

# Upplands Väsby kommun

## Granskning av investeringsprocessen



Building a better  
working world

## Innehåll

<b>Sammanfattande bedömning och rekommendationer.....</b>	<b>2</b>
<b>1. Inledning.....</b>	<b>3</b>
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor .....	3
1.3. Genomförande och avgränsningar .....	3
1.4. Revisionskriterier.....	3
<b>2. Granskningsresultat .....</b>	<b>6</b>
2.1. Beslutsprocessen för investeringar.....	6
2.2. Prioritering av investeringar och genomförandegrad .....	10
2.3. Intern kontroll och återrapportering.....	12
<b>3. Svar på revisionsfrågor .....</b>	<b>14</b>
Källförteckning .....	15

## Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Upplands Väsby kommun granskat investeringsprocessen. Syftet har varit att bedöma om kommunstyrelsen och AB Väsbyhem säkerställt en ändamålsenlig styrning av investeringsprocessen.

Det är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen för närvarande inte säkerställt en tillräckligt ändamålsenlig styrning av investeringsprocessen. Fullmäktige har inte uppdragit åt kommunstyrelsen att samordna investeringsprocessen mellan kommun och bolag, men vi bedömer att AB Väsbyhems beslutsprocess i allt väsentligt är ändamålsenlig.

Vi bedömer att beslutsprocessen i kommunen är delvis otydlig. Otydligheten berör huvudsakligen vilken budget ett investeringsprojekt uppbär samt vilken funktion som har mandat att fatta beslut om revideringar i projektens budget. Vidare finns brister i dokumentation och spårbarhet i detta avseende. Vi noterar dock det utvecklingsarbete som pågår.

Vidare är vår bedömning att genomförandegrad som styrmetod inte är nog, utan bör kompletteras med anvisningar kring exempelvis prioritering av vilka projekt som ska senareläggas. Vi ser även behov av att säkerställa en ändamålsenlig avvikelserapportering. Vidare bedömer vi att nuvarande system och rutiner för uppföljning och återrapporering av kommunens och kommunkoncernens investeringar inte är fullt ut ändamålsenliga eller sker med tillräcklig intern kontroll. Vi noterar dock att en översyn pågår.

Med anledning av granskningen rekommenderas kommunstyrelsen att:

- ▶ Förtydliga beslutsprocessen avseende investeringar. Av särskild vikt är förtydligande av vilken budget som är den gällande.
- ▶ Säkerställa framtagandet av en processkartläggning av den kommunövergripande investeringsprocessen.
- ▶ Överväga för- och nackdelar med att samordna koncernens besluts- och investeringsprocesser.
- ▶ Tydliggöra prioriteringsordning mellan olika investeringar, samt vilken funktion som har mandat att fatta prioriteringsbeslut.
- ▶ Säkerställa ändamålsenlig avvikelserapportering.
- ▶ Undersöka behovet av systemstöd för ökad kontroll och dokumentation i investeringsprocessen.
- ▶ Tillse ändamålsenlig uppföljning och återrapporering av kommunens och kommunkoncernens investeringar.
- ▶ Säkerställa god intern kontroll i investeringsprocessen anpassad till projektens komplexitet och risk.

## 1. Inledning

### 1.1. Bakgrund

Upplands Väsby genomför och planerar för omfattande investeringar. En tydlig process med god intern kontroll i investeringsprocessen är väsentlig som grund för effektivitet och kvalitet i de investeringar som görs. Under 2018 genomförde kommunen (exkl. bolag) investeringar på 417 mkr, vilket motsvarade en genomförandegrad om 43 procent av investeringsbudgeten.<sup>1</sup>

Mot bakgrund av detta har de förtroendevalda revisorerna i sin risk- och väsentlighetsanalys konstaterat att investeringsprocessen ska granskas.

### 1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen och AB Väsbyhem har säkerställt en ändamålsenlig styrning av investeringsprocessen.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns en tydlig beslutsprocess för investeringar i kommunen och bolaget?
- ▶ Hur sker prioritering av vilka investeringar som ska genomföras/senareläggas?
- ▶ Säkerställer kommunstyrelsen en hög genomförandegrad för fastställda investeringar och görs träffsäkra prognoser?
  - Vidtas åtgärder vid avvikelse från tidplaner, inriktning/omfattning och belopp?
- ▶ Finns det en god intern kontroll i investeringsprocessen?
- ▶ Är återrapportering till kommunstyrelsen avseende uppföljning av investeringar ändamålsenlig?

### 1.3. Genomförande och avgränsningar

Granskningen avser kommunstyrelsen, kommunstyrelsens teknik och fastighetsutskott samt AB Väsbyhem. Granskningen omfattar initiering, planering, prioritering och uppföljning av investeringar. Vidare granskas investeringsprocessen på övergripande nivå oavsett investeringsanslag. Granskningen omfattar ej upphandlingsprocessen.

Granskningen har genomförts som en intervju- och dokumentationsstudie. Intervjuer har genomförts med nyckelpersoner från kommunledningskontoret, kontoret för samhällsbyggnad och utbildningskontoret. Vidare har intervjuer även genomförts med kommunstyrelsens presidium och AB Väsbyhems VD. Intervjuade funktioner och granskade dokument framgår av källförteckningen.

Rapporten är sakgranskad av intervjuade, vilket innebär att de fakta rapporten hänvisar till är kvalitetssäkrade av de som granskats. Slutsatser och revisionsbedömningar ansvarar EY för. Granskningen är genomförd mellan juni och oktober 2020.

### 1.4. Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Revisionskriterier för denna granskning presenteras nedan.

---

<sup>1</sup> Kommunfullmäktige, Upplands Väsby kommuns årsredovisning 2018

#### **1.4.1. Kommunallagen (2017:725)**

Enligt kommunallagens 6 kap. 1 §, ansvarar kommunstyrelsen för att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. Kommunstyrelsen ska även ha uppsikt över nämnders gemensamma verksamhet och kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–6 §§. Av 10 kap. 2 § framgår att en sådan juridisk person är såväl helägda som delägda kommunala bolag.

