

# *Granskning av investeringsprocessen*

## Uppsala kommun

*Olle Nilsson  
Erik Svenson*

*December 2015*

# Innehåll

Sammanfattning och revisionell bedömning	3
Inledning	4
Bakgrund	4
Revisionsfråga	4
Kontrollmål	4
Metod och avgränsning	4
Granskningsresultat	6
Budgetprocessen	6
IVE 2015 - 2018	6
Mål och Budget 2016 med plan för 2017 – 2018	7
Kommunstyrelsens och GSN:s reglementen	8
Reglemente för intern kontroll och internkontrollplaner	8
Kommunstyrelsens verksamhetsplan 2015	8
GSN:s budget 2015	8
Bedömning	9
Genomförande av investeringar	9
Igångsättning av investeringsprojekt	9
Investeringsprocessen i förvaltningsorganisationen	9
Upphandling av investeringar	10
Bedömning	10
Uppföljning av investeringar	11
Rapportering till Kommunstyrelsen och Gatu- och Samhällsbyggnadsnämnden	11
Bedömning	12
Fallstudier	12
Investeringsprojekt inom Uppsala kommun	12
Bedömning	12
Investeringsprojekt inom Uppsala Kommun Skolfastigheter AB	12
Bedömning	13

# ***Sammanfattning och revisionell bedömning***

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun har PwC utfört en granskning av investeringsprocessen i Uppsala kommun.

Syftet med granskningen är att utvärdera och bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt riktlinjer och rutiner för styrning/kontroll av större investeringsprojekt och riskområden.

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte fullt ut säkerställer en ändamålsenlig och ur ekonomisk synpunkt tillfredsställande hantering av investeringar. Sammanfattningsvis gör vi följande bedömningar:

- Det nuvarande regelverket, som har inverkan på investeringsverksamheten är allt för fragmentariskt, vilket skapar otydlighet. Vi bedömer att det finns behov av att skapa ett samlat regelverk för investeringsverksamheten på politisk nivå. Regelverket bör innehålla dels beskrivning av roller och ansvar mellan olika organ och dels en beskrivning av processen. Både vad avser budget och uppföljning av investeringsverksamheten.
- Det bör övervägas om riskbedömningar avseende investeringsprocessen ska beröras specifikt i samband med framtagande av internkontrollplaner. Särskilt med anledning av de stora investeringsvolymerna och den påverkan på den kommunala ekonomin som investeringsverksamheten har. Här är det initiativ som tagits inom kommunledningskontoret viktigt.
- Kommunstyrelsens verksamhetsplan bör utvecklas vad avser investeringsverksamheten så att den behandlas som en egen del av verksamhetsplanen. Här bör också kommunstyrelsens samordnande roll behandlas.
- Kommunstyrelsens behandling av uppföljning av investeringsverksamheten är inte tillfredställande. Vi noterar att man vid de två tillfällena, under 2015, som verksamheten följs upp inte i någon omfattning har dokumenterat investeringsverksamheten. Inte heller vid behandlingen av delårsbokslutet 2015 kommenteras investeringsverksamheten. Detta måste ses som anmärkningsvärt, då investeringsverksamheten i kommunen uppgår till 500 mkr och är av stor betydelse för kommunens utveckling. Vi noterar också en tidsutdräkt mellan uppföljningstillfällena och kommunstyrelsens behandling av uppföljningarna. Den är inte tillfredställande.
- Arbetet i genomförande i investeringsprojekt fungerar bra. Det är väldokumenterat och följer dokumenterade processer. Vi noterar också att ett utvecklingsarbete pågår för att skapa ytterligare struktur och transparens inom investeringsverksamheten.
- Som ett led i vår granskning har vi utvärderat investeringsprocessen inom GSN. Vi noterar att GSN får en tillfredställande rapportering av pågående investeringsprojekt. Vi noterar dock att GSN sällan tar ställning till den information som ges. Åtminstone vad som dokumenteras i protokoll. Frågan är om det i diskussioner under nämndens sammanträde tas ställning till enskilda investeringsprojekt som inte dokumenteras i protokoll.
- Vid våra fallstudier har vi särskilt noterat att de två investeringsprojekt som vi följt inom Uppsala Kommun Skolfastigheter AB har stora avvikelser mellan utfall och budgeterad volym. Även om skillnaden i dessa fall var positiva, d v s utfallet var betydligt lägre än budget, måste detta ses som ett styrningsproblem som framförallt påverkar möjligheter till effektivt utnyttjande av kommunkoncernens investeringsutrymme och kvaliteten i likviditetsplaneringen.

