STADSREVISIONEN
REVISORSGRUPP 2

Stockholms stads fastighetskontor
2009 -01- 14
Dnr 2009/103/025
Fastighet
Handläggare M. Forkner
A. Granlund; L-M Karlsson
T. Johansson

DNR 420-162/08

2008-12-17

Fastighetsnämnden

FÖRSÄLJNING AV FASTIGHETER OCH MARK

Revisorsgrupp 2 har den 17 december 2008 behandlat bifogade revisionsrapport (nr 18/2008).

Revisorerna ser särskilt allvarligt på att nämnden inte har ett tillräckligt beslutsunderlag för att kunna bedöma affärsmässigheten i en försäljning. Vi anser att nämnden måste delges resultatet av utförd värdering. Också resultatet av de kontroller som gjorts av köparen behöver ingå i nämndens beslutsunderlag.

Vidare bör fastighetsnämndens försäljningspolicy utvecklas och förtydligas. Bland annat anges i policyn att fastigheter som inte är strategiskt viktiga för staden ska avyttras. Vad som är strategiskt viktigt att äga bör framgå av policyn.

Revisorerna uppmanar nämnden att kontrollera att de riktlinjer som finns upprättade för att vara ett stöd i försäljningsprocessen följs.

Vi vill också uppmana nämnden att följa lagen om offentlig upphandling och ej göra otillåtna direktupphandlingar.

Revisorerna hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till fastighetsnämnden för yttrande till revisorsgrupp 2. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgruppen senast 2009-02-27.

På revisorernas vägnar

Bengt Leijon
Ordförande

Inger Korsgren
Sekreterare

105 35 Stockholm. Telefon 08-508 29 000. Fax 08-508 29 399
revision@rvk.stockholm.se
Besöksadress Hantverkargatan 3 A 1 tr

STADSREVISIONEN
www.stockholm.se/revision

Nr 18
December 2008
DNR 420-162/08

Rapportsammandrag

FÖRSÄLJNING AV FASTIGHETER OCH MARK

Revisionskontoret har granskat hur fastighetsnämnden och exploateringsnämnden arbetar med försäljningar av stadens fastigheter och mark. Det centrala i granskningen har varit att bedöma om försäljningarna genomförs affärsmässigt och enligt försäljningspolicyn vid fastighetsnämnden respektive vid exploateringsnämnden.

STADSREVISIONENS IAKTTAGELSER

- Revisionskontoret gör bedömningen att de granskade försäljningarna i allt väsentligt skett i överensstämmelse med fastställda försäljningspolicys.
- Regelmässigt saknas information som är nödvändig för att ledamöterna i fastighetsnämnden ska kunna bedöma affärsmässigheten i en försäljning. Värderingsdokumenten stannar hos handläggarna och nämnden tar inte del av dem vid beslut om försäljningar.
- De interna riktlinjerna vid försäljning följs ej av fastighetskontoret. Att fatta beslut om försäljning alternativt fortsatt förvaltning ska enligt riktlinjerna ske i ett internt beslutsforum. Det finns en särskild blankett framtagen för att dokumentera beslutet. Inte i någon av de granskade försäljningarna finns en sådan blankett upprättad.
- Under perioden januari till och med oktober 2008 har fastighetsnämnden köpt mäklar- och värderingstjänster för ca 3 miljoner kronor. Av dessa hänförs ca 1,3 miljoner kronor till direktupphandlingar som strider mot lagen om offentlig upphandling.
- Exploateringsnämndens markanvisningar sker vanligen genom direktanvisning. Under 2008 har till och med november ca 90 % direktanvisats, både vad avser antal bostäder och beräknad köpeskilling.

STADSREVISIONENS REKOMMENDATIONER

- Fastighetsnämndens försäljningspolicy bör utvecklas och förtydligas. Bland annat anges i policyn att fastigheter som inte är strategiskt viktiga för staden ska avyttras. Vad som är strategiskt viktigt att äga framgår emellertid ej av policyn.
- Revisionskontoret anser att värdering alltid bör göras inför försäljning av en fastighet och redovisas för nämnden med förklaring av eventuella avvikelser från föreslaget försäljningspris.
- Stadsrevisionen rekommenderar fastighetsnämnden att upprätta en försäljningsplan med prioritering av vilka fastigheter som är lämpliga att sälja respektive behålla. Där bör också anges de skäl som ligger till grund för varför en viss fastighet ska behållas eller säljas. Försäljningsplanen utgör därmed ett underlag för nämnden att avgöra om fastigheten är av strategisk vikt att äga.

- I revisionsrapporten "Exploaterings-processen" (nr 11 november 2008) redovisades att flera av de intervjuade byggherrarna anser att markanvisningarna i större utsträckning bör ske i konkurrens för att garantera transparens och objektivitet i förfarandet. Stadsrevisionen föreslår att nämnden överväger om inte en ökad tillämpning av anbudsförfarande kunde vara positivt.

