



Bolagens investeringar Nr 2, 2020

Projektrapport från
Stadsrevisionen

Dnr: 3.1.3-97/2019

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, stad.stockholm/revision. De kan också beställas från revisionskontoret, revision.rvk@stockholm.se.

Till
Stockholms Stadshus AB
AB Familjebostäder
AB Svenska Bostäder
AB Stockholmshem

Bolagens investeringar

Revisorsgrupp 1 har den 18 februari 2020 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 2/2020).

Stadens bostadsföretag är viktiga aktörer i att bostadsförsörja stadens invånare. En granskning har genomförts som bland annat visar att bostadsmålen inte uppnås. Det är angeläget att staden vidtar åtgärder för att nå målen. Staden har dock inte full rådighet över processen att bygga bostäder.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till styrelserna i Stockholms Stadshus AB, AB Familjebostäder, AB Svenska Bostäder samt AB Stockholmshem för yttrande. Yttrandena ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 29 maj 2020. Rapporten överlämnas även för kännedom till kommunstyrelsen.

På revisorernas vägnar

Ulf Bourker Jacobsson
Ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare

Sammanfattning

Stockholms stad äger tre bostadsbolag; AB Familjebostäder, AB Svenska bostäder och AB Stockholmshem. Revisionskontoret har granskat om stadens bostadsbolag prioriterar och genomför investeringar med god styrning och kontroll. Moderbolaget, Stockholms Stadshus AB har granskats avseende om bolaget styr och samordnar investeringar i enlighet med bolagsordning och kommunfullmäktiges budget och ägardirektiv. Granskningen har inriktats på så kallade stora investeringar, det vill säga investeringar med en budget som överstiger 300 mnkr.

Stadens bolagskoncern investerar årligen cirka 14 mdr, varav de flesta stora investeringsprojekten genomförs hos stadens bostadsbolag i form av nyproduktion. Bostadsbolagen har tillsammans i uppdrag år 2019 att uppnå en nybyggnationstakt på 1 500 – 2 000 bostäder per år. Granskningen visar att bostadsbolagen inte uppnår målen.

I stadens regler för ekonomisk förvaltning anges när investeringarna ska behandlas av kommunfullmäktige. Utifrån genomförd granskning bedöms att bostadsbolagen och moderbolaget behöver utveckla sina rutiner för att säkerställa att kommunfullmäktige får information och fattar beslut i enlighet med regelverket.

Granskningen visar också att moderbolaget behöver utveckla sin styrning och uppföljning av bostadsbolagen. Det saknas tydliga krav på innehåll i rapportering, både för specifika investeringsprojekt och i uppföljning av årlig investeringsbudget. Krav bör även finnas på att redovisa åtgärder för ökad måluppfyllelse och budgetföljsamhet.

Bostadsbolagen behöver utveckla sin styrning och uppföljning av stora investeringsprojekt. Bland annat behöver rapporteringen i tertiärrapporter och verksamhetsberättelser på ett tydligare sätt redovisa orsaker till avvikelser för att ge bolagsstyrelser och koncernstyrelsen god information. Rutiner behöver också etableras för att säkerställa att regler för ekonomisk förvaltning efterlevs avseende rapportering till kommunfullmäktige.

Bolagen behöver också arbeta på ett mer proaktivt sätt för att förhindra att investeringsprojekten försenas och minska konsekvensen av de hinder som kan uppstå under projektets genomförande. Granskningen visar att ersättningsinvesteringar har minskat över åren. Denna utveckling behöver bolagen bevaka för att upprätthålla god ekonomisk hushållning över tid.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer:

Stockholms Stadshus AB:s styrelse:

- Utveckla den löpande styrningen och uppföljningen av bostadsbolagens stora investeringar.
- Ta fram rutiner för att säkerställa att samtliga av bostadsbolagens investeringsprojekt rapporteras till kommunfullmäktige i enlighet med regler för ekonomisk förvaltning.
- Revidera och aktualisera styrdokumentet *Anpassning av stadens projektstyrningsmetod till bolagens verksamhet* i syfte att öka tydligheten och användbarheten.
- Ta fram en åtgärdsplan för att nå bostadsmålen.

Bostadsbolagens styrelser:

- Vidta åtgärder för att förbättra måluppfyllnad gällande bostadsmålen.
- Utveckla informationen om investeringsprojekt i verksamhetsplaner och tertialrapportering. Utveckla avvikelseanalyser avseende stora projekt.
- Säkerställa att slutrapporterna innehåller tydliga analyser av utfall avseende tid, projektbudget, lönsamhet, projektets omfattning samt riskhantering. Analysen bör göras mot genomförandebeslut. Erfarenheter som framkommit i projektet ska dokumenteras.
- Utveckla rutiner för att säkerställa att avvikelserapportering sker i enlighet med regler för ekonomisk förvaltning.

Innehåll

1.	Inledning	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Syfte och revisionsfrågor	1
1.3	Avgränsning	1
1.4	Granskade styrelser	2
1.5	Revisionskriterier	2
1.6	Metod	2
1.7	Investeringsprocessen	2
2.	Granskningens iakttagelser.....	8
2.1	Måluppfyllelse bostäder	8
2.2	Projektstyrning	10
2.3	Årlig budget.....	17
3.	Revisionskontorets analys	21
4.	Sammanvägd bedömning och rekommendationer	25

Bilagor

Bilaga 1	Intervjupersoner	27
Bilaga 2	Statistik om bolagens bostadsbyggande och investeringar	28

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Stockholmsregionen är en av de regioner som växer snabbast i Europa¹, vilket medför flera utmaningar för Stockholms stad. Som en följd av den starka befolkningsökningen måste staden genomföra stora investeringar i infrastruktur, bostäder och andra fastigheter.

Stadens bolagskoncern investerar årligen cirka 14 mdr, varav de flesta större investeringsprojekten genomförs hos stadens bostadsbolag i form av nyproduktion. Under 2019 genomfördes i koncernen fler än 60 investeringsprojekt med en total investeringsutgift på över 300 mnkr, i staden så kallade stora projekt. Bolagskoncernen ska årligen påbörja produktion av cirka 1500 bostäder enligt kommunfullmäktiges budget.

För att upprätthålla god ekonomisk hushållning är det av stor vikt att investeringarna styrs och följs upp samt att ersättningsinvesteringar inte trängs ut av nyinvestering.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om stadens bolag prioriterar och genomför investeringar med en god styrning och kontroll.

Granskningen besvaras med följande revisionsfrågor:

- Styr och samordnar Stockholms Stadshus AB investeringar så att dessa kan genomföras i enlighet med stadens budget?
- Har bolagen en intern kontroll avseende investeringar som säkerställer att kommunfullmäktiges budget och regelverk följs?
- Vad är orsakerna till att investeringar blir försenade och hur hanteras det?
- Planerar och prioriterar bolagen så att ersättningsinvesteringar inte trängs undan av nyproduktionsprojekt?

1.3 Avgränsning

Granskningen omfattar styrning och uppföljning av investeringar överstigande 300 mnkr, i staden så kallade stora projekt. Granskningen omfattar inte budgetering, kalkylering eller uppföljning av löpande underhåll.

¹ Länsstyrelsens Stockholms rapport 2019:13: Läget i länet, Bostadsmarknaden i Stockholms län 2019

1.4 Granskade styrelser

Granskningen omfattar moderbolaget Stockholms Stadshus AB samt bostadsbolagen AB Familjebostäder, AB Svenska Bostäder och AB Stockholmshem.

1.5 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som revisionen utgår ifrån vid analys och bedömning. Följande revisionskriterier har tillämpats i granskningen och beskrivs mer utförligt under avsnittet 1.8 Styrdokument.

- Stockholms stads budget 2019 (sidan 23-24, 229 – 242)
- Investeringsstrategi (bilaga 3 Stockholms stads budget 2019)
- Regler för ekonomisk förvaltning (bilaga 8 Stockholms stads budget 2019)
- Bolagsordning Stockholms Stadshus AB (KF:s 2013-18)
- Stadens projektstyrningsmetod för stora investeringsprojekt, Systemstöd Stora InvesteringsProjekt (SSIP) (Kommunfullmäktige beslutade om metoden i ärendet Stockholms stads budget 2009)

1.6 Metod

Granskningen har genomförts genom *intervjuer* med bland annat ekonomichef och chefen för den avdelning som hanterar stora projekt på berörda bolag (se bilaga 1). *Dokumentgranskning* har genomförts av bland annat månadsrapporter, tertialrapporter, årsredovisning, budgetunderlag, attestrutiner, delegationsordningar, rutiner och modell/mallar för planering och uppföljning av investeringsprojekt samt anvisningar för verksamhetsplan, tertial- och årsbokslutsrapportering samt slutrapporter. *Verifiering* har genomförts genom att följa rapportering och beslut för större investeringsprojekt. Granskningen har omfattat över femtio projekt.