# Inledning

## Bakgrund

Uppsala kommun är en växande kommun som ställer stora krav på en god samhällsplanering och en väl fungerande investeringsprocess.

Inom kommunen planeras, de närmaste åren, för investeringar motsvarande omkring 500 miljoner kronor per år, där merparten avser gång- och cykelvägar, gator, parker och naturområden. Stora delar av de investeringar som behövs för den växande kommunen genomförs inom de kommunala bolagen. Bolagens roll i investeringsverksamheten har ökat genom bolagiseringen av kommunens verksamhetsfastigheter. Inom aktiebolagskoncernen planeras investeringar motsvarande mellan 2,5 – 2,9 miljarder kronor per år. Utöver dessa investeringar finns ytterligare åtgärder där Uppsala kommun genom överenskommelser bidrar till investeringar där annan part är ägare. Exempel på sådana investeringar är Uppsala Arena och Uppsala Innebandy- och friidrottsarena.

Enligt kommunens budget kan investeringarna inte självfinansieras till 100 procent. Upplåningen till investeringarna sker genom kommunens internbank eller genom dess motsvarighet inom Uppsalahem AB. Dessa funktioner har bland annat till uppgift att säkerställa likviditeten i kommunkoncernen.

Mot bakgrund av detta bedöms en väl fungerande investeringsprocess inom kommunen och bolag som mycket väsentlig.

## Revisionsfråga

Revisorerna i Uppsala kommun har givit PwC i uppdrag att granska investeringsprocessen i Uppsala kommun. Följande revisionsfråga ställer revisorerna som utgångspunkt för granskningen.

- Har kommunstyrelsen säkerställt riktlinjer och rutiner för styrning/kontroll av större investeringsprojekt och riskområden? Har särskild hänsyn tagits till risker avseende oegentligheter och korruptionen? Finns ändamålsenliga kontroller för att motverka dessa?

## Kontrollmål

För granskningens genomförande har ett antal kontrollmål ställts. Dessa är följande.

- Finns dokumenterade riktlinjer och anvisningar för investeringsprocessen och tillämpas dessa?
- Hur sker den ekonomiska redovisningen, uppföljningen av investeringsprojekten, delrapportering slutredovisning etc.?
- Hur sker samverkan mellan kommunens upphandlingsfunktion och upphandlande förvaltning/enhet?
- Sker avrop enligt eventuella ramavtal eller upphandlade avtal?
- Attesteras fakturor på rätt nivå samt av rätt handläggare?
- Revisionskriterier utgår från kommunallag, Plan- och bygglag (PBL) m.m. samt interna styrande och stödjande dokument inom området.

## Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Den har omfattat följande moment.

- Genomgång av tillgänglig dokumentation i form av styrande och stödjande dokument.
- Intervjuer med tjänstemän inom Kommunledningskontoret och Stadsbyggnadsförvaltningen.

- 
- Granskning av beslutsunderlag, kalkyler, avtal och fakturor i ett kommunalt investeringsprojekt och två investeringar inom bolagen samt kompletterande intervjuer.

Granskningen har avgränsats till ovanstående beskrivning under bakgrund, revisionsfråga, kontrollmål och revisionskriterier. Granskningsobjekt är kommunstyrelsen och ett till två bolag.

Vi har vid vår granskning noterat att de stora investeringsvolymerna i kommunen ligger inom Gatu- och samhällsbyggnadsnämndens verksamhetsområde. Därför har granskningen även berört detta.

# Granskningsresultat

## Riktlinjer och anvisningar för investeringsprocessen

### Budgetprocessen

Uppsala kommun har fram till och med 2015 haft en årlig budgetprocess som avslutats med ett budget- och planeringsdokument som beslutats av kommunfullmäktige, "IVE, Plan för inriktning, verksamhet och ekonomi". Under 2015 har budgetprocessen delvis förändrats för att få mer transparens mellan de olika nivåerna i den kommunala organisationen. Delaktigheten i processen, sägs också ha ökat genom att det processinriktade arbetssättet succesivt har utvecklats. Från och med 2016 har IVE ersatts med en ny budgetplan benämnd "Mål och Budget 2016 med plan för 2017 – 2018".

