå.

Vi bedömer att räddningsnämnden och Uppsala Vatten och Avfall AB i allt väsentligt säkerställt att förtroendevalda och personal får tillräcklig utbildning och övning avseende krisberedskap.

Vår bedömning grundas i att räddningsnämnden har en aktuell utbildnings- och övningsplan för mandatperioden. Vi kan konstatera att planen innehåller övningar och utbildningar som både inriktar sig specifikt på insatser enligt Lag (2003:778) om skydd mot olyckor men också bredare utbildningar inom krisberedskapsområdet. Utifrån beroendet till it för nämndens verksamhet ser vi att övningar kopplat till scenariot it-avbrott bör inkluderas (se 4.3). Vi bedömer att Uppsala Vatten och Avfall AB också har tillsett att ett aktivt övningsarbete bedrivs utifrån en tillfällig utbildnings- och övningsplan. Vi bedömer också att det är positivt att bolaget prioriterar framtagandet av en längre utbildnings- och övningsplan kommande år.

Vi bedömer att Uppsalahem AB delvis säkerställt att förtroendevalda och personal får tillräcklig utbildning och övning avseende krisberedskap.

Vi bedömer dock att aktuella utbildnings- och övningsplaner bör tas fram för att systematisera arbetet. Vi bedömer även att det är av betydelse att arbetet med utvärdering av utbildningar och övningar sker systematiskt. Vi ser att arbetet med fördel kan genomföras med stöd i de koncernövergripande rutiner som ska tillhandahållas av kommunledningskontoret.

Vi bedömer att Uppsala Arenor och Fastigheter AB, Uppsala Skolfastigheter AB, socialnämnden, utbildningsnämnden, omsorgsnämnden, plan- och byggnadsnämnden, gatu- och samhällsmiljönämnden, äldrenämnden inte säkerställt att förtroendevalda och personal får tillräcklig utbildning och övning avseende krisberedskap.

Samtliga revisionsobjekt enligt ovan bedömning saknar i nuläget utbildnings- och övningsplan och en övergripande styrning och systematik i arbetet. Vi bedömer att samtliga framgent bör ta fram utbildnings- och övningsplan som utgår från ett inventerat behov av anpassade utbildningar och övningar samt arbeta systematiskt med utvärdering av utbildningar och övningar. Vi ser att arbetet med fördel kan genomföras med stöd i de koncernövergripande rutiner som ska tillhandahållas av kommunledningskontoret.

Vi bedömer att revisionsfrågan inte är tillämpbar på Uppsala Stadshus AB då bolaget saknar operativ verksamhet och egen anställd personal.

3.3 Uppföljning

Genom dokumentgranskning kan vi konstatera att arbetet med krisberedskap och civilt försvar följs upp dels i den ordinarie styrkedjan utifrån Mål och budget 2024, dels med grund i det av fullmäktige beslutade Program för krisberedskap och civilt försvar som har två inriktningsmål och aktiviteter som ska genomföras under mandatperioden.

I Mål och budget 2024 beskrivs att kommunfullmäktiges politiska inriktning för planperioden är formulerad i fyra gemensamma fokusmål. Fokusmålen syftar till att kraftsamla hela kommunkoncernen för att göra de förflyttningar som pekas ut och säkerställer det politiska genomslaget. För att följa koncernens utveckling i förhållande till målbilder så kopplas indikatorer till varje fokusmål.

Till fokusområde fyra *Uppsala ska bli tryggare med jämlika livsvillkor* finns ett tidsbegränsat uppdrag¹⁴ som omfattar samtliga nämnder och bolag:

- Utveckla kommunens krisberedskap och det civila försvaret i syfte att stärka samhällets motståndskraft

I beskrivningen av uppdraget framgår behov av förstärkning i planering för att minska sårbarheter, stärkt kontinuitetshantering med ökad förmåga att hantera samhällsstörningar och behov av planering för civilt försvar i alla verksamheter. I beskrivningen av uppdraget lyfts även beredskap för att kunna arbeta analogt när vardagens tillgängliga teknik inte längre fungerar. Det sistnämnda kommer vi ytterligare att belysa i rapportens avsnitt om kontinuitetshantering för kritiska it-säkerhetshändelser.

De indikatorer som beslutats för att följa utvecklingen är:

Tabell 22. Indikatorer inom krisberedskap och civilt försvar.

Krisberedskap och civilt försvar	Mål
Andel nämnder och bolagsstyrelser som har, utifrån sin risk- och sårbarhetsanalys (RSA), identifierat åtgärdsbehov och arbetar aktivt med dessa	Öka
Andel nämnder och bolagsstyrelser som har en kontinuitetshantering inom sina samhällsviktiga verksamheter	Öka
Andel nämnder och bolagsstyrelser som har en aktuell plan för höjd beredskap	Öka
Andel nämnder och bolagsstyrelser med samhällsviktiga verksamheter som har övat sin krisledningsorganisation inför och vid allvarlig störning och kris	Öka

Vi har utifrån erhållna verksamhetsplaner 2024 för berörda styrelser och nämnder, (utom Uppsala Arenor och Fastigheter AB som inte presenterat några underlag till granskningen) kunnat konstatera att dessa inkluderat ”uppdrag 35” i sin verksamhetsplanering. Muntliga uppgifter har erhållits att även Uppsala Arenor och Fastigheter har inkluderat uppdraget i sin verksamhetsplanering.

¹⁴ Uppdrag 35

Uppsala kommunkoncern

Granskning av krisberedskap och kontinuitetsplanering

2024-10-25

Uppdrag och mål bryts ner till åtgärder för den egna nämnden eller bolaget. Det finns även en förankring till Program för krisberedskap och civilt försvar och de inriktningsmål och aktiviteter som samtliga nämnder och bolag ska genomföra under mandatperioden.

Nedan återges ett exempel på hur detta kan konkretiseras och presenteras i verksamhetsplaneringen.

Nämndens åtgärd	Koppling till styrdokument	Förväntade effekter av åtgärden
Fortsätt att utveckla nämndens krisberedskap så att nämndens verksamheter kan säkerställa stöd och insatser till brukare och kommuninvånare även vid samhällsstörningar.	Program för krisberedskap och civilt försvar	Samhällsviktig verksamhet säkerställs vid samhällsstörningar.
Fortsätt arbetet med att utveckla nämndens kontinuitetsplanering för höjd beredskap.	Program för krisberedskap och civilt försvar	Samhällsviktig verksamhet säkerställs vid samhällsstörningar.

Tabell 16. Uppdrag 35. Utveckla kommunens krisberedskap och det civila försvaret i syfte att stärka samhällets motståndskraft.

Nämnderna och styrelserna följer upp målet i samband med delårsrapporten och årsbokslutet. Enhetschef på enhet krisberedskap och civilt försvar har uppdraget att sammanställa samtliga nämnder och bolags rapportering till en aggregerad version till kommunstyrelsen vilket även framgår av kommunstyrelsens verksamhetsplan enligt nedan.

Indikatorer krisberedskap och civilt försvar	2021	2022	2023	Mål	Jämförvärde	Källa
Andel nämnder och bolagsstyrelser som har, utifrån sin risk- och sårbarhetsanalys (RSA), identifierat åtgärdsbehov och arbetar aktivt med dessa.				Öka		Egen uppföljning
Andel nämnder och bolagsstyrelser som har en kontinuitetshantering inom sina samhällsviktiga verksamheter				Öka		Egen uppföljning
Andel nämnder och bolagsstyrelser som har en aktuell plan för höjd beredskap				Öka		Egen uppföljning
Andel nämnder och bolagsstyrelser som har övat sin krisledningsorganisation inför och vid allvarlig störning och kris				Öka		Egen uppföljning

Tabell 27. Kommunstyrelsens indikatorer till uppdrag 35. Utveckla kommunens krisberedskap och det civila försvaret i syfte att stärka samhällets motståndskraft.

Vi har efterfrågat uppföljning vid delårsrapporteringen men fått till svar att den inte kommer vara sammanställd och beslutad inom tidsramen för granskningen. Vi har därför inte haft möjlighet att inom granskningen verifiera hur arbetet inom revisionsobjekten har utvecklats i förhållande till mål och uppdrag under 2024. Samtliga



Uppsala kommunkoncern
Granskning av krisberedskap och kontinuitetsplanering

2024-10-25

intervjuade uppfattar att rapporteringsvägarna går direkt till samordnande funktioner inom kommunledningskontoret.

3.3.1 Bedömning

Vi bedömer att det finns ett systematiskt arbete med uppföljning och/eller intern kontroll av krisberedskapsarbetet i samtliga berörda nämnder och styrelser.

Vår bedömning baseras på att det finns en tydlig struktur för uppföljning inom krisberedskapsområdet inom ramen för ordinarie styrning som omfattar samtliga nämnder och bolag och en uppföljning på aggregerad nivå till kommunstyrelsen. Vi bedömer att det är särskilt positivt att det finns en tydlig koppling i uppdraget till inriktningen i styrande dokument och identifierade utvecklingsområden inom beredskapsområdet. Vi saknar dock underlag som styrker intervjuuppgiften att uppdrag 35 är en del av Uppsala Arenor och Fastigheter AB:s verksamhetsplan.

4 Resultat av granskningen – Kontinuitetsplanering för kritiska it-säkerhetshändelser

4.1 Kontinuitetsplanering

4.1.1 Identifierade risker med tillhörande kontinuitetsplanering

I den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen som vi beskrivit i tidigare avsnitt finns identifierad risk för it-avbrott. Mot bakgrund av det så behöver förvaltningarnas och bolagens kontinuitetsplanering inkludera detta scenario. Av de risk- och sårbarhetsanalyser vi tagit del av på förvaltnings- och bolagsnivå samt genom muntliga uppgifter kan vi konstatera att en majoritet av revisionsobjekten i sina analyser har identifierat att de har kritiska beroenden till it och informationssystem.

Även vid andra kriser och händelser än cyberangrepp så kan risken för it-bortfall vara påtaglig, exempelvis vid elbortfall eller översvämning som påverkar infrastrukturen.

Som vi tidigare beskrivit så finns krav om att samtliga samhällsviktiga verksamheter ska arbeta vidare med kontinuitetsplanering. Mål och inriktningsområden i Program för krisberedskap och civilt försvar anger att ett första utkast av kontinuitetshantering ska vara klara senast 2026.

Förvaltningarna och bolagen bär själva ansvaret för att bedriva sin kontinuitetsplanering utifrån ansvarsprincipen och närhetsprincipen.

I granskningens metod ingick att granska:

1. Finns dokumenterade kontinuitetsplaner?
2. Har risk för it-avbrott inkluderats i kontinuitetsplaneringen?
3. Har kritiska beroenden till informationssystem identifierats?

Vi kan genom dokumentgranskning och muntliga uppgifter konstatera att arbetet med kontinuitetsplaner är pågående men att dokumenterade kontinuitetsplaner saknas förutom i räddningsnämndens verksamhet samt verksamheterna som svarar mot omsorgsnämnden respektive äldrenämnden där vård- och omsorgsförvaltningen genomfört arbetet. Som nämnts ovan så är nuvarande kravställning att ett dokumenterat första utkast av kontinuitetshantering ska finnas senast år 2026.

Då dokumenterade kontinuitetsplaner i stort saknas i nuläget så blir följd effekten att risk för it-avbrott inte har inkluderats samt att kritiska beroenden till informationssystem inte har identifierats.

Det ska dock samtidigt förtydligas att vi från samtliga intervjuer med verksamhetsrepresentanter har fått både muntliga redogörelser och vissa underlag som ger oss en bild att risk för it-avbrott ingår i de analyser och det arbete som pågår. Samtliga representanter har därtill kunnat redogöra för vilka system som de har ett kritiskt beroende till och därigenom höga krav om tillgänglighet för, så att verksamheten ska kunna fungera på en acceptabel nivå även om det skulle bli ett it-avbrott. Dock lyfter vissa intervjuade att det saknas beslut eller inriktning över hur långt avbrott

verksamheterna ska planera för vilket kan påverka behovet av planering och rutiner kopplat till åtgärder.

4.1.2 Bedömning

Vi bedömer att omsorgsnämnden, räddningsnämnden och äldrenämndens berörda verksamheter har dokumenterade kontinuitetsplaner med en tydlig koppling till risk- och sårbarhetsanalys.

De tre nämnderna har sedan tidigare arbetat fram kontinuitetsplaner som föregår den nu pågående mer koncerngemensamma processen, men det finns en tydlig koppling till de risker och sårbarheter som identifieras inom ramen för risk- och sårbarhetsanalysen. Vi ser det därigenom som väsentligt att nämndernas verksamheter håller sin planering uppdaterad och vid behov reviderar planeringen i förhållande till kommunens gemensamma metodik och mallar samt med grund i uppdaterade behov och analyser.

Vi bedömer att kommunstyrelsen, plan- och byggnadsnämnden, gatu- och samhällsmiljönämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden och Uppsala Vatten och Avfall AB inte har dokumenterade kontinuitetsplaner med en tydlig koppling till genomförd risk- och sårbarhetsanalys.

Vi kan konstatera att nämnderna och styrelserna har kommit olika långt i planeringen utifrån målet att färdiga utkast av kontinuitetsplaneringen ska finnas senast 2026. Även inom en och samma nämnd eller styrelse förekommer skillnader, där vissa verksamheter har kommit långt medan andra är i en tidigare fas. Gemensamt för samtliga nämnder och bolag ovan är dock att det i nuläget saknas dokumenterade kontinuitetsplaner för samtliga berörda verksamheter. Vår bedömning är att kontinuitetsplanering är en väsentlig del i att säkerställa att en verksamhet kan hantera en störning, oavsett typ av störning. Det är därför väsentligt att planeringen slutförs, senast enligt utstakad tidsplan men vi vill samtidigt framhålla att vi mot bakgrund av den hotbild som råder rekommenderar att prioritera planeringen för it-avbrott för att minska konsekvenserna vid en sådan händelse.

Vi bedömer att kritiska beroenden till informationssystem har beaktats i kontinuitetsplaneringen och att åtgärder har identifierats och hanterats inom omsorgsnämnden, räddningsnämnden och äldrenämnden.

Vår bedömning baseras på att det har funnits en tydlig process för att identifiera risker och åtgärdsbehov i arbetet med risk- och sårbarhetsanalys och kontinuitetsplanering som hanterats genom att dokumentera och medvetandegöra alternativa arbetsrutiner och planer för hantering. Avseende räddningsnämnden bedömer vi dock att det är väsentligt att informationsklassningar genomförs för samtliga kritiska system för att framgent kunna identifiera och hantera ytterligare relevanta åtgärder.

Vi bedömer däremot att kommunstyrelsen, plan- och byggnadsnämnden, gatu- och samhällsmiljönämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden och styrelsen för Uppsala Vatten och Avfall AB:s verksamheter inte har beaktat kritiska beroenden till informationssystem i kontinuitetsplaneringen och att åtgärder inte har identifierats och hanterats i tillräcklig utsträckning.

Vår bedömning grundar sig i att det saknas dokumenterade kontinuitetsplaner. Vi kan dock konstatera kritiska beroenden till informationssystem ingår i det pågående arbetet inom samtliga nämnder och styrelser.

4.2 Analys och bedömningar av krav på tillgänglighet för kritiska informationssystem

4.2.1 Bedömning av behov och åtgärder för att ha redundans vid it-avbrott

Det finns olika sätt att göra analyser och bedömningar för att fastställa krav om tillgänglighet för att anpassa säkerhetsåtgärder och identifiera behov av reservrutiner. Ett vedertaget arbetssätt som rekommenderas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt regleras i lagkrav för verksamheter som identifieras som samhällsviktiga och digitala tjänster och därigenom står under NIS-direktivets krav är att göra informationsklassningar och riskanalyser för informationstillgångar som nyttjas.

Vi har i granskningen fått uppgift om att det finns ett etablerat arbete med informationsklassning sedan flera år i kommunen. Detta genomförs inom ramen för PM3-modellen¹⁵. För varje objekt (samling av system) utses en objektledare it respektive objektledare verksamhet med en ansvars- och uppgiftsfördelning. Informationsklassningen sker med stöd i kommunens vägledning för informationssäkerhetsklassning¹⁶

Enligt intervjuer ska informationsklassning alltid ske i samband med upphandling av nya system och årligen för befintliga system. Till stöd för den årliga uppdateringen finns en instruktion kring vad som behöver genomföras¹⁷. Utifrån genomförd informationsklassning arbetar IT-staben vidare med de tekniska åtgärder som det finns behov av och gör samtidigt en prioritering av systemet internt i jämförelse med andra system. För system som har extern drift så bistår IT-staben med kravställning mot leverantören i form av SLA (service level agreement) som bland annat reglerar acceptabla avbrottstider, tider för felavhjälpning, eskaleringsvägar mm. Vid intern drift så används inte formella SLA mellan verksamhet och IT-staben, utan är mer av informell karaktär och baseras på underlagen i klassningen och den prioritering som gjorts.

