

Stadsbyggnadsförvaltningen
Tjänsteskrivelse till gatu- och samhällsmiljönämnden

Datum:
2026-01-08

Diarienummer:
GSN-2025-01743

Handläggare:
Sofie Rosell

Yttrande över kommunrevisionens granskning av exploateringsverksamhet 2025

Förslag till beslut

Gatu- och samhällsmiljönämnden beslutar

1. **att** avge yttrande till kommunrevisionen enligt ärendets **bilaga 1**.

Ärendet

Gatu- och samhällsmiljönämnden har beretts möjlighet att yttra sig avseende revision av exploateringsverksamheten i Uppsala kommun.

Azets har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens exploateringsverksamhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2025.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och gatu- och samhällsmiljönämnden säkerställt att exploateringsverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Beredning

Ärendet har beretts av stadsbyggnadsförvaltningen.

Föredragning

Stadsbyggnadsförvaltningen anser att revisionsrapporten är väl genomarbetad och att den belyser frågor som är viktiga för verksamheten att arbeta vidare med.

Förvaltningen föreslår att gatu- och samhällsmiljönämnden lyfter några punkter där stadsbyggnadsförvaltningen behöver agera för att stärka exploateringsprocessen.

I revisionsrapporten framkommer att kommunstyrelsen har det strategiska och ekonomiska ansvaret för exploateringsprojekten. Gatu- och samhällsmiljönämnden

utför upphandling inom sitt område. Revisorerna bedömer upplägget som ändamålsenligt, under förutsättningen att kommunstyrelsen har tillräcklig insyn och att upphandlingarna sker i enlighet med beslutade mallar. Förvaltningen föreslår att processen tydliggörs gentemot de beslutsfattande organen.

Förvaltningen instämmer i revisionens bedömning att kommunstyrelsen bör se över dagens delegations- och arbetsordning för kommunstyrelsen med koppling till rollfördelningen i exploateringsprojekten. Enligt linjeorganisationen är det enhetscheferna, tillika de operativa projektägarna, som fattar beslut och ger inriktningar i ett projekt. Projektledarnas begränsade mandat kan i vissa fall hämma effektivt genomförande och skapa otydlighet i ansvarsfördelningen.

Gatu- och samhällsmiljönämnden genomför årliga riskanalyser för att identifiera och prioritera risker inom nämndens verksamhet. Verksamhetsplanen och internkontrollplanen utgör centrala verktyg för att säkerställa god intern kontroll.

Revisionen påtalar följande brister kopplade till uppföljningen av exploateringsprojekten:

- Det saknas dokumentation i nämndprotokoll som styrker löpande uppföljning av intern kontroll.
- Exploateringsverksamhetens tertialrapportering har inte kunnat verifieras i gatu- och samhällsmiljönämnden.
- Internkontrollplanen för kommande år fastställs innan föregående års utvärdering har föredragits.

Internkontrollplanen delrapporteras varje år per augusti, vilket innebär att ärendet kommer till nämnden i september. I revisionsrapporten har nämndprotokoll för perioden november 2024 till juni 2025 granskats, vilket innebär ett glapp i granskningen just vid den period som nämnden granskar internkontrollplanen. I kommunens reglemente för intern kontroll står det att resultatet av uppföljningen av den interna kontrollen rapporteras till nämnden eller bolagsstyrelsen minst en gång per år. Stadsbyggnadsförvaltningen kommer att se över rutinen för föredragningen av tertialrapportering och beslut om plan för intern kontroll. Gatu- och samhällsmiljönämnden ska vara tydlig och aktiv i de delar där nämnden har ansvar.

Ekonomiska konsekvenser

Inte aktuellt i detta ärende.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 8 januari 2026
- Bilaga 1, Förslag på yttrande
- Bilaga 2, Revisionsrapport - Granskning av exploateringsverksamheten

Stadsbyggnadsförvaltningen

Anna Axelsson
Biträdande stadsbyggnadsdirektör

Gatu- och samhällsmiljönämnden
Yttrande

Kommunrevisionen

Handläggare:
Sofie Rosell

Yttrande över revision av exploateringsverksamheten Uppsala kommun

Gatu- och samhällsmiljönämnden instämmer i revisionens slutsatser i granskningsrapporten och vill lyfta fram följande.

Organisation och roller

I revisionsrapporten konstateras att kommunstyrelsen har det strategiska och ekonomiska ansvaret för exploateringsprojekten, även de där det ingår utbyggnad av allmän plats. Gatu- och samhällsmiljönämnden utför upphandling inom sitt område, oavsett om det är exploateringsprojekt eller investeringsprojekt. Revisorerna bedömer upplägget som ändamålsenligt, under förutsättningen att kommunstyrelsen har tillräcklig insyn och att upphandlingarna sker i enlighet med beslutade mallar. Gatu- och samhällsmiljönämnden vill understryka vikten av en tydlig process gentemot de beslutsfattande organen.

Det framkommer att det inte alltid är entydigt hur projektmodellen kopplar till linjeorganisationen. Enligt linjeorganisationen är det enhetscheferna, tillika de operativa projektägarna, som fattar beslut och ger inriktningar i ett projekt. Projektledarnas begränsade mandat kan i vissa fall hämma effektivt genomförande och skapa otydlighet i ansvarsfördelningen. Gatu- och samhällsmiljönämnden instämmer i rapportens bedömning att kommunstyrelsen bör se över dagens delegering med koppling till rollfördelningen i exploateringsprojekten.

För delar som berör gatu- och samhällsmiljönämnden så är det en fungerande delegations- och arbetsordning.

KS uppsiktsplikt över exploateringsverksamheten

Gatu- och samhällsmiljönämnden genomför årliga riskanalyser för att identifiera och prioritera risker inom nämndens verksamhet. Verksamhetsplanen och internkontrollplanen är centrala verktyg för att säkerställa god intern kontroll. Styrning och uppföljning av exploateringsverksamheten sker även utifrån teknisk handbok och grönstrukturplanen. Revisionen visar dock på följande brister kopplade till uppföljningen av exploateringsprojekten:

- Det saknas dokumentation i nämndprotokoll som styrker löpande uppföljning av intern kontroll.
- MEX-verksamhetens tertialrapportering har inte kunnat verifieras i gatu- och samhällsmiljönämnden.
- Internkontrollplanen för kommande år fastställs innan föregående års utvärdering har föredragits.

Gatu- och samhällsmiljönämnden vill understryka att internkontrollplanen delrapporteras varje år per augusti, vilket innebär att ärendet behandlas av nämnden årligen i september. I revisionsrapporten har nämndprotokoll för perioden november 2024 till juni 2025 granskats, vilket innebär ett glapp i granskningen just vid den period som nämnden granskar internkontrollplanen. I kommunens reglemente för intern kontroll står det att resultatet av uppföljningen av den interna kontrollen rapporteras till nämnden eller bolagsstyrelsen minst en gång per år.

Rutinen kring föredragningen av tertialrapportering och intern kontroll kommer att ses över. Gatu- och samhällsmiljönämnden ska vara tydlig och aktiv i de delar där nämnden har ansvar.

Rafael Waters
Ordförande

Rebecka Berg
Nämndsekreterare



Granskning av exploateringsverksamheten

Rapport

Uppsala kommun

2025-10-10

Antal sidor 23

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. Sammanfattning	3
2. Bakgrund	6
2.1 Syfte och revisionsfrågor	6
2.2 Avgränsning	7
3 Revisionskriterier	7
4 Metod	7
4.1 Dokumentstudier	7
4.2 Intervjuer	7
4.3 Substansgranskning via stickprov	8
4.4 Bedömningar	8
5 Resultat av granskningen	9
5.1 Organisation och roller	9
5.1.1 Bedömning	10
5.2 Styrdokument och riktlinjer	11
5.2.1 Bedömning	13
5.3 Beslutsunderlag inför beslut om exploateringsprojekt	14
5.3.1 Bedömning	15
5.4 Uppföljning av styrning, genomförande och ekonomi i exploateringsprojekt	16
5.4.1 Bedömning	17
5.5 KS uppsikt över exploateringsverksamheten	17
5.5.1 Bedömning	19
5.6 Slutredovisning av exploateringsprojekt	20
5.6.1 Bedömning	20
6 Samlad bedömning och rekommendationer	22
7 Bilaga	24
Bilaga A – Dokumentförteckning	24

1. SAMMANFATTNING

Azets har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens exploateringsverksamhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2025.