FRÅGOR OM RAPPORTEN BESVARAS AV

- Förtroendevald revisor:
  Bengt Leijon
  08-647 80 90, 070-775 02 19
- Förtroendevald revisor:
  Bengt Akalla
  08-36 24 13, 070-697 00 07
- Stadsrevisor Staffan Moberg
  08-508 29 414

Rapporten finns på www.stockholm.se/revision

STADSREVISIONEN
www.stockholm.se/revision

Nr 18
December 2008
DNR 420-162/08

Revisionsrapport

FÖRSÄLJNING AV FASTIGHETER OCH MARK

Försäljningarna bedöms i allt väsentligt ha skett i enlighet med respektive nämnds försäljningspolicy

Vid fastighetsnämndens försäljningar finns brister i nämndens beslutsunderlag

De interna riktlinjerna vid försäljning följs ej av fastighetskontoret

Fastighetsnämnden genomför otillåtna direktupphandlingar av fastighetsmäklar- och värderingstjänster

Exploateringsnämnden bör överväga ökad tillämpning av anbudsförfarande vid markanvisning

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Stockholm granskar nämnders och styrelsers ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I "årsrapporter" för nämnder och "granskningspromemorior" för styrelser sammanfattar Stadsrevisionen det gångna årets synpunkter på verksamheten. Särskilda granskningar som sker under året publiceras löpande som "revisionsrapporter" och i vissa fall som "promemorior".

Publikationerna finns på Stadsrevisionens hemsida. De kan också beställas från revisionskontoret.

STADSREVISIONEN
Revisionskontoret
www.stockholm.se/revision

Besöksadress: Hantverkargatan 3 A, 1 tr
Postadress: 105 35 Stockholm
Telefon: 08-508 29 000
Fax: 08-508 29 399

STADSREVISIONEN
REVISORSGRUPP 2

DNR 420-162/08
2008-12-17

Fastighetsnämnden

FÖRSÄLJNING AV FASTIGHETER OCH MARK

Revisorsgrupp 2 har den 17 december 2008 behandlat bifogade revisionsrapport (nr 18/2008).

Revisorerna ser särskilt allvarligt på att nämnden inte har ett tillräckligt beslutsunderlag för att kunna bedöma affärsmässigheten i en försäljning. Vi anser att nämnden måste delges resultatet av utförd värdering. Också resultatet av de kontroller som gjorts av köparen behöver ingå i nämndens beslutsunderlag.

Vidare bör fastighetsnämndens försäljningspolicy utvecklas och förtydligas. Bland annat anges i policyn att fastigheter som inte är strategiskt viktiga för staden ska avyttras. Vad som är strategiskt viktigt att äga bör framgå av policyn.

Revisorerna uppmanar nämnden att kontrollera att de riktlinjer som finns upprättade för att vara ett stöd i försäljningsprocessen följs.

Vi vill också uppmana nämnden att följa lagen om offentlig upphandling och ej göra otillåtna direktupphandlingar.

Revisorerna hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till fastighetsnämnden för yttrande till revisorsgrupp 2. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgruppen senast 2009-02-27.

På revisorernas vägnar

Bengt Leijon
Ordförande

Inger Korsgren
Sekreterare

105 35 Stockholm. Telefon 08-508 29 000. Fax 08-508 29 399
revision@rvk.stockholm.se
Besöksadress Hantverkargatan 3 A 1 tr
www.stockholm.se/revision

STADSREVISIONEN
REVISORSGRUPP 2

DNR 420-162/08
2008-12-17

Exploateringsnämnden

FÖRSÄLJNING AV FASTIGHETER OCH MARK

Revisorsgrupp 2 har den 17 december 2008 behandlat bifogade revisionsrapport (nr 18/2008)

Revisorerna rekommenderar ökad tillämpning av anbudsförfarande vid markanvisning.

Revisorerna hänvisar till rapporten och överlämnar den till exploateringsnämnden för yttrande till revisorsgrupp 2. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgruppen senast 2009-02-27.

På revisorernas vägnar

Bengt Leijon
Ordförande

Inger Korsgren
Sekreterare

Kopia till förvaltningschefen

105 35 Stockholm. Telefon 08-508 29 000. Fax 08-508 29 399
revision@rvk.stockholm.se
Besöksadress Hantverkargatan 3 A 1 tr

Sammanfattning

Revisionskontoret har granskat hur fastighetsnämnden och exploateringsnämnden arbetar med försäljningar av stadens fastigheter och mark.

Försäljningarna bedöms i allt väsentligt ha skett i enlighet med respektive nämnds försäljningspolicy
Revisionskontoret gör bedömningen att de granskade försäljningarna i allt väsentligt skett i överensstämmelse med fastställda försäljningspolicys. Fastighetsnämndens policy bör dock utvecklas och förtydligas. Bland annat anges i policyn att fastigheter som inte är strategiskt viktiga för staden ska avyttras. Vad som är strategiskt viktigt att äga framgår emellertid ej av policyn.

Vid fastighetsnämndens försäljningar finns brister i nämndens beslutsunderlag
Regelmässigt saknas information som är nödvändig för att ledamöterna i fastighetsnämnden ska kunna bedöma affärsmässigheten i en försäljning. Värderingsdokumenten stannar hos handläggarna och nämnden tar inte del av dem vid beslut om försäljningar. Av 12 granskade försäljningar har dessutom tre genomförts utan att värdering är gjord. Revisionskontoret anser att värdering alltid bör göras inför försäljning av en fastighet och redovisas för nämnden med förklaring av eventuella avvikelser från föreslaget försäljningspris. Det förekommer även att nämnden inte får information om vem köparen är.