¹⁵ Vedertagen styr- och samverkansmodell för förvaltning av system och applikationer.

¹⁶ Beslutad av CIO 2021-05-17

¹⁷ Instruktioner för Excelarket för årshjulet för säkra it-leveranser, beslutad av CISO

2024-10-25

Verksamheten har i ansvar att omhänderta de åtgärder som det identifieras behov av i informationsklassningen som har bäring på verksamhetens rutiner för alternativa arbetssätt vid exempelvis avbrott i systemet.

I intervjuer med den verksamhet som aktivt arbetat med kontinuitetsplanering (vård- och omsorgsförvaltningen) beskrivs att kontinuitetsplanering både fungerar som en ingång i och ett resultat av informationsklassningen. Objektledare från verksamheten tar med sig befintliga identifierade risker och åtgärder från verksamhetens planering in i informationsklassningen för att kunna kommunicera nuläge, risker och behov. Utifrån resultatet av klassningen sammanställs behovet av åtgärder i en gemensam handlingsplan mellan it och verksamheten, i handlingsplanen är vissa av åtgärderna kopplade direkt mot tekniska åtgärder som IT-staben förväntas åtgärda enligt ovan, medan vissa av åtgärderna i handlingsplanen kräver åtgärder i verksamheten. Verksamhetens åtgärder blir en del av att vid behov justera kontinuitetsplaner och tillhörande verksamhetsrutiner.

Detta arbetssätt är enligt intervju den tilltänkta processen för hur verksamheterna tillvaratar informationsklassningen utifrån vår intervju med representanter från IT-staben. Som framgår av tabellen och tillhörande kommentarer nedan är dock inte det tilltänkta arbetssättet fullt ut etablerat i en huvudsak av de berörda verksamheterna. Till stor del beror det på att kontinuitetsplaneringen kopplat mot it-avbrott inte är så pass genomarbetad att det på ett systematiskt går att använda sig av underlaget som en ingång för verksamhetsrepresentanten i informationsklassningen eller tillvarata de åtgärder informationsklassningen renderar i.

Värt att notera är även att verksamheter lyfter att de i sina analyser även identifierat kritiska beroenden till system som de inte själva är ansvariga för, och därigenom inte kan ta ansvar för analys och bedömningar samt tillhörande åtgärder. Exempel som lyfts är kommunövergripande system som ekonomisystem och hr-system där utsedda roller i objektsförvaltningen enligt PM3 bemannas från andra verksamheter inom kommunen.

En annan aspekt som behöver lyftas fram utifrån informationsklassning är att givet att verksamheterna i huvudsak befinner sig i en tidig fas i arbetet med kontinuitetsplanering så kan det finnas behov av att omvärdera risker och behov för aspekten tillgänglighet när kontinuitetsarbetet kommit längre mot bakgrund av nya identifierade kritiska beroenden med tillhörande åtgärder.

4.2.2 Presentation av resultat från granskning av kritiska system

Vi redogör översiktligt i tabell på nästa sida de iakttagelser vi gjort avseende analyser och åtgärder för de kritiska systemen med högst behov av tillgänglighet inom respektive verksamhet. En kort förklaring till de bedömningar som redovisas följer nedan.

Aktuell informationsklassning finns

För att få ett ja i kolumnen som redogör för om det finns en *aktuell informationsklassning* så ska uppdatering ha skett årligen, i enlighet med kommunens interna rutin som anger krav på detta. För att få ett ja krävs att informationsklassning har skett för samtliga kritiska system.

Åtgärder har vidtagits utifrån klassning

Bedömningen i kolumnen baseras på intervjuuppgifter där vi har fått beskrivet att det utifrån det tekniska perspektivet och IT-stabens arbete i huvudsak vidtas åtgärder kopplat till resultat i informationsklassningar. I bedömningen har vi tagit i beaktande huruvida verksamheterna har kunnat redogöra för vilka åtgärder man kravställt eller åtgärder som verksamheten själva tagit ansvar för att vidta. Vi har även efterfrågat om det har skett en uppföljning av att åtgärder genomförts. Vi har inte kunnat verifiera detta i tillräcklig grad vilket påverkat bedömningen. Följaktligen har flertalet av nämnderna/bolaget bedömts *delvis* i de fall tekniska åtgärder vidtagits, men åtgärder i verksamhetens rutiner inte vidtagits.

SLA eller motsvarande underlag finns

För bedömningen om *SLA eller motsvarande finns* har vi för de verksamheter som enbart har system där driften finns hos kommunens IT-stab gjort bedömningen att de underlag och den prioritering som görs utifrån klassning är likvärdig de SLA som avtalas med externa leverantörer.

Ansvarig	Aktuell informationsklassning finns	Åtgärder har vidtagits utifrån klassning	SLA eller motsvarande underlag finns
Kommunstyrelsen	Delvis	Delvis	Ja
Omsorgsnämnden	Ja	Ja	Ja
Plan- och byggnadsnämnden	Ja	Delvis	Ja
Gatu- och samhällsmiljönämnden ¹⁸			
Räddningsnämnden	Nej	Nej	Nej
Socialnämnden	Ja	Nej	Ja
Utbildningsnämnden	Ja	Delvis	Ja
Äldrenämnden	Ja	Ja	Ja

¹⁸ Gatu- och samhällsmiljönämndens system är i uppstartsfas och bedömning går inte att göra då objektet inte har gått in i förvaltningsfas än. Vi har delgivits information om att verksamheten kommer att vara en del av objektet inom ramen för PM3-modellen som också omfattar andra verksamheter.

Uppsala Vatten och Avfall AB	Ja	Delvis	Nej
------------------------------	----	--------	-----

4.2.3 Bedömning

Vi bedömer att det finns avtalade servicenivåer och beredskap baserade på skyddsvärde och behov av tillgänglighet för verksamhetskritiska informationssystem inom kommunstyrelsen, omsorgsnämnden, plan- och byggnadsnämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden och äldre- och barnnämndens verksamheter.

Bedömningen baseras på att styrelsen och nämndernas verksamhetskritiska informationssystem har en aktuell informationsklassning och en kravställning i form av SLA som bygger på informationsklassningen mot extern leverantör, alternativt har kravställt exempelvis återställningstider och behov av tillgänglighet mot intern it i kommunen.

Vi bedömer att det inte går att bedöma om det finns avtalade servicenivåer och beredskap baserade på skyddsvärde och behov av tillgänglighet för verksamhetskritiska informationssystem inom gatu- och samhällsmiljönämnden.

Vi kan dock konstatera att ambitionen är att objektledare verksamhet ska delta i objektet inom ramen för PM3-modellen för att säkerställa kravställning och ändamålsenliga åtgärder utifrån behov.

Vi bedömer att det inte finns avtalade servicenivåer och beredskap baserade på skyddsvärde och behov av tillgänglighet för verksamhetskritiska informationssystem inom räddningsnämnden och Uppsala Vatten och Avfall AB.

Bedömningen avseende räddningsnämnden baseras på att det saknas aktuell informationsklassning samt SLA för samtliga kritiska system. Bedömningen avseende Uppsala Vatten och Avfall AB baseras på att det i nuläget saknas intern it-beredskap vilket innebär att även om behov av detta identifieras så saknas organisatoriska förutsättningar. I nuläget är detta beroende av en intern bedömning av alltför hög kostnad i förhållande till behovet av att ha ökad beredskap.

4.3 Övning

Det har inte genomförts någon övning utifrån scenariot för kritisk it-säkerhetshändelse eller it-avbrott på koncern- eller kommunövergripande nivå. En anledning som lyfts i intervjuer är det faktum att dokumenterade kontinuitetsplaner ännu saknas varpå övningar inte skulle kunna utvärdera etablerad planering. Flertalet förvaltningar och bolag har uttryckt i intervju att man ser ett behov av att genomföra och/eller har planerat in en övning utifrån scenariot it-avbrott. Den generella hållningen har varit att kontinuitetsplaneringen behöver komma längre innan ställningstagande kan göras kring hur en sådan övning skulle kunna arrangeras i egen regi hos förvaltning eller bolag.

En övning har genomförts under 2023 för krisledningsnämnden kopplat till risken för it-avbrott. Fokus för övningen var hanteringen på den politiska nivån, där även diskussioner om prioritering av samhällsviktiga verksamheter utifrån informationssystem berördes.

De nämnder och bolag vars förvaltningar som i någon form har genomfört en övning på scenariot it-avbrott är kommunstyrelsen, Uppsala Vatten och Avfall AB, utbildningsnämnden, omsorgsnämnden och äldrenämnden. Inom kommunstyrelsen har övningar skett på verksamhetsnivå, exempelvis inom ekonomi kopplat till avbrott i ekonomisystemet. För Uppsala Vatten och Avfall AB genomfördes senaste övningen utifrån scenariot 2019. Inom utbildningsförvaltningen genomfördes en övning inom skolområde gymnasium. För omsorgsnämnden och äldrenämndens verksamheter har också övningar i olika konstellationer genomförts på verksamhetsnivå, men inte förvaltningsövergripande.

Mot bakgrund av iakttagelser i kapitel 3 kan vi se att det generellt på förvaltnings- och bolagsnivå saknas övergripande övnings- och utbildningsplaner, varför de övningar som genomförts sker efter enskilda initiativ i verksamheterna, till exempel per verksamhetsområde eller skolform och inte som del i en övergripande planering och prioritering av övningar för olika målgrupper.

4.3.1 Bedömning

Vi bedömer att omsorgsnämnden och äldrenämnden delvis genomfört övningar i syfte att säkerställa att kontinuitetsplaneringen för it-avbrott är tillräcklig.

Vår bedömning baseras på att nämnderna har kontinuitetsplaner som kan utgöra grund för övningar på scenariot it-avbrott. Vi kan dock inte se en tydlig systematik utifrån en förvaltningsövergripande styrning av utbildnings- och övningsarbetet.

Vi bedömer att det finns ett behov av en förvaltningsövergripande inriktning och styrning av utbildning och övning för att tillse att det finns en systematik i arbetet och ett stöd i hur scenariot kan it-avbrott bör övas och hur erfarenheter kan tillvaratas i ett bredare perspektiv utifrån kontinuitetsplaneringen. Vi ser mot bakgrund av detta positivt på kommunledningskontoret pågående arbete med att bistå med stöd i hur behov av utbildning kan inventeras och utvärderas är nödvändigt för att stärka systematiken och erfarenhetsåterföringen, särskilt mot bakgrund av att risken för it-avbrott utgör en väsentlig risk som bör övas inom många nämnder och styrelser.

Vi bedömer att kommunstyrelsen, plan- och byggnadsnämnden, gatu- och samhällsmiljönämnden, socialnämnden, Uppsala Vatten och Avfall AB utbildningsnämnden och räddningsnämnden inte genomfört övning i syfte att säkerställa att kontinuitetsplaneringen för it-avbrott är tillräcklig.

Vi ser det som väsentligt att pågående kontinuitetsarbete fortgår i enlighet med mål om att detta ska vara färdigställt under 2026 så att övningar för att utvärdera planeringen därefter kan genomföras.

4.4 Intern kontroll

Enligt reglemente för intern kontroll¹⁹ ska kommunstyrelsen utforma den interna kontrollen på kommunövergripande nivå. Kommunstyrelsen kan rekommendera eller besluta om obligatoriska kontrollmoment för enskilda, flera eller samtliga nämnder och bolagsstyrelser att hantera i sina respektive internkontrollplaner. För året finns två obligatoriska kontrollmoment för samtliga nämnder och bolag med bäring på risken för it-avbrott.

Vi kan i granskningen konstatera att samtliga nämnder och bolag har med de obligatoriska kontrollmomenten i sina respektive internkontrollplaner. Vi kan samtidigt konstatera att ingen uppföljning av internkontroll hade genomförts vid tid för granskningen. Samma två kontrollmoment fanns med i samtliga berörda nämnder och bolags internkontrollarbete för 2023. Vid protokollgranskning kan vi utläsa att samtliga berörda nämnder och bolag har följt upp utifrån kontrollmomenten.

Som vi tidigare konstaterat så sker även en uppföljning av krisberedskapsarbetet med tillhörande kontinuitetsplanering i den ordinarie styrkedjan med uppföljning vid delår och årsbokslut i respektive nämnd och sammanställt till kommunstyrelsen utifrån uppdrag 35 i mål och budget.

4.4.1 Bedömning

Vi bedömer att det inom samtliga nämnder och styrelser finns en i allt väsentligt tillräcklig intern kontroll som följer upp verksamheternas status för att säkerställa att kontinuitetsplaneringen fungerar tillfredställande om kritiska it-säkerhetshändelser inträffar.

Samtidigt konstaterar vi att planeringen i många delar inte är färdigställd, vilket även har redovisats i den interna kontrollen för berörda nämnder och styrelser. Vi bedömer att en viktig kontrollmetod för styrelser och nämnder i att säkerställa en tillräcklig planering är att planeringen övas, vilket i mycket begränsad utsträckning har genomförts.

¹⁹ Beslutad av kommunfullmäktige 2022-02-28

5 Samlad bedömning och rekommendationer

Granskningen syftade till att bedöma om kommunkoncernen bedriver ett sammanhållet och ändamålsenligt krisberedskapsarbete med särskilt fokus på kontinuitet vid kritiska it-säkerhetshändelser.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunkoncernens krisberedskapsarbete i allt väsentligt bedrivs på ett sammanhållet och ändamålsenligt vis.

Vår samlade bedömning av arbetet kopplat till kontinuitetsplanering vid kritiska it-säkerhetshändelser är att kommunkoncernen delvis bedriver ett sammanhållet och ändamålsenligt arbete.

Vi konstaterar dock att arbetet i hög grad är pågående och att dokumenterade kontinuitetsplaner endast finns för tre av nämnderna som ingår i granskningen. Nuvarande kravställning är dock att samtliga samhällsviktiga verksamheter senast år 2026 ska ha dokumenterade kontinuitetsplaner tillgängliga.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att val av ledamöter till krisledningsnämnden förrättas av kommunfullmäktige
- Föreslå kommunfullmäktige att revidera reglementet för krisledningsnämnden där krisledningsnämndens roll i förhållande till gemensamma nämnder tydliggörs.
- Följ upp arbetet med kontinuitetsplanering i koncernens nämnder och styrelser
- Tillse att arbetet med kontinuitetsplanering i de egna verksamheterna slutförs och att planeringen beaktar risken för it-avbrott på verksamhetskritiska system
- Tillse att arbetet med att ta fram vägledning och stöd för hur arbetet med utbildning och övningar ska bedrivas slutförs
- Särskilt följ upp att arbetet med utbildning och övning sker enligt tilltänkt systematik i nämnder och bolag
- Tillse att övningar genomförs i syfte att säkerställa att kontinuitetsplaneringen för it-avbrott är tillräcklig

2024-10-25

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi plan- och byggnadsnämnden samt gatu- och samhällsmiljönämnden att:

- Tillse att arbetet med kontinuitetsplanering i de egna verksamheterna genomförs och att planeringen beaktar risken för it-avbrott för verksamhetskritiska system
- Tillse att arbetet med utbildning och övning sker i tillräcklig omfattning utifrån inventering av behov
- Tillse att övningar genomförs i syfte att säkerställa att kontinuitetsplaneringen för it-avbrott är tillräcklig
- Tillse att övningar och utbildningar utvärderas och att erfarenheter tillvaratas i enlighet med tilltänkt koncernövergripande struktur

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi omsorgsnämnden och äldrenämnden att:

- Tillse att arbetet med utbildning och övning sker i tillräcklig omfattning utifrån inventering av behov
- Tillse att övningar genomförs i syfte att säkerställa att kontinuitetsplaneringen för it-avbrott är tillräcklig
- Tillse att övningar och utbildningar utvärderas och att erfarenheter tillvaratas i enlighet med tilltänkt koncernövergripande struktur

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi räddningsnämnden att:

- Tillse att SLA finns för samtliga kritiska verksamhetssystem
- Tillse att informationsklassning sker årligen i enlighet med vad som anges i styrande dokument
- Tillse att övningar genomförs i syfte att säkerställa att kontinuitetsplaneringen för it-avbrott är tillräcklig
- Tillse att övningar och utbildningar utvärderas och att erfarenheter tillvaratas i enlighet med tilltänkt koncernövergripande struktur

