

Granskning av ansvaret för mark- och exploaterings- verksamheten

Västerås kommun

26 november 2024

Viktor Prytz, Certifierad kommunal revisor

Rebecka Hansson, Certifierad kommunal revisor




Ulla Persson, kontaktrevisor

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Västerås kommun genomfört en granskning av kommunstyrelsen. Granskningens syfte är att granska om nuvarande organisering och ansvarsfördelning av mark- och exploateringsverksamheten är ändamålsenlig och effektiv.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att nuvarande organisering och ansvarsfördelning av mark- och exploateringsverksamheten inte helt är ändamålsenlig och effektiv.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar".

Revisionsfrågor	Bedömning
1. Fanns tillräckliga beslutsunderlag för förändringen av reglementet?	Nej 
2. Har kommunstyrelsen följt upp effekterna av den förändrade ansvarsfördelningen?	Delvis 
3. Har syftet med förändringen av reglementet uppnåtts?	Delvis 

Rekommendationer

Vi kan konstatera att förändringen av ansvaret för mark och exploatering är genomförd enligt det politiska initiativet från hösten 2022. Det är olyckligt att det i beslutet inte finns något syfte, målsättningar eller förväntade effekter. Det försvårar förutsättningar att följa upp och utvärdera förändringen. Vi rekommenderar ändå kommunstyrelsen att följa upp och utvärdera det förändrade ansvaret för att säkerställa att nuvarande processer och strukturer är ändamålsenliga.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Granskningsresultat	5
Underlag för beslut	7
Uppföljning av förändringen	10
Har syftet uppnåtts?	12
Samlad bedömning	16

Inledning

Bakgrund

Västerås kommun är den största markägaren i kommunen. Genom bland annat detaljplaneprojekt, arrenden, förvärv och försäljningar har kommunen i egenskap av markägare en viktig roll att spela när den fysiska miljön förvaltas, planeras och byggs ut samt i utvecklingen av kommunen.

Den 1 december 2022 beslutade fullmäktige om ett nytt reglemente för kommunstyrelsen. Det innebär bland annat att från år 2023 hör ansvaret för mark- och exploateringsverksamheten till kommunstyrelsens ansvarsområde och stadsledningskontoret. Styrelsens ansvar för att

- upprätta och följa upp styrdokument för bostadsförsörjning samt genomförande av de delar som inte ankommer på annan nämnd.
- lämna bostadsinformation till allmänheten samt ansvarar för tomt- och småhuskö.

Styrelsen är vidare huvudman för exploateringsverksamheten. I detta ingår att ansöka om ny eller ändrad detaljplan på stadens mark. Styrelsen ska även företräda staden som sakägare i planläggnings- och fastighetsbildningsfrågor samt tillvarata stadens, såväl egna som allmänna ekonomiska och juridiska intressen i plangenomförandeprocessen.

I utredningen som föregick förändringen av fastighetsnämndens och kommunstyrelsens reglementen framgår inte grunderna för förändringen.

Revisorerna har utifrån risk- och väsentlighetsanalys beslutat att granska om förändringen av ansvarsfördelningen mellan fastighetsnämnden och kommunstyrelsen har varit ändamålsenlig.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet är att granska om nuvarande organisering och ansvarsfördelning av mark- och exploateringsverksamheten är ändamålsenlig och effektiv.

- 1) Fanns tillräckliga beslutsunderlag för förändringen av reglementet?
- 2) Har kommunstyrelsen följt upp effekterna av den förändrade ansvarsfördelningen?
- 3) Har syftet med förändringen av reglementet uppnåtts?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

För granskningen utgör fullmäktiges beslut med tillhörande underlag om förändring av reglementet som revisionskriterier.

Avgränsning

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsen och år 2024. Vi kommer delvis att arbeta och utgå från material innan och efter förändringen i reglementet.

Metod

Genomgång av relevanta dokumentation såsom utredningar, verksamhetsberättelser uppföljning och analyser med anknytning till granskningsområdet och revisionsfrågorna.

Intervjuer med

- Chefen för gata- och park, biträdande fastighetsdirektör
- Ekonomichefen för teknik- och fastighetsförvaltningen
- Biträdande förvaltningschef stadsledningskontoret och ansvarig för strategisk samhällsutveckling
- Enhetschef för mark- och exploateringsenheten
- Kommunstyrelsens nuvarande presidium och tillika utskott för mark- och exploateringsfrågor
- Fastighetsnämndens nuvarande presidium

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten. Rapporten är kvalitetssäkrad i enlighet med PwC riktlinjer.

