

# Trollhättans stad

Granskning av beredning av investeringar och  
kommunal borgen



Building a better  
working world

## Innehållsförteckning

<b>1. Sammanfattning</b> .....	<b>2</b>
<b>2. Inledning</b> .....	<b>3</b>
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor .....	3
2.3. Revisionskriterier .....	3
2.4. Metod .....	3
2.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd.....	4
<b>3. Investeringsprocessen</b> .....	<b>5</b>
3.1. Iakttagelser .....	5
3.2. Vår bedömning .....	10
<b>4. Kommunal borgen</b> .....	<b>11</b>
4.1. Iakttagelser .....	11
4.2. Vår bedömning .....	15
<b>5. Samlad bedömning</b> .....	<b>17</b>
5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna.....	17
5.2. Slutsatser.....	18
<b>Bilaga 1 – Bakgrund till granskningen</b> .....	<b>19</b>
<b>Bilaga 2 – Revisionskriterier</b> .....	<b>20</b>
Kommunallag (2017:725) .....	20
Bestämmelser för styrning av verksamhet och ekonomi .....	20
Borgenspolicy.....	20
Reglemente.....	20
<b>Bilaga 3 – Källförteckning</b> .....	<b>21</b>

## 1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Trollhättans Stad granskat beredning dels av investeringar, dels kommunal borgen. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig styrning av investeringsprocessen samt säkerställt en tillräcklig beredning av beslut om kommunal borgen.

De huvudsakliga resultat som framkommit i granskningen är att:

- ▶ Staden har två parallella processer för investering beroende på om investeringen avser verksamhetslokaler, exempelvis en skola, eller om investeringen avser något annat, exempelvis broar, gator och torg. Stadens investeringsprocess upplevs generellt fungera väl och de granskade investeringsobjekten har följt de steg och kontrollpunkter som är fastställda.
- ▶ I ett av de granskade ärenden om kommunal borgen saknas beskrivning av vilken investering som borgen avser, dess finansiering, klassafloedeseffekter och prognos över beräknad resultatpåverkan, vilket strider mot kommunfullmäktiges borgenspolicy. Detta medför enligt vår bedömning att det är svårt att bedöma rimligheten och risken med borgensåtagandena.
- ▶ Staden tar ut en borgensavgift av de kommunala bolagen, men det saknas underlag för att kunna bedöma om den är att betrakta som affärsmässig.
- ▶ Staden gör i sin årsredovisning en riskbedömning av stadens totala borgensåtaganden. Någon riskbedömning har dock inte gjorts i samband med de enskilda besluten om kommunal borgen.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningen syfte och grunderna för ansvarsprovning är att kommunstyrelsen i huvudsak har säkerställt en ändamålsenlig styrning av investeringsprocessen. Vidare är vår bedömning att kommunstyrelsen delvis har säkerställt en tillräcklig beredning av beslut om kommunal borgen samt delvis säkerställt att borgensåtaganden sker på affärsmässiga villkor. Slutligen är vår bedömning att kommunstyrelsen inte har säkerställt att det sker en löpande uppföljning av eventuella risker med stadens totala borgensåtagande.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att det inför beviljande av kommunal borgen framgår vilken investering som avses, hur den finansieras, kassafloedeseffekter och prognos över beräknad resultatpåverkan i enlighet med kommunfullmäktiges borgenspolicy.
- ▶ Säkerställa att det görs en riskbedömning inför beslut om borgen, det vill säga en bedömning över stadens risk i förhållande till säkerheten i den tillgång som lånet ska finansiera.
- ▶ Tillse styrning som klargör vilken riskexponering staden långsiktigt ska ha, det vill säga vilka kriterier som måste uppfyllas för att staden ska bevilja borgen utöver vad som redan framgår av borgenspolicy.
- ▶ Säkerställa en löpande uppföljning av eventuella risker med stadens totala borgensåtaganden.

## 2. Inledning

### 2.1. Bakgrund

Kommunrevisionen har mot bakgrund av sin risk- och väsentlighetsanalys sett det som väsentligt att granska kommunstyrelsens (KS) arbete med investeringsprocessen och beredning av beslut om kommunal borgen. Bakgrunden framgår av bilaga 1.

### 2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om KS har en ändamålsenlig styrning av investeringsprocessen samt säkerställt en tillräcklig beredning av beslut om kommunal borgen. Granskningen besvarar följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig investeringsprocess?
  - ▶ Finns rutiner för investeringsprocessen, från budgetering till uppföljning?
  - ▶ Sker bedömningar (kalkylmässiga underlag) och kontroller för att säkerställa att investeringsbudgeten är rättvisande?
  - ▶ Finns rutiner för beslut av investeringsbudget av väsentliga investeringsprojekt?
- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig beredning av beslut om kommunal borgen?
  - ▶ Finns underlag i form av exempelvis kalkyler, prognoser och riskbedömning som besluten har utgått ifrån?
  - ▶ Görs en bedömning i förhållande till kommunens totala borgensåtagande?
- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt att borgensåtaganden sker på affärsmässiga villkor?
- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt att det sker en löpande uppföljning av eventuella risker med kommunens totala borgensåtagande?

### 2.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallag (2017:725) 6 kap 4 § om beredning av beslut till fullmäktige samt 6 § om styrning och kontroll.
- ▶ 2 § Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag om att verksamheten ska bedrivas på affärsmässiga principer.
- ▶ 7 kap Ellag (1997:857) om att verksamheten ska bedrivas på affärsmässiga principer.
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente.
- ▶ Andra kommunspecifika styrdokument, exempelvis borgenspolicy och budgetanvisningar.

Vi utvecklar revisionskriterierna i bilaga 2.

### 2.4. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och stickprov. Stickprovet har gjorts genom att slumpmässigt välja ut två av de större investeringarna i investeringsbudgeten för 2019 samt de två senaste besluten om kommunal borgen inklusive beredningen av dessa. Källförteckning framgår av bilaga 3.

## **2.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd**

Granskningen avser KS. Stickproven på investeringar har avgränsats till budgetåret 2019. Stickproven på beslut om borgen avgränsas till att omfatta de två senast fattade besluten.

### 3. Investeringsprocessen

Detta kapitel besvarar revisionsfrågan om huruvida kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig investeringsprocess. Inledningsvis beskriver vi vad vi har sett i granskningen (iakttagelser). Våra iakttagelser baseras på dokumentstudier, intervjuer samt stickprov av två investeringsbeslut. Kapitlet avslutas med vår bedömning.

#### 3.1. Iakttagelser

##### 3.1.1. Trollhättan Stadshus AB tillsammans med stadens lokalstyrgrupp hanterar behov som rör verksamhetslokaler

Trollhättan Stadshus AB (TSAB) ska på beställning av Trollhättans stad (staden) hantera investeringar i verksamhetslokaler. TSAB är moderbolag och helägare till de kommunala bolagen AB Eidar, Kraftstaden Fastigheter Trollhättan AB, Trollhättan energi AB och Trollhättan Exploatering AB.

Det första steget i processen är att ett behov av verksamhetslokaler fastslås. För att ett behov ska fastslås ska ansvarig nämnd ha gjort en förstudie och godkänt denna. I nästa fas tas en lokalplanering fram som tillsammans med förstudien går till lokalstyrgruppen (LSG) som bereder ärendet till KS. LSG består av KS:s presidium. Lokalstrateg, ekonomichef och stadsdirektör är därutöver med som fasta deltagare. Ytterligare funktioner bjuds in till ärenden som de berörs av, exempelvis de verkställande direktörerna i de kommunala bolagen. LSG har enligt de intervjuade inget formellt beslutsmandat men har en viktig beredande roll inför beslut i KS och KF. Enligt de intervjuade är det framförallt inom LSG som kalkyler och underlag presenteras och olika behov inom staden vägs mot varandra. KS föreslår därefter KF beslut om att inleda projektering och upphandling. Efter KF:s beslut att inleda projektering och upphandling tar bolagen över och startar arbetet med anbudsprocessen. KS och slutligen KF godkänner byggstart. Processen åskådliggörs i figuren nedan.

Figur 1 - Investeringsprocess vid behov av verksamhetslokaler

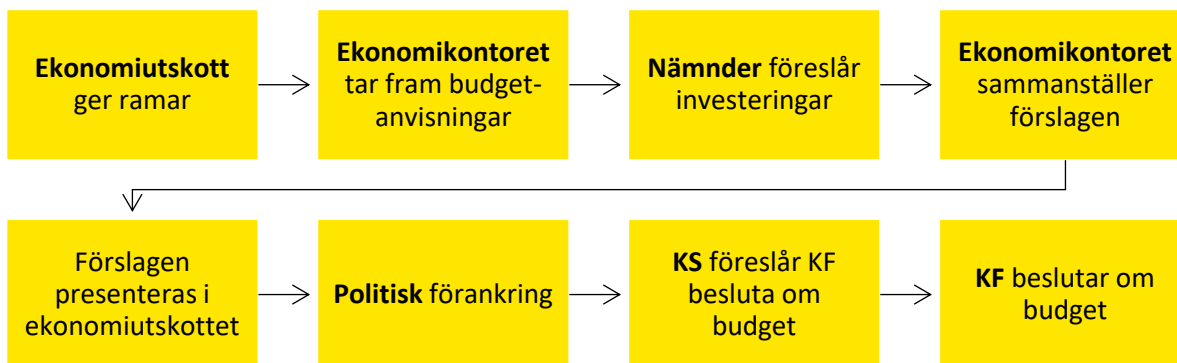


### 3.1.2. Staden hanterar investeringar som inte rör verksamhetslokaler

Om investeringen inte avser verksamhetslokaler sköts processen enligt uppgift av staden och inte via de kommunala bolagen såsom beskrivits ovan. Exempel på sådana investeringar är gator, broar, inventarier, digital infrastruktur såsom IT-system samt vissa specifika lokaler som inte bolagen äger såsom stadshuset.

Det första steget i denna process är enligt de intervjuade att KS:s ekonomiutskott tar fram övergripande ramar och förutsättningar för budgetarbetet, inklusive denna typ av investeringar.<sup>1</sup> De ekonomiska ramarna grundas på exempelvis tidigare ekonomiskt utfall, SKR:s ekonomiska framtidsanalys och volymförändringar i målgrupperna för kommunens verksamheter. Dessa ramar och förutsättningar konkretiseras därefter i budgetanvisningar till nämnderna. Nämnderna arbetar därefter fram förslag på driftsbudget för det kommande året samt investeringar för de kommande tre åren. I budget 2019 föreslås exempelvis driftsbudget för 2019 samt investeringar för 2019 och en investeringsplan för 2020-2021. Detta innebär att det vid varje ny budgetprocess planeras för investeringar som påbörjas om tre år.

Figur 2 - Investeringsprocess för inventarier, IT och vissa verksamhetslokaler



Ekonomikontoret sammanställer därefter alla nämnders förslag som presenteras i ekonomiutskottet. Politiken tar med sig underlagen till sina respektive partigrupper och förankrar förslagen i dessa. Efter politisk förankring skett ger KS ett förslag till KF. Slutligen beslutar KF om budget, inklusive investeringsbudget.

### 3.1.3. Processen upplevs tydlig men det finns förbättringsområden

Av samtliga intervjuer framgår att de båda investeringsprocesserna upplevs tydliga och väl inarbetade. Det finns flera styrande dokument som anger hur investeringsbudgeten tas fram och beslutas. Dessa kommer enligt uppgift framöver att finnas i ett samlat dokument för investeringar. Vidare upplevs en hög professionalism och att spetskompetens finns, framförallt hos de kommunala bolagens projektavdelningar.

<sup>1</sup> Se exempelvis "Anvisningar för kommunfullmäktiges plan 2020-2023/Budget 2020" inför budgetarbetet för 2020, antaget av ekonomiutskottet 2019-03-06.

I intervjuerna lyfts att en potentiell flaskhals i processen är att alla ärenden, oavsett storlek, har samma ärendegång. Det kan, enligt de intervjuade, finnas en poäng med ett förenklat förfarande vid mindre investeringar.

I intervjuer lyfts även att det finns förbättringspotential avseende kalkylunderlagen för beslut om investering. Det beskrivs att det i nuläget finns kvalitetskillnader mellan förvaltningarna i deras olika underlag, exempelvis beroende på vilken vana de har att ta fram den sortens underlag. Det saknas enligt uppgift konkreta krav på innehållet i förstudierna eller stödmaterial för exempelvis rimlighetsbedömningar.

#### *3.1.4. Anvisningar finns för stadens investeringar*

KS:s ekonomiutskott har beslutat om budgetanvisningar inför budgetarbetet 2020-2023. Av anvisningarna framgår att ekonomiutskottet föreslår de ekonomiska ramarna för nämnderna. Nämnderna ska utifrån ramförslagen föreslå uppdatering av den redan befintliga investeringsplanen.

Anvisningarna anger vidare att investeringsförslagen ska vara realistiskt beräknade i 2020 års prisnivå samt inkludera totalkostnaden. Nämnderna ska prioritera reinvesteringar<sup>2</sup> och rationaliseringsinvesteringar<sup>3</sup> framför investeringar som medför ökade driftskostnader. Anvisningarna innehåller slutligen även en tidplan för när nämnderna ska vara klara med olika underlag och den politiska beslutsprocessen.

#### *3.1.5. Investeringsbudget för 2019 har beslutats*

KF har i mål- och resursplan för 2019 beslutat om investeringsbudget för 2019 och planerade investeringar för 2020-2021. Enligt budget för 2019 finns 688,6 mnkr avsatt för investering under perioden 2019-2021 varav 169,2 mnkr under 2019. Under 2019 avser de tre största investeringskostnaderna Slättbergshallen<sup>4</sup>, Drottningtorget<sup>5</sup> och Stridbergsbron<sup>6</sup>.

#### *3.1.6. Riktlinjer finns för uppföljning*

Ekonomikontoret har tagit fram anvisningar för uppföljning investeringar för 2019. Anvisningarna har beslutats av economichef.

Enligt anvisningarna ska kapitalkostnader bokföras månadsvis. Bedömning av nedskrivningsbehov ska ske inför delårs- och årsbokslut. Det finns en rapportmall i Stratsys<sup>7</sup> som innehåller bland annat investeringsredovisning. Nämnderna ska enligt anvisningarna

---

<sup>2</sup> Utbyte av uttjänta eller avskrivna byggnadsdelar som syftar till att bibehålla fastighetens värde. Exempel på reinvesteringar är byte av fönster eller tak.

<sup>3</sup> En rationaliseringsinvestering är en investering som görs för att sänka de totala kostnaderna. Exempel på rationaliseringsinvestering kan vara automatisk belysning eller att bygga större enheter för att kunna lämna flera och mindre lokaler.

<sup>4</sup> Avser om- och tillbyggnad av ishallen som efter nästan 40 år är i behov av renovering.

<sup>5</sup> Avser ombyggnationen av Drottningtorget i centrala Trollhättan och ska bli en mer trivsamt mötesplats.

<sup>6</sup> Avser ny förbindelse över Göta älv till den kommande byggnationen i nya områden.

<sup>7</sup> Stratsys är ett digitalt planerings- och uppföljningsverktyg.



lämna investeringsprognoser i tertialrapporterna alternativt snarast om mycket stora förändringar skett däremellan. Investeringsredovisningen ska redovisas per projekt och nämnd.

### 3.1.7. Investeringsprojekt har följts upp i delårsuppföljningarna

I KS:s delårsrapport för april 2019 finns investeringar listande, inklusive dess budget, utfall till och med april samt eventuella avvikelser. Enligt kommentarerna till listan beräknas investeringskostnaderna uppgå till 72,5 mnkr av 88,4 mnkr i budget. Det uppges att en ombudgetering väntas ske till år 2020 till följd av förseningar i flera projekt.<sup>8</sup> KS föreslog på sammanträdet i juni 2019 att KF godkänner KS:s och nämndernas rapporter.<sup>9</sup>

I KS:s delårsrapport för augusti 2019 finns investeringar listade, inklusive dess budget, utfall till och med augusti samt eventuella avvikelser. Enligt kommentaren till listan beräknas investeringskostnaderna uppgå till 51,2 mnkr för 2019, jämfört med 88,9 mnkr i budget. Orsaken till att inte investeringsmedel kommer att tas i anspråk under 2019 uppges vara förseningar, exempelvis vad gäller vissa exploateringsprojekt. KS föreslog på sammanträdet i oktober att KF godkänner KS:s och nämndernas rapporter.<sup>10</sup>

### 3.1.8. Stickprov 1 - Slättbergshallen

Vi redovisar i tabell 1 nedan en sammanställning av genomfört stickprov för ny- och tillbyggnation av ishall och omklädningsrum i Slättbergshallen. Av stickprovet framgår att ärendet har följt stadens investeringsprocess så som beskrivits ovan. Upphandlingen avbröts dock eftersom anbuden väsentligt översteg budget för projektet.

Tabell 1 – Stickprov Slättbergshallen

Kontroll	Bedömning	Kommentar
Ansvarig nämnd har genomfört en förstudie.	Ja	Kultur- och fritidsnämnden (KFN) beslutade 2017-06-20 att inleda en förstudie. Förstudien godkändes av KFN 2017-12-12.
Ärendet har behandlats i LSG.	Ja	Ärendet togs upp 2018-01-08.
Ärendet har behandlats i KS avseende upphandling.	Ja	Ärendet togs upp 2018-01-24.
Ärendet har behandlats i KF avseende upphandling.	Ja	Ärendet togs upp 2018-02-05.
Ansvarig kommunalt bolag har genomfört projektering där upprättad kalkyl finns för projektet.	Ja	Projektering har skett. I kalkylen uppskattas kostnaden till 25,5 mnkr. LSG ställer sig 2018-11-16 bakom att projektet läggs ut på anbud.
Kalkyl överensstämmer med beslut i investeringsbudget.	Ja	Planerad investeringsbudget var 25,5 mnkr vilket överensstämmer med kostnaden i kalkylen.

<sup>8</sup> Delårsrapport augusti 2019, nämndrapport

<sup>9</sup> KS 2019-06-12 § 204

<sup>10</sup> KS 2019-10-02 § 272

Ansvärg kommunalt bolag har genomfört upphandling.	Ja	Leverantörer har möjlighet att lämna anbud 2018-12-06 - 2019-01-29. Staden får in fyra anbud som alla är väsentligt högre än kommunens uppskattade kostnad och budget.
Ärendet har behandlats i KS avseende byggstart.	Ej tillämplig	KFN avbröt upphandlingen 2019-02-07 eftersom KFN inte hade tillräckliga medel.
Ärendet har behandlats i KS avseende byggstart.	Ej tillämplig	-

### 3.1.9. Stickprov 2 – Stridsbergsbron

Stridsbergsbron kommer att bli en ny bro över Göta älv till de nya stadsdelarna som kommer att byggas norr om älven. Det finns flera utredningar kopplat till bron, exempelvis vad gäller utformning och påverkan på miljö. I tabell två nedan framgår en sammanställning av genomfört stickprov. Stridsbergsbron är ett omfattande infrastrukturprojekt, vilket inte följer investeringsprocessen för stadens processer för verksamhetslokaler eller inventarier. Vidare pågår vid tiden för granskningen detaljplanprocess och underlag för beslut om konstruktion parallellt. Med anledning av detta utgår granskningen utifrån en mer allmän kontroll utifrån ställda revisionsfrågor.

Tabell 2 - Urval av beslut inför investering Stridsbergsbron

Kontroll	Bedömning	Kommentar
Förstudie har genomförts.	Ja	Behovet av bron härstammar ut Översiktsplan 2013. Utifrån denna har flera utredningar genomförts, exempelvis en konceptstudie avseende utformning.
En kalkyl har upprättats för projektet.	Ja	Utifrån bedömda broalternativ har en konsult beräknat på kostnaden för totalt fyra alternativ.
Kommunfullmäktige har formellt beslutat om investeringen.	Ja	Kommunfullmäktige har 2017-06-22 beslutat om budget för 2018 där 4 mnkr staden avsatte 4mnkr. Den 2018-12-17 beslutade kommunfullmäktige om budget för 2019 där staden avsatte 15 mnkr.
Kalkyl överensstämmer med belopp i budget.	Delvis	Den kalkylerande kostnaden uppgår till 349,9 mnkr. Enligt kommunfullmäktiges budget för 2019 fanns 20 mnkr och för 2020-2022 finns 300 mnkr avsatt för bron. Det finns därutöver 25 mnkr avsatt för 2023. Totalt 345 mnkr 2019-2023.
Upparbetat belopp ryms inom senast beslutade budget.	Delvis	Under 2018 har staden fakturerats cirka 5,3 mnkr jämfört med 4 mnkr i budget. Enligt uppgift uppgick kostnaderna för 2019 till 15,2 mnkr jämfört med 15 mnkr i budget.
Avtal finns med leverantör som omfattar projektet.	Ja	Kommunstyrelsen antog 2018-02-21 Peab Anläggning AB som entreprenör.

### **3.2. Vår bedömning**

Enligt vår bedömning har KS säkerställt att det finns rutiner för investeringsprocessen och för beslut om väsentliga investeringsprojekt. Detta genom att det finns tydliga och inarbetade processer inför beslut om investering. Vidare har staden riktlinjer för uppföljning och att de granskade investeringsprojekten har följts upp i enlighet med riktlinjerna. Vi noterar dock att flera investeringar inte genomförs enligt budget på grund av exempelvis förseningar. Det finns en risk för en uppbyggnad av en underhållsskuld eller ett "investeringsberg" om investeringar fortsatt försenas under flera år.

KS har enligt vår bedömning säkerställt att det sker bedömningar och kontroller för att säkerställa att investeringsbudgeten är rättvisande. Detta genom att förstudier har genomförts som därefter konkretiserats ytterligare i mer detaljerade kalkyler. Arbetet för kalkylunderlag kan enligt vår mening utvecklas. I dagsläget saknas krav och struktur för hur dessa ska tas fram och intervjuade har identifierat det som ett utvecklingsområde.

I det ena stickprovet har först en förstudie genomförts med en översiktlig uppskattning av kostnaden till 17 mnkr. Därefter har en mer detaljerad kalkyl tagits fram som uppskattade kostnaden till 25,5 mnkr, vilken inrymdes i beslutad investeringsbudgeten. Vi noterar att trots en utökning av den initialt uppskattade kostanden inkom fyra anbud som alla väsentligt översteg den budgeterade kostnaden. Det andra stickprovet har en mer komplex beslutsprocess eftersom exempelvis detaljplanearbete pågår parallellt med projektering. Vår bedömning är ändå att Stridsbergsbron huvudsakligen följer motsvarande steg som vid andra mindre komplexa investeringar.

## 4. Kommunal borgen

*Detta kapitel besvarar revisionsfrågorna om huruvida kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig beredning av beslut om kommunal borgen<sup>11</sup>, att borgensåtaganden sker på affärsmässiga villkor och en löpande uppföljning av eventuella risker med kommunens totala borgensåtaganden. Inledningsvis beskriver vi vad vår bedömning utgår ifrån (revisionskriterier). Därefter redovisar vi vad vi sett i granskningen (iakttagelser). Våra iakttagelser baseras på dokumentstudier, intervjuer samt stickprov av två beslut om kommunal borgen. Kapitlet avslutas med vår bedömning.*

### 4.1. Iakttagelser

#### 4.1.1. Bestämmelser finns för stadens finansiella verksamhet

KS har på delegation från KF fastställt detaljerade bestämmelser för den löpande finansiella verksamheten enlighet med borgenspolicyn. Bestämmelserna anger exempelvis principer för kreditrisk och vilka emittenter<sup>12</sup> eller låntagare där staden inte har krav på kreditrating. Av bestämmelserna framgår ingen reglering avseende borgensavgift.

#### 4.1.2. Staden tar ut en borgensavgift

Staden anlätade 2012 en konsult för att utreda den marknadsmässiga avgiften gentemot AB Eidar, Trollhättan Energi AB och Kraftstaden Fastigheter Trollhättan AB. Utredningen utgår från SKR:s modell för marknadsmässig borgensavgift samt tar hänsyn till respektive lån för vardera bolag. För Eidar bedömdes den marknadsmässiga avgiften till 0,31 procent, för Kraftstaden till 0,81 procent och för Trollhättan Energi till 0,53 - 0,90 procent för de delar av verksamheten som är konkurrensutsatta.

Av de helägda kommunala bolagen tar staden enligt uppgift ut 30 - 31 räntepunkter, det vill säga cirka 0,3 procent av lånebeloppet som staden står i borgen för. Av de delägda bolagen tas en borgensavgift ut om cirka tio räntepunkter, det vill säga 0,1 procent av lånebeloppet som staden står i borgen för. Staden har vid fastställandet av borgensavgift utgått från en bedömning av den marknadsmässiga borgensavgiften och beaktat att delar av verksamheterna inte är konkurrensutsatta. Staden har enligt uppgift ingen kalkyl som visar vilka antaganden som gjorts eller hur stor andel av lånen som är hänförliga till den konkurrensutsatta verksamheten.

Enligt uppgift går ekonomichef och finanschef årligen igenom borgensavgiften för att säkerställa att den är tillräcklig. Därutöver för ekonomichef och finanschef årligen diskussioner med de kommunala bolagens ekonomichefer om lämpligheten i avgiftsnivån.

---

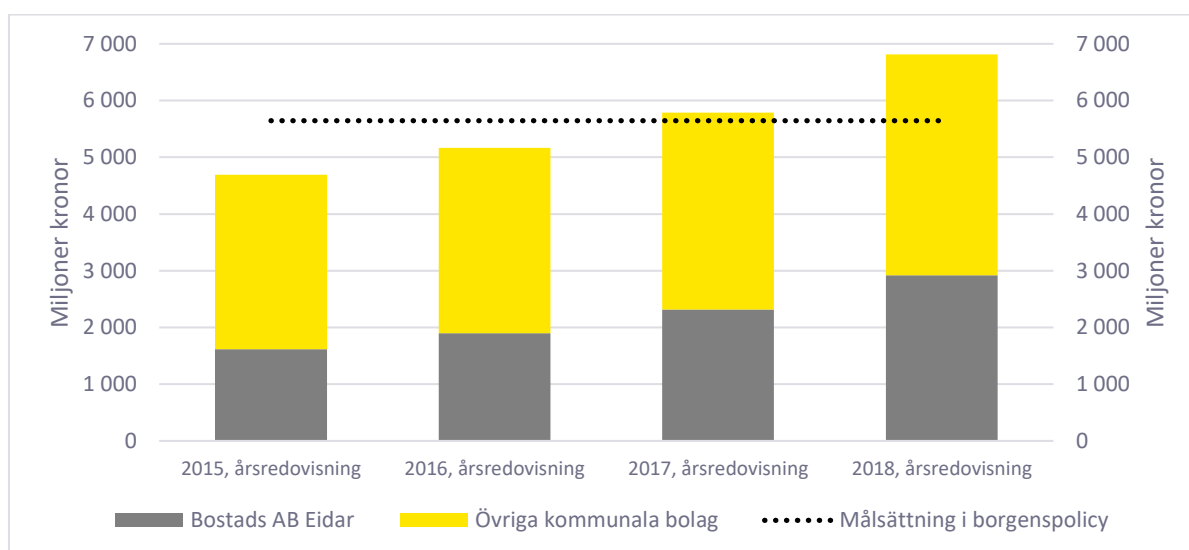
<sup>11</sup> Med borgen avses i denna granskning att staden åtar sig att betala en skuld om den juridiska personen inte kan betala.

<sup>12</sup> Emittent är den som ger ut ett värdepapper, exempelvis en kommun som ställer ut en obligation, det vill säga lånar pengar.

#### 4.1.3. Stadens nuvarande borgensåtaganden är högre än målsättningen

I stadens borgenspolicy anger KF en målsättning på borgensåtaganden om 5 645,2 mnkr. Vi noterar att ansvarsförbindelserna<sup>13</sup> gentemot de kommunala bolagen var 6 813 mnkr 2018. Sedan 2015 har värdet av ansvarsförbindelserna till stadens bolag ökat med 45 procent.<sup>14</sup> I nedan figur illustreras hur ansvarsförbindelserna fördelas mellan bolagen under perioden 2015-2018 i relation till borgenstaket i borgenspolicy.

Diagram 1 - Trollhättans stads ansvarsförbindelser till kommunala bolag



Enligt de intervjuade finns vissa borgensåtaganden till externa parter, exempelvis Högskolan Väst. Hyresavtalet är enligt uppgift långt och Högskolan Väst har ambitioner att expandera varför riskerna bedöms som låga.

Av intervjuerna framgår även att staden inte gör någon särskild uppföljning med anledning av stadens totala borgensåtaganden, utöver den redovisning som görs i delårs- och årsbokslut.

#### 4.1.4. Kommunkoncernen har hög skuldsättning jämfört med riket

Trollhättans stad har enligt Kommuninvests årliga rapport om den kommunala skuldsättningen näst högst låneskuld per invånare i riket när kommunkoncernen inkluderas.<sup>15</sup> Vi jämför i nedanstående diagram Trollhättan med sju liknande kommunkoncerner.<sup>16</sup> Jämförelsen visar att Stadens kommunkoncern hade en högre låneskuld per invånare än de liknande kommunernas koncerner.

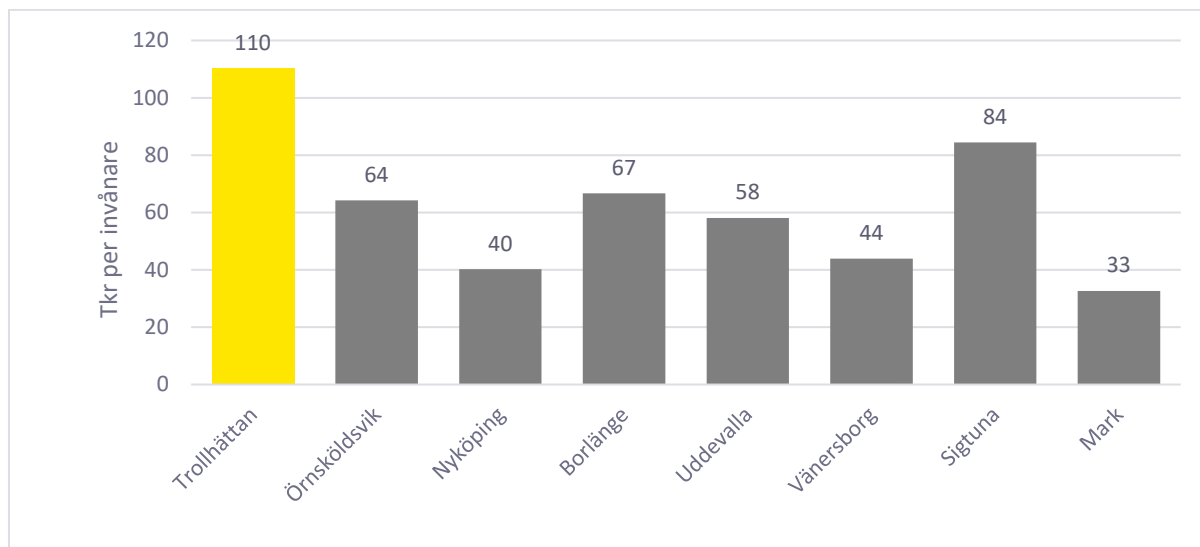
<sup>13</sup> Med ansvarsförbindelser avses ett åtagande att fullgöra vissa ekonomiska förpliktelser, exempelvis borgensförbindelser.

<sup>14</sup> Källa: Trollhättans stads årsredovisningar 2015-2018

<sup>15</sup> *Den kommunala låneskulden 2019*, Kommuninvest.

<sup>16</sup> De sju mest lika kommunerna i fallande ordning sett till strukturkostnad, befolkning och skattekraft. Källa: Kolada

Diagram 2 - Låneskuld per invånare, kommunkoncernen 2018

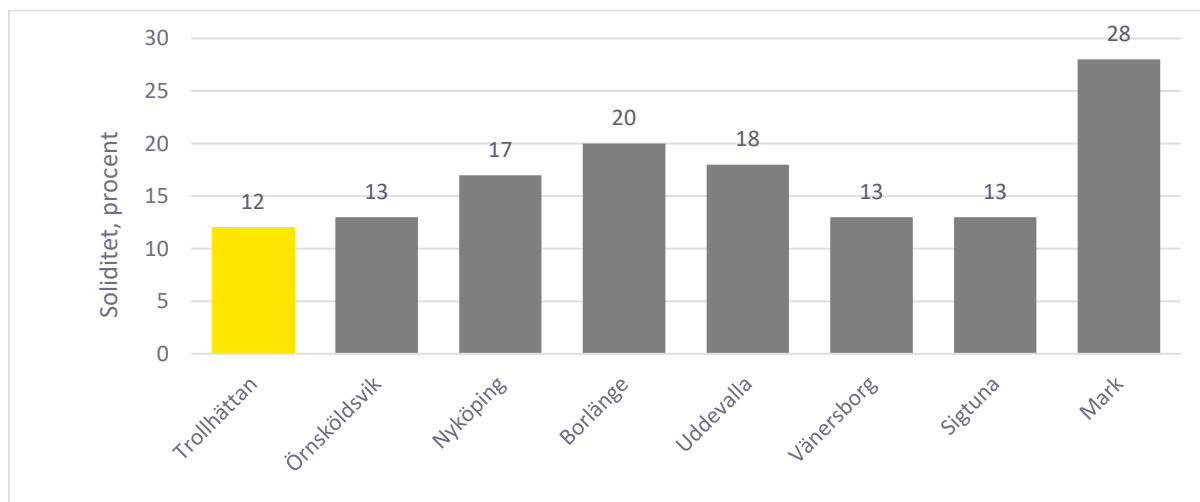


#### 4.1.5. Stadens risker rör låg soliditet

Enligt både Kommuninvest och de intervjuade behöver inte en hög skuldsättning vara något negativt eftersom det i regel finns tillgångar av motsvarande värde. Vissa intervjuade framhåller att det finns risker kopplat till ett alltför stort kommunalt ägande, exempelvis eftersom eventuella räntehöjningar skulle medföra betydande ökade kapitalkostnader. Vissa av de intervjuade framhåller även att stadens risker rör att kommunkoncernen har en förhållandevis låg soliditet<sup>17</sup>.

Jämfört med sju liknande kommunkoncerner har Trollhättan lägst synlig soliditet, marginellt lägre än Örnsköldsvik, Vänersborg och Sigtuna, vilket framgår av nedanstående diagram.

Diagram 3 - Soliditet, kommunkoncernen 2018, inklusive pensionsåtaganden



<sup>17</sup> Med soliditet avses hur stor andel av tillgångarna som finansieras med eget kapital, det vill säga andelen tillgångar som inte motsvaras av skulder.

En jämförelse av kommunala bostadsbolag i Västsverige visar att Trollhättans allmännyttiga bostadsbolag Eidar har förhållandevis låg synlig soliditet.<sup>18</sup> Under 2018 uppgick soliditeten i Eidar till 8,7 procent, vilket är lägre än exempelvis Mölndal-Härryda-Kungälv (Förbo: 35,7 procent), Göteborg (Poseidon: 37,8 procent), Mölndal (Mölnbostäder: 14,8 procent) och Borås (Bostäder i Borås: 19,8 procent).

#### 4.1.6. Om staden ska fortsätta växa krävs fortsatta investeringar

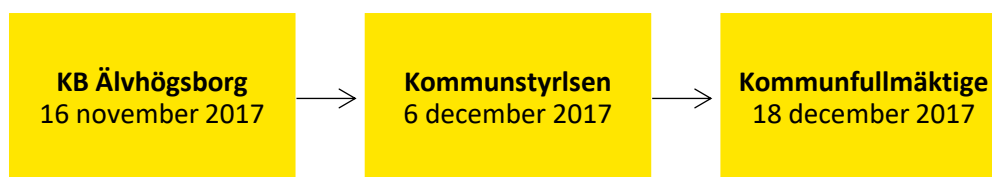
Trollhättans Stad har som mål att växa till 70 000 invånare till 2030. För att öka befolkningmängden från dagens ca 59 000 invånare behövs enligt de intervjuade både bostäder och arbetstillfällen. För att kunna tillhandahålla detta krävs enligt de intervjuade fortsatta investeringar. Enligt de intervjuade har staden och bolagen tagit ett stort ansvar för den pågående expansionen.

Stadens bolag finansierar cirka 40 procent av investeringarna med resultatet från den egna verksamheten. De behöver därför låna cirka 60 procent av investeringarnas kostnad.

#### 4.1.7. Stickprov 1 – KB Älvhögsborg

Kommanditbolag (KB) Älvhögsborg är ett bolag som ägs tillsammans av Trollhättans Stad och Peab. Bolaget driver Arena Älvhögsborg; en idrotts- och friskvårdsanläggning i Trollhättan. Arenans inomhussimhall hade under en tid varit i behov av renovering. Bolagets styrelse beslutade 16 november 2017 att bland annat begära kommunal borgen för krediter på 155 mkr.<sup>19</sup> KF beslutade den 18 december 2017 att ingå borgen för bolagets låneförpliktelse.<sup>20</sup> Ärendet hade dessförinnan behandlats i KS den 6 december 2017.<sup>21</sup>

Figur 3 - Beslutsprocess för utökning av borgensam för KB Älvhögsborg



Av underlagen som KF tagit del av framgår en kalkyl för projektet där ökade kapital- och driftskostnader finansieras genom en ökad uppdragsersättning, det vill säga den ersättning bolaget får för att tillhandahålla tjänster för staden.<sup>22</sup> Staden har i sin budget för 2018 och framåt avsatt medel för den ökade uppdragsersättningen.<sup>23</sup>

Av underlagen framgår inga prognoser eller andra riskbedömningar av borgensåtagandet.

<sup>18</sup> Med synlig soliditet avses den soliditet som framkommer i respektive bolags årsredovisning.

<sup>19</sup> Protokoll 2017-11-16 § 3

<sup>20</sup> KF § 215, dnr 2016/00400

<sup>21</sup> KS § 270, dnr 2016/00400

<sup>22</sup> Tjänsteskrivelser, 2017-11-20, KS 2016/00400 045

<sup>23</sup> Mål- och resursplan 2018-2020

#### 4.1.8. Stickprov 2 – Kraftstaden Fastigheter Trollhättan AB

Kraftstaden Fastigheter Trollhättan AB är ett helägt bolag som hyr ut lokaler till mindre näringsidkare samt verksamhetslokaler för staden. Bolaget anger i skrivelse från den 18 september 2018 att stadens expansion innebär investeringar i kommunal service för att tillgodose näringslivets efterfrågan. TSAB beslutade den 27 september 2018 att föreslå KF att bolaget beviljas en utökad borgensram med 800 mnkr.<sup>24</sup> Av underlagen som KF tagit del av framgår en beskrivning av bolagets borgensram och lånebehov. KF beslutade den 5 november att ingå borgen för bolagets låneförpliktelser upp till ett högsta lånebelopp om 3 084 100 000 kr.<sup>25</sup> Ärendet hade dessförinnan behandlats i KS den 24 oktober 2018.<sup>26</sup>

Figur 4 - Beslutsprocess för utökning av borgensram för Kraftstaden Fastigheter



Av underlagen framgår inga kalkyler utöver en beskrivning av borgensramen. Det framgår exempelvis inte någon konkret investering som föranlett behovet av utökad borgen. Det framgår heller inga prognoser eller andra riskbedömningar av borgensåtagandet.

#### 4.2. Vår bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen delvis säkerställt en tillräcklig beredning av beslut om kommunal borgen. Granskningen visar att staden under senare år beslutat om utökning av borgensramen för två bolag, ett helägt och ett delägt. Stadens totala borgensåtaganden är därmed högre än målsättningen som kommunfullmäktige beslutat om i borgenspolicyen.

I ett av de granskade fallen, Älvhögsborg, finns en specifik investering kopplad till behov av ytterligare lån. Det finns även kalkyler och prognoser i enlighet med KF:s borgenspolicy. I det andra fallet, Kraftstaden, är ett mer generellt expansionsbehov skälet till den utökade borgensramen. Vi noterar att underlagen saknar beskrivning av vilken investering som borgen avser, dess finansiering, klassafloedeseffekter och prognos över beräknad resultatpåverkan, vilket strider mot KF:s borgenspolicy. De kalkyler som återfinns i underlagen saknar även vilka andra överväganden som gjorts, exempelvis vilka alternativa finansieringsmetoder som undersökts och alternativkostnaden för dessa. Detta medför enligt vår bedömning att det är svårt att bedöma rimligheten och risken med borgensåtagandena.

Vidare är vår bedömning att kommunstyrelsen delvis säkerställt att borgensåtagandena sker på affärsmässiga villkor. Granskningen visar att staden tar ut en borgensavgift av helägda och delägda bolag. Avgiften skiljer sig åt mellan bolagen, från tio till 31 räntepunkter. Vi noterar att

<sup>24</sup> TSAB 2018-09-27 § 51

<sup>25</sup> KF § 150, dnr 2018/00594

<sup>26</sup> KS § 204, dnr 2018/00594



borgensavgiften för Kraftstaden och Trollhättan Energi är lägre än den nivå som föreslogs av den externa utredaren 2012 för de delar av verksamheten som är konkurrensutsatta. Vidare noterar vi att det saknas kalkyler som visar hur stor andel av lånen som är hänförliga till konkurrensutsatt verksamhet. Enligt vår mening finns det med anledning av detta skäl att pröva huruvida borgensavgiften till Kraftstaden och Trollhättan Energi är att betrakta som affärsmässig.

Vi kan konstatera att det av årsredovisningen framgår en analys och en riskbedömning avseende stadens totala borgensåtaganden. Vår bedömning är att en bedömning av risken även bör göras i samband med beslut om borgen. I inget av de granskade fallen har en riskbedömning gjorts av det enskilda åtagandet eller i förhållande till stadens samlade borgensåtaganden. Vår bedömning är därför att kommunstyrelsen inte har säkerställt en löpande uppföljning av eventuella risker med kommunens totala borgensåtagande.

## 5. Samlad bedömning

### 5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig investeringsprocess?	Ja. Granskningen visar att det finns två parallella processer beroende på om investeringen avser verksamhetslokaler eller annan typ av investering, exempelvis IT-system. Vidare visar granskningen att processen upplevs tydlig och att tillräcklig kompetens finns att tillgå. Därutöver visar även granskningen att investeringarna följs upp systematiskt under året. Slutligen visar granskningen att båda investeringarna i stickprovet försenats. Det finns enligt vår mening risk för uppbyggnad av underhållsskuld eller "investeringsberg" om investeringar blir försenade.
Har kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig beredning av beslut om kommunal borgen?	Delvis. Granskningen visar att merparten av beredningen inför beslut om kommunal borgen sker i de kommunala bolagen. Granskningen visar även att det finns vissa underlag inför beslut om kommunal borgen. Inför ett av besluten saknas underlag som beskriver vilken/vilka investering/investeringsprojekt som borgen avser, dess finansiering, klassafloedeseffekter och prognos över beräknad resultatpåverkan, vilket strider mot kommunfullmäktiges borgenspolicy. Underlagen saknar även information för en mer heltäckande bild, exempelvis vilka överväganden som gjorts och vilka alternativ som redan prövats.
Har kommunstyrelsen säkerställt att borgensåtaganden sker på affärsmässiga villkor?	Delvis. Granskningen visar att staden tar ut en borgensavgift. Nivån på denna skiljer sig dock åt beroende på stadens ägarandel. Vidare understiger nivån på borgensavgift den nivå som föreslagits av extern utredare för Kraftstaden och Trollhättan Energi för de delar av verksamheten som är konkurrensutsatta. Kalkyler saknas dock för att kunna bedöma nivån på borgensavgift för den konkurrensutsatta verksamheten i förhållande till de totala lånen.
Har kommunstyrelsen säkerställt att det sker en löpande uppföljning av eventuella risker med kommunens totala borgensåtagande?	Nej. Granskningen visar att det framgår en riskbedömning avseende stadens totala borgensåtaganden i årsredovisningen. Granskningen visar dock att ingen riskbedömning har gjorts av de enskilda åtagandena eller i förhållande till stadens samlade borgensåtaganden i samband med beslut.

## 5.2. Slutsatser

Granskningens syfte har varit att bedöma om KS har en ändamålsenlig styrning av investeringsprocessen samt säkerställt en tillräcklig beredning av beslut om kommunal borgen.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningen syfte och grunderna för ansvarsprovning är att KS i huvudsak har säkerställt en ändamålsenlig styrning av investeringsprocessen. Vidare är vår bedömning att KS delvis har säkerställt en tillräcklig beredning av beslut om kommunal borgen samt delvis säkerställt att borgensåtaganden sker på affärsmässiga villkor. Slutligen är vår bedömning att KS inte har säkerställt att det sker en löpande uppföljning av eventuella risker med stadens totala borgensåtagande.

Rekommendationer lämnas då revisorerna iakttagit brister inom ramen för granskningen. Rekommendationerna syftar till att utveckla och förbättra verksamheten. Utifrån granskningen har vi identifierat vissa utvecklingsområden och våra rekommendationer framgår nedan.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att det inför beviljande av kommunal borgen framgår vilken investering som avses, hur den finansieras, kassaflödeseffekter och prognos över beräknad resultatpåverkan i enlighet med kommunfullmäktiges borgenspolicy.
- ▶ Säkerställa att det görs en riskbedömning inför beslut om borgen, det vill säga en bedömning över stadens risk i förhållande till säkerheten i den tillgång som lånet ska finansiera.
- ▶ Tillse styrning som klargör vilken riskexponering staden långsiktigt ska ha, det vill säga vilka kriterier som måste uppfyllas för att staden ska bevilja borgen utöver vad som redan framgår av borgenspolicy.
- ▶ Säkerställa en löpande uppföljning av eventuella risker med stadens totala borgensåtaganden.

Göteborg den 25 mars 2020



Aron Larsson  
Verksamhetsrevisor  
Ernst & Young AB



Karin Knutsson  
Verksamhetsrevisor  
Ernst & Young AB



Hans Gavin  
Certifierad kommunal yrkesrevisor och auktoriserad revisor  
Kvalitetssäkrare  
Ernst & Young AB

## Bilaga 1 – Bakgrund till granskningen

Under perioden 2010 till 2017 har de kommunala bruttoinvesteringarna i riket ökat med i genomsnitt åtta procent per år. Skälen är i huvudsak betydande underhåll för fastigheter från 60- och 70-tal samt en ökad befolkning. 2017 investerade Sveriges kommuner sammanlagt 133,4 miljarder kronor<sup>27</sup>, varav de kommunala bolagen stod för cirka 71 miljarder kronor.<sup>28</sup>

Av budgeten för 2019 framgår att Trollhättans stad har som mål att öka befolkningen från dagens cirka 58 000 till 70 000 till år 2030.<sup>29</sup> Under perioden 2019-2021 väntas staden genomföra *netto*investeringar på 689 miljoner kronor. Detta inkluderar inte de kommunala bolagen som även de sannolikt kommer att genomföra fortsatta investeringar om staden ska lyckas i sina expansionsmål.

Trollhättan hade 2018 ansvarsförbindelser på 8 156 miljoner kronor varav 6 935 miljoner kronor avser borgen mot kommunala bolag.