De årliga budgetdokumenten styr investeringsprocessen både genom tilldelning av ramar och regelverk vad avser investeringar specifikt, men även i styrning och organisation av såväl budgetprocess som uppföljning. Investeringsmedlen fördelas, i budgetdokumentet på nämnder och styrelser och verksamhetsområden i tabellform.

I IVE 2015 – 2018 har Kommunfullmäktige angivit dispositionsregler för investeringsbudgeten (s 46). Där sägs att investeringsbudget och investeringsplan innebär

- dels beslut om att genomföra de åtgärder som budget/plan omfattar, och
- dels, en likviditetsplan för respektive år där kommunfullmäktiges beslut utgör den ram inom vilken berörd nämnd får disponera ett kapital för de ändamål som anges i budget och plan.

Nämnderna kan inom angiven ram göra omdisponeringar mellan ändamål efter godkännande av kommunstyrelsen.

I IVE 2015 – 2018 finns en beskrivning av styrning, ansvar och uppföljning i avsnitt 8 (s 70). I likhet med IVE beskrivs i Mål och Budget 2016 styrningen och budgetprocessen i avsnitt 7 (s 71). Beskrivningen innehåller fördelning av roller och ansvar, budgetprocessen och ledningen av denna samt processen för uppföljning av mål och budget. Den är, i relation till vad som sägs i IVE 2015 – 2018 något utvecklad.

### IVE 2015 - 2018

Som vi nämnt inledningsvis har kommunfullmäktige inför 2015 i budget- och planeringsdokumentet IVE 2015 – 2018 angivit investeringsramar för nämnda år. Fördelat på bolagskoncernen respektive kommunen är de planerade investeringarna enligt följande.

Planerade investeringar enligt IVE 2015-2018 (mkr)	2015	2016	2017	2018
Uppsala kommuns investeringar	544	509	500	500
Bolagskoncernens investeringar	2 418	2 857	2 914	2 835

(Källa: IVE 2015-2018, s 55)

Inom bolagskoncernen har koncernen Uppsalahem AB, Uppsala Kommun Skolfastigheter AB och Uppsala Vatten och Avfall AB de största investeringsvolymerna nämnda år. Uppsalahems planerade investeringar uppgår till cirka 1 500 mkr per år medan Uppsala kommun Skolfastigheter AB:s uppgår till cirka 600 mkr och Uppsala Vatten och Avfall AB:s uppgår till drygt 300 mkr per år.

Inom kommunen ligger de planerade investeringarna främst inom Gatu- och samhällsbyggnadsnämndens (GSN:s) verksamhetsområde. Drygt 300 mkr av den totala volymen om cirka 500 mkr ansvarar GSN för.

Dessa prioriteringar är givetvis en följd av den snabba utveckling som Uppsala befinner sig i. I IVE 2015 – 2018 anges att prioriteringarna "säkerställer att Uppsala kan fortsätta att växa i den takt som dels beskrivs av befolkningsprognosen och dels, uttrycks genom den tillväxt som förväntas i form av arbetstillfällen i

kommunen och regionen” (IVE 2015 – 2018, s 56). Kommunens budget ”fokuserar på att upprätthålla och förbättra infrastruktur med en höjd ambition på åtgärder för cykeltransporter samt kollektivtrafik. Budgeten ger även utrymme för en starkare satsning på det offentliga rummet med ökad kvalitet på parker, torg och förbindelseytor för gångtrafikanter i stadsväven” (IVE 2015 – 2018, s 56). Genom investeringarna i bolagskoncernen ”säkerställs tillgång till lokaler för välfärdsproduktion samt boende- och verksamhetsfastigheter för en växande befolkning” (IVE 2015 – 2018, s 56).

Utöver investeringsvolymen kan den kraftiga utvecklingen inom kommunen främst iakttas genom den exploateringsverksamhet som kommunen bedriver. Denna har granskats särskilt (se Granskning av Mark- och exploateringsverksamheten, november 2015).

Organisationen i kommunen har återkommande överfört ej genomförda investeringsmedel från ett år till ett annat. Detta kan exempelvis ses i den prognos som Stadsbyggnadsförvaltningen avgav till GSN i augusti 2015. Där anges att prognosen är att investeringar för cirka 280 mkr inte kommer att genomföras under 2015 och behöver därför föras över till 2016. Det innebär att volymen investeringar som förs över till nästa år uppgår, i stort uppgår till samma nivå som den samlade investeringsvolymen för GSN. Enligt intervjuerna är den främsta orsaken till detta att de resurser som finns till förfogande i tjänstemannaorganisationen för investeringsverksamhet inte motsvarar behovet för att klara den politiska ambitionen, som uttrycks i IVE. Dessutom uppger man att marknadsläget i Uppsala är sådant att man kan ha svårt att skapa konkurrens i upphandlingar.

