

Handläggare
Leo Bogle
08-508 266 42

Till
Exploateringsnämnden
2022-06-09

Årsrapport 2021 för exploateringsnämnden. Svar på remiss från Stadsrevisionen

Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden godkänner kontoret tjänsteutlåtande som yttrande över årsrapport 2021 för exploateringsnämnden

Johan Castwall
Förvaltningschef

Ann-Charlotte Bergqvist
Avdelningschef

Sammanfattning

Stadsrevisionen har överlämnat årsrapport avseende granskningen av exploateringsnämndens verksamhet under 2021. Sammantaget bedöms att exploateringsnämnden i allt väsentligt har bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Nämndens resultat för 2021 bedöms i allt väsentligt vara förenligt med de mål som fullmäktige fastställt. Nämndens verksamhetsberättelse ger en i huvudsak rättvisande bild av det verksamhetsmässiga resultatet.

Den samlade bedömningen är att nämndens styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten delvis är tillräcklig. Brister i den interna kontrollen har identifierats avseende avtalsuppföljning, attesthantering, intäktprocessen och anläggningsredovisning. Det är också angeläget att nämnden i större omfattning åtgärdar de brister som revisorerna framfört. Detta omfattar bland annat uppföljning av markanvisningar, uppföljning och kontroll av delegationsbeslut samt efterlevnaden av dataskyddsförordningen.

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.expl@stockholm.se
Org nr 212000-0142
start.stockholm

Exploateringskontoret delar delvis de synpunkter som framförs i rapporten. Arbetet med att förbättra prognoser, analyser och kommentarer av avvikelser avseende investeringar fortsätter. Utbildningar genomförs och rutinbeskrivningar utvecklas. Uppföljningsprocessen för avvikelser av innevarande års prognoser mot verksamhetsplan ses över bland annat med förbättrade rapporter. Därutöver är arbetet med en ny modell för investeringsredovisning högt prioriterat.

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.

Under 2021 och 2022 har arbetet fortsatt med att vidta åtgärder utifrån revisionen i föregående års granskningar. Exempelvis har nämnden fastställt nya riktlinjer för direktupphandlingar och delegationsordningen har uppdateras varvid flera rekommendationer åtgärdas, mallar för tjänsteutlåtanden har uppdaterats med bland annat motiv till valt markanvisningsförfarande och bedömning av byggaktörens kreditvärdighet. Arbete pågår med att utveckla former för anmälan av delegationsbeslut, rutin för uppföljning av markanvisningsbeslut och implementering av dataskyddsförordningen.

Remissen

Stadsrevisionen har överlämnat revisionsberättelse och årsrapport avseende granskningen av exploateringsnämndens verksamhet under 2021 med begäran om yttrande senast den 30 juni 2022.

Revisionsberättelsen och årsrapporten anger att exploateringsnämnden bedöms i allt väsentligt 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 Byggprojektledning och upphandling.

Årets granskning och exploateringskontorets synpunkter

Verksamhetsmässigt resultat

Sammantaget bedöms att exploateringsnämnden i allt väsentligt har bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Nämndens resultat för 2021 bedöms i allt väsentligt vara förenligt med de mål som fullmäktige fastställt. Nämndens verksamhetsberättelse ger en i huvudsak rättvisande bild av det verksamhetsmässiga resultatet.

I verksamhetsberättelsen bedömer nämnden att elva av kommunfullmäktiges tolv mål för verksamhetsområden har uppfyllts. Jämfört med föregående år noteras högre måluppfyllelse både för inriktningsmål och verksamhetsmål. Nämnden bedömer att målet ”Stockholm byggs attraktivt, tätt och funktionsblandat utifrån människors och verksamheters skiftande behov”, uppfylls delvis. Årsmålen uppnås för fem av elva indikatorer tillhörande målet. Samtliga indikatorer avseende markanvisningar har inte uppfyllts, till exempel markanvisningar av arbetsplatser i ytterstaden och genomgångsbostäder för prioriterade grupper. Även årsmålen för indikatorer avseende antal påbörjade bostäder uppnås inte. Revisionskontorets granskning visar att det i huvudsak finns grunder för nämndens målbedömning. För att nå målet om 70 000 bostäder mellan 2019 och 2025 har exploateringsnämnden sedan 2019 haft som mål att markanvisa 10 000 bostäder per år, varav hälften hyresrätter. För 2021 har årsmålet nåtts. Resultatet förklaras bland annat av gemensamma prioriteringar och ett nära samarbete mellan exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden.

En granskning av samverkan i stadsbyggnadsprocessen visar att det finns ett fungerande samarbete mellan exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden, där planering och prioritering av bostadsprojekt görs gemensamt. Nämnden bör dock säkerställa att erfarenhetsåterföring sker i enlighet med Ledstängen. Eftersom en hög andel av de beslut som påverkar måluppfyllelsen i bostadsmålen tas sent på året behöver nämnden även se över samverkan och arbetssätt i syfte att få ett jämnare arbetsflöde under året.

