

Exploateringsnämndens yttrande över revisionens anmärkning i revisionsberättelsen för 2022

Revisorerna i revisorsgrupp 2 har beslutat att rikta anmärkning mot exploateringsnämnden avseende bristande styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten och de ekonomiska processerna. Nämnden har mottagit begäran om yttrande från kommunfullmäktige den 22 mars 2023. Nedan lämnas exploateringsnämndens yttrande.

De brister som lyfts av revisionen i revisionsberättelsen är utmaningar som exploateringsnämnden har arbetat med under en längre tid. Insatserna för att nå önskat resultat kommer att öka, bland annat genom en åtgärdsplan som tas fram i nära dialog med revisionskontoret.

Med stadens satsning på att öka bostadsbyggandet har investeringsvolymerna inom exploateringsnämndens verksamhet ökat de senaste åren. Antalet markanvisningar har flera år legat på en hög nivå och många beslut om både mindre och större projekt har fattats.

Antalet projekt som nämnden har att hantera har vuxit till att nu omfatta cirka 600 projekt, varav drygt 150 har inriktnings- eller genomförandebeslut om 50 miljoner kronor eller mer. Exploateringskontoret har vuxit snabbt, bara de senaste fem åren med cirka 30 procent fler anställda, vilket innebär utmaningar inte minst vad gäller kvalitetssäkring och styrning.

En översyn av exploateringskontorets organisation pågår och en ny organisation kommer att presenteras innan sommaren 2023 med införande under hösten samma år. Målsättningen är att säkerställa en organisation som på bästa sätt stöttar nämnden att nå uppsatta mål och möter nya krav i omvärlden.

Nämndens bedömning är att verksamheten, utifrån givna förutsättningar, genomförts på ett i allt väsentligt tillfredställande sätt med god kontroll på den ekonomiska utvecklingen samt rättvisande räkenskaper. Vidare konstaterar nämnden att den

interna kontrollen har förbättrats men att fortsatta åtgärder är nödvändiga även kommande år. Nämnden kommer att återkomma med förslag till åtgärdsplan för att säkerställa att rutiner och processer finns och efterföljs.

Nedan kommenteras rubrikerna som revisorerna belyser med nämndens kommentarer. Den kursiverade texten är hämtade från bilaga till revisionsberättelsen för år 2022.

Verksamhet och ekonomi

Exploateringsnämnden bedöms delvis ha bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt sätt. Vidare bedöms nämnden från ekonomisk synpunkt inte ha bedrivit verksamheten på ett tillfredsställande sätt.

Det verksamhetsmässiga resultatet i årets granskning visar på flera avvikelser som påverkar bedömningen. Måluppfyllelsen avviker väsentligt från satta mål och har i vissa fall försämrats mot föregående år. Analysen av grunderna för nämndens bedömning av de olika målen och indikatorernas bristande måluppfyllnad bör utvecklas. Det gäller även redogörelsen för de åtgärder som vidtagits för att nå måluppfyllelsen.

Det ekonomiska resultatet har påverkats av att det under året skett ett arbete för att säkerställa att pågående investeringsprojekt redovisas på ett korrekt sätt. Arbetet har resulterat i rättningar vilka uppgår till väsentliga belopp. Då rättningarna härrör från år 2014-2021 bedöms det ekonomiska resultatet inte ge en rättvisande bild av årets verksamhet.

Måluppfyllelse, analys och åtgärder

Stockholms stad har under ett antal år haft högt ställda krav på mål för bostadsbyggandet. Det senaste året har bostadsmarknaden varit föremål för flera utmaningar. Som helhet kan 2022 beskrivas som ett av de mer turbulenta åren inom bostadsmarknaden. I kombination med snabbt sänkta reallöner, högre ränte-, energi- och råvarukostnader, kraftigt fallande aktiemarknad och ökad global oro så föll bostadspriserna i rekordsnabb takt med start i mars/april 2022. Detta påverkade exploateringsnämndens verksamhet trots att åtgärder vidtogs för att öka antalet bostäder i nyproduktion. Även postpandemiska effekter har påverkat intresset för bostäder i Stockholm, där befolkningsprognoserna snabbt förändrats.

Arbete pågår med att bland annat förändra arbetssättet avseende markanvisningar där ett fokus är jämnare produktionstakt. Därutöver behövs fördjupade prognoser och analyser över utvecklingen av bostadsmarknaden som underlag för beslut.

Redovisning och rättelse

Under år 2021 konstaterades att Stockholms stads investeringsredovisning inte fullt ut följt rådet för kommunal redovisnings (RKR) rekommendation nr 4, *Materiella anläggningstillgångar*, varför omklassificering av vissa investeringsutgifter till driftkostnader gjordes i samband med bokslutet för 2021. Nämnden utredde under år 2022 implementering av en uppdaterad modell för investeringsredovisning enligt RKR 4. De utgifter som omfördes från investering till drift år 2022 uppgick till 509 miljoner kronor.

Nämnden har 2021 och 2022 även sett över anläggningar inom pågående projekt med avseende på aktiveringstidpunkt och bedömt att vissa är att anse som tillfälliga anläggningar eller färdigställda och bör delaktiveras. Nämnden har påbörjat avskrivningar, vilket ökade nämndens kapitalkostnader med 1 112 miljoner kronor år 2022. Nämnden fortsätter utveckla modellen för investeringsredovisning år 2023.

Ovanstående påverkade det ekonomiska resultatet för både driftbudgeten och investeringsbudgeten. I nämndens verksamhetsberättelse gjordes dock analysen av årets utfall exklusive dessa rättningar, varför en rättvis jämförelse av utfall och prognos enligt nämndens mening kunde göras. Inklusive rättningar delar nämnden revisionens bedömning.

Att åtgärder vidtagits av rättningar av tidigare felaktigheter är ett resultat av ett utvecklingsarbete som syftar till att förbättra nämndens redovisning och interna kontroll.

Intern kontroll

Den samlade bedömningen är att nämndens styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten inte har varit tillräcklig. Nämnden har under året inte varit aktiv och efterfrågat information som skäligen bör krävas som underlag för beslutsfattande.

Exempelvis vad gäller projekt Slussen inklusive bussterminal Katarinaberget finns inga noteringar om att nämnden har agerat, efterfrågat lägesredovisning eller att nämnden tagit ställning till

ett nytt genomförandebeslut då det sedan under en tid varit känt att ett budgetöverskridande är att vänta.

Nämnden ges inte en tydlig bild av förvaltningens interna kontrollarbete. Det interna kontrollarbetet behöver utformas utifrån en helhetssyn på verksamheten och med beaktande av risk- och väsentlighetsaspekter.

Underlag för beslutsfattande

Den politiska styrningen sker främst i projektens tidiga skeden då det är i samband med planering och utredning som ramarna för investeringsprojekt fastställs. Inom ramen för genomförandebeslut är det förvaltningschef, projektchef eller styrgrupp som beslutar om vägval, inriktning, riskhantering samt styrande dokument som till exempel projektplan. Under genomförandefasen sker uppföljning till den politiska nivån övergripande i den löpande rapporteringen.

Uppföljning av samtliga projekt görs i de rapporter som löpande beslutas av nämnden; verksamhetsplaner, flerårsplaner, tertialrapporter och verksamhetsberättelser. Det stora antalet projekt innebär dock en utmaning att på ett överskådligt sätt redovisa analyser och avvikelser. För att bättre åskådliggöra projektens framdrift och prognoser pågår ett utvecklingsarbete.

Nämnden får även uppdateringar, information och dragningar mellan och i anslutning till nämndens sammanträden. Åtgärder kommer att vidtas för att underlätta uppföljningen av detta beredningsarbete.

Exploateringsnämnden fastställde i mars 2022 en reviderad delegationsordning för exploateringskontoret. Detta utifrån aktualitet samt synpunkter från revisionskontoret och med syfte att bidra till ökad information, återrapportering och insyn i verksamheterna.

Utifrån revisionens bedömning är nämndens slutsats att, utöver de gällande regelverken, behövs fler och tydligare tillfällen för underlags- och informationsinhämtning som underlag för beslutsfattande. En plan för detta kommer att tas fram.