Granskningsresultat

Kommunala reglementen

I kommunallagen (2017:725) 6 kap. 44 § anges att fullmäktige ska anta reglementen om nämndernas verksamhet och arbetsformer. I paragrafen anges att fullmäktige ska anta reglementen för nämnderna. I reglementet ska uppgiftsfördelningen mellan nämnderna klargöras. Det ska bland annat anges vilken eller vilka nämnder som ska ha hand om lagstadgade uppgifter som ankommer på kommunen eller region, och om till exempel uppgifter inom socialtjänstens område ska fördelas på flera nämnder.

Utöver vad som anges i lagstiftning står det fullmäktige fritt att besluta om den kommunala organisationen och reglementen. I förarbetena till lagen beskrivs olika trender och behov i den kommunala världen som har påverkat den lokala utformningen. Ett syfte med kommunallagen från år 2017 var att möta trenden och behovet av en tydligare och mer övergripande roll för kommunstyrelsen.

Beredning av ärenden

I kommunallagen (2017:725) 5 kap. anges formerna för beredning av ärenden till kommunfullmäktige. Det anges bland annat att innan ett ärende avgörs i fullmäktige ska det ha beretts av antingen en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller en fullmäktigeberedning. Kommunstyrelsen ska alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som har beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning. Kommunstyrelsen ska även lägga fram förslag till beslut ifall en nämnd eller fullmäktigeberedning inte redan har gjort det. Kommunstyrelsen har även i uppdrag att särskilt bereda eller yttra sig i ärenden som ska handläggas av fullmäktige (KL 6 kap 13 § 1). Således ställer kommunallagen krav på att alla ärenden som fullmäktige ska fatta beslut i ska vara beredda. Syftet med beredningstvånget är att de underlag som fullmäktige baserar sina beslut på ska vara allsidigt belysta och tillförlitliga.

För kommunstyrelsen och nämnder finns inget beredningstvång enligt kommunallagen. I kommunallagens beredningstvång för ärenden till kommunfullmäktige finns det inte några specifikt uttalade krav på kvaliteten i beredningen, utan det är fullmäktige som avgör om beredningen ger ett tillräckligt underlag för att fatta beslut. Det är av vikt att kommunallagens beredningsregler följs eftersom bristande beredning efter laglighetsprövning kan leda till att fullmäktiges beslut upphävs med hänvisning till att de inte har tillkommit i laga ordning.

Det finns även bestämmelser från undantag om beredningstvång. I kommunallagen 5 kap. 29–34 §§ anges exempelvis att fullmäktige får besluta om extra val utan beredning och att ett ärende som avser avsägande av uppdrag får beslutas utan beredning. Brådskande ärenden får avgöras utan beredning, men detta kräver att samtliga närvarande ledamöter är överens om det.

Förvaltningslagen anger att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver (Förvaltningslagen (2017:900) 23 §).

Förvaltningslagen gäller även för utskott, nämndberedningar och förvaltningar. Bestämmelserna i förvaltningslagen gäller för kommunerna när det handlar om ärenden som inte kan överklagas genom laglighetsprövning enligt kommunallagen. Det handlar om beslut i samband med myndighetsutövning. För ärenden som inte omfattas av utredningsansvaret i förvaltningslagen gäller den allmänna principen att kommunen måste kunna visa varför och på vilka grunder man har fattat ett beslut (transparens).

Beredningen av ärenden har en viktig demokratisk funktion. Beredningen skapar förutsättningar för att fler perspektiv beaktas och ger medborgarna möjlighet att följa ett ärendes behandling innan fullmäktige. För medborgarnas förtroende för kommunen och deras beslut är en allsidig beredning av ärendena av stor betydelse.

Inledande iakttagelser

I *Tjänsteutlåtande - Beslut om remiss - Förslag till nya reglementen (2021-02-01)* anges att Stadsledningskontoret genom sin Juridikenhet har arbetat med framtagande av helt nya förslag till reglementen för stadens nämnder. Arbetet påbörjades under våren 2019 och skedde i nära samverkan med respektive förvaltning. Följebrevet för remissen är daterat 2021-03-04. I tjänsteskrivelsen och följbrevet anges att ett viktigt dokument för framtagande av de nya förslagen till reglementen har varit Sveriges Kommuner och Regioners förslag till reglemente för styrelse och nämnder. Vidare anges att arbetet med förändringarna av reglementena har skett i dialog med respektive förvaltning, via en av respektive förvaltning utsedd kontaktperson. Utgångspunkterna för översynen av reglementet var:

- skapa en enhetlig dokumentstruktur och ett så lika innehåll som möjligt i reglementena
- se över att ansvaret och uppdraget från kommunfullmäktige är klart och koncist formulerat och stämmer överens med innehållet i respektive verksamhet.
- uppdatera SFS-nummer och namn på författning

Samtliga berörda nämnder hade våren 2021 på sig att lämna remissvar på tjänsteutlåtandet.

