

2017-11-22

TJÄNSTESKRIVELSE
KFKS 2017/563

Kommunstyrelsen

Revisionsrapport nr 4/2017 – granskning av exploateringsprocessen

Yttrande till kommunfullmäktiges revisorer

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen antar föreslaget yttrande till kommunfullmäktiges revisorer över revisionsrapporten nr 4/2017 ”Granskning av exploateringsprocessen”, daterad 11 oktober 2017.

Kommunstyrelsen uppdrar till stadsledningskontoret att se över rutinerna för hur riskanalyserna ska redovisas och biläggas beslutsunderlag, för att i möjligaste mån säkerställa att en riskanalys kommer kommunens beslutande organ till del. Behovet av ytterligare rutiner eller förbättrade arbetssätt i denna del ska vävas in i det arbete som redan påbörjats inom exploateringsverksamheten.

Kommunstyrelsen uppdrar till stadsledningskontoret att säkerställa att en dokumenterad rutin för en effektiv hantering av kommunfullmäktiges revisorers rekommendationer finns och följs upp.

Sammanfattning

Kommunfullmäktiges revisorer har genom att titta på tre stadsbyggnadsprojekt granskat kommunens exploateringsprocess. Inom ramen för revisionen följdes även upp hur rekommendationer som lämnades 2014 hanterats av kommunen. Mot bakgrund av genomförd granskning lämnar revisorerna tre rekommendationer om 1) metodutvecklingsarbete för att säkerställa att beslut om exploateringsprojekt underbyggs med tillräckliga riskanalyser, 2) att erforderlig kvalitetssäkring av underlag sker och 3) att rekommendationer som lämnas revisorerna hanteras inom rimlig tid. Kommunstyrelsen rekommenderas att iaktta försiktighet med att ålägga byggherrar/fastighetsägare att bygga ut allmänna anläggningar till dess att upphandlingsrättsliga aspekter har utretts.

Kommunstyrelsen behandlar samtliga lämnade rekommendationer i föreslaget yttrande.



Ärendet

Kommunfullmäktiges revisorer har i revisionskrivelse av den 11 oktober 2017 lämnat rekommendationer till kommunstyrelsen. Revisionskrivelsen baserar sig på en granskningsrapport som EY AB (EY) på uppdrag av revisorerna utfört, ”Revisionsrapport nr 4/2017 – granskning av exploateringsprocessen”.

EY grundar sin rapport på en genomgång av tre stadsbyggnadsprojekt inom exploateringsenhetens verksamhet. Kommunstyrelsen är ansvarig nämnd för de tre stadsbyggnadsprojekten.

Rekommendationerna i rapporten

EY har funnit att kommunens exploateringsprocess har vissa brister och har lämnat följande rekommendationer.

1. Säkerställ att tillräckligt omfattande riskanalyser genomförs, redovisas och biläggs övrigt underlag inför beslut om exploateringsprojekt.
2. Se över rutinerna för kvalitetssäkring av underlag inför beslut så att det finns tillräcklig kapacitet.
3. Vidta försiktighet rörande ansvar för allmänna anläggningar till dess att rättsläget utretts vad gäller att tillämpa lagen om offentlig upphandling, LOU.
4. Säkerställ att revisionens rekommendationer hanteras inom rimlig tid.

Tre av de fyra lämnade rekommendationerna handlar alltså om att kommunstyrelsen ska se till att metoder utvecklas inom exploateringsprocessen som förbättrar tjänstemännens arbete med beslutsunderlag inför genomförande av exploateringsprojekt samt tjänstemännens arbete med att hantera rekommendationer som lämnas efter en revision. Rekommendationen rörande utbyggnad av allmänna anläggningar och LOU är av mer juridisk natur.

Det föreslagna yttrandet

I det föreslagna yttrandet föreslås kommunstyrelsen hålla med om att rutinerna för hur riskanalyserna ska redovisas och biläggas beslutsunderlag behöver ses över, för att i möjligaste mån säkerställa att en riskanalys kommer kommunens beslutande organ till del. Behovet av ytterligare rutiner eller förbättrade arbetssätt i denna del ska vävas in i det arbete som redan påbörjats inom exploateringsverksamheten. Vidare föreslås kommunstyrelsen hålla med om att det finns ett behov av att säkerställa att det finns en dokumenterad rutin för att ta till vara på revisorernas rekommendationer och att den rutinen följs upp.

När det gäller rekommendationen att säkerställa att tillräckligt omfattande riskanalyser genomförs, redovisas och biläggs beslutsunderlag rörande exploateringsprojekt, föreslås kommunstyrelsen bland annat framhålla det arbete med riskanalyser som görs i den projektplan som ansvarig projektledare tar fram för varje stadsbyggnadsprojekt och att riskanalyser många gånger innehåller frågor som kan vara mindre lämpliga att offentliggöra.



I fråga om rekommendationen att kommunstyrelsen ska se över rutinerna för kvalitetssäkring av underlag inför beslut så att det finns tillräcklig kapacitet för kvalitetssäkring inom exploateringsverksamheten, föreslås kommunstyrelsen bland annat lyfta fram de rutiner och mallar som finns framtagna inom exploateringsenheterna och som syftar till att kvalitetssäkra det arbete som bedrivs inom enheterna. Kommunstyrelsen föreslås vidare uttala att den inte ser ett behov av ett politiskt styrdokument om hur kvalitetssäkring ska gå till.

När det kommer till rekommendationen att kommunstyrelsen ska iaktta försiktighet med att ålägga byggherrar/fastighetsägare att bygga ut allmänna anläggningar till dess att upphandlingsrättsliga aspekter har utretts, vill tjänstemannaorganisationen lyfta fram följande. Stadsledningskontoret har gett juridik- och kanslienheten i uppdrag att utreda om utbyggnad av allmänna anläggningar är upphandlingspliktigt. De slutsatser som hitintills kan dras av den pågående utredningen är vilka grundläggande förutsättningar som måste vara uppfyllda för att det ska finnas en upphandlingsplikt enligt upphandlingslagstiftningen. En sådan grundläggande förutsättning är att kommunen får en prestation mot betalning. Betalningen kan vara direkt eller indirekt och är oftast i reda pengar, men kan också utgöras av andra former av motprestationer. Detta följer av definitionerna av begreppet och den EU-rättspraxis som finns på området. Huruvida en motprestation föreligger från kommunens sida när en byggherre/fastighetsägare bygger ut allmänna anläggningar är dock svårbedömt i exploateringssammanhang och framförallt vad gäller utbyggnad av VA-anläggningar. Tjänstemannaorganisationen anser emellertid att rättsläget är oklart såtillvida att vägledande rättspraxis i frågan utifrån svenska förhållanden saknas. Mot denna bakgrund föreslås att kommunstyrelsen noterar den pågående utredningen inom juridik- och kanslienheten samt i korthet ange att den preliminära bedömningen är att upphandlingslagstiftningen inte hindrar att exploitörer bygger ut till exempel gata, väg och allmänna platser.

Slutligen, vad gäller rekommendationen att säkerställa att revisionens rekommendationer hanteras inom rimlig tid, vill tjänstemannaorganisationen lyfta fram följande. Idag finns en ökad och mer strukturerad samverkan mellan exploateringsenheterna, controllerenheten, redovisningsenheten och juridik- och kanslienheten. Denna samverkan bidrar till att möjliggöra och förbättra den gemensamma utvecklingen i verksamheterna samt till att förbättra hanteringen av revisorernas rekommendationer. Även den förstärkning av stödresurser, såsom ekonomer och jurister, som skett under senaste år inom exploateringsenheterna bidrar till detta. Utvecklingsarbete pågår även löpande inom exploateringsenheterna. Exempelvis kan nämnas att ett omfattande arbete genomförts för att utveckla och standardisera kalkyler inom exploateringsverksamheten. Internkontrollen stärks inför 2018 för att säkerställa att riktlinjer för fördelningen av utgifter mellan gata, VA och park efterlevs. Även rutinen för projektavslut har setts över ytterligare under året.

Dessutom vill tjänstemannaorganisationen poängtera att det av kommunstyrelsens yttrande av den 13 april 2015, § 119, följer att kommunstyrelsen inte fullt ut delar uppfattningen om



behovet av åtgärder till följd av samtliga lämnade rekommendationer som lämnats med anledning av ”Revisionsrapport 3/2014”. Tjänstemannaorganisationen vill också betona att åtgärder vidtagits utifrån lämnade rekommendationer och i dessa delar pågår utvecklingsarbetet kontinuerligt. Ett exempel är det arbete som gjorts i ärenden som rör exploateringsredovisning i samband med tertialbokslut, vad gäller vilken information som redovisas i dessa och hur informationen redovisas.

Mot denna bakgrund föreslås kommunstyrelsen i sitt yttrande lyfta fram den ökade och mer strukturerade samverkan som tjänstemannaorganisationen idag menar finns mellan angina enheter och ge exempel på genomförda kvalitets- eller utvecklingsarbeten. Kommunstyrelsen föreslås även lämna vissa kommentarer rörande de lämnade rekommendationerna som grundar sig på ”Revisionsrapport 3/2014”.

Ekonomiska konsekvenser

Arbetet med att utveckla arbetssätt i enlighet med rekommendationerna ryms inom ordinarie budget för exploateringsenheterna.

Konsekvenser för barn

Alla åtgärder som leder till en mer kvalitativ och effektivare verksamhet har positiva konsekvenser för barn i det att skattemedlen används på bästa sätt. Det kan dock inte sägas finnas några direkta konsekvenser för barn som kan redovisas i ärendet.

Bilagor

Förslag till yttrande
Revisionskrivelse
Revisionsrapport

Gunilla Glantz
Stadsbyggnadsdirektör
Stadsledningskontoret

Ulf Crichton
Exploateringschef
Exploateringsenheten Nacka

Christina Gerremo
Tf. exploateringschef
Exploateringsenheten Nacka stad

Soheil Farhoudi
Kommunjurist
Juridik- och kanslienheten