

Handläggare
Davidsson Per
Hägglund Ola

Datum
2017-05-09

Diarienummer
KSN-2017-1595

Kommunstyrelsen

Yttrande över revisionsrapport om översiktlig granskning av långsiktig planering

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

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

Ärendet

Kommunrevisionen har avlämnat rapport om kommunens översiktliga planering till kommunstyrelsen och Uppsala Stadshus AB och begär yttrande senast 30 juni 2017.

Kommunrevisionens grundläggande bild av kommunens nuläge är att det finns en uttalad ambition om utveckling och tillväxt samtidigt som den kommunala ekonomin är svag. Mål och ambitioner i kommunens styrdokument Mål och Budget 2017-2019 möter en verklighet i ekonomin med höga standardkostnader, svaga ekonomiska nyckeltal, god budgetefterlevnad av nämnder enligt delårsrapport m.m.

Utifrån genomförd granskning rekommenderas:

- * De övergripande styrdokumenterna är ändamålsenliga i teori. Nu måste kommunstyrelsen visa handlingskraft att efterleva och genom sin uppsiktsplikt driva verksamheten i kommunkoncernen mot de mål som redovisas i Mål och Budget.
- * Kravet på fortsatt effektivisering av verksamheten för att uppnå målen i Mål och Budget måste drivas tydligt av kommunstyrelsen. Detta kan endast ske genom samverkan och dialog mellan förtroendevalda och förvaltningen.
- * En kvalitetssäkring av poster i balansräkning i kommunen och i bolagen bör genomföras för att säkerställa kommunkoncernens ekonomiska ställning
- * Beslut finns om samordning av tjänster och system inom kommunkoncernen. Enligt vår bedömning kan denna fråga drivas bättre om det fanns tydligare formulerade styr signaler och krav på verkställighet.

* Pågående omstrukturering inom stadsbyggnadsförvaltningen är i delar avgörande för att få tydligare rutiner och beslutsunderlag för samhällsutvecklingen i Uppsala.

* För att kunna styra och stötta bolagen är det av vikt att moderbolaget har tillgång till kompetens och resurser. En förstärkning av bolagsstyrningen torde medföra krav på ytterligare resurser.

* Att kommunrevisionen *omgående* bedömer de risker som finns utifrån de brister som redovisas i denna granskningsrapport. Hög prioritet har att aktivt granska resultat och konsekvenser av den reformering av kommunens organisation och styrsystem som beslutats under 2016.

Rapporten återges i **bilaga 2**.

Föredragning

Då revisionen till en liten del berör Uppsala Stadshus ABs roll avger bolaget inget eget yttrande.

Den rapport som revisionen tagit fram utarbetades i huvudsak under förra året. Revisionen har därefter granskat bokslutet för 2016 och avgivit yttrande över det.

I förslaget till yttrande kommenteras kommunrevisionens rekommendationer. Till stor del handlar revisionens rekommendationer om att peka på kommunstyrelsens ansvar som ledningsorgan enligt kommunallagen och kommunens reglemente. I svaret instämmer styrelsen i det och ger exempel på hur styrelsen och Uppsala Stadshus AB bedriver ledningsarbetet.

Ekonomiska konsekvenser

Inte aktuellt i detta ärende.

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Christoffer Nilsson
Chef kommunledningskontoret

Handläggare
Davidsson Per
Hägglund Ola

Datum
2017-05-30

Diarienummer
KSN-2017-1595

Kommunrevisionen

Yttrande över Översiktlig granskning av långsiktig planering

Kommunrevisionen har avlämnat rapport om kommunens översiktliga planering till kommunstyrelsen och Uppsala Stadshus AB och begär yttrande senast 30 juni 2017.

Uppsala stadshus AB avger inget yttrande för egen del. Kommunstyrelsen yttrande avser kommunledningens samlade arbete.

Kommunstyrelsen kommenterar här revisionens rekommendationer.

Vad gäller revisionens två första rekommendationer som uppmanar kommunstyrelsen till handlingskraft instämmer styrelsen i att den har en viktig uppgift att driva verksamheten mot uppsatta mål och driva krav på effektivisering. Bokslutet för år 2016, med ett överskott om 381 mnkr och där alla nämnder visar plusresultat eller resultat nära budget, visar att arbetet varit framgångsrikt. Det minskar inte betydelsen av fortsatt arbete.

Revisionen rekommenderar en kvalitetssäkring av poster i balansräkningen. I arbetet med bokslutet för 2016 genomfördes ett omfattande arbete med att kvalitetssäkra underlaget. Kommunrevisionens framförde i sin granskning av årsredovisningen att, med undantag för exploateringsredovisningen, räkenskaperna var i allt väsentligt rättvisande. Kommunstyrelsen är väl medveten om behovet att fortsätta klara ut frågor som rör exploateringsverksamheten. Den handlar om problem i redovisningen som funnits i upp till 30 år. Arbete pågår.