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi socialnämnden att:

- Tillse att arbetet med kontinuitetsplanering i de egna verksamheterna slutförs och att planeringen beaktar risken för it-avbrott för verksamhetskritiska system.
- Tillse att arbetet med utbildning och övning sker i tillräcklig omfattning utifrån inventering av behov
- Tillse att övningar genomförs i syfte att säkerställa att kontinuitetsplaneringen för it-avbrott är tillräcklig

Uppsala kommunkoncern

Granskning av krisberedskap och kontinuitetsplanering

2024-10-25

- Tillse att övningar och utbildningar utvärderas och att erfarenheter tillvaratas i enlighet med tilltänkt koncernövergripande struktur

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi utbildningsnämnden att:

- Tillse att arbetet med kontinuitetsplanering i de egna verksamheterna slutförs och att planeringen beaktar risken för it-avbrott för verksamhetskritiska system
- Tillse att arbetet med utbildning och övning sker i tillräcklig omfattning utifrån inventering av behov
- Tillse att övningar genomförs i syfte att säkerställa att kontinuitetsplaneringen för it-avbrott är tillräcklig
- Tillse att övningar och utbildningar utvärderas och att erfarenheter tillvaratas i enlighet med tilltänkt koncernövergripande struktur

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi Uppsala Kommun Skolfastigheter AB att:

- Tillse att arbetet med utbildning och övning sker i tillräcklig omfattning utifrån inventering av behov
- Tillse att övningar och utbildningar utvärderas och att erfarenheter tillvaratas i enlighet med tilltänkt koncernövergripande struktur

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi Uppsala Arenor och Fastigheter AB att:

- Säkerställ att aktuell ledningsplan finns beslutad
- Säkerställ att aktuell inventering av risker och sårbarheter, motsvarande risk- och sårbarhetsanalys, finns framtagna
- Tillse att arbetet med utbildning och övning sker i tillräcklig omfattning utifrån inventering av behov
- Tillse att övningar och utbildningar utvärderas och att erfarenheter tillvaratas i enlighet med tilltänkt koncernövergripande struktur
- Säkerställ att uppdrag 35 i kommunens mål och budget följs upp inom ramen för verksamhetsplan

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi Uppsala Vatten och Avfall AB att:

- Tillse att arbetet med kontinuitetsplanering i de egna verksamheterna slutförs och att planeringen beaktar risken för it-avbrott på verksamhetskritiska system



Uppsala kommunkoncern

Granskning av krisberedskap och kontinuitetsplanering

2024-10-25

- Tillse att SLA eller motsvarande it-beredskap etableras och ställs i relation till de behov som identifieras gällande tillgänglighetsaspekten
- Tillse att övningar genomförs i syfte att säkerställa att kontinuitetsplaneringen för it-avbrott är tillräcklig
- Tillse att övningar och utbildningar utvärderas och att erfarenheter tillvaratas i enlighet med tilltänkt koncernövergripande struktur.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi Uppsalahem AB att:

- Tillse att arbetet med utbildning och övning sker i tillräcklig omfattning utifrån inventering av behov
- Tillse att övningar och utbildningar utvärderas och att erfarenheter tillvaratas i enlighet med tilltänkt koncernövergripande struktur.

Datum som ovan

KPMG AB

Jenny Thörn

Verksamhetsrevisor

Simon Homander

Verksamhetsrevisor

Alfred Tilly

Verksamhetsrevisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

Granskning av kontroll av utförare vid köp av välfärdstjänster

Vi som förtroendevalda revisorer i Uppsala kommun har genomfört en granskning avseende kommunens kontroll av utförare vid upphandling och inköp av välfärdstjänster. I vår granskning har vi haft stöd av KPMG.

Bakgrunden till vår granskning är att risken för välfärdsbedrägerier, det vill säga att en extern aktör – företag eller privatperson – otillbörligen utnyttjar kommunala medel för egen vinning, har uppmärksammats på flera håll i landet under de senaste åren. Medvetenheten har även ökat om att detta problem förekommer i stor utsträckning i landets kommuner. För att minimera risken för bedrägerier är det därav viktigt att kommunen har en välfungerande intern kontroll för upphandling av privata utförare. Vi som förtroendevalda revisorer i Uppsala kommun har tidigare granskat uppföljning och insyn avseende privata utförare 2020 respektive intern kontroll i hantering av leverantörsregister och leverantörsbetalningar. Ett antal utvecklingsområden identifierades i båda dessa granskningar, varpå rubricerad granskning även avser en uppföljning av om ändamålsenliga åtgärder vidtagits utifrån de rekommendationer som avlämnades i samband med dessa granskningar.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen, omsorgsnämnden, äldrenämnden samt socialnämnden *delvis* har säkerställt en ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll för att minska riskerna för välfärdsbedrägerier och oegentligheter hos privata utförare.

Bakgrunden till den samlade bedömningen är att det på en övergripande nivå finns rutiner där det framgår hur uppföljning av privata utförare ska ske, olika rollers ansvar för avtalsuppföljning samt hur avvikelser ska hanteras. Det finns även utsedda funktioner inom de granskade nämnderna för arbetet med avtalsuppföljning och rutiner för hur detta ska göras. Samtidigt konstateras att kommunstyrelsen och nämnderna kan stärka sina analyser av risker för bedrägerier och oegentligheter i samband med anlitan av privata utförare. I granskningen har det framkommit att ett flertal kontroller av anbudslämnare inför avtalskrivning, men att det saknas dokumentation kring hur kontrollerna ska genomföras. Kommunens kontroller inför avtal och löpande under avtalet kan med fördel utvecklas.

Avseende granskningens uppföljande del av tidigare avlämnade rekommendationer bedöms att kommunen *i allt väsentligt* vidtagit ändamålsenliga åtgärder. Kommunen har dels antagit övergripande riktlinjer för kontroll och uppföljning av privata utförare, dels har nämnderna tagit fram uppföljningsplaner för vad som ska följas upp under året. Därtill har rutiner för att kontrollera leverantörer vidareutvecklas. Däremot har inte analys av ändringar i leverantörsregistret införts.

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

- Säkerställa att kontroller av privata utförare, inför avtalsskrivning, är dokumenterade, samt överväga att fördjupa dem.
- Utveckla möjligheten att utforma egna utslutningsgrunder.

Vi lämnar följande rekommendationer till *omsorgsnämnden* och *äldrenämnden*:

- Stärka de löpande ekonomiska kontrollerna med syfte att få bättre kännedom om leverantören och dess företrädare, samt att dokumentera dessa.
- Dokumentera rutiner för avvikelshantering i samband med uppföljning av avtal.
- Utveckla nuvarande uppföljningsplaner för att säkerställa att det tydligt framgår vad uppföljningen ska omfatta samt hur kontroll och insyn ska genomföras under året.

Vi lämnar följande rekommendation till *socialnämnden*:

- Stärka de löpande ekonomiska kontrollerna med syfte att få bättre kännedom om leverantören och dess företrädare, samt att dokumentera dessa.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendationer från kommunstyrelsen och granskade nämnder, **senast 2025-01-31**, till kommunrevisionen@ uppsala.se samt till de sakkunniga biträdena mikael.lind@kpmg.se och hannah.klarkner@kpmg.se.

För kommunrevisionen

Berit Danielsson
Ordförande

Kajsa Wejryd
Vice ordförande



Granskning av kontroll av utförare vid köp av vårddstjänster

Rapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2024-10-18

Antal sidor 33 inkl. bilaga

Antal bilagor: 1



Uppsala kommun

Granskning av kontroll av utförare vid köp av välfärdstjänster

2024-10-18

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	5
2.1	Syfte och revisionsfrågor	6
2.2	Avgränsning	7
2.3	Ansvarig styrelse/nämnd	7
2.4	Revisionskriterier	7
2.5	Metod	8
3	Resultat av granskningen	10
3.1	Granskning av uppföljning och insyn privata utförare, 2020	10
3.2	Granskning av intern kontroll i hantering av leverantörsregister och leverantörsbetalningar, 2021	13
3.3	Intern kontroll	15
3.4	Kontrollaktiviteter innan avtal ingås	19
3.5	Rutiner för avtalsuppföljning	21
4	Samlad bedömning och rekommendationer	29
5	Bilagor	31
5.1	Bilaga A – Dokumentförteckning	31

1 Sammanfattning

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens kontroll av utförare vid upphandling och inköp av välfärdstjänster.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen, omsorgsnämnden, äldrenämnden samt socialnämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll för att minska riskerna för välfärdsbedrägerier och oegentligheter hos privata utförare.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen, omsorgsnämnden, äldrenämnden samt socialnämnden delvis har säkerställt en ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll för att minska riskerna för välfärdsbedrägerier och oegentligheter hos privata utförare.

Ovanstående bedömning bygger vi på att det på en övergripande nivå det finns rutiner där det framgår hur uppföljning av privata utförare ska ske, olika rollers ansvar för avtalsuppföljning samt hur avvikelser ska hanteras. De granskade nämnderna har funktioner utsedda för arbetet med avtalsuppföljning, det finns även rutiner för hur detta ska genomföras. Granskningen visar dock samtidigt att kommunstyrelsen och nämnderna kan stärka sina analyser av risker för bedrägerier och oegentligheter i samband med anlåtande av privata utförare.

Ett flertal kontroller görs enligt uppgift av anbudslämnare inför avtalsskrivning med hjälp av it-stöd, och ett arbete med att granska domslut utifrån LOU:s uteslutningsgrunder har påbörjats. Vi noterar dock att det saknas dokumentation kring hur kontrollerna ska genomföras. Rörande nämndernas uppföljning bedömer vi att uppföljning ur kvalitetsperspektiv är mer utvecklat än de ekonomiska kontrollerna. Vi bedömer utifrån perspektivet att minska risken för välfärdsbedrägerier och oegentligheter, bör kommunens kontroller inför avtal och löpande under avtalet med fördel utvecklas för att ge en bättre bakgrundskontroll av både företaget och dess företrädare.

Avseende granskningens uppföljande del av tidigare avlämnade rekommendationer från två revisionsrapporter, bedömer vi att kommunen i allt väsentligt har vidtagit ändamålsenliga åtgärder. Kommunen har antagit övergripande riktlinjer för kontroll och uppföljning av privata utförare där det även framgår en definition av begreppet privat utförare. Av riktlinjerna framgår det tydligt när redovisning av uppföljningen ska ske, nämnderna har även tagit fram uppföljningsplaner för uppföljningar som ska ske under året. Rutiner har vidareutvecklats för att kontrollera leverantörer och att vidta åtgärder i leverantörsregistret vid signaler. Dock noterar vi att analys av ändringar i leverantörsregistret inte har införts.

I det följande redovisas samlade bedömning av revisionsfråga per revisionsobjekt:

Har nämnderna analyserat risker för bedrägerier och oegentligheter i samband med anlitan­de av privata utförare?	
Kommunstyrelsen, socialnämnden, omsorgsnämnden, äldrenämnden	I allt väsentligt
Har nämnderna säkerställt att förebyggande kontrollaktiviteter identifieras och utförs innan avtal ingås?	
Kommunstyrelsen, socialnämnden, omsorgsnämnden och äldrenämnden	Delvis
Har nämnderna säkerställt ändamålsenliga rutiner för avtalsuppföljning?	
Kommunstyrelsen, socialnämnden	I allt väsentligt
Omsorgsnämnden, äldrenämnden	Delvis
Har ändamålsenliga åtgärder vidtagits utifrån de rekommendationer som lämnades i samband med revisorernas granskning 2020 av uppföljning och insyn privata utförare?	
Kommunstyrelsen, omsorgsnämnden och äldrenämnden	Ja
Har ändamålsenliga åtgärder vidtagits utifrån de rekommendationer som lämnades i samband med revisorernas granskning 2021 av intern kontroll i hantering av leverantörsregister och leverantörsbetalningar?	
Kommunstyrelsen	I allt väsentligt

Tabell 1: Samlad bedömning av revisionsfråga per revisionsobjekt.

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.



Uppsala kommun

Granskning av kontroll av utförare vid köp av välfärdstjänster

2024-10-18

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi **kommunstyrelsen** att:

- säkerställa att kontroller av privata utförare, inför avtalsskrivning, är dokumenterade, samt överväga att fördjupa dem.
- utveckla möjligheten att utforma egna utslutningsgrunder.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi **omsorgsnämnden och äldrenämnden** att:

- stärka de löpande ekonomiska kontrollerna med syfte att få bättre kännedom om leverantören och dess företrädare, samt att dokumentera dessa.
- dokumentera rutiner för avvikelshantering i samband med uppföljning av avtal.
- utveckla nuvarande uppföljningsplaner för att säkerställa att det tydligt framgår vad uppföljningen ska omfatta samt hur kontroll och insyn ska genomföras under året.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi **socialnämnden** att:

- stärka de löpande ekonomiska kontrollerna med syfte att få bättre kännedom om leverantören och dess företrädare, samt att dokumentera dessa.

2 Bakgrund

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens kontroll av utförare vid upphandling och inköp av välfärdstjänster. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2024.

I betänkandet *Kontroll för ökad tilltro* (SOU 2020:35)¹ konstateras att förutsättningarna för ett mer sofistikerat och medvetet missbruk av välfärdssystemen har förbättrats under de senaste två decennierna. Faktorer som framhålls vara bidragande till detta är digitaliseringen av välfärden, ökad rörlighet av arbetskraft samt ett ökat inslag av privata utförare i välfärdssystemen.

Risken för välfärdsbedrägerier, det vill säga att en extern aktör – företag eller privatperson – otillbörligen utnyttjar kommunala medel för egen vinning, har uppmärksammats på flera håll i landet under de senaste åren och medvetenheten har ökat om att detta problem förekommer i stor utsträckning i landets kommuner. Flera studier poängterar vikten av att inte släppa in oseriösa aktörer samt att känna väl till de privata utförare kommunen använder sig av.

För att minimera risken för bedrägerier är det viktigt att kommunen har en välfungerande intern kontroll för upphandling av privata utförare (LOV/LOU), i allt från att genomföra relevanta kontroller och kravställa vid upphandling, till att förvalta och följa upp avtalet och dess villkor. Ur ett bedrägeriperspektiv är det särskilt viktigt att regelbundet följa upp både levererade tjänster och utförarens förhållanden och förutsättningar.

Enligt kommunallagen ska fullmäktige varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamhet som utförs av privata utförare på uppdrag av kommunen. I kontrollen och uppföljningen av privata utförare är det av vikt att ta hänsyn till risker för oegentligheter och bedrägerier från de privata utförarna.

Revisorerna granskade 2020 uppföljning och insyn privata utförare. Revisorerna bedömde då bland annat att kommunstyrelsen borde stärka sin uppsikt av hur nämnderna kontrollerar och följer upp privata utförare, samt tydliggöra vad som avses med privata utförare.

Revisorerna granskade 2021 även intern kontroll i hantering av leverantörsregister och leverantörsbetalningar. Stickprovskontroller i granskningen visade på vissa avvikelser som tyder på att den löpande kontrollen av leverantörer kunde förbättras.

Revisionen har i sin riskanalys identifierat välfärdsbedrägerier och kontrollen av utförare vid upphandling och inköp av tjänster som en risk. Den fördjupade granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen och berörda nämnder har ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll avseende kontroller rörande privata utförare.

