



# Granskning av samverkan mellan kommunen och dess bolag

Rapport

Uppsala kommunkoncern

KPMG AB

2024-11-22

Antal sidor 19



**Uppsala kommunkoncern**

Granskning av samverkan mellan kommunen och dess bolag

2024-11-22

## Innehållsförteckning

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 1   | Sammanfattning   | 2  |
| 2   | Bakgrund   | 4  |
| 2.1 | Syfte, revisionsfrågor och avgränsning   | 5  |
| 2.2 | Revisionskriterier   | 5  |
| 2.3 | Metod  | 6  |
| 3   | Resultat av granskningen   | 7  |
| 3.1 | Organisation   | 7  |
| 3.2 | Mål och budget 2024 med plan för 2025-2026                                       | 8  |
| 3.3 | Övriga aktuella styrdokument   | 10 |
| 3.4 | Ansvarsfördelning vid gemensamma uppdrag, investeringar, projekt, satsningar etc | 12 |
| 3.5 | Samverkan och enhetlig planering   | 14 |
| 4   | Samlad bedömning och rekommendationer  | 18 |

## 1 Sammanfattning

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en samordnad granskning av kommunen och bolagskoncernens samverkan vid långsiktig planering. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om det finns en ändamålsenlig samverkan mellan kommunstyrelsen, nämnder och kommunala bolag avseende större investeringar och exploateringsprojekt.

**Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att det delvis finns en ändamålsenlig samverkan mellan kommunstyrelsen, nämnder och kommunala bolag avseende större investeringar och exploateringsprojekt.**

För att få till stånd en effektiv och ändamålsenlig hantering av projekt, bedömer vi att det är av vikt att samtliga inblandade är involverade i såväl lokalförsörjningsprojekt, investeringsprojekt som exploateringsprojekt redan i respektive projekts planeringsstadium. I samband med granskningen har det framförts önskemål från såväl bolag som nämnder att tidigare bli involverade i processerna kring dessa projekt. Vi bedömer även att det är av vikt att det finns en god, ändamålsenlig dialog och kommunikation kring projekten i syfte att säkerställa att alla involverade har samma bild avseende projektens status och även plan framåt för respektive projekts framskridande.

Granskningen visar att det finns olika samverkansforum i kommunkoncernen. Dock bedömer vi att det formellt behöver fastställas vilken roll, ansvar och befogenheter respektive samverkansforum ska inneha. I samband med granskningen har det i samband med intervjuer framkommit synpunkter på att de olika samverkansforumens roll, ansvar och befogenheter i vissa fall uppfattats som otydliga. Det är även av vikt att fullständigt belysa vad aktuella projekt innebär ekonomiskt under projektets tillgångars hela ekonomiska livslängd, dvs utifrån ett såväl investerings- och driftsperspektiv som underhållsperspektiv. Detta bör fastställas för samtliga involverade parter i olika aktuella projekt. Det finns även behov av att tydliggöra vilken part som ska bära dessa kostnader.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.

| Revisionsfråga   | Bedömning                |
|--|--------------------------|
| Säkerställs av ansvariga nämnder och styrelser att berörda parter, kommunen och kommunkoncernens bolag, har samma bild och information kring de målsättningar, investeringar, satsningar mm. som finns på längre sikt och där bolagen helt eller delvis har ansvar för frågorna/området? | <b>Delvis</b>            |
| Har ansvariga nämnder och styrelser tillsett att det finns upparbetade samverkansforum i kommunkoncernen vad gäller vägar för kommunikation, dialog, informationsutbyte etc. i syfte att säkerställa att berörda parter i olika frågor har tillgång till                                 | <b>I allt väsentligt</b> |

**Uppsala kommunkoncern**

Granskning av samverkan mellan kommunen och dess bolag

2024-11-22

|   |
|---|
| samma information med mera vad gäller de projekt, satsningar etc. där ansvar delas? |
|---|

|  |
|--|
| Tillses ansvariga nämnder och styrelser att det sker avstämningar i syfte att säkerställa att berörda verksamheter och bolag har samma bild av gemensamma projekt och satsningar etc. samt att berörda parter har en enhetlig planering? |
|--|

**Delvis**

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

*Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen, nämnderna och de kommunala bolagen att:*

- Säkerställa att samtliga parter, bolag och nämnder, involveras i respektive lokalförsörjningsprojekt, investeringsprojekt och exploateringsprojekt redan i respektive projekts planeringsstadium.
- Säkerställa att det finns en god, ändamålsenlig dialog och kommunikation kring projekten i syfte att säkerställa att alla involverade har samma bild avseende projektens status och även plan framåt för respektive projekts framskridande.
- Fullständigt belysa, för samtliga involverade parter i de olika projekt som är aktuella, vad projektet innebär ekonomiskt under projektets tillgångars hela ekonomiska livslängd, d v s utifrån ett såväl investerings-, drifts- som underhållsperspektiv.
- I ett tidigt skede fastställa vilken part som ska bära kostnaderna för aktuella projekt.

*Vi rekommenderar därtill kommunstyrelsen att:*

- Fastställa vilken roll, ansvar och befogenheter respektive samverkansforum ska inneha.

## 2 Bakgrund

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer och lekmannarevisorer fått i uppdrag att granska samverkan vid långsiktig planering vad gäller större investeringar och exploateringsprojekt mellan kommunen och bolag i kommunkoncernen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

I Mål och Budget 2024 med plan för 2025-2026 framgår kommunens ekonomiska förutsättningar och planer för de kommande åren.

De fyra fokusmålen framöver är:

- Ekonomin
- Jobben
- Klimatet
- Tryggheten

För att klara de fyra målområdena och även säkerställa att tillväxt framåt och utveckling kan säkerställas utifrån en för kommunmedborgarna god ekonomisk hushållning kommer det att ställas krav på såväl kommunen som aktuella kommunala bolag att ha en god samverkan och ändamålsenligt utbyte/dialog med mera för att säkerställa att såväl planerad verksamhet, planerade investeringar och föreslagna politiska satsningar kan genomföras och realiseras på avsett sätt. Kommunikation, dialog och information mellan berörda parter på olika sätt kommer att bli avgörande när det gäller att få till stånd de satsningar, investeringar m m som prioriterats.

Uppsalas befolkning har växt med nära 60 000 personer de senaste 20 åren och fram till 2050 beräknas befolkningen växa till 318 000 personer enligt den senaste befolkningsprognosen.

Utifrån ovanstående är det viktigt att kommunen tar hänsyn till olika demografiska grupper och de behov som finns inom respektive grupp. Det är även viktigt att kommunen planerar sina investeringar på ett ändamålsenligt sätt. Vad gäller investeringar finns utmaningar i form av ekonomiska kalkyler, mark- och produktionspriser, förseningar i detaljplaner med mera.

Skatteintäkter och generella statsbidrag och utjämning ska finansiera de ökade driftkostnaderna för ökade volymer i verksamheterna. Även den demografiska utvecklingen påverkar hela kommunsektorn med bland annat högre andel och högre antal äldre med ökade behov av omsorg. Den totala ekonomiska kalkylen påverkas av marknadspriser för mark och byggtreprenader, marknadsräntor, miljöfrågor och omfattningen på utbyggnaden med mera.

Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys för 2024 bedömt att det finns risker kopplat till det som beskrivits ovan och att en granskning således bör göras av kommunens samverkan med bolagen vad gäller långsiktig planering kring större investeringar och exploateringsprojekt.

## 2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om det finns en ändamålsenlig samverkan mellan kommunens nämnder och kommunala bolag avseende större investeringar och exploateringsprojekt.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Säkerställs av ansvariga nämnder och styrelser att berörda parter, kommunen och kommunkoncernens bolag, har samma bild och information kring de målsättningar, investeringar, satsningar med mera som finns på längre sikt och där bolagen helt eller delvis har ansvar för frågorna/området?
- Har ansvariga nämnder och styrelser tillsett att det finns upparbetade samverkansforum i kommunkoncernen vad gäller vägar för kommunikation, dialog, informationsutbyte etcetera i syfte att säkerställa att berörda parter i olika frågor har tillgång till samma information med mera vad gäller de projekt, satsningar etcetera där ansvar delas?
- Tillser ansvariga nämnder och styrelser att det sker avstämningar i syfte att säkerställa att berörda verksamheter och bolag har samma bild av gemensamma projekt och satsningar etcetera samt att berörda parter har en enhetlig planering?

Granskningen har avgränsats mot specifika områden och förhållanden och hur dessa beaktas i den långsiktiga planeringen samt även vilken samverkan som sker vad gäller långsiktig planering mellan kommun och berörda bolag.

*Följande nämnder och bolag har omfattats av granskningen;*

Kommunstyrelsen, gatu- och samhällsmiljönämnden, idrotts- och fritidsnämnden, kulturnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, plan- och byggnadsnämnden samt Uppsala stadshus AB, Uppsala kommun Arenor och fastigheter AB, Uppsala Parkerings AB, Uppsala kommun Skolfastigheter AB, Uppsala Vatten och Avfall AB samt Uppsalahem AB.

Granskningen har avgränsats till verksamhetsår 2024.

## 2.2 Revisionskriterier

Granskningen har utgått ifrån beslut fattade av kommunfullmäktige rörande mål och uppdrag som berör området. I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Mål och Budget 2024 med plan för 2025–2026
- Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun
- Bolagsordningar och ägardirektiv för berörda bolag

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med tjänstepersoner och ett urval av förtroendevalda. Följande funktioner har intervjuats inom ramen för granskningen:

### **Nämnder**

Presidierna för kommunstyrelsen, gatu- och samhällsmiljönämnden, miljö- och hälsoskydds-nämnden, plan- och byggnadsnämnden, idrotts- och fritidsnämnden och kulturnämnden.

### **Kommunala bolag**

Uppsala Stadshus AB; ordförande, vd, vice vd

Uppsalahem AB; ordförande, vd, fastighetsutvecklingschef

Uppsala kommun Arenor och fastigheter AB; ordförande, vd, vice vd

Uppsala kommun Skolfastigheter AB; ordförande, vd, ekonomichef

Uppsala Parkerings AB; ordförande, vd, ekonomichef

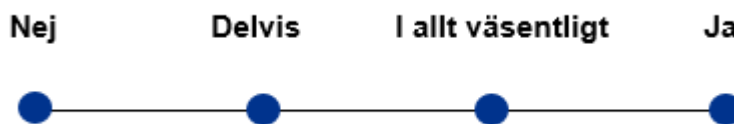
Uppsala Vatten och Avfall AB; ordförande, tf vd, ekonomichef

### **Tjänstepersoner**

Stadsdirektör, biträdande direktör kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen, förvaltningsdirektör för miljöförvaltningen, kulturdirektör, stadsbyggnadsdirektör, controllers vid ekonomistaben (idrott och fritid, kultur), lokalstrateger vid ekonomistaben (idrott, fritid, kultur, drift, friluft, skola), gruppchef för ekonomer och controller, ansvarig controller för gatu- och samhällsmiljönämnden, portföljstrateg, översiktsplanerare, processledare tidigare skeden som även medverkar vid kommunens etableringsfunktion.

Viss genomgång har skett av ekonomisk information och analyser genom studie av kommunens beslut om portföljbalansering samt därtill hörande portfölj för samhällsbyggnadsprojekt.

Bedömningarna i granskningen utgår från följande bedömningsnivåer:



Figur 1: Bedömningsnivåer

Samtliga intervjuade har givits möjlighet att sakgranska rapporten i syfte att verifiera dess uppgifter.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Organisation

Uppsala kommuns politiska organisation består av kommunfullmäktige, kommunstyrelse och tolv politiska nämnder<sup>1</sup>. Därtill finns två gemensamma nämnder<sup>2</sup> där Uppsala kommun är värdkommun.

En del av kommunens verksamhet bedrivs inom ramen för kommunala bolag. I bolagskoncernen ingår moderbolaget Uppsala Stadshus AB samt dotterbolagen Uppsala kommun arenor och fastigheter AB, Uppsala kommun utvecklingsfastigheter AB, Destination Uppsala AB, Uppsala Bostadsförmedling, Uppsala Innovation Centre AB (delägt bolag som inte ingår i Uppsala Stadshus AB-koncernen), Uppsala kommun skolfastigheter AB, Uppsala kommuns fastighets AB (bolaget är inte längre ett dotterbolag till Uppsala Stadshus AB), Uppsala Konsert & Kongress AB, Uppsala Parkerings AB, Uppsala Stadsteater AB, Uppsala Vatten & Avfall AB samt Uppsalahem AB.

Respektive nämnds och bolags ansvar och ändamål framgår av reglemente respektive bolagsordning och ägardirektiv. I *Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun*<sup>3</sup> framgår nämndernas ansvar och behörighet. Reglementet innehåller även gemensamma bestämmelser för kommunstyrelsen och övriga nämnder. Av dokumentet framgår följande angående kommunstyrelsen:

*”Kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Den har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet (ledningsfunktion). Kommunstyrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala företag, stiftelser och kommunalförbund. Kommunstyrelsen ska leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen (styrfunktion). Kommunstyrelsen ska följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning och fortlöpande i samråd med nämnderna följa upp de fastställda målen och återrapportera till fullmäktige (uppföljningsfunktion).”*

De kommunala bolagen ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med kommunfullmäktiges styrdokument, **bolagsordning, ägaridé och ägardirektiv**. Respektive bolags ägardirektiv är inkluderat i Mål och budget 2024 med plan för 2025–2026.

Kommunfullmäktige har beslutat om bolagsordning för respektive bolag. Av bolagsordningen framgår bland annat ändamålet för respektive bolags verksamhet,

<sup>1</sup> arbetsmarknadsnämnden, gatu- och samhällsmiljönämnden, idrotts- och fritidsnämnden, kulturnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, namngivningsnämnden, omsorgsnämnden, plan- och byggnadsnämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden, valnämnden och äldrenämnden

<sup>2</sup> räddningsnämnden och överförmyndarnämnden.

<sup>3</sup> Beslutad av KF 2023-11-06



fullmäktiges rätt att ta ställning samt inspektionsrätt, som innebär att kommunstyrelsen har rätt att ta del av bolagets handlingar och räkenskaper samt inspektera bolaget och dess verksamhet.

### 3.2 Mål och budget 2024 med plan för 2025-2026

Kommunfullmäktige fastställer varje år en Mål och budget för det kommande året med plan för de två därefter nästkommande åren. I samband med granskningstillfället är det *Mål och budget 2024 med plan för 2025-2026* som är gällande dokument.

I dokumentet finns en beskrivning av de fyra gemensamma fokusmålen som är: 1. Ekonomin, 2. Jobben, 3. Klimatet och 4. Tryggheten. Fokusmålen kraftsamlar hela kommunkoncernen för att göra de förflyttningar som pekas ut och säkerställer det politiska genomslaget. Fokusmålen förstärks med tidsbegränsade uppdrag som kan gälla hela koncernen eller specifika nämnder eller styrelser. För att följa och analysera kommunkoncernens utveckling till målbilden kopplas kommunövergripande indikatorer till varje fokusmål.

Vad gäller målet kring **Ekonomin** *"Uppsala ska säkra en stark ekonomi och värna välfärden - Uppsala kommunkoncern har en välskött ekonomi och fortsätter att utveckla en effektiv förvaltning för att klara kommunens välfärdsuppdrag. Kommunen ska ge de som bor, verkar i och besöker Uppsala välfärdstjänster och service av god kvalitet"* finns det kopplat totalt 11 olika uppdrag till såväl styrelse, nämnder som bolag. En beskrivning finns vad gäller förutsättningar för måluppfyllelse som bland annat innefattar tydlig ekonomistyrning, förmåga till innovation och verksamhetsutveckling samt demokrati och delaktighet.

Vad gäller målet kring **Jobben** *"Uppsala ska ha ett välmående näringsliv och skapa fler jobb - När Uppsala växer och fler arbetar har vi råd att investera i välfärden. Arbete är det som bygger Uppsalas gemensamma välstånd och ger individer ekonomisk frihet och möjlighet att utvecklas. Fyrspår och spårväg ger förutsättningar för ett starkt näringsliv och en växande arbetsmarknad i hela kommunen"* finns det kopplat totalt 8 olika uppdrag till såväl styrelse, nämnder som bolag. En beskrivning finns vad gäller förutsättningar för måluppfyllelse som bland annat innefattar hållbar stads- och landsbygdsutveckling.

Vad gäller målet kring **Klimatet** *"Uppsala ska leda klimatomställningen - Det är nu klimatmålen ska nås. Uppsala ska vara världsledande i miljö- och klimatomställningen samt förbättra beredskapen för effekterna av ett förändrat klimat. Kommunen tar ansvar och motverkar klimatförändringarna genom omställning till klimatneutralt Uppsala 2030, klimatanpassat Uppsala senast 2040 och klimatpositivt Uppsala senast 2050"* finns det kopplat totalt 6 olika uppdrag till såväl styrelse, nämnder som bolag. En beskrivning finns vad gäller förutsättningar för måluppfyllelse som bland annat innefattar klimatanpassning.