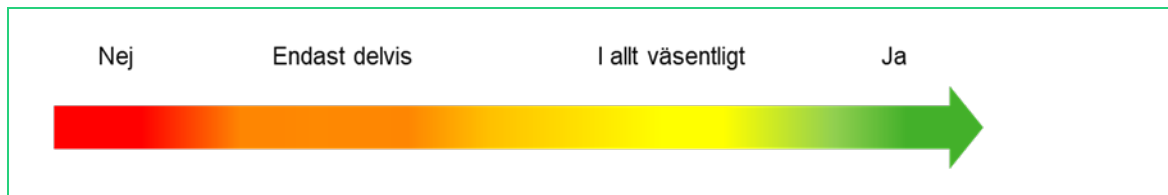
Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och gatu- och samhällsmiljönämnden säkerställt att exploateringsverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Granskningen har i huvudsak omfattat kommunstyrelsen, som har det övergripande ansvaret för exploateringsverksamheten. Gatu- och samhällsmiljönämnden har endast i begränsad omfattning omfattats av granskningen, främst i de delar där nämnden har ett operativt ansvar inom ramen för kommunstyrelsens direktiv. Bedömningarna i rapporten avser därför i första hand kommunstyrelsens ansvar och styrning.

Vår samlade bedömning är att kommunstyrelsen har i allt väsentligt säkerställt en ändamålsenlig och god internkontroll i exploateringsverksamheten, men det finns väsentliga förbättringsområden som behöver åtgärdas för att uppnå fullgod styrning och uppföljning.

Motivering:

- **Styrning och organisation (Revisionsfråga 1, 2b):**
Kommunstyrelsen har i allt väsentligt etablerat en ändamålsenlig organisation med tydliga roller och ansvarsfördelning. Uppsikten över verksamheten fungerar också i huvudsak väl. Dock saknas ännu underlag för att bedöma styrning genom ägardirektiv (2a), vilket innebär att en viktig del av styrkedjan inte kunnat granskas.
- **Styrdokument och efterlevnad (Revisionsfråga 4 och 5):**
Det finns ändamålsenliga styrdokument och riktlinjer, och dessa efterlevs i allt väsentligt.
- **Beslutsunderlag (Revisionsfråga 3):**
Underlagen inför beslut om exploateringsprojekt är i huvudsak ändamålsenliga, men det finns brister i tillämpningen av mallar och checklistor, särskilt i tidiga faser.
- **Uppföljning och avslut (Revisionsfråga 6):**
Den största bristen finns i den löpande uppföljningen och slutredovisningen. Trots att strukturer och systemstöd finns, sker inte alltid dokumentation och erfarenhetsåterföring systematiskt. Detta påverkar möjligheten till lärande och kontroll över tid.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.



Revisionsfråga	Bedömning
Revisionsfråga 1 Finns en ändamålsenlig organisation med tydliga roller och ansvarsfördelning för genomförande av exploateringsprojekt?	I allt väsentligt
Revisionsfråga 2 a) Finns en ändamålsenlig organisation upprättad för styrning genom ägardirektiv och b) uppsikt över den exploateringsverksamhet som bedrivs inom exploateringskoncernen?	a) Ej bedömd b) I allt väsentligt
Revisionsfråga 3 Upprättas det ändamålsenliga underlag inför beslut om exploateringsprojekt som omfattar riskbedömningar och ekonomiska kalkyler?	I allt väsentligt
Revisionsfråga 4 Finns det ändamålsenliga styrdokument och riktlinjer för arbete med exploateringsprojekt?	Ja
Revisionsfråga 5 Säkerställs att beslutade styrdokument och riktlinjer efterlevs?	I allt väsentligt
Revisionsfråga 6 Sker det en ändamålsenlig löpande uppföljning och slutredovisning av exploateringsprojekten avseende genomförande och ekonomi?	Endast delvis

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

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Stärk projektstyrningen genom tydligare mandat och ansvarsfördelning. Det kommer att påverka genomförandekraften direkt i projektens vardag.
- Inför strukturerad erfarenhetsåterföring och lärande i långsiktiga projekt. Detta är avgörande för att bygga organisatoriskt minne och förbättra framtida projekt.
- Förbättra tillämpningen av befintliga rutiner och mallar i projektstyrningen. Det är inte tillräckligt att ha goda rutiner – de måste också tillämpas systematiskt för att säkerställa kvalitet och spårbarhet.
- Förtydliga Gatu- och samhällsmiljönämndens ansvar för uppföljning av exploateringsverksamheten. Gatu- och samhällsmiljönämndens roll behöver vara tydlig och aktiv i de delar där nämnden har ansvar, för att undvika styrningsglapp och förbättra transparens.

2. BAKGRUND

Azets har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens exploateringsverksamhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2025.

Uppsala kommun har under de senaste åren upplevt en betydande befolkningstillväxt, driven av både naturlig ökning och inflyttning. Av 2025 års kommunprognos för Uppsala beräknas kommunens folkmängd öka från 248 016 år 2024 till 308 000 vid 2050. Detta ställer krav på en effektiv exploateringsverksamhet. Urbanisering och efterfrågan på bostäder, infrastruktur och kommersiella fastigheter är centrala utmaningar som kommunen står inför. För att möta dessa behov måste kommunen säkerställa en hållbar utveckling och optimal användning av tillgänglig mark.

Av kommunens mål och budget för år 2025 framgår att kommunen ska växa med närhet till såväl daglig service som en storregional arbetsmarknad, vilket skapar förutsättningar för en attraktiv och effektiv kollektivtrafik, hushållning av mark samt nyttjande av befintlig infrastruktur. Det ska möjliggöras för ett bostadsbyggande om 2 000–3 000 nya bostäder per år, där minst hälften av de byggda bostäderna finnas i projekt som inkluderar kommunkoncernens mark. Det framgår vidare att en aktiv markpolitik ska ge förutsättningar för kommunens utveckling.

Principen är att finansiering av exploateringsverksamheten ska bära sina kostnader och över tid generera ett positivt kassaflöde. Det framgår av kommunens mål och budget att det i rådande konjunkturläge inte genereras något samlat överskott från exploateringsverksamheten, men att målsättningen över tid är att överskott ska bidra till finansiering av följdinvesteringar av bostadsbyggandet som skolor, kultur- och idrottsanläggningar. I de pågående projekten finansieras investeringar i nya gatunät, parker och annan allmän plats genom exploateringsavtal eller markförsäljning. Det framgår samtidigt att markförsäljningen för närvarande, utifrån nuvarande marknadssituation, ligger på en låg nivå. En översyn sker av utbyggnadsplaner och kostnader.

Under 2024 har en ny exploateringskoncern bildats, detta i syfte att på affärsmässig grund utveckla och avyttra fastigheter vid det nya stationsläget i södra Uppsala. Moderbolaget i denna koncern ska enligt ägardirektiv säkerställa att största möjliga samordning sker mellan bolagen och inom kommunkoncernen.

2.1 SYFTE OCH REVISIONSFRÅGOR

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och gatu- och samhällsmiljönämnden säkerställt att exploateringsverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Finns en ändamålsenlig organisation med tydliga roller och ansvarsfördelning för genomförande av exploateringsprojekt?
- Finns en ändamålsenlig organisation upprättad för styrning genom ägardirektiv och uppsikt över den exploateringsverksamhet som bedrivs inom exploateringskoncernen?
- Upprättas det ändamålsenliga underlag inför beslut om exploateringsprojekt som omfattar riskbedömningar och ekonomiska kalkyler?
- Finns det ändamålsenliga styrdokument och riktlinjer för arbete med exploateringsprojekt?
- Säkerställs att beslutade styrdokument och riktlinjer efterlevs?

- Sker det en ändamålsenlig löpande uppföljning och slutredovisning av exploateringsprojekten avseende genomförande och ekonomi?

2.2 AVGRÄNSNING

Granskningen har omfattat kommunstyrelsen och kan indirekt beröra gatu- och samhällsmiljönämnden.

3 REVISIONSKRITERIER

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- Kommunallagen (KL 2017:725). Av 6 kap 6 § framgår att nämnderna ansvarar för att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Likaså skall nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt.
- Plan- och bygglag (2010:900). Av 6 kap 39 § framgår att kommuner som avser ingå exploateringsavtal ska anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för sådana avtal.
- Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning, RKR:s praktiska vägledning Redovisning av kommunal markexploatering samt interna regelverk.
- Kommunstyrelsens och nämnden reglemente, övriga tillämplbara interna regelverk, riktlinjer och beslut.

4 METOD

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av styrande och stödjande dokument med koppling till mark- och exploateringsprocessen.
- Intervjuer har genomförts med ett urval nyckelpersoner inom förvaltning och politik
- ett urval av exploateringsprojekt har också granskats för att besvara revisionsfrågorna.

4.1 DOKUMENTSTUDIER

Ett antal dokument har granskats och analyserats. Styrande dokument har framför allt varit riktlinjer, policyer, verksamhetsplaner med budget, internkontrollplaner. Därtill har dokumentation från exploateringsprojekt granskats så som projektdirektiv, riskhanteringsdokumentation, besluts- och uppföljningspunkter, tertialrapportering mm. För en sammanställd dokumentförteckning se bilaga A.

4.2 INTERVJUER

Inom ramen för granskningen har intervjuer genomförts med syfte att komplettera förståelsen och vår bild av styrningen och uppföljningen av exploateringsverksamheten som framgår av mottagen dokumentation.

Intervjuer har genomförts med:

- Kommunstyrelsens ordförande

- Gatu- och samhällsmiljönämndens ordförande
- Förvaltningschef vid Stadsbyggnadsförvaltningen
- Avdelningschef Mark- och exploateringsavdelningen vid Stadsbyggnadsförvaltningen (SBF)
- Enhetschef, exploateringsenhet 2, Mark- och exploateringsavdelningen vid SBF
- Enhetschef, exploateringsenhet 3, Mark- och exploateringsavdelningen vid SBF

4.3 SUBSTANSGRANSKNING VIA STICKPROV

En del av granskningen har omfattat stickprov av ett urval av exploateringsprojekt som befinner sig i olika skeenden under ett projekts livstid.

Stickproven har omfattat projektfaserna beslut om projektstart, löpande uppföljning, och projektavslut. Totalt har 5 projekt granskats i stickprovet. Urvalet har gjorts med selektiva inslag med stöd av förvaltningen.

Granskningsmomenten har utgått från processens beslutspunkter i Antura där stickprovet har velat verifiera att obligatoriska avstämningsmoment har varit uppfyllda och godkända av operativ processägare enligt processens och beslutspunktens villkor.

Följande projekt har ingått i stickprovet (granskningsfokus):

- Rosendal etapp 2 (projektkuppföljning)
- Boländerna 35:1 (projektkuppföljning)
- Rörken (uppstart)
- Underofficeren (uppstart)
- Sydöstra Fullerö (projektavslut)

4.4 BEDÖMNINGAR

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



Kvalitetssäkring av granskningen och revisionsrapport har skett i enlighet Azets rutin. Kundansvarig har ansvarat för den interna kvalitetssäkringen av rapporten. Samtliga intervjuade har fått möjlighet att faktakontrollera rapporten i syfte att verifiera dess uppgifter

5 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

5.1 Organisation och roller

Kommunstyrelsens och nämndernas ansvar

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för kommunens mark- och exploateringsverksamhet men där ansvar i olika delar även ligger under två ytterligare nämnder. I reglemente för respektive styrelse nämnd framgår:

- kommunstyrelsen ansvarar för den översiktliga planeringen av användningen av mark och vatten samt utveckling av strategiskt viktiga områden;
- gatu- och samhällsmiljönämnden ansvarar för planering, utbyggnad och förvaltning av gator, torg, parkering, parker, hamn och farled, samt övrig allmän platsmark, gång- och cykelvägar och kommunala trafikanläggningar;
- plan- och byggnadsnämndens ansvarar för uppgifter enligt plan- och bygglagen (2010:900) och därtill hörande lagar samt andra föreskrifter med undantag för översiktsplanering.

När det gäller exploateringsprojekt som omfattar utbyggnad av gator, torg, parker och annan allmän platsmark – vilket faller under Gatu- och samhällsmiljönämndens (GSN) ansvar – är det enligt intervjuuppgifter kommunstyrelsen (KS) som beslutar om projektdirektiv och fastställer projektbudget. Gatu- och samhällsmiljönämnden (GSN) ansvarar därefter för att ta fram upphandlingsunderlag för de delar som ligger inom nämndens ansvarsområde, i enlighet med målen i KS:s projektdirektiv.

Själva exploateringsprojektet och dess budget redovisas inte i Gatu- och samhällsmiljönämndens verksamhetsplan, utan ingår i kommunstyrelsens budget och verksamhetsplan. I intervju framgår att det inom Avdelningen mark och exploatering finns uppfattningar om att det kan uppstå styrningsproblem om omfattningen av Gatu- och samhällsmiljönämndens upphandlingsunderlag medför att projektets totala budgetram överskrids.

Det operativa ansvaret för exploateringsverksamheten är samlat inom Stadsbyggnadsförvaltningen (SBF), som utgör gemensam förvaltning under kommunstyrelsen och berörda nämnder.

Stadsbyggnadsförvaltningen

Stadsbyggnadsförvaltningen utgör en gemensam förvaltning under kommunstyrelsen och berörda nämnder, inklusive Gatu- och samhällsmiljönämnden, Plan- och byggnadsnämnden samt Namngivningsnämnden. Förvaltningen ansvarar för att bereda beslutsunderlag, följa upp fattade beslut och verkställa dessa inom ramen för samhällsbyggnadsområdet.

Förvaltningens övergripande uppdrag är att främja en effektiv och hållbar stadsutveckling i kommunen. Ett centralt inslag i detta arbete är framtagandet och utvecklingen av kommunens översiktsplan.

Inom Stadsbyggnadsförvaltningen finns Avdelningen mark och exploatering (MEX), som har det operativa ansvaret för genomförandet av kommunens mark- och exploateringsverksamhet.

Organisation och portföljstyrning

Uppsala kommun har relativt nyligen uppdaterat sin styrmodell för portföljstyrning¹ och har därvid utvecklat nya forum för portföljstyrning. Den tidigare styrgruppen för samhällsbyggnad har ersatts

¹ 1 Tertialrapport 1/2025 Projektverksamheten – mark och exploatering. KSN-2025-01458 1.
Datum: 2025-05-07.

av tre styrgrupper: en för frågor som rör projektens genomförande (projektbalansering), en som rör fyrspårsavtalets genomförande² och en som rör portföljstyrningen (exploateringsprocessen).

Även roller och ansvar har ändrats i utvecklingsarbetet. Modellen kompletteras med rollerna portföljägare och programledare. Rollen som projektägare har flyttats över från stadsbyggnadsdirektör till avdelningschefer och den nya rollen portföljägare ska förstärka den strategiska portföljstyrningen och innehas av stadsbyggnadsdirektör.

I intervju framgår att majoriteten uppfattar att roller och ansvar generellt är tydligt definierat inom kommunen. Dock har det lyfts att det inte alltid är entydigt hur projektmodellen kopplar till linjeorganisationen. Enligt linjeorganisationen är det enhetscheferna, tillika de operativa projektägarna, som fattar beslut och ger inriktningar i ett projekt. De underställda projektledarna saknar formellt beslutsmandat. Projektledarnas begränsade mandat kan i vissa fall hämma effektivt genomförande och skapa otydlighet i ansvarsfördelningen. Samtidigt påpekas det i intervju att det inte fattas några obehöriga beslut i strid med linjeorganisationens delegation, men att det bör övervägas att se över dagens delegering med koppling till rollfördelningen i exploateringsprojekten.