#### Mål och Budget 2016 med plan för 2017 – 2018

Mål och budgetdokumentet innehåller i avsnitt 6 (s 66 – 68) kommunkoncernens investeringar för åren 2016 – 2018. I detta finns en beskrivning av investeringsutrymmet där det sägs att om utgångspunkten är att ”alla investeringar ska vara självfinansierade” ... ”uppgår utrymmet” under 2016 - 2018 ”till 900 miljoner kronor” (s 66). Detta innebär att investeringsramarna, i förhållande till de som angivits i IVE 2015 – 2018 har reviderats. De planerade investeringsvolymerna enligt Mål och Budget 2016 med plan för 2017 – 2018 ser ut enligt följande.

Planerade investeringar enligt Mål och Budget 2016-2018 (mkr)	2016	2017	2018
Uppsala kommuns investeringar	495	505	526
Bolagskoncernens investeringar	2 423	2 980	3 191

Relationerna mellan de olika delarna i kommunkoncernen är, i stort, desamma som de som beskrivits i IVE 2015 – 2018. Investeringsvolymerna i kommunen har sänkts något. Enligt beskrivningarna i Mål och budget har GSN:s investeringsramar justerats i större utsträckning än andra nämnders. Det är ju naturligt då GSN ansvarar för den största delen av kommunens investeringar.

Under avsnittet Investeringar har också mål formulerats i form av nyckeltal. Det finns en uttalad ambition att öka soliditeten och sänka skuldnivån över tiden. Så här formuleras den långsiktiga ambitionen. ”För att få nyckeltal som över tid är i paritet med likvärdiga kommuner måste den långsiktiga ambitionsnivån för tillväxt och investeringar prövas i kombination med väsentligt stärkta resultat. En resultatförstärkning höjer soliditet och ger en lägre skuldsättning då större del av investeringarna kan finansieras från det egna kassaflödet.” (s 68)

	2016	2017	2018
Soliditet (%)	29	28	27
Soliditet inklusive pensionsåtaganden (%)	13	14	14
Skuldnivå (tkr/invånare)	84	92	102
Kapitalkostnadsnivå (%)	10	10	11

e

## *Kommunstyrelsens och GSN:s reglementen*

KS ansvarar bl a för trafik och kommunikation inklusive större infrastrukturprojekt, medelsförvaltning innebärande placering och upplåning av medel, bevakning av in- och utbetalningar, försäkringsskydd, donationsförvaltning och tecknande av kommungemensamma ramavtal. Under 2015 har investeringsmedel i vindkraft förts över från GSN till kommunstyrelsen. Detta har, enligt uppgift betraktats som ett större infrastrukturprojekt. Investeringen har ännu inte genomförts.

GSN ansvarar bl a för planering, utbyggnad och förvaltning av gator, torg, parkering, parker, hamn och farled, samt övrig allmän platsmark, gång- och cykelvägar och kommunala trafikläggningar. Inom ramen för detta ansvar tilldelas investeringsmedel i budgetprocessen.

## *Reglemente för intern kontroll och internkontrollplaner*

Uppsala kommuns interna kontroll utgår ifrån "Reglemente för intern kontroll inom Uppsala kommun och dess helägda bolag", antaget av kommunfullmäktige 26 mars 2007 § 83. I reglementet fastläggs bl a att den interna kontrollen är en del av ekonomi- och verksamhetsstyrningen som syftar till att säkerställa att de av kommunfullmäktige fastställda målen uppfylls. Som ett led i detta sägs att kartläggning och analys av risker i verksamheternas processer ska göras och i anslutning till detta ska bedömning av begreppen väsentlighet och risk göras. En avvägning ska då göras mellan bedömd risknivå och de resurser som åtgår för att eliminera eventuella risker.

Vi noterar att vare sig KS eller GSN:s internkontrollplaner 2015 innehåller någon analys av risker eller riskbedömning i specifikt för investeringsverksamheten. Kommunstyrelsens internkontrollplan innehåller beskrivning av risker kopplade till respektive riskområde. Investeringsverksamheten, i sig, betraktas inte som ett riskområde, utan dessa är beskrivna utifrån perspektiven processer och system. Enligt uppgift har man dock inom kommunledningskontoret under december 2015 arbetat med en riskanalys särskilt för investeringsverksamheten. Denna ska, vad vi erfar, redovisas till kommunstyrelsen.

