

Granskning av planering och genomförande av bygg- och anläggningsprojekt

Uppsala kommun

Januari 2023

Kristian Damlin, projektledare och certifierad kommunal revisor

Jens Westin, projektmedarbetare

Elina Lundberg, projektmedarbetare

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av lekmannarevisorerna i Uppsala kommun Stadshus AB, Uppsala kommun Skolfastigheter AB och Uppsala kommun Arenor och Fastigheter AB genomfört en granskning av planering och genomförande av bygg- och anläggningsprojekt. Granskningens syfte är att bedöma huruvida styrelserna i respektive bolag säkerställer att större bygg- och anläggningsprojekt bedrivs med tillräcklig intern kontroll utifrån perspektiven ekonomi och kvalitet.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att styrelsen i **Uppsala Stadshus AB** **inte helt** säkerställer att större bygg- och anläggningsprojekt bedrivs med tillräcklig intern kontroll utifrån perspektiven ekonomi och kvalitet.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att styrelsen i **Uppsala kommun Skolfastigheter AB** **i allt väsentligt** säkerställer att större bygg- och anläggningsprojekt bedrivs med tillräcklig intern kontroll utifrån perspektiven ekonomi och kvalitet.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att styrelsen i **Uppsala kommun Arenor och Fastigheter AB** **inte helt** säkerställer att större bygg- och anläggningsprojekt bedrivs med tillräcklig intern kontroll utifrån perspektiven ekonomi och kvalitet.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

Revisionsfrågor	Uppsala Stadshus AB	Uppsala kommun Skolfastigheter AB	Uppsala kommun Arenor & Fastigheter AB
Säkerställer moderbolagets styrelse att investeringsprocessen styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt?	Delvis	Ej tillämpbar	Ej tillämpbar
Finns styrelsebeslut om projektet och vilka underlag låg till grund för beslutet om projektet?	Ja	Ja	Ja
Finns riktlinjer och rutiner för intern kontroll samt rutiner för riskbedömningar avseende investeringar och genomförande av större kommunala bygg- och anläggningsprojekt?	Delvis	Delvis	Delvis
Har kontroller genomförts för att	Delvis	Ja	Delvis

säkerställa att en lämplig kostnadskontrollrutin har upprättats i samband med projektets tillblivelse?			
Finns tydliga rutiner för hantering av beställning av tillägg, ändringar och avgående arbete (s.k. ÄTA) och har dessa följts?	Ej tillämpbar	Delvis	Delvis
Görs analys av orsaker till ev. kostnadsökning?	Delvis	Delvis	Delvis
Har fakturor attesterats utifrån gällande regelverk?	Ej tillämpbar	Ja	Ja

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi styrelsen i **Uppsala Stadshus AB** att:

- Säkerställa att investeringspolicy och koncernövergripande investeringsprocess tas fram och implementeras i dotterbolag i enlighet med pågående uppdrag.
- Tillse att rutin för periodisk, systematisk och riktad uppföljning av beslutade igångsättningstillstånd tas fram och åtföljs.
- Säkerställ att riskbedömningar för genomförande av större bygg- och anläggningsprojekt systematiskt genomförs på ett enhetligt och transparent sätt i dotterbolagen.
- Se över behovet av att begära in slutredovisningar från dotterbolagen avseende investeringsprojekt över 50 mnkr, dvs. projekt som kräver igångsättningstillstånd från moderbolaget. Detta i syfte att dra nytta av erfarenheter och lärdomar från genomförda investeringsprojekt.

Efter genomförd granskning rekommenderar vi styrelsen i **Uppsala kommun Skolfastigheter AB** att:

- Tillse att riktlinjer fastställs för hur risker i genomförandeskedet systematiskt ska hanteras, dokumenteras och rapporteras.
- Se över rutiner och fastställ rutiner för hantering av beställning av tillägg, ändringar och avgående arbeten. (s.k. ÄTA-arbeten)
- Säkerställ att det sker slutredovisning av investeringsprojekt samt analys av ev. kostnadsökningar i syfte att lära inför kommande investeringsprojekt.
- Säkerställ att kontrollmoment avseende investeringsprojekt inkluderas i de årliga internkontrollplanerna.

Efter genomförd granskning rekommenderar vi styrelsen i **Uppsala kommun Arenor och Fastigheter AB** att:

- Säkerställ att bolagets internkontrollarbete följer den kommunövergripande struktur som anges i fastställda styrdokument samt att kontrollmoment avseende investeringsprojekt inkluderas i de årliga internkontrollplanerna.
- Tillse att riktlinjer fastställs för hur risker i genomförandeskedet systematiskt ska hanteras, dokumenteras och rapporteras.
- Se över rutiner och fastställ rutiner för hantering av beställning av tillägg, ändringar och avgående arbeten. (s.k. ÄTA-arbeten)
- Säkerställ att det sker slutredovisning av investeringsprojekt samt analys av ev. kostnadsökningar i syfte att lära inför kommande investeringsprojekt.
- Säkerställ att attestinstruktion är fullödig.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	5
Bakgrund	5
Syfte och revisionsfrågor	5
Revisionskriterier	6
Avgränsning	6
Metod	6
Granskningsresultat	7
Styrning och samordning av investeringsprocessen	7
Styrelsebeslut och tillhörande underlag	9
Intern kontroll och riskbedömningar	12
Kostnadskontrollrutin	16
Hantering av beställning av tillägg, ändringar och avgående arbeten	19
Analys av kostnadsökningar	21
Attestering av fakturor	25
Samlad bedömning	27
Rekommendationer	27

Inledning

Bakgrund

Processerna inom planering och genomförande av byggprojekt är komplexa, tidskrävande och innefattar många olika aktörer samtidigt som de finansiella resurserna är begränsade. Detta kräver utökad kunskap om beslutsprocessen och om genomförandet. Projektstyrningen måste präglas av ett systemtänkande och en helhetssyn.

De kommunala bolagen har ett antal pågående byggnationer och stora investeringar framför sig under den kommande treårsperioden. I kommunkoncernens investeringsplan framgår att Uppsala kommun Skolfastigheter AB de kommande åren planerar investeringar för 4,4 miljarder kronor. Motsvarande uppgift för Uppsala kommun Arenor och Fastigheter AB är 1,3 miljarder kronor.

Lekmannarevisorerna i respektive bolag har utifrån en bedömning av risk och väsentlighet prioriterat en granskning av bolagens hantering av större bygg- och anläggningsprojekt.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om moderbolaget samt styrelserna i respektive bolag säkerställer att större bygg- och anläggningsprojekt bedrivs på ett ändamålsenligt sätt utifrån perspektiven ekonomi och kvalitet.

Revisionsfrågor:

1. Säkerställer moderbolagets styrelse att investeringsprocessen styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt?
2. Finns styrelsebeslut om projektet och vilka underlag låg till grund för beslutet om projektet?
3. Finns riktlinjer och rutiner för intern kontroll samt rutiner för riskbedömningar avseende investeringar och genomförande av större kommunala bygg- och anläggningsprojekt?
4. Har kontroller genomförts för att säkerställa att en lämplig kostnadskontrollrutin har upprättats i samband med projektets tillblivelse?
5. Finns tydliga rutiner för hantering av beställning av tillägg, ändringar och avgående arbete (s.k. ÄTA) och har dessa följts?
6. Görs analys av orsaker till ev. kostnadsökning? Har fakturor attesterats utifrån gällande regelverk?

Revisionskriterier

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

Revisionskriterier:

- Kommunallagen 6 kap 6 §
- Delegationsordningar
- Riktlinjer och anvisningar för investeringar
- Andra relevanta dokument

Avgränsning

Granskningen omfattar Uppsala Stadshus AB, Uppsala kommun Skolfastigheter AB samt Uppsala kommun Arenor och Fastigheter AB och avser i huvudsak år 2022. Granskningen omfattar två investeringsprojekt per dotterbolag.

Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med styrelseordförande, VD och ekonomichef för att erhålla information kring hur de behandlat frågorna för att säkerställa styrning, uppföljning och intern kontroll avseende investeringsprojekt.

Intervjuer har genomförts med projektchef eller motsvarande funktion för respektive bygg- och anläggningsprojekt.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av bolagsövergripande styrdokument samt styrande och stödjande dokument avseende planering och genomförande av bygg- och anläggningsprojekt. Slutligen har vi granskat projektspecifika underlag.

Inom ramen för granskningen har vi särskilt granskat två bygg- och anläggningsprojekt för Uppsala kommun Skolfastigheter AB respektive Uppsala kommun Arenor och Fastigheter AB. Urval av projekt har gjorts baserat på projektets ekonomiska storlek och komplexitet.