5.1.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen i allt väsentligt har inrättat en ändamålsenlig organisation med tydliga roller och ansvarsfördelning för genomförande av kommunens exploateringsverksamhet.

Bedömningen grundar sig på följande grunder:

- **Tydlig formell ansvarsfördelning** - Reglementena för Kommunstyrelsen, Gatu- och samhällsmiljönämnden och plan- och byggnadsnämnden visar att ansvarsfördelningen är tydligt definierad på ett övergripande plan. Kommunstyrelsen har det strategiska och ekonomiska ansvaret, medan Gatu- och samhällsmiljönämnden utför upphandling inom sitt område. Detta upplägg bedömer vi vara ändamålsenligt, förutsatt att Kommunstyrelsen har tillräcklig insyn och att upphandlingarna sker i enlighet med beslutade ramar.
- **Portföljstyrning är förbättrad men inte fullt ut implementerad** - Den nya styrmodellen med tre styrgrupper och nya roller (portföljägare, programledare) har förbättrat strukturen. Dock är det fortfarande otydligt hur projektmodellen kopplas till linjeorganisationen, särskilt vad gäller mandat och ansvar.
- **God struktur kring operativ samordning** - Stadsbyggnadsförvaltningen fungerar som gemensam förvaltning och samlar det operativa ansvaret, vilket ger enligt vår bedömning goda förutsättningar för samordning mellan nämnder och Kommunstyrelsen.
- **Otydligt beslutsmandat för projektledarna** - När projektledare saknar formellt mandat kan det leda till osäkerhet i beslutsfattandet, fördröjningar eller att viktiga beslut skjuts upp i väntan på godkännande från enhetschef.

Sammantaget bedömer vi kommunstyrelsen har inrättat en i huvudsak ändamålsenlig organisation för exploateringsverksamheten, med tydlig ansvarsfördelning mellan nämnderna. Portföljstyrningen har stärkts genom nya roller och strukturer, även om kopplingen till linjeorganisationen kan

² Styrning av 4-spårsavtalets genomförande ligger utanför denna granskningens omfattning och kommer därför inte att beröras närmare i denna rapport.

förtydligas. Den operativa samordningen fungerar väl, men projektledarnas begränsade beslutsmandat kan påverka effektiviteten i vissa projekt.

5.2 Styrdokument och riktlinjer

Riktlinjer för markanvisningar³ och riktlinjer för exploateringsavtal⁴

Dessa styrdokument utgör en del av kommunens formella ramverk för hur exploateringsverksamheten ska bedrivas både juridiskt och strategiskt. De reglerar villkor för samverkan med externa aktörer, fördelning av ansvar och risk och principer för markanvändning och försäljning. Följsamheten till dessa styrdokument på en övergripande nivå ingår som kontrollpunkt i exploateringsprocessen.⁵

Kommunstyrelsen och dess mark- och exploateringsutskott ansvarar för de politiska beslut som rör markanvisningar. Markanvisningar föregås i regel av ett tidigt beslut där ställningstaganden görs kring exempelvis bebyggelsestyp, upplåtelseform och andra projektspecifika direktiv.

En markanvisning tidsbegränsas normalt till högst två år från att markanvisningsavtalet undertecknas. Avtalet ska inkludera en process för tecknande av köpeavtal med villkor för exploateringens genomförande, vilket vanligtvis sker efter att bygglovsprocessen avslutats.

Uppsala kommun tillämpar som huvudregel konkurrensutsättning vid markanvisning för bostäder. Konkurrensutsättning kan ske på olika sätt, exempelvis genom:

- annonserade markanvisningstävlingar,
- enklare intresseanmälningar,
- tävlingar,
- eller förhandlingar med en mindre krets av inbjudna aktörer.

Direktanvisning kan undantagsvis förekomma, främst vid projekt med särskilda förutsättningar – exempelvis där den huvudsakliga användningen är samhällsservice.

Syftet med exploateringsavtal är att säkerställa att detaljplaner kan antas och genomföras på ett sätt som uppfyller kraven för ett välfungerande bebyggelseområde.

När exploatering sker på kommunägd mark tecknar kommunen både markanvisningsavtal och köpeavtal, där genomförande och marköverlåtelse regleras.

I områden där marken inte ägs av kommunen ska kommunen säkerställa genomförandet av detaljplaner genom att ingå exploateringsavtal. Undantag kan göras om kommunen bedömer att ett exploateringsavtal är uppenbart onödigt.

Under arbetet med en pågående detaljplan ska berörda parter informeras om kommunens avsikt att ingå exploateringsavtal, dess huvudsakliga innehåll samt vilka konsekvenser det får om detaljplanen helt eller delvis genomförs med stöd av ett sådant avtal.

Portfölj för samhällsbyggnadsprojekt⁶

Portföljen för samhällsbyggnadsprojekt är ett verktyg för att styra samhällsbyggandet.

Portföljen balanseras varje år och då beslutas vilka projekt som fortsättningsvis ska ingå i den. Det görs med stöd av prioriteringskriterier och portföljmål som kommunstyrelsen beslutar om. I samband med årets balansering föreslås en justering

³ Riktlinjer för markanvisningar i Uppsala kommun (17 september 2018).

⁴ Riktlinjer för exploateringsavtal i Uppsala kommun (17 september 2018).

⁵ Besluts punkt BP 3c – beslut om markanvisning, och besluts punkt Bp 3c – Beslut om exploateringsavtal.

⁶ Diarienummer: KSN-2016-2215

av portföljmålet för koncernekonomin och ett nytt portföljmål för bostadsblandning i homogena områden. Modellen för portföljbalansering har tillämpats under ett par års tid och syftar till att kontinuerligt justera styrningen utifrån ny kunskap och förändrade förutsättningar. Som stöd i balanseringsarbetet finns prioriteringskriterier och mål för portföljen, vilka är fastställda av kommunstyrelsen. Portföljbalanseringen resulterar i ett underlag som visar vilka projektidéer som är rimliga att gå vidare med under kommande år, samt om andra förändringar bör göras i portföljen. Balanseringen sker med ett långsiktigt perspektiv på 15 år.

Årets balansering utgår i hög grad från rådande konjunkturläge inom bostadsbyggandet, och hur detta påverkar kommunens ekonomiska förutsättningar – både generellt och specifikt för exploateringsverksamheten. Stadsbyggnadsförvaltningen har även gjort en förnyad bedömning av samhällsbyggandets utveckling, baserat på prognoser för ett antal makroekonomiska faktorer. Den föreslagna portföljbalanseringen är central för att uppnå en koncernekonomi i balans, samtidigt som kommunens åtaganden inom fyrsåraavtalet säkerställs. Det är också viktigt att balanseringen följs av anpassningar i respektive projekt, så att exploateringskostnader kan synkroniseras med troliga intäkter på ett kostnadseffektivt sätt.

För projekt som pausas eller avbryts uppstår visserligen en mindre ekonomisk effekt på kort sikt, men på längre sikt undviks att kostnader binds upp i projekt som inte kan realiseras på grund av bristande marknadsförutsättningar.

