

**Handläggare**  
Leo Bogle  
08-508 266 42

**Till**  
Exploateringsnämnden  
2020-06-11

## Årsrapport 2019 för exploateringsnämnden. Svar på remiss från Stadsrevisionen

### Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden godkänner exploateringskontorets tjänsteutlåtande som yttrande över revisionsberättelse och årsrapport 2019 för exploateringsnämnden.

Johan Castwall  
Förvaltningschef

Ann-Charlotte Bergqvist  
Avdelningschef

### Sammanfattning

Stadsrevisionen har överlämnat sin årsrapport avseende granskningen av exploateringsnämndens verksamhet under 2019. Sammantaget bedöms att exploateringsnämnden har bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt sätt. Nämnden bedöms dock inte helt ha bedrivit verksamheten ur ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Den samlade bedömningen är att nämndens styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten inte har varit helt tillräcklig. Av genomförda granskningar framgår brister vad gäller dataskyddsförordningen, markanvisningar, investeringsverksamheten och konsultanvändning.

Vidare har inte nämnden förklarat avvikelserna inom investeringsverksamheten på ett helt tillfredsställande sätt. Nämnden behöver utveckla analyserna och kommentarerna om

**Exploateringskontoret**  
Administrativa avdelningen

Fleminggatan 4  
Box 8189  
104 20 Stockholm  
Telefon 08-508 266 42  
Växel 08-508 276 00  
leo.bogle@stockholm.se  
exploateringskontoret@stockholm.se  
Org nr 212000-0142  
start.stockholm

avvikelser i tertialrapporteringar, vilket revisionen har påpekat tidigare år. Det är också angeläget att nämnden i större omfattning åtgärdar de brister som revisorerna framfört i tidigare års granskningar.

Exploateringskontoret delar delvis de synpunkter som framförs i rapporten och föreslår att nämnden godkänner exploateringskontorets tjänsteutlåtande som yttrande över revisionsberättelse och årsrapport 2019 för exploateringsnämnden. Kontoret arbetar ständigt med att förbättra rutiner och processer för att utveckla verksamheten. I detta arbete ingår även att beakta revisionens rekommendationer.

## **Remissen**

Stadsrevisionen har överlämnat revisionsberättelse och årsrapport avseende granskningen av exploateringsnämndens verksamhet under 2019 med begäran om yttrande senast den 30 juni 2020.

Revisionsberättelsen och årsrapporten anger att exploateringsnämnden bedöms ha bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt sätt. Nämnden bedöms dock inte helt ha bedrivit verksamheten ur ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Kontorets kommentarer och synpunkter redovisas nedan i kursiv stil.

## **Ärendets beredning**

Ärendet har beretts av exploateringskontorets administrativa avdelning i samarbete med ekonomiavdelningen och avdelningen för miljö och teknik.

## **Årets granskning och exploateringskontorets synpunkter**

### **Nämndens ekonomiska resultat**

Exploateringsnämnden redovisar ett underskott med 42,3 miljoner kronor i förhållande till driftbudgeten. Nämnden bedöms inte helt ha bedrivit verksamheten ur ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Nämnden har förklarat avvikelserna på ett tillfredsställande sätt.

Nämnden redovisar avvikelser avseende nettoinvesteringarna med 8 procent. Nämndens avvikelse för investerings-

verksamheten avviker med 283,2 miljoner kronor i förhållande till planen.

När det gäller inkomster redovisar nämnden en avvikelse på 431,9 miljoner kronor. Beträffande utgifter redovisas avvikelse på 148,7 miljoner kronor. Trots detta uppger nämnden att flera projekt har drabbats av förskjutningar av utgifter, vilket i sin tur har medfört förskjutningar av inkomster. Enligt nämndens redovisning råder större förskjutningar bl.a. inom projekten Årstafältet, Norra Djurgårdsstaden, Söderstaden och Nordvästra Kungsholmen.

Revisionen menar att nämnden inte har förklarat avvikelserna inom investeringsverksamheten på ett helt tillfredsställande sätt och anser att nämnden behöver utveckla analyserna och kommentarerna till avvikelser i tertialrapporteringar. Detta eftersom det inte framgår varför det har skett ett antal avvikelser i förhållande till investeringsplanen

#### *Exploateringskontorets kommentar*

*I syfte att förbättra prognoser, analyser och kommentarer av avvikelser avseende investeringar fortsätter kontoret att identifiera problem med prognossäkerheten. Prognosarbetet avseende investeringar är komplext och framdriften i projekten, och därmed bedömning av när i tiden utgifter och inkomster infaller, har stora externa beroenden som exploateringskontoret har svårt att påverka. Förbättringsåtgärder för det som ligger inom kontorets kontroll ska tas fram efter att probleminventeringen är färdigställd. Exempel på åtgärder kan vara utökad utbildning/information, informationsåterföring/uppföljning av prognoser samt utveckling av verktyg och system. Prognosprocessen kräver ständiga förbättringar och vissa åtgärder kommer färdigställas i år och vissa kommer ta betydligt längre tid att införa.*

### **Verksamhetsmässigt resultat**

Nämndens resultat för 2019 bedöms vara förenligt med de mål som fullmäktige fastställt. Nämndens verksamhetsberättelse ger en rättvisande bild av det verksamhetsmässiga resultatet. Avrapporteringen ger rimliga förutsättningar att kunna bedöma måluppfyllelse.

I verksamhetsberättelsen bedömer nämnden att 10 av kommunfullmäktiges 12 mål för verksamhetsområdet har

uppfyllts. Nämnden bedömer att målet *Stockholm byggs attraktivt, tätt och funktionsblandat utifrån människors och verksamhetens skiftande behov*, uppfylls delvis. Årsmålen uppnås för en av nio indikatorer tillhörande målet. Samtliga indikatorer avseende markanvisningar har inte uppfyllts, t.ex. hyresrätter och bostäder i trähus. Även årsmålen för indikatorer avseende antal påbörjade bostäder uppnås inte (med undantag för studentbostäder). Vid jämförelse med 2018 har utfallet avseende antal markanvisade bostäder ökat med 2 075 bostäder medan antal påbörjade bostäder minskat med 226.

Nämnden uppger att målet inte uppnås p.g.a. att det råder fortsatt osäkerhet avseende konjunkturen för bostadsbyggande. Under året har marknadsförändringarna inneburit omtag i ett flertal projekt. Detta har bl.a. medfört ändrade förutsättningar för markförvärv, omställning från bostadsrätter till hyresrätter och byte av byggaktör. Exploateringskontoret har tillsammans med stadsbyggnadskontoret bl.a. tagit initiativ till ökad samverkan med byggaktörer. Detta har enligt nämnden medfört tillämpning av nya modeller och arbetssätt.

### Intern kontroll

Revisionens samlade bedömning är att nämndens styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten inte varit helt tillräcklig. Av genomförda granskningar framgår att nämnden behöver utveckla arbetet vad gäller dataskyddsförordningen, markanvisningar, investeringsverksamheten och konsultanvändning.

Nämnden har en organisation med tydlig fördelning av ansvar och befogenheter för att stödja verksamheten och att förhindra avsiktliga och oavsiktliga fel samt oegentligheter. Det finns riktlinjer och rutiner som bidrar till att säkerställa att verksamhetens mål uppfylls och att föreskrifter följs.

Nämnden genomför årliga analyser som fångar upp väsentliga risker samt hur de ska hanteras för att verksamhetens mål ska uppnås. Nämnden har i sin internkontrollplan fastställt åtgärder som ska hantera prioriterade risker. Kontroller enligt den interna kontrollplanen följs upp fortlöpande och de avvikelser som påträffats har dokumenterats.

Det förekommer dock att riskområden i internkontrollplanen inte är tydligt preciserade, vilket kan försvåra uppföljningen av

planen. Det finns också några exempel där nämnden inte har angivit tydligt definierade åtgärder.

Nämnden har en tillfredsställande uppföljningsstruktur. Granskning av nämndens delegationsordning och uppföljningar av markanvisningsbeslut visar dock på utvecklingsområden vad gäller systematisk uppföljning.

*Exploateringskontorets kommentar*

*Kontoret delar delvis revisorernas bedömning. Kontoret fortsätter att utveckla den årliga internkontrollplanen och ambitionen är att riskområdena, de systematiska kontrollerna och kontrollaktiviteterna ska vara tydliga och bidra till att kommunfullmäktiges mål för verksamhetsområdena uppnås.*

Revisionskontoret har genomfört s.k. fördjupade granskningar som redovisas nedan.

**Implementeringen av dataskyddsförordningen (GDPR)**

Revisionskontoret har genomfört en granskning av stadens följsamhet till dataskyddsförordningen. Syftet med granskningen har varit att bedöma hur implementeringen av förordningen har genomförts.

Granskningen har visat att nämndens arbete med personuppgiftshanteringar inte är helt tillräckligt. Nämndens styrning och uppföljning avseende arbetet med att efterleva dataskyddsförordningen måste förbättras. Vidare rekommenderar revisionskontoret att nämnden informationsklassar alla sina informationstillgångar samt regelbundet och systematiskt inventerar sina personuppgiftsbehandlingar.

*Exploateringskontorets kommentarer:*

*Kontorets arbete har intensifierats med att systematiskt förbättra och kontrollera informationssystemen och persondatauppgifter enligt dataskyddsförordningens direktiv och praxis. Regelbundna möten med dataskyddsombudet kring identifierade nödvändiga insatsplaner ska genomföras. Ett systembaserat register gällande nämndens personuppgiftsbehandlingar ska implementeras fullt ut under 2020.*

*En ökad kunskapsspridning och praktisk utbildning inom kontoret ska ske, bland annat i form av ett mer användarvänligt*

*ledningssystem, liksom en ökad transparens och tydligare återkoppling av aktiviteter till personer i ledningspositioner.*

*Samtliga informationstillgångar har informationsklassificerats, men för några system ska klassificeringen revideras enligt en fastställd plan.*

### **Markanvisningspolicy**

En granskning har genomförts om nämnden regelbundet och systematiskt följer upp markanvisningsbeslut. Vidare om nämnden förlänger och återtar markanvisningar i enlighet med stadens markanvisningspolicy.

Granskningen visar att det inte har utarbetats en överenskommelse om exploatering, förlängning eller återtagande inom två år från markanvisningsbeslutet i mer än hälften av fallen. Det finns inte en tillräcklig systematik i att kontinuerligt följa upp markanvisningsbesluten och att avstämning genomförs mellan enhetschef och projektledare. Det sker ingen dokumentation specifikt om kontorets uppföljningar av markanvisningsbeslut. Det framgår också att återkopplingen till nämnden bör utvecklas.

Revisionskontoret rekommenderar att nämnden måste säkerställa att stadens markanvisningspolicy följs. Vidare rekommenderas nämnden att den måste utarbeta rutiner för att säkerställa att samtliga markanvisningsbeslut följs upp inom 2 år. Slutligen rekommenderas nämnden att förtydliga vem som fattar beslut om återtagande av markanvisningsbeslut.

### *Exploateringskontorets kommentarer:*

*Kontoret redovisar i samband med exploateringsnämndens beslut om markanvisning, i både tjänsteutlåtande och i markanvisningsavtal, att stadens markanvisningspolicy ska följas. I policyn framgår kraven för markanvisning. Några av dessa är att exploateringskontoret kan medge förlängning av markanvisning. Återtagande redovisas för nämnden, i samband med och om markanvisning anvisas på nytt till en ny byggaktör.*

*Kontoret tillämpar stadens markanvisningspolicy vid bedömning av eventuell förlängning eller återtagande av markanvisningar när en bindande överenskommelse om exploatering inte har träffats inom 2 år. Enligt kontoret beräknas att i de allra flesta fallen förlängs markanvisningar via tilläggsavtal till*

*markanvisningsavtal med ytterligare 2 år och att nästan inga markanvisningsbeslut återtas. Den första förlängningen av en markanvisning sker oftast till följd av att planarbetet inte har påbörjats.*

*I nämndens nyligen reviderade delegationsordning har det förtydligats att beslut om förlängning av markanvisningsavtal ska göras av avdelningschef och anmäls till nämnden.*

### Delegationsordning

En granskning har genomförts av om nämndens delegationsordning och återrapportering överensstämmer med kommunallagens bestämmelser. Granskningen har avgränsats till:

- om det är tydligt hur beslut ska fattas inom nämndens ansvarsområde
- om anmälan av granskade beslut sker enligt kommunallagens bestämmelser
- nämndens interna kontroll avseende delegationsbeslut

Den sammantagna bedömningen är att nämndens delegationsordning och återrapportering delvis överensstämmer med kommunallagens bestämmelser.

