

**Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige för kännedom**

Granskning av investeringsprocessen

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska investeringsprocessen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Efter genomförd granskning bedömer vi att kommunstyrelsen inte helt säkerställt en ändamålsenlig investeringsprocess utifrån perspektiven ekonomi, långsiktigt, förutsägbarhet och intern kontroll.

Vi ser positivt på att kommunen arbetar proaktivt med att utveckla den koncernövergripande investeringsprocessen. Vi konstaterar också att flera delar i kommunens utvecklingsarbete är i linje med de rekommendationer som lämnas nedan.

Det finns flera övergripande styrdokument som i delar hanterar kommunens investeringsprocess men det saknas ett sammanhållet dokument som beskriver investeringsprocessen. Vår bedömning är att det nya ramavtalet mellan kommunen och kommunens bolag på en övergripande nivå förtydligar ramarna för investeringsprocessen, dock finns ett behov av att arbeta fram gemensamma processer, processkartor och avtalsmallar i syfte att reglera planerings- och genomförandeskede. Vi ser också att kommunstyrelsens uppföljning av större enskilda investeringsprojekt inom kommunkoncernen skulle kunna stärkas samt att det i nuläget saknas ett systemstöd för att kunna följa den samlade investeringsportföljen på ett effektivt sätt.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi därför kommunstyrelsen att vidta följande åtgärder:

- Säkerställ att investeringsstrategi och koncernövergripande investeringsprocess, omfattandes hela kommunkoncernen, färdigställs i enlighet med pågående uppdrag.

-
- Skapa en samlad lokalförsörjningsplan (LFP) för kommunens samtliga verksamheter för att underlätta den övergripande uppskattningen av framtida investeringsbehov.
- Prioritera arbetet med framtagande av nya ramavtal för resterande berörda kommunala bolag. Vid tid för granskning finns beslut om nytt ramavtal för pedagogiska lokaler med Uppsala kommun Skolfastigheter AB.
- Säkerställ implementering av nytt/nya ramavtal genom framtagande av gemensamma processer, processkartor och avtalsmallar.
- Se över behov av att stärka portföljningstyrning samt att stärka uppföljningen av större enskilda investeringsprojekt inom kommun-koncernen.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendation från kommunstyrelsen senast 2023-03-10 till kommunrevisionen@upsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com.

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

För kommunrevisionen


Per Davidsson, ordförande

Granskning av investeringsprocessen

Uppsala kommun

December 2022

Kristian Damlin, projektledare och certifierad kommunal revisor






Jens Westin, projektmedarbetare

Elin Lundberg, projektmedarbetare

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av investeringsprocessen. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig investeringsprocess utifrån perspektiven ekonomi, långsiktighet, förutsägbarhet och intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte helt** säkerställt en ändamålsenlig investeringsprocess utifrån perspektiven ekonomi, långsiktigt, förutsägbarhet och intern kontroll. Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga.

Revisionsfrågor	Bedömning	
Finns ett tydligt regelverk avseende investeringar?	Delvis	
Finns ändamålsenliga processer utifrån beslutade regelverk?	Delvis	
Är verksamheterna delaktiga i planerings- och genomförandeprocess?	Ja	
Sker uppföljning och rapportering fortlöpande till styrelsen och berörda nämnder?	Delvis	
Har åtgärder vidtagits med anledning av rekommendationer i revisorernas granskning 2018?	Ja	

Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Säkerställ att investeringsstrategi och koncernövergripande investeringsprocess, omfattandes hela kommunkoncernen, färdigställs i enlighet med pågående uppdrag.
- Skapa en samlad lokalförsörjningsplan (LFP) för kommunens samtliga verksamheter för att underlätta den övergripande uppskattningen av framtida investeringsbehov.
- Prioritera arbetet med framtagande av nya ramavtal för resterande berörda kommunala bolag. Vid tid för granskning finns beslut om nytt ramavtal för pedagogiska lokaler med Uppsala kommun skolfastigheter AB.
- Säkerställ implementering av nytt/nya ramavtal genom framtagande av gemensamma processer, processkartor och avtalsmallar.
- Se över behov av att stärka portföljningstyrning samt att stärka uppföljningen av större enskilda investeringsprojekt inom kommunkoncernen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Regelverk för investeringar	7
laktagelser	7
Bedömning	9
Ändamålsenliga processer	10
laktagelser	10
Bedömning	13
Verksamheternas delaktighet	13
laktagelser	13
Bedömning	15
Uppföljning och rapportering	16
laktagelser	16
Bedömning	17
Åtgärder med anledning av tidigare granskning	17
laktagelser	17
Bedömning	18
Samlad bedömning	19

Rekommendationer	19
Bilagor	20

Inledning

Bakgrund

Demografisk utveckling leder i Uppsala liksom i många andra kommuner till ett ökat behov av förändringar i lokal- och fastighetsbeståndet. Detta medför utökade utgifter i form av nyinvestering och lokalanpassning. Uppsala har redan i dagsläget en hög investeringstakt, och inom kommunkoncernen ska kommande år investeringar för många miljarder genomföras. Det är av stor vikt att investeringsprocessen är tydlig utifrån styrning och kontroll samt ansvarsfördelning. En bristande investeringsprocess riskerar att investeringsprojekt blir dyrare, försenade och av sämre kvalitet än förväntat. I perioder av hög investeringstakt blir brister i investeringsprocessen särskilt tydliga. Grundförutsättningen för att hantera långsiktiga förändringar är en välgrundad långsiktig planering samt att noga analysera tillkommande driftskostnader inför beslut om investeringar.

Under 2021 genomförde revisorerna en granskning av kommunens lokalförsörjningsprocess, med fokus på utbildningsnämnden och de sociala nämnderna. Granskningen beskrev på ett övergripande plan även hur ordningen är tänkt i kommunen när det gäller att säkerställa tillräckliga lokaler genom nybyggnation. Kommunstyrelsen kunde konstateras ha en viktig roll för att bli tillse att de investeringar som behövs kommer till stånd, men investeringar i fastigheter görs framför allt av de kommunala bolagen.