I förslaget till nytt reglemente för kommunstyrelsen framgår bland annat att som ny punkt ska styrelsen fullgöra kommunens uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet såvitt avser de uppgifter som gäller för den översiktliga planeringen. Vidare anges att det sker förändringar i punkterna om styrelsens övergripande ansvar för mark- och bostadspolitiken. Formuleringen:

“ansvar för den översiktliga strategiska planeringen av mark, vatten, trafik, bostäder och vattenförsörjning; ansvar för den strategiska lokalsamordningen”

ändras till att ha följande lydelse:

“ha ett övergripande ansvar för det strategiska samhällsbyggandet innefattande mark, bostäder, samhällsfastigheter, trafik, vatten och avlopp samt annan teknisk försörjning”. I förslaget framgår inte vad som ändras för fastighetsnämndens reglemente.

Den 16 juni 2021 skickar nämndsekreteraren för fastighetsnämnden e-post till kommunstyrelsens myndighetsbrevlåda. Där framgår att nämnden har valt att skjuta på

rubricerat ärende till sammanträdet i augusti 2021. Därmed begär de anstånd med att yttra sig över remissen till efter nämndens sammanträde den 24 augusti. Den 5 oktober 2021 skickar en stadssekreterare/registrator e-post till fastighetsnämndens myndighetsbrevlåda. Där framgår att nämnden har fått anstånd till den 24 augusti att lämna remissvar och att remissvaret fortfarande saknas.

Den 13 oktober 2021 skickar fastighetsnämndens nämndsekreterare svar till stadsledningskontoret och anger att hen har fått besked om att ärendet kommer att behandlas i fastighetsnämndens som tidigast i början av år 2022. Det framgår inte i protokollen från fastighetsnämnden varför nämnden dröjer med att svara. I den fortsatta hanteringen av ärendet framgår att fastighetsnämnden aldrig svarade på remissen.

Förslagen till förändringarna av reglementen som togs fram under åren 2021 och 2022, som beskrivs ovan, kom att sammanfogas med de förändringar av reglementen som denna granskning avser. Kommunstyrelsen beslutade 2022-11-23 § 377 att föreslå fullmäktige att anta nya reglementen. Läs mer om detta under revisionsfråga 1.

Tjänstemannaorganisationen före och efter januari 2023

Teknik- och fastighetsförvaltningen förändrades i och med förändringen av fastighetsnämndens ansvarsområden. Sedan tidigare arbetar förvaltningen i relation till tekniska nämnden och fastighetsnämnden. Före januari 2023 var det tre enheter som beredde ärenden till tekniska nämnden: *Gata/park*, *Trafik och tillstånd* samt *Produktion*. Fastighetsnämnden hade enheterna *Fastighet* samt *Mark och exploatering*. På övergripande nivå fanns enheterna för *Strategiska stödprocesser* samt *Ekonomi och kansli och utveckling*. Efter förändringen är större delen av förvaltningen strukturerad på samma sätt förutom att enheten för mark och exploatering i sin helhet organisatoriskt är överförd till stadsledningskontoret. Inom stadsledningskontoret är verksamheten organiserad till verksamhetsområdet Strategisk samhällsutveckling. De är kvar i samma lokaler som tidigare. I beslutsunderlaget till förändringen av kommunstyrelsens och fastighetsnämndens reglemente framgick inte några förändringar av organisationen för tjänstemän.

Underlag för beslut

Revisionsfråga 1: Fanns tillräckliga beslutsunderlag för förändringen av reglementet?

lakttagelser

Den 26 oktober 2022 § 303 beslutade kommunstyrelsen ge Stadsledningskontoret i uppdrag att ta fram reglementen med bland annat följande innebörd

“Ansvaret enligt följande flyttas från fastighetsnämnden till kommunstyrelsen:

- Upplåtelse av kommunägd obebyggd mark genom arrende, nyttjanderätt och tomträtt, samt förvaltning och vid behov omförhandling av avtal;
- Köp, försäljning, byte, fastighetsreglering, expropriation eller inlösen med stöd av plan- och bygglagen av fastighet eller fastighetsdel samt upplåta tomträtt inom av

fullmäktige fastställt kostnadsram och andra riktlinjer beträffande belopp och villkor i övrigt;

- Ärenden enligt lagen om förvärv av hyresfastighet m.m. som inte avser utövande av förköpsrätt vid aktieöverlåtelse;
- Upprättande och uppföljning av riktlinjer och handlingsplan för bostadsförsörjning samt genomförande av de delar som inte ankommer på annan nämnd;
- Lämna bostadsinformation till allmänheten samt ansvara för tomt- och småhuskö;
- Bevaka stadens fastighetsjuridiska och ekonomiska intressen i planerings- och plangenomförandeprocessen samt är huvudman för exploateringsverksamheten. I detta ingår att ansöka om ny eller ändrad detaljplan på stadens mark.
- Företräda staden som sakägare i planläggnings- och fastighetsbildningsfrågor samt tillvarata stadens, såväl egna som allmänna ekonomiska och juridiska intressen i plangenomförandeprocessen.”