I GSN:s internkontrollplan 2015 sägs att stickprovskontroller ska genomföras inom riskområdet "Ekonomisk redovisning" avseende "att regelverk kring investering och anläggningsredovisning följs" och inom riskområdet "Projektstyrning" avseende "att projekten styrs utifrån gällande beslut och tillgängliga resurser". Vi har tagit del av underliggande handling i form av missiv till GSN:s hantering av internkontrollplanen. I denna handling görs riskbedömningar över de riskområden som nämns i internkontrollplanen.

## *Kommunstyrelsens verksamhetsplan 2015*

Kommunstyrelsens verksamhetsplan konkretiseras i en katalog av uppdrag som, förutom att det beskriver uppdraget, också anger styrelsens styrning, ekonomiska konsekvenser och uppföljning. Uppdragen fokuserar inte särskilt på investeringsverksamhet, utan investeringar betraktas, såvitt vi kan se, som en delmängd i uppdragen. Exempel på detta är de uppdrag som har fokus på ett ökat utbud av bostäder i kommunen.

## *GSN:s budget 2015*

I GSN:s budgetdokument beskrivs investeringsverksamheten i ett särskilt avsnitt, "Investeringar". I detta avsnitt redovisas investeringsram och investeringsplan, innehållande en fördelning av investeringsmedel mellan olika verksamhetsområden. En objektlista, som beskriver de enskilda investeringsprojekten bifogas budgetdokumentet. Dessutom beskrivs i budgeten förändrade redovisningsprinciper, som bl a syftar till att skapa tydligare gränsdragning mellan begreppen drift och investering.



## *Bedömning*

För att finna regelverket för investeringar får man söka i ett antal dokument. Vi har inte iakttagit någon samlad beskrivning av regelverket. Investeringsverksamheten i kommunen och bolagskoncernen är mycket omfattande och av stor betydelse för Uppsalas utveckling och expansion. Det nuvarande regelverket är allt för fragmentariskt, vilket skapar otydlighet. Vi bedömer att det finns behov av att skapa ett samlat regelverk för investeringsverksamheten på politisk nivå. Regelverket bör innehålla dels beskrivning av roller och ansvar mellan olika organ och dels en beskrivning av processen. Både vad avser budget och uppföljning av investeringsverksamheten. Utifrån ett samlat regelverk bör också reglementen anpassas.

Vi noterar att riskbedömningar specifikt för investeringsverksamheten inte berörs vare sig i kommunstyrelsens eller GSN:s internkontrollplaner 2015. Frågan är om inte investeringsprocessen ska beröras specifikt. Särskilt med anledning av de stora investeringsvolymerna och den påverkan på den kommunala ekonomin som investeringsverksamheten har. Här är det initiativ som tagits inom kommunledningskontoret viktigt.

GSN berör i sin budget för 2015 investeringsverksamheten på ett bra sätt. Någon motsvarighet ser vi inte i kommunstyrelsens verksamhetsplan. Vår bedömning är att kommunstyrelsens verksamhetsplan bör utvecklas vad avser investeringsverksamheten.

Den politiska prioriteringen av investeringar tar inte hänsyn till de resurser som finns för genomförande av investeringar eller marknads förutsättningar. Detta medför att betydande delar av de beslutade investeringarna inte genomförs under det år som de budgeterats, vilket särskilt påverkar kommunens likviditetsplanering. Den samlade likviditetsplaneringen, som också anges i investeringsbudgetens dispositionsregler, riskerar att få sämre kvalitet.

## *Genomförande av investeringar*

### *Igångsättning av investeringsprojekt*

Vi har vid granskningen noterat att GSN fattar beslut om att påbörja upphandling av investeringsprojekt där budgeten överstiger 8 mkr. Projekt med budget om 5 – 8 mkr är delegerade till GSN:s AU och projekt med en budget under 5 mkr är delegerade till Stadsbyggnadsförvaltningen. I övrigt startas projektet i samband med avtalstecknande.

## *Investeringsprocessen i förvaltningsorganisationen*

Inom Stadsbyggnadsförvaltningen genomförs, som tidigare sagts, merparten av kommunens investeringsverksamhet. Förvaltningen har en standardiserad, dokumenterad projektbeställning som grund för ett enskilt investeringsprojekt. Projektbeställningen innehåller följande avsnitt.