Revisorerna genomförde även 2018 en granskning av styrning av investeringar. Denna granskning visade bland annat att det förelåg utrymme att ytterligare stärka styrningen av investeringar i Uppsala kommunkoncern.

En fördjupad granskning av kommunens investeringsprocess är därför väsentlig för att kunna bedöma att styrelsen tar sitt ansvar, och parallellt är det relevant att inom ramen för lekmanrevisionen granska hur aktuella bolag planerar och genomför bygg- och anläggningsprojekt.

Revisorerna har utifrån risk och väsentlighet prioriterat en granskning utifrån ovanstående bakgrund.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig investeringsprocess utifrån perspektiven ekonomi, långsiktighet, förutsägbarhet och intern kontroll.

Följande revisionsfrågor används för att uppnå mot syftet med granskningen:

1. Finns ett tydligt regelverk avseende investeringar? (planering och tidsplaner, förkalkyler, beslut, löpande kontroll/uppföljning, utvärdering/efterkalkyler)?
2. Finns ändamålsenliga processer utifrån beslutade regelverk?
3. Är verksamheterna delaktiga i planerings- och genomförandeprocess?

4. Sker uppföljning och rapportering fortlöpande till styrelsen och berörda nämnder?
5. Har åtgärder vidtagits med anledning av rekommendationer i revisorernas granskning 2018?

För samtliga revisionsfrågor granskas om det finns dokumenterade riktlinjer och rutiner för att säkerställa en förutsägbar process.

Revisionskriterier

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

- Kommunallag 6 kap 1 §, 6 kap 6 §, 11 kap 1 §
- Delegationsordningar
- Riktlinjer för god ekonomisk hushållning
- Riktlinjer för investeringar
- Andra kommunala styrdokument som berör området

Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta kommunstyrelsen och avgränsas till år 2022 samt till viss del tidigare år. Granskningen har vidare avgränsats till att i huvudsak omfatta nyinvesteringar.

Metod

Granskningen har skett genom:

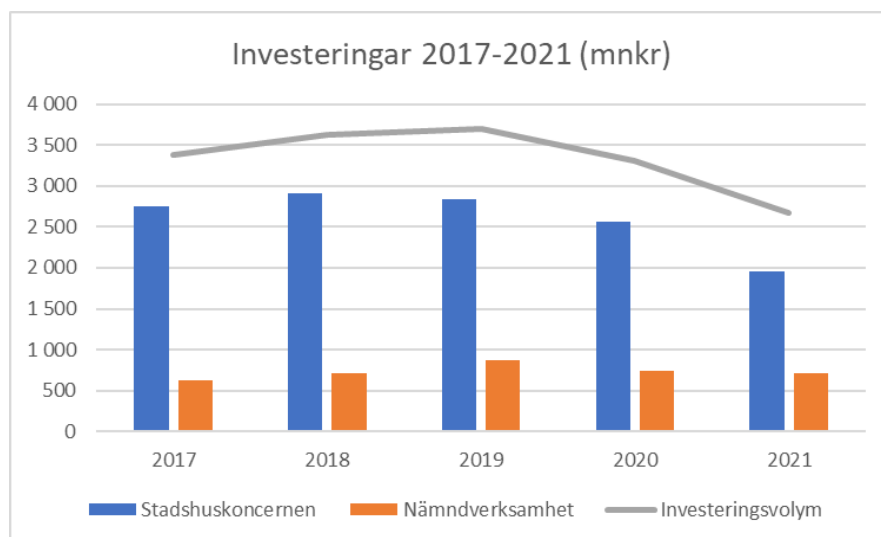
- Granskning av styrande dokument och dokumenterade rutinbeskrivningar.
- Intervjuer har genomförts med följande funktioner:
 - Kommunstyrelsens ordförande
 - Stadsdirektör och tillika VD i Uppsala Stadshus AB
 - Ordförande vård- och omsorgsnämnden
 - Ordförande utbildningsnämnden
 - Två gruppchefer, fastighetsstaben
 - Biträdande direktör, fastighetsstaben
 - Direktör och ekonomichef, vård- och omsorgsförvaltningen
 - Direktör och ekonomistrateg, utbildningsförvaltningen
 - Finanschef och tillika vice VD i Uppsala Stadshus AB
- Analys av kommunens statistik för investeringsanslag i förhållande till budget de senaste åren.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Kommunstyrelsens uppdrag är att tillhandahålla ändamålsenliga och kostnadseffektiva lokaler till nämnderna. Uppsala Stadshus AB, moderbolaget, är ägare av de kommunala bolagen och bedriver en aktiv ägarstyrning på uppdrag av sin ägare, genom av kommunfullmäktige beslutade ägardirektiv.

Inom kommunkoncernen har de kommunala bolagen de senaste åren svarat för ca 80 % av den samlade investeringsvolymen, se nedan.



Inom kommunledningskontorets finns en fastighetsstab som ansvarar för att leda och samordna framtagandet av bostads- och lokalförsörjningsplaner samt löpande hantering av fastighetsfrågor. Inom fastighetsstaben finns enheten *Lokalförsörjning*, vilken är indelad i två grupper - strategi och beställning. Strategi-gruppen ansvarar för att tillsammans med respektive verksamhet ta fram lokalförsörjningsplaner för de kommunala verksamheterna. De ansvarar vidare för att skapa synergier utifrån respektive verksamhets behov, samt att utreda hur ett bostads- och lokalbehov ska mötas vilket sammanställs i en utredningsrapport. Beställargruppen agerar beställarombud, och säkrar projektens framdrift utifrån kvalitet, tid och ekonomi. De ansvarar även för projektets formella dokumentation. Vidare har de även ansvaret för att sammankalla och leda styrgruppen.

Kommunstyrelsen är hyresgäst och beställare av hyresobjekt samt har ett övergripande ansvar för att säkerställa lokalförsörjningen och hantera fastighetsrelaterade frågor för Uppsala kommuns nämnder. Hyresavtal tecknas mellan fastighetsägare och kommunstyrelsen och sedan upprättas separata avtal mellan verksamhetsnämnd och kommunstyrelsen.