Vidare bör det framgå av ärendet varför fastigheten ej anses vara av strategisk vikt för staden att äga.

De interna riktlinjerna vid försäljning följs ej av fastighetskontoret
Att fatta beslut om försäljning alternativt fortsatt förvaltning ska enligt riktlinjerna ske i ett internt beslutsforum. Det finns en särskild blankett framtagen där olika fakta om fastigheten skall anges. Vidare ska framgå om försäljning föreslås och motivering till eventuell försäljning samt preliminär försäljningstidpunkt. Inte i någon av de granskade försäljningarna finns en sådan blankett upprättad.

Det finns inte heller dokumentation från genomgång av försäljningsförutsättningar som handläggare av försäljningen haft med förvaltare och ekonom inför en försäljning.

Fastighetsnämnden genomför otillåtna direktupphandlingar av fastighetsmäklar- och värderingstjänster
Under perioden januari till och med oktober 2008 har nämnden köpt mäklar- och värderingstjänster för ca 3 miljoner kronor. Av dessa hänförs ca 1,3 miljoner kronor till direktupphandlingar som strider mot lagen om offentlig upphandling. Revisionskontoret uppmanar fastighetsnämnden att följa sina ramavtal.

Exploateringsnämnden bör överväga ökad tillämpning av anbudsförfarande vid markanvisning
Direktanvisning av mark är det vanligaste förfarandet, samtidigt som det uppfattas som mest tveksamt från omvärlden. Under 2008 har till och med november ca 90 % direktanvisats, både vad avser antal bostäder och beräknad köpeskilling. I revisionsrapporten "Exploateringsprocessen" (nr 11 november 2008) redovisades att flera av de intervjuade byggherrarna anser att markanvisningarna i större utsträckning bör ske i konkurrens för att garantera transparens och objektivitet i förfarandet. Revisionskontoret föreslår att nämnden överväger om inte en ökad tillämpning av anbudsförfarande kunde vara positivt.

INNEHÅLL

Sid

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunfullmäktige anger i budget 2008 att staden ska ha en öppen inställning till fastighetsförsäljning och att stadens mark utanför kommungränsen ska inventeras och utredas i syfte att avyttras. Av fastighetsnämndens försäljningspolicy framgår att fastigheter som inte är strategiskt viktiga för staden ska avyttras.

Försäljningsbetinget för exploateringsnämnden, d.v.s. inkomster från fastighetsförsäljningar, uppgår i 2008 års budget till 500 mnkr. Det ska byggas 15 000 bostäder under nuvarande mandatperiod. Det innebär att markanvisning ska ske med i genomsnitt 3 000 bostäder per år under perioden.

1.2 Revisionsfrågor

Revisionskontorets granskning ska ge svar på följande revisionsfrågor:

- Genomförs försäljningar affärsmässigt och enligt försäljningspolicyn vid fastighetsnämnden respektive vid exploateringsnämnden?
- Är rutinerna vid försäljning effektiva och ändamålsenliga?
- Efterlevs exploateringsnämndens markanvisningspolicy?

1.3 Avgränsningar och genomförande

Av fastighetsnämndens försäljningar av fastigheter under 2008 har 12 ärenden granskats och av exploateringsnämndens markanvisningar har tre granskats. Även principerna vid försäljning av mindre markområden i anslutning till privata tomter berörs (s.k. tillskottsmark). Tomträttsförsäljningar ingår dock inte. Granskningen har genomförts dels genom studier av olika dokument, dels genom intervjuer med handläggare och chefer vid berörda nämnder. Rapporten är faktakontrollerad av fastighetskontoret och exploateringskontoret.

2 Fastighetsnämndens försäljningar

2.1 Fastighetsinnehav

Fastighetsnämnden ansvarar för förvaltning av fastigheter som inte naturligt passar in i stadens fastighetsförvaltande bolag. Nämnden förvaltar ett fastighetsbestånd som består av 1 940 byggnader fördelade på cirka 770 fastigheter. Det omfattar främst förvaltningsbyggnader, kommersiella fastigheter, kulturfastigheter, lantegendomar, partihandelsområden och saluhallar. Antalet hyres- och arrendekontrakt uppgår till totalt ca 3 500. Hälften av fastigheterna finns inom Stockholms stad och den andra hälften är fördelad mellan 17 kommuner spridda i tre län. Arealen på marken utanför Stockholm

stad uppgår hösten 2008 till ca 25 000 hektar. Dessa markområden innehåller bl.a. friluftsområden samt skogs- och jordbruksmark med tillhörande byggnader.

2.2 Styrande dokument

- I *kommunfullmäktiges budget 2008* anges att staden ska ha en öppen inställning till fastighetsförsäljning och att stadens mark utanför kommungränsen ska inventeras och utredas i syfte att avyttras.

- *Försäljningspolicy* avseende fastighetsnämndens fastigheter inom och utanför stadens gränser. Bland annat anges i policyn att fastigheter som inte är strategiskt viktiga för staden ska avyttras. Att en fastighet eller grupp av fastigheter inte är av strategisk vikt beslutas i samband med nämndens inriktnings- eller genomförandebeslut av en försäljning. Ett inriktningsbeslut anger att en försäljningsprocess ska påbörjas och hur den ska gå till för en viss grupp av fastigheter eller för en viss fastighet. Genomförandebeslutet godkänner försäljningen. Försäljningarna ska i största möjliga mån ske till marknadspris genom anbudsförfarande. Det ska också bedömas det som totalt sett är bäst för Stockholm stad, alltså hänsyn kan också tas till andra parametrar än priset.