I intervjuer framkommer att flera upplever att portföljbalanseringen bidrar till ökad insyn och kontroll för kommunstyrelsen över projektgenomförandet. Det är också kommunstyrelsen som fattar beslut om årets portfölj.⁷

Ekonomi- och målstyrning i investeringsportfölj och exploateringsprojekt

Uppsala kommuns styrmodell för budgetstyrning i exploateringsprojekt har uppdaterats. Dels har de numera en modell där exploateringsprojekt delas in i tre ekonomiska faser: initieringsfas, utredningsfas och genomförandefas. Inför uppstart av initierings-, utrednings och genomförandekonomi krävs ett beslut om godkänd budget för respektive ekonomisk fas. Aktuell budget omfattar alltid utöver aktuell ekonomisk fas även utfall för tidigare fas(er).⁸

Ett antal nya nyckeltal och finansiella mål har tagits fram för styrning och uppföljning⁹. Ett exempel är att samhällsbyggnadsprojekt på kommunägd mark måste vara ekonomiskt lönsamma och generera ett positivt exploateringsnetto. Stadsbyggnadsförvaltningen har inlett ett arbete för att uppnå en mer proaktiv och effektiv styrning av både intäkter och kostnader i dessa projekt. En grundläggande förutsättning framöver är att projekten löpande följer förändringar i intäkter och kostnader, och vid behov vidtar åtgärder för att säkerställa budgetföljsamhet.

Det är ännu för tidigt att fullt ut utvärdera effekterna av den justerade styrningen. Dels har det gått kort tid sedan förändringarna infördes, vilket innebär att jämförbara data för relevanta analyser fortfarande är begränsad. Dels är stadsbyggnadsprojekt ofta omfattande och långsiktiga, vilket gör att effekterna av förändrad styrning sannolikt tar tid att realisera. I intervjuer framkommer dock att projektbudgeterna upplevs som tydligare än tidigare. Den politiska insynen har förbättrats, vilket har lett till ökad förståelse för projektens utveckling. Den nya styrningen upplevs också ge bättre insyn i enskilda projekt. Trots detta finns fortfarande projekt som genererar negativt kassaflöde, vilket förvaltningen aktivt försöker bromsa.

⁷ Se tjänsteskrivelse till KS, daterad 2025-01-30, dnr: KSN-2016-2215. Portföljen för samhällsbyggnadsprojekt 2025 (förslag till beslut).

⁸ Hantera budget i exploateringsprojekt. Mark- och exploatering: Normerande styrdokument. 2025-04-25. Version 1.0.

⁹ Tertiärrapport 1/2025 Projektverksamheten – mark och exploatering. KSN-2025-01458 1.

Datum: 2025-05-07.

Det viktigaste verktyget för uppföljning och övervakning av mark- och exploateringsverksamheten är tertialuppföljningen. Syftet med denna uppföljning är att skapa bättre förutsättningar för att styra projekten utifrån aktuella förhållanden vad gäller tid, kostnad och kvalitet. Uppföljningen ger underlag för att bedöma behovet av justeringar och säkerställa att resurser används inom beslutade ramar.

Styrning av exploateringsprojektens planering och genomförande – exploateringsprocessen

Kommunens traditionella exploateringsprocess är uppdelad i tre övergripande budgetfaser:

- Exploateringsprocessen initieras genom att en idé förankras och leder fram till ett beslut om initieringsbudget. Därefter bereds och beslutas det om projektdirektiv med utredningsbudget.
- Nästa fas innehåller projektplanering, tidigt planskede, samrådsskede och granskningsskede. Först därefter fattas ett beslut om genomförandebudget. Under genomförandefasen genomgår projektet projekteringsskede, entreprenadskede 1, byggskede kvartermark, entreprenadskede 2 innan det blir dags för projektavvecklingsskede.
- Den sista fasen är Drift och förvaltningsskede.¹⁰

Projektdirektiv, projektplan och projektuppföljning utgör centrala stöddokument i projektstyrningen och är utformade för att vägleda projektets olika faser – från initiering och planering till genomförande och utvärdering – med hjälp av tydliga checklistor som syftar till att säkerställa kvalitet, ansvar och beslutsunderlag.

Till exploateringsprocessen finns det ett systemstöd, Antura. En viktig funktion för systemstödet är att säkerställa att exploateringsprocessen genomgår obligatoriska beslutspunkter och avstämningsmoment. Projekten förväntas följa de aktiviteter som är kopplade till det aktuella steg som projektet befinner sig vid. För att komma vidare i processen behövs det ett godkännande och avstämning från operativ projektägare vid de obligatoriska beslutspunkterna. Till samtliga processteg finns det dessutom tillhörande checklistor för att säkerställa att alla obligatoriska överväganden har tagits i beaktning. Dessutom finns det framtagna mallar för budgetar, direktiv och rapporter som ska genomföras.

5.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen har fastställt ändamålsenliga styrdokument och riktlinjer för arbetet med exploateringsprojekt.

Bedömningen baseras på följande grunder:

- **Strategisk och juridisk förankring:** Riktlinjer för markanvisningar och exploateringsavtal reglerar ansvar, riskfördelning och samverkan med externa aktörer.
- **Tydliga finansiella mål:** Nyckeltal som exploateringsnetto används för att säkerställa ekonomisk hållbarhet i projekt på kommunägd mark.

¹⁰ Hantera budget i exploateringsprojekt. Mark och exploatering. Normerande styrdokument. 2025-04-25. Version 1.0.

- **Portföljstyrning med långsiktigt perspektiv:** Årlig portföljbalansering ger kommunstyrelsen insyn och möjlighet att prioritera projekt utifrån strategiska mål och ekonomiska förutsättningar.
- **Operativa stöddokument med tydlig struktur:** Projektdirektiv, projektplan och projektuppföljning innehåller checklistor och mallar som stödjer styrning, uppföljning och kvalitetssäkring i varje fas.
- **Digitalt systemstöd (Antura):** Säkerställer att projekten följer exploateringsprocessens beslutspunkter och dokumentationskrav.
- **Systematisk uppföljning:** Tertialuppföljning används för att övervaka tid, kostnad och kvalitet samt identifiera behov av justeringar.
- **Förbättrad insyn och transparens:** Den nya styrningen upplevs ge tydligare budgetar och bättre politisk insyn, även om effekterna ännu inte är fullt ut utvärderade.

Sammantaget bedömer vi styrdokumentet och riktlinjerna vara ändamålsenliga för att styra exploateringsprojekt på ett effektivt, transparent och strukturerat sätt. Vissa delar är under utveckling, men helheten ger goda förutsättningar för en ändamålsenlig styrning.

5.3 Beslutsunderlag inför beslut om exploateringsprojekt

Process inför beslut om start av exploateringsprojekt

Beslut om uppstart av exploateringsprojekt fattas i regel av kommunstyrelsen (KS) genom godkännande av projektdirektiv. Den övergripande processen initieras i kommunstyrelsen (KS) och går därefter vidare till plan- och byggnadsnämnden (PBN) för beslut om planbesked.

Gatu- och samhällsmiljönämnden (GSN) är normalt inte involverad i den inledande fasen. Handläggning och beredning av underlag sker inom stadsbyggnadsförvaltningen, främst vid avdelningen för mark och exploatering (MEX), där den operativa projektägaren ansvarar för att ta fram projektdirektivet.

Det finns en etablerad process för att ta fram beslutsunderlag inför projektstart, inklusive en checklista för beslutspunkt BP1 – godkännande av projektdirektiv. Projektdirektivet utformas enligt en mall i Word-format med fördefinierade rubriker och vägledande stödtexter som säkerställer enhetlighet och kvalitet i dokumentationen.

Obligatoriska beslutspunkter enligt checklista är

- Projektägare är utsedd (finansiär)
- Projektledare, styrgrupp & mottagare är utsedda och införstådda med sitt åtagande
- Resurserna för **planeringsfasen** är säkrade
- **Planeringsfasen** är planerad och beskriven med kostnader, resurser, tid, leveranser och resultat
- Projektets mål är formulerat
- Det förväntade resultatet för **planeringsfasen** och projektet är dokumenterat och kopplat till verksamhetens mål och strategier
- Effektmålen för projektet är uppsatta
- Övergripande risker för projektets genomförande finns dokumenterat
- En ansvarig för diarieföring är utsedd och en akt är upprättad för projektet

Initieringsbeslut, projektdirektiv och projektplan innehåller krav på kalkyler och ekonomiska underlag, där kalkyler används för att bedöma kostnader och intäkter i olika projektfaser, med särskilda mallar och checklistor som stöd för budgetering, osäkerhetsbedömning och uppföljning.

Samtliga kontrollpunkter är dokumenterade i projektdirektivet, förutsatt att mallen har tillämpats och att punkterna varit relevanta för det aktuella projektet. Enligt intervjuer finns dock områden med hög osäkerhet, särskilt riskanalys och budgetarbete. Riskhantering kräver bred erfarenhet och är en kontinuerlig process under projektets livstid.

Budgetarbetet har nyligen strukturerats i tre steg, men utmaningar kvarstår i att förutse långsiktiga kostnader och intäkter. Enligt den nya styrningen ska projekten generera positivt nettokassaflöde, med möjlighet till omprövning fram till beslut om detaljplan. Målformulering i tidiga faser upplevs som svårt, och mål riskerar att bli inaktuella under projektets gång. Ändringar i projektmål eller direktiv är ofta komplicerade och undviks därför.

I vårt stickprov noterades avvikelser från processen, bland annat saknade checklistor vid beslut om initiering och projektdirektiv (BP1).

5.3.1 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen i allt väsentligt upprättar ändamålsenligt underlag inför beslut om exploateringsprojekt som innefattar både riskbedömningar och ekonomiska kalkyler.

Bedömningen baseras på följande grunder:

- **Etablerad beslutsprocess:** Beslut om projektstart sker genom godkännande av projektdirektiv med tillhörande checklista (BP1), vilket säkerställer att centrala aspekter beaktas.
- **Standardiserade mallar med inkluderade kontrollpunkter:** Checklistan omfattar projektmål, effektmål, resurser, risker, ekonomi och ansvarsfördelning.
- **Krav på kalkyler och ekonomiska underlag finns i samtliga projektfaser:** Initieringsbeslut, projektdirektiv och projektplan innehåller tydliga krav på att kalkyler ska upprättas som underlag för budget, ekonomisk uppföljning och beslut. Kalkylerna ska omfatta kostnader, intäkter, resursbehov och osäkerhetsbedömningar, och kopplas till projektets leveranser och tidplan.
- **Riskbedömning är ett utvecklingsområde:** Riskanalys upplevs som svår och kräver bred erfarenhet. Risker förändras över tid och kan förbises, särskilt i tidiga faser.
- **Avvikelser i tillämpning:** I flera granskade projekt saknas ifyllda checklistor vid beslut om initiering och projektdirektiv, vilket tyder på att processen inte alltid följs fullt ut. Samtidigt är antalet stickprov begränsat, vilket innebär att det finns en viss osäkerhet kring hur representativa dessa avvikelser är för helheten.

Sammantaget visar granskningen att underlagen i allt väsentligt uppfyller kraven på ändamålsenlighet inför beslut om exploateringsprojekt, men fortsatt uppföljning är av stor vikt för att säkerställa att tillämpningen är konsekvent över tid.

5.4 Uppföljning av styrning, genomförande och ekonomi i exploateringsprojekt

Löpande uppföljning av följsamhet till styrande dokument

Enligt kommunens reglemente¹¹ för internkontroll ansvarar verksamhetschefer för att följa styrdokument, beslut och arbetssätt inom sina verksamhetsområden. Mark- och exploateringskontoret ansvarar för genomförande av exploateringsprojekten. Inom mark- och exploateringskontoret är det linjecheferna som ansvarar för den löpande uppföljningen av exploateringsprojektens genomförande och ekonomi.

Systemstödet Antura används som stöd för uppföljning av exploateringsprocessen. Projekten ska genomföra aktiviteter kopplade till respektive processteg, där beslutspunkterna fungerar som avstämningstillfällen för cheferna. Enligt intervjuer är det de operativa projektägarna (enhetscheferna) som ansvarar för uppföljningen, med stöd av Anturas checklistor.

De operativa projektägarna upplever att de har god insyn i projekten och att projektledarna ger tillräcklig försäkran om följsamhet till processen. Vissa mindre avvikelser från beslutspunkterna förekommer, men dessa ska motiveras och uppges inte ske slentrianmässigt. Det framhålls att en levande diskussion kring genomförande och anpassning är viktig för effektiv projektstyrning.

I vårt stickprov¹² noterades dock avvikelser:

- I ett projekt saknades slutrapport för utredningsfasen.
- I ett annat projekt hade checklistan för exploateringsprojekt inte använts, och projektplanen hade ersatts med en projektpromemoria utan formellt beslut.

Avdelningen mark och exploatering ansvarar för genomförandet av exploateringsprojekten. Linjecheferna har ansvar för att säkerställa att projekten följer styrande dokument och att uppföljningen är ändamålsenlig. Systemstödet Antura används för att följa exploateringsprocessens olika steg, där beslutspunkter fungerar som kontrollstationer. Operativa projektägare (enhetschefer) ansvarar för uppföljningen och använder Antura som stöd.

Intervjuer visar att cheferna har god insyn i projekten och att avvikelser från processen endast tillåts i undantagsfall, med motivering. Stickprov visar dock vissa brister i dokumentation, såsom avsaknad av slutrapport för utredningsfasen och att projektplan ersatts med projektpromemoria utan formellt beslut.

Uppföljning av genomförande och ekonomi

Projektstyrgruppen, med chefen för Avdelningen mark och exploatering som ordförande, ansvarar för att fastställa intervall för lägesrapportering. Lägesrapporterna ingår i tertialrapporteringen, som är det viktigaste verktyget för uppföljning av tid, kostnad och kvalitet. Projekt med gul eller röd markering kallas till särskild avstämning. Stickprov visar att lägesrapporter tas fram och att projektens progress och ekonomi följs upp.

Riskhantering

Riskhantering sker löpande och dokumenteras i Antura. Större projekt kan ha separat riskhantering. Tertialuppföljningen inkluderar riskbedömning, även om själva uppföljningstillfället inte alltid dokumenteras. Intervjuer visar att riskhantering är prioriterad, men att vissa risker är svåra att

¹¹ Reglemente för internkontroll inom Uppsala kommun och dess helägda bolag. Dnr: KSN-2019-2727. Daterad: 2022-02-28.

¹² För processtegen beslut om att inleda samrådsskede, beslut om att inleda granskningsskede och beslut om att inleda projekteringsskede.

hantera, särskilt i tidiga skeden. Det finns behov av att utveckla kalkylmetoder, målformulering och arbete med toleransnivåer.

Portföljbalansering

Portföljbalansering och ny budgetstyrning har bidragit till tydligare ekonomistyrning och bättre insyn. Projekt som inte uppfyller krav på positivt kassaflöde pausas eller avbryts. Prioritering sker utifrån strategiska mål, exempelvis fyrspårsavtalet och spårvägssträckor.

5.4.1 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen i allt väsentligt säkerställt att beslutade styrdokument och riktlinjer efterlevs och att det i allt väsentligt finns en ändamålsenlig löpande uppföljning av exploateringsprojektens genomförande och ekonomi.

Bedömningen baseras på följande grunder:

- **Etablerad struktur:** Det finns en etablerad struktur för uppföljning med tydlig ansvarsfördelning mellan linjechefer, operativa projektägare och projektstyrgrupp.
- **Systemstödet:** Antura används aktivt för att följa exploateringsprocessens steg, dokumentera risker och stödja beslutspunkter.
- **Rapportering till ledning och nämnder:** Tertiärrapporteringen är det centrala verktyget för uppföljning av tid, kostnad, kvalitet och risker, och används både internt och i rapportering till ledning och nämnder.
- **Integrerad riskhantering:** Riskhantering är integrerad i uppföljningen och prioriterad, även om vissa risker är svåra att hantera i tidiga skeden.
- **Portföljsuppföljning:** Portföljbalansering och ny budgetstyrning har förbättrat insynen, prioriteringen och ekonomistyrningen.
- **Stickprovskontroller:** Stickprov visar att uppföljning sker, även om vissa brister i dokumentation förekommer. Dessa bedöms inte vara systematiska eller av sådan omfattning att de påverkar helhetsbedömningen.