Bolagens ansvar regleras via ägardirektiv samt via sk. ramavtal mellan kommunen/kommunstyrelsen och respektive bolag.

Regelverk för investeringar

Revisionsfråga 1: Finns ett tydligt regelverk avseende investeringar (planering och tidsplaner, förkalkyler, beslut, löpande kontroll/uppföljning, utvärdering/efterkalkyler)?

lakttagelser

Övergripande ansvarsfördelning avseende investeringar

Kommunstyrelsens ansvar och uppdrag regleras i *Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun*, antaget av kommunfullmäktige 2022-06-13 § 272. Av reglementet framgår att kommunstyrelsen har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning.

Det framgår vidare i delegations- och arbetsordning för kommunstyrelsen, beslutad av kommunstyrelsen 2022-08-31 § 158, vilka frågor avseende fastigheter som vidaredelegerats. I beslutsunderlag framgår att ändringar avseende bostads- och lokalförsörjning har gjorts i syfte att effektivisera hanteringen av frågor kopplade till det aktuella området, genom förenkling och förtydligande.

Styrande och stödjande dokument

Det finns flera övergripande styrdokument med påverkan på investeringsprocessen:

- *Mål och budget 2022 med plan för 2023-2024*
- *Riktlinje för nämndernas och bolagsstyrelsernas planering, uppföljning och intern kontroll.*
- *Rutin för nämnders och bolags uppföljning 2022*
- *Övergripande vägledning för prognosprocessen.*
- *Vägledning mall för investeringsbudget 2023-2032*

I *Mål och budget* tydliggörs att översiktsplanen är grunden för kommunens långsiktiga investeringsplan och den sträcker sig fram till 2050. För en långsiktig planering och säkerställande av stabila finansiella nyckeltal beskrivs investeringsbehovet på objektsnivå fram till och med år 2031, beskrivet år för år och för kommunkoncernens olika verksamheter och bolag. Detta redovisas dock ej i *Mål och budget 2022 med plan för 2023-2024*.

Kommunstyrelsen har även beslutat om specifika mål kopplat till investeringar, bl.a. ett mål om att *Stärka planeringen, styrningen och uppföljningen av investeringsprojekt inom koncernen*.

Investeringsplan för kommunkoncernen som helhet och för respektive nämnd/bolag fastställs som en del i kommunens budgetprocess. I budgeten (ägardirektiv för samtliga bolag) tydliggörs även att de kommunala bolagen, vid investeringar överstigande 50 mnkr, ska söka igångsättningstillstånd hos Uppsala Stadshus AB. Det har även tydliggjorts att pågående och planerade investeringar löpande ska anmälas till moderbolaget. Uppsala Stadshus AB har rätt att inom bolagskoncernen omdisponera den av kommunfullmäktige beslutade investeringsramen för respektive år. Kommunstyrelsens arbetsutskott utgör tillika styrelse i moderbolaget Uppsala Stadshus

AB (USAB) och ansvarar således för moderbolagets följsamhet till de av kommunfullmäktige fastställda ägardirektiven. 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, vilket inbegriper investeringsverksamheten.

Riktlinje för nämnderna och bolagsstyrelsernas planering, uppföljning och internkontroll innehåller de krav nämnder och bolagsstyrelser ska följa. Den ska användas när nämndernas verksamhetsplaner, bolagsstyrelsernas affärsplaner och budgetar samt internkontrollplaner ska tas fram och följas upp.

Rutin för nämnders och bolags uppföljning 2022 syftar till att tydliggöra vad nämnder och bolagsstyrelser ska rapportera till kommunstyrelsen och/eller moderbolaget Uppsala Stadshus AB under året. Rutinen ska dels säkerställa att kommunen lever upp till lag och normering, dels säkerställa att kommunstyrelsen och kommunfullmäktige får tillräckligt bra underlag för fortsatt styrning och planering.

Övergripande vägledning för prognosprocessen i Uppsala kommun beskriver den övergripande prognosprocessen som en del av kommunens ekonomistyrning samt förtydligar prognosens beroende till budget, redovisning, delårsuppföljning och månadsrapportering. I den övergripande vägledningen för prognosprocessen framgår att budget- och prognosprocesserna är beroende av varandra och har en koppling till verksamhetsplanen och uppföljning som tillsammans bidrar till kommunens övergripande mål.

Vidare har vi även tagit del av *Vägledning mall för investeringsbudget 2023-2032*. Där framgår när, och hur, investeringsbudgeten för 2023-2032 ska tas fram och lämnas in.

Vi har för granskningen även tagit del av ramavtal (se egen rubrik nedan). Vi har i granskningen inte tagit del av några ytterligare styrande dokument som reglerar kommunens investeringsprocess eller planering, t.ex. i form av kommungemensam investeringsstrategi och/eller beskrivning av den koncernövergripande investeringsprocessen.

Ramavtal mellan kommun och bolag

Ramavtalet är ett styrdokument som reglerar hur samarbetet och hyresrelationen mellan kommunstyrelsen och berört bolag ska utövas.

Kommunstyrelsen beslutade 2016-04-06 § 56 om ramavtal för pedagogiska lokaler. Kommunstyrelsen beslutade vidare 2020-12-16 § 330 att kommunledningskontoret tillsammans med Uppsala kommun skolfastigheter AB skulle göra en översyn av hyressättningsmodellen och ramavtalet. Kommunstyrelsen beslutade 2022-09-27 (§ 262) om nytt ramavtal för pedagogiska lokaler mellan Uppsala kommun, kommunstyrelsen och Uppsala kommun skolfastigheter AB.

För att tydliggöra kommunstyrelsens och bolagets roller och ansvar vid planering och lokalförsörjning innehåller det nya ramavtalet mer utförliga beskrivningar av hur och när

samverkan ska ske. Kommunstyrelsens ansvar baseras på det uppdrag kommunledningskontoret har för lokalförsörjning till kommunens verksamheter. Bolagets ansvar baseras på bolagets ägardirektiv samt bolagets ansvar som fastighetsägare.