Följande projekt har särskilt granskats för Uppsala kommun Skolfastigheter AB:

- Gottsundaskolan
- Rosendals förskola

Följande projekt har särskilt granskats för Uppsala kommun Arenor och Fastigheter AB:

- Stadshuset Restaurang
- Studenternas Kontor F

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Styrning och samordning av investeringsprocessen

Revisionsfråga 1: Säkerställer moderbolagets styrelse att investeringsprocessen styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt?

lakttagelser

Uppsala Stadshus AB (USAB) är moderbolag i Uppsala kommuns bolagskoncern och bedriver ingen egen operativ verksamhet. Verksamheten styrs av bolagsordning, bolagsspecifika ägardirektiv samt de ägardirektiv som gäller för samtliga bolag i kommunkoncernen. Av USABs affärsplan och budget 2022-2024 framgår att bolaget i egenskap av moderbolag ska bedriva en aktiv ägarstyrning och svara för en strategisk planering inom bolagskoncernen.

Vid intervjuer med representanter för bolagsledningen framgår att det idag inte finns någon sammanhållen processbeskrivning av investeringsstyrningen i kommunkoncernen. Däremot har vi inom ramen för granskningen tagit del av ett internt uppdragsdirektiv som omfattar arbete för att dels ta fram en kommungemensam investeringsstrategi samt en förtydligad koncernövergripande investeringsprocess. Plan för implementering av denna sker inom ramen för mål och budgetarbetet 2024-2026. Uppdragsägare är kommunens ekonomidirektör och styrgruppen inbegriper VD för de bolag i koncernen som hanterar större investeringsprojekt, däribland Skolfastigheter AB och Arenor och Fastigheter AB. Vid intervjuer genomförda under oktober framgår att arbetet är pågående i en fas med intervjuer och planerade workshops. Vid sakgranskning framgår att uppdraget under hösten 2022 reviderats från att ta fram en investeringsstrategi till att ta fram förslag till en investeringspolicy¹. Enligt uppgift vid sakgranskning ligger ett utkast till investeringspolicy för politisk beredning.

Av bolagsspecifika ägardirektiv för USAB framgår att moderbolaget ska svara för löpande ekonomisk kontroll och uppföljning av bolagskoncernen samt för utveckling av effektivare styrning. Vidare tydliggör de bolagsspecifika ägardirektiven för USAB att moderbolaget ska initiera samarbete i samordnings- eller utvecklingsgrupper inom exempelvis ekonomi-, fastighets-, värderings-, investerings- och miljöfrågor och underlätta och driva projektinriktat arbete samt löpande bevaka och följa upp investeringar, förvärv och avyttringar. Av ägardirektiv för samtliga bolag i koncernen framgår att dotterbolagen till USAB ska anmäla pågående och planerade investeringar samt att investeringar eller annat strategiskt beslut som påverkar annat kommunalt bolag eller nämnd inom Uppsala kommun ska anmälas till eller godkännas av USAB.

¹ Uppsala kommunkoncerns styrdokument regleras i *Riktlinjer för styrdokument* antagen av kommunstyrelsen 2021-09-22 § 251. Av riktlinjen framgår att en policy är ett normerande dokument som anger vilka principer som ska prägla kommunkoncernen samt vara gällande över tid. Policyer beslutas enligt riktlinjen av kommunfullmäktige.

Vid intervjuer med representanter för bolagsledningen framgår att moderbolaget följer vad som sker i dotterbolagen genom att ta del av styrelseprotokoll samt en nära dialog med VD:ar och ekonomichefer. Vidare följer moderbolaget dotterbolagen genom tertial-, delårs- och helårsredovisning i vilken dotterbolagen anger information om pågående och planerade investeringar. Granskningen har tagit del av det normerande styrdokumentet *Rutin till budget och affärsplan 2022-2024 för Uppsala Stadshus AB och dess dotterbolag*. Av dokumentet framgår att dotterbolagen ska lämna särskilda kommentarer kring förväntad utveckling av investeringar. Vidare ska investeringar sammanställas i enlighet med bifogad mall för investeringsredovisning. Av mallen framgår att större investeringar redovisas på egen rad med beslutad investeringsram, upparbetade kostnader, prognos för två år framåt samt kortfattad kommentar om status. Mindre investeringsprojekt redovisas aggregerat under rubrik "övrigt" enligt samma struktur. I *Rutin till delårsbokslut och prognos per augusti 2022* framgår, utöver detaljerad instruktion för redovisningsprinciper för investeringar, att skriftlig redogörelse och analys av investeringar av dotterbolagen lämnas i dokumentet *Analys och kommentarer till delår och prognos per augusti 2022*. Granskningen har tagit del av sådant dokument för Skolfastigheter AB och Arenor och Fastigheter AB.

Moderbolagets bolagsspecifika ägardirektiv tydliggör även att USAB ska hantera ansökningar om igångsättningstillstånd för investeringar över 50 mnkr samt har rätt att vid förändrade förutsättningar dra tillbaka ett beviljat igångsättningstillstånd. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av processbeskrivning över beslut om igångsättningsbeslut i USABs styrelse. Av processbeskrivningen framgår att USAB kvalitetssäkrar inkomna handlingar från dotterbolagen genom att ställa kontrollfrågor om huruvida investeringen (1) finns i mål och budget, (2) är avstämd med kommunens beställare, (3) uppfyller bolagets lönsamhetskrav samt (4) uppfyller kommunen krav och riktlinjer samt övriga lagar och regler. För det fall att dotterbolagets investeringsansökan inte uppfyller kvalitetskraven kontaktas dotterbolaget för kompletteringar, och i annat fall tas tjänsteskrivelse fram för beslut i USABs styrelse. Vid intervjuer med representanter för moderbolaget framgår att ledningen anser att underlagen generellt har blivit bättre och mer omfattande över tid.

Vidare har USAB enligt affärsplan och budget 2022-2024 ett formulerat bolagsmål om att "säkerställa att kommunfullmäktiges beslutade investeringsramar inte överskrids". Formulerad åtgärd för måluppfyllelse är uppföljning av projekt som beviljats igångsättningsbeslut.

Bedömning

Säkerställer moderbolagets styrelse att investeringsprocessen styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt?

Uppsala Stadshus AB

Delvis.

Bedömningen grundar sig på att moderbolaget löpande följer dotterbolagens investeringsverksamheten i enlighet med de normerande styrdokument för uppföljning vid tertial-, delårs-, och helårsbokslut som finns framtagna. Vidare fattar moderbolaget

beslut om igångsättningstillstånd för investeringar överstigande 50 mnkr i enlighet med gällande ägardirektiv samt har en utarbetad process för hur underlag vid beslut kvalitetssäkras. Bedömningen grundar sig vidare på att det inte finns någon sammanhållen processbeskrivning för investeringsstyrningen i kommunkoncernen. Vi noterar att det finns ett pågående arbete med att ta fram en investeringspolicy samt förtydligande av den koncernövergripande investeringsprocessen.

Styrelsebeslut och tillhörande underlag

Revisionsfråga 2: Finns styrelsebeslut om projekten och vilka underlag låg till grund för beslutet om projektet?

lakttagelser

Uppsala Stadshus AB

Som noterats under föregående revisionsfråga bedriver USAB ingen egen investeringsverksamhet men ansvarar för att fatta beslut om igångsättningstillstånd för investeringsprojekt i dotterbolagen som överstiger 50 mnkr. Protokollgenomgång av styrelseprotokoll perioden 2021-2022 visar att igångsättningsbeslut fattas i moderbolagets styrelse vid tre tillfällen. Underlag till beslut består av beslut i dotterbolagets styrelse, uppskattad total projektkostnad, prognostiserad hyresnivå samt redogörelse för huruvida föreslaget projekt ryms inom beslutad investeringsram i mål och budget 2022-2024.

Moderbolagets styrelse har vid sammanträde 2021-12-14 § 08 fattat beslut om igångsättningstillstånd för Skolfastigheter ABs projekt för nybyggnation av Gottsundaskolan. Underlag för beslut består av projektbeskrivning, hyresindikation samt underlag som beskriver revidering av igångsättningstillståndsansökan och tidigare styrelsebeslut i Skolfastigheter AB.

Vidare har moderbolagets styrelse fattat beslut om igångsättningstillstånd för nybyggnation av Rosendals förskola 2 vid sammanträde 2020-12-03. Av tjänsteskrivelsen i ärendet framgår beskrivning av projektgenomförande samt redogörelse för ekonomiska konsekvenser. Underlag till beslut består även av styrelsebeslut i Skolfastigheter AB, projektbeskrivning och hyresindikation.