Sammantaget bedömer vi finnas en etablerad struktur för uppföljning och styrning av exploateringsprojekt, där ansvarsfördelning, systemstöd, tertiärrapportering och portföljbalansering samverkar för att säkerställa kontroll över genomförande, ekonomi och risker.

5.5 KS uppsikt över exploateringsverksamheten

KS uppsiktsplikt

Kommunstyrelsens (KS) har enligt kommunallagen ett övergripande ansvar för att utöva uppsikt över nämnders och bolagsstyrelser verksamhet. Detta innebär att KS måste säkerställa att den har tillgång till tillräcklig och relevant information för att kunna bedöma om verksamheten bedrivs i enlighet med kommunfullmäktiges beslut och gällande regelverk¹³.

Kommunstyrelsen har en aktiv och styrande roll i exploateringsverksamheten. Beslut fattas regelbundet av Kommunstyrelsen avseende markanvisningar, markförsäljningar och projektdirektiv.

¹³ 2 § 1 st. i reglemente för intern kontroll inom Uppsala kommun och dess helägda bolag.

Kommunstyrelsen får återkoppling vid både initiering och avslut av projekt, och följer verksamheten genom att ta del av underlag och rapporter. Ett särskilt mark- och exploateringsutskott har inrättats för att hantera löpande uppföljning, där mer strategiska frågor lyfts till Kommunstyrelsen för beslut. Vissa ärenden kan delegeras till utskottet, medan andra alltid hanteras av Kommunstyrelsen.

Uppföljningen inom Kommunstyrelsen omfattar ekonomisk uppföljning mot budget samt analys av finansiella indikatorer. MEX-verksamhetens tertialrapporter presenteras alltid för Kommunstyrelsen, och vid behov inkluderas även projektens riskhantering. Exploateringsverksamheten ingår som en del i Kommunstyrelsens verksamhetsavstämningar vid tertial och delår.

Genomgång av styrelseprotokoll från första halvåret 2025 bekräftar bilden av en aktiv kommunstyrelse som kontinuerligt fattar beslut och följer upp exploateringsverksamheten.

Intern kontroll och riskhantering

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att säkerställa god intern kontroll inom kommunen. Detta innefattar att följa upp nämnders och bolagsstyrelsers arbete med intern kontroll, och att säkerställa att detta bedrivs i enlighet med beslutade styrdokument.

Varje nämnd och bolagsstyrelse ansvarar för att det finns en fungerande organisation och arbetsmetodik för intern kontroll inom respektive ansvarsområde. De ska årligen besluta om en internkontrollplan, som ska ge en helhetsbild av kontrollarbetet, utveckla kontrollstrukturen och hantera prioriterade risker. Resultatet av uppföljningen ska rapporteras minst en gång per år¹⁴.

Exploateringsverksamheten har under de senaste åren varit föremål för särskild uppföljning inom Kommunstyrelsens internkontrollplan, med fokus på riskanalyser i samhällsbyggnadsprojekt.

Uppföljningen i december 2024 visade:

- Cirka 10 % av projekten saknar riskanalys i Antura, främst projekt under avslut.
- 5 % av projekten har inte uppdaterat risker sedan 2022 eller tidigare.
- Vanliga brister är avsaknad av dokumenterade åtgärder och ansvariga för risker.
- Antalet stängda risker har ökat, men många projekt innehåller enbart öppna risker¹⁵, vilket kan indikera bristande aktiv hantering eller för generella riskformuleringar.

Vidtagna åtgärder har gett resultat, och kvaliteten i riskhanteringen bedöms förbättras under år 2025. Särskilt fokus ligger på att förbättra dokumentationen och tydliggöra ansvarsfördelningen i Antura. Styrelseprotokoll visar att internkontrollplanen har följts upp vid flera tillfällen under år 2024 och år 2025^{16, 17}.

Gatu- och samhällsmiljönämnden (GSN)

Gatu- och samhällsmiljönämnden genomför årliga riskanalyser för att identifiera och prioritera risker inom nämndens verksamhet. Verksamhetsplanen och internkontrollplanen utgör centrala verktyg

¹⁴ 10-11 § i reglemente för intern kontroll inom Uppsala kommun och dess helägda bolag.

¹⁵ Stängd risk innebär att en risk är omhändertagen i enlighet med fastställd riskacceptans eller att risken inte längre är aktuell av andra orsaker. En öppen risk innebär en risk som är aktiv och behöver hanteras i enlighet med fastställd riskacceptans.

¹⁶ Avrapportering av internkontrollplan för 2024 – För kommunstyrelsen. Dnr: KSN-2024-01631. Daterad 2024-12-11.

¹⁷ I faktagranskningen påpekas också att ett viktigt skäl till att projekt hade bristande riskhantering, var att vissa projekt låg vilande och att inget arbete skedde där. Det problemet har hanterats genom att ange att projekten är vilande även i projektverktyget, alternativt att lägga ner dem eller starta upp dem "på riktigt". Problemet anges därför i huvudsak inte ha varit riskhanteringen i sig utan snarare övergripande portföljhantering.

för att säkerställa god intern kontroll. Styrning och uppföljning av MEX-verksamheten sker även utifrån teknisk handbok och grön strukturplan.

Enligt intervju följer Gatu- och samhällsmiljönämnden upp sin del av MEX-projekten och får återkoppling via tertialrapporteringen, inklusive riskhantering vid behov. Dock har följande brister noterats:

- Det saknas dokumentation i nämndprotokoll som styrker löpande uppföljning av intern kontroll.
- MEX-verksamhetens tertialrapportering har inte kunnat verifieras i nämnden.
- Internkontrollplan för kommande år fastställs innan föregående års utvärdering har föredragits.

5.5.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen i allt väsentligt har en ändamålsenlig organisation för uppsikt över exploateringsverksamheten som bedrivs inom kommunen.

Bedömningen baseras på följande grunder:

Revisionsfrågan 2 a) *Finns en ändamålsenlig organisation upprättad för styrning genom ägardirektiv* har inte kunnat besvaras fullt ut eftersom det tilltänkta kommunalägda bolaget inom ramen för 4-spårsprogrammet ännu inte har påbörjat operativ verksamhet i form av markanvisningar eller projektgenomförande. Enligt uppgift beror detta på att tidigare utlysningar inte genererade några anbud, vilket har medfört att kommunstyrelsen tills vidare tillämpar kommunens ordinarie riktlinjer för markanvisning. Därmed saknas underlag för att bedöma om en ändamålsenlig organisation för styrning genom ägardirektiv är upprättad och fungerar i praktiken inom exploateringskoncernen. För att kunna göra en sådan bedömning krävs att bolaget är i drift och att styrningen genom ägardirektiv är tillämpad och kan följas upp.

Revisionsfråga 2b) *uppsikt över den exploateringsverksamhet som bedrivs inom exploateringskoncernen*

- Kommunstyrelsen har enligt kommunallagen uppsiktsplikt över nämnders och bolagsstyrelser verksamhet. Granskningen visar att Kommunstyrelsen utövar denna uppsikt aktivt inom exploateringsverksamheten genom:
- Beslut om markanvisningar, markförsäljningar och projektdirektiv.
- Löpande återkoppling vid projektinitiering och avslut.
- Ett särskilt mark- och exploateringsutskott som hanterar uppföljning och bereder ärenden till Kommunstyrelsen.
- Tertialrapportering från MEX-verksamheten, inklusive ekonomisk uppföljning och riskhantering.
- Verksamhetsavstämningar där stadsbyggnadsverksamheten ingår.
- Styrelseprotokoll från första halvåret 2025 bekräftar att Kommunstyrelsen regelbundet fattar beslut och följer upp exploateringsverksamheten. Internkontrollplanen har följts upp vid flera tillfällen under år 2024 och år 2025, och särskild uppföljning har skett av riskhantering i projektverktyget Antura.

Sammantaget bedömer vi att kommunstyrelsen i allt väsentligt har etablerat strukturer som möjliggör uppsikt över exploateringsverksamheten, medan frågan om ändamålsenlig styrning genom ägardirektiv inom exploateringskoncernen endast delvis kan bedömas inom ramen för denna granskning.