Vad gäller målet kring **Tryggheten** *"Uppsala ska bli tryggare med jämlika livsvillkor - I Uppsala kommun är trygghet en rättighet för alla och ingen ska begränsas av otrygghet eller oro att utsättas för brott. Uppsala ska vara en trygg kommun att verka och leva i. Uppsala är en öppen, jämställd och solidarisk kommun som berikas av mångfald och tar ansvar för integrationen"* finns det kopplat totalt 10 olika uppdrag till såväl styrelse,

## Uppsala kommunkoncern

Granskning av samverkan mellan kommunen och dess bolag

2024-11-22

nämnder som bolag. En beskrivning finns vad gäller förutsättningar för måluppfyllelse som bland annat innefattar bostäder för alla.

Dokumentet innehåller även avsnitt kring de investeringar som kommer att bli aktuella i kommunkoncernen de kommande åren. Nedanstående bild är hämtad från **Mål och budget 2024 med plan för 2025-2026**:

| Belopp i miljoner kronor                       | 2024         | 2025         | 2026         | 2027         | 2028         |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Uppsala kommun skolfastigheter AB              | 1 163        | 1 366        | 1 484        | 1 250        | 1 068        |
| Uppsalahem AB                                  | 950          | 1 073        | 1 051        | 1 171        | 953          |
| Uppsala vatten och avfall AB                   | 745          | 835          | 765          | 700          | 860          |
| Uppsala kommun arenor och fastigheter AB       | 535          | 391          | 192          | 277          | 325          |
| Uppsala parkering AB                           | 136          | 26           | 8            | 12           | 18           |
| Övriga bolag                                   | 40           | 26           | 28           | 19           | 20           |
| Uppsala kommun - infrastruktur GSN och Fyrspår | 520          | 400          | 337          | 629          | 523          |
| Uppsala kommun - spårväg                       | 4            | 282          | 1 420        | 2 973        | 2 900        |
| Uppsala kommun - spårväg finansiering*)        | 0            | -80          | -433         | -911         | -262         |
| Uppsala kommun - strategiska markförvärv       | 350          | 350          | 150          | 150          | 150          |
| Uppsala kommun - exploatering utbyggnad        | 197          | 177          | 288          | 334          | 363          |
| Uppsala kommun - KS fastighet, IT mm           | 279          | 174          | 129          | 60           | 63           |
| Uppsala kommun - övrig nämndverksamhet         | 183          | 185          | 171          | 110          | 154          |
| <b>Investeringar totalt</b>                    | <b>5 102</b> | <b>5 205</b> | <b>5 591</b> | <b>6 774</b> | <b>7 135</b> |

\*) utifrån preliminärt antagande om matchning mot upparbetad investering

Bild 1: Investeringsbudget

Kommunkoncernen ska investera bland annat inom följande områden:

- Bygga och renovera verksamhetslokaler för främst pedagogisk verksamhet.
- Påbörja byggandet av nya hyreslägenheter samt renovera och förnya delar av befintligt bestånd.
- Säkerställa vatten- och avloppsförsörjning samt avfallshantering i en växande stad.
- Bygga och utveckla idrotts- och rekreationsanläggningar.
- Påbörja arbeten för en konstgräsplan i Gamla Uppsala.
- Påbörja byggnationen av simhall i Gränby.
- Fortsätta utvecklingen av nya bostads- och verksamhetsområden såsom Rosendal och Ulleråker.
- Slutföra ett multihus och mobilitetsanläggning i Rosendal.
- Påbörja inledande arbeten för uppförande av ett nytt kollektivtrafiksystem i form av spårväg samt påbörja infrastrukturinvesteringar kopplade till statens anläggning av fyrspår till Uppsala.

2024-11-22

- Vidareutveckla ett hållbart resande bland annat genom fortsatta satsningar på cykelinfrastruktur, pendlarparkeringar, framkomlighetsåtgärder och förbindelser i staden samt säkerställa tillgänglighet till och inom nya områden.
- Förvärva mark hänförligt till utbyggnaden av Uppsala.

Uppföljning av de mål och de uppdrag som lämnats till styrelser, nämnder och bolag ingår i kommunkoncernens löpande uppföljning av verksamhet och ekonomi. Av budget- och plandokumentet framgår att kommunstyrelsen har till uppgift att föra en fortlöpande dialog med nämnder och bolagsstyrelser för att säkerställa att verksamheten drivs i enlighet med fullmäktiges prioriteringar.

Av budget- och plandokumentet framgår även att moderbolaget i kommunkoncernen, Uppsala Stadshus AB, ska säkerställa att största möjliga samordning sker mellan bolagen och i kommunkoncernen och aktivt följa bolagskoncernens utveckling.

### 3.3 Övriga aktuella styrdokument

Utöver reglemente regleras även styrelse och nämndernas verksamhet genom den verksamhetsplan som upprättas för respektive år. För bolagen gäller att respektive styrelse fastställer en budget och affärsplan årligen.

För granskade nämnder har *delegations- och arbetsordningar* beslutats om av respektive nämnd. Syftet är att tydliggöra vilken delegat som får fatta beslut i respektive ärende och vilken tjänsteperson som fått ansvar för en viss arbetsuppgift i nämndens ställe.

*Översiktsplan 2016*<sup>4</sup> beskriver hur kommunen planerar att utveckla bebyggelse, grönområden och trafik fram till år 2050. Arbetet pågår med att ta fram en ny översiktsplan, med målsättning att kommunfullmäktige antar den nya planen år 2028. För att översiktsplanen ska anses vara aktuell har kommunfullmäktige godkänt en planeringsstrategi<sup>5</sup>, något som ska ske varje mandatperiod. Översiktsplanen ska alltid läsas tillsammans med den senaste planeringsstrategin, som beskriver hur översiktsplanen ska styra.