Kommunrevisionen har mot bakgrund av ovan bedömt att det är väsentligt att granska investeringsprocessen och beredning av beslut om kommunal borgen. I God revisionsred i kommunal verksamhet framgår de grunder som revisorerna använder när de bedömer ansvarstagande i styrelse och nämnder. Ansvarsgrunder som är relevanta i denna granskning är bland annat risken för bristande styrning och intern kontroll av ekonomi samt otillräcklig beredning av ärenden.

---

<sup>27</sup> Det faktiska värdet är sannolikt högre då flera större kommunkoncerner enbart redovisar nettoinvesteringar.

<sup>28</sup> Den kommunala låneskulden 2018, Kommuninvest.

<sup>29</sup> Budget 2019

## Bilaga 2 – Revisionskriterier

### Kommunallag (2017:725)

Enligt kommunallagen ska styrelsen och nämnder bereda kommunfullmäktiges (KF) ärenden och ansvara för att KF:s beslut verkställs. Styrelsen och nämnderna ska också vardera inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som KF har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.<sup>30</sup>

### Bestämmelser för styrning av verksamhet och ekonomi

KF har under 2019 beslutat om bestämmelser för styrning av verksamhet och ekonomi.<sup>31</sup> Av bestämmelserna framgår stadens målstyrning och ekonomistyrning. KS bär enligt beslutet det samlade ansvaret för att staden har en god ekonomisk hushållning. Vidare framgår exempelvis att investeringsanslag tilldelas en nämnd och är bundet till ett eller flera projekt. Enligt bestämmelserna får omdisponeringar av investeringsbudgeten göras av nämnder upp till 2 miljoner kronor (mnkr) och av KS upp till 5 mnkr. Investeringsanslag överstigande 10 mnkr ska därtill slutredovisas till KF i nämndens verksamhetsredogörelse.

### Borgenspolicy

KF i Trollhättans stad har antagit en borgenspolicy.<sup>32</sup> Policyn anger bland annat följande. Nyteckning av kommunal borgen ska i första hand avse stadens helägda eller delägda bolag.<sup>33</sup> KF beslutar årligen eller vid behov om borgensramar. Borgen inom bolagens borgensramar beslutas i enlighet med stadens bestämmelser för finansiell verksamhet. Inför beslut om borgensram ska underlag finnas som beskriver den planerade investeringen, dess finansiering, kassaflödeseffekter och prognos över beräknad resultatpåverkan. För stadens helägda bolag utgår en årlig borgensavgift.<sup>34</sup> Principer för borgensavgift fastställs av KS. För delägda bolag kan staden efter beslut i varje enskilt ärende ta ut en årlig borgensavgift. Stadens målsättning för högsta total borgensram är 5 645,2 mnkr. Skälet till att borgensavgift tas ut är enligt Sveriges kommuner och regioner (SKR) att relationen mellan kommunen och kommunala bolag ska vara konsekvent affärsmässiga och deras ekonomier åtskilda så att någon subventionering eller värdeöverföring i någon riktning inte sker.<sup>35</sup>

### Reglemente

Enligt kommunstyrelsens reglemente ska kommunstyrelsen bland annat leda arbetet med och samordna utformningen av riktlinjer och ramar för styrning av hela stadens verksamhet. Kommunstyrelsen ska därutöver ha hand om stadens medelsförvaltning och hand om övrig ekonomisk förvaltning. I denna uppgift ingår bland annat att underhålla och förvalta stadens fasta och lösa egendom.

---

<sup>30</sup> 6 kap 4 & 6 § kommunallag (2017:725)

<sup>31</sup> KF 2019-04-29 § 92, dnr KS 2019/00204-003

<sup>32</sup> KF 2014-06-23 § 87, dnr KS 2012/223

<sup>33</sup> För delägda bolag krävs en av ägarna gemensam överenskommelse om hur åtagandet andelsmässigt fördelar sig mellan ägarna

<sup>34</sup> Med borgensavgift avses i denna granskning en avgift som ett bolag betalar till staden som kompensation för att staden går i borgen.

<sup>35</sup> *En modell för kommunal borgensavgift*, SKR, SABO och Kommuninvest, 2012

## Bilaga 3 – Källförteckning

### Intervjuade funktioner

- ▶ Kommunstyrelsens presidium
- ▶ Stadsdirektör
- ▶ Ekonomichef

### Dokument

#### *Övergripande*

- ▶ Anvisningar för uppföljning 2019
- ▶ Bestämmelser om styrning av verksamhet och ekonomi
- ▶ Bokslutsanvisningar för 2019
- ▶ Budgetanvisningar
- ▶ Mål- och resursplan för 2018
- ▶ Mål- och resursplan för 2019
- ▶ Mål- och resursplan för 2020
- ▶ Årsredovisning 2014
- ▶ Årsredovisning 2015
- ▶ Årsredovisning 2016
- ▶ Årsredovisning 2017
- ▶ Årsredovisning 2018
- ▶ SKL – modell för kommunal borgensavgift

#### *Kommunal borgen övergripande*

- ▶ Borgenspolicy
- ▶ PM Borgensavgift Eidar
- ▶ PM Borgensavgift TEAB
- ▶ PM Borgensavgift Trollhättan Tomt AB

#### *KB Älvhögsborg*

- ▶ KF protokoll 2017-12-18
- ▶ KS protokoll 2017-12-06
- ▶ Tjänsteskrivelse 2017-11-20
- ▶ KB Älvhögsborg protokoll 2017-11-16
- ▶ KB Älvhögsborg behovsbeskrivning

#### *Kraftstaden*

- ▶ KF protokoll 2018-11-05
- ▶ KF protokoll 2018-02-05
- ▶ KS protokoll 2018-10-24

- ▶ KS protokoll 2018-01-24
- ▶ LSG protokoll 2019-01-24
- ▶ TSAB protokoll 2018-09-27
- ▶ TSAB protokoll 2018-05-15
- ▶ Tjänsteskrivelse 2018-09-20
- ▶ Tjänsteskrivelse 2018-10-05
- ▶ Behovsbeskrivning 2018-09-28
- ▶ Behovsbeskrivning 2018-10-02

#### *Slättbergshallen*

- ▶ KFN protokoll 2017-06-20
- ▶ KFN protokoll 2017-12-12
- ▶ LSG protokoll 2018-01-08
- ▶ Tjänsteskrivelse 2018-01-24
- ▶ LSG protokoll 2018-11-16
- ▶ KS protokoll 2018-11-28
- ▶ KF protokoll 2018-12-17
- ▶ KFN protokoll 2019-01-29
- ▶ LSG protokoll 2019-02-07
- ▶ KS protokoll 2019-09-04
- ▶ Lokalförsörjningsplan 2020-2024
- ▶ Förstudie
- ▶ Upphandlingsdokument

#### *Stridbergsbron*

- ▶ Konceptstudie
- ▶ Konstruktions-PM
- ▶ Politiska beslut kopplat till bron
- ▶ Upphandlingsdokument
- ▶ Ekonomisk uppföljning
- ▶ Protokoll från projektering, teknik, samordning och konstruktion