



STADSREVISIONEN

Revisorsgrupp 1,3,4

2006-10-26

Till
Kommunstyrelsen
Stadsdelsnämnderna
Utbildningsnämnden

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

Revisorsgrupp 1 har den 26 oktober 2006 behandlat bifogade promemoria (nr 420/159-06). Revisorsgrupperna 3 och 4 behandlade promemorian den 18 respektive 19 oktober och beslutade då att överlämna den för vidare handläggning till revisorsgrupp 1.

Vi anser att 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 kommunala redovisningslagen, moms lagen, beslut och avtal efterlevs.

I övrigt hänvisar vi till promemorian och överlämnar den till kommunstyrelsen för yttrande senast den 15 december och till samtliga stadsdelsnämnder och utbildningsnämnden för yttrande till revisorsgrupp 3 och 4 senast den 9 december 2006.

Yttrandena ska skickas i pappersform till revisionskontorets kansli med intern post. Yttrandena ska även skickas i digital form med e-post till Revision-Registrator (GroupWise).

På revisorernas vägnar

Bo Dahlström
ordförande

Gunilla Axelsson
sekreterare

Kopia till stadsdirektören

Postadress

105 35 STOCKHOLM

Besöksadress

Hantverkargatan 3 A, 1tr

Telefon

Vx 08-508 29 000

Direkt 08-508 29 473(sekr ankn)

Telefax

08-508 29 399



STADSREVISIONEN
Revisionskontoret

oktober 2006
Dnr 420/159-06

PM

**Ny-, om- och tillbyggnad i
stadsdelsnämndernas och utbildningsnämndens
hyrda lokaler**

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

Innehåll

	Sid
1 Bakgrund	1
2 Granskningens syfte och genomförande	1
3 Avgränsning	1
4 Regelverket.....	2
4.1 Den kommunala redovisningslagen	2
4.1.1 Materiella anläggningstillgångar.....	3
4.2 Stadens budget och redovisning.....	4
4.2.1 Stimulansbidrag.....	4
4.3 Ramavtal med SISAB och Micasa.....	5
5 Granskningsresultat	5
5.1 Kommunstyrelsens styrning, uppföljning och redovisning.....	6
5.1.1 Stadsdelsnämndernas styrning, uppföljning och redovisning	7
5.2 Externa hyresvärdar.....	9
6 Sammanfattande slutsatser och synpunkter.....	9

1 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.

2 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.

3 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.

4 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 medelstillelse. 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

4.1 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

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.

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

4.1.1 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.”

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

⁹ 2 kap § 2

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".

4.2 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.

4.2.1 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 av-

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 räkenskapsammandrag för kommuner.

¹¹ Budget 2006 s 71

satts 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.

4.3 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.

5 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

¹² KF 2001-12-03 § 17

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

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.

5.1 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 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.

5.1.1 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.

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

¹⁴ Kungsholmen

¹⁵ Maria-Gamla stan

¹⁶ Bromma, Blackebergs sjukhem

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 beslut 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 förbättringsarbeten 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 räkenskapsammandraget.

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 räkenskapssammandraget.

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.

5.2 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.

6 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

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, Skärholem, Utbildningsnämnden.

²² Kista

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 SISAB: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.

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

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

Nämndernas utbetalda belopp fördelade per fastighetsägare						Bilaga 1
Nr	Nämnd	Summa *	SISAB	Micasa	Kommunala bolag/Nämnder	Externa hyresvärdar
1	Kista	3 701 751	0	0	0	3 701 751
2	Rinkeby	688 687	688 687	0	0	0
3	Spånga-Tensta	1 859 961	1 210 555	349 406	0	300 000
4	Hässelby-Vålingby	9 162 843	7 405 697	0	1 357 146	400 000
5	Bromma	29 577 587	1 321 384	0	28 256 203	0
6	Kungsholmen	7 903 208	5 253 208	650 000	0	2 000 000
7	Norrmalm	4 319 425	668 575	2 381 270	0	1 269 580
8	Östermalm	3 031 535	1 572 536	0	1 458 999	0
9	Maria-Gamla stan	15 585 153	9 117 445	1 287 708	1 730 000	3 450 000
10	Katarina Sofia	3 692 405	200 000	0	276 630	3 215 775
11	Enskede-Årsta	3 032 607	16 931	2 705 676	310 000	0
12	Skarpnäck	7 651 481	1 838 552	2 000 000	3 812 929	0
13	Farsta	3 844 075	1 821 026	0	1 554 664	468 385
14	Vantör	572 284	572 284	0	0	0
15	Älvsjö	5 585 211	4 924 908	0	280 303	380 000
16	Lijeholmen	7 211 236	3 048 716	0	3 962 520	200 000
17	Hägersten	3 111 000	2 315 000	0	0	796 000
18	Skärholmen	5 488 665	1 653 799	0	0	3 834 866
19	Utbildningsförvaltningen	2 538 525	538 525	0	0	2 000 000
	Summa	118 557 639	44 167 828	9 374 060	42 999 394	22 016 357
* Bokförda kostnader för ny-, om-, och tillbyggnad under år 2005 och första kvartalet 2006 i kr.						

Nämndernas finansieringskälla för ny-till och ombyggnader i lokaler						Bilaga 2
Nr	Nämnd	Summa*	Driftbudget	Stimulans- bidrag	Miljömiljarden	Stadsdels- förnyelse
1	Kista	3 701 751	1 701 751	2 000 000	-	
2	Rinkeby	688 687	688 687	-		
3	Spånga-Tensta	1 859 961	1 159 961	700 000		
4	Hässelby-Vålingby	9 162 843	7 149 349	1 413 494		600 000
5	Bromma	29 577 587	1 114 764	28 462 823		
6	Kungsholmen	7 903 208	4 703 208	3 200 000		
7	Norrmalm	4 319 425	1 038 155	3 281 270		
8	Östermalm	3 031 535	1 817 836	1 213 699		
9	Maria-Gamla stan	15 585 153	13 585 153	2 000 000		
10	Katarina Sofia	3 692 405	500 000	3 192 405		
11	Enskede-Årsta	3 032 607	1 405 676	1 626 931		
12	Skarpnäck	7 651 481	462 666	7 188 815		
13	Farsta	3 844 075	0	3 844 075		
14	Vantör	572 284	572 284	-		
15	Älvsjö	5 585 211	2 476 845	380 000	2 728 366	
16	Lijeholmen	7 211 236	1 348 716	5 862 520		
17	Hägersten	3 111 000	715 000	2 396 000		
18	Skärholmen	5 488 665	4 062 241	1 426 424		
19	Utbildningsförvaltningen	2 538 525	2 538 525			
	Summa	118 557 639	47 040 817	68 188 456	2 728 366	600 000
* Bokförda kostnader för ny-, om-, och tillbyggnad under år 2005 och första kvartalet 2006.						

Sammanställning av stimulansbidragets konstruktion

Stimulansbidrag	Förprojektering/Projektering			Beställarsöd			Särproduktionskostnader, Produktionskostnader			Startkostnader		
	Förskola	Särskilt boende äldre	Särskilt boende handikapp	Förskola	Särskilt-boende äldre	Särskilt boende handikapp	Förskola	Särskilt boende äldre	Särskilt boende handikapp	Förskola	Särskilt boende äldre	Särskilt boende handikapp
Belopp	500	500	500*	100		100	300* + 200***		300*	100	100 samt tomgångshyror	500**
Syfte	Bekosta förprojekteringskostnader som kan uppstå som inte ingår i hyran			Stärka stadens position mot fastighetsägaren så att lokalens utformning blir den som avsetts och att kostnaderna hålls på rimlig nivå.			Gruppboende: Att långsiktigt sänka gruppboendets hyreskostnader.			Kostnader vid starten av verksamheten		
Användning	För att ta fram bra underlag, t ex verksamhetens krav på lokalen. Eventuellt förgävesprojekteringskostnader			Kostnader för beställarsöd/projekt- ledning genom antingen exter eller intern konsult.			För att ekonomiskt jämställa dessa byggprojekt med ordinära lägenheter. Bidraget kan användas för att betala särproduktionskostnader eller andra produktionskostnader som uppstår i samband med boendets fördigsställande. Bidraget ska sänka ansvarig nämnds nettohyreskostnad (Hyra till fastighetsägaren-hyresintäkt från den boende).			Inventarier och annan utrustning samt kompensation för ev. lägre beläggning under startperiod. Dessutom kanbidraget användas till personal och lokalkostnader som kan uppstå vid planeringsarbetet i samband med starten.		
Avgränsning	För kostnader i projektets inledningskede			I det fall medlen används till att förstärka den egna organisationen ska en tydlig förändring av organisation och arbetsbeskrivning göras. Bidraget får inte användas för att generellt stärka en enhets verksamhet under projektets genomförande.						Gruppboende: Om bidraget används till inventarier och utrustning ska det vara för de gemensamma utrymmerna eller personallokalerna.		

Bilaga 3

Siffrorna är i tkr och avser år 2005

* Per nyttillkommande lägenhet/förskoleavdelning/boendegrupp

** Per nytt gruppboende

*** Per ny förskola