- I *Fastighetsnämndens verksamhetsplan 2008* anges att försäljningsinkomsterna för 2008 beräknas uppgå till ca 1 250 mnkr. Den beräknade reavinsten uppgår totalt till ca 900 mnkr, varav 60 mnkr avser försäljning av sommargårdar, där reavinsten överförs till donationsfonder för att komma stadens sommarkoloniverksamhet till godo.

- I samband med nämndens behandling av tertialrapport 1 2008 gjorde majoriteten i *fastighetsnämnden ett särskilt uttalande*, bl.a. att "Det är vidare viktigt att nämnden försäkrar sig om att köpare av stadens mark är seriösa aktörer med förtroende på marknaden. Nämnden eftersträvar att genomföra markaffärer där syftet är ett långsiktigt ägande. Vi vill därför betona vikten av att kontoret genomför vandelsprövning av parter som kontoret avser skriva kontrakt med, samt att kontoret vid större strategiska affärer har med ovan nämnda faktorer i bedömningen av och värderingen av de olika aktörernas bud, vilket är ett uttryck för god affärsmässighet."

- *Försäljningsprocessen* finns beskriven i ett särskilt dokument som arbetats fram för att vara ett stöd för de inom förvaltningen som arbetar med försäljningar av fastigheter. Där redogörs i detalj för hur ett

försäljningsärende ska handläggas och vem eller vilka som ansvarar för vad. I beskrivningen av försäljningsprocessen finns en *kommunikationsplan* som ska tydliggöra vem som har kommunikationsansvaret under hela försäljningsprocessen. Den ska säkerställa att såväl intern som extern kommunikation fungerar väl.

- Förvaltningens *dokumenthanteringsplan* anger vilka handlingar som ska diarieföras i ett försäljningsärende. Diarieföring ska ske fortlöpande under ärendets gång och originalhandlingarna ska finnas hos registrator. Detta är en ny rutin från april 2008. Tidigare förvarades hela försäljningsakten i original hos handläggare under ärendets gång för att lämnas till arkivering först när ärendet var avslutat.

2.3 Organisation av försäljningar

Tre projektledare och en jordbruksförvaltare som är direkt underställda fastighetschefen handlägger försäljningar. En fastighetsutvecklare som tillhör staben sköter vissa försäljningar. I staben ingår också en jurist som handlägger komplicerade juridiska frågor i försäljningsärenden. I de flesta försäljningar anlitas såväl mäklare som värderare.

Ett inriktningsbeslut för en fastighet, eller en grupp av fastigheter, fattat av fastighetsnämnden anger inriktningen för försäljningen. Genomförandebeslut innebär att nämnden godkänner avtal om försäljning.

Enligt fastighetsnämndens delegationsordning ska försäljningar under 3 mnkr beslutas av förvaltningschefen under förutsättning att nämnden fattat inriktningsbeslut. Finns ej inriktningsbeslut ska nämnden alltid fatta genomförandebeslut. För försäljningar med en köpeskilling över 3 mnkr krävs ett genomförandebeslut i nämnden. För försäljningar över 20 mnkr krävs också ett beslut i kommunfullmäktige.

2.4 Granskning av 12 försäljningar

Revisionskontoret har granskat 12 försäljningar avseende bostadsfastigheter, sommargårdar och jordbruksfastigheter. För dessa finns genomförandebeslut i fastighetsnämnden eller försäljningsbeslut av förvaltningschef. Två av försäljningarna ska godkännas av kommunfullmäktige. Nedan redovisas revisionskontorets iakttagelser vid granskningen.

2.5 Nämndens beslutsunderlag

Regelmässigt saknas information som är nödvändig för att ledamöterna i fastighetsnämnden ska kunna bedöma affärsmässigheten i en försäljning. Värderingsunderlagen stannar hos handläggarna och nämnden får inte ta del av

dem när beslut om genomförande av försäljningen ska fattas. I tjänsteutlåtande om förslag till genomförandebeslut anges ofta att "köpeskillingen är godtagbar med hänsyn till utförd värdering". Vad som avses med "godtagbar" anges ej. Värdering kan ske enligt olika metoder som ger olika värden. Nämnden måste delges resultatet av värderingen och vilken metod som beräkningen gjorts efter.

Ibland är köparens namn borttaget på den kopia av köpekontraktet som nämnden får som bilaga till tjänsteutlåtandet. Nämnden måste få information om köparens namn och den bedömning förvaltningen gör av köparen.

Revisionskontorets bedömning
Revisionskontoret anser att nämnden inte har ett ändamålsenligt beslutsunderlag och därför inte kan bedöma affärsmässigheten i en försäljning.

2.6 Försäljningspolicyn

Av försäljningspolicyn framgår att försäljningar ska ske genom anbudsförfarande. I vissa fall kan försäljning ske utan anbudsförfarande genom direktförsäljning. Fastighetens värde ska då vara bedömt av ett eller flera värderingsinstitut varefter fastigheten under ett visst tidsintervall erbjuds till särskild intressent. Vid anbudsförfarande behöver alltså inte fastigheten vara värderad.