I 6 kap. 6 § tydliggörs att det är respektive nämnds ansvar att inom sitt verksamhetsområde säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. Det är nämnden som ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett tillfredställande sätt.

#### **1.4.2. Kommunstyrelsen och kommunstyrelsens teknik- och fastighetsutskott**

Reglemente för kommunstyrelsen antogs av kommunfullmäktige i december 2018, och reviderades senast i mars 2019. Där i anges att kommunstyrelsen ska leda och samordna bland annat mark- och bostadspolitiken och se till att en tillfredsställande markberedskap upprätthålls. Vidare ska kommunstyrelsen även se till att bostadsförsörjningen och samhällsbyggnad främjas.

I kommunstyrelsens styrfunktion ingår vidare att övervaka att de av fullmäktige fastställda målen, planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs. Kommunstyrelsen ska ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag som kommunen helt eller delvis äger. Till övriga uppgifter hör att formulera strategier och ledningsdirektiv för fastighetsfrågorna, vilket ska vara styrande för bl.a. lokalförsörjningsstrategi, investeringar och ekonomi.

Kommunstyrelsen ansvarar för investeringar i:

- gator, vägar, parker
- kommunens vatten- och avloppssystem
- fastigheter
- samt utarbetande av lokalförsörjningsplan utifrån de strategier och ledningsdirektiv kommunstyrelsen beslutat om i egenskap av fastighetsägare

I Bestämmelser för kommunstyrelsens teknik- och fastighetsutskott anges att teknik- och fastighetsutskottet har ansvar för investeringarna ovan. Vidare ansvarar utskottet för att vårda och sköta fast egendom, bygga och anlägga fast egendom, kommunens lokalförsörjning, förberedelser för fastighetsbildning, vatten- och avloppstjänster, avfallshantering och trafiksäkerhet. I intervjuer beskrivs utskottet som ett nämndliknande utskott.

#### **1.4.3. AB Väsbyhem**

AB Väsbyhem är ett av kommunen helägt allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag. I ägardirektivet beskrivs att ändamålet med bolagets verksamhet är att främja kommunens försörjning av bostäder och sådana lokaler som ger mervärde för de boende och för samhället.

Bolaget ska därutöver fullgöra de övriga uppgifter och åligganden som överlämnas till bolaget av kommunen. Sådana uppdrag kan ges i kommunfullmäktiges årliga beslut om flerårsplan med budget eller i särskilt beslut. Därvid kan – om så påkallas av någondera parten – särskilt avtal träffas om villkoren för sådant uppdrag. I ägardirektivet anges även att Väsbyhem har som mål att i snitt bygga 100 nya lägenheter i per år. Vidare ska Väsbyhem bidra till att fler ungdomsbostäder och studentbostäder byggs

Ägaren ska fortlöpande hållas informerad av bolaget om dess verksamhet. Bolaget ska uppmärksamma kommunstyrelsen på viktigare omständigheter och förändringar som kan inverka på bolagets verksamhet. Bolaget ska enligt ägardirektivet lämna verksamhetsplan samt efter varje tertial lämna rapportering om den ekonomiska och verksamhetsmässiga utvecklingen inom bolaget till kommunstyrelsen.

#### 1.4.4. Flerårsplan med budget 2020–2022

För att fortsätta vara en tillväxtkommun krävs enligt fullmäktige fokus på investeringar som främjar samhällsutveckling i form av nya bostäder och infrastruktursatsningar. Tillväxtinvesteringar ses som en nödvändighet för nå visionen om 63 000 invånare år 2040. Sett över en 20 års period motsvarar det en ökning om cirka 33 procent. Vidare genomförs även kvalitetshöjande investeringar, vilket är åtgärder som antingen förlänger livslängden på en tillgång eller bidrar till ökad upplevd kvalitet för Väsbyborna. Finansiering av investeringarna sker till stor del via framtida exploateringsintäkter och på sikt med ökade skatteintäkter genom fler kommuninvånare.

I kommunfullmäktiges Flerårsplan med budget 2020–2022 finns ett antal mål som rör investeringar. Inom det femte målet ”Upplands Väsby är en trygg, tillgänglig och hållbar kommun” anges att kommunens utveckling är beroende av byggandet av nya bostäder och mot denna bakgrund finns ett tydligt mål – att skapa förutsättningar för att 400 nya bostäder kan byggas varje år. Fullmäktige skriver vidare att utbyggnaden av den kommunala servicen ska hålla jämna steg med den höga takten i bostadsbyggandet. Kommunstyrelsen får i uppdrag att inom ramen för grunduppdraget förbättra barnens skolmiljö och rusta upp föräldrade skolkökaler. Vidare ska kommunstyrelsen skapa förutsättningar för tillväxt och bidra till att målet om 400 nya bostäder varje år kan nås.

För budgetperioden 2020–2022 beräknas investeringsutgifterna till cirka 1 926 miljoner kronor. För kommunen uppgår självfinansieringsgraden i genomsnitt till 42 procent 2020–2022. Lånebehovet beräknas öka årligen, och överstiga 900 mkr år 2022. Intäkterna kopplade till investeringar beräknas uppgå till cirka 400 mkr fram till 2022. Investeringar per nämnd och utskott per år fördelas enligt följande tabell:

**Investeringar per nämnd och utskott**

Nämnd, mkr	2020	2021	2022	Summa 2020-2022
Teknik- och fastighetsutskottet	570,0	619,4	683,1	1 872,5
Bygg- och miljönämnden	1,8	1,7	1,7	5,2
Kommunstyrelsen	3,5	3,5	3,5	10,5
Utbildningsnämnden	2,8	4,0	2,8	9,6
Omsorgsnämnden	2,9	2,9	2,9	8,7
Kultur- och fritidsnämnden	6,5	6,5	6,5	19,5
<b>Summa</b>	<b>587,5</b>	<b>638,0</b>	<b>700,5</b>	<b>1926,0</b>

Den allra största delen av investeringarna sker inom ramen för teknik- och fastighetsutskottet där investeringar av såväl fastigheter, gator/vägar/parker som vatten och avlopp (VA) ligger. Investeringar i IT, inventarier och övrigt fördelas sig i huvudsak på andra nämnder, samt en liten del på teknik- och fastighetsutskottet. Fastighetsinvesteringar är i sin tur uppdelade i sex områden med prioritet på skol- och förskolelokaler, omsorgslokaler, kultur- och fritidslokaler, övriga lokaler, energiätgärder samt planerat underhåll.

