

# Sundbyberg Stad

Uppföljande granskning av stadens expansion



Building a better  
working world

## Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna följt upp granskningen av stadens fortsatta expansion som genomfördes 2017 i Sundbyberg stad. I tabellen redovisas en sammanställning av uppföljningen med angivelse av huruvida åtgärder vidtagits till följd av lämnade rekommendationer. Sammanfattningsvis kan konstateras att staden till viss del har beaktat och vidtagit relevanta åtgärder med anledning av lämnade rekommendationer. Avseende flera rekommendationer har dock inte ett arbete genomförts i den omfattning eller innehåller de aspekter som efterfrågades av revisorerna.

Rekommendation	Åtgärdad		
	Ja	Delvis	Nej
Stärk förutsättningarna för en tillräcklig intern kontroll av expansionen.			X
Upprätta återkommande riskanalyser av expansionen i förhållande till mål, ekonomi och verksamhet.			X
Säkerställ att kommunfullmäktige ges en tillräcklig uppföljning/rapportering av expansionen i sin helhet och av stadsutvecklingsprojekten.			X
Prioritera utvecklingen av samhällsbyggnadsprocessen och fastställ en tidplan för utvecklingsarbetet.		X	
Säkerställ att ekonomiska långtidsplaner kan göras återkommande.	X		
Uppdatera personalbehovsprognosen och koordinera den med övrig långtidsplanering.			X
Komplettera principerna för investering med: <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Tydliga prioriteringsgrunder.</li> <li>▶ Vilka underslag som ska ingå i beredning inför beslut om förstudie och genomförandebeslut.</li> <li>▶ Processbeskrivning.</li> </ul>		X	
Upprätta en långsiktig investeringsplan.	X		
Klargör krav på att i beredningen av ärenden ska ingå väl underbyggda konsekvensanalyser.	X		
Överväg finansiella mål för investeringsverksamheten i sin helhet.	X		

## Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Inledning .....</b>	<b>2</b>
1.1. Bakgrund.....	2
1.2. Syfte och omfattning.....	2
1.3. Genomförande .....	2
<b>2. Granskning av stadens fortsatta expansion .....</b>	<b>3</b>
2.1. Svar från kommunstyrelsen.....	4
2.2. Uppföljning av vidtagna åtgärder.....	5
2.3. Sammanfattad bedömning .....	7
<b>Källförteckning .....</b>	<b>10</b>

## **1. Inledning**

### **1.1. Bakgrund**

Under 2017 genomfördes en granskning av stadens fortsatta expansion. Den sammanfattande bedömningen var att om det strategiska arbetet ska bli mer ändamålsenligt måste de planer/prognoser/processer som behövs för en kontrollerad expansion kompletteras och samordnas tillsammans med en förbättrad uppföljning och intern kontroll av expansionen. Utifrån granskningens iakttagelser lämnades tio rekommendationer till kommunstyrelsen.

Utifrån revisorernas riskanalys har revisionen valt att genomföra en fördjupad uppföljning av tidigare lämnade rekommendationer.

### **1.2. Syfte och omfattning**

Syftet med uppföljningen är att bedöma om de åtgärder som vidtagits inom identifierade förbättringsområden samt resultaten som uppnåtts är tillräckliga utifrån revisorernas givna rekommendationer.

Den uppföljande granskningen omfattar kommunstyrelsen.

### **1.3. Genomförande**

Granskningen bygger på avstämningar och dokumentstudier. Se källförteckning i bilaga. Dokument som rör styrelsens åtgärder har analyserats och avstämningar har skett med ansvariga tjänstepersoner.

Rapporten är sakgranskad av intervjuade, vilket innebär att de fakta som rapporten hänvisar till är kvalitetssäkrade av de som granskats. Slutsatserna och revisionsbedömningarna ansvarar EY för.

## 2. Granskning av stadens fortsatta expansion

Granskningens syfte var att bedöma huruvida det strategiska arbetet, som ligger till grund för beslut om stadens fortsatta expansion, är ändamålsenligt och omfattar en tillfredsställande intern kontroll.