Kommunstyrelsen instämmer i att frågan om samordning av tjänster och system inom kommunkoncernen behöver drivas tydligt och målmedvetet. Så har skett under en längre tid. Som konkreta exempel kan nämnas bildande av en koncerngemensam internbank. Ett annat är att bolagen inbjuds att delta i upphandlingar av system och tjänster. Mål och budgetprocessen drivs nu i kontinuerligt dialog rörande ägardirektiv och andra bolagsfrågor. Stadsdirektören leder VD-gruppen som varje månad diskuterar gemensamma frågor.

Den översyn av stadsbyggnadsförvaltningen som pågår kommer att innebära större möjligheter för kommunstyrelsen och de nämnder som förvaltningens stödjer att bidra till Uppsalas utveckling.

Kommunstyrelsen är medveten om att resurser krävs för starkare bolagsstyrning. Den omorganisation av kommunledningskontoret som skett har givit betydligt större möjligheter att allokera resurser till insatser som behövs. En särskild finans- och bolagschef har tillträtt.

Kommunstyrelsen kommenterar inte den sista rekommendationen som kommunrevisionen riktar till sig själv.

Kommunstyrelsen

Marlene Burwick
Ordförande

Ingela Persson
Sekreterare

UPPSALA KOMMUN KOMMUNSTYRELSEN	
Ink.	2017 -03- 15
Diariernr.	KSN 2017 1595
	00 Aktbil 1

UPPSALA KOMMUN
REVISORERNA

2017-02-23

Kommunstyrelsen
Styrelsen för Uppsala Stadshus AB

Kommunfullmäktige – för kännedom

Översiktlig granskning av långsiktig planering

KPMG har av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun fått i uppdrag att granska kommunens framtida planering.


Vår grundläggande bild av kommunens nuläge är att det finns en uttalad ambition om utveckling och tillväxt samtidigt som den kommunala ekonomin är svag. Mål och ambitioner i kommunens styrdokument Mål och Budget 2017-2019 möter en verklighet i ekonomin med höga standardkostnader, svaga ekonomiska nyckeltal, god budgetefterlevnad av nämnder enligt delårsrapport mm.

Utifrån genomförd granskning rekommenderas;

- De övergripande styrdokumenterna är ändamålsenliga i teori. Nu måste kommunstyrelsen visa handlingskraft att efterleva och genom sin uppsiktsplikt driva verksamheten i kommunkoncernen mot de mål som redovisas i Mål och Budget.
- Kravet på fortsatt effektivisering av verksamheten för att uppnå målen i Mål och Budget måste drivas tydligt av kommunstyrelsen. Detta kan endast ske genom samverkan och dialog mellan förtroendevalda och förvaltningen.
- En kvalitetssäkring av poster i balansräkning i kommunen och i bolagen bör genomföras för att säkerställa kommunkoncernens ekonomiska ställning
- Beslut finns om samordning av tjänster och system inom kommunkoncernen. Enligt vår bedömning kan denna fråga drivas bättre om det fanns tydligare formulerade styrsignaler och krav på verkställighet.
- Pågående omstrukturering inom Stadsbyggnadsförvaltningen är i delar avgörande för att få tydligare rutiner och beslutsunderlag för samhällsutvecklingen i Uppsala.
- För att kunna styra och stötta bolagen är det av vikt att moderbolaget har tillgång till kompetens och resurser. En förstärkning av bolagsstyrningen torde medföra krav på ytterligare resurser.
- Att kommunrevisionen *omgående* bedömer de risker som finns utifrån de brister som redovisas i denna granskningsrapport. Hög prioritet har att aktivt granska resultat och konsekvenser av den reformering av kommunens organisation och styrsystem som beslutats under 2016.

Revisionen begär yttrande över bifogad granskning inkluderande åtgärder, senast 2017-06-30

För kommunrevisionen



Cecilia Hamenius

ordförande



Uppsala kommun

Översiktlig granskning av långsiktig planering

KPMG AB
2017-01-20
Antal sidor: 13

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
1.1	Rekommendationer	2
2.	Inledning	2
2.1	Bakgrund	2
2.2	Syfte	3
2.3	Metod och avgränsning	3
3.	Översiktlig granskning, 2014	3
4.	Ny kommunal organisation	4
5.	Principer för kommunens ekonomistyrning, hösten 2016	4
6.	Översiktsplanen	4
7.	Granskningsresultat	6
7.1	Underlag för planering	6
7.2	Verksamhetsplaner	7
7.3	Investeringsbudget	8
7.4	Framtida finansiering	8
7.4.1	Finanspolicy	9
7.5	Samverkan inom kommunkoncernen	9
8.	Iakttagelser	10

1. Sammanfattning

KPMG har av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun fått i uppdrag att granska kommunens framtida planering.

Vår grundläggande bild av kommunens nuläge är att det finns en uttalad ambition om utveckling och tillväxt samtidigt som den kommunala ekonomin är svag. Mål och ambitioner i kommunens styrdokument Mål och Budget 2017-2019 möter en verklighet i ekonomin med höga standardkostnader, svaga ekonomiska nyckeltal, god budgetefterlevnad av nämnder enligt delårsrapport m m.

Delårsrapporten från augusti 2016 redovisar årets resultat i kommunen till ett överskott på 211 mnkr. Om prognosen infrias uppfylls balanskravet. För innevarande år erhålls stora bidrag från Migrationsverket samtidigt som nämnderna har en utökad verksamhet med anledning av mottagandet. I nuläget är det svårt att göra en matchning av kostnader och intäkter kring mottagandet. Även med redovisat utfall är kommunens likviditets- och soliditetstal svaga. Nyinvesteringar sker med upplåning. Utfallet av verksamheten och kommunens ekonomi följs redan idag upp enligt regelverket MEN åtgärder som *tydligt* markerar en ambition att åstadkomma förändring i riktning mot de uppställda målen saknas.

Vår uppfattning är att om de finansiella mål som redovisas i gällande Mål och Budget 2017-2019 ska uppnås inom planperioden krävs mycket stora förändringar i kommunens verksamheter. Samtidigt redovisas en prognos i Mål och Budget där samtliga tre finansiella mål försämras, vilket har varit fallet de senaste tio åren. Målen är för övrigt samma som tidigare års Mål och Budget 2016-2018. Trovärdigheten för politiska mål och styrsystem undergrävs rejält då ambitionen eller modet att vidta åtgärder för att åstadkomma måluppfyllelse verkar saknas.

Vår uppfattning är att kommunen måste tydligare redovisa prognoser på längre sikt än vad som sker idag. Prognoser som kommunstyrelsen antar som del i förutsättningar inom den kommunala styrmodellen. Det treårs perspektiv som finns i Mål och Budget bör kompletteras med prognoser på fem till tio år. Prognoser omfattande såväl ekonomi som verksamhet och omfatta hela kommunkoncernen.

I våra samtal har det redovisats en insikt om nuläget och de åtgärder som måste vidtas för att kunna uppnå kommunens ambitioner. En insikt som måste omvandlas till reella åtgärder som kräver stora förändringar i befintlig verksamhet inom kommunkoncernen! Om de förtroendevalda är beredda att genomföra dessa nödvändiga åtgärder är avgörande för att lyckas. Samtidigt måste samtliga inblandade vara överens om att detta arbete kommer att ta tid – åtgärder kommer inte att få omedelbar effekt i den kommunala ekonomin.

Den reformering av kommunens organisation och styrsystem som beslutats under år 2016 ger bra *teoretiska* förutsättningar att lyckas genomdriva ett förändringsarbete. Utmaningen är att gå från teori till praktiskt genomförande – verkställighet.

1.1 Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderas;

- De övergripande styrdokumenterna är ändamålsenliga i teori. Nu måste kommunstyrelsen visa handlingskraft att efterleva och genom sin uppsiktsplikt driva verksamheten i kommunkoncernen mot de mål som redovisas i Mål och Budget.
- Kravet på fortsatt effektivisering av verksamheten för att uppnå målen i Mål och Budget måste drivas tydligt av kommunstyrelsen. Detta kan endast ske genom samverkan och dialog mellan förtroendevalda och förvaltningen.
- En kvalitetssäkring av poster i balansräkning i kommunen och i bolagen bör genomföras för att säkerställa kommunkoncernens ekonomiska ställning.
- Beslut finns om samordning av tjänster och system inom kommunkoncernen. Enligt vår bedömning kan denna fråga drivas bättre om det fanns tydligare formulerade styr signaler och krav på verkställighet.
- Pågående omstrukturering inom Stadsbyggnadsförvaltningen är i delar avgörande för att få tydligare rutiner och beslutsunderlag för samhällsutvecklingen i Uppsala.
- För att kunna styra och stötta bolagen är det av vikt att moderbolaget har tillgång till kompetens och resurser. En förstärkning av bolagsstyrningen torde medföra krav på ytterligare resurser.
- Att kommunrevisionen *omgående* bedömer de risker som finns utifrån de brister som redovisas i denna granskningsrapport. Hög prioritet har att aktivt granska resultat och konsekvenser av den reformering av kommunens organisation och styrsystem som beslutats under 2016.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Kommunrevisionen gör löpande iakttagelser kring kommunens verksamheter och finansieringen av dessa.