Skolfastigheter AB

Vid intervjuer med representanter för bolagsledning framgår att investeringsverksamheten utgår från beställningar från fastighetsstaben på kommunen. När en sådan beställning kommer in från kommunens fastighetsstab gör fastighetschefen en bedömning om beställningen avser reinvestering i befintlig fastighet, verksamhetsanpassning, eller nyproduktion. Projektansvariga på bolaget ansvarar för att driva nyproduktionsprojekten medan förvaltaren driver projekt avseende verksamhetsanpassningar.

Bolaget följer den stegmodell för investeringsärenden som tillämpas i kommunkoncernen. Utifrån det underlag som politiskt beslutas i kommunens

lokalförsörjningsplaner fattas i bolaget beslut om steg 1 där bolaget utreder förutsättningarna för projektet, därefter går projektet vidare till steg 2 där tidiga ritningar, tidsplan, kostnadsuppskattning och hyresindikation tas fram. Steg 3 utgörs av projektering där systemhandling och kalkyl över slutkostnadspris och riktpolis tas fram. För att produktion ska påbörjas i steg fyra krävs ytterligare en skriftlig beställning från beställare utifrån de underlag som tas fram i steg tre. Som noterats under tidigare revisionsfråga har bolaget mandat att besluta om investeringsprojekt understigande 50 mnkr och för projekt överstigande 50 mnkr krävs igångsättningsbeslut av moderbolaget. För att ett igångsättningsbeslut ska fattas av moderbolaget krävs styrelsebeslut i Skolfastigheter AB.

Projekt Gottsundaskolan

Projektet avser nyproduktion av en skolbyggnad med plats för 720 elever. Bedömd slutkostnad för projektet är 478 mnkr.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av styrelseprotokoll från Skolfastigheter ABs sammanträde 2021-10-19 § 82 vid vilket reviderat budgetförslag för projektet presenteras samt dotterbolagets styrelse uppdrar VD att genomföra projekt under förutsättningar att fastighetsstaben på Uppsala kommun beställer sådant förfarande. Underlag för beslut består av projektbeskrivning, hyresindikation samt underlag som beskriver revidering av igångsättningstillståndsansökan. Revideringen var enligt intervjuer nödvändig till följd av att anbud avseende stomme och markarbeten var högre än prognostiserat och en justering i projektkalkylen gjordes för att bibehålla marginal i riskavsättningen. Som tidigare nämnts fattade USAB vid sammanträde 2021-12-14 § 08 beslut om igångsättningstillstånd för projektet.

Vidare har granskningen tagit del av utdrag från verksamhetssystemet INSIKT som verifierar att beslut om steg 1 (2019-03-27), steg 2 (2019-09-09) och steg 3 (2021-01-05) fattats av investeringsforum samt lokalgrupp i enlighet med bolagets rutiner. Granskningen har tagit del av beställning av steg 4 från kommunledningskontoret daterad 2022-03-07 och inlagd i verksamhetssystemet INSIKT 2022-03-15.

Projekt Rosendals förskola 2

Projektet avser nyproduktion av en förskola med plats för 144 elever till en bedömd slutkostnad på 85 mnkr. Under 2018 erhöll Skolfastigheter AB en beställning på tre stycken förskolor i Rosendalsområdet, varav projekt Rosendals förskola 2 är en. Projekten har hanterats parallellt av bolaget.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av styrelseprotokoll från Skolfastigheter ABs sammanträde 2020-10-13 § 66 vid vilket styrelsen uppdrar VD att fullfölja nybyggnation av Rosendals skola inom redovisad ekonomisk ram under förutsättning att fastighetsstaben beställer ett sådant förfarande. Underlaget till beslutet består av förstudie innehållande grundläggande förutsättningar för bebyggelse och platsanalys. Vidare har vi inom ramen för granskningen tagit del av utdrag från INSIKT som verifierar

att beslut om steg 1, steg 2, steg 3 tagits i bolagets investeringsforum enlighet med bolagets rutiner. Granskningen har tagit del av underlag som legat till grund för beslut om stegen i form av projektkalkyler. Vid intervjuer framgår att projektkalkylerna i dessa skeden är schablonmässiga baserat på uppskattade kostnader för projektgenomförande.

USABs styrelse fattar beslut om igångsättningstillstånd för nybyggnation av Rosendals förskola 2 vid sitt sammanträde 2020-12-03. Av tjänsteskrivelsen i ärendet framgår beskrivning av projektgenomförande samt redogörelse för ekonomiska konsekvenser. Underlag till beslut består även av styrelsebeslut i Skolfastigheter AB, projektbeskrivning och hyresindikation.

Som tidigare noterats är det först inför steg 4 som en mer detaljerad projektkalkyl tas fram och redovisas. Av ansökan om investeringsmedel för steg 4 framgår att slutkostnadsprognosen för projektet avviker från tidigare rapportering till följd av dispens om arbete yttre vattenskyddsområde och därav efterföljande kostnader som inte varit kända i tidigare kalkylering eller förfrågningsunderlag. Till följd av detta utgör investeringsansökan för steg 4 en ökning om ca 5 procent, motsvarande 4 mnkr, mot tidigare beviljat igångsättningsbeslut från USAB om 81 mnkr. Ansökan för steg 4 behandlades med godkännande av bolagets investeringsforum 2021-06-09.

Arenor och Fastigheter AB

Bolaget fusionerades under 2021 och övertog då de bygg- och anläggningsprojekt som de fusionerade bolagen tidigare hanterade. Vid intervjuer framgår att bolaget idag inte har tagit beslut om igångsättning av större bygg- och anläggningsprojekt. Styrelsebeslut för kontrollerade stickprov som har skett i tidigare bolag är gällande för Arenor och Fastigheter AB.

Projekt Stadshuset Restaurang

Projekt upphandlades som ett tillägg i den pågående huvudentreprenaden och understiger 50 mnkr varför beslut från moderbolaget inte var nödvändigt. Vidare har styrelsen i Arenor och Fastigheter AB inte fattat några beslut avseende projektet då detta initierades innan bolaget bildades. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av investeringsbegäran samt kompletterande investeringsbegäran för projektet, vilket hanterats av det tidigare bolaget Uppsala kommun Förvaltningsfastigheter AB.

Projekt Studenternas Kontor F

Vid kommunfullmäktiges sammanträde 2017-10-09 § 236 beslutar fullmäktige att godkänna ökad investeringsram med 137 mnkr, till totalt 377 mnkr för utveckling av kommersiella lokaler vid Studenternas idrottsplats där projekt Studenternas Kontor F ingår. Vidare ingår projektet i fullmäktiges Mål och budget för 2028-2020. Dessförinnan har ärendet varit uppe för politisk behandling åtminstone 16 gånger i idrotts- och fritidsnämnden, kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige.

Bedömning

Finns styrelsebeslut om projektet och vilka underlag låg till grund för beslutet om projektet?

Uppsala Stadshus AB

Ja.

Bedömningen grundar sig på att igångsättningsbeslut fattas i enlighet med de gällande riktlinjer som finns inom kommunkoncernen. Stickprovskontrollen av de fyra projekten hanterade i Skolfastigheter AB respektive Arenor och Fastigheter AB visar att moderbolaget har fattat de igångsättningsbeslut som ska beslutas om för respektive projekt. Vidare grundar sig bedömningen på att underlagen för igångsättningsbesluten i all väsentlighet följer implementerade riktlinjer.

Skolfastigheter AB

Ja.

Bedömningen grundar sig på att styrelsen i bolaget har fattat beslut om genomförande av stickprovsgranskade projekt i enlighet med gällande rutiner och riktlinjer för kommunkoncernen. Bedömningen grundar sig vidare på att underlag för beslut fattade i bolagets styrelse följer gällande rutiner för koncernens investeringsprocess.

Arenor och Fastigheter AB

Ja.

Bedömningen grundar sig på att bolaget har tagit över redan beslutade och påbörjade projekt från fusionerade bolag. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av styrelsebeslut i tidigare bolag avseende igångsättning av projekten vilka är tillämpliga för det fusionerade bolaget.

Intern kontroll och riskbedömningar

Revisionsfråga 3: Finns riktlinjer och rutiner för intern kontroll samt rutiner för riskbedömningar avseende investeringar och genomförande av större kommunala bygg- och anläggningsprojekt?

lakttagelser

Reglemente för intern kontroll i Uppsala kommun samt kommunens helägda bolag anger hur arbetet med den interna kontrollen i bolagen ska struktureras samt avrapporteras. Av reglementet framgår att bolagsstyrelser i kommunkoncernen årligen ska upprätta en internkontrollplan innehållande kontrollmoment angivna med frekvens och metod. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av normerande styrdokument för riskhantering inom kommunkoncernen.

