



Revisionsrapport

EXPLOATERINGSPROCESSEN

Exploateringsprocessen är i huvudsak ändamålsenlig, men bl.a. behöver idéfasen formaliseras mer

Arbetsfördelning mellan berörda nämnder fungerar i huvudsak väl, men behovet av kommunal service måste in tidigare i processen

Styrning och uppföljning av exploateringsprojekten är ej helt tillräcklig, bl.a. måste prognossäkerheten på projektnivå förbättras

Byggherrarna upplever stadens arbete med exploateringsfrågor som strukturerat och målinriktat, men områden finns som behöver utvecklas

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Stockholm granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I ”årsrapporter” för nämnder och ”granskningspromemorior” för styrelser sammanfattar Stadsrevisionen det gångna årets synpunkter på verksamheten. Särskilda granskningar som sker under året publiceras löpande som ”revisionsrapporter” och i vissa fall som ”promemorior”.

Publikationerna finns på Stadsrevisionens hemsida. De kan också beställas från revisionskontoret.

STADSREVISIONEN

Revisionskontoret

www.stockholm.se/revision

Besöksadress: Hantverkargatan 3 A, 1 tr

Postadress: 105 35 Stockholm

Telefon: 08-508 29 000

Fax: 08-508 29 399



Exploateringsnämnden

EXPLOATERINGSPROCESSEN

Revisorsgrupp 2 har den 12 november 2008 behandlat bifogade revisionsrapport (nr 11/2008)

Revisorerna hänvisar till rapporten och överlämnar den till exploateringsnämnden för yttrande till revisorsgrupp 2. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgruppen senast 2009-01-30.

På revisorernas vägnar

Bengt Leijon
Ordförande

Jan-Erik Ek
Sekreterare

Kopia till förvaltningschefen

Sammanfattning

Revisionskontoret har med hjälp av konsult granskat exploateringsnämndens arbete i exploateringsprocessen. Det centrala i granskningen har varit att bedöma om nämndens arbete i processen är effektivt och ändamålsenligt. Det har också ingått i granskningen att belysa hur byggherrarna bedömer stadens arbete med exploateringsfrågor.

Revisionskontoret hänvisar till den bilagda konsultrapporten och vill särskilt framhålla följande.

Exploateringsprocessen är i huvudsak ändamålsenlig, men bl.a. behöver idéfasen formaliseras mer

Utifrån konsultrapporten kan revisionskontoret konstatera att exploateringsnämndens arbete i exploateringsprocessen i huvudsak är effektivt och ändamålsenligt. Det finns dock sådant som behöver förbättras. Utifrån policy- och styrdokument har nämnden utarbetat processbeskrivningar för exploaterings olika faser, främst planering och genomförande. Den initiala idéfasen behöver dock utvecklas genom en ökad formalisering och dokumentation av rutiner.

Revisionskontoret rekommenderar vidare exploateringsnämnden att fastställa en strategi för egen regi kontra upphandlad verksamhet och identifiera miniminivån för dimensionering inom olika strategiska verksamhetsområden. Detta för att upprätthålla en tillfredsställande beställarkompetens.

Exploateringsnämnden behöver också säkerställa att slutredovisningarna uppfyller samtliga de innehållsmässiga kraven i regelverket. Ofta saknas vilka lärdomar förvaltningen gjort utifrån konstaterade avvikelser i budget och tidplaner. Slutredovisningarna bör vidare ske inom rimlig tid. Nämndens tillämpningsföreskrifter bör också kompletteras kring principer för slutredovisning av investeringsprojekt som genomförs etappvis. Revisionskontoret förutsätter dessutom att återrapportering sker till nämnden om väsentliga avvikelser i projekt kan konstateras efter att slutredovisning skett.

Arbetsfördelning mellan berörda nämnder fungerar i huvudsak väl, men behovet av kommunal service måste in tidigare i processen

Berörda nämnder arbetar aktivt med att utveckla samverkan för att minimera organisatoriska otydligheter. Planeringen för lokaler avseende kommunal service kommer dock in i ett alltför sent skede i exploateringsprocessen.



Styrning och uppföljning av exploateringsprojekten är ej helt tillräcklig, bl.a. måste prognossäkerheten på projektnivå förbättras

Prognossäkerheten inom investeringsplanen behöver förbättras. Fler utbildningsinsatser kring uppföljningsverktyg behövs. Mer tid och resurser bör avsättas för såväl löpande som strukturerade genomgångar av investeringsprojekten.

Nuvärdeskalkyler över 50 mnkr ska föreläggas exploateringskontorets centrala ekonomifunktion för godkännande. Granskningen visar att detta inte alltid sker.

Byggherrarna upplever stadens arbete med exploateringsfrågor som strukturerat och målinriktat, men områden finns som behöver utvecklas

Flera byggherrar anser att markanvisningarna bör ske i konkurrens där kriterierna pris och utformning bör vara avgörande. Vidare efterfrågas ökad transparens och objektivitet i markanvisningsprocessen. Markanvisningarna föreslås också ske mer långsiktigt och utifrån en mer detaljerad markanvändningsplan. Ett önskemål är att förutsättningarna är oberoende av mandatperioder och maktskiften.

Byggherrarna upplever det slutligen märkligt att exploateringskontoret ger markanvisning, men att det sedan kan dröja ganska lång tid innan stadsbyggnadskontorets planhandläggare har tid att arbeta med projektet.

Jan-Erik Ek
Enhetschef

Hans Classon
Revisor

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport

Exploateringsnämndens arbete i exploateringsprocessen

Stockholms stad

November 2008

Lennart Elfving

Jan-Olof Larsén

Jan Nilsson

Innehållsförteckning

1	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	3
2	Inledning	6
2.1	Bakgrund	6
2.2	Syfte och revisionsfrågor	6
2.3	Metod och avgränsning	7
2.4	Redovisning och disposition	7
3	Exploateringsprocessen	8
3.1	Allmänt	8
3.2	Definitioner och regelverk	8
3.3	Aktiviteter och aktörer	9
3.4	Exploateringsprocessen i Stockholms stad	9
4	Effektivt och ändamålsenligt arbete i exploaterings-processen	10
4.1	Allmänt	10
4.2	Organisation och personal	10
4.2.1	Verksamhetsområde och organisationsstruktur	10
4.2.2	Personal- och kompetensutveckling	12
4.2.3	Ansvars- och befogenhetsfördelning	12
4.2.4	Kommentarer	13
4.3	Styrning och ledning	15
4.3.1	Verksamhetsplan	15
4.3.2	Styrande dokument	15
4.3.3	Idéfas	16
4.3.4	Planeringsfas	16
4.3.5	Genomförandefas	18
4.3.6	Kommentarer	19
4.4	Uppföljning och intern kontroll	21
4.4.1	Uppföljningssystem	21
4.4.2	Prognossäkerhet	23
4.4.3	Slutredovisning	23
4.4.4	Intern kontroll	24
4.4.5	Kommentarer	25

5	Ansvar och arbetsfördelning i exploateringsprocessen i förhållande till övriga nämnder	29
5.1	Allmänt	29
5.2	Formell struktur	29
5.3	Informell struktur.....	30
5.4	Tidigare granskningar.....	30
5.5	Kommentarer	31
6	Styrning och uppföljning av exploateringsprojekten	33
6.1	Allmänt	33
6.2	Styrsystem	33
6.3	Uppföljningssystem.....	34
6.4	Kommentarer	35
7	Fallstudier och byggherrarnas syn på exploaterings-processen	36
7.1	Allmänt	36
7.2	Byggherrarnas synpunkter	37
7.3	Kommentarer	41
	Bilaga 1: Tidslinje och de viktigaste huvudmomenten i exploateringsprocessen	43
	Bilaga 2: Målhieraki 2008	44
	Bilaga 3: Innehållet i ett urval av markanvisningsbeslut 2008.....	46
	Bilaga 4: Budget, utfall och prognoser 2006 och 2007	47
	Bilaga 5: Anmälan av delegationsbeslut 2007 och 2008 (t o m juni).....	48
	Bilaga 6: Prognossäkerheten 2007 för större utvecklingsområden och projekt	50
	Bilaga 7: Checklista och lägesbeskrivning kring granskade projekt (fallstudier)	51

1 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av Stockholms stads revisionskontor har Komrev, inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers, genomfört en granskning av exploateringsnämndens arbete i exploateringsprocessen.

Granskningen ska ge svar på följande revisionsfrågor:

- Är exploateringsnämndens arbete i exploateringsprocessen effektivt och ändamålsenligt?
- Finns oklarheter i exploateringsprocessen vad gäller ansvar och arbetsfördelning i förhållande till stadens övriga nämnder, främst stadsbyggnadsnämnden samt trafik- och renhållningsnämnden?
- Är styrning och uppföljning av exploateringsprojekten tillräcklig?
- Hur bedömer byggherrarna stadens arbete med exploateringsfrågor?

Efter genomförd granskning gör vi följande bedömningar:

- Exploateringsnämndens arbete i exploateringsprocessen är i huvudsak effektivt och ändamålsenligt.
- Nuvarande ansvars- och arbetsfördelning i exploateringsprocessen mellan de olika nämnderna fungerar i huvudsak väl.
- Styrning och uppföljning av exploateringsprojekten är inte i alla delar tillräcklig.
- Byggherrarna upplever stadens arbete med exploateringsfrågor som strukturerat och målinriktat, även om ett antal utvecklingsområden identifierats.

Utifrån granskningsresultatet lämnar vi följande rekommendationer för att ytterligare utveckla och kvalitetssäkra nämndens och kontorets arbete kring exploateringsprocessen:

- Fastställ en strategi för egen regi kontra upphandlad verksamhet och identifiera minivån för dimensionering inom olika strategiska verksamhetsområden. Detta för att upprätthålla en tillfredsställande beställarkompetens och hantera konsultberoendet.
- Utarbeta en tids- och aktivitetsplan kring arbetet med att utveckla och förbättra ekonomistyrningen, utifrån resultatet av genomförd extern konsultinsats, med fokus på stödprocesser till huvudprocessen exploatering.
- Utveckla styrning och ledning avseende den initiala idéfasen i exploateringsprocessen, genom en ökad formalisering och dokumentation av rutiner. Idéfasen, som är styrande för markanvisningen, är även ett av de riskområden som identifierades i revisionskontorets granskning under 2007 av exploateringsnämndens skydd mot korruption.

- Tillse att beslutsunderlaget till markanvisningsärenden är komplett när det gäller beskrivning av tillgänglighets- och barnperspektiv, riskbedömning samt samråd med och information till berörda förvaltningar. Vidare är det viktigt att det klart framgår av beslutsunderlaget utifrån vilka kriterier markanvisning lämnats. I dagsläget framgår det endast att markanvisning skett enligt fastställd markanvisningspolicy.
- Tillse att samtliga delegationsbeslut blir föremål för återrapportering och i rätt tid samt undersök om ärendehanteringssystemet i större utsträckning kan användas för att effektivisera och kvalitetssäkra anmälningsrutinen. Detta för att därigenom minska den omfattande hanteringen via manuellt upprättade delegationslistor.
- Förbättra prognossäkerheten på projektnivå genom ytterligare utbildningsinsatser kring uppföljningsverktyg samt genom att avsätta mer tid och resurser för strukturerad genomgång av investeringsprojekten både löpande och inför tertiärrapporterna.
- Säkerställ att slutredovisningarna uppfyller samtliga de innehållsmässiga kraven i regelverket, att de sker inom rimlig tid samt att nämndens tillämpningsföreskrifter kompletteras kring principer för slutredovisning av investeringsprojekt som genomförs etappvis. Vidare behöver planerade slutredovisningar på ett tydligare sätt än nu märkas ut i verksamhetsplanens investeringsbilaga.
- Utveckla den interna kontrollen, inom exploateringsnämndens ansvarsområde, utifrån ett strukturerat angreppssätt, exempelvis COSO-modellen. Det vore även en fördel om stadsledningskontoret fastställde en gemensam metod eller modell för stadens samlade arbete inom området intern kontroll, vilket är ett pågående arbete.
- Välj ut ett antal strategiska exploateringsprojekt per mandatperiod som sedan blir föremål för en verksamhetsmässig och förvaltningsövergripande utvärdering, dvs en genomgång av processen från ”ax till limpa”. Detta som ett komplement till den traditionella slutredovisningen av projekt samt för att ytterligare utveckla samverkan och samarbete mellan berörda förvaltningar.
- Säkerställ att planeringen för lokaler avseende kommunal service kommer in i ett tidigt skede i exploateringsprocessen.
- Starta en dialog med stadsledningskontoret om att utse en modulansvarig för tid och projekt, som är en väsentlig modul i ekonomisystemet för att säkerställa ett ändamålsenligt underlag för exploateringsredovisningen. Vi anser att avsaknad av modulansvarig sänder ut felaktiga signaler i organisationen kring vikten av utveckling av även denna modul i ekonomisystemet. Enligt uppgift från stadsledningskontoret kommer detta modulansvar att köpas från serviceförvaltningen fr o m 2009.

- Säkerställ att nuvärdeskalkyler över 50 mnkr hanteras enligt regelverket av kontorets centrala ekonomifunktion.

Utifrån genomförda fallstudier och byggherrarnas syn på exploateringsprocessen lämnas avslutningsvis följande rekommendationer:

- Utveckla den översiktliga planeringen för att tydligt omsätta de övergripande målen och visionen för staden i en konkret handlingsplan. Handlingsplanen ska peka ut framtida utvecklingsområden, vilka sedan fördjupningsstuderas inom ramen för verksamhetsplaner o dyl. Handlingsplanen ligger som grund för bedömningar av markanvändning, bostadsbyggande och behov av kommunal service. Handlingsplanen är långsiktig och sträcker sig över mandatperioderna. De ekonomiska förutsättningarna för olika upplåtelseformer av bostäder bör vara långsiktigt stabila. Delar av efterfrågad handlingsplan finns i exploateringsnämndens bostadsbilaga, som pekar ut framtida utvecklingsområden.
- Överväg förändringar i gällande markanvisningspolicy. Markanvisningarna bör i större utsträckning än nu ske i konkurrens för att garantera transparens och objektivitet i förfarandet. Utvärderingar med tydliga kriterier, avseende ekonomi och kvalitet, bör avgöra vem som ska få markanvisning. Markanvisningarna bör ske utifrån en översiktlig markanvisningsplan som utvisar framtida utbyggnadsområden och projekt.
- Utveckla planering kring behov av lokaler för kommunal service. Processen har brister idag som visar sig i att behoven uppkommer för sent. Byggherrarnas åsikt är att behoven i de flesta fall kan tillgodoses om de aviseras tidigt. Behovet av kommunala lokaler bör aviseras i markanvisningen eller i planarbetet. Detta ställer krav på en systematisk process där ansvariga nämnder kopplas in i ett tidigt skede i planeringen. Riktlinjer för upplåtelse, hyra eller förvärv av bostadsrätt, av lokaler till staden bör arbetas fram.
- Klarlägg resursbehovet i planprocessen. Antalet planer som saknar planhandläggare i september 2008 var 170, enligt uppgift från exploateringskontorets projektkoordinator för bostadsbyggande. Bristen på utsedda planhandläggare påpekas av så gott som samtliga intervjuade byggherrar. Att planarbetet inte kommer igång utgör ett hinder för exploateringsprocessen i dagsläget.
- Överväg hur en systematisk uppföljning av färdigställda projekt skulle kunna utformas. Samtliga intervjuade byggherrar efterfrågar en sådan process eller dialog. Erfarenheter skulle på ett systematisk sätt kunna ligga till grund för ett kontinuerligt kvalitetsutvecklingsarbete. Viss erfarenhetsåterföring sker idag genom den löpande dialogen med byggherren, men den sker inte på ett systematiskt sätt.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Exploateringsnämnden ansvarar för förvaltning och exploatering av den obebyggda mark som ägs av staden. Exploateringskontoret medverkar i hela exploateringsprocessen, från idéstadiet till projektet är helt färdigt. Merparten av projekten är bostadsprojekt.

Inför planeringen av ny bebyggelse fördelar exploateringsnämnden genom markanvisningsbeslut den mark som staden äger till olika byggherrar. Ett markanvisningsavtal upprättas dels som en bekräftelse på nämndens beslut och dels på att byggherren accepterar de villkor som gäller för markanvisningen.

En fortsatt jämn tillväxttakt och långsiktig planering i bostadsbyggandet är en förutsättning för att kunna leva upp till Strategi för utveckling av Stockholms stad åren 2008-2010 och inriktningen i arbetet med Vision Stockholm 2030. Nya bostäder behövs för en gynnsam tillväxt i staden och i hela regionen. Bostadsbyggandet utgör därmed en av stadens främsta prioriteringar. Efterfrågan av bostäder är mycket hög i Stockholm. Enligt Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen beräknas ytterligare 60 000 bostäder behövas fram till år 2030.

Exploateringsnämnden ska planera för 15 000 bostäder under innevarande mandatperiod, varav 1 000 i city. För att hålla en fortsatt hög nivå på bostadsbyggandet är det av stor vikt att stadens interna processer är effektiva. Det är vidare viktigt att exploateringsprocessen är rationell samt att ansvars- och befogenhetsfördelningen inom staden är ändamålsenlig.

Mot ovanstående bakgrund har Komrev, inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers, på uppdrag av revisionskontoret i Stockholms stad, genomfört en granskning av exploateringsnämndens arbete i exploateringsprocessen.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att genomföra en kartläggning och analys av exploateringsnämndens processer avseende hela exploateringsprocessen.

Utifrån granskningens syfte har följande revisionsfrågor formulerats:

- Är exploateringsnämndens arbete i exploateringsprocessen effektivt och ändamålsenligt?
- Finns oklarheter i exploateringsprocessen vad gäller ansvar och arbetsfördelning i förhållande till stadens övriga nämnder, främst stadsbyggnadsnämnden samt trafik- och renhållningsnämnden?

- Är styrning och uppföljning av exploateringsprojekten tillräcklig?
- Hur bedömer byggherrarna stadens arbete med exploateringsfrågor?

2.3 Metod och avgränsning

Revisionsmetoden är dokumentstudier, som kompletterats med intervjuer med verksamhetsföreträdare inom exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret, miljökontoret och stadsledningskontoret. Vidare har intervjuer genomförts med ett urval av de byggherrar som erhållit markanvisning.

Granskningen inriktas på effektiviteten i hela exploateringsprocessen, med kopplingar till planprocessen, och indelas i nedanstående etapper:

- Etapp I omfattar idéskedet och planeringsskedet
- Etapp II omfattar genomförandeskedet

Vidare har fallstudier genomförts av sex bostadsprojekt i etapp I och sex andra bostadsprojekt i etapp II, fördelat på innerstad och ytterstad. Urval av projekt har skett i dialog med revisionskontoret och exploateringskontoret. Checklistan för granskning har stämts av med revisionskontoret.

De revisionsfrågor som redovisas i delavsnitt 2.2 utgör den formella avgränsningen av granskningen. Under varje revisionsfråga har delområden och/eller delprocesser identifierats som är väsentliga i verifieringsfasen.

2.4 Redovisning och disposition

Granskningsresultatet redovisas i fem avsnitt med vidhängande kommentar. Förutom dessa avsnitt innehåller rapporten ett allmänt avsnitt med en teoretisk utgångspunkt och processbeskrivning samt ett avsnitt med vår sammanfattande bedömning och rekommendationer. Det senare avsnittet återfinns först i rapporten och innehåller svaret på revisionsfrågorna samt de rekommendationer som lämnas med anledning av granskningsresultatet.

Eftersom revisionsfrågorna är etappövergripande har vi i samråd med revisionskontoret valt att göra en enhetlig och sammanhållen redovisning av dessa. Fallstudierna och intervjuer med byggherrar i avsnitt 7 redovisas dock per etapp.

3 Exploateringsprocessen

3.1 Allmänt

I avsnittet återfinns en teoretisk utgångspunkt för exploateringverksamheten, som är hämtad från boken markexploatering¹, och som fokuserar på följande delar:

- Definitioner och regelverk
- Aktiviteter och aktörer

Utifrån den teoretiska utgångspunkten lämnas en översiktlig beskrivning av exploateringsprocessen i Stockholms stad. Analysdelen av granskningen återfinns i rapportens följande avsnitt, som anknyter till revisionsfrågorna och genomförda fallstudier.

3.2 Definitioner och regelverk

Markexploatering är ett begrepp som används för att beteckna den verksamhet som innebär att markanvändningen förändras och ny bebyggelse uppförs på ett område. Begreppet innefattar i princip alla de åtgärder som är nödvändiga för att dels bygga bostäder, kontor, industrier m m, dels komplettera bebyggelsen med gemensamma anordningar som gator, vägar, grönområden, va-system, värmeanläggningar o dyl. Markexploatering är alltså en process som löper från inledande idé och initiativ till ny bebyggelse fram till dess att byggnader och anläggningar är färdigställda.

Markexploatering är en tvärfacklig verksamhet där många ämnesområden är representerade. Var ny bebyggelse och anläggningar ska lokaliseras påverkas av ekonomiska och miljömässiga överväganden. Hur bebyggelse och anläggningar ska utformas är både ett arkitekttoniskt och ett tekniskt problem.

Exploateringsverksamheten är vidare omgärdad av ett omfattande juridiskt regelverk, som kan indelas i tre huvudområden:

- Lagstiftning för planläggning av mark och tillståndsprövning av byggnadsåtgärder
- Regler för byggande, drift och finansiering av infrastruktur som vägar och ledningar
- Bestämmelser om tvångsförvärv av mark för olika ändamål

¹ Tomas Karlbro, Nordstedts juridik, ISBN 978-91-39-20451-0.

3.3 Aktiviteter och aktörer

Det synbara tecknet på en markexploatering är byggverksamheten. Men själva byggandet är bara ”toppen på ett isberg”, som förutsätter att ett stort antal aktiviteter har genomförts innan dess. Dessa aktiviteter kan delas in i följande huvudgrupper:

- Projektinitiering
- Planläggning och projektering
- Tillståndsprövning
- Markförvärv alternativt markanvisning
- Finansiering
- Byggande
- Utvärdering

Markexploateringar är komplicerade eftersom många beslut och aktiviteter måste samordnas. En annan komplicerade faktor är att många aktörer eller intressenter berörs.

Ny bebyggelse representerar stora värden och leder till att markanvändningen låses fast under lång tid framöver. Det hör därför till ovanligheten att alla aktörer är eniga om hur ett markområde ska användas. Snarare är det regel att det finns, mer eller mindre, motstridiga intressen om såväl målet med exploateringen som medlen för att nå resultat. Följande aktörer, förutom kommunen, kan identifieras vid en markexploatering:

- Fastighetsägare/byggherrar
- Byggentreprenörer/konsulter
- Byggmaterialindustrin
- Finansiärer
- Huvudmän för gemensamma anordningar
- Rättighetshavare i fastigheter
- Kommuninvånare
- Myndigheter

3.4 Exploateringsprocessen i Stockholms stad

I bilaga 1 redovisas en schematisk bild över de viktigaste huvudmomenten i stadens exploateringsprocess, utifrån idé-, planerings- och genomförandefasen. Bilden har erhållits från exploateringskontoret.

4 Effektivt och ändamålsenligt arbete i exploateringsprocessen

4.1 Allmänt

Revisionsfråga: Är exploateringsnämndens arbete i exploateringsprocessen effektivt och ändamålsenligt?

En effektiv och ändamålsenlig exploateringsprocess inom nämndens ansvarsområde förutsätter följande:

- En till uppgiften anpassad organisation
- Tillfredsställande styrning och ledning
- Tillräcklig uppföljning och kontroll

Granskningen i denna del ska bedöma om nämnden styr och leder samt följer upp och kontrollerar verksamheten på ett tillfredsställande sätt. Fokus i granskningen ligger på exploateringsprocessen och de viktigaste stödprocesserna som är kopplade till denna huvudprocess.

4.2 Organisation och personal

4.2.1 Verksamhetsområde och organisationsstruktur

Exploateringsnämnden har ett samlat ansvar för markförvaltning och markexploatering. Nämnden handhar inom sitt verksamhetsområde frågor om förvärv, överlåtelse eller upplåtelse av fastigheter, tomträtter och andra nyttjanderätter. Exploateringsnämnden har till uppgift att genomföra gällande detaljplaner i den mån det ankommer på staden när det gäller gator, vägar, torg, parker och andra allmänna platser samt annan mark under nämndens förvaltning.

Nämnden har även till uppgift att samverka i arbetet med att utveckla planeringen för stadens framtida bostadsförsörjning, tillsammans med stadsbyggnadsnämnden och kommunstyrelsen. Nämnden ansvarar vidare för myndighetsutövning gällande hamnfrågor.

Exploateringsnämnden är en s k beställarnämnd. Ungefär 90 % av nämndens totala investerings- och driftbudget, exklusive utgifter för fastighetsförvärv och kapitalkostnader, upphandlas i konkurrens. Detta gäller främst anläggnings- och byggnadsarbete, programarbete, projektering samt byggledning och kontroll inom verksamhetsområdena anlägg-

ningar och landskap. Nämnden köper även en stor del av sin administration² från andra nämnder. Från fastighetsnämnden köps vidare förvaltning av de fastigheter nämnden har i avvaktan på exploatering.

Tjänstemannaorganisationen utgörs av exploateringskontoret, som leds av en exploateringsdirektör. Kontoret består av sex avdelningar, enligt nedanstående schema.



Organisationsschema: Exploateringskontorets förvaltningsorganisation.

Linjeorganisationen består av fem avdelningar. Den administrativa avdelningen är i huvudsak en stabsfunktion och ett stöd för både förvaltningsledning och linjeorganisation. Inom avdelningarna finns olika grupper, vars arbete leds av en gruppchef. Exploateringsdirektören tillsammans med de sex avdelningscheferna utgör kontorets ledningsgrupp, som har regelbundna träffar.

Mark och värdering är stadens specialistfunktion för fastighetsvärdering, förköp, förvärvs-tillstånd m m. Avdelningen svarar för den löpande markförvaltningen och utarbetar riktlinjer för kontorets arbete med upplåtelser, avgäldsberäkning, köp och försäljning av fastigheter o dyl.

Avdelningarna innerstad, ytterstad och Hammarby sjöstad ansvarar för markexploaterings- och byggnadsverksamhet inom sina respektive geografiska områden. Hammarby sjöstad har fr o m oktober 2008 ombildats till avdelningen Stora projekt, där omdaning av Norra Djurgårdsstaden och hamnområdet numera även ingår.

Miljö och teknik är stadens specialistfunktion för miljö-, park-, trafik- och anläggningsfrågor som är kopplade till exploateringsprocessen. Avdelningen ansvarar för program,

² IT, personal- och lönehantering, registratur och arkivtjänster, televäxel m m.

projektering, upphandling av entreprenader i större miljö- och parkprojekt samt lämnar intäktsfinansierad experthjälp till stadsdelsförvaltningarna.

Administrativa avdelningen ansvarar för ekonomi-, personal- och IT-samordning. Avdelningen handhar även informations- och kommunikationsfrågor samt vissa förvaltningsövergripande utredningar och remisser.

4.2.2 Personal- och kompetensutveckling

Enligt tertialrapport 2 för 2008 består exploateringskontoret av 137 tillsvidareanställda och sju tidsbegränsat anställda, omräknat till heltidstjänster. Medelåldern bland de anställda är 48 år. Kontoret är inne i en fas av generationsväxling, som kommer att fortgå när 40-talisterna successivt går i pension. Under 2007 har ett tiotal medarbetare rekryterats, varav hälften är 40 år eller yngre. De närmaste fem åren beräknas ett trettioital av kontorets medarbetare gå i pension, vilket innebär att rekryteringen måste fortsätta med minst 5 % årligen. Ambitionen är att personalomsättningen ska vara kontrollerad och framdeles ligga mellan 5 till 10 % per år.

Mot bakgrund av ovanstående marknadsför sig exploateringskontoret, bland annat genom arbetsmarknadsdagar på Kungliga tekniska högskolan, annonser i student- och fackpress samt via olika webbplatser. Marknadsföring sker även mot potentiella medarbetare som redan är ute i yrkeslivet.

Exploateringskontoret satsar vidare resurser på "avtankning" av befintlig kompetens samt kompetensutveckling av medarbetarna. Målet är att alla medarbetare ska erhålla minst två dagars utbildning per år. Under hösten 2007 startade pilotomgången av den sk TN-akademin, där 16 yngre medarbetare från exploaterings-, trafik- och stadsbyggnadskontoren deltar. Syftet med utbildningen är att fördjupa projektlednings- och ledarkunskaper, ge möjlighet till personlig utveckling, öka förståelsen mellan förvaltningarna samt ge kunskap om staden och skapa nätverk. Ett förvaltningsspecifikt program för ledarutveckling har även påbörjats under 2008.

4.2.3 Ansvars- och befogenhetsfördelning

De övergripande styrdokument som gäller för kontoret finns på intranätet, i form av olika handböcker³, rutinbeskrivningar, tillämpningsföreskrifter och policydokument. Av dessa dokument, som närmare berörs under delavsnitt 4.3.2, framgår bl a ansvarsfördelningen inom kontoret och mellan avdelningarna.

³ Handböcker avseende ekonomi, personal och upphandling.

Exploateringskontoret har inget system med traditionella befattningsbeskrivningar, utan använder mindre detaljerade och mer flexibla arbetsbeskrivningar.

Delegationsordningen är ett nyckeldokument när det gäller ansvars- och befogenhetsfördelning. Gällande delegationsordning fastställdes av dåvarande marknämnden⁴ i maj 2005 och bygger i tillämpliga delar på den delegationsordning som tidigare fastställdes av gatu- och fastighetsnämnden. Delegationsordningen reviderades senast av exploateringsnämnden i april 2007 och omfattar 45 olika ärendetyper.

Systemet med vidaredelegation tillämpas inom exploateringsnämndens verksamhetsområde. Detta innebär att förvaltningschefen erhållit delegationen, men med rätt att uppdra åt annan anställd att besluta på nämndens räkning inom ramen för delegationsordningen. Förvaltningschefen har i september 2007 lämnat en redovisning till nämnden av hur rätten till vidaredelegation utnyttjats.

Exploateringskontoret har även en fastställd struktur för informationsmöten med personalen i form av möten på avdelnings- och kontorsnivå.

4.2.4 Kommentarer

Exploateringsnämnden är en sk beställarnämnd och för en sådan nämnd är frågan kring beställarkompetens kontra konsultberoende särskilt viktig. För en organisation av denna typ är det vidare väsentligt att tillräckliga resurser satsas på personal- och kompetensutveckling. Detta för att både bibehålla och utveckla beställarkompetensen. Vi kan konstatera att exploateringskontoret arbetar aktivt och strukturerat med utbildning och kompetensutveckling av personalen.

- Tillse att samtliga delegationsbeslut blir föremål för återrapportering och i rätt tid samt undersök om ärendehanteringssystemet i större utsträckning kan användas för att effektivisera och kvalitetssäkra anmälningsrutinen. Detta för att därigenom minska den omfattande hanteringen via manuellt upprättade delegationslistor.

Rekommendation

Fastställ en strategi för egen regi kontra upphandlad verksamhet och identifiera miniminivån för dimensionering inom olika strategiska verksamhetsområden. Detta för att upprätthålla en tillfredsställande beställarkompetens och hantera konsultberoendet.

⁴ Inför 2007 byte marknämnden namn till exploateringsnämnden. Analogt med detta ändrade markkontoret namn till exploateringskontoret. Inga organisatoriska förändringar skedde i samband med namnbytet.

Exploateringskontorets organisation är traditionell och bygger på en linjeorganisation i form av avdelningar, som utgår från funktion, förutom innerstad, ytterstad och Hammarby sjöstad som bygger på en geografisk indelning. Dessa tre avdelningar har likartade uppgifter, men inom skilda geografiska områden. Hammarby sjöstad drevs initialt i projektform, men inlemmades i avdelningsstrukturen på grund av projektets storlek och komplexitet. Numera ingår Hammarby sjöstad i avdelningen Stora projekt.

Vi kan konstatera att kontorets avdelningsorganisation är en kombination av funktionsindelning och geografisk indelning. Under granskningens gång har vissa synpunkter framförts om att en mer renodlad funktionsindelning skulle vara att föredra och ge ett tydligare gränssnitt gentemot stadsbyggnadskontorets nya organisation. Motsatta synpunkter har även framförts, då förutsättningarna kring exploateringsverksamheten skiljer sig åt väsentligt beroende på om det är inom innerstad eller ytterstad. Då det finns både för- och nackdelar med båda organisationsmodellerna och ingen bedöms vara ”mer ändamålsenlig” än den andra, väljer vi att inte lägga någon rekommendation i denna del.

Målsättningen under förra mandatperioden om 20 000 nya bostäder uppnåddes i stort. Detta visar att de organisatoriska och verksamhetsmässiga grundförutsättningarna finns att hantera exploateringsprocessen på ett ändamålsenligt sätt, även under expansiva faser i stadens utveckling. Omorganisationer och andra verksamhetsförändringar har skett sedan dess, men exploateringsprocessens grundstruktur är likartad och hanteras numera ansvarsmässigt av en separat nämnd med en egen förvaltningsorganisation. Detta innebär en ökad fokusering på kärnverksamheten, men även ett större behov av samverkan med andra nämnder och kontor.

Under förra mandatperioden fanns en bostadskoordinator som organisatoriskt tillhörde stadsledningskontoret. Denna funktion har under innevarande mandatperiod lagts på exploateringskontoret, vilket innebär att delar av den strategiska styrningen och uppföljningen har flyttats från kommunledningsnivå till förvaltningsnivå. Detta understryker ytterligare exploateringsnämndens och dess kontors centrala och samordnade roll i exploateringsprocessen samt när det gäller att uppnå målet med 15 000 nya bostäder under mandatperioden 2007 till 2010.

Sammantaget bedömer vi att förvaltningsorganisationen är ändamålsenlig, med en tydlig fördelning av ansvar och befogenheter, som bl a följer av en aktuell delegationsordning och andra strategiska styrdokument som är tillgängliga via intranätet. Vidare bedöms organisationen arbeta aktivt med personalutveckling och -försörjning, vilket är särskilt viktiga frågor för en beställarorganisation som verkar på en konkurrensutsatt marknad och som befinner sig i ett generationsskifte. Det utvecklingsområde som identifierats gäller strategi kring dimensionering kopplat till beställarkompetens och konsultberoende.

4.3 Styrning och ledning

4.3.1 Verksamhetsplan

Årlig verksamhetsplan utarbetas av exploateringskontoret, utifrån stadsledningskontorets anvisningar. Verksamhetsplanen innehåller en beskrivning av ekonomiska och verksamhetsmässiga förutsättningar, utifrån givna ekonomiska ramar samt kommunfullmäktiges målhierarki och givna uppdrag. Planen fastställs av exploateringsnämnden och utgör grunden för nämndens ekonomiska och verksamhetsmässiga styrning.

I bilaga 2 finns en redovisning av den målhierarki som gäller för 2008, i form av kommunfullmäktiges inriktningsmål och mål för verksamhetsområdet samt exploateringsnämndens mål, som utgör grunden för den verksamhetsmässiga styrningen. Till målen finns indikatorer och aktiviteter kopplade för att kunna mäta måluppfyllelsen.

Ekonomistyrningsprocessen inom exploateringskontoret utgår från områdena organisation, system och processer.

4.3.2 Styrande dokument

Nedan redovisas exempel på policy- och styrdokument som vi identifierat inom ramen för granskningen:

- Nämndreglemente och delegationsordning
- Riktlinjer för bostadsförsörjning 2007 - 2010
- Projektera och bygg för god avfallshantering
- Stockholms miljöprogram – övergripande mål och riktlinjer
- Riktlinjer för utveckling av företagsområden i Stockholm
- Regler för styrning och uppföljning av investeringar och andra betydande projekt inkl nämndspecifika tillämpningsföreskrifter
- Markanvisningspolicy
- Försäljningspolicy för mark som förvaltas av exploateringsnämnden
- Riktlinjer för exploateringskontorets miljöarbete 2008 – 2011
- Miljökrav vid upphandling av entreprenader och tjänster
- Bostadsbilagan i respektive verksamhetsplan avseende stadsutvecklingsområden

Utifrån identifierade styrande dokument och genomförda intervjuer har vi gjort en övergripande beskrivning och analys av exploateringsprocessens faser, såsom idé, planering och genomförande. Redovisningen har fokus på hantering av större projekt och aktiviteter inom exploateringsnämndens ansvarsområden.

4.3.3 Idéfas

Ett projekt startar vanligtvis genom att en byggherre presenterar en projektidé samt ansöker om markanvisning för att genomföra projektet. Exploateringskontoret utreder om platsen är lämplig att exploatera ur bl a park-, trafik- och miljösynpunkt. Samråd sker med bl a stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret. Denna hantering gäller när marken ägs av staden. Om marken är privatägd kontaktar byggherren i många fall stadsbyggnadskontoret direkt.

Idéfasen följs även upp inom ramen för fallstudierna och intervjuerna med berörda byggherrar i avsnitt 7.

4.3.4 Planeringsfas

Om platsen bedöms vara lämplig att exploatera förordar exploateringskontoret en byggherre, enligt de principer som exploateringsnämnden angivit i sitt beslut 2007-03-08 om markanvisningspolicy. Exploateringsnämnden fattar formellt beslutet kring att anvisa marken.

Markanvisning av den kommunalt ägda marken är det viktigaste instrumentet exploateringsnämnden förfogar över för att möjliggöra bostadsbyggande. Markanvisningsbeslut innebär att nämnden fördelar mark till olika byggherrar inför planeringen av ny bebyggelse. Det kan ske genom direkt anvisning eller via anbud. Vidare ingår vanligtvis i beslutet att exploateringsnämnden beställer en ny detaljplan från stadsbyggnadsnämnden. I samband med att nämnden ger markanvisning upprättas ett s k markanvisningsavtal med byggherren. Avtalet är en bekräftelse på nämndens beslut samt att byggherren accepterar de villkor som gäller för markanvisningen. På grund av markanvisningens viktiga roll har vi valt att fördjupa granskningen i denna del.

Via genomgång av exploateringsnämndens protokoll för 2007 och 2008 (t o m juni) har vi identifierat följande omfattning och fördelning av markanvisningsavtal.

Markanvisningsavtal	2007	2008
Antal markanvisningsavtal	55	48
därav avseende bostäder	44	45
därav till koncernföretag	15	9
Antal avtalsslutande företag	29	35
därav företag med endast ett avtal	16	28
därav företag inom stadens koncern	4	4

Tabell 1: Antal markanvisningsavtal 2007 och 2008 (t o m juni).

I nedanstående tabell redovisas antalet markanvisade bostäder under 2006 och 2007.

Markanvisningar bostäder	2006	Fördeln i %	2007	Fördeln i %
Antal anvisade bostäder	2597	100%	2997	100%
därav bostadsrätter	1726	66%	2267	76%
därav hyresrätter	871	34%	483	16%
därav ej bestämt	0	0%	247	8%

Tabell 2: Antal markanvisade bostäder 2006 och 2007.

En analys av statistiken kring anvisade bostäder under 2007, visar bl a följande:

- 1 920 bostäder (64 %) har direktanvisats medan 1 077 bostäder (36 %) har anvisats efter anbudsförfarande.
- 2 972 bostäder (99 %) har anvisats i flerbostadshus medan 25 bostäder (1 %) har anvisats i småhus.

I nedanstående tabell redovisas antal markanvisade och färdigställda bostäder för perioden 2007-01-01 till 2008-06-30, i relation till målet för mandatperioden 2007 till 2010.

Mål kontra periodutfall	Mål	Periodutfall	% av mål
Markanvisade bostäder	12000 ⁵	4546	37,9%
Färdigställda bostäder	15000	5609	37,4%

Tabell 3: Jämförelse mellan mål för innevarande mandatperiod och periodutfall 2007-01-01 till 2008-06-30 för markanvisade och färdigställda bostäder.

Periodutfallet visar att andelen markanvisade och färdigställda bostäder är i nivå med stadens mål.

Antalet bostäder som har påbörjats i nyproduktion under perioden januari till juni 2008 uppgår till 1 415. Under motsvarande period 2007 påbörjades 815 bostäder. Antalet färdigställda bostäder under januari till juni 2008 uppgår till 2 040, vilket är fler än under motsvarande period 2007 då 1 663 bostäder färdigställdes. Ombyggnader av lokaler och vindar ingår inte ovanstående uppgifter kring färdigställda bostäder.

⁵ Målet för markanvisningar är 2 500 till 3 500 bostäder per år. Medelvärde för målet är 3 000 bostäder, vilket innebär 12 000 bostäder för hela mandatperioden.

Vi har även granskat sju markanvisningsärenden som skett under 2008 via en aktstudie. Resultatet av ärendegenomgången redovisas i bilaga 3. Vidare granskas markanvisning, tillsammans med övriga moment i planeringsfasen inom ramen för fallstudierna och intervjuerna med berörda byggherrar i avsnitt 7.

Utifrån markanvisningsbeslut erhåller exploateringskontoret uppdrag att påbörja utredningsarbetet (inriktningsbeslut). I samband med inriktningsbeslutet, som regleras av delegationsordningen, har projektledaren en grov uppfattning om vilka åtgärder som krävs för projektets genomförande. Investeringsutgiften är oftast svår att bedöma i detta tidiga skede.

Parallellt med att stadsbyggnadskontoret arbetar fram en ny detaljplan utifrån fastställd startpromemoria, utreder exploateringskontoret de frågor som rör projektets ekonomi och genomförande. Det gäller t ex tecknande av olika avtal, utredning av vilka åtgärder som erfordras för att projektet ska kunna genomföras samt förprojektering av dessa åtgärder. Exploateringskontoret tillför tillsammans med byggherren sakkunskap kring bygg- och exploateringsfrågor under hela planprocessen. Kontoret bevakar genomförandet både teknisk och ekonomiskt för stadens räkning.

Exploateringsnämnden samt trafik- och renhållningsnämnden är formella remissinstanser avseende program- och plansamråd.

När planarbetet närmar sig sitt slut och erforderliga utredningar och förprojekteringar är utförda är det möjligt att mer noggrant bedöma utgifterna för de investeringar projektet föranleder. Stadens respektive byggherrens ansvar och åtaganden i projektet klargörs i en överenskommelse om exploatering. Exploateringskontoret föreslår nämnden att godkänna de investeringsutgifter som är kopplade till projektets genomförande samt att ge kontoret i uppdrag att genomföra projektet (genomförandebeslut).

Genomförandebeslut, som regleras av delegationsordningen, tas normalt 1 till 1 ½ år efter inriktningsbeslutet och normalt ett par månader innan stadsbyggnadsnämnden antar detaljplanen. I och med att genomförandebeslut är fattat finns medel för de åtgärder som krävs för projektets genomförande och som enligt tecknade avtal är stadens åtaganden, t ex flyttning av befintliga ledningar i mark eller olika trafikanläggningar.

4.3.5 Genomförandefas

Tiden mellan genomförandebeslut och byggherrens byggstart är ofta relativt kort vilket ställer stora krav på planering, samordning och genomförande av stadens åtaganden för att byggstarten inte ska försenas.

Genomförandefasen omfattar detaljprojektering, entreprenadupphandling, byggnation och slutredovisning. Dessa moment följs upp inom ramen för fallstudierna och intervjuerna med berörda byggherrar i avsnitt 7. Momentet slutredovisning har även varit föremål för en fördjupad studie som redovisas i delavsnitt 4.4.3.

4.3.6 Kommentarer

Exploateringsnämnden bedöms ha en struktur med nedbrutna nämndmål, som utgår från kommunfullmäktiges inriktningsmål och mål för olika verksamhetsområden. Nämndmålen för 2008 anknyter i stor utsträckning till exploateringsprocessen samt vissa väsentliga administrativa stödprocesser.

Delegationsordningen reviderades senast av exploateringsnämnden i april 2007 och bedöms i väsentliga delar vara aktuell och ändamålsenlig. Den bedöms vidare uppfylla de grundkrav som anges i kommunallagen kring delegerbara ärenden och vidaredelegation.

Ekonomistyrningsprocessen är ett utvecklingsområde. Det finns ett antal upplevda problem kopplade till ekonomistyrningen i organisationen, som identifierats av verksamheten själv samt även framkommit vid våra intervjuer. Problemen kan sorteras in under huvudområdena system, organisation och processer, enligt följande:

- Ekonomisystemet Agresso upplevs inte som helt flexibelt och användarvänligt av verksamheten. Systemet har många aktiva användare, i synnerhet i tid- och projektmodulen, som särskilt används av exploateringskontoret. Det behövs bättre överblick avseende kalkyler, uppföljning, prognoser m m.
- Ansvarsfördelningen uppfattas ibland som otydlig mellan avdelningarna, t ex avseende budgetfrågor i samband med internaffärer.
- Stadsledningskontoret och den egna förvaltningsledningen ställer krav på hur den ekonomiska uppföljningen och rapporteringen ska se ut. Kraven uppfattas ibland som svåra att möta. Rapporteringsstrukturen och innehållet i rapporterna upplevs idag inte som optimalt.

Mot bakgrund av ovanstående problembild har exploateringskontoret i juni 2008 gett en extern konsult uppdrag att genomföra en analys av ekonomistyrningsprocesserna och ge rekommendationer för det fortsatta förbättringsarbetet. Resultatet presenterades för förvaltningsledningen i mitten av oktober 2008, med ett antal rekommendationer för att förbättra ekonomistyrningen. Rekommendationerna berör processer, organisation och system. Vi bedömer att lämnade rekommendationer i stort är relevanta som underlag för exploateringskontorets fortsatta arbete med att utveckla och förbättra ekonomistyrningen.