Under det senaste året har revisorerna bland annat tagit del av SKLs genomlysning av kommunen, Kommuninvests kommunanalys 2014, årsredovisning för år 2015 samt samtal med förtroendevalda och tjänstemän kring framtida utmaningar för kommunen.

Resultatutveckling och soliditet i kommunen är inte tillfredsställande samtidigt som kommunen står inför stora investeringsbehov med hänsyn till tillväxten. Bedömningen är att det finns ett strukturellt underskott och planeringen framöver kommer att kräva prioriteringar för att Uppsala kommun ska ha en långsiktigt hållbar ekonomi.

Kommunrevisionen bedömer med hjälp av ovanstående och ytterligare mer ospecificerade indikatorer det som väsentligt att granska hur kommunstyrelsen, med sitt ansvar för uppsiktsplikten över hela kommunkoncernen, styr och följer upp att samtliga nämnder och bolag agerar i enlighet med vad som är beslutat.

2.2 Syfte

Syftet med granskningen är att redovisa vilka strategiska styrdokument som finns och hur nämnder och bolag agerar i förhållande till dessa. Granskningen ska även innefatta kommunstyrelsens samordnade roll inom kommunkoncernen.

2.3 Metod och avgränsning

Den översiktliga granskningen grundar sig på följande revisionskriterier; Omvärldsanalyser samt relevanta och aktuella bedömningar och prognoser som planeringen bygger på. Bedöma om det finns en handlingsberedskap inbyggd i budget och plan i syfte att erhålla handlingsberedskap och flexibilitet för omprioriteringar om förutsättningarna förändras.

Denna granskning är övergripande och kan ligga till grund för kommande fördjupade granskningar.

I samband med granskningen, september och oktober 2016, har vi träffat samtliga förvaltnings- och bolagsledningarna.

3. Översiktlig granskning, 2014

De förtroendevalda revisorerna genomförde år 2014 en översiktlig granskning av kommunens långsiktiga ekonomiska planering.

Slutsatserna i rapportens sammanfattning;

”Vi bedömer att det finns en i stort sett ändamålsenlig långsiktig planering för att möta kommande omvärldsförändringar.

Bedömningen av revisionsfrågan baseras på iakttagelser och bedömningar av de tre revisionskriterierna:

Vår bedömning är att de styrande dokumenten IVE och GPF baseras på genomarbetade underlag. Underlagen innefattar omvärldsanalyser på lång sikt ur ett regionalt perspektiv, liksom skatteunderlagsprognos och pensionsprognos för kommunen. Särskilda antaganden avseende befolkningsprognos, prognos för skatteintäkter och pensioner görs utifrån Uppsala kommuns förutsättningar.

Vi bedömer att de finansiella målen på längre sikt som syftar till att upprätthålla en god ekonomisk hushållning är tydligt formulerade. Vi ser det som positivt att kommunen ser över de

finansiella målen med tanke på att en investeringstung period väntar. Soliditetsmättet är ett mer flexibelt mål över tid, och vi bedömer det mer lämpat i en investeringstung period.

Vi bedömer att sikten i planeringen är tillräcklig och baserad på långsiktiga kalkyler. Däremot saknar vi känslighetsanalyser och alternativa scenarion i den långsiktiga planeringen”.

4. Ny kommunal organisation

Från 1 januari 2017 får Uppsala kommun en ny organisation. Det interna köp och säljsystemet med beställar- och produktionsförvaltningar avskaffas.

Beslutet om den nya organisationen fattades av kommunfullmäktige 13 juni 2016. Syftet med den nya organisationen är att få en mer begriplig och tillgänglig kommun. Den politiska genomslagskraften blir förhoppningsvis större när nämnderna får ett helhetsansvar och beslutsprocessen blir snabbare och smidigare. En effektivare styrning ger också bättre förutsättningar för en ekonomi i balans.

5. Principer för kommunens ekonomistyrning, hösten 2016

Kommunstyrelsen har beslutat i oktober 2016 om en ekonomi- och verksamhetsstyrningsmodell anpassad till den nya nämnd- och förvaltningsorganisation som träder i kraft den 1 januari 2017. Genom att komplettera kommunens övergripande verksamhetsstyrning med principer för ekonomistyrning och en ny struktur för budget- och resultatfördelning anpassas ekonomistyrningen till organisationsförändringarna. Samtidigt stöds fullmäktiges inriktning för den nya organisationen.

