



Malmö stad
Revisionskontoret

GRANSKNINGSRAPPORT

Finansiering av underhållsbehov vid fastigheter, gator och andra anläggningar

Projektledare: Lotta Onsö

Beslutad av revisorskollegiet 2010-11-23

1	SAMMANFATTNING	3
2	KRITIK/FÖRBÄTTRINGSOMRÅDEN	4
3	PROJEKTBESKRIVNING MM.....	4
3.1	Bakgrund till revisionens granskningsprojekt.....	4
3.2	Syfte	5
3.3	Avgränsning	5
3.4	Metod	5
3.5	Resurser.....	5
4	ÖVERSIKT	6
4.1	Rättsläget och övergripande beslut	6
4.2	Organisatorisk inplacering	6
4.3	Hur omfattandet är kostnaderna?	6
4.4	Stadsrevisionens tidigare granskningar.....	7
5	SERVICENÄMNDEN – STADSFASTIGHETER	8
5.1	Finansieringsmodell	8
5.2	Eftersatt underhåll	9
5.3	Dagens och framtida underhåll	10
5.4	Arbete och åtgärder inom stadsfastigheter.....	11
5.5	Revisionskontorets kommentarer.....	12
6	TEKNISKA NÄMNDEN – GATUKONTORET	13
6.1	Finansieringsmodell	13
6.2	Eftersatt underhåll	14
6.3	Dagens och framtida underhåll	14
6.4	Arbete och åtgärder inom gatukontoret	14
6.5	Revisionskontorets kommentarer.....	15
7	STADSKONTORET.....	15
7.1	Finansiering underhåll tekniska nämnden - gatukontoret	15
7.1.1	Eftersatt underhåll	16
7.1.2	Dagens och framtida underhåll.....	16
7.2	Finansiering underhåll servicenämnden.....	16
7.2.1	Eftersatt underhåll	16
7.2.2	Dagens och framtida underhåll.....	16
7.3	Riktlinjer för styrning av investeringsverksamheten	17
7.4	Revisionskontorets kommentarer.....	17
	KÄLLOR OCH REFERENSLITTERATUR.....	18

1 Sammanfattning

De anläggningar som staden ansvarar för underhållet för omfattar mycket stora värden. En risk är att kostnader för underhåll generellt sett ökar mer ju längre man väntar med att genomföra underhållsåtgärder. Revisorskollegiet har därför beslutat om en granskning för att beskriva och bedöma hur nämnderna och kommunstyrelsen arbetar för att lösa finansieringen av befintlig underhållsskuld och av framtida underhåll, gällande fastigheter, gator och andra anläggningar i stadsmiljön. Granskade nämnder är tekniska nämnden/gatukontoret och servicenämnden då tidigare granskningar har visat att finansieringsproblematiken framför allt berör dem.

Serviceämnden

Serviceämnden har ett eftersatt underhåll avseende fritidsfastigheter. För att komma tillrätta med det har nämnden de senaste åren erhållit 60 mkr/år i extra medel. Risken man ser inom serviceämnden är att man idag inte har tillräckliga marginaler att utföra det underhåll som skulle behövts på övriga fastigheter enligt underhållsplanerna. Det kan på sikt leda till ett eftersatt underhåll. Analys av vilka fastighetstyper som inte bär sina underhållskostnader pågår. Resultatet ska sedan analyseras utifrån berörd hyresmodell för att klargöra varför underhållskostnader inte täcks och hur problemen kan åtgärdas.

Tekniska nämnden/gatukontoret

Inom tekniska nämnden/gatukontoret har analyser genomförts vilka visar att tekniska nämnden/gatukontoret finansierat en stor del av ökade underhållskostnader inom befintlig budgetram. De visar också att man har problem med att bära kapitalkostnader för gamla broar och kajer som kräver stora ombyggnader och standardförbättringar. I gällande finansieringsmodell ska tekniska nämnden/gatukontoret bära kapitalkostnaderna inom befintlig driftbudget. Analyserna visade även att vissa standardförbättrande åtgärder, bland annat av bärigheten i gator, i dagsläget har klassificerats som reparation/underhåll med resultat att driftbudgeten inte räckt till löpande reparationer och underhåll.

Från 2011 tillkommer en ny kategori investeringar i stadens budget för investeringar i framför allt gamla kajer och broar. I den nya kategorin ska tekniska nämnden/gatukontoret finansiera drift och underhåll inom ramen för den årliga driftbudgeten medan kapitalkostnader för investeringarna finansieras genom ökat kommunbidrag. Under förutsättning att investeringsmedel erhålls för dessa standardförbättrande åtgärder av framför allt broar och kajer bedömer tekniska nämnden/gatukontoret att det eftersatta underhållet kommer att klaras inom befintlig driftbudget. Underhållsskulden bedöms därmed vara reglerad cirka 2024.

Gränsdragning mellan underhåll och investering i redovisningen är under utredning på båda förvaltningarna. Då det är av betydelse för stadens balans- och resultaträkning är det av stor vikt att klassificeringen blir korrekt.

2 Kritik/Förbättringsområden

Det görs mycket aktivt arbete inom granskade förvaltningar för att analysera och hitta fungerande lösningar på de finansieringsproblem som identifierats. Mycket arbete har genomförts de senaste åren och vissa delar, framför allt avseende servicenämnden, pågår. Åtgärder är därför nyligen genomförda eller ännu inte genomförda. Då det är för tidigt att i dagsläget utvärdera dem vill revisionen uppmana berörda förvaltningar att fortsätta det aktiva arbetet och att löpande följa och utvärdera den påverkan förändringarna får på planerat och eftersatt underhåll.

Revisionen ser positivt på att man aktivt arbetar med definitioner och gränsdragning mellan underhåll och investering. För att säkerställa rättvisande räkenskaper för Malmö stad är det av mycket stor vikt att likartade bedömningar görs inom berörda förvaltningar. Detta får anses ingå i stadskontorets ansvar. Vi vill dock peka på att nämnderna har ansvar för rutiner som säkerställer att redovisningsregelverket följs och att ingen bokföring styrs av budgetutrymmet.

På grund av omsättning av ekonomiska förvaltare inom stadsfastigheter har kalkyler för beräkning av hyror inte uppdaterats, vilket påverkat kalkylerat hyresbelopp för underhåll. Dokumenterade rutiner underlättar vid personalomsättning inte minst i processer som kräver uppdateringar. Servicenämnden bör därför säkerställa att rutiner för hyresättning finns och används.

Samtliga befintliga anläggningstillgångar ska finnas i anläggningsregistret oberoende av om anskaffningen finansierats med investeringsbidrag eller ej.

3 Projektbeskrivning mm

3.1 Bakgrund till revisionens granskningsprojekt

Det rör sig sammantaget om mycket stora värden på stadens anläggningar som ska underhållas. En risk är att kostnader för underhåll generellt sett ökar mer ju längre man väntar med att genomföra underhållsåtgärder. En annan risk är att underhållsbehovet går ut över annan verksamhet om det blir så akut att det inte går att skjuta på framtiden.

Stadsrevisionen har i flera granskningar de senaste åren uppmärksammat eftersatt underhåll - den s.k. underhållsskulden - för bl.a. gator, broar och kajer inom tekniska nämnden. Trots ökade anslag från kommunfullmäktige och kommunstyrelsen samt omprioriteringar till underhållsbudgeten av tekniska nämnden minskar enligt uppgift inte underhållsskulden.

Det finns även en risk när det gäller finansieringen av framtida underhåll av allmän platsmark, t.ex. gator, i utbyggnadsområden som tillkommit den senaste tioårsperioden och som tillkommer framöver. Tekniska nämnden får utökad kommunbidrag vid utbyggnadsinvesteringar för bland annat underhåll. Det finns en osäkerhetsfaktor i detta genom att underhållsbehovet uppkommer längre fram.

Serviceämnden har uppmärksammat en risk för eftersatt underhåll av bland annat skolfastigheter. De faktorer som anförs är bland annat ökat avkastningskrav samt hyrnornas konstruktion som innebär att underhållsbehovet underfinansieras av hyresintäkterna den första perioden av en byggnads ekonomiska livslängd och överfinansieras under den avslutande perioden. Även ökad skadegörelse påtalas som en riskfaktor i sammanhanget.

3.2 Syfte

Syftet med granskningen är att beskriva och bedöma hur nämnderna och kommunstyrelsen arbetar för att lösa finansieringen av befintlig underhållsskuld och av framtida underhåll, gällande fastigheter, gator och andra anläggningar i stadsmiljön.

Revisionsfrågor

Hur ser modellen ut för att finansiera investeringar och framtida underhåll?

Är den ändamålsenlig avseende dagens underhållskostnader?

Är den ändamålsenlig avseende framtida underhållskostnader?

Vilka förklaringar finns till dagens eftersatta underhåll?

Vilka åtgärder vidtas för att komma tillrätta med det eftersatta underhållet?

Vad gör nämnderna och kommunstyrelsen för att säkerställa finansieringen av underhåll på de investeringar som görs idag?

Är nämnderna och kommunstyrelsen överens om modellen för framtida finansiering?

3.3 Avgränsning

Granskningsrapport ”Underhåll i Malmö stad” från 2009 visar att finansieringsproblemen i första hand är koncentrerade till gatukontoret och serviceförvaltningen. Denna granskning kommer därför att fokusera på dessa förvaltningar.

3.4 Metod

Granskningen kommer att genomföras genom dokumentanalyser och intervjuer.

3.5 Resurser

Styrgrupp TSSM: Tomas Nordin, Anneli Bojesson, Per Olof Olofsson och Robabeh Taeri

Projektledare från Revisionskontoret: Lotta Onsö

Extra resurs från revisionