

Handläggare
Leo Bogle
08-508 266 42

Till
Exploateringsnämnden
2023-06-08

Årsrapport 2022 för exploateringsnämnden. Svar på remiss från Stadsrevisionen

Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden godkänner kontorets tjänsteutlåtande som yttrande över årsrapport 2022 för exploateringsnämnden

Thomas Andersson
Förvaltningschef

Ann-Charlotte Bergqvist
Avdelningschef

Sammanfattning

Stadsrevisionen har överlämnat årsrapport avseende granskningen av exploateringsnämndens verksamhet under 2022. Exploateringsnämnden bedöms delvis ha bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt sätt. Vidare bedöms nämnden från ekonomisk synpunkt inte ha bedrivit verksamheten på ett tillfredsställande sätt. Stadens revisorer bedömer att det verksamhetsmässiga resultatet i årets granskning visar på flera avvikelser som påverkar bedömningen.

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, investeringsredovisning och arbetet med intern kontroll. Det är

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

också angeläget att nämnden i större omfattning åtgärdar de brister som revisorerna framfört.

Exploateringskontoret delar delvis de synpunkter som framförs i rapporten. De brister som lyfts i revisionsberättelsen är utmaningar som exploateringsnämnden har arbetat med under en längre tid. Insatserna för att nå önskat resultat kommer att öka. 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.

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 2022 och 2023 har arbetet fortsatt med att vidta åtgärder utifrån revisionen i föregående års granskningar. Kontoret arbetar med att förbättra rutiner och processer för att utveckla verksamheten. Detta omfattar bland annat säkerställa och vidareutveckla rutiner för erfarenhetsåterföring i Ledstängen och Exploateringshandboken, se över kontorets befintliga rutiner och arbetssätt för hantering av delegationsbeslut, följa upp svaren på allmänhetens klagomål och synpunkter, kartlägga och beakta risker i verksamheterna utifrån ett oegentlighets- och förtroendeskadligt perspektiv samt implementera dataskyddsförordningen.

Remissen

Stadsrevisionen har överlämnat revisionsberättelse och årsrapport avseende granskningen av exploateringsnämndens verksamhet under 2022 med begäran om yttrande senast den 30 juni 2023. Revisionsberättelsen och årsrapporten anger att exploateringsnämnden bedöms delvis ha bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt sätt, men från ekonomisk synpunkt har verksamheten inte bedrivits på ett tillfredställande sätt. Kontorets kommentarer och synpunkter redovisas nedan i kursiv stil.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av exploateringskontorets administrativa avdelning i samarbete med förvaltningschefens stab, ekonomiavdelningen, avdelningen för projektutveckling söderort och

avdelningen för projektutveckling västerort, innerstaden och stora projekt.

Årets granskning och exploateringskontorets synpunkter

Verksamhetsmässigt resultat

Exploateringsnämnden bedöms delvis ha bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt sätt.

Stadens revisorer bedömer att 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.

I verksamhetsberättelsen redovisas att nämnden uppnår ett av fullmäktiges tre inriktningsmål. Inriktningsmålet ”En hållbart växande och dynamisk storstad med hög tillväxt” vilket i huvudsak rör nämndens kärnverksamhet bedöms uppfyllas delvis. Vidare bedöms inriktningsmålet ”En ekonomiskt hållbar och innovativ storstad för framtiden” uppfyllas delvis. Nämnden bedömer att tio av kommunfullmäktiges tolv mål för verksamhetsområdena har uppfyllts. Måluppfyllelsen är därmed något lägre än föregående år, då elva av tolv verksamhetsmål och samtliga inriktningsmål bedömdes som uppfyllda.

Verksamhetsmålet ”Stockholm byggs attraktivt, tätt och funktionsblandat utifrån människors och verksamheters skiftande behov” omfattar nämndens kärnverksamhet och bedöms uppfyllas delvis. Av de indikatorer som är kopplade till målet redovisas tre som helt uppfyllda och resterande nio som ej uppfyllda. De mål som inte nås handlar om markanvisningar av arbetsplatser i ytterstaden, markanvisningar för bostäder med olika inriktningar samt påbörjade bostäder och hyresrätter. Utfallet för merparten av indikatorer avviker väsentligt från årsmålen. Nämnden bedöms inte på ett tydligt sätt ha analyserat orsakerna till avvikelserna i verksamhetsberättelsen.

Årsmålet om att markanvisa 10 000 bostäder uppnås inte, och utfallet är väsentligt lägre jämfört med tidigare år. Nämnden

beskriver att fler projekt behöver identifieras för att uppnå målet om antalet markanvisade bostäder och hyresrätter. Någon ytterligare redogörelse för avvikelserna ges inte i verksamhetsberättelsen. I dialog med förvaltningen anges att den vikande bostadsmarknaden har haft en betydande effekt på måluppfyllelsen.

Enligt stadens budget 2022, och tidigare års budgetar, ska nämnden ta hänsyn till överenskommelser från statliga infrastrukturförhandlingar vid prioritering av investeringsprojekt. Nämndens redovisning visar att utfallet för antalet markanvisade bostäder i enlighet med 2013 års Stockholmsförhandling inte uppnås och att även det väsentligt avviker från årsmålet.

Exploateringskontorets kommentarer

Kontoret instämmer delvis i revisionens bedömning. De brister som lyfts i revisionsberättelsen är utmaningar som exploateringsnämnden har arbetat med under en längre tid. Insatserna för att nå önskat resultat kommer att öka.

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.

Nämndens ekonomiska resultat

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

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. Enligt uppgift har beloppets storlek inte varit känt förrän i december 2022 då förvaltningsledningen informerades. Då rättningarna härrör från 2014-2021 bedöms det ekonomiska resultatet inte ge en rättvisande bild av årets verksamhet.

Nämndens utfall för driftverksamheten, inklusive rättningar, avviker med -1 039,5 miljoner kronor i förhållande till budgeten. Revisionskontoret konstaterar att kommunfullmäktiges mål om budgetföljsamhet inte har uppnåtts. Det noteras att nämnden i sin

analys utgår från utfall och avvikelse exklusive rättningar med förklaringen att den budget som tilldelats inte inkluderar kapitalkostnader för de rättningar som gjorts i samband med bokslut 2022.

Inom ramen för översynen av nämndens investeringsredovisning har anläggningar inom befintliga pågående projekt setts över avseende tidpunkt för aktivering. Översynen har resulterat i att vissa anläggningar är att anse som tillfälliga anläggningar och vissa anläggningar inom större pågående projekt är färdigställda och bör delaktiveras även om hela projektet inte är slutfört. I samband med att aktivering skett har även nämndens kapitalkostnader ökat. För 2022 uppgår kapitalkostnaderna avseende de rättningar som har genomförts till 912,2 miljoner kronor för avskrivningar och 200 miljoner kronor för internränta.

Nämndens utfall, inklusive rättningar, för investeringsverksamheten redovisar ett överskott mot budget med 376,2 miljoner kronor, vilket motsvarar 10,9 procent. Utgifterna avvek med 380,7 miljoner kronor högre än budget och inkomsterna 756,9 miljoner kronor högre än budget. Enligt nämndens redovisning beror avvikelserna främst på förskjutningar i investeringsprojekt. Det noteras att nämnden i sin analys utgår från utfall och avvikelse exklusive rättningar med hänvisning till att tilldelad budget inte justerats utifrån de rättningar som gjorts avseende ej aktiverbara utgifter.

I jämförelse med prognosen i tertialrapport 2 blev utfallet för investeringsverksamheten, inklusive rättningar, 11 procent lägre. Arbete med att förbättra prognossäkerheten uppges ha hög prioritet. Ett flertal åtgärder har sedan tidigare vidtagits och/eller påbörjats, bland annat framtagande av rutinbeskrivningar, förbättrade rapporter och förändrade arbetssätt.

Exploateringskontorets kommentarer

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. Under år 2022 utreddes en 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.

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. Inklusiva rättningar delar nämnden revisionens bedömning.

Under 2023 fortsätter kontoret att utveckla modellen för investeringsredovisning. Utvecklingen omfattar både att säkra att aktivering sker vid rätt tidpunkt samt följsamhet till regelverket Rådet för kommunal redovisnings rekommendation R4, avseende vilka investeringsutgifter som ska bokföras som driftkostnad. Kontoret kommer utreda nya arbetssätt, upprätta rutinbeskrivningar och nya rapporter. Även implementering av de nya rutinerna och säkerställande av korrekt redovisning kommer göras.

Intern kontroll

Den samlade bedömningen är att nämndens styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten inte har varit tillräcklig.