Modellen presenteras enligt följande; Modellen för verksamhetsstyrning är oberoende av organisation och utvecklas löpande i Mål- och budgetprocessen, kommunens övergripande verksamhetsstyrningsprocess. Processen innefattar arbetet med Mål och budget, nämndernas verksamhetsplaner och internkontrollplaner. Processen innefattar även månads- och delårsuppföljning samt årsredovisning. Nämnderna visar genom sin verksamhetsplanering och budget de politiska prioriteringarna inom respektive ansvarsområde och hur nämnden ska förverkliga fullmäktiges inriktningsmål. Inom varje nämnd sker verksamhetsstyrningen genom dialog och gemensamt ansvarstagande för verksamheten. Kommunens ekonomistyrning syftar till att skapa förutsättningar för hög effektivitet och god resurshushållning i verksamheten och därmed större medborgarnytta. Genom att fastställa principer för ekonomistyrning och fördela verksamheternas budget och resultat i en ny struktur bedöms inriktningen för den nya nämnd- och förvaltningsorganisationen ges ett ändamålsenligt stöd. Genom principerna anpassas ekonomistyrningen till nämndernas förändrade förutsättningar efter samorganiseringen.

6. Översiktsplanen

En ny Översiktsplan, som ger en ram för hur kommunen ska växa, antogs på kommunfullmäktiges sammanträde den 12 december 2016. Planen möjliggör att Uppsala kommun år 2050 kan ha 350 000 invånare – 135 000 fler än idag. I planen underlättas

bygglovshanteringen i vissa avseenden, till exempel vad gäller möjligheten att bygga bostäder på landsbygden, jämfört med tidigare översiktsplan.

Översiktsplanen är kommunens samlade strategi för hur mark, vatten och bebyggelse ska användas, utvecklas och bevaras. Den pekar ut en riktning för hur kommunen ska utvecklas på lång sikt och vägleder också beslut här och nu.

Kortfattat innebär förslaget att alla delar av kommunen; staden – landsbygden och tätorterna – ska kunna fortsätta att utvecklas utifrån varje plats förutsättningar. Planen har fyra prioriterade områden:

- Uppsala ska vara en drivande kraft i världen. Då behöver vi fullt ut dra nytta av och bidra genom vårt geografiska läge, våra styrkor och vår identitet.
- För att Uppsala ska vara en kommun för alla behöver vi stärka sammanhållningen mellan människor och allas delaktighet. På så sätt stärker vi tilltron till samhället.
- Vi behöver arbeta för att göra vardagen enklare: ett Uppsala där närhet, kvalitet, utbud och upplevelser bidrar till de goda livet. Utvecklingen behöver bidra till livskvalitet och till att enskilda människor kan förverkliga sina drömmar.
- Vi behöver också se över hur vi använder och förbättrar vår lokala miljö och människors hälsa och hur vi lever i balans med planetens resurser. Uppsala ska vara en föregångare i ansvarsfull samhällsutveckling.

Prioriteringar på kort sikt i Översiktsplanen;

”För att kunna dra nytta av möjligheterna när vi blir fler och förbättra den goda livsmiljön, är några frågor särskilt viktiga att prioritera på kort sikt:

Fler bostäder – de närmaste åren behövs 3000 nya bostäder per år med mångfald i utbudet, i tätta och blandade miljöer med närhet till hållbara transporter.

Mer plats för ett breddat näringsliv – 2000 fler jobb per år, minst hälften inom kunskapsintensiva näringar.

Fyra spår till Stockholm – ökad kapacitet på ostkustbanan med två nya spår, och beredskap för att svara upp mot statliga investeringar.

Hållbara transporter – ett moderniserat transportsystem som prioriterar kollektivtrafik, cykel och gång. Antalet kollektivtrafikresor ska fördubblas till 2020 likaså deras andel av alla motoriserade resor till 2030.

Förstärk naturens ekosystemtjänster – lyft fram och använd ekosystemtjänster för bättre lokalklimat, för att berika människors upplevelser och för minskad klimatpåverkan.”

7. Granskningsresultat

7.1 Underlag för planering

Den kommunala verksamheten i Uppsala kommun styrs av ett övergripande planeringsdokument som benämns "Mål och Budget" upprättas med en planeringshorisont på tre år men revideras årligen, och inkluderar en redogörelse av kommunens utvecklingsförutsättningar, faktorer som påverkar kommunens ekonomiska utveckling, redogörelse för de kommunala verksamhetsområdenas inriktning samt budget för år 1 och plan för de två efterföljande åren samt investeringsbudget. Mål och Budget omfattar kommunen och kommunkoncernen.