Utgångspunkten var majoritetens 100-dagarsprogram. I tjänsteskrivelsen i kallelsen framgår att majoriteten bestående av Socialdemokraterna, Kristdemokraterna, Centerpartiet och Vänsterpartiet vill ge stadsledningskontor det aktuella uppdraget. I intervjuerna anges att 100-dagarsprogrammet var en politisk överenskommelse utifrån en analys inom de berörda partierna. I grundläggande utgångspunkt var upplevelsen att kommunstyrelsen inte hade full rådighet över de för kommunen viktiga frågorna inom mark, exploatering och långsiktig planering när de låg inom fastighetsnämndens ansvar.

Kommunstyrelsen beslutade 2022-11-23 § 376 att föreslå fullmäktige att anta nya reglementen i enlighet med tidigare utredningar samt 100-dagarsprogrammet. I tjänsteskrivelsen framgår ingen utförlig beskrivning eller motivering till att ansvaret för mark- och exploatering ska flyttas till kommunstyrelsen. Vid kommunstyrelsens sammanträde framför dåvarande oppositionen yrkanden att inte förändra fastighetsnämndens och kommunstyrelsens reglementen. I protokollet återges även reservationer mot förändringen. Det nya reglementet antas av fullmäktige den 1 december 2022 § 432. Även vid fullmäktiges sammanträde framför dåvarande oppositionen yrkanden att inte förändra fastighetsnämndens och kommunstyrelsens reglementen. I protokollet återges även reservationer mot förändringen.

Vid kommunstyrelsens möte 2022-12-14 § 405 antas en delegationsordning för mark- och exploateringsärenden som ska gälla från 1 januari 2023. I ärendet framgår att kommunstyrelsen behöver en helt ny delegationsordning till följd av den nya ansvarsfördelningen som fullmäktige beslutade den 1 december 2022. Arbetet är påbörjat och för att kunna hantera den relativt snabba förändringen av ansvarsfördelningen har kommunstyrelsen att i ett första steg besluta om delegation för ärenden inom mark- och exploatering. Stadsledningskontoret avser att återkomma till kommunstyrelsen i början av 2023 med förslag på en helt ny delegationsordning med samtliga ärendetyper som är aktuella för delegation.

I ärendet framgår att syftet med båda delegationsordningarna är att se till att kommunstyrelsen på ett effektivt sätt kan fatta beslut. ”Enkla” ärenden bör fattas på delegation för att se till att få en god och effektiv förvaltning. Som ett led i detta har

några belopp höjts inom mark- och exploateringsverksamheten. Förslagen innebär generellt en utökad delegation avseende belopp för såväl handläggare, enhetschef och direktör inom mark- och exploateringsverksamheten. Förändringen innebär vidare att avdelningschefer ges delegation att fatta vissa beslut. För avtal avseende hyra och arrende föreslås att samtliga avtal beslutas av tjänsteperson. Tidigare har fastighetsdelegationen beslutat om avtal med tid mellan 1 till 5 år och fastighetsnämnden om avtal med tid över 5 år. Det framgår vidare att delegationsordningen inom fastighetsnämnden saknade beslut om genomförande av detaljplan. En sådan delegation införs avseende beslut om genomförande av mindre detaljplaner där kostnaden beräknas till mindre än 10 miljoner kronor.

I beslutet om delegationsordningen anges även att det ska ske en uppföljning av delegationsordningen efter tre månader.

Förändringen av ansvarsfördelningen innebär även att organisationen för tjänstemännen förändrades. Enheten för mark och exploatering flyttades till stadsledningskontoret. I samband med förändringen genomfördes en riskbedömning till följd av majoritetens förslag. Bedömningen är daterad 2022-10-20. Riskerna kategoriserades i tre färger: grön, gul och röd. Det framgår att personalen och ledningen framför allt såg röda risker med:

- Sämre samspel med teknik- och fastighetsförvaltningen som kunde påverka samhällsbyggnadsprocessen negativt
- Oron för delning av enheten
- Kompetensbortfall om medarbetare slutar pga av förändringen

Ytterligare risk (gula risker) som lyfts fram i bedömningen var:

- Försämrad relation till byggnadsnämnden

I riskbedömningen beskrivs vilka åtgärder som ska vidtas för att hantera riskerna samt att de är slutförda den 19 november 2022.

Bedömning

Fanns tillräckliga beslutsunderlag för förändringen av reglementet?

Nej

Det är fullmäktige som beslutar om förändringar av reglementen och dessa ärenden ska beredas av kommunstyrelsen. För kommunstyrelsen finns inget beredningstvång enligt kommunallagen utan det är fullmäktige som avgör om beredningen ger ett tillräckligt underlag för att fatta beslut.

Vi kan konstatera att beslutet om nytt reglemente för kommunstyrelsen och därmed fastighetsnämnden hanterades som ärenden i kommunstyrelsen innan beslut i fullmäktige. Vidare framgår att det under en längre tid hade pågått ett omfattande arbete med att förändra flera av kommunens reglementen. Det står även klart att det mer omfattande förslaget till förändringarna av ansvaret för mark och exploatering skedde genom ett politiskt initiativ. Vi kan konstatera att det, för denna del av ärendet, saknades

en transparent och tydlig beredning i jämförelse med de andra förändringarna som ärendet omfattade.

Det omfattande arbete som kommunen genomförde inför förändringar av reglementen under 2021 och 2022 tyder på att förändringar av reglementen ska ske med ett gediget beslutsunderlag som belyser orsakerna till föreslagna förändringar, analyser samt resonemang kring konsekvenserna. Detta arbete ingick i ärendet med förändringar av reglementena. Samtidigt innebär en politiskt styrd organisation att det ska få förekomma politiska initiativ. Därmed kan det förekomma beslut i kommunstyrelsen som mer eller mindre saknar beredning och utförliga beslutsunderlag. Dessa initiativ brukar uppstå på sittande möten genom yrkanden från ledamöterna. I detta sammanhang var det inte fråga om ett yrkande utan ett politiskt program som sannolikt hade tagits fram under en längre tid. Det fanns därmed tid att utveckla ett tydligare och mer utförligt underlag till beslut som omfattat åtminstone grunden för förändringen, syftet och förväntade effekter. Vi kan konstatera att det förekom yrkanden och reservation i ärendet men det var ingen som yrkade på återremiss för att få ett utförligare beslutsunderlag. Vi vill förtydliga att vår bedömning inte värderar om beslutet var korrekt eller inte i sakfrågan.

Uppföljning av förändringen

Revisionsfråga 2: Har kommunstyrelsen följt upp effekterna av den förändrade ansvarsfördelningen?

lakttagelser

I beslut om förändring i delegationsordningen (KS 2022-12-14 § 405 p3) angavs att delegationsordningen skulle följas upp inom tre månader. I protokollsgenomgång för år 2023 framgår inte att kommunstyrelsen fått någon sådan uppföljning. Enligt de intervjuade skedde uppföljningen i samband med att kommunstyrelsens hela delegationsordning uppdaterades under 2023. Beslut om ny delegationsordning för kommunstyrelsen fattades 2024-02-07 § 31. I ärendebeskrivningen framgår inte någon utvärdering. För ärenden inom mark och exploatering anges att flera beslutspunkter föreslås beslutas på handläggarnivå i stället för chefsnivå. Några beloppsgränser har förändrats så att det blir färre beslutspunkter. Syftet med dessa föreslagna förändringar är att öka effektiviteten och förenkla beslutsfattandet. För att få en effektivare hantering av rutinärenden såsom beviljande av förlängning av avtal eller andra avtalsvillkor om byggnadsskyldighet, föreslås att sådana ärenden delegeras. I intervjuerna anges att arbetet med den nya delegationsordningen skedde genom en analys av nuläge och hur väl delegationsordningen fungerade som grund för att utveckla hela kommunstyrelsens delegationsordningen. Det omfattade även ärenden och beslut inom området mark och exploatering.

Vid kommunstyrelsen möte 2024-02-04 § 30 beslutas om att inrätta ett mark- och exploateringsutskott. Utskottet får delegation för att besluta i till exempel ärenden med de högre beloppsnivåerna och längre avtalstider. Syftet med att inrätta utskottet är att skapa effektivare beslutsfattande av mark- och exploateringsärenden. Utskottet inrättas från och med den 1 mars 2024 med rätt att fatta beslut i ärenden som kommunstyrelsen delegerar till utskottet. Till följd av detta upphör beredningsutskottet för mark- och

exploateringsfrågor som tidigare inrättades. Mark- och exploateringsutskottet består av kommunstyrelsens ordförande, förste vice ordförande och andre vice ordförande.

I intervjuerna anges att uppföljning av delegationsordningen skedde under år 2023 i samband med att kommunstyrelsens hela delegationsordningen sågs över.

Förändringen av ansvar innebar även att organisation, processer och beslutsnivåer för mark och exploatering förändrades. I intervjuerna framgår att dessa förändringar inte har följts upp eller värderats. Vidare anges i intervjuerna att de organisatoriska förändringarna inte har inneburit några större förändringar vad gäller samarbetet inom kommunen. Det förekommer samverkan mellan berörda förvaltningar och tjänstemän på ett sätt som tjänstemännen anser är ändamålsenligt. I intervjuerna framkommer att den organisatoriska förändringen för tjänstemännen gick relativt smärtfritt. De intervjuade anger att detta kan ha berott på lågkonjunkturen som innebar att mängden ärenden och belastningen på tjänstemän och politiker lättade. För fastighetsnämnden har förändringen i ansvar inneburit ett större fokus på samhällsfastigheter jämfört med tidigare. Detta upplevs som positivt av både politiker och tjänstemän.

Under våren 2023 avsattes tid för att genomföra förändringar med att bland annat anpassa ärendeflöden, utveckla nya former för samverkan, överföra system samt skapa en linjeorganisation. Det har skapats en samhällsbyggnadskommitté som består av presidierna inom tekniknämnden, fastighetsnämnden, byggnadsnämnden samt kommunstyrelsen. Vid mötena ingår även direktörerna för respektive förvaltning. Syftet är att skapa förutsättningar för kommunikation och utbyte kring strategiska frågor.

I Kommunstyrelsens verksamhetsplan för 2023 framgår det tydligt att mark- och exploatering numera är en del av kommunstyrelsens ansvarsområde. Vidare anges att arbetet med fokus på kvalitetsutveckling kommer fortgå under året med syfte att skapa en välfungerande och effektiv samhällsbyggnadsprocess. I verksamhetsplanen anges inget specifikt mål för just mark och exploatering utan verksamheten omfattas av de övergripande målen och nyckeltal för kommunstyrelsen. Vidare konstaterar kommunstyrelsen att tillgången på kommunal mark behöver öka vilket innebär att markförvärv krävs för att fortsatt kunna skapa förutsättningar att utveckla och ha en god bostadsförsörjning samt tillgång till mark för näringslivet i framtiden. Detta återkommer även i verksamhetsplanen för 2024. Under våren antog kommunfullmäktige en markstrategi som en del i detta arbete.

I kommunstyrelsens verksamhetsberättelse för 2023 redogörs för det ekonomiska utfallet för de aktuella verksamheterna samt att flytten av enheten har påverkat antalet anställda inom stadsledningskontoret. Samhällsbyggnadsprocessen var under 2023 ett fokusområde för utveckling men det framgår ingen redovisning i verksamhetsberättelsen på vilket sätt den har utvecklats under året.

I verksamhetsplanerna för år 2023 och 2024 anges att exploateringsverksamheten under en lång period kunnat leverera stora överskott. Detta är oförändrat sedan förändringen av ansvaret för verksamheten.

Utöver de ekonomiska förutsättningarna och förväntningarna i budgeten framgår inga tydligt riktade mål eller nyckeltal för mark- och exploateringsverksamheten.

Samtliga intervjuade anser att det är för tidigt att genomföra en formell utvärdering av den förändrade ansvarsfördelningen av mark- och exploateringsområdet. Det finns därmed ingen sådan utvärdering i dagsläget.

Bedömning

Har kommunstyrelsen följt upp effekterna av den förändrade ansvarsfördelningen?

Delvis

Vi kan konstatera att det inte finns någon formell tydlig uppföljning av följderna av ansvarsfördelningen gällande mark- och exploateringsområdet. Det är tydligt att förändringen av ansvar resulterade i förändringar av delegationsordningen men även strukturerna för politiska forum under 2023 och 2024. Detta skedde utifrån insikter och slutsatser som inte tydligt redovisas i beslutsärenden. Kommunstyrelsen inrättade ett mark- och exploateringsutskott som fick delegation att fatta beslut inom vissa ärenden. Vidare fick tjänstemännen flera beslut på delegation.

Under åren 2023 och 2024 förändrades kommunstyrelsens delegationsordningen och det skapades ett utskott. Detta tyder på att kommunstyrelsen och stadsledningskontoret över tid har värderat mängden ärenden inom mark- och exploateringsområdet i kommunstyrelsen samt arbetssituationen för tjänstemän och politiker. Därmed kan vi konstatera att det har skett en sorts uppföljning och värdering av förändringen av ansvarsfördelningen men den är inte formellt dokumenterad eller rapporterad till kommunstyrelsen. Vi kan vidare konstatera att uppföljning och värdering inte har skett i relation till någon målsättning eller önskade effekter av förändringen av ansvaret för mark- och exploateringsområdet.