I syfte att stärka kommunstyrelsens kostnadskontroll har hyresmodellen justerats. En modell med en fast avtalad hyra inför produktion ersätter den slutkostnadsbaserade modell som anges i 2016 års ramavtal. En fast hyra innebär större möjligheter att i ett tidigt skede bedöma om en åtgärd är ekonomiskt hållbar. Det skapar även bättre förutsättningar för nämnderna att budgetera för planerade lokaler. För att möjliggöra ett tidigare avtalstecknande har även en revidering av modellen för beställning av nya utbildningslokaler och större ombyggnationer gjorts. En modell med två skeden; planeringsskede och genomförandeskede föreslås ersätta den nuvarande femstegsmodellen där respektive steg avrapporteras inför att nästa steg kan beställas (se vidare under revisionsfråga 2). I beslutsunderlag och intervjuer beskrivs att den förändrade beställningsmodellen ger, utöver en stärkt kostnadskontroll, en effektivare process och förbättrade förutsättningar för Uppsala kommun skolfastigheter AB att upphandla entreprenörer.

Vid tid för granskning finns beslut om nytt ramavtal för pedagogiska lokaler mellan Uppsala kommun, kommunstyrelsen och Uppsala kommun skolfastigheter AB. Inom ramen för granskningen har vi informerats om att nya ramavtal är under framtagande även för Uppsala arenor och fastigheter AB samt Uppsalahem AB.

Aktivt utvecklingsarbete

Det pågår ett aktivt utvecklingsarbete om att ta fram förslag till kommungemensam investeringsstrategi, förtydliga koncernövergripande investeringsprocess med plan för implementering i mål och budget 2024-2026. Detta arbete ingår i kommunstyrelsens verksamhetsplan 2022. Slutlig leverans av hela uppdraget beskrivs i intervju ska ske senast april 2023. Arbetet utförs genom särskilt uppdrag till ekonomidirektör. Det finns en aktuell styrgrupp för uppdraget vilket inkluderar VD för bolagen som regelbundet hanterar större investeringsprojekt.

Bedömning

Finns ett tydligt regelverk avseende investeringar (planering och tidsplaner, förkalkyler, beslut, löpande kontroll/uppföljning, utvärdering/efterkalkyler)?

Delvis.

Det finns flera övergripande styrdokument som i delar hanterar kommunens investeringsprocess. Dock saknas ett sammanhållet dokument som beskriver investeringsprocessen i Uppsala kommun. Vi noterar dock att det pågår ett aktivt utvecklingsarbete i syfte att ta fram en kommungemensam investeringsstrategi samt att förtydliga den koncernövergripande investeringsprocessen.

Vår bedömning är att det nya ramavtalet på en övergripande nivå förtydligar ramarna för investeringsprocessen, dock finns ett behov av att utifrån det nya ramavtalet arbeta fram gemensamma processer, processkartor och avtalsmallar i syfte att reglera planerings-

och genomförandeskede. Vi ser vidare positivt på att nya ramavtal är under framtagande även för Uppsala arenor och fastigheter AB samt Uppsalahem AB.

Ändamålsenliga processer

Revisionsfråga 2: Finns ändamålsenliga processer utifrån beslutade regelverk?

lakttagelser

Lokalförsörjningsplaner

För att säkerställa att Uppsala kommun planerar för befintligt och framtida behov av lokaler tas det årligen fram bostads- och lokalförsörjningsplaner (s.k. LFP:er). De aktuella planerna tas fram uppdelat per verksamhetsområde och omfattar planerade åtgärder under 2022-2026, med en utblick av åtgärder fram till år 2031. Planerna grundar sig i en behovs- och kapacitetsanalys med utgångspunkt i befolkningsprognosen samt planer för bostadsutbyggnad och kommunens utveckling enligt översiktsplanen. LFP:er tas årligen fram genom ett samarbete mellan berörda förvaltningar, kommunledningskontoret samt de berörda kommunala bolagen. Fördelningen per verksamhetsområde har resulterat i att Uppsala kommun har ca 10 LFP:er. Det finns ingen sammanställning av samtliga LFP:er, planerna beskrivs dock vara synkroniserade med varandra.

Investeringsbudget

Vi har för granskningen tagit del av *Mål och budget 2022 med plan för 2023-2024*, vilket innehåller en investeringsbudget för kommande treårsperiod. I intervjuer beskrivs att det inom ramen för budgetprocessen görs sammanställning av planerade investeringsnivåer för de kommande 10 åren, i enlighet med framtagen *Vägledning mall för investeringsbudget*.

I vägledningen beskrivs hur framtagandet ska ske samt förutsättningar för detta. Investeringsbudgeten baseras på nuvarande befolkningsprognos (kommunprognos) och i det fall det sker en uppdaterad befolkningsprognos som påverkar investeringsbudgeten så ska processledning/kontaktpersoner för investeringar kontaktas. Investeringarna ska anges på objektnivå (fastighet), eller samlat per större investeringsprojekt (exempelvis nytt vårdboende, scenteknik, inventarier teaterfoajé).

I det fall investeringsprojekt har kopplingar till kommunstyrelsens/nämnds lokalförsörjningsplan ska bolag/förvaltning säkerställa att avstämning av investeringsbudgeten 10 år sker med fastighetsstabens fastighetsstrateg. Detta för att säkerställa att investeringsbudget och lokalförsörjningsplan överensstämmer med varandra. I de fall investeringsprojekt med koppling till lokalförsörjningsplan av någon anledning behöver justeras senare i budgetprocessen ska en ny avstämning med fastighetsstaben ske. Detta för att säkerställa likvärdiga underlag och information i investeringsberedningen gällande bolag/nämnds investeringsbudget och lokalförsörjningsplan.

Vi har inte i granskningen kunnat fånga en tydlig process kring arbetet med koncerngemensamma prioriteringar, utöver det som sker inom ramen för den ordinarie budgetprocessen. Dock beskrivs att det pågår ett arbete med att förtydliga prioriteringsprocessen.

Lokalfunktionsprogram

Kommunstyrelsen leder arbetet med att ta fram funktionsprogram för flera verksamhetsnämnders bostäder och lokaler. Fastighetsstaben tar fram dessa tillsammans med förvaltningarna. Funktionsprogrammen anger vilken typ av funktioner som ska inrymmas i den bostad/lokal som verksamhetsnämnden önskar hyra och är ett steg på vägen mot standardkoncept. Exempel på framtagna funktionsprogram är Funktionsprogram, bostad med särskild service och Funktionsprogram för vård- och omsorgsboende för äldre (ALN-2021-00041).

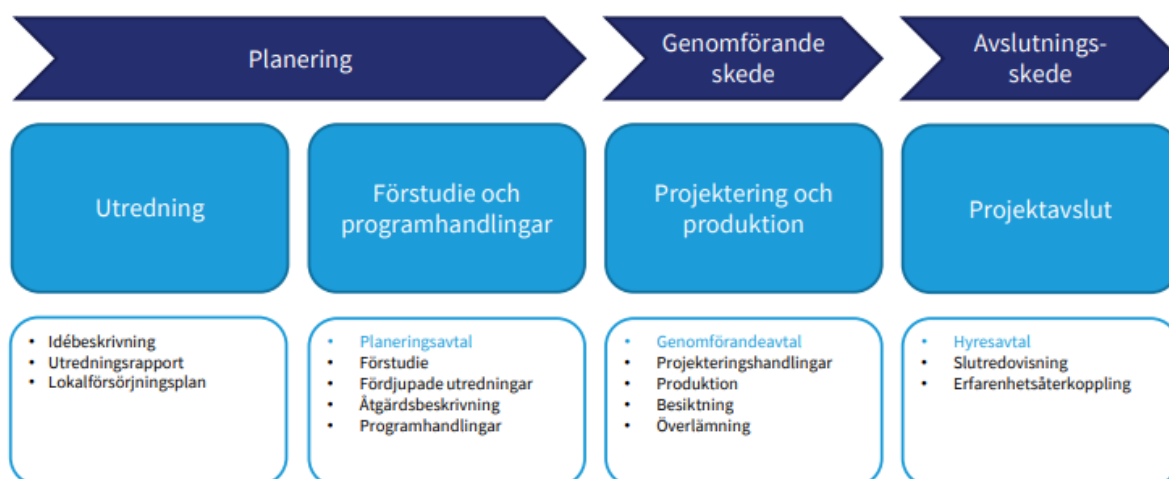
Nuvarande process avseende beställning av nyproduktion samt om- och tillbyggnation

Kommunen har utvärderat och landat i att befintliga processer kopplat till det tidigare ramavtalet (avseende pedagogiska lokaler) från år 2016 inte varit tillräckligt ändamålsenliga och tydliga. Detta bl.a. utifrån att det krävts dubbla beslut av KS/fastighetsstaben samt nämnd/verksamhet kopplat till den s.k. femstegsmodellen (se bilaga 1). Det nya ramavtalet innehåller i huvudsak förändringar inom följande områden;

1. Förbättrad samverkan vid planering och lokalförsörjning
2. Hyres- och ersättningsmodell; förbättrad kostnadskontroll samt underlätta bedömning om en åtgärd är ekonomisk hållbar. Underlättar även budgetering för berörda nämnder (driftkostnader).
3. Beställning av nyproduktion och ombyggnation. Skapa en stärkt kostnadskontroll, effektivare process och förbättrade förutsättningar för bolaget att upphandla entreprenörer.

Alla investeringsprojekt som pågår löper i enlighet med det gamla ramavtalet fram till och med årsskiftet 2022/2023. Nya investeringsprojekt kommer från och med årsskiftet hanteras i enlighet med nya ramavtalet.

I processbeskrivning nedan redovisas den nya modellen för beställning av nyproduktion samt om- och tillbyggnation.



En modell med två skeden införs; planeringsskede och genomförandeskede, vilket ersätter den nuvarande femstegsmodellen där respektive steg avrapporteras inför att nästa steg kan beställas. Planeringsavtal kommer att tecknas för att tydliggöra ramar för ekonomi, tid och kvalitet. Vid planeringsskedets slut ska beslutsförslag levereras av bolaget till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen ansvarar sedan för att erforderliga beslut tas inom nämndorganisationen. Vid godkännande av kommunstyrelsen tas sedan beslut om genomförandet och genomförandeavtal tecknas.

I intervjuer och beslutsunderlag till nya ramavtalet framgår att de områden som behöver arbetas med är bland annat gemensamma processer och processkartor för de områden där det nya ramavtalet innebär förändringar samt att det behöver tas fram avtalsmallar i syfte att reglera planerings- och genomförandeskedet.

ÄTA-hantering och avvikelser

Vi har inte för granskningen tagit del av några särskilda riktlinjer avseende hantering av ändringsarbeten, tillägsarbeten och avgående arbeten inom kommunen utan detta är något som hanteras inom ramen för respektive bolag som ansvarar för genomförande av aktuellt investeringsprojekt. Vid intervjuer framkommer att ÄTA-arbeten generellt hanteras inom projekten, dvs. som en del i genomförandet i respektive kommunalt bolag. För de fall att ett ÄTA-arbete skulle medföra att den totala projektbudgeten för ett investeringsprojekt bedöms överskrids behövs det för investeringsprojekt överstigande 50 mnkr (och därmed kräver igångsättningstillstånd från USAB) lyftas först till respektive bolagsstyrelse för beredning och därefter till styrelsen i USAB för information och diskussion samt ställningstagande kring eventuell åtgärdsplan. I det fall frågan är av principiell beskaffenhet kan ärendet behöva gå vidare till kommunfullmäktige.

Bedömning

Finns ändamålsenliga processer utifrån beslutade regelverk?

Delvis.

Vår bedömning är att lokalförsörjningsprocess och budgetprocess i huvudsak är ändamålsenliga, vilket också beskrivs av de intervjuade. Vi bedömer vidare att processen kring koncerngemensamma prioriteringar kan stärkas ytterligare. Vi ser vidare att långsiktighet i planering och överblick skulle kunna underlättas om de enskilda nämndernas lokalförsörjningsplaner sammanställdes i ett centralt dokument.

Vi bedömer, i likhet med kommunen som själva utvärderat tidigare ramavtal, att processerna kan förbättras avseende framförallt tre perspektiv; förbättrad samverkan vid planering och lokalförsörjning, hyres- och ersättningsmodellen samt process för beställning av nyproduktion och ombyggnation. Specifikt avseende beställningsprocessen ser vi fördelar med de förändringar som gjorts i det nya ramavtalet. Detta ställer dock krav på framtagande av gemensamma processer och processkartor för de områden där det nya ramavtalet innebär förändringar.

Verksamheternas delaktighet

Revisionsfråga 3: Är verksamheterna delaktiga i planerings- och genomförandeprocess?

lakttagelser

Fastighetsstaben ansvarar för framtagande av lokalförsörjningsplaner (LFP) vilka utgör en viktig grund i investeringsprocessen. Det finns reglerade berednings- och beslutshierarkier där det tydliggörs att verksamhetsnämnd beslutar om LFP vilka sedan ska godkännas av kommunstyrelsen. LFP:er tas årligen fram genom ett samarbete mellan berörda förvaltningar, kommunledningskontoret samt de berörda kommunala bolagen. Fördelningen per verksamhetsområde har resulterat i att Uppsala kommun har ca tio LFP:er. Det finns emellertid ingen sammanställning av samtliga LFP:er. I arbetet med åtgärder i bostads- och lokalförsörjningsplanerna har behov av utredningar i tidiga skeden identifierats. I framtagandet och revideringen av det nya ramavtalet har samverkansformerna mellan parterna förtydligats med anledning av detta.

I ramavtalet tydliggörs att det är kommunstyrelsen som ansvarar för kontakt och förankring mot berörda verksamheter/nämnder i såväl planerings- som genomförandeskedet. Kommunstyrelsen ansvarar vidare för att erforderliga beslut fattas inom nämndorganisationen.

Fastighetsstaben hanterar större delen av investeringsprocessen inom kommunen. De beskrivs ha en löpande dialog med verksamheterna/förvaltningarna under hela året. Fastighetsstaben har månadsmöten med samtliga berörda direktörer och bolags-VD:ar kopplat till lokalförsörjning och investeringsbehovet. Utgångspunkten för investeringsbehovet utgörs av demografi m.m., vilket uttrycks i lokalförsörjningsplanerna

(beskrivet ovan) och det är också dessa som utgör grunden i kommande beställningar av enskilda investeringar.

I intervjuer får vi flera exempel på olika grupper som är involverade i investeringsprocessen. Inom utbildningsförvaltningen finns tre grupper (en för varje skolform) som återkommande har möten med fastighetsstaben. Utbildningsförvaltningen har vidare en fastighetschef (anställd av fastighetsstaben) som sitter med i förvaltningens ledningsgrupp samt även fastighetsansvariga för respektive skolform. Utöver det finns styrgrupper, ledningsgrupper och arbetsgrupper som involverar representanter från verksamhetsnämnderna (t.ex. Styrgrupp avseende skolfastigheter).

Lokalfunktionsprogram har arbetats fram för flera olika typfastigheter, bl.a. med utgångspunkt från SKRs standardiserade/föreslagna program. Beslut om lokalfunktionsprogram har tagits av berörd verksamhetsnämnd.

När det gäller projektgenomförandet är det fastighetsstaben som ansvarar för detta i form av beställare gentemot berört bolag. Rapportering till verksamheterna sker varannan vecka från fastighetschef till berörd förvaltning i det fall det är något som avviker från aktuell plan.

Kommunens investeringsprocess bygger på stegbeslut som fattas efter att en investering har tagits upp i lokalförsörjningsplanen. När en investering väl är upptagen i lokalförsörjningsplanen och går ut som en beställning till bolagen är det fastighetsstaben som svarar för godkännande av stegbesluten för de olika faserna. Beslut ska även fattas i nämnd eller förvaltning beroende på delegation, men vid intervjuer framgår att verksamheterna inte ser att de har någon egentlig möjlighet att påverka kostnadsbilden i dessa lägen då fastighetsstaben redan fattat sina beslut i egenskap av beställare mot bolagen. Vid intervjuer framgår att den schabloniserade slutkostnads kalkyl som bolagen tar fram i ett tidigt skede i processen ofta justeras upp när investeringen slutligen når stadiet för igångsättningsbeslut i moderbolaget.

I det nya ramavtalet för pedagogiska lokaler (med Uppsala kommun skolfastigheter AB) har beslutats om en revidering av modellen för beställning av nya utbildningslokaler och större ombyggnationer. En modell med två skeden införs; planeringsskede och genomförandeskede, vilket ersätter den nuvarande femstegsmodellen där respektive steg avrapporteras inför att nästa steg kan beställas. I intervjuer beskrivs att ledningsgruppen inom utbildningsförvaltningen vid flertalet tillfällen gått igenom ramavtalet och även bjudit in representanter från Uppsala kommun skolfastigheter AB för att gå igenom avtalet.

Lokalförsörjningsplanen tas fram av fastighetsstaben i samråd med berörd förvaltning. Inom utbildningsförvaltningen har de skolformsgrupper för respektive skolform - förgrund och gymnasieskola. Skolformsgrupperna ansvarar för att ta fram statistik på hur elever söker till skolor och hur detta faller ut i ett framtida behov. Utöver detta finns en övergripande fastighetsgrupp där medlemmarna är stadsdirektör, ekonomidirektör, fastighetsdirektör, biträdande fastighetsdirektör, stadsbyggnadsdirektör, vice vd Uppsala

Stadshus AB, VD Uppsala kommun skolfastigheter AB, VD Uppsala kommun arenor och fastigheter AB, och VD Uppsalahem AB. Denna grupp träffas var sjätte vecka. Utöver denna fastighetsgrupp finns även en strygrupp för pedagogiska lokaler där utbildningsförvaltningen har möten med fastighetsstab och Uppsala kommun skolfastigheter AB för att kunna täcka förvaltningens dialogbehov.