Uppsala Stadshus AB

Moderbolaget upprättar internkontrollplan årligen i enlighet med gällande reglemente. Internkontrollplan för 2021 inklusive uppföljning av denna innehåller kontrollmoment angivna med frekvens och metod. Internkontrollplan för 2021 innehåller kontrollmoment avseende kvalitetssäkring att igångsättningsbeslut beviljas för investeringar överstigande 50 mnkr. Redovisad utförd kontroll består av genomgång av

styrelseprotokoll från dotterbolagen, uppföljning av dotterbolagens måluppfyllelse per tertial och delår i ordinarie rapportering samt genomförda ägardialoger med samtliga dotterbolag. Internkontrollplan för 2022 innehåller samma kontrollmoment avseende investeringar som beskrivits ovan.

USAB bedriver ingen egen investeringsverksamhet och har därför inte heller några rutiner för riskbedömning avseende genomförande av större kommunala bygg- och anläggningsprojekt. Rutiner för uppföljning av investeringar framgår av iakttagelser under revisionsfråga 1.

Skolfastigheter AB

Vi noterar att det under granskningens genomförande beslutats om ett nytt ramavtal mellan Uppsala kommun och Skolfastigheter AB. Det nya ramavtalet medför bland annat att man i relationen mellan kommunen och bolaget frångår den tidigare modellen med ett slutkostnadspris som hamnar på den beställande verksamheten till förmån för ett riktpolis för bolaget att förhålla sig till. Vid intervjuer beskrivs det nya ramavtalet syfta till att flytta över en större del av den finansiella risken i projektgenomförandet till bolaget.

Skolfastigheter AB upprättar internkontrollplan årligen i enlighet med gällande reglemente. Internkontrollplan för 2021 inklusive uppföljning av denna innehåller kontrollmoment angivna med frekvens och metod. Internkontrollplanen 2021 innehåller riskbeskrivning avseende att stor investeringsvolym riskerar leda till sen eller ingen leverans enligt rätt kostnad, tid och kvalitet. Kontrollmoment består av internrevision på fem utvalda investeringsprojekt som redovisas ledningen samt genom löpande avstämning utifrån aktuell projektportfölj, genom avstämningar och beslut fattade i investeringsforum samt prognosarbete. Internkontrollplan 2021 beskriver även risk avseende beroende av tredje part till följd av bristfälliga beställningar från hyresgäst, orealistiska tidsplaner i lokalförsörjningsplan samt brist på samverkan med exempelvis kommunledningskontoret. Kontrollmoment för denna risk består av avstämning med beställare vid beställning, avstämning av avdelningen för verksamhetsutveckling med projekten under mål- och budgetprocessen samt genom bolagets funktion som remisspart vid framtagande av lokalförsörjningsplanen. Vi noterar att internkontrollplan 2022 inte innehåller kontrollmoment specifikt riktade mot investeringsprocessen.

Vid intervjuer framgår att bolagsledningen årligen tar fram en risklista som alla delar av bolaget bidrar till innehållande inte mer än tre punkter. Risklistan behandlar enligt beskrivning vid intervjuer inte aspekter där bolaget vet att det förekommer brister, då det för dessa aspekter tas fram handlingsplaner för åtgärd istället. Vidare framgår att det inte finns någon övergripande dokumenterad rutin för hur risker kopplade specifikt till genomförande av större bygg- och anläggningsprojekt inom bolaget, utan vid intervjuer beskrivs det löpande internkontrollarbetet. Riskhantering avseende genomförande av större bygg- och anläggningsprojekt beskrivs hanteras inom ramen för de olika projekten.

Projekt Gottsunda

Vid intervju framgår att entreprenadbeställare säkerställer att utförare har en kontinuerlig uppföljning av identifierade risker i genomförandet som i huvudsak följs upp vid månadsrapporter innehållande beskrivning av ekonomi, tidplan och kvalitet samt slutkostnadsprognos.

Projektet bedrivs som ett samverkansprojekt i totalentreprenad med nära kontakt mellan beställare av entreprenaden och utförare. Vid intervjuer med projektledare framgår att entreprenadformen valts för detta projekt i syfte att säkerställa möjlighet till en högre grad av successiv kalkylering under projektets genomförande för att på så sätt bättre kunna styra kostnaderna genom att ha en aktiv del i systemvalen i genomförandefasen. Vidare har man i projektet en riskavsättning om 20 mnkr som tagits fram tillsammans med upphandlad entreprenör. Riskavsättningen beskrivs som en gemensam riskavsättning som faller ut vid behov och omfattar ca fem procent av entreprenadsumman.

Projekt Rosendals förskola

Vid intervjuer med projektledare framgår att det inte genomförts någon specifik riskanalys enkom för projektet. Risker har hanterats löpande och inte dokumenterats särskilt utöver de risker som diskuterats och hanterats vid byggmöten. Vid intervjuer beskrivs att risker som fångas upp hanteras och informeras om internt i projektorganisationen samt till andra projektchefer inom bolaget och i förekommande fall tas riskerna upp till diskussion i investeringsforum. I projektets budgetkalkylering ingår en avsatt riskpott motsvarande 10 procent av budgeten.

Arenor och fastigheter AB

Vid intervjuer framgår att bolaget står i begrepp att tillsammans med Uppsala kommun ta fram ett nytt ramavtal som reglerar beställning, genomförande och leverans av investeringsprojekt modellerat på det nya avtalet mellan kommunen och Skolfastigheter AB. Även detta framtida avtal beskrivs syfta till att flytta över en större del av den finansiella risken i projektgenomförandet till bolaget.

Vid intervjuer med representanter för bolagsledningen samt vid sakgranskning framgår att bolagets internkontrollplan för 2022 är framtagen av Arenor och Fastigheter AB under hösten 2021 och som sådan till stor del utgår från det arbete som bedrivits i de fusionerade bolagen. Vidare beskrivs vid intervjuer internkontrollarbetet vara ett prioriterat område för nästkommande verksamhetsår genom implementering stödsystem för uppföljning och dokumentation av kontrollmoment.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av utkast till uppgraderad investerings- och projektprocess som i färdigarbetad version ska vara gällande för bolagets verksamhet. Processbeskrivningen innehåller exempelvis granskningsinsatser av ett framtida

investeringsråd som är tänkt att bestå av utvecklingschef, fastighetschef, controller och ekonomifunktioner och ska följa upp den samlade projektportföljen månadsvis.

Vid intervjuer framgår att bolaget idag inte har någon generell nivå för riskavsättning, riskpremie eller riskpott i investeringsprojekten utan att olika nivåer har satts av de fusionerade bolagen för de övertagna projekten. Vid sakgranskning förtydligas att Arenor och Fastigheter AB inte ändrat i förutsättningarna för de övertagna projekten, men att det från bolagets sida finns ambition om att ha en generell nivå för projekt startade av det fusionerade bolaget. Vid sakgranskning påtalas att detta är föremål för överenskommelse med den huvudsakliga beställaren i samband med översyn av gällande ramavtal.

Projekt Stadshuset Restaurang

Projektet har drivits som ett delprojekt i det större investeringsprojektet kopplat till stadshuset. Vid intervjuer framgår att ingen särskild eller dokumenterad riskanalys har genomförts avseende projektet utan riskhantering har i huvudsak skett som del av den löpande hanteringen av projektet. Projektet beskrivs vid intervjuer som särdeles komplext rent tekniskt samt pressat av en snävt angiven tidsram och ett datum för färdigställande som inte var möjligt att justera under projektets gång.

Projekt Studenternas Kontor F

Projektet har drivits parallellt med den större investeringen av Studenternas och angränsande fastigheter. Vid intervjuer framgår att ingen särskild eller dokumenterad riskanalys har genomförts avseende projektet utan riskhanteringen har i huvudsak skett som en del av den löpande hanteringen av projektet. Projektet beskrivs vid intervjuer som komplex i de senare faserna kopplat till slutgiltigt färdigställande samt förhandling av slutkostnad mellan Arenor och Fastigheter och upphandlad entreprenör, bland annat som en konsekvens av att samtliga ledande personer från tidigare ansvarigt bolag Sport och rekreationsfastigheter AB inte följde med till Arenor och Fastigheter vid bolagsfusionen.

Bedömning

Finns riktlinjer och rutiner för intern kontroll samt rutiner för riskbedömningar avseende investeringar och genomförande av större kommunala bygg- och anläggningsprojekt?

Uppsala Stadshus AB

Delvis.

Bedömningen grundar sig på att moderbolaget har ett systematiskt internkontrollarbete i enlighet med de kommunövergripande riktlinjer som finns fastställda. Vidare grundar sig bedömningen på att moderbolaget har inarbetade rutiner för kvalitetssäkring av inkommande ansökningar om igångsättningstillstånd i ärendebereidningen till bolagsstyrelsen. Bedömningen grundar sig även på att granskningen inte har kunnat styrka att moderbolaget tillsett att erforderliga riskbedömningar avseende genomförande av större bygg- och anläggningsprojekt systematiskt genomförs på ett enhetligt och transparent sätt i dotterbolagen.

Skolfastigheter AB

Delvis.

Bedömningen grundar sig på att bolaget har ett systematiskt internkontrollarbete i enlighet med de kommunövergripande riktlinjer som finns fastställda. Vidare grundar sig bedömningen på att bolaget har vissa generella principer avseende riskhantering i genomförande av större bygg- och anläggningsprojekt genom exempelvis systematiskt tillsättande av riskpottar i projekt. Bedömningen grundar sig vidare på att bolaget inte har fastställda riktlinjer för hur risker i genomförandeskedet systematiskt hanteras, dokumenteras eller rapporteras. Stickprovskontrollen visar på att risker hanteras löpande i projektgenomförandet men att det sker i till olika omfattning och på olika sätt beroende på projektorganisation.

Arenor och Fastigheter AB

Delvis.

Bedömningen grundar sig på att bolaget idag till vissa delar bedriver ett internkontrollarbete men att arbetet kan stärkas särskilt avseende kontrollmoment avseende bygg- och anläggningsprojekt. Vi noterar ett pågående implementeringsarbete samt att internkontrollarbetet ses som prioriterat för nästkommande verksamhetsår. Bedömningen grundar sig vidare på att det för kontrollerade stickprov inte genomförs någon särskild dokumenterad riskbedömning för projekten vid projektstart eller igångsättande men att risker i projekten hanterats löpande av projektorganisationen i projektgenomförandefasen.

Kostnadskontrollrutin

Revisionsfråga 4: Har kontroller genomförts för att säkerställa att en lämplig kostnadskontrollrutin har upprättats i samband med projektets tillblivelse?

lakttagelser

Uppsala Stadshus AB

Granskningen har tagit del av uppföljning av samtliga fattade igångsättningsbeslut under perioden 2019-2020 genomförd i juni 2022. Uppföljningen visar att åtta av 13 projekt håller sig inom angivet investeringsbelopp medan fem projekt bedöms överstiga ursprungligt igångsättningstillstånd i spannet 5-28 mnkr samt att sex av 13 projekt följer tidplan för slutförande enligt igångsättningstillstånd. Vidare innehåller uppföljningen förslag på att systematisera uppföljningen av igångsättningstillstånd genom uppföljning halvårsvis och fördjupad analys vid förekommande risk för större avvikelser. Vid sakgranskning framgår att USAB genomfört en uppdaterad uppföljning av beslutade igångsättningstillstånd under den senare delen av hösten 2022. Vidare förtydligas vid sakgranskning att uppföljning av beslutade igångsättningstillstånd i framtiden kommer ske i samband med några av tertialboksluten per april, augusti eller december.

Skolfastigheter AB

Vid intervjuer framgår att bolaget har som rutin att vid kalkylberäkningar i tidiga skeden räkna med en riskavsättning för oförutsedda kostnader motsvarande tio procent av den totala uppskattade projektkostnaden. Vidare har bolaget ett inarbetat arbetssätt där ett investeringsforum, vid vilket projektchef, chef för verksamhetsutveckling och förvaltning,

fastighetsekonom och fastighetschef medverkar. Investeringsforumet är ett beredande bolagsinternt forum vid vilket projektledare för de enskilda projekten månatligen rapporterar projektstatus avseende ekonomi och framdrift. Vidare krävs det godkännande av investeringsforumet för varje steg i investeringsprocessen. Detta godkännande kommuniceras genom mail samt via verksamhetssystemet INSIKT. Vid intervjuer framgår att ekonomifunktionen på bolaget genom INSIKT i detalj kan följa kostnadsbärare samt den övergripande kostnadsföringen i projekten vilket enligt intervjuer möjliggör för en förfinad löpande uppföljning i takt med att verksamhetssystemet kontinuerligt anpassas till verksamheten. Detta underlag ligger till grund för den information som bolagsledningen får vid styrelsemötena. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av sammanställning av månatlig rapportering av upparbetade kostnader i förhållande till budget samt prognostiserad följsamhet till tidplan.

Projekt Gottsundaskolan

Uppföljningen i projektet har, utöver den månatliga rapporteringen till investeringsforum och bolagsledning beskriven ovan, huvudsakligen skett genom månatliga byggmöten med entreprenören. Vid intervjuer beskrivs att projektledare i detta fallet valt att hantera tidplan och ekonomi vid ett byggmöte och kvalitetsaspekter vid ett annat byggmöte för att säkerställa att tillbörlig uppmärksamhet riktas till samtliga aspekter av genomförandet. Vid dessa möten lämnar entreprenören en prognostiserad slutkostnad, ekonomisk uppföljning, tidplan, risker samt kvalitetsaspekter. Vidare har entreprenören enligt intervjuer kvartalsvis lämnat en mer utförlig ekonomisk redogörelse för perioden inklusive prognos för kommande tre månader.

Projekt Rosendals förskola 2

I projektet har uppföljningen i huvudsak genomförts genom månadsavstämningar där projektledare och ekonomifunktioner från bolaget tillsammans med entreprenör gått igenom tidplan, kostnader, risker och budgetföljsamhet. Vid intervjuer framgår att INSIKT erbjuder ett visst stöd, men att systemet inte upplevs vara fullt utformat för verksamheten än samt att kopplingen till ekonomisystemet är bristfällig. Även för detta projekt har månatlig rapportering till bolagsledning och investeringsforum genomförts.

Arenor och Fastigheter AB

Uppföljningen av enskilda projekt består i huvudsak av tertialvis uppföljning av kostnadskalkyler med slutkostnadsprognos för projekten. Vid intervjuer framgår att projektledarna för de respektive projekten är ansvariga för att sammanställa siffrorna för uppföljningen samt är skyldiga att rapportera avvikelser mot projektets rambudget. Vid intervjuer framgår även att bolaget avser att inrätta ett så kallat investeringsråd som mer löpande ska följa upp den samlade projektportföljen, likt den modell som finns inom Skolfastigheter AB.

Projekt Stadshuset Restaurang

Uppföljningen inom projektet har skett genom rapportering till projektets övergripande ledningsgrupp. Vid intervjuer med projektledare för delprojektet framgår att ledningsgruppen var mycket aktiv i sin roll i projektet. Ledningsgruppen bestod av stadsdirektör, ekonomidirektör, chef för stadsbyggnadsförvaltningen samt VD för bolaget. Vidare genomfördes månatliga ekonomi- och inköpsmöten där ledningsgrupp tillsammans med generalentreprenör stämde av projektstatus, kalkyl, kvartalsvisa slutkostnadsprognoser. Projektet bedrevs enligt en samverkansmodell där man arbetade mot riktkostnader genom att entreprenören inför arbeten tog fram detaljerade riktkostnader som innan arbetet påbörjades godkändes av beställarens projektledningsgrupp. Vid intervjuer framgår att entreprenören och bolaget som beställare höll varsin projektkalkyl som sedan vid dessa möten synkades.

Projekt Studenternas Kontor F

I intervju beskrivs att uppföljningen fortlöpande genomfördes till bolagsstyrelse i både Uppsala kommun Sport och Rekreationsfastigheter AB och sedermera Arenor och Fastigheter AB som information innehållande slutkostnadsprognoser fram till och med februari 2020. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av styrelseprotokoll som verifierar att rapportering om projektgenomförande delgivits Sport- och Rekreationsfastigheter ABs styrelse vid åtminstone tre tillfällen perioden 2019-2021. Protokollgenomgång av Arenor och Fastigheter ABs styrelseprotokoll perioden 2021-2022 styrker att information om projektet lämnats vid ett flertal tillfällen.

Vid intervjuer framgår att det överlämnningen från Sport- och Rekreationsfastigheter AB till Arenor och Fastigheter AB var bristfällig då den tidigare projektledningen inte följde med till det fusionerade bolaget, vilket medför att det vid övertagandet saknades viss detaljkunskap om projektgenomförandet. Vidare beskrivs vid intervjuer att Arenor och Fastigheter AB och upphandlad entreprenör inte var överens om slutkostnadsregleringen, vilket föranledde ett relativt omfattande utrednings- och förhandlingsarbete innan en slutuppgörelse kunde fattas i juni 2022. Vid intervjuer beskrivs anledningen till oklarheterna som en direkt följd av bristande dokumentation under projektgenomförandet.

Bedömning

Har kontroller genomförts för att säkerställa att en lämplig kostnadskontrollrutin har upprättats i samband med projektets tillblivelse?

Uppsala Stadshus AB

Delvis.

Bedömningen grundar sig på att moderbolaget vid två tillfällen genomfört en samlad uppföljning av beslutade igångsättningstillstånd. Bedömningen grundar sig även på att moderbolaget i dagsläget inte genomför dessa med systematik även om vi noterar att företrädare för bolaget ger uttryck för systematisk uppföljning kommer genomföras framöver.

Skolfastigheter AB

Ja.

Bedömningen grundar sig på att bolaget har inarbetade rutiner för löpande uppföljning av pågående projekt genom investeringsforum, vilket knyts till steg-beslut i den kommunkoncernövergripande investeringsprocessen. Uppföljning sker löpande till bolagsledning och bolagsstyrelse vilket skapar förutsättningar för att tidigt identifiera potentiella större avvikelser eller bristande budgetföljsamhet. Vidare grundar sig bedömningen på att kontrollerade stickprov har väl utvecklade rutiner för löpande uppföljning av ekonomiska kostnader och prognoser för genomförande.

Arenor och Fastigheter AB

Delvis.

Bedömningen grundar sig på att det finns en viss uppföljning av projekt löpande till bolagsstyrelse samt ett pågående arbete med att utveckla lämpliga kostnadskontrollrutiner för större projekt. Vidare grundar sig bedömningen på att det inte finns fastställda former för hur den löpande uppföljningen av pågående projekt ska hanteras, även om vi noterar ett pågående arbete med att sätta formerna för detta. Bedömningen grundar sig även på att projektet Stadshuset Restaurang haft en omfattande rapporteringsrutin under projektgenomförandet. Kostnadskontrollrutinen avseende projekt Studenternas Kontor F kan till följd av personalförändringar och viss bristande dokumentation inte fullt ut verifieras, men vi noterar att Arenor och Fastigheter AB reglerat de utestående kostnaderna utifrån ett gediget underlag.

Hantering av beställning av tillägg, ändringar och avgående arbeten

Revisionsfråga 5: Finns tydliga rutiner för hantering av beställning av tillägg, ändringar och avgående arbete (s.k. ÄTA) och har dessa följts?

lakttagelser

Skolfastigheter AB

Skolfastigheter AB har inte fastställt särskilda regler eller övergripande rutiner i styrande dokument för hantering av beställning av tillägg, ändringar och avgående arbete utöver det som framgår av lagens krav och avtal i det enskilda bygg- och anläggningsprojektet.

Av intervjuer framgår att utgångspunkten för ÄTA-hantering är att såväl beslut, dokumentation, uppföljning och godkännande av ÄTA-arbeten hanteras av projektledare i det specifika projektet. Vid intervjuer framgår vidare att det endast är ÄTA-arbeten som skulle resultera i en övertrassering av den totala projektbudgeten går upp till bolagsledning då projekten i så fall behöver äska mer medel till projektet, men i övrigt hanteras ÄTA-arbeten i de enskilda projekten. Av bolagets attestinstruktion framgår att projektledare har delegation för inköp och beställning inkl. avrop från tecknade ramavtal för upp till 1,0 mnkr per åtgärd i investeringsprojekt så länge godkänd projektbudget hålls.

Projekt Gottsundaskolan

Dokumentation som granskningen tagit del av visar att till följd av tillkommande kostnader och delvis ändrad beställning under projekteringsfasen så ökade kostnadskalkylen för projektet med 76,5 mnkr (motsvarande en ökning på 19 procent).

Denna ökning av kostnaderna lyftes till bolagsstyrelse och sedermera till moderbolagets styrelse för nytt igångsättningstillstånd i enlighet med gällande riktlinjer.

Projektet har bedrivits som totalentreprenad i samverkan vilket medför stor insyn för beställare i utförarens arbete då man i flera delar har en gemensam projektorganisation. Vid intervjuer framgår att projektledningen och projektledare tar del av underlag för nästintill samtliga ÄTA-arbeten som föreslås av entreprenören och granskar dessa utifrån rimlighetsperspektiv. Vidare framgår att det inom projektet inte förekommit ÄTA-arbeten som riskerat övertrassering av projektbudgeten.

Projekt Rosendals förskola

ÄTA-hanteringens beskrivs vid intervjuer som en ledgång från byggledare till projektledare och vidare till projektansvarig följt av projektchef. Vidare beskrivs attestinstruktionen vara gällande för hantering av ÄTA-arbeten inom projektet. Projektet har enligt uppgift haft en del ÄTA-arbeten, bland annat kopplat till justering av höjdsättning för den kommunala marken som ändrades under projekteringens gång. Vidare beskrivs att man i projektet haft juridisk kompetens inne för att se över vissa frågor kopplat till utställda ÄTA-arbeten.

Arenor och Fastigheter AB

Arenor och Fastigheter AB har inte fastställt särskilda regler eller övergripande rutiner i styrande dokument för hantering av beställning av tillägg, ändringar och avgående arbete utöver det som framgår av lagens krav och avtal i det enskilda bygg- och anläggningsprojektet.

Av intervjuer framgår att utgångspunkten för ÄTA-hantering är att såväl beslut, dokumentation, uppföljning och godkännande av ÄTA-arbeten hanteras av projektledare i det specifika projektet. Vid intervjuer framgår vidare att det endast är ÄTA-arbeten som skulle resultera i en övertrassering av den totala projektbudgeten går upp till bolagsledning då projekten i så fall behöver äska mer medel till projektet, men i övrigt hanteras ÄTA-arbeten i de enskilda projekten. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av utkast till attestinstruktion för bolaget i vilken det inte framgår hur ÄTA-arbeten ska hanteras i projekten, dock att attest inom respektive projekt sker enligt attestordning som beslutats i samband med godkännande av respektive projekt genom så kallad särskild attestkedja.

Projekt Stadshuset Restaurang

Vid intervjuer beskrivs att projektet inte haft en klassisk ÄTA-hantering då man jobbat mot ett riktpreis utifrån avstämnda kalkyler, prognoser och kostnadsuppskattningar som tagits fram i samverkan med upphandlad entreprenör. Förfaringssättet beskrivs ha varit att månatligen tillsammans med entreprenören gå igenom vad denne avsåg fakturera för kostnader för olika arbeten. Förutsättningen för att göra detta har varit att beställare och utförare var för sig upprättat egna kalkyler som sedan jämförts för att landa i riktpreis för

enskilda arbeten. Var tredje månad genomfördes en mer utförlig genomgång av ekonomin i projektet.

Projekt Studenternas Kontor F

Vid intervjuer beskrivs att projektet inte haft en klassisk ÄTA-hantering då man jobbat mot ett riktpreis utifrån avstämda kalkyler, prognoser och kostnadsuppskattningar som tagits fram i samverkan med upphandlad entreprenör. Förfaringssättet beskrivs ha varit att månatligen tillsammans med entreprenören gå igenom vad denne avsåg fakturera för kostnader för olika arbeten. Förutsättningen för att göra detta har varit att beställare och utförare var för sig upprättat egna kalkyler som sedan jämförts för att landa i riktpreis för enskilda arbeten. Kvartalsvis genomfördes prognosmöten med en mer utförlig genomgång av ekonomin avseende slutkostnader och indexering för arbeten i projektet.

Bedömning

Finns tydliga rutiner för hantering av beställning av tillägg, ändringar och avgående arbete (s.k. ÄTA) och har dessa följts?

Skolfastigheter AB

Delvis.

Bedömningen grundar sig på att det inom bolaget inte finns tydliga rutiner för hantering av beställning av tillägg, ändringar och avgående arbeten utöver de riktlinjer som anger att övertrassering av projektbudget måste lyftas till bolagsledning. Vidare grundar sig bedömningen på att det finns upparbetade rutiner för hur ÄTA-arbeten hanteras i de enskilda projekten samt en attestinstruktion som anger beloppsgränser för respektive tjänsteroll. Bedömningen grundar sig även på att granskat stickprovsprojekt med tillkommande kostnader i projekteringsfasen hanterats i enlighet med gällande riktlinjer.

Arenor och fastigheter AB

Nej.

Bedömningen grundar sig på att det inom bolaget inte finns tydliga rutiner för hantering av beställning av tillägg, ändringar och avgående arbeten utöver de riktlinjer som anger att övertrassering av projektbudget måste lyftas till bolagsledning. Vidare grundar sig bedömningen på att det inte finns en fullödlig attestinstruktion eller liknande styrande reglering av hantering av tillkommande kostnader i projekt. Vi noterar att granskningen inte påvisar avvikelser i granskat stickprov.

