

Handläggare
Leo Bogle
08-508 266 42

Till
Exploateringsnämnden
2021-06-17

Årsrapport 2020 för exploateringsnämnden. Svar på remiss från Stadsrevisionen

Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden godkänner exploateringskontorets tjänsteutlåtande som yttrande över revisionsberättelse och årsrapport 2020 för exploateringsnämnden.

Johan Castwall
Förvaltningschef

Ann-Charlotte Bergqvist
Avdelningschef

Sammanfattning

Stadsrevisionen har överlämnat sin årsrapport avseende granskningen av exploateringsnämndens verksamhet under 2020. Sammantaget bedöms att exploateringsnämnden i huvudsak har bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt.

Den samlade bedömningen är att nämndens styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten inte har varit helt tillräcklig. Av genomförda granskningar framgår att det bland annat finns brister i nämndens genomförande av och dokumentation av direktupphandlingar, nämndens prognos säkerhet samt arbetet med internkontrollplanen.

Det är också angeläget att nämnden i större omfattning åtgärdar de brister som revisorerna framfört i tidigare års granskningar. De rekommendationer som kvarstår rör i många fall nämndens

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

interna kontroll exempelvis gällande markanvisning, delegation och dataskyddsförordningen.

Exploateringskontoret delar delvis de synpunkter som framförs i rapporten. Arbetet med att förbättra prognoser, analyser och kommentarer av avvikelser avseende investeringar fortsätter. Orsaker till brister har kartlagts och arbete har påbörjats för att identifiera vad som kan påverkas och därmed vilka åtgärder som kan vidtas för att förbättra prognossäkerheten. 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. Kontoret delar revisionskontorets synpunkter att nämnden bör besluta om justerade regler för direktupphandling. Kontoret avser att under hösten ta fram ett ärende för beslut i nämnden. 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 2020 med begäran om yttrande senast den 30 juni 2021.

Revisionsberättelsen och årsrapporten anger att exploateringsnämnden bedöms i huvudsak ha bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredställande 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

Verksamhetsmässigt resultat

Nämndens resultat för 2020 bedöms i huvudsak vara förenligt med de mål som fullmäktige fastställt. Nämndens verksamhetsberättelse ger en i huvudsak rättvisande bild av det verksamhetsmässiga resultatet.

Redovisningen ger i huvudsak rimliga förutsättningar att kunna bedöma måloppfyllelse. Nämnden bör dock utveckla och tydliggöra redovisningen av årets verksamhet/genomförda insatser och uppnådda resultat samt utveckla analysen av grunderna för nämndens bedömningar av de olika målen.

I verksamhetsberättelsen bedömer nämnden att 9 av kommunfullmäktiges 12 mål för verksamhetsområden har uppfyllts. Nämnden bedömer att målet *Stockholm byggs attraktivt, tätt och funktionsblandat utifrån människors och verksamhetens skiftande behov*, uppfylls delvis. Årsmålen uppnås för 3 av 11 indikatorer tillhörande målet. Samtliga indikatorer avseende markanvisningar har inte uppfyllts, t.ex. hyresrätter och seniorbostäder upplåtna med hyresrätt. Även årsmålen för indikatorer avseende antal påbörjade bostäder uppnås inte. Revisionskontorets granskning visar att det i huvudsak finns grunder för nämndens målbedömning.

Nämnden uppger att målen inte uppnås p.g.a. försämrade marknadsförutsättningar generellt för bostäder. 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.

Nämndens ekonomiska resultat

Exploateringsnämnden redovisar ett överskott med 43,2 miljoner kronor i förhållande till driftbudgeten. Nämnden bedöms ha bedrivit verksamheten på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Däremot avviker nämndens resultat med 58,3 mnkr jämfört med prognosen i tertialrapport 2, motsvarande drygt 4 procent. Nämnden uppnår därmed inte fullmäktiges mål

om prognossäkerhet +/- 1 procent. Nämnden har förklarat avvikelserna på ett tillfredsställande sätt.

Nämndens avvikelse för investeringsverksamheten avviker med 454,8 miljoner kronor i förhållande till planen vilket motsvarar 13,9 procent. Utfallet för investeringsverksamheten avviker med 8 procent jämfört med prognosen i tertialrapport 1, 12,3 procent jämfört med prognosen i tertialrapport 2 och knappt 2 procent jämfört med prognosen per november. Nämnden uppnår därmed inte målet för prognossäkerhet i tertialrapport 2 avseende investeringar +/- 5 procent.