Rekommendation

Utarbeta en tids- och aktivitetsplan kring arbetet med att utveckla och förbättra ekonomistyrningen, utifrån resultatet av genomförd extern konsultinsats, med fokus på stödprocesser till huvudprocessen exploatering.

Utifrån policy- och styrdokument har exploateringskontoret utarbetat processbeskrivningar i form av "lathundar" för exploateringsprocessens olika faser, främst planeringsfasen och genomförandefasen. Dokumentationen kring dessa faser bedöms i huvudsak vara tillfredsställande och är tillgänglig för samtliga anställda via intranätet. Dokumentationen med avseende på styrning och ledning inom idéfasen bedöms däremot inte i alla delar vara tillfredsställande.

Rekommendation

Utveckla styrning och ledning avseende den initiala idéfasen i exploateringsprocessen, genom en ökad formalisering och dokumentation av rutiner. Idéfasen, som är styrande för markanvisningen, är även ett av de riskområden som identifierades i revisionskontorets granskning under 2007 av exploateringsnämndens skydd mot korruption.

Vår övergripande granskning visar att stadens mark upplåts eller överlåts i enlighet med nämndens fastställda markanvisningspolicy, när det gäller upplåtelseformer, bredden på företag som erhåller markanvisning samt fördelningen mellan direktanvisning och anvisning via anbudsförfarande. Denna policy bedöms vidare förenkla plangenomförandet och ökar stadens förutsättningar för att genomföra utbyggnader av infrastruktur och bostads- och arbetsplatsområden.

Detaljgranskningen av sju markanvisningsärenden under 2008, som återfinns i bilaga 3, visar att beslutsunderlaget i två av ärendena inte innehöll någon beskrivning av tillgänglighets- och barnperspektivet. I tre av ärendena saknades en riskbedömning samt i ett av ärendena saknades en beskrivning av samråd med och information till berörda förvaltningar. I övrigt bedöms beslutsunderlagen vara tillfredsställande, utifrån den mall för markanvisningsbeslut som utarbetats av kontoret.

Rekommendation

Tillse att beslutsunderlaget till markanvisningsärenden är komplett även när det gäller beskrivning av tillgänglighets- och barnperspektiv, riskbedömning samt samråd med och information till berörda förvaltningar. Vidare är det viktigt att det klart framgår av beslutsunderlaget utifrån vilka kriterier markanvisning lämnats. I dagsläget framgår det endast att markanvisning skett enligt fastställd markanvisningspolicy.

För att tillgodose efterfrågan på mark för nya bostäder är det viktigt att antalet markanvisningar sker i jämn takt och med tillräcklig omfattning. Exploateringsnämndens mål är att i snitt markanvisa 2 500 till 3 500 lägenheter per år, utifrån den övergripande målsättningen om 15 000 nya bostäder under mandatperioden. Enligt tertialrapport 2 för 2008 har per juni månad 1 774 lägenheter markanvisats och bedömningen är att målet kommer att uppnås på årsbasis. Detsamma gäller målet om 3 750 påbörjade bostäder i nyproduktion under 2008. Ett orosmoln kring det senare målet redovisas i tertialrapporten i form av en vikande konjunktur och en osäkerhet kring hur många projekt som kommer att sättas igång under hösten.

Exploateringsnämnden gör bedömningen i båda tertialrapporterna för 2008, att delmålet för mandatperioden kring 1 000 nya bostäder i city inte kommer att uppnås. För närvarande uppgår projekt i city som omfattar 214 bostäder. Hittills under året har 56 bostäder färdigställts.

Vidare kan vi konstatera att exploateringsnämnden hittills ligger i fas med målet för mandatperioden både när det gäller andelen markanvisade och färdigställda bostäder. Utfallet för perioden 2007-01-01 till 2008-06-30 ligger i nivå med riktvärdet, som är 37,5 %. I detta sammanhang vill vi påtala vikten av de ekonomiska förutsättningarna och medeltilldelningen för bostadsbyggandet följer ovanstående utveckling. Bostadsbyggandet kräver dessutom utbyggd service och infrastruktur, vilket måste planeras och genomföras parallellt med bostadsutbyggnaden, vilket bl a kräver en utvecklad samverkan med trafikkontoret och berörda stadsdelsförvaltningar. Ansvars- och samverkansfrågorna behandlas närmare i avsnitt 6.

Sammantaget bedömer vi att exploateringsnämndens övergripande styrning och ledning i huvudsak är tillfredsställande, även om utvecklingsområden identifierats avseende idéfasen i exploateringsprocessen, den fasövergripande ekonomistyrningen samt beslutsunderlaget kring markanvisningsärenden. Exploateringskontoret bedöms vidare arbeta på ett strukturerat sätt inom ramen för stadens integrerade och förvaltningsövergripande ledningssystem, som kallas ILS. Något förvaltningsspecifikt kvalitetssystem finns dock inte.

4.4 Uppföljning och intern kontroll

4.4.1 Uppföljningssystem

Enligt stadsledningskontorets anvisningar ska varje nämnd ta fram egna månadsrapporter med prognoser på helårsutfall för att vara kontinuerligt uppdaterad om ekonomins och verksamhetens utveckling. Nämnden avgör själv formerna för förvaltningens redovisning av månadsrapporterna.

Exploateringskontoret har en månadsvis uppföljning av ekonomin, som delges exploateringsnämnden löpande. I månadsrapporterna lämnas en redovisning av kostnader och intäkter i förhållande till budget samt en prognos avseende utfallet. I månadsrapport per september eller oktober sker en fördjupad uppföljning kring prognostiserat utfall i relation till tertialrapport 2.

I tertialrapporterna, som formellt beslutas av exploateringsnämnden, görs en ekonomisk och verksamhetsmässig uppföljning i förhållande till verksamhetsplanen, avseende ekonomiskt utfall, mål, riskbedömningar, vissa uppdrag samt indikatorer och aktiviteter. Prognosdelen i tertialrapporterna omfattar både ekonomiskt och verksamhetsmässigt utfall. I exploateringsnämndens årsbokslut och verksamhetsberättelse sker en slutgiltig avstämning av ekonomi och verksamhet. De delar som följs upp och analyseras är bl a ekonomiskt utfall, mål, uppdrag från kommunfullmäktige inkl indikatorer och aktiviteter.

Exploateringsnämnden har en stående punkt på sina sammanträden avseende frågor för beredning och information från kontoret. Exploateringsnämnden lämnar även löpande uppdrag till förvaltningen. Statusen på dessa uppdrag återredovisas av kontoret ett par gånger per år.

I delegationsordningen stadgas att beslut som fattas med stöd av delegation ska anmälas vid exploateringsnämndens sammanträde närmast påföljande månad, med undantag av de beslut som fattas under nämndens sommaruppehåll som ska anmälas i augusti månad. Anmälan behöver ej göras i ärenden som avser försäljning av lösöre, upphandling, upplåtelser av nyttjanderätt och andra liknande ärenden av rutinmässig art om det ekonomiska värdet eller det årliga hyresbeloppet eller motsvarande är lägre än 400 tkr. Beslut om enskilda upphandlingar, markupplåtelseärenden och personalärenden ska anmälas månadsvis genom att underlaget hålls tillgängligt vid nämndsammanträden. I nämndens tillämpningsföreskrifter framgår att slutredovisning för investeringar av storlek 10 till 50 mnkr ska anmälas i verksamhetsberättelsen.

Anmälan av delegationsbeslut är en stående punkt på exploateringsnämndens sammanträden. I bilaga 5 finns en sammanställning över de delegationsbeslut som anmälts till nämnden 2007 och 2008 (t o m juni). Av sammanställningen framgår bl a följande:

- Omfattningen av anmälda delegationsbeslut skiljer sig åt över tiden under granskad period och mellan de olika avdelningarna.
- Antalet anmälda delegationsbeslut skiljer sig åt när det gäller olika ärendegrupper.

Fokus i granskningen har legat på anmälan av ärendetyper kopplade till exploateringsprocessen, vilket innebär att exempelvis personalärenden inte närmare har granskats. Dessa anmäls vidare genom att materialet hålls tillgängligt vid nämndsammanträden och inga formella delegationslistor upprättas.

4.4.2 Prognossäkerhet

Vi har följt upp prognossäkerheten för 2006 och 2007, utifrån tertialrapport 2 och den fördjupade månadsrapport som antingen görs per september (2007) eller oktober (2006).

	2006		2007	
Drift	PF i T 2	PF i T 2½	PF i T 2	PF i T 2½
Kostnader	-0,4%	-1,6%	1,4%	0,2%
Intäkter	2,8%	2,5%	0,6%	0,8%
Investerings				
Utgifter	43,9%	3,8%	12,4%	-1,1%
Inkomster	0,4%	-1,1%	30,1%	29,0%

Tabell 4: Prognossäkerhet i tertialrapport II (T 2) och fördjupad månadsrapport (T 2½) 2006 och 2007.

Av tabellen framgår att prognosfelen varierar mellan drift- och investeringsbudgeten samt mellan åren och de olika prognoserna. Prognosfelet i tertialrapport 2 på investeringsbudgetens utgiftssida var 2006 43,9 % och 2007 12,4 %. Motsvarande siffror för den fördjupade månadsrapporten på hösten var 3,8 % (2006) och -1,1 % (2007). I bilaga 4 återfinns detaljresultatet av vår uppföljning av prognossäkerheten på totalnivå 2006 och 2007. Prognossäkerheten på områdes- och projektnivå redovisas i avsnitt 6.

4.4.3 Slutredovisning

Kommunstyrelsen har i oktober 2005 fastställt regler för styrning och uppföljning av investeringar och andra betydande projekt. Exploateringsnämnden har med anledning av detta fastställt tillämpningsföreskrifter i april 2007. Av dessa föreskrifter framgår att:

- Slutredovisning ska ske snarast möjligt efter det att 85 till 90 % av investeringsmedlen förbrukats och när slutresultatet med relativ stor säkerhet kan bedömas.
- Projekt som under året planeras slutredovisas ska framgå av verksamhetsplanens investeringsbilaga.
- Slutredovisning av samtliga genomförda projekt som överstiger 10 mnkr och som färdigställts under året ska redovisas i verksamhetsberättelsen.
- Slutredovisning av genomförda projekt som understiger 10 mnkr och som färdigställts under året upprättas inom kontoret, men ska inte redovisas till nämnden.
- Slutredovisning av projekt överstigande 50 mnkr ska alltid ske i ett särskilt ärende till nämnden.

Enligt regelverket ska slutredovisningarna innehålla svar på följande:

- Har projektets syfte eller mål uppfyllts?
- Har avvikelser skett jämfört med tidsplan?
- Redovisning av projektets ekonomiska konsekvenser, där en slutgiltig investeringskalkyl samt en resultatanalys upprättas och jämförs mot genomförandebeslutet.
- Hur har projektets riskfaktorer hanterats?
- Om avvikelser skett, vilka är orsakerna och vilka lärdomar kan organisationen dra utifrån gjorda erfarenheter?

Nedan redovisas omfattningen av slutredovisningar 2006 och 2007.

Slutredovisningar	2006	2007
Totalt antal slutredovisningar	14	16
- därav över 50 mnkr (nämndbeslut)	7	5
- därav mellan 10 och 50 mnkr (delegationsbeslut)	7	11

Tabell 5: Slutredovisningar enligt verksamhetsberättelse under 2006 och 2007.

Vi har följt upp följsamheten till regelverket via genomgång av omfattningen av slutredovisningar enligt verksamhetsplan och verksamhetsberättelse 2007, samt exploateringsnämndens protokoll för 2007 och 2008 (t o m juni). Enligt verksamhetsberättelse 2007 har totalt 16 slutredovisningar skett, varav 11 endast redovisas i verksamhetsberättelsen. Fem slutredovisningar är över 50 mnkr och har hanterats som separata beslutsärenden i nämnden. Fyra av dessa fem slutredovisningar har granskats, utifrån de innehållsmässiga kraven i regelverket, via en aktstudie.

I verksamhetsplan 2007 redovisades 42 genomförandeprojekt som bedömdes bli slutredovisade, dvs projekt där medel finns anslagna 2007 men inte för åren därefter. Av dessa projekt var 14 i intervallet 10 till 50 mnkr och ett projekt över 50 mnkr.

Under första halvåret 2008 har två slutredovisningar för projekt av storlek 10-15 mkr anmälts som delegationsärenden i nämnden. Delegationsordningen styr inte slutredovisningarna, utan endast nämndens tillämpningsföreskrifter till stadens investeringsregler.

4.4.4 Intern kontroll

Intern kontroll är ett begrepp som omfattar alla åtgärder för att säkerställa styrbarhet, säkerhet och effektivitet i organisation och verksamhet. En god intern kontroll säkerställs bl a genom följande:

- Klara målformuleringar
- Tydlig ansvars- och befogenhetsfördelning

- Tillförlitlig redovisning och ändamålsenliga uppföljningssystem
- God säkerhet i administrativa system och rutiner

I stadens regler för ekonomisk förvaltning återfinns det övergripande regelverket kring intern kontroll. I anvisningarna för verksamhetsplan och verksamhetsberättelse finns även formulerade krav på redovisning av plan för intern kontroll och genomförda kontrollåtgärder.

Utifrån fastställd plan för intern kontroll, som ingår i exploateringsnämndens verksamhetsplan, har olika kontroller årligen genomförts av kontoret. I verksamhetsberättelsen redovisas resultatet av genomförd intern kontroll. Redovisningen innehåller även en beskrivning av vilka åtgärder som vidtagits eller kommer att vidtas med anledning av genomförd intern kontroll.

Inriktning av intern kontroll under perioden 2006 till 2008 framgår av nedanstående tabell.

Kontrollområden	2006	2007	2008
Investeringsregler (kalkyler m m)	X	X	X
Prognosssäkerhet		X	X
Upphandlingar	X	X	X
Mallar tjänsteutlåtande			X
Leverantörs/kundfakturor	X	X	X
Risker i Agresso		X	

Tabell 6: Inriktning på planenlig intern kontroll 2006 till 2008.

4.4.5 Kommentarer

Exploateringsnämnden har en strukturerat system för uppföljning av ekonomi och verksamhet, som utgår från stadens integrerade ledningssystem. Frekvensen i uppföljningarna har i huvudsak reglerats av nämnden, och bedöms vara tillräckliga. Granskningen visar även att det finns ett system för återredovisning till nämnden av lämnade uppdrag.

Hanteringen av anmälan av delegationsbeslut är resurskrävande och sårbar eftersom den omfattar många handläggare och sker via manuellt upprättade delegationslistor. Anmälan av fattade delegationsbeslut är en stående punkt på exploateringsnämndens sammanträden, men eftersläpningar i anmälningarna upptill fyra månader har uppmärksamats när det gäller vissa ärenden. Vidare protokollförs inte den typ av återrapportering av delegationsbeslut som sker via ”pärmsystemet”. Materialet finns dock tillgängligt på exploateringsnämndens sammanträden.

Delegationsordningen omfattar 45 ärendegrupper. Under 2007 har totalt 303 delegationsbeslut anmälts till exploateringsnämnden. Motsvarande siffra för första halvåret 2008 är

78. Mot bakgrund av den omfattande delegationen bedöms omfattningen av anmälan av delegationsbeslut inte vara helt tillfredsställande. En sammanställning av återrapportering per avdelning och ärendetyp återfinns i bilaga 5.