Enligt kommunallagen är det nämndens ansvar att se till att verksamheten bedrivs i överensstämmelse med kommunfullmäktiges mål och i enlighet med de föreskrifter som finns för verksamheten. Vidare har nämnden ansvar för att se till att den interna kontrollen är tillräcklig. Det är nämnden som bestämmer och avgör hur de ska få den information de behöver för att kontrollera verksamheten. Det är även av stor vikt att nämnden bedriver sin verksamhet på ett sådant sätt att fullmäktige och revisorernas uppföljning och kontroll kan underlättas.

Nämnden har under året inte varit aktiv och efterfrågat information som skäligen bör krävas som underlag för beslutsfattande. Exempelvis vad gäller nämndens styrning av projekt Slussen inklusive bussterminal Katarinaberget går det inte

att se att den utvecklats och tydliggjorts genom ett ökat beslutsfattande avseende exempelvis upphandlingar, övergripande principer för styrning, uppföljning och kontroll av projektet samt åtgärder vid avvikelser.

När det gäller de rekommendationer kopplade till Projekt Slussen (rapport nr 2/2022) konstateras att inga åtgärder vidtagits. En av de slutsatser som drogs i granskningsrapporten Projekt Slussen var att nämnden behövde utveckla och tydliggöra den politiska styrningen av projektet. Vidare att nämnden behövde agera och vidta åtgärder med anledning av den förändrade hanteringen av stadens kostnad för bussterminalen.

Förvaltningen har under året genomfört ett arbete för att säkerställa att pågående investeringsprojekt redovisas på ett korrekt sätt enligt gällande redovisningsregler. Arbetet har resulterat i rättningar vilka sammantaget uppgår till ett väsentligt belopp. Bedömningen av nämndens interna kontroll påverkas eftersom det är ett väsentligt belopp och systematiska fel som skett under flera år.

En granskning av nämndens uppföljning och kontroll avseende investeringsprojekt av mindre omfattning, dvs. projekt som understiger 50 miljoner kronor, har genomförts. Nämnden bedöms delvis ha en tillräcklig uppföljning och kontroll avseende investeringsprojekt. Granskningsrapporten visar att det finns brister i rutiner och metoder för prognosarbetet samt att uppföljning och kontroll av investeringsprojekten inte är tillräcklig. När det gäller hantering av slutredovisningar bedöms dessa ske i enlighet med gällande instruktioner. Rapportering till nämnd bedöms delvis vara tillräcklig för att nämnden ska kunna utöva kontroll. Rapporteringen sker i form av en mycket omfattande bilaga. Det finns inte någon sammanställning över projekten, eller information om vilka projekt som kan komma att behöva reviderade genomförandebeslut. Enligt uppgift ska en utveckling av bilagan ske under 2023.

En granskning av markanvisningsprocessen visade att nämnden delvis säkerställt att markanvisningspolicyn efterlevs gällande val av förfarande, byggherrekontroller samt förlängning av markanvisning. Granskningsrapporten visar att byggherrekontroller genomförs, men att det inte görs någon dokumentation av ställningstagandet och motivet till att en tidigare genomförd byggherrekontroll används för ett annat projekt än det som först avsågs. Vidare dokumenteras inte motivet till att genomföra eller inte genomföra de rekommenderade kontroller som lämnas i byggherrekontrollen. I granskningsrapporten noteras att rutinen för vad

ett tjänsteutlåtande om markanvisning ska innehålla inte alltid följs. Utifrån resultatet av 2022 års granskning noterats att merparten av de rekommendationer som lämnats i tidigare granskningar av markanvisningsprocessen kvarstår.

Nämnden har tidigare rekommenderats att utveckla och tydliggöra riskområden och åtgärder/kontroller i internkontrollplanen samt utveckla uppföljning och analys av densamma. Årets uppföljning visar att det skett förändringar i arbetssättet inför år 2022 samt att nämndens väsentlighets- och riskanalys med tillhörande internkontrollplan för tydliggjorts. Dock saknas i väsentlighets- och riskanalysen risker kopplade till investeringsprocessen, vilket revisionskontoret anser vara en brist då investeringsprocessen är en del av nämndens kärnverksamhet och där betydande risker finns inom varje investeringsprojekt.

Revisionen har uppmärksammat brister i nämndens interna kontroll under de senaste tre åren och därför lämnat ett antal rekommendationer som syftar till att stärka arbetet. Rekommendationerna har följts upp som en del av årets granskning. Uppföljningen visar att även om nämnden till viss del vidtagit åtgärder kvarstår flera brister.

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.

Exploateringskontorets kommentarer

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. Kontoret kommer under 2023 att vidareutveckla projektrapporteringen.

Arbete pågår med att vidareutveckla arbetssätt och uppföljning för Projekt Slussen. I mars 2023 gjordes en lägesredovisning för hela projekt Slussen som underlag för förslag till reviderat genomförandebeslut inklusive uppdaterade prognoser för projektet till avslut. 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. Projekt Slussen har förstärkts organisatoriskt och en beredningsgrupp har införts som stöd till förvaltningschef och projektchef. Exploateringsnämnden godkände i mars för sin del det fortsatta genomförandet av projekt Slussen och föreslog att kommunfullmäktige godkänner det fortsatta genomförandet.

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. I februari gjordes en samlad lägesredovisning för exploateringsnämnden för projekt Bussterminalen angående utvecklingen i projektet och orsaker till avvikelserna mot beslutad budgetram.

Kontoret ser för närvarande över förutsättningarna för att framöver ta fram en årlig rapport för Projekt Slussen. Arbetet med upphandlingar har setts över. Rutiner har vidareutvecklats och planerade respektive utförda upphandlingar redovisas löpande i exploateringsnämnden.

Kontoret vill framhålla att ett intensivt 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 arbetsätt. Kontoret bedömer att flera åtgärder är vidtagna, men att fler behöver vidtas samt att effekterna av tidigare åtgärder ännu inte fått full effekt.

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 genomförande-fasen 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. 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.

Kontoret kommer fortsätta utveckla processen för internkontrollarbetet dels utifrån en helhetssyn och dels utifrån risk- och väsentlighetsaspekter. Ambitionen är att i högre utsträckning involvera verksamheten i riskanalysarbetet och att arbetet med riskbedömning, åtgärder och kontroller ska vara ett återkommande arbete under året. De systematiska kontrollerna och kontrollaktiviteterna ska vara tydliga och bidra till att kommunfullmäktiges mål för verksamhetsområdena uppnås.

Intern kontroll avseende investeringsredovisning beskrivs närmare under "Nämndens ekonomiska resultat". Rapportering till nämnden gällande avvikelser mot beslut, det vill säga avvikelser som kan föranleda reviderade beslut, kommer utvecklas. Kontorets förvaltningsledning har inrättat ett investeringsråd för att öka styrning och insyn i de allra största projekten samt entreprenadupphandlingarna.

Revisionskontoret har genomfört så kallade fördjupade granskningar som redovisas nedan.

Hållbar dagvattenhantering

Revisionskontoret har granskat stadens förebyggande arbete för att hantera dagvatten ur ett miljöperspektiv. Den samlade bedömningen är att staden bedriver ett arbete för att minska de negativa konsekvenserna av dagvattnets påverkan på vattenförekomster. Dagvattenfrågan är komplex. Ingen verksamhet har ensam rådighet över utvecklingen inom området. Det är av vikt att exploateringsnämnden fortsatt bistår i arbetet med att genomföra och utveckla stadens dagvattenhantering.

Exploateringskontorets kommentarer

Exploateringsnämnden har besvarat revisionsrapporten den 23 mars 2023.

Markanvisningsprocessen

En granskning har genomförts med syfte att bedöma om exploateringsnämnden säkerställer att markanvisningspolicyn efterlevs i de delar som rör val av förfarande, byggherrekontroller samt förlängning av markanvisning.

Den sammanfattande bedömningen är att exploateringsnämnden delvis säkerställer att markanvisningspolicyn efterlevs gällande val av förfarande, byggherrekontroller samt förlängning av markanvisning. Nämnden har en organisation med tydlig ansvarsfördelning. Rutiner och arbetssätt som säkerställer att markanvisningspolicyn efterlevs samt rapporteringen till nämnden behöver dock utvecklas.

För att säkerställa att byggherren har ekonomiska och kompetensmässiga förutsättningar att genomföra det aktuella projektet ska enligt markanvisningspolicyn och förvaltningens interna rutiner en så kallad byggherrekontroll genomföras. Resultatet av byggherrekontrollen sammanfattas i en rapport till förvaltningen där också rekommendationer gällande ytterligare kontroller som förvaltningen bör genomföra lämnas. Enligt intervjuade görs ett ställningstagande från fall till fall hur rekommendationerna ska omhändertas. Ställningstagandet och resultatet av eventuella ytterligare kontroller dokumenteras inte.

Om det sedan tidigare finns en byggherrekontroll och byggherren blir aktuell för en ny markanvisning, är det inte alltid som en förnyad kontroll genomförs. I den sammanfattande rapporten framgår dock tydligt att den kontroll och bedömning av byggherrens kreditvärdighet som görs inför en markanvisning endast gäller för det aktuella projektet. Om en tidigare genomförd kontroll används är risken att informationen som beslutet baseras på inte är aktuell. För fyra av byggherrekontrollerna i stickprovet gick det inte att koppla genomförd kontroll till den specifika markanvisningen i tjänsteutlåtandet.

Innan nämnden fattar beslut om markanvisning tar ett utskott till ledningsgruppen del av ett underlag för val av markanvisningsförfarande som en del i kvalitetssäkringen av ärenden. Utskottet tar ställning till val av markanvisningsförfarande samt val av byggaktör vid direktanvisning. Utskottets ställningstagande dokumenteras inte.

En markanvisning är tidsbegränsad till att gälla i två år. I markanvisningspolicyn framgår vilka beslutsgrunder som ska tillämpas vid bedömning av förlängning eller återtagande av

markanvisning. I de fall det är aktuellt med en förlängning ska ett tilläggsavtal tecknas. I sex av markanvisningarna i stickprovet saknades underlag som visar att delegationsbeslut om tilläggsavtal har fattats.

Av nämndens delegationsordning framgår att avdelningschef eller enhetschef har rätt att besluta om förlängning av markanvisning med högst två år i taget. Rätten att besluta om återtagande av markanvisning är heller inte delegerad.

För att ett beslut som fattas med stöd av delegation ska vinna laga kraft ska det skyndsamt anmälas till nämnden. Vid gransknings-tillfället i december 2022 hade sju delegationsbeslut som fattats gällande förlängning inte anmälts till nämnden. Det äldsta beslutet som ännu inte var anmält fattades i augusti.

I tjänsteutlåtandet till nämnden ska det framgå vilket förfarande för markanvisning som använts, varför detta förfarande valts samt vid direktanvisning varför den aktuella byggherren valts. Tjänsteutlåtandet ska även innehålla en redovisning av att bedömning har gjorts av byggherrens kreditvärdighet och finansiella situation samt genomförandekraft. I två av tjänsteutlåtandena som ingår i stickprovet framgår inte vilken typ av förfarande som exploateringskontoret föreslår. Dessutom saknas en tydlig motivering till valet av förfarande i ett flertal av de tjänsteutlåtanden där direktanvisning föreslås. I tre av tjänsteutlåtandena i stickprovet nämns inte byggherrekontrollen alls, det framgår därmed inte om byggherrekontroll har genomförts. Den information som nämnden får kan sammantaget förbättras både gällande typ av förfarande och om genomförda byggherrekontroller och resultatet av dessa.

Nämnden rekommenderas att:

- Dokumentera motivet till att en tidigare genomförd byggherrekontroll är möjlig att använda för ett annat projekt än det som först avsågs,
- Dokumentera genomförda kontroller som rekommenderas i externt utförd byggherrekontroll alternativt motivet till att inte genomföra de rekommenderade kontrollerna,
- Säkerställa att ledningsgruppens utskott tar ställning i alla föreslagna markanvisningar,
- Dokumentera ledningsgruppens utskotts ställningstagande gällande val av markanvisningsförfarande samt val av byggaktör vid direktanvisning,

- Säkerställa att delegationsbeslut anmäls skyndsamt till nämnden,
- Informera nämnden om motiven till förslaget förfarande samt om resultatet av byggherrekontrollen i tjänsteutlåtandet.

Exploateringskontorets kommentarer

Kontoret instämmer delvis i revisionens bedömning och har genomfört stora delar av rekommendationerna.

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.