Av intervju med representanter från utbildningsförvaltningen framgår att nämndens roll i investeringsprocessen är att säkerställa att det finns lokaler till skoleleverna. Detta uttrycks i ett behov som fastställs i lokalförsörjningsplanen vilken beslutas av nämnden årligen. I intervjuer med representanter från verksamhetsförvaltningarna beskrivs investeringsprocessen som välfungerande och att processen är inarbetad och tydlig. Det är många involverade i aktuell process men det beskrivs finnas en tydlighet i när olika delar/dokument ska lämnas in samt när beslut ska tas i nämnd. I intervjuer med nämndsordförandena beskrivs dock att det funnits en svårighet att gå i mål med de beslut om investeringar som har tagits samt att processerna upplevs ta för lång tid och att dessa inte alltid följer tidsplanen i enskilda investeringsprojekt.

Bedömning

Är verksamheterna delaktiga i planerings- och genomförandeprocess?

Ja.

Vår bedömning är att det finns en hög delaktighet från verksamheterna, i synnerhet i planeringsprocessen och arbetet med lokalförsörjningsplaner samt framtagandet av lokalfunktionsprogram. I intervjuer med representanter från verksamhetsförvaltningarna beskrivs investeringsprocessen som välfungerande och att processen är inarbetad och tydlig, dock har kritik funnits mot den tidigare flerstegsmodellen som lämnas från och med januari 2023. Det är många involverade i aktuell process men det beskrivs finnas en tydlighet i när olika delar/dokument ska lämnas in samt när beslut ska tas i nämnd.

När det gäller projektgenomförandet är det fastighetsstaben som ansvarar för detta i form av beställare gentemot berört bolag i enlighet med gällande rutin/process. Vi noterar att rapportering till verksamheterna beskrivs ske varannan vecka via fastighetschef till berörd förvaltning i det fall det är något som avviker från aktuell plan.

Uppföljning och rapportering

Revisionsfråga 4: Sker uppföljning och rapportering fortlöpande till styrelsen och berörda nämnder?

lakttagelser

Uppföljning enligt riktlinjer och rutiner

Uppföljning av investeringar regleras i styrdokumentet *Rutin för nämnders och bolags uppföljning 2022*, vilken uppdateras årligen. Syftet med rutinen är att tydliggöra vad nämnder och bolagsstyrelser ska rapportera till kommunstyrelsen och/eller Uppsala Stadshus AB under året.

Uppsala kommun tar i normala fall fram två delårsrapporter under året, uppföljning per april och uppföljning per augusti. Vid delårsuppföljningen görs en helårsprognos. Prognosen ska ge kommunledningen en bild av det förväntade ekonomiska utfallet för året. Ledningen och politiken får därmed underlag samt en möjlighet att vidta åtgärder i de fall utvecklingen förväntas avvika från beslutade ramar eller mål.

I delårsrapporten per augusti 2022 finns en redogörelse kring pågående arbete med koncernövergripande investeringsstrategi samt en utvecklad investeringsberedningsprocess. Det finns vidare en uppföljning av de mål som kopplar an till investeringsprocessen. I delårsrapporten finns vidare en uppföljning av investeringsvolymerna i respektive nämnd och bolag, vilka innehåller investeringsram, utfall per augusti, budget samt prognos för helåret 2022. Det finns vidare förklarande text och beskrivningar kring avvikelser.

Protokollsgenomgång

I samband med granskningen har vi genomfört en protokollsgenomgång. Denna visar att rapportering sker i allt väsentligt enligt givna direktiv vad gäller del- och helårsrapporter.

Intervjuer

Vid intervju med representanter från fastighetsstaben noterar vi att de upplever att uppföljning till beställaren från bolagen inte har varit tillräcklig, utifrån att fastighetsstaben inte i tillräcklig omfattning har tydliggjort vilken löpande uppföljning sataben vill ha under pågående investeringsprojekt. I intervju framgår att detta är ett identifierat utvecklingsområde och att det pågår ett arbete med att förbättra uppföljning av respektive investeringsprojekt.

I syfte att förenkla den operativa hanteringen och uppföljningen av den samlade investeringsportföljen för hela kommunkoncernen pågår vidare ett arbete med att utreda möjligheterna till systemstöd i form av en gemensam databashantering.

I intervjuer beskrivs att löpande rapportering till verksamheterna sker varannan vecka, via fastighetschef till berörd förvaltning i det fall det är något som avviker från aktuella planer. Nämnderna beskrivs även få en uppföljning fyra gånger per år.

Bedömning

Sker uppföljning och rapportering fortlöpande till styrelsen och berörda nämnder?

Delvis.

Vår bedömning är att det sker en fortlöpande uppföljning och rapportering till kommunstyrelsen och berörda nämnder och att den i allt väsentligt sker enligt givna direktiv vad gäller del- och helårsrapporter. Vi ser dock att kommunstyrelsens uppföljning av större enskilda investeringsprojekt inom kommunkoncernen skulle kunna stärkas samt att det i nuläget saknas ett systemstöd för att kunna följa den samlade investeringsportföljen på ett effektivt sätt.

Åtgärder med anledning av tidigare granskning

Revisionsfråga 5: Har åtgärder vidtagits med anledning av rekommendationer i revisorernas granskning 2018?

lakttagelser

Revisorerna genomförde under 2018 en granskning av kommunens styrning och uppföljning av större investeringar i syfte att bedöma om investeringsprocesserna i nämnder och bolag är ändamålsenliga och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande. Den sammanfattande bedömningen av granskningen var att det fanns utrymme att ytterligare stärka styrningen av investeringar i Uppsala kommunkoncern. Det lämnades även ett par rekommendationer som skulle kunna bidra till att stärka investeringsstyrningen.