Flera av kommunens nämnder beslutar om lokalförsörjningsplaner, som omfattar planering för den kommunala verksamheten. I dokumentet *Sammanställning av bostads – och lokalförsörjningsplaner 2024 - 2033*<sup>6</sup> redovisas en sammanfattning av kommunens totala behov. I sammanställningen beskrivs hur arbetet med att ta fram bostads – och lokalförsörjningsplaner går till; att det är koordinerat med *Mål och budget 2024 med plan för 2025 – 2026*, att planerna tas fram i ett samarbete mellan berörda förvaltningar, kommunledningskontoret samt eventuellt berört bolag och att det är respektive ansvarig nämnd som beslutar om planen, och slutligen godkänns denna av kommunstyrelsen. Det framgår även att det är kommunstyrelsen som ansvarar för kommunens strategiska försörjning av lokaler och bostäder.

<sup>4</sup> Beslutad 2016-12-12

<sup>5</sup> Beslutad av KF 2023-11-07

<sup>6</sup> 2023-11-19 dnr KSN – 2022 - 02285

2024-11-22

*Portföljen för samhällsbyggnadsprojekt 2024<sup>7</sup>* beskriver hur stadsbyggnadsförvaltningen arbetar med projekt som syftar till att åstadkomma omfattande fysisk förändring. Det framgår att det i initieringsfasen sker prioritering och urval bland projektidéer för att skapa en balanserad projektportfölj och att initieringsfasen står för den strategiska styrningen som föregås men också delvis förgår under realiserandet av de strategiska besluten.

Vidare framgår att portföljbalanseringen huvudsakligen fokuserar på samhällsbyggnadsprojekt med bostäder och mark eller lokaler för näringslivet. Som stöd för arbetet finns prioriteringskriterier och mål som godkänts i kommunstyrelsen.

Portföljbalanseringen ska resultera i ett underlag om vilka projektidéer som är rimliga att ta vidare under kommande år eller om andra modifieringar bör göras i portföljen och rapporteras i kommunstyrelsen. Det slutliga beslutet om planläggning, projektdirektiv etcetera tas av respektive nämnd eller styrelse.

Syftet med *Riktlinje för koncerngemensam beredning och prioritering av investeringar<sup>8</sup>* beskrivs vara att säkerställa en mer effektiv användning av kommunens begränsade resurser genom att stärka kommunens ekonomistyrning avseende investeringar. Riktlinjen omfattar hela kommunkoncernen och är ett verktyg för att uppnå en väl sammanvägd prioritering inom en begränsad investeringsram.

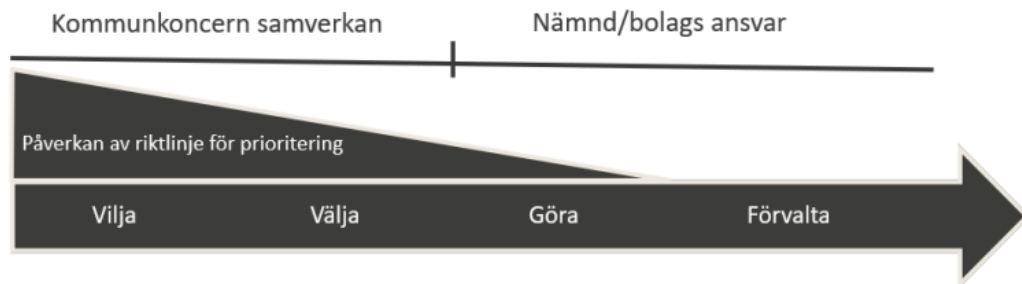
Av riktlinjen framgår att det är av största vikt att kommunkoncernen arbetar affärsmässigt med ett långsiktigt och gemensamt perspektiv på den planerade expansionen med beaktande av risker och osäkerheter samtidigt som Uppsala ska växa ansvarsfullt med en god ekonomi i balans. Tillsammans med ett löpande behov av reinvesteringar för att bibehålla kvalitet i redan genomförda investeringar, medför detta ökade krav på prioriteringar inför beslut om nyinvesteringar. Riktlinjen ska förtydliga hur olika behov av investeringar inom hela kommunkoncernen ska prioriteras såväl inom respektive kollektiv som i relation till varandra. Riktlinjen tar fasta på att den största påverkan och den mest fördelaktiga ekonomiska effekten erhålls om prioritering görs i så tidigt skede som möjligt. Den beskriver också principer för samverkan och beredning i syfte att skapa förutsättningar för en gemensam prioritering som säkerställer att samtliga investeringar görs i linje med relevanta styrdokument samt uppfyller krav och bidrar till måluppfyllelse avseende hållbarhet.

Inför prioritering av investeringar ska en konsekvensanalys göras som omfattar alla verksamheter i kommunkoncernen som berörs. Vid exempelvis en exploatering påverkas flera delar av kommunkoncernen och konsekvensanalysen ska därmed omfatta hela koncernen uppdelad på berörda nämnder och bolag. Såväl ekonomiska värden samt kassaflödes- och resultatpåverkan, som andra mål för de berörda verksamheterna ska belysas. I detta ingår att beskriva investeringens eventuella konsekvenser på framtida driftskostnader, hyresnivåer, taxor och avgifter samt möjligheter till affärs- eller verksamhetsmässig utveckling.

Nedanstående bild visar hur den koncerngemensamma beredningen och prioriteringen av investeringar ser ut:

<sup>7</sup> Beslutad av KS 2024-02-14 dnr KSN – 2016 - 2215

<sup>8</sup> Beslutad av KS 2023-10-18 dnr KSN – 2023 - 01525



Ansvar för att riktlinjen efterlevs ligger hos kommunkoncernens nämnder och bolag. Kommunstyrelsen ansvarar för samordning och uppföljning av arbetet. Stadsdirektören ansvarar för den koncerngemensamma beredningsprocessen för investeringar.