Det finns en skrivning i tillämpningsföreskrifter till investeringsreglerna att slutredovisningar som ligger inom beloppsgränsen 10 till 50 mnkr återredovisas i verksamhetsberättelsen. Vissa slutredovisningar anmäls dock löpande till nämnden, enligt huvudregeln i delegationsordningen. Återrapporteringen av slutredovisningar kvalitetssäkras genom att de i sin helhet redovisas och kommenteras i verksamhetsberättelsen.

Rekommendation

Tillse att samtliga delegationsbeslut blir föremål för anmälan och inom den tid som anges i delegationsordningen samt undersök om ärendehanteringssystemet i större utsträckning kan användas för att effektivisera och kvalitetssäkra anmälningsrutinen. Detta för att därigenom minska den omfattande hanteringen via manuellt upprättade delegationslistor.

I delavsnitt 4.3.6 gjordes bedömningen att nämndmålen för 2008 i stor utsträckning anknyter till huvudprocesserna kring exploatering samt vissa väsentliga administrativa stödprocesser. Den prognostiserade måluppfyllelsen för helåret 2008 bedöms i tertialrapport II som i huvudsak god. I revisionskontorets årsgranskning 2006 och 2007 har även bedömningen gjorts att då gällande mål i stort uppnåts.

Vi kan konstatera att prognossäkerheten för 2006 och 2007 är tillfredsställande inom driftbudgeten, men otillfredsställande inom investeringsbudgeten. Prognosfel på 43,9 % (2006) och 12,4 % (2007) finns avseende investeringsbudgetens utgiftssida, i den andra tertialrapporten i relation till utfallet. Exploateringskontorets motsvarande prognoser i höstens fördjupade månadsrapport har däremot en tillfredsställande säkerhet på totalnivå. Mot bakgrund av ovanstående bedömer vi att prognossäkerheten kan förbättras genom ett ökat fokus på tertialrapport II som höstens viktigaste uppföljningstillfälle.

Vidare kan vi konstatera att exploateringskontoret både inom plan för intern kontroll 2007 och 2008 arbetat med att förbättra prognossäkerheten kring investeringsprojekt, men att detta arbete behöver intensifieras och utvecklas.

Rekommendation

Förbättra prognossäkerheten inom investeringsbudgeten genom ytterligare utbildningsinsatser kring uppföljningsverktyg samt genom att avsätta mer tid och resurser för strukturerad genomgång av investeringsprojekten löpande och inför tertialrapporterna (jmf kommentarer i delavsnitt 6.4).

Vid jämförelse mellan 2007 års verksamhetsplan och verksamhetsberättelse framgår att det finns en bristande överensstämmelse mellan planerade och faktiskt slutredovisade projekt. Vidare är investeringsbilagan otydlig kring vilka projekt som planeras bli slutredovisade. Dessa projekt är inte utmärkta, utan de definieras som projekt där medel finns avsatta innevarande år men inte för åren därefter. Vi kan konstatera att det finns ett antal projekt som inte omfattas av denna definition, men som har marginell budget och prognostiserat utfall för nästkommande år, och därför faller under regeln att slutredovisning ska ske snarast möjligt efter att 85 till 90 % av investeringsmedlen förbrukats och när slutresultatet med relativ stor säkerhet kan bedömas.

Efter genomgång av exploateringsnämndens protokoll kan vi vidare konstatera att fem separata slutredovisningar behandlats under 2007, varav tre avsåg projekt i Hammarby sjöstad. Inget av dessa projekt planerades att slutredovisas enligt verksamhetsplanen. Det finns vidare projekt som planerades bli slutredovisade, men som av olika anledningar inte blev det.

Vi bedömer att regelverket kring slutredovisning av investeringsprojekt följs på ett tillfredsställande sätt när det gäller beloppsgränser avseende nämndbeslut alternativt delegationsbeslut. Brister i anmälan av delegationsbeslut har dock uppmärksammats. Vidare uppfyller granskade slutredovisningar inte samtliga innehållsmässiga krav som anges i regelverket. De avvikelser som konstaterats gäller vilka lärdomar organisationen har dragit utifrån konstaterade avvikelser i budget och tidplaner, dvs viktiga delar när det gäller erfarenhetsåterföringen. I övrigt bedöms slutredovisningarna vara tillfylles och i verksamhetsplanen finns även en informativ sammanfattning av genomförda slutredovisningar, innehållande projektbeskrivning, budget och utfall, avvikelser och översiktliga kommentarer till dessa samt datum för slutredovisning.

Vår granskning visar vidare att det finns tidsmässiga eftersläpningar i slutredovisningar av investeringsprojekt samt att tillämpningsföreskrifterna inte reglerar hur större investeringsprojekt som genomförs etappvis ska slutredovisas.

Rekommendation

Säkerställ att slutredovisningarna uppfyller samtliga de innehållsmässiga kraven i regelverket, att de sker inom rimlig tid samt att nämndens tillämpningsföreskrifter kompletteras kring principer för slutredovisning av investeringsprojekt som genomförs etappvis. Vidare behöver planerade slutredovisningar på ett tydligare sätt än nu märkas ut i verksamhetsplanens investeringsbilaga.

Exploateringsnämndens årliga plan för intern kontroll ingår i verksamhetsplan och följs upp i verksamhetsberättelse, enligt stadens anvisningar. Inritningen av den interna kontrollen under perioden 2006 till 2008 ligger huvudsakligen på investeringsregler, prognos-

säkerhet, upphandlingar och fakturahantering. Vi kan konstatera att samtliga dessa områden har stark bäring på exploateringsprocessen och viktiga stödprocesser kopplade till den. Vidare kan vi konstatera att arbetet kring intern kontroll har intensifierats och utvecklats under perioden, men att det fortfarande saknas ett systematiskt angreppssätt via en heltäckande väsentlighets- och riskanalys som utgår från samtliga processer och delprocesser.

Revisionskontoret har under 2007 granskat exploateringsnämndens skydd mot korruption. Granskningen visar bl a på behovet av att utveckla en övergripande och metodisk process för riskanalys och –hantering. Granskningen har genomförts av extern konsult och utgått från den s k COSO-modellen⁶, som är en internationellt vedertagen modell för att strukturera och utvärdera organisationers interna kontrollsystem.

Rekommendation

Utveckla den interna kontrollen, inom exploateringsnämndens ansvarsområde, utifrån ett strukturerat angreppssätt, exempelvis COSO-modellen. Det vore även en fördel om stadsledningskontoret fastställde en gemensam metod eller modell för stadens samlade arbete inom området intern kontroll, vilket är ett pågående arbete.

Sammantaget bedömer vi att exploateringsnämndens övergripande uppföljning och intern kontroll i huvudsak är tillräcklig, även om ett antal utvecklingsområden identifierats kring anmälan av delegationsbeslut, prognossäkerhet, slutredovisning av investeringsprojekt samt heltäckande väsentlighets- och riskanalys som underlag för arbetet med intern kontroll.

Exploateringsnämndens övergripande uppföljning och kontroll har även bedömts som tillräcklig i revisionskontorets årsrapport för både 2006 och 2007.

⁶ Modellen kommer ursprungligen från USA och en beskrivning av modellen och dess komponenter finns i den s k COSO-rapporten (The Committee of the Sponsoring Organisations of the Treadway Commission). Modellen har omarbetats för svenska förhållanden och används i ett antal kommuner och landsting. Modellen finns bl a beskriven i boken ”Intern kontroll – en del av verksamhets- och ekonomistyrningen” som är utgiven 2005 av Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers.

5 Ansvar och arbetsfördelning i exploateringsprocessen i förhållande till övriga nämnder

5.1 Allmänt

Revisionsfråga: Finns oklarheter i exploateringsprocessen vad gäller ansvar och arbetsfördelning i förhållande till stadens övriga nämnder, främst stadsbyggnadsnämnden samt trafik- och renhållningsnämnden?

En effektiv och ändamålsenligt exploateringsprocess utifrån stans samlade åtagande inom området förutsätter en klar ansvars- och befogenhetsfördelning mellan stadens nämnder och förvaltningar.

Granskningen i denna del omfattar en analys av berörda nämnders reglementen för att utifrån den formella strukturen identifiera eventuella oklara och/eller överlappande ansvarsområden. När det gäller den informella strukturen har den i huvudsak kartlagts och bedömts på grundval av genomförda intervjuer.

I delavsnitt 4.2.4 konstaterade vi att målsättningen under förra mandatperioden om 20 000 nya bostäder i stort uppnåddes, vilket visar att de organisatoriska och verksamhetsmässiga grundförutsättningarna finns att hantera exploateringsprocessen på ett ändamålsenligt sätt även under expansiva faser i stadens utveckling. Omorganisationer och andra verksamhetsförändringar skedde i mitten av förra mandatperioden, men exploateringsprocessens grundstruktur är likartad och hanteras numera ansvarsmässigt av en separat nämnd med egen förvaltningsorganisation. Vi konstaterade vidare att detta innebär en ökad fokusering på kärnverksamheten, men även ett större behov av samverkan med andra nämnder och kontor. Mot bakgrund av detta är frågan kring om det finns oklarheter i exploateringsprocessen vad gäller ansvar och arbetsfördelning i förhållande till stadens övriga nämnder särskilt viktig.

5.2 Formell struktur

Kommunfullmäktige fastställer reglementen, där respektive nämnds ansvarsområde framgår. Följande nämnders reglementen har studerats och fullmäktiges datum för fastställelse anges inom parentes:

- Exploateringsnämnden (2006-12-11)
- Stadsbyggnadsnämnden (2008-04-07)
- Trafik- och renhållningsnämnden (2008-04-28)
- Miljö- och hälsoskyddsnämnden (2006-12-11)

Vi har vidare tagit del av utredningen ”Kortare plan- och byggprocess samt renodling av ansvar för vissa tekniska processer, inkl revidering av reglementen”, daterad 2008-05-15.

5.3 Informell struktur

När det gäller relationerna mellan exploateringskontoret och trafikkontoret har utvecklats ett verksamhetsspecifikt styr- och ledningsverktyg, kallat ledstången eller ”Checklista för samarbetet mellan exploateringskontoret och trafikkontorets i exploateringsprojekt”. Checklistan tar upp de tillfällen i exploateringsprocessen där kontoren medverkar utifrån sina respektive ansvarsområden. Checklistan är upplagd i ungefärlig tidsföljd genom ett projekts olika faser. Respektive kontor har därutöver egna handböcker för exploaterings- och anläggningsprocessen på sina intranät, där man kan följa handlingsrutinerna gentemot övriga deltagande parter i processen och hitta kompletta rutiner för den egna verksamheten. Detta är en renodlad checklista för samarbetet mellan exploateringskontoret och Trafikkontoret, som innehåller följande underbilagor:

- Fördjupad beskrivning av kontorens roller och ansvar
- Sammanfattning av de policydokument som tillämpas gemensamt i staden
- Organisationsschema och förteckning av ansvar för specifika aktiviteter som en hjälp för att hitta ansvarig avdelning för olika frågor
- Granskningsrutiner mellan exploateringskontoret och trafikkontoret
- Grafisk bild och tidplan över exploateringsprocessen.

5.4 Tidigare granskningar

I samband med vår granskning har vi tagit del följande tidigare granskningar som revisionskontoret genomfört:

- Målet 20 000 bostäder (revisionsrapport nr 2 2006). I rapporten görs bedömningen att samordningen och uppföljningen av stadens bostadsplanering görs strukturerat. Vidare görs bedömningen att planeringen av kommunal service i vissa fall har brustit vid bostadsbyggandet.
- Hammarby sjöstad – en granskning av styrning, kontroll och uppföljning av investeringar (revisionsrapport nr 7 2006). I rapporten görs bedömningen att projektet är ambitiöst och välorganiserat. Det konstateras dock att dåvarande marknämnden bör förbättra samordning och styrning av projektet samt att minska konsultberoendet. Vidare konstaterades att staden bör göra mer ingående analyser och utvärderingar av större investeringar.
- Trafikansvaret i exploateringsprocessen (revisionsrapport nr 2 2008). I rapporten görs bedömningen att trafikfrågorna sedan omorganisationen 2005 i flera fall inte hanterats

på ett tillfredsställande sätt i exploateringsprocessen. En orsak finns att söka i oklara roller och rutiner mellan exploateringskontoret och trafikkontoret. Det pågår arbete med att klargöra roller och skapa smidiga rutiner mellan de två kontoren. I rapporten framhåller revisionskontoret att det är viktigt att trafikkontorets kompetens och kunskaper tas tillvara i samband med exploateringar. Exploateringsnämnden och dess kontor har sedan att ta fram ett optimalt förslag utifrån sitt ansvar för exploateringen. Revisorerna uppmanade i sin skrivelse de båda nämnderna att i samråd lösa frågan om hur trafik- och framkomlighetsfrågorna ska hanteras tillfredsställande vid exploateringar.

5.5 Kommentarer

Markexploatering är en komplicerad process med flera olika aktörer där samverkan är nyckelordet för framgång.

Studerade nämndreglementen innehåller inga oklarheter vad gäller ansvarsfördelningen mellan nämnderna. Vi har även tagit del av resultatet av utredningen "Kortare plan- och byggprocess samt renodling av ansvar för vissa tekniska processer, inkl revidering av reglementen", daterad 2008-05-15. Utredningens slutsatser, kring delar av exploateringsprocessen, ligger i linje med vad som framkommit i vår granskning.

Exploateringsnämnden har i mars 2008 yttrat sig över revisionsrapporten om trafikansvaret i exploateringsprocessen och beslutat att överlämna och återropa exploateringskontorets och trafikkontorets gemensamma tjänsteutlåtande. Vikten av samverkan mellan förvaltningarna utifrån dagens givna organisation lyftes fram i yttrandet. Vidare redovisas att gemensamma utbildningsinsatser planeras. Trafik- och renhållningsnämnden framhöll för sin del i ett särskilt uttalande att det är mycket viktigt att trafikfrågorna får en tydligare roll i de exploateringsärenden som hanteras av de bägge förvaltningarna. Nämnden förutsätter att de utbildningsinsatser som nu görs ska leda till avsett resultat. Trafik- och renhållningsnämnden vill också senare i år få en rapport om hur samordningsarbetet fortlöper.

Vi kan konstatera att det finns inbyggda oklarheter i nuvarande organisation kring trafikansvaret i exploateringsprocessen, i form av dubbla och överlappande kompetenser, men att berörda nämnder och kontor aktivt arbetar med att utveckla samverkan för att minimera organisatoriska otydligheter. En viktig del i detta arbete är den s k ledstången. Vidare kan vi konstatera att planerade utbildningsinsatser har påbörjats.

Av genomförda intervjuer framgår att:

- Samarbetet mellan exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret fungerar väl, såväl formellt som informellt
- Samarbetet mellan exploateringskontoret och trafikkontoret bygger på, dels rollfördelningen där trafikkontoret har en myndighetsroll, dels att färdiga gator och vägar i exploateringsprojektet ska övertas av trafikkontoret
- Samarbetet med miljökontoret bygger på ömsesidig acceptans av varandras olika roller och vår slutsats är att detta fungerar tillfredsställande

Vi intervjuerna har även behov framförts kring förvaltningsövergripande utvärdering av strategiska projekt.

Rekommendation

Välj ut ett antal strategiska projekt per mandatperiod som sedan blir föremål för en verksamhetsmässig och förvaltningsövergripande utvärdering, dvs en genomgång av processen från "ax till limpa". Detta som ett komplement till den traditionella slutredovisningen av projekt samt för att ytterligare utveckla samverkan och samarbete mellan berörda förvaltningar.

Idag ligger ansvaret för lokalplaneringen för kommunal service på olika nämnder i staden. Ansvaret för lokalplaneringen av förskolor ligger på stadsdelnämnderna, för skolor på utbildningsnämnden och för äldre- och omvårdnadsplatser på äldre- och omvårdnadsnämnden. Kopplingen mellan exploateringsprocessen och ansvaret för att lokaler för kommunal verksamhet tillgodoses är inte i alla delar tillfredsställande utformad. Detta har påtalats i tidigare granskningar.

Inom ramen för våra fallstudier och intervjuer med byggherrar har planeringsmissar uppmärksamats kring lokaler för kommunal service. Av intervjuerna framgår att planeringen av skolor och förskolor i exploateringssammanhang har brister. Det är en allmän uppfattning att behovet av kommunala lokaler uppkommer för sent i processen. Detta förhållande utvecklas närmare i avsnitt 7.

Rekommendation

Säkerställ att planeringen för lokaler avseende kommunal service kommer in i ett tidigt skede i exploateringsprocessen.

Synpunkter kring samordning och styrning av projektet samt konsultberoendet, i samband med tidigare granskning av Hammarby sjöstad, kommenteras på en övergripande nivå i delavsnitt 4.2.4 och 6.4.

Sammantaget bedömer vi att ansvar och arbetsfördelning i huvudsak fungerar väl. Utvecklingsområden har identifierats kring förvaltningsövergripande utvärdering av strategiska projekt samt hur behovet av lokaler för kommunal service tillgodoses i exploateringsprocessen.

6 Styrning och uppföljning av exploateringsprojekten

6.1 Allmänt

Revisionsfråga: Är styrning och uppföljning av exploateringsprojekten tillräcklig?

En tillräcklig styrning och uppföljning av de olika exploateringsprojekten förutsätter en tillförlitlig projektredovisning.

6.2 Styrsystem

Samtliga exploateringsprojekt har en utsedd projektledare som ansvarar för styrning av projektet. Projektledaren utses i utredningsfasen av projektet och efter behov formeras en projektgrupp, som bemannas utifrån projektets komplexitet och storlek. I större projekt finns även delprojektledare. I dessa fall är det dock huvudprojektledaren som har totalansvaret för styrningen av projektet.

Mallar har utarbetats för inriktningsbeslut och genomförandebeslut. Mallarna innehåller delarna resultat av investeringsanalys enligt nuvärdesmetoden, budgetkonsekvenser (investering och drift), ekonomisk osäkerhet, slutsatser kring ekonomi samt beslutsnivåer för nämndbeslut kontra delegationsbeslut.

I gällande regelverk framgår att nuvärdeskalkyler över 50 mnkr ska godkännas av exploateringskontorets centrala ekonomifunktion. Övriga kalkyler hanteras på avdelnings- och projektledarnivå.

Projekten hanteras via modulen tid och projekt, som är en del av ekonomisystemet Agresso. Stadsledningskontoret har inte utsett någon modulansvarig för tid och projekt. Beställningar hanteras i ett försystem till Agresso.

Kalkylering sker i nuvärdeskalkylen, med hjälp av rapportverktyget Excelatorn, som i vissa delar är integrerad med Agresso. Där registreras förutsättningarna för nuvärdesberäkning, såsom utgifter och inkomster, utbyggnadstakt, aktiveringsår m m. I denna del fungerar systemet som ett beslutsstöd för beräkningar, som sedan redovisas i inriktnings- och genomförandebeslut. Kalkylen hanterar även styrning och uppföljning av investeringar utifrån fastställd budget och är i denna del integrerad med Agresso. Förutom ekonomi-

delarna finns även i denna del s k relationer, t ex i form fas, antal lägenheter, risk för projektförskjutningar.

Stadsledningskontoret har utarbetat en handbok för kalkylering av investeringar och andra betydande projekt i staden, som utgår från stadens riktlinjer för styrning och uppföljning av investeringar och andra betydande projekt. Nuvärdesmetoden, ska enligt handboken, användas generellt för stadens investeringar. Exploateringsnämnden har även antagit tillämpningsföreskrifter inom detta område.

6.3 Uppföljningssystem

Exploateringsnämnden ansvarar på årsbasis för ca 500 investeringsprojekt. Uppföljning av projekten följer i huvudsak den allmänna struktur som redovisades i delavsnitt 4.4.1, vilket innebär att det sker en fördjupad projektuppföljning (inkl prognosdel) i tertialrapporter samt årsbokslut och verksamhetsberättelse. Vidare sker en fördjupad månadsuppföljning, som även omfattar investeringsprojekten, per september eller oktobers månads anslagsförbrukning. Ansvar för den ekonomiska och verksamhetsmässiga uppföljningen av projekten ligger på projektledaren. Modulen tid och projekt används vid uppföljningen.

Vi har genomfört en fördjupad granskning av prognossäkerheten avseende större utvecklingsområden 2007, bestående av både planerings- och genomförandeprojekt. Granskningsresultatet framgår av bilaga 6, där vi särskilt vill lyfta fram följande:

- Prognosfelen i andra tertialrapporten, per utvecklingsområde, ligger mellan 3,4 och 180,6 %. Motsvarande prognosfel i den fördjupande månadsrapporten per september ligger mellan 2,5 och 67,2 %.
- Prognosfelen i andra tertialrapporten, för genomförandeprojekt oavsett utvecklingsområde, ligger mellan 4,0 och 95,8 %. Motsvarande prognosfel i den fördjupande månadsrapporten per september ligger mellan 1,8 och 85,6 %.
- Prognosfelen i andra tertialrapporten, för planeringsprojekt oavsett utvecklingsområde, ligger mellan 2,6 och 180,6 %. Motsvarande prognosfel i den fördjupande månadsrapporten per september ligger mellan 0,1 och 81,1 %.
- Prognossäkerheten i den fördjupade månadsprognosen per september är generellt bättre än i den andra tertialrapporten.
- Prognossäkerheten för genomförandeprojekt är generellt bättre än för planeringsprojekt.

Ett liknade mönster kan konstateras om analysen av prognossäkerheten bryts ned på enskilda projekt och delprojekt.

6.4 Kommentarer

Stadsledningskontoret har inte utsett någon modulansvarig för tid och projekt, vilket innebär att frågor kring utveckling av modulen får hanteras direkt gentemot leverantören.

Rekommendation

Starta en dialog med stadsledningskontoret om att utse en modulansvarig för tid och projekt, som är en väsentlig modul i ekonomisystemet för att säkerställa ett ändamålsenligt underlag för exploateringsredovisningen. Vi anser att avsaknad av modulansvarig sänder ut felaktiga signaler i organisationen kring vikten av utveckling av även denna modul i ekonomisystemet.

Under vår granskning har det framkommit att nuvärdeskalkyler över 50 mnkr inte alltid blir godkända av exploateringskontorets centrala ekonomifunktion, vilket stadgas i gällande regelverk.

Rekommendation

Säkerställ att nuvärdeskalkyler över 50 mnkr hanteras enligt regelverket och blir godkända av kontorets centrala ekonomifunktion.

Vår granskning av prognossäkerheten på områdes- och projektnivå visar att den är otillfredsställande. Detta understryker ytterligare vikten av den generella rekommendation som redovisades i delavsnitt 4.4.5.

Rekommendation

Förbättra prognossäkerheten på projektnivå genom ytterligare utbildningsinsatser kring uppföljningsverktyg samt genom att avsätta mer tid och resurser för strukturerad genomgång av investeringsprojekten inför tertialrapport två (jmf kommentarer i delavsnitt 4.4.5).

Genomgången av slutredovisningar under 2007 visar att 13 av 16 projekt visar ett positivt nettoresultat i jämförelse med genomförandebeslut. Resterande tre projekt, som samtliga beloppsmässigt ligger under 50 mnkr, redovisar mindre negativa nettoresultat i jämförelse med genomförandebeslut. Utifrån lämnade slutredovisningar bedöms projektens måluppfyllelse i allt väsentligt som god. I övrigt hänvisas till våra kommentarer kring slutredovisningar i delavsnitt 4.4.5.

Ett arbete pågår inom exploateringskontoret när det gäller att förbättra stödprocesserna för framtagande av underlag till investeringsbeslut. Syftet med detta arbete är bl a att öka möjligheterna till jämförelser mellan olika projekt. Exploateringskontoret har även med hjälp av konsult genomfört en översyn av ekonomistyrningen kring exploateringsprojekten.

Sammantaget bedömer vi att exploateringsnämndens styrning och uppföljning av exploateringsprojekt inte i alla delar är tillräcklig. Utvecklingsområden har identifierats när det gäller godkännande av investeringskalkyler över 50 mnkr, utveckling av modulen tid och projekt samt prognossäkerheten på områdes- och projektnivå.

7 Fallstudier och byggherrarnas syn på exploateringsprocessen

7.1 Allmänt

Revisionsfråga: Hur bedömer byggherrarna stadens arbete med exploateringsfrågor?

Att på ett systematiskt sätt ta del av olika byggherrars syn på stadens arbete kring exploateringsfrågor är en viktig uppgift för en lärande organisation.

Denna kartläggning och analys har genomförts via intervjuer med ett urval av byggherrar, enligt nedanstående sammanställningar.

Idéskedet och planeringsskedet (etapp I)

Markanvisning	Område	Antal bostäder
2006-11-16	Stadshagen	120 bostadsrätter
2006-11-16	Kungsholmen	100 bostadsrätter
2006-11-16	Kungsholmen	200 bostadsrätter
2006-03-09	Årsta dal	170 hyresrätter
2006-12-14	Rinkeby	400 hyresrätter
2006-04-27	Kista	45 bostadsrätter ⁷

Genomförandeskedet (etapp II)

Markanvisning	Område	Antal bostäder
2004-05-18	Skärholmen	230 bostadsrätter
2004-06-15	Gröndal	33 hyresrätter
2004-06-15	Södermalm	110 bostadsrätter
2004-06-15	Södermalm	65 hyresrätter
2004-03-23	Farsta	175 hyresrätter
2004-03-23	Årsta	30 hyresrätter

⁷ Avser småhus som upplåtes som bostadsrätter.

Som en del i förberedelsearbetet och för att skaffa kunskap om exploateringsprojektet har exploateringskontorets projektledare intervjuats. Samtliga projektledare knutna till ovanstående projekt har intervjuats inom ramen för fallstudierna i etapp I och II.

Vidare har en checklista tagits fram och skickats till de intervjuade byggherrarna innan intervjuerna. I checklistan, som återfinns i bilaga 7, har vi brutit ned revisionsfrågan i tre delfrågor. I tillämpliga delar har checklistan även används som underlag för våra intervjuer med projektledarna, inom ramen för fallstudierna.

7.2 Byggherrarnas synpunkter

Inledningsvis är det viktigt att påpeka att varje markexploatering, är mer eller mindre unik, och exploateringsprocessen måste därför anpassas till förutsättningarna i det enskilda Fallet, vilket framgår av avsnitt 3. Detta förhållande har påverkat slutsatser och bedömningar i denna del av granskningen samt byggherrarnas syn på situationen och nedanstående frågeställningar.

Anser byggherrarna att stadens mål och inriktning är tydlig när det gäller exploateringsverksamheten?

Den övervägande delen av byggherrarna uttalar att stadens mål och inriktning när det gäller exploateringsverksamheten är tydlig. Av intervjuerna framgår synpunkter bl a när det gäller:

- Förändringar i majoritetsförhållandena i kommunfullmäktige vart fjärde år påverkar mål och inriktning.
- Med anledning av majoritetsförändringarna efterlyses en mer långsiktig strategi över mandatperioderna för stadens exploateringsverksamhet. Det gäller bland annat finansieringsfrågorna, som i sin tur påverkar möjligheten att producera lägenheter med olika upplåtelseformer.
- Tydligare uttalanden kring stadens utveckling på längre sikt efterfrågas, dvs över mandatperioden.

Hur upplever byggherrarna kontakten med exploateringskontoret avseende idéstadiet fram till antagande av detaljplan?

Den övervägande delen av intervjuade byggherrar har en positiv syn på den första kontakten med exploateringskontoret i tidiga skeden. Man upplever sig korrekt hanterad och objektivt bedömd.

Första kontakten, idépresentationen och förslag till markanvisning

Gjorda bedömningar och slutsatser under denna punkt präglas i stor utsträckning av den unika situation som råder för just den aktuella exploateringen. Av intervjuerna framkommer vissa fakta som påverkar detta tidiga skede. Avgörande är att den presenterade idén är i överensstämmelse med rådande viljeinriktning.

Den övervägande delen av intervjuade byggherrar har en positiv syn på den första kontakten med staden i tidiga skeden. Man upplever sig korrekt hanterad och objektivt bedömd.

Medvetenhet finns om spelreglerna i "tidiga skedet" innebärande att byggherren svarar för utredningar och skissförslag. Byggherren tar därför på sig kostnader. Därefter sker beredning och bedömning av exploateringskontoret inför formellt beslut om markanvisning. Samråd med stadsbyggnadskontoret ingår i beredningen.

Av intervjuerna framkommer synpunkter när det gäller stadens kriterier för att erhålla markanvisning. Ingen byggherre har refererat till stadens markanvisningspolicy. Flera byggherrar anser att markanvisningarna bör ske i konkurrens där kriterierna pris och utformning bör vara avgörande. Flera byggherrar efterfrågar transparens och objektivitet i markanvisningsprocessen. Markanvisningarna bör ske utifrån en översiktlig markanvändningsplan och en översiktlig långsiktig utvecklingsplan för staden som tydligt utvisar framtida utbyggnadsområden/objekt.

Några av byggherrarna har ifrågasatt stadens system, med "glugghantering", vilket innebär att en byggherre som kan leta fram en lämplig plats för en exploatering ofta tilldelas markanvisningen för denna. Stadens markanvisningar borde ske utifrån en strategisk markanvändningsplan, som utgår från stadens översiktliga planering.

Likartade signaler från exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret i processen

Den övervägande delen av byggherrarna uttalar att exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret signalerar på ett likartat sätt. Byggherrarna visar en god kunskap och förståelse kring de olika kontorens roller i exploateringsprocessen. Huvuddelen av byggherrarna upplever att projektledarna är samordnade i sina olika roller.

Ett förhållande som aktualiseras av nästan samtliga byggherrar är vad som upplevs som bristen på planhandläggare. Detta förhållande utgör naturligtvis en grund för att uppleva att staden inte signalerar på ett likvärdigt sätt. Exploateringskontoret utreder och bereder, i samråd med stadsbyggnadskontoret, och i nära samarbete med byggherren som, efter beslut i exploateringsnämnden, får markanvisning för att sedan när planarbetet ska starta konstatera att planhandläggare inte kan anvisas. En vanlig beskrivning är att det upplevs märkligt att exploateringskontoret ger markanvisning, medan stadsbyggnadskontoret inte har handläggare att arbeta med projektet.

Av intervjuerna framkommer synpunkter när det gäller att i något fall har exploateringskontorets roll som markägare (upplåta och sälja mark) upplevts för "väl villig" i förhållande till stadsbyggnadskontorets myndighetsroll (kravställande). Resultatet kan bli att kontoren inte upplevs signalera på ett likartat sätt. Byggherrarnas kunskap om exploateringskontorets och stadsbyggnadskontorets olika roller är god.

