



REVISIONSKONTORET

REVISIONSRAPPORT

NR 15 december 2006

DNR 420/181-06

Underhåll och investeringar vid två nämnder och två bolag

Fastighets- och saluhallsnämnden, trafiknämnden och Micasa Fastigheter har eftersatt underhåll

Trafiknämnden använder investeringsmedel till underhåll vilket strider mot gällande regler

Fastighets- och saluhallsnämnden, trafiknämnden och Micasa Fastigheter bör fastställa principer för vad som redovisas som underhåll respektive investering

En underhållsstrategi bör fastställas av respektive nämnd och bolagsstyrelse

Uppföljningen av underhållet behöver förbättras så att underlag för beslut och prioriteringar finns

Stadens nya regelverk för investeringar följs i allt väsentligt





STADSREVISIONEN

Revisorsgrupp 2

2006-12-18

Till
Fastighets- och saluhallsnämnden
Trafiknämnden

Underhåll och investeringar vid två nämnder och två bolag

Revisorsgrupp 2 har den 18 december 2006 behandlat bifogade revisionsrapport (nr 15/2006).

Revisorerna ser särskilt allvarligt på det eftersatta underhållet. Nämnderna uppmanas fastställa underhållsstrategier som grund för beslut om underhållsnivåer och prioriteringar inom ramen för tillgängliga resurser.

I övrigt hänvisar revisorerna till rapporten och överlämnar den till fastighets- och saluhallsnämnden samt trafiknämnden för yttrande till revisorsgrupp 2 senast den 28 februari 2007.

På revisorernas vägnar

Bo Dahlström
ordförande

Jan-Erik Ek
sekreterare

Kopia till

Fastighets- och saluhallsdirektör Sten Wetterblad
Trafikdirektör Magdalena Bosson

Yttrandet ska ställas till revisorsgrupp 2 och skickas i pappersform till revisionskontorets kansli med intern post. Yttrandet ska även skickas i digital form med e-post till Revision-registrator (GroupWise).



Lekmannarevisorerna i
Stockholms Hamn AB

Till
Styrelsen för
Stockholms Hamn AB

Revisionsrapport ”Underhåll och investeringar vid två nämnder och två bolag”

På uppdrag av lekmannarevisorn i Stockholms Hamn AB har revisionskontoret genomfört en granskning av hur bolaget arbetar med planering, genomförande och uppföljning av underhåll. Resultatet av granskningen redovisas i bifogade revisionsrapport (nr 15/2006). Av rapporten framgår bl.a. att bolaget har en aktuell dokumenterad underhållsprocess. Underhållet av bolagets anläggningar bedöms inte vara eftersatt. Bolaget saknar dock en underhållsstrategi som grund för beslut om underhållsnivåer och prioriteringar inom ramen för tillgängliga resurser.

I egenskap av lekmannarevisor i bolaget önskar jag att styrelsen för Stockholms Hamn AB lämnar ett skriftligt yttrande över de synpunkter och bedömningar som redovisas i rapporten. Yttrandet önskas insänt till Stockholms stads revisionskontor senast den 28 februari 2007. Rapporten överlämnas för kännedom till koncernstyrelsen.

Stockholm den 18 december 2006.

Ingrid Dorle Andersson
Av kommunfullmäktige utsedd
lekmannarevisor

Kopior till
Ulla Hamilton, styrelsens ordförande
Malte Sigemalm, styrelsens vice ordförande
Christel Wiman, VD



Lekmannarevisorerna i
Micasa Fastigheter i Stockholm AB

Till
Styrelsen för
Micasa Fastigheter i Stockholm AB

Revisionsrapport "Underhåll och investeringar vid två nämnder och två bolag"

På uppdrag av lekmannarevisorn i Micasa Fastigheter i Stockholm AB har revisionskontoret genomfört en granskning av hur bolaget arbetar med planering, genomförande och uppföljning av underhåll. Resultatet av granskningen redovisas i bifogade revisionsrapport (nr 15/2006). Av rapporten framgår bl.a. att det finns ett eftersatt underhåll i bolagets fastigheter. Bolaget saknar vidare en underhållsstrategi som grund för beslut om underhållsnivåer och prioriteringar inom ramen för tillgängliga resurser.

I egenskap av lekmannarevisor i bolaget önskar jag att styrelsen för Micasa Fastigheter i Stockholm AB lämnar ett skriftligt yttrande över rapporten innefattande vilka åtgärder styrelsen avser att vidta med anledning av den genomförda granskningen. Yttrandet önskas insänt till Stockholms stads revisionskontor senast den 28 februari 2007. Rapporten överlämnas för kännedom till koncernstyrelsen.

Stockholm den 18 december 2006.

Charlotte Hernmarck
Av kommunfullmäktige utsedd
lekmannarevisor

Kopior till

Ewa Samuelsson, styrelsens ordförande
Kersti Py Börjesson, styrelsens vice ordförande
Anders Nordstrand, VD

Sammanfattning

Revisionskontoret har genomfört en granskning av hur fastighets- och saluhallsnämnden, trafiknämnden, Stockholms Hamn AB samt Micasa Fastigheter i Stockholm AB arbetar med planering, genomförande och uppföljning av underhåll. Granskningen ska ge svar på om det finns ett eftersatt underhåll och om det bedrivs en effektiv planering för underhåll. Vidare har i granskningen ingått att översiktligt granska hur stadens nya regler avseende investeringar efterlevs vid de två nämnderna och två bolagen.

Fastighets- och saluhallsnämnden, trafiknämnden och Micasa Fastigheter har eftersatt underhåll

Det finns ett stort eftersatt underhåll vid trafiknämnden, fastighets- och saluhallsnämnden samt Micasa Fastigheter i Stockholm AB. De budgetmedel som tilldelats räcker inte för att täcka det behov av underhållsåtgärder som finns. Denna obalans mellan budget och behov innebär att staden inte uppfyller kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning. När nödvändigt underhåll uteblir får konsekvenserna bäras av kommande skattebetalare. Stockholms Hamn bedöms inte ha någon liknande eftersläpning.

Trafiknämnden använder investeringsmedel till underhåll vilket strider mot gällande regler

Allt mer av trafiknämndens underhållsåtgärder belastar investeringsbudgeten. De investeringsmedel som avsatts för ”projekt mot kapitalförstöring” och ”re-investerings- och underhållsinsatser” avser enligt revisionskontorets uppfattning reparationer på befintliga anläggningar. De är inte standardhöjande åtgärder, inte att betrakta som investeringar och ska därför inte aktiveras som en anläggningstillgång. Detta innebär att staden inte följer den kommunala redovisningslagens regler om underhåll respektive investeringar och inte heller uppfyller kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning. Dessutom genereras följdkostnader såsom avskrivningar och internräntor som måste inrymmas i kommande driftbudgetar.

Fastighets- och saluhallsnämnden, trafiknämnden och Micasa Fastigheter bör fastställa principer för vad som redovisas som underhåll respektive investering

Gränsen mellan vad som är investering och underhåll är ibland svår att dra. För att tydliggöra och underlätta vad som ska anses vara investering, underhåll och drift bör särskilt ärende tas upp i nämnderna för godkännande. Oklarheter och bristande konsekvens i redovisningen försvårar styrning, kontroll och uppföljning.

En underhållsstrategi bör fastställas av respektive nämnd och bolagsstyrelse

De granskade nämnderna och bolagen behöver fastställa underhållsstrategier. Av strategin bör framgå de fastigheter eller typer av trafikanläggningar som har stort behov av underhållsåtgärder och kostnaden för att genomföra underhållet.

En redovisning av de konsekvenser som kan uppstå om underhållet skjuts framåt i tiden bör också ingå. Därmed får nämnden och styrelsen med strategin som grund möjlighet att besluta om lämpliga underhållsnivåer och prioritera vad som är mest angeläget inom ramen för tillgängliga resurser. Trafiknämnden har dock i sin behovsanalys lagt en grund för en sådan underhållsstrategi. Vidare bör i verksamhetsplaner och verksamhetsberättelser framgå planerade respektive utförda underhållsinsatser relaterade till verksamhetens behov.

Uppföljningen av underhållet behöver förbättras så att underlag för beslut och prioriteringar finns

Uppföljningen av underhållet behöver förbättras. I de nämnder och bolagsstyrelser som granskats görs ingen redovisning under året av underhållsinsatser där nedlagda kostnader respektive prognos över utfall framgår. Inte heller anges vad som måste senareläggas och skälen härtill. Revisionskontoret anser att nämnden eller styrelsen måste ha ett underlag som ger förutsättningar att ta ställning till vilka underhållsåtgärder som ska genomföras och vilka som kan senareläggas.

Stadens nya regelverk för investeringar följs i allt väsentligt

Genomförd granskning visar att det nya regelverket för investeringar i allt väsentligt följs. Fastighets- och saluhallsnämnden samt trafiknämnden har dock ännu inte antagit interna regler för beslutsnivå, beslutsunderlag och uppföljning av investeringar under 50 mnkr.

INNEHÅLL

Sid

1	Inledning	1
1.1	Bakgrund.....	1
1.2	Syfte	1
1.3	Avgränsning och metod	1
2	Definitioner och begrepp	2
3	Underhåll vid granskade nämnder och bolag.....	2
3.1	Stadens underhållsansvar enligt lag	2
3.2	Fastighets- och saluhallsnämnden.....	3
3.3	Trafiknämnden	6
3.4	Stockholms Hamn AB	12
3.5	Micasa Fastigheter i Stockholm AB	15
4	Följs stadens regelverk för investeringar?	20
5	Revisionskontorets sammanfattande kommentarer	21

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Flera nämnder och bolag uppger att underhållet på deras anläggningar är eftersatt, dvs. att anslagna medel inte är tillräckliga i förhållande till behovet av underhåll. De risker detta medför är att stadens anläggningar och fastigheter förfaller, dvs. kapitalförstöring uppstår. Vidare kan ett eftersatt underhåll innebära försämrad säkerhet för stadens invånare. Med inriktning mot god ekonomisk hushållning är det också viktigt att nämnder och bolag har aktuella underhållsplaner som gör att rätt åtgärder kan sättas in vid rätt tidpunkt. Det finns idag ingen samlad bild av stadens totala underhållsbehov och kostnaderna för detta.

Utöver granskning av planering, genomförande och uppföljning av underhåll för två nämnder och två bolag berör granskningen översiktligt hur stadens nya regler avseende investeringar efterlevs. Investeringarna i staden medför stora framtida drift- och underhållskostnader. Dessutom tar kapitalkostnaderna utrymme från annat i kommande driftbudgetar.

1.2 Syfte

Granskningen avser att besvara följande revisionsfrågor

- Har staden en effektiv planering för underhåll av sina anläggningar?
- Är nämnden eller styrelsen delaktig i underhållsplaneringen?
- Genomförs underhållsåtgärder utifrån fastställda planer?
- Avsätts nödvändiga resurser så att förmögenhetsvärdena långsiktigt inte minskar?
- Hanteras gränsdragningar mellan investeringar och underhåll på ett ändamålsenligt och korrekt sätt?
- Följer nämnden eller bolaget stadens regler vad avser beslutsunderlag till investeringar och används de kalkylmodeller, bl.a. för beräkning av framtida drift- och underhållskostnader som reglerna anger?

1.3 Avgränsning och metod

Granskningen begränsas till att gälla fastighets- och saluhallsnämnden, trafiknämnden, Stockholms Hamn AB och Micasa Fastigheter i Stockholm AB.

Intervjuer har genomförts med totalt 15 tjänstemän vid nämndernas och bolagens förvaltningar. Granskning har gjorts av styrdokument, arbetshandlingar och annan relevant information.

Förvaltningarna och bolagen har faktakontrollerat rapporten.

2 Definitioner och begrepp

Såväl Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) som Swedish Standards Institute (SIS) gör en tydlig uppdelning av underhåll i förebyggande och avhjälpande underhåll. Under granskningens gång har noterats att det i de granskade nämnderna och bolagen förekommer en mängd olika begrepp avseende underhåll. Stockholms stad har inte några enhetliga definitioner och har heller inte fastställt vilka begrepp som bör användas.

Underhåll, drift, investering och underhållsplan kan enligt revisionskontoret definieras på följande sätt:

- *Underhåll* innebär skötsel och reparationer som behövs för att vidmakthålla en anläggnings funktion eller kapitalvärde under dess livslängd. Underhåll kan vara dels förebyggande (planerat underhåll i syfte att undvika akuta skador och störningar), dels avhjälpande (reparationer eller åtgärdande av inträffade skador). Kostnaden för underhåll bokförs det år som åtgärden utförs.
- *Drift* innebär sådan skötsel som behövs för en anläggnings dagliga funktion, t.ex. gatuhållning och eltilförsel till belysning.
- *Investering* är en anskaffning av en anläggningstillgång. Med en anläggningstillgång menas en tillgång som är avsedd för stadigvarande bruk eller innehav och har en ekonomisk livslängd på tre år eller mer. Åtgärder som innebär standardförbättringar genom ny- och ombyggnad ska bokföras som investeringsutgift och aktiveras som anläggningstillgång. Investeringar medför årliga kostnader för avskrivning och ränta.

En *underhållsplan* är en sammanställning av åtgärder som behöver utföras för att behålla en anläggnings funktion och anger när i tiden dessa måste utföras.

Underhållsplanen utgör ett underlag till framtagande av budget, dvs. vad kostnaden beräknas till för att genomföra åtgärder under planeringsperioden.

3 Underhåll vid granskade nämnder och bolag

3.1 Stadens underhållsansvar enligt lag

Huvudregeln i bygglagsstiftningen är att den som äger ett byggnadsverk, dvs. en byggnad eller annan anläggning, ansvarar för underhållet.

Plan- och bygglagen reglerar kommunernas ansvar för underhåll av gator m.m. ”Kommunen skall svara för underhållet av gator och sådana andra allmänna

platser som kommunen är huvudman för (i detaljplanelagt område)". Lagen säger inte hur underhållet ska utföras.

3.2 Fastighets- och saluhallsnämnden

Fastighets- och saluhallsnämnden inrättades den 1 januari 2005 genom en sammanslagning av dåvarande saluhallsstyrelsen och fastighetsförvaltningen vid gatu- och fastighetsnämnden. Nämndens uppgift är bl.a. att vara stadens fastighetsförvaltande resurs för lokaler som inte naturligt passar in i stadens fastighetsförvaltande bolag.

Kommunfullmäktige har fastställt två särskilda mål för nämndens verksamhet.

- Nämnden ska tillhandahålla ändamålsenliga lokaler för stadens verksamheter och externa hyresgäster.
- Nämnden ska vara en aktiv fastighetsförvaltare.

Fastighets- och saluhallsnämnden förvaltar ca 2 000 byggnader, vars sammanlagda yta uppgår till 820 265 kvm. Därutöver tillkommer mark utanför Stockholm om ca 24 000 ha.

Vid fastighets- och saluhallskontoret har fastighetsavdelningens tio förvaltningsområden det primära ansvaret för att underhålla fastigheterna. För respektive område ansvarar en områdesförvaltare som också lämnar förslag till underhållsåtgärder och när de bör utföras i tiden.

Planering av underhåll

Ett nytt datoriserat fastighetssystem har införts vid förvaltningen. Systemet är helt integrerat med stadens ekonomisystem Agresso. Införande av modulerna för hyra och för felanmälan har prioriterats av förvaltningen. Underhållsmodulen i systemet beräknas bli införd under 2007. För planering av underhåll och uppföljning av underhållsbudget används tills vidare det system som fastighetsförvaltningen vid dåvarande gatu- och fastighetskontoret använde.

Ansvariga för att upprätta underhållsplaner är områdesförvaltarna. Tre-årsplaner upprättas. Först görs en genomgång per fastighet där varje åtgärd specificeras. Initialt görs ingen uppdelning mellan underhåll och investering. Därefter görs en total sammanställning för området. Besiktningar av fastigheter ska ske en gång per år. Dessa utförs ofta i form av okulärbesiktningar av förvaltare eller underhållsingenjör.

Budgeten för planerat och akut underhåll ligger hos respektive områdesförvaltare som också ansvarar för budgeten för löpande drift av fastigheterna. En översyn pågår av driftorganisationen. Syftet är att tydliggöra ansvar och roller mellan förvaltare och driftpersonal. Förvaltarna redovisar behov av underhållsåtgärder till fastighetschefen som gör slutlig prioritering av vilka åtgärder som ska in i underhållsplanen.

De största underhållsbehoven finns enligt förvaltningen inom slakthusområdet men också i kulturfastigheter. Förvaltningen prioriterar behov av underhåll av tak, värme och vatten. Viss prioritering sker av underhåll av Stadshuset.

Underhållsprocessen finns inte fullständigt dokumenterad. Vad som finns är en kvalitetshandbok där det beskrivs hur en underhållsplan ska upprättas.

Budget och utfall

Av verksamhetsplan 2006 för fastighets- och saluhallsnämnden framgår att 109 mnkr är budgeterat för planerat underhåll. Det finns inte angivet vilka byggnader som omfattas av det planerade underhållet och inte heller vilka större åtgärder som kommer att utföras. I planen anges ”även 2006 kommer att ha ett planerat underhåll på en sådan låg nivå innebär på sikt att det kommer att uppstå ett stort eftersatt underhåll”. Det anges dock inte i verksamhetsplanen vilka fastigheter som har ett eftersatt underhåll och vilka åtgärder som därför behöver genomföras. Beräkningar gjorda av förvaltningen visar att det saknas ca 40 mnkr i underhållsbudgeten 2006 för att kunna genomföra det underhåll som det finns behov av. Detta har heller inte redovisats i verksamhetsplanen 2006.