### 3.4 Ansvarsfördelning vid gemensamma uppdrag, investeringar, projekt, satsningar etc

Uppsala kommunkoncern genomför regelbundet uppdrag, investeringar, projekt och satsningar där olika konstellationer är aktuella vad gäller kommun och bolag beroende på vad det är för uppdrag, investering etc.

I det följande redovisas några processer där samarbete sker och ansvar delas.

#### 3.4.1 Lokalförsörjning

I intervjuer uppges att lokalförsörjningsprocessen, som innebär planering av kommunens verksamhetslokaler, har utvecklats jämfört med tidigare.

Arbetet med att ta fram lokalförsörjningsplaner innebär att lokalstrateg träffar aktuellt bolag och diskuterar underlag till planen. I intervjuer lyfts att det är önskvärt att det sker flertalet avstämningar mellan kommunen och bolagen vad gäller området. På förekommen anledning har därför ytterligare avstämningar skett, exempelvis har workshops genomförts för att planera om, då det för närvarande finns ett behov av att tänka om vad gäller vissa projekt eftersom efterfrågan på förskole- och skollokaler minskat som en följd av att färre barn föds.

När nämnd har beslutat om lokalförsörjningsplan och fastighetsstaben har gjort en beställning till aktuellt bolag finns det som regel utpekad mark att bygga på. En förändring kring detta har skett över tid i o m att dialog sker i tidigare skeden för att därigenom undvika högre kostnader som annars skulle kunna uppstå. I samband med intervjuerna framgår att det finns ett önskemål från såväl bolag som nämnder att det är önskvärt att dessa ytterligare tidigare involveras i lokalförsörjningsprocessen.

Det beskrivs att det till varje projekt finns en resurssatt projektledare som följer och bevakar projektet samt säkerställer att det som är beslutat följs. Projektledaren ansvarar även för att bolaget följer den beslutade processen för byggnationen. Det uttrycks som att bolagen generellt följer det som är beslutat, men det beskrivs även att

bolag eller andra aktörer ibland till viss del frångår det som är beslutat. Som exempel lyfts att föreningar eller andra externa parter har kontaktat bolag direkt, utan att kontakta projektledaren. Som möjlig förklaring lyfts att den externa parten kanske ser bolagen som en del av kommunen och inte har kunskap om vem som ska kontaktas. Det lyfts även att gränsdragningen, som reglerar vem som ansvarar för vad, inte alltid är tydlig, vilket kan bidra till felaktig hantering.

Det som beskrivits ovan innebär en risk att involverade parter inte har samma bild av de olika projekt som är aktuella och hur tanken/planen ser ut för deras fortskridande respektive färdigställande, vilket riskerar att generera i avvikelser av olika slag. Dessa avvikelser kan vara av såväl, ekonomisk, praktisk som tidsmässig karaktär.

I intervjuer framgår att fastighetstabens beställarombud, som är utsedd för varje projekt, har en god dialog med verksamheterna. Dock lyfts även att det ibland brister i kommunikationen mellan beställarombudet och ekonomer/controllers (som ansvarar för den ekonomiska uppföljningen och återrapporteringen av de projekt som är aktuella). Även detta kan leda till diskrepans kring respektive projekts fortskridande och färdigställande med eventuella avvikelser som följd.

Från parkeringsbolaget lyfts att det saknas en lokalförsörjningsplan för parkeringar. Mot bakgrund av bland annat utbyggnaden av tågtrafikens fyra spår är en plan önskvärd för att bolaget ska kunna vara proaktivt.

### 3.4.2 Portföljstyrning

Översiktsplanen tillsammans med utbyggnadsinriktningen uppges ge en gemensam ram för kommunens expansion. I intervjuer framgår att portföljstyrning används som verktyg för att realisera översiktsplanen, vilket innebär att projekt prioriteras och att allt inte byggs samtidigt. Inrättandet av portföljen och därtill hörande rutiner och processer skedde år 2016.

En beredningsgrupp bedömer inkomna förslag. Om de bedöms möjliga att genomföra och om det finns ekonomiska förutsättningar. I gruppen deltar ansvarig portföljstrateg, processledare för tidigare skeden, översiktsplanerare med uppdrag att arbeta med portföljen, representanter från lokalförsörjningen och enheter inom stadsbyggnadsförvaltningen samt Uppsala vatten och avfall AB.

Förslagen i portföljen stäms av mot mål, och vid behov anlitas extern aktör för att stämma av aktuellt marknadsdjup, vilket är detsamma som de affärsmässiga möjligheterna.

För att få med behoven som lyfts i lokalförsörjningsplanerna informerar fastighetsstaben portföljstrategen via forumet Projektidéer.

De projekt som rekommenderas sammanställs i en lista, som sedan balanseras, vilket är ett uttryck för att prioritera vilka projekt som ska genomföras. Det är sedan kommunstyrelsen som beslutar vilka projekt som ska tas vidare i beredningsprocessen.

Eftersom Uppsalahem AB inte sitter med i beredningsgruppen sker separata halvårsavstämningar med detta bolag.

Processledare för tidigare skeden, som även arbetar med kommunens etableringsfunktion, för en dialog med bolag i de fall det är aktuellt. Etableringsfunktionen leds av kommunledningskontorets näringslivsenhet, övriga deltagare kommer från mark och exploatering, anläggning, samt de kommunala bolagen Uppsala Kommun Utvecklingsfastigheter AB och Uppsala Vatten och Avfall AB.

Inlämningarna/underlagen till investeringsplanen kommer via förvaltningar och bolag i mål- och budgetprocessen.