I Flerårsplan med budget 2020–2022 anges att AB Väsbyhem inom ramen för grunduppdraget ska utmana byggbranschen att komplettera bostadsmarknaden med prisvärda hyresrätter. Målet är att framställa 100 inflyttningsklara lägenheter i snitt per år, vilket enligt fullmäktige ser ut att uppfyllas under kommande år.

## 2. Granskningsresultat

### 2.1. Beslutsprocessen för investeringar

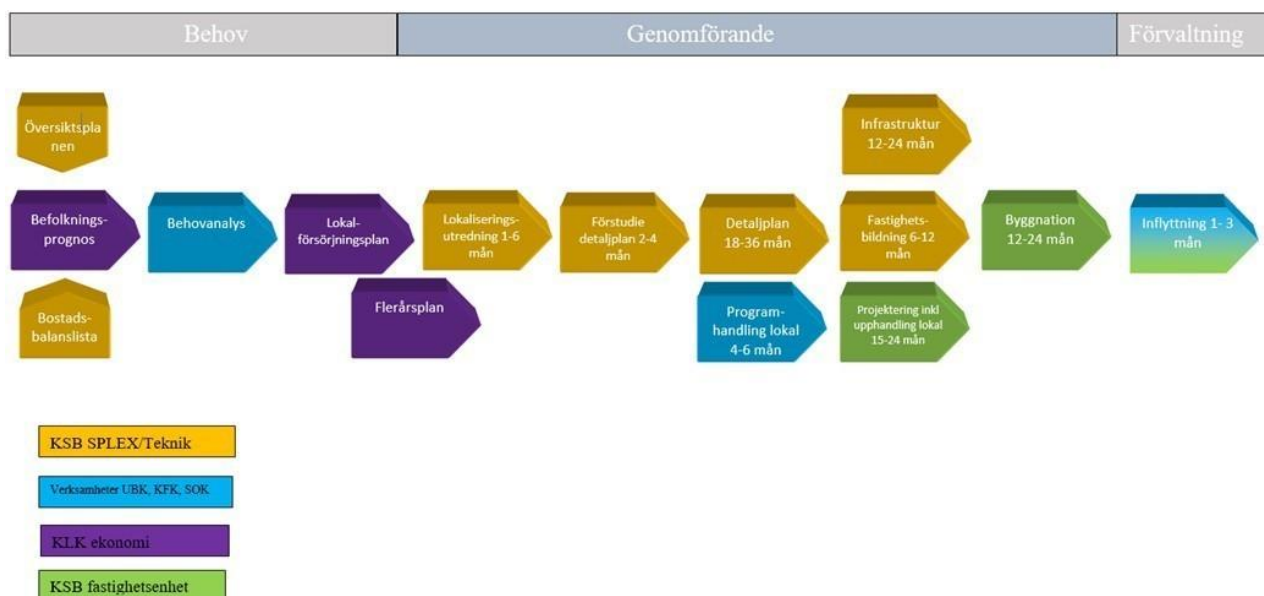
Kapitlet besvarar frågan om det finns en tydlig beslutsprocess för investeringar i kommunen och bolaget.

#### 2.1.1. Behov och prioritering

Kommunstyrelsen antog i juni 2020 en strategisk lokalförsörjningsplan 2020–2029 med utblick mot 2040. Planen utgör underlag till kommunstyrelsens anvisningar för kommunfullmäktiges flerårsplan med mål och budget samt beslut kring ärenden om verksamhetslokaler och övriga lokalbeståndet. Till grund för lokalförsörjningsplanen ligger nämndernas avstämda behov och lokalresurser för de kommande tio åren. Nämndernas plats- och lokalbehov bygger på kommunens befolkningsprognos och bostadsbyggande från mars 2020, samt de strategier som varje nämnd har tagit fram för att påvisa hur behoven ska tillgodoses. Planen utgår vidare från localsituationen som råder vid början av 2020 och avser plats- och lokalbehoven främst för perioden 2020–2029 med en utblick mot 2040.

Om inte ekonomiskt utrymme finns för samtliga behov ska nämnderna tillsammans med kommunstyrelsen prioritera vilka behov som kommer med i flerårsplanen. Det noteras särskilt nämndernas/verksamheternas ansvar för att över tid bära sina lokalkostnader.

Processbeskrivningen nedan beslutades av kommunstyrelsen hösten 2019 i dokumentet ”Strategi för lokalförsörjning”. Bilden beskriver övergripande hur arbetet ska ske från att behovet identifieras till färdigställd verksamhet. Tidsomfattningen är cirka fyra till åtta år.



Vid intervju framhålls att identifierade behov dock inte alltid inleder processen om en investering, utan framställan och önskemål kan uppstå även från annat håll. Höga ambitioner beskrivs kostnadsdrivande, där långa listor med önskemål tas fram för att därefter utreda kostnaderna. Ett motsatt förhållningssätt är att budget styr ambitionsnivå. Vidare framhålls vikten av att driftskostnader tas i beaktan redan i arbetet lokalförsörjningsplanen. Tidigare fanns problem med att driftskostnader inte beaktades i investeringsbeslut. Detta kunde bidra till en situation med tilldelade investeringsmedel, men utan beslut om ökade driftsmedel vilket antingen blev en kostsam överraskning eller så vågade nämnderna inte starta ett projekt, vilket föranledde betydande förseningar. Detta ska i stort vara åtgärdat i och med arbetet med den kommunövergripande lokalförsörjningsplanen där driftskostnader för såväl personella som tekniska kostnader beaktas tidigt i processen och följer varje investering. Beslutet om att genomföra en investering, tas därefter i samband med flerårsplan där fullmäktige även fattar beslut om tillhörande driftsmedel. Det förekommer dock olika uppfattningar kring huruvida samtliga verksamheter får kompensation för volymökningar, exempelvis beskrivs skillnader mellan skola respektive gata/park.