Det är inte tillräckligt tydligt hur granskade beslut fattas inom nämndens ansvarsområde. Beslut fattas av rätt delegat men nämndens fördelning av ansvar och befogenheter är inte tillräckligt tydlig. Delegationsordningen är inte aktuell och bör därför uppdateras. Besluten enligt delegationsordning har anmälts till nämnden. I nämndens delegationsordning framkommer att beslut genom delegering ska anmälas till nämnden vid nästkommande sammanträde. Revisionskontoret konstaterar att delegationsbesluten har anmälts längre i tid än nästkommande möten i en del fall. Det sker ingen systematisk uppföljning av att beslutsfattandet följer den beslutsordning som gäller enligt delegationsordningen. Det finns heller ingen systematisk uppföljning av att alla beslut anmäls enligt delegationsordningen. Revisionskontoret rekommenderar nämnden att uppdatera gällande delegationsordning. Vidare bör nämnden genomföra uppföljning och kontroll av beslut fattade med stöd av delegation från nämnden. Nämnden bör också utveckla former för att säkerställa att delegationsbeslut anmäls i enlighet med kommunallagens bestämmelser.

*Exploateringskontorets kommentarer:  
Nämnden fattade i april 2020 beslut om ändringar i delegationsordningen för exploateringskontoret och i maj fattade förvaltningschefen beslut om vidaredelegation inom kontoret. Kontoret kommer att arbeta vidare med att tydliggöra rutiner för att säkerställa att fattade delegationsbeslut anmäls till nämnden.*

### **Konsultanvändning**

En granskning har genomförts i syfte att bedöma om nämnden styr, kontrollerar och följer upp användning av konsultinsatser i verksamheten. Sammanfattningsvis bedömer revisionskontoret att nämndens styrning, kontroll och uppföljning av användning av konsultinsatser i verksamheten kan utvecklas ytterligare.

Kontoret har ett antal olika styrdokument om inköp och upphandlingar av konsulttjänster. Främst är dessa inriktade mot tekniska konsulter eftersom större delen av kontorets konsultinköp sker inom detta område. Kontoret har dokumenterade rutiner som ska säkerställa att avtal och ramavtal efterlevs vid uppföljning och utvärdering. Utvärdering av konsultinsatserna beträffande ekonomi, kvalitet och tidsåtgång genomförs.

Revisionskontoret rekommenderar nämnden att säkerställa att avtal upprättas vid inköp av konsultinsatser. Vidare rekommenderas nämnden att i större utsträckning säkerställa att det sker avstämningar mellan avtal och fakturor vid konsultanvändning.

*Exploateringskontorets kommentar  
Nämnden delar revisorernas bedömning. Kontoret planerar att under hösten genomföra en "beställarskola" där bland annat upphandlings- och avtalsprocessen ingår som en del. Kontoret planerar även att göra en översyn och uppdatering av upphandlingsprocessen för konsulttjänster i kontorets exploateringshandbok. Kontoret är en beställarorganisation och det är många i verksamheten som avropar och beställer konsulttjänster.*

*En checklista håller på att tas fram, för vad som ska framgå på en faktura och vilka underlag som ska biläggas en leverantörsfaktura. Även en förtydligande beskrivning, av vilket ansvar som ingår i respektive roll för fakturahanteringen, håller på tas fram, det vill säga vilka kontroller som ska göras av respektive roll.*



*Kontoret utreder för närvarande vilka efterkontroller/stickprovskontroller som är väsentliga utifrån riskprioritering, i syfte att kontrollera fakturor mot avtal.*

### **Uppföljning och kontroll av inköp**

En granskning har genomförts i syfte att bedöma den interna kontrollen i inköpsprocessen och följa upp användningen av stadens inköpssystem.

Den sammanfattande bedömningen är att nämndens uppföljning och kontroll av inköp är tillräcklig och att användning av stadens inköpssystem kan utvecklas.

När det gäller inköpssystemet är det nämndens ansvar att säkerställa att stadens inköpssystem används så långt som möjligt enligt stadens riktlinjer. Vidare att inköp från leverantörer som är anslutna till e-handel genomförs i inköpssystemet. För perioden januari-december uppgick förvaltningens systemutnyttjande i inköpssystemet till 66 procent, vilket är 14 procentenheter lägre än årsmålet. Nämnden rekommenderas att säkerställa att stadens inköpssystem används i högre utsträckning.