Kritiska faktorer för att kunna genomföra expansionen på ett effektivt sätt är att det finns uttryckliga mål och förutsättningar, en organisation med tydliga ansvar och roller, väl fungerande ledning och styrning samt relevanta styrdokument, långsiktiga planer och ändamålsenliga processer. Genomförandet ska samtidigt kännetecknas av uppföljning och god intern kontroll.

Revisorernas sammanfattande bedömning var att om det strategiska arbetet ska bli mer ändamålsenligt måste de planer/prognoser/processer som behövs för en kontrollerad expansion kompletteras och samordnas tillsammans med en förbättrad uppföljning och intern kontroll av expansionen.

Granskningen visade att personalbehovsprognosen från 2014 som sträcker sig till 2023 inte har reviderats, med hänvisning till att kommunstyrelsen bedömde den som fortsatt relevant. Vidare lyftes i granskningen att en långsiktig investeringsplan eller investeringsprognos inte har upprättats. En ekonomisk långtidsplan togs fram med konsultstöd under 2015. Av den framgår utmaningen att sluta det gap som bedömdes uppstå fram till 2030 på grund av att kostnaderna förväntades öka mer än intäkterna. Någon ny ekonomisk långtidsplan har därefter inte tagits fram. Intentionen från kommunledningen är att få ta över analysmodellen för staden ska kunna göra egna ekonomiska långtidsplaner. I granskningen lyftes att det är nödvändigt att staden återkommande gör ekonomiska långtidsprognoser, inte minst för att kunna utveckla strategier för att hantera de utmaningar som blir en följd av expansionen.

Processer som är av stor vikt särskilt i samband med stadens expansion är samhällsbyggnadsprocessen och investeringsprocessen. De pågick vid tidpunkten för granskningen ett projekt för att utveckla och effektivisera samhällsbyggnadsprocessen. Av vad som framkommit i granskningen har dock ingen tidplan satts för när en reviderad process förväntas bli färdig.

Principerna för investeringar i styrmodellen ersattes 2018. I granskningen lyftes att dessa inte definierar investeringsprocessen i sin helhet och vilka krav på beslutsunderlag som ställs i olika skeden av processen. Bedömningen var således att riktlinjerna för investeringar behöver kompletteras med att investeringsprocessen i sin helhet tillsammans med tillämpningsanvisningar definieras och fastställs. Vidare gjordes bedömningen att det saknades en tydlig transparens kring de prioriteringar som görs av investeringar i budgetprocessen. För en effektiv beredningsprocess förutsätts att det tydligt har definierats vilka underlag som ska tas fram och hur de ska utformas.

I granskningen lyftes en synpunkt på de finansiella målen och att självfinansieringsgraden från och med 2018 endast relaterar till reinvesteringar. Enligt revisorernas bedömning ger det en tydligare bild av investeringsutrymmet om självfinansieringsgraden avser investeringsverksamheten i sin helhet.

Den interna kontrollen i förhållande till den pågående expansionen hanteras genom styrelsens och nämndernas samt bolagens internkontrollarbete. I granskningen framgick att nämndernas internkontrollplaner 2017 i begränsad utsträckning omfattade processer som

berörs av expansionen. I granskningen bedömdes att det återkommande bör göras riskanalyser av expansionen (stadsbyggnadsprocessen) på initiativ av kommunstyrelsen och således leda till att en internkontrollplan tas fram för processen.

I de beslutsunderlag som revisionen tagit del av i samband med investeringsbeslut och beslut om medfinansiering redovisas risker i begränsad utsträckning. Någon samlad risk- och konsekvensanalys av stadens expansion hade inte upprättats. Den ekonomiska långtidsplan som togs fram 2015 kan ses som en form av ekonomisk konsekvensanalys dock har den inte redovisats som ett ärende till fullmäktige. I granskningen bedömdes även att återrapportering till kommunfullmäktige avseende uppföljning av expansionen var bristfällig.

Utifrån granskningens slutsatser gavs ett antal rekommendationer till kommunstyrelsen:

- ▶ Stärk förutsättningarna för en tillräcklig intern kontroll av expansionen.
- ▶ Upprätta återkommande riskanalyser av expansionen i förhållande till mål, ekonomi och verksamhet.
- ▶ Säkerställ att kommunfullmäktige ges en tillräcklig uppföljning/rapportering av expansionen i sin helhet och av stadsutvecklingsprojekten.
- ▶ Prioritera utvecklingen av samhällsbyggnadsprocessen och fastställ en tidplan för utvecklingsarbetet.
- ▶ Säkerställ att ekonomiska långtidsplaner kan göras återkommande.
- ▶ Uppdatera personalbehovsprognosen och koordinera den med övrig långtidsplanering.
- ▶ Komplettera principer för investeringar med:
  - ▶ Tydliga prioriteringsgrunder.
  - ▶ Vilka underlag som ska ingå i beredning inför beslut om förstudie och genomförandebeslut.
  - ▶ Processbeskrivning.
- ▶ Upprätta en långsiktig investeringsplan.
- ▶ Klargör att krav på att i beredningen av ärenden ska ingå väl underbyggda konsekvensanalyser.
- ▶ Överväg finansiella mål för investeringsverksamheten i sin helhet.

## 2.1. Svar från kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen svarade<sup>1</sup> att Sundbybergs stad under snart en tioårsperiod har haft en kraftig tillväxt och expansion. Arbetet med att planera och styra Sundbybergs stads expansion är ingen isolerad händelse eller ett enskilt särskilt beslut. Det består av flera större och mindre beslut, vägval och händelser som skett under årens lopp, men som alla utgått från att Sundbyberg ska växa och utvecklas.

Kommunstyrelsen svarade att revisorerna lyfter fram flera viktiga och relevanta punkter kopplade till planeringen av stadens expansion. De rekommendationer som revisorerna har lyft fram ligger i linje med det arbete som redan påbörjats i staden och kommer att beaktas i den fortsatta utvecklingen.

---

<sup>1</sup> Svar på revisorers granskning av Sundbybergs stads expansion 2018-08-06.

Ett viktigt fokusområde har enligt kommunstyrelsen under de senaste åren varit att utveckla den långsiktiga planeringen i staden. Däribland förnya stadens styrmodell, att förbättra ekonomistyrningen och ta fram tydligare ekonomiska principer. Som en del av det arbetet har fokus varit på att tydliggöra principer och arbetssätt för investeringar. Kommunstyrelsen delar revisorernas uppfattning om att stadens investeringsprinciper behöver utvecklas ytterligare och att man kommer ta med sig revisorernas förslag i arbetet framöver.

För att möta utmaningar i en kraftig expansiv fas ställs ökade krav och behov på stadens organisation. Som en följd av detta har en utveckling av stadsledningskontorets organisation och tydliggörande av processägaransvar utifrån ett hela-staden-perspektiv beslutats. Utifrån detta har stadsledningskontorets organisation delats in i tre strategiska områden som leds av varsin direktör tillika processägare. De tre direktörerna har också rollen som biträdande stadsdirektörer inom sina respektive områden.

Den långsiktiga kompetensförsörjningen är en avgörande del i stadens möjlighet till fortsatt expansion. Kommunstyrelsen har tidigare bedömt att stadens personalbehovsprognos behöver uppdateras ungefär vart fjärde till femte år<sup>2</sup>, detta innebär att en ny prognos kommer att göras 2018–2019.

Arbetet med att utveckla samhällsbyggnadsprocessen pågår inom staden och sker i samarbete över förvaltningsgränser. Samhällsbyggnadsprocessen ska tydliggöra, effektivisera och utveckla samarbetet under den kommunala byggprocessen. Arbetet kommer att fortsätta under hösten och revisorernas synpunkter kommer att tas med i det fortsatta arbetet.

Kommunstyrelsen har även gett stadsdirektören i uppdrag att utveckla ärendeberedningsprocessen med ett tydligt fokus att höja kvaliteten i beslutsunderlag, analyser och konsekvensbeskrivningar. Detta kommer också utveckla de ärenden och underlag kopplade till stadens expansion i enlighet med revisorernas synpunkter.

## **2.2. Uppföljning av vidtagna åtgärder**

Riskanalyser görs enligt kommunstyrelsen i varje enskilt stadsutvecklingsprojekt minst i samband med de investeringsbeslut som fattas inom projektet. Den löpande uppföljningen av projekten ansvarar respektive styrgrupp för. En övergripande riskanalys för staden som helhet görs endast utifrån de ekonomiska konsekvenserna i samband med och som underlag till stadens arbete med planeringsförutsättningar och budget.

I 2017 års granskning rekommenderades kommunstyrelsen att stärka förutsättningarna för en tillräcklig intern kontroll av expansionen. Kommunstyrelsen svarade att det finns ett behov av att stärka den ekonomiska kompetensen och ansvaret inom stadens projektorganisation. Ekonomi- och redovisningschef arbetar tillsammans med ekonomistrategfunktionen på ekonomienheten för att i större utsträckning säkerställa att de ekonomiska utmaningarna med expansionen lyfts med den politiska ledningen och nämnder/förvaltningar.

---

<sup>2</sup> Se kommunstyrelsens svar på revisorernas granskning av Sundbyberg stads strategiska kompetensförsörjning, KS-0659/2017

I samband med planeringsförutsättningar och arbetet med stadens budget ges enligt kommunstyrelsen information till kommunfullmäktige om stadens planerade investeringar i och med den framtida expansionen. Någon formaliserad eller politiskt beslutad rapport om expansionen har inte tagits fram.

Gällande rekommendationen att prioritera utvecklingen av samhällsbyggnadsprocessen och fastställa en tidplan för utvecklingsarbetet svarade kommunstyrelsen att en processkartläggning av samhällsbyggnadsprocessen pågår. Arbetet har vid tidpunkten för granskningen pausats på grund av personalbrist. En arbetsgrupp för samhällsbyggnadsprocessen finns sedan tidigare och ett arbete med att se över gruppens sammansättning är påbörjad. Gruppens syfte är initialt att fortsätta arbetet med att dokumentera den befintliga samhällsbyggnadsprocessen i verktyget 2C8. När den övergripande processen är dokumenterad kommer arbetet fortsätta med att utveckla och dokumentera delprocesserna. Beställare av arbetet är förvaltningschefen för samhällsbyggnadsförvaltningen. Vidare pågår rekrytering av en infrastrukturstrateg och översiktplanerare, dessa roller kommer vara involverade i det fortsatta arbetet. Projektplan och tidsplan för det fortsatta arbetet kommer tas när rekryteringarna är på plats.

I planeringsförutsättningarna inför budget 2021 har en resultatprognos fram till 2027 tagits fram som visar stadens långsiktiga utmaningar med hänsyn till bland annat befolkningsprognoser. Personalbehovsprognosen från 2014 som sträcker sig till 2023 har inte reviderats. Personalförsörjningen är enligt kommunstyrelsen ännu inget bekymmer och staden har inte problem att rekrytera. Kommunstyrelsen svarade att kombinera personalbehovsprognosen med stadens expansion kan vara lämpligt. Likväl kan behov även tillgodoses av andra utförare än staden när den växer. Inom ramen för HR-årshjulet ser ansvariga verksamhetschefer över kompetensförsörjningen. Bland annat på individnivå för att säkerställa att kompetensen utvecklas i takt med verksamhetens behov. Inom ramen för det nya kompetens- och omställningsavtalet (KOM-KR) identifieras behov för utbildningsinsatser i förebyggande syfte för att personal ska upprätthålla och förstärka sin framtida anställningsbarhet.

Kommunstyrelsen har fortsatt arbetet med att utveckla stadens investeringsprinciper. Ett första steg till att ta fram prioriteringsgrunder för investeringar har varit att upprätta en ram för reinvesteringar där nämnden själva kan prioritera utifrån sina behov och där fullmäktige endast styr den totala ramen utifrån ekonomiska grunder. Denna ram finns implementerad både för lokaler och infrastruktur. För att vidare kunna göra prioriteringar mellan större exploaterings- och stadsutvecklingsprojekt behöver en liknande, mer långsiktig, ram tas fram för staden som helhet. Det arbetet har varit pågående sedan 2018/2019. Mål och uppdrag med koppling till arbetet anges i budgeten för 2020, såsom det övergripande målet om *ekonomisk hållbarhet* och att *staden ska ha en långsiktigt hållbar investeringsnivå*.

Vilka underlag som ska ingå i beredningen inför beslut om förstudie och genomförandebeslut anges i de mallar för ärendeskrivning som togs fram 2018. En fullständig processbeskrivning är ännu inte framtagen. En av anledningarna till detta är att hur lokalinvesteringarna ska hanteras inom staden och bolagskoncernen har inte helt har landat. I samband med att principerna för lokalförsörjning ska beslutas om under 2020, kan även principerna för investeringar uppdateras och en processbeskrivning tas fram. Vid tillfället för granskningen är det vakanser på ekonomienheten som gör att detta arbete förskjutits något.

Vidare finns det en mall för investeringsärenden framtagen 2018 där det framgår att konsekvensanalyser ska ingå. Denna uppföljning sker även i granskningen av ärenden. Respektive projektledare har ansvaret att projektet är väl beskrivet och utrett.



En långsiktig investeringsplan har upprättats under 2018 som sträcker sig fram till 2030 för stadens investeringar. Dokumentet är på tjänstemannanivå och presenteras i samband med planeringsförutsättningar och budget. Vidare svarade kommunstyrelsen att finansiella mål för investeringar har funnits i Sundbybergs stads budget sedan 2018. Staden har mål om att ha en *långsiktigt hållbar investeringsnivå* och särskilt mål för finansiering av reinvesteringar. Målen har vidareutvecklats för 2020 och ytterligare utveckling av målen är planerade till budget 2021.

### 2.3. Sammanfattad bedömning

Rekommendation	Åtgärdad			Kommentar
	Ja	Delvis	Nej	
Stärk förutsättningarna för en tillräcklig intern kontroll av expansionen.			X	<p>Ekonomi- och redovisningschef tillsammans med ekonomistrategfunktionen på ekonomienheten arbetar med att säkerställa att de ekonomiska utmaningarna med expansionen lyfts med den politiska ledningen och nämnder/förvaltningar.</p> <p>Vår bedömning är att den interna kontrollen inom stadsutvecklingsprocessen/ expansionsprocessen inte har stärkts i den omfattning som efterfrågades av revisorerna.</p>
Upprätta återkommande riskanalyser av expansionen i förhållande till mål, ekonomi och verksamhet.			X	<p>Risikanalyser görs inom ramen för styrelsens och respektive nämnds internkontrollarbete. I övrigt ska riskanalyser göras inom varje enskilt projekt. En övergripande riskanalys för staden som helhet görs i förhållande till ekonomiska konsekvenser.</p> <p>Vår bedömning är att riskanalysarbetet avseende expansionen (stadsbyggnadsprocessen) inte genomförs i den omfattning eller innehåller de aspekter som efterfrågades av revisorerna.</p>
Säkerställ att kommunfullmäktige ges en tillräcklig uppföljning/rapportering av expansionen i sin helhet och av stadsutvecklingsprojekten.			X	<p>Återrapportering till fullmäktige sker i samband med planeringsförutsättningar och budget om stadens planerade investeringar. Uppföljningen avser i huvudsak projektens ekonomiska utfall i förhållande investeringsbudgeten.</p> <p>Det har inte framkommit i denna granskning att det har gjorts någon samlad eller särskild återrapportering till fullmäktige av den pågående expansionen. Vidare har fullmäktige inte efterfrågat ytterligare uppföljning/rapportering.</p>

Prioritera utvecklingen av samhällsbyggnadsprocessen och fastställ en tidplan för utvecklingsarbetet.		X	De pågår ett arbete för att utveckla och effektivisera samhällsbyggnadsprocessen, däribland en processkartläggning.  Av vad som framkommit i granskningen har dock ingen tidplan satts för när en reviderad process förväntas bli färdig på grund av personalbrist.
Säkerställ att ekonomiska långtidsplaner kan göras återkommande.	X		I planeringsprocessen inför budget 2021 anges resultatutvecklingen fram till 2027. Vilket innehåller en prognos av den långsiktiga ekonomiska utvecklingen med hänsyn till befolkningsprognoser.
Uppdatera personalbehovsprognosen och koordinera den med övrig långtidsplanering.		X	Personalbehovsprognosen från 2014 som sträcker sig till 2023 har inte reviderats. Personalförsörjningen är enligt kommunstyrelsen ännu inget bekymmer och staden har inte problem att rekrytera. Kommunstyrelsen svarade att kombinera personalbehovsprognosen med stadens expansion kan vara lämplig. Likväl kan behov även tillgodoses av andra utförare än staden när den växer.
Komplettera principerna för investering med: <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Tydliga prioriteringsgrunder.</li> <li>▶ Vilka underlag som ska ingå i beredning inför beslut om förstudie och genomförandebeslut.</li> <li>▶ Processbeskrivning.</li> </ul>		X	Kommunstyrelsen har fortsatt arbetet med att utveckla stadens investeringsprinciper. Det pågår ett arbetet med att ta fram prioriteringsgrunder för investeringar. Vilka underlag som ska ingå i beredningen inför beslut om förstudie och genomförandebeslut anges i de mallar för ärendeskrivning som togs fram 2018. En fullständig processbeskrivning är ännu inte framtagen.
Upprätta en långsiktig investeringsplan.	X		En långsiktig investeringsplan har upprättats och sträcker sig 10 år för stadens investeringar, fram till 2030. Dokumentet är på tjänstemannanivå och presenteras i samband med planeringsförutsättningar och budget.
Klargör krav på att i beredningen av ärenden ska ingå väl underbyggda konsekvensanalyser.	X		I mallen för investeringsärenden, framtagen 2018, framgår att konsekvensanalyser ska ingå. Denna uppföljning sker även i granskningen av ärenden. Respektive projektledare har ansvaret att projektet är väl beskrivet och utrett.



Building a better  
working world

Överväg finansiella mål för investeringsverksamheten i sin helhet.	X		Sundbyberg stad har sedan 2018 finansiella mål för investeringar i budgeten. Med mål om att ha en <i>långsiktigt hållbar investeringsnivå</i> samt särskilt mål för finansiering av reinvesteringar. Målen har vidareutvecklats för 2020 och ytterligare utveckling av målen är planerat till budget 2021.
--	---	--	--



Building a better  
working world

## Källförteckning

### Granskning av stadens expansion

*Frågeutskick:*

Stadsdirektör, Sundbybergs stad

Ekonomichef, Sundbybergs stad

*Handlingar:*

Granskning av stadens fortsatta expansion Revisionsrapport 2017, Sundbyberg stad

Svar på revisorers granskning av Sundbybergs stads expansion DNR KS-0236/2018

Sundbybergs stads budget 2020 med plan 2021–2022

Planeringsförutsättningar 2021 med plan för 2022—2023

Granskning av strategisk kompetensförsörjning Revisionsrapport 2017, Sundbyberg stad

Svar på revisorernas granskning av Sundbyberg stads strategiska kompetensförsörjning, KS-0659/2017