Exploateringskontorets kommentarer

Årets resultat för markanvisningarna var positivt inte minst för det totala antalet markanvisade bostäder. För några indikatorer

uppnås inte årsmålen. Antalet projekt behöver bli fler för att staden ska klara sitt åtagande för Stockholmsöverenskommelsen.

För närvarande pågår utvecklingsarbete rörande samverkan och arbetsätt inom exploateringskontoret och i samarbete med stadsbyggnadskontoret. Förutsättningarna ses över för att i högre utsträckning än tidigare kunna prognostisera antalet bostäder som bedöms kunna markanvisas per nämndsammanträde. Syftet är bland annat att bidra till ett jämnare arbetsflöde under året.

Kontoret bedömer att erfarenhetsåterföring sker i enlighet med Ledstängen som bland annat har uppdaterats med ytterligare ett tillfälle för erfarenhetsåterföring innan beslut om genomförande. Information om den erfarenhetsåterföring som ska ske enligt Ledstängen sker i samband med introduktion av nyanställda samt genom informationsinsatser till samtliga berörda medarbetare.

Nämndens ekonomiska resultat

Nämnden bedöms ha bedrivit verksamheten på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Utfallet för driftverksamheten ligger i nivå med nettobudgeten. Revisionskontoret konstaterar att kommunfullmäktiges mål om budgetföljsamhet har uppnåtts. Det slutliga utfallet innebär en positiv avvikelse med 4 miljoner kronor jämfört med budget och är 9 miljoner kronor lägre än prognosen i tertialrapport 2. Den största avvikelsen gäller nämndens intäkter och avser markförvaltningsintäkter och intäkter till följd av viten och skadestånd från entreprenör vid brister i arbeten på kommunal mark.

Nämnden har förklarat avvikelserna på ett tillfredsställande sätt.

Staden har anpassat sin investeringsredovisning till allmänt accepterade normer för kommunal bokföring och redovisning. För exploateringsnämndens del får anpassningen till följd att vissa investeringsutgifter klassificerats som driftkostnader i bokslut 2021. Därmed har nämndens investeringsutgifter för 2021 minskats med 484 miljoner kronor. De ökade driftkostnaderna har, med undantag av kostnad för internränta, belastat stadens finansförvaltning.

Utfallet för investeringsverksamheten avviker med 286 miljoner kronor (8 procent) netto i förhållande till budget. Inkomsterna står för den största avvikelsen, 727 miljoner kronor, och beror främst på arbeten som utförts och som fakturerats vidare avseende Slussens bussterminal och Årstafältet.

Investeringsutgifterna överstiger budgeten med 441 miljoner kronor. Differensen förklaras av avvikelser i flera projekt i förhållande till tidplanen, bland annat för Årstafältet etapp 1, Kvarter Tora Bromstensstaden och Slakthusområdet.

Jämfört med prognosen i tertialrapport 2 blev utfallet 9 procent lägre (netto). Avvikelsen avser investeringsinkomster, och hänger samman med vidarefakturering av arbeten som inte fullt ut beaktats inom vissa projekt. Utfallet innebär att årsmålet om prognossäkerhet avseende investeringar inte har nåtts.

Under året har nämnden genomfört/påbörjat aktiviteter för att utveckla prognosarbetet, bland annat med att ta fram rutinbeskrivningar och att skapa bättre rapporter samt ändra arbetssätt. Nämnden har förklarat avvikelserna på ett tillfredsställande sätt.

I samband med tertialrapport 2 konstaterade stadsledningskontoret att sju av nämndens investeringsprojekt redovisade prognosavvikelse med mer än 15 procent mot kommunfullmäktiges beslutade budget. Exploateringsnämnden uppmanades att vidta åtgärder. Nämnden har sett över projekten och planerar olika typer av åtgärder, till exempel att revidera genomförandebesluten under 2022.

Exploateringskontorets kommentarer

Arbetet med att förbättra prognoser, analyser och kommentarer av avvikelser avseende investeringar fortsätter även under 2022. Prognosarbetet är komplext och framdriften i projekten, och därmed bedömning av när i tiden utgifter och inkomster infaller, har stora externa beroenden. Utbildningar genomförs och rutinbeskrivningar utvecklas. Uppföljningsprocessen för avvikelser av innevarande års prognoser mot verksamhetsplan ses över bland annat med förbättrade rapporter. Därutöver är arbetet med en ny modell för investeringsredovisning högt prioriterat.

Internkontroll

Revisionens samlade bedömning är att nämndens styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten delvis är tillräcklig.