Det framkommer i intervju att beredningsgruppen just nu ser över processen, då det uppdagats att den inte är optimal eftersom det i nuläget är möjligt att divergerande beslut kring portföljen fattas. Som exempel nämns att kommunstyrelsen beslutade om portföljen, men att plan- och byggnadsnämnden därefter beslutade att genomföra ett projekt som inte var med i portföljen.

### 3.4.3 Bedömning

**Vår bedömning är att ansvariga nämnder och styrelser delvis säkerställt att berörda parter, kommunen och kommunkoncernens bolag, har samma bild och information kring de målsättningar, investeringar, satsningar mm. som finns på längre sikt och där bolagen helt eller delvis har ansvar för frågorna/området.**

**Vår bedömning är att ansvariga nämnder och styrelser delvis tillsett att det sker avstämningar i syfte att säkerställa att berörda verksamheter och bolag har samma bild av gemensamma projekt och satsningar etc. samt att berörda parter har en enhetlig planering.**

För en effektiv och ändamålsenlig hantering bedömer vi att det är av vikt att samtliga inblandade är involverade i såväl lokalförsörjningsprojekt, investeringsprojekt som exploateringsprojekt redan i respektive projekts planeringsstadium (aktuella projekt är de som ingår i Mål och Budget). I samband med granskningen har det framförts önskemål från såväl bolag som nämnder att bli involverade tidigare i processerna kring dessa projekt. Det är även av vikt att det finns en god, ändamålsenlig dialog och kommunikation kring projekten i syfte att säkerställa att alla involverade har samma bild avseende projektens status och även plan framåt för respektive projekts framskridande.

## 3.5 Samverkan och enhetlig planering

### 3.5.1 Forum för samverkan

I intervjuer lyfts återkommande att det upplevs finnas en god intention när det kommer till samverkan och samarbete, samtidigt som det uttrycks önskemål om att det finns potential att ytterligare utveckla delar av detta framöver.

Det finns ett antal forum för samverkan, de som återkommande lyfts i intervjuer är ordförandegruppen, kommunkoncernledningsgruppen, kommunledningsgruppen, vd-gruppen och utvecklingsledningsgrupp samhällsbyggnad.

### **3.5.1.1** *Ordförandegrupp*

Det finns ett samverkansforum för respektive ordförande i de kommunala bolagen, som uppges ha träffats vid tre tillfällen under våren. Från politiskt håll uppges att det i huvudsak finns en gemensam bild av kommunkoncernens färdriktning, dock har det ibland upplevts att kommun och bolag inte alltid varit optimalt synkade vad gäller olika projekt.

### **3.5.1.2** *Kommunkoncernledningsgruppen*

Gruppen träffas cirka var tredje vecka och utgörs av kommunledningsgruppen och vd-gruppen, som ses under ledning av stadsdirektören. Mötet hanterar gemensamma frågor kopplat till mål och budget, dock inte exploateringsfrågor.

Delade meningar uttrycks gällande gruppen men det bedöms som att gruppen successivt löst utmaningar och de fall då delade meningar/åsikter funnits och generellt gör intervjuade bedömningen att samarbetet har förenklats och förbättrats med tidens gång.

### **3.5.1.3** *Kommunledningsgruppen respektive vd-gruppen*

Forumet uppges vara välfungerande men samtidigt handlar mötena mest om att delge information om aktuella och strategiska frågor för kommunkoncernen. I kommunledningsgruppen ingår främst stadsdirektör och förvaltningschefer i kommunen. I VD-gruppen ingår som namnet säger bolagens verkställande direktörer.

### **3.5.1.4** *Utvecklingsledningsgrupp samhällsbyggnad*

Forumet leds av stadsbyggnadsdirektör, övriga deltagare är högre chefer och representanter från bolag. Diskussion sker kring gemensamma frågor som rör samhällsbyggnad inklusive investeringar för t ex infrastruktur.

Det finns ett årshjul för forumets innehåll som har tagits fram i en workshop av de som deltar i gruppen.

### **3.5.2** *Forum för dialog*

Utöver de forum som nämnts för samverkan sker kontinuerligt dialog och avstämningar inom koncernen. Portföljen för samhällsbyggnadsprojekt stäms av med ansvariga politiker i kommunstyrelsen två gånger per år; dels via en lägesrapport som följer upp projekt, dels via huvudbalanseringen, som avser beslut i kommunstyrelsen om vilka projekt som ska starta eller inte.

I intervjuer beskrivs att dialogen ytterligare kan utvecklas genom att involverade parter löpande får information om handläggningen av ärenden och även vilka beslut som i slutändan fattas.

Vad gäller kontakterna med stadsbyggnadsförvaltningen uppges det i samband med intervjuer finnas viss potential till utveckling för att få till en bättre ändamålsenlighet. Som exempel nämns parkeringshuset Grimhild, som behövde renoveras under sommaren 2024, där parkeringsbolaget tillsammans med förvaltningen identifierat ett



område att använda för parkering under tiden för renoveringen. I samband med intervjuer uppges att arbetet avstannat på grund av bygglovsavdelningens hantering och kan komma att fördröjas upp till ett år.

### 3.5.2.1 Ägardialog

Två gånger per år träffar bolagen kommunstyrelsen i ägardialog. Syftet med dialogen är att lyfta viktiga frågor, dock framhålls i intervjuer att det upplevs som att inte vad som helst kan tas upp. För somliga innebär det en otydlighet, då det inte är tydligt i vilket forum det är möjligt att lyfta utmanande frågor eller sådant som behöver hanteras framgent. Frågor som behöver tas vidare noteras och uppföljning sker sedan. Det uttrycks i intervjuer att frågor kan bli hängande i luften. Samtidigt lyfts det i andra intervjuer att dialogen med ägarna är god och att problem och frågeställningar som uppstår lyfts omgående.