Exploateringskontoret har vuxit snabbt, bara de senaste fem åren med cirka 30 procent fler anställda, vilket innebär utmaningar vad gäller kvalitetssäkring och styrning. En översyn av exploateringskontorets organisation har gjorts och en ny organisation har presenterats under våren 2023 med införande under hösten. Målsättningen är att säkerställa en organisation som på bästa sätt stöttar nämnden att nå uppsatta mål och möter nya krav i omvärlden.

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 på bostadsmarknaden. Detta påverkade exploateringsnämndens verksamhet trots att åtgärder vidtogs för att öka antalet bostäder i nyproduktion.

Antalet markanvisade och påbörjade bostäder minskade 2022 jämfört med tidigare år, framförallt jämfört med föregående år. Detta bedöms främst ha sina orsaker i de förändrade förutsättningar som beskrivits ovan. 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.

Mallen för exploateringsnämndens inriktningsbeslut innehåller instruktion att redovisa att en bedömning har gjorts av

byggaktörens kreditvärdighet med mera. Om omständigheter framkommit som föranlett särskilda åtgärder ska dessa beskrivas till exempel garantier inom aktuell koncern. Utifrån rådande marknadsläge på bostadsmarknaden har beslutat fattats om en tillfällig rutinförändring gällande byggherrekontroller inför markanvisning. En byggherrekontroll får vid markanvisningstillfälle inte vara äldre än sex månader. Detta för att inte riskera att informationen som beslutet baseras på är inaktuell. Rutiner ses över för att eventuellt tillämpa en ytterligare byggherrekontroll i samband med att avtal om överenskommelse om exploatering tecknas.

Ledningsgruppens utskott tar ställning till föreslagna beslut om markanvisningar. Rutiner för utskottets arbete har setts över och vidareutvecklats. I det ingår också att säkerställa att det i tjänsteutlåtandet till nämnden tydligt framgår varför den aktuella byggaktören valts, särskilt i de fall direktanvisning tillämpas. Utskottets ställningstagande dokumenteras i korta minnesanteckningar.

Att en markanvisning är begränsad till att gälla i två år innebär merparten av alla ärenden förlängs. Detta mot bakgrund av att stadsbyggnadsprocessen oftast är längre än två år. I översynen av stadens markanvisningspolicy ses möjligheten därför över att bättre anpassa markanvisningens giltighet utifrån tiden det tar från markanvisning till tecknande av överenskommelse om exploatering.

Investeringsprocessen

Revisionskontoret har granskat om exploateringsnämndens uppföljning och kontroll av investeringsprojekt är tillräcklig.

Roller, ansvar och befogenheter bedöms vara tydliga. Rollmatriser som beskriver de olika rollerna inom kontoret är framtagna.

Det bedöms finnas ändamålsenliga riktlinjer, rutiner/processer avseende uppföljning och kontroll av investeringar. Kommunstyrelsen har i sina anvisningar för beslut, styrning och uppföljning av investeringar angett en miniminivå för hur detta ska göras och vidare hänvisat till att varje nämnd beslutar om ytterligare underlag samt vilken uppföljning nämnden ska få av investeringar. Exploateringsnämnden har tagit fram egna tillämpningsanvisningar som ett komplement. Rutiner för

uppföljning och kontroll finns till viss del även beskrivet i Exploateringshandboken, som kontoret använder i sitt arbete.

Det bedöms delvis finnas fungerande rutiner och metoder för prognosarbete. Bedömningen görs utifrån att övergripande regelverk för uppföljning av framtagna prognos i pågående exploateringsprojekt finns, men Exploateringshandboken har inte styrande eller stödande dokument som beskriver metodik för arbetet med prognoser.

Uppföljning och kontroll av investeringsprojekt bedöms inte vara tillräckligt. Bedömningen grundas framför allt på information som framkommit kopplat till de stickprov som genomförts. Det finns regelverk och rutin för uppföljning av exploateringsprojekt. Däremot visar stickproven att det inte sker någon uppdatering eller revidering av kalkyler och beslut för de projekt som ska slutredovisas under innevarande år.

Nämndens hantering av slutredovisningar bedöms ske i enlighet med gällande instruktioner.

Rapportering till nämnd bedöms delvis vara tillräcklig för att nämnden ska kunna utöva kontroll. I nämndens tillämpningsanvisningar framgår att nämnden ska få rapportering av samtliga projekt vid fyra tillfällen under året. Rapporteringen omfattar uppgifter om budget, utfall och prognos samt avvikelser för samtliga projekt. Granskning av protokoll visar att uppföljning sker i den utsträckning som beslutats, men att den sker i form av en mycket omfattande bilaga. Det finns inte någon sammanställning över projekten, eller information om vilka projekt som kan komma att behöva reviderade genomförandebeslut.