¹ Betänkande - Kontroll för ökad tilltro avseende utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen, Statens offentliga utredningar (SOU 2020:35)

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen, omsorgsnämnden, äldrenämnden samt socialnämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll för att minska riskerna för välfärdsbedrägerier och oegentligheter hos privata utförare.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Har nämnderna analyserat risker för bedrägerier och oegentligheter i samband med anlåtande av privata utförare?
- Har nämnderna säkerställt att förebyggande kontrollaktiviteter identifieras och utförs innan avtal ingås?
 - o Finns utvecklade kontroller för att granska ekonomisk ställning, ägarförhållanden, underleverantörer, tillstånd, domslut etc.
 - o Finns tydliga uteslutningsgrunder framtagna?
- Har nämnderna säkerställt ändamålsenliga rutiner för avtalsuppföljning?
 - o Finns utvecklade kontroller för att löpande granska ekonomisk ställning, ägarförhållanden, organisatoriska förändringar, underleverantörer, tillstånd, domslut etc.
 - o Följs uteslutningsgrunder och övriga avtalskrav regelbundet upp?
 - o Finns kända rutiner för avvikelshantering i samband med uppföljning av avtal?
 - o Finns ändamålsenliga rutiner för avslut av avtal i form av uppsägning och hävning, samt för sanktioner?
- Har ändamålsenliga åtgärder vidtagits utifrån de rekommendationer som lämnades i samband med revisorernas granskning 2020 av uppföljning och insyn privata utförare?
 - o Kommunstyrelsen bör stärka sin uppsikt av hur nämnderna kontrollerar och följer upp privata utförare. I detta bör tydliggöras hur nämndernas uppföljning ska rapporteras till kommunstyrelsen.
 - o Kommunstyrelsen bör tydliggöra vad som avses med privata utförare av kommunalt finansierad verksamhet och säkerställa samsyn och förståelse för detta i nämnderna.
 - o Respektive nämnd bör ta fram en struktur för rapportering till nämnd avseende privata utförare, med fastställd frekvens på rapportering, utöver årlig uppföljningsrapport.
- Har ändamålsenliga åtgärder vidtagits utifrån de rekommendationer som lämnades i samband med revisorernas granskning 2021 av intern kontroll i hantering av leverantörsregister och leverantörsbetalningar?
 - o Säkerställ att åtgärder i leverantörsregistret vidtas vid signaler i kontrollsystemen.

- Överväg analys av ändringsloggar i leverantörsregistret som ett led i att stärka den interna kontrollen.

2.2 Avgränsning

Granskningen fokuserar på de kontroller och den uppföljning som görs av privata utförare, i syfte att minska risken för oegentligheter och bedrägerier. Granskningen har avgränsats till omsorgsnämnden, äldrenämnden och socialnämnden, samt till kommunstyrelsen utifrån deras uppsiktsplikt samt deras ansvar för den centrala upphandlingsfunktionen.

Granskningen utgår från kommunens definition av privata utförare: "Med privat utförare avses en juridisk person eller en enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet. Det kan exempelvis vara ett privatägt bolag, en förening eller en stiftelse. Organisationer och företag som utför mindre och enstaka tjänster åt kommunen omfattas inte av begreppet privata utförare. Verksamheten lämnas oftast över efter en offentlig upphandling eller efter införande av ett valfrihetssystem. Avtal tecknas med den privata utföraren"².

2.3 Ansvarig styrelse/nämnd

Granskningen har omfattat kommunstyrelsen, omsorgsnämnden, äldrenämnden samt socialnämnden.

2.4 Revisionskriterier

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- Kommunallagen, 6 kap. 6 §. Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.
- Kommunallagen, 5 kap. 3 § samt 10 kap. 8 § Fullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. När skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare, ska kommunen eller regionen kontrollera och följa upp verksamheten.
- Uppsala kommuns *Riktlinje för kontroll och uppföljning av privata utförare*, 2023-05-31.

² Riktlinjer för kontroll och uppföljning av privata utförare, beslutad av kommunfullmäktige 2023-05-31

2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer/avstämningar med berörda tjänstepersoner och förtroendevalda samt stickprov. Nedan följer en sammanfattning av metod, inklusive information om bedömningsnivåer och kvalitetssäkring av rapporten.

2.5.1 Dokumentstudier

Ett antal dokument har granskats och analyserats. Dessa styrande dokument har varit i form av riktlinjer, policyer, internkontrollplaner, mallar samt checklistor. För en sammanställd dokumentförteckning se bilaga A.

2.5.2 Intervjuer

Inom ramen för granskningen har intervjuer genomförts med syfte att dels verifiera det som framgår av mottagen dokumentation, dels för att undersöka funktionernas bild av kommunens arbete med kontroll av utförare vid köp av välfärdstjänster.

Intervjuer har genomförts med:

- Upphandlare, kommunledningskontoret
- Avtalscontroller, kommunledningskontoret
- Stabschef för socialförvaltningen
- Strateger på socialförvaltningen
- Enhetschef, enheten för strategiskt stöd, socialförvaltningen
- Enhetschef, enheten för verksamhetsnära stöd, socialförvaltningen
- Tf avdelningschef, avd systemledning vård- och omsorgsförvaltningen
- Direktör, vård- och omsorgsförvaltningen
- Kommunstyrelsens presidium
- Socialnämndens presidium
- Omsorgsnämndens presidium
- Äldrenämndens ordförande samt 2:e vice ordförande

2.5.3 Stickprov

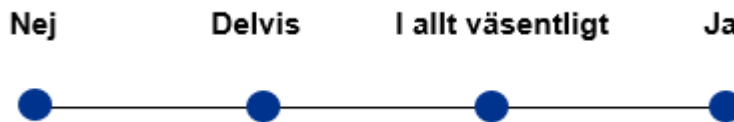
En del av granskningen har omfattat stickprov av uppföljning av avtal av privata utförare. Stickproven avgränsades till kontroll av beslutade uppföljningar 2023 inom omsorgsnämnden, äldrenämnden samt socialnämnden.

Stickproven avseende socialnämndens genomförda uppföljningar omfattade 11 leverantörer för konsulentstödda familjehem, samt fem leverantörer för stödboende vuxna. Granskningen omfattade särskilda uppföljningar som genomförts under 2023.

Avseende omsorgsnämnden och äldrenämnden omfattade stickproven sex stycken genomförda avtalsuppföljningar som genomförts under 2023. Urvalet för stickproven genomfördes genom ett slumpmässigt urval. Uppföljningarna avsåg tremånadersuppföljning, händelsestyrd avtalsuppföljning, avtalsuppföljning samt återkrav gällande felaktig fakturering.

2.5.4 Bedömning

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



Figur 1: Bedömningsnivåer.

2.5.5 Kvalitetssäkring och faktakontroll

Kvalitetssäkring av granskningen och revisionsrapport har skett i enlighet KPMG:s rutin. Kundens ansvar har ansvarat för den interna kvalitetssäkringen av rapporten.

Samtliga intervjuade har fått möjlighet att faktakontrollera rapporten i syfte att verifiera dess uppgifter.

3 Resultat av granskningen

Inom ramen för granskningen följs rekommendationer från två av revisionens tidigare granskningar upp, i syfte att kontrollera vilka åtgärder som vidtagits med anledning av avlämnade rekommendationer med bäring på denna gransknings syfte. I granskningen besvaras även tre revisionsfrågor avseende riskanalysarbete, förebyggande kontrollaktiviteter samt avtalsuppföljning.

I resultatet av granskningen redovisas först resultatet av de tre rekommendationer som följts upp från revisionsgranskningen *Granskning av uppföljning och insyn privata utförare*. Därefter presenteras resultatet av den uppföljande granskningen av två rekommendationer från revisionsrapporten; *Granskning av intern kontroll i hantering av leverantörsregister och leverantörsbetalningar*. Avslutningsvis besvaras revisionsfrågorna om riskanalysarbete, förebyggande kontrollaktiviteter samt avtalsuppföljning.

3.1 Granskning av uppföljning och insyn privata utförare, 2020

Under 2020 genomförde kommunrevisionen en granskning av uppföljning och insyn av privata utförare. Granskningen syftade till att bedöma om kommunstyrelsen och granskade nämnder säkerställde en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare samt om åtgärder vidtagits med anledning av tidigare genomförd granskning. Granskningen avsåg kommunstyrelsen, omsorgsnämnden och äldre- och vårdnämnden.

Den samlade bedömningen utifrån granskningens syfte var att nämnderna i huvudsak säkerställt en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare samt att åtgärder hade vidtagits med anledning av tidigare granskningar. Avseende kommunstyrelsen bedömdes att styrelsen delvis säkerställt en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare.

Utifrån granskningens resultat av lämnades fyra rekommendationer, varav tre rekommendationer följs upp nedan inom ramen för denna granskning. Nedan redovisas och värderas de åtgärder som vidtagits med anledning av tidigare avlämnade rekommendationer.

3.1.1 Åtgärder med anledning av lämnade rekommendationer

3.1.1.1 Rekommendation 1

- Kommunstyrelsen bör stärka sin uppsikt av hur nämnderna kontrollerar och följer upp privata utförare. I detta bör tydliggöras hur nämndernas uppföljning ska rapporteras till kommunstyrelsen.

Av tidigare genomförd granskning från 2020 bedömdes att det var oklart hur kommunstyrelsens egen uppsikt och uppföljning av avtalssamverkan sker och att det saknades en systematik för hur kommunstyrelsen följer resultatet av nämndernas kontroll och uppföljning av privata utförare. Det konstaterades även att det saknades en systematik för hur kommunstyrelsen följer resultatet av nämndernas kontroll och uppföljning av privata utförare.

I kommunstyrelsens yttrande³ av revisionsgranskningen framgår att kommunstyrelsen säkerställt att nämnderna årligen beskriver och tydliggör relationen med egenregi och privata utförare inom ansvarsområdet. Detta görs i Mål och budget. Ytterligare ska redovisning av uppföljningen göras i samband med årsredovisningen.

3.1.1.2 Åtgärd

Kommunfullmäktige har sedan den föregående granskningen fastställt *Riktlinje för kontroll och uppföljning av privata utförare*⁴, där det framgår att kommunstyrelsen är ansvariga för att förvalta riktlinjen, vilket innebär att säkerställa dess tillämpning, uppföljning och vid behov revidera dessa innehåll. Respektive nämnd ansvarar för planering, uppföljning och kontroll inom sitt ansvarsområde och svarar också för att detta regleras i de avtal som träffas med varje utförare.

Nämnderna ska årligen redovisa resultatet av uppföljningen av privata utförare i samband med årsredovisningen. Av nämndernas årsredovisning för verksamhetsår 2023 framgår en variation hur resultatet av uppföljningen redovisas. Samtliga nämnder redovisar resultatet, dock varierar det hur utförligt utfallet redovisas.

I Uppsala kommuns koncernredovisning för verksamhetsår 2023, framgår ett avsnitt avseende privata utförare och egenregi. Under avsnittet redovisas en sammanfattande text avseende respektive nämnds uppföljning under året. Det framgår även en rubrik där större avvikelser redovisas och kommunstyrelsen gör även en samlad bedömning av kommunens arbete inom området.

Utöver redovisningen som framgår av årsbokslutet sker ingen annan redovisning till kommunstyrelsen. Enligt intervju pågår arbete med att få till stående rapportering i enlighet med riktlinjerna, vilket kommer få fullt genomslag vid återrapporteringen av 2024.

3.1.1.3 Rekommendation 2

- Kommunstyrelsen bör tydliggöra vad som anses med privata utförare av kommunalt finansierad verksamhet och säkerställa samsyn och förståelse för detta i nämnderna.

I granskningen från 2020 noterades följande: "Vid intervjuer med representanter från kommunledningskontoret framgår att nämnderna upplevs vara bra på uppföljning men det har varit en utmaning i fråga om gränsdragning, vilka privata utförare som berörs av riktlinjerna för kommunalt finansierad verksamhet och därmed uppföljning av upphandlingar och avtal som ska möta kraven i framtagna riktlinje. Tveksamhet föreligger om all upphandlad verksamhet ska inkluderas eller om det ska gälla främst utförare under längre tid. Enligt intervjuuppgifter hade organisationen inte hittat rätt nivå".

³ Kommunstyrelsen, 2020-12-13

⁴ Beslutad av kommunfullmäktige, 2023-06-19

Vid granskningstillfället höll riktlinjer för kontroll och uppföljning av kommunalt finansierad verksamhet på att tas fram.

I kommunstyrelsens yttrande⁵ över revisionsgranskningen beskrivs att styrelsen avsåg att tydliggöra vad som avses med privata utförare av kommunalt finansierad verksamhet som ett led i att implementera riktlinjen för kontroll och uppföljning.

3.1.1.4 Åtgärd

I *Riktlinjer för kontroll och uppföljning av privata utförare* anges följande definition av privata utförare: "Med privat utförare avses en juridisk person eller en enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet. Det kan exempelvis vara ett privatägt bolag, en förening eller en stiftelse. Organisationer och företag som utför mindre och enstaka tjänster åt kommunen omfattas inte av begreppet privat utförare. Verksamheten lämnas oftast över efter en offentlig upphandling eller efter införande av ett valfrihetssystem. Avtal tecknas med den privata utföraren".

Riktlinjen redovisar att leverantörer som utför mindre och enstaka tjänster åt kommunen inte omfattas av begreppet. Enligt intervjuer finns idag ingen uppfattning om att definitionen är otydlig.

3.1.1.5 Rekommendation 3

- Respektive nämnd bör ta fram en struktur för rapportering till nämnd, avseende privata utförare, med fastställd frekvens på rapportering, utöver årlig uppföljningsrapport.

Av granskningsrapport framgick att nämndernas återrapportering i allt väsentligt var säkerställd, specifikt med de årliga uppföljningsrapporterna. Dock saknades löpande information på detaljnivå.

I kommunstyrelsens yttrande⁶ över revisionsgranskningen framgår att i enlighet med mallen för nämndernas verksamhetsplaner, ska nämnderna beskriva vad de kommer följa upp under året, samt när det ska ske.

3.1.1.6 Åtgärd

Av *Riktlinjer för kontroll och uppföljning av privata utförare*, framgår att nämnderna i samband med verksamhetsplaneringen ska planera och beskriva vad uppföljningen ska omfatta samt hur kontroll och insyn ska genomföras under året.

För socialnämnden har vi tagit del av antagna planer för kontroll och uppföljning av privata utförare för verksamhetsår 2021 till och med 2024. Av respektive plan för uppföljning fastställs vilken typ av uppföljning samt vilka uppföljningar som planeras för året. Planen anger att förvaltningen årligen sammanställer en redovisning över den uppföljning som genomförts. Enligt intervjuer får nämnden dessutom löpande information om avvikelser i avtal som är av den dignitet att nämnden behöver fatta beslut om att exempelvis säga upp eller häva avtal. Både förtroendevalda och

⁵ Kommunstyrelsen, 2020-12-13

⁶ Kommunstyrelsen, 2020-12-13

företrädare för förvaltningen upplever att informationsdelningen sker på en välfungerande nivå för att ge nämnden tillräcklig insyn.

För omsorgs- och äldre nämnderna har vi tagit del av uppföljningsplaner, som en bilaga till respektive verksamhetsplan. Av planerna framgår att nämnderna informeras om avtalsuppföljning två gånger per år, i juni samt i samband med årsbokslut.

Händelsestyrd återrapportering av uppföljningsresultat ska hanteras i särskild ordning beroende på ärendets allvarlighetsgrad. Enligt intervjuer sker en informell dialog löpande med nämndens ordförande och presidium om avvikelser som leder till olika typer av allvarligare åtgärder. Både förtroendevalda och företrädare för förvaltningen upplever att informationsdelningen sker på en välfungerande nivå för att ge nämnden tillräcklig insyn. Vissa av de intervjuade uppger att det finns en utmaning i att hitta balans i informationsdelningen, då nämnden inte har möjlighet att bli informerade om alla individuella avtal, samtidigt som de behöver veta om någon händelse till exempel får medial uppmärksamhet.

3.1.2 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna har vidtagit ändamålsenliga åtgärder utifrån de rekommendationer som lämnades i samband med revisorernas granskning 2020 av uppföljning och insyn privata utförare.

Bedömningen grundar vi på att kommunens övergripande riktlinje för kontroll och uppföljning av privata utförare har uppdaterats och innehåller en definition av privata utförare. Av riktlinjen framgår att nämnderna ska redovisa resultatet av sin uppföljning i årsredovisningen, och vi noterar att kommunstyrelsen har gjort en samlad bedömning av nämndernas uppföljning i kommunkoncernens årsredovisning. Vi noterar samtidigt att kommunstyrelsen i sin internkontrollplan för 2024 ämnar att följa upp att de åtgärder som kommunrevisionen har rekommenderat för kommunstyrelsens styrning och uppsikt av arbetet med kontroll och uppföljning av privata utförare. Detta skulle enligt plan rapporteras i augusti, men vi har inom ramen för denna granskning inte tagit del av någon rapportering (se kapitel 3.3.1 nedan).

3.2 Granskning av intern kontroll i hantering av leverantörsregister och leverantörsbetalningar, 2021

Kommunrevisionen genomförde under 2021 en granskning av intern kontroll i hantering av leverantörsregister och leverantörsbetalningar. Granskningen syftade till att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig intern kontroll avseende hantering av leverantörsregister och leverantörsbetalningar. Granskningen avsåg kommunstyrelsen.

Den samlade bedömningen utifrån granskningens syfte var att kommunstyrelsen i allt väsentligt hade en tillräcklig intern kontroll avseende hantering av leverantörsregister och leverantörsbetalningar.

I granskningen avlämnades två rekommendationer till kommunen. Nedan framgår vilka åtgärder kommunen vidtagit med anledning av resultatet och avlämnade rekommendationer i granskningen.

3.2.1 Åtgärder med anledning avlämnade rekommendationer

3.2.1.1 Rekommendation 1

- Säkerställa att åtgärder i leverantörsregistret vidtas vid signaler i kontrollsystemen.

Revisionen konstaterade att det fanns rutiner för initial och löpande kontroll av leverantörer, samt att systemet Inyett⁷ används för kontroll vid uppläggning av ny leverantör samt i samband med betalning. Kontroll av ny leverantör eller befintlig leverantör skedde i regel först när inköpet redan hade gjorts. Kommunen försökte minska risken för inköp från oseriösa leverantörer genom utbildningsinsatser. I granskningen ingick stickprov som bland annat visade att avsaknad av f-skatt hos leverantörer eller leverantörer försatta i konkurs, hade missats av kommunen.

I kommunstyrelsens svar⁸ till revisionen framgår att i syfte att säkerställa kontrollsystem hade repetitionsutbildning genomförts av berörda medarbetare och befintliga rutiner förtydligats.

3.2.1.2 Åtgärd

Vid uppföljning av vidtagna åtgärder beskriver korrespondent att kommunen arbetar på ett annorlunda sätt där leverantörer numera importeras från plattformen Inyett. När betalningsfiler skickas till banken skickar kommunen även en kopia till Inyett, som genomför kontroller och återkopplar via mail. Mailet varnar för indikatorer så som avvikande beloppsmönster, belopp över en viss nivå, dubblett, avsaknad av f-skatt samt om företaget finns på varningslista över bluff-företag. Vid det sistnämnda anger kommunens rutin att betalningen ska återkallas.

Kommunen använder sig även av funktioner i Inyett, som varje natt kontrollerar leverantörsregistret och informerar om eventuella ändringar som skett på leverantörer. Ändringar kan röra ändrat företagsnamn, adress, momsregistreringsnummer eller kontonummer, men även förlorad f-skatt, konkurs, hög skuldsättning eller att företaget hamnat på sanktions- eller varningslista. Kommunledningskontoret har tagit fram en lathund för vilka åtgärder som ska vidtas om någon av ändringarna uppstår.

3.2.1.3 Rekommendation 2

- Överväg analys av ändringsloggar i leverantörsregistret som ett led i att stärka den interna kontrollen.

Revisionen konstaterades att det fanns en dualitet vid ändringar i leverantörsregistret, som innebar att en person ensam inte kunde ändra uppgifter i registret, samt att ändringar sparas i en logg. Däremot iakttog revisionen att det inte fanns någon rutin för att kontrollera genomförda ändringar.

⁷ Inyett är ett IT-stöd med en bevakningsfunktion för löpande kontroll av leverantörer som skickar signaler om leverantören har ändrat väsentliga uppgifter.

⁸ Kommunstyrelsen, 2021-10-17

I kommunstyrelsen svar till revisionen⁹ angavs följande; "Kommunstyrelsen ska överväga analys av ändringsloggar genom stickprov men konstaterar att grunden för intern kontroll redan finns genom dualitet och spärrar i systemet, betalningskontroll genom extern leverantör samt årlig genomgång och rensning av leverantörsregistret."

3.2.1.4 Åtgärd

Av internkontrollplanerna för åren 2022 till och med 2024 framkommer inget kontrollmoment med direkt bäring på rekommendationen.

Som framgår ovan i kommunstyrelsens svar till revisionen fanns intern kontroll genom spärrar och kontroller i systemet. Däremot skulle analys av ändringsloggar genom stickprov övervägas. Enligt korrespondens har någon sådan analys inte gjorts, mer än att stickprov tagits vid revision.

3.2.2 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen i allt väsentligt har vidtagit ändamålsenliga åtgärder utifrån de rekommendationer som lämnades i samband med revisorernas granskning 2021 av intern kontroll i hantering av leverantörsregister och leverantörsbetalningar.

Vi grundar vår bedömning på att rutiner har vidareutvecklats för att kontrollera leverantörer och att vidta åtgärder i leverantörsregistret vid signaler. Vi noterar dock samtidigt att analys av ändringsloggar i leverantörsregistret inte har införts med systematik, något som skulle kunna stärka den interna kontrollen och minska risken för oegentligheter ytterligare. Vår bedömning är dock att kommunen har förebyggande kontroller i den utsträckning att det inte är motiverat att vidmakthålla den tidigare rekommendationen.

3.3 Intern kontroll

Av *Reglemente för intern kontroll inom Uppsala kommun och dess helägda bolag*¹⁰, framgår att den interna kontrollen ska bidra till att säkerställa att kommunen genomför sina grunduppdrag och når de mål som kommunfullmäktige, nämnder och bolagsstyrelser satt upp.

Den interna kontrollen ska bidra till att:

- Att verksamheten är ändamålsenlig och resurseffektiv
- Att informationen och rapporteringen om verksamheten och ekonomin är tillförlitlig och rättvisande
- Att verksamheten efterlever lagar, regler, avtal med mera.

⁹ Kommunstyrelsen, 2021-10-17

¹⁰ Beslutad av kommunfullmäktige, 2022-02-28

Varje nämnd och bolagsstyrelse ska årligen besluta om en plan för den interna kontrollen.

I enlighet med *Riktlinje för nämndernas och bolagsstyrelsernas planering, uppföljning och interna kontroll*¹¹, ska riskerna i internkontrollplanen bygga på en riskanalys och planen ska alltid innehålla kontrollmoment inom följande områden:

- Kontroller av verksamhetens arbetssätt, system och rutiner
- Kontroll av efterlevnad av regler, policyer och beslut
- Finansiell kontroll
- Kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv.

3.3.1 Kommunstyrelsen

Av kommunstyrelsens *Internkontrollplan 2024*¹², framgår att riskanalys genomförs som grund för framtagandet av internkontrollplanen, där risker prioriteras. Urvalet av prioriterade risker beskrivs genomföras av ledningsgruppen samt i en workshop i styrelsen.

I kommunstyrelsens riskanalys för internkontrollplan 2024 framgår följande identifierade risker som tangerar på granskningsområdet.

- Förekomst av oegentligheter
- Uppföljning av privata utförare
- Brister i inköp och upphandling

Följande kontrollmoment framgår av styrelsens internkontrollplan för 2024:

Riskbeskrivning	Kontrollmoment	Kontrollmetod	Tidpunkt för rapportering
Brister i strukturer, avgränsningar och rutiner för kontroll och uppföljning av privata utförare leder till att kommunen inte når de effekter som förväntas i verksamheten.	Kontroll av att det finns tydliga strukturer, avgränsningar och rutiner för arbetet med kontroll och uppföljning av privata utförare.	Uppföljning av att de åtgärder som kommunrevisionen har rekommenderat för kommunstyrelsens styrning och uppsikt av arbete har genomförts.	Augustiuppföljning Årsbokslut.

Tabell 2: Identifierad risk inom granskningsområdet från kommunstyrelsens internkontrollplan 2024.

Vid tiden för granskningen har uppföljningen av internkontrollplanen inte rapporterats, därav kommenteras detta inte i granskningen.

¹¹ Beslutad av kommunstyrelsen, 2023-03-29

¹² Beslutad av kommunstyrelsen, 2023-12-13

3.3.2 Socialnämnden

Av socialnämndens *Internkontrollplan 2024*¹³, framgår två identifierad risk med bäring på granskningsområdet, vilket är följande:

Riskbeskrivning	Kontrollmoment	Kontrollmetod	Tidpunkt för rapportering
Om förvaltningens köp av huvudverksamhet sker utanför ramarna för avtalen med leverantörerna kan det medföra ekonomiska konsekvenser och leda till förtroendeskada.	Kontroll att verksamhetskostnader vid köp av huvudverksamheter sker enligt avtal och har korrekta fakturaunderlag.	Stickprov om minst 20 fakturor avseende korrekt specifikation, belopp, samt att kostnaden stämmer per ett giltigt avtal.	Bokslut augusti.
Om avropsordningen inte följs kan det leda till dyrare inköp och bristande rättssäkerhet. Brott mot LOU.	Kontroll av om avropsordningen följs för befintliga ramavtal.	Stickprov på tio köp/placeringar där avsteg från avropsordningen gjorts.	Bokslut augusti.

Tabell 3: Identifierade risker inom granskningsområdet från socialnämndens internkontrollplan 2024.

I det underliggande riskregistret för 2024 lyfts inga övriga risker kopplade till anlitaandet av privata utförare.

Av socialnämndens delårsbokslut framgår en sammanställd redovisning av de kontroller som genomförts per augusti. För kontrollen av om avropsordningen följs för befintliga ramavtal, framgår en redovisning utan anmärkningar där samtliga kontrollerade avsteg från avropsordningen hade motiverats med giltiga skäl.

Korrespondent uppger att kontrollen avseende att verksamhetskostnader vid köp av huvudverksamheter sker enligt avtal och har korrekta fakturaunderlag, ska redovisas vid helårsuppföljningen då utförandet av momentet genomförs under året. Utifrån att kontrollen sker under året har kontrollen inte följts upp i samband med bokslut för augusti månad.

Vilka avtal och områden som ska bli föremål för årlig uppföljning av kvaliteten av insatserna utifrån ramavtalens kravställningar, baseras även på en separat riskanalys, se vidare i *avsnitt 3.5.2* nedan.

¹³ Beslutad av socialnämnden, 2023-12-20

3.3.3 Omsorgsnämnden och äldrenämnden

Av omsorgsnämndens *Internkontrollplan 2024*¹⁴ samt äldrenämndens *Internkontrollplan 2024*¹⁵ framgår inga identifierade risker inom granskningsområdet. I det underliggande riskregistret för 2024 har risken "otillräcklig uppföljning" identifierats, och bland de åtgärder som listas är finns "säkerställa att privata utförare levererar enligt ingångna avtal", "bestridande av fakturor, beslut om stopp av utbetalningar samt beslut om återbetalning" samt "polis-anmälan vid misstanke om brott". I registret anges att rutiner och arbetssätt finns.

Förvaltningen tar dock årligen fram en plan för vilka verksamheter som ska följas upp och när, vilket sker utifrån en riskbaserad modell, se mer i *avsnitt 3.5.1* nedan.

År 2023 hade båda nämnderna ett likalydande kontrollmoment i internkontrollplanen, nämligen att "säkerställa att privata utförare levererar enligt ingångna avtal". Detta genomfördes genom kontroll av företags kreditvärdighet, ekonomiska stabilitet, juridiska ställning och inbetalning av arbetsgivaravgifter. Dessa kontroller skedde utan anmärkning. Därtill skedde kontroll av fakturering genom stickprov av tidsredovisning av utförda insatser gentemot fakturor. Dessa kontroller resulterade i att flera felaktigheter hittades, vilket ledde till både stoppade utbetalningar och återkrav.

3.3.4 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen och nämnderna i allt väsentligt har analyserat risker för bedrägerier och oegentligheter i samband med anlitan­de av privata utförare.

I granskningen kan vi konstatera att hälften av granskningsobjekten har med ett kontrollmoment avseende privata utförare i sin internkontrollplan för 2024. Omsorgs- respektive äldrenämnden hade ett kontrollmoment avseende kontroller av privata utförare föregående år. Vi bedömer dock att riskanalyserna och kontrollmomenten tydligare bör utgå från konkreta risker för bedrägerier och oegentligheter i samband med anlitan­de av privata utförare som kan uppkomma, då detta är ett område som ständigt är under förändring. Vi ser att nämnderna med fördel skulle kunna lägga in kontrollmoment i sina internkontrollplaner för att säkerställa efterlevnaden av de rutiner för kontroll och uppföljning av privata utförare som finns.

¹⁴ Beslutad av omsorgsnämnden, 2023-12-18

¹⁵ Beslutad av äldrenämnden, 2023-12-15

3.4 Kontrollaktiviteter innan avtal ingås

Kommunfullmäktige har beslutat om *Riktlinjer för upphandling och inköp*¹⁶, där det framgår att varje nämnd ansvarar för sitt inköpsbehov. Riktlinjerna specificerar att upphandlingar enligt lagen om valfrihetssystem, LOV, genomförs av äldrenämnden samt omsorgsnämnden. Kommunens funktion för upphandling och inköp ansvarar för upphandling av kommundemensamma avtal samt fungerar som ett stöd för verksamheterna vid upphandlings- och inköpsfrågor.

Enligt intervjuer ansvarar avdelningen för upphandling och inköp för upphandlingar åt socialnämnden, äldrenämnden och omsorgsnämnden. Nämnderna upphandlar varje år ett stort antal avtal, och ramavtal med en stor mängd leverantörer är vanligt förekommande.

Socialnämnden, omsorgsnämnden och äldrenämnden har alla ett upphandlingsutskott. Enligt intervjuer fastställer utskotten förfrågningsunderlag inför upphandlingar och därmed involverade i att formulera kravställan. Intervjuade uttrycker att det finns en diskussion om, och utmaning i att, lära av tidigare erfarenheter och gå längre i kravställan och samtidigt se till att kraven är uppföljningsbara och juridiskt hållbara.

Riktlinjerna för upphandling och inköp anger att "I upphandlingar ska alltid sociala krav ställas. Vilka sociala, etiska och arbetsrättsliga villkor som är aktuella i respektive upphandling bedöms utifrån vilken vara, tjänst eller byggtreprenad som ska upphandlas." Det anges även att de leverantörer kommunen ingår avtal med ska fullgöra sina skyldigheter avseende skatter och socialförsäkringsavgifter.

Enligt intervjuer granskas samtliga kommunens anbudslämnare inför avtalsskrivning genom ett antal kontroller baserade på den kravställan som gjorts i upphandlingsdokumenten. Enligt uppgift granskas ekonomisk ställning genom en kontroll av kreditvärdigheten, och innehav av registrering för f-skatt och arbetsgivaravgifter kontrolleras. Enligt uppgift innehåller kontrollen av kreditvärdighet även information om eventuella ärenden hos Kronofogden, ekonomiska nyckeltal, anmärkningar i revisionsberättelsen och styrelseförändringar. För de verksamheter där tillstånd hos IVO krävs, kontrolleras att detta finns. Hur dessa kontroller ska genomföras finns inte dokumenterat.

En självförsäkran tas in rörande att leverantören inte uppfyller något av de obligatoriska uteslutningsgrunder som finns i lagen om offentlig upphandling, LOU. Upphandlade myndigheter är skyldiga att utesluta leverantörer som är dömda för vissa allvarliga brott. Enligt intervjuer har avdelningen för upphandling och inköp nyligen påbörjat ett arbete med att för vissa upphandlingar även själva kontrollera om det finns relevanta domslut mot leverantören eller dess företrädare med hjälp av en systemtjänst. Denna rutin fanns vid granskningens tillfälle ännu inte dokumenterad.

Enligt intervju identifierar upphandlare och verksamheterna tillsammans ett antal riskområden, där man genomför fördjupade kontroller inför avtalsskrivning rörande domslut med bäring på uteslutningsgrunderna. För socialnämnden har HVB och skyddade boenden för unga valts ut.

¹⁶ Beslutad av kommunfullmäktige, 2018-03-26

2024-10-18

Sedan 2022 har LOU förändrats så att det numera finns möjlighet att formulera egna uteslutningsgrunder, utöver de som finns angivna i LOU, som innebär att leverantören är olämplig att delta i upphandlingen. Vilka omständigheter som kan göra en leverantör olämplig beror till exempel på vad som ska upphandlas. Intervjuade beskriver att kommunen själva inte har formulerat några egna uteslutningsgrunder. Dock beskrivs att det under hösten 2024 kommer att ske ett arbete för att se över möjligheten till att utöka uteslutningsgrunder, bland annat genom erfarenhetsutbyte med andra kommuner.

Avseende underleverantörer får vi till oss att dessa ska anmälas till kommunen och de underleverantörer som inkommer kontrolleras i enlighet med de kontroller som genomförs av huvudleverantörer.

Intervjuade beskriver att ägarförhållanden inte kontrolleras innan avtal skrivs, dock är leverantörer ansvariga för att meddela om förändringar. Det finns däremot en utmaning i att vissa leverantörer inte meddelar om förändringar. Om det däremot skulle ske många förändringar i ägarförhållanden signalerar verksamhetssystemet Inyett¹⁷ om detta (se vidare om detta i *avsnitt 3.2.1.2* ovan).

I kommunens *handlingsplan mot välfärdsbrott*¹⁸ framgår att en åtgärd i planen är att "utveckla bakgrundskontroll av individer och företrädare för bolag och föreningar inför exempelvis avtalstecknande, utbetalningar, anställning och konsultverksamhet". Samtliga nämnder är delansvariga och arbetet ska vara klart 2025. Utöver ovan nämnda plan att granska domslut med skäl till uteslutningsgrunder, så har vi inom ramen för denna granskning inte tagit del av aktiviteter kopplade till handlingsplanens åtgärd.

3.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna delvis har säkerställt att förebyggande kontrollaktiviteter identifieras och utförs innan avtal ingår.

Vi grundar vår bedömning på att ett flertal kontroller görs av anbudslämnare inför avtalsskrivning med hjälp av it-stöd och att ett arbete med att granska domslut utifrån LOU:s uteslutningsgrunder har påbörjats. Vi noterar dock att det saknas dokumentation kring hur kontrollerna ska genomföras.

Vidare bedömer vi att utifrån perspektivet att minska risken för välfärdsbedrägerier och oegentligheter, är det viktigt att ständigt se över hur bakgrundskontroller av företaget och även dess företrädare kan utvecklas och fördjupas, utifrån att oseriösa aktörer blir allt skickligare på att dölja brister och kringgå systemen. En rutin för proaktiva kontroller av underleverantörer bör även tas fram.

Kommunen utnyttjar ännu inte möjligheten att själva utforma uteslutningsgrunder, utifrån exempelvis en riskanalys rörande bransch, ägarstruktur och/eller typ av verksamhet. Vi bedömer att detta skulle kunna vara ett sätt att ytterligare säkerställa ändamålsenlig styrning av de privata utförarna.

¹⁷ Inyett är en plattform som kontrollerar betalningar och leverantörer med hjälp av juridiska och finansiella datakällor.

¹⁸ Beslutad av kommunstyrelsen, 2023-11-03

3.5 Rutiner för avtalsuppföljning

Av *Riktlinje för kontroll av uppföljning av privata utförare*¹⁹, framgår att kommunen är ansvarig för verksamhet som genom avtal överlämnas till privata utförare och bestämmer verksamhetens mål, inriktning och omfattning, samt sätter upp krav för dess kvalitet. Kommunen ansvarar även för att kontrollera och följa upp den verksamhet som överlämnats till privata utförare. Respektive nämnd ansvarar att säkerställa att riktlinjen följs inom sitt verksamhetsområde.

Respektive nämnd ska årligen i sina mål för verksamheten beskriva mål för den kommunalt finansierade verksamheten samt tydliggöra relationen och fördelningen mellan verksamhet som bedrivs i egen regi och privata utförare. I samband med verksamhetsplaneringen ska nämnderna planera och beskriva vad uppföljningen ska omfatta samt hur kontroll och insyn ska genomföras under året.

Resultatet av nämndernas uppföljning ska redovisas i samband med årsredovisningen.

Upphandlingschef har beslutat om rutinen *Följ upp avtal*²⁰ som omfattar all verksamhet inom kommunen. Rutinen anger att avtalsuppföljningen i kommunen ska tillvarata och bevaka kommunens intressen samt säkerställa att kommunen endast gör affärer med seriösa leverantörer. Vidare anger rutinen att varje verksamhet har ansvar att utse uppföljningsansvarig för varje avtal som kräver uppföljning. Uppföljningsansvarig ska agera både proaktivt och reaktivt på indikationer på avvikelser från verksamheten. Uppföljningsansvarig ska också följa upp att utförare har system för egenkontroll.

Rutinen innehåller en sanktionstrappa som beskriver hur avvikelser ska hanteras och när de olika stegen dialog/reklamation, vite/prisavdrag, uppsägning av avtal samt hävning av avtal kan bli aktuella. Vidare framgår när stöd av upphandlare, uppföljningsansvarig samt juridikenheten ska inhämtas. Rutinen framhåller att vid hantering av avvikelser ska det i alla steg värderas om avvikelserna kan bero på ett brott och om det är aktuellt med polisanmälan.

3.5.1 Omsorgsnämnden och äldrenämnden

Då båda nämnderna har en gemensam förvaltning, vård- och omsorgsförvaltningen, behandlas båda nämnderna i detta avsnitt. Enligt intervju har förvaltningen ett stort antal avtal med privata utförare, i form av både ramavtal och individavtal och upphandling har skett både utifrån LOU och LOV.

Inom förvaltningens två myndighetsavdelningar sker uppföljning på individnivå, för att säkerställa att fakturor stämmer överens med biståndsbeslut och att överenskommen vård levereras. Enligt intervju sker denna uppföljning utifrån en riskbedömning och enligt uppgift har arbetet skalats upp de senaste åren och har resulterat i ett stort antal stoppade utbetalningar och återkrav. Det beskrivs även att antalet privata utförare inom vissa delar har minskat de senaste åren, vilket av förvaltningen bedöms delvis bero på de allt hårdare kontroller som kommunen genomför.

¹⁹ Beslutad av kommunfullmäktige, 2023-06-19

²⁰ Upphandlingschef, 2021-06-02

Inom förvaltningens avdelning för systemledning finns enheten Avtal och marknad, som ansvarar för avtalsförvaltningen från upphandling till uppföljning av avtal och leverantörer. I förvaltningen finns styrdokumentet *Uppföljningsprocess avtal och marknad*²¹. Dokumentet beskriver att enheten Avtal och marknad årligen tar fram en plan för vilka verksamheter som ska följas upp när. Enheten utgår från en modell benämnd Krajlicmetoden, hämtad från Upphandlingsmyndigheten, som kategoriserar alla avtal utifrån betydelse/pris och komplexitet/risk. Utifrån detta delas avtalen in i låg, medel eller hög risk. Riskbedömningen utgår från kontraktsvärdet och huruvida uppdraget bedöms som komplext och huruvida det omfattar hälso- och sjukvårdsansvar eller ej.

Uppföljning kan ske genom uppföljning på plats hos verksamheten (anmäld eller oanmäld), skrivbordskontroll med kontakt med utföraren eller genom skrivbordskontroll utan kontakt med utförare. För de två förstnämnda är fokus på kvalitetskontroll, bemanning, kompetens och brukarupplevelse samt löpande ekonomisk kontroll. För skrivbordskontroll utan kontakt med utförare är fokus på ekonomiska stickprovskontroller och uppföljning av grundläggande krav och villkor. Dokumentet innehåller ingående processbeskrivningar för respektive typ av uppföljning.

Hur ofta uppföljningen sker och hur den går till varierar beroende på verksamhetsområde. Målet är att varje avtal ska följas upp minst en gång under avtalsperioden. Utöver detta sker även dialoguppföljningar inom tre till sex månader efter att ett nytt avtal påbörjats, samt händelsestyrda uppföljningar föranledda av en inkommen synpunkt eller i syfte att följa upp krav på rättelse från en tidigare uppföljning.

Dokumentet anger att om uppföljningen identifierar brister kan åtgärder krävas och sanktioner föreslås.

I respektive nämnds verksamhetsplan för 2024 finns en bilaga med uppföljningsplan. I bilagorna framgår att nämnden informeras om genomförda avtalsuppföljningar två gånger per år, då resultat och analys av uppföljningarna presenteras. Vidare anges att händelsestyrd återrapportering av uppföljningsresultat hanteras i särskild ordning beroende på ärendets allvarlighetsgrad. I omsorgsnämndens uppföljningsplan anges vad syftet är med uppföljningarna samt att en detaljerad planering av hur och hur ofta uppföljningar sker baserat på en riskbedömning. Denna information finns inte i äldrenämndens uppföljningsplan. Ingen av uppföljningsplanerna presenterar närmare vad uppföljningen ska omfatta samt hur kontroll och insyn ska genomföras under året. Enligt intervju finns de faktiska planerna för vad som ska följas upp och när endast i form av arbetsdokument.

3.5.2 Socialnämnden

Inom socialförvaltningens stab finns tre enheter som är involverade i avtalsuppföljningen. Den strategiska enheten ansvarar för övergripande avtalsfrågor, för att genomföra upphandlingar med stöd av upphandlarna, samt för att följa upp avtalen på övergripande nivå. Enheten för verksamhetsnära stöd har fem samordnare

²¹ Daterad 2023-11-07

2024-10-18

som ansvarar för avrop från ramavtal och för att göra direktupphandlingar. Enheten för service och administration ansvarar för fakturahanteringen. Förvaltningens socialsekreterare ansvarar för individuppföljningen av ärenden och rapporterar enligt uppgift om de noterar några avvikelser.

Socialnämndens har sju olika ramavtal med leverantörer om inköp av individuella insatser, vilka köps genom avrop. Flera av avtalen omfattar ett stort antal leverantörer, för att ha ett stort utbud och minska behoven av direktupphandlingar utanför befintliga avtal. Vilka leverantörer som följs upp baseras enligt intervju bland annat på vilka leverantörer som kommunen köper mest från.

Socialnämnden beslutar årligen om en plan för uppföljning av privata utförare. I planen för 2024²² anges hur förvaltningen avser att följa upp nämndens ramavtal. Planen anger vidare att ramavtalen reglerar nämndens krav på utföraren och genom en återkommande uppföljning ska nämnden säkerställa att utförarna följer ingångna avtal.

Planen beskriver att förvaltningen har delat upp avtalsuppföljningen i tre kategorier:

- *Löpande uppföljning*, som innebär att fortlöpande följa upp uppgifter som kommer förvaltningen till kännedom, via exempelvis klagomål som IVO informerar om, eller klagomål som handläggare fångar upp i ett enskilt ärende. I den löpande kontrollen ingår även att kontrollera tillstånd hos IVO, samt att ta del av eventuella kvalitetskontroller som IVO gör. Dessutom ingår att göra ekonomiska kontroller via en kreditupplysningstjänst som även ger uppgifter om betalningsförelägganden och skatteskulder. Enligt planen ska de ekonomiska kontrollerna under 2024 fördjupas i samverkan med avdelningen för upphandling, genom stickprov på vårdfakturor. Enligt intervjuer pågick ett arbete vid tiden för granskningen för att starta upp detta och en kontroll av domslut med bäring på LOU:s utslutningsgrunder hade även nyligen genomförts.
- *Händelsestyrd uppföljning*, som sker på förekommen anledning vid exempelvis signaler om missförhållanden hos leverantören.
- *Särskild uppföljning*, där ett antal verksamheter väljs ut för en mer ingående uppföljning av kvaliteten av insatserna utifrån ramavtalens kravställningar. Av planen framgår att för 2024 avser förvaltningen göra ett antal planerade och oannonserade platsbesök. Inför uppföljningen görs en riskbedömning av vilka områden som behöver fokuseras på. Det framgår inte av planen vilka dessa områden är för 2024, däremot anges vilka ramavtal som kommer att vara föremål för särskild uppföljning under året. Enligt intervju har nämndens förtroendevalda varit involverade i valet av ramavtal att fokusera på.

²² Socialnämnden, 2024-03-27

2024-10-18

Förvaltningen har även checklistor²³ för hur de ekonomiska kontrollerna ska göras, där det framgår att i kreditupplysningstjänsten ska strategerna kontrollera rating, soliditet, kassalikviditet och eventuella betalningsanmärkningar. I dessa checklistor framgår att det första steget vid en uppmärksam avvikelse är att kontakta leverantören för en förklaring. Kommer en tillfredsställande sådan inte in, så pausas avrop från den aktuella leverantören.

Förvaltningen har en rutin för att *Rapportera avvikelser gällande externa utförare av insatser*²⁴, med syfte att på ett strukturerat sätt fånga avvikelser från avtal, synpunkter och uppmärksammade missförhållanden hos privata utförare. Rutinen anger att en särskild blankett ska användas för att rapportera en uppmärksam avvikelse. Rutinen anger ansvar och roller på förvaltningen i processen att hantera avvikelsen. Bland annat framkommer att avtalsansvariga strateger samt samordnare tar del av den rapportering som inkommer och går minst en gång per månad igenom inkomna avvikelser för bedömning av avvikelserna och nödvändiga åtgärder.

3.5.3 Stickprov

Inom ramen för granskningen har stickprov genomförts. Stickproven avsåg kontroll av beslutade uppföljningar 2023 inom omsorgsnämnden, äldrenämnden samt socialnämnden. Syftet har varit att granska att avtalsuppföljningar har skett enligt fastställda rutiner.

Stickproven avseende socialnämndens genomförda uppföljningar omfattade elva leverantörer för konsulentstödda familjehem, samt fem leverantörer för stödboende vuxna. Avseende omsorgsnämnden och äldrenämnden omfattade stickproven sex stycken genomförda avtalsuppföljningar som genomförts under 2023. Urvalet för stickproven genomfördes genom ett slumpmässigt urval.

Nedan redovisas resultatet av stickproven för omsorgsnämnden och äldrenämnden respektive socialnämnden.

3.5.3.1 Omsorgsnämnden och äldrenämnden

Av omsorgsnämndens och äldrenämndens uppföljningsplaner för 2023 framgår att vård- och omsorgsförvaltningen under verksamhetsår 2022 arbetat med metodutveckling av nämndens uppföljningsstrategi som berör såväl urval som metodik av uppföljning. Dock framgår inte specifikt vilka leverantörer som planerades följas upp under 2023.

Vid stickprovskontrollen har ett slumpmässigt urval av sex leverantörer valts ut. Tre av leverantörerna är inom omsorgsnämnden och tre är inom äldrenämnden.

²³ Checklista vid avvikelser i Creditsafe, 2023-09-29 samt Checklista för bevakning av Creditsafe, odaterad

²⁴ Förvaltningsdirektör, 2024-01-30

För samtliga leverantörer har kontroller genomförts i olika utsträckningar med hänsyn till uppföljningens syfte. Nedan redovisas vilka olika typer av uppföljningar som stickprovet omfattade:

- Tremånadersuppföljning
- Händelsestyrd avtalsuppföljning
- Avtalsuppföljning
- Återkrav gällande felaktig fakturering

Det underlag som mottagits för stickprover består av olika former av sammanställningar för uppföljningens resultat bland annat i form av uppföljningsrapporter eller tjänsteanteckningar. Utifrån mottaget underlag kan granskningen konstatera att uppföljningarna har genomförts i enlighet med uppföljningsprocessen. Bland annat att framgår av mottagen dokumentation att kontroller har genomförts av fakturaunderlag, kreditupplysning, tillstånd och tillsyn Inspektionens för vård och omsorg, oanmälda besök, kvalitetsuppföljning samt kontroll av bemanning.

3.5.3.2 Socialnämnden

Av socialnämndens *plan för uppföljning av privata utförare 2023*²⁵, framgår att nämnden skulle genomföra särskild uppföljning inom ramavtalen för stödboende för vuxna samt för konsulentstött familjehemsvård för barn och ungdomar.

Inom ramen för granskningen genomfördes stickprov på förvaltningens uppföljning som genomförts av 16 leverantörer under 2023. Elva uppföljningar avsåg särskilda uppföljningar avseende konsulentstött familjevård och fem av uppföljningarna avsåg särskilda uppföljningar avseende stödboende för vuxna.

I stickproven användes en kontrollista som tagits fram utifrån förvaltningens återrapportering av avtalsuppföljning. Följande kontroller genomfördes mot mottaget underlag för särskilda uppföljningar avseende konsulentstött familjehemsvård:

- Enkät till socialsekreterare och familjehemssekreterare
- Enkät till enhetschefer
- Enkät till verksamhetsansvarig hos leverantör
- Inhämtning av uppgift om bemanning
- Inhämtning av Kvalitetsberättelse för år 2022/2023
- Inhämtning av tillstånd hos IVO
- Inhämtning av tillsynsärenden hos IVO

²⁵ Socialnämnden, 2023-03-31

Följande kontroller genomfördes mot mottaget underlag för särskilda uppföljningar avseende stödboende vuxna:

- Inhämtande av aktuellt bemanning schema
- Enkät till socialsekreterare
- Frågeformulär till leverantörens företrädare samt intervju med personal
- Protokoll från oanmält platsbesök

Vid genomgång noterar vi avvikelser på följande kontrollpunkter för konsulentstödd familjehemsvård:

Kontrollpunkt	Avvikelse
Enkät till socialsekreterare och familjehemssekreterare	Underlag saknas för tre leverantörer
Enkät till enhetschefer	Underlag saknads för tre leverantörer
Enkät till verksamhetsansvarig hos leverantör	Underlag saknas för tre leverantörer

Avseende stickproven av stödboende för vuxna noterades inga avvikelser, dock konstaterade granskningen att dokumentationen från enkät till socialsekreterare och frågeformulär till leverantörernas företrädare samt intervju med personal dokumenterats något otydligt. Bland annat avseende vilka som deltagit vid intervjuer samt information om de oanmälda platsbesöken.

Vid genomgång av mottaget material noteras även en variation kring underlaget som samlats in. Variationen härleds främst till kvaliteten på underlaget som förvaltningen samlat in från leverantörerna.

Vid mottagande av underlag till stickproven får vi till oss att förvaltningen själva noterat bortfall i enkätsvaren. För en leverantör uppges teknikstrul vara anledningen till bortfall, men att enkäten mottagits och beaktats i uppföljningen. För en annan leverantör uppges att det skett en miss vid granskningen. Däremot får vi till oss att svar begärts in i efterhand, men inte haft någon påverkan på bedömningen.

3.5.3.3 Löpande kontroller

Utöver särskilda uppföljningar som beskrivs ovan genomför förvaltningen även löpande kontroller under verksamhetsåret. För de löpande kontrollerna har vi inte kunnat genomföra stickprov utifrån svårigheter att tillgodose revisionen med underlag för den löpande uppföljningen. Inom ramen för granskningen har vi i stället tagit del av information och dokumentation om hur den löpande uppföljningen genomförs. Detta presenteras nedan för omsorgsnämnden och äldrenämnden respektive socialnämnden.

Omsorgsnämnden och äldrenämnden

Korrespondent i förvaltningen uppger att det saknas en dokumenterad rutin för hur de löpande ekonomiska kontrollerna genomförs. Korrespondent hänvisar till att alla leverantörer har en bevakning där avvikelser meddelas av systemet Inyett. Beroende på vad avvikelsen gäller, genomförs åtgärder.

Under verksamhetsår 2023 uppges inga avvikelser ha identifierats för de leverantörer som stickproven omfattades av.

Av styrdokumentet *Uppföljningsprocess avtal och marknad*, framgår att skrivbordskontroller utan kontakt utföraren ska genomföras. Korrespondent beskriver att det i samband med den ekonomiska granskning på privata utförare även sker kontroller av:

- Att utföraren har använt korrekt schablonbelopp/ersättningsnivå.
- Att brukaren har ett giltigt biståndsbeslut på den insats fakturan avser.
- Att korrekt underlag har bifogats fakturan.
- Att utförandet går i linje med relevanta regelverk, såsom bestämmelser kring arbetstid och anhörighetsanställningar
- Att insatsen som fakturan avser inte krockar med andra insatser som brukaren är beviljad

3.5.4 Socialnämnden

Korrespondent i förvaltningen beskriver att förvaltningen månatligen genomför kontroller avseende ekonomi för leverantörerna. För de leverantörer som stickproven omfattades av beskrivs inga avvikelser noterats, och därmed finns ingen dokumentation att ta del av.

Som framgår av *avsnitt 3.5.2*, finns checklistor för bevakning av kreditupplysningstjänster, samt rutiner för avvikelser och rapportering av avvikelser.

3.5.5 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen i allt väsentligt har säkerställt ändamålsenliga rutiner för avtalsuppföljning.

Vi grundar vår bedömning på att det finns en framtagna rutin som beskriver roller och ansvar för avtalsuppföljningen, samt beskriver den sanktionstrappa som tillämpas vid avvikelser i avtal.

Vår bedömning är att omsorgsnämnden och äldrenämnden delvis har säkerställt ändamålsenliga rutiner för avtalsuppföljning.

Vi grundar vår bedömning på att det finns en utsedd enhet och en fastställd process för avtalsuppföljning, som utgår från ett riskbaserat arbetssätt. Vi anser att det finns rutiner för att följa upp avtalskrav ur ett kvalitetsperspektiv, däremot ser vi att uppföljning av ekonomiska och strukturella frågor kan stärkas. Vi ser att nuvarande ekonomiska kontroller med fördel kan stärkas för att även regelbundet följa upp ägarförhållanden,

2024-10-18

företrädare för leverantören, domslut och skäl för uteslutningsgrunder och liknande. Dessa kontroller bör ske löpande, med högre frekvens än årligen, eller enbart vid avtalstecknande. Vi ser även att nämnden kan överväga möjligheten att utveckla sina kontroller med hjälp av dataanalysverktyg för att på så sätt kunna analysera större mängder data och identifiera avvikelser.

Vidare anser vi att nämnderna saknar dokumenterade rutiner för avvikelshantering i samband med uppföljning av avtal. Vi anser även att nämndernas uppföljningsplaner bör utvecklas så att det tydligare framgår vad uppföljningen ska omfatta samt hur kontroll och insyn ska genomföras under året. Detta för att skapa en större insyn och transparens både för förtroendevalda och medborgare.

Vi kan i stickprovskontroll konstatera att avtalsuppföljning sker i enlighet med uppföljningsprocessen. Vi noterar dock att det saknas dokumentation som både beskriver hur de ekonomiska kontrollerna ska gå till, samt dokumentation över genomförda kontroller.

Vi bedömer att socialnämnden i allt väsentligt har säkerställt ändamålsenliga rutiner för avtalsuppföljning.

Vi grundar vår bedömning på att det finns tydliga funktioner för avtalsuppföljning samt att etablerade rutiner för olika former av uppföljning, som utgår från ett riskbaserat arbetssätt. Vi anser att det finns rutiner för att följa upp avtalskrav ur ett kvalitetsperspektiv, däremot ser vi att uppföljning av ekonomiska och strukturella frågor kan stärkas. Vi ser att nuvarande ekonomiska kontroller med fördel kan stärkas för att även regelbundet följa upp ägarförhållanden, företrädare för leverantören, domslut och skäl för uteslutningsgrunder och liknande. Dessa kontroller bör ske löpande, med högre frekvens än årligen, eller enbart vid avtalstecknande. Vi ser även att nämnden kan överväga möjligheten att utveckla sina kontroller med hjälp av dataanalysverktyg för att på så sätt kunna analysera större mängder data och identifiera avvikelser.

Vid stickprov noteras brister i dokumentation kring genomförda enkäter vid avtalsuppföljning. Vi bedömer att det är av vikt säkerställas att uppföljningsmoment dokumenteras för att stärka insyn och transparens för förtroendevalda och medborgare. Vi noterar även att det saknas dokumentation över genomförda ekonomiska kontroller.

4 Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen, omsorgsnämnden, äldrenämnden samt socialnämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll för att minska riskerna för välfärdsbedrägerier och oegentligheter hos privata utförare.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen, omsorgsnämnden, äldrenämnden samt socialnämnden delvis har säkerställt en ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll för att minska riskerna för välfärdsbedrägerier och oegentligheter hos privata utförare.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi **kommunstyrelsen** att:

- säkerställa att kontroller av privata utförare, inför avtalsskrivning, är dokumenterade, samt överväga att fördjupa dem.
- utveckla möjligheten att utforma egna uteslutningsgrunder.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi **omsorgsnämnden och äldrenämnden** att:

- stärka de löpande ekonomiska kontrollerna med syfte att få bättre kännedom om leverantören och dess företrädare, samt att dokumentera dessa.
- dokumentera rutiner för avvikelshantering i samband med uppföljning av avtal.
- utveckla nuvarande uppföljningsplaner för att säkerställa att det tydligt framgår vad uppföljningen ska omfatta samt hur kontroll och insyn ska genomföras under året.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi **socialnämnden** att:

- stärka de löpande ekonomiska kontrollerna med syfte att få bättre kännedom om leverantören och dess företrädare, samt att dokumentera dessa.



Uppsala kommun

Granskning av kontroll av utförare vid köp av välfärdstjänster

2024-10-18

Datum som ovan

KPMG AB

Mikael Lind

*Certifierad kommunal yrkesrevisor
och kundansvarig*

Mattias Wikner

Specialist

Helena Hansson

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Sofia Gunnarsson

Verksamhetsrevisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

5 Bilagor

5.1 Bilaga A – Dokumentförteckning

Dokument
Riktlinjer för kontroll och uppföljning av privata utförare, KF 2023-06-19, §116
Reglemente för intern kontroll inom Uppsala kommun och dess helägda bolag, KF 2022-02-28, §63
Riktlinje för nämndernas och bolagsstyrelsernas verksamhetsplanering, uppföljning och interna kontroll, KS 2023-03-29, §67
Handlingsplan mot välfärdsbrott, KS 2023-12-13, §286
Internkontrollplan 2024 för kommunstyrelsen, KS 2023-12-13, §276
Internkontrollplan 2024 för socialnämnden, SCN 2023-12-20, §217
Internkontrollplan 2024 för omsorgsnämnden, OSN 2023-12-18, §112
Internkontrollplan 2024 för äldrenämnden, ALN 2023-12-15, §114
Policy och riktlinjer för upphandling och inköp, KF 2018-03-26, §60
Rutin för att följa upp avtal vid upphandling, upphandlingschef, 2021-06-02
Vård- och omsorgsförvaltningens uppföljningsprocess, daterad 2023-11-07
Socialnämndens plan för uppföljning av privata utförare 2024, SCN 2024-03-27, §43
Socialnämndens plan för uppföljning av privata utförare 2023, 2023-03-31, §45
Checklista vid avvikelser i Creditsafe, daterad 2023-09-29
Checklista för bevakning av Creditsafe, ej daterad
Rapportera avvikelser gällande externa utförare av insatser, socialnämnden, beslutad av förvaltningsdirektör 2024-01-30
Upphandlingsprocessen, daterad 2023-11-07
Följa upp avtal, upphandlingschef, 2021-06-02
Omsorgsnämndens verksamhetsplan 2023 (uppföljningsplan), OSN 2023-02-13, §14



Uppsala kommun

Granskning av kontroll av utförare vid köp av välfärdstjänster

2024-10-18

Äldrenämndens verksamhetsplan 2023 (uppföljningsplan), ALN 2023-02-16, §13



**Styrelsemöte
i Svenska Kommun Försäkrings AB
2024-10-11 via Teams**

2024-10-11
Sid 1 (9)

15 bilagor

PROTOKOLL

Närvarande

Fredrik Ahlstedt	ordförande
Johan Nikula	vice ordförande
Karl-Ove Andersson	ledamot
Anders Lundkvist	ledamot
Hans Lindberg	ledamot
Per-Åke Fredriksson	ledamot
Håkan Gunnarsson	ledamot
Linda Ekström	ledamot
Peter Engström	ledamot
Olaf Løberg	ledamot
Peter Eriksson	ledamot
Mikael Svegländ	ersättare
Tore Neverdal	ersättare
Pekka Seitola	ersättare
Lars Backteman	ersättare

Frånvarande

Erik Pelling	ersättare
--------------	-----------

Övriga deltagare

Lina Haglund	VD, Svenska Kommun Försäkrings AB
Ulrika Skoglund	Ekonomiansvarig, Svenska Kommun Försäkrings AB
Roger Nyman	Compliance officer, Svenska Kommun Försäkrings AB
Ewa Söderberg	Chef Risk Management, Svenska Kommun Försäkrings AB, § 13
Erik Blomgren	Governance Consulting B&B AB, § 15
Morgan Sandström	Öhrlings Pricewaterhousecoopers, § 16
Emma Gustafsson	Öhrlings Pricewaterhousecoopers, § 16

SVENSKA KOMMUN FÖRSÄKRINGS AB

§ 1 Mötets öppnande, godkännande av dagordning med tillägg av tre övriga frågor samt val av justeringsperson och sekreterare

Mötet öppnas av styrelsens ordförande Fredrik Ahlstedt som hälsar de närvarande välkomna.

Styrelsen beslutar att godkänna den föreslagna dagordningen med tillägg av tre övriga frågor enligt **§ 20**, skadeståndsanspråk för vållande av skolbranden i Gottsunda 2018, AU:s möte med lekmanrevisionen samt utskick av Fit & Proper 2024 till lekmanrevision respektive valberedning.

För att jämte ordförande justera dagens protokoll utses Anders Lundkvist. Roger Nyman utses att upprätta protokollet.

§ 2 Föregående styrelseprotokoll

Ordförande går igenom föregående styrelseprotokoll från 2024-08-23, **bilaga 1**.

Styrelsen beslutar att lägga det justerade protokollet till handlingarna.

§ 3 Logg över punkter för vidare åtgärd utefter tidigare styrelsemöten

Ordförande presenterar logg över punkter för vidare åtgärd utefter tidigare styrelsemöten:

- Nedan §§ 4–6

Avrapportering och muntlig information

§ 4 Anmälan om potentiella intressekonflikter

Jäv anmäls vid beslutstagande i § 18 från Karl-Ove Andersson i roll som funktionsansvarig för bolagets riskhantering. Riktlinje för hantering av intressekonflikter har gåtts igenom av styrelseledamöterna och justeras utefter inkommen synpunkt att även medarbetare, utöver styrelseledamot och VD, skulle kunna uppbära engagemang i extern part som träffar affärsrelation med SKFAB och således utgöra en intressekonflikt.

§ 5 Granskningsåtgärder 2023 samt 2024

VD Lina Haglund redovisar status i granskningar 2023 där samtliga åtgärdsrekommendationer nu är genomförda. För 2024 har tre rekommendationer inkommit från regelefterlevnadsfunktionen avseende bolagets anpassning till DORA-förordningen, **se § 15**.

§ 6 Kommunförsäkringsföreningen

VD informerar om status i Kommunförsäkringsföreningens agenda under hösten 2024 med fortsatt undersökning om möjligheter att dela resurser och kompetenser, system, processer, modeller samt risk. En gemensam upphandling har genomförts av regelefterlevnadsfunktionen och görs så även för aktuariefunktionen, där SKFAB dock har längre gällande avtalstid än övriga kommuncaptives. Dialog med SKR sker i mötesform under oktober och avhandlar risk och försäkring för kommuner och deras bolag. Preliminärt kommer EIOPA:s svar på tidigare utskickad samrådsförfrågan angående ett förändrat regelverk att inkomma under oktober. Kommunförsäkringsföreningen har besvarat samrådsförfrågan gemensamt, där försäkringsbolag av mindre storlek eller med en begränsat komplex verksamhet kan komma att ges en viss förenkling och proportionalitet avseende regelverkets tillämpning inbegripet rapportering.

§ 7 Granskningsuppföljning internrevision H1 2024

VD redovisar internrevisionsfunktionens granskningsuppföljning första halvåret 2024 gällande företagsstyrningssystemet, **bilaga 2**, där samtliga 17 granskningsåtgärder genomförts helt eller till dels efter dialog med Moneo. Rekommendationerna har bland annat berört formalisering och utveckling av befintliga skrivningar och inordnats *Riktlinje för intern kontroll och riskhanteringssystem, Riktlinje för Riskhanteringsfunktionen* samt i företagsstyrningssystemets olika processbeskrivningar.

§ 8 Möte i revisionsutskottet den 27 september

VD sammanfattar revisionsutskottets möte den 27 september med behandling av finansiell- och övrig rapportering samt effekter av pausad riskkontrollfunktion, **se § 9**. VD påminner om att revisionsutskottet är en legalt tvingande funktion för ett försäkringsbolag och som har till huvuduppgift att understödja styrelsen i arbetet med att kvalitetssäkra den finansiella rapporteringen, övervaka bolagets interna kontroll och riskhantering samt bereda upprättad årsredovisning till styrelsen inför årsstämmans fastställande.

§ 9 Analys - effekter av pausad riskkontrollfunktion 2024

VD presenterar genomförd analys och utvärdering av pausad riskkontrollfunktion från och med den 1 januari 2024, där såväl fördelar som nackdelar går igenom. Den interna riskhanteringsfunktionens utökade uppdragsbeskrivning säkerställer att bolaget identifierar, hanterar, mäter och följer upp de risker som skulle kunna förhindra att verksamheten uppnår sina mål, där en granskningsrapport presenteras kvartalsvis för styrelsen. Denna hantering, tillsammans med omvärldsanalyser från externa samarbetspartners, ger bedömningen att riskkontrollfunktionens tidigare uppdrag hanteras och där beställaransvarig styrelseledamot Linda Ekström får en bättre helhetsblick av bolagets riskarbete. Tillkommer gör även en väsentlig kostnadsbesparing. VD återkommer med en uppdaterad utvärdering hösten 2025.

§ 10 Redovisning av Fit & Proper 2024

Ordförande uppdaterar styrelsen om ansvaret att genomföra en årlig kunskapsövning inom Fit & Proper som ytterst åligger styrelsens ordförande. Övningen har sett lite olika ut sedan Solvens II-regelverket infördes skarpt 2016 och har något år genomförts gemensamt i samband med strategimöte. Uppskattningen var att årets övning skulle ta 2–3 timmars effektiv tid i anspråk för de 18 utställda frågorna som fordrade en högre grad av egna formuleringar i ett förståelsesyfte jämfört med tidigare år. Styrelseledamot Karl-Ove Andersson samt Compliance officer Roger Nyman presenterar resultatet av Fit & Proper 2024 där frågematrisen besvarats av styrelse och VD. Frågorna relaterar till försäkrings- och finansmarknaden, bolagets affärsstrategi och affärsmodell, bolagets företagstyrningssystem och företagsledning, finansiella analyser och aktuarieanalyser samt regelverk och relevant lagstiftning. Ordinarie ledamöters resultat skickas sammanfattande in till Finansinspektionen där medelresultatet på en femgradig skala denna gång uppgick till 4,06 att jämföras med 3,94 vid genomförandet 2023. Övningen följer av Solvens II-regelverket samt bolagets *Riktlinje för Fit & Proper*.

Tre av frågorna som särskilt motiverar svarsförtydliganden går igenom på mötet och en mer detaljerad presentation utefter delgivet Finansinspektionen lämnas på mötet den 20 december. Möjligheten ges även till en personlig genomgång av frågesvaren.

§ 11 Svenska kommuncaptives 2023

VD redovisar den årsvisa jämförelse som görs mellan de kommunägda captivebolagen i Sverige utifrån utfallet i respektive verksamhet. Jämförelsen innefattar ekonomisk ställning, resultat, solvensrelaterade uppgifter samt andra nyckeltal som premieintäkter, kostnadsprocenter och SCR-kvot. I jämförelsen ska beaktas olikheter mellan bolagens affär och organisation där SKFAB:s Risk Management och premieåterbäring påverkar drift- och totalkostnadsprocenten. Även genomslagskraften för inträffade större skador enskilt år får en stor påverkan på jämförelsen bolagen emellan. Totalkostnadsprocenten för branschen 2023 presenteras där egendomsförsäkring, företag och fastighet, ligger på jämförbara 114,9 %. På fråga från styrelsen informerar VD att det är svårt att hitta ett jämförbart statistiskt underlag för de kommuner i Sverige som är kund hos ett traditionellt försäkringsbolag.

§ 12 Status i ORSA-processen 2024

VD repeterar styrelsens tidigare fastställande av identifierat tre största risker 2024, plus ett kraschsscenario där samtliga risker inträder, att hanteras i årets ORSA-process. Den fortsatta tidsplanen för processen går igenom med ett planerat fastställande av ORSA-rapporten på styrelsemötet den 20 december.

§ 13 Aktuellt inom Risk Management

Chef Risk Management, Ewa Söderberg, uppdaterar styrelsen om aktuella händelser inom bolagets skadeförebyggande arbete. Detta omfattar besiktningar (införlivande av besiktningsprotokoll i verksamheten samt med tätare kontakter/rekommendationer), besök hos samtliga delägarkommuner och bolag, vägledning i vattenskador, skolverktyget, flerbostads- /radhusverktyget, radhusprojektet,

årsuppföljning med självskattning samt genomförda och planerade kundteamskonferenser. Vid den senaste konferensen deltog Bengt Dahlgren Brand & Risk där Axel Mossberg presenterade *Nya brandrisker* i form av trähus, batterilager och solceller vilket presentationsmaterial läggs ut på Admincontrol. Styrelsen kommer även att ges en inbjudan till ett kommande webinarium i ämnet.

Vidare informeras om kommande aktiviteter såsom verksamhetsplanering 2025, inplanerade utbildningar, vägledning kraftvärmeverk, nya risker (tillsammans med byggregler och klimatanpassning utgörande konferensstema hösten 2025), statistik, kontinuitetsplanering, omvärldsbevakning samt aktuell organisation. Delägarkommunernas säkerhets- och försäkringsansvariga kommer på nytt att träffa styrelsen, denna gång i Uppsala den 10 april 2025, för gemensamma aktiviteter. Vid mötet den 20 december visas RM-modulen i affärssystemet INSMAN upp tillsammans med modulen CRM (Customer Relationship Management).

Ärenden för beslut

§ 14 Verkställande direktörens rapporter

Styrelsen beslutar

- att godkänna VD-rapport avseende 30 september 2024, **bilaga 3**.

Ärende och beslutsunderlag

VD samt ekonomiansvarig Ulrika Skoglund presenterar det **ekonomiska resultatet för bolaget per 2024-09-30** enligt **bilaga 2**.

Under **status större skador** redovisas slutbetalning för höghusbranden i Gävle 2021 med 137 MSEK mot reserverade 143 MSEK. För skyfallet i Gävle samma år har 103 MSEK slutbetalats, varav Real Estate utgör 77 MSEK och Others 26 MSEK. Även andra större och tidigare inträffade skador orsakade av brand och vatten går igenom med aktuella reserver och genomförda utbetalningar. Årsaggregaten per program kommer att presenteras halvårsvis utefter tidigare presenterat till styrelsen.

Kapitalförvaltningen per den 30 september presenteras där marknadsvärdet i bolagets kapital- och fondinnehav uppgår till 547,8 MSEK med fördelningen 50 procent aktier, 45,8 procent räntor samt 4,2 procent alternativa placeringar. Inga omplaceringar har skett under september, däremot under augusti då tillgångar såldes för 150 MSEK för att bekosta återförsäkring och skadeutbetalningar. Fondinnehavet går igenom med en värdeutveckling under året uppgående till 10,8 procent, motsvarande 57,9 MSEK.

Aktuella **nyckeltal** redogörs för i form av täckningsgrad (FTA) 243 %, skadekostnadsprocent 90 (111), driftkostnadsprocent 25 (25), totalkostnadsprocent 115 (136), Value at risk 9,9 % (9,2) samt en solvenskvot som uppgår till 191 % (ej uppdaterad per den 30 september då QRT-Q3 inväntas). Totalkostnadsprocenten med större inträffade skador i början av 2024 möts upp av premieintäkter och årsaggregat under det resterande året enligt 1/12-delsprincipen. Styrelsen ställer fråga huruvida lägre faktiska

driftkostnader jämfört med budgeterat per den 30 september 2024 beror på periodisering eller annat. Ekonomiansvarig förtydligar att momentana kostnader för Risk Management slår igenom utefter genomförda aktiviteter som exempelvis kundteamskonferenser och årsvis betalning för EML-besiktningar, men att en viss kostnadsminskning gentemot budget kan skönjas även obeaktat detta.

Ekonomisk rapportering per den 30 september 2024 ger ett sammantaget resultat på 46,5 MSEK före bokslutsdispositioner och skatt, baserat på utfallet i bolagets försäkringsrörelse och kapitalförvaltning. Det tekniska resultatet i försäkringsrörelsen uppgår till - 13,5 MSEK medan kapitalförvaltningen redovisar 11,0 MSEK i realiserat resultat samt 50,0 MSEK i orealiserat resultat, med en valutakursdifferens på - 0,9 MSEK. Upplöst säkerhetsreserv 2023 anges i form av en not i årsredovisningen för 2024.

Status återförsäkring 2025 visar procentuella andelar för upphandling per försäkringsprogram och layer, med sista anbudsdag den 14 oktober.

Under **aktuellt** redovisas ny leverantör för regelefterlevnadsfunktionen från och med den 1 januari 2025, förvaltningsrevision från PwC med besök på kontoret den 15 oktober, kompletterande uppgifter som försäkringstagarna ska redovisa i INSMAN vid årets förnyelse i form av skolor i trä, förskolor i trä (värde > 75 MSEK), bostadshus (> 4 våningar), övriga större byggnader i trä (> 75 MSEK) samt även byggnader med solceller installerade på tak.

Vid det senaste mötet i Uppsala den 22–23 augusti i Uppsala gavs styrelsen en föredragning från Kristoffer Haleen, Howden Insurance, gällande **cyberrisker**. Innehållet riktades mot vad som innefattas i dessa risker, hur försäkringen kan tecknas för kommunsektorn och på vilket sätt ett försäkringsupplägg med tillhörande process skulle kunna se ut för bolaget. VD presenterar nu nästa steg för styrelsen där delägarkommunernas respektive IT- och säkerhetschefer samt försäkringsmäklare kontaktas med en intresseförfrågan, parallellt med bransch- och marknadsdiskussioner avseende möjligheter och villkor för delägarkommuner att försäkra sig mot cyberrisker.

§ 15 Granskningsrapport från regelefterlevnadsfunktionen H2 2024

Styrelsen beslutar

- **att** notera granskningssynpunkter från regelefterlevnadsfunktionen H2 2024 till protokollet
- **att** uppdra till VD att vidta åtgärder utifrån de tre rekommendationer som redovisats inom DORA samt
- **att** löpande presentera resultatet av dessa åtgärder till styrelsen.

Ärende och beslutsunderlag

Governance Consulting B&B AB, med funktionsansvarig Erik Blomgren, presenterar regelefterlevnadsfunktionens granskningsrapport för andra halvåret 2024 i form av utveckling och implementering av DORA-förordningen, efterlevnad av riskhanteringssystemet samt implementering av tidigare lämnade rekommendationer, **bilagor 4–5**. Granskningen visar på behov av tre förtydliganden inom DORA som vid hantering före årsskiftet gör att granskningsområdet kan grönmarkeras. Beträffande granskningen av

bolagets riskhanteringssystem samt implementering av tidigare rekommendationer grönmarkeras bägge områden av regelefterlevnadsfunktionen. Governance Consulting B&B AB lämnar nu uppdraget som leverantör av bolagets regelefterlevnadsfunktion vid kommande årsskifte. Ordförande tackar Erik Blomgren för ett gott utfört arbete och föredömliga styrelsepresentationer under dessa fyra år.

§ 16 Revisionsplan externrevision 2024

Styrelsen beslutar

att notera revisionsplan externrevision 2024 till protokollet.

Ärende och beslutsunderlag

Morgan Sandström, huvudansvarig revisor, samt Emma Gustafsson, granskningsledare, från Öhrlings Pricewaterhousecoopers (PwC) redovisar revisionsplanen för 2024 med granskning av bolagets redovisning utifrån gällande regler samt på vilket sätt förvaltningen av verksamheten bedrivits. I revisionsplanen sammanfattas bedömningen av väsentliga risker, revisionsansats, rapportering och tidplan, materialitet samt andra relevanta frågor avseende bolagets verksamhet. Värdering av avsättning för oreglerade skador bedöms inneha en hög inneboende risk i den finansiella rapporteringen och utgör därmed ett särskilt betydelsefullt granskningsområde. Därutöver bedöms alltid risken för oegentligheter som väsentlig enligt PwC:s revisionsmetodik. **Bilagor 6–7.**

§ 17 Bolagets affärsplan 2025–2028

Styrelsen beslutar

att fastställa bolagets affärsplan enligt föredragning samt **bilagor 8–10.**

Ärende och beslutsunderlag

Ordförande och VD sammanfattar styrelsens förslag till uppdaterad affärsplan som togs fram på strategi- och styrelsemötet i Uppsala den 22–23 augusti. Affärsplanen beskriver bolagets grundläggande affärsidé, strategiska målområden och uppföljningsparametrar med funktionen att vägleda såväl styrelse och VD som medarbetare vad gäller inriktning och utveckling av verksamheten under 2025–2028. Förslagsvisa justeringar i affärsplanen har därefter vidarebehandlats av AU och satts samman av VD.

Affärsplanen tydliggör bolagets strategiska mål under den kommande fyraårsperioden med en vision utställd mot ägare, försäkringstagare samt VD och övriga medarbetare. Bolagets vision omformuleras till *skadefria försäkringstagare med avbrottsfri verksamhet*. Visionen fördelas över de fem områdena tillväxt, Risk Management, samverkan och effektivitet, försäkringsportfölj samt varumärket SKFAB. De strategiska målen är process- och arbetsättsinriktade och även mätbara med hjälp av årsvis uppmätt KPI (Key Performance Indicators). Ett förtydligande av bolagets avgivna återförsäkring har tillförts

affärsplanen då området är centralt och högst väsentligt riskbegränsande för verksamheten. Återförsäkring är även den omvärldsfaktor som utgör störst påverkan på bolagets verksamhet. En framtagna situationsanalys (SWOT) återger de identifierade styrkor och svagheter, respektive möjligheter och hot, som bolaget i huvudsak har att ta hänsyn till i det kommande fyraårsperspektivet.

Styrelsen påtalar att en differentierad och individuell premie bör ses över och analyseras ställt mot försäkringsobjektens risk, bland annat avseende byggnader och byggnadsmaterial (exempelvis betong jämfört med trä) samt i beaktande av materialets skadehistorik. VD understryker att affärsplanen inbegriper även detta område avseende premie och risksättning. Styrelsen ställer även fråga om benchmark med den privata försäkringsmarknaden angående produktutbud och villkor, där VD informerar att bolagets kundansvarige ser över dessa områden kontinuerligt och som minst årligen.

§ 18 Granskningsrapport från riskhanteringsfunktionen Q3 2024

Styrelsen beslutar

- **att** notera granskningsrapport från riskhanteringsfunktionen Q3 2024 till protokollet, bilagor **11–13**.

Ärende och beslutsunderlag

Funktionsansvarig för bolagets riskhantering, Karl-Ove Andersson, presenterar riskhanteringsfunktionens granskningsrapport för Q3 2024 där bolagets riskbaserade internkontroll säkerställs. Bolagets mest relevanta och riskutsatta verksamhetsområden, inkluderat ekonomi och finanser, har granskats av funktionsansvarig efter genomgångar med VD och berörda tjänstemän. Bolagets riskregister beskriver hanteringen av de större risker som identifierats och har i år omarbetats för att bättre tydliggöra riskerna, bland annat beträffande sannolikhet och konsekvens samt hur riskerna hanteras. Riskregistret bifogas denna rapport i form av **bilaga 13**. Riskhanteringsfunktionen har inte identifierat några avvikelser med förändring i risknivåer under Q3 2024 och lämnar därför inga åtgärdsrekommendationer till styrelsen. Granskningsrapporten har kvalitetssäkrats efter dialog med VD. Karl-Ove Andersson deltar inte i styrelsens beslut.

§ 19 IKT-strategidokument

Styrelsen beslutar

- **att** fastställa bolagets IKT-strategidokument.

Ärende och beslutsunderlag

VD delger styrelsen att bolaget i enlighet med artikel 5-förordningen om digital operativ motståndskraft i finanssektorn (DORA) ska inneha en väl dokumenterad strategi för informations- och kommunikationsteknik (IKT), vilken styrelsen går igenom och fastställer som minst årligen. Dokumentet behandlar IKT-tillgångar avseende materiella- och immateriella uppgifter - inklusive personuppgifter - som bedöms skyddsvärda. Vidare redogör dokumentet för en genomtänkt och långsiktig strategi i syfte att skydda känslig information beträffande bolagets försäkringstagare, styrelse, VD och övriga medarbetare. IKT-strategidokumentet medverkar även till att bolaget uppnår sina strategiska, verksamhetsmässiga

och operativa mål samt bibehåller ett gott anseende, **bilagor 14–15**. Ordförande framhåller att dokumentbeteckningen går något på tvärs mot dokumenthierarkin i bolaget, men att titulaturen samtidigt är ovillkorlig.

§ 20 Övriga frågor

Tre övriga frågor finns anmälda till dagens möte och presenteras av ordförande samt VD.

- Bolaget har framställt skadeståndsanspråk mot de två personer vållande till branden i Gottsunda skola 2018.
- AU har genomfört ett möte med lekmanrevisionen den 27 september där man informerat om aktuella händelser i bolagets verksamhet och status i styrelsearbetet samt där lekmanrevisionen getts möjlighet att ställa frågor till presidiet.
- Bolaget har delgett frågeformuläret för Fit & Proper 2024 till lekmanrevisionen och valberedningen i informativt syfte.

§ 21 Nästa mötesdatum

Ordförande går igenom kommande mötesdatum:

- **20 december**

Styrelsemöte via Teams kl. 09.00-12.00.

§ 22 Avslutning av dagens möte

Ordförande avslutar dagens styrelsemöte och tackar för visat intresse.

Vid protokollet:

Justeras:

Justeras:

Roger Nyman

Fredrik Ahlstedt
Ordförande

Anders Lundkvist
Ledamot