Granskningen har genomförts av Anna-Karin Karlström, Anna Nording och Stefan Rydberg på revisionskontoret. Granskningen har genomförts under perioden maj till november 2019. Rapporten har faktakontrollerats av bolagen.

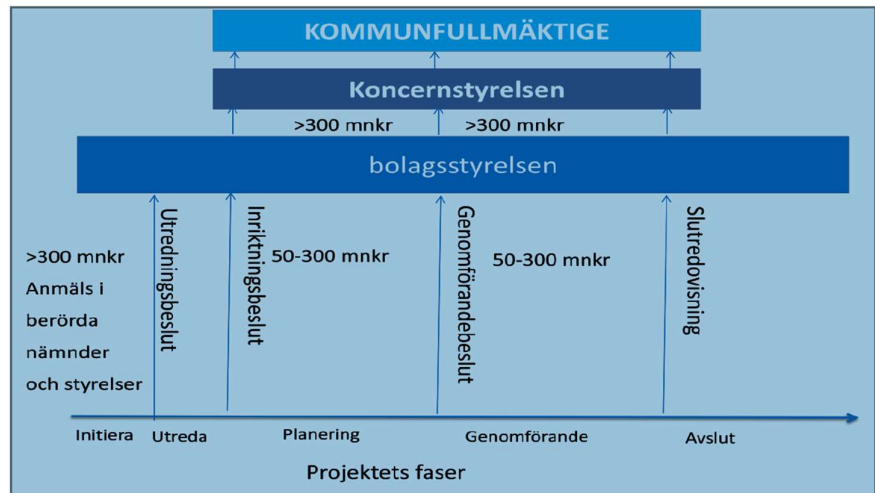
1.7 Investeringsprocessen

Beslutsprocess bostadsbyggandet

Moderbolaget beskriver beslutsprocessen för bolagens investeringar i dokumentet *Anpassning av stadens projektstyrningsmetod till bolagens verksamhet (Stockholms Stadshus AB, 2012)*. Bilden nedan beskriver beslutsprocessen för investeringsprojekt. För stora investeringsbeslut fattas inriktningsbeslut och genomförandebeslut

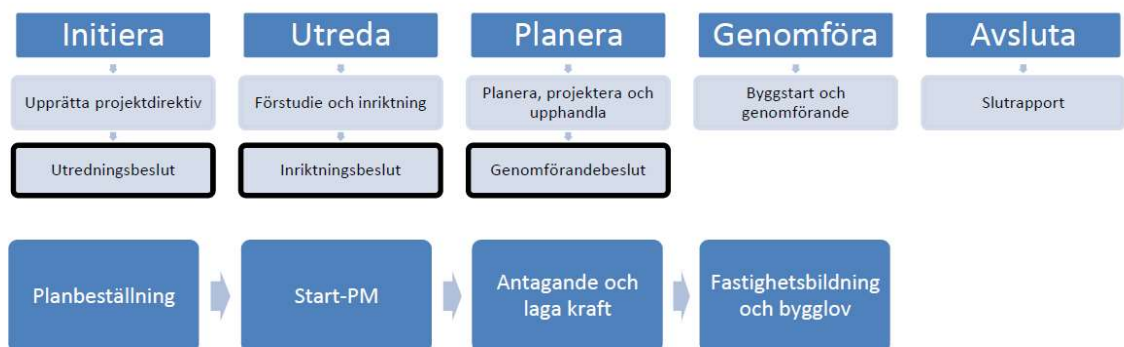
av fullmäktige. En slutredovisning görs av bolagsstyrelsen som sedan rapporterar vidare till koncernstyrelsen och kommunfullmäktige.

Bild A, Beslutsprocess för investeringsprojekt



Källa: Anpassning av stadens projektstyrningsmetod till bolagens verksamhet (Stockholms stadshus AB, 2012)

Investeringsprocessen beskrivs i ett antal faser enligt bilden nedan
Bild B, Investeringsprocessen.



Källa: Anpassning av stadens projektstyrningsmetod till bolagens verksamhet (Stockholms stadshus AB, 2012)

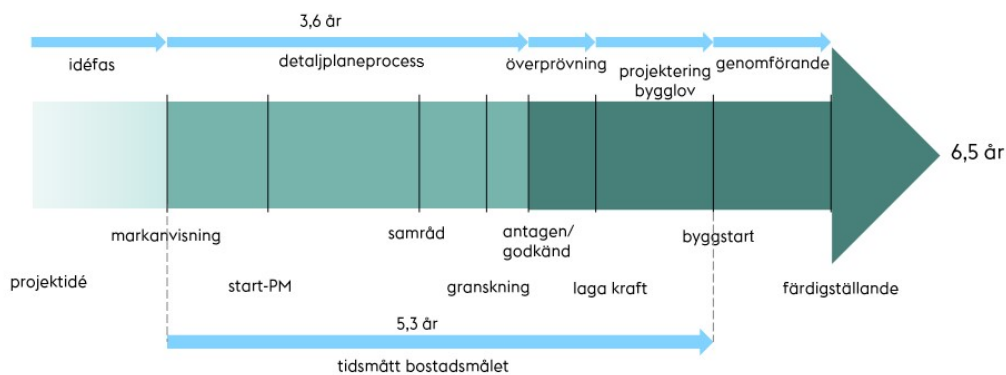
I fasen *Utredning* och fasen *Planera* beslutas investeringsomfattningen i bolagsstyrelsen, koncernstyrelsen och kommunfullmäktige, så kallade inriktningsbeslut och genomförandebeslut. *Inriktningsbeslut* fattas när en planerad investering utretts i sådan omfattning

att ett översiktligt program finns och de ekonomiska konsekvenserna är beräknade så långt som möjligt. Inriktningsbeslutet omfattar total investeringsutgift samt antal bostäder. Moderbolaget beskriver att inriktningsbeslut är en grov uppskattning av projektramarna. Inriktningsbeslut beslutas av bolagsstyrelse i samband med att stadsbyggnadskontoret upprättar ett start-PM som beslutas i stadsbyggnadsnämnden. Därefter bereder koncernledningen inriktningsärendet tillsammans med stadsledningskontoret och för det vidare till koncern- och kommunstyrelsen samt kommunfullmäktige för godkännande. *Genomförandebeslutet* avgör om investeringen ska genomföras eller inte. Beslutet omfattar investeringsprojektets investeringsutgift, antal bostäder, typ av bostad samt ger även information om vilket år inflyttning i bostäder planeras ske.

Byggnationer på stadens mark

Bilden nedan beskriver stadsbyggnadsprocessen.

Bild C, Stadsbyggnadsprocessen



Källa: Revisionsrapporten Bostadsbyggandet – stadsbyggnadsprocessen Nr 1, 2017

Exploateringsnämnden beslutar om markanvisning enligt stadens markanvisningspolicy. En markanvisning är en option för en byggherre, till exempel stadens bostadsbolag, att under viss tid och på vissa villkor ensam få förhandla med staden om förutsättningarna för genomförandet av ny bostadsbebyggelse eller annan exploatering inom ett visst markområde som staden äger. Efter markanvisningsansökan inkommit tas interna kontakter på exploateringskontoret för att säkerställa att förslaget är genomförbart. I detta skede utser exploaterings- och stadsbyggnadskontoren projektledare respektive planhandläggare för projektet. Stadsbyggnadskontoret lämnar ett förhandsbesked om att ärendet kommer att startas upp. Förhandsbeskedet grundas på en gemensam bedömning av stads-

byggnads- och exploateringskontoret. Även byggherren/byggaktören involveras i vissa fall i tidigt skede. Därtill har exploateringskontoret även kontakter med bland annat trafikkontoret och berörd stadsdelsförvaltning innan markanvisningsbeslutet. Planarbetet startar med framtagande av start-PM. Vid beslut om start-PM godkänner stadsbyggnadsnämnden att planprocessen ska påbörjas. I start-PM beskrivs planförslaget i grova drag. Tiden från markanvisning till beslut om start-PM är i genomsnitt drygt ett år. Stadens styrdokument.

Stockholms stads budget 2019²

I stadens budget framgår att samtliga bolagsstyrelser ska hålla budget, ha en god prognossäkerhet genom att bedöma avvikelser under året och vidta åtgärder för att hålla given budget.

För 2019 har bostadsbolagen tillsammans i uppdrag att uppnå en nybyggnationstakt på 1 500 – 2 000 bostäder per år. Kommunfullmäktiges nyproduktionsmål för bolagen har minskat något de senaste åren. Under 2017 var målet 2 500 – 3 000 bostäder medan budget 2020 anger en målnivå om 1 500 bostäder.

Stadens stora framtida investeringsbehov medför ansvar för bolagen att ha kontroll på styrning och effektivitet i stora projekt. Kostnadsmedvetenhet i de stora projekten och att prioritera investeringar är nödvändigt. I stadens budget 2018 beskrevs att det är av vikt att bolagen fokuserar på nyproduktion medan ersättningsinvesteringar däremot ska minskas.³ I 2019 och 2020 års budget har kommunfullmäktige ändrat formuleringen till att det är angeläget att ersättningsinvesteringar inte trängs ut av nyproduktionsprojekt.⁴

Stadens årliga budget omfattar även ägardirektiven för bolagen. Ägardirektiven är treåriga men kan ändras årligen i samband med att budgeten upprättas. Bolagen upprättar årligen verksamhetsplaner utifrån kommunfullmäktiges mål där ägardirektiven integreras med kommunfullmäktiges mål. I rapporten kommer ägardirektiven därför inte beskrivas separat utan benämns som budget.

² Stockholms stads budget 2019 (sidan 23-24, 229 – 242)

³ Stockholms stads budget 2018, sid 283

⁴ Stockholms stads budget 2019, sid 23-24

Investeringsstrategi⁵

Stadens investeringar delas upp i två huvudtyper; strategiska investeringar och ersättningsinvesteringar. Strategiska investeringar är framtidsinriktade investeringar. Ersättningsinvesteringar är investeringar som ger en uppgradering av anläggningar till minst den tidigare fastställda tekniska nivån eller nya miljöbetingelser. Planeringen av ersättningsinvesteringar ska utgöra en del av stadens långsiktiga investeringsplanering.⁶ Ersättningsinvesteringar ska finansieras med egna medel.⁷

Regler för ekonomisk förvaltning⁸

Investeringar inom intervallet 50 till 299 mnkr beslutas av bolagens styrelser. Dotterbolagen rapporterar tertialvis samtliga investeringsprojekt över 50 mnkr till koncernstyrelsen.

För investeringar där investeringsutgiften bedöms överstiga 300 mnkr eller är av strategisk eller principiell vikt, ska både inriktnings- och genomförandebeslut fattas av respektive bolagsstyrelse. Besluten ska även anmälas till koncernstyrelsen och ett beslutsunderlag ska lämnas till kommunfullmäktige i ett särskilt ärende.⁹

Investeringsprojekt som uppvisar en avvikelse mot investeringsbeslut överstigande 15 procent, dock minst 20 mnkr, av investeringens nuvärde eller annan avvikelse av strategisk vikt ska tillställas kommunfullmäktige.¹⁰

Stadens projektstyrningsmetod för stora investeringsprojekt¹¹

För stora investeringar ska stadens projektstyrningsmetod användas.¹² Den syftar till att få en enhetlig projektstyrning samt bättre kontroll av stora investeringar. Metoden beskriver bland annat beslutsprocessen kring inriktningsbeslut, genomförandebeslut samt hur rapportering till kommunfullmäktige ska göras. Till projektstyrningsmetoden finns knutet ett systemstöd, SSIP (Systemstöd Stora InvesteringsProjekt). År 2012 beslutade koncernstyrelsen om dokumentet *Anpassning av stadens projektstyrningsmetod till*

⁵ Investeringsstrategi (bilaga 3 Stockholms stads budget 2019)

⁶ Investeringsstrategi (bilaga 3 Stockholms stads budget 2019)

⁷ Stockholms stads budget 2019, sid 23-24

⁸ Regler för ekonomisk förvaltning (bilaga 8 Stockholms stads budget 2019)

⁹ Regler för ekonomisk förvaltning, 1 kap 7b§ (Stockholms stads budget 2009)

¹⁰ Investeringsstrategi (bilaga 3 Stockholms stads budget 2019)

¹¹ Stadens projektstyrningsmetod för stora investeringsprojekt (Kommunfullmäktige beslutade om metoden i ärendet Stockholms stads budget 2009)

¹² Regler för ekonomisk förvaltning, 1 kap 7b§ (Stockholms stads budget 2009)

bolagens verksamhet. Dokument är ett komplement till projektstyrningsmetoden och beskriver den praktiska hanteringen samt hur anvisningar och regler kan och ska användas av bolagen när de redovisar större projekt. I dokumentet beskrivs bland annat rapportering av projektavvikelser och innehåll i investeringsprojektens slutrapporter.

Bolagsordning Stockholms Stadshus AB¹³

I Stockholms Stadshus ABs bolagsordning anges:

Bolaget ska verkställa de ägardirektiv som fastställs av Stockholms kommunfullmäktige, varvid bolaget svarar för styrning, kontroll, uppföljning och löpande översyn av dotterbolagens verksamheter utifrån kommunfullmäktiges ägardirektiv och inriktningsmål.¹⁴

Moderbolaget ska kontinuerligt följa större investeringsprojekt och dotterbolagens investeringsplaner ska bedömas ur ett lönsamhetsperspektiv i syfte att långsiktigt minska investeringsnivån och bolagens skuldsättningsgrad.¹⁵

¹³ Bolagsordning Stockholms Stadshus AB (KF:s 2013-18)

¹⁴ Bolagsordning Stockholms Stadshus AB (KF:s 2013-18)

¹⁵ Stockholms stads budget 2019, Stockholms Stadshus ABs ägardirektiv

2. Granskningens iakttagelser

2.1 Måluppfyllelse bostäder

Kommunfullmäktige ger uppdrag och mål till bolagen i samband men budget. Stockholms Stadshus AB, moderbolaget, följer upp att målen i dotterbolagens verksamhetsplaner överensstämmer med kommunfullmäktiges mål. I budgeten 2019 anges att bostadsbolagen tillsammans ska uppnå en nybyggnationstakt på 1 500 – 2 000 bostäder per år. Moderbolaget fördelar målsättningen per bostadsbolag. I bostadsbolagens verksamhetsplaner finns målvärden för antal påbörjade bostäder¹⁶ (nyproduktion) och antal färdigställda lägenheter. Statistik om respektive bostadsbolag redovisas i bilaga 2.

I tabell A nedan redovisas utfall/prognos i jämförelse med budget avseende bostadsmålen för åren 2017 till 2019.¹⁷ Bostadsbolagen redovisar stora avvikelser avseende antal påbörjade lägenheter. Vid intervjuerna beskrivs att det sker stora förskjutningar i tid för respektive projekt på grund av olika fördröjningsfaktorer, exempelvis överklaganden. För att säkerställa en årlig måluppfyllelse krävs att bostadsbolagen har en stor portfölj av planerade och pågående bostadsprojekt för att kunna parera de olika tidsförskjutningarna som sker i projekten. AB Stockholmshem uppger att det krävs ca 5000 planerade och pågående bostäder i projektportföljen för att ha möjlighet att färdigställa ca 500 bostäder per år. I budgeten anges även andra mål som avser tillfälliga bostäder vilka bostadsbolagen även måste genomföra. Exempelvis uppger AB Stockholmshem att de under de senaste åren tillskapat uppemot 500 modulbostäder för prioriterade grupper.

Vid intervjuerna framkommer att bostadsmålet i dagsläget bedöms vara realistiskt att uppnå eftersom bolagen har markanvisningar för alla pågående projekt. Som anges ovan har dock inte bostadsmålen uppnåtts. Däremot bedöms målet svårare att uppnå på lång sikt eftersom bostadsbolagen har fått färre markanvisningar (se nedan tabell B) än vad bostadsmålet uppgår till, 1 500 bostäder. För att kunna bygga bostäder krävs tillgång till mark. Bostadsbolagen ger en samstämmig bild av deras situation avseende marktillgång. De anger att det är svårt att få lönsamhet i projekten genom att förvärva

¹⁶ Definitionen för påbörjade bostäder är när de egentliga byggnadsarbetena påbörjats, vid nybyggnad då gjutning av källargolv eller bottenplatta för källarlösa hus påbörjats och vid om-/tillbyggnad då rivningsarbeten påbörjats.

¹⁷ Siffrorna är hämtade från bolagens utfallsrapporter för 2017, 2018 samt helårsprognos T2 2019.

mark, vilket innebär att de blir beroende av att få markanvisning från staden. Vid intervjuerna framkommer att bostadsbolagen ibland erhåller markanvisningar med få lägenheter, vilket medför att projekt inte kan genomföras ur ett affärsmässigt perspektiv. Enligt uppgift behövs markanvisningar med minst 175 – 200 lägenheter för att erhålla en bra projektekonomi samt möjliggöra lägre produktionskostnaderna vilket kan leda till lägre hyresnivåer. I tabell B nedan presenteras information om antal markanvisningar som bostadsbolagen tilldelats från exploateringsnämnden under de senaste tio åren.¹⁸ Revisionskontoret har valt att redovisa tioårsöversikt på grund av att bostadsbolagen uppger att kan ta upp till 10 år innan en markanvisning resulterar i färdiga bostäder.

Tabell A. Bostadsbolagens bostadsmål

	Budget 2017	Utfall 2017	Budget 2018	Utfall 2018	Budget 2019	Prognos 2019	Total budget	Totalt utfall	Avvik- else totalt
Antal påbörjade bostäder	2 280	1 769	2 540	1 444	2 383	1 584	7 203	4 797	-2 406
Antal färdigställda lägenheter	1 215	1 270	766	676	1 567	1 194	3 548	3 140	-408

Tabell B. Tilldelade markanvisningar

År	AB Familjebostäder	AB Stockholmshem	AB Svenska Bostäder	Totalsumma
2010	105	132	150	387
2011	20	240	375	635
2012	211	430	200	841
2013	893	0	529	1 422
2014	933	463	963	2 359
2015	970	550	1 065	2 585
2016	680	435	743	1 858
2017	300	898	1 356	2 554
2018	307	116	626	1 049
Jan - okt 2019	0	455	0	455
Total- summa	4 419	3 719	6 007	14 145

¹⁸ Information från strateg, exploateringskontoret (2019-11-07)

2.2 Projektstyrning

2.2.1 Process för projektstyrning

De tre bostadsbolagen har i huvudsak samma process för planering, uppföljning och rapportering av stora investering. Bostadsbolagen har även sedan några år tillbaka tillsammans med moderbolaget upprättat gemensamma mallar som ska användas inför upprättandet av tjänsteutlåtande inför inriktnings- och genomförandebeslut. Rapporteringsmallen motsvarar den mall som finns för stadens nämnder, en så kallad lägesrapport som ska upprättas inför varje beslutsläge i kommunfullmäktige. Revisionskontoret har tagit del av tjänsteutlåtanden inför inriktnings- och genomförandebeslut. Granskningen visar att i bostadsbolagens tjänsteutlåtanden saknas tydliga beskrivningar avseende eventuella avvikelser, och dess konsekvenser, främst avseende projektets omfattning, kvalitet, tid och ekonomi. I nämndernas lägesrapport framgår dock att sådan information ska anges.

Bostadsbolagen har även mallar för riskhantering. Enligt intervjuade så uppdateras och dokumenteras riskanalyser löpande under projektets gång. Riskmetoderna beskrivs av de intervjuade överensstämma i huvudsak med nämndernas riskhanteringsmetoder. Riskerna beskrivs även de i de upprättade tjänsteutlåtandena. Revisionskontoret noterar att AB Familjebostäders riskbeskrivning kan utvecklas i tjänsteutlåtandena för att på ett tydligare sätt beskriva risker samt åtgärder för att hantera risker.

Bostadsbolagen använder sedan några år en gemensam mall för investeringskalkyler. Kalkylen uppdateras månadsvis.

Beslutsunderlag till kommunfullmäktige

Moderbolaget ska inom ramen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt återföra väsentlig och strategisk information till kommunstyrelsen.¹⁹ Moderbolaget förbereder ärenden som rör dotterbolaget innan de rapporteras till kommunfullmäktige. Underlag till ärendena som investeringskalkyler och riskanalyser granskas av moderbolaget. Revisionskontoret har tagit del av de beslutsunderlag som tillställts kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige tar beslut om total investeringsutgift för stora projekt samt antalet bostäder. Investeringskalkyler bifogas till beslutsunderlagen men är sekretessbelagda.

¹⁹ Stockholms stads budget 2019, sid 229-230

Tabell C. Beslutsunderlag till kommunfullmäktige år 2016-2019

Bolag	Beslutsunderlag till KF (projekt > 300 mnkr)	Reviderat beslutsunderlag saknas hos KF (projekt > 300 mnkr)	Summa antal projekt > 300 mnkr
AB Familjebostäder	15	0	15
AB Svenska Bostäder	14	3	17
AB Stockholmshem	22	0	22
Totalt	51	3	54

Av revisionskontorets granskning framkommer att det finns tre projekt som inte redovisats till kommunfullmäktige efter det att AB Svenska Bostäders styrelse beslutat om utökad investeringsbudget. Det framgår av AB Svenska Bostäders²⁰ attestordning att vid en utökning av projektram ska anmälan ske till kommunfullmäktige.

I ett projekt bedömde koncernstyrelsen att ett reviderat beslutsunderlag inte behövde redovisas till kommunfullmäktige eftersom det beräknade nuvärdet inte avvek mer än 15 procent från beslutad lönsamhetskalkyl. Kommunfullmäktige hade beslutat om en investeringsutgift om 1 475 mnkr. Bolagsstyrelsen beslutade att utöka investeringsutgiften till 2 130 mnkr, en ökning om 655 mnkr (44 procent). Per tertialrapport 2 år 2019 prognostiseras projektets investeringsutgift uppgå till 2 282 mnkr.

Övriga två avser projekt som initialt bedömdes ha en total investeringsbudget understigande 300 mnkr men som sedan har fått en utökad investeringsbudget eller prognos som överstiger 300 mnkr. Dessa har inte rapporterats som ett beslutsunderlag till kommunfullmäktige eller koncernstyrelsen.

Orsaker till förseningar i projekt

Det finns olika faktorer eller hinder som behöver hanteras för att slutföra ett projekt inom given budget och tidsram. Revisionskontoret har efterfrågat statistik och dokumenterade analyser och uppföljningar avseende det som de intervjuade uppger som faktorer eller hinder i stadsbyggnadsprocessen. Bostadsbolagen uppger att det inte finns någon dokumenterad samlad analys eller statistik av vad som bidrar till försening och fördröjningar av projekt.

Vid intervjuerna framgår ett antal faktorer och hinder i bostadsbyggandet, vilka revisionskontoret beskriver nedan i punktform.

²⁰ AB Svenska Bostäders attestordning – attestdelegation beslutade av styrelsen 2019-06-13

Revisionskontoret har valt att dela in stadbyggnadsprocessen i två delar, del 1 inriktningsfasen och del 2 genomförandefasen. I del 1 sker bland annat tilldelning av markanvisning, inriktningsbeslut, projektering och beslut om detaljplan. Del 2 genomförandefasen startar med att genomförandebeslut fattas. Därefter sker upphandlingsförfarandet och byggnationen.

Inom *inriktningsfasen* i bostadsbyggandet beskrivs följande hinder:

- Fler överklagande än tidigare. Överklaganden sker i alla delar i stadsbyggnadsprocessen och i samtliga instanser.
- För få lägenheter per markanvisning
- Långa handläggningstider hos bland annat stadsbyggnadskontoret.
- Ändringar i detaljplaner.
- Långa hyresförhandlingar med hyresgäster vid större ombyggnadsprojekt.

Inom *genomförandefasen* beskrivs följande hinder:

- Ändrade markförutsättningar som inte upptäckts i projekteringen.
- Anbud som är för dyra i förhållande till beslutad kalkyl vilket leder till att investeringskalkylen måste räknas om eller upphandlingen göras om.
- Anbudstilldelning som överklagas.
- Resursbrist hos entreprenörer.
- Resursbrist internt, exempelvis projektledare.

Vid intervjuerna framgår inte tydligt om bolagen tar hänsyn till och på vilket sätt de hanterar ovanstående faktorer när de planerar för nya projekt. De intervjuade anser att det är större möjligheter att arbeta med och förhindra de hinder och förseningar som uppkommer efter genomförandebeslut. AB Familjebostäder anger att de förbättrat sin upphandlingsprocess, vilket de anser har medfört färre överklaganden i upphandlingsprocessen.

Vid intervjuerna framkommer att om det sker kostnadsförändringar i projekten så anpassar bostadsbolagen projektet efter de nya förutsättningar, exempelvis genom att göra om upphandlingsformen och upphandlingen eller höja hyrorna. Det är viktigt att lönsamheten kvarstår i projektet. Moderbolaget är tydligt med att lönsamheten är viktigt för att undvika risk för att otillåten utdelning uppstår. I lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag finns bestämmelser om begränsning av värdeöverföringar. Exempel kan vara att en affärshändelse inte är av ren affärsmässig karaktär för bolaget eller är en beräknad beloppsnivå. Dock så beskriver Boverket att det inte

finns några sanktioner om ett bostadsbolag lämnar värdeöverföringar i strid mot bestämmelserna. Dock kan länsstyrelsen påtala detta för kommunen och en kommunmedlem kan få lagligheten av kommunens beslut prövat hos förvaltningsrätten.²¹

Samverkan

Samverkan avseende investeringsprojekten mellan nämnder och bolagen i koncernen finns på olika nivåer i organisationen. Moderbolaget medverkar i flera mötesforum för att tillvarata koncernens intressen och för att styra och samordna investeringar. Exempelvis medverkar moderbolaget i styrgruppen för större nybyggnadsområden för att bevaka koncernens intressen och för att vara en mellanhand mellan dotterbolagen och exploateringsnämnden samt andra berörda nämnder i tidiga skeden. Det finns även samordningsmöten där verkställande direktören och byggecheferna för respektive bostadsbolag deltar och vid något tillfälle bjuds representanter från exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret in. Revisionskontoret har tagit del av minnesanteckningar från samordningsmöten och av dessa framgår att det som diskuteras är lägesituationen för bostadsbyggandet. Därutöver har bostadsbolagens byggechefsmöten samverkansmöten där aktuella frågor i byggprocessen diskuteras. Inga minnesanteckningar skrivs på dessa möten då de har en mer informell karaktär. Controller från moderbolaget deltar också.

2.2.2 Uppföljning

Löpande uppföljning

De tre bolagen arbetar på likande sätt avseende uppföljning av projekt. De stämmer av respektive projekt månadsvis, tertialvis samt vid styrgruppsmöten. Bolagen upprättar månadsrapporter till företagsledningen. De innehåller detaljerad information per projekt bland annat avseende budget och aktuell prognos för investeringsutgift, upparbetade investeringsutgifter, avvikelsekommentarer per projekt.

AB Familjebostäder använder ett projektstyrningssystem där dokumentationen utförs. AB Stockholms hem håller på med implementering av ett projektstyrningssystem och AB Svenska Bostäder planerar att testa ett projektstyrningssystem under år 2020. Därutöver rapporterar²² den auktoriserade revisorn att AB Stockholms hems IT-system för att hantera ekonomisk styrning och uppföljning av investeringar inte är helt ändamålsenligt och effektivt.

²¹ Boverket, www.boverket.se

²² Lägesrapportering, intern kontroll, delårsbokslut T2 2019 (EY)

Styrelsen i AB Stockholms hem och AB Svenska Bostäder tar del av rapport avseende nyproduktion vid varje styrelsemöte. Rapporten innehåller information om den totala projektportföljen av nyproduktionsprojekt. Det finns information om respektive nyproduktionsprojekt avseende antal lägenheter och hur långt projektet kommit i stadsbyggnadsprocessen. Det finns även information om markanvisningar. AB Familjebostäder ger styrelsen information om projektportföljen en gång per år.

Tertialrapportering och årsbokslut

Moderbolaget upprättar årligen anvisningar för dotterbolagens tertialrapportering och årsbokslut av kommunfullmäktiges budget samt rapportering av ekonomisk information. Bostadsbolagens styrelser beslutar om investeringar i flerårig budget, verksamhetsplan, tertialrapporter samt årsbokslut. Revisionskontorets granskning visar att dessa rapporter innehåller övergripande information om investeringar. Bolagens analys av avvikelser i tertialrapporter och årsbokslut till styrelsen är knapphändig och beskriver inte utfall per investeringstyp på ett tydligt sätt.

Inom Stockholm Stadshus AB pågår ett arbete med att utveckla uppföljning av investeringar och den tertialvisa rapporteringen. Det pågår också ett arbete med att uppdatera dokumentet *Anpassning av stadens projektstyrningsmetod till bolagens verksamhet*. I dokumentet beskrivs hur rapportering av stora projekt ska ske. Rapportering ska ske tertialvis till bolagsstyrelse, koncernstyrelse samt kommunfullmäktige under planeringsfasen och genomförandefasen. I granskningen har framkommit att rapporteringen av stora projekt upprättas av bostadsbolagens företagsledningar men rapporteras endast till moderbolaget, vilket sammanställer rapportering till koncernstyrelsen. Rapporteringen av stora projekt är i excelformat och innehåller detaljerad information om respektive projekt överstigande 50 mnkr. Rapporteringen innehåller information så som årlig och total budget, årliga och ackumulerade upparbetade kostnader, prognostiserat investeringsutfall, information om byggstart och byggavslut, beslutsdatum och beslutsinstans. Det finns även information om projektet är en strategisk- eller en ersättningsinvestering. Dokumentet *Anpassning av stadens projektstyrningsmetod till bolagens verksamhet* beskriver att rapporteringen ska omfatta beskrivning av avvikelser. Avvikelserna ska beskrivas avseende förändrad omfattning av projektet, projektbudget och lönsamhetskalkylen samt en helhetsbedömning göras av projektets fortskridande, risker och måluppfyllelse. Analyser ska göras i förhållande till den information som rapporterats vid inriktningsbeslut och genomförandebeslut. Revisionskontoret noterar att i moderbolagets rapporteringsmall för

stora projekt går det inte att utläsa information om förändringar eller avvikelser i investeringsprojekten i rapporteringen som sker till moderbolaget. Enligt uppgift gör moderbolaget en genomgång av dotterbolagens rapportering.

Det framgår även i dokumentet *Anpassning av stadens projektstyrningsmetod till bolagens verksamhet* att utöver tertialrapporteringen kan koncernstyrelsen besluta om att ytterligare lägesrapporter ska rapporteras. Det har enligt de intervjuade vid bostadsbolagen har detta sällan tillämpats avseende bostadsprojekt men däremot för projekt som haft speciella utmaningar jämfört med normal produktion.

Rapportering av väsentliga avvikelser

Investeringsprojekt som uppvisar en avvikelse mot investeringsbeslut överstigande 15 procent, dock minst 20 mnkr, av investerings nuvärde eller annan avvikelse av strategisk vikt ska tillställas kommunfullmäktige.²³ I bostadsbolagens attestordning framgår att om investeringsutgiften avviker med mer än 15 procent ska beslut tas i bolagsstyrelsen. Varken moderbolaget eller bostadsbolagen har en systematisk och dokumenterad uppföljning av om projekt riskerar att avvika mer än 15 procent från nuvärdet på beslutad investeringsutgift. Stockholm Stadshus AB uppger att det är ytterst sällan som nuvärdet avviker ökade byggkostnaderna ofta motsvaras av högre hyresnivå.

Revisionskontoret har tagit del rapporteringen av stora projekt för tertialrapport 2 år 2019. I den samlade rapporteringen till koncernstyrelsen finns information om totalt 52 stora projekt. Revisionskontoret noterar att AB Stockholmshem har fem projekt som prognostiseras avvika mer än 15 procent. Stockholmshem uppger att endast ett av dessa projekt uppges avvika negativt avseende nuvärdet. Bolaget uppger att styrelsen kommer att få rapportering i mars 2020, varefter det kommer beslut om rapportering ska ske vidare till kommunfullmäktige. Även den auktoriserade revisorn rapporterar i 2019 års granskning av AB Stockholmshems interna kontroll att det finns utvecklingsbehov gällande deras rapportering till styrelsen om investeringar.

²³ Investeringsstrategi (bilaga 3 Stockholms stads budget 2019)

Slutrapport

I dokumentet *Anpassning av stadens projektstyrningsmetod till bolagens verksamhet* anges att slutrapport ska upprättas och delges kommunfullmäktige för varje avslutat stort projekt. Slutrapporten ska omfatta analys av ekonomiskt utfall mot projektbudget, lönsamhetsuppföljning samt information om projektets beslutade omfattning har uppfyllts. Erfarenheter som framkommit i projektet ska dokumenteras. Nämnderna har likande krav avseende slutrapportering. Moderbolaget kräver inte att dotterbolagen behöver beskriva avvikelser mot den ursprungliga tidsplanen vilket däremot nämnderna måste rapportera enligt SSIP. Bostadsbolagen har hittills avslutat sex större projekt mellan åren 2016 - 2019. Revisionskontoret har tagit del av samtliga sex slutrapporter. Slutrapporterna redovisar att byggnationerna har tagit mellan 3 till 4,5 år att färdigställa efter genomförandebeslut. Rapporterna redovisar olika resultat vad det gäller investeringsutfall. I fyra fall har investeringsutgiften blivit lägre eller i nivå med beslutad investeringsutgift vid genomförandebeslut och i två fall har investeringsutgiften ökat med 10 respektive 22 procent från genomförandebeslut. Det redovisas ingen förklaring varför fördyring har skett. Av granskningen framkommer att slutrapporterna saknar en tydlig analys av utfall avseende genomförandets tid samt investerings- och lönsamhetsutfall. Vidare har erfarenheter inte dokumenterats.

Revisionskontoret har gjort stickprov på några av projekten avseende investeringskalkylerna. Revisionskontoret har granskat om det sker förändringar i projektet avseende totalt investeringsutgift, direktavkastning, hyresnivåer samt antal lägenheter. Av granskningen framkommer att det inte finns någon systematisk likhet i förändringar avseende dessa faktorer. Bostadsbolagen är tydliga med att hyror beslutas i förhandling med hyresgästföreningen. Vid intervjuerna framkommer att en för bolagen försvårande omständighet är att överenskommelser om hyran träffas som regel inte förrän i slutskedet av produktionens färdigställande. Hyran sätts oftast genom s.k. presumtionshyra, som beräknas i första hand utifrån lägenheternas produktionskostnad. Marknad och fastighetens geografiska läge påverkar även hyresnivån.

2.3 Årlig budget

Tabell D. Investeringsbudget och utfall per investeringskategori

	Budget 2016	Utfall 2017	Budget 2017	Utfall 2017	Budget 2018	Utfall 2018	Budget 2019	Prognos 2019
Ersättnings- investeringar	–	–	1 036	1 056	731	919	862	524
Strategiska investeringar	–	–	5 602	4 690	6 523	5 281	6 380	5 585
– var av nyproduktion	–	–	3 731	3 113	4 531	3 231	4 865	4 066
– var av större ombyggnationer	–	–	1 871	1 577	1 992	2 050	1 515	1 519
Summa totala investeringar	5 638	5 167	6 638	5 746	7 254	6 200	7 242	6 109
Totala investe- ringar. Genomförandegr ad.	–	92%	–	87%	–	85%	–	84%
Andel ersättnings- investeringar av total investering (utfall)	–	–	–	18 %	–	15 %	–	9 %
Andel nyproduktions- investeringar av total investering (utfall)	–	–	–	54 %	–	52 %	–	67 %
Andel ombyggnationer av total investeringsbudg et (utfall)	–	–	–	28 %	–	33 %	–	25 %

Budgetprocess

Bostadsbolagen upprättar budget på flera nivåer. För alla stora investeringar upprättas en investeringsbudget och en investeringskalkyl. Dotterbolagen upprättar även treårsbudgetar och årliga budgetar för bolagets totala verksamhet, vilket innebär att investeringsutgiften behöver fördelas per kalenderår.

Dialog förs med moderbolaget om de årliga investeringsbudgetarna. Från och med år 2019 har enligt uppgift moderbolaget ändrat rutinerna för att säkerställa att dotterbolagens budgetar överensstämmer med kommunfullmäktiges beslut. Tidigare år har dotterbolagen upprättat interna investeringsbudgetar vilket inte alltid har varit i linje med kommunfullmäktiges investeringsbudget.

Bolagen uppger att det är först efter att genomförandebeslut har fattats och en upphandling kan genomföras som det finns goda förutsättningar för att upprätta och periodisera detaljerade investeringsbudgetar för stora projekt. Innan dess bygger budgeten på tidigare erfarenheter från liknande investeringar. Det kan ta flera år från inriktningsbeslut till genomförandebeslut. De intervjuade uppger att de har vetskap om tidpunkt för genomförandebeslut högst ett halvår innan genomförandebeslut. Det medför således svårigheter att upprätta en tillförlitlig årsbudget för investeringsprojekt som i tid är i närheten av att få genomförandebeslut. Vidare framgår av intervjuer att bolagen anser att den årliga budgetprocessen, med budgetram per kalenderår, inte är anpassad efter bostadsbolagens styrning och planering av nyproduktionsprojekt och stora ombyggnadsprojekt, vilka löper över flera år och är förenade med stor osäkerhet avseende genomförandetid.

Hur uppföljning går till beskrivs i avsnitt 2.2.2.

Budgetföljsamhet

Bostadsbolagen har under åren 2016 till 2018 haft en genomförandegrad på 85 till 92 procent på totalnivå (andel av den årliga investeringsbudget som förbrukats under året). Budgetavvikelsen förklaras främst av avvikelse avseende nyproduktionsprojekt i genomförandefasen. I tabellen nedan redovisas genomförandegrad per bolag.

Tabell E Genomförandegrad per bostadsbolag

	2016	2017	2018	Prognos 2019
Familjebostäder	67 %	59 %	74 %	83 %
Svenska Bostäder	107 %	99 %	105 %	101 %
Stockholmshem	90 %	104 %	89 %	71 %

Revisionskontoret noterar att tidigare år har utfallet av investeringsnivåerna mellan tertialrapport 2 och verksamhetsberättelsen minskat väsentligt vilket kan indikera på att genomförandegraden för år 2019 torde bli lägre än prognostiserad. Nämndernas genomförandegrad för samma period varierade mellan 84 och 88 procent. Det

finns ingen samlad statistik över kommuners genomförandegrad. Sveriges kommuner och regioner har sammanställt genomförandegraden på koncernnivå för regioner. Snittet var 81 procent för åren 2016 till 2018.

Strategiska investeringar och ersättningsinvesteringar

I moderbolagets anvisningar²⁴ för verksamhetsplan till dotterbolagen framgår att ekonomiska analyser ska redovisas för respektive investeringstyp; nyproduktion, större underhållsprojekt/ersättningsinvesteringar samt strategiska ombyggnader som medför ökad standard. Moderbolagets definition²⁵ av begreppen strategiska investeringar och ersättningsinvesteringar överensstämmer med investeringsstrategin. I tertialrapport 2 år 2019 rapporterar bostadsbolagen att samtliga större projekt, utom ett projekt, är strategiska investeringar. Nyproduktionsprojekt är strategiska investeringar. Större ombyggnationer definieras i huvudsak som strategiska. Ofta leder de till standardhöjningar, vilket påverkar hyressättningen på befintliga bostäder. Planerat underhåll definieras i huvudsak som ersättningsinvestering.

Den största delen av årliga budgetmedel avser nyproduktion. Ersättningsinvesteringar har minskat över åren i förhållande till totala investeringar. För år 2019 prognostiseras nyinvesteringar uppgå till 67 procent av totala investeringar.

Vid intervjuerna framkommer att de olika investeringsbegreppen tillämpas i olika stor utsträckning i det löpande arbetet med att planera och prioritera investeringar. Exempelvis framgår att två bostadsbolag anser att det är möjligt att lånefinansiera ersättningsinvesteringar, vilket inte överensstämmer med investeringsstrategin. Enligt uppgift kan även ersättningsinvesteringar vara av tvingande karaktär, såtillvida att de måste genomföras för att uppfylla lagkrav och/eller avtalsvillkor.

Det övergripande målet om nyproduktion av bostäder upplevs av de intervjuade vara överordnat övriga investeringar eftersom det är ett tydligt definierat mål i budgeten. Det framkommer även en bild i ett av bostadsbolagen att ersättningsinvesteringarna kan vara svåra genomföra på grund av att brist på interna projektledare och att upphandlade entreprenörer inte har tillräckligt med resurser för att genomföra uppdragen.

²⁴ Anvisningar budget/VP 2019 koncernen Stockholms Stadshus AB (2018-11-14)

²⁵ Definitionerna är hämtade från den excelfil där dotterbolagen rapporterar stora projekt tertialvis till moderbolaget.

Revisionskontoret har diskuterat med bostadsbolagen om det finns möjligheter att justera personalresurser och budgetmedel mellan investeringstyperna om det är så att det under löpande år prognostiseras att exempelvis nyproduktionsprojekt försenas och budgetmedel prognostiseras inte förbrukas under innevarande budgetåret. Vid intervjuerna framgår det finns möjligheter justera personalresurser mellan strategiska investeringar och ersättningsinvesteringar om det krävs. Två av bostadsbolagen genomför inte omfördelning av budgetmedel mellan investeringstyperna. Ett av bostadsbolagen uppger att de utför budgetomfördelningar mellan strategiska ombyggnationer och ersättningsinvesteringar i slutet av året.

3. Revisionskontorets analys

Att producera bostäder är en komplex process. Stora bostadsprojekt tar flera år att planera och genomföra. Flera aktörer är involverade och arbetet påverkas av rådande konjunktur och marknad.

Måluppfyllelse bostäder

Kommunfullmäktiges budget anger att bostadsbolagen ska uppnå en nybyggnationstakt på 1 500 - 2 000 bostäder per år. Det målet har bostadsbolagen inte uppnått under flertal år. Bostadsbolagen har under de senaste åren fått färre markanvisningar än vad kommunfullmäktiges målsättning är för antal bostäder. För att bolagen ska uppnå målen om bostadsproduktion behöver bolagen antingen få fler markanvisningar av staden, förtäta inom befintligt bestånd eller förvärva mark av andra markägare. Revisionskontoret ser en risk att bostadsbolagen inte kommer kunna uppnå kommunfullmäktiges bostadsmål både på kort och långt sikt.

Budgetföljsamhet

I kommunfullmäktiges budget anges att bolagsstyrelserna ska hålla budget och ha en god prognossäkerhet. Bostadsbolagens genomförandegrad för investeringar har de senaste tre åren varierat mellan 85 och 91 procent. Sex av de drygt 50 investeringsprojekt som ingått i granskningen har slutredovisats. De slutredovisade investeringsutgifterna avvikelser från budget i varierad omfattning, från mindre positiva avvikelser till en negativ avvikelse på drygt 20 procent. De jämförelsetal som revisionskontoret har tillgång till visar att resultatet är i nivå med eller bättre än andra kommuners bostadsbolag.

Revisionskontoret anser att budget- och prognosarbetet för investeringsprojekten kan förbättras både vad gäller tid och investeringsutgift, framför allt avseende årlig budget. Granskningen visar att de hinder och förseningar som påverkar investeringar inte dokumenteras eller analyseras på ett systematiskt sätt. Endast ett exempel på proaktivt förbättringsarbete har framkommit i granskningen. AB Familjebostäder har utvecklat sitt arbetssätt med förbättrat sin upphandlingsprocess, vilket de anser har medfört färre överklaganden i upphandlingsprocessen. Revisionskontorets bedömning är det proaktiva arbetet kan utvecklas ytterligare i syfte att minska risken för att projekt fördras och försenas.

Ersättningsinvesteringar

Kommunfullmäktige anger för år 2019 att nyproduktionsprojekt inte får tränga ut ersättningsinvesteringar. Revisionskontoret noterar att det tidigare inte fanns motsvarande målsättning i kommunfullmäktiges budget. Bostadsbolagens ekonomiska utfall de tre senaste åren visar att ersättningsinvesteringar har minskat över åren. Denna utveckling behöver bolagen bevaka både utifrån att upprätthålla god ekonomisk hushållning över tid samt att säkerställa att nyinvesteringar inte tränger ut ersättningsinvesteringar i enlighet med kommunfullmäktiges målsättning för år 2019.

Budgetens investeringsbegrepp, strategiska investeringar och ersättningsinvesteringar, tillämpas i olika utsträckning av bostadsbolagen i det löpande arbetet med att planera och prioritera investeringar. Revisionskontoret anser att moderbolaget i sin samordnade roll bör analysera om det medför några risker.

Projektstyrning

Moderbolaget och bostadsbolagen arbetar utifrån stadens modell för projektstyrning av stora projekt. Moderbolaget har beslutat om dokumentet *Anpassning av stadens projektstyrningsmetod till bolagens verksamhet*, vilket styr beslutsprocessen och rapportering av stora projekt. Moderbolaget uppger att de har påbörjat ett arbete att utveckla styrdokumentet.

Revisionskontoret anser att projektstyrningen behöver utvecklas avseende analys av avvikelser. Det är även viktigt att säkerställa att bolagsstyrelser och koncernstyrelsen får en tydlig tertiärrapportering och slutrapportering av stora projekt, vilket saknas i dag. Rapporteringen bör i likhet med stadens nämnder innehålla uppgifter om hur investeringsprojekten förändrats avseende tid, lönsamhet, omfattning och totalt investeringsbelopp i förhållande till olika beslutstillfällen såsom inriktningsbeslut, genomförandebeslut samt årlig budget.

Beslutsprocess, kommunfullmäktige

Av de drygt 50 investeringsprojekt som ingått i granskningen finns tre projekt där kommunfullmäktige inte fått underlag i enlighet med stadens regelverk. I ett projekt bedömde koncernstyrelsen att ett reviderat beslutsunderlag inte behövde redovisas till kommunfullmäktige eftersom det beräknade nuvärdet inte avvek mer än 15 procent från beslutad lönsamhetskalkyl. Kommunfullmäktige hade beslutat om en investeringsutgift om 1 475 mnkr. Bolagsstyrelsen beslutade att utöka investeringsutgiften till 2 130 mnkr, en ökning

om 655 mnkr (44 procent). Per tertialrapport 2 år 2019 prognostiseras projektets investeringsutgift uppgå till 2 282 mnkr. Revisionskontoret bedömer att projektet har utökats så väsentligt att det är av strategisk och principiell vikt att information bör tillställas kommunfullmäktige. Övriga två projekt avser projekt som initialt bedömdes ha en total investeringsbudget understigande 300 mnkr men som sedan har fått en utökad investeringsbudget eller prognos som överstiger 300 mnkr. Revisionskontoret anser att dessa borde rapporteras till kommunfullmäktige eftersom de bedöms överstiga 300 mnkr. Enligt stadens regler ska kommunfullmäktige överlämnas beslutsunderlag för projekt som överstiger 300 mnkr.

I granskningen framkommer även ytterligare ett projekt som prognostiseras med väsentliga avvikelser och därför eventuellt bör rapporteras till kommunfullmäktige. I granskningen har även framkommit att varken moderbolaget och bostadsbolagen har rutiner som säkerställer att avvikelserapportering tillsänds kommunfullmäktige i enlighet med regler för ekonomisk förvaltning. Revisionskontoret anser att rutiner behöver tas fram för att säkra att kommunfullmäktige informeras och/eller beslutar om investering i enlighet med regler för ekonomisk förvaltning.

Moderbolaget

Stockholms Stadshus AB:s bolagsordning anger att moderbolaget ansvarar för styrning, kontroll, uppföljning och löpande översyn av dotterbolagens verksamheter utifrån kommunfullmäktiges ägardirektiv och inriktningsmål. Moderbolaget ska kontinuerligt följa större investeringsprojekt och dotterbolagens investeringsplaner ska bedömas ur ett lönsamhetsperspektiv i syfte att långsiktigt minska investeringsnivån och bolagens skuldsättningsgrad.

I granskningen kan konstateras att moderbolaget behöver utveckla sin styrning, samordning och uppföljning för att uppnå bolagsordningens krav. Revisionskontoret noterar att moderbolaget ställer lägre krav på rapportering än vad kommunstyrelsen ställer för nämndernas investeringsredovisning²⁶. Stockholms Stadshus AB bör ställa tydligare krav på bostadsbolagens investeringsredovisning. Kraven bör omfatta redovisning per investeringstyp/kategori, ekonomiska analyser per projekt, vid fördyring och/eller försening ska orsakerna och konsekvenserna beskrivas tillsammans med de åtgärder som vidtas. Moderbolaget bör rikta tydliga uppmaningar till det dotterbolag där moderbolaget har uppmärksammat att projekt prognostiseras överskrida kommunfullmäktiges beslutade

²⁶ Anvisningar för nämndernas arbete med uppföljning av budget 2019 (Dnr KS 2018/1230)

investeringsbudget, dels ur ett lönsamhetsperspektiv men även avseende total investeringsutgift. Bolagen skiljer sig mot nämnderna i och med att de har affärsmässiga krav. Dock anser revisionskontoret att det är av vikt utifrån stadens låneskuld som helhet att moderbolaget även beaktar väsentliga avvikelser gällande total investeringsutgift i kraven på avvikelserapportering.

4. Sammanvägd bedömning och rekommendationer

Revisionskontoret bedömer att Stockholms Stadshus AB bör utveckla sin styrning och uppföljning av stora investeringar utifrån det ansvar som anges i bolagsordning och budget. Bedömningen grundar sig i att det framkommit att moderbolaget inte säkerställt att kommunfullmäktige fått fullständig och aktuell information om tre stora investeringsprojekt. Moderbolagets styrning och uppföljning av bostadsbolagen saknar tydliga krav avseende hur avvikelser ska rapporteras och vilka åtgärder som ska vidtas, dels avseende specifika investeringsprojekt och dels avseende årlig investeringsbudget. Det finns även ett behov att utveckla styrdokumentet *Anpassning av stadens projektstyrningsmetod till bolagens verksamhet* i syfte att öka tydligheten och användbarheten.

Bostadsbolagen behöver utveckla sin styrning och uppföljning av stora investeringsprojekt. Bland annat behöver rapporteringen i tertiärrapporter och verksamhetsberättelser på ett tydligare sätt redovisa orsaker till avvikelser för att ge bolagsstyrelser och koncernstyrelsen god information. Rutiner behöver också etableras för att säkerställa att regler för ekonomisk förvaltning efterlevs avseende rapportering till kommunfullmäktige.

Bolagen behöver också arbeta på ett mer proaktivt sätt för att förhindra att investeringsprojekten försenas och minska konsekvensen av de hinder som kan uppstå under projektets genomförande. Granskningen visar att ersättningsinvesteringar har minskat över åren. Denna utveckling behöver bolagen bevaka för att upprätthålla god ekonomisk hushållning över tid.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer:

Stockholms Stadshus AB:s styrelse:

- Utveckla den löpande styrningen och uppföljningen av bostadsbolagens stora investeringar.
- Ta fram rutiner för att säkerställa att samtliga av bostadsbolagens investeringsprojekt rapporteras till kommunfullmäktige i enlighet med regler för ekonomisk förvaltning.
- Revidera och aktualisera styrdokumentet *Anpassning av stadens projektstyrningsmetod till bolagens verksamhet* i syfte att öka tydligheten och användbarheten.
- Ta fram en åtgärdsplan för att nå bostadsmålen.

Bostadsbolagens styrelser:

- Vidta åtgärder för att förbättra måluppfyllnad gällande bostadsmålen.
- Utveckla informationen om investeringsprojekt i verksamhetsplaner och tertialrapportering. Utveckla avvikelseanalyser avseende stora projekt.
- Säkerställa att slutrapporterna innehåller tydliga analyser av utfall avseende tid, projektbudget, lönsamhet, projektets omfattning samt riskhantering. Analysen bör göras mot genomförandebeslut. Erfarenheter som framkommit i projektet ska dokumenteras.
- Utveckla rutiner för att säkerställa att avvikelserapportering sker i enlighet med regler för ekonomisk förvaltning.

Bilaga 1 Intervjupersoner

Stockholms Stadshus AB

Ekonomichef

Controller (ansvarsområde bostadsbolagen)

AB Familjebostäder

Ekonomichef

Chef projektutvecklingsavdelningen

Controllerchef, ekonomiavdelningen

Affärscontroller, projektutvecklingsavdelningen

AB Svenska Bostäder

Ekonomichef

Chef för fastighetsutvecklingsavdelningen

Avdelningsekonom, fastighetsutvecklingsavdelningen

AB Stockholmshem

Ekonomichef

Chef för bygg- och teknikavdelningen

Fastighetsekonom, ekonomiavdelningen

Bilaga 2 Statistik om bolagens bostadsbyggande och investeringar

I bolagens verksamhetsplaner finns indikatorer för antal påbörjade bostäder²⁷ och antal färdigställda lägenheter. Information om respektive bolag redovisas nedan.

AB Familjebostäder

		Antal påbörjade bostäder	Antal färdigställda lägenheter	Ersättningsinvestering (mnkr)	Strategiska inv. (total - mnkr)	Strategiska inv. - varav nybyggnation	Strategiska inv. - varav ombyggnation	Total investering (mnkr)
VB 2017	Budget	780	171	395	1 811	1 564	247	2 206
	Utfall	478	171	358	947	920	27	1 305
	Avvikelse	-302	0	-37	-864	-644	-220	-901
	Investeringsutfallprocent			-9%	-48%	-41%	-89%	-41%
VB 2018	Budget	740	240	265	2 099	1 761	338	2 364
	Utfall	252	276	281	1 234	945	289	1 515
	Avvikelse	-488	36	16	-865	-816	-49	-849
	Investeringsutfallprocent			6%	-41%	-46%	-14%	-36%
T2 2019 helårsprognos	Budget	810	455	288	2 212	1 966	246	2 500
	Utfall	663	449	154	1 913	1 578	335	2 067
	Avvikelse	-147	-6	-134	-299	-388	89	-433
	Investeringsutfallprocent			-47%	-14%	-20%	36%	-17%
Totalt år 2017-2019	Budget	2330	866	948	6 122	5 291	831	7 070
	Utfall	1393	896	793	4 094	3 443	651	4 887
	Avvikelse	-937	30	-155	-2 028	-1 848	-180	-2 183
	Investeringsutfallprocent			-16%	-33%	-35%	-22%	-31%

²⁷ Definitionen för påbörjade bostäder är när de egentliga byggnadsarbetena påbörjats, vid nybyggnad då gjutning av källargolv eller bottenplatta för källarlösa hus påbörjats och vid om-/tillbyggnad då rivningsarbeten påbörjats.

AB Svenska Bostäder

		Antal påbörjade bostäder	Antal färdigställda lägenheter	Ersättningsinvestering (mnkr)	Strategiska inv. (total - mnkr)	Strategiska inv. - varav nybyggnation	Strategiska inv. - varav ombyggnation	Total investering (mnkr)
VB 2017	Budget	900	444	359	2 171	1 027	1 144	2 530
	Utfall	842	429	419	2 076	1 157	919	2 495
	Avvikelse	-58	-15	60	-95	130	-225	-35
	Investeringsutfallprocent			17%	-4%	13%	-20%	-1%
VB 2018	Budget	1 000	226	200	2 240	1 140	1 100	2 440
	Utfall	919	230	319	2 241	1 098	1 143	2 560
	Avvikelse	-81	4	119	1	-42	43	120
	Investeringsutfallprocent			60%	0%	-4%	4%	5%
T2 2019 helårsprognos	Budget	773	512	274	1 931	1 188	743	2 205
	Utfall	395	452	273	1 954	1 188	766	2 227
	Avvikelse	-378	-60	-1	23	0	23	22
	Investeringsutfallprocent			0%	1%	0%	3%	1%
Totalt år 2017-2019	Budget	2 673	1 182	833	6 342	3 355	2 987	7 175
	Utfall	2 156	1 111	1 011	6 271	3 443	2 828	7 282
	Avvikelse	-517	-71	178	-71	88	-159	107
	Investeringsutfallprocent			21%	-1%	3%	-5%	1%

AB Stockholmshem

		Antal påbörjade bostäder	Antal färdigställda lägenheter	Ersättningsinvestering (mnkr)	Strategiska inv. (total - mnkr)	Strategiska inv. - varav nybyggnation	Strategiska inv. - varav ombyggnation	Total investering (mnkr)
VB 2017	Budget	600	600	282	1 620	1 140	480	1 902
	Utfall	449	670	279	1 667	1 036	631	1 946
	Avvikelse	-151	70	-3	47	-104	151	44
	Investeringsutfallprocent			-1%	3%	-9%	31%	2%
VB 2018	Budget	800	300	266	2 184	1 630	554	2 450
	Utfall	273	170	319	1 806	1 188	618	2 125
	Avvikelse	-527	-130	53	-378	-442	64	-325
	Investeringsutfallprocent			20%	-17%	-27%	12%	-13%
T2 2019 helårsprognos	Budget	800	600	300	2 237	1 711	526	2 537
	Utfall	526	293	97	1 718	1 300	418	1 815
	Avvikelse	-274	-307	-203	-519	-411	-108	-722
	Investeringsutfallprocent			-68%	-23%	-24%	-21%	-28%
Totalt år 2017-2019	Budget	2 200	1 500	848	6 041	4 481	1 560	6 889
	Utfall	1 248	1 133	695	5 191	3 524	1 667	5 886
	Avvikelse	-952	-367	-153	-850	-957	107	-1 003
	Investeringsutfallprocent			-18%	-14%	-21%	7%	-15%