I förvaltningens interna dokument där det beskrivs hur försäljningsprocessen ska genomföras anges att vid försäljning genom anbud ska värdering göras vid behov. Vidare att det vid riktad försäljning erfordras alltid minst en extern värdering.

Innebörden av försäljningspolicyn är att fastigheter som inte är strategiskt viktiga för staden ska avyttras. Kriterier för när en fastighet inte är av strategisk vikt för staden att äga framgår ej av policyn ej heller motiveras det i inriktnings- eller genomförandebeslutet.

Som tidigare beskrivits i denna rapport (sid. 2) gjorde majoriteten i fastighetsnämnden ett särskilt uttalande i samband med nämndens behandling av tertialrapport 1 2008. Revisionskontoret kan konstatera att ingen av de fyra handläggarna kände till uttalandet förrän revisionskontoret informerade om detta. Att uttalandet inte delgetts försäljningsgruppen är inte acceptabelt.

Revisionskontorets bedömning
Revisionskontoret gör bedömningen att de granskade försäljningarna i allt väsentligt skett i överensstämmelse med fastställd försäljningspolicy. Policyn

behöver dock utvecklas och förtydligas. Av policyn bör bl.a. framgå att försäljningar ska ske under optimala marknadsförutsättningar. Därvid kan exploateringsnämndens försäljningspolicy användas som exempel.

Bland annat anges i försäljningspolicyn att fastigheter som inte är strategiskt viktiga för staden ska avyttras. Vad som krävs för att en fastighet ska anses vara av strategisk vikt för staden att äga bör anges i policyn. I underlaget för inriktnings- eller genomförandebeslutet bör dessutom framgå varför berörd fastighet ej anses vara av strategisk vikt för staden att äga.

Av försäljningspolicyn framgår att försäljningar ska ske genom anbudsförfarande. Vad som menas med anbudsförfarande är oklart bland dem som handlägger försäljningar. I de flesta försäljningar använder anlitad mäklare budgivning.

Av de granskade försäljningarna som gjorts på öppna marknaden har tre genomförts utan att värdering är gjord. Detta är inte affärsmässigt enligt revisionskontoret. Fastigheterna har sålts på öppna marknaden. Mäklare har anlitats. Revisionskontoret menar att det är rimligt att värdering alltid utförs av de fastigheter som ska säljas. Detta för att få en uppfattning om lägsta värde på den fastighet som ska säljas.

Det bör vidare klargöras vad nämnden menar med långsiktigt ägande och seriösa aktörer som nämns i det särskilda uttalandet från nämnden. Handläggarna av försäljningar måste dessutom informeras om nämndens inställning.

Revisionskontoret rekommenderar att fastighetsnämnden upprättar en försäljningsplan med prioritering av vilka fastigheter som är lämpliga att sälja respektive behålla. Där bör också anges de skäl som ligger till grund för varför en viss fastighet ska behållas eller säljas. Försäljningsplanen utgör därmed ett underlag för nämnden att avgöra om fastigheten är av strategisk vikt att äga.

2.7 Fastighetsförvaltningens riktlinjer för försäljningsprocessen

Att fatta beslut om försäljning alternativt fortsatt förvaltning ska enligt riktlinjerna i stöddokumentet "försäljningsprocessen" ske i ett internt beslutsforum. Det finns en särskild blankett framtagen där olika fakta om fastigheten, t.ex. underhållsbehov och typ av upplåtelse, skall anges. Vidare ska framgå om försäljning föreslås och motivering till ev. försäljning samt preliminär försäljningstidpunkt. Inte i någon av de granskade försäljningarna finns en sådan blankett upprättad.

Det finns inte heller dokumentation från genomgång av försäljningsförutsättningar som handläggare av försäljningen haft med förvaltare och ekonom inför en försäljning. Bl.a. ska befintliga hyres-, arrende- och nyttjanderättsavtal sägas upp och ekonomiska grunddata tas fram för fastigheten. Detta framgår av riktlinjerna.

Revisionskontoret kan också konstatera att objektbeskrivningen, som upprättas av anlitad mäklare, inte i någon av de granskade försäljningarna godkänts av ansvarig handläggare. Detta bör ske t.ex. genom att objektbeskrivningen skriftligen godkänns med handläggarens namnunderskrift och datum. I en av de granskade försäljningarna fanns felaktig information i den objektbeskrivning som var underlag för annonsering. Vidare ska köparens ekonomiska status kontrolleras vid behov. Det är vanligt att enda kontrollen av köparens ekonomi som görs sker genom att anlitad mäklare begär att köparen visar lånelöfte från bank.

Efter slutfört uppdrag ska anlitad mäklare bl.a. redovisa hur marknadsföring skett och intresse på marknaden samt redovisa sammanställning av budgivningen i form av kronologiska noteringar. I endast en av de granskade försäljningarna har en sådan slutredovisning lämnats av anlitat mäklarföretag

Revisionskontorets bedömning
Revisionskontoret uppmanar nämnden att kontrollera att de riktlinjer som finns upprättade för att vara ett stöd i försäljningsprocessen följs. Dessa är viktiga för att upprätthålla affärsmässighet i försäljningsverksamheten.

2.8 Köp av fastighetsmäklartjänster och fastighetsvärdering

Under perioden januari till och med oktober 2008 har nämnden köpt mäklar- och värderingstjänster för ca 3 miljoner kronor. Av dessa har nämnden köpt värderingstjänster för ca 1,7 miljoner från företag som man i form av ramavtal har upphandlat i enlighet med lagen om offentlig upphandling, LOU. De återstående ca 1,3 miljoner kronorna hänförs till direktupphandlingar som strider mot LOU.

Exploateringskontorets avdelning mark och värdering anlitas också för värderingar av fastigheter.

Revisionskontorets bedömning
Revisionskontoret uppmanar nämnden att följa lagen om offentlig upphandling och ej göra direktupphandlingar vid sidan av gällande ramavtal.

2.9 Dokumentation och diarieföring

Handlingar rörande försäljningar av fastigheter ska diarieföras fortlöpande under ärendets gång och originalhandlingarna ska finnas hos registrator. Detta är en ny rutin som gäller från april 2008. Tidigare förvarades hela försäljningsakten i original hos handläggare under ärendets gång för att lämnas till arkivering först när ärendet var avslutat. Revisionskontoret kan konstatera att flera handlingar i de granskade försäljningarna inte var diarieförda. Handlingar som enligt förvaltningens dokumenthanteringsplan ska diarieföras. Det förekommer också att samma försäljningsärende har mer än ett diarienummer.

Vidare saknas ofta dokumentation över de förhandlingar som förts med köparen av en fastighet.

Revisionskontorets bedömning

I årsrapporten för 2007 framförde stadsrevisionen att stora brister finns i nämndens hantering av allmänna handlingar och att riktlinjer och rutiner måste förbättras. Vidare att efterlevnaden måste kontrolleras. Revisionskontoret anser att nämnden har vidtagit åtgärder för att förbättra riktlinjer och rutiner men att det fortfarande finns brister i efterlevnaden av dessa.

2.10 Försäljning av Hässelby slott

Fastighetsnämnden beslutade i november 2008 att godkänna försäljning av Hässelby slott enligt upprättat avtal för 50 mnkr. Nämnden bedömde att fastigheten inte är strategiskt viktig för staden att äga. Fastigheten är såld på öppna marknaden utan att värderats av värderingsföretag. Nämnden beslutade också att hemställa om godkännande av försäljningen hos kommunfullmäktige.

Fastigheten Hässelby slott 1 ägs sedan 1931 av Stockholms stad. Slottet är ursprungligen från 1600-talet. Fastigheten ingick i ett större fastighetsköp av staden för att säkerställa utbyggnadsmöjligheterna av bostäder västerut. Fastigheten Hässelby slott 1 består av tio byggnader med en total uthyrningsbar yta om ca 5 200 kvm. Slottet och flyglarna m.m. hyrs för närvarande ut på korttidskontrakt till privat konferensarrangör. Ytan på tomten uppgår till totalt 61 000 kvm.

Enligt gällande detaljplan får fastigheten endast användas för allmänt ändamål (A-märkning). Konferensverksamhet går därför bara att bedriva när staden är ägare till fastigheten. Därför beslutade exploateringsnämnden och fastighetsnämnden i juni 2008 att uppdra åt stadsbyggnadsnämnden att påbörja en planprocess som avlägsnar den s.k. A-märkningen. Köpet är villkorat av att A-märkningen avlägsnas. Köparen äger rätt att frånträda köpet om inte stads-

byggnadsnämnden senast den 1 juni 2009 har avlägsnat den s.k. A-märkningen genom ett detaljplanebeslut som vunnit laga kraft.

I oktober 2008 beslutade länsstyrelsen att byggnadsminnesförklara Hässelby slott. Förklaringen innebär att för sex av de tio byggnaderna utfärdats skyddsbestämmelser för hur byggnaderna ska underhållas och vilka ingrepp som inte får göras. Skyddsbestämmelser gäller även för delar av slottsområdet, vilket bl.a. innebär att parken och trädgården inte får bebyggas och ska underhållas så att byggnadsminnets utseende och karaktär inte förvanskas. Undantaget från byggnadsminnesförklaringen är ca 20 % av tomten, vilket innebär ca 12 000 kvm.

Av mäklarföretagets objektbeskrivning framgår att i framtiden skulle de 12 000 kvm kunna erbjuda intressanta exploateringsmöjligheter. Exempel på nyexploatering skulle kunna vara nybyggnad av bostäder eller någon form av seniorboende.

För de inventarier som ska deponeras hos köparen ska det upprättas en förteckning av säljaren och köparen. Det åligger köparen att vid en framtida överlåtelse av fastigheten informera den nye ägaren om stadens äganderätt till den lösa egendomen enligt upprättad förteckning. Den konst som ingår i köpet har värderats innan försäljningen.

Revisionskontorets bedömning
Revisionskontoret kan konstatera att värdering av Hässelby slott inte gjorts inför försäljning på öppna marknaden. Revisionskontoret anser att det är rimligt att värdering alltid ligger till grund inför försäljning av en fastighet. Detta för att få en uppfattning om lägsta värde på den fastighet som ska säljas.