### **2.1.2. Investeringsprinciper och process för investeringar**

Nu gällande investeringsprinciper fastställdes av kommunstyrelsen i juni 2011, och reviderades våren 2017. Syftet med principerna är att tydliggöra hur kommunen hanterar investeringar ur ett redovisnings- och budgetperspektiv. En processbeskrivning av investeringar har tagits fram, men den utgår huvudsakligen från teknik- och fastighetsutskottets verksamhet. Processbeskrivningen har enligt intervju bidragit till missförstånd på övergripande nivå samt för andra typer av investeringar. Vid tidpunkten för granskningen pågår dock en revidering av de tidigare investeringsprinciperna samt utarbetande och förtydligande av investeringsprocessen. Arbetet initierades i syfte att tydliggöra processen ur ett styrnings- och uppföljningsperspektiv. Syftet är att öka kostnadskontroll och genomförande utifrån kommunens ekonomiska ramar. Detta ska säkerställas genom en tydligare arbetsgång och klargörande av beslutspunkter. Syftet har även varit att förenkla processen för både politiker och tjänstemän. Vidare ska förfarandet anpassas efter ny lagstiftning. Vi har inom ramen för denna granskning tagit del av förslaget, samt fått tillhanda en presentation av de huvudsakliga skillnader som det nya förslaget innebär. Vi noterar det utvecklingsarbete som pågår.

Någon kommunövergripande processbeskrivning av investeringar finns således inte vid granskningens genomförande. Beskrivningen av processen nedan utgår i huvudsak från nu gällande investeringsprinciper men har kompletterats med information från intervjuer.

#### *Ansvarsfördelning*

Varje nämnd ska, som en del i budgetarbetet göra en plan över sina investeringar både för kommande treårsperiod och tioårsperiod. Investeringsutgift samt kapitaltjänst och driftskostnad tas fram tillsammans med kontoret för samhällsbyggnad.

När det gäller investeringar i byggnader och lokaler ligger ansvaret hos kontoret för samhällsbyggnad. Budgeten för dessa investeringar ligger därför under kommunstyrelsens teknik- och fastighetsutskott.

Det planerade underhållet som ofta avser invändiga ytskikt ansvarar respektive nämnd/hyresgäst för att budgetera. Det sker genom att de i sina budgetar ansvarar för driftskostnaden för det planerade underhållet via en schablonkostnad, som i sin tur finansierar kapitaltjänstkostnader hos fastigheten under teknik- och fastighetsutskottet som ansvarar för investeringsbudgeten och genomförandet av det planerade underhållet. Övriga investeringar som är



att betrakta som anläggningar, exempelvis bollplaner, ligger ansvarsmässigt under respektive nämnd. I samband med arbetet med flerårsplanen så inrapporteras dessa investeringar till kontoret för samhällsbyggnad för sammanställning av investeringsbudget.

#### *Beslut om budget*

Arbetet med prioritering av investeringar görs i dagsläget i budgetberedningen. Investeringsanslagen i fullmäktige har ofta karaktären av ramanslag, där det inte framgår exakt vilka olika delar som investeringen består av. Fullmäktiges investeringsbeslut skiljer sig dock åt beroende på projektens storlek. Där budget för stora projekt låses på projektnivå, exempelvis beslut om ny fotbollshall, medan beslut avseende mindre projekt, reinvesteringar och tillväxtbetingade investeringar i gata och park fattas som ram på nämndnivå. Här råder enligt uppgift oklarheter kring nämndernas möjlighet att prioritera mellan olika projekt i de fall fullmäktiges beslutade budget inte medger genomförande av nämndens hela investeringsplan

Vid intervjuer har framkommit otydlighet vad gäller vilken budget som ett enskilt investeringsprojekt uppbär. Från centralt håll framhålls uppfattningen att budgetramen fastställs i fullmäktiges flerårsplan. Med denna uppfattning finns inget utrymme för andra beslut i nämndernas respektive verksamhetsplan, utan dessa ska falla in under de ramar som fullmäktige beslutat. Uppfattningen beskrivs dock inte delas av samtliga, vilket bidragit till att verksamheterna arbetar med olika siffror. Vart beslut om projektens budget fattas beskrivs viktigt att klargöra. Vidare beskrivs även brister i spårbarhet och otydlighet kring var beslut om revideringar fattats, bland annat på grund av att kalkyler tas fram i olika skeden samt att även ombudgetering kan ske. Utöver Excel och Stratsys finns inget gemensamt IT-stöd i investeringsprocessen. Vid intervju utgör detta en delförklaring till otydlighet kring ursprunglig budget då verksamheterna arbetar med olika Excelfiler, som uppdateras efter prognos.

#### *Projektstart*

Investeringsanmälan ska göras till kommunstyrelsen från respektive nämnd på investeringar överstigande 500 000 kronor innan arbete med investeringen påbörjas. Vid projekt som understiger ett totalbelopp om 500 000 kr ska investeringsanmälan enbart ske till respektive nämnd/utskott. Anmälan delges därefter redovisningsenheten samt kommunledningskontoret. Investeringsanmälan ska innehålla en skriftlig beskrivning av investeringen, belopp, typ av investering, beräknad start- och avslutningsmånad, avskrivningstid, kapitaltjänstkostnad för investeringsåret och de närmaste tre följande åren, ökade eller minskade driftkostnader till följd av investeringen samt vilken nämnd som ska belastas med driftkostnaderna. I det fall kapitaltjänst inte ryms inom befintlig budget ska det beskrivas hur finansiering ska ske, exempelvis genom om- eller nedprioriteringar av andra åtgärder eller verksamhet.

Denna ordning beskrivs i praktiken ha inneburit att investeringsanmälningar gjorts för i stort sett alla projekt. Detta ska ha bidragit till förseningar och otydlighet då beslut om investering kan ha fattats ett år, investeringsanmälan gjorts ett annat och revideringar ett tredje. Vid intervju beskrivs att ett av förslagen i den nya investeringsprocessen är att investeringsanmälningar tas bort.

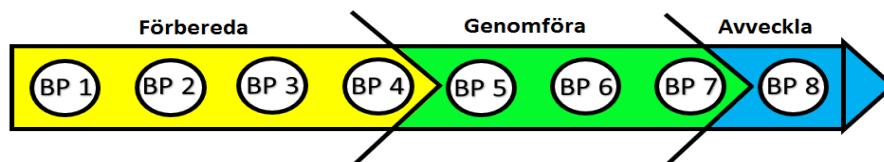
#### **2.1.3. Exempel från utbildningskontoret**

Analysen kring behovet av nya förskole- och skollokalerna grundas på befolkningsprognoser som erhålls via kommunledningskontoret. Uppgifterna rör samtliga ålderskategorier under en tioårsperiod. Prognoserna analyseras mot underlag kring exempelvis beläggning och kapacitet, och stäms av löpande med utbildningskontoret. Vid intervju beskrivs att verkligheten ligger något över prognos. Behoven sammanställs därefter i den strategiska lokalförsörjningsplanen.

Beläggningsgraden på förskolor varierar i kommunen. Det uppges exempelvis finns platser i östra delen, medan förskolorna är fulla i centrala delar. Byggandet av en ny förskola med plats för 120 barn har försenats på grund av ett försenat bygglov. Vidare finns planer på två förskolor i Väsby entré respektive två i Fyrklövern. Vem som ska bygga förskolorna och ansvara för driften är dock oklart. Behov av en ny grundskola år 2027 har identifierats. Vid byggande finns mål kring utemiljö och antal kvadratmeter per elev/barn. Ett funktionsprogram har tagits fram avseende hur en ny skola ska se ut och fungera. Inom förskoleverksamheten har en konceptförskola utarbetats. Intervjuade upplever generellt att de kommer in tidigt i investeringsprocessen, och att de sedan är delaktiga i behövliga moment ända fram till projektets slut. Vidare beskrivs att kontoret fortlöpande blir informerade om projektets gång.

#### 2.1.4. AB Väsbyhem

Väsbyhem har beslutat om en projektprocess avseende tidiga skeden. Dokumentet är fastställt av bolagets VD våren 2016.



Projektprocessen anvisar åtta beslutspunkter (BP1-BP8). I förberedelsefasen (BP1-BP4) beskrivs det resultat som projektet ska leverera. Här beskrivs även hur arbetet ska genomföras. I genomförandefasen (BP5-BP7) ska arbetet styras mot projekten med aktiv återkoppling och hantering av ändringar. I avvecklingsfasen (BP8) ska resurser återlämnas och erfarenheter summeras i en överlämningsrapport. I processbeskrivningen beskrivs syfte, hur arbetet skall genomföras och vilket beslut som skall fattas, samt av vem för respektive beslutspunkt. Nedan redogörs kortfattat för när kontakt skall tas med kommunen.

Beslutad idéskiss (anger ungefär vad som är möjligt att bygga på en specifik tomt) redovisas för kommunens exploateringschef och planchef. Kommunen redovisar förslaget för Strategiska utvecklingsforum i Upplands Väsby kommun för att få in projektet i politikens planprioritering. Inom ramen för genomförandefasen tar Väsbyhem fram underlag till kommunstyrelsen för beslut om projektet. I genomförandets sista del antas planhandlingar av kommunfullmäktige.

I processdokumentet redogörs även utförligt för ansvarsfördelning där varje funktions ansvar och befogenhet anges. Vidare beskrivs vilka olika mötestyper som förekommer under processens gång. I dokumentet finns tillgång till mallar och checklistor.

Något uppdrag om samordnad process mellan kommunen och AB Väsbyhem finns ej. I intervju beskrivs att koncerntänket i Upplands Väsby utgår från kommunen som borgenär samt som ägare. Fullmäktige fattar beslut om koncernens budget innan Väsbyhem beslutar om sin. Kommunstyrelsen får tillhanda bolagets tioårsplan och beslut om affärsplan på hösten. Fullmäktige fattar utifrån den dialog som förs med Väsbyhem inför flerårsplan och baserat på bolagets tioårsplan med investeringar, beslut i flerårsplan om låneram för koncernen och Väsbyhem samordnat.

Väsbyhem informeras i tidigt skede när kommunen planerar nytt bostadsområde, enligt intervjuade. Vid händelse av förseningar där kommunen och bolagets processer inte gått hand i

hand, beskrivs dessa huvudsakligen bero på byggnadstekniska faktorer snarare än att samarbetet inte fungerat ändamålsenligt.

Ägardialog där majoritet och opposition från kommunstyrelsen deltar tillsammans med bolagets VD och Väsbyhems styrelseordförande sker fyra gånger per år. Vidare finns en finanskommitté där den gemensamma finansieringen sköts. Inom ramen för denna granskning har inget framkommit som tyder på att parterna är missnöjda med formerna för samarbetet.

### **2.1.5. Bedömning**

Vi bedömer att nuvarande beslutsprocess i kommunen är delvis otydlig. Otydligheten berör huvudsakligen vilken budget ett investeringsprojekt uppbär samt vilken funktion som har mandat att fatta beslut om revideringar i projektens budget. Vidare finns brister i spårbarhet i detta avseende. Otydlighet noteras även kring nämndernas möjligheter att prioritera projekt i investeringsplan. Vi noterar dock det utvecklingsarbete som pågår. Vidare ser vi positivt på det arbete som genomförts för att säkerställa att driftskostnader beaktas i samband med investeringsanslagen.

AB Väsbyhems beslutsprocess bedöms, i allt väsentligt, som tydlig. Då fullmäktige inte beslutat samordna koncernens besluts- och investeringsprocesser till en gemensam, föreslår vi att kommunstyrelsen överväger för- och nackdelar med sådan samordning. Ur ett medborgarperspektiv kan samhällsutvecklingen synas ske relativt oberoende av vilken juridisk form kommunen agerar i. Emellertid bör det samtidigt lyftas fram att kommunen/ägaren kan ha valt att separera processerna ur ett marknadsmässigt perspektiv där AB Väsbyhem likställs med andra aktörer på bostadsmarknaden.

## **2.2. Prioritering av investeringar och genomförandegrad**

*Avsnittet ämnar besvara hur prioritering sker av vilka investeringar som ska genomföras/senareläggas sker. Vidare behandlar avsnittet även om kommunstyrelsen säkerställer en hög genomförandegrad för fastställda investeringar, huruvida det görs träffsäkra prognoser, samt om åtgärder vidtas vid avvikelser från tidplaner, inriktning/omfattning och belopp*

### **2.2.1. Genomförandegrad och prioritering**

I kommunfullmäktiges flerårsplan med budget beräknas genomförandegraden under perioden 2020–2022 till 70 procent. År 2018 uppgick genomförandegraden till 43 procent, året efter landade resultatet på 64 procent. Något mål avseende genomförandegraden har inte fattats. I kommunen beräknas genomförandegraden genom förbrukade medel i förhållande till investeringsbudget.

Vilka projekt som ska genomföras eller senareläggas beskrivs sällan bero på ett aktivt ställningstagande eller prioritering mellan projekt. I stället beror det på andra faktorer, så som att beslut överklagas. Vidare finns vissa projekt som redan startat och som därför inte är lämpliga att pausa, eller behov av samordnade processer exempelvis vid byggande av nya bostadsområden och investeringar i infrastruktur. Någon formell prioriteringsordning har inte beslutats. Vid intervju lyfts dock att obligatoriska verksamheter skall prioriteras, framför frivilliga.

### **2.2.2. Åtgärder vid avvikelser**

I nu gällande investeringsprinciper anges att rapportering ska ske till berörd nämnd och till kommunstyrelsen även vid andra tidpunkter än i samband med ordinarie uppföljning vid avvikelser från beslut beträffande investeringens inriktning, omfattning, ekonomi, tidpunkter eller liknande. Vid avslutad investering ska slutredovisning lämnas till kommunstyrelsen. Om en investering inte hunnit avslutas under ett år och arbeten och betalningar kommer att ske följande år kan ombudgetering ske mellan åren. Begäran om ombudgetering ska från respektive nämnd och beslutas av kommunfullmäktige varje år i samband med behandling av årsredovisningen.

Vid intervju beskrivs från flera håll brister i avvikelserapporteringen. Flagging och rapportering från projektledare om eventuella avvikelser genomförs inte systematiskt. En samlad och systematiserad rapportering kring avvikelser saknas. Detta ska enligt uppgift gälla såväl mindre investeringsprojekt som större. I större investeringsprojekt utses dock en särskild controller. Från centralt håll lyfts att avvikelser och fördyringar snarare identifierats inom ramen för den ordinarie uppföljningen. Vidare beskrivs otydlighet kring vilken funktion som har mandat att godkänna en fördyring, exempelvis på grund av få och höga bud i en upphandling. Vidare beskrivs att återrapportering kring projektens ekonomi varit alltför beroende av vilken ekonomisk kompetens som respektive projektledare haft. Vidare betonas att vad som utgör en avvikelse beror på vad som initialt beslutats, och där skiljer sig enligt uppgift uppfattningarna åt. I den nya investeringsprocessen ges flera förslag för att komma tillrätta med problemen och systematisera avvikelserapporteringen.

I dagsläget sammanträder ekonomidirektören tillsammans med de kontorschefer som ansvarar för kommunens huvudsakliga investeringar, när problem uppstår i projekten. Enligt uppgift är kommunstyrelsens ordförande den som oftast informeras om utkomsten av mötet, vid vissa tillfällen ska det även ha rapporterats vidare till berörd nämnd och till kommunstyrelsen. Vi har dock, inom ramen för denna granskning, inte tagit del av någon dokumentation som styrker detta.

### **2.2.3. Bedömning**

Genomförandegraden kan mätas på olika vis, exempelvis hur många projekt som besiktigats och färdigställt. I Upplands Väsby kommun mäts nyttjade medel i förhållande till avsatt investeringsbudget. Med den mätperioden kan en fördyring se ut som något positivt. Vidare kan enskilda projekt få betydande utslag för graden av genomförande, exempelvis om ett projekt förskjuts en månad i slutet av året. I en sådan situation kan medel flyttas över till nästkommande år, vilket kan påverka genomförandegraden med flera procent om budgeten är betydande. Genomförandet av ett investeringsprojekt är även påverkat av andra aktörers processen, kommunen har således inte rådighet över alla delar. Vår bedömning är att genomförandegrad som styrmetod inte är nog, utan bör kompletteras med anvisningar kring exempelvis prioritering av projekt.

Fram till nu har genomförandegraden inte slagit i taket vilket skulle föranlett behov av att prioritera mellan olika beslutade projekt. Vid intervju beskrivs dock tecken på att detta kan komma att bli vanligare framgent. Vår bedömning är att det finns behov av att tydliggöra en prioriteringsordning och klargöra vilken funktion som har mandat att besluta om prioriteringar.

Vidare ser vi behov av att säkerställa en ändamålsenlig avvikelserapportering, där första steget är att alla är överens om vad som utgör en avvikelse. Vilka ska informeras om eventuella avvikelser och vem har mandat att besluta om projektets fortgående trots avvikelse, är exempel på två frågor som bör ses över.

### **2.3. Intern kontroll och återrapportering**

*Avsnittet ämnar besvara om det finns en god intern kontroll i investeringsprocessen samt om återrapportering till kommunstyrelsen avseende uppföljning av investeringar är ändamålsenlig.*

Uppföljning och rapportering sker vid formella tillfällen d v s i tertialuppföljning och årsredovisning. AB Väsbyhem omnämns kortfattat i dessa dokument. Enligt uppgift sker därutöver uppföljning av enskilda projekt när verksamheten upplever behovet.

I nära anslutning till bokslutet, innan den av revisorerna granskade årsredovisningen är klar, ges kommunfullmäktige en preliminär så kallad bokslutsrapport. År 2019 innehöll rapporten två sidor av totalt 23 som behandlade investeringar samt en sida avseende bostadsbyggande och planarbete. I bokslutsrapporten omnämns AB Väsbyhem kortfattat tillsammans med privata fastighetsaktörer under rubrik "Bostadsbyggande och samhällsutveckling".

Såvitt framgår av kommunstyrelsens och teknik- och fastighetsutskottets protokoll sker ingen annan samlad uppföljning/återrapportering under året.

Vid intervju framkommer skilda uppfattningar kring omfattningen och kvaliteten i återrapporteringen till kommunstyrelsen. Från vissa håll menas att kommunstyrelsen inte är tillräckligt uppdaterad kring processen, exempelvis kring avvikelser beträffande projektet Väsby Entré medan andra menar att återrapporteringen är god. Brister framkommer även i uppföljning av tidigare beslut, "hur gick det med projekt X som beslutades om förra året". Vidare saknas systematiserade utvärderingar av tidigare projekt.

#### **2.3.1. Bedömning**

Sett till omfånget dominerar delårsrapporter, bokslutsrapport och årsredovisning av driftredovisning medan investeringar ges relativt sett mindre utrymme. Ett sätt att bedöma hur investeringarna följs upp är, utöver tidpunkter och sammanhang, även hur omfångsrik och analyserande återrapporteringen är. Att räkna antalet sidor är självklart en förenklad och inte fullt rättvisande beskrivning men ger ändå en uppfattning om hur investeringar återrapporteras i uppföljningen. En relevant fråga är förstås vilken volym en ändamålsenlig återrapportering ska omfatta. Vi inleder med att jämföra belopp:

Ur ett ekonomiskt perspektiv omsluter driftbudgetens nettokostnader för Upplands Väsby kommun planperioden 2020–2023 ca 2,7 – 2,9 miljarder kronor medan investeringsutgifterna under samma period omfattar ca 0,5 – 0,6 miljarder kronor, vilket motsvarar ca 20 procent.

Om "kronor" ska styra återrapporteringen bör alltså investeringarna ges ca en femtedel. Det faktiska utrymmet i delårsrapporter och årsredovisning är 1–9 procent det vill säga 1–3 sidor. Kommentarer görs kring tre projekt men det sker i löptext tillsynes utan strukturerade variabler kring exempelvis avslutade eller försenade projekt, genomförandegrad i relation till önskad projektprioritering samt utan beslutsförslag. Texterna kan beskrivas som skrivna mer på fri hand och det kan vara svårt att få en samlad överblick. Det saknas även analys av pågående investeringar med förslag till eventuella ställningstaganden som kommunfullmäktige behöver överväga i samband med att rapporterna lämnas. Uppföljningarna är således av informativ karaktär och inte fullt ut lämpade att styra med.

Utifrån granskning av kommunstyrelsens protokoll samt protokoll från Teknik- och fastighetsutskottet sker inga andra uppföljningar av investeringar än de ovan nämnda vilket förstås som att de förtroendevalda i formell mening inte följer upp investeringar på annat sätt än i

del- och helårsrapporterna. Det är då extra väsentligt att den informationen motsvarar de syften uppföljningarna har, d v s att säkerställa politiskt inflytandet och kontroll över investeringarna och deras budget.

Att driftbudget och måluppfyllelser dominerar i en kommuns uppföljning är inget ovanligt men i en tillväxtkommun som Upplands Väsby där bostäder, infrastruktur och verksamhetslokaler behöver byggas ut och där skattekollektivets långsiktigt ekonomiska åtagande binds upp i ett generationsperspektiv ser vi behov av en mer strukturerad och analyserad uppföljning. Att investeringsprocessen i sig är komplex och kravställande på den professionella styrningen pekar snarast på vikten av demokratisk kontroll via adekvat politisk styrning. I resonemanget ovan jämför vi hur stort utrymme investeringarna får i de uppföljningsdokument kommunen använder, det är självklart inget självändamål att fylla på med fler men vi upplever behov av att kvalitetssäkra relevant information för att ge kommunstyrelse och fullmäktige ändamålsenliga beslutsunderlag. Vi ser en risk i att nuvarande underlag är i underkant användbara i ett styrande syfte.

Upplands Väsby kommun äger 100 procent av AB Väsbyhem, ett allmännyttigt bostadsbolag som äger och förvaltar cirka 4 700 hyreslägenheter och cirka 38 117 kvm lokaler. Av bolagets årsredovisning framgår att bolaget av ägaren uppdragits att bygga minst 100 attraktiva, hållbara och förvaltningsmässigt effektiva lägenheter i snitt per år. 2018 färdigställdes fem medan det 2019 färdigställdes 139. Kommunens mål är att det årligen totalt ska färdigställas 400 bostäder i kommunen vilket innebär att ägarens vilja är att Väsbyhems andel av bostadsökningen ska motsvara 25 procent.

Av bolagets årsredovisning 2019 framgår att den genomsnittligt ägda och förvaltade bostads- och lokalyta ökat från 313 695 kvm (2015) till 339 993 kvm (2019). Det motsvarar en ökning med 26 298 kvm och 8,4 procent på fyra år. Det bokförda värdet på materiella anläggningstillgångar (byggnader, mark, inventarier och anläggningar) uppgick vid årsskiftet 2019 till drygt 3,6 miljarder kronor att jämföra med kommunens motsvarande som uppgick till drygt 2,7 miljarder kronor. Bolagets materiella anläggningstillgångar var alltså 33 procent större än kommunens.

Vi refererar till dessa siffror för att åskådliggöra att AB Väsbyhem ger och förvaltar betydande egendom och är en väsentlig aktör i kommunens utvecklingsarbete. Bostadsbyggandet utgör grunden för den befolkningstillväxt kommunen önskar och genererar i sin tur andra investeringsbehov i form av gator, vägar, VA, skolor, idrottsanläggningar, parker och liknande. Vi ser AB Väsbyhem som en aktör i kommunens intressesfär men finner få dokumenterade uttryck på samordnad uppföljning, analys och ägarstyrning. Det kan vara ett uttryck för ägarens uppfattning, och skulle därför inte vara ett ämne för revisionens kritik, men kan även vara uttryck för system- och samordningsbrister som bör åtgärdas ur ett koncernledningsperspektiv. På denna punkt ser vi behov av ägarens förtydligande.

Vi bedömer sammantaget att nuvarande system och rutiner för uppföljning och återrapportering av kommunens och kommunkoncernens, investeringar inte är fullt ut ändamålsenliga med tillräcklig intern kontroll. Vi noterar dock att en översyn pågår.

### 3. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfråga	Svar
Finns en tydlig beslutsprocess för investeringar i kommunen och bolaget?	<p>Delvis. Vi noterar flera otydligheter i kommunens beslutsprocess, bland annat avseende vilken budget ett investeringsprojekt uppbär. Vi noterar dock det utvecklingsarbete som pågår.</p> <p>AB Väsbyhems beslutsprocess bedöms, i allt väsentligt, som tydlig. Då fullmäktige inte beslutat samordna koncernens besluts- och investeringsprocesser till en gemensam, föreslår vi dock att kommunstyrelsen överväger för- och nackdelar med sådan samordning.</p>
Hur sker prioritering av vilka investeringar som ska genomföras/senareläggas?	Någon direkt prioritering sker inte, utöver det som framgår av FÅP. I övrigt beror projektstart och eventuella förseningar på yttre faktorer, snarare än på strategiska beslut.
<p>Säkerställer kommunstyrelsen en hög genomförandegrad för fastställda investeringar och görs träffsäkra prognoser?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Vidtas åtgärder vid avvikelser från tidplaner, inriktning/omfattning och belopp?</li> </ul>	<p>År 2019 uppgick genomförandegraden till 64 procent. I Upplands Väsby kommun mäts genomförandegraden som nyttjade medel i förhållande till avsatt investeringsbudget. Vår bedömning är att genomförandegrad som styrmetod inte är nog, utan bör kompletteras med anvisningar kring exempelvis prioritering av vilka projekt som ska senareläggas och vilken funktion som har mandat att fatta sådant beslut.</p> <p>I begränsad utsträckning. Vi ser därför behov av att säkerställa en ändamålsenlig avvikelserapportering.</p>
Finns det en god intern kontroll i investeringsprocessen?	Nej, mot bakgrund av de svar som redovisats ovan bedömer vi att den interna kontrollen inte är tillräcklig.
Är återrapportering till kommunstyrelsen avseende uppföljning av investeringar ändamålsenlig?	Nej. Vi bedömer att den föreliggande informationen är för knapphändig för att relevanta ställningstaganden kan göras vid behov.

Upplands Väsby den 20 oktober 2020

Jan Darrell  
Verksamhetsrevisor, EY

Liv Bongcam  
Verksamhetsrevisor, EY

## Källförteckning

### Intervjuade funktioner

- Kommunstyrelsens presidium
- Kommundirektör
- Ekonomidirektör
- Chefcontroller, kommunledningskontoret
- Fastighetsstrateg, kommunledningskontoret
- Samhällsbyggnadschef
- Projektledare inom fastighetsfrågor, utbildningskontoret
- Controller, kommunledningskontoret (arbetar med utbildningskontoret)
- VD AB Väsbyhem

### Dokument

- § 8 Uppföljning intern kontroll 2019, AB Väsbyhem
- 10-årsplan 20200317
- 200621 Strategisk lokalförsörjningsplan 2020-2029 med utblick mot 2040, "Projektprocess tidiga skeden hos Väsbyhem" fastställd av VD, version 1/2016-05-24.
- Bestämmelser för kommunstyrelsens teknik- och fastighetsutskott, KSTFU, Styrdocument, utskottsbestämmelser 2018-12-04.
- Budget 2020, AB Väsbyhem
- Flerårsplan med budget 2020–2022, kommunfullmäktige 17 juni 2019.
- Förslag till "Investeringsprinciper och investeringsprocess för Upplands Väsby kommun" version 2020-08-26
- Investeringsprinciper för Upplands Väsby kommun, KS/2015:498, 2017-04-21 giltig t.o.m. 2020-12-31. Antagen av kommunstyrelsen den 7 juni 2011, § 97.
- Långtidsplanering pågående och kommande projekt 20200526, AB Väsbyhem
- Minirapporter 200602
- PowerPoint-presentation " Investeringsprocessen - skillnader och nyheter".
- Reglemente för kommunstyrelsen, 2019-03-18
- Strategisk lokalförsörjningsplan 2020–2029 med utblick mot 2040, KS/2020:143, antagen av kommunstyrelsen 1 juni 2020.
- Uppföljning mål och aktiviteter 2020 - fastighetsutveckling
- Upplands Väsby kommuns årsredovisning 2019
- Verksamhetsplan fastighetsutveckling 2020 Bygg och projekt, AB Väsbyhem.
- Ägardirektiv för AB Väsbyhem, KS/2018:487, antagen av kommunfullmäktige den 17 december 2018, § 139