Revisionen menar att nämnden har förklarat avvikelserna inom investeringsverksamheten på övergripande nivå på ett tillfredsställande sätt. Däremot bör nämnden utveckla rapporteringen avseende avvikelser i projekten.

Exploateringskontorets kommentar
Arbetet med att förbättra prognoser, analyser och kommentarer av avvikelser avseende investeringar fortsätter. Orsaker till brister har kartlagts och arbete har påbörjats för att identifiera vad som kan påverkas och därmed vilka åtgärder som kan vidtas för att förbättra prognossäkerheten. Prognosarbetet är komplext och framdriften i projekten, och därmed bedömning av när i tiden utgifter och inkomster infaller, har stora externa beroenden.

I bilaga 2 till revisionsrapporten under punkten "Investeringsprognoser" (sid. 22) ges en utförligare beskrivning av planerat och pågående arbete.

Intern kontroll

Revisionens samlade bedömning är att nämndens styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten inte varit helt tillräcklig och att arbetet med den interna kontrollen behöver utvecklas. Av genomförda granskningar framgår att det finns brister bland annat i nämndens genomförande och dokumentation av direktupphandlingar, nämndens prognossäkerhet, redovisning av förtroendeskadliga poster samt arbetet med internkontrollplanen

Nämnden har i huvudsak en organisation med tydlig fördelning av ansvar och befogenheter för att stödja verksamheten och att förhindra avsiktliga och oavsiktliga fel. Det finns i huvudsak

riktlinjer och rutiner som bidrar till att säkerställa att verksamhetens mål uppfylls och att föreskrifter följs.

Nämnden genomför årliga analyser som i huvudsak fångar upp väsentliga risker samt hur de ska hanteras för att verksamhetens mål ska uppnås. Nämnden har i sin internkontrollplan i huvudsak fastställt åtgärder som ska hantera prioriterade risker.

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 i huvudsak en tillfredsställande uppföljningsstruktur. Det finns dock 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.

Översiktsplanens styrkraft

Revisionskontoret har genomfört en granskning av i vilken utsträckning stadens översiktsplan, med fokus på de mål och strategier som rör social hållbarhet, har integrerats och styr processer som är väsentliga för utvecklingen av stadens fysiska miljö. Granskningen har avrapporterats i en särskild revisionsrapport.

Revisionskontorets samlade bedömning är att staden delvis har skapat förutsättningar för att översiktsplanen ska styra utvecklingen av stadens fysiska miljö. Modellen för socialt värdeskapande analys (SVA) är ett ändamålsenligt verktyg som ger goda möjligheter för stadsutvecklingen att vara socialt värdeskapande. Dock visar granskningen på bristande tillämpning. Vidare är revisionens bedömning att stadens arbete med investeringar behöver utvecklas för att översiktsplanens

sociala värden bland annat gällande jämlik tillgång till stadskvaliteter ska kunna uppnås.

Revisionen rekommenderar exploateringsnämnden att säkerställa att SVA tillämpas i samtliga nystartade projekt, utveckla analyserna i förhållande till översiktsplanen i markanvisningsbeslut, säkerställa att val av och motiv till markanvisningsförfarande samt vilken del av utbyggnadsstrategin som är aktuell redovisas samt analysera och utvärdera nämndens arbete med markanvisningar för att säkerställa att arbetssätt, prioriteringar och val av markanvisningsförfarande är i enlighet med översiktsplanens intentioner.

Exploateringskontorets kommentarer:

Exploateringsnämnden har yttrat sig över rapporten den 29 april 2021.

Exploateringskontoret delar inte revisionskontorets uppfattning om översiktsplanens roll enligt Plan- och bygglagen (PBL) och instämmer därför inte med samtliga de rekommendationer som ges, framförallt vad gäller översiktsplanens funktion, dess relation till stadens interna arbetsprocesser och vad gäller budget och styrning av investeringar.