5.6 Slutredovisning av exploateringsprojekt

Det finns framtagna mallar och rutiner för slutredovisning och utvärdering av exploateringsprojekt, där även moment för lärande och erfarenhetsåterföring ingår. Trots detta uppges avslutsprocessen vara ett utvecklingsområde, särskilt med hänsyn till de långa ledtiderna i MEX-verksamheten. I flera fall sträcker sig projekten över flera decennier, vilket innebär att nyckelpersoner som deltog vid projektets uppstart och målformulering ofta inte längre finns kvar i organisationen vid avslut. Detta försvårar både erfarenhetsöverföring och möjligheten till ansvarsutkrävande.

I intervjuer framkommer att erfarenhetsåterföring bör integreras löpande i projektens olika faser, snarare än att skjutas upp till projektets avslut. Flera lyfter behovet av att förstärka processerna för utvärdering och lärande genom att införa strukturerade moment efter varje beslutspunkt i projektets olika delar.

Större projektavslut föredras i kommunstyrelsen, även om det hittills endast har föredragits ett begränsat antal slutredovisningar. Detta förklaras delvis av att modellen för slutredovisning endast funnits i cirka tio år, och att få projekt har avslutats under denna period.

Avslutsprocessen inleds ofta gradvis i takt med att projektverksamheten avtar, vilket kan leda till otydlighet kring när ett projekt faktiskt ska anses avslutat och övergå i förvaltning. Detta skapar ytterligare utmaningar för att säkerställa att lärdomar dokumenteras och återförs till organisationen.

I det stickprov som genomförts av ett avslutat projekt har inga avvikelser noterats, vilket indikerar att rutinerna kan fungera väl när de tillämpas, men att det finns behov av att stärka tillämpningen och kontinuiteten i avsluts- och lärandeprocesserna.

5.6.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen endast delvis upprättar en ändamålsenlig slutredovisning av exploateringsprojekten avseende genomförande och ekonomi

Bedömningen baseras på följande grunder:

- **Det finna framtagna mallar:** Det finns framtagna mallar och rutiner för slutredovisning och utvärdering, inklusive moment för lärande och erfarenhetsåterföring. Detta utgör en god grund för strukturerad avslutsprocess.
- **Stickprovskontroller:** I det stickprov som genomförts har inga avvikelser noterats, vilket indikerar att rutinerna fungerar när de tillämpas. Samtidigt är antalet stickprov begränsat, vilket innebär att det finns en viss osäkerhet kring hur representativa dessa avvikelser är för helheten.
- **Behov av en systematisk erfarenhetsåterföring i långsiktiga projekt:** Erfarenhetsåterföring sker inte systematiskt under projektets gång, utan tenderar att skjutas upp till projektets avslut – vilket i vissa fall kan dröja mer än 20 år. Flera lyfter behovet av att integrera lärande efter varje beslutspunkt.

- **Begränsad tillämpning av slutredovisning:** Slutredovisningar har endast i begränsad omfattning föredragits i kommunstyrelsen, vilket delvis förklaras av att modellen för slutredovisning är relativt ny och få projekt har avslutats.
- **Avslutsprocessen saknar tydlighet:** Det råder oklarhet kring när ett projekt formellt avslutas och övergår i förvaltning, vilket försvårar lärande och ansvarsfördelning.

Sammantaget bedömer vi att löpande uppföljning och slutredovisning av exploateringsprojekt sker endast delvis ändamålsenligt. Det finns etablerade rutiner och mallar, men tillämpningen är begränsad och erfarenhetsåterföring sker inte systematiskt. Otydlighet kring avslutstidpunkt och få föredragna slutredovisningar i kommunstyrelsen påverkar kvaliteten i avslutsprocessen och möjligheten till lärande.

6 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Azets har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens exploateringsverksamhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2025.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och gatu- och samhällsmiljönämnden säkerställt att exploateringsverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Granskningen har i huvudsak omfattat kommunstyrelsen, som har det övergripande ansvaret för exploateringsverksamheten. Gatu- och samhällsmiljönämnden har endast i begränsad omfattning omfattats av granskningen, främst i de delar där nämnden har ett operativt ansvar inom ramen för kommunstyrelsens direktiv. Bedömningarna i rapporten avser därför i första hand kommunstyrelsens ansvar och styrning.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen har i allt väsentligt säkerställt att exploateringsverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med en tillräcklig intern kontroll.

Motivering:

- **Styrning och organisation (Revisionsfråga 1, 2b):**
Kommunstyrelsen har i allt väsentligt etablerat en ändamålsenlig organisation med tydliga roller och ansvarsfördelning. Uppsikten över verksamheten fungerar också i huvudsak väl. Dock saknas ännu underlag för att bedöma styrning genom ägardirektiv (2a), vilket innebär att en viktig del av styrkedjan inte kunnat granskas.
- **Styrdokument och efterlevnad (Revisionsfråga 4 och 5):**
Det finns ändamålsenliga styrdokument och riktlinjer, och dessa efterlevs i allt väsentligt.
- **Beslutsunderlag (Revisionsfråga 3):**
Underlagen inför beslut om exploateringsprojekt är i huvudsak ändamålsenliga, men det finns brister i tillämpningen av mallar och checklistor, särskilt i tidiga faser.
- **Uppföljning och avslut (Revisionsfråga 6):**
Den största bristen finns i den löpande uppföljningen och slutredovisningen. Trots att strukturer och systemstöd finns, sker inte alltid dokumentation och erfarenhetsåterföring systematiskt. Detta påverkar möjligheten till lärande och kontroll över tid.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen.

- Stärk projektstyrningen genom tydligare mandat och ansvarsfördelning. Det kommer att påverka genomförandekraften direkt i projektens vardag.
- Inför strukturerad erfarenhetsåterföring och lärande i långsiktiga projekt. Detta är avgörande för att bygga organisatoriskt minne och förbättra framtida projekt.
- Förbättra tillämpningen av befintliga rutiner och mallar i projektstyrningen. Det är inte tillräckligt att ha goda rutiner – de måste också tillämpas systematiskt för att säkerställa kvalitet och spårbarhet.
- Förtydliga Gatu- och samhällsmiljönämndens ansvar för uppföljning av exploateringsverksamheten. Gatu- och samhällsmiljönämndens roll behöver vara tydlig och aktiv i de delar där nämnden har ansvar, för att undvika styrningsglapp och förbättra transparens.

Datum som ovan

Azets Revision & Rådgivning AB

Said Ashrafi

Specialist samhällsbyggnad

Niklas Grönlund

Verksamhetsrevisor

Micael Lind

Certifierad kommunal revisor

7 BILAGA

BILAGA A – DOKUMENTFÖRTECKNING

Dokument
GSN - VP och budget 2025-2027
KS - VP och budget 2025-2027
Reglemente för IK för Uppsala kommun och dess helägda bolag
Riktlinjer för exploateringsavtal
Rutin för Tertialuppföljning i exploateringsprojekt (2024) - uppdaterad rutin 2025
Riktlinjer för markanvisningar och Uppsalamodellen för markanvisningar
Policy för upphandling och inköp
Rutin Genomföra riskhantering
Checklista exploateringsprojekt
Införande av ekonomiska beslut i genomförande av exploateringsprojekt
Slutrapport åtgärder ekonomi i balans exploateringsprojekt (nov 2024)
Rutin - Hantera budget i exploateringsprojekt
Tertialrapport MEX verksamhet 2025-1
Checklista för att avsluta exploateringsprojekt
Portföljen för samhällsbyggnadsprojekt
KS styrelseprotokoll mars-juni 2025
GSN - nämndeprotokoll nov 2024 - juni 2025
Riktlinjer för upphandling och inköp
Delegations- och arbetsordning för Kommunstyrelsen och för Gatu- och samhällsmiljönämnden
Exploateringsprocessen (initieringsbeslut och budget, genomförandebudget, utredningsbudget, projektdirektiv, projektplan, projektuppföljning, slutrapport)