### 3.5.2.2 Budgetarbete

I intervjuer framgår att mål- och budgetarbetet pågår genom ett intensivt arbete med budget från vår till höst, som särskilt kännetecknas av den årliga budgetkonferensen. Vid konferensen görs en långsiktig ekonomisk analys och investeringsunderlag bereds, medverkande är såväl ledande tjänstepersoner som politiker.

Det ekonomiska utrymmet definieras av mål och budget och baseras på skatteprognoserna.

### 3.5.2.3 Investeringar

*Riktlinje för koncerngemensam beredning och prioritering av investeringar* arbetades fram gemensamt av ledande tjänstepersoner inom förvaltningar och bolag innan denna fastställdes politiskt. I intervjuer framkommer dock att det förekommer att olika tolkning görs vad gäller prioriteringsgrunder för investeringsärenden, men att riktlinjen hjälper till att klassificera och prioritera.

Investeringsplan fastställs i mål och budget samt i nämnder och bolag. Investeringsplanen i mål och budget är 5-årig och underlag finns även för 10 år baserat på bl a lokalförsörjningsplan, portfölj för samhällsbyggnadsprojekt och dialoger. Ett arbete pågår kopplat till investeringar, där långsiktiga ekonomiska analyser är en del, detta uppges ha utvecklats i takt med att lokalförsörjningsplanerna har utvecklats. Den långsiktiga ekonomiska analysen sträcker sig fram till år 2050. I intervjuer uttrycks att de tidigare "önskelistorna" inte är lika vanligen förekommande, i stället görs prioriteringar.

Gemensamt uttrycks i flera intervjuer att fler så kallade tröskelinvesteringar, stora kapacitetshöjande investeringar som kräver mycket pengar, kommer att behöva genomföras, samtidigt som det uttrycks att kommunkoncernen behöver anpassa kostymen efter de nya ekonomiska förutsättningarna.

#### 3.5.2.4 Gränsdragning och hantering av målkonflikter

Det lyfts att gränsdragning i ansvarsfrågor inte alltid är tydlig i projekt, som exempel nämns barns och ungas fria tid där gränsdragningen mellan skolan och fritid (förvaltningarna) för investeringar inte är helt tydlig.

Ett samarbete har påbörjats mellan bolag och stadsbyggnadsförvaltningen för att belysa målkonflikter, där det framtagna underlaget ska skickas till politiken. I intervjuer uppges det ibland saknas ett helhetsperspektiv inom koncernen, som exempel anges *gröna tak*<sup>9</sup>. Även inom andra förvaltningar lyfts målkonflikter, som bl a kan gälla samnyttjande av lokaler.

#### 3.5.3 Bedömning

**Vår bedömning är att ansvariga nämnder och styrelser i allt väsentligt har tillsett att det finns upparbetade samverkansforum i kommunkoncernen vad gäller vägar för kommunikation, dialog och informationsutbyte i syfte att säkerställa att berörda parter i olika frågor har tillgång till samma information vad gäller de projekt och satsningar där ett delat ansvar finns.**

Bedömningen baseras på att det i samband med granskningen framkommit synpunkter på att de olika samverkansforumens roll, ansvar och befogenheter i vissa fall uppfattats som otydliga. Vi bedömer därför att det formellt behöver fastställas vilken roll, ansvar och befogenheter respektive samverkansforum ska inneha.

Vi bedömer även att det är mycket viktigt att i de olika samverkansforum som finns, för samtliga involverade parter i de olika projekt som är aktuella, fullständigt belysa vad projektet innebär ekonomiskt under projektets tillgångars hela ekonomiska livslängd, d v s utifrån ett såväl investerings-, drifts- som underhållsperspektiv. Vi bedömer även att det är viktigt att tydliggöra vilken part som ska bära dessa kostnader. Dessa rutiner finns idag men vi vill ändå poängtera behovet av att dessa genomförs.

---

<sup>9</sup> Målsättning om att kommunkoncernägda fastigheter ska ha solceller på sina tak år 2025.

## 4 Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om det finns en ändamålsenlig samverkan mellan kommunstyrelsen, nämnder och kommunala bolag avseende större investeringar och exploateringsprojekt.

**Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att det delvis finns en ändamålsenlig samverkan mellan kommunstyrelsen, nämnder och kommunala bolag avseende större investeringar och exploateringsprojekt.**

*Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen, nämnderna och de kommunala bolagen att:*

- Säkerställa att samtliga parter, bolag och nämnder, involveras i respektive lokalförsörjningsprojekt, investeringsprojekt och exploateringsprojekt redan i respektive projekts planeringsstadium.
- Säkerställa att det finns en god, ändamålsenlig dialog och kommunikation kring projekten i syfte att säkerställa att alla involverade har samma bild avseende projektens status och även plan framåt för respektive projekts framskridande.
- Fullständigt belysa, för samtliga involverade parter i de olika projekt som är aktuella, vad projektet innebär ekonomiskt under projektets tillgångars hela ekonomiska livslängd, d v s utifrån ett såväl investerings-, drifts- som underhållsperspektiv.
- I ett tidigt skede fastställa vilken part som ska bära kostnaderna för aktuella projekt.

*Vi rekommenderar därtill kommunstyrelsen att:*

- Fastställa vilken roll, ansvar och befogenheter respektive samverkansforum ska inneha.



**Uppsala kommunkoncern**

Granskning av samverkan mellan kommunen och dess bolag

2024-11-22

Datum som ovan

KPMG AB

Mikael Lind

*Certifierad kommunal yrkesrevisor och uppdragsansvarig*

Anders Petersson

*Certifierad kommunal yrkesrevisor*

Maria Schultz

*Verksamhetsrevisor*

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordning