



Stadens investeringar Nr 1, 2019

Projektrapport från
Stadsrevisionen

Dnr: 3.1.3-112/2018

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

I årsrapporter för nämnder och granskningspromemorior för bolagsstyrelser sammanfattar stadsrevisionen det gångna årets granskningar och bedömningar av verksamheten. Granskningar som genomförs under året kan också publiceras som projektrapporter.

Publikationerna finns på stadsrevisionens hemsida, stadstockholm/revision. De kan också beställas från revisionskontoret, revision.rvk@stockholm.se.

Till
Kommunstyrelsen

Stadens investeringar

Revisorsgrupp 1 har den 4 april 2019 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 1/2019)

Befolkningsökningen innebär att det är nödvändigt för staden att investera i nya bostäder och bostadsområden, infrastruktur och verksamhetslokaler. En hög investeringsnivå påverkar framtida driftskostnader genom ökade kapitalkostnader, avskrivningar samt andra driftskostnadsökningar som följer av gjorda investeringar.

Granskningen visar att det finns ett tydligt regelverk och en gemensam modell för styrning och uppföljning av nämnders och bolags investeringsarbete som anger hur risker och ekonomiska konsekvenser ska beskrivas och redovisas i stadens planerings- och beslutsprocess. Det är dock oklart om, och på vilket sätt pågående och planerade investeringars driftkostnadspåverkan analyseras på en för staden aggregerad nivå. Redovisningen av framtida driftkostnadsökningar beroende på planerade investeringar bör därför förtydligas. Staden bör också ta ställning till hur resursfördelningen (schablonersättningen) ska anpassas till ekonomiska förändringar på längre sikt.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till kommunstyrelsen för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 28 juni 2019.

På revisorernas vägnar

Bosse Ringholm
Ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare

Sammanfattning

Revisionen har genomfört en granskning av hur staden analyserar framtida driftkostnadspåverkan som följer av investeringar.

Sammantaget bedömer revisionen att det finns ett tydligt regelverk och en gemensam modell för styrning och uppföljning av nämnders och bolags investeringsarbete. Av dessa framgår bl.a. hur risker och ekonomiska konsekvenser ska beskrivas och redovisas i stadens planerings- och beslutsprocess. Det är dock oklart om, och på vilket sätt pågående och planerade investeringars driftkostnadspåverkan analyseras på en för staden aggregerad nivå.

Av granskningen framgår att kommunstyrelsen har en struktur i form av regelverk, anvisningar och krav på rapportering som ska ge underlag för analys av investeringars påverkan på stadens framtida driftkostnadsutrymme.

Det är dock svårt att utifrån underlagen få en samlad bild över framtida driftkostnadsökningar till följd av planerade investeringar. Detta gäller de verksamheter som tilldelas medel genom stadens resursfördelningssystem. Generellt anger driftbudgetunderlagen för planeringsperioden ett totalt belopp för drift och underhåll och det går inte att härleda hur stora kostnader som har föranletts av investeringar. Redovisningen av dessa bör förtydligas eftersom det är viktigt att staden har kontroll över de ökade driftkostnader som uppstår med anledning av den höga investeringsvolymen. Vidare ska nämndernas lokalresursplaner ge en samlad bild av det stadsövergripande lokalbehovet, men revisionskontoret har inte kunnat identifiera i vilka sammanhang de används i stadens övergripande ekonomiska planering.

Stadens senaste konjunkturärende (2019-2021) anger att den förväntade ökningen av Stockholms befolkning medför ett fortsatt stort behov av investeringar i lokaler för pedagogisk verksamhet, kollektivtrafik och infrastruktur. Dock redovisas inte vilka ekonomiska konsekvenser dessa utökade behov kommer att ge under perioden. Det finns heller ingen framräkning av utfallet för det finansiella målet att öksa andelen av nettot

I den SAMS-rapport (samordnade grundskoleplaneringen i Stockholm) som kommunstyrelsen behandlade under våren 2018 redovisas inte några ekonomiska konsekvenser avseende beslutad och planerad utbyggnad och det är oklart i vilka sammanhang SAMS förslag till utbyggnad analyseras i stadens ekonomiska

planering. Det finns ingen samordnad planering av utbyggnaden av förskolelokaler i likhet med SAMS för skollokaler. Inte heller några stadsövergripande riktlinjer för hur nämnderna ska arbeta med förskoleplaneringen.

Genomförd granskning visar att det finns rutiner för analys och jämförelse mellan investeringsprojektens slutredovisning och de kalkyler som presenterats i underlagen för investeringsbesluten. Rapportering av slutredovisningarna sker löpande till nämnd och i vissa fall (större investeringar) till fullmäktige. Driftkostnaderna anges i genomförandebeslut och kalkyler men en analys av dessa redovisas inte alltid i projektens slutredovisningar.

Riskbedömningar görs i varje enskilt projekt. Ekonomiska beräkningar för dessa risker anges inte alltid. Vidare kan metodiken för riskhantering utvecklas genom att risker identifieras även utifrån ett driftkostnadsperspektiv.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Redovisningen av framtida driftkostnadsökningar beroende på planerade investeringar bör förtydligas och staden bör ta ställning till hur resursfördelningen ska anpassas till ekonomiska förändringar på längre sikt.
- För det finansiella målet ”kapitalkostnaden netto driftkostnaderna”, bör en beräkning ö utfall redovisas i konjunkturärendet och budgeten. Detta för att tydligt belysa den ekonomiska ställningen för planeringsperioden.
- Metodiken för riskhantering bör utvecklas genom att risker identifieras utifrån ett driftkostnadsperspektiv.
- Analysen av driftkostnadsökningar bör utvecklas i projektens slutredovisningar.
- SAMS-rapporten bör kompletteras med ekonomiska beräkningar.
- Det bör bli tydligare hur förskoleplaneringen ska integreras i stadens övergripande planering.
- Lokalförsörjningsplanernas roll i stadens övergripande ekonomiska planering bör klargöras.

Innehåll

1. Inledning	1
1.1 Bakgrund till granskningen.....	1
1.2 Syfte och revisionsfrågor	1
1.3 Avgränsning	2
1.4 Ansvarig nämnd/styrelse.....	2
1.5 Revisionskriterier	2
1.6 Metod	2
2. Iakttagelser	3
2.1 Stadens ekonomiska ställning och resultat.....	3
2.2 Styrdokument och anvisningar.....	3
2.3 Ansvarsfördelning	5
2.4 Ekonomisk planering.....	6
2.5 Uppföljning och slutredovisning	10
2.6 Nämnders, bolags styrning av investeringar.....	11
3. Sammanfattande bedömning och rekommendationer	14
Bilagor	
Bilaga 1 Investeringsprojekt.....	18
Bilaga 2 Intervjupersoner	24

1. Inledning

1.1 Bakgrund till granskningen

Befolkningstillväxten i Stockholm är stark. Stadens egna prognoser visar på en genomsnittlig befolkningstillväxt fram till år 2027 på 1,35 procent per år, vilket ger cirka 125 000 nya invånare. Samtliga ålderskategorier ökar på en för staden aggregerad nivå, skillnader finns dock mellan stadsdelar. Den största procentuella ökningen är ungdomar i gymnasieåldrar samt äldre. Den svagaste relativa befolkningsökningen återfinns i åldersgruppen 20-64 år.

Befolkningsökningen innebär att det är nödvändigt för staden att investera i nya bostäder och bostadsområden, infrastruktur och verksamhetslokaler. Olika investeringar ställs mot varandra och prioriteras utifrån stadens investeringsstrategi. Det finns risker som hör samman med en hög investeringsnivå. Bland annat finns risk för att framtida driftskostnadsutrymme påverkas av ökade kapitalkostnader, avskrivningar samt andra driftskostnadsökningar som följer av gjorda investeringar.

Stadsrevisionen har genomfört flera granskningar de senare åren som rör styrning och uppföljning av investeringar och stora projekt. Under år 2016 granskades hur kommunstyrelsen arbetar med styrning av investeringar och investeringarnas påverkan på stadens *finansiella ställning* på kort och lång sikt. I granskningsrapporten Stadens investeringar (2016:9) redogör revisionskontoret för bedömningen att stadens kontroll över investeringsplaneringen är tillräcklig för att på kort och lång sikt säkra stadens finansiella ställning. De rekommendationer som gavs till kommunstyrelsen rörde analys och rapportering av budgetavvikelser och nyckeltal samt metodik för riskhantering.

Denna granskning är en fortsättning på tidigare års granskning av stadens investeringar men med inriktning på hur staden analyserar *framtida driftskostnadspåverkan* av pågående och planerade investeringar samt kvaliteten i de underlag som nämnder och styrelser rapporterar.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om staden har ändamålsenliga rutiner och arbetssätt för att analysera investeringars påverkan på stadens framtida driftskostnadsutrymme.

Granskningen besvaras med följande revisionsfrågor:

- Hur beskrivs risker och ekonomiska konsekvenser vid beslut om investeringar?
- Finns rutiner för analys och jämförelse mellan investeringsprojektens slutredovisning och de kalkyler som presenterats i underlagen för investeringsbeslut?
- Analyseras pågående och planerade investeringars driftskostnadspåverkan på en för staden aggregerad nivå?

1.3 Avgränsning

Granskningen har omfattat materiella anläggningstillgångar med en sammantagen projektbudget som överstiger 50 mnkr. Vidare inkluderas investeringar inom verksamhetsområdena skola/förskola för att beskriva stadens budgetmodell med finansiering av driftkostnadskonsekvenser via resursfördelningssystemet (schablonersättningar).

1.4 Ansvarig nämnd/styrelse

I första hand är det kommunstyrelsen som granskas. Granskningen berör även exploateringsnämnden, trafiknämnden och SISAB.

1.5 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som revisionen utgår ifrån vid analys och bedömning. Följande revisionskriterier har tillämpats i granskningen:

- Regler för ekonomisk förvaltning med tillämpningsanvisning för beslut, styrning och uppföljning av investeringar och andra stora projekt.
- Stadens investeringsstrategi
- Stadens projektstyrningsmodell (SSIP)
- Stadens budget 2018
- Kommunallagen kapitel 11
- Stadens fastighets- och lokalpolicy

1.6 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier samt intervjuer med chefer/controllers på berörda förvaltningar och bolag. Verifiering har skett genom att följa rapportering och beslut för sex investeringsprojekt som pågår eller har avslutats. Dessa projekt återfinns inom exploateringsnämnden, trafiknämnden och SISAB och beskrivs i bilaga 1.

Granskningen har genomförts av Maria Lövgren och Stefan Rydberg på revisionskontoret. Rapporten har faktakontrollerats av stadsledningskontoret.

2. Iakttagelser

2.1 Stadens ekonomiska ställning och resultat

Staden har en stabil ekonomi och har uppnått samtliga av fullmäktige fastställda finansiella mål under den senaste 5-årsperioden.

Kommunkoncernen har en hög kreditvärdighet, så kallad rating. Ratingen ska återspegla kommunkoncernens förmåga att infria sina betalningsåtaganden och finansiella skyldigheter på kort respektive lång sikt. Kreditbedömningen utförs av Standard & Poor´s som ger staden högt betyg för både den korta och långa upplåningen. Detta understryks också av att staden har en stark soliditet. Medelvärde för alla kommuner ligger på 9,7 % att jämföra med stadens soliditet som uppgår till ca 35 % för år 2018.

Stadens positiva resultat de senaste åren förklaras dock främst av intäkter från markförsäljning och exploateringsfastigheter. Det är av stor vikt att staden har kontroll över de ökade driftkostnader som uppstår med anledning av den höga investeringsvolymen.

2.2 Styrdokument och anvisningar

Kommunallagen (kapitel 11) reglerar kommunernas ekonomiska förvaltning. Här anges att kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för medelsförvaltningen. Vidare ska kommunen årligen upprätta en budget, och denna ska innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Planen ska redovisa hur verksamheten ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. Den treåriga planen för ekonomin ska även ange de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

För att skapa förutsättningar för långsiktigt god ekonomisk hushållning har fullmäktige fastställt ett antal finansiella mål. Ett av dem uttrycker taket för investeringarnas påverkan på det ekonomiska utrymmet. Kapitalkostnadernas andel av nettodriftkostnader, inklusive kapitalkostnader, ska långsiktigt inte överstiga 7,0 procent. Målet beräknas i den årliga budgeten och följs upp årligen i årsredovisningen och delårsrapporten.

Nedan redovisas utfallet för åren 2013-2018 (procent).

2013	2014	2015	2016	2017	2018
6,3	6,1	6,2	6,0	6,0	6,1

Tabellen visar att det finansiella målet har uppnåtts under den senaste sexårsperioden. Dock går det inte att utläsa någon beräkning av hur målet utvecklas framåt i tiden i stadens treåriga plan (2018-2020), d.v.s. det mer långsiktiga perspektivet.

Grunder för stadens styrning och uppföljning av investeringar fastställs årligen av fullmäktige i ”Stadsprogram för ekonomisk förvaltning”. Här anges bl.a. att nämnder och bolag¹ i samband med sina verksamhetsberättelser ska lämna ett förslag till budget och treårsberäkningar till kommunstyrelsen. Underlaget ska redovisa nämndens prioriterade investeringsbehov över den närmaste femårsperioden. Nämndernas planer bildar underlag för kommunstyrelsens förslag till kommande års budget och treårsberäkningar för stadens samlade ekonomi (resultatbudget och investeringsplan) och verksamhet. Kommunstyrelsens förslag till budget behandlas av kommunfullmäktige under hösten och då fastställs även ramarna för nämndernas femåriga investeringsplaner. Med utgångspunkt från fullmäktiges budget ska därefter nämnderna upprätta en genomförandeplan för det kommande årets verksamhet (nämndens budget/verksamhetsplan).

För att förtydliga reglerna i ”Regler för ekonomisk förvaltning” har stadsledningskontoret och Stockholms Stadshus AB tagit fram tillämpningsanvisningar för investeringar. Anvisningarna klargör investeringars formella handläggning, bl.a. vad som ska finnas med i beslutsunderlagen för investeringarnas genomförande. Bland annat ska driftkostnadskonsekvenser anges.

Kommunfullmäktige har även fastställt en investeringsstrategi. Bakgrunden anges vara de omfattande investeringar som behövs för att möta stadens befolkningstillväxt, vilket ställer krav på prioriteringar och kostnadsmedvetenhet i investeringsverksamheten. Strategin har legat till grund för nämndernas/bolagsstyrelsernas 5-åriga investeringsplaner i budget 2018. De planerade investeringsprojekten har samlats, kategoriserats och prioriterats utifrån beslutskriterier som måluppfyllelse, resultatpåverkan, driftskostnadskonsekvens, projektrisk, projektberoenden och tidsprioritet.

¹ I tillämpliga delar

Vidare biläggs till budgeten en fastighets- och lokalpolicy för kommunkoncernen och tillhörande tillämpningsanvisningar som ger ramar för hur stadens innehav av fastigheter och lokaler bör utvecklas. Detta för att planerade investeringar ska kunna genomföras med bibehållen styrka och med låg finansiell risk.

Utöver ovan angivna regler, anvisningar och strategi finns en gemensam projektstyrningsmodell i staden som stöd för investeringsverksamheten. Den syftar till att få en enhetlig projektstyrning samt bättre kontroll av stora investeringar. Den ska användas i alla investeringsprojekt där utgifterna bedöms överstiga 50 mnkr för nämnder och 300 mnkr för bolag. Metoden beskriver bl.a. beslutsprocessen kring utredningsbeslut, inriktningsbeslut, genomförandebeslut m.m. samt hur rapportering till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen ska göras. I metodiken ingår en metod för riskhantering. Här framgår att driftkostnadskonsekvenser ska anges i samband med upprättande av kalkylen för investeringen. Till projektstyrningsmetoden finns knutet ett systemstöd, SSIP (Systemstöd Stora InvesteringsProjekt). Systemstödet syftar till att förenkla styrning och uppföljning samt erbjuda en gemensam plattform för projekten.

För att bl.a. kunna värdera och jämföra investeringar över tid har stadsledningskontoret tagit fram ”Metoden/kassaflödesmetoden för att avgöra om projekt är ekonomiskt lönsamma ur ekonomisk synvinkel”. Ett utvecklat stöd till projekten har tagits fram inför 2019. Den utvecklade riskhanteringsmetoden innehåller processbeskrivning för framtagande av handlingsplan. Syftet är att projekten inte enbart ska arbeta med att värdera den ekonomiska eventuella ökningen i ett projekt utan att projektet aktivt arbetar för att minimera att risker faller ut.

2.3 Ansvarsfördelning

Stadsledningskontoret har en samordnande roll när det gäller styrning och uppföljning av investeringar och driftkostnader till följd av dessa och utarbetar styrdokument och anvisningar.

Stadsledningskontoret, på uppdrag av kommunstyrelsen, leder och samordnar även stadens lokalförsörjning och stadens processer för lokalresursplanering i enlighet med stadens fastighets- och lokalpolicy. I uppdraget ingår att initiera och samordna strategiska fastighetsutvecklingsprojekt och besluta om större investeringar. Kommunstyrelsens ekonomiutskott beslutar på uppdrag av

kommunstyrelsen i frågor som rör stadens lokalförsörjning. Policyn reglerar även nämndernas och några av bolagens ansvarområden och roll.

För investeringsprojekt som bedöms överstiga 50 mnkr för nämnder eller är av annan strategisk vikt ska samråd om beslutsunderlaget ske med stadsledningskontoret. Syftet är att identifiera stora satsningar på ett tidigt stadium och säkerställa att de stadsövergripande konsekvenserna blir belysta. På samråden kontrolleras att det finns beslutsunderlag och kalkyler som håller en tillräcklig kvalitet.

Vidare görs kontroller på nämndernas prognossäkerhet vad gäller investeringarna och driftkostnadsperspektivet samt anordnas utbildningar för förvaltningarna i projektstyrning för investeringsprojekt.

Enligt tillämpningsanvisningarna för investeringar är det nämnderna som utreder och planerar behov av ny- och reinvesteringar. Vad gäller lokaler är huvudregeln enligt stadens fastighets- och lokalpolicy att investeringar i annans fastighet/byggnad inte ska förekomma. Detta innebär att stadsdelsnämnder och utbildningsnämnden beställer investeringar avseende sina verksamhetslokaler från fastighetsnämnden, SISAB och Micasa. För större lokalärenden ska den beställande nämnden fatta beslut, först i ett preliminärt inriktningsbeslut och därefter i ett slutligt genomförandebeslut. Beställande nämnd ska i vissa fall (kategorin större eller strategiskt betydelsefulla lokalärenden) stämma av sitt beslut med stadsledningskontoret. Över vissa nivåer krävs också beslut av ekonomiutskottet för inhyrningen och kommunstyrelsen/kommunfullmäktige för investeringen. Nämnd/bolag som genomför investeringar har ansvar för att beslutsunderlagen är fullständiga. Den investerande nämnden är även ansvarig för projektens genomförande och ekonomi samt för att följa upp dessa.

2.4 Ekonomisk planering

Som nämnts ovan ska nämnderna och bolagen varje år i samband med verksamhetsberättelsen upprätta en treårig plan för sin ekonomi och verksamhet. Investeringsplanen ska dock omfatta fem år och följa stadens investeringsstrategi. Stadsledningskontorets budgetanvisningar anger att planen ska innehålla en sammanfattande ekonomisk analys avseende nämndens beslutade och planerade investeringar och en specifikation av projekten. Kapitalkostnader till följd av nya/planerade investeringar ska beaktas. Likaså ska driftkostnadskonsekvenser till följd av investeringsverksamhet analyseras och ingå i nämndens driftkostnadsunderlag

för planeringsperioden. Detta gäller även investeringar där en annan nämnd/bolag genomför investeringen och nämnden är beställare, t.ex. av en skola. Beställande nämnd ska kontrollera att investerande nämnd/bolag lämnat uppgifter om samtliga driftkostnadskonsekvenser. Generellt gäller att de tillkommande kostnaderna ska inrymmas i nämndens driftbudget för planperioden. Nämnderna kan dock kompenseras för ökade driftkostnader, t.ex. trafiknämnden kompenseras normalt sett för effekter av en växande stad och idrottsnämnden för ökade lokalkostnader. Detta prövas i den ordinarie budgetprocessen.

Det finns skillnader mellan ”hård” kostnadsökningar till följd av investeringar hanteras i stadens ekonomiska planering. Kommunfullmäktige fördelar medel till utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna i huvudsak genom ett resursfördelningssystem. Nämnden får en ersättning, grundschablon, för varje barn/elev som är inskriven på förskolan/skolan. Schablonerna ska täcka nämndens löpande kostnader för den pedagogiska verksamheten, material och utrustning, måltider, administration och lokalkostnader. Resurserna fördelas alltså i relation till det beräknade behovet av kommunal service och inte till de faktiska kostnaderna. Detta gäller även driftkostnadskonsekvenser till följd av investeringar i skolor och förskolor. Det är utbildningsnämnden alt. stadsdelsnämnden som utreder och planerar behov av tillkommande lokaler, men en annan nämnd/bolag som genomför investeringen efter beställning, t.ex. SISAB. Generellt gäller att de tillkommande lokalkostnaderna kompenseras i den beställande nämndens driftbudget för planperioden genom det schablonbelopp som varje tillkommande barn/elev genererar. Övriga nämnder, t.ex. trafiknämnden, kompenseras för tillkommande ytor och lokaler genom tilldelning i den ordinarie budgetprocessen.

I stadens budget och i flerårsplanen reserveras även medel² för befintliga förskolor med hög hyra, som ett generellt bidrag som går ut till fristående och kommunala förskolor på lika villkor.

Revisionskontoret har tagit del av utbildningsnämndens och några stadsdelsnämnders³ treårsplaner 2018-2020. Enligt anvisningarna ska driftkostnadskonsekvenser till följd av investeringsverksamhet analyseras och ingå i nämndens driftkostnadsunderlag för planeringsperioden. Revisionskontorets har inte kunnat läsa ut driftbudgetkonsekvenser av beslutade och planerade investeringar i de

² Central medelsreserv 2

³ Stadsdelsnämnderna Bromma, Skärholmen, Södermalm, Enskede-Årsta-Vantör, Hägersten-Liljeholmen

valda stadsdelsnämndernas driftkostnadsunderlag. Generellt anger driftbudgetunderlagen för planeringsperioden ett totalt belopp för drift och underhåll, och det går inte att härleda hur stora kostnader som har föräntats av investeringar. Utbildningsnämndens underlag redovisar lokalkostnadernas ökning under planperioden, men även här är det svårt att härleda hur stor andel av lokalkostnaden som avser nyinvestering respektive ombyggnad och förhyrning.

Stadens fastighets- och lokalpolicy ställer krav på nämnderna att årligen redovisa prioriterade behov och åtgärder i en lokalförsörjningsplan. Planen ska innehålla en beskrivning av ekonomiska konsekvenser av identifierade behov och åtgärder och nämnderna ska planera för att inrymma dessa inom befintlig budget. Beslutade och planerade projekt ska vara dokumenterade så att det ger överblick av fastighetsbeståndets utveckling och planerade förändringar i areor, kapacitet och kostnader. Lokalresursplaneringen ska ge en samlad bild av det stadsövergripande lokalbehovet. Stadsdelsnämndernas lokalresursplanering ska vara samordnad med den stadsövergripande planeringen för bland annat skolor, äldreboenden och sociala boenden enligt policyn.

Nämndernas årliga redovisning av lokalförsörjningsplanerna sker i samband med att treårsplanerna upprättas. Den genomgång som revisionskontoret gjort av lokalförsörjningsplanerna för några stadsdelsnämnder (se ovan) visar att det finns skillnader i redovisningen. En stadsdelsnämnd⁴ redovisar t.ex. att skoleverksamheten kommer att öka framöver i takt med att ett antal nya förskolor kommer att öppnas. Detta framgår av planen att ett nettotillskott av nya förskoleplatser beräknas ske under treårsperioden motsvarande 77 avdelningar. Planen preciserar även de nya förskolornas geografiska läge och beräknat antal avdelningar, men inte deras beräknade driftkostnader. Underlaget anger en total ökning om 13,5 mnkr för 2018, medan kostnadsutvecklingen för resten av planperioden inte framgår.

Utbildningsnämndens ekonomiska analys till treårsplanen baseras på kända lokalprojekt och elevantal enligt elevtalsprognosen. Lokalförsörjningsplanen redovisar fastighetsbeståndets utveckling och planerade förändringar i kostnader. Driftkostnadskonsekvenser i form av ökade hyror redovisas med cirka 416 mnkr (22 %) fram till 2021 och cirka 680 mnkr (37 %) fram till och med 2023. Hyreskostnaden per grundskoleelev beräknas öka från 19 500 kr år 2018

⁴ Enskede-Årsta-Vantör

till 23 300 kr år 2021. Under samma period beräknas hyreskostnaden per gymnasieelev öka från 22 500 kr år 2018 till 24 200 kr år 2021.

Både utbildningsnämnden och flera stadsdelsnämnder uttrycker en utmaning i att klara den utökade verksamheten eftersom lokal-kostnaderna beräknas ta en allt större andel av resurserna. En bidragande orsak till kostnadsutvecklingen, enligt utbildningsnämndens lokalförsörjningsplan, är den höga investeringsnivån per plats i om- och tillbyggnadsprojekt. Även realismen i stadens befolkningsprognoser ifrågasätts, bl.a. i Hägersten-Liljeholmens underlag. Befolkningsprognosen anses behöva kompletteras med uppdaterade uppgifter om färdiga bostäder oftare än en gång per år. Detta för att prognosen ska ge en mer realistisk bild av behovet som underlag till nämndens och stadens planering.

Lokalresursplaneringen ska ge en samlad bild av det stadsövergripande lokalbehovet, men revisionskontoret har inte kunnat identifiera i vilket sammanhang stadsdelsnämndernas lokalförsörjningsplaner används i stadens övergripande ekonomiska planering.

Nämndernas treårsplaner ska utgöra underlag till ärendet ur ärendet med planeringsförutsättningar handlas av kommunstyrelsens ekonomiutskott i maj respektive år. Konjunkturärende har till syfte att ge underlag och planeringsförutsättningar inför arbetet med nästkommande års budget.

Stadens senaste konjunkturärende (2019-2021) redovisar en sammanställning av nettoinvesteringar från nämndernas treårsplaner. Ärendet anger att den förväntade ökningen av Stockholms befolkning medför ett fortsatt stort behov av investeringar i lokaler för pedagogisk verksamhet, kollektivtrafik och infrastruktur. Dock redovisar ärendet inte vilka ekonomiska konsekvenser dessa utökade behov kommer att ge under perioden. Ärendet redovisar en resultatbudget för åren 2018-2019, dvs. för ett år framåt.

Vad gäller behovet av en ekonomiskt hållbar utbyggnad av grundskole- och gymnasieplatser hänvisar konjunkturärendet till den samordnade grundskoleplaneringen i Stockholm (SAMS), som leds av kommunstyrelsen. I SAMS-arbetet deltar även utbildningsnämnden, exploateringsnämnden, idrottsnämnden, och stadsbyggnadsnämnden. I den SAMS-rapport som kommunstyrelsen behandlade under våren 2018 redovisas ett behov av 34 000 nya grundskoleplatser och 11 080 gymnasieplatser i egen regi fram till år 2040. Rapporten redovisar inte några ekonomiska konsekvenser.

Någon motsvarighet till SAMS för stadens förskoleplanering finns inte idag.

Ytterligare ett underlag till stadens ekonomiska planering och konjunkturärende är stadens årliga befolkningsprognos. Den sträcker sig 10 år framåt i tiden och utgör en grund för bedömning av behovet av utbyggnad. Prognosen innehåller antaganden om pågående och beslutade byggprojekt i staden t.o.m. mars innevarande år. Jämfört med befolkningsprognosen 2017 bygger prognosen 2018 på en lägre nivå avseende inflyttningsklara lägenheter om knappt 2 900. Avvikelsen innebär att folkmängdens utveckling över-skattades i planeringen inför perioden 2018 - 2021 och berör främst grupperna förskolebarn och elever.

2.5 Uppföljning och slutredovisning

Under året, bl.a. i samband med tertialrapporterna, följs investeringarna upp utifrån den investeringsplan som kommunfullmäktige fastställt i årets budget och som specificerats i nämndernas verksamhetsplaner. Uppföljningen regleras i tillämpningsanvisningar ”Anvisningar för beslut, styrning och uppföljning av investeringar”. Vid uppföljning av projekt ska avvikelser mot investeringsbeslut överstigande 15 procent av investeringens nettoutgift, dock minst 20 mnkr, rapporteras till fullmäktige för nytt beslut. Vidare ska investerande nämnd redovisa konsekvenserna, exempelvis påverkan på drift- och kapitalkostnader, vid en eventuell fördyring och/eller försening. Stadsdelsnämndernas redovisar endast uppföljning för de investeringar som de har tilldelats medel för, d.v.s. normalt inventarier, maskiner och stadsmiljö (parker).

Större investeringar följs upp i särskild ordning av stadsledningskontoret för kommunstyrelsens räkning. De investeringar som följs upp är i regel sådana investeringar som medför höga investeringsutgifter, (i regel överstigande 300 mnkr), medför höga driftkostnader, är komplexa eller involverar flera förvaltningar och/eller bolag.

De projekt som bedöms kunna slutredovisas under året ska rapporteras i samband med nämndens verksamhetsplan. När ett genomförandeprojekt är näst intill färdigställt, det vill säga när 85 till 90 procent av bedömda totala investeringsutgifter upparbetats, ska en slutredovisning lämnas till nämnden. En slutredovisning ska även lämnas för projekt som avbryts efter utrednings- eller planeringsfasen.

Slutredovisningen ska innehålla en avstämning av utfall jämfört med genomförandebeslutet avseende måluppfyllelse, avvikelse och riskhantering. Om avvikelser skett ska orsakerna och de lärdomar organisationen kan dra utifrån gjorda erfarenheter redovisas. Avvikelse avser både slutlig projektutgift och projektets ekonomiska konsekvenser på driftkostnaderna.

De investeringar som har slutredovisats under året ska redovisas i nämndens verksamhetsberättelse. I en sammanfattning ska större avvikelser beskrivas avseende både medelsförbrukning och innehåll. Gjorda erfarenheter ska utgöra grund för förslag till åtgärder för att underlätta budgethållningen för kommande investeringar.

Av genomförd granskning framgår att exploateringsnämnden och trafiknämnden samt SISAB gör slutredovisningar löpande samt gör samlade redovisningar som bilaga till verksamhetsberättelsen. SISAB har ett mål i budgeten som mäter träffsäkerhet mot kalkylen. Mätningar visar en bra träffsäkerhet de senaste åren. Utöver granskade projekt (bilaga 1) har även en genomgång av samtliga slutredovisningar för exploateringsnämnden och trafiknämnden år 2018 gjorts. Granskningen visar att anvisningarna i huvudsak har följts. Det som kan utvecklas, enligt de intervjuade, är redovisning av vilka lärdomar som kan dras av gjorda erfarenheter samt analysen av utfallet av driftkostnaderna i projekten.

Stadsledningskontoret gör normalt inte någon samlad utvärdering av att utfallet i slutredovisning av investeringsprojekten överensstämmer med kalkylerna. Stadsledningskontoret har dock, enligt uppgift, gjort en kontroll av 146 projekt för perioden 2016-18. Vid uppföljning av projekt ska avvikelse mot investeringsbeslut överstigande 15 procent rapporteras till fullmäktige. I kontrollen framkom att endast 3 projekt överskred gränsen på 15 procent. Kontrollen användes för att analysera om 15 procent var en lämplig nivå. Enligt uppgift planerar stadsledningskontoret att fr.o.m. 2019 göra en utvärdering av samtliga slutredovisningar under året.

2.6 Nämnders, bolags styrning av investeringar

För att verifiera att stadens regler för beslut, styrning och uppföljning av investeringar har sex projekt följts. Dessa projekt återfinns inom exploateringsnämnden, trafiknämnden och SISAB. Dessa beskrivs i bilaga 1. För att få en uppfattning om hur den lokala styrningen och uppföljningen av projekten fungerar har även intervjuer skett med representanter för dessa nämnder/bolag.

Tillämpningsanvisningarna avseende investeringar anger att ett genomförandebeslut bl.a. ska innehålla en bedömning av investeringens framtida drift- underhåll- och kapitalkostnader. Revisionskontorets granskning av utvalda investeringsprojekt visar att i genomförandebeslut för stora investeringsprojekt redovisas driftkostnadskonsekvenser för den egna nämnden samt för övriga berörda nämnder (gäller främst exploateringsnämndens projekt). De driftkostnadskonsekvenser som beräknas består av kapitalkostnader och underhållskostnader för den tekniska infrastrukturen (grönytor, gator, tunnlar, broar etc.). Detta görs genom schabloner, som enligt uppgift har varit oförändrade de senaste 10 åren. I budget 2019 har trafiknämnden tillsammans med exploateringsnämnden fått i uppdrag att tillämpa och utveckla driftnyckeltal i planeringsprocessen. Detta för att möjliggöra långsiktigt hållbara ekonomiska prioriteringar samt öka förutsägbarheten i kostnaderna för framtida drift av nya områden.

Ökade driftkostnader avseende den sociala infrastrukturen (t.ex. skolor, förskolor) ingår inte i kalkylerna. Investeringsstrategin anger att exploateringsprojekt i huvudsak ska vara lönsamma. Kalkylen vid inriktnings- och genomförandebeslut för exploateringsnämnden ska bära de behov som omfattar kommunal service som skola och eller idrott. Det betyder att den ska rymmas inom markförsäljningen. Projektledaren redovisar två kalkyler, en som innefattar endast den egna nämndens investeringsutgifter och en som inkluderar investeringsutgiften för skola och/eller idrott.

När det gäller SISAB upprättar bolaget en kalkyl efter beställning från utbildningsnämnden eller stadsdelsnämnden. Beställande nämnd samt SISAB anger i genomförandebeslut investeringsutgiften samt den tillkommande hyran som investeringen medför.

I genomförandebesluten framkommer driftkostnaderna i kalkylen. Dock görs ingen analys av utfallet av driftkostnaderna i projektens slutredovisningar.

Riskbedömningar har gjorts i de granskade projekten. Ekonomiska beräkningar för dessa risker anges inte alltid.

Det finns idag inget gemensamt system för projektdokumentation som alla förvaltningar och externa parter (byggfirmor, konsulter etc.) har tillgång till. Projektdokumentationen sparas på olika ställen; lagring på lokal server, extern webbplats och SSIP. Detta kan påverka projektets överskådlighet, effektivitet samt sårbarhet vad

gäller behörighetsadministration, projektledarbyte, hantering av allmänna handlingar och arkivering.

SSIP upplevs främst, av granskade nämnder, vara ett verktyg för staden centralt att få en samlad bild av stadens investeringsportfölj. Systemet är inte till för att hantera projekt utan betraktas mer som ett internt informationsverktyg. Det är angeläget att få en automatisk koppling mellan Agresso och SSIP, eftersom ekonomiska uppgifter måste registreras manuellt idag.

Exploateringsnämnden och trafiknämnden äskar medel för ökade kapitalkostnader som redovisas i treårsplanen. Beträffande trafiknämnden äskas medel för tillkommande anläggningar/ytor som tillkommit främst genom exploateringsnämndens investeringar. Informationen ligger till grund för bedömning om utökade budgetanslag. Ökade driftkostnader som uppstår efter trafiknämndens egna investeringar ska finansieras inom nämndens ram.

I samverkansavtalet mellan SISAB och staden regleras bl.a. kostnadsersättning samt hyresgäst- och verksamhetsanpassning samt förvärv. Här framgår att den överenskomna årliga kostnadsersättningen ska motsvara SISAB:s kostnader för förvärv, ny-, till- eller ombyggnad och upprustning till av staden godtagbar standard. Hyrestillägget är oftast beräknat med rak amortering utifrån gällande samverkansavtal. I mars 2018 beslutade fullmäktige⁵ om en revidering av samverkansavtalet med SISAB gällande utbildningslokaler. Av ärendet framgår att det tidigare har tillämpats en princip med ett max-belopp för den årliga hyreskostnaden per plats i förskola eller grundskola. Vidare anges att avskrivningstid/amorteringstid för fastigheterna har ändrats från 33 år till 50 år fr.o.m. 2016, vilket medför att totalkostnaden för investeringen slås ut på fler år. Den årliga kapitalkostnaden blir därmed lägre och bidrar till en lägre hyreskostnad. Risker finns enligt ärendet, att denna initialt lägre hyreskostnad kan ge konsekvenser i form av ett minskat fokus på investeringsutgiftens storlek. För att motverka en fördyring av byggprojekten införs ett riktvärde (tak) för investeringsutgiften om 400 000 kronor per plats.

⁵ 2018-03-19 §11

3. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Kommunstyrelsen har en struktur i form av regelverk, anvisningar och krav på rapportering som ska ge underlag för analys av investeringars påverkan på stadens framtida driftskostnadsutrymme.

Anvisningarna till nämnders och bolags arbete med budgetunderlag och inriktning följande år (treårsbudget) anger bl.a. att en sammanfattande ekonomisk analys avseende nämndens beslutade och planerade investeringar ska göras där kostnader till följd av nya/planerade investeringar ska redovisas. Nämndernas planer utgör underlag för kommunstyrelsens förslag till kommande års budget och treårsberäkningar för stadens samlade ekonomi (resultatbudget och investeringsplan) och verksamhet.

Det är dock svårt att utifrån underlagen få en samlad bild över framtida driftkostnadsökningar till följd av planerade investeringar. Detta gäller de verksamheter som tilldelas medel genom stadens resursfördelningssystem (schablonersättning). Generellt anger berörda nämnders driftbudgetunderlag för planeringsperioden ett totalt belopp för drift och underhåll och det går inte att härleda hur stora kostnader som har föranletts av investeringar. Redovisningen av dessa bör förtydligas eftersom det är viktigt att staden har kontroll över de ökade driftkostnader som uppstår med anledning av den höga investeringsvolymen.

Nämnders och bolags treårsbudgetar ska även innehålla en lokal-försörjningsplan, där ekonomiska konsekvenser av identifierade behov och åtgärder ska beskrivas. Som en följd av den växande staden, och därmed det demografiska trycket, anger nämnderna i sina lokalförsörjningsplaner ett ökat behov av investeringarna i bland annat förskolor och skolor. Ett ytterligare skäl till investeringstrycket är också att fastighetsbeståndet behöver byggas till och om. Nämndernas lokalresursplaner ska ge en samlad bild av det stadsövergripande lokalbehovet, men revisionskontoret har inte kunnat identifiera i vilka sammanhang de används i stadens övergripande ekonomiska planering.

Resursfördelningssystemet (schablonersättning) har en central roll i styrningen av stadens ekonomi. Det är därför viktigt att resursfördelningen fungerar i enlighet med intentionerna, vilket bl.a. är att nämnderna ska klara framtida volymförändringar med hög kvalitet i takt med att Stockholm växer. Både i utbildningsnämnden och i

flera stadsdelsnämnders treårsbudgetar framgår en utmaning i att klara driftkostnadskonsekvenserna av en utbyggnad av skolor och förskolor eftersom lokalkostnaderna för nya lokaler beräknas ta en allt större andel av resurserna (schablonerna). Det är angeläget att staden tar ställning till hur resursfördelningen ska anpassas till ekonomiska förändringar på längre sikt.

Stadens senaste konjunkturärende (2019-2021) anger att den förväntade ökningen av Stockholms befolkning medför ett fortsatt stort behov av investeringar i lokaler för pedagogisk verksamhet, kollektivtrafik och infrastruktur. Dock redovisar ärendet inte vilka ekonomiska konsekvenser dessa utökade behov kommer att ge under perioden. Ärendet redovisar en resultatbudget för åren 2018-2019, dvs. för ett år framåt. Det är viktigt att konjunkturärendet också kan ge kommunstyrelsen underlag och planeringsförutsättningar ur ett flerårigt perspektiv inför arbetet med kommande års budget.

Kommunfullmäktige har fastställt ett antal finansiella nyckeltal för att styra investeringsverksamheten utifrån kommunallagens krav på en god ekonomisk hushållning. Ett av dem är *Kapitalkostnadernas andel av nettodriftkostnaderna*. Konjunkturärendet anger att samtliga nyckeltal bedöms kunna uppnås under den kommande femårsperioden, och för några, t.ex. soliditet, anges ett beräknat värde vid utgången av närmaste femårsperiod (2023). Det finns dock ingen framräkning av utfallet för nyckeltalet om kapitalkostnadernas andel av nettodriftkostnaderna. Kostnader som uppstår till följd av genomförda investeringar påverkar stadens framtida handlingsutrymme. Av det skälet anser revisionskontoret att ett flerårsperspektiv behöver tillämpas vid redovisning av nyckeltal som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

Vad gäller behovet av en ekonomiskt hållbar utbyggnad av grundskole- och gymnasieplatser hänvisar konjunkturärendet till den samordnade grundskoleplaneringen i Stockholm (SAMS), som leds av kommunstyrelsen. I den SAMS-rapport som kommunstyrelsen behandlade under våren 2018 redovisas inte några ekonomiska konsekvenser avseende beslutad och planerad utbyggnad och det är oklart i vilka sammanhang SAMS förslag till utbyggnad analyseras i stadens ekonomiska planering.

Av stadsdelsnämndernas lokalförsörjningsplaner framgår att vissa nämnder planerar för en utbyggnad av förskolorna, och då med en hög hyreskostnad som följd. Det finns ingen samordnad planering av utbyggnaden av förskolelokaler i likhet med SAMS för skolor. Inte heller några stadsövergripande riktlinjer för hur

nämnderna ska arbeta med förskoleplaneringen. Det bör bli tydligare hur förskoleplaneringen integreras i den övergripande planeringen.

Ett underlag till stadens ekonomiska planering och konjunktur-ärendande är den årliga befolkningsprognosen. Jämförelse mellan stadens befolkningsprognos P17 och P18 visar skillnader i folkmängd beroende på att antalet inflyttningsklara lägenheter hade överskattats. Avvikelsen berörde främst grupperna förskolebarn och elever och ställer krav på flexibilitet i stadsdelsnämndernas och utbildningsnämndens verksamhets- och lokalplanering. För att höja kvaliteten i underlaget kan staden med fördel uppdatera prognosen med uppgifter om färdiga bostäder oftare än en gång per år.

Genomförd granskning visar att det finns rutiner för analys och jämförelse mellan investeringsprojektens slutredovisning och de kalkyler som presenterats i underlagen för investeringsbesluten. Rapportering av slutredovisningarna sker löpande till nämnd och i vissa fall (större investeringar) till fullmäktige. Driftkostnaderna anges i genomförandebeslut och kalkyler men en analys av dessa borde även redovisas i projektens slutredovisningar.

Granskningen visar att genomförandebesluten för investeringsprojekten redovisar driftkostnadskonsekvenser för den egna nämnden samt för övriga berörda nämnder (gäller främst exploateringsnämndens projekt). Ökade driftkostnader avseende den sociala infrastrukturen (skolor, förskolor) ingår inte i dessa kalkyler. För dessa gäller att SISAB upprättar en kalkyl efter beställning från utbildningsnämnden eller stadsdelsnämnden. Beställande nämnd samt SISAB anger i genomförandebeslutet investeringsutgiften samt den tillkommande hyran som investeringen medför.

Stadens har en projektstyrningsmetod (SSIP) som anger beslutsprocessen kring utredningsbeslut, inriktningsbeslut, genomförandebeslut m.m. samt hur rapportering till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen ska göras. Den ska användas i alla stora investeringsprojekt där investeringsutgifterna bedöms överstiga 50 mnkr för nämnder och 300 mnkr för bolag. Riskbedömningar görs i varje enskilt projekt. Dock kan metodiken för riskhantering utvecklas genom att risker identifieras även utifrån ett driftkostnads-perspektiv.

Sammanfattningsvis bedömer revisionskontoret att det finns ett tydligt regelverk och en gemensam modell för styrning och upp-

följning av nämnders och bolags investeringsarbete. Av dessa framgår bl.a. hur risker och ekonomiska konsekvenser ska beskrivas och redovisas i stadens planerings- och beslutsprocess. Det är dock oklart om, och på vilket sätt pågående och planerade investeringars driftkostnadspåverkan analyseras på en för staden aggregerad nivå.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Redovisningen av framtida driftkostnadsökningar beroende på planerade investeringar bör förtydligas och staden bör ta ställning till hur resursfördelningen (schablonersättningen) ska anpassas till ekonomiska förändringar på längre sikt.
- För det finansiella målet ”ka p
n e t t o d r i f t k o s t n a d ö v e r p r o g n ö s t i s e r a b ö r e i
utfall redovisas i konjunkturärendet och budgeten. Detta för att tydligt belysa den ekonomiska ställningen för planeringsperioden.
- Metodiken för riskhantering bör utvecklas genom att risker identifieras utifrån ett driftkostnadsperspektiv.
- Analysen av driftkostnadsökningar bör utvecklas i projektens slutredovisningar.
- SAMS-rapporten bör kompletteras med ekonomiska beräkningar.
- Det bör bli tydligare hur förskoleplaneringen ska integreras i stadens övergripande planering.
- Lokalförsörjningsplanernas roll i stadens övergripande ekonomiska planering bör klargöras.

Bilaga 1 Investeringsprojekt

För att verifiera att stadens regler för beslut, styrning och uppföljning av investeringar har sex projekt följts. Nedan sker en beskrivning av dessa projekt. För att få en uppfattning om hur den lokala styrningen och uppföljningen av projekten fungerar har även intervjuer skett med representanter för berörda nämnder/bolag.

SISAB

Revisionskontoret har tagit del av beslut och rapportering för två investeringsprojekt som pågår eller har avslutats. Dessa är:

- Frans Schartau Handelsinstitut
- Ny förskola, Bjursätragatan 72 i Rågsved

Frans Schartau Handelsinstitut

Utbildningsnämnden gjorde 2015 en beställning till SISAB avseende ombyggnad av Frans Schartau Handelsinstituts byggnad till ett nytt gymnasium för 750 elever. I SISAB:s budgetoffert från 2016 framgår att den totala projektkostnaden beräknas till 153,5 mnkr, varav hyresgästpassning 101,6 mnkr. I budgeten ingår en kalkylerad projektrisk med 24,6 mnkr. Detta innebär en tillkommande årshyra för utbildningsnämnden på 7,5 mnkr första året och en total årshyra på 11,8 mnkr. Hyrestillägget är beräknat med r a k a m o r t e r i n g u t i f r å n g ä l l a n d e ” R a m a v t a l f ö r Enligt framtagen tidplan ska skolan vara i full drift till höstterminen 2019 och utföras i två etapper.

Utbildningsnämnden har tagit beslut i mars 2016 om genomförandebeslut för investeringen enligt offerten och kommunstyrelsens ekonomiutskott godkände utbildningsnämndens ansökan samma månad. Beslut togs i SISABs styrelse i mars 2016.

Ett år senare, mars 2017, får styrelsen i SISAB samt utbildningsnämnden information om projektets status avseende bl.a. projektkostnad och riskhantering i ett s.k. Informationsärende. En noggrannare kalkylering har lett till att den beräknade projektkostnaden höjts med 45 mnkr till en total projektkostnad om 198,5 mnkr. Den hyreshöjande projektkostnaden höjs till ca 131 mnkr och tillkommande årliga hyreskostnaden blir 7,82 mnkr. Den totala årshyran blir 12,12 mnkr.

Tillkommande kostnad består bl.a. av verksamhetsåtgärder då utbildningsförvaltningen har beslutat att ändra inriktning från ekonomi- och humanistprogram till att även erbjuda naturprogram. Byggnadens yta har ökat i projektet från tidigare 4 352 kvm till

5 065 kvm. När det gäller tidplanen framgår att inflyttning av verksamheten är preliminärt planerad till höstterminen 2018 med vissa undantagna delar som tas i bruk september/oktober 2018.

I december 2018 behandlades projektets slutredovisning i SISABs styrelse. Denna slutredovisning jämförs med det Informationsärende som togs fram i mars 2017. En del av projektförutsättningarna var att entreprenaden "verkansentreprenad", vilket innebär samverkan med såväl utbildningsförvaltningen som entreprenören. Detta har även medfört att SISAB kunnat överlämna huset enligt tidplan (1 juli 2018) och i sin helhet istället för i två etapper med en sista överlämning i slutet av oktober 2018. Den ekonomiska redovisningen visar att den totala projektkostnaden blivit 214,0 mnkr jämfört med 198,5 mnkr i Informationsärendet. Den hyresgenererade delen anges till 150,7 mnkr. Orsaken till detta är bl.a. att vissa tilläggsbeställningar från utbildningsförvaltningen gjorts på 12,4 mnkr, samt kreditivkostnad 3,7 mnkr. Tillkommande hyra uppgår till 8,9 mnkr.

Under projektets gång har månadsvisa ekonomiuppföljningar gjorts. SISABs styrelse har fått information via balanslistan (ekonomisk uppföljning över pågående investeringsprojekt) som redovisas vid varje styrelsemöte.

Ny förskola, Bjursätragatan 72 i Rågsved

2012 beställde Enskede-Årsta-Vantör stadsdelsförvaltning en ny förskola med 6 avdelningar. SISAB lämnade en fastprisoffert 2013 där projektkostnaden (hyresgenererande) beräknades till 40,2 mnkr (inkl. oförutsett och riskkostnad). Tillkommande hyra för första helåret angavs bli 3,2 mnkr. Hyrestillägget beräknades med rakamortering utifrån gällande "Ramavtal". Av olika anledningar gjorde stadsdelsförvaltningen ingen beställning.

När ärendet överlämnades till stadsledningskontoret för beredning till kommunstyrelsens ekonomiutskott blev det inte godkänt bl.a. för att förskolan blev för stor och dyr.

Ny budgetoffert togs fram av SISAB 2015 där projektkostnaden (hyresgenererande) beräknades till 46,1 mnkr. Tillkommande hyra första helåret beräknades bli 2,9 mnkr. SISABs styrelse behandlade ärendet i maj 2015.

Stadsdelsnämnden fattade beslut i augusti 2015 om genomförande-
ärende för investeringen enligt offerten och i oktober godkände
kommunstyrelsens ekonomiutskott nämndens framställan. Färdig-
ställande för inflyttning beräknades bli i slutet av 2017.

I slutet av 2015 gör SISAB en justering av tidigare prisoffert på
grund av att det skett en prisökning på marknaden som påverkat det
allmänna kostnadsläget. I offerten har projektkostnaden (hyresgene-
rerande) ökat till 48,8 mnkr. Tillkommande hyra för första helåret
beräknas till 3,1 mnkr.

I början av 2016 gör stadsdelsförvaltningen en formell beställning
utifrån den justerade offerten.

Styrgruppsmöte hålls med stadsdelen en gång i månaden där tidplan
och ekonomi lyfts. Byggmöte hålls var fjortonde dag mellan pro-
jektledare och entreprenören. Under projektets gång har månadsvisa
ekonomiuppföljningar gjorts. SISABs styrelse har fått information
via balanslistan som redovisas vid varje styrelsemöte.

Beräknad slutkostnad uppgår till ca 49,5 mnkr. Tillkommande års-
hyra beräknas till 2,5 mnkr. Årshyran blev lägre p.g.a.
lägre räntekostnader än i kalkylen.

Exploateringsnämnden

Revisionskontoret har tagit del av beslut och rapportering för två
investeringsprojekt som pågår eller har avslutats. Dessa är:

- Rinkebyterassen
- Annedal

Rinkebyterassen

Exploateringsnämnden antog i februari 2013 genomförandebeslut
avseende bostadsbebyggelse med ca 350 lägenheter intill över-
däckning av motorleden E18 vid Rinkeby. Kommunfullmäktige
antog genomförandebeslutet i maj 2013 med en beräknad utgift om
135 mnkr.

I ärendet redovisas budgetkonsekvenser för driftbudgeten. För
exploateringsnämnden ca 5 mnkr/år och för trafiknämnden och
stadsdelsnämnden ca 1,4 mnkr/år. I ärendet beskrivs ekonomiska
osäkerheter som bedöms vara 20-25 mnkr. Hänsyn till dessa har
tagits i kalkylen.

En del av projektets dokument är inlagda i SSIP. Merparten av dokumentationen ligger på stadens servrar i en mappstruktur som är utformad enligt kontorets kvalitetssystem.

Ekonomisk uppföljning till nämnden har gjorts vid ordinarie uppföljningar vid fem tillfällen per år. Vidare har ytterligare avstämningar skett med tanke på storleken och komplexiteten på projektet.

Slutredovisning har gjorts till nämnden i september 2018. Här framgår att den totala investeringsutgiften uppgår till 140 mnkr, dvs. 5 mnkr mer än i genomförandebeslutet. I beloppet ingår dock att exploateringskontoret även genomfört arbete för de ledningsdragande verken och Trafikverket. Nämnden har erhållit ekonomisk reglering med 14 mnkr för detta. Drift- och underhållskostnaderna redovisas och är enligt kalkylerade belopp.

Annedal

Enligt ursprungligt genomförandebeslut 2007 omfattade projektet 1 850 lägenheter till en nettoutgift om 420 mnkr. Exploateringsnämnden antog i juni 2011 ett reviderat genomförandebeslut där det framgår att projektet blivit dyrare än beräknat och nu omfattar 2 600 lägenheter. Investeringsutgiften anges till 660 mnkr. Kommunfullmäktige antog det reviderade genomförandebeslutet i oktober 2011.

I ärendet redovisas budgetkonsekvenser för driftbudgeten. För exploateringsnämnden ca 29 mnkr för kapitalkostnader det första året och minskar därefter något genom avskrivningar samt intäkter för tomträttsavgälder som beräknas till 20 mnkr/år. För trafiknämnden och stadsdelsnämnden ca 3 mnkr/år avseende underhållskostnader för infrastruktur och grönområde. Driftkostnaden för trafiknämndens del är beräknad utifrån schablonvärden .

I ärendet beskrivs även ekonomiska osäkerheter som identifierats både när det gäller utgifter och inkomster. Bl.a. fanns osäkerhet kring ny vattentaxa samt placering av skola. Något belopp för dessa risker anges inte.

I formell mening har det inte funnits någon styrgrupp som omfattat andra involverade förvaltningar och bolag. Möten/information mellan berörda tjänstemän har dock förekommit. Projektet var långt inne i genomförandet innan SSIP infördes.

I och med att Annedalsprojektet hade varit igång sedan ett antal år tillbaka när SSIP infördes har exploateringskontoret bestämt att inte

registrera all dokumentation i SSIP. Endast en bråkdel har lagts in. Merparten av all dokumentation ligger på stadens servrar i en mappstruktur som är utformad enligt kontorets kvalitetssystem.

I uppföljningen i samband med bokslut 2018 beräknas den slutliga nettoutgiften till 700 mnkr, vilket är 40 mnkr mer än i det reviderade genomförandebeslutet. Projektet har även försenats. Enligt reviderat genomförandebeslut skulle projektet vara färdigställt 2015-2016. Mark- och miljödomstolen har upphävt en del av en ny detaljplan som hade utarbetats, entreprenadkostnaderna har blivit dyrare, investeringsinkomsterna har blivit lägre m.m.

Trafiknämnden

Revisionskontoret har tagit del av beslut och rapportering för två investeringsprojekt som pågår eller har avslutats. Dessa är :

- Västberga allé, byte av broar
- Cykelbana på Värtavägen

Västberga allé, byte av broar

Trafiknämnden antog i april 2015 genomförandebeslut avseende genomförande av byte av bro för Västberga allé över stambanan och en ny gång- och cykelbro över Åbyvägen med anslutande gång- och cykelväg. Kommunfullmäktige antog genomförandebeslutet i juni 2015.

Investeringen beräknades till 197 mnkr och innehåller 15 mnkr för oförutsett. I ärendet redovisas budgetkonsekvenser för driftbudgeten vilka utgörs av ökade kapitalkostnader med initialt ca 9,4 mnkr/år fr.o.m. 2018. Inga ökade driftkostnader har beräknats utöver kapitalkostnader. Den fördyrade kapitalkostnaden läggs in i kontorets anläggningsregister först när bokförda värdet faller ut. Uppgifter hämtas härifrån till 3-årsbudgeten.

Risker beskrivs i ärendet och är att projektets tidplan är beroende av tillgång till tågfria tider för att utföra arbeten i spårområdet och för lyft över järnvägen.

Slutredovisning av projektet gjordes till trafiknämnden 2018-12-10. Den totala investeringsutgiften uppgår efter avslutat projekt till ca 230 mnkr, vilket är 33 mnkr mer än i genomförandebeslutet. Fördyringen anges bero på bland annat nya planeringsförutsättningarna från Trafikverket. Information om fördyringen har lämnats i den löpande rapporteringen till nämnd och stadsledningskontoret sedan 2016 enligt de intervjuade. Styrgruppen, vilken utgjordes av trafikkontorets ledningsgrupp, har informerats löpande. Validering,

dvs bedömning av sannolikhet för olika risker och ekonomiska konsekvenser ifall riskerna faller ut har inte gjorts i det tidiga skedet avseende Västberga. Detta har hanterats löpande under projektets gång.

Samråd har skett med kyrkogårdsförvaltningen både i det tidiga skedet och i genomförandefasen p.g.a. närheten till kyrkogård och risk för störningar från t.ex. sprängningar. Samråd har även skett med stadsledningskontoret och berörd stadsdelsförvaltning avseende gestaltningen.

Cykelbana på Värtavägen

Trafiknämnden antog i september 2015 reviderat genomförandebeslut avseende cykelbana på Värtavägen. Ursprungligt genomförandebeslut var från februari 2014 och uppgick till 31 mnkr. Kommunfullmäktige antog det reviderade genomförandebeslutet i januari 2016 med en beräknad utgift om 58 mnkr.

I det ursprungliga genomförandebeslutet redovisades inga driftkostnadskonsekvenser för projektet separat, utan de ekonomiska konsekvenser som anges omfattar flera investeringar i cykelfält och cykelbanor. Det reviderade beslutet anger ökade kapitalkostnader med initialt ca 3,9 mnkr/år och underhållskostnader med 0,1 mnkr fr.o.m. 2018 för det separata projektet.

Risker beskrivs i ärendet. Dessa är bl.a. att kontoret inte kan komma överens men en fastighetsägare om markintrång för viss del av sträckan. En annan risk är entreprenadmarknaden som kan innebära att inga eller för dyra anbud inkommer. Något belopp för riskerna anges inte.

Projektet har inte följt stadens projektmetodik eftersom projektet startade innan SSIP gällde. Delar i projektets beslutsprocess har därför registrerats i SSIP i efterhand. Ett projektdirektiv enligt trafikkontorets egen mall för projekt under 50 mnkr skrevs 2013.

Prognos i bokslut 2018 för hela projekt är 77,8 mnkr, d.v.s. en fördyring i förhållande till genomförandebeslutet med 20 mnkr. Att det har blivit dyrare beror på brister i bygghandlingar som lett till en felprojektering enligt de intervjuade.

Samråd har skett med stadsledningskontoret inför inriktningsbeslutet och genomförandebeslutet. Dessutom har samråd skett med Östermalms stadsdelsförvaltning och Kungliga Djurgårdsförvaltningen.

Bilaga 2 Intervjupersoner

Stadsledningskontoret

Tf avdelningschef Stadsutvecklingsavdelningen

Investeringsstrateg

Budget- och redovisningschef

3 controller

SISAB

Avdelningschef Projektavdelningen

Ekonomichef

2 projektansvariga

Exploateringskontoret

Administrativ chef

2 enhetschefer

Projektledare

2 byggprojektledare

Trafikkontoret

Avdelningschef Infrastrukturavdelningen

Ekonomichef

Internrevisor

2 enhetschefer

Controller