Analys av kostnadsökningar

Revisionsfråga 6a: Görs analys av orsaker till ev. kostnadsökning?

lakttagelser

Uppsala Stadshus AB

Som noterats under tidigare revisionsfråga har USAB genomfört en uppföljning av beslutade igångsättningstillstånd för perioden 2019-2020. Uppföljningen genomfördes under juni 2022 och innehåller förslag på format för systematisk uppföljningsrutin.

Genomförd uppföljning innehåller kortfattade kommentarer avseende anledning till förekommande avvikelser vad gäller tidplan och projektbudget.

Vi har inom ramen för granskningen inte kunnat säkerställa att det finns några krav på att dotterbolagen ska inkomma med slutredovisningar avseende investeringsprojekt över 50 mnkr, dvs. projekt som krävt igångsättningstillstånd av moderbolaget.

Skolfastigheter AB

Skolfastigheter AB genomför löpande uppföljning av investeringsprojekt vid styrelsemöten. Underlag för denna uppföljning är av ekonomifunktion månatligen sammanställd redogörelse för status avseende tidplan och projektbudget för de större investeringsprojekten. Dessa baseras på uppföljningar med respektive projektchef. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av underlag till månadsrapportering till ledning och styrelse som sträcker sig från mars 2021 med månadsvisa sammanställningar till september 2022. I sammanställningen kommenteras orsaker till eventuella tidsförskjutningar eller kostnadsökningar som avviker mot beslutad projektbudget. Vidare visar protokollgenomgång av styrelseprotokoll för bolaget att projektuppföljningar genomförts vid ett flertal tillfällen.

Vid intervjuer framgår att det inte finns någon fastställd rutin för slutredovisning av projekt som används systematiskt i bolaget. Inget av de granskade stickproven har varit föremål för slutrapportering. Vid intervjuer framgår att det finns en bristande systematik i analys av orsaker till kostnadsökningar som syftar till att kunna dra lärdomar mellan olika projekt.

Projekt Gottsundaskolan

Vid intervju framgår att entreprenadbeställare har en kontinuerlig uppföljning genom månadsrapporter innehållande beskrivning av ekonomi, tidplan och kvalitet samt slutkostnadsprognos. Kvartalsvis lämnar utförare även en mer utförlig rapportering som innehåller prognos för slutleverans. Vid intervju beskrivs att beställaren i projektet beslutat att ha två separerade byggmöten, där ett behandlar ekonomi och tidplan och det andra behandlar kvalitetsaspekter i syfte att erhålla mer fokuserad information vid dessa tillfällen.

Sammanställning av underlag för rapportering till ledning och styrelse visar att projektet i mars 2021 prognostiserar en negativ budgetavvikelse på 19 procent till följd av ändrad volym för byggnaden, ändrade funktioner och utformning under projekteringsfasen vilket medfört att projektet tagit in en ny kalkyl för kostnadsuppskattning för entreprenaden. Av underlaget framgår att den nya kalkylen visar på en högre uppskattad produktionskostnad om totalt 76,5 mnkr där 51 procent av dessa är hänförligt högre produktionskostnad och 49 procent till tillkommande ytor och funktioner genom programändringar. Underlag för oktober 2021 framgår att godkänt igångsättningstillstånd reviderats från 396 mnkr till 472 mnkr varför avvikelse avseende ekonomi inte längre

redovisas. I december tillkommer avvikelse om 1 procent av projektbudget då marken under delar av fastigheten behövde pålas.

Projekt Rosendals förskola

Sammanställning av underlag för rapportering till ledning och styrelse visar att projektet i mars 2021 prognostiserar en positiv budgetavvikelse om motsvarande 1 procent av projektbudgeten på 81 mnkr hänförligt skillnad mellan schabloniserad kalkyl som låg till grund för igångsättningstillståndet och den detaljerade kalkyl som upprättats senare i projektet. I maj 2021 redovisas en prognostiserad kostnadsökning mot projektbudget omfattande 4 mnkr vilket motsvarar 5 procent av budgeten till följd av att bygglovsdialogen dragit ut på tiden vilket renderat i en förlängd projekteringsfas samt arbeten i vattenskyddsområde där Länsstyrelsen ställt högre krav än förväntat. I augusti 2021 har kostnadsökningen stigit till 4,1 mnkr och i september 2022 kvarstår prognosen.

Arenor och Fastigheter AB

Vid intervjuer med representanter för bolagsledningen framgår att större projekt över 50 mnkr följs av bolagsledning mer ingående samt att det är mycket få projekt igång idag som understiger tröskelvärdet. Protokollgenomgång av bolagsstyrelsens protokoll perioden 2021-2022 visar att information om större projekt hanteras vid styrelsemöten som besluts- och informationsärenden.

Vidare framgår vid intervjuer att bolaget inte har någon framtagen rutin för för formell slutrapportering eller slutredovisning av genomförda bygg- och anläggningsprojekt. Det sker ingen skriftlig rapportering till styrelsen i bolaget utöver den rapportering som ingår i den formella rapporteringen vid delårs- och årsredovisning. Denna rapportering innehåller översiktlig ekonomisk redovisning av utfall, prognos samt budgetföljsamhet för den totala investeringen samt översiktliga kommentarer om investeringsportföljen på aggregerad nivå.

Projekt Stadshuset Restaurang

Projektet prognostiseras enligt bolagets delårsprognos 2022 överskrida total budget med 3,2 mnkr, vilket motsvarar 6,5 procent av den totala budgeten. Vid intervjuer beskrivs projektet som en fast beställning där projektets styrgrupp varit involverad i utformandet på detaljnivå och som sådan även följt projektets ekonomiska resultat löpande. I projektet har man ansökt om kompletterande investeringsmedel till följd av tillkommande kostnader. I ansökning om kompletterande investeringsmedel framgår tydligt anledning till begäran, bland annat att tidigare investeringsbudget var baserad på ofärdig bygghandling.

Vid intervjuer framgår att det inte genomförts någon slutredovisning av projektet.

Projekt Studenternas Kontor F

Vid intervjuer framgår att när Arenor och Fastigheter AB tog över projektet återstod mindre besiktningsarbeten, samt vissa oklarheter avseende gränsdragning mot övriga projekt kopplade till Studenternas. Då tidigare projektledning från Sport- och rekreationsfastigheter AB inte fanns kvar i det nya bolaget tillsattes en konsult med uppdrag att slutföra de administrativa delarna av projektet som återstod. Dessförinnan hade styrelsen i dåvarande Sport- och rekreationsfastigheter AB behandlat en intern genomlysning av projektet i syfte att utröna erfarenheter och lärdomar. Genomlysningsrapporten behandlades av dåvarande bolagets styrelse 2021-08-26 § 92.

Vid intervjuer framgår att man vid Arenor och Fastigheter ABs övertagande av projektet inte var överens med upphandlad entreprenör om reglering av den ekonomiska slutuppgörelsen vilket enligt uppgift härrörde från meningsskiljaktigheter mellan entreprenör och beställare som uppstått under 2020 och hittills inte hanterats. Representant för Arenor och Fastigheter AB gavs i uppdrag att få till stånd en uppgörelse avseende de ca 30 mnkr som man inte var överens om fördelningen av. Vid intervjuer framgår att dessa förhandlingar försvårades av bristande projektöverlämning vid tidigare projektlednings avgång samt olika uppfattningar om vad som muntligen avtalats och bristande dokumentation under genomförandet. En slutuppgörelse fattades slutligen i juni 2022 som resulterade i en jämlik fördelning av de utestående kostnaderna.

Bedömning

Görs analys av orsaker till ev. kostnadsökning?

Uppsala Stadshus AB

Delvis.

Bedömningen grundar sig på att genomförd uppföljning av beslutade igångsättningstillstånd innehåller kortfattade kommentarer avseende anledning till förekommande avvikelser vad gäller tidplan och projektbudget. Vi saknar dock en återkommande systematik i uppföljningen.

Vidare grundar sig bedömningen på att utöver löpande uppföljning har vi inom ramen för granskningen inte kunnat säkerställa att det finns några krav på att dotterbolagen ska inkomma med slutredovisningar avseende investeringsprojekt över 50 mnkr, dvs. projekt som krävt igångsättningstillstånd av moderbolaget.

Skolfastigheter AB

Delvis.

Bedömningen grundar sig på att det genomförs löpande uppföljning av pågående investeringsprojekt vid bolagets styrelsemötet innehållande kommentarer från projektledare avseende anledning till förekommande avvikelser vad gäller projektbudget och tidplan för genomförande. Vidare grundar sig bedömningen på att det inte finns någon fastställd rutin för slutredovisning som systematiskt används i bolaget. Vi noterar att representanter för bolaget genomgående vid intervjuer ger uttryck för att det finns en bristande systematik i erfarenhetsåterföring efter genomförda projekt inom organisationen.

Arenor och fastigheter AB

Delvis.

Bedömningen grundar sig på att viss uppföljning av pågående projekt sker till bolagsledning och styrelse. Bedömningen grundar sig även på att det inte finns någon fastställd rutin för slutrapportering av genomförda investeringsprojekt samt att det inte sker någon skriftlig rapportering till bolagsstyrelse av genomförda projekt utöver översiktlig rapportering vid delårs- och helårsredovisning.

Attestering av fakturor

Revisionsfråga 6b: Har fakturor attesterats utifrån gällande regelverk?

lakttagelser

Skolfastigheter AB

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av attestinstruktion för bolaget som fastställer principer för attestering av beslut med ekonomiska konsekvenser. Av instruktionen framgår att attestberättigad av bolagsstyrelsen har rätt att, inom ramarna för attestinstruktionen, fatta beslut med ekonomisk verkan för bolaget. Av instruktionen framgår att sak- och slutattest ska genomföras av två olika personer samt att attest i ett ärende inte får fattas av den som på något sätt är personligen berörd av beslutet. Attestinstruktionen redogör för tillvägagångssätt vid frånvaro samt delegation av attesträtt. Instruktionen innehåller även bilagor som tydliggör beloppsgränser för tecknande av avtal, inköp och beställningar (inklusive avrop från tecknade ramavtal), samt godkännande av leverantörsfakturor. Vid intervjuer framgår att ekonomifunktionen på bolaget i tidigt skede av investeringsprojektet i ekonomisystemet skapar rätt behörigheter för attestering.

Vi har genomfört en stickprovskontroll av fyra slumpvis utvalda fakturor per granskat projekt. Kontrollen syftar till att verifiera att attest har skett i enlighet med bolagets regelverk. Kontrollen har genomförts utan anmärkning.

Arenor och Fastigheter AB

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av per 2021-10-04 fastställd delversion till delegations- och attestinstruktion. Vid sakgranskning förtydligas att rätten att upprätta en delegations- och attestinstruktion är delegerad från styrelsen i VD-instruktionen samt att nu gällande instruktion rapporterades till bolagsstyrelsen vid styrelsemöte 2021-12-13 § 8. Av instruktionen framgår att attest av fakturor inom projekt sker i enlighet med attestordning som beslutas i samband med godkännande av respektive projekt genom en så kallad särskild attestkedja samt att samma rutiner för attest inom projekt som för den löpande verksamheten gäller i övrigt. Vid intervjuer med representanter för bolagsledningen framgår att särskild attestkedja ska finnas för investeringsprojekt överstigande 10 mnkr. Vid sakgranskning förtydligas att denna ordning är avsedd att gälla för projekt initierade av Arenor och Fastigheter AB. Vi noterar vidare att attestinstruktionen inte är fullständig och har utestående områden som inte än är

reglerade inom bolaget, exempelvis rubrikerna beslut om inköp, försäljning av fastighet och byggrätt, fastighetsansvar och verksamhetsansvar. Vidare framgår av instruktionen att alla inkommande fakturor kontrolleras av stab Ekonomi, IT & Administration för att granska att fakturan uppfyller gällande lagkrav. Godkänns fakturan enligt ovan skickas den till beställare som godkänner att leverans skett samt anger konteringsförslag varpå fakturan går vidare till behörig attestant.

För projekt Studenternas Kontor F har vi genomfört en stickprovskontroll av tre slumpvis utvalda fakturor. Kontrollen syftar till att verifiera att attest har skett i enlighet med bolagets regelverk. Granskningen har efterfrågat verifikat på attestordning för de tre utvalda fakturorna och har tagit del av skriftliga anteckningar över attestflödet med angivna referenser för sakgranskning, attestering, kontroll och efterkontroll. Utifrån delgivet underlag har kontrollen genomförts utan anmärkning.

För projekt Studenternas Kontor F har vi genomfört en stickprovskontroll av tre slumpvis utvalda fakturor. Kontrollen syftar till att verifiera att attest har skett i enlighet med bolagets regelverk. Granskningen har efterfrågat verifikat på attestordning för de tre utvalda fakturorna och har tagit del av skriftliga anteckningar över attestflödet med angivna referenser för sakgranskning, attestering, kontroll och efterkontroll. Utifrån delgivet underlag har kontrollen genomförts utan anmärkning.

Bedömning

Har fakturor attesterats utifrån gällande regelverk?

Skolfastigheter AB

Ja.

Bedömningen grundar sig på att regler för attester är fastställda i attestreglemente samt att attest sker i minst två steg. Följsamhet till gällande attestregler har verifierats genom stickprovskontroll utan anmärkning.

Arenor och fastigheter AB

Ja.

Bedömningen grundar sig på att regler för attester är fastställda i attestreglemente samt att attest sker i minst två steg. Följsamhet till gällande attestregler har verifierats genom stickprovskontroll utan anmärkning. Vi noterar att antagen attestinstruktion inte är fullständig utan saknar angivelse av vissa centrala delar.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda lekmannarevisorerna i Uppsala kommun Stadshus AB, Uppsala kommun Skolfastigheter AB och Uppsala kommun Arenor och Fastigheter AB genomfört en granskning av planering och genomförande av bygg- och anläggningsprojekt. Granskningens syfte är att bedöma huruvida styrelserna i respektive bolag säkerställer att större bygg- och anläggningsprojekt bedrivs med tillräcklig intern kontroll utifrån perspektiven ekonomi och kvalitet.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att styrelsen i **Uppsala Stadshus AB** **inte helt** säkerställer att större bygg- och anläggningsprojekt bedrivs med tillräcklig intern kontroll utifrån perspektiven ekonomi och kvalitet.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att styrelsen i **Uppsala kommun Skolfastigheter AB** **i allt väsentligt** säkerställer att större bygg- och anläggningsprojekt bedrivs med tillräcklig intern kontroll utifrån perspektiven ekonomi och kvalitet.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att styrelsen i **Uppsala kommun Arenor och Fastigheter AB** **inte helt** säkerställer att större bygg- och anläggningsprojekt bedrivs med tillräcklig intern kontroll utifrån perspektiven ekonomi och kvalitet.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi styrelsen i **Uppsala Stadshus AB** att:

- Säkerställa att investeringspolicy och koncernövergripande investeringsprocess tas fram och implementeras i dotterbolag i enlighet med pågående uppdrag.
- Tillse att rutin för periodisk, systematisk och riktad uppföljning av beslutade igångsättningstillstånd tas fram och åtföljs.
- Säkerställ att riskbedömningar för genomförande av större bygg- och anläggningsprojekt systematiskt genomförs på ett enhetligt och transparent sätt i dotterbolagen.
- Se över behovet av att begära in slutredovisningar från dotterbolagen avseende investeringsprojekt över 50 mnkr, dvs. projekt som krävt igångsättningstillstånd från moderbolaget. Detta i syfte att dra nytta av erfarenheter och lärdomar från genomförda investeringsprojekt.

Efter genomförd granskning rekommenderar vi styrelsen i **Uppsala kommun Skolfastigheter AB** att:

- Tillse att riktlinjer fastställs för hur risker i genomförandeskedet systematiskt ska hanteras, dokumenteras och rapporteras.
- Se över rutiner och fastställ rutiner för hantering av beställning av tillägg, ändringar och avgående arbeten. (s.k. ÄTA-arbeten)

- Säkerställ att det sker slutredovisning av investeringsprojekt samt analys av ev. kostnadsökningar i syfte att lära inför kommande investeringsprojekt.
- Säkerställ att kontrollmoment avseende investeringsprojekt inkluderas i de årliga internkontrollplanerna.

Efter genomförd granskning rekommenderar vi styrelsen i **Uppsala kommun Arenor och Fastigheter AB** att:

- Säkerställ att bolagets internkontrollarbete följer den kommunövergripande struktur som anges i fastställda styrdokument samt att kontrollmoment avseende investeringsprojekt inkluderas i de årliga internkontrollplanerna.
- Tillse att riktlinjer fastställs för hur risker i genomförandeskedet systematiskt ska hanteras, dokumenteras och rapporteras.
- Se över rutiner och fastställ rutiner för hantering av beställning av tillägg, ändringar och avgående arbeten. (s.k. ÄTA-arbeten)
- Säkerställ att det sker slutredovisning av investeringsprojekt samt analys av ev. kostnadsökningar i syfte att lära inför kommande investeringsprojekt.
- Säkerställ att attestinstruktion är fullödlig.

2023-01-27

Lena Salomon

Kristian Damlin

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 10 mars 2022. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.