Har syftet uppnåtts?

Revisionsfråga 3: Har syftet med förändringen av reglementet uppnåtts?

lakttagelser

Det finns inget tydligt dokumenterat syfte med förändringen av ansvarsfördelningen avseende mark- och exploateringsområdet. I intervjuerna framförs olika orsaker till förändringen av ansvaret:

- Mark- och exploateringsärenden är avgörande för kommunens utveckling och bör hanteras av kommunstyrelsen istället för en nämnd. Fastighetsnämnden hade utvecklats till en sekundär kommunstyrelse med stort inflytande över långsiktigt strategiska frågor för kommunen. Vidare var det strategiskt tunga ärenden som låg på fastighetsnämnden vilket inte ansågs ändamålsenliga. Fastighetsnämndens beslut fick stora ekonomiska konsekvenser för andra nämnder vilket inte var ändamålsenligt.

- Samhällsbyggnadsprocessen - Enligt de intervjuade har den strategiska utvecklingen av kommunen (strategisk plan) över tid varit otydlig. Även innan år 2023. Det har generellt saknats prioriteringsordning och övergripande plan för hur kommunen ska exploateras och utvecklas. Den avsaknaden påverkade även andra delar av den kommunala verksamheten.
- Mötena i fastighetsnämnden dominerades av mark- och exploateringsärenden. Det innebar att övriga ärenden fick mindre uppmärksamhet. Vidare var mark- och exploateringsärenden ofta politiskt heta vilket resulterade i besvärliga politiska situationer som även påverkade tjänstemännens arbetssituation
- Ärenden inom mark och exploatering kan överklagas genom laglighetsprövning. I enstaka ärenden hela vägen till regeringsnivå. Vid överklaganden är det kommunstyrelsen som skulle yttra sig i ärenden som de i grunden inte hade beslutat om. Därmed ansågs de juridiska processerna förenklas vid en förändrad ansvarsfördelning.

Vi har i granskningen inte tagit del av något underlag som skriftligen redogör för dessa orsaker. Punkterna är helt baserade på vad som angetts i intervjuerna.

Kommunstyrelsen

De intervjuade anser att det är tydligt att frågorna om mark- och exploatering har kommit i ett annat, mer övergripande sammanhang än tidigare. Därmed har fokus i större utsträckning kommit att handla om hur dessa områden kan bidra till samhällsutvecklingen. I iakttagelserna under föregående revisionsfrågor framgår att kommunstyrelsen har anpassat ärendeprocessen och delegationsordningen utifrån det utökade ansvaret för mark- och exploatering. Det handlar om att flera beslut än tidigare fattas på delegation av tjänstemännen och utskottet. Det innebär att kommunstyrelsen som organisatorisk enhet har övertagit ansvaret samt valt att delegera ärenden till tjänstemän och utskott för att uppnå en effektiv beslutsprocess. Detta sker med stöd av kommunallagen. Förfarandet kräver en fungerande och transparent process med kallelser, protokoll samt återrapportering för beslut som utskottet fattar på delegation. Vidare ska det finnas en tydlig delegationsordning med tillhörande återrapportering för tjänstemännen. Vi har i granskningen tagit del av delegationsordningen för kommunstyrelsen. I den framgår vilka beslut som kan fattas på delegation, vem som fattar besluten samt om det finns gränsvärden att ta hänsyn till. Vi har i granskningen inte kontrollerat rapporteringen av delegationsbeslut till kommunstyrelsen.

Fastighetsnämnden

Samtliga intervjuade anser att förändringen av ansvaret för mark och exploatering har förändrat fastighetsnämndens arbetssituation och inflytande i dessa frågor. Nämnden arbetar numer endast med samhällsfastigheterna och har därmed ett tydligt fokus på detta område. Det har även inneburit att om kommunen ska sälja en lokal behöver fastighetsnämnden bereda ärendet och skicka det för beslut till kommunstyrelsen. I vissa ärenden och områden har det uppstått en situation där det numera är tre politiska enheter och två förvaltningar istället för två politiska enheter och en förvaltning inom

vissa ansvarsfrågor (Tekniska nämnden, fastighetsnämnden och kommunstyrelsen). Enligt de intervjuade kan detta bli mer komplicerat jämfört med när det var två nämnder och förvaltning.

Tjänstemännen

I intervjuerna anges att tjänstemännen i korthet påverkades genom utökad delegation att fatta beslut, annan organisatorisk tillhörighet samt att den politiska beslutsprocessen förändrades. De intervjuade anser att den organisatoriska flytten har gått väl.