Brister i den interna kontrollen har identifierats avseende avtalsuppföljning, attesthantering, intäktprocessen och anläggningsredovisning.

Nämnden har i huvudsak en organisation med delvis 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.

Revisionskontorets bedömning är att arbetet med den interna kontrollen inte fullt ut är integrerat i styrning och uppföljning. Det finns delvis systematiskt ordnade kontroller i organisation, system, processer och rutiner. Nämnden bör i större utsträckning integrera internkontrollarbetet i verksamhetens olika delar för att säkerställa att samtliga väsentliga risker identifieras och hanteras. Vidare behöver arbetet med kontroller utvecklas.

Nämnden genomför årliga analyser som i huvudsak fångar upp väsentliga risker samt delvis beskriver 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 kommentarer
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.

Projekt Slussen

Revisionskontoret har genomfört en granskning av stadens styrning, uppföljning och kontroll av projekt Slussen. Den samlade bedömningen är att den politiska styrningen och uppföljningen av projekt Slussen behöver stärkas utifrån projektets omfattning, komplexitet och betydelse för staden, samt att det finns behov av att utveckla stadens investeringsregler. Vidare behöver exploateringsnämnden agera och vidta åtgärder med anledning av den förändrade hanteringen av stadens kostnad för bussterminalen.

Projekt Slussen bedöms ha en i huvudsak ändamålsenlig organisation där roller, ansvar och befogenheter har tydliggjorts samt att organisationen är anpassad till projektets art och komplexitet. Vidare är revisionskontorets bedömning att projektets struktur för ekonomistyrning är ändamålsenlig och att det finns styrande och stödjande dokument i tillräcklig omfattning. Dock konstateras att de viktigaste styrande dokumenten för projektet inte har beslutats av nämnden. Budgetansvar och rapportering är tydligt och arbetet har utvecklats över tid och utifrån de erfarenheter som utarbetats inom projektorganisationen. Däremot visar granskningen att exploateringsnämnden har vidtagit få åtgärder för att stärka den politiska styrningen av projektet.

Aktuell slutkostnadsprognos för projekt Slussen visar en väsentlig avvikelse jämfört med beslutad budget. Det framgår att omfattande besparingar behöver genomföras för att uppnå prognosen, för vilka det saknas genomförandeplaner. Exploateringsnämnden behöver säkerställa att detta tas fram och effektueras. Vidare är exploateringsnämndens uppföljning inte tillräcklig.

Exploateringskontorets kommentarer

Exploateringsnämnden har yttrat sig över rapporten den 21 april 2022.

Projektet arbetar kontinuerligt med att identifiera åtgärder för att åstadkomma nödvändiga besparingar för att uppnå följsamhet till målbudget. Genomförandeplan för att uppnå det totala besparingsbehovet inbegriper främst ytterligare effektivisering och projektet har under år 2021 utvecklat och implementerat nya arbetssätt för att identifiera, analysera och genomföra åtgärder.

Exploateringsnämnden fastställde i mars 2022 en reviderad delegationsordning för exploateringskontoret. Denna bedöms bidra till ökad information, återrapportering och insyn i verksamheterna, däribland Projekt Slussen.

Från och med 2022 avses, i tertiärrapporter och verksamhetsberättelse, inkomster och utgifter redovisas separat för samtliga investeringsprojekt. Tidigare har bara prognostiserade nettoutgifter redovisats.

Avtalsuppföljning avseende tekniska konsulttjänster

En granskning har genomförts för att bedöma om nämndens interna kontroll är tillräcklig avseende avtalsuppföljning. Granskningen har avgränsats till tekniska konsulttjänster. Dessa kan bland annat avse projektering, trafikutredningar och landskapsarkitektur.

Revisionskontorets sammantagna bedömning är att nämndens interna kontroll delvis är tillräcklig inom granskat område. Bedömningen grundas på att det finns en organisation för avtalsuppföljning, men att avtalsuppföljningen behöver utvecklas avseende systematik och dokumentation.

Exploateringsnämnden rekommenderas att utveckla systematiska och dokumenterade kontroller samt säkerställa att avtalsuppföljning sker. Därutöver rekommenderas att säkerställa att regelbundna seriositetskontroller genomförs.

Exploateringskontorets kommentarer

Kontoret delar i huvudsak framförda synpunkter. Synpunkter angående dokumentation såsom minnesanteckningar och sanningsförsäkran i anslutning till utvärderings-, uppföljnings- och planeringsmöten med ramavtalsleverantörer har åtgärdats. Likaså har en strukturerad hantering av seriositetskontroller tagits fram. Denna är implementerad för alla ramavtal och delar av kontorets objektsspecifika avtal. Fullständig seriositetskontroll beräknas vara implementerad under året. Åtgärder för att ytterligare förbättra den strukturerade uppföljningen av tekniska konsulttjänster kommer att implementeras under året.

Attesthantering i ekonomisystemet

En granskning har genomförts i syfte att bedöma den interna kontrollen avseende hantering av attesträtter i ekonomisystemet Agresso. Den sammanfattande bedömningen är att den interna kontrollen inte är helt tillräcklig i granskad process.

Granskningen visar att det finns en undertecknad attestförteckning och ett attestkort för förvaltningschefen. Däremot visar granskningen att attestförteckningen inte fullt ut överensstämmer med registrerade attesträtter i ekonomisystemet. Av intervjuer framgår att kontoret för en dialog med leverantören av ekonomisystemet för att hitta en teknisk lösning på problemet.

Exploateringsnämnden rekommenderas att säkerställa att attestrutinen följs och att endast personer med attesträtt utför ”atteststeget” i ekonomisystemet Agresso.

Exploateringskontorets kommentarer

Kontoret ser för närvarande över en teknisk lösning i ekonomisystemet Agresso, i samarbete med stadens leverantör för att säkerställa att attester sker på ett korrekt sätt. Syftet är att underlätta flödet av fakturor så att de hanteras av ytterligare en anställd då en konsult granskar fakturor.

Intäktprocessen – avgälder och arrenden

En granskning har genomförts i syfte att bedöma den interna kontrollen i intäktprocessen avseende avgälder och arrenden. Den sammanfattande bedömningen är att den interna kontrollen inte är tillräcklig i granskad intäktprocess. Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och stickprovskontroll av 16 fakturor. Stickprovet visar att 2 verifikationer inte uppfyller kraven i Lag om kommunal bokföring och redovisning, god redovisningssed och stadens regler, då dessa saknade periodangivelser. Granskningen visar också att det av nämndens delegationsordning inte framgår vem som är behörig att besluta om makulering, vilket gör det svårt att bedöma om makuleringarna i genomfört stickprov har skett av behörig, i enlighet med stadens regler.

Exploateringsnämnden rekommenderas att säkerställa att samtliga verifikationer uppfyller kraven i Lag om kommunal bokföring och redovisning, god redovisningssed och stadens regler. Därutöver rekommenderas att uppdatera nämndens delegationsordning så att det framgår vem som är behörig att besluta om makulering av fakturor.

Exploateringskontorets kommentarer:

I samband med att exploateringskontoret tog över en rutin från serviceförvaltningen saknade 2 kundfakturor uppgift om period. Rutinen för detta har nu säkerställts. Nämndens delegations-

ordning har uppdaterats med behörighet för makulering av fakturor.

Anläggningsredovisning

En granskning har genomförts i syfte att bedöma den interna kontrollen avseende nämndens anläggnings- och exploateringsredovisning. Verifiering av investeringsfakturer gjordes i huvudsak utan anmärkning med avseende på klassificering. Dock framgick att det inom ramen för det fasta arvodet till en exploatör ingår utgifter som inte är aktiverbara.

Exploateringsnämnden rekommenderas att säkerställa att entreprenörerna särredovisar kostnader som ur stadens perspektiv utgör inte aktiverbara utgifter.

Exploateringskontorets kommentarer:

Inom ramen för det pågående projektet ”Ny modell för investeringsredovisning” kommer frågan om hur kostnader som inte är aktiverbara utgifter att hanteras.

Bokslut och räkenskaper

Sammanfattningsvis bedöms att bokslut och räkenskaper är rättvisande. Räkenskaperna bedöms vara upprättade i enlighet med lagstiftning och god redovisningssed.

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 i föregående års granskningar.

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 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. Under 2021 och 2022 har arbetet fortsatt med att vidta åtgärder utifrån revisionen i föregående års granskningar. Exempelvis har nämnden fastställt

nya riktlinjer för direktupphandlingar och delegationsordningen har uppdateras varvid flera rekommendationer åtgärdas, mallar för tjänsteutlåtanden har uppdaterats med bland annat motiv till valt markanvisningsförfarande och bedömning av byggaktörens kreditvärdighet.

Arbete pågår med att utveckla former för anmälan av delegationsbeslut, rutin för uppföljning av markanvisningsbeslut och implementering av dataskyddsförordningen. Tillsammans med trafikkontoret pågår arbete med en samarbetsyta om informationshantering och en samarbetsyta med hanteringsanvisningar för hur information som skapas i verksamheten ska hanteras. Rekommendation som kvarstår att hantera är kartläggning och kommunikation kring risker utifrån ett oegentlighets- och förtroendeskadligt perspektiv.

Slut

Bilagor

1. Årsrapport 2021 för exploateringsnämnden, Rapport från Stadsrevisionen. Nr 3, 2022 Dnr: RVK 2022/4