Kravställning från staden

Den övervägande delen av byggherrarna uttalar att stadens krav är tydliga. Man accepterar stadens krav och det finns även uppfattningen att dessa har utvecklat byggnadsverksamheten.

Av intervjuerna framkommer synpunkter när det gäller en mer flexibel hantering av stadens krav anpassade till rådande situation och objektet speciella egenskaper. En annan synpunkt gäller svårighet att erhålla förhandsbesked, i frågor avseende miljö och utformning vilket upplevs som besvärande, med risk för "förgävesprojektering" som följd.

Agerande från stadens projektledare

Under denna punkt uttalar så gott som hela byggherregruppen att exploateringskontorets projektledare har hög kompetens och är kompetenta i sin projektledarroll. Övervägande delen av exploateringskontorets projektledare är civilingenjörer med inriktningen lantmätare. Projektledarna upplevs drivande med fokus på att lösa hinder för att genomföra exploateringen.

Projektorganisationen inom exploateringsverksamheten präglas av i stor utsträckning av individerna som verkar i denna.

Krav avseende lokaler för kommunal service

Idag ligger ansvaret för lokalplaneringen för kommunal service på olika nämnder i staden. Ansvaret för lokalplaneringen av förskolor ligger på stadsdelnämnderna, för skolor på utbildningsnämnden och för äldre- och omvårdnadsplatser på äldre- och omvårdnadsnämnden. Kopplingen mellan exploateringsprocessen och ansvaret för att lokaler för kommunal verksamhet tillgodoses upplevs inte vara tillfredsställande utformad.

Av intervjuerna framgår att planeringen av skolor och förskolor i exploateringssammanhang har brister. Det är en allmän uppfattning att behovet av kommunala lokaler uppkommer för sent i processen. En av bristerna är avsaknaden av en översiktlig planering utvisande behovet av lokaler för kommunal service. Det är en allmän uppfattning bland byggherrarna att behovet av kommunala lokaler borde ingå som en del i markanvisningsbeslutet, eller som ett identifierat behov i planprocessen.

Av intervjuerna framgår också att det föreligger olika möjligheter för byggherrarna att tillgodose konstaterade behov av lokaler. Olika upplåtelseformer ger olika förutsättningar att ingå avtal för upplåtelse till en kommunal serviceverksamhet. Av intervjuerna framgår att byggherrarna som producerar hyresrätter har en mer positiv inställning till att upplåta

lokaler till kommunal service än de som producerar bostadsrätter. I det senare fallet låser byggherren den nya bostadsrättsföreningen genom ett beslut om upplåtelse av lokal till kommunal serviceverksamhet. Formen för upplåtelsen spelar också en avgörande roll för framtida utfall. Ska bostadsrättsföreningen upplåta lokalen med bostadsrätt eller ska bostadsrättsföreningen upplåta lokalen med hyresrätt. På motsvarande sätt läses stadens nämnder upp för framtiden.

Synpunkter har framförts kring att processen för hur behovet av kommunala lokaler ska tillgodoses i exploateringsprocessen måste säkerställas. Riktlinjer för upplåtelseformer för kommunala lokaler bör vidare arbetas fram.

Övergången mellan berörda kontor

Av intervjuerna framgår att huvuddelen av byggherrarna upplever att övergången mellan exploateringskontorets projektledning till stadsbyggnadskontoret handläggning fungerat väl.

Denna frågeställning har nära anknytning kring frågeställningen om exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret signalerar på ett likartat sätt. Där har bristen på planhandläggare och en kraftfull projektledning inom stadsbyggnadskontoret tagits upp.

I något fall upplever byggherren att exploateringskontoret projektledning upphörde i och med att stadsbyggnadskontorets handläggning av projektet startade.

Hur upplever byggherrarna genomförandeskedet inklusive upphandling?

Ett sammanfattande intryck efter intervjuerna med byggherrarna är att man upplever genomförandeskedet som oproblematiskt.

Ett område som måste uppmärksammas med anledning av denna granskning är avsaknaden av en systematisk uppföljning och erfarenhetsåterföring från stadens sida vad gäller objektets slutliga utformning tillsammans med byggherren. En systematisk uppföljning och erfarenhetsåterföring skulle ge input till utveckling av idéer och kvalitetsutveckling och en effektivisering av verksamheten.

Ställs rimliga krav på åtagande och utförande i exploateringsavtal

Sammanfattande intryck av intervjuerna är att exploateringsavtalen/överenskommelserna inte innehåller några orimliga krav.

Projektledarens agerande och förmåga att lösa uppkomna problem

Sammanfattande intryck av intervjuerna är att projektledarnas förmåga att lösa problem i genomförandeskedet är bra.

Samordning med kommunens utbyggnad av infrastruktur

Sammanfattande intryck av intervjuerna är att samordningen med kommunens infrastruktur fungerar bra.

Hantering av upphandling

Sammanfattande intryck är att hanteringen av upphandlingsfrågor inte är något problemområde.

Uppföljning och erfarenhetsutbyte

Sammanfattande intryck av denna fråga är att det inte förekommer någon systematisk uppföljning från staden vad gäller objektets slutliga utformning tillsammans med byggherren. En systematisk uppföljning och utvärdering tillsammans med byggherrarna skulle skapa en dialog kring fortsatt utveckling av verksamheten.

En form av erfarenhetsåterföring och uppföljning sker i den dagliga dialogen i projektarbetet, men den systematiska delen saknas.

7.3 Kommentarer

Inledningsvis är det viktigt att påpeka att varje markexploatering är, mer eller mindre, unik och exploateringsprocessen måste därför anpassas till förutsättningarna i det enskilda fallet. Detta förhållande har påverkat slutsatser och bedömningar i denna granskning.

Utifrån revisionsfrågan har tre delfrågor formulerats och nedan redovisas svaret på dessa delfrågor.

Anser byggherrarna att stadens mål och inriktning är tydlig när det gäller exploateringsverksamheten?

Den övervägande delen av byggherrarna uttalar att stadens mål och inriktning när det gäller exploateringsverksamheten är tydlig.

Hur upplever byggherrarna kontakten med exploateringskontoret avseende idéstadiet fram till antagande av detaljplan?

Den övervägande delen av intervjuade byggherrar har en positiv syn på den första kontakten med staden i tidiga skeden. Man upplever sig korrekt hanterad och objektivt bedömd. Processen innan markanvisning påverkas av om en antagen detaljplan föreligger eller inte.

Hur upplever byggherrarna genomförandeskedet inklusive upphandling?

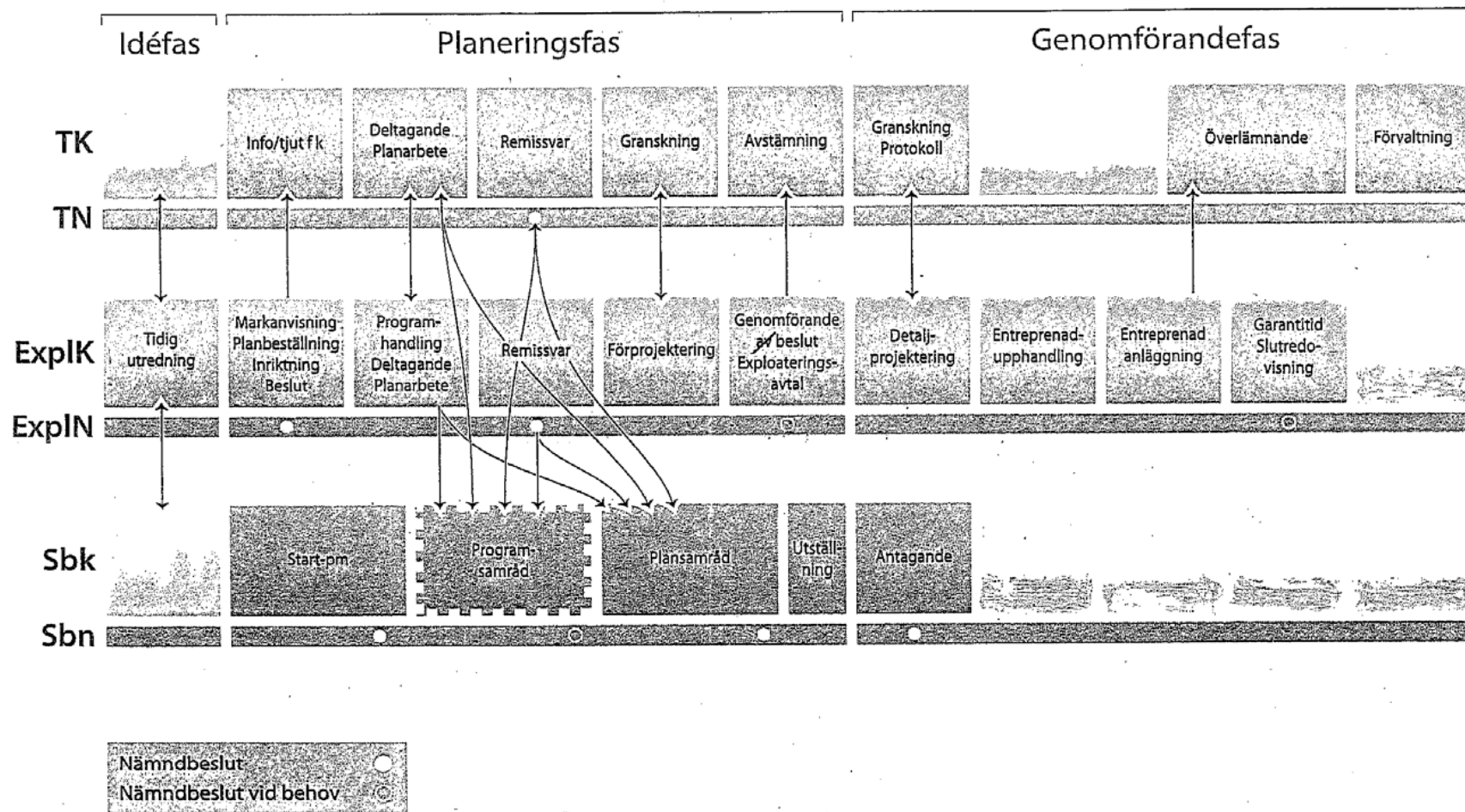
Ett sammanfattande intryck efter intervjuerna med byggherrarna är att man upplever genomförandeskedet som oproblematiskt.

Genomförda fallstudier visar att de styr- och policydokument som finns kring exploateringsprocessen i huvudsak har följts i granskade projekt.

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer:

- Utveckla den översiktliga planeringen för att tydligt omsätta de övergripande målen och visionen för staden i en konkret handlingsplan. Handlingsplanen ska peka ut framtida utvecklingsområden, vilka sedan fördjupningsstuderas inom ramen för verksamhetsplaner o dyl. Handlingsplanen ligger som grund för bedömningar av markanvändning, bostadsbyggande och behov av kommunal service. Handlingsplanen är långsiktig och sträcker sig över mandatperioderna. De ekonomiska förutsättningarna för olika upplåtelseformer av bostäder bör vara långsiktigt stabila. Delar av efterfrågad handlingsplan finns i exploateringsnämndens bostadsbilaga, som pekar ut framtida utvecklingsområden.
- Överväg förändringar i gällande markanvisningspolicy. Markanvisningarna bör i större utsträckning än nu ske i konkurrens för att garantera transparens och objektivitet i förfarandet. Utvärderingar med tydliga kriterier, avseende ekonomi och kvalitet, bör avgöra vem som ska få markanvisning. Markanvisningarna bör ske utifrån en översiktlig markanvisningsplan som utvisar framtida utbyggnadsområden och projekt.
- Utveckla planering kring behov av lokaler för kommunal service. Processen har brister idag som visar sig i att behoven uppkommer för sent. Byggherrarnas åsikt är att behoven i de flesta fall kan tillgodoses om de aviseras tidigt. Behovet av kommunala lokaler bör aviseras i markanvisningen eller i planarbetet. Detta ställer krav på en systematisk process där ansvariga nämnder kopplas in i ett tidigt skede i planeringen. Riktlinjer för upplåtelse, hyra eller förvärv av bostadsrätt, av lokaler till staden bör arbetas fram.
- Klarlägg resursbehovet i planprocessen. Antalet planer som saknar planhandläggare i september 2008 var 170, enligt uppgift från exploateringskontorets projektkoordinator för bostadsbyggande. Bristen på planhandläggare påpekas av så gott som samtliga intervjuade byggherrar. Att planarbetet inte kommer igång utgör hinder för exploateringsprocessen idag.
- Överväg hur en systematisk uppföljning av färdigställda projekt skulle kunna utformas. Samtliga intervjuade byggherrar efterfrågar en sådan process eller dialog. Erfarenheter skulle på ett systematisk sätt kunna ligga till grund för ett kontinuerligt kvalitetsutvecklingsarbete. Viss erfarenhetsåterföring sker idag genom den löpande dialogen med byggherren, men den sker inte på ett systematiskt sätt.

Bilaga 1: Tidslinje och de viktigaste huvudmomenten i exploateringsprocessen



Bilaga 2: Målhieraki 2008

KF:s inriktningsmål	KF:s mål för verksamhetsområdet	Exploateringsnämndens mål
1. Stockholm ska vara en attraktiv, trygg och växande stad för boende, företagande och besök	Stockholm stad ska bli norra Europas mest företagsvänliga stad	Underlätta för företag att få tillgång till mark för lokaler
	En hållbar livsmiljö ska värnas och utvecklas	Exploateringsnämnden ska verka för att nå hållbar energianvändning i stadsutvecklingsområden Exploateringsnämnden ska verka för en hållbar användning av mark och vatten vid nyexploateringar
	Bostadsbyggnadstakten ska vara hög	Planera för 15 000 lägenheter under mandatperioden Markanvisa i snitt 2 500 - 3 500 lägenheter per år Järva ska förnyas Medverka till att sänka boendekostnaderna
	Framkomligheten i regionen ska öka	Medverka till att öka framkomligheten i regionen
	Stockholmarna ska uppleva ett rikt, varierat och tillgängligt kultur- och idrottsliv	Delta i arbetet med att öka tillgången till idrotts- och kulturplatser då behov finns
	Stockholm ska upplevas som en ren, vacker och trygg stad	Fortsätta arbetet med vattennära byggande

KF:s inriktningsmål	KF:s mål för verksamhetsområdet	Exploateringsnämndens mål
2. Kvalitet och valfrihet ska utvecklas och förbättras	Stockholmarna ska erbjudas ökad valfrihet och mångfald	Verka för att det byggs olika boendeformer
	Staden ska vara en attraktiv arbetsgivare	Exploateringskontoret ska vara en attraktiv och konkurrenskraftig arbetsgivare
3. Stadens verksamheter ska vara kostnadseffektiva	Budgeten ska vara i balans	God styrning av exploateringskostnaderna Stadens mark ska förvaltas effektivt
	Effektivitet och fokus på kärnverksamheterna	Kärnverksamhetens processer ska utvecklas

Noteringar

Till vissa av KF:s (kommunfullmäktiges) mål finns angivet vissa indikatorer och/eller aktiviteter.