Avhjälpande underhåll för fel som uppstår är budgeterat till 19,5 mnkr 2006, vilket motsvarar ca 18 % av det planerade underhållet för 2006.

Kostnader för underhåll uppdelat på planerat och avhjälpande framgår av nedanstående tabell:

Mnkr	Budget 2005	Utfall 2005	Budget 2006	Prognos 2006 tertialrapport 2
Planerat	110,6	117,0	109,0	113,3
Avhjälpande	29,9	34,3	19,5	24,9
Summa	140,5	151,3	128,5	138,2

Prognosen för det totala underhållet 2006 visar 13,1 mnkr lägre kostnader än 2005. Detta förklaras delvis av att under 2005 har förskolor, sjukhem och behandlingshem samt kulturhus överförts från nämnden till bolag i Stockholms stad.

I budget 2007 för Stockholms stad anges att nämnden under 2007 får ianspråkta 15 mnkr av tidigare års balanserade överskott för att kunna öka det planerade underhållet till den genomsnittliga nivå som rådde för åren 2003 och 2004 för dagens fastighetsbestånd.

Uppföljning

Områdesförvaltarna har genomgångar med fastighetschefen där nedlagda kostnader för underhåll per fastighet redovisas. Omdispositioner av budgetmedel görs t.ex. på grund av att entreprenörer inte hinner upphandlas, att mer ange-

lägna åtgärder än de planerade behöver utföras eller att det finns planer på att fastigheten ska säljas alternativt föras över till annan nämnd eller till bolag.

Resultatet av uppföljningen av underhållsplanerna redovisas i tertialrapporter och verksamhetsberättelsen. En avstämning görs på totalnivå för underhåll. Nämnden levererar nyckeltal till stadsledningskontoret vid bokslutet. Detta i form av total kostnad för planerat underhåll (kr/kvm). För 2004 uppgick denna kostnad till 174 kr/kvm och för 2005 till 152 kr/kvm. Nämnden gör inga systematiska kostnadsjämförelser med andra organisationer eller kommuner.

Gränsdragning investering – underhåll

Fastighets- och saluhallsnämnden lägger ned stora resurser på upprustning och underhåll av sitt fastighetsbestånd. Nämnden saknar dock principer för vad som ska redovisas som investering respektive underhåll.

Enligt förvaltningen ska ett ärende som redovisar vad som ska anses vara investering, planerat underhåll och drift tas upp i nämnden för godkännande i början av 2007.

Revisionskontorets kommentarer

Har nämnden en effektiv planering och uppföljning av underhållet?

Revisionskontoret anser att nämndens planering av underhåll behöver förbättras. Det finns inte angivet i verksamhetsplanen vilka byggnader som omfattas av det planerade underhållet och inte heller vilka större åtgärder som kommer att utföras. Vidare anges inte de fastigheter som har ett eftersatt underhåll och vilka åtgärder som därför behöver genomföras och kostnaden för detta.

Ett utvecklingsarbete pågår inom förvaltningen vad avser IT-stöd för underhållsplanering. Införande av underhållsmodulen i det nya fastighetssystemet bör påskyndas. När modulen är införd kommer all information om respektive fastighet vara samlad i ett system. Därmed bör bättre förutsättningar finnas för en effektiv planering av underhållet.

Förvaltningens underhållsprocess finns inte dokumenterad. Revisionskontoret menar att underhållsprocessen ska vara dokumenterad och att den löpande ska kvalitetssäkras. Av dokumentationen bör bl.a. framgå de olika skedena i processen och ansvarsförhållanden samt hur analys av behov tas fram och dokumenteras.

Revisionskontoret anser att nämndens uppföljning av underhållsbudgeten behöver utvecklas. I tertialrapporter och verksamhetsberättelse görs ingen redovisning av de större underhållsprojekt som pågår eller har slutförts under året. Inte heller redovisas de planerade projekt som inte kunnat genomföras och därför fått skjutas framåt i tiden. Budget för större underhållsprojekt bör redovisas i verksamhetsplan och följas upp i tertialrapporter med prognos över utfall.

Avsätts nödvändiga resurser så att förmögenhetsvärdena långsiktigt inte minskar?

Enligt förvaltningens bedömning finns ett stort eftersatt underhåll av nämndens byggnader. Vilka byggnader som omfattas av det eftersatta underhållet och en analys av de konsekvenser som kan uppstå om detta inte åtgärdas bör enligt revisionskontoret tas upp i fastighets- och saluhallsnämnden.

Enligt förvaltningens uppskattning saknas ca 40 mnkr för att genomföra nödvändigt underhåll under 2006. Revisionskontoret bedömer att det finns risk att detta medför att byggnadernas verkliga värde minskar och att den sammanlagda underhållskostnaden sett över tiden därmed ökar.

Är nämnden delaktig i underhållsplaneringen?

En underhållsstrategi bör fastställas av nämnden. Av strategin kan framgå vilka fastigheter som har stort behov av underhållsåtgärder. En redovisning av de ekonomiska konsekvenser som uppstår om underhållet skjuts framåt i tiden bör också ingå. Fastighets- och saluhallsnämnden kan med strategin som grund få möjlighet att prioritera de större underhållsinsatserna.

Hanteras gränsdragningen mellan investeringar och underhåll på ett ändamålsenligt och korrekt sätt?

Förvaltningen saknar principer för vad som är upprustning och därmed investering respektive vad som är underhåll.

Gränsen mellan vad som är investering och underhåll är ibland svår att dra. För att tydliggöra och underlätta vad som ska anses vara investering, underhåll eller drift bör principer utarbetas utifrån stadens regler och i särskilt ärende redovisas till nämnden för godkännande.

3.3 Trafiknämnden

Trafiknämnden är sedan maj 2005, då gatu- och fastighetsnämnden delades, stadens väghållare och trafikmyndighet. Nämnden förvaltar genom trafikkontoret flertalet av stadens gator, broar och övriga trafikanläggningar samt vissa parker och naturområden. Nämnden har att underhålla 150 mil gator, närmare 1 000 brokonstruktioner och tunnlar, ca 550 trafiksignalanläggningar och mer än 1 miljon skyltar. Till detta kommer belysning, parkeringsautomater, 5 centrala parker och cirka 20 000 planterade träd.

På trafikkontoret har gatuavdelningens fyra geografiska distrikt det primära väghållaransvaret med underhåll av gatuytor. Gatuavdelningens teknikbyrå svarar för förvaltning samt drift- och underhåll av stadens broar, kajer, gatudäck, trafik- och ledningstunnlar, hissar, rulltrappor och offentliga toaletter. Gatuavdelningens trafikstyrningsbyrå svarar för den trafiktekniska delen av trafiksignalanläggningarna och den offentliga belysningen. Avdelningen trafik-tjänst anlägger, underhåller och sköter trafiksignaler, trafikanordningar och

skyltar av olika slag. Parkeringsavdelningen ansvarar för parkeringsövervakning och drift och underhåll av biljettautomater mm.

Revisionskontoret har granskat trafiknämndens underhållsprocess med viss inriktning på gatudistriktens och teknikbyråns ansvar, dvs. för gator respektive konstbyggnader (broar, vägtunnlar mm).

Styrande faktorer av betydelse för underhållsnivå

Trafiknämnden styrs av budget, nämndreglemente och andra beslut av kommunfullmäktige såsom trafiksäkerhetsprogram, detaljplaner etc. Därutöver finns ett antal faktorer som följer av att nämnden är väghållare och trafikmyndighet. Det är lagar, regler och tekniska beskrivningar samt handböcker från Boverket och Vägverket. En del av dessa är tvingande med risk för sanktioner om de inte följs. Andra dokument är av karaktären god branschsed med råd och riktlinjer hur anläggningars funktioner skall behållas med långsiktigt god ekonomi. Det finns en egen kompletterande Teknisk Handbok med regler och krav utifrån stadens egna behov.

Planering av underhåll

Organisation, ansvar

Att underhålla gator och andra trafikanläggningar är en integrerad och väsentlig del av väghållaransvaret som i korthet innebär att utforma, bygga, driva, underhålla och anpassa trafiksystemet med dess olika delar till önskad funktionalitet.

Underhållsplanering

Den årliga planeringen inför nästa års verksamhetsplan med treårsperspektiv utgår från att trafikkontorets ledning, utifrån given budget, ger direktiv och fördelar preliminära ramar till avdelningar och distrikt med uppdrag till dessa att återkomma med prioriterade förslag och konsekvensbeskrivningar. Prioriteringsgrunderna är i huvudsak att prioritera säkerhet och framkomlighet utifrån olika trafikantgruppers perspektiv. Därefter kommer långsiktigt bevarande och estetik. Trafikleder och kollektivtrafik prioriteras före torgytor och övriga högt trafikerade gång- och körbaneytor. Innerstaden med Cityområdet prioriteras före ytterområdenas bostadsgator.

Respektive enhet - geografiskt distrikt, teknikbyrå, avdelningen trafiktjänst och parkeringsavdelningen - gör sin behovsprioritering.

Inom de geografiska distrikten vägs den egna kunskapen om gatornas kondition ihop med synpunkter från SL, allmänheten och från stadsdelsförvaltningarna. Hänsyn tas till planerade ny- och ombyggnader på investeringsbudgeten och till de ledningsdragande bolagens planer. För gator finns ett IT-system TEKIS baserat på en gatudatabas. I systemet har registrerats en del grunduppgifter om respektive gata. De beläggningsarbeten som utförs rapporteras löpande in i systemet. TEKIS möjliggör inläggning av data om respektive gatas kondition. På grund av de begränsade underhållsanslagen har trafikkontoret valt att avstå från detta. Tillståndsbedömningar som underlag för prioriteringar baseras

på mindre systematiska okulärbesiktningar. Gatudistriktens planering har ett treårsperspektiv. Fastställda underhållsplaner gäller ett år. Underhållsprocessen för gator finns dokumenterad i en preliminär version från 2001. Därutöver finns en del tekniska krav och förutsättningar dokumenterade i Teknisk Handbok. Det är oklart i vilken utsträckning erfarenhetsåterföring sker för att säkra och utveckla processen. Någon systematisk uppföljning och utveckling görs emellertid inte.

Teknikbyråns underhållsplan för konstbyggnader baseras på systematiska inspektioner. I dessa inspektioner graderas tillståndet efter en flergradig skala, från att åtgärd behöver vidtas akut till att åtgärd bör vidtas inom 10 år. Inspektionsrapporterna ger underlag för åtgärdsplanering eller planering av fördjupade undersökningar. För konstbyggnader finns sedan några år IT-systemet BaT-Man. Ett system som utvecklats tillsammans med Vägverket, Banverket m.fl. Systemet är ett hjälpmedel för såväl operativ förvaltning av anläggningar som strategiska överväganden. Teknikbyråns underhållsplanering har ett 10-årsperspektiv. Fastställda underhållsplaner gäller ett år. Underhållsprocessen är dokumenterad. Tillsammans med Vägverket utvecklas en rapportmodul. I en framtid ska hela planeringsprocessen och uppföljningen kunna ske i BaTMan. Arbetet med att utvärdera olika strategier blir då möjligt att utföra på ett systematiskt sätt samt lättare att följa upp genom att relevanta nyckeltal kan tas fram.

Budget och utfall

Inom trafikkontoret används i budget och redovisning begreppen drift, planerat och löpande (akut) underhåll. I underlaget till trafiknämnden redovisas kostnader och intäkter för drift och underhåll sammantaget för park- och väghållning och dess olika delar. Budget och utfall för 2005 samt budget och prognos på utfallet för 2006 redovisas i nedanstående tabell.

Mnkr netto	Budget 2005	Utfall 2005	Budget 2006	Prognos 2006 tertialrapport 2
<i>Park- och väghållning</i>				
<i>Drift- och underhåll</i>	433,5	426,9	395,9	429,3

Trafiknämndens behovsanalys

Trafikkontoret har under början av 2006 genomfört en omfattande analys av kontorets drift och underhållsverksamhet. Av rapporten framgår att under en följd av år har behov och kostnader ökat mer än driftanslagen. Det har medfört att det planerade underhållet kraftigt reducerats. En allt större andel av tillgängliga anslag har fått avsättas för avhjälpande av fel och akuta insatser. Rapporten utmynnar i en plädering för kraftigt utökad driftbudget. I juni 2006 beslöt trafiknämnden att godkänna trafikkontorets behovsanalys och beslöt vidare att hemställa hos kommunstyrelsen att inför kommande års budgetanslag förstärka driftbudgeten i syfte att möta de behov som redovisas i analysen.

Av trafikkontorets behovsanalys framgår ett bedömt årligt drift - och underhållsbehov på 870 mnkr. Anslaget för 2006 ligger på 450 mnkr¹. En brist således på 420 mnkr. Enligt rapporten finns ett eftersatt underhåll – en underhållsskuld - som uppgår till 3,5 mdrkr. De största behoven totalt sett finns inom områdena gata, konstbyggnader (broar, vägtunnlar) och belysning. Men även för trafikordningar (skyltar) och stadsmiljö (kommuncentrala parker och gatuträd) redovisas behov som överstiger tillgängliga anslag med 50 – 250 %. I 2007 års budget har trafik- och renhållningsnämnden tillförts 165 mnkr på driftbudgeten för ökat underhåll fördelat på åren 2007 – 2008.

Uppföljning och utvärdering

Uppföljning sker under året i samband med tertialrapporter och i verksamhetsberättelsen. Olika åtgärder följs upp och prognoser på årsutfallet upprättas. Sammanställningar och analyser görs och redovisas i trafikkontorets ledningsgrupp. I tertialrapporter till trafiknämnden redovisas drift och underhåll samlat per program och delprogram. De olika delarna - drift, planerat underhåll och akut underhåll - särredovisas inte. Prognosen i tertialrapport 2 visar på ett underskott mot budget om ca 35 mnkr.

Revisionskontorets granskning visar att de senaste två årens underhållsplaner i allt väsentligt genomförts. Det förekommer, av flera olika skäl, att det sker omdisponeringar i tiden. Vissa projekt skjuts på. Andra tidigareläggs. Trafikkontoret upplever det som något problematiskt när nämnden tillförs extra medel med kort varsel. Det är svårt att använda dessa extrapengar på ett optimalt sätt.

Nyckeltal och jämförelser

Trafikkontoret rapporterar årligen till SKL (Sveriges Kommuner och Lands-ting) mått och nyckeltal enligt en nationell standard. Trafikkontoret bedömer att flertalet av dessa nyckeltal är för grova för att duga som jämförelser med andra kommuner. Kommunerna har olika trafikförutsättningar, olika organisationer och olika sätt att mäta och redovisa.

På 1980-talet fanns ett samarbete med ett antal städer om väghållningens drift- och underhållskostnader. Detta samarbete förekommer inte längre. När företrädare för trafikkontoret träffar kollegor från Vägverket, Göteborg och Malmö är temat ibland drift- och underhållsfrågor. Med Göteborgs gatukontor har påbörjats ett mer regelbundet utbyte av erfarenheter m.m.

På uppdrag av stadsledningskontoret sker en årlig rapportering av nyckeltal. Dessa har från 2005 förändrats något. Bl.a. redovisas i verksamhetsberättelsen 2005 utförda drift- och underhållsinsatser relaterade till behov. Vissa av stadsledningskontorets nyckeltal har också tagits fram för att möjliggöra jämförelser med Göteborg och Malmö.

¹ Utöver gator och parker ingår drift och underhåll av biljettautomater samt utbyte av trafikordningar som finansieras av investeringsanslag i samband med ny- och ombyggnad av gator.

Nämndens delaktighet och ansvar för underhåll

Underhållsproblemen har genom åren med varierande tydlighet lyfts fram av trafikkontoret (tidigare gatu- och fastighetskontoret) i de löpande budget-, planerings- och uppföljningsdokumenten. I verksamhetsplanerna för 2005 och 2006 och i verksamhetsberättelsen 2005 beskrivs förutsättningar för gott underhåll i allmänna generella termer, att högtrafikerade gator prioriteras framför lokala bostadsgator etc. Det framgår varken att eller med hur mycket behovet överstiger budget. Inte heller beskrivs standard och konsekvenser av planerade respektive utförda insatser. Nämnden och stadsledningskontoret har dock inte varit ovetande om underhållsproblematiken. I februari 2004 och senast i juni 2006 har gatu- och fastighetsnämnden respektive trafiknämnden beslutat om underhållplaner och i allt väsentligt ställt sig bakom förvaltningens analyser och slutsatser om att det finns ett stort ackumulerat eftersatt underhåll.

I revisionens årsrapporter för gatu- och fastighetsnämnden åren 2003 och 2004 lyfter revisionskontoret fram nämndens svårigheter att långsiktigt bibehålla anläggningarnas funktioner p.g.a. otillräcklig anslagstilldelning och att det fanns ett eftersatt underhållsbehov som enligt förvaltningens bedömning i slutet av 2004 uppgick till 2,5 mdkr.

Gränsdragningar mellan investeringar och underhåll

Gränsen mellan vad som är reparation eller underhåll å ena sidan, och förbättring eller nyanläggning å andra sidan är ibland svår att dra. Trafikkontoret har, utöver stadens riktlinjer inte några egna dokumenterade interna riktlinjer för vad som ska klassificeras som underhåll respektive investering.

P.g.a. otillräckliga driftbudgetanslag har nämnden låtit allt mer av underhållsåtgärderna belasta investeringsbudgeten. Detta görs enligt trafikkontoret av två skäl. Det främsta är att omfattande reparationsåtgärder p.g.a. allt större eftersatt underhåll betraktas som reinvesteringar och skall därför enligt trafikkontorets bedömning aktiveras. Det andra skälet är att det har varit lättare att finna utrymme inom investeringsplanens ramar genom att ny- och ombyggnadsprojekt tenderar att igångsättas senare än vad som planerats.

Trafiknämndens investeringsutgifter enligt verksamhetsprogram 2006 uppgår totalt till 792,7 mnkr. Av dessa utgör 100 mnkr ”projekt mot kapitalförstöring”. Under denna rubrik redovisas ett stort antal upprustningsprojekt och åtgärder mot eftersatt underhåll. I tertialrapport 2 redovisas en årsprognos på 158,1 mnkr för ”projekt mot kapitalförstöring”. Därutöver finns på investeringsbudgeten i verksamhetsprogrammet 2006 under projektet ”Nord/Sydaxeln” 52 mnkr avsatta för ”reparationer”.

Revisionskontorets kommentarer

Har trafiknämnden en effektiv planering för underhåll av sina anläggningar?
Revisionskontoret bedömer att trafiknämnden har en i stora delar väl fungerande underhållsplanering. För att nämnden ska involveras bättre och trafikkontoret bedriva ett i övrigt effektivt underhållsarbete behöver standardbedömningar,

planer, åtgärder och uppföljningar av alla delar av infrastrukturen göras med stor systematik. Förändringar skall kunna åskådliggöras på begripligt sätt. Revisionskontoret har begränsat denna granskning till att översiktligt se på konstbyggnader och gatuunderhåll. Standarden på gator bör inspekteras och bedömas med liknande systematik och IT-stöd som sker för konstbyggnader. Mot bakgrund av budgetsituationen har revisionskontoret viss förståelse för att trafikkontoret hittills inte har prioriterat detta. Men det bör ändå vara ett mål att uppnå. Alla delar av underhållsprocessen bör vara väl dokumenterade och kvalitetssäkras. Detta är inte uppfyllt i dag. Att ha resurser och former för ett systematiskt utvecklingsarbete inklusive erfarenhetsutbyte med kollegor från exempelvis Göteborg bör också ges prioritet.

Är nämnden delaktig i underhållsplaneringen?

Underhållsproblemen bör ha varit väl kända inom trafiknämnden och dess föregångare i decennier bakåt. Underhållsfrågorna blir uppmärksammade ungefär vart femte år i särskilda ärenden, drift- och underhållsplaner, i vilka det plädearas för och i regel resulterar i något höjda budgetramar. Ramar som sedan successivt urholkas. I den ordinarie verksamhetsplaneringen och uppföljningen ges underhållet en alltför undanskymd plats. Både nämnd och förvaltning har sett underhåll som en förvaltningsfråga. Mot bakgrund av att underhåll av infrastrukturen är nämndens kärnverksamhet är detta inte tillfredsställande. Omfattning och inriktning på underhåll har också betydelse för att hur de trafikpolitiska målen uppfylls.

I tertialrapport 2 för 2006 framhåller trafiknämnden att ..”*en fjärdedel av stadens gator, gång, och cykelbanor i dag inte klarar stadens standardkrav.*” Men vad är stadens standardkrav och hur sätts de? Revisionskontoret anser att det behövs en tydligare styrning. Det saknas politiska prioriteringar, kvalitetsmått för anläggningars funktionalitet, prövningar och beslut om normer för anläggningars livslängder etc. Nämnden bör därför utforma och för sin del besluta om funktionell standard för olika delar av infrastrukturen. Delar kan behöva föras vidare för beslut i kommunfullmäktige. Vidare bör trafiknämnden i budget- och verksamhetsprocessen prioritera och besluta om lämpliga underhållsnivåer. I den särskilda behovsanalysen har trafikkontoret och nämnden lagt en bra bas för att forma en sådan underhållsstrategi. Kontoret bör vidare mäta och till nämnden redovisa i vilken utsträckning fastlagd standard har uppnåtts.

Avsätts nödvändiga resurser så att trafikanläggningarnas funktioner kan säkerställas?

Trafikkontorets analys visar att det finns en obalans mellan tilldelad driftbudget och det verksamhetsmässiga behovet för att anläggningarnas funktioner på sikt skall kunna säkerställas. De investeringsmedel som avsatts för ”projekt mot kapitalförstöring” och ”reparationer” är enligt revisionskontorets uppfattning reparationskostnader på befintliga anläggningar. De är inte standardhöjande åtgärder, inte att betrakta som investeringar och kan därför inte aktiveras som en anläggningstillgång. Felaktig aktivering av reparationskostnader innebär att staden inte följer den kommunala redovisningslagens regler om underhåll respektive investeringar och inte heller uppfyller kommunallagens krav på god

ekonomisk hushållning. Allt för mycket av kostnaderna för dagens infrastruktur får bäras av kommande skattebetalare. Revisionskontoret bedömer att det eftersatta underhållet är för stort för att snabbt kunna åtgärdas. Det behövs under en lång rad av år utökade ekonomiska driftbudgettramar för att återställa till och upprätthålla den standard och funktion som trafikanläggningarna är byggda för.

Hanteras gränsdragningar mellan investeringar och underhåll på ett ändamålsenligt och korrekt sätt?

Trafiknämnden hanterar inte gränsdragningen mellan investeringar och underhåll på ett ändamålsenligt och korrekt sätt. För att tydliggöra och underlätta vad som anses vara investering, underhåll och drift bör principer utarbetas utifrån stadens regler och i ett särskilt ärende redovisas till nämnden för godkännande.

3.4 Stockholms Hamn AB

Koncernen Stockholms Hamnar består av moderbolaget Stockholms Hamn AB med fyra dotterbolag: Nynäshamns Hamn AB, Roslagshamnar AB (Kapellskärs Hamn), Stockholms Hamnentreprenad AB och Stockholms Frihamns AB. Moderbolaget Stockholms Hamn AB är ett helägt dotterbolag till Stockholms Stadshus AB.

Bolaget äger eller disponerar 15 km kajer, 70 byggnader om ca 189 000 m², 5 kranar och 2 slussar.

I kommunfullmäktiges budget för 2006 gavs bolaget ett särskilt uppdrag att fortsätta utvecklingen av stadens innerstadskajer. I 2007 års budget har uppdraget utvidgats till att även omfatta upprustning av kajerna.

Styrande faktorer av betydelse för underhållsnivå

De lagar och myndighetsföreskrifter bolaget främst omfattas av när det gäller underhållet av anläggningarna är miljölagstiftningen. Det förekommer att vissa underhållsåtgärder av kajer blir föremål för miljöprovning. För godshanteringsverksamheten har bolaget att följa de föreskrifter som bl.a. arbetsmiljöverket och sjöfartsverket utfärdar. Boverkets föreskrifter gäller för byggnaderna. Vidare har kommunfullmäktige i budget 2006 givit dotterbolagen i uppdrag att bibehålla tillgångarna i reala termer och ge en rimlig avkastning.

Planering av underhåll

Det finns en dokumenterad underhållsprocess i vilken det ingår att analysera och konsekvensbedöma behovet av underhållsåtgärder och kostnaderna för dessa. I samband med detta kontrolleras vilka lagkrav som ställs på anläggningens funktion. Avdelningen Teknik inom bolaget ansvarar för att underhållsplaner upprättas.

I bolagets administrativa handbok finns följande begrepp för underhåll: Löpande underhåll, förebyggande underhåll, reparation, renovering och ombyggnad. I

bolagets dokumenterade underhållsprocess används begreppen planlagt och ej planlagt underhåll. Det råder således inte samstämmighet mellan begreppen i den administrativa handboken och den dokumenterade underhållsprocessen.

Anläggningar

Underhållsplanen för bolagets kajer och slussar baseras på utförda kajinspektioner. Inspektioner genomfördes av konsult under perioden 1999-2003. Skicket på kajerna graderades enligt en tregradig skala där klass 3 innebär att akuta åtgärder måste vidtas, klass 2 att åtgärd bör vidtas inom fem år och klass 1 att åtgärd bör vidtas inom 10 år. För respektive kaj och sluss upprättade konsulten en åtgärdslista.

Det finns ingen sammanställd flerårsplan över planerade åtgärder. Endast planer på ett års sikt upprättas. Bolaget gav under hösten 2006 den konsult som inspekterade kajerna i uppdrag att ta fram underhållsplaner som löper på 10 år. Enligt bolaget ska planerna vara klara i början av 2007.

För bolagets övriga anläggningar, lyftanordningar mm, saknas delvis en systematik när det gäller att identifiera underhållsbehovet. Även här är underhållsplanerna ettåriga. Planerna baseras i första hand på resultatet av de kontroller och besiktningar som genomförs utifrån gällande lagkrav och myndighetsföreskrifter. Även de underhållsintervall som tillverkaren av anläggningen rekommenderar ligger till grund för planeringen. De kontroller och inspektioner som görs i övrigt dokumenteras inte. Vid bolaget pågår ett arbete med att registrera samtliga anläggningsuppgifter i ett drift- och underhållssystem. Bolaget avser att fr.o.m. 2007 upprätta en sjuårig underhållsplan.

Byggnader

När det gäller bolagets planering av byggnadernas underhåll saknas systematiska rutiner för besiktningar. Underhållsplaneringen baseras i huvudsak på den kunskap bolagets fastighetsförvaltare har om fastigheterna. Det pågår dock ett arbete med att rapportera in samtliga fastighetsuppgifter i ett fastighetssystem i syfte att få en samlad dokumentation över fastighetsbeståndet. Underhållsplanen för byggnaderna löper på ett år.

Budget och utfall

Bolaget avsätter förhållandevis stora belopp för underhåll. Budget och utfall för 2005 samt budget och prognostiserat utfall för 2006 redovisas i nedanstående tabell.

Mnkr	Budget 2005	Utfall 2005	Budget 2006	Prognos 2006 terti- alrapport 2
Anläggningar	70,4	72,6	85,0	81,7
Byggnader	34,8	38,4	40,0	39,7
Totalt	105,2	111,0	125,0	121,4

I 2005 och 2006 års budget redovisas vilka större underhållsåtgärder bolaget avser att genomföra. I 2007 års budget redovisas endast kostnadsbudgeten fördelat på anläggningar respektive byggnader. Merparten av underhållsåtgärdena sker i Stockholm.

Uppföljning och utvärdering

Uppföljning sker per tertial och utvärdering sker vid årets slut. Respektive underhållsåtgärd följs upp och årsprognoser upprättas. En sammanställning redovisas för bolagets ledningsgrupp. I bolagets officiella tertialrapporter redovisas inte vilka underhållsåtgärder som har genomförts eller kostnaderna för dessa. Styrelsen får endast muntlig information om större underhållsåtgärder eller större avvikelser.

Revisionskontoret har tagit del av underhållsbudgeten avseende innerstadskajerna. Enligt lämnade prognoser kommer planerade underhållsåtgärder i allt väsentligt att genomföras. Planerade underhållsåtgärder av kajen vid Norr Mälarstrand har dock försenats. Bolaget har i enlighet med miljöbalken ansökt om vattendom och inväntar resultatet från denna ansökan.

Enligt bolaget finns inte några anläggningar eller byggnader med eftersatt underhåll.

Nyckeltal används inte och det görs inte några kostnadsjämförelser med andra hamnar.

Revisionskontorets kommentarer

Har bolaget en effektiv planering och uppföljning av underhållet?

Enligt revisionskontorets bedömning har bolaget en god bild över kajernas underhållsbehov. Genomförda inspektioner ger bra underlag för underhållsplaneringen. För bolagets övriga anläggningar sker inte planeringen på samma systematiska vis. Här baseras underhållsbehovet bl a på de kontroller och besiktningar som utförs enligt gällande lagkrav och föreskrifter. Dessa besiktningar genomförs i första hand för att kontrollera anläggningens funktion och säkerhet och inte anläggningens livslängd.

När det gäller underhållsplaneringen av bolagets byggnader genomförs inte systematiska besiktningar av fastighetsbeståndet. Det är inte tillfredsställande att underhållsplaneringen i huvudsak baseras på den kunskap bolagets fastighetsförvaltare har om fastigheterna. Det pågår dock ett arbete med att rapportera in samtliga fastighetsuppgifter i ett fastighetssystem. Syftet är att få samlad dokumentation över fastighetsbeståndet. Det är angeläget att bolaget intensifierar detta arbete för att minska personberoendet.

Bolagets samtliga underhållsplaner löper för ett år i taget. För att ha bättre framförhållning bör planerna vara fleråriga. Det pågår ett arbete med att upprätta fleråriga planer för bolagets anläggningar. Underhållsplaner som sträcker

sig över flera år bör även tas fram för byggnaderna. Vidare bör de olika begreppen för underhåll ha samma definition i bolagets olika styrdokument.

Bolaget har bra rutiner för uppföljning av underhållet. Uppföljning och prognos tas fram varje tertiäl och redovisas för ledningsgruppen. Bolaget bör dock utreda möjligheten att följa upp underhållsbudgeten med nyckeltal. Detta för att kunna göra jämförelser över tiden och med andra jämförbara organisationer.

Är styrelsen delaktig i underhållsplaneringen?

Mot bakgrund av att bolaget årligen avsätter förhållandevis stora belopp hanteras underhållsbudgeten väl översiktligt i bolagets budget. I budgeterna för åren 2005 och 2006 nämns ett antal större underhållsprojekt. I 2007 års budget redovisas endast budgeterat belopp och inte vilka åtgärder som är planerade. Detta innebär att styrelsen har begränsade möjligheter att påverka inriktningen på bolagets underhållsinsatser.

Resultatet av bolagets uppföljningar redovisas inte regelmässigt i styrelsen, muntlig information lämnas om det förekommer större avvikelser. Styrelsen bör tillse att den informeras om resultatet av gjorda uppföljningar och prognoser. I 2007 års kommunfullmäktigebudget har bolaget fått i uppdrag att rusta upp innerstadskajerna, vilket gör det än mer angeläget att styrelsen ser till att få erforderlig information, både vad avser planering och uppföljning.

Avsätts nödvändiga resurser så att förmögenhetsvärdet inte minskar?

Bedömningen är att tillräckliga resurser avsätts och eftersatt underhåll inte föreligger.

Hanteras gränsdragningen mellan investeringar och underhåll på ett ändamålsenligt och korrekt sätt?

Bolaget hanterar gränsdragningen mellan investeringar och underhåll ändamålsenligt och korrekt. Vad som ska definieras som investering respektive underhåll framgår tydligt i bolagets administrativa handbok.

3.5 Micasa Fastigheter i Stockholm AB

Micasa Fastigheter i Stockholm är sedan september 2005 ett nybildat dotterbolag under Stockholms Stadshus AB. Tidigare bedrevs verksamheten i ett dotterbolag till AB Familjebostäder, FB servicehus. Förutom de servicehus som tidigare låg i FB servicehus har ytterligare omsorgsfastigheter förts över till bolaget från Svenska Bostäder, AB Stockholms hem och gatu- och fastighetsnämnden. Bolaget äger och förvaltar idag 129 fastigheter. Den sammanlagda uthyrningsbara ytan uppgår till 817 632 kvm. Fastighetsbeståndet består av olika boenden för äldre (servicehus, sjukhem och några seniorboenden) samt boenden för personer med fysisk- eller psykisk funktionsnedsättning samt insprängda kommersiella lokaler.

Bolaget är indelat i tre regioner; innerstad, västerort och söderort som svarar för drift och underhåll av sina respektive fastigheter. Inom bolaget finns också en teknisk avdelning som ansvarar för investeringsprojekt och som bistår regionerna vid större underhållsprojekt.

Kommunfullmäktige har i budget 2006 gett dotterbolagen i uppdrag att bibehålla tillgångarna i reala termer och ge en rimlig avkastning. Omfattningen av det planerade underhållet är en viktig fråga utifrån ägardirektivet.

Bolaget har fått följande specifika uppdrag som har koppling till fastighetsunderhållet:

- Bolaget ska tillhandahålla välfungerande, välskötta och trygga bostäder för stadens äldre och personer med funktionsnedsättning
- Bolaget ska genomföra ombyggnader och upprustningar i befintligt bestånd.

Revisionskontoret har översiktligt granskat bolagets underhållsprocess och intervjuat vid två av bolagets tre regioner samt vid tekniska- och administrativa avdelningarna.

Styrande faktorer för underhållsnivån

Det är främst plan- och bygglagen (PBL) med föreskrifter från Boverket samt förordningar om besiktningar och kontroller som sätter ramar för fastighetsunderhållet.

Planering av underhållet

Vid överlämnandet av fastigheter till Micasa lämnade tidigare förvaltare ingen dokumentation av fastigheterna. Tidigare upprättade underhållsplaner och besiktningssprotokoll har inte delgetts bolaget. Bolaget har inte heller frågat efter dessa. Även ritningar har i vissa fall varit svårt att få fram. En stor del av personalen från f.d. gatu- och fastighetsnämnden har följt med till Micasa, varför kunskapen om fastigheterna som överförs därifrån är större än för de fastigheter som fördes över från bolagen.

Underhållsprocessen är inte dokumenterad, men avsikten är att göra det.

Under 2006 har bolaget inventerat och uppdaterat fastighetsinformationen för att kunna planera underhållet och på sikt minska kostnaderna för fastighetskötsel och reparationer. Över hela bolaget har statusbesiktningar påbörjats avseende soprum och källsortering, tillgänglighet och hissar. I vissa fastigheter har besiktningar skett av tak, våtutrymmen och el.

I samband med besiktningarna har det framkommit att vissa fastigheter som överlämnades är i mycket dåligt skick. Exempel på sådant som upptäckts är svartmögel i våtutrymmen, fläktar som stått stilla i flera år och gammalt klotter i fastigheter.

Arbetet med underhållsplanen börjar med att regionens fastighetsförvaltare går igenom underhållsbehovet per fastighet utifrån genomförda statusbesiktningar och lägger förslag på underhållsåtgärder. Initialt görs ingen uppdelning mellan underhåll och investering. Underhållsplanerna omfattar tre år. Inom region väst har försök med 5- års planer påbörjats. Bolaget har tagit fram en modell för en affärsplan per fastighet innehållande status, underhållsbesiktningar och 5- årig underhållsplan. Bolagsledningen har inte tagit ställning till modellen ännu. Målet är att de tre regionerna ska ha mer likartade arbetssätt.

När regionerna gjort sina prioriteringar av underhållsbehoven fortsätter prioriteringsdiskussionerna i bolagsledningen. I budgetarbetet för 2007 ska regionerna göra en prioritering efter en tregradig skala av föreslagna underhållsåtgärder 2007. Teknikavdelningen ska också ta fram en Micasa - standard som grund för investeringar och större underhållsåtgärder t.ex. vad gäller utformning av hissar och ventilation.

Bolaget har ännu inget gemensamt IT-stöd för fastighetsinformation och för planering och uppföljning av fastighetsunderhållet. För närvarande finns dokumentationen i excel och i särskilda fastighetspärmar. Arbetet pågår med att digitalisera ritningar. Planer finns också på att vidareutveckla Fasad² som är ett fastighetsadministrativt system med moduler för hyresavisering, reskontra, felanmälan, försäkringsskador m.m.

Budget och utfall

När det gäller fastighetsunderhåll används i budget och redovisning begreppen planerat underhåll och reparationer.

Underhållsplanen har inte behandlats separat i styrelsen utan i samband med budget, där underhållsåtgärderna har specificerats.

Kostnaderna för underhåll 2005-2006 framgår av nedanstående tabell:

mnkr	Budget 2005	Utfall 2005	Budget 2006	Prognos 2006 tertialrapport 2
Planerat underhåll	90	63	98	125
Reparationer	37	66	47	50
Totalt	127	129	145	175

Utfallet för 2006 pekar på att kostnader för planerat underhåll kommer att överstiga budget med 27 mnkr. Reparationskostnaderna är budgeterade till 47 mnkr 2006 vilket utgör ca 48 % av det planerade underhållet. År 2005 genomfördes inte hela underhållsplanen. Reparationskostnaderna översteg då budgeten kraftigt.

² Egenutvecklat system av Familjebostäder. Förutom Micasa kommer också SVBO gå in som kund vid årsskiftet 06/07.

Enligt de intervjuade är underhållsbehovet mångdubbelt större än vad som avsetts i budget. Flera av de övertagna fastigheterna uppges ha ett stort eftersatt underhåll. Beräkning av kostnaderna för det eftersatta underhållet har inte gjorts.

Bolaget ska se över gränsdragningen mellan vad som ska bokföras som driftkostnad respektive vad som ska bokföras som investering vid större underhållsåtgärder.

Uppföljning och utvärdering

Uppföljning av underhållsbudgeten sker under året i samband med tertialrapport 1 och 2 och i bokslutet. En avstämning görs då på totalnivån. Uppföljning av planerade underhållsåtgärder sker inom respektive region.

Enligt revisionskontorets beräkningar uppgår bolagets kostnader för underhåll per kvm 2005³ till 71 kr/kvm för planerat underhåll och 75 kr/kvm för reparationer.

I bokslutet redovisas inga nyckeltal. Svenskt Fastighetsindex (SFI) används för att göra jämförelser med andra. SFI används också av de övriga bostadsbolagen inom stadshuskoncernen.

Bolaget har inför budgetarbetet 2007 gjort vissa jämförelser med Svenskt Fastighetsindex avseende kostnader för planerat underhåll inklusive hyresgäst Anpassningar 2005. Micasa uppger dock att man inte har några hyresgäst Anpassningar. Jämförelsen visar att bolaget ligger lågt i jämförelse med andra kommunägda bostadsföretag. Andra kommunala fastighetsbolag kan dock ha kostnader för hyresgäst Anpassningar, varför analysen måste fördjupas innan några slutsatser kan dras av jämförelsen.

Prognosen i tertialrapport 2 pekar mot att det planerade fastighetsunderhållet per kvm stiger kraftigt jämfört med 2005, från 71 kr/kvm till 150 kr/kvm.

Revisionskontorets kommentarer

Har bolaget en effektiv planering och uppföljning av underhållet?

Under 2006 har bolaget genomfört besiktningar av fastigheterna för att få en samlad bild av deras underhållsbehov. Bolaget är nytt och i ett inledningsskede med uppbyggnaden av likartade rutiner för sin underhållsprocess. Samtidigt pågår ett utvecklingsarbete vad gäller IT-stödet. Revisionskontorets bedömning är att bolaget arbetar målmedvetet med att få till stånd en mer långsiktig underhållsplanering som på sikt ska minska reparationskostnaderna.

³ 2005 uppgick den sammanlagda uthyrningsbara kvm ytan till 881 000 inkl de fastigheter som bolaget förvaltar åt fastighetskontoret. För sistnämnda hade bolaget samma kostnader som för sina egna. Den sammanlagda uthyrningsbara ytan 2006 är 818 000. Minskningen beror på omgjorda servicehus till seniorbostäder.

Enligt revisionskontoret är det viktigt att bolaget dokumenterar underhållsprocessen och att former för kvalitetssäkring byggs upp. I detta arbete ingår också att definiera och lägga fast de begrepp som ska användas i planering och uppföljning av underhållet t.ex. planerat underhåll och avhjälpande underhåll.

På grund av organisationsförändringar i staden flyttas fastigheter mellan nämnder och bolag. Det är inte rimligt att mottagande nämnd eller bolag då ska behöva börja från ett nolläge. Överlämnande fastighetsägare ska underlätta för mottagande fastighetsägare genom att lämna över fastighetsinformation såsom historiska data inklusive ritningar och gällande underhållsplaner. Ett övergående av fastigheter får heller inte innebära att underhållet för dessa hålls på en låg nivå fram till överförandet.

Revisionskontoret anser att bolagets uppföljning av underhållsbudgeten behöver utvecklas. I tertialrapporter och bokslut görs ingen närmare redovisning av de större underhållsprojekten som pågår eller slutförts. Inte heller redovisas de planerade projekt som inte kunnat genomföras och därför fått skjutas framåt i tiden.

Är styrelsen delaktig i underhållsplaneringen?

Styrelsen har i budget 2006 fått en utförlig redogörelse över vilka underhållsåtgärder som planeras under 2006. Däremot framgår det inte i tertialrapporteringen vilka avvikelser från underhållsplanen som gjorts.

Av budget 2006 och årets tertialrapporter framgår att underhållet är eftersatt. Någon uppskattning av vad "underhållsskulden" kan uppgå till har ännu inte redovisats för styrelsen.

Revisionskontoret anser att styrelsen bör involvera sig mer i strategi- och prioriteringsfrågor t.ex. genom att anta en strategi för hur det eftersatta underhållet ska hanteras.

Avsätts nödvändiga resurser så att förmögenhetsvärdet inte minskar?

Eftersom bedömningen är att underhållet är mycket eftersatt finns risk för att förmögenhetsvärdet minskar. Enligt ägardirektiv till bolaget ska bolagsstyrelsen bibehålla tillgångarna i reala termer. Resurser för underhåll är därför en central fråga för styrelsen.

Bolaget bör "uppskatta underhållsskulden" och därefter lägga fast en strategi för underhållet. Revisionskontoret anser också att det är viktigt att bolaget utvecklar systematiska jämförelser med andra som grund för diskussion om resurser för underhåll.

Hanteras gränsdragningen mellan investeringar och underhåll på ett ändamålsenligt och korrekt sätt?

Gränsen mellan vad som är reparation och underhåll å ena sidan och förbättringar å andra sidan kan vara svår att dra. Redovisnings- och skattelagstiftningen sätter gränser för när en åtgärd får redovisas över resultatet eller när åtgär-

den ska aktiveras. Bolaget bör ta fram riktlinjer för hur gränsdragningen ska hanteras inom bolaget.

4 Följs stadens regelverk för investeringar?

Stockholms Stad bedriver en omfattande investeringsverksamhet. Investeringar görs i bl.a. vägar, tunnlar och fastigheter. Den totala investeringsvolymen i staden är för 2006 budgeterad till ca 11,7 mdkr, varav bolagen svarar för ca 7,8 mdkr. Budgeterad investeringsvolym för de anslagsfinansierade nämnderna är ca 9 mdkr för 2007-2009. Under motsvarande period planerar bolagen investera för ca 22 mdkr.

Investeringar genererar följdkostnader i form av avskrivningar och internräntor samt driftkostnader inklusive underhållskostnader. Dessa kostnader måste inrymmas i budgeten och konkurrerar därför med övriga verksamhetskostnader. Det är därför viktigt att investeringsverksamheten planeras noga samt att följd-kostnaderna beaktas i investeringsprocessen.

År 1999 fastställde kommunfullmäktige ett regelverk för stadens investeringsprocess. Efter revisorernas granskning av investeringsprocessen i staden "Investeringsprocessen i Stockholms stad" (revisionsrapport nr 3 februari 2005), beslutade kommunfullmäktige att göra en översyn av hur styrningen av investeringsverksamheten kan förbättras. Syftet med översynen var bl.a. att göra regelverket mer tydligt och investeringarna mer effektiva, dvs. att få ut mer av varje investerad krona. Kommunstyrelsen fastställde de reviderade reglerna för investeringar för stadens nämnder 2005-10-26 och uppmanade nämnderna att anta interna regler för beslutsnivå, beslutsunderlag och uppföljning av nämndens investeringar och andra betydande projekt. Kommunfullmäktige beslutade 2006-02-20 att motsvarande regler även ska gälla för bolagssektorn. Koncernstyrelsen har 2006-03-27 beslutat i enlighet med fullmäktiges beslut.

Revisionskontorets kommentarer

Genomförd granskning visar att det nya regelverket för investeringar i allt väsentligt följs.

Nämnderna uppmanas av fullmäktige att anta interna regler för beslutsnivå, beslutsunderlag och uppföljning av investeringar under 50 mnkr. Fastighets- och saluhallsnämnden samt trafiknämnden har ännu inte antagit sådana regler.

De granskade nämnderna använder den av stadsledningskontoret framtagna kalkylhandboken för att kalkylera och redovisa investeringar.

Revisionskontoret noterar att stadens regelverk för investeringar kan behöva anpassas för bolag som styrs av ramavtal med staden, vilket gäller för både särskilda boendeformer och skollokaler. Rådande beslutsgång i Micasa fastigheter i Stockholm kan innebära att beslut fattas dels i beställande nämnd och i

kommunstyrelsens ekonomiutskott samt dels i Micasas styrelse. Vid beslut angående om-, ny-, eller tillbyggnader av lokaler, ska kommunstyrelsens ekonomiutskott fatta beslut om hyreskostnadsökningen överstiger 1 mnkr eller om investeringen överstiger 10 mnkr.

Revisionskontoret rekommenderar att Micasa upprättar interna riktlinjer för hur investeringar under 50 mnkr ska omfattas av inriktningsbeslut, genomförandebeslut, beslutsnivåer och beslutsunderlag

Micasa har gjort anpassningar i den kalkylmodell som förordats gälla inom stadshuskoncernen. Micasas kalkylmodell har tagits fram med hjälp av konsult och ska också fungera för ombyggnadsprojekt vilket är bolagets huvudsakliga investeringsverksamhet.

5 Revisionskontorets sammanfattande kommentarer

Det finns ett stort eftersatt underhåll vid trafiknämnden, fastighets- och saluhallsnämnden samt Micasa Fastigheter i Stockholm AB. Något som förvaltningarna och bolaget också uppger. De budgetmedel som tilldelats räcker inte för att täcka behovet av underhållsåtgärder. Denna obalans mellan budget och behov innebär att staden inte uppfyller kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning. När nödvändigt underhåll uteblir får konsekvenserna bäras av kommande skattebetalare. En av konsekvenserna är dessutom att den samlade underhållskostnaden blir högre än om åtgärder vidtas i tid.

De granskade nämnderna och bolagen bör fastställa en underhållsstrategi. Av strategin bör framgå de fastigheter eller typer av trafikanläggningar som har stort behov av underhållsåtgärder och kostnaden för att genomföra underhållet. En redovisning av de konsekvenser som uppstår om underhållet skjuts framåt i tiden bör också ingå. Därmed får nämnden och styrelsen med strategin som grund möjlighet att prioritera och besluta om lämpliga underhållsnivåer. Trafiknämnden har dock i sin behovsanalys lagt en grund för en sådan underhållsstrategi. Vidare bör i verksamhetsplaner och verksamhetsberättelse framgå planerade respektive utförda underhållsinsatser relaterade till verksamhetens behov. Detta är viktig information för såväl ansvarig nämnd eller styrelse som för kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

Den uppföljning av underhållsbudgetar som sker i tertiärrapporter för de granskade nämnderna och bolagen behöver förbättras. Ingen redovisning görs av underhållsinsatser med nedlagda kostnader resp. prognos över utfall. Inte heller anges vad som måste senareläggas och skälen härtill. Revisionskontoret anser att nämnden eller styrelsen måste se till att få ett underlag som ger förutsättningar för att ta ställning till om underhåll ska genomföras eller senareläggas.

Revisionskontoret anser vidare att det är viktigt att nämnden eller styrelsen dokumenterar sin underhållsprocess och att former för kvalitetssäkring av den-

na finns. Av den dokumenterade underhållsprocessen bör framgå att analys och konsekvensbedömning av behovet av underhållsåtgärder och kostnaderna för dessa ska ske. Av granskade nämnder och bolag är det endast Stockholms Hamn AB som har en aktuell dokumenterad underhållsprocess. Trafiknämnden har dock dokumenterat delar av sin underhållsprocess. Vidare bör ingå att definiera och lägga fast de begrepp som ska användas i planeringen och vid uppföljningen av underhållet.

Gränsen mellan vad som är investering och underhåll är ibland svår att dra. För att tydliggöra och underlätta vad som ska anses vara investering, underhåll och drift bör särskilt ärende tas upp i nämnderna för godkännande.

De investeringsmedel som trafiknämnden avsatt för ”projekt mot kapitalförstöring” och ”reinvesterings- och underhållsinsatser” avser enligt revisionskontorets uppfattning reparationskostnader på befintliga anläggningar. De är inte standardhöjande åtgärder, inte att betrakta som investeringar och ska därför inte aktiveras som en anläggningstillgång. Felaktig aktivering av reparationskostnader innebär att staden inte följer den kommunala redovisningslagens regler om underhåll respektive investeringar och inte heller uppfyller kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning. Allt för mycket av kostnader för dagens infrastruktur får bäras av kommande skattebetalare.

Genomförd granskning visar att det nya regelverket för investeringar i allt väsentligt följs. Fastighets- och saluhallsnämnden samt trafiknämnden har dock ännu inte antagit interna regler för beslutsnivå, beslutsunderlag och uppföljning av investeringar under 50 mnkr.

På grund av organisationsförändringar i staden flyttas fastigheter mellan nämnder och bolag. Revisionskontoret anser att det inte är rimligt att mottagande nämnd eller bolag då ska behöva börja från ett nolläge. Överlämnande fastighetsägare måste underlätta för mottagande fastighetsägare genom att lämna över relevant fastighetsinformation såsom ritningar, besiktningsprotokoll och gällande underhållsplaner. Ett övergående av fastigheter får heller inte innebära att underhållet för dessa hålls på en låg nivå fram till överförandet.

Revisionskontoret noterar att stadens regelverk för investeringar kan behöva anpassas för bolag som styrs av ramavtal med staden, vilket gäller för både särskilda boendeformer och skollokaler. Rådande beslutsgång i Micasa fastigheter i Stockholm kan innebära att beslut fattas dels i beställande nämnd och i kommunstyrelsens ekonomiutskott samt dels i Micasas styrelse.

Hans Classon
Revisor

Staffan Brunborg
Revisor

Maria Assarsson
Revisor

Mats Bergqvist
Revisor