Vi har tagit del av yttrande över kommunrevisionens granskning av investeringar (KS 2019-01-29 § 29). Yttrandet har beretts av kommunledningskontoret tillsammans med stadsbyggnadsförvaltningen, AB Uppsala kommuns Industrihus, Uppsalahem AB, Uppsala kommun skolfastigheter AB, Uppsala kommun Sport-och rekreationsfastigheter AB och Uppsala Vatten och Avfall AB. Vidare har yttrande lämnats av respektive nämnd och bolag. Kommunstyrelsen har beaktat lämnade rekommendationer och avser att arbeta in dem i det fortsatta utvecklingsarbetet. Under år 2018 har rutinerna kring investeringsprocess och uppföljning av investeringar har förändrats och/eller stramats upp.

I svaret till kommunrevisionen framgår att under 2018 (då rekommendationerna lämnades) har visst utvecklingsarbete skett inom investeringsområdet, och rutinerna kring investeringsprocessen och uppföljning av investeringar har i flera av de granskade bolagen förändrats eller stramats upp. Denna utveckling ligger i linje med de lämnade rekommendationerna.

I den granskning vi genomfört kan vi konstatera att det har skett ett fortsatt aktivt utvecklingsarbete, där kommunkoncern-perspektivet har stärkts ytterligare samt att flera strategiska åtgärder har vidtagits, bl.a. genom att fusionera Fyrishov AB, Uppsala

Kommun Förvaltningsfastigheter AB och Uppsala kommun Sport- och rekreationsfastigheter.

Nytt ramavtal är beslutat att gälla från 2023-01-01 för Uppsala kommun skolfastigheter AB och motsvarande är på gång avseende Uppsala kommun arenor och fastigheter AB samt Uppsalahem AB. Det pågår vidare ett aktivt utvecklingsarbete, utifrån beslut i kommunstyrelsen, om att ta fram förslag till kommungemensam investeringsstrategi, förtydliga koncernövergripande investeringsprocess samt plan för implementering i mål och budget 2024-2026. Slutlig leverans av hela uppdraget planeras till april 2023.

Bedömning

Har åtgärder vidtagits med anledning av rekommendationer i revisorernas granskning 2018?

Ja.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen har vidtagit åtgärder med anledning av lämnade rekommendationer i den tidigare granskningen från år 2018. Detta utifrån att förbättringar genomfördes redan under år 2018 samt att flera åtgärder vidtagits samt att det vid tid för denna granskning pågår ett fortsatt aktivt utvecklingsarbete.

Vi ser vidare att kommunstyrelsen har säkerställt att yttrandet har beretts av kommunledningskontoret tillsammans med stadsbyggnadsförvaltningen, AB Uppsala kommuns Industrihus, Uppsalahem AB, Uppsala kommun skolfastigheter AB, Uppsala kommun Sport-och rekreationsfastigheter AB och Uppsala Vatten och Avfall AB samt att yttrande lämnats av respektive nämnd och bolag.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av investeringsprocessen. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig investeringsprocess utifrån perspektiven ekonomi, långsiktighet, förutsägbarhet och intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte helt** säkerställt en ändamålsenlig investeringsprocess utifrån perspektiven ekonomi, långsiktigt, förutsägbarhet och intern kontroll.

Rekommendationer

Utifrån de iakttagelser och bedömningar vi har gjort i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Säkerställ att investeringsstrategi och koncernövergripande investeringsprocess, omfattandes hela kommunkoncernen, färdigställs i enlighet med pågående uppdrag.
- Skapa en samlad lokalförsörjningsplan (LFP) för kommunens samtliga verksamheter för att underlätta den övergripande uppskattningen av framtida investeringsbehov.
- Prioritera arbetet med framtagande av nya ramavtal för resterande berörda kommunala bolag. Vid tid för granskning finns beslut om nytt ramavtal för pedagogiska lokaler med Uppsala kommun skolfastigheter AB.
- Säkerställ implementering av nytt/nya ramavtal genom framtagande av gemensamma processer, processkartor och avtalsmallar.
- Se över behov av att stärka portföljningstyrning samt att stärka uppföljningen av större enskilda investeringsprojekt inom kommunkoncernen.

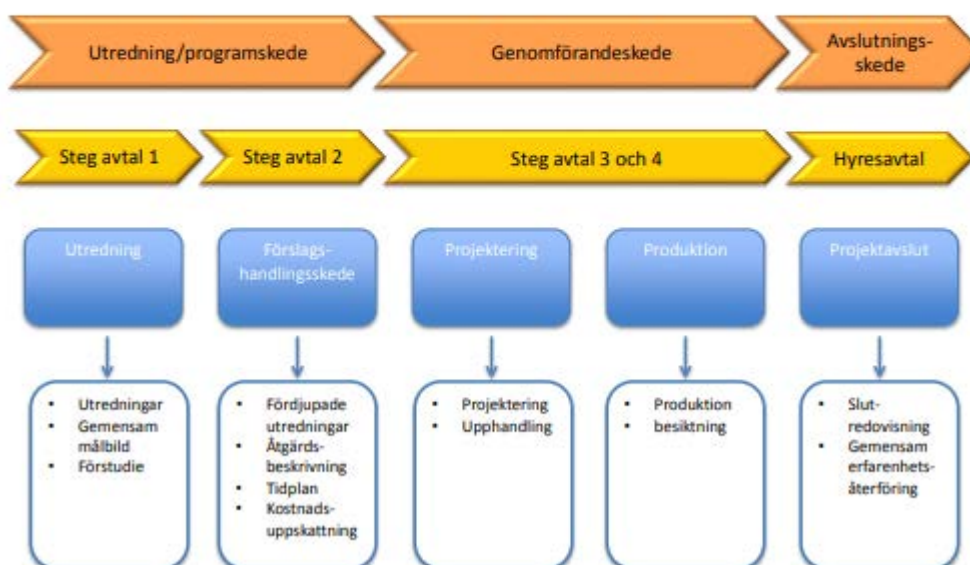
Bilagor

Bilaga 1: Processbeskrivning utifrån Ramavtal för pedagogiska lokaler, 2016-03-04

Gemensam arbetsgång för byggnadsprojekt Uppsala Kommun

Skolfastigheter Utbildningsförvaltning Kommunstyrelsen

Processstart: Beställning överlämnas till Skolfastigheter



2022-12-16

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. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.