Projekt Slussen

Omfattningen av Projekt Slussen har förändrats över tid; genom uppdaterade riktlinjer, förändrad kravställning samt

tillkommande funktioner och arbete. Vidare har mer robusta lösningar visat sig behövas. Centrala anläggningsdelar och funktioner har även vidareutvecklats under projekteringsprocessen för att på ett bättre sätt bidra till uppfyllnad av effektmålen. Exploateringsnämnden har analyserat och gjort bedömningen att ett reviderat genomförandebeslut för Projekt Slussen var nödvändigt och beslut fattades i exploateringsnämnden i mars 2023. Projekt Slussen har förstärkts organisatoriskt och en beredningsgrupp har införts som stöd till förvaltningschef och projektchef.

Projekt Bussterminal i Katarinaberget

Nämnden instämmer delvis i revisionens bedömning gällande Projekt Bussterminal i Katarinaberget. Förändringar och riskutfall i kombination med utmaningar kopplade till projektets komplexitet och logistiska förutsättningar har medfört avvikelser mot beslutad budget- och tidsram i reviderat genomförandebeslut från 2015.

Staden har löpande arbetat med besparingar och föreslagit ändringsförslag för att minska utgiften och korta projekttiden. En extern expertgrupp tillsattes under 2022 för att stödja projektet i arbetet samt lägga fram en oberoende analys av projektet och en bedömning av slutkostnadsprognos och prognos för sluttid samt förslag på åtgärder för det fortsatta arbetet.

Förutsatt ett framgångsrikt genomförande av kvarstående delar i projektet bedöms budget- och tidsavvikelser kunna begränsas till avvikelse som redogjorts för exploateringsnämnden.

Investeringsprocessen och intern kontroll

Nämnden delar delvis revisionens bild av den interna kontrollen. Prognosarbetet är komplext och framdriften i projekten, och därmed bedömning av när i tiden utgifter och inkomster infaller, har stora externa beroenden. Det stora antalet projekt innebär en utmaning för att på ett överskådligt sätt redovisa analyser och avvikelser.

Nämnden vill framhålla att arbete pågår med de rekommendationer som tidigare lämnats. Utbildningar genomförs och rutinbeskrivningar utvecklas. Uppföljningsprocessen för avvikelser av innevarande års prognoser mot verksamhetsplan ses över bland annat med förbättrade rapporter och förändrade arbetssätt. Nämnden bedömer att flera åtgärder är vidtagna, men

att fler behöver vidtas samt att effekterna av tidigare åtgärder ännu inte fått full effekt.

Under 2022 har arbetet med en ny modell för investeringsredovisning varit högt prioriterat. Kontorets förvaltningsledning har inrättat ett investeringsråd för att öka styrning och insyn i de allra största projekten samt entreprenadupphandlingarna. Arbetet med att förbättra prognoser, analyser och kommentarer av avvikelser avseende investeringar sker kontinuerligt, men kommer att intensifieras under 2023 för att bland annat säkerställa att rutiner följs.

Räkenskaper

Räkenskaperna bedöms i huvudsak vara upprättade i enlighet med lagstiftning, god redovisningssed och stadens anvisningar.

Nämnden delar bedömningen.

Uppföljning av tidigare års granskningar

Nämnden har delvis vidtagit åtgärder utifrån revisionens rekommendationer i föregående års granskningar. Årets uppföljning visa att rekommendationer avseende projekt Slussen inte hanterats. Det finns vidare rekommendationer kopplade till markanvisningar som inte har åtgärdats samt att erfarenhetsåterföring i enlighet med Ledstången inte säkerställts.

De senaste åren har revisionen lämnat rekommendationer avseende nämndens interna kontroll. Av de som åtgärdats anser revisionen i flera fall att rekommendationerna endast delvis har beaktats. Nämnden kommer att säkerställa att de brister som återstår åtgärdas, till exempel brister i dokumentation och av stickprovskontroller. För några av de lämnade rekommendationerna planeras en dialog föras med revisionen.