Mål och Budget har ett rullande treårsperspektiv och utefter Mål och Budget upprättar sedan nämnderna sina verksamhetsplaner som har en planeringshorisont på tre år. Till grund för Mål och Budget används prognoser för befolkning, skatteunderlag samt tillhörande utjämningsprognos, fastighetsavgift och pensionsprognoser mm. Inriktningssmålen i Mål och budget är uppdelade på kommungemensamma mål som gäller för hela kommunorganisationen och de kommunala bolagen samt inriktningssmål kopplade till specifika nämnder.

I Mål och Budget 2017-2019 redogörs också för parametrar som påverkar de ekonomiska förutsättningarna på sikt. Exempelvis den demografiska påverkan på verksamheterna samt det procentuella kostnadstryck befolkningsutvecklingen liksom prisutveckling medför. Befolkningsprognosen sträcker sig till år 2050 men det är bara de första tre åren som används som underlag i kommunens planering. Prognosen uppdateras årligen och bygger på SCB:s antaganden av befolkningsutvecklingen, men antagandena justeras sedan utifrån Uppsalas förutsättningar, eftersom födsel- och inflyttningsöverskottet bedöms vara högre än det SCB prognostiserar. Prognosen innehåller även delområdesprognoser för befolkningsutvecklingen.

För att kunna möta framtidens utmaningar, inte minst de demografiska, behövs en ekonomisk hållbarhet. Den ekonomiska planeringen för planperioden har därför fokus på ekonomisk styrning i syfte att stärka Uppsala kommuns finansiella ställning både på lång och kort sikt. Detta har åstadkommit dels genom en omfördelning av resurser i enlighet med behovsförändringen, dels genom en anpassning av kostnaderna till Uppsalas strukturella förutsättningar. Jämfört med ramarna för 2016 finns de största förstärkningarna 2017 inom de pedagogiska verksamheterna, skolverksamhet 6-15 år och gymnasieskola. Ramförstärkning i dessa verksamheter är en konsekvens av både den demografiska förändringen och det ökande antalet nyanlända ensamkommande barn.

Det finns ingen samlad kompetensförsörjningsprognos för kommunens verksamhet som helhet, även om respektive Mål och Budget verksamhet förmodas ha en utblick även om det inte finns en verksamhetsspecifik kompetensförsörjningsplan.

7.2 Verksamhetsplaner

Kommunstyrelsens och nämndernas verksamhetsplaner följer i stort samma struktur.

Verksamhetsplanen beskriver hur nämnden ska förverkliga kommunfullmäktiges övergripande styrdokument Mål och Budget. Nämndens budget visar hur nämnden fördelar de ekonomiska resurser som den tilldelats i Mål och Budget. Verksamhetsplanen visar hur nämndens politik bidrar till att uppfylla de krav som ställs genom:

- Inriktningsmål
- Uppdrag/ Ansvar
- Servicenivåer
- Statsbidrag och riktade satsningar
- Budget

I samband med att nämnden beslutar om sin verksamhetsplan och budget beslutar den även om sin plan för intern kontroll. Det är förvaltningens uppgift att omsätta dessa planer i praktiken. Nämnden följer upp sin verksamhetsplan och budget i samband med kommunens gemensamma uppföljning per april, delårsbokslutet per augusti och årsbokslutet.

I bilaga till verksamhetsplanen redovisas nämndens löpande uppföljning. Uppföljningsarbetet är en del i nämndens systematiska arbete för att kontrollera och förbättra kvaliteten inom nämndens ansvarsområden. Resultatet av uppföljningsarbetet är en viktig del av nämndens underlag för lärande och beslut. Uppföljningen blickar bakåt för att analysera vad som har blivit gjort och blickar framåt för att bedöma vad som återstår att göra.

7.3 Investeringsbudget

I tabellen nedan redovisas fördelningen av investeringar i Uppsala kommunkoncern 2017. Där markeras med brunt de bolag vilkas investeringar helt bekostas av användarna medan blåmarkerade är de som ska bekostas av skattemedel. Kommunens nämnder har planerade investeringar på 532 miljoner för 2017.

Part (mnkr)	2017	2018	2019
Uppsalahem, koncern	949	949	949
Uppsala Kommuns Fastighets, koncern	59	50	10
Uppsala Kommuns Industrihus, koncern	174	211	300
Uppsala Parkering	250	330	275
Uppsala Vatten och Avfall	480	440	490
Uppsala bostadsförmedling AB	0	0	0
Uppsala Kommun Skolfastigheter	922	782	608
Uppsala Kommun Förvaltningsfastigheter	140	325	320
Uppsala Kommun Sport-och Rekreationsfastigheter	201	240	209
Fyrishov	45	135	115
Uppsala stadsteater	4	2	2
Uppsala Konsert & Kongress	4	7	3
Uppsala kommun	532	625	725
Summa	3 760	4 096	4 006

Ur Mål och Budget 2017-2019

Kommunen arbetar strategiskt med att växa och på lång sikt klara finansiering av investeringar. Självfinansieringsgraden för investeringarna måste öka. Varje enskild investering prövas före det att den får starta och för investeringar över 50 miljoner kronor krävs ett igångsättningsbeslut från bolagsstyrelse eller kommunstyrelsen. Prövningen ska visa på om det går att skjuta på investeringar i tid eller helt avstå där till exempel lönsamhet saknas. Parallellt med detta måste tillgångar för möjlig avyttring identifieras för att lösa finansiering utan att kommunen blir beroende av en ökad upplåning.