#### *Exploateringskontorets kommentar*

*För perioden jan-apr 2020 ligger systemutnyttjandegraden på 81 procent. Från årsskiftet 2019-2020 togs kopplingen till kontorets tidigare beställningssystem bort vilket innebär att gamla beställningar avslutats och ersatts av beställningar i nya beställningssystemet.*

### **Exploateringsprocessen**

En granskning har genomförts i syfte att bedöma den interna kontrollen i exploateringsprocessen. Den sammanfattande bedömningen är att nämndens exploateringsprocess inte är helt tillräcklig.

Granskningen visar att det finns utarbetade rutiner för att särskilja på omkostnader inom exploatering och investeringsutgifter avseende allmän platsmark och att klassificering görs i enlighet med god sed. Av granskningen framkommer dock att det finns risk för avsteg från matchningsprincipen genom att alla prognostiserade kostnader hänförliga till delprojektet inte tas med i värderegleringen i samband med försäljningen.

Nämnden rekommenderas säkerställa att det finns väl dokumenterade och adekvata rutiner för löpande uppdatering av prognoser avseende exploateringskostnader. Detta för att säkerställa rättvisande redovisning inom större exploateringsprojekt med flera delförsäljningar under en längre tidsperiod.

Nämnden rekommenderas säkerställa att förvaltningen, inför delårsbokslutet, vid behov gör retroaktiva avskrivningar avseende projekt som har avslutats och eftersläpar med avskrivningar. Vidare rekommenderas nämnden säkerställa att förvaltningen bevakar tidpunkten för när intäkter och kostnader redovisas vid försäljning av fastigheter i avsikt att säkerställa att kravet på matchningsprincip efterlevs. Nämnden rekommenderas också att säkerställa att värdering görs samtidigt (samma period) som intäktsredovisning avseende exploateringsprojekt.

*Exploateringskontorets kommentar*

*Angående matchningsprincipen för försäljningar finns en rutin framtagen för att ta hänsyn till prognostiserade utgifter i samband med försäljning av delprojekt/område för de stora projekten. Ekonomiavdelningen arbetar med att lösa hur uppbokning av upplupna utgifter/upparbetade utgifter ska hanteras i internredovisningen, för att inte påverka verksamhetens prognosprocess men ändå kunna ha kontroll och spårbarhet på dessa utgifter.*

*Rutinen för att bokföra intäkter och kostnader vid samma tidpunkt och samtidigt som värdering görs av försäljning av ett projekt, är förstärkt genom backup och förtydligande av rutinbeskrivning.*

*Rutinbeskrivning "Försäljning av fastighet" har uppdaterats och kontoret ska säkerställa implementering innan sommaren.*

*Beträffande retroaktiva avskrivningar har rutinen för att aktivera avslutade projekt förstärkts genom att ett extra kontrollsteg införts. En ny rapport har skapats för att kunna analysera vilka projekt som utifrån vissa kriterier och status bör aktiveras. Denna analys görs vid samtliga produkttillfällen. Sedan årsbokslutet har genomgång av alla projekt som inte har en framtida prognos gjorts. De projekt som ska aktiveras har aktiverats med undantag från enstaka projekt som kräver vidare*

*utredning. Rutinbeskrivning ”Aktivering av projekt” har uppdaterats.*

## **Bokslut och räkenskaper**

Sammanfattningsvis bedöms att bokslut och räkenskaper i allt väsentligt är rättvisande.

## **Uppföljning av tidigare års granskning**

Tidigare års granskning av nämndens verksamhet har utmynnat i ett antal rekommendationer. Uppföljning visar att nämnden delvis har beaktat revisionens rekommendationer.

Det är angeläget att nämnden i större omfattning åtgärdar de brister som revisorerna framfört. Bland annat har nämnden inte förbättrat redovisning av utförda kontroller av byggaktörer inför markanvisningsbeslut. Vidare återstår att genomföra uppdatering av nuvarande delegationsordning.

### *Exploateringskontorets kommentarer*

*Kontoret arbetar ständigt med att förbättra rutiner och processer för att utveckla verksamheten. I detta arbete ingår även att beakta revisionens rekommendationer. Några planerade åtgärder är:*

- *Fortsatt utveckling av kontorets mallar för tjänsteutlåtande.*
- *Fortsatt utveckling av Exploateringshandboken.*
- *Uppdatering av dokumentationshandboken och införande av ett dokumenthanteringsystem.*

## **Slut**

## **Bilagor**

1. Årsrapport 2019 för exploateringsnämnden, Rapport från Stadsrevisionen. Nr 4, 2020