



REVISIONSKONTORET

REVISIONSRAPPORT

NR 3 februari 2005

DNR 420/18-05

Investeringsprocessen i Stockholms stad

Styrdokument och riktlinjer för nämndernas investeringsprocess har haft stor betydelse och fått ett bra genomslag

Kvaliteten på beslutsunderlagen från nämnderna är ojämna

Den ekonomiska kompetensen behöver förstärkas såväl inom stadsledningskontoret som inom de investerande nämndernas förvaltningar

Det råder osäkerhet om vissa av bolagens investeringsprojekt bör prövas av kommunfullmäktige

Kommunfullmäktige bör ta ställning till större investeringsprojekt inom bolagssektorn. En revidering av bolagens bolagsordningar bör därför övervägas

Kommunstyrelsen och koncernstyrelsen behöver fördjupa uppföljningen av större investeringsprojekt på nämnder och bolag

En struktur bör byggas för en samlad rapportering av stadens hela investeringsverksamhet





Revisorsgrupp 1 och 2

Till
Kommunstyrelsen
Koncernstyrelsen
Gatu- och fastighetsnämnden

Revisionsrapporten ”Investeringsprocessen i Stockholms stad”

Revisorsgrupp 1 och 2 samt lekmanarevisorerna för Stockholms Stadshus AB har vid sammanträde den 1 februari 2005 behandlat rubricerade rapport (nr 3 februari 2005) och beslutat att överlämna den till kommunstyrelsen, koncernstyrelsen och gatu- och fastighetsnämnden för yttrande senast den 1 april 2005. Vi kan konstatera att det löpande arbetet med uppföljning av stadens investeringar i allt väsentligt fungerar bra och att förändringarna efter 1999 givit de förtroendevalda ökade styrmöjligheter.

Dock behövs enligt vår uppfattning på central nivå fler kvalificerade djuplodande analyser av större investeringar och deras konsekvenser. Vi vill också understryka rapportens förslag om att bygga en struktur för en samlad rapportering av stadens, även bolagens, hela investeringsverksamhet.

Granskningen visar att kvaliteten på beslutsunderlagen från nämnderna bedöms vara ojämn och det finns ett klart utrymme för förbättringar av metodiken för investeringskalkylering. Vi förutsätter att detta beaktas, såväl centralt på stadsledningskontoret, som i arbetet med detaljorganisationerna för de nya mark- och trafikkontoren.

Stockholm den 1 februari 2005

På revisorernas vägnar

Bo Dahlström
ordförande

Gunilla Axelsson
sekreterare

Sammanfattning

Kommunkoncernen ska enligt planerna för åren 2004 – 2006 investera för ca 27 miljarder kronor. En investering innebär oftast en risk och kan få konsekvenser både för det enskilda bolaget/nämnden och för hela kommunkoncernen. Med syftet att ge svar på om kommunkoncernen har en ändamålsenlig investeringsprocess har revisionskontoret med hjälp av konsultföretaget Inregia AB genomfört en granskning av hur staden centralt styr och följer upp investeringsprojekt som genomförs av stadens nämnder och bolag. I uppdraget har också ingått att granska beslutsprocessen avseende ombyggnadsprojektet ”Skatteskrapan”. Bakgrunden till denna del av granskningen är den kritik som riktats mot bl a hur beslut fattades om förvärv och ombyggnad av ”Skatteskrapan”.

Revisionskontoret kan utifrån den bilagda konsultrapporten konstatera att styrningen av koncernens investeringar fungerar men att det finns utrymme för förbättringar i ett flertal olika avseenden. Revisionskontoret vill särskilt framhålla följande.

Nämndernas investeringar

Styrdokument och riktlinjer för nämndernas investeringsprocess har haft stor betydelse

Principerna och anvisningarna för styrning och uppföljning av nämndernas investeringar som infördes efter kommunfullmäktiges beslut 1999 bedöms ha varit av stor betydelse och fått ett bra genomslag. Då kommunfullmäktige i budgetsammanhang därefter har ändrat en del regler och riktlinjer är det viktigt att dessa speglas i aktuella anvisningar.

Kvaliteten på beslutsunderlagen är ojämn

Beslutsprocessen bedöms fungera väl i många avseenden. Den har fått ökad stadga och ger politiker i nämnder, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige större möjligheter att påverka investeringars inriktning. Det har skett förbättringar när det gäller tidsmässiga förskjutningar av investeringar. Kvaliteten på beslutsunderlagen från nämnderna bedöms dock vara ojämn och det finns ett klart utrymme för förbättringar av metodiken för investeringskalkylering. Här pågår ett utvecklingsarbete under ledning av stadsledningskontorets finansavdelning.

Kommunstyrelsen / stadsledningskontoret behöver fördjupa sin uppföljning av större investeringsprojekt

Stadsledningskontorets (SLK) uppföljning bygger i stor utsträckning på en genomgång av nämndernas tertiärrapporter, verksamhetsberättelser och en dialog med förvaltningarna. Den löpande uppföljningen fungerar i många avseenden bra. Någon mera ingående uppföljning synes dock inte ske. Det saknas djuplodande analyser och finns för få konsekvensanalyser. Mot bakgrund av den ojämna kvaliteten på beslutsunderlag, den stora investeringsvolymen och

mängden projekt, där flera är av strategisk betydelse är det angeläget att SLK genomför fördjupade uppföljningar och utvärderingar. Ett sätt att förbättra uppföljningen och signalgivningen är att, liksom koncernledningen har med bolagen, ha återkommande genomgångar med berörda förvaltningsledningar.

Vidare bedömer konsulterna att den ekonomiska kompetensen hos nämnderna när det gäller investeringskalkylering är bristfällig. Flera intervjuade anser att det är lättare att få pengar till investeringar än till drift och underhåll. Detta kan medföra en icke optimal användning av stadens medel. Revisionskontoret vill också framhålla konsulternas uppfattning om att stadsledningskontoret bör förstärka den ekonomiska kompetensen när det gäller analyser och utvärderingar av större investeringar.

Bolagens investeringar

Det råder osäkerhet om bolagens investeringsprojekt bör prövas av kommunfullmäktige

Investeringsprocessen i bolagen är väsentligt mindre tydlig än hos nämnderna och kommunfullmäktiges roll är här inte lika tydlig. Någon sammanfattande och pedagogisk beskrivning av processen finns inte. Kommunfullmäktige ska enligt bolagsordningarna ges tillfälle att ta ställning till investeringsbeslut som är av principiell karaktär eller annars av större vikt. Granskningen visar att det råder osäkerhet om vilka investeringsprojekt som är av denna karaktär och därmed bör prövas av kommunfullmäktige. Om strävan är att stärka kommunfullmäktiges ställning i investeringsprocessen inom bolagssektorn, vilket revisionskontoret tycker är rimligt mot bakgrund av bolagssektorns stora investeringsvolym, bör en revidering av bolagsordningarna övervägas, så att det tydligare framgår vilka ärenden som kommunfullmäktige skall ta ställning till. Enligt kontorets mening är mångmiljardinvesteringen i Vällingby Centrum exempel på ett projekt som fullmäktige borde ha tagit ställning till. De kalkyler som görs för investeringar i bolagen bedöms hålla i genomsnitt en högre kvalitet än kalkylerna från nämnderna.

Den centrala uppföljningen av bolagens investeringar bör utökas

De löpande uppföljningar som görs från koncernledningens sida kan sammantaget karaktäriseras som relativt begränsade, mot bakgrund av den omfattande investeringsverksamhet som bedrivs inom bolagskoncernen. På senare tid har ett antal mer ingående uppföljningar påbörjats av ett antal projekt, vilket revisionskontoret ser positivt på. Revisionskontoret anser att behov av sådana analyser bör prövas fortlöpande.

Skatteskrapan

Erforderliga beslut har fattats av berörda instanser

Konsulternas genomgång av beslutsprocessen för ombyggnadsprojektet "Skatteskrapan" visar att erforderliga beslut fattats av berörda instanser. Beslutsunderlagets kvalitet bedöms varit tillfredsställande i allt väsentligt och så fullständigt som man rimligen kan begära i samband med en affär och ett projekt som samtidigt befinner sig i en utvecklingsprocess. Beslutsunderlaget som tillställdes gatu- och fastighetsnämnden inför sammanträdet den 4 november 2003 kunde dock på ett bättre sätt ha beskrivit affären i sin helhet. Nu kom det av vissa att uppfattas som om affären framtogs gatu- och fastighetsnämnden och misstankar uppstod om att man ville dölja viss information. Vidare får det bedömas som mindre tillfredsställande att kommunstyrelsens ledamöter bara fick en dag på sig att sätta sig in i de nya kalkyler som stadsledningskontoret presenterade till sammanträdet den 3 december 2003. Den tidsmässiga forceringen kan möjligen ses mot bakgrund av att det här rör sig om en tämligen unik kommersiell affär där en avvägning måste göras mellan intresset att få en bra ekonomisk uppgörelse och kravet på en demokratiskt tillfredsställande beslutsprocess.

Värderingen av de båda fastigheterna bedöms ha utförts på ett professionellt sätt

Värderingen av de båda fastigheterna är en väsentlig del i underlaget för att bedöma projektets lönsamhet. Denna värdering bedöms ha utförts på ett professionellt sätt med hög kompetens.

Ett mera realekonomiskt resonemang bord ha förts

Ett antal delposter i de ekonomiska kalkylerna som presenterades för kommunstyrelsen kan enligt konsulterna ifrågasättas. Den uppgivna positiva resultateffekten på 26 mnkr per år får betraktas som osäker. Konsulten bedömer den för hög men alltså positiv.

Beslutsunderlaget kunde ha kompletterats med ett mera realekonomiskt resonemang där ett "realekonomiskt nettomått" ställts mot värdet av att få till stånd flera studentbostäder och eventuella positiva effekter i övrigt.

Stadens hela verksamhet

Stockholms Stad och dess bolag utgör tillsammans en "kommunkoncern" av betydande storlek. Ytterst är det kommunfullmäktige och dess ledamöter som fattar de avgörande besluten om inriktning och genomförande av stora eller väsentliga investeringar. Mot bakgrund av den ojämna graden av informations-spridning som finns inom/mellan bolagsdelen och förvaltningsdelen och det förhållandet att fullmäktige ansvarar för helheten vill revisionskontoret understryka konsulternas förslag om att inleda ett arbete syftande till att bygga en

struktur för rapportering av hela verksamheten. Detta är särskilt viktigt då flera projekt – som exempelvis Skatteskrapan – berör såväl förvaltnings- som bolagsdelarna. Eftersom en så pass stor del av investeringsverksamheten sker i bolagen är det av vikt att ge fullmäktige en samlad redovisning som på ett enkelt sätt ger en bild av vad som sker, såväl vad gäller själva investeringsobjekten som ekonomin.

Lars-Erik Örsing

Staffan Brunborg

Granskning av investeringsprocessen i Stockholms stad

Jens Nilson och Åke Dahlberg

Inregia AB, januari 2005

på uppdrag av Revisionskontoret Stockholms stad

Innehåll

<u>Sammanfattning</u>	5
<u>Har kommunkoncernen en ändamålsenlig investeringsprocess?</u>	5
<u>Beslutsprocessen för ombyggnadsprojektet "Skatteskrapan"</u>	8
<u>1. Inledning</u>	10
<u>1.1 Bakgrund</u>	10
<u>1.2 Uppdragets syfte och mål</u>	10
<u>1.3 Uppdragets avgränsning</u>	11
<u>2. Investeringarna i Stockholms stad</u>	12
<u>3. Den ideala investeringsprocessen</u>	14
<u>3.1 Organisation</u>	14
<u>3.2 Infrastruktur</u>	17
<u>3.3 Signaler</u>	20
<u>3.4 Information och beslutsunderlag</u>	21
<u>4. Den formella investeringsprocessen i Stockholms stad</u>	23
<u>4.1 Stadens nämnder</u>	23
<u>4.2 Bolagen</u>	25
<u>5. Den faktiska investeringsprocessen i Stockholms stad</u>	26
<u>5.1 Stadens nämnder</u>	26
<u>5.2 Bolagen</u>	31
<u>6. Analys av investeringsprocessen gällande Skatteskrapan</u>	35
<u>6.1 Bakgrund</u>	35
<u>6.2 Gatu- och fastighetsnämndens beredning av ärendet</u>	35
<u>6.3 Kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges beredning av ärendet</u>	37
<u>6.4 En bedömning av beslutsprocessen</u>	38
<u>6.5 De ekonomiska kalkylerna</u>	39
<u>7. Sammanfattande slutsatser och rekommendationer</u>	43
<u>7.1 Stadens nämnder</u>	43

7.2 Bolagen	45
7.3 Stadens hela verksamhet	47

Sammanfattning

Nedan sammanfattar vi resultaten från granskningen, med utgångspunkt från de frågeställningar som ingick i uppdraget, samt lämnar rekommendationer till förbättringar. Första avsnittet behandlar kommunkoncernens investeringsprocess och andra avsnittet behandlar ombyggnadsprojektet ”Skatteskrapan”.

Har kommunkoncernen en ändamålsenlig investeringsprocess?

Finns ändamålsenliga, erforderliga och fastställda styrdokument och riktlinjer för investeringsprocessen?

När det gäller stadens nämnder finns det både riktlinjer och styrdokument. De finns dels i kommunfullmäktiges beslut om styrning och uppföljning av investeringar och andra betydande projekt från 1999, dels i kommunstyrelsens anvisningar, som är ett 15-sidigt dokument. I anvisningarna utvecklas och preciseras de riktlinjer som kommunfullmäktige fastställt. De har enligt vår bedömning varit av stor betydelse och i många avseende fått ett bra genomslag. De har dock inte uppdaterats sedan de togs fram 1999, trots att reglerna och riktlinjerna har ändrats på ett antal punkter. Den viktigaste förändringen rör vilken typ av ärenden som kommunfullmäktige skall besluta om. En annan ändring handlar om att kvartalsrapporterna har ersatts av tertialrapporter. Den senaste ändringen i budget 2005 innebär att alla beslutsunderlag skall innehålla en cost-benefit analys, något som ställer krav på en väsentlig ambitionshöjning av beslutsunderlagens utformning. Denna ändring som kommunfullmäktige beslutat om har emellertid av berörda tjänstemän inom stadsledningskontoret givits en annan och mindre ambitiös tolkning och kommer uppenbarligen inte att resultera i anvisningar som speglar kommunfullmäktiges beslut. Vi anser att det är viktigt att nya anvisningar utfärdas som innehåller de ändringar som kommunfullmäktige beslutat om och att en ny broschyr tas fram.

När det gäller bolagen finns inte riktlinjer av den typ som gäller för nämnderna. Beslut om investeringar fattas i de olika bolagen och kommunfullmäktiges roll är inte lika tydlig som inom nämndernas område. Investeringarna styrs dock på ett övergripande plan av de politiska mål som kommunfullmäktige har formulerat. Kommunfullmäktige skall enligt bolagsordningen ges tillfälle att ta ställning till investeringsbeslut som är av principiell karaktär eller annars av större vikt. Vår granskning har visat att det råder viss osäkerhet om vilka investeringsprojekt som är av denna karaktär och därmed bör prövas av kommunfullmäktige. Om strävan är att stärka kommunfullmäktiges ställning i investeringsprocessen inom bolagssektorn bör man överväga en revidering av bolagsordningen, så att det tydligare framgår vilka ärenden som kommunfullmäktige skall yttra sig över.

Bedömer och prioriterar den centrala nivån nämnders/bolagsstyrelser investeringsplaner mot exempelvis strategiska planer?

När det gäller de övergripande målen har målet om bostadsbyggandet fått gott genomslag både hos nämnderna och hos bolagen. Vår bild tyder på att måluppfyllelsen även i övrigt framstår som god när det gäller kopplingen mellan investeringsplaner och övergripande planer.

Är kvaliteten på beslutsunderlagen för enskilda investeringsprojekt tillfredsställande?

Beslutsprocessen fungerar väl i många avseenden. Den har fått ökad stadga och ger också politikerna i nämnder och kommunfullmäktige ökade möjligheter att påverka inriktningen av investeringsverksamheten. De två stegen inriktningsbeslut och genomförandebeslut anses fungera tillfredsställande enligt våra intervjuer. Inriktningsbesluten innehåller emellertid ett flertal osäkra moment. Kvaliteten på underlagen till genomförandebesluten anses vara betydligt bättre, men varierar dock en hel del mellan olika projekt.

I beslutsunderlagen spelar nyckeltal en viktig roll. Nyckeltalen bygger på historiska data och det finns risk att brister fortplantas om tidigare investeringar har genomförts på ett mindre effektivt sätt. Det saknas några mer ingående utvärderingar av nyckeltalen. Behovet av utvärderingar, t ex bench-marking med liknande områden, framstår som stort, inte minst mot bakgrund av att det synes vara en vanlig uppfattning att det är relativt lätt att få fram medel till investeringar.

Det har skett klara förbättringar när det gäller de tidsmässiga förskjutningarna av investeringarna.

Vidare har vi funnit ett antal exempel som visar att det finns ett klart utrymme för förbättringar av metodiken för investeringskalkylering bl.a. avseende nuvärdeskalkyler, riskanalyser och beräkningar av investeringsinkomster. Beräkningarna av en investerings konsekvenser för driftskostnaderna har länge varit bristfälliga, särskilt när det gäller konsekvenserna för andra förvaltningar, men förbättringar har skett under senare år. Underlagen till besluten tas fram av projektledarna hos nämnderna. Inom t.ex. gatu- och fastighetskontoret finns ett 70-tal projektledare. De stöds av ett fåtal ekonomer. Den centrala granskningen av underlagen inom kontoret är begränsad. Kvaliteten på underlagen skiljer sig väsentligt mellan olika projektledare. Det finns ett klart utrymme för en bättre kvalitetssäkring, inte minst i ekonomiskt avseende.

De investeringar som föreslås från nämnderna i investeringsplanen är inte rangordnade i prioritet. En sådan prioritering, t.ex. genom att dela in investeringarna i tre prioritetsgrupper, skulle ge politikerna i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige bättre underlag för en helhetsbedömning av investeringarnas inriktning och omfattning.

De kalkyler som görs för investeringar i de olika bolagen bygger, i likhet med vad som var fallet på nämndsiden, i stor utsträckning på nyckeltal. Huvuddelen av investeringarna görs i bostadssektorn. Investeringskostnaden sammanhänger med att bolagen också skall förvalta bostadsfastigheterna och därför är angelägna om att kvaliteten på investeringarna skall vara god, så att bl.a. energi- och underhållskostnader kan hållas nere. Kvaliteten i genomsnitt på de investeringskalkyler som görs i bolagen anses av flertalet intervjuade vara högre än kvaliteten på kalkylerna från nämnderna. Den ekonomiska kompetensen i bolagen framstår också som högre.

Följer den centrala nivån upp de samlade investeringsplanerna och större enskilda investeringsprojekt under och efter genomförandefasen på ett ändamålsenligt sätt?

Den löpande uppföljning som görs av stadsledningskontoret bygger i stor utsträckning på en genomgång av tertialrapporterna, nämndernas verksamhetsberättelser och en dialog med de olika nämndernas förvaltningar om avvikelser från tidigare angivna uppgifter. Tertialrapporterna anses fungera relativt väl i tekniskt avseende. När det gäller slutredovisningarna av investeringarna i verksamhetsberättelserna finns viss kritik inom stadsledningskontoret. I stort följer man dock riktlinjerna från nämndernas sida.

I anvisningarna anges att större investeringar skall följas upp i särskild ordning av kommunstyrelsen. De uppföljningar som görs i praktiken av stadsledningskontoret bygger på tertialrapporterna. Men någon mera ingående uppföljning, som vi uppfattar att anvisningarna ställer krav på, har inte presenterats för oss. Till exempel har inte tolv ombyggnader av sjukhem för en total kostnad av över 1 miljard kronor närmare följts upp av stadsledningskontoret, trots att kostnaderna för en av dessa ombyggnader (Råcksta) mer än fördubblats.

Vidare anser vi att den ekonomiska kompetensen hos nämnderna när det gäller investeringskalkylering är bristfällig. Enligt flera intervjuer är det lättare att få pengar till investeringar än till drift och underhåll, något som kan medföra en inoptimal användning av stadens medel. Mot denna bakgrund anser vi att det är angeläget med en fördjupad uppföljning och utvärdering från stadsledningskontorets sida och vill peka på vikten av att den pågående översynen av investeringsprocessen prioriteras av kontorets ledning och berörda politiker.

Den löpande uppföljningen av bolagen består i huvudsak av treårsplanen, ettårsbudgeten som innehåller vd-kommentar, löpande delårsrapporter och tertialrapporter samt ILS-systemet. De löpande uppföljningarna som görs från koncernledningens sida kan sammantaget ändå karaktäriseras som relativt begränsade, mot bakgrund av den omfattande investeringsverksamhet som bedrivs inom koncernen.

När det gäller fördjupade uppföljningar och analyser har koncernstyrelsen beslutat att särskilt följa upp tre större investeringsprojekt. Två görs av externa

aktörer och en av Svenska Bostäder. Kommunfullmäktige har givit bolagskoncernen i uppdrag att utreda möjligheterna att sänka kostnaderna för nyproduktion av bostäder. Även detta uppdrag har lagts ut på extern part. Vi ser positivt på dessa initiativ och anser att det finns behov av ytterligare analyser av detta slag bl.a. med inriktning på effektiviteten hos de olika bolagen i olika avseenden.

Vi anser att man inom stadsledningskontoret borde förstärka den ekonomiska kompetensen när det gäller analyser och utvärderingar av investeringar, särskilt när det gäller större investeringar. Det kan ändå vara svårt att utföra alla sådana utredningar inom stadsledningskontoret, varför det även finns behov av att lägga ut sådana utredningar externt. Vissa utredningar skulle kunna utföras av utrednings- och statistikkontoret (USK). Därmed skulle USK kunna få en liknande roll som Statskontoret har på den statliga sidan i förhållande till regeringen och Regeringskansliet.

Beslutsprocessen för ombyggnadsprojektet ”Skatteskrapan”

Efter den genomgång vi gjort av beslutsprocessen anser vi att erforderliga beslut har fattats av berörda instanser. Beslutsunderlagens kvalitet har så långt vi kunnat bedöma varit tillfredsställande i allt väsentligt. Ett omfattande utredningsarbete har bedrivits och dokumenterats relativt väl av de inblandade parterna.

Tiden för beslutsfattandet har varit kortare än vad som är normalt för en investering av denna omfattning. Tiden var särskilt kort för kommunstyrelsens ledamöter att sätta sig in i de nya kalkyler som stadsledningskontoret presenterade någon dag innan kommunstyrelsens sammanträde, något som vi anser var mindre tillfredsställande. Den tidsmässiga forceringen av ärendet bör samtidigt ses mot bakgrund av att det här rör sig om en kommersiell affär som är tämligen unik. Motparten drev på affären och var angelägen om att den skulle genomföras före årsskiftet 2003/2004. Om beslutsprocessen hade dragit ut på tiden riskerade hela uppgörelsen att äventyras. Med något undantag anser vi att handlingarna utsänts i sådan tid före sammanträdena att ledamöterna haft rimliga förutsättningar att sätta sig in i ärendena. I ett fall, värderingen av de båda fastigheterna, fanns dessutom sekretessbelagda handlingar tillgängliga i god tid före sammanträdet för gatu- och fastighetsnämndens ledamöter, men ingen av ledamöterna begärde att få ta del av dem.

Beslutsunderlagen har i de flesta fall varit så fullständiga som man rimligen kan kräva i samband med en affär och ett projekt som samtidigt befinner sig i en form av utvecklingsprocess. Det beslutsunderlag som tillställdes ledamöterna i gatu- och fastighetsnämnden inför sammanträdet den 4 november kunde dock enligt vår uppfattning på ett bättre sätt ha beskrivit affären i sin helhet. Nu kom det av vissa att uppfattas som om affären framtogs gatu- och fastighetsnämnden och misstankar uppstod om att man ville dölja viss information.

En viktig del av de ekonomiska kalkylerna av projektets lönsamhet är den värdering som gjordes av de båda fastigheterna. Vår uppfattning är att värderingen utförts på ett professionellt sätt och att stadens kompetens på detta område är hög.

När det gäller de samlade ekonomiska konsekvenserna för staden, enligt de ekonomiska kalkylerna, kan ett antal av delposterna ifrågasättas och framstår inte som självklara i den samlade kalkylen. Sammantaget anser vi att den upp-givna positiva resultateffekten på 26 mnkr per år får betraktas som osäker. Det rör sig förmodligen om en positiv effekt, men inte så stor.

Vidare anser vi att ett mera realekonomiskt resonemang borde föras. Enligt detta synsätt kan nedskrivningsbehovet på Skatteskrapan, 452 mnkr, betraktas som en form av realekonomisk kostnad för affären som den tedde sig vid beslutstillfället. Om man antar att det positiva realekonomiska utfallet för gatu- och fastighetsnämnden uppgår till ett belopp motsvarande realisationsvisten av försäljningen av första höghuset vid Hötorget på 230 mnkr, uppkommer ett netto på 222 mnkr, som kan sägas vara ett nettobelopp på vad projektet beräk-nades kosta vid beslutstillfället. Mot denna ”nettokostnad” bör ställas värdet av tillskottet av studentbostäder, värdet av att denna del av Södermalm omvandlas och positiva spridningseffekter i övrigt. Denna del av värderingen är till stor del avhängig av vilka värden politikerna tillmäter de effekter som uppkommer.

Det kan komma att visa sig att Skatteskrapan ger ett bättre ekonomiskt utfall än vad som angavs i underlaget för kommunfullmäktiges beslut i december 2003. Det sammanhänger bl.a. med ett ökat inslag av kommersiella lokaler i fastighe-ten, som enligt nuvarande beräkningar väntas svara för över 60 % av hyresin-täkterna.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunkoncernen (stadens nämnder och bolagsstyrelser) skall enligt planerna för åren 2004-2006 investera för ca 27 mdkr. Koncernen Stockholms Stadshus AB (stadshuskoncernen) skall svara för ca två tredjedelar av beloppet och stadens nämnder för ca en tredjedel.

Den samlade investeringsvolymen i stadshuskoncernen beräknas till drygt 18 mdkr, varav 5,5 mdkr avser 2004, 6,3 mdkr avser 2005 och 6,8 mdkr avser 2006. Stadens tre bostadsbolag svarar för ca 75 % av dessa investeringar i form av dels bostadsbyggnadsprojekt och dels upprustningsinsatser i befintligt bestånd. Investering i ombyggnad av "Skatteskrapan" till studentlägenheter beräknas till ca 636 mnkr. Denna investering ingår inte i treårsplanen.

Stadens nämnder skall enligt budget 2004 och inriktning 2005 och 2006 investera för ca 9 mdkr, varav 3 mdkr avser 2004, 2,5 avser 2005 och 3,5 2006. Gatu- och fastighetsnämnden svarar för merparten av investeringarna, drygt 8 mdkr.

Mot bakgrund av att en investering oftast innebär en risk och kan få konsekvenser både för det enskilda bolaget/förvaltningen och hela kommunkoncernen är denna typ av verksamheter av stort intresse för revisorerna och revisionskontoret. Därför har Stockholms stads revisionskontor beslutat att genomföra en granskning av investeringsprocessen i kommunkoncernen Stockholms stad. Inregia AB i samverkan med Åke Dahlberg fick i september 2004 i uppdrag att genomföra den aktuella granskningen.

1.2 Uppdragets syfte och mål

Syftet med granskningen är att bedöma om investeringsprocessen på framför allt central nivå i staden är tillfredsställande utformad. Med den centrala nivån avses kommunstyrelsen/stadsledningskontoret och koncernstyrelsen/koncernledningen inom moderbolaget Stockholms Stadshus AB. I detta sammanhang skall även en granskning genomföras av beslutsprocessen avseende ombyggnadsprojektet "Skatteskrapan". Bakgrunden till denna del av granskningen är bland annat den kritik som riktats mot hur beslut fattades om förvärv och ombyggnad av "Skatteskrapan".

Granskningen skall ge svar på frågan om kommunkoncernen har en ändamålsenlig investeringsprocess. Målen är att belysa:

- om det finns ändamålsenliga, erforderliga och fastställda styrdokument och riktlinjer för investeringsprocessen (investeringsplanering och bedömning, krav på beslutsunderlag och uppföljning),
- om den centrala nivån bedömer och prioriterar nämnders/bolagsstyrelserns investeringsplaner mot exempelvis strategiska planer,
- beslutsunderlagets kvalitet för enskilda investeringsprojekt (urval av några projekt) samt
- om den centrala nivån följer upp de samlade investeringsplanerna och större enskilda investeringsprojekt under och efter genomförandefasen på ett ändamålsenligt sätt.

Målen för granskningen av beslutsprocessen för ombyggnadsprojektet ”Skatteskrapan” är att belysa och bedöma:

- om erforderliga beslut som avser och har samband med projektet ”Skatteskrapan” har fattats av berörda instanser (gatu- och fastighetsnämnden, kommunstyrelsen, styrelsen för AB Svenska Bostäder, koncernstyrelsen och kommunfullmäktige),
- om beslutsunderlagets kvalitet var tillfredsställande,
- om beslutsunderlagen var fullständiga,
- om de ekonomiska kalkylerna var tillförlitliga samt
- om tiden för beslutsfattandet var normal för ett projekt av denna komplexitet.

1.3 Uppdragets avgränsning

Granskningen avgränsas till den centrala nivån och dess ansvar för investeringsprocessen. Enskilda nämnders och bolagsstyrelserns genomförande av investeringsprojekt ingår inte i granskningen. Däremot ingår de underlag avseende investeringar som den centrala nivån begär in från nämnder och bolagsstyrelser. Finansieringen av investeringar skall endast beröras översiktligt i granskningen. När det gäller ombyggnadsprojektet ”Skatteskrapan” skall de tjänsteärenden som presenterats och fattats beslut om i berörda instanser granskas.

2. Investeringarna i Stockholms stad

Den samlade investeringsverksamheten i Stockholms stad inklusive bolagen uppgår till ca 10 mdkr per år. Huvuddelen av investeringarna görs genom bolagen, ca 70 procent, och resten i förvaltningarna.

I budgeten för 2005 framgår att Stockholms stads nämnder planerar investera för sammantaget 2,9 mdkr. Huvuddelen av nettoinvesteringarna, ca 1,9 mdkr, genomförs av gatu- och fastighetsnämnden. Av dessa medel utgör bostäder, arbetsplatser och stora planeringsprojekt huvudparten eller nästan 1,3 mdkr. Gatu- och fastighetsnämnden näst största investeringsområde trafik- och infrastruktursatsningar som för 2005 planeras uppgå till ca 550 mnkr. Andra nämnder som genomför lite mer betydande investeringar 2005 är idrottsnämnden (ca 370 mnkr), Stockholms fastighets- och saluhallsnämnd (ca 240 mnkr), brand- och räddningsnämnden (ca 50 mnkr), renhållningsnämnden (25 mnkr) samt utbildningsnämnden (20 mnkr).

Huvuddelen av investeringarna görs som nämnts ovan i dotterbolagen till Stockholms Stadshus AB. De 13 mest betydande dotterbolagen samt deras planerade investeringsutgifter för 2005 är följande: Svenska Bostäder (2430 mnkr), Familjebostäder (1196 mnkr), Stockholmshem (1051 mnkr), Stockholms Bostadsförmedling (1), Centrum Kompaniet (525 mnkr), SISAB (350 mnkr), Stockholm Vatten (570 mnkr), Stockholms Hamn (120 mnkr), Stokab (103 mnkr) och Stockholm Parkering (116 mnkr).

Av redovisningen ovan framgår att de största investeringarna utgörs av bostadsbolag. De svarar för drygt 4,5 mdkr 2005. Målen för dessa tre bolag varierar något. Målet för Svenska Bostäder är att långsiktigt äga och förvalta hyresbostäder inom Stockholms stad. Bolaget har givits ett särskilt ansvar för produktionen av studentbostäder i staden. Nuvarande varierade utbud av attraktiva bostäder med stor geografisk spridning över Stockholms stad skall vidare utvecklas. I utvecklingsdirektiven för perioden 2005-2007 framgår att bolaget skall bygga minst 4000 nya bostäder.

Familjebostäder skall långsiktigt äga och förvalta hyresbostäder inom Stockholms stad. Nuvarande varierade utbud av attraktiva bostäder med stor geografisk spridning över Stockholms stad skall vidare utvecklas. Familjebostädernas dotterbolag FB Servicehus AB äger och förvaltar servicehus som innehåller lägenheter, lokaler, särskilda boenden och sjukhem. Bolaget har en viktig uppgift att tillhandahålla välskötta fastigheter för ett tryggt äldreboende. I utvecklingsdirektiven för perioden 2005-2007 framgår att bolaget skall bygga minst 2000 nya bostäder.

Stockholmsshems huvuduppgift är att långsiktigt äga och förvalta hyresbostäder med geografisk koncentration till Stockholms stad. Bolaget skall skapa bästa möjliga förhållanden för sina hyresgäster så att långa och goda hyresgästrelationer bevaras. I utvecklingsdirektiven för perioden 2005-2007 framgår att bolaget skall bygga minst 2000 nya bostäder.

I vissa övriga bolag genomförs också investeringar av betydande format. Det gäller exempelvis Centrum Kompaniet i Stockholm AB som fortsätter ombyggnaden av Skärholmens Centrum under perioden 2005-2007. Stockholms Stads Parkerings AB färdigställde en omfattande investering under 2004 gällande nybyggnationen av ett parkeringsgarage under S:t Eriksplan, med plats för ca 250 bilar.

3. Den ideala investeringsprocessen

Beslut om investeringar innebär ofta att resurser binds upp för lång tid. För det första gäller det själva investeringen som kan pågå under ett flertal år. För det andra gäller det själva nyttjandet eller användningen. I de fall det gäller bostäder kommer exempelvis hyresgäster att konsumera boende i kanske femtio år i det aktuella huset. I de fall det gäller vägar kan investeringen komma till användning i decennier, något som också får samhällsekonomiska konsekvenser. En felaktig investering och en bristfällig investeringsprocess får därför en rad olika negativa konsekvenser för framtiden, både när gäller ekonomi och kvalitet. För att säkerställa hög kvalitet och lyckade investeringar måste en ändamålsenlig och effektiv investeringsprocess etableras. Det finns ingen officiellt sanktionerad ideal investeringsprocess, men det finns goda exempel från olika svenska kommuner samt också goda riktlinjer från såväl den statliga som kommunala litteratur som tagits fram inom exempelvis Ekonomistyrningsverket och Kommunförbundet. I detta kapitel presenteras fyra olika kriterier som bör vara uppfyllda för att man skall kunna klassificera en kommunal investeringsprocess som ideal. Kriterierna är:

- Organisation
- Infrastruktur
- Signaler
- Information

3.1 Organisation

För att en kommun skall kunna etablera en effektiv eller ideal investeringsprocess krävs för det första att organisationen är anpassad på ett ändamålsenligt sätt. För att organisation och investeringsprocess skall kunna harmoniera måste ett antal kriterier vara uppfyllda.

- Tydlig och klar ansvarsfördelning mellan organisationens olika delar
- Tillräckliga resurser
- Tydliga och klara regler för uppföljning
- Väl definierade processer för uppföljning
- Klara incitament för effektiv rapportering
- Enkla principer för de olika momenten

3.1.1 Ansvarsfördelning

De flesta kommunerna har en tydligt hierarkisk organisation. Olika avdelningar, förvaltningar och bolag har sina respektive roller att spela för att de kommunala målen skall kunna nås. Ofta har också kommunerna delat in verksamheterna i olika regionala enheter. Detta medför ofta att det utvecklas en mängd formella och informella ansvarsfördelningar. Det gäller såväl horisontellt som vertikalt. En klar och tydlig ansvarsfördelning mellan de olika politiska och administrativa nivåerna är nödvändig för att det skall vara möjligt att etablera en effektiv investeringsprocess.

Varje förvaltning, avdelning, enhet, bolag och dotterbolag i en kommun måste för det första ha helt klart för sig vilken roll denna spelar i den totala verksamheten. Varje chef eller medarbetare måste ha helt klart för sig vad denna skall göra samt vilken enhet som är avnämare när det gäller investeringsfrågor. Det får inte i någon del av organisationen råda minsta tvekan om *vem* man har skyldighet att rapportera till och *vad* det är man skall rapportera om när det gäller investeringar. Det får inte saknas tydliga band i den vertikala dimensionen. Detta betyder i klartext att varje enhet måste stå i en klar underordnad roll till någon annan enhet i organisationen. Endast härigenom blir det möjligt att etablera linjer för signalgivning och flöden av information som främjar en effektiv investeringsprocess.

3.1.2 Resurser

I varje kommun finns det en mer eller mindre väl utvecklad ekonomifunktion. Denna har ofta formats successivt, ofta i takt med att kommunen vuxit eller förändrats på annat sätt. Sett över en längre tid har kraven på ekonomisk rapportering ökat, det har blivit mer och mer vanligt att kommunens ledningsfunktioner kräver tätare rapportering om ekonomin. En annan trend är att det blivit mer och mer vanligt att man kräver information om verksamhetens innehåll, alltså inte bara om de ekonomiska eller finansiella förhållandena. Ett exempel på detta är rapportering om kvalitet, ledtider, antal byggda bostäder, antal kilometer vägar mm. Kraven har således ökat när gäller åiterrapportering, men det väsentliga i detta sammanhang är konstaterandet att det ofta är samma personer som rapporterar om de ekonomiska som de verksamhetsrelaterade omständigheterna. Erfarenheten visar att detta i sig i allmänhet inte är ett problem. Istället är det ett problem att de ökade krav som ställs på ekonomifunktionerna inte alltid möts med motsvarande resurser. Det är viktigt att det på alla nivåer i organisationen finns resurser som kan hantera den information som är nödvändig i styrningen och analysen av de olika investeringsprojekten. Detta betyder att såväl kvantitativa som kvalitativa resurser måste finnas.

Det räcker inte att uteslutande investera i personella resurser. Det måste finnas informationsteknologiska instrument som är ändamålsenliga för styrning. Det rör sig om ekonomisystem, databaser mm. Det är centralt att det finns resurser

avsatta för ”inmatning” av data, den data som ytterst speglar den verksamhet som är aktuell att analysera och styra.

En effektiv investeringsprocess förutsätter en slags överbyggnad. Med detta avses ett regelverk, en ideologi mm. (se nedan). Även dessa omständigheter kräver löpande finansiering. Vidare krävs en löpande intern marknadsföring. Ledningen måste se till att var och en som spelar någon roll i investeringsprocessen hela tiden har klart för sig vilken roll denne spelar samt vad som förväntas av denne.

3.1.3 Regler

En effektiv investeringsprocess förutsätter inte enbart en tydlig organisation med klara ansvarsförhållanden. Det krävs också regler som anger hur hanteringen skall gå till i praktiken. Det räcker inte med generella uttalanden eller satsningar som beskriver vad man från ledningens sida önskar ha uträttat. Det krävs en flora av regler som systematiskt anger vad som skall göras, och vilken typ av befattningshavare som skall spela någon specificerad roll. Reglerna skall vara tydliga, det skall inte vara möjligt att missförstå dessa. Reglerna skall anknyta till den vardag som de olika befattningshavarna möter. Reglerna skall vara aktuella och lätt tillgängliga. De skall också omfatta samtliga nivåer i organisationen, och de skall omfatta samtliga aktörer som är eller förväntas vara inblandade i investeringsprocessen.

3.1.4 Processer

En effektiv investeringsprocess innebär att ett visst flöde av information skall skickas genom en organisation, dels nedåt, dels tillbaka uppåt. Det är viktigt att de aktiviteter som sammantaget konstituerar investeringsprocessen beskrivs i termer av processer. Härigenom blir de möjliga att följa och att utvärdera. Detta kriterium överensstämmer med vad som är grunden för allt kvalitetsarbete. Därför omnämns det enbart på detta kortfattade sätt i detta sammanhang.

3.1.5 Incitament

Arbete med investeringar – i de olika moment, faser och sammanhang som beskrivs i denna rapport – är liksom allt som har med ekonomi att göra beroende av mänskligt beteende. Det är till syvende och sist vad de enskilda befattningshavarna gör som räknas. Ingen investeringsprocess kan fungera om inte medarbetarna är ”med på noterna”. Detta betyder inte att man från ledningens sida måste införa en process för styrning som uppfattas som populär av de anställda. Egentligen handlar detta med incitament om motsatsen. Ekonomistyrning innebär med nödvändighet att vissa mindre attraktiva inslag i arbetet kan bli aktuella. Det rör sig ofta om att förmedla nya krav från ledningens sida eller för rapportörer ute på fältet att återrapportera misslyckanden. Allt detta är normala inslag i driften av en effektiv verksamhet. Alla rättvisande och av regler

definierade signaler skall skickas oavsett om de är väntade eller önskade. Det viktiga är att man bygger en modell för styrning av processen som är neutral för enskilda befattningshavares särintressen. Det väsentliga är att det är ägarnas eller avnämarnas intressen som kommer till uttryck i den faktiska signalgivning och rapportering som de facto sker. Därför finns det skäl att se till att samtliga aktörer som spelar en roll i den faktiska investeringsprocessen har ett incitament att verkligen företräda ägarnas eller avnämarnas intressen i varje moment och i varje stund. Det skall således finnas incitament att agera på ett korrekt sätt. Incitamenten kan utformas på två sätt. Dels kan ett korrekt beteende belönas, direkt eller indirekt. Dels kan ett korrekt beteende innebära att befattningshavaren slipper en bestraffning.

3.1.6 Principer

Investeringsprocessen skall genomsyra de delar av organisationen som arbetar med investeringar, oavsett det gäller ledningsnivåerna eller de operativa nivåerna ute i förvaltningar och bolag. Den faktiska utformningen av regler, processer och faktiska beteenden från ledningens sida skall kommunicera en styrfilosofi, en enda sammanhängande filosofi för arbete med investeringar. Det gäller att allt som hänger ihop med investeringsprocessen bygger på principer som är enkla och kända. Dessutom skall de olika aspekterna och delarna ”hänga ihop”.

Principerna skall vara enkla. De skall vara lätta att förstå. Principerna är också viktiga av ett annat och mindre ofta uppmärksammat skäl. Det gäller improvisationen. Ingen ideologi, samling av principer, regelbok eller dylikt kan förutse vardagens och verksamhetens olika händelser. Det dyker alltid upp något som inte passar in i den aktuella ”rutan”. Alltid är det något som är oförutsett. För att signalgivningen och rapporteringen även skall fånga upp dylika händelser måste medarbetarna känna och förstå principerna. De måste kunna improvisera för att kunna få med den nya och oväntade informationen i rapporteringen.

3.2 Infrastruktur

För att kunna etablera en effektiv investeringsprocess måste det finnas en effektiv och väl fungerande infrastruktur för informationsflöden. Det handlar om rapporteringssystem och IT-system. Det är viktigt att enkelt, och på ett strukturerat sätt, kunna följa såväl enskilda investeringsobjekt som helheter liksom den beslutsgång som också är aktuell. Det skall även vara möjligt att se de ekonomiska konsekvenser som följer olika beslut genom hela systemet. När det gäller infrastrukturen måste ett antal kriterier vara uppfyllda:

- Ett väl fungerande system för rapportering av investeringsverksamheten
- Ett väl fungerande system för rapportering av ekonomin

- Rapporteringen av investeringsverksamheten och ekonomin skall vara integrerad
- Rapporteringssystemen skall vara anpassningsbara
- Rapporteringen skall synliggöra vad som sker i processernas olika steg
- Rapporteringen skall synliggöra de ekonomiska konsekvenserna av investeringarna
- Kvalitetssäkring och uppföljning

3.2.1 Rapportering av investeringsverksamhet och ekonomi - integration

En effektiv investeringsprocess utgår från den verksamhet som bedrivs. Verksamheten bedrivs normalt i en organisation som anpassats till de villkor och förutsättningar som gäller den typen av aktiviteter som är aktuella. Styrningen utgår ifrån att de olika aktiviteter som sker har eller får ekonomiska konsekvenser.

Rapporteringen måste utgå ifrån investeringsverksamheten och spegla de olika komponenter som faktiskt genererar kostnader och intäkter. Samtliga väsentliga s.k. kostnadsdrivande faktorer måste lyftas fram i rapporteringen. Det rör sig om olika typer av volymtermer, exempelvis antal byggda lägenheter, byggtider, antal förbrukade ton asfalt mm.

Rapporteringen måste också spegla ekonomin på ett sätt som gör att det blir möjligt att förstå kopplingen till de utgiftsdrivande faktorerna. Rapporteringen skall både vara fristående och integrerad. Det betyder att det skall vara möjligt att se investeringsverksamheten respektive ekonomin separat men att det samtidigt skall vara möjligt att koppla ihop dessa. Det skall vara enkelt och naturligt att relatera nyckeltal eller mått som beskriver investeringsverksamheten med ekonomin.

3.2.2 Anpassningsbara, eller flexibla, rapporteringssystem

Rapporteringssystemen skall vara möjliga att anpassa efter de omständigheter som råder i den verksamhet som skall styras. Det är inte möjligt att bygga en stabil modul för rapportering som sedan används oavsett vad som händer i verksamheterna. Det är också viktigt att kunna göra förändringar i de olika delarna i rapporteringen, dels avseende den del som visar investeringsverksamheten, dels den del som visar ekonomin. Att redovisa investeringar gällande bostäder är något man normalt gjort länge i en stor kommun som Stockholm, men när det sedan blir aktuellt att redovisa investeringar gällande IT och annan ny teknik ställs andra krav på nyckeltal mm. Det är också vanligt att såväl mål som medel omdefinieras från tid till annan. Det betyder att nyckeltal eller rutiner för återrapportering kan behöva ändras. Det är viktigt att det inte blir alltför komplice-

rat att ändra de strukturer som ligger till grund för den tekniska redovisningen av investeringsverksamhet och ekonomi. Målet måste hela tiden vara att rapporteringen speglar den aktuella målbilden och att datasystemen som levererar olika typer av ”listor” är användarvänliga. Det skall inte vara alltför komplicerat att ändra rutiner så att rapporteringen på ett mer rättvisande sätt speglar vad som faktiskt sker i verksamheterna.

3.2.3 Transparenta rapporteringssystem

Rapporteringssystemen skall spegla de moment eller de aktiviteter, som konstituerar verkligheten. Det betyder att allt handlande som utgör led eller steg i en investeringsprocess skall kunna synliggöras i ett rapporteringssystem. Anledningen till detta är att modern ekonomistyrning förutsätter att all verksamhet och ekonomi skall kunna ”skäras” och analyseras på i stort sett vilket sätt som helst. Kostnader för löpande verksamhet och investeringar behandlas på samma sätt i denna del. Alla tänkbara ”snittytor” skall kunna exponeras i ett rapporteringssystem. Därför måste det vara möjligt att identifiera även små projekt avseende såväl finansiell och verksamhetsrelaterad information.

3.2.4 Kvalitetssäkring och utvärdering/uppföljning

En effektiv investeringsprocess bör ha inbyggda ”kontrollmekanismer” i syfte att säkerställa en hög kvalitet i beslutsunderlagen samt att också säkra att organisationen tar vara på den erfarenhet och de möjligheter till lärande som följer av de olika projektens genomförande. Att samla och systematisera erfarenheter är en förutsättning för en effektiv investeringsprocess.

När det gäller den löpande kvalitetssäkringen är det viktigt att kalkyler och annat underlag granskas av flera personer samt att det sedan presenteras så att det kan granskas på följande nivåer i organisationen.

När det gäller organisationens lärande av de erfarenheter som följer av de olika investeringsprojekten är det centralt att fördjupade utvärderingar görs av skilda typer av projekt och att dessa resultat sedan sammanställs och analyseras i syfte att se om det finns generella lärdomar att dra. Det kan gälla problem, hinder, framgångsfaktorer eller annat.

Kvalitetssäkring och utvärdering har således inget egenvärde. Syftet är att resultaten skall återanvändas och att den fortsatta driften och investeringsverksamheten skall kunna effektiviseras på basis av dessa aktiviteter. För att säkerställa att lärdomarna som följer av kvalitetssäkringsaktiviteterna och utvärderingarna inte skall riskera göras i onödan är det angeläget att rapporteringssystemen fångar upp dessa resultat och det även finns rutiner för att säkerställa genomslag i verksamheterna.

3.3 Signaler

En effektiv investeringsprocess kännetecknas av en väl fungerande signalgivning, såväl uppifrån och ned som nedifrån och upp i kommunen. Signalerna utgörs av muntliga eller skriftliga meddelanden. Dessa innehåller information om förväntningar och krav (nedåt) eller resultat (uppåt). När det gäller signalerna måste ett antal kriterier vara uppfyllda:

- Signalerna måste träffa rätt i varje steg
- Signalerna måste vara tydliga
- Signalerna måste fortplantas hela vägen ut och hela vägen tillbaka
- Signalerna måste vara snabba, såväl nedåt som uppåt

3.3.1 Precision vad gäller mottagare och meddelande

Signalerna måste träffa rätt i varje steg. Detta betyder att en muntlig eller skriftlig signal skall nå en befattningshavare som är relevant. Endast om den rätta personen nås av ett meddelande kan man förvänta sig att det kan få konsekvenser som harmonierar med den ekonomistyrning man byggt upp. Tanken är ju att signalgivningen skall ske i enlighet med ett schema där det först signaleras uppifrån och ned och sedan nedifrån och upp. När ledningen sedan nås av återrapporteringen kommer nya signaler, som naturligtvis delvis bygger på den information man fått i retur från linjen. För att detta synsätt skall fungera måste man säkerställa att rätt person ger signaler åt rätt person i organisationens alla delar oavsett det gäller signalgivning ut i organisationen eller om det är fråga om återrapportering.

3.3.2 Signalerna måste spridas – hela vägen ut och tillbaka

Ett klassiskt problem är den ”avklingning” som sker i signalgivning som passerar flera hierarkiska nivåer. Ju längre bort man kommer från den ursprungliga sändaren eller ju fler nivåer som signalen distribuerats till, ju svagare är signalen. Detta betyder att signalens styrka inte alltid kommer att kännas när den väl når fram till ändstationen. Detta kan få allvarliga konsekvenser. Anledningen är att det oftast är just i själva slutledet – dvs. hos projektledaren och de olika byggena – som den verksamhet bedrivs som de facto får störst konsekvenser för kostnadsutvecklingen. Detta betyder konkret att anvisningar tydligt bör ange hur informationen skall spridas.

3.3.3 Signalerna måste vara snabba

Ekonomistyrning förutsätter att de olika ledningsfunktionerna snabbt ges information om eventuella oönskade avvikelser, både när det gäller verksamhetens inriktning och de ekonomiska konsekvenser som följer av detta. Ledningen måste i god tid få information om vad som verkligen händer i organisationen,

dvs. förutsättningarna är färsk information om vad som sker. Allt detta innebär att signalgivningen måste vara snabb. En signal från en nivå eller enhet till en annan motsvarande måste snabbt analyseras och leda till handling, oavsett det rör sig om en signal uppifrån och ned eller nedifrån och upp. Allt detta förutsätter handling – signalgivning – utan onödig tidsutdräkt.

3.4 Information och beslutsunderlag

Själva kärnan i en effektiv investeringsprocess utgörs av den information och de beslutsunderlag som kanaliseras genom verksamhets- och ekonomisystemen. Styrningen av investeringsverksamheten kan aldrig bli bättre än den kvalitet som kännetecknar dessa. Informationen består av allt från konkreta investeringskalkyler, faktasammanställningar, konsekvensanalyser, matematiska beräkningar, beskrivande texter med mer. Informationen utgör sedan grund för olika typer av beslutsunderlag som sedan används i olika avseenden och på olika nivåer i den konsoliderade verksamheten. När det gäller informationen – och därmed även beslutsunderlagen – måste ett antal kriterier vara uppfyllda. Följande bör känneteckna informationen:

- Informationen måste spegla relevanta förhållanden
- Informationen måste vara korrekt
- Informationen måste spegla såväl interna som externa förhållanden
- Informationen måste spegla såväl ex post som ex ante
- Informationen måste vara aktuell och spegla ”färska” förhållanden
- Informationen måste vara av såväl deskriptiv som analytisk karaktär

3.4.1 Informationen skall vara korrekt, relevant och färsk

En effektiv investeringsprocess förutsätter god information. Det är denna som förutsätts signaleras, skickas, analyseras, returneras, förädlas och återigen analyseras. Därefter skall informationen ligga till grund för nya ställningstaganden från ledningens sida. Eftersom det är själva informationen – data och analyser om investeringsverksamheten och ekonomin – som står i centrum vid beredningen av olika ärenden som har att göra med verksamhetens inriktning etcetera ställs vissa krav på denna. *Man kan säga att det är själva informationen som utgör beslutsunderlaget.* Därför skall den vara korrekt samt spegla relevanta förhållanden. Det betyder också att den skall vara ”färsk”. Informationen skall gå att använda.

Informationen bör konkret spegla de konsekvenser som följer av en investering. Detta gäller såväl de ekonomiska som andra konsekvenser. Detta betyder också att konsekvenserna för den löpande driften skall beskrivas, exempelvis skall årliga underhåll prognostiseras liksom de försäljningar och förändrade hyresnivåer och –volymmer som följer av investeringsaktiviteten och projektet.

3.4.2 Informationen skall vara mångfacetterad

Informationen skall inte bara vara korrekt, relevant och färsk. Den skall även vara mångfacetterad. Det betyder att den skall spegla flera olika dimensioner.

Informationen behöver spegla historiska data, men även nulägesbeskrivningar och prognoser är relevanta för styrningen. Detta betyder normalt att olika typer av databaser får användas för att spegla exempelvis antal handlagda ärenden, ex post-data ligger för sig, medan det i exempelvis någon fil som speglar ingående lager – eller en s.k. balans – finns annan information som kan bearbetas och användas för att prognostisera nuläge respektive framtid. Många olika kombinationer av data och databaser är ofta nödvändiga för att en effektiv informationsdatabas skall kunna byggas.

Att informationen skall vara mångfacetterad betyder inte bara att den skall spegla historiska och framtidsinriktade data utan att den även skall innehålla data om interna och externa förhållanden. Detta är ofta nödvändigt då man skall bygga relationstal i olika avseenden. Till detta krav kommer kanske det viktigaste av allt och det gäller avvägningen mellan deskription och analys. Det är inte tillräckligt att begränsa rapportering till deskriptiva data, d.v.s. att bara måla en bild av nyckeltal och siffror av skiftande slag. Det är extremt viktigt att till det siffermässiga materialet lägga analyser av vad som hänt, sker och beräknas ske. Det är varje befattningshavares skyldighet att rapportera intressanta iakttagelser från den verksamhet som man hanterar. Ingen person skall kunna hävda att det inte gått att utläsa viktiga förändringar ur den information som ligger till grund för verksamhets- och ekonomirapporteringen. Istället skall den lokala policyn för ekonomistyrningen göra det fullständigt klart att var och en har ansvar för att *rapporteringen absorberar väsentliga händelser och förhållanden samt att denna information sedan utgör bas för sammansättningen av ett fullvärdigt beslutsunderlag.*

4. Den formella investeringsprocessen i Stockholms stad

4.1 Stadens nämnder

4.1.1 Kommunfullmäktiges beslut om styrning och uppföljning av investeringar och andra betydande projekt 1999

Kommunfullmäktige gav i stadens budget för 1999 kommunstyrelsen i uppdrag att ta fram ett förslag till förbättrad styrning och uppföljning av stadens investeringsverksamhet avseende nämnderna.

Förslaget, som kommunfullmäktige ställde sig bakom, innebär att beslut om investeringar skall fattas i två steg, inriktningsbeslut och genomförandebeslut.

En nämnd får inte fatta beslut om investeringar som påverkar en annan nämnds budget utan samråd med den nämnden.

Av beslutet framgår också att en nämnd själv kan fatta beslut om en investering, under förutsättning att man kan omprioritera inom sin investeringsplan utan att kommunfullmäktiges tidigare beslut frångås i något väsentligt avseende. Två ytterligare förutsättningar är att investeringen inte är av särskild strategisk vikt för staden samt att ökade drift- och kapitalkostnader till följd av sådana beslut kan rymmas inom nämndens driftbudget. Om någon av dessa tre förutsättningar inte är uppfylld, skall kommunfullmäktige fatta beslut om investeringen.

En diskussion förs om vad som skall avses med en investering av särskild strategisk vikt. Någon definitiv beloppsgräns anges inte, utan en bedömning får göras från fall till fall. Om en nämnd är osäker menar stadsledningskontoret att 20 miljoner kronor kan vara en riktlinje. I samband med upprättandet av stadens budget 2004 har en mera preciserad definition formulerats av denna typ av investeringar. Ett projekt ”anses vara av strategisk vikt om investeringsutgiften är minst 50 miljoner kronor eller om projektet av annan anledning bedöms vara av strategisk betydelse för staden”.

Det framgår också av beslutet att när nämnderna lämnar underlag till kommande års budget skall de redovisa planerade och beslutade investeringsutgifter samt därtill kopplade inkomster under perioden. I underlaget skall också ingå drift- och kapitalkostnadskonsekvenser till följd av investeringen. En bedömning/redovisning skall också göras av kommande strategiska projekt som kan bli aktuella under perioden.

Den nämnd som beslutar om en investering har också det fulla ansvaret för investeringens genomförande, ekonomi och uppföljning.

Uppföljningen av investeringsplanerna och de ingående projekten skall redovisas till kommunstyrelsen i kvartalsrapporter. (Senare har beslut fattats om att ersätta kvartalsrapporterna med tertialrapporter). Därutöver kan stadsledningskontoret begära en särskild redovisning från förvaltningen avseende stora investeringar som man särskilt valt att följa upp. En slutredovisning skall lämnas när projektet är färdigställt och ingå i nämndens verksamhetsberättelse.

Även andra betydande projekt som formellt inte är en investering, men ”där resurser binds upp eller åtaganden görs som på sikt innebär vissa risktaganden t.ex. evenemang eller IT-projekt” skall i korthet behandlas som investeringsbeslut.

I beslutshandlingarna till kommunfullmäktige framgår också att formerna för beslut om investeringar är viktiga. Det måste framgå vem som bär ansvaret för besluten. Vikten av en konsekvent uppföljning från nämnder, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige framhålls också, avseende såväl medelsförbrukning som tidsplaner, förändringar i planer etc. Både nämnders och stadsledningskontorets kompetens beträffande ekonomistyrning av projekt betonas också.

4.1.2 Kommunstyrelsens anvisningar

I kommunstyrelsens anvisningar, som är ett 15- sidigt dokument, utvecklas och preciseras de riktlinjer som kommunfullmäktige fastställt.

Under rubriken beslut anges vad beslutsunderlaget för inriktningsbeslut respektive genomförandebeslut skall innehålla. Anvisningar för hur investeringsplanen skall utformas anges också. Planen skall vara en sammanställning av investeringsutgifter och –intäkter för en treårsperiod avseende planerade och beslutade investeringar. I anvisningarna framhålls också att driftbudgetkonsekvenser inklusive kapitalkostnader, till följd av investeringen skall ingå i underlaget. Dessutom skall nämnderna redovisa kommande större strategiska investeringar som kan bli aktuella under perioden i form av en påbörjad planerings- eller beslutsprocess.

Kommunfullmäktige fattade i budget 2005 beslut om att alla beslutsunderlag för investeringar- i synnerhet IT- investeringar- skall innehålla en cost-benefit analys (lönsamhetsanalys). Några nya anvisningar som innehåller denna eller andra revideringar sedan 1999 har inte utfärdats.

Under rubriken uppföljning av investering slås fast att berörd nämnd kontinuerligt skall följa upp samtliga investeringar och om risk för avvikelser föreligger föreslå erforderliga åtgärder. Dessutom följs större investeringar upp i särskild ordning av kommunstyrelsen, genom stadsledningskontoret. De investeringar som följs upp är i regel investeringar som medför höga investeringsutgifter (vanligen över 20 mkr), höga driftkostnader, är komplexa eller involverar flera

förvaltningar och/eller bolag. Kommunfullmäktige bör enligt anvisningarna ange vilka investeringar som är föremål för denna särskilda uppmärksamhet. När det gäller budgetuppföljningarna anges att kvartalsrapporterna skall innehålla uppgifter om avvikelser i olika avseenden i förhållande till budget och investeringsbeslut. Om fördyringar uppstår skall nämnden vidta åtgärder för att uppnå budgetbalans.

Under en annan huvudrubrik formuleras de frågor som slutredovisningen skall besvara.

Den sista huvudrubriken handlar om andra betydande projekt som inte är investeringar, t.ex. IT- projekt eller stora evenemang. Denna typ av projekt bör så långt det är möjligt behandlas på samma sätt som investeringar när det gäller beslut, uppföljning och slutredovisning.

Tillämpningsanvisningar har utfärdats av bl.a. gatu- och fastighetsnämnden 1999 och 2003, där nämnden har utvecklat de generella anvisningarna och anpassat dem till de specifika förhållanden som gäller för nämndens verksamhet. I gatu- och fastighetsnämndens anvisningar har man beaktat det beslut kommunfullmäktige fattade i budget 2004 angående vilken typ av investeringar som är av strategisk vikt och därmed skall beslutas av kommunfullmäktige.

4.2 Bolagen

När det gäller bolagskoncernen Stockholms Stadshus AB finns inte riktlinjer av den typ som gäller för nämnderna. Beslut om investeringarna fattas i de olika bolagen och kommunfullmäktiges roll är inte lika tydlig som inom nämndernas område. I bolagsordningen för koncernen anges att kommunfullmäktige skall ges tillfälle att ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

På ett övergripande plan styrs investeringarna av de politiska mål som kommunfullmäktige formulerat. För bolagssektorn är målet om bostadsbyggandet av särskild relevans. I budget 2005 anges också att verksamheten skall bedrivas så att värdet av tillgångarna i reala termer åtminstone bibehålls och en rimlig avkastning lämnas till ägaren.

Varje år skall bolagen till koncernen redovisa vilka investeringar som planeras för de närmaste åren överstigande 25 mnkr för det första året, 50 mnkr för det andra och 100 mnkr för det tredje och därpå följande år (Enligt systemet RASK).

5. Den faktiska investeringsprocessen i Stockholms stad

5.1 Stadens nämnder

5.1.1 Generellt om anvisningarnas utformning

Beslutsformerna för investeringar i Stockholms stad har varierat under årens lopp. Under en period har de styrts av en i hög grad centraliserad planering, för att under nästa period övergå i en gradvis allt mera decentraliserad form. Under senare delen av 90- talet ansåg man emellertid att decentraliseringen riskerade att gå för långt och att det fanns anledning att förbättra styrningen och uppföljningen av investeringsbesluten. Kritik hade också riktats mot investeringsprocessen från revisorerna.

De principer för styrning och uppföljning av investeringar som kommunfullmäktige fastställde 1999 och de anvisningar som kommunstyrelsen därefter utfärdade har enligt vår bedömning varit av stor betydelse och i många avseenden fått ett bra genomslag. Investeringsprocessen har blivit mera transparent och politikerna har fått ökade möjligheter att påverka investeringarnas inriktning.

Anvisningarna har emellertid inte reviderats sedan 1999, trots att kommunfullmäktige på flera punkter beslutat om ändringar. Den broschyr som samtidigt togs fram har inte heller reviderats. Vid våra intervjuer med olika tjänstemän har det också visat sig att anvisningarna inte varit så lätt åtkomliga.

Den viktigaste revideringen som gjorts av anvisningarna handlar om vilken typ av ärenden som kommunfullmäktige skall besluta om. Den ursprungliga formuleringen om att endast investeringar av strategisk vikt skall tas upp i kommunfullmäktige tolkades mycket restriktivt och få ärenden kom till kommunfullmäktige. Efter den ändring som gjordes i budget 2004, då bl.a. en beloppsgräns på 50 mnkr fastställdes, har antalet ärenden till kommunfullmäktige ökat väsentligt.

En annan ändring handlar om att kvartalsrapporter ersatts med tertialrapporter. Den senaste ändringen i budget 2005 innebär att beslutsunderlagen fortsättningsvis skall kompletteras med tydligare kostnads- intäktsanalyser som bl.a. visar investeringens nettonuvärde och i förekommande fall dess internränta. I budgeten anges också att alla beslutsunderlag skall innehålla en cost-benefit analys. I detta fall rör det sig om en mycket ambitiös och stor förändring av beslutsunderlagens utformning. En cost-benefit analys ställer stora krav på kunskaper i främst nationalekonomi. Det pågår för närvarande ett arbete inom stadsledningskontoret (investeringsprojektet) med att definiera hur dessa kost-

nads-intäktsanalyser skall utformas och se över vilka anvisningar och utbildningar som behövs. De tjänstemän som arbetar med detta projekt har till oss framfört att det inte handlar om cost-benefit analyser, utan om en utveckling av kostnads-intäktsanalyser i olika avseenden, bl.a. när det gäller tids- och kvalitetsaspekter. Den budget som kommunfullmäktige antagit innehåller en tydlig skrivning om att cost-benefit analyser skall ingå i alla beslutsunderlag för investeringar. De tjänstemän som har ett stort ansvar för att genomföra detta beslut har emellertid valt att tolka det på ett mindre ambitiöst sätt. Vi konstaterar också att budgeten gäller från och med den 1 januari 2005 och några nya anvisningar har ännu inte utfärdats för hur beslutsunderlagen skall utformas. Översynen av investeringsprocessen kommer att pågå under hela våren och först en tid därefter kan nya anvisningar för alla nämnder utfärdas.

5.1.2 Beslut om investeringar

Enligt de intervjuer vi genomfört fungerar beslutsprocessen, med inriktningsbeslut och genomförandebeslut, väl i många avseenden. Beslutsprocessen har fått ökad stadga och ger också politiker i nämnder och kommunfullmäktige ökade möjligheter att påverka inriktningen av investeringsverksamheten.

Många framhåller emellertid att det underlag som är möjligt att ta fram inför ett inriktningsbeslut innehåller ett flertal osäkra moment och antaganden. Kvaliteten på underlagen till genomförandebesluten anses vara betydligt bättre, men varierar dock mellan olika projekt.

De investeringskalkyler som görs bygger i stor utsträckning på erfarenhetsbaserade nyckeltal och rimlighetsbedömningar för olika poster, t.ex. anläggningskostnad per lägenhet eller markkostnad per lägenhet. De baseras i allmänhet på stor teknisk kompetens.

Nyckeltal av detta slag bygger på historiska data. Om investeringarna tidigare genomförts på ett mindre effektivt sätt finns risk för att dessa brister fortplantas framöver och leder till onödigt höga investeringskostnader. Dessutom har vi sett exempel på att nyckeltal för olika områden beräknas på olika sätt, något som påtagligt försvårar användningen av nyckeltal i investeringsplaneringen. Några mera ingående utvärderingar av nyckeltalen, där man t.ex. analyserar nyckeltal för liknande områden i Stockholm eller i andra städer eller gör andra former av bench-marking, har inte kunnat presenteras av de personer vi intervjuat. Behovet av sådana utvärderingar framstår som stort, inte minst mot bakgrund av att det synes vara en vanlig uppfattning att det är relativt lätt att få fram medel till investeringar.

Beräkningarna av kapitalkostnader för olika år får relativt ofta revideras på grund av att det sker tidsmässiga förskjutningar av investeringarna. Detta kan ha att göra med t.ex. kvarstående planfrågor, överklaganden, förändrad byggkonjunktur eller ny politisk majoritet i kommunfullmäktige som gör andra prioriteringar än den förutvarande (t.ex. beträffande bostadsbyggandet).

Flertalet av de personer vi intervjuat anser emellertid att de tidsmässiga förskjutningarna av investeringarna tidigare var av ännu större omfattning och att det skett klara förbättringar. Förskjutningarna behöver inte heller enbart vara av ondo, utan kan ha rationella motiv, t.ex. att man vill utreda billigare tekniska lösningar i ett projekt.

En investering är ganska ofta förknippad också med vissa inkomster, t.ex. försäljning av någon del av ett större inköpt markområde, tomträttsavgälder och särskilda statsbidrag. Dessa beräkningar är behäftade med brister och utelämnas ibland helt.

I två projekt som vi tagit del av från gatu- och fastighetskontoret har väsentliga avvikelser från ursprungligt angivna investeringsbelopp uppstått, när man från stadsledningskontoret analyserat investeringskalkylerna.

I ett ärende angående delgenomförandebeslut avseende Norra Djurgårdstaden i Hjorthagen/Värtan området har gatu- och fastighetsnämnden i sitt förslag till kommunfullmäktige redovisat ett negativt resultat (förlust) på ca 110 000 kr per lägenhet. Efter stadsledningskontorets granskning och revidering av kalkylen framkommer att nettonuvärdet av investeringen blir nästan dubbelt så stor. Projektet Norra Djurgårdstaden omfattar 5 000 lägenheter, med en uppdelning på två etapper. Etapp 1 omfattar 3 000 lägenheter och etapp 2 ytterligare 2 000 lägenheter. I nämndens underlag fanns bara investeringsutgifterna för etapp 1 angivna, 1 920 mnkr. Stadsledningskontoret påpekar att investeringsutgifterna för hela projektet bli 3 750 mnkr och att projektet blir mycket dyrt och förenat med betydande ekonomiska risker. Gatu- och fastighetsnämnden har dessutom inte utrett hur finansieringen av projektet skall ske, något som stadsledningskontoret ser allvarligt på.

I ett annat fall hade gatu- och fastighetsnämnden i ett beslutsunderlag angivit att en investering skulle kosta ca 250 mnkr i löpande prisnivå. Vid beredningen av ärendet inför beslut i kommunfullmäktige kunde stadsledningskontoret påvisa en rad investeringsinkomster bl.a. minskade driftkostnader för en bro som inte längre behövdes, nya bostäder som kunde byggas till följd av investeringen och ökade tomträttsavgälder. Efter dessa korrigeringar stannade nettoinvesteringen efter nuvärdesberäkning på ca 60 mnkr, dvs. en fjärdedel av det tidigare angivna beloppet.

Exemplen visar att det finns ett klart utrymme för förbättringar av metodiken för investeringskalkylering.

Beräkningarna av en investerings konsekvenser för driftkostnaderna har länge varit bristfälliga, särskilt när det gäller konsekvenserna för andra förvaltningar (t.ex. stadsdelsnämnder). Förbättringar har dock skett under senare år. Bristerna avser såväl positiva som negativa driftkostnadskonsekvenser, frånvaro av eller bristfälliga nuvärdeskalkyler m.m.

Avvägningen mellan hur omfattande en investering skall vara (t.ex. kvaliteten på en parkväg) och de driftkostnadskonsekvenser som olika investeringsalternativ leder till, görs inte i någon mera ingående form, utan baseras främst på erfarenhetsmässiga överväganden. Eftersom det uppges vara lättare att få fram investeringsmedel än driftkostnadsmedel finns risk för att det blir en suboptimering av investeringsmedlen och att investeringarna fördyras. Detta problem motverkas dock av att stadsdelsnämnderna i många fall tar aktiv del i investeringsprocessen och driver krav på låga driftkostnader. De mera ambitiösa investeringskalkyler som stadsledningskontoret nu arbetar med att utveckla och successivt söka införa, kommer att underlätta lösningen av avvägningsproblem av detta slag.

Redovisning av investeringar som föreslås från respektive nämnd görs i en årlig investeringsplan som ingår i förslaget till budget. Investeringsplanen är en sammanställning av investeringsutgifter och investeringsinkomster för den kommande treårsperioden avseende planerade och beslutade investeringar. Själva redovisningen av investeringsplanen anses fungera väl och den ligger till grund för den uppföljning som görs av investeringarna varje tertiäl.

Underlaget till inriktningsbesluten och genomförandebesluten tas fram av projektledare hos nämnderna. Inom t.ex. gatu- och fastighetskontoret finns ett 70-tal projektledare, som ofta har en teknisk bakgrund. Ett fåtal ekonomer biträder projektledarna. Inom de olika avdelningarna och regionerna på kontoret finns också fyra controllers som granskar underlagen och följer projekten. Granskningen avser ofta rimlighetskontroller, logiska kontroller och jämförelser med nyckeltal. Den stora projektvolymen inom gatu- och fastighetskontoret medger dock inte någon mera omfattande granskning, enligt våra intervjuer. Det är en vanlig uppfattning att kvaliteten skiljer sig väsentligt mellan olika projektledares underlag. Ett klart utrymme för förbättringar av kvalitetssäkringen av underlagen finns, inte minst från ekonomisk synpunkt.

De investeringar som föreslås från nämnderna i investeringsplanen är inte rangordnade i prioritet. En sådan prioritering, t.ex. genom att dela in investeringarna i tre prioritetsgrupper, skulle ge politikerna i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige bättre underlag för en helhetsbedömning av investeringarnas inriktning och omfattning.

Stadsledningskontoret granskar bl.a. genom finansavdelningens fyra controllers underlaget för investeringsplanen. Dessa controllers ägnar en stor del av sin tid åt andra uppgifter bl.a. remisser, löpande rapporter och promemorior till den politiska ledningen och övrig controller-verksamhet. Dessutom finns ytterligare tolv controllers inom avdelningen på det sociala och pedagogiska området som hanterar investeringsverksamhet av mycket begränsad omfattning.

Den granskning av investeringarna som dessa fyra controllers gör varierar i omfattning och avser främst större investeringar (över 50 mnkr). Löpande kontakter tas med de olika nämndernas förvaltningar för diskussion av kalkylun-

derlaget. Det är främst när det gäller beräkningar av investeringsinkomster, konsekvenser för driftkostnader och kalkylmetodik t.ex. nuvärdesberäkningar och riskanalyser som kritik framförs. Olika typer av rimlighetsbedömningar görs. För t.ex. kommersiella investeringar beaktas om de går ihop eller inte. För bostadsinvesteringar kan kriteriet vara att ett eventuellt underskott inte bör överstiga ett visst belopp.

5.1.3 Uppföljning och utvärdering av investeringar

Uppföljningen av investeringarna bygger till stor del på tertialrapporter, där investeringsplanen och de olika projekten redovisas löpande. Av anvisningarna framgår också att större investeringar skall följas upp i särskild ordning för kommunstyrelsens räkning. Dessa investeringar skall ges särskild uppmärksamhet i tertialrapporterna.

Tertialrapporterna skall innehålla uppgifter om avvikelser i förhållande till budget och investeringsbeslut avseende investeringsutgifter och investeringsinkomster. Inriktningen av uppföljningarna kan variera mellan olika år och framgår av riktlinjerna för budgetarbetet.

Nämndernas verksamhetsberättelser har också vissa uppföljande inslag. En analys skall där presenteras av budgeterade investeringar i jämförelse med faktiskt utfall avseende en rad variabler (t.ex. medelsförbrukning, tidsplan och riskbedömning).

När ett projekt är klart skall en slutredovisning lämnas till berörd nämnd. Verksamhetsberättelserna från nämnderna skall innehålla en redovisning av samtliga investeringar som slutredovisats, där större avvikelser och gjorda erfarenheter skall uppmärksammas.

Den löpande uppföljning som görs av stadsledningskontoret bygger i stor utsträckning på en genomgång av tertialrapporterna och en dialog med de olika nämndernas förvaltningar om avvikelser från tidigare angivna uppgifter. Tertialrapporterna anses fungera relativt väl i tekniskt avseende.

Den dialog som förs med berörda förvaltningar om avvikelser är av varierande omfattning. I ett av de projekt vi valt att studera mera ingående, ombyggnaden av Räcksta sjukhem, uppskattades kostnaden till ca 150 mnkr i förslaget till beslut (1999-09-13) om att gå vidare med projektering. När projekteringen var klar (2000-05-21) hade projektet fördyrats med ca 50 % (till 221 mnkr). En ytterligare kostnadsökning skedde senare under året, på grund av att priserna på Stockholms byggmarknad stigit, till 245 mnkr i samband med beslutet om att anta totalentreprenör för projektet (2000-09-30). Ett och ett halvt år senare återkom ärendet till gatu- och fastighetsnämnden när det visat sig att entreprenören upptäckt fuktskador mellan bjälklag och överbetong och bedömt att en fördyring av projektet med 63 mnkr skulle uppstå. Gatu- och fastighetskontoret delade dock inte entreprenörens uppfattning, vilket ledde till en utdragen rättslig

tvist som ännu inte är löst. Projektet är därför inte slutredovisat, men totalkostnaden bedöms bli drygt 300 mnkr. Detta projekt har stadsledningskontoret följt översiktligt, men inte gjort någon närmare analys av den betydande ökning som skett av den beräknade investeringskostnaden. Inte heller de tolv tidigare ombyggnaderna av sjukhem för en totalkostnad av över 1 miljard kronor har närmare följts upp av stadsledningskontoret.

I anvisningarna anges att större investeringar skall följas upp i särskild ordning av kommunstyrelsen. De uppföljningar som görs i praktiken av stadsledningskontoret bygger på tertialrapporterna. Men någon mera ingående uppföljning, som vi uppfattar att anvisningarna ställer krav på, har inte presenterats för oss. Emellertid pågår en särskild uppföljning av projektet Hammarby sjöstad, där löpande lägesrapportering görs. Det är dock gatu- och fastighetskontoret som genomför denna uppföljning och inte stadsledningskontoret.

När det gäller slutredovisningarna finns viss kritik inom stadsledningskontoret. I stort följer man dock riktlinjerna från nämndernas sida. Men redovisningarna kommer ofta väldigt sent och förefaller inte ha någon högre prioritet inom nämnderna. Kopplingen till beslutsunderlagen är bristfällig och den ekonomiska redovisningen knapphändig. I det arbete som pågår inom stadsledningskontoret med översynen av uppföljnings- och utvärderingsverksamheten avseende investeringar kommer även anvisningarna för slutredovisningarna att ingå.

Stadsledningskontoret har ambitionen att satsa mera på uppföljning och utvärdering, men hävdar att resursbrist förhindrat en sådan satsning. Nämndernas investeringsvolym ligger på ca tre miljarder kronor de närmaste åren. Det rör sig om ett stort antal projekt och många projektledare är involverade i investeringsprocessen. Den ekonomiska kompetensen hos nämnderna när det gäller investeringskalkylering är bristfällig. Enligt flera intervjuer är det lättare att få pengar till investeringar än till drift och underhåll, något som kan medföra en inoptimal användning av stadens medel. Mot denna bakgrund anser vi att det är angeläget med en fördjupad uppföljning och utvärdering från stadsledningskontorets sida och vill peka på vikten av att den pågående översynen av investeringsverksamheten prioriteras av kontorets ledning och berörda politiker. I avsnitt 7 presenterar vi några förslag till hur en sådan uppföljnings- och utvärderingsverksamhet kan utformas.

5.2 Bolagen

5.2.1 Beslut om investeringar

Investeringsprocessen i bolagen är väsentligt mindre transparent än hos nämnderna. Någon sammanfattande och pedagogisk beskrivning av processen finns inte. För en nybliven ledamot av kommunfullmäktige krävs betydande ansträngningar för att få information om hur processen bedrivs.

Inriktningen av investeringsverksamheten i bolagen styrs i stor utsträckning av de politiska mål som kommunfullmäktige fastställt. Det övergripande inriktningsmålet om bostadsbyggandet har enligt de intervjuade fått ett gott genomslag. Det framgår också av den uppföljning som koncernen gör av kommunfullmäktiges inriktningsmål (med hjälp av det integrerade systemet för ledning och uppföljning av stadens verksamhet, ILS). För varje bostadsbolag har detta mål konkretiserats i form av direktiv om att ett visst antal lägenheter skall byggas per år.

Investeringsbesluten fattas av de olika bolagen. Enligt bolagsordningen skall kommunfullmäktige ges tillfälle att ta ställning till beslut som är av principiell karaktär eller annars av större vikt. Vid våra intervjuer har framkommit att det råder viss osäkerhet om vilka investeringsprojekt som är av denna karaktär och därmed bör prövas av kommunfullmäktige.

Som exempel kan nämnas ombyggnaden av Vällingby centrum, som beräknas kosta ca 2,5 miljarder kronor. Ärendet har visserligen behandlats i kommunfullmäktige i olika sammanhang. Men något mera ingående underlag presenterades inte för kommunfullmäktige innan beslut togs av Svenska Bostäder om att genomföra investeringen. Projektet är i hög grad av kommersiell karaktär och förknippat med inte oväsentliga risker. Även om politikerna är företrädna i de organ som fattar besluten och diskuterar projekten i sina partigrupper, finns det anledning att fråga sig om inte ett projekt av detta slag borde ha tillställts kommunfullmäktige för yttrande.

Den formulering som finns i bolagsordningen om vilka ärenden som kommunfullmäktige skall ges tillfälle att yttra sig över har vissa likheter med den formulering som tidigare gällde för nämnderna avseende vilka investeringar som skulle föras upp till kommunfullmäktige och som gav till resultat att endast ett fåtal ärenden kom till kommunfullmäktige. Om strävan är att stärka kommunfullmäktiges ställning i investeringsprocessen inom bolagssektorn bör man överväga en revidering av bolagsordningen.

De kalkyler som görs för investeringar i de olika bolagen bygger, i likhet med vad som var fallet på nämndsidan, i stor utsträckning på nyckeltal. Huvuddelen av investeringarna görs i bostadssektorn. Investeringskostnaden sammanhänger med att bolagen också skall förvalta bostadsfastigheterna och därför är angelägna om att kvaliteten på investeringarna skall vara god, så att bl.a. energi- och underhållskostnader kan hållas nere.

Kvaliteten i genomsnitt på de investeringskalkyler som görs i bolagen anses av flertalet intervjuade vara högre än kvaliteten på kalkylerna från nämnderna. Den ekonomiska kompetensen i bolagen framstår också som högre.

Vi har närmare studerat arbetet med investeringskalkylerna i ett par enskilda projekt och i övrigt inhämtat skriftlig och muntlig information av mera generell karaktär.

Investeringsprocessen inom bolagssektorn har vissa principiella likheter med processen inom nämnderna. En illustration kan göras genom att kortfattat hänvisa till hur processen ser ut för ett vanligt bostadsprojekt inom Svenska Bostäder.

Med utgångspunkt från den investeringsplan som beslutats av styrelsen, Stockholms Stadshus AB och kommunfullmäktige tas en förstudie fram. I den görs en översiktlig bedömning av markförhållanden, eventuella bullerstörningar, marknaden etc. och där olika nyckeltal används för att ta fram en preliminär investeringskalkyl. En intern beslutsgrupp med olika kompetenser går igenom projektet, gör justeringar och beslutar om projektet skall drivas vidare. Om det bedöms vara olönsamt redovisas projektet för styrelsen som beslutar om projektet skall drivas vidare. Därefter görs en ny kalkyl, som baseras på en rad ingående komponenter samt standard. Investeringar med en entreprenadsumma över 25 mnkr beslutas av styrelsen. Investeringar över 2 mnkr anmäls till styrelsen. Projektet följs upp internt och eventuella fördyringar redovisas för vd. Styrelsen föreläggs en slutrapport med erfarenheter och ekonomiska redovisningar. Tertialvis lämnas ekonomisk redovisning till Stockholms Stadshus AB.

Koncernledningen bedriver normalt inte någon mera ingående granskning av de investeringskalkyler som görs i bolagen. Om det visar sig att en kalkyl indikerar t.ex. för låg lönsamhet eller bygger på ofullständigt underlag tar dock koncernledningen kontakt med berört bolag för en diskussion av kalkylen. Man följer också löpande bolagsstyrelsernas arbete och tar del av de handlingar som går till styrelserna. Investeringskalkylerna kan också tas upp vid de genomgångar som koncernledningen har med varje bolag två gånger per år.

5.2.2 Uppföljning och utvärdering av investeringarna

Rapportering av investeringar till koncernledningen görs dels i treårsplanen, som varje bolag lämnar in i mars, dels i ettårsbudgeten på hösten. Det inrapporterade siffermaterialet skall kommenteras i en vd-kommentar. Löpande under året görs redovisning i delårsrapporter och tertialrapporter. Beträffande investeringar är den löpande redovisningen avseende måluppfyllelse i det integrerade ledningssystemet främst en avvikelserapportering. Från och med 2005 kommer redovisningen inte bara att avse avvikelser. Det integrerade systemet för ledning och uppföljning av stadens verksamhet (ILS) infördes 2001.

Denna rapportering leder till en viss dialog med koncernledningen. I det löpande uppföljningssystemet kan också sägas ingå de genomgångar som koncernledningen har med bolagen två gånger per år. De löpande uppföljningar som görs från koncernledningens sida kan sammantaget ändå karaktäriseras som relativt begränsade, mot bakgrund av den omfattande investeringsverksamhet som bedrivs inom koncernen.

När det gäller fördjupade uppföljningar och analyser har koncernstyrelsen beslutat att särskilt följa upp tre större investeringsprojekt, ombyggnaden av Vål-

lingby och Skärholmens centrum samt Skatteskrapan (Studentskrapan). Uppföljningarna som rör Vällingby och Skärholmen bygger bl.a. på särskilda rapporter från ÖhrlingsPricewaterhouseCoopers, som bl.a. belyser relevans och rimlighet i underliggande kalkyler samt risker och möjligheter i projekten. Uppföljningen av ombyggnaden av Skatteskrapan görs av Svenska Bostäder, men också i enlighet med kommunfullmäktiges uppdrag av Stockholms Stadshus AB. Koncernstyrelsen får löpande en avrapportering av hur projektet utvecklas.

Kommunfullmäktige har givit bolagskoncernen i uppdrag att utreda möjligheterna att sänka kostnaderna för nyproduktion av bostäder. Bolagskoncernen har i sin tur uppdragit åt Solving Bohlin & Strömberg att genomföra utredningen. Enligt rapporten från konsultföretaget (oktober 2003) har produktionskostnaden i Stor-Stockholm ökat med 30 % mellan 1999 och 2001. I rapporten föreslås en rad åtgärder för att söka pressa ner produktionskostnaderna. Med utgångspunkt från dessa förslag pågår nu fem projekt avseende byggprocessens olika delar, från planprocessen via projektering och upphandling till byggskedet. De tre bostadsbolagen samt SISAB och stadsbyggnadskontoret har ansvaret för var sitt projekt.

6. Analys av investeringsprocessen gällande Skatteskrapan

6.1 Bakgrund

Inom Stockholms stad råder brist på studentbostäder, som riskerar att minska stadens attraktionskraft som studieort. De åtgärder som redan vidtagits inom stadens bostadsbolag för att öka antalet studentbostäder bedöms dock av staden inte bli tillräckliga.

Området kring Skatteskrapan, Åsötorget, har enligt kommunen länge varit i behov av upprustning.

Mot denna bakgrund har staden träffat avtal med AB Vasakronan om att förvärva Skatteskrapan (Gamen 8) för ombyggnad till studentbostäder. Köpesumman är 566 mnkr. Vasakronan har som förutsättning för affären begärt att få förvärva det första höghuset vid Hötorget (Beridarbanan 10). Köpesumman är i detta fall 650 mnkr.

Ombyggnaden av Skatteskrapan till studentbostäder var ett högt prioriterat projekt och ett av Socialdemokraternas vallöften.

Fastigheten Beridarbanan 10 bestod vid tidpunkten för affären av en höghusdel (första höghuset) och en låghusdel (Filmstadshuset). Affären avser endast höghusdelen på ca 14 200 kvm kontor och butiker. Närmast under gatuplanet finns huvuddelen av den varuförsörjningsanläggning som betjänar Hötorgscity (Hötorgsfaret). Därunder finns ett kommersiellt garage i två plan (del av Hötorgsgaraget). Fastigheten utgjorde tidigare en egen enhet vad gäller teknisk försörjning för el, ventilation, fjärrvärme, vatten m.m. I samband med avstyckning har därför frågan om hur man kan ordna den tekniska försörjningen av såväl höghus som låghus behandlats.

Fastigheten Gamen 8 (Skatteskrapan) består av en höghusdel och en låghusdel samt vid tidpunkten för affären också en kontorsdel. Affären avser höghusdelen och låghusdelen, sammanlagt ca 37 000 kvm bruksarea. Delar av byggnaden var i stort behov av upprustning oavsett användning. I området finns möjligheter att uppföra ytterligare bostadsbebyggelse.

6.2 Gatu- och fastighetsnämndens beredning av ärendet

Fastigheten Beridarbanan 10 (första höghuset) vid Hötorget förvaltades tidigare av gatu- och fastighetskontoret. Diskussioner fördes i början av 2003 mellan gatu- och fastighetskontoret, stadsledningskontoret och bolagskoncernen om formerna för hur bytet skulle gå till. Inledningsvis ville Vasakronan köpa hela

fastigheten, dvs. även Filmstadshuset m.m. Parterna stod dock långt ifrån varandra och diskussionen pågick en längre tid.

Efter hand började en lösning växa fram, där bytesaffären koncentrerades till de två höghusen ("pinne mot pinne"). Det visade sig emellertid tekniskt komplicerat att avskilja höghusdelen i Beridarbanan från övriga delar av fastigheten. Försök som gjorts tidigare hade inte lyckats och försvårat tidigare planer på en försäljning av höghusdelen. Men nu fann man en teknisk lösning som gjorde en avskiljning möjlig.

Vasakronan var angelägen om att affären skulle genomföras före årsskiftet 2003/2004. För värdering av de två fastigheterna utnyttjades dels gatu- och fastighetskontorets experter, dels externa experter. Man kom då fram till ett intervall för första höghuset på 575-700 mnkr och för Skatteskrapan på 550-625 mnkr. Ärendet behandlades också av expertrådet för fastighetsfrågor inom gatu- och fastighetskontoret den 27 oktober 2003. Rådet har till uppgift att ta ställning till och rekommendera värderingar av fastigheter och avgälder för fastigheter inom stadens nämnder och bolag. Ärendet blev föremål för en något längre diskussion än vad som är vanligt vid större fastighetsaffärer, men man blev överens om värderingen. De sekretessbelagda handlingarna från rådets sammanträde fanns tillgängliga för ledamöterna i gatu- och fastighetsnämnden direkt efter sammanträdet, men ingen ledamot begärde att få ta del av dem.

Ärendet togs därefter upp i gatu- och fastighetsnämnden den 4 november 2003.

Olika lösningar på affären hade dessförinnan diskuterats mellan stadsledningskontoret och bolagskoncernens ledning. För stadens del ansågs en uppläggning där Svenska Bostäder förvärvade Skatteskrapan och staden genom gatu- och fastighetsnämnden avyttrade första höghuset som mest rationell. Svenska Bostäder är redan tidigare ägare till ett antal studentbostadsfastigheter och det ansågs naturligt att man skulle ta hand om även detta nya projekt.

Det underlag som presenterades för gatu- och fastighetsnämnden inför sammanträdet den 4 november ansågs dock av den borgerliga oppositionen vara ofullständigt och inte beskriva affären i sin helhet. Ärendet bordlades därför och togs ånyo upp den 11 november. Gatu- och fastighetsnämnden beslöt då att i huvudsak godkänna gatu- och fastighetskontorets förslag. Ett tillägg gjordes dock, där det bl.a. framhålls att en förutsättning för projektet är att det utifrån stadens utgångspunkter är ekonomiskt försvarbart och att kommunfullmäktige har att ta ställning till det samlade och fullständiga beslutsunderlaget. Reservationer anfördes av företrädare för Moderaterna, Folkpartiet och Kristdemokraterna. Nämndens beslut innebar att köpeavtalet för Beridarbanan godkändes med bl.a. innebörden att staden säljer första höghuset till Vasakronan för 650 mnkr. Vidare skall parterna verka för att en gemensamhetsanläggning för Hötorgsaret och Hötorgsgaraget inrättas samt förbinda sig att medverka till att vissa tekniska anläggningar och utrymmen inrättas som gemensamhetsutrymmen, säkras med servitut eller med annan avtalsrätt.

6.3 Kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges beredning av ärendet

Inom stadsledningskontoret och bolagskoncernen pågick samtidigt ett arbete med att utreda de ekonomiska konsekvenserna av ombyggnaden av Skatteskrapan till studentbostäder.

Svenska Bostäder hade till gatu- och fastighetskontoret den 22 oktober redovisat konsekvenserna av en ombyggnad av Gamen 8. Enligt den bedömningen, som grundades på de förutsättningar som bolaget fått om att största delen av fastigheten skulle utgöras av studentbostäder, skulle ombyggnadskostnaden uppgå till 1 mdkr och det årliga underskottet till 65 mnkr. Svenska Bostäder underströk att kalkylen, som enligt uppgift tog ca tre veckor att utföra, var preliminär och att det krävdes ett bättre underlag för att göra en mer säker kalkyl.

I det tjänsteutlåtande (daterat 2003-11-18) som stadsledningskontoret sände ut inför kommunstyrelsens sammanträde den 3 december 2003 anges att kostnaden för ombyggnaden beräknas uppgå till ca 800 mnkr. Stadsledningskontoret hänvisar till två av varandra oberoende kalkyler som indikerar ett kostnadsintervall på 650-1000 mnkr. Det högre kalkylvärdet, som kom från Svenska Bostäders utredning, förutsatte byte av samtliga fasadelement. Nedskrivningsbehovet för fastigheten uppskattades till ca 966 mnkr. Kalkylen på 650 mnkr var enligt uppgift mycket översiktlig och snarare en uppskattning än en kalkyl, där det bl.a. förutsattes att inte samliga fasadelement behövde bytas ut.

Inom stadsledningskontoret och bolagskoncernen fortsatte beredningsarbetet för att ytterligare undersöka förutsättningarna att få ett bättre utnyttjande av tillgängliga ytor. Stockholms Stadshus AB anlätade i mitten av november 2003 Carl Bro AB Projektledning för att utreda detta. Carl Bro hade tidigare anlåtats av Vasakronan för en utredning av bl.a. fastighetens fasader.

Konsultföretaget presenterade efter ca två veckors arbete en teknisk och ekonomisk utredning, med förslag om ett ökat inslag av kommersiella ytor, främst i byggnadens låghusdel, för att bättre utnyttja befintliga ytor och få bättre projektekonomi. I kombination med att utnyttjandet av ytorna ökade från 20 000 kvm till 24 000 kvm har detta lett till en väsentlig förbättring av de ekonomiska förutsättningarna. Hyresintäkterna uppgår i den nya utredningen till knappt 60 mnkr, dvs. nästan en fördubbling jämfört med Svenska Bostäders bedömning. De kommersiella lokalerna står för ca 60 % av de totala hyresintäkterna. Till den förbättrade projektekonomi bidrar också att ombyggnadskostnaden minskat, från 800 mnkr i den tidigare bedömningen från stadsledningskontoret till 636 mnkr i Carl Bros kalkyl. Uppgifter från den nya utredningen distribuerades till kommunstyrelsens ledamöter dagen före sammanträdet den 3 december.

Kommunstyrelsen beslöt då bl.a. att föreslå kommunfullmäktige att besluta om att godkänna bytesaffären mellan staden och Vasakronan-koncernen samt avta-

let med Vasakronan om försäljning av Beridarbanan 10 för 650 mnkr. Vidare föreslog kommunstyrelsen att kommunfullmäktige skulle uppmana Stockholms Stadshus AB att ge Svenska Bostäder i uppdrag att förvärva Skatteskrapan för 566 mnkr samt godkänna en riktad nyemission i AB Svenska Bostäder till Stockholms Stadshus AB om 5 660 000 aktier till ett nominellt värde av 100 kr. Reservationer anfördes och särskilda yttranden gjordes av företrädare för Moderaterna, Folkpartiet och Kristdemokraterna.

Kommunfullmäktige behandlade därefter ärendet två gånger under december månad och beslöt i enlighet med kommunstyrelsens förslag.

Ärendet föredrogs också för vissa partigrupper. Särskilda föredragningar gjordes också i styrelsen för Stockholms Stadshus AB.

6.4 En bedömning av beslutsprocessen

Förvärvet av Skatteskrapan för ombyggnad till studentbostäder framstår som en synnerligen komplicerad affär. Till komplikationerna bidrar bl.a.

Skatteskrapans ägare Vasakronan ville inte sälja denna fastighet utan att få en motsvarande fastighet i utbyte.

- Båda höghusen var delar i större fastigheter. Första höghuset var tekniskt svårt att avskilja från övriga delar av fastigheten.
- När affären såg ut att kunna realiseras var Vasakronan angelägen om att den skulle genomföras före årsskiftet 2003/2004.
- Första höghuset förvaltades av gatu- och fastighetskontoret, men det ansågs olämpligt att kontoret skulle förvärva en blivande studentbostadsfastighet. Sådana fastigheter ägs och förvaltas normalt av Svenska Bostäder. Såväl stadsledningskontoret som bolagskoncernens ledning kom därför att involveras i affären, förutom gatu- och fastighetskontoret och Svenska Bostäder.
- De ekonomiska kalkyler som utförs i ombyggnadsprojekt av detta slag utvecklas och förfinas i takt med att tekniska och andra förutsättningar klagörs. Den första kalkylen från Svenska Bostäder var högst preliminär och byggde på de förutsättningar som Svenska Bostäder upplevde sig ha fått. Delar av Skatteskrapan var i stort behov av upprustning och det var svårt att under kort tid bedöma kostnaderna för denna upprustning (bl.a. vad avser fasaden).

Efter den genomgång vi gjort av beslutsprocessen anser vi att erforderliga beslut har fattats av berörda instanser. Beslutsunderlagets kvalitet har så långt vi kunnat bedöma varit tillfredsställande i allt väsentligt. (Vi behandlar de ekonomiska kalkylerna i nästa avsnitt). Ett omfattande utredningsarbete har bedrivits och dokumenterats relativt väl av de inblandade parterna.

Tiden för beslutsfattandet har varit kortare än vad som är normalt för en investering av denna omfattning. Ärendet har ”rödlappats” när det gäller den tids-

mässiga behandlingen, något som även förekommer beträffande andra ärenden. Tiden var särskilt kort för kommunstyrelsens ledamöter att sätta sig in i de nya kalkyler som stadsledningskontoret presenterade någon dag innan kommunstyrelsens sammanträde, något som vi anser var mindre tillfredsställande.

Den tidsmässiga forceringen av ärendet bör samtidigt ses mot bakgrund av att det här rör sig om en kommersiell affär som är tämligen unik. Motparten drev på affären och var angelägen om att den skulle genomföras före årsskiftet. Om beslutsprocessen hade dragit ut på tiden riskerade hela uppgörelsen att äventyras. En av de inblandade aktörerna hävdar att en affär av detta slag går tre gånger så snabbt att genomföra på den kommersiella fastighetsmarknaden. I kommersiella affärer av detta slag hos en kommun, måste en avvägning göras mellan kommunens intresse av att få en så bra ekonomisk uppgörelse som möjligt och kraven på att beslutsprocessen sker på ett demokratiskt tillfredsställande sätt. Vid denna avvägning kan det vara svårt att alltid uppfylla regler om t.ex. tidpunkter för utskick av handlingar till ledamöter i styrelser och nämnder. Med något undantag anser vi att handlingarna utsänts i sådan tid före sammanträdena att ledamöterna haft rimliga förutsättningar att sätta sig in i ärendena. I ett fall, värderingen av de båda fastigheterna, fanns dessutom sekretessbelagda handlingar tillgängliga i god tid före sammanträdet för gatu- och fastighetsnämndens ledamöter, men ingen av ledamöterna begärde att få ta del av dem.

Beslutsunderlagen har i de flesta fall varit så fullständiga som man rimligen kan kräva i samband med en affär och ett projekt som samtidigt befinner sig i en form av utvecklingsprocess. Det beslutsunderlag som tillställdes ledamöterna i gatu- och fastighetsnämnden inför sammanträdet den 4 november kunde dock enligt vår uppfattning på ett bättre sätt ha beskrivit affären i sin helhet. Nu kom det av vissa att uppfattas som om affären framtogs gatu- och fastighetsnämnden och misstankar uppstod om att man ville dölja viss information.

6.5 De ekonomiska kalkylerna

Som framgått i tidigare avsnitt har de ekonomiska kalkylerna för hela affären successivt vuxit fram i takt med att tekniska och andra förutsättningar blivit tydligare.

Den värdering som gjordes av de båda fastigheterna är en viktig del i kalkylerna av projektets lönsamhet. Vår uppfattning är att värderingen utförts på ett professionellt sätt och att stadens kompetens inom detta område är hög.

När det gäller kostnaden för ombyggnaden av Skatteskrapan till studentbostäder var den första kalkylen från Svenska Bostäder på 1000 mnkr mycket preliminär och byggde på andra förutsättningar än den kostnadsbedömning på 636 mnkr, med ett intervall från 568 mnkr till 703 mnkr, som Carl Bro på bolagskoncernens uppdrag genomförde. Båda kalkylerna utarbetades under kort tid, särskilt Carl Bros som togs fram på ca två veckor och som låg till grund för beslutet om ombyggnad.

I Carl Bros utredning redovisas flera åtgärder som var upptagna i kalkylen från Svenska Bostäder, men som Carl Bro inte tagit med bl.a. nya fasadelement i betong och förstärkningsarbete avseende stommen. Carl Bro pekar också på ”utredningsdelar med stort osäkerhetsmoment”, bl.a. ventilationssystem, rivning av isolerrutor på grund av PCB och brandskyddsåtgärder. Trots dessa osäkerheter har man i kalkylen angivit en låg budgeteringsmarginal, ca 10 %. Enligt expertis som vi konsulterat är detta alltför lågt i en kalkyl i ett så tidigt skede. Antalet studentlägenheter per flygel anges i utredningen till sju, men i rapporten förs ett resonemang om sex-sju lägenheter. Sju lägenheter får betraktas som en optimistisk bedömning.

Enligt vår bedömning var det viktigaste inslaget i Carl Bros utredning förslaget om en utökad andel kommersiella lokaler, som väsentligt förbättrar projektekonomin. Den uppskattade kostnaden för ombyggnaden är enligt vår uppfattning väl låg och borde tydligare ha utformats som ett intervall, utan att ange den mest sannolika kostnaden. Detta gäller inte minst mot bakgrund av att underlaget var så osäkert och att flera kostnadsposter inte kvantifierats. Den fortsatta projekteringen av ombyggnaden visar också att ombyggnadskostnaden beräknas öka med 100 mnkr för bl.a. flera av dessa tillkommande kostnader. Däremot synes uppskattningen av hyresintäkterna för butiker inte präglas av samma försiktighet. Den förväntade hyresnivån på 4 000-5 000 kr per kvm framstår som väl hög som ett genomsnitt.

Den samlade ekonomiska konsekvensen för staden, efter den utredning som Carl Bro genomfört, anges i det underlag som stadsledningskontoret presenterade för kommunstyrelsen strax före sammanträdet den 3 december som ett positivt netto på 23 mnkr per år. Det tidigare redovisade nettot var 5 mnkr per år. Nedskrivningsbehovet hade också reducerats markant från 966 mnkr till 452 mnkr till följd av den förbättrade projektekonomi, som främst det ökade inslaget av kommersiella lokaler medförde i det nya förslaget.

Nettoeffekten för staden på 23 mnkr sammanhänger med att försäljningen av första höghuset samt utnyttjandet av byggrätter i anslutning till Skatteskrapan uppges ge ett positivt resultat för gatu- och fastighetsnämnden på 26 mnkr per år. Denna post består av fyra delposter:

- Avkastningen på den realisationsvinst på 230 mnkr som uppstår uppges till ca 10 mnkr per år.
- Avlastningen av kommande utgifter för erforderlig ombyggnad av första höghuset beräknas till 100-150 mnkr och upptas som en positiv resultateffekt på 8-12 mnkr per år
- Värdet av de byggrätter i direkt anslutning till Skatteskrapan som kan komma till utförande i samband med planläggning och ombyggnation av kvarteret uppskattas till ca 150 mnkr och ger en positiv resultateffekt på 6 mnkr per år.

- Gatu- och fastighetskontorets driftnetto från första höghuset anges till 30 mnkr och de finansiella kostnaderna till 30 mnkr, vilket innebär att fastigheten ger ett nollresultat.

Samtliga dessa fyra delposter kan emellertid ifrågasättas och framstår inte som självklara i den samlade kalkylen.

Att en kommersiell fastighet med ett av stadens bästa lägen ger ett nollresultat är i sig häpnadsväckande. Enligt gatu- och fastighetskontoret är den viktigaste förklaringen att överskotten investerats i fastigheten och att fastighetens värde därmed successivt ökat. Av detta följer att både den första och den fjärde av ovannämnda delposter påverkas. Men för att få en uppfattning om hur mycket fordras en ingående studie, där även fördelningen av drift- och kapitalkostnader mellan höghusdelen och övriga delar av fastigheten bör ingå. En sådan studie faller utanför ramen för denna granskning.

Även den andra delposten som sammanhänger med att staden avlastas utgifter för kommande ombyggnad av fastigheten kan diskuteras. En sådan ombyggnad borde på sikt medföra att högre hyror kan tas ut och därmed också höja fastighetens värde. Vissa tillkommande investeringsutgifter uppstår i samband med avskiljandet av tekniska anläggningar för fjärrvärme, el, vatten m.m. De beräknas i dagsläget till ca 7 mnkr. I avtalet ingick också att verka för en gemensamhetsanläggning för Hötorgsfaret. Detta arbete pågår och man är överens om att stadens andel av faret skall vara ca en tredjedel. Hötorgsfaret är i behov av upprustning bl.a. vad avser betongen. Kostnaderna för denna upprustning är inte kända i dag, men det uppges röra sig om några 10-tals miljoner. Dessa kostnader kommer bara till en tredjedel att falla på staden. Avlastningen av dessa kostnader kan sägas bli en pluspost i kalkylen för Skatteskrapan. Men det är möjligt att staden även i alternativfallet (dvs. om affären med Skatteskrapan inte blivit av) skulle ha kunnat finna en uppgörelse med de olika nyttjarna av Hötorgsfaret och därmed inte hade behövt stå för hela investeringskostnaden. Sammantaget måste konstateras att den andra delposten är osäker och svår att kvantifiera.

Den tredje delposten, värdet av tillkommande byggrätter vid Skatteskrapan, framstår också som osäker. Vid våra intervjuer på gatu- och fastighetskontoret har framförts att dessa byggrätter med stor sannolikhet skulle ha utnyttjats även om Skatteskrapan inte avyttrats till staden.

Sammantaget anser vi att den uppgivna positiva resultateffekten på 26 mnkr per år får betraktas som osäker. Det rör sig förmodligen om en positiv effekt, men inte så stor.

Vi anser att ett mera realekonomiskt resonemang borde föras. Staden har genom bytesaffären avyttrat första höghuset vid Hötorget och förvärvat Skatteskrapan för ombyggnad till studentbostäder och kommersiella lokaler. Enligt beslutsunderlaget är förvärvskostnaden 566 mnkr och ombyggnadskostnaden ca 636

mnkr, dvs. totalt ca 1 202 mnkr. Värdet på fastigheten uppskattas till ca 750 mnkr och nedskrivningsbehovet till ca 452 mnkr. Nedskrivningsbehovet kan ses som en form av realekonomisk kostnad för affären som den tedde sig vid beslutstillfället. Det är rimligt att anta ett visst positivt realekonomiskt utfall för gatu- och fastighetsnämnden. Om detta uppskattas till det belopp som svarar mot realisationsvinsten på 230 mnkr, uppkommer ett netto på 222 mnkr, som kan sägas vara ett realekonomiskt nettomått på vad projektet beräknades kosta vid beslutstillfället. Beloppet kan mycket väl vara högre, men det finns också argument för att det kan vara lägre. Mot denna ”nettokostnad” bör ställas värdet av att få till stånd flera studentbostäder, värdet av att denna del av Södermalm omvandlas och positiva spridningseffekter i övrigt. Hur denna värdering skall göras är till stor del en fråga om vilka värden politikerna tillmäter de effekter som uppkommer.

Det kan komma att visa sig att Skatteskrapan ger ett bättre ekonomiskt utfall än vad som angavs i underlaget för kommunfullmäktiges beslut i december 2003. Det har främst att göra med det ökade inslaget av kommersiella lokaler, som redan i detta underlag svarade för ca 60 % av de beräknade hyresintäkterna. Denna andel har stigit ytterligare något enligt det pågående projekteringsarbetet. Om man lyckas väl med den kommersiella delen finns förutsättningar för att projektets lönsamhet blir bättre än vad som tidigare angivits och att nedskrivningsbehovet minskar eller kanske t.o.m. upphör.

7. Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

En ideal investeringsprocess i en kommun kännetecknas av att fyra grundläggande grupper av kriterier är uppfyllda. De gäller organisation, infrastruktur, signaler och information. Stockholms stad har i egna regler och instruktioner till sina nämnder beskrivit hur man vill att investeringsprocessen skall se ut. Dessa regler står i huvudsak – enligt vår bedömning – i överensstämmelse med de kriterier som beskrivits i kapitel 3 enligt ovan. När det gäller bolagsdelen och de formella reglerna och beskrivningarna av hur investeringsprocessen skall se ut är det emellertid annorlunda. Här saknas många av de regler som beskrivs i kapitel 3. Det beror delvis på att bolagen styrs på annat sätt. Nedan ges en bedömning av hur de ovan beskrivna processerna förhåller sig till det som kan kallas en ideal process. Först beskrivs stadens nämnder, sedan bolagsdelen.

7.1 Stadens nämnder

Inledningsvis kan vi konstatera beslutsstegen med inriktnings- och genomförandebeslut fungerar relativt väl liksom rapporteringen i tertiärrapporterna. Det finns emellertid brister i utförandet av kalkylerna på nämndnivå. Vidare saknas det djupare analyser och uppföljningar på stadsledningsnivå. Mot bakgrund av att det råder varierande kvalitet på kalkylerna från nämnderna ökar vikten av att det genomförs uppföljningar och utvärderingar på central nivå.

7.1.1 Organisation

Ansvarsfördelningen är i många delar klar mellan de olika delarna inom såväl de enskilda förvaltningarna som när det gäller relationen mellan stadsledningskontoret (SLK) och nämnderna. Principerna och anvisningarna för styrning och löpande uppföljning av investeringar som infördes 1999 har enligt vår bedömning varit av stor betydelse och i många avseende fått bra genomslag. Investeringsprocessen har fått ökad stadgdag och ger politikerna bättre möjligheter att påverka investeringarnas omfattning och inriktning.

Även om det finns anvisningar som anger hur investeringsplanering och uppföljning skall gå till och att uppföljning av investeringar skall göras är dessa emellertid inte tillräckligt utförliga för att man skall få den ledning som behövs vad gäller utförande och sedan hur informationen kan återanvändas i organisationen. De har inte heller implementerats i tillräcklig grad genom till exempel utbildningar och seminarier. Anvisningarna och broschyren av investeringsprocessen har inte uppdaterats sedan 1999 trots att ett antal regler har ändrats. Den senaste ändringen som kommunfullmäktige beslutat om i budget 2005 innebär bl.a. att alla beslutsunderlag för investeringar skall innehålla en cost-benefit analys. Betydande osäkerhet råder emellertid om i vilken utsträckning detta

beslut kommer att verkställas. Vidare anser vi att man inte har avsatt tillräckligt med resurser inom stadsledningskontoret för att klara av att följa upp speciellt större investeringar när det gäller främst det innehållsmässiga i investeringsverksamheten. Det är ett relativt litet antal controllers som skall täcka ett stort område. Processerna för investeringarna finns beskrivna, dock har vi funnit vissa brister när det gäller slutredovisningarna av investeringarna. Det har rättats till i budgeten för 2004 och principen har blivit tydligare.

Vi anser att organisationen till största delen svarar upp till de krav som ställs på den avseende investeringsprocessen, men vi anser att man från stadsledningskontoret borde förstärka den ekonomiska kompetensen när det gäller analyser och utvärderingar av investeringar och där speciellt när det gäller större investeringar. Vissa utvärderingar skulle kunna utföras av utrednings- och statistikkontoret (USK). Exempel på denna ordning finns inom den statliga sektorn där kraven på uppföljningar och utvärderingar av myndigheterna är större. Regeringen ger till exempel Statskontoret i uppdrag att utföra olika analyser och utvärderingar av myndigheter. Uppdrag kan även läggas ut på externa aktörer. Vidare anser vi att det är viktigt att nya anvisningar utfärdas och att en ny broschyr tas fram.

7.1.2 Infrastruktur och signaler

Vi anser att det sammantagna systemet för rapportering i stort sett fungerar, men att det kan förbättras. Det löpande uppföljningssystemet fungerar i många avseende bra, men det saknas djuplodande analyser och det finns för få konsekvensanalyser.

Systemet består bland annat av redovisning i tertialrapporter, nämndernas verksamhetsberättelser mm. Till stor del fungerar detta bra, men det har framförts en del kritik när det gäller slutredovisningarna av investeringarna. Ofta brister de i kvalitet och prioriteras inte högt av nämnderna.

När det gäller djupare analyser och signaler brister systemet. Vi har granskat ett projekt där totalkostnaden för en ombyggnad av ett sjukhem (Råcksta) mer än fördubblats. Det finns ytterligare exempel på sjukhem som byggts om för en sammanlagd kostnad av över 1 miljard kronor. Inget av projekten har närmare följts upp av stadsledningskontoret. Några mera ingående uppföljningar, som vi uppfattar att anvisningarna ställer krav på, har inte presenterats för oss.

Ett sätt att förbättra uppföljningen och signalgivningen är att, liksom bolagskoncernens ledning har med bolagen, ha återkommande genomgångar med nämndernas förvaltningar. Mer ingående analyser och tematiska utvärderingar borde läggas in i systemet.

7.1.3 Information och beslutsunderlag

Beslutsunderlagen i nämnderna och Stadsledningskontoret bygger på information som i huvudsak speglar ekonomiska förhållanden. Underlagen byggs upp genom att sammanställa information från projektverksamheten. Denna information har ofta brister i precision. Vi har sett att det finns stora variationer mellan de olika projektledarna och deras kompetens att göra goda ekonomiska kalkyler. Exempelvis brister det när det gäller nuvärdesberäkningar och beräkningar av intäkter som följer av den aktuella investeringen. Ibland finns dessa med, ibland inte. Vidare finns det brister när det gäller nyckeltalen. De bygger på historiska värden som inte alltid är rättvisande och det förekommer att de inte är uppbyggda på samma sätt vilket innebär att det är svårt att jämföra olika projekt. Det finns utrymme för förbättringar av metodiken för investeringskalkylering.

Informationen som bygger upp beslutsunderlagen speglar inte tillräckligt väl externa förhållanden. Vi anser att det finns möjligheter att ytterligare ta fram konsekvensanalyser som speglar ekonomiska och andra förhållanden som är av vikt för kommunen. På detta sätt skulle de ansvariga i kommunen få fler signaler att reagera på än vad nu är fallet.

Informationen är inte tillräckligt mångfacetterad. Det saknas en ”utredningskultur” inom förvaltningen. En liten del av den information och de beslutsunderlag som strömmar genom organisationen är av analytisk och utredande karaktär. Inom till exempel gatu- och fastighetskontoret råder det ett underskott på ekonomisk kompetens och allt för få har kompetens att genomföra kalkyler.

För att komma tillrätta med detta räcker det inte med att genomföra ett antal utredningar. För att få gehör i förvaltningen måste man lägga ned tid på att förklara vad utredningarna skall användas till och att de är en del av utvecklingen och förbättringen av verksamheten.

När det gäller investeringsplanerna skulle de kunna förbättras genom att investeringarna prioriterades i till exempel tre olika prioriteringsgrupper. Detta skulle underlätta för politikerna som skall ta ställning till investeringarnas omfattning och inriktning.

7.2 Bolagen

Nedan jämför vi överensstämmelsen mellan den ideala investeringsmodellen och den verkliga för bolagssektorn.

7.2.1 Organisation

När det gäller ansvarsfördelningen är kommunfullmäktiges roll inte lika tydlig som inom nämndernas områden. Investeringsbesluten fattas i de olika bolagen. Investeringar styrs dock på ett övergripande plan av de politiska mål som kom-

munfullmäktige formulerat. Målet för bostadsbyggandet är av särskild relevans för bostadsbolagen.

Däremot finns det inte detaljerade riktlinjer för bolagskoncernen Stockholms Stadshus AB motsvarande den typ som gäller för nämnderna, något som sammanhänger med att bolag styrs på annat sätt än kommunala bolag. När det gäller principerna för investeringsprocessen finns de inte heller uttryckligen nedskrivna i något dokument.

Formuleringen i bolagsordningen när det gäller principen om vilka ärenden som skall föras upp för yttrande i kommunfullmäktige är inte tillräckligt klar och har lett till att få ärenden har tagits upp i kommunfullmäktige. Den påminner om den som gällde för nämnderna, men som korrigerades i budgeten för 2004. Om målet är att stärka kommunfullmäktiges roll i investeringsprocessen inom bolagssektorn bör principen ses över.

7.2.2 Infrastruktur och signaler

Det krävs mycket från en nybliven ledamot av kommunfullmäktige för att få information om hur investeringsprocessen bedrivs i kommunens bolag. Det existerar inte någon sammanfattande och pedagogisk beskrivning av processen. Investeringsprocessen är inte i tillräckligt transparant när det gäller de kommunala bolagen.

Den löpande uppföljningen av bolagen består i huvudsak av treårsplanen, ettårsbudgeten som innehåller vd-kommentar, löpande delårsrapporter och tertialrapporter samt ILS-systemet. De löpande uppföljningarna som görs från koncernledningens sida kan sammantaget ändå karaktäriseras som relativt begränsade, mot bakgrund av den omfattande investeringsverksamhet som bedrivs inom koncernen.

På senare tid har ett antal mer ingående uppföljningar påbörjats av ett antal projekt, vilket vi ser positivt på. Koncernstyrelsen har samråd med stadens revisionskontor beslutat att följa upp tre större investeringsprojekt. Två av dessa genomförs av externa konsulter och en av Svenska bostäder. Även kommunfullmäktige har gett bolagskoncernen utredningsuppdrag. Uppdraget gällde att utreda möjligheterna att sänka kostnaderna för nyproduktion av bostäder. Utredningen har resulterat i att ett antal projekt har startat hos de olika bolagen för att effektivisera byggprocessen. Vi anser att det finns behov av ytterligare analyser av detta slag, bland annat med inriktning på effektiviteten hos de olika bolagen i olika avseende.

7.2.3 Information och beslutsunderlag

Kärnan i en effektiv investeringsprocess utgörs av den information som kanaliseras genom verksamhets- och ekonomisystemen. Informationen måste vara korrekt, relevant och färsk och mångfacetterad.

Det har vid intervjuerna framkommit att kvaliteten generellt på de investeringskalkyler som bolagen utför anses vara högre än de kalkyler som nämnderna utför.

Koncernledningen bedriver inte normalt någon djupare granskning av bolagens investeringskalkyler, men de reagerar på ett antal signaler i kalkylerna. Om en kalkyl till exempel indikerar för låg lönsamhet eller bygger på ofullständiga underlag tar koncernledningen kontakt med berört bolag för en diskussion med bolaget. Vi anser att det finns behov av en mera ingående granskning av investeringskalkyler av större projekt.

En pedagogiskt utformad beskrivning av investeringsprocessen i bolagskoncernen bör tas fram för att ge politiker och andra information om hur planeringen av stadens omfattande investeringsverksamhet inom bolagen bedrivs.

7.3 Stadens hela verksamhet

Stockholms Stad och dess bolag utgör tillsammans en ”kommunkoncern” av betydande storlek. Ytterst är det kommunfullmäktige och dess ledamöter som fattar de avgörande besluten om inriktning och genomförande av stora eller väsentliga investeringar. Vi anser att det finns utrymme för förbättringar i ett flertal olika avseenden, något som redovisats ovan. Till detta vill vi foga iakttagelser som gäller fullmäktiges möjligheter att följa den konsoliderade verksamheten i kommunen. Mot bakgrund av den ojämna graden av informationsspridning som finns inom/mellan bolagsdelen och förvaltningsdelen och det förhållandet att fullmäktige ansvarar för helheten anser vi att ett arbete bör inledas som syftar till att bygga en struktur för rapportering av den konsoliderade verksamheten. Detta är särskilt viktigt då flera projekt – som exempelvis Skatteskrappan – berör såväl förvaltnings- som bolagsdelarna. Eftersom en så pass stor del av investeringsverksamheten sker i bolagen är det av stor vikt att ge fullmäktige en samlad redovisning som på ett enkelt sätt ger en bild av vad som sker, såväl vad gäller själva investeringsobjekten som ekonomin.

Inregia AB i Stockholm
Box 12519, 109 29 Stockholm
Telefon: 08-505 544 00, fax: 08-505 544 01

Inregia i Malmö
Slagthuset, 211 20 Malmö
Telefon: 040-699 62 72, fax: 040-699 62 80

info@inregia.se www.inregia.se

Inregia AB, part of WSP Group