



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

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 tertialrapporter, 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 alljämt 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