Vi har tagit del av medarbetarundersökningar för mark- och exploateringsenheten för perioden 2022-10-18 — 2022-11-06 samt perioden 2023-10-17 — 2023-11-05. Här redovisas även sammanvägda utfall för tidigare år. I tabellen redogörs för indexvärden för fyra övergripande områden.

	2019	2020	2021	2022	2023	Förändring -22 till -23
Motivation	74	74	75	86	81	-5
Ledarskap	78	72	82	88	82	-6
Styrning	75	76	77	79	73	-6
Total index	76	74	78	84	78	-6

Resultatet från medarbetarundersökningen visar i dessa fyra indexvärden på något lägre nivåer år 2023 jämfört med 2022. Varje index består av 3-4 underkategorier och frågor. Inom en majoritet av frågorna har indexvärdet sjunkit mellan år 2022 och år 2023. Det ska i sammanhanget framföras att enheten under flera år har haft en positiv utveckling på samtliga indexvärden. Det framgår inte i medarbetarundersökningen vilka orsakerna är till resultaten år 2023.

I medarbetarundersökningen summeras även fem styrkor och fem förbättringsområden i följande rangordning:

Styrkor	
2022	2023
Chef visar förtroende	Chef visar förtroende
Chef ger förutsättningar	Rätt fysisk arbetsmiljö
Lär nytt	Lär nytt
Meningsfullt arbete	Chef ger förutsättningar
Jag lever upp till värdegrund	Meningsfullt arbete

Förbättringsområden	
2022	2023
Arbetsbelastning	Mål följs upp
Förutsättningar	Insatt i våra mål
Rätt fysisk arbetsmiljö	Förutsättningar
Vet förväntningar	Chef visar uppskattning
Mål följs upp	Arbetsbelastning

Denna del av medarbetarundersökningen visar att flera styrkor och förbättringsområden kvarstår mellan åren. Skillnaderna är framför allt för området Rätt fysisk arbetsmiljö som går från ett förbättringsområde år 2022 till en styrka år 2023. Även området Arbetsbelastning gör en förflyttning från att ha varit det mest aktuella förbättringsområdet år 2022 till att ligga sist på listan över förbättringsområden år 2023. den omvända förändringen gäller för området Mål följs upp som år 2023 är det mest aktuella förbättringsområdet.

Bedömning

Har syftet med förändringen av reglementet uppnåtts?

Delvis

Vi kan konstatera att det inte finns formellt dokumenterat syfte eller målsättning med förändringen av ansvarsfördelningen avseende mark- och exploateringsområdet. I intervjuerna framkommer flera orsaker till förändringen.

Utifrån de orsaker och syften som anges i intervjuerna kan vi konstatera att dessa är uppnådda. Kommunstyrelsen har genom reglementet fullständigt ansvar för mark- och exploateringsfrågorna i kommunen. Vi kan konstatera att detta ansvar har resulterat i en förändrad delegationsordning samt att det har skapats ett utskott för dessa ärenden.

Bedömningen baseras samtidigt på det faktum att en stor del av rådigheten över mark- och exploateringsfrågorna i praktiken ligger hos tjänstemän och ett färre antal politiker än jämfört med när det var fastighetsnämnden som ansvarade för mark- och exploateringsfrågorna. Ambitionen att kommunstyrelsen som organisatorisk enhet skulle ta ansvaret har delvis uppnåtts då det i praktiken är utskottet som har ett övergripande inflytande.


Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Västerås kommun genomfört en granskning av kommunstyrelsen. Granskningens syfte är att granska om nuvarande organisering och ansvarsfördelning av mark- och exploateringsverksamheten är ändamålsenlig och effektiv.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att nuvarande organisering och ansvarsfördelning av mark- och exploateringsverksamheten inte helt är ändamålsenlig och effektiv.

Vår samlade bedömning utgår från bedömningen av respektive revisionsfråga.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Fanns tillräckliga beslutsunderlag för förändringen av reglementet?	Nej	
2. Har kommunstyrelsen följt upp att effekterna av den förändrade ansvarsfördelningen?	Delvis	
3. Har syftet med förändringen av reglementet uppnåtts?	Delvis	

Rekommendationer

Vi kan konstatera att förändringen av ansvaret för mark och exploatering är genomförd enligt det politiska initiativet från hösten 2022. Det är olyckligt att det i beslutet inte finns något syfte, målsättningar eller förväntade effekter. Det försvårar förutsättningar att följa upp och utvärdera förändringen. Vi rekommenderar ändå kommunstyrelsen att följa upp och utvärdera det förändrade ansvaret för att säkerställa att nuvarande processer och strukturer är ändamålsenliga.

2024-11-26

Rebecka Hansson

Viktor Prytz

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Västerås kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 21 maj 2024. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.