



PM 2007:8 RI (Dnr 124-4142/2006)

Granskning av ny-, om- och tillbyggnader i stadsdelsnämndernas och utbildningsnämndens hyrda lokaler

Remiss från revisionskontoret

Förlängd remisstid till 10 januari 2007

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

Som svar på remissen *Granskning av ny-, om- och tillbyggnader i stadsdelsnämndernas och utbildningsnämndens hyrda lokaler* överlämnas och åberopas denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Kristina Axén Olin anför följande.

Ärendet

Revisionskontoret har för yttrande remitterat *Granskning av ny-, om- och tillbyggnader i stadsdelsnämndernas och utbildningsnämndens hyrda lokaler*. Granskningsrapporten återfinnes i *bilaga*.

Syftet med revisionskontorets granskning är att ta reda på hur stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden finansierar och redovisar ny-, om- och tillbyggnader i hyrda lokaler. Efterlevnaden av ramavtalet mellan nämnderna och stadens fastighetsbolag, SISAB och Micasa, har granskats särskilt. Vidare ska granskningen visa om stadens centrala styrning och uppföljning av investeringar inom detta område är ändamålsenligt utformat.

Revisionskontoret anser att den utförda granskningen visar att nästan alla nämnder finansierat ny-, om- och tillbyggnader i lokaler med medel som avsatts för verksamheternas årliga drift. Genom detta har avsteg gjorts från det uppdrag som nämnden fått från kommunfullmäktige i budgeten. I de fall nämnderna direktfinansierat åtgärder i SISAB:s lokaler överstigande 0,5 mnkr har parterna inte heller följt stadens ramavtal mellan kommunfullmäktige och SISAB/Micasa. Revisionskontoret menar också att den kommunala redovisningslagen och god kommunal redovisningssed inte följs, att nämndernas resultat vid bokslutet kan vara missvisande och att regelverket bör ses över.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret stöder revisionskontorets slutsatser gällande att det finns ett behov av översyn av regelverket, men delar inte helt synpunkterna avseende att den kommunala redovisningslagen och god kommunal redovisningssed inte följs. Stadsledningskontoret lämnar redovisningen utan erinran.

Mina synpunkter

Jag instämmer i stadsledningskontorets utlåtande och föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

Som svar på remissen *Granskning av ny-, om- och tillbyggnader i stadsdelsnämndernas och utbildningsnämndens hyrda lokaler* överlämnas och åberopas denna promemoria.

Stockholm den 11 januari 2007

KRISTINA AXÉN OLIN

Bilaga

Promemorian *Granskning av ny-, om- och tillbyggnader i stadsdelsnämndernas och utbildningsnämndens hyrda lokaler*

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet *Yvonne Ruwaida* (mp) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. i huvudsak åberopa borgarrådets förslag
2. anförda följande:

Revisionsrapporten visar att det finns ett tydligt behov av översyn av rutinerna för finansiering av ny-, om- och tillbyggnader i stadens lokaler. Det är viktigt att incitament skapas för både verksamheter och den kommunala fastighetsägaren att underhåll, om- och tillbyggnader ska löna sig ekonomiskt för båda parter.

ÄRENDET

Revisionskontoret har till kommunstyrelsen lämnat granskning av ny-, om- och tillbyggnader i stadsdelsnämndernas och utbildningsnämndens hyrda lokaler för yttrande senast den 15 december 2006.

Syftet med revisionskontorets granskning är att ta reda på hur stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden finansierar och redovisar ny-, om-, och tillbyggnader i hyrda lokaler. Efterlevnaden av ramavtalet mellan nämnderna och stadens fastighetsbolag, SISAB och Micasa, har granskats särskilt.

Vidare ska granskningen visa om stadens centrala styrning och uppföljning av investeringar inom detta område är ändamålsenligt utformat.

Revisionskontoret har granskat samtliga stadsdelsnämnders och utbildningsnämndens redovisning av kostnader för ny-, om- och tillbyggnader i lokaler. Genom utdrag ur ekonomisystemet har ett urval av kostnader, utifrån baskonton avseende lokalkostnader, gjorts. Kostnader som bokförts med stadens bolag, SISAB och Micasa, som motpart har granskats särskilt.

Sammanfattning av revisionskontorets granskning och iakttagelser

Revisionskontoret anser att den utförda granskningen visar att nästan alla nämnder finansierat ny-, om- och tillbyggnader i lokaler med medel som avsatts för verksamheternas årliga drift. Genom detta har avsteg gjorts från det uppdrag nämnden fått från kommunfullmäktige i budgeten. I de fall nämnderna direktfinansierat åtgärder i SISAB:s lokaler överstigande 0,5 mnkr har parterna inte heller följt stadens ramavtal mellan kommunfullmäktige och SISAB/Micasa.

Revisionskontoret menar också att

- den kommunala redovisningslagen och god kommunal redovisningssed inte följs
- nämndernas resultat vid bokslutet kan vara missvisande
- regelverket bör ses över

Den kommunala redovisningslagen och god kommunal redovisningssed följs inte enligt revisionskontoret

Revisionskontoret anser att granskningen visar att nämnderna inte redovisar åtgärder i lokalerna i enlighet med den kommunala redovisningslagen och god kommunal redovisningssed eftersom samtliga kostnader för ny-, om- och tillbyggnad bokförs som löpande driftskostnader och inte som materiella anläggningstillgångar.

Revisionskontoret påpekar att nämndernas resultat vid bokslutet kan vara missvisande

Revisionskontoret påpekar att nämndernas resultat vid bokslutet kan vara missvisande av redovisningstekniska orsaker. En nämnd kan uppvisa ett bättre ekonomiskt resultat (budgetutfall) vid bokslutet om ett stimulansbidrag beviljats men inte förbrukats under året. I vissa fall har förvaltningar redogjort för sin nämnd att budgetutfallet inte är helt korrekt eftersom redovisningen saknar kostnader för t ex en ombyggnation. I andra fall saknas en sådan förklaring.

Enligt revisionskontoret bör regelverket ses över

Enligt revisionskontoret bör kommunstyrelsen se över stadens regelverk och skapa ett system som både tar hänsyn till att verksamheten kan bedrivas på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt och att beslut, lagar och avtal efterlevs.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 27 november 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattningsvis delar stadsledningskontoret inte helt revisionskontorets synpunkter avseende att den kommunala redovisningslagen och god kommunal redovisningssed inte följs men instämmer i ett behov av översyn av regelverket. Översynen har aktualiserats i samband med budget för 2007 och förväntas vara avslutad i början av 2007.

Nedan redovisas stadsledningskontorets synpunkter och ställningstaganden.

Kostnader som avser verksamhetsanpassning ska bokföras som driftskostnader enligt stadsledningskontoret

För att en ny-, till-, eller ombyggnad ska redovisas i balansräkningen krävs enligt stadsledningskontoret att detta avser en standardförbättring som höjer värdet på tillgången. En ombyggnad i en av stadens fastigheter, vilket ofta sker till följd av verksamhetsanpassningar, innebär inte per definition att värdet på fastigheten ökar. Om motsatta förhållandet råder, dvs. att allt redovisas som värdehöjande, kan det innebära att en fastighet som verksamhetsanpassas ofta har ett alltför högt bokfört värde, vilket då inte är rättvisande. Därför ska kostnader som endast avser verksamhetsanpassning och inte leder till standardförbättring eller motsvarande också bokföras som driftskostnader.

Olika regler gäller för fastigheter som ägs av staden och fastigheter som staden inte är juridisk ägare till enligt stadsledningskontoret

Stadsledningskontoret anser också att det är viktigt att påpeka att olika regler gäller för fastigheter som ägs av staden och fastigheter som staden inte är juridisk ägare till. Enligt Sveriges Kommuner och Landsting ska förbättringsutgifter redovisas som en driftskostnad om man avser att nyttja fastigheten mindre än tre år och att en sådan redovisning inte i väsentlig grad påverkar bedömningen av verksamhetens resultat och ställning. Detta innebär att hyreskontrakt ska finnas som garanterar att fastigheten ska nyttjas i minst tre år och att det inte är sannolikt att någon part har för avsikt att bryta det.

Staden bör tillämpa försiktighetsprincipen enligt stadsledningskontoret

Med hänsyn till ovanstående vill stadsledningskontoret också påpeka att staden bör tillämpa försiktighetsprincipen på det sätt att tillgångarna aldrig ska övervärderas.

Nya principer minskar problemet med missvisande budgetavvikelse enligt stadsledningskontoret

Stadsledningskontoret förstår resonemanget bakom revisionskontorets påpekanden men vill också förtydliga att det inte är nämndens resultat, utfall eller redovisning som är missvisande. Tvärtom är den korrekt. Problemet är att nämnderna i vissa fall medgetts budgetmedel för något, t.ex. en verksamhetsanpassning, som av olika skäl sedan försenats över årsskiftet. Nämndens avvikelse mellan budget och utfall ser då mer positiv ut än det egentligen är.

Kommunstyrelsen beslutade den 31 maj 2006 om nya rutiner och principer för beslut och hantering av stimulansbidrag för utbyggnad av förskolelokaler. Förändringen infördes med omedelbar verkan och innebär att problemet med missvisande avvikelse mellan budget och utfall kraftigt reducerats avseende förskoleverksamheten.

Stadsledningskontoret avser att vara klar med nytt regelverk under början av år 2007

Stadsledningskontoret instämmer i att det finns ett behov av ett mer utvecklat regelverk för att hantera dessa frågor. Frågan är även aktualiserad i samband med förslag till budget 2007. Kontoret arbetar för närvarande med ett regelverk med avsikt att detta ska vara så tydligt och omfattande som möjligt, bl.a. avseende

- hantering av stimulansbidrag
- regler för investeringar

- gränsdragning mellan investeringar kontra underhåll/verksamhetsanpassning vid ny-, om- och tillbyggnader
- redovisning m.m.

Avsikten är att regelverket ska vara klart under början av år 2007.



STADSREVISIONEN
Revisionskontoret

Bilaga

oktober 2006
Dnr 420/159-06

PM

Ny-, om- och tillbyggnad i stadsdelsnämndernas och utbildnings- nämndens hyrda lokaler

Granskning av styrning, uppföljning, finansiering och redovisning av ny-, om- och tillbyggnad i stadsdelsnämndernas och utbildningsnämndens hyrda lokaler.

www.revision.stockholm.se

Innehåll

	Sid
1 Bakgrund.....	8
2 Granskningens syfte och genomförande	8
3 Avgränsning	8
4 Regelverket	9
4.1 Den kommunala redovisningslagen	9
4.1.1 Materiella anläggningstillgångar.....	10
4.2 Stadens budget och redovisning.....	11
4.2.1 Stimulansbidrag	11
4.3 Ramavtal med SISAB och Micasa.....	12
5 Granskningsresultat.....	12
5.1 Kommunstyrelsens styrning, uppföljning och redovisning	12
5.1.1 Stadsdelsnämndernas styrning, uppföljning och redovisning.....	13
5.2 Externa hyresvärdar	15
6 Sammanfattande slutsatser och synpunkter	15

Bakgrund

I samband med bokslutsgranskningen för år 2005 uppmärksammade revisionskontoret att ett antal stadsdelsnämnder genomfört ny-, om-, och tillbyggnader i lokaler. Investeringarna finansierades direkt med medel avsedda för verksamheternas årliga drift och har även bokförts som driftkostnader.

Med anledning av detta har revisorerna i planen för granskningsåret 2006/2007 valt att granska stadsdelsnämndernas och lokalhållarnas följsamhet till stadens regler för ny-, om-, och tillbyggnad av verksamhetslokaler.

Granskningens syfte och genomförande

Syftet med granskningen är att ta reda på hur stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden finansierar och redovisar ny-, om-, och tillbyggnader i hyrda lokaler. Efterlevnaden av ramavtalet mellan nämnderna och stadens fastighetsbolag, SISAB och Micasa, har granskats särskilt.

Vidare ska granskningen visa om stadens centrala styrning och uppföljning av investeringar inom detta område är ändamålsenligt utformat.

Revisionskontoret har granskat samtliga stadsdelsnämnders och utbildningsnämndens redovisning av kostnader för ny-, om-, och tillbyggnader i lokaler. Genom utdrag ur ekonomisystemet har ett urval av kostnader, utifrån baskonton avseende lokalkostnader, gjorts. Kostnader som bokförts med stadens bolag, SISAB och Micasa, som motpart har granskats särskilt.

Stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden kommer i fortsättningen att benämnas nämnderna.

Avgränsning

Granskningen berör endast kostnader som avser ny-, om-, och tillbyggnad av lokaler. Sökningen har begränsats till transaktioner överstigande 200 tkr. Sökperioden har varit bokförda kostnader under år 2005 samt första kvartalet 2006. I de fall åtgärder i lokalerna finansierats med stimulansbidrag har granskningen endast tagit hänsyn till de kostnader som direkt kan hänföras till byggkostnaden.¹

Eftersom ett projekt kan pågå i flera år kan det finnas utbetalningar som bokförts före år 2005. Dessa kostnader finns ej redovisade i materialet.

¹ Se definition av stimulansbidrag s 6 och bilaga 3.

Regelverket

Stadens lokalkostnader uppgår till betydande belopp varje år.² Stadens nämnder hyr lokaler och omsorgsboenden för sina verksamheter och ansvarar själva för sin lokalplanering och lokalförsörjning. En stor del av lokalerna hyrs ut av stadens bolag eller av fastighetsägande nämnder. Förhållandet mellan nämnderna och de kommunala bolagen regleras i olika avtal. För merparten av nämndernas verksamheter regleras lokalfrågorna i ramavtal för skollokaler³ och för särskilda boenden⁴.

Kommunfullmäktige har i stadens regler för ekonomisk förvaltning angett föreskrifter om medelstillsättning. Kommunfullmäktige har med stöd av dessa fattat beslut om grunder för styrning och uppföljning av investeringar och andra betydande projekt.⁵ Dessa anvisningar omfattar endast nämnder med investeringsbudgetar.

Beslut i större eller för staden strategiskt betydelsefulla lokalärenden fattas i kommunstyrelsen eller i vissa fall av kommunfullmäktige.⁶ Alla större ny-, om-, och tillbyggnader ska godkännas av kommunstyrelsen. Det gäller alla projekt som har en investeringsutgift överstigande 5 mnkr eller en hyreskostnadsökning på 0,5 mnkr per år.⁷

Den kommunala redovisningslagen

I kommunallagen stadgas att kommunen ska ha en god ekonomisk hushållning. Huvudkravet på god ekonomisk hushållning är kopplat till kommunens resultaträkning och innebär att intäkterna ska vara större än kostnaderna. Rättvisande räkenskaper är en förutsättning för en korrekt bedömning av kommunens resultat.

Enligt lagen (1997:614) om kommunal redovisning ska kommunens bokföring fullgöras på ett sätt som överensstämmer med god redovisningssed. Det är tillämpningen av lag, rekommendationer och allmänna råd som i regel leder till en rättvisande bild av årets resultat och som också utgör grunden för en god kommunal redovisningssed.

Det framgår av kommunfullmäktiges ”Regler för ekonomisk förvaltning” att kommunstyrelsen och övriga nämnder ska tillämpa lagen om kommunal redovisning.⁸ Enligt reglerna ska förvaltningschefen se till att fullständiga räkenskaper fortlöpande förs över förvaltningens verksamhet i enlighet med den kommunala redovisningslagen och reglerna för ekonomisk förvaltning samt utfärdade anvisningar.⁹

² Budget 2006: 3,3 mdkr, avser endast hyreskostnaderna.

³ KF 2003-12-15 § 33 (Dnr 322-2392/2003) ”Ramavtal för skollokaler”

⁴ KF 2005-12-05 § 30 (Dnr 308-2510/2005) ”Ramavtal för särskilda boendeformer m.m.”

⁵ KF 1999-10-18 (Dnr 984/99) ”Anvisningar för beslut, uppföljning och slutredovisning av investeringar och andra betydande projekt”

⁶ Stockholms stads budget 2006 s 70

⁷ KF 2001-12-03 § 17 Utlåtande 2001:142 (Dnr 1256/00) ”Plan för utbyggnad av bostäder med särskild service”. Ändrat till 10 mnkr för investering och 1 mnkr för ökad hyreskostnadsökning fr o m år 2006, Stockholms stads budget 2006.

⁸ KF 2005-11-10/11, 2 kap § 1 ”Regler för ekonomisk förvaltning”

⁹ 2 kap § 2

Materiella anläggningstillgångar

Materiella anläggningstillgångar regleras i 6 kap lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Definitionen av en materiell anläggningstillgång är en tillgång som är avsedd för stadigvarande bruk eller innehav.

Rådet för kommunal redovisning, som har som huvuduppgift att främja och utveckla god redovisningssed i kommuner, landsting och kommunalförbund i enlighet med lagen om kommunal redovisning, har i rekommendation 11.1 behandlat frågan om redovisning av materiella anläggningstillgångar. Enligt rekommendationen ska en

”Materiell anläggningstillgång redovisas i balansräkningen när

- det är sannolikt att de framtida ekonomiska fördelarna eller den servicepotential som har samband med innehavet kommer kommunen eller landstinget till del och*
- anskaffningsvärdet för tillgången kan beräknas på ett tillförlitligt sätt.*

Enligt rekommendationen *”utgörs anskaffningsvärdet av en materiell anläggningstillgång av inköpspris och kostnader för att få tillgången på plats och i skick för att utnyttjas för sitt ändamål. Till anskaffningsvärdet hör också beräknade kostnader för nedmontering och bortforsling av tillgången och återställande av plats där tillgången varit installerad eller uppförd till den del de beräknade kostnaderna uppfyller kriterierna för när en avsättning ska redovisas i balansräkningen.”*

”Tillkommande utgifter för en materiell anläggningstillgång ska läggas till anskaffningsvärdet till den del tillgångens prestanda och/eller servicepotential förbättras jämfört med prestandanivån och/eller servicepotentialen vid anskaffningstillfället. Alla andra tillkommande utgifter ska redovisas som kostnader i den period då de uppkommer.”

Av rekommendationen framgår vidare att:

”Utgifter för reparationer och underhåll av en materiell anläggningstillgång som syftar till att vidmakthålla eller återställa tillgångens egenskaper ska redovisas som en kostnad den period de uppkommer.”

Stora svårigheter kan dock uppstå i praktiken vad gäller gränsdragningen mellan underhållskostnader och standardförbättrande åtgärder.

Enligt den standardiserade kontoplanen för kommuner ska inköp av anläggningstillgångar redovisas i kontoklass 4.¹⁰ På konto 461 ”husbyggnadsentreprenader” ska utgifter för ny-, tillbyggnads- eller förbättringsarbeten av kommunens fastigheter och hyrda lokaler redovisas. Investeringsutgifter, det vill säga utgifter för anskaffning eller standardförbättring av fastighet eller hyrd lokal, överförs vid bokslutet till respektive tillgångskonto i kontogrupp 11. Reparation och underhåll av lokaler och fastigheter av mindre omfattning redovisas på konto 605 ”fastighetsservice”.

¹⁰ Kommun- Bas 5: En normalkontoplan för kommuners externa redovisning. Kontoplanen är anpassad till den kommunala redovisningslagen och syftar bl a till att ge ekonomisk information som efterfrågas i statistiska centralbyråns räkenskapssammandrag för kommuner.

Stadens budget och redovisning

I stadens budget för år 2005 har inte stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden någon investeringsbudget för ny-, om-, och tillbyggnad av lokaler. Från och med år 2006 har stadsdelsnämnderna tilldelats en investeringsbudget för park- och grönområden. Nämnderna har medel i sina driftbudgetar för att täcka lokalkostnader av löpande karaktär t ex lokalhyror.

Ny-, om-, och tillbyggnader i lokaler ska i princip genomföras av fastighetsägarna och betalas av nämnderna genom tillägg på hyra, vilket bland annat tydliggörs genom ramavtalen mellan staden och SISAB/Micasa.

Nämnder som inte har fått någon investeringsbudget saknar möjlighet att redovisa kostnader för ny-, om-, och tillbyggnad som anläggningstillgångar i balansräkningen med en årlig avskrivningskostnad i resultaträkningen. Hela utgiften för investeringen redovisas endast i resultaträkningen som en kostnadspost och belastar resultatet samma år som utbetalningen skett.

Enligt kommunfullmäktiges budget har nämnderna till uppgift att systematiskt arbeta med att sänka sina lokalkostnader och ta till vara möjligheter till effektivisering av lokalutnyttjandet för att frigöra resurser till verksamheterna. För att utveckla styrningen och uppföljningen av stadens verksamheter har kommunfullmäktige beslutat om nyckeltal. Särskilda nyckeltal har tagits fram för att mäta lokalkostnaderna.

Stimulansbidrag

För att stödja utbyggnaden av särskilda boenden för fysiskt och psykiskt funktionshindrade samt vård- och omsorgsboende för äldre och förskola har staden i tidigare bokslut avsatt centrala medel.¹¹ Totalt har 830,8 mnkr avsatts för dessa verksamheter t o m 2005 års bokslut. Av dessa hade ca 184,3 mnkr utnyttjats t o m 2005-12-31.

Stimulansbidrag tilldelas nämnderna efter ansökningsförfarande. Beslut om tilldelning av stimulansmedel fattas av kommunstyrelsens ekonomiutskott efter förslag från en särskild genomförandegrupp. Gruppen har inget särskilt uppdrag att följa upp hur bidraget används, däremot ingår som en del i kommunstyrelsens uppsiktsplikt att följa upp nämndernas ekonomi och verksamhet.

Av kommunfullmäktiges beslut (utlåtande 2001:142) ”Plan för utbyggnad av bostäder med särskild service” framgår hur stimulansbidraget är konstruerat.¹² Enligt utlåtandet får den ansvariga nämnden själv avgöra hur bidraget ska användas inom vissa ramar. I utlåtandet saknas särskilda anvisningar om hur kommunstyrelsen ska följa upp hur bidraget används. Bidraget utgår med ett fast belopp oavsett faktisk kostnad för olika ändamål: förprojektering, projektering, särproduktionskostnader, beställarstöd samt startkostnader. Bidraget ska inte bara finansiera investeringar i lokaler utan också delar av en ökad driftkostnad i samband med nystartade verksamheter. I denna promemorias bilaga 3 finns en sammanfattning av hur bidraget ska användas och vilka belopp som utgår för olika ändamål.

¹¹ Budget 2006 s 71

¹² KF 2001-12-03 § 17

Stadens ramavtal med SISAB och Micasa

Staden har sedan år 2004 ett ramavtal med SISAB som reglerar olika frågor mellan hyresgäst/hyresvärd i skollokaler. Enligt ramavtalet ska den överenskomna årshyran för ett hyresobjekt motsvara SISAB:s självkostnad för kapitalkostnader¹³, ränta/räntejustering samt drift och underhåll.

Ramavtalet anger att kostnader för ny-, om- och tillbyggnader ska erläggas genom ett tillägg på hyran. Ett undantag finns dock för åtgärder som understiger 0,5 mnkr. Sådana åtgärder ska betalas direkt av hyresgästen över driftbudgeten.

Staden har ett motsvarande avtal med fastighetsägaren Micasa som reglerar stadsdelsnämndernas och Micasas hyresförhållande i särskilda boendeformer. Även i detta avtal anges att ”mindre projekt avseende åtgärder med en kostnad som är lägre än 0,5 mnkr” ska betalas direkt, kontant av nämnderna.

Granskningsresultat

Revisionskontorets granskning visar att samtliga nämnder under den valda perioden har genomfört ny-, om-, och tillbyggnader i sina hyrda fastigheter för knappt 119 mnkr. Av bilaga 1 framgår hur mycket respektive nämnd har betalat ut under år 2005 samt första kvartalet 2006. Av de totalt 119 mnkr som utbetalats har 44 mnkr varit i SISAB:s lokaler, 9 mnkr i Micasas, 43 mnkr i övriga nämnder/ kommunala bolags och 22 mnkr i externa hyresvärdars lokaler.

Kommunstyrelsens styrning, uppföljning och redovisning

Granskningen visar att staden har regler för hur investeringar ska finansieras, beslutas, följas upp och redovisas. Reglerna omfattar dock inte samtliga nämnder i staden, utan endast nämnder med en investeringsbudget. Stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden saknar en investeringsbudget för investeringar i lokaler. Det innebär att de saknar möjlighet att finansiera utgifter för ny- om- och tillbyggnad i lokaler. Dessa nämnder har endast möjlighet att finansiera åtgärder i hyrda lokaler genom en ökad hyra över den driftbudget de disponerar årligen. När nämnderna direktfinansierar investeringar i sina verksamhetslokaler görs därmed ett avsteg mot nuvarande regelverk.

Eftersom nämnderna inte tillåts ha någon investeringsbudget och investeringsredovisning saknar de möjlighet att redovisa åtgärderna i enlighet med lagen om kommunal redovisning. I kommunfullmäktiges ramavtal mellan staden och SISAB/Micasa beaktas inte heller den kommunala redovisningslagen och god kommunal redovisningssed. I avtalet ges nämnderna möjlighet att finansiera mindre investeringar direkt. Det är inte beloppets storlek som avgör vad som ska klassificeras som en materiell anläggningstillgång utan syftet med innehavet.

I takt med att nämnderna fått större behov av utökade lokaler för sina verksamheter de senaste åren har nämnderna tilldelats extra medel genom olika bidrag för att genomföra och finansiera investeringar i lokaler. Av bilaga 2 framgår hur nämnderna har finansierat investeringarna för den period granskningen omfattar. Av de totalt 119 mnkr har 47 mnkr finansierats med budgetmedel för den årliga driften, 68 mnkr har finansierats med stimulansbidrag och 3,3 mnkr med andra tillfälliga bidrag. I

¹³ Förvärv, ny- till-, och ombyggnad av lokal.

granskningen har stimulansbidraget, miljömiljarden, och stadsdelsförnyelsen identifierats som tillfälliga finansieringskällor. I granskningen kommenteras endast stimulansbidraget.

Vid stimulansbidragets utformning har inte beaktats att nämnderna saknar möjlighet att redovisa åtgärderna för ny-, till-, och ombyggnad enligt den kommunala redovisningslagen. Bidraget beaktar inte heller bestämmelserna i avtalen mellan staden och SISAB/Micasa. Stimulansbidraget ger nämnden ekonomiskt utrymme att direktfinansiera en ombyggnation som även överstiger 0,5 mnkr. Enligt ramavtalen ska investeringar i lokaler som överstiger 0,5 mnkr finansieras genom ökade hyror.

Kommunstyrelsen har inte följt upp huruvida stimulansbidraget som tilldelats stadsdelsnämnderna har använts för de beviljade projekten. Revisionskontorets granskning visar att i vissa fall har bidraget använts till att finansiera andra objekt än de avsedda.¹⁴ I flera fall har bidraget även använts till att finansiera ett annat ändamål än det avsedda, t ex till lokalåtgärder och inte till ökade personalkostnader p.g.a. nyöppnad verksamhet eller inventarier som beslutet avsett.

Kommunstyrelsen har under våren 2006 antagit nya anvisningar för stimulansbidraget för utbyggnad av förskolelokaler. Enligt de nya anvisningarna ska en nämnd erhålla ett fast bidrag på 400 tkr för varje ny förskoleavdelning som tillkommer. Det framgår av anvisningarna att bidraget ska täcka de särskilda startkostnader som uppstår i samband med öppnande eller väsentlig utökning av en förskola. I anvisningarna är inte begreppet ”startkostnader” närmare preciserat. Det är troligt att det även innefattar kostnader för ny-, om-, och tillbyggnad av lokalerna. Det innebär att nämnder utan investeringsredovisning även fortsättningsvis saknar möjlighet att redovisa utgifter enligt den kommunala redovisningslagen. Vidare saknas även i dessa anvisningar särskilda regler om uppföljning av stimulansbidraget.

Stadsdelsnämndernas styrning, uppföljning och redovisning

Granskningen visar att samtliga nämnder har genomfört ny-, till-, och ombyggnader i sina hyrda lokaler. Nästan samtliga nämnder har använt medel avsedda för verksamhetens årliga drift till investeringar i hyrda lokaler.

Granskningen har visat att ekonomiutskottets beslut inte alltid har följts.¹⁵ Trots att nämnden beviljats hyresmedgivande för en ombyggnation har nämnden kontantfinansierat investeringar med budgetmedel avsedda för verksamhetens årliga drift.

Stimulansbidraget tillgodogörs nämnderna som ett driftanslag. Detta driftanslag används till att täcka samtliga kostnader som ingår i stimulansåtgärden, oavsett om det handlar om investerings- eller driftkostnader. Granskningen visar att i flera fall har driftbudgeten tagits i anspråk för projekt där kostnaderna överskridit det beviljade stimulansbidraget. Ibland kan även det omvända ha skett d v s stimulansbidraget har använts till verksamhetens driftkostnader. Eftersom stimulansbidraget är en schablon som inte bygger på verkliga kostnader finns det risk för att bidraget används till annat än det avsedda.

¹⁴ Kungsholmen

¹⁵ Maria-Gamla stan

I ett fall har en nämnd finansierat investeringar i lokaler genom stimulansbidrag, trots att stimulansbidraget inte varit avsett för sådana kostnader. Detta förfaringssätt har godkänts av kommunfullmäktige.¹⁶

Totalt har 44 mnkr använts till olika ny-, om-, och tillbyggnader i de förskole- och skollokaler som SISAB förvaltar. I strid med gällande ramavtal har flera stadsdelsnämnder använt medel avsedda för verksamhetens årliga drift för att direktfinansiera ombyggnationer i skollokaler överstigande 0,5 mnkr.¹⁷ Under slutet av år 2005 kontaktade nio stadsdelsförvaltningar SISAB med begäran om att få kontantfinansiera investeringar till ett sammanlagt belopp om 22 mnkr.¹⁸ Det av kommunfullmäktige fastställda regelverket har därmed inte följts av avtalsparterna.

Granskningen har vidare visat att en nämnd erhållit missvisande information beträffande avtalet mellan staden och SISAB.¹⁹ Nämnden har av sin förvaltning föreslagits fatta besluta om att direktfinansiera investeringar i SISAB:s lokaler på sammanlagt 5 mnkr i strid med gällande avtal.

Nämndernas redovisning av kostnaderna följer varken den kommunala redovisningslagen eller god kommunal redovisningssed. Detta medför att årets resultat blir missvisande. I de fall nämnder direktfinansierat investeringar har hela beloppet bokförts som en kostnad i verksamheten. Nämnder med god ekonomi och förväntat överskott i budgeten har på detta sätt reglerat resultatet mellan olika år. Nämnderna har finansierat delar av en investering för att få lägre hyreskostnader i framtiden.

Nämndernas resultat vid bokslutet kan också vara missvisande av redovisningstekniska orsaker. En nämnd kan uppvisa ett bättre ekonomiskt resultat (budgetutfall) vid bokslutet om ett stimulansbidrag beviljats men inte förbrukats under året. I vissa fall har förvaltningar redogjort för sin nämnd att budgetutfallet inte är helt korrekt eftersom redovisningen saknar kostnader för t ex en ombyggnation. I andra fall saknas en sådan förklaring.

De granskade nämndernas interna styrning och projektuppföljning för ny-, om-, och tillbyggnad i lokaler är i många fall inte tillräcklig. Granskningen visar att endast ett fåtal av nämnderna har kodat lokalprojekten särskilt t ex med projektkoder för att kunna följa upp kostnaderna på ett tillfredsställande sätt i ekonomisystemet. Flera av nämnderna har meddelat att de behöver se över sina rutiner för att få en bättre uppföljning.

Granskningen visar vidare att nämnderna inte har bokfört kostnader för ny-, om-, och tillbyggnad av lokaler på ett enhetligt sätt. I de flesta fall har nämnderna bokfört kostnaderna på konto 461/462 men även konto 605 har förekommit. Kontot 461 avser utgifter för ny-, tillbyggnads eller förbättringsarbete av kommunens fastigheter och hyrda lokaler. Kontot 462 avser kostnader och utgifter för anläggnings- och reparationsentreprenader som inte sammanhänger med arbeten på fastigheter och hyrda lokaler. Dessa konton efterfrågas av SCB i räkenskapssammandraget.

¹⁶ Bromma, Blackebergs sjukhem

¹⁷ Rinkeby, Hässelby- Vällingby, Kungsholmen, Östermalm, Maria-Gamla stan.

¹⁸ PM SISAB

¹⁹ Kungsholmen

Konto 605 avser utgifter för sophämtning och sotningstjänster för fastigheter där kommunen bedriver verksamhet. Vidare avser kontot reparation- och underhållskostnader av fastigheter av mindre omfattning. Kontot efterfrågas inte av statistiska centralbyrån i räkenskapsammandraget.

Nyckeltalen som staden följer upp avseende lokalkostnader bygger på ett flertal baskonton.²⁰ Det är svårt att dra slutsatser utifrån nyckeltalen för styrning och uppföljning eftersom kostnaderna inte bokförts på ett enhetligt sätt mellan stadsdelarna.

Externa hyresvärdar

Granskningen har visat att merparten av nämnderna har genomfört ny-, om-, och tillbyggnader i lokaler som ägs av externa hyresvärdar, se bilaga 1.²¹ Dessa investeringar har i huvudsak finansierats direkt med medel avsedda för verksamhetens årliga drift.

I två fall har en nämnd genomfört ombyggnationer i lokaler ägda av bostadsrättsföreningar.²² Stadsdelsnämnden har ansvarat för samtliga led i samband med ombyggnationen. Nämnden har varit beställare av entreprenörer och finansierat ombyggnationen genom att löpande betala entreprenörerna. I samband med detta har nämnden också dragit av kostnader för ingående moms. Efter ombyggnationens färdigställande har nämnden fakturerat bostadsrättsföreningen för samtliga kostnader exklusive moms. Enligt förvaltningen har de agerat på samma sätt vid tidigare ombyggnationer. Kostnadsökningen på grund av ombyggnationen har sedan fakturerats nämnden i form av högre hyra.

Revisionskontoret ifrågasätter om det ligger inom en stadsdelsnämnds nuvarande uppdrag att genomföra och, med medel för verksamheternas årliga drift, ”låna ut” pengar för ombyggnationer i hyrda lokaler. Revisionskontoret ser mycket allvarligt på att nämnden inte redovisat utgående moms vid faktureringen av bostadsrättsföreningen och uppmanar förvaltningen att omgående rätta felet.

Sammanfattande slutsatser och synpunkter

Revisionskontoret kan sammanfattningsvis konstatera att det finns ett ständigt behov av att bygga om och bygga nytt i nämndernas hyrda lokaler. Den sammanlagda kostnaden för dessa investeringar uppgår till omfattande belopp årligen. För att uppnå fullmäktiges mål med att sänka lokalkostnader och ta till vara möjligheter till effektivisering av lokalutnyttjandet för att frigöra resurser till verksamheterna krävs en bra styrning, planering och uppföljning av verksamheten och kostnaderna.

Granskningen visar att nästan samtliga nämnder finansierat ny-, om-, och tillbyggnader i lokaler med medel som avsatts för verksamheternas årliga drift. Genom detta har avsteg gjorts från det uppdrag nämnden fått från kommunfullmäktige i budgeten. I de fall nämnderna direktfinansierat åtgärder i SI-

²⁰ Nyckeltalen 3,5 och 10 mäts via baskontona 461x, 462x, 60xx (utom 602x), 62xx (utom 626x), 765x.

²¹ Kista, Hässelby-Vällingby, Kungsholmen, Norrmalm, Maria-Gamla stan, Katarina- Sofia, Älvsjö, Liljeholmen, Hägersten, Skärhole, Utbildningsnämnden.

²² Kista

SAB:s lokaler överstigande 0,5 mnkr har parterna inte heller följt stadens ramavtal mellan kommunfullmäktige och SISAB/Micasa.

Granskningen visar att staden saknar ett, för stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden, enhetligt och konsekvent utformat regelverk för att finansiera, följa upp och redovisa investeringar i hyrda lokaler.²³ Dessa nämnder tillåts inte direktfinansiera investeringar i hyrda lokaler över driftbudgeten. Samtidigt tilldelas de medel för att direktfinansiera olika satsningar i sina verksamhetslokaler genom stimulansbidrag. Ett annat problem i regelverket finns inbyggt i ramavtalen mellan kommunfullmäktige och SISAB/Micasa eftersom det inte följer den kommunala redovisningslagen och god kommunal redovisningssed. Enligt ramavtalet ska nämnderna finansiera ny-, om-, och tillbyggnader i verksamhetslokaler genom ökade hyreskostnader förutom mindre investeringar understigande 0,5 mnkr.

Granskningen visar vidare att nämnderna inte redovisar åtgärder i lokalerna i enlighet med den kommunala redovisningslagen och god kommunal redovisningssed eftersom samtliga utgifter för ny-, om- och tillbyggnad bokförs som löpande driftskostnader och inte som materiella anläggningstillgångar.

Granskningen visar att det finns brister både i den centrala och i den lokala uppföljningen av hur stimulansbidragen används.

Nämndernas redovisning och uppföljning av stimulansbidragen är inte tillräcklig. Nämnderna följer inte alltid gällande avtal och beslut. Nämnderna måste förbättra styrningen och kontrollen inom detta område och utveckla projektredovisningen.

Revisionskontoret kan konstatera att nämnderna redovisar åtgärder i lokalerna på olika konton. Nyckeltalen som baseras på utfallet på dessa konton är missvisande och försvårar jämförelser mellan åren, stadens nämnder och liknande verksamheter i andra kommuner.

Kommunstyrelsen bör se över stadens regelverk och skapa ett system som både tar hänsyn till att verksamheten kan bedrivas på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt och att beslut, lagar och avtal efterlevs.

Lars-Erik Örsing
tf stadsrevisor

Maria Lövgren
enhetschef

Alexandra Jansson
projektledare

²³ Jämför KF 1999-10 18 (Dnr 984/99) ”Anvisningar för beslut, uppföljning och slutredovisning av investeringar och andra betydande projekt”