I nämndens genomförandebeslut anges att fastigheten inte är av strategisk vikt för staden att äga trots att exploateringskontoret i sitt remissvar angående byggnadsminnesförklaringen av tomten angav att ca 12 000 kvm kan exploateras.

3 Exploateringsnämndens försäljningar

3.1 Markanvisningar

Exploateringsnämnden handhar bl.a. frågor om förvärv, överlåtelse eller upplåtelse av fastigheter. Inför planeringen av ny bebyggelse fördelar exploateringsnämnden genom markanvisningsbeslut den mark som staden äger till olika intressenter. Detta kan ske genom direktanvisning eller via anbud. Ett markanvisningsavtal upprättas dels som en bekräftelse på nämndens beslut och dels på att byggherren accepterar de villkor som gäller för markanvisningen. En markanvisning är tidsbegränsad till två år från exploateringsnämndens beslut. Om en bindande överenskommelse om exploatering inte kan träffas inom dessa två år kan staden göra en ny markanvisning. Exploateringskontoret kan dock medge förlängning under förutsättning att byggherren aktivt drivit projektet och förseningen inte beror på byggherren.

Det är respektive projektledare och avdelningschef vid exploateringskontoret som ansvarar för att beredning av markanvisning sker enligt markanvisningspolicyn och för att upprätta erforderliga avtal avseende exploatering och försäljning. Som stöd i sitt arbete har projektledaren bl.a. exploateringshandboken som finns på förvaltningens intranät. Alla markanvisningar tas upp i exploateringsnämnden för godkännande.

Kommunfullmäktige har delegerat till exploateringsnämnden att besluta om bl.a. förvärv och överlåtelse av mark, under förutsättning att köpeskillingen inte överstiger 90 mnkr och att ärendet inte är av principiell beskaffenhet. Enligt exploateringsnämndens delegationsordning ska överlåtelse av mark upp till 2 mnkr beslutas av avdelningschef och upp till 5 mnkr av förvaltningschef. För överlåtelser över 5 mnkr krävs beslut av nämnden.

3.2 Värdering av fastigheter

Exploateringskontorets avdelning mark och värdering genomför värdering av den mark som ska anvisas en byggherre. Efter förhandling med byggherren bestäms det pris per kvm mark som ska gälla för anvisningen. Värderingen ska innan nämnden fattar beslut om markanvisning behandlas i stadens expertråd för fastighetsfrågor. Expertrådet består av sex ledamöter, varav ordförande utses av exploateringskontoret, en ledamot av fastighetskontoret och övriga fyra ledamöter av stadsledningskontoret.

3.3 Styrande dokument

Kommunfullmäktiges budget 2008: Nämnden ska planera för 15 000 bostäder under mandatperioden, varav 1 000 i city. Vidare ska nämnden utveckla dialogen med byggföretagen i syfte att påskynda bostadsbyggnadsprocessen. Försäljningsbeting, d.v.s. inkomster från fastighetsförsäljningar, uppgår i budgeten till 500 mnkr. I tertialrapport 2 avseende 2008 anger nämnden att beslut om fastighetsförsäljningar förväntas fattas under 2008 till ett värde om 1 300 mnkr.

Verksamhetsplanen 2008 anger att exploateringsnämnden ska besluta om markanvisning för 2 500 – 3 500 bostäder. Under 2008 har exploateringsnämnden anvisat totalt 2 988 bostäder.

Markanvisningspolicy för bostadsfastigheter och andra exploateringsfastigheter antogs av exploateringsnämnden 2007-04-19. I princip innebär policyn att mark i samband med exploatering i första hand ska säljas. Mark för flerbostadshus med hyreslägenheter kan dock upplåtas med tomträtt.

I policyn anges bl.a. att markanvisning efter anbudsförfarande avseende pris på marken bör ske i sådan omfattning att staden har goda kunskaper om marknadsvärdet på mark i stadens olika delar. Direktanvisning kan göras vid försäljning av mark då markvärdena är kända eller då det finns motiv att välja en viss byggherre. Vid valet av byggherre, både vid anbud och direktanvisning ska hänsyn tas till dennes ekonomi, stabilitet och intresse av långsiktig förvaltning av bebyggelsen med avsedd upplåtelseform.

Exploateringsnämnden beslutade 2007-10-11 att godkänna förslag till *grundläggande policy för försäljning av den mark som förvaltas av exploateringsnämnden*. Policyn gäller för all mark som exploateringsnämnden förvaltar, d.v.s. såväl obebyggd mark inom exploateringsprojekten som mark som redan är upplåten med tomträtt eller arrenderätt. Ett antal principer ska vara vägledande vid försäljningar bl.a. följande:

- Försäljning ska ske till marknadspris.
- Försäljning ska ske med anbudsförfarande i sådan omfattning att prisnivån är känd i olika områden i staden.
- Försäljning bör ske under optimala marknadsförutsättningar, d.v.s. i högkonjunktur.

- Inför varje försäljning ska en analys av framtida ekonomiska konsekvenser i form av effekter på bokförda värden, minskad avkastning, skatteeffekter m.m. göras.
- Försäljningar bör spridas ut över tiden, dels med hänsyn till att plötsligt stort utbud kan sänka den allmänna prisnivån på fastighetsmarknaden, dels beroende på att det är svårt att avgöra när konjunkturläget är helt optimalt.

3.4 Granskning av tre markanvisningar

Revisionskontoret har granskat tre markanvisningar. En avser byggande av hotell och har anvisats efter anbudsförfarande. Två har direktanvisats för byggande av bostäder. Nämnden har godkänt två av anvisningarna medan den tredje har beslutats på delegation och anmälts till nämnden.
De granskade försäljningarna bedöms ha skett i enlighet med nämndens markanvisningspolicy och försäljningspolicy.

De enda handlingar som fanns i registraturet avseende de granskade markanvisningarna var två överenskommelser om exploatering med överlåtelse av mark och ett köpeavtal. Således saknades t.ex. ansökan om markanvisning och tjänsteutlåtandet som är underlaget för exploateringsnämndens beslut om markanvisning. Vid intervju av ansvarig projektledare kunde dock konstateras att alla handlingar fanns sorterade i särskild projektpärm. För att underlätta att hålla god ordning till gagn för det egna arbetet och även den offentliga insynen bör alla in- och utgående handlingar av betydelse för ärendet förvaras på ett ställe. Vad gäller beställning av värdering och värderingspromemorian diarieförs dessa dock i särskild verifikationsserie och förvaras på annan plats än i registraturet. Dessa värderingar är sekretessbelagda handlingar som måste diarieföras.

I markanvisningsavtalet anges ofta att köpeskillingens storlek ska för tiden från avtalets undertecknande till betalningstidpunkt indexeras enligt särskild formel. Detta för att hänsyn ska tas till eventuell upp- eller nedgång av marknadspriset. I en av de granskade markanvisningarna fanns inte underlag i projektpärmen som styrker att de belopp och den yta som ligger till grund för den nya och lägre köpeskillingen är de riktiga. Beräkningen var utförd av projektledare men bör utföras av ansvarig värderare vid avdelningen mark och värdering. Revisionskontoret anser att särskild blankett bör finnas som stöd för denna beräkning och för att dokumentationen ska bli tydlig. Till blanketten ska biläggas det underlag som styrker t.ex. en ändrad byggrätt. Uträkningen bör godkännas av närmaste chef.

Direktanvisning av mark är det vanligaste förfarandet, samtidigt som det uppfattas som mest tveksamt från omvärlden. När ett företag har sänt in ansökan om markanvisning och själva uppmärksammat den obebyggda marken, kan direktanvisning ges relativt lätt till företaget, under förutsättning att inget annat företag visat intresse för samma mark och att köpeskillingen är marknadsmässig. Alla företag har dock inte möjlighet att leta mark. I revisionsrapporten "Exploateringsprocessen" (nr 11 november 2008) redovisades att flera av de intervjuade byggherrarna anser att markanvisningarna i större utsträckning bör ske i konkurrens för att garantera transparens och objektivitet i förfarandet. Under 2008 har till och med november anvisats ca 10 % efter anbud, både vad avser antal bostäder som beräknad köpeskilling. Revisionskontoret föreslår att nämnden överväger om inte en ökad tillämpning av anbudsförfarande kunde vara positivt. Det kan också ifrågasättas om 10 % är tillräckligt för ge en tillförlitlig bild av prisnivån i olika delar av staden.

Revisionskontorets bedömning
Revisionskontoret rekommenderar nämnden att förvara alla in- och utgående handlingar av betydelse för ärendet på ett ställe. De sekretessbelagda värderingarna kan dock förvaras på annan plats.

Revisionskontoret föreslår att nämnden överväger om inte en ökad tillämpning av anbudsförfarande kunde vara positivt. Det kan också ifrågasättas om 10 % är tillräckligt för ge en tillförlitlig bild av prisnivån i olika delar av staden.

3.5 Försäljning av tillskottsmark

Till och med november 2008 har 42 förfrågningar angående köp av tillskottsmark inkommit till exploateringskontoret. Med tillskottsmark avses ett litet markområde som ligger intill en annan tomt. Vid sådana förfrågningar genomförs en utredning på exploateringskontoret för att avgöra om staden har framtida behov av marken. Exploateringskontoret har avslagit en tredjedel av årets inkomna förfrågningar om köp av tillskottsmark bl.a. på grund av att marken bedöms som värdefull för staden att ha kvar.

Värdet på en fastighet utgår i normalfallet ifrån huruvida det finns en rätt att bebygga den eller ej. Således blir en tomt mer värdefull efter köpet av tillskottsmark om den blir delbar och den avstyckade tomten erhåller en byggrätt. Vid försäljningar värderar exploateringskontoret tillskottsmark enligt den princip, genomsnittsvärdeprincipen, som blev gällande efter en dom i högsta domstolen från 1956. Värderingsprincipen utgår ifrån att den vinst som uppstår till följd av den nya fastighetsbildningen ska delas mellan de ingående fastighetsägarna enligt en i förväg bestämd matematisk formel. För att en köpare inte

ska behöva betala mer för tillskottsmarken än vad den nya fastigheten ökar i värde finns en spärregel som innebär att priset kan jämkas.

Revisionskontorets bedömning
Revisionskontoret bedömer att exploateringsnämnden har tillfredsställande rutiner för hantering av försäljningar av tillskottsmark och att försäljningarna hanteras utifrån gällande praxis.

Jan-Erik Ek
Enhetschef

Hans Classon
Projektledare