Exploateringsnämndens bedöms delvis ha en tillräcklig uppföljning och kontroll avseende investeringsprojekt.

Nämnden rekommenderas att:

- Säkerställa att det i Exploateringshandboken eller annat styrande eller stödande dokument tydliggörs vilken roll och ansvar ekonomifunktionen har avseende uppföljning och kontroll av investeringar.
- Se över behovet att tydliggöra vilka instruktioner och avväganden som projektledare ska utgå från då de gör prognoser. Detta för att stärka enhetligheten mellan projekt.

- Se över behovet att i återrapportering av investeringsverksamhet till nämnd tydliggöra vilka projekt som prognostiserar en negativ avvikelse mot genomförandebeslut som kräver åtgärd enligt fastställt regelverk. Detta för att öka nämndens möjlighet att utöva tillräcklig kontroll av sin investeringsverksamhet.

Exploateringskontorets kommentarer

Uppföljning av samtliga projekt görs i de rapporter som löpande beslutas av nämnden. Det stora antalet projekt innebär dock en utmaning att på ett överskådligt sätt redovisa analyser och avvikelser. Nämnden får även uppdateringar, information och dragningar mellan och i anslutning till nämndens sammanträden. Rapportering till nämnden gällande avvikelser mot beslut, det vill säga avvikelser som kan föranleda reviderade beslut, kommer utvecklas. Kontoret kommer säkerställa att uppdateringar är gjorda i Exploateringshandboken samt att komplettera med stöddokument, rutin- och processbeskrivningar om dessa saknas.

Attesthantering i ekonomisystemet

En granskning har genomförts av hanteringen av behörighet och attest i Agresso. Granskningen visar att det finns en aktuell och undertecknad attestförteckning och den överensstämmer med registrerade attesträtter i Agresso. Det finns även, i enlighet med stadens rutiner, ett attestkort för förvaltningschefen samt namnteckningsprov för attestant i genomfört stickprov. Vidare noteras även att uppföljning av behörigheter i Agresso har skett enligt stadens rutiner.

En tidigare lämnad rekommendation bedöms som åtgärdad medan en rekommendation bedöms kvarstå.

Exploateringskontorets kommentarer

En rekommendation avseende ansvarsfördelningen i attestflödet kvarstår. Enligt kontorets mening fattas beslutet om inköp när beställning görs och inte i samband med attestering av fakturan. Beställningar attesteras enligt delegationsordningen i inköpsmodulen i ekonomisystemet. Attest vid inköp sker av någon med ekonomiskt ansvar. Dialog kring denna rekommendation förs med revisionskontoret.

Inköpsprocessen – köp av konsulttjänster

En granskning har genomförts av inköp av konsulttjänster. Granskningen, som främst utförts genom stickprovskontroller, visar att transaktionerna är korrekt hanterade avseende prestation och attest.

Nämnden rekommenderas att:

- Säkerställa att fakturor konteras korrekt samt att betalning av leverantörsfakturor sker i enlighet med betalningsvillkor.

Exploateringskontorets kommentarer

Kontoret arbetar för att säkerställa korrekt kontering bland annat genom information och stickprov med återkoppling vid fel. För att fakturor ska betalas i tid skickas påminnelse en gång i veckan till medarbetare som har fakturor att hantera. En rapport har tagits fram för att regelbundet nå ut till dem som har lång handläggningstid för fakturor.

Förtroendekänsliga poster

En granskning har genomförts av redovisning av förtroendekänsliga poster, där urvalet 2022 varit representation. Granskning har gjorts med avseende på kontering, deltagare, syfte, momsavdrag samt attestants behörighet och oberoende, det vill säga att attestanten själv inte deltagit. Totalt har 15 transaktioner granskats.

Granskningen, som främst utförts genom stickprovskontroller, visar att det finns brister i hanteringen. Dels noteras att alla kostnader avseende satsningen “Starka team” har konterats som friskvård trots att det avser intern representation. Dels noteras transaktioner där felaktigt moms-avdrag gjorts och där underlag saknades.

Nämnden rekommenderas att:

- Säkerställa att stadens anvisningar och regler följs vad gäller redovisning av transaktioner som avser representation.

Exploateringskontorets kommentarer

Kontoret fortsätter med stickprovskontroller, informationsåterföring och utbildningar för att säkerställa att stadens anvisningar och regler följs vad gäller redovisning av transaktioner som avser representation.

Löneprocessen

En granskning har genomförts av löneprocessen. Granskningen har omfattat en genomgång och verifiering av dokumenterade rutiner och kontroller samt genom uppföljning av avvikelser i genomförd registeranalys.

Granskningen visar att nämnden i allt väsentligt genomför och dokumenterar de kontroller som framgår av stadens riktlinjer. Det är dock svårt att i vissa fall se en spårbarhet till vem som gjort kontrollerna och när. I syfte att ytterligare stärka den interna kontrollen bör förvaltningen säkerställa att det alltid finns en spårbarhet till vem som genomfört kontrollerna och när kontrollen genomförts. Uppföljningen av avvikelser från registeranalysen gjordes utan anmärkning.

Exploateringskontorets kommentarer

Kontoret kommer att ta fram rutiner för att säkerställa att gjorda kontroller dokumenteras.

Bokslut och räkenskaper

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

Revisionskontoret noterar dock att årets resultat har belastats med avskrivningar hänförliga till tidigare år, cirka 639 miljoner kronor. Rättning har dock gjorts enligt stadens anvisning och upplysning lämnas i nämndens verksamhetsberättelse.

I bokslutet har en rättning avseende rivning, sanering samt administrativt påslag avseende eget arbete i investeringsprojekt genomförts. Rättelserna 2022 uppgick till 508 miljoner kronor och gjordes mot stadens finansförvaltning.

I samband med implementeringen av de uppdaterade redovisningsprinciperna gjordes även en större genomlysning av pågående investeringar. Ett antal pågående investeringsprojekt identifierades där delar av projekten tagits i bruk.

I genomgången noterades även ett antal tillfälliga anläggningar som borde varit helt eller delvis avskrivna. Både de permanenta och de tillfälliga anläggningarna har i slutet av 2022 aktiverats och genererat avskrivningskostnader på cirka 864 miljoner kronor där 221 miljoner kronor avser år 2022, 120 miljoner kronor avser år 2021 och 519 miljoner kronor avser åren 2014-

2020. Utöver det tillkommer internränta på 199 miljoner kronor. Utifrån att dessa fel avsett avvikelse från stadens riktlinjer har kostnaden inte rättats mot stadens finansförvaltning utan fått genomslag på nämndens resultat för 2022.

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 projekt Slussen och erfarenhetsåterföring i enlighet med Ledstången.

Exploateringskontorets kommentarer

Kontoret arbetar med att förbättra rutiner och processer för att utveckla verksamheten. I detta arbete ingår även att beakta revisionens rekommendationer. Arbetet har fortsatt med att vidta åtgärder utifrån revisionen i föregående års granskningar. Detta omfattar bland annat:

- se över och förtydliga väsentlighets- och riskanalyser kopplade till investeringsprocessen samt uppföljning och kontroll av detta*
- se över kontorets befintliga rutiner och arbetssätt för anmälan av delegationsbeslut, uppföljning och kontroll samt behov av vidareutveckling*
- säkerställa och följa upp svaren på allmänhetens klagomål och synpunkter*
- kartlägga och beakta risker i verksamheterna utifrån ett oegentlighets- och förtroendeskadligt perspektiv*
- implementera dataskyddsförordningen och däribland att utveckla styrning och uppföljning av arbetet*

Rutiner för erfarenhetsåterföring finns beskrivet i Ledstången och i Exploateringshandboken. För att ytterligare uppmärksamma projektledare på rutinerna kommer dessa att presenteras och diskuteras vid ytterligare tillfällen på avdelningsmöten och enhetsmöten under året. Enhetschefer påminner om rutinen vid löpande avstämningar med projektledare säkerställer att den följs. I arbetet med att ta fram en digital projektplats för exploateringskontorets samtliga

projekt kommer en checklista för viktiga aktiviteter, däribland erfarenhetsåterföring, att tas fram.

Slut

Bilagor

1. Åtgärdsplan 2023
2. Årsrapport 2022 för exploateringsnämnden, Rapport från Stadsrevisionen. Dnr: RVK 2023/6