- Mål/projektbeskrivning
- Omfattning, innehåll och kostnadsram/budget
- Planering, genomförande och styrning av projektet
- Resurser och kostnader
- Projektorganisation
- Övriga förutsättningar
- Projektet är avslutat när

- Kopplingar till andra projekt
- Referenser

Utöver detta görs en initial riskanalys, lägesrapporter och slutrapport enligt en standardiserade blanketter.

Under 2015 har Stadsbyggnadsförvaltningen arbetat med att utveckla och dokumentera processerna inom verksamheten i syfte att skapa ett mer processinriktat arbetssätt. Mål, syfte och organisation av detta arbete har dokumenterats i projektdirektiv till projektet "Process och kvalitet". I det direktiv vi fått oss tillsänt sägs att uppdraget att fortsätta utvecklingen av ett processinriktat arbetssätt utgår från GSN:s verksamhetsplan, som i kommunfullmäktiges uppdrag till kommunstyrelsen inför 2016. Projektet har påbörjats under 2015 och planeras vara avslutat under 2016.

Stadsbyggnadsförvaltningen genomför, enligt uppgift, avstämningar i april, augusti och januari där utfallet per respektive avstämningstillfälle redovisas. Vid avstämningstillfällena i april och augusti görs också en årsprognos och i januari redovisas resultatet i förhållande till budget. Då görs också noteringar om avvikelser. Denna redovisning levereras till GSN.

## *Upphandling av investeringar*

Enligt uppgift har Uppsala kommun ramavtal inom konsult- och entreprenadområdet. Dessa ramavtal nyttjas i investeringsverksamheten. När det gäller upphandlingar av investeringsprojekt genomförs de av Stadsbyggnadsförvaltningen. Upphandlingarna är ofta komplicerade och kräver specialistkompetens. Förvaltningen har ett utvecklat samarbete med Uppsala Vatten och Avfall AB när det gäller upphandling av investeringsprojekt där man nyttjar respektive organisations spetskompetens inom olika områden.

## *Bedömning*

Vi har noterat att det pågår ett arbete att utveckla genomförandeprocessen av investeringsverksamheten i förvaltningsorganisationen. Detta arbete drivs av Stadsbyggnadsförvaltningen. Genomförandet inom investeringsverksamheten fungerar inom Stadsbyggnadsförvaltningen på ett tillfredställande sätt, men det finns behov av att ytterligare utveckla verksamheten. Särskilt för att skapa en tydligare och mer transparent process. Vid intervjuer framhålls också behovet av att betrakta genomförandet av investeringar och exploateringar som en helhet. Det är också vår bedömning att detta är viktigt.

I dokumentationen av den fallstudie vi gjort inom Stadsbyggnadsförvaltningen har vi iakttagit dokumentation av projektet, som beskrivits ovan. I den görs bl a en riskanalys av projektet. Här vill vi påpeka att riskanalyserna som görs på projektnivå motsvaras inte, såvitt vi kunnat se, av någon riskanalys på aggregerad nivå i exempelvis nämndens internkontrollplan. Vi anser, som vi tidigare sagt att det bör finnas analys av risker såväl på projektnivå som på en aggregerad nivå.

Den projektorganisation som skapats för att utveckla processerna är dokumenterad i ovan beskrivna projektdirektiv. Direktiven har dock, i det skick vi fått tillgång till, formen av ett arbetsmaterial under utveckling. Det saknas bl a beskrivning av vilka som ingår i projektets genomförandefas och vilken roll dessa har. Enligt direktivet ska projektet bedrivas under 2016, men vi har förstått att det redan pågår ett arbete med att beskriva och dokumentera processer inom förvaltningen. Vi menar att det är viktigt att förändringsarbetet dokumenteras och att det tydligt framgår vilka ansvar som fördelats inom ramen för projektet.

## **Uppföljning av investeringar**

### **Rapportering till Kommunstyrelsen och Gatu- och Samhällsbyggnadsnämnden**

Kommunstyrelsen har hittills haft två uppföljningstillfällen under 2015. Uppföljningen har vid dessa tillfällen omfattat kommunstyrelsens egen verksamhet och den har också innehållit årsprognos för kommunstyrelsens verksamhet. Utöver detta har kommunstyrelsen behandlat finansrapporter vid två tillfällen. Den första vid sammanträdet den 16 september. Då behandlades perioden januari – juni. Den 18 november behandlades finansrapport avseende perioden januari – september.

