

Kommunrevisorerna granskar

**UMEÅ KOMMUN
KOMMUNSTYRELSEN**

Grundläggande granskning 2022



Innehållsförteckning

| | |
|---|-----------|
| Årlig grundläggande granskning | 3 |
| 1. Inledning och bakgrund..... | 3 |
| 2. Resultat av granskningen | 8 |
| 3. Sammanfattade bedömning..... | 11 |
| Bilaga 1. Utökning inom ramen för den grundläggande granskningen – kommunstyrelsens uppsiktsplikt | 12 |
| 1. Bakgrund | 12 |
| 2. Resultat av granskningen | 13 |
| 3. Sammanfattande kommentar och bedömning..... | 16 |
| Bilaga 2. Utökning inom ramen för den grundläggande granskningen – samverkan i bostadsförsörjning för äldre..... | 17 |
| 1. Inledning..... | 17 |
| 2. Iakttagelser..... | 17 |
| 3. Bedömning | 22 |
| Bilaga 3. Sammanställning av resultat – kommunrevisionens enkät till KS 2022..... | 23 |

Årlig grundläggande granskning

1. Inledning och bakgrund

Revisorerna är kommunfullmäktiges organ för kontroll och ansvarsprövning av styrelser och nämnder. Revisorerna ska årligen granska verksamheten inom nämndernas verksamhetsområden i den omfattning som följer av god revisionsred. Enligt kommunallagen (12. kap 1 §) är revisionens uppgift att pröva om:

- Verksamheten sköts ändamålsenligt
- Verksamheten ur ekonomisk synvinkel sköts tillfredsställande
- Räkenskaperna är rättvisande
- Den interna kontrollen är tillräcklig

Revisorernas årliga granskning består av såväl en grundläggande granskning som av ett antal fördjupade granskningar. Den grundläggande granskningen är den löpande granskning som varje år genomförs avseende styrelse och nämnder, och består av tre delar:

- granskning av delårsrapport och årsredovisning
- granskning av måluppfyllelse
- granskning av intern styrning och kontroll

Den grundläggande granskningen är till sin karaktär en fortlöpande insamling av fakta och iakttagelser. Granskningen ska ge underlag för att bedöma styrelsens och nämndernas styrning, uppföljning och kontroll, säkerhet i redovisningssystem och rutiner samt måluppfyllelse, för att kunna uttala sig i ansvarsfrågan. Den grundläggande granskningen kommer att fortgå fram till revisionens slutliga bedömningar i revisionsberättelsen rörande 2022.

1.1 Syfte och revisionsfrågor

Den grundläggande granskningen är en översiktlig granskning som syftar till att bedöma om styrelse och nämnder har en tillräcklig struktur för styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten. Detta för att säkerställa att de lever upp till de mål och beslut som fullmäktige fastställt.

Den grundläggande granskningen syftar därmed till att ge en översiktlig bild av styrelse och granskade nämnder och en tillräcklig grund för de bedömningar som görs inför ansvarsprövningen.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har styrelsen säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och uppdrag?
- Har styrelsen säkerställt att den får tillräcklig uppföljning och rapportering avseende verksamhetens ekonomi och resultat?
 - Vidtar styrelsen åtgärder vid eventuella avvikelser?
- Har styrelsen en struktur för arbetet med sin interna kontroll som gör att det finns förutsättningar att bedriva den på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt?
- Är styrelsens beslutsunderlag och protokoll tydliga och ändamålsenliga?

1.2 Avgränsningar

Granskningen avser kommunstyrelsen och är avgränsad till verksamhetsåret 2022. Granskningen färdigställs och avslutas därmed först efter att styrelse och nämnder behandlat sina årsbokslut/verksamhetsuppföljningar för 2022.

1.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- Kommunallagen (2017:725)
- Strategisk plan 2016–2028
- Riktlinjer för aktiverade styrning (2021-03-09)
- Planeringsförutsättningar, budget och investeringar 2021–2024
- Riktlinjer för intern styrning och kontroll (2011-09-26)
- Nämndernas reglementen

1.3.1 Reglemente för kommunstyrelsen

Kommunstyrelsens grunduppdrag består av att styra, leda och samordna kommunens verksamheter och ekonomi, samt följa upp och rapportera utvecklingen av kommunens verksamheter till fullmäktige. Styrelsen ansvarar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning samt samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. Detta innebär att styrelsen bland annat ska samordna och utveckla:

- Kommunens insatser för att allmänt främja sysselsättningen och näringslivet, inklusive marknadsföring av platsen Umeå
- Den översiktliga planering och användning av mark och vatten samt samordning och planering av infrastruktur såsom energi, trafik, kommunikationer och vatten/avlopp
- Markpolitiken och markberedskap samt att bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet främjas
- De kommunala verksamheternas kvalitet

1.3.2 Kommunspecifik styrmodell

Umeå kommun specificerar sin styrmodell i Riktlinjer för aktiverande styrning i Umeå kommun, antaget av kommunfullmäktige 2021-03-09. Riktlinjen ska tillämpas av Umeå kommuns nämnder och helägda bolag.

Riktlinjerna fastslår att verksamheten i nämnder/styrelser ska utgå från tilldelat grunduppdrag. Inom ramen för tilldelat grunduppdrag har nämnder/styrelser möjlighet att utifrån sina specifika förutsättningar och behov fastställa hur verksamhetsstyrning och uppföljning ska utformas. Detta innebär att varje nämnd och styrelse inom grunduppdragets ramar, lagstiftning, övriga direktiv och riktlinjer från kommunfullmäktige har mandat att besluta om mål, uppdrag och aktiviteter för sina egna verksamheter.

Uppföljning av grunduppdraget sker årligen genom att nämnd och styrelse bedömer i vilken omfattning nämnden eller styrelsen verkställt grunduppdraget och rapporterar sagda bedömning till kommunstyrelsen som sammanställer inför hantering i kommunfullmäktige.

Utöver grunduppdraget har nämnder och styrelser att förhålla sig till kommunfullmäktiges inriktningsmål. Inriktningsmål kan destinerats till namngivna nämnder och bolag som:

- särskilt ska prioritera arbete med just detta inriktningsmål
- bedöms ha de reella förutsättningar som krävs för att inriktningsmålet ska uppnås

Nämnder och styrelser har även att förhålla sig till specifika tilläggsuppdrag som kan tilldelas av kommunfullmäktige i samband med fastställande av planeringsdirektiv och budget.

1.3.3 Planeringsprocess och uppföljning

Efter kommunfullmäktiges beslut om samtliga nämnders och inriktning under juni månad ska nämnder/styrelser anta verksamhetsplaner och en internbudget inför kommande verksamhetsår. Verksamhetsplaner och budget ska beskriva hur nämnder avser verkställa:

- Nämndens grunduppdrag och övriga åtaganden enligt kommunfullmäktiges reglemente
- Mål och tilläggsuppdrag ställda till nämnd i beslutade planeringsdirektiv och budget

Nämnden genomför därefter verksamheten i enlighet med upprättad och fastställd verksamhetsplan och budget.

Nämnder och styrelser verksamhets ska kontinuerligt följas upp. Detta i syfte för att följa måluppfyllelse av verksamheternas kvalitet och utveckling. Uppföljningen ska bland annat ske genom:

- Verksamhetsuppföljning genom månads, tertial och årsbokslut
- Uppföljning av internkontroll

1.3.4 Riktlinjer för internkontroll

Kommunens dokument för riktlinjer för intern kontroll som antogs i september 2011, specificerar att kommunens samtliga verksamhetsområden ska tillämpa dessa riktlinjer. I dokumentet framgår att följande moment ska tillämpas av verksamheterna:

Risakanalys

En riskanalys ska göras i syfte att identifiera omständigheter som utgör risk att verksamheterna inte bedrivs enligt lagar och regler samt verksamhetens krav.

Kontrollåtgärder

Vid behov ska åtgärder tas utifrån resultatet av riskanalysen som förhindrar att verksamhetens krav inte uppfylls.

Uppföljning

Verksamheterna ska systematiskt och regelbundet följa upp, bedöma och avrapportera den interna kontrollen.

Dokumentation

Risikanalysen, kontrollåtgärder samt uppföljningen och bedömningen ska dokumenteras.

Rapportering

I samband med inrapportering av bokslut ska nämnderna/styrelserna rapportera till kommunfullmäktige huruvida deras internkontroll har varit tillräcklig.

1.4 Genomförande

Den grundläggande granskningen har genomförts av de förtroendevalda revisorerna tillsammans med sakkunnigt stöd från EY och KPMG. Granskningen har genomförts genom dialogmöten, bedömning av styr- och uppföljande dokument, protokollsgranskning samt genom en utökning inom ramen för den grundläggande granskningen.

Dialogmöten

Revisorerna genomför dialogmöten med styrelse och nämnders presidier under våren 2022. Dialogmöte genomförs med hela styrelsen och nämnder (förutom PN, BRN och VN) under höst/vinter 2022. Frågeställningarna vid dialogen utgår från de områden som identifierats i revisorernas risk- och väsentlighetsanalys.

Dokumentstudier

För att få en helhetsbild av styrelsens/nämndens arbete, kompletteras dialogen med insamling, genomgång och analys av relevanta styr- och uppföljningsdokument (budget, reglemente, uppdragsplan, verksamhetsuppföljning per T1, T2 och årsbokslut, riskanalys, internkontrollplan etc.).

Protokollsgranskning

De förtroendevalda revisorerna följer styrelse och nämnder löpande, utifrån sina bevakningsansvar för nämnder, genom bland annat protokollsgranskning. Bevakningen rapporteras löpande på revisorernas sammanträden. Protokollsgranskningen dokumenteras på ett av revisorerna överenskommet sätt.

Protokollsgranskningen syftar bland annat till att revisorerna ska få en god uppfattning om vad som tas upp och beslutas i styrelse och nämnder, dess följsamhet till mål och uppdrag samt att notera viktiga iakttagelser utifrån såväl genomförd riskanalys som hur nämnden agerar vid eventuella avvikelser eller i övrigt utför sin styrning, uppföljning och kontroll.

Utökad granskning

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Kartläggning av nämndens arbete med att förebygga, hantera och följa upp hot och våld inom förvaltarenheten. Kartläggningen sker genom dokumentstudier och intervjuer med nämndens presidium, miljö- och hälsoskyddschef och enhetschef/motsvarande.

Kartläggning av kommunstyrelsens riktlinjer och rutiner för utförandet av sin uppsiktsplikt samt dess uppföljning av utförandet av sin uppsiktsplikt. Kartläggningen har skett genom dokumentstudier och avstämning med ledningskoordinator.

Den utökade granskningen rapporteras i bilaga 1.

Samverkan i bostadsförsörjning för äldre

Den utökade granskningen är genomförd genom en hearing tillsammans med representanter från AB Bostaden, kommunstyrelsen, byggnadsnämnden, tekniska nämnden och äldrenämnden. Hearingen genomfördes 2022-11-25. Därutöver har kompletterande dokumentstudier genomförts.

Den utökade granskningen rapporteras i bilaga 2.

Enkät

Under våren 2022 genomförde revisionen en enkätundersökning bland kommunstyrelsens ledamöter. En sammanställning av enkätens resultat återfinns i bilaga 2.

Analys, bedömning och rapportering

När verksamhetsåret är slut, sammanställs resultatet och en sammanfattande analys och bedömning görs. Detta sammanställs i en rapport per nämnd. Den slutliga rapporten sammanställs först efter att respektive styrelse/nämnd behandlat sina årsbokslut/verksamhetsuppföljningar för 2022. Detta för att säkerställa att granskningen omfattar hela granskningsåret.

2. Resultat av granskningen

Nedan redogörs för iakttagelser och bedömningar avseende styrelsens verksamhetsstyrning, ekonomistyrning och interna kontroll under 2022.

2.1 Styrning och uppföljning av verksamhet

| Kontrollpunkt | Kommentar |
|--|--|
| Styrning och uppföljning av verksamhet | |
| Beslutat om verksamhetsplan utifrån fullmäktiges mål | 2021-11-09 § 360 |
| Beslutat om indikatorer för att mäta måluppfyllelsen | 2021-11-09 § 360 Uppdragsplanen innehåller indikatorer för att mäta uppfyllelsen. Vi noterar att vissa indikatorer är ett pågående arbete att ta fram. |
| Följt upp verksamhet och måluppfyllelse i en delårsrapport | 2022-06-20 § 128, Terialrapport 1 2022-10-31 § 179, Terialrapport 2 Av den andra terialrapporten prognostiserar styrelsen att under 2022 uppfylla ett mål, varav fyra mål prognostiseras delvis uppfyllas. |
| Följt upp verksamhet och måluppfyllelse i en årsrapport | 2023-02-14 § 21 |
| När måluppfyllelse avseende verksamhet | Styrelsen uppfyller samtliga mål enligt årsrapporten. Styrelsen har genomfört 18 tilldelade uppdrag av fullmäktige, varav 15 uppdrag är delvis genomförda. |
| Vidtagit åtgärder vid indikationer på bristande måluppfyllelse avseende verksamhet | Styrelsen redovisar god måluppfyllelse avseende verksamhet. |

Flertalet av kommunstyrelsens uppdrag från fullmäktige beskrivs vara påbörjade. Därav bedömer styrelsen att uppdragen är delvis genomförda.

2.2 Styrning och uppföljning av ekonomi

| | |
|---|--|
| Styrning och uppföljning av ekonomi | |
| Upprättat en budget för innevarande år inom tilldelad ram | 2021-11-09 § 360 |
| Följt upp ekonomin i terialrapporter | 2022-06-20 § 128, Terialrapport 1 2022-10-31 § 179, Terialrapport 2 Av den andra terialrapporten prognostiserar styrelsen ett överskott med 187 mkr för 2022 |
| Följt upp ekonomin i en årsrapport | 2023-02-14 § 21 |
| När måluppfyllelse avseende ekonomi | Styrelsen redovisar ett budgetöverskott med 327 mnkr för 2022. |
| Vidtagit åtgärder vid indikationer på bristande måluppfyllelse avseende ekonomi | Styrelsen har god måluppfyllelse avseende ekonomi. |

Nedanstående bild visar kommunstyrelsens ekonomiska utfall för 2022.

| Nämnd (tkr) | Budget 2022 | Utfall 2022 | Budgetavvikelse 2022 | Utfall 2021 | Budgetavvikelse 2021 |
|-----------------------------------|-------------------|-----------------|----------------------|-----------------|----------------------|
| Verksamhetens intäkter | 255 930 | 583 892 | 327 962 | 479 948 | 256 451 |
| Verksamhetens kostnader | -1 301 655 | -1 281 670* | 19 986 | -1 433 391 | -271 258 |
| Verksamhetens nettokostnad | -1 045 725 | -697 795 | 347 948 | -953 443 | -14 806 |

Bild hämtad från kommunstyrelsens årsrapport 2022.

Kommunstyrelsens budgetöverskott avser främst kommunövergripande kostnader såsom krafthandeln, arbetsgivaravgifter, avskrivningar och utrangeringar. Överskottet beskrivs till största del bero på de höga elpriserna.

Vi noterar även att styrelsen löpande har följt upp ekonomin månadsvis.

2.3 Intern kontroll

| Intern kontroll | |
|---|--|
| Beslutat om internkontrollplan | 2021-12-07 § 252 |
| Värderat identifierade risker | Internkontrollplanen innehåller en riskanalys. |
| Internkontrollplanen tydliggör - vilka risker som ska kontrolleras - kontrollmetod - vem som är ansvarig för kontroll - när i tid kontroll sker | Internkontrollplanen innehåller samtliga kontrollpunkter. |
| Följt upp internkontrollplanen | 2022-06-20 § 128 2022-10-31 § 179 2023-02-14 § 21 Styrelsen bedömer att den interna styrningen och kontrollen under 2022 har varit ändamålsenlig och tillräcklig. |
| Vidtagit åtgärder vid identifierade brister | Vi har inom ramen för granskningen inte identifierat några avvikelser kopplat mot intern kontroll. |

Kommunstyrelsens riskanalys utgår från kontrollområdena:

- Informationssäkerhet och lagefterlevnad
- Kompetensförsörjning
- Attesthantering
- Nya arbetssätt
- Lagefterlevnad
- Avtalshantering

Majoriteten av riskområdena handlar om att reducera riskerna, varav kontrollområdet avtalshantering har högst riskvärde som handlar om att minimera risken. Risken inom avtalshantering handlar om att avtalshantering- och uppföljning ej uppfylls.

Uppföljningen av internkontrollplanen för perioden jan-dec visar att flertalet aktiviteter har genomförts för att minska risken inom avtalshantering. Bland annat ska nya metoder och modeller för avtalsförvaltning tagits fram. Vidare har implementering av ny kommungemensam avtalsdatabas påbörjats, samt översyn av roll- och ansvarsfördelning för avtalshantering inom befintliga styrdokument.

3. Sammanfattade bedömning

Vår sammanfattande bedömning utifrån vår översiktliga granskning av kommunstyrelsen är att styrelsen har säkerställt en tillräcklig styrning och uppföljning av verksamhet och ekonomi. Vidare bedömer vi att styrelsen har säkerställt en tillräcklig intern kontroll.

Vår bedömning grundar sig på följande:

| Revisionsfråga | Bedömning |
|---|---|
| Har styrelsen säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och uppdrag? | Vi bedömer att styrelsen har säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och uppdrag. Vår bedömning grundar sig på att styrelsen har arbetat utifrån reglementet och antagit en uppdragsplan med mätbara indikatorer. Vidare visar styrelsen på god måluppfyllelse. Styrelsen har även genomfört tilldelade uppdrag från fullmäktige. Vi noterar dock att flera av uppdragen är pågående arbeten och därav delvis genomförda. |
| Har styrelsen säkerställt att den får tillräcklig uppföljning och rapportering avseende verksamhetens ekonomi och resultat? | Vi bedömer att styrelsen har säkerställt en tillräcklig uppföljning av verksamhetens resultat och ekonomi. Vår bedömning grundar sig på att styrelsen har följt upp verksamheten i enlighet med fullmäktiges styrprinciper. |
| Har styrelsen en struktur för arbetet med sin interna kontroll som gör att det finns förutsättningar att bedriva den på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt? | Vi bedömer att styrelsen har i allt väsentligt en struktur för att arbetet med intern kontroll bedrivs på ett systematiskt sätt. Vår bedömning grundar sig på att styrelsen har arbetat med intern kontroll enligt fullmäktiges riktlinje. |
| Är styrelsens beslutsunderlag och protokoll tydliga och ändamålsenliga? | Vi bedömer att nämndens beslutsunderlag och protokoll är tydliga och ändamålsenliga. Vår bedömning grundar sig på att det inte har framkommit några väsentliga avvikelser kopplat mot protokollens tydlighet och ändamålsenlighet. |

Umeå mars 2023

Samuel Larsson
Verksamhetsrevisor, EY

Petter Frizén
Certifierad kommunal yrkesrevisor, EY

Bilaga 1. Utökning inom ramen för den grundläggande granskningen – kommunstyrelsens uppsiktsplikt

1. Bakgrund

Kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Den har ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen ska enligt kommunallagen 6 kap. 1 § leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och gemensamma nämnders verksamhet samt av kommunen förvaltade stiftelser och av kommunen helägda och delägda bolag.

En i lag särskilt förstärkt uppsiktsplikt gäller kommunstyrelsens uppsikt över kommunala bolag. Enligt kommunallagen 6 kap. 9-10 §§ ska kommunstyrelsen i årliga beslut pröva om respektive bolags verksamhet under föregående år varit förenlig med sitt fastställda kommunala ändamål och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna, samt vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att bolagen uppfyller de krav som anges i KL 10 kap. 3-5 §§.

Revisorerna har i sin riskanalys identifierat kommunstyrelsens uppsiktsplikt som ett område där de behöver mer underlag för att kunna göra en bedömning av om det finns behov av att göra en mer fördjupad granskning.

1.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med denna utökade grundläggande granskning är att kartlägga kommunstyrelsens riktlinjer och rutiner för utförandet av sin uppsiktsplikt samt dess uppföljning av utförandet av sin uppsiktsplikt. Detta för att identifiera risker och eventuellt behov av fördjupade granskningsinsatser.

Granskningen har avsett att besvara följande frågor:

- Har kommunstyrelsen dokumenterade riktlinjer och rutiner för utförandet av sin uppsiktsplikt?
- Har kommunstyrelsen genomfört någon dokumenterad uppföljning av genomförd uppsikt?

Granskningen omfattar inte kommunstyrelsens uppsikt över privata utförare eller gemensamma nämnder.

1.2 Metod

Granskningen har genomförts genom en dokumentstudie av de riktlinjer och rutiner som har relevans för kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Vi har också tagit del av och granskat protokollsutdrag med relevanta beslutsärenden och beslutsunderlag från kommunstyrelsen. Information har också erhållits skriftligt från ledningskoordinator.

Kommunstyrelsens uppsikt över kommunala bolag respektive över övriga nämnder kommer att redogöras för separat i rapporten.

Rapporten är faktakontrollerad av ledningskoordinator.

2. Resultat av granskningen

2.1 Riktlinjer och rutiner för uppsiktens utförande

Reglementet för kommunstyrelsen¹ slår fast att dess uppföljnings- och uppsiktsansvar omfattar att:

- Uppföljning och rapportering sker till fullmäktige från nämnder och bolag
- Följa nämndernas interna kontroll
- Årligen rapportera kommunens avtalssamverkan till fullmäktige
- Ha uppsikt över nämnders verksamhet samt av kommunen förvaltade stiftelser och av kommunen hel- och delägda bolag.
- Inom ramen för sin uppsiktsplikt övervaka att verksamhet som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp.

Kommunala bolag

Riktlinjer för utförandet av uppsiktsplikten över kommunala bolag finns i *Riktlinjer för ägarstyrning i Umeå kommun*² och föreskriver att uppsiktsplikten ska utföras genom att kommunens hel- eller majoritetsägda bolag kontinuerligt till kommunstyrelsen överlämnar:

- Protokoll från bolagsstämma
- Budget
- Verksamhetsplan/affärsplan
- Delårsrapporter och årsredovisning
- Revisionsberättelse samt ev. granskningsrapporter från lekmannarevisorer
- Övriga handlingar av vikt för kommunstyrelsens bedömning

Av riktlinjer framgår också att bolagsstyrelser i hel- eller majoritetsägda bolag ska överlämna en årlig bolagsstyrningsrapport till kommunstyrelsen, vilken ska innehålla beskrivning av bolagsstyrelsens arbete under året, bolagets efterlevnad av styrande direktiv och bolagets interna styrning och kontroll. Av riktlinjerna framgår också att kommunstyrelsen ska göra en årlig bedömning av de kommunala bolagens ändamålsenlighet och funktion.

I protokollsutdrag från kommunstyrelsens sammanträden³ framgår att kommunstyrelsen ser att implementering av riktlinjerna för ägarstyrning innebär ett långsiktigt arbete som bland annat innefattar revidering av bolagsordningar och ägardirektiv. Likaså att implementeringen av de nya riktlinjerna successivt kommer att förbättra förutsättningarna för verkställandet av kommunstyrelsens uppsikt över både majoritetsbolag och intressebolag.

¹ Reglemente för Umeå kommuns styrelse och nämnder, beslutad av KF 2014-11-24, senast uppdaterad 2022-11-28

² Beslutad av KF 2021-03-29

³ KS-2021/00443, KS-2022/00350

Nämnder

För utförandet av uppsikten över nämnder saknas dokumenterade riktlinjer och rutiner. Av kommunallagen eller förarbetena framgår inga särskilda anvisningar om hur uppsiktsplikten över övriga nämnder ska utföras. Det är därmed upp till respektive kommun att utforma processer för att fullgöra uppsiktsplikten. Det finns arbetsformer och en strukturerad uppföljning som i viss mån tydliggör vad som omfattas av uppsiktsplikten, se nästkommande avsnitt. Det är dock inte dokumenterat i någon riktlinje eller rutin.

2.1.1 Kommentar

Kommunstyrelsen har i dokumentet *Riktlinjer för ägarstyrning i Umeå kommun* tydliggjort hur uppsikten över kommunala bolag ska utföras. Det saknas dock dokumenterade riktlinjer och rutiner för utförandet av uppsikten över nämnder. Till skillnad från den särskilda uppsikten över kommunala bolag så finns det inte heller några specifika anvisningar i lag eller förarbeten om hur uppsiktsplikten över övriga nämnder ska utföras. För att kunna bedöma om kommunstyrelsen fullgjort sitt ansvar är det därför av vikt att den definierar vad uppsiktsplikten innebär och hur den ska utövas/utformas.

2.2 Uppföljning av utförd uppsikt

Kommunala bolag

Av kommunstyrelsens protokoll⁴ framgår att kommunstyrelsen för åren 2019-2021 fattat årliga beslut om de kommunala bolagens ändamålsenlighet och funktion. För verksamhetsåren 2019 och 2020 var de nya riktlinjerna för ägarstyrning ännu inte beslutade, men process och underlag har utifrån vad som framgår av protokollsutdragen varit samma eller mycket liknande.

Nämnder

I protokollsutdrag från kommunstyrelsen⁵ framgår hur uppsiktsplikten över övriga nämnder utförs och följs upp. Detta sker genom följande moment:

- Nämndernas verksamhetsplaner och uppföljning av dessa rapporteras till kommunstyrelsen i form av verksamhetsplan för året, förenklad verksamhetsrapport för januari-april, delårsrapport för januari-augusti samt årsrapport.
- Internkontrollplan och uppföljning av dessa rapporteras till kommunstyrelsen, i form av riskanalys och internkontrollplan för året, samt uppföljningar av den interna kontrollen i samband med T1, T2 och T3.
- Dialog av uppsiktskaraktär hålls mellan kommunstyrelse och nämnd vid väsentliga händelser eller avvikelser.
- Ovanstående punkter sammanställs tertiälvís för att tydliggöra hur kommunstyrelsens uppsiktsplikt över övriga nämnder utförts, och sammanställningen tas upp för godkännande av kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen avser att framöver identifiera fler moment som den redan gör som en del av sin uppsiktsplikt, för att ytterligare tydliggöra hur uppsikten utförs.

⁴ KS-2021/00443, KS-2021/00509, KS-2022/00350

⁵ KS-2021/01163

2.2.1 Kommentar

Avseende de kommunala bolagen finns det riktlinjer som styr vilken uppföljning som ska ske, motsvarande saknas avseende nämnder. Av kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll framgår dock att det finns en dokumenterat uppföljning av utförandet av sin uppsikt, avseende såväl kommunala bolag som nämnder.

3. Sammanfattande kommentar och bedömning

Vår sammanfattande kommentar utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen har dokumenterade riktlinjer och rutiner för utförandet av sin uppsiktsplikt över kommunala bolag samt att det finns dokumenterad uppföljning av utförandet av uppsikten. För uppsikten över nämnder saknas riktlinjer och rutiner som definierar vad uppsiktsplikten innebär och hur den ska utövas/utformas. Det sker dock en strukturerad uppföljning avseende uppsikten som till viss del tydliggör detta.

Vi noterar att det pågår arbete med att moment i kommunstyrelsens uppföljning av övriga nämnder som redan utförs och som är av uppsiktskaraktär ytterligare ska tydliggöras och dokumenteras som en del av uppsikten.

Utifrån syftet med förstudien och det resultat som framkommit bedömer vi att det finns anledning för revisorerna att fortsatt följa det utvecklingsarbete som pågår avseende kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Vi bedömer dock att det inte föreligger någon väsentlig revisionsrisk som medför ett behov av att genomföra något fördjupad granskning inom området i nuläget, då arbete med att utveckla processen pågår.

Datum som ovan

KPMG AB

Olle Andersson

Verksamhetsrevisor

Liz Gard

Certifierad kommunal revisor

Bilaga 2. Utökning inom ramen för den grundläggande granskningen – samverkan i bostadsförsörjning för äldre

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Enligt reglemente ansvarar kommunstyrelsen bland annat för mark- och bostadspolitiken och att främja bostadsförsörjning och samhällsbyggnad. Även det kommunala bolaget AB Bostaden har i uppdrag att främja bostadsförsörjningen i Umeå Kommun och erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeflyttande och inflyttande i bolaget. Därutöver ansvarar byggnadsnämnden för kommunens planberedskap och tekniska nämnden tar beslut om upphandling av entreprenader i kommunen.

Det är väl dokumenterat att antalet äldre ökar i Sveriges kommuner. Det är väsentligt att äldreomsorgen utformas på ett långsiktigt och uthålligt sätt, bland annat genom att säkerställa tillgång till olika boendeformer för äldre. Det är också viktigt att det finns förutsättningar för samverkan inom kommunen och mellan kommunen och de som brukar dess tjänster. I Umeå kommun ansvarar äldrenämnden för kommunens uppgifter inom äldreomsorgen och de uppgifter som i övrigt lag åläggs kommunens socialnämnd rörande äldre människor.

1.2. Revisionsfrågor

Följande frågor besvaras inom ramen för denna utökade granskning:

- Finns en tydlig plan för hur det framtida behovet av boende för äldre ska tillgodoses?
- Finns en ändamålsenlig samverkan mellan ansvariga parter?

Granskningsinsatsen är översiktlig och våra bedömningar i denna utökning utgör endast en del av revisionens samlade bedömning i den grundläggande granskningen.

1.3. Metod

Den utökade granskningen är genomförd genom en hearing tillsammans med representanter från AB Bostaden, kommunstyrelsen, byggnadsnämnden, tekniska nämnden och äldrenämnden. Hearingen genomfördes 2022-11-25. Därutöver har kompletterande dokumentstudier genomförts.

2. Iakttagelser

2.1. Kommunens bostadsförsörjningsprogram adresserar boende för äldre

Utifrån kraven i lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar har Umeå kommun tagit fram ett bostadsförsörjningsprogram. Kommunfullmäktige antog 2022-11-28 det program som ska gälla för perioden 2022–2030 med utblick mot 2040. Programmet är utarbetat av Övergripande

planering och Mark och exploatering i såväl intern samverkan med berörda nämnder, som extern samverkan med marknadens aktörer.

Kommunens bostadsförsörjningsprogram adresserar genom ett särskilt fokusområde Äldre personer och Tillgänglighet i bostäder. Särskilda mål för fokusområdet är:

- Fler äldre ska utifrån sina ekonomiska förutsättningar kunna tillgodose sina bostadsbehov på den ordinarie bostadsmarknaden.
- Andelen bostäder som uppfyller behov av fysiskt tillgängliga bostäder i flerbostadshusbeståndet ska öka.
- Nya bostäder i mellanboendeformer ska tillkomma
- Äldre ska ges stöd till att på egen hand planera sitt boende inför att behovet av tillgänglighet förväntas öka

Målen ackompanjeras av fem fastslagna åtgärder, med ansvar för kommunstyrelsen och äldrenämnden. Åtgärderna berör bland annat att verka för en god dialog med fastighetsägare och bostadsutvecklare, att verka för att tillskapa bostäder i mellanboendeformer, ge stöd och information till äldre i deras planering av boende samt verka för att äldre ska kunna bo kvar i sitt närområde även om boendeformen måste ändras.

2.2. Samverkan mellan ansvariga parter inom kommunkoncernen

Formerna för samverkan mellan ansvariga parter i kommunen följer i regel generella strukturer, som inte specifikt adresserar boende för äldre. Frågan tas med jämna mellanrum upp i de regelbundna träffar som sker mellan kommunens nämndpresidier. I viss utsträckning följs här det arbete som sker utifrån fullmäktiges uppdrag till AB Bostaden från 2017, att bygga vård- och omsorgsboenden. Arbetet drivs av en arbetsgrupp på tjänstepersonsnivå där Stabschef inom äldreomsorgsförvaltningen är sammankallande.

Ett undantag från de mer generella samverkansformerna är den samverkansöverenskommelse som 2018 slöts mellan äldrenämnden och AB Bostaden. Överenskommelsen syftar till att i samverkan planera och etablera bostäder för seniorer i Umeå, med fokus på ett tryggt seniorliv i livets olika skeden. Inom ramen för överenskommelsen finns en styrgrupp och en projektgrupp med representanter för äldrenämnden, dess förvaltning samt AB Bostaden.

Konkret ska överenskommelsen utmyнна i två bostadsområden på Västteg och Haga. Tidsplanen har blivit förskjutet utifrån den initiala ambitionen och Västtegsprojektet (som bland annat innehåller seniorbostäder och vård- och omsorgsbostäder) kommer vara färdigt för inflyttning först 2024. Hagaprojektet beräknas vara klart 2028. Utifrån förskjutningen i tidsplan har den enklare utvärdering som enligt överenskommelsen bör genomföras har ännu inte genomförts utan kan bli aktuell först 2024.

Förutom samverkan mellan äldrenämnden och AB Bostaden har kommunfullmäktige även gett tekniska nämnden tillsammans med äldrenämnden i uppdrag att utreda olika alternativ gällande nytt vård- och omsorgsboende för planeringsperioden 2025–2028. Utredningen utmynnade i en rapport

som godkändes av kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskott 2022-04-26 för vidare godkännande av fullmäktige. Rapportens slutsats och planeringsförslag sammanfattas enligt nedan:

- Varje plats som saknas för personer i behov av vård- och omsorgsboende kan kosta Umeå kommun netto cirka 6 000 kronor per dygn och person om de vistas på Regionen och är medicinsk färdigbehandlade.
- Jämförelse mellan egen produktion/ägande mot förhyrning visar på ekonomiska och rådighetsfördelar med eget byggande/ägande vid långsiktigt lokalbrukande.
- För att skapa goda ekonomiska förutsättningar/kostnadseffektivitet och tidsmässig rådighet föreslås att de tillkommande objekten förutom tidigare planerat objekt tillsammans med AB Bostaden, under planeringsperioden 2025–2028 samt fortsättningsvis utförs och förvaltas i Umeå kommuns egen regi.
- Konsekvenserna på individnivå samt ekonomiskt för Umeå kommun är stora om effektueringen av tillkommande objekt inte är möjlig enligt planeringen, därför har arbetsgruppen i förslaget inarbetat en möjlighet att byta plats på objekten tidsmässigt.
- Ekonomiska förutsättningar i form av investeringsmedel behöver tillskapas i budgetprocessen 2023–2026, samt fortsättningsvis även driftmedel för att säkra behovsplanen.

2.3. Boende för äldre genom externa byggherrar och fastighetsägare

Den generella uppfattningen hos ansvariga är att kommunen har ett ansvar att skapa incitament för övriga byggherrar och fastighetsägare att främja bostadsförsörjning för äldre, men att det inte är ett självändamål med en särskild balans mellan kommunägda och övriga boenden. Vid genomförd hearing poängterar flera deltagare också att det inte finns någon motvilja hos externa byggherrar att bygga trygghetsboenden, servicehus eller motsvarande. Däremot finns en utmaning i att få ekonomi i projekten utifrån kraven på gemensamhetsytor, särskilt utanför centralorten. Byggnadsnämnden har här en roll i att styra tilldelningen av mark genom att till exempel betona att det är önskvärt att bygga gemensamma boenden.

2.4. Nya finansiella förutsättningar

De finansiella förutsättningarna till byggande har förändrats under senare tid, både kopplat till innevarande lågkonjunktur, inflation och till en förändrad statliga bidragsstruktur.

Företrädare för tekniska nämnden framhåller att det i en lågkonjunktur är viktigt för branschen att offentliga aktörer, både AB Bostaden och kommunen genom tekniska nämnden, fortsätter bygga. Det är också viktigt också att kommunen producerar de lokaler och bostäder som efterfrågas. Vissa företrädare poängterar att en lågkonjunktur faktiskt kan innebära mer fördelaktiga anbud från entreprenörer.

Det framhålls vidare att kommunen har goda rutiner för att hantera pågående fördyringar. Kommunstyrelsen har fått möjlighet att tillskjuta i budget inom en viss ram. Överlag finns också en god balans för när det behövs ett fullmäktigebeslut för ett projekt, vilket annars riskerar att innebära

att anbuden hinner förfalla. Företrädare för tekniska nämnden har därför goda förhoppningar att kunna leverera de särskilda boenden som efterfrågas.

Pågående fördyringar innebär att Bostaden kommer att dra ned på kommande byggnation generellt. Det är dock osäkert hur påverkan blir på bostäder för äldre, och företrädare poängterar att det för tillfället byggs sådana bostäder i flera delar av kommunen. Däremot påverkar inte det avvecklade investeringsstödet för hyresbostäder Bostadens produktionstakt. Bidragen styr inte produktionen även om bolaget förstås söker de bidrag som finns. Vid tidpunkten för hearingen hade Bostaden sökt bidrag för produktionen på Västteg men det är oklart om det beviljas.

2.5. Bostäder för äldre utanför centralorten

Vid hearingen framkommer en viss skillnad i hur företrädare ser på möjligheterna för Bostaden att säkerställa boende för äldre utanför centralorten, där intresset från privata aktörer att bygga är mindre. Bostadens företrädare framhåller att bolaget måste utgå från Allbolagen och sina ägardirektiv men att det utanför centralorten är svårare att få den "kritiska massa" boende som krävs för att uppfylla avkastningskraven. Vid nyproduktion har bolaget att förhålla sig till marknadens avkastningskrav.

Företrädare för äldrenämnden problematiserar att avkastningskravet för Bostaden ska vara så stort som det är. Likaså lyfts frågan vilka möjligheter Umeå kommun har att bistå Bostaden med fastigheter som kan byggas om, istället för att bygga nytt, som ett sätt att hålla nere hyran. Ett exempel på problematiken med höga hyror i nyproduktion är ett privat projekt i Hörnefors som riskerar att inte komma igång eftersom för få personer tecknat sig för lägenheter. Höga hyror i särskilt boende kan anses vara en ännu högre tröskel, eftersom människor ofta inte flyttar till denna boendeform helt av fri vilja.

2.6. Ytterligare utmaningar i arbetet framåt

Vid genomförd hearing identifieras ytterligare ett antal utmaningar att jobba med framgent. En central utmaning är kopplat till kommunikation till äldre och anhöriga. Det finns en svårighet att få äldre att sätta sig i bostadskö och till slut faktiskt vilja flytta till ett anpassat boende. Att äldre flyttar från framförallt villor har också den positiva effekten att flyttkedjor skapas och yngre familjer kan flytta in. Som en del i kommunikationen med äldre är det viktigt att tydliggöra distinktionen mellan olika typer av boenden, såsom seniorboende, trygghetsboende och serviceboende. Generellt tycker deltagarna vid hearingen att begreppet "mellanboende" är dåligt, dels eftersom det inte har någon juridisk status, dels för att det "kommunicerar boende mellan livet och döden".

Vad gäller kommunens planberedskap framhåller byggnadsnämndens representanter att det är en "ständig kamp" att få planer att vinna laga kraft. Utmaningarna ligger både i att verka för förtätning, och att få till en god planberedskap utanför centralorten, som i regel är underförsörjt.

En ytterligare utmaning är kopplat till bostadsanpassningar. Byggnadsnämnden noterade en kraftig minskning av bostadsanpassningsbidrag under pandemin men prognostiserar att det kan bli en rekyl

nu. Överlag framhåller nämndens representanter att det är bra med förhållandevis billiga insatser istället för att någon flyttar till särskilt boende. Handläggningen av bidrag är förhållandevis smidig eftersom arbetet baseras på en tydlig lagstiftning där mycket kan ske på delegation och nämnden sällan behöver bli involverad. Utmaningarna består dels i att få berörda medborgare att söka bidrag, dels i den gränsdragningsproblematik som ibland uppstår gentemot Region Västerbottens förskrivning av hjälpmedel.

Kopplat till bostadsanpassningar finns också utmaningar i att få ta del av den ökande tekniska utvecklingen. Det pågår i dagsläget en stor utveckling, bland annat kopplat till duschar som går att sitta i, automatiserade toaletter mm. Byggnadsnämnden har en kontinuerlig dialog med Region Västerbotten kring utvecklingen. Regionen har efterfrågat att Bostaden borde ha en visningslägenhet som visualiserar möjligheterna i närhet till kommunens seniortorg.

3. Bedömning

Vi bedömer att kommunens bostadsförsörjningsprogram lägger grunden för en tydlig plan för hur det framtida behovet av boende för äldre ska tillgodoses, men att det för styrelse och nämnder återstår att omsätta fullmäktiges intentioner i konkreta åtgärder. För att få till effektiva åtgärder krävs att en stor del av arbetet bedrivs i samverkan. Det finns i dagsläget en generell samsyn inom kommunkoncernen kring de utmaningar som finns i arbetet framåt, men fortsatt behöver ansvariga aktörer finna konkreta lösningar för att säkerställa att äldre i kommunen har tillgång till ett anpassat boende. I detta arbete är det särskilt viktigt att det finns en röd tråd mellan å ena sidan de behov som identifieras via främst äldrenämnden, och å andra sidan de verktyg som finns att tillgå inom andra delar av kommunkoncernen.

Med utgångspunkt från ovanstående bedömning kan kommunens revisorer framgent genomföra en granskningsinsats av hur bostadsförsörjningsprogrammet är styrande i kommunens verksamhetsstyrning.

Petter Frizén

EY

Max Stenman

EY