Bilaga 3: Innehållet i ett urval av markanvisningsbeslut 2008

Fastighetsbeteckning/byggherre	Ekonomi	Risker	Miljökonsekvens	Grönytor	Tillgänglighet	Barnperspektiv	Näringsliv/jobb	Samråd
Kållandsö 1/Sv Bostäder AB	X		X	X			X	X
Älvsjö 1:1/Byggfirma Erik Wallin	X	X	X	X	X	X	X	X
Riddarsporren 24/Sv Bostäder AB	X	X	X	X			X	
Ulfunda 1:1/Bygg AB Abacus	X		X	X	X	X	X	X
Enskede gård 1:1/Maxera Bostad AB	X	X	X	X	X	X	X	X
Grimsta 1:2/Folkhem Prod AB	X		X	X	X	X	X	X
Vasastaden 1:16/NCC	X	X	X	X	X	X	X	X

Noteringar

* Samtliga markanvisningar gäller i två år räknat från datum för nämndbeslut, enligt fastställd policy. De fyra första markanvisningarna har skett efter ansökan och de två följande markanvisningarna har skett efter anbudsförfarande/arkitekttävling.

* I två av markanvisningsärendena (nr 5 och 6) finns avtal, enligt standardiserad mall, med i beslutsunderlaget. I övriga ärendena ges uppdrag till kontoret att teckna avtal

Bilaga 4: Budget, utfall och prognoser 2006 och 2007

2006	Budget	T 1	T 2	T 2½	Utfall	Avvik T2	P-fel i %	Avvik T2½	P-fel i %
Drift									
Kostnader	1364,3	1364,3	1334,3	1317,8	1339,1	-4,8	-0,4%	-21,3	-1,6%
Intäkter	1697,5	1712,5	1755,5	1760,5	1806,2	50,7	2,8%	45,7	2,5%
Nettointäkter	333,2	348,2	421,2	442,7	467,1	45,9	9,8%	67,0	14,3%
Investerings									
Utgifter	2136,7	2182,4	2131,2	1537,6	1480,8	650,4	43,9%	56,8	3,8%
Inkomster	236,6	282,3	231,1	234,6	232	0,9	0,4%	-2,6	-1,1%
Nettoutgifter	1900,1	1900,1	1900,1	1303,0	1248,8	651,3	52,2%	54,2	4,3%

2007	Budget	T 1	T 2	T 2½	Utfall	Avvik T2	P-fel i %	Avvik T2½	P-fel i %
Drift									
Kostnader	1452,1	1360,5	1333,3	1317,5	1314,9	18,4	1,4%	2,6	0,2%
Intäkter	1752,5	1834,5	1868,9	1865,4	1880,1	11,2	0,6%	14,7	0,8%
Nettointäkter	300,4	474,0	535,6	547,9	565,2	29,6	5,2%	12,1	2,1%
Investerings									
Utgifter	2654,3	2474,7	2382,7	2095,8	2119,0	263,7	12,4%	-23,2	-1,1%
Inkomster	98,3	106,8	94,4	95,8	135,0	40,6	30,1%	39,2	29,0%
Nettoutgifter	2556	2367,9	2288,3	2000,0	1984,0	304,3	11,9%	16,0	0,8%

Noteringar

T 2½ avser fördjupad månadsrapport som gjordes per okt 2006 och per sep 2007.

Prognosfel i % avser avvikelserna mellan prognos och utfall i relation till utfall.

Bilaga 5: Anmälan av delegationsbeslut 2007 och 2008 (t o m juni)**Antal beslut per avdelning 2007**

Avdelning/nämndsammantråde	Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec	Totalt
Innerstad	2	0	0	2	2	0	2	1	0	0	1	10
Ytterstad	41	8	12	32	22	7	21	18	2	8	4	175
Hammarby sjöstad	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8
Mark och värdering	0	17	25	9	0	11	38	3	4	0	0	107
Miljö och teknik	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Stab och ekonomi (adm avd)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
Totalt	51	25	37	43	24	18	61	22	6	8	8	303

Antal beslut per avdelning 2008 (t o m juni)

Avdelning/nämndsammantråde	Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	Totalt
Innerstad	4	6	1	1	0	0	12
Ytterstad	1	4	6	5	6	1	23
Hammarby sjöstad	0	0	0	0	0	0	0
Mark och värdering	0	10	0	0	0	32	42
Miljö och teknik	0	0	0	0	0	0	0
Stab och ekonomi (adm avd)	0	0	1	0	0	0	1
Totalt	5	20	8	6	6	33	78

Noteringar

Uppgifterna avser anmälan via delegationslistor. Anmälan via att underlag är tillgängligt på sammanträdet ingår inte (ej heller protokollfört). Frekvensen i anmälan av delegationsbeslut varierar kraftigt mellan avdelningarna och över året.

Antal beslut per ärendetyp 2007

Beslut/nämndsammanträde	Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec	Totalt
Utlägg/ersättning	2	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	5
Genomförandebeslut	3	1	2	3	4	2	2	3	0	4	1	25
Överenskommelse exploatering	6	0	0	4	3	1	0	2	0	0	0	16
Förköp, förvärv och markbyte	3	16	24	9	0	10	41	2	4	0	0	109
Gatukostnader	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	3
Yttranden och remisser	2	2	1	8	1	0	9	4	0	0	0	27
Tomträtt- och nyttjanderättsupplåtelser	14	5	3	0	1	1	0	0	0	4	3	31
Markanvisningsavtal	0	1	0	3	0	2	0	1	0	0	1	8
Övriga avtal (servitut, ombyggn m m)	13	0	6	13	14	2	8	9	0	0	0	65
Div ärenden (arkitektävling m m)	8	0	0	0	0	0	1	0	2	0	3	14
Totalt	51	25	37	43	24	18	61	22	6	8	8	303

Antal beslut per ärendetyp 2008 (t o m juni)

Beslut/nämndsammanträde	Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	Totalt
Utlägg/ersättning	0	0	1	0	0	0	1
Genomförandebeslut	0	2	2	0	2	0	6
Överenskommelse exploatering	2	1	0	0	0	1	4
Förköp, förvärv och markbyte	0	9	0	1	0	32	42
Gatukostnader	0	1	0	0	0	0	1
Yttranden och remisser	0	0	0	0	0	0	0
Tomträtt- och nyttjanderättsupplåtelser	0	1	4	4	3	0	12
Markanvisningsavtal	0	0	0	0	0	0	0
Inriktningsbeslut	1	2	0	0	0	0	3
Slutredovisning	0	2	0	0	0	0	2
Övriga avtal (servitut, ombyggn m m)	1	2	0	0	0	0	3
Div ärenden (arkitektävling m m)	1	0	1	1	1	0	4
Totalt	5	20	8	6	6	33	78

Bilaga 6: Prognossäkerheten 2007 för större utvecklingsområden och projekt

Utgifter belopp i mnkr	Budget	Tertial 1	Tertial 2	Tertial 2½	Utfall	Avvik T2	P-fel i %	Avvik T2½	P-fel i %
Hammarby sjöstad	393,4	297,4	285,4	285,9	273,2	12,2	4,5%	12,7	4,6%
varav genomförandeprojekt	194,1	286,3	275,6	275,7	265,0	10,6	4,0%	10,7	4,0%
varav planeringsprojekt	199,3	11,1	9,8	10,2	8,2	1,6	19,5%	2,0	24,4%
Nordvästra Kungsholmen	432,8	395,8	378,8	306,5	296,4	82,4	27,8%	10,1	3,4%
varav genomförandeprojekt	402,1	362,0	352,2	288,9	203,3	148,9	73,2%	85,6	42,1%
varav planeringsprojekt	30,7	33,8	26,6	17,6	93,1	-66,5	-71,4%	-75,5	-81,1%
Hjorthagen/Värtan	104,1	52,6	45,9	35,6	47,5	-1,6	-3,4%	-11,9	-25,1%
varav genomförandeprojekt	0,0	0,0	15,0	8,1	9,9	5,1	51,5%	-1,8	-18,2%
varav planeringsprojekt	104,1	52,6	30,9	27,5	37,6	-6,7	-17,8%	-10,1	-26,9%
Slussen (endast planeringsprojekt)	35,0	15,0	11,5	11,5	14,2	-2,7	-19,0%	-2,7	-19,0%
Norra station (endast planeringsprojekt)	7,6	7,6	17,4	6,8	6,2	11,2	180,6%	0,6	9,7%
Axelsberg/Örnsberg/Hägersten	143,3	13,5	22,4	22,4	13,4	9,0	67,2%	9	67,2%
varav genomförandeprojekt	34,2	11,5	18,6	18,6	9,5	9,1	95,8%	9,1	95,8%
varav planeringsprojekt	109,1	2,0	3,8	3,8	3,9	-0,1	-2,6%	-0,1	-2,6%
Telefonplan/Midsommarkransen/Västberga	11,5	24,7	22,3	17,0	19,2	3,1	16,1%	-2,2	-11,5%
varav genomförandeprojekt	0,0	24,2	21,8	16,9	19,0	2,8	14,7%	-2,1	-11,1%
varav planeringsprojekt	11,5	0,5	0,5	0,1	0,2	0,3	150,0%	-0,1	-50,0%
Kista företagsområde	104,8	96,5	96,5	70,7	107,4	-10,9	-10,1%	-36,7	-34,2%
varav genomförandeprojekt	86,7	95,8	95,8	69,0	104,8	-9,0	-8,6%	-35,8	-34,2%
varav planeringsprojekt	18,1	0,7	0,7	1,7	2,6	-1,9	-73,1%	-0,9	-34,6%
Övriga projekt innerstaden	290,1	228,0	50,9	125,5	128,7	-77,8	-60,5%	-3,2	-2,5%
varav genomförandeprojekt	201,5	181,3	16,1	105,9	101,6	-85,5	-84,2%	4,3	4,2%
varav planeringsprojekt	88,6	46,7	34,8	19,6	27,1	7,7	28,4%	-7,5	-27,7%
Övriga projekt ytterstaden	1068,2	736,1	653,0	656,7	589,1	63,9	10,8%	67,6	11,5%
varav genomförandeprojekt	640,9	603,0	561,2	587,5	466,6	94,6	20,3%	120,9	25,9%
varav planeringsprojekt	427,3	133,1	91,8	69,2	122,5	-30,7	-25,1%	-53,3	-43,5%

Bilaga 7: Checklista och lägesbeskrivning kring granskade projekt (fallstudier)

A. Checklista

Nedan redovisas den checklista som används för genomgång av utvalda projekt och berörda byggherrarna:

1. Anser byggherrarna att stadens mål och inriktning är tydlig när det gäller exploateringsverksamheten?
2. Hur upplever byggherrarna kontakten med exploateringskontoret avseende idéstadiet fram till antagande av detaljplan?
 - Första kontakten - idépresentation
 - Förslag till markanvisning
 - Signalerar exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret på ett likartat sätt i processen
 - Dialog och stöd i programskedet
 - Kravställning från staden
 - Stadens projektledares agerande
 - Krav avseende skolor och förskolor
 - Övergången från exploateringskontorets projektledning till stadsbyggnadskontorets hantering
 - Fastställande av detaljplan
3. Hur upplever byggherrarna genomförandeskedet inklusive upphandling?
 - Ställs rimliga krav på åtagande och utförande i exploateringsavtal
 - Projektledarens agerande och förmåga att lösa uppkomna problem
 - Samordning med kommunens utbyggnad av infrastruktur
 - Upphandling
 - Hur sker uppföljning och erfarenhetsutbyte

Genomgången av projekten med ansvarig projektledare har skett utifrån grunddokumentationen i ärendena såsom exempelvis:

- Etapp I - Tidig utredning, beslut om markanvisning, inriktningsbeslut och genomförandebeslut.
- Etapp II - Projektering, upphandling och slutredovisning.

Frågeställningarna till byggherrarna och genomgången med projektledarna har anpassats till var det aktuella projektet befinner sig i tid.

B. Lägesbeskrivning kring granskade projekt

Idéskedet och planeringsskedet (etapp I)

Markanvisning 2006-11-16, Stadshagen, 120 bostadsrätter.

Detaljplan antogs sommaren 2006. Byggnation pågår, med beräknad inflyttning i två etapper, hösten 2009 och våren 2010.

Markanvisning 2006-11-16, Kungsholmen, 100 bostadsrätter.

Ny detaljplan har arbetats fram och antogs januari 2008. Byggnationen har startat och inflyttning är beräknad till 2 kvartalet 2010.

Markanvisning 2006-11-16, Kungsholmen, 200 bostadsrätter.

Tomten avser fastigheten Kristinebergs slott 10, SL:s garage och Flinks Järn. Pågående planeringsarbete avser SL:s flytt till ett läge i anslutning till Kristinebergs idrottsplats. Plan avseende SL:s flytt beräknas vara klar år 2010. Trolig byggstart omkring år 2013.

Markanvisning 2006-03-09, Årstadal, 170 hyresrätter.

Resultatet blev 156 hyresrätt och förskola på 3 avdelningar om totalt 417 kvm. Inflyttning sker februari 2009. Marken upplåtes med tomträtt.

Markanvisning 2006-12-14, Rinkeby, 400 hyresrätter.

Stadsbyggnadsnämnden har antagit start PM och planuppdrag april 2008. Hela projektet är beroende på vägverkets beslut angående överdäckning av E 18.

Markanvisning 2006-04-27, Kista, 45 bostadsrätter småhus.

Planarbete pågår och planen är troligen klar hösten 2009. Objektet omfattar idag 32-35 bostadsrätter i småhus.

Genomförandeskedet (etapp II)

Markanvisning 2004-05-18, Skärholmen, 230 lägenheter

Ingick i den s k "Söderortsvisionen" med ett antal identifierade bostadsprojekt. Markanvisning lämnades 2004 till fyra byggherrar innebärande sammanlagt 230 lägenheter. Idag arbetar den intervjuade byggherren med ett förslag till markanvisning avseende 60 bostadsrätter vid Johannedals bollplan. Tillsammans med en annan av byggherrarna arbetar man med ytterligare en markanvisning innebärande 20-30 lägenheter för den intervjuade byggherren.

Markanvisning 2004-06-15, 33 hyresrätter

Ursprungligen lämnades markanvisning till en konstellation av byggherrar. Efter att den ene byggherren avyttrat sitt fastighetsinnehav övertogs dennes del i anvisningen av annan byggherre. Idag pågår produktion av 48 bostadsrättslägenheter i den intervjuade byggherrens del i projektet. Fastigheten är upplåten med tomträtt.

Markanvisning 2004-06-15, Södermalm, 110 bostadsrätter.

Pågående planarbete i kvarteret Persikan, Södermalm, som avser SL:s flytt till Fredriksdal. Efter SL:s flytt påbörjas planarbetet för kvarteret Persikan. Beräknad byggstart tidigast 2012.

Markanvisning 2004-06-15, Södermalm, 65 hyresrätter.

Pågående planarbete i kvarteret Persikan, Södermalm, som avser SL:s flytt till Fredriksdal. Efter SL:s flytt påbörjas planarbetet för kvarteret Persikan. Beräknad byggstart tidigast 2012.

Markanvisning 2004-03-23, Farsta, 175 bostadsrätter.

Resultatet blev 150 bostadsrätter och försäljning av dessa pågår. Marken upplåtes med tomträtt.

Markanvisning 2004-03-23, Årsta, 30 hyresrätter.

Resultatet blev 32 lägenheter hyresrätt, huset är inflyttat sommaren 2007, och ägs av den intervjuade byggherren. Marken upplåts med tomträtt.