7.4 Framtida finansiering

Under den senaste dryga tioårsperioden har flera av de finansiella nyckeltalen visat på en negativ trend för Uppsalas ekonomi. Soliditeten inklusive pensionsåtaganden (soliditet 2) i kommunkoncernen har sjunkit från 20 procent år 2002 till 11 procent 2015 medan skulderna under samma tidsperiod ökat från 31 600 till 75 000 kronor per invånare. Denna utveckling måste brytas genom att resultatnivån i kommunkoncernen stärks samtidigt som finansiering av investeringar i högre utsträckningen sker utan att lån tas upp.

I tabellen nedan redovisas de nyckeltal som ligger till grund för planerad investeringsram. Av tabellen framgår att kombinationen av nuvarande resultatnivåer och de investeringsnivåer

som föreslås ger nyckeltal som ligger över de gränsvärden som redovisat som acceptabla nivåer.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Soliditet 1 (%)	31	29	28	27	25	24
Soliditet 2, inklusive pensionsåtaganden (%)	12	11	12	13	12	12
Skuldnivå (tkr/invånare)	71	75	81	91	103	114
Kapitalkostnadsnivå (%)	8	8	9	10	10	11
Skuldsättningsgrad((KS+LS)/EK)	2,1	2,2	2,5	2,7	2,9	3,1

Tabell 4. Finansiella nyckeltal 2014-2019. Ur Mål och Budget 2017-2019

7.4.1 Finanspolicy

Kommunen har en finanspolicy med riktlinjer och ramar för finansverksamheten, antagen av kommunfullmäktige 2013-12-09. Av policyn framgår att fullmäktige ska pröva om ska revideras minst en gång per mandatperiod. Vilka finansiella placeringar som får nyttjas finns preciserade i policyn. Kommunstyrelsens arbetsutskott har det "löpande ansvaret" för att policyn följs samt får fatta beslut inom den löpande finansverksamheten. I de helägda bolagen bedrivs finansiell verksamhet i den omfattning som krävs för den löpande ekonomiska förvaltningen. De finansiella verksamheterna i bolagen, undantaget AB Uppsalahem, får endast ske visavi kommunen. Den finansieringsverksamhet som bedrivs inom ramen för finanspolicyn redovisas månadsvis till arbetsutskottet och kvartalsvis till kommunstyrelsen.

7.5 Samverkan inom kommunkoncernen

Ett planeringsdirektiv från kommunstyrelsen startar arbetet med Mål och Budget. Planeringsförutsättningarna är gemensamma för kommunen och dess bolag. Ett "strategiskt seminarium" för kommunen och kommunens bolag hålls under våren. På detta seminarium redogörs för politiska prioriteringar och prognoser inför framtiden samt förutsättningar för verksamhetens genomförande. Kommunfullmäktiges inriktningsmål och ägardirektiv för bolagen är grunden för nämnd och bolagsmål, vilka formuleras i verksamhets- och affärsplaner. Verksamhets- och affärsplaner ska inkludera en risk- och väsentlighetsanalys inkluderande en internkontrollplan. Nämnder och bolag ska följa upp och analysera sin verksamhet i förhållande till fullmäktiges inriktningsmål. Redovisning sker till kommunfullmäktige tre gånger per år.

Beslut finns om samordning av tjänster och system inom kommunkoncernen.

8. Iakttagelser

Nedan redovisas ett urval av iakttagelser/ uttalanden i samband med granskningen:

Kommunen har en ambition att få en bredare utblick inför framtiden än tidigare. Att driva förändringsarbete är nödvändigt. De ledande förtroendevalda har uttalat att de är beredda på att göra förändring jämfört med tidigare arbetssätt. Detta samtidigt som kommunen har höjt ambitionen i tillväxttermer – befolkningsökning på 2500 – 4000/ år. Förändringsarbetet är nödvändigt men kommer att ta tid. Viktigt med fortlöpande dialog i förändringsarbetet mellan förtroendevalda och förvaltningen utifrån ett koncernperspektiv.

För att lyckas i förändringsarbetet krävs åtgärder för att få en ekonomi i balans. Kommunen har högre kostnadsnivå på verksamheten och sämre ekonomiska nyckeltal än genomsnittet bland jämförbara kommuner. Flera respondenter uttalar oro för kvaliteten på poster i balansräkningar – såväl i kommunen som i bolag. Det finns uppdrag att utreda eventuella försäljningar av anläggningar/ fastigheter inom kommunkoncernen för att stärka balansräkningarna.

Kommunens budgetprocess är justerad så att flera förtroendevalda deltar i framtagningen av budgetförslag. Tidigare var en främst en förvaltningsprodukt. Denna justering genomförs för att få förankring av åtgärder tidigare.

Översiktsplanen reglerar stadens tillväxt – det fysiska området och kommunens åtaganden. Exploateringsverksamheten ska styras om till att mer se vilken exploatering som ska lokaliseras var. Önskvärt är att lokalisering kan ske på kommunal mark. Denna omställning kommer att ta tid. Kommunens kassaflöde måste förbättras. Stadsbyggnadsförvaltningen har ett strategiskt avgörande kring var det ska byggas. Tidigare har externa aktörer prioriterats och med det en ”spretiga” etableringar över staden. Nu har stadsbyggnadsförvaltningen krav att styra exploatering mot kommunal mark. Kraven innefattar även att byggnation ska ske i kvartersstruktur för att tillvarata markvärden och tidigare infrastrukturella satsningar. Troligen kommer tidigare planerade projekt att överges. Flera stora projekt med över 2000 lägenheter per projekt pågår i olika faser, ex.vis Östra Salabacke, Rosendahl och Ulleråker. Uppsalahem har i sina nya ägardirektiv krav att styra lägenheter till kommunen. Bl a för att klara boende åt de nyanlända men även att slippa kommunala investeringar i bostadsrätter.

Pågående genomlysning av exploateringsverksamheten kommer att resultera i en ny organisation, tydligare styrning inkluderande riktlinjer, rutinbeskrivningar och mallar samt bättre IT-stöd. Åtgärderna beräknas vara genomförda under år 2018. Kortfattat kan styrningen sammanfattas enligt följande; Exploateringsbudget tas fram till Mål och budget med koppling till samordnad stadsutveckling, översiktsplan och investeringsberedning (se nedan). En exploateringsprognos redovisas för kommunstyrelsen i verksamhetsplanen årligen inkluderande kontinuerlig uppföljning per projekt.

Befolkningsprognosen fram till år 2030 har olika scenarier och med det olika utfall. Samtliga scenarier visar på framtida åtaganden i den kommunala verksamheten. Prognosen tas fram centralt i kommunen och redovisas sektorsvis till berörda.

Finanspolicyn i kommunen sprider riskerna på ett bra sätt. Inom internbanken för koncernen hålls träffar med varje bolag inkluderande framtida finansieringsbehov, kreditlimiter, räntenivåer, löptider etc.


Sedan flera år anordnas "Strategiska seminarier" för kommunen och hela kommunkoncernen, såväl för tjänstemän som förtroendevalda. Syftet är att få en gemensam bild inför framtiden. Innehåll och dokumentationen från seminariet ska vara grund för sektorernas planering. Metoden har inte fått önskvärt genomslag – fortfarande finns brister utifrån budskapet på seminariet och utfall på sektorernas/ bolagens aktiviteter.

En lokalförsörjningsgrupp för den kommunala verksamhetens framtida behov, med företrädare för de olika sektorerna och berörda bolag, har inrättats.

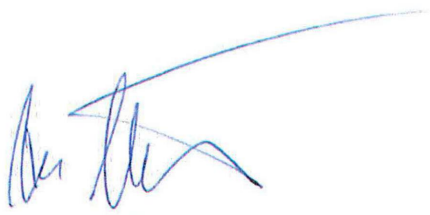
Utifrån prognoser kring demografi, ekonomi och lokalbehov sker dialog mellan kommunledningskontoret och sektorerna. Behovsprogram per sektor upprättas. En nyinrättad investeringsberedning har i uppdrag att föreslå "vad, av vem och i vilken ordning" investeringar ska prioriteras. Investeringsplanerna sammanjämkas sedan inom kommunstyrelsen. I detta läge ska även konsekvenser på ekonomiska nyckeltal analyseras och redovisas.

Vår bedömning utifrån de intervjuer KPMG genomfört är att det för närvarande är en svag och i delar otydlig styrning i kommunen/ koncernen och att det finns stora brister i uppföljning, t.ex. gällande intern kontroll, ekonomisk uppföljning, återkopplingen med krav på åtgärder.

Datum som ovan
KPMG AB



Mats Lundberg
Certifierad yrkesrevisor



Bo Ädel
Kundansvarig