Vid uppföljningstillfället per april månad, behandlat i KS 17 juni sägs angående investeringar att: "Årets investeringsutrymme är 121 miljoner kronor och av det har 4,5 miljoner kronor upparbetats per april. Prognosen per april är att 52,6 miljoner kronor av tilldelat investeringsutrymme kommer att användas i år."

Vid uppföljningstillfället per augusti månad, behandlat i KS 14 oktober, kommenteras inte investeringsverksamheten. Vid detta tillfälle behandlar kommunstyrelsen kommunens och kommunkoncernens delårsbokslut och årsprognos.

Inte vid något av de, totalt fyra rapporteringstillfällena har kommunstyrelsen funnit behov av att fatta andra beslut än att godkänna rapporten och överlämna den till kommunfullmäktige för behandling.

GSN har hittills under 2015 haft åtta uppföljningstillfällen.

Den 8 april behandlas månadsuppföljningen för februari månad. Där redovisas investeringsramen för 2015 inklusive vad som överförts från 2014 samt en bedömning av hur mycket som kommer att överföras till kommande år.

Den 6 maj behandlas månadsuppföljningen för mars månad. Där redovisas samma information som vid förra uppföljningstillfället avseende investeringar. Skillnaden består av uppdatering av förbrukning av investeringsmedel för månaden.

Den 26 maj behandlas månadsuppföljningen för april månad. Här beslutar GSN att justera fördelningen av investeringar 2015 enligt en bilagd modell.

Den 17 juni behandlas månadsuppföljningen för maj månad i enlighet med mars månads uppföljning.

Den 25 augusti behandlas månadsuppföljningen för juni och juli månad i enlighet med förra månads uppföljning.

Den 23 september behandlas månadsuppföljningen för augusti månad, delårsbokslut och årsprognos. Vid detta tillfälle beslutas att "godkänna upprättad investeringsredovisning inklusive justerad fördelning av investeringsbudgeten 2015 enligt tabell i handlingen".

Den 14 oktober behandlas månadsuppföljningen för september månad i enlighet med juni och juli månads uppföljning.

Den 18 november behandlas månadsuppföljningen för oktober månad i enlighet med förra månads uppföljning.

Enligt uppgifter vid intervjuer får GSN en detaljerad redovisning av investeringsprojekten vid tre uppföljningstillfällen per år. Denna redovisning innehåller uppgifter om respektive projekts ekonomi per uppföljningstidpunkt, årsprognos och hur mycket som bedöms ska flyttas över till kommande år. Redovisningen innehåller också en sammanställning totalt. Den bygger på den avstämning som görs inom Stadsbyggnadsförvaltningen.

## *Bedömning*

Kommunstyrelsens behandling av uppföljning av investeringsverksamheten är inte tillfredställande. Vi noterar att man vid de två tillfällen som verksamheten följs upp inte i någon omfattning har dokumenterat investeringsverksamheten. Vid det ena uppföljningstillfället, per april, kommenteras investeringsverksamheten överhuvudtaget inte. Inte heller vid behandlingen av delårsbokslutet kommenteras investeringsverksamheten. Detta måste ses som anmärkningsvärt, då investeringsverksamheten i kommunen uppgår till 500 mkr och är av stor betydelse för kommunens utveckling.

Vi noterar också den tidsutdräkt som är mellan uppföljningstillfällena och kommunstyrelsens behandling av uppföljningarna. Uppföljningen per april behandlas i juni och uppföljningen per augusti behandlas i oktober. Detta är inte tillfredställande och frågan är om kommunstyrelsen genom denna tidsutdräkt har förmåga att reagera, om man nu skulle finna det nödvändigt med anledning av den uppföljning och de prognoser man får. Detta gäller också de finansrapporter som ges till kommunstyrelsen. Den rapport som avser perioden januari – juni behandlar kommunstyrelsen i september och den som avser perioden fram till september behandlas i november. Inte heller vid behandlingen av finansrapporterna har kommunstyrelsen reagerat.

GSN får en tillfredställande rapportering av pågående investeringsprojekt. Vi noterar att GSN sällan tar ställning till den information som ges. Frågan är om det i diskussioner under nämndens sammanträde tas ställning till enskilda investeringsprojekt som inte dokumenteras i protokoll. Vi vill dock påpeka att GSN har i september beslutat att godkänna en justerad fördelning av investeringsbudgeten 2015, vilket innebär att man tagit aktiv del av underlaget. Vår bedömning är att rapporteringen kan utvecklas på så sätt att GSN även på en aggregerad nivå behandlar investeringsverksamheten och att man på ett tydligare sätt dokumenterar sina ställningstaganden i enskilda investeringsprojekt. En bra utgångspunkt för detta är det förändringsprojekt som inletts inom Stadsbyggnadsförvaltningen som syftar till att utveckla processer och kvalitet. Vi menar att de processer som dokumenteras i förvaltningsorganisationen också bör innehålla hur, när och på vilken nivå information förs till den politiska organisationen och på vilket sätt nämnden har möjlighet att påverka investeringsverksamheten.

## *Fallstudier*

### *Investeringsprojekt inom Uppsala kommun*

Vi har, inom ramen för granskningen särskilt följt investeringsprojektet "Upprustning cykelväg mellan Vårdsätra – Gottsunda" (GSN-2014-0247). Investeringen påbörjades 2014 och avslutades under 2015. Projektbudgeten för investeringen uppgick till 3 mkr. Vår genomgång av investeringsprojektet har omfattat granskning av beslutsunderlag, kalkyler, avtal och fakturor.

## *Bedömning*

Vi har följt investeringsprojektet och har inga större anmärkningar. Stadsbyggnadsförvaltningen har följt framtagna projektmodell på ett korrekt sätt. Flödet från budget/projektplan till slutrapport har följts där väsentliga underlag har funnits och där projektledaren har följt projektplanen. Investeringen har hamnat under budget där kalkylen har justerats under projektets gång. Vår bedömning är att processen har fortlöpt på ett effektivt sätt där också upprättad budget är rimlig i förhållande till utfall.

### *Investeringsprojekt inom Uppsala Kommun Skolfastigheter AB*

Inom ramen för granskningen har vi följt två investeringsprojekt inom Skolfastigheter AB. Dessa är Malmvägens förskola samt Sävja kulturcentrum. Bägge projekten har pågått under en längre tid och påbörjades under den tid fastighetsförvaltningen fanns i kommunens förvaltningsorganisation. Vid bolagets bildande togs ansvaret för dessa investeringsprojekt över av bolaget. Vi har följt projekten från beslut att överta ansvaret i bolagets styrelse till slutredovisning av investeringsprojekten. Beslut, inklusive budget för Malmvägens förskola fattades av bolagets styrelse i maj 2013 och för Sävja kulturcentrum i februari 2013.

Bolaget har format rutiner för investeringsprocessen i en beskrivning och ett detaljerat flödesschema. Detta utvecklingsarbete har genomförts från 2013 och framåt. Idag genomförs investeringar efter dessa rutiner. Efter det att bolaget övertog ansvaret för de aktuella investeringsprojekten har rutinerna, efterhand implementerats i

dessa. Vi har noterat att de bägge projektens utfall är långt under den budgeterade investeringsnivån. Investeringen i Malmvägens förskola var budgeterad till 43 mkr och utfallet blev 28,4 mkr, en differens på 34 procent och investeringen i Sävja kulturcentrum var budgeterad till 85,3 mkr och utfallet blev 64,5 mkr, en differens på knappt 25 procent. Vi har inte iakttagit att någon korrigeringsbudget gjorts för projektet Malmvägens förskola under investeringsprocessen. Däremot gjordes en justering av Sävja kulturcentrums budget i affärsplanen för 2014 till en mer rimlig nivå. Här ska också sägas att bolaget ärvde projekten från kommunens förvaltningsorganisation och vi är osäkra på vilken information som överfördes från kommunen till bolaget avseende dessa investeringsprojekt.

## *Bedömning*

Den stora avvikelsen i dessa två projekt kan vid en första anblick upplevas som positiv då utfallet understiger den budgeterade med sammanlagt 35,4 mkr. En sådan stor avvikelse kan inte enbart bero på effektiv investeringsverksamhet, utan endera har underlaget till budget varit undermåligt eller så har investeringen förändrats under projektens genomförande. Det problem som uppstår är att man har ianspråktagit ett för stort utrymme för dessa projekt, vilket kan ha lett till att andra projekt har fått stå tillbaka. Man skulle kunna säga att 35 mkr skulle kunna ha använts till alternativa investeringar.

När det gäller investeringsprocessen i bolaget är det vår bedömning att den är fungerande idag.