En översiktsplan har en viktig, men i lagstiftningen avgränsad, roll och utgör ett dokument utan juridiskt bindande verkan. Syftet enligt PBL är att ange en långsiktig och övergripande strategi, redovisa grunddragen och ge vägledning för avsedd användning av mark och vatten inom hela kommunen. Syftet är inte att styra stadens ekonomi, upplåtelseformer eller val av enskilda byggaktörer. Översiktsplanen är inte heller ett styrdokument som ska reglera interna arbetsrutiner.

I stadens och nämndernas arbete med stadsutveckling i allmänhet och med social hållbarhet i synnerhet utgör översiktsplanen dock bara ett av många styrdokument som nämnderna och kommunfullmäktige måste förhålla sig till, därtill ett dokument utan juridiskt bindande verkan. Likaså är social hållbarhet ett av flera viktiga mål för verksamheten.

Stadens mål och strategier för social hållbarhet är sedan flera år högt prioriterade frågor som har en väsentlig plats i

exploateringsnämndens arbete. Rutinen är redan idag att SVA ska tillämpas i alla nystartade projekt.

Direktupphandling

Revisionskontoret har genomfört en granskning av nämndens arbete med direktupphandlingar. Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämnden har en intern kontroll som säkerställer att Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och stadens styrdokument gällande inköp och upphandling efterlevs. Den sammantagna bedömningen är att nämndens interna kontroll avseende direktupphandlingar inte är tillräcklig.

Granskningen visar bland annat att nämnden inte har fastställt riktlinjer för direktupphandling i enlighet med lagkrav och stadens regler. Förvaltningens riktlinjer är i vissa delar inaktuella och uppfyller inte stadens minimikrav. Det finns brister avseende bland annat seriositetskontroller, avtalstecknande, konkurrensutsättning och dokumentation samt att en otillåten direktupphandling identifierades. Nämnden saknar även en systematisk uppföljning och kontroll för att säkerställa att direktupphandlingar sker i enlighet med LOU och stadens regler.

Följande rekommendationer lämnas till nämnden:

- Fastställ riktlinjer för direktupphandling som uppfyller stadens krav enligt regler för ekonomisk förvaltning och tillämpningsanvisningar samt implementera dessa i organisationen.
- Säkerställ att den systematiska kontrollen avseende direktupphandlingar som är fastställd i nämndens väsentlighets- och riskanalys genomförs.
- Utveckla den interna kontrollen för att säkerställa att direktupphandlingar genomförs och dokumenteras i enlighet med LOU och stadens krav.
- Se över hur och var underlag för direktupphandlingar hålls ordnade.
- Se över i vilken omfattning och under vilka premisser inköp och upphandling kan betraktas vara verkställighet, samt vilken återrapportering som nämnden bör ta del av gällande inköps- och upphandlingsverksamheten.

Exploateringskontorets kommentarer:

Kontoret delar delvis revisorernas bedömning. Utöver de kortfattade reglerna i Lagen om offentlig upphandling (LOU) styrs nämndens direktupphandling av Regler för ekonomisk förvaltning (KF budget Bilaga 8:1 §§ 4:5 och 6) och av

Stadsledningskontorets Tillämpningsanvisningar för direktupphandling (2018-12-13).

Reglerna kan sammanfattas med att den upphandlande myndigheten ska ha en sådan samordning av sina inköp att det sammantagna värdet av inköp inte överskrider det i lagen angivna beloppet och att dokumentationen av respektive direktupphandling är godtagbar.

Exploateringskontorets upphandlingsenhet noterar löpande värdet av de direktupphandlingar som görs inom föreskriven tidsperiod och vid likartat återkommande behov gör enheten bedömning av om förutsättning för ytterligare direktupphandling föreligger. Vad gäller dokumentation av enskilda direktupphandlingar har kontoret en mall som mer än väl uppfyller de krav som anges i LOU och i stadens regler. Direktupphandlingar genomförs i allt väsentligt i stadens elektroniska upphandlingssystem (Kommers) vilket bland annat säkerställer dokumenthantering och spårbarhet.

Kontoret delar revisionskontorets synpunkter att nämnden bör besluta om justerade regler för direktupphandling. Kontoret avser att under hösten ta fram ett ärende för beslut i nämnden. Kontoret delar vidare revisionskontorets synpunkt att efterlevnaden ytterligare kan förbättras. Kontoret ställer sig dock frågande till revisionskontorets synpunkt om avsaknad av uppföljning och kontroll för säkerställande av att direktupphandlingar sker i enlighet med LOU och stadens regler. De inköpsbehov, oavsett upphandlingsform, som följer kontorets rutiner genomförs av upphandlingsenheten. Samtliga upphandlingar som genomförs granskas av en kollega vid upphandlingsenheten såväl inför annonsering av upphandlingen som av tilldelningsbeslut. Utöver detta har chefen för upphandlingsenheten ett särskilt deltagande i genomförandet av direktupphandlingar.

Enligt nämndens delegationsordning, vilken beslutades i april 2020, har kontoret getts bemyndigande att besluta om upphandling av tjänster och entreprenader inom ramen för av kommunfullmäktige, exploateringsnämnden eller exploateringskontoret fattade utrednings-, inriktnings- och genomförandebeslut vad avser investeringar och andra betydande projekt. I bilaga till respektive års verksamhetsplan redovisas en plan för vilka upphandlingar och till vilket

uppskattat kontraktsvärde respektive upphandling beräknas uppgå till.

För ändamål som nämnden har att tillgodose (som inte avser av nämnden redan fattade beslut) kan kontoret besluta om upphandling, avrop eller annan anskaffning av varor och tjänster, med mera i varje enskilt fall/projekt intill ett belopp av 10 miljoner kronor. Belopp under 0,5 miljoner kronor presumeras vara verkställighet. Dessa delegationsbeslut ska efteranmälas till nämnden.

Kontoret delar revisionens synpunkt om att formerna för att säkerställa att alla beslut som fattas med stöd av delegation anmäls, behöver utvecklas men anser inte att någon översyn om vilka upphandlingsbeslut som är att betrakta som verkställighet eller ytterligare återrapporering av inköps- och upphandlingsverksamheten är nödvändig.

Inköpsprocessen – konsulttjänster

En granskning har genomförts i syfte att bedöma den interna kontrollen i inköpsprocessen, med fokus på köp av konsulttjänster. Den sammanfattande bedömningen är att den interna kontrollen inte är helt tillräcklig. Granskningen visar att transaktionerna i allt väsentligt är korrekt hanterade avseende bokföringsunderlag, bokföringstidpunkt och kontering. För två fakturor från en leverantör stämmer dock inte det fakturerade priser med avtal. Ytterligare fem fakturor har inte betalats utifrån gällande villkor.

Följande rekommendation lämnas till nämnden:

- Säkerställ att avtalade villkor följs samt att betalning sker enligt gällande villkor.

Exploateringskontorets kommentarer:

Kontoret har tagit fram en fakturaguide som förtydligar ansvar, vad som ska kontrolleras m.m. Utbildning kommer att genomföras i samband med att guiden lanseras och en rutin för stickprovskontroller införs.

Förtroendekänsliga poster

En granskning har genomförts i syfte att bedöma den interna kontrollen avseende redovisning av förtroendekänsliga poster. Den sammanfattande bedömningen är att den interna kontrollen inte är helt tillräcklig. Granskningen visar att nämnden har

dokumenterade rutiner/riktlinjer inom området samt genomför stickprovskontroller.

Revisionens stickprovskontroll i samband med delårsbokslutet omfattade 16 rese- och representationstransaktioner. Tolv av transaktionerna verifierades utan anmärkning avseende kontering, syfte och deltagarlista samt momsavdrag. För resterande transaktioner fanns avvikelser.

En uppföljande granskning genomfördes i samband med årsbokslutet. Granskningen visar att förvaltningen delvis har kompletterat och genomfört rättelser. Det saknas dock fortfarande en del underlag. Åtgärder har även vidtagits i form av informationsinsatser, uppdatering av rutiner/lathundar samt utökade stickprovskontroller avseende dessa transaktioner från och med 2021. Exploateringskontoret genomförde även en egen kontroll av samtliga fakturor avseende resor, representation och kurser/utbildning för perioden januari till oktober 2020.

Revisionen ser positivt på de åtgärder som vidtagits utifrån identifierade brister. Det är angeläget att arbetet fortsätter, att de nya rutinerna implementeras och att planerade kontroller genomförs.

Följande rekommendationer lämnas till nämnden:

- Säkerställ att stadens anvisningar och regler följs gällande redovisning av transaktioner som avser resor och konferenser, utbildning samt representation.
- Säkerställ att de brister som identifierats i revisionens och förvaltningens granskningar åtgärdas.

Exploateringskontorets kommentarer:

Kontoret har vidtagit, och planerat att vidta, diverse åtgärder. Detta omfattar bl.a. information, utbildning, uppdatera lathund och fakturaguide.

En ny rutin för stickprovskontroller införs för fakturor avseende resor, konferenser, utbildning och representation. Denna omfattar lokala kontroller utöver de kontroller som serviceförvaltningen genomför.

Ansvarsfördelning i attestflödet

Utifrån de brister som framkom i granskningen av förtroende-känsliga poster har revisionen genomfört en granskning i syfte att bedöma om det finns ytterligare områden där det föreligger brister kopplat till attest avseende ansvarsfördelning, jäv, oberoende och integritet. I granskningen har det inte noterats något avsteg från tvåhandsprincipen, det vill säga ingen person har ensam hanterat en transaktion från början till slut. Det är däremot svårt att bedöma huruvida de som genomfört kontrollerna har god kännedom om verksamheten. Ett antal anställda på exploateringskontoret har en omfattande attesträtt, bland annat alla ekonomer på ekonomiavdelningen. Ekonomerna har även beloppsmässigt en obegränsad attesträtt.

Revisionens bedömning och rekommendation är att exploateringsnämnden bör göra en översyn av rutinerna för attest (attestflödet) med utgångspunkt i stadens regler kring ansvarsfördelning, där det särskilt framgår att attest ska utföras av godkännare och beslutsattestant. Utgångspunkten bör vara att attestflödet i så hög grad som möjligt följer kontorets linje- och/eller projektorganisation så att ekonomiskt ansvar och attestansvar överensstämmer.

Exploateringskontorets kommentarer:

Kontorets regler för attest kommer att uppdateras och förtydligas med rollen/steget "kontrollera" i attestflödet. Kontoret kommer även se över om det är möjligt att ändra rutin för flödet. Enligt kontorets mening fattas beslutet om inköp när beställning görs och inte i samband med attestering av fakturan. Beställningar attesteras alltid enligt delegationsordningen i inköpsmodulen i ekonomisystemet.

Anläggningsredovisning

Den sammanfattande bedömningen är att den interna kontrollen avseende redovisning av anläggningstillgångar inte är helt tillräcklig. Granskningen visar att granskade investeringsutgifter inte fullt ut har klassificerats i enlighet med stadens anvisningar och god redovisningssed i övrigt. De avvikelser som noterats är att rese- och representationskostnader har konterats på investeringsprojekt, vilket har korrigerats efter genomförd granskning. De granskade utgifterna, som kan klassas som investeringar, bedöms vara hänförliga till rätt investeringsprojekt.

Exploateringskontorets kommentarer:

Detta arbete omfattas av åtgärder beskrivna under förtroendekänsliga poster ovan.

Bokslut och räkenskaper

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

I rapporten nämns två noteringar. Den första noteringen avser hur utrangeringen av Nobel Center har redovisats. Den andra noteringen avser hanteringen av utgifter och inkomster avseende en bussterminal som efter färdigställandet ska ägas av Region Stockholm.

Exploateringskontorets kommentar

Kontering av utrangering styrs av stadsledningskontorets uppsättning av ekonomisystemet men hanteras korrekt i stadens externa bokslut. Vad gäller redovisning av bussterminalen har en ny rutin införts enligt revisionens notering.

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. Utifrån uppföljningen av föregående års lämnade rekommendationer konstateras att flera brister kvarstår att åtgärda. Detta omfattar bland annat avseende uppföljning av markanvisningar, uppföljning och kontroll av delegationsbeslut samt efterlevnaden av dataskyddsförordningen.

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:

- *Utveckling av kontorets mallar för tjänsteutlåtande.*
- *Informera och säkerställa att medarbetarna har tillräckliga kunskaper om GDPR.*
- *Uppdatering av dokumentationshandboken och införande av ett dokumenthanteringssystem.*

- *Revidering av delegationsordningen och rutiner för delegationsbeslut.*

Slut

Bilagor

1. Årsrapport 2020 för exploateringsnämnden, Rapport från Stadsrevisionen. Nr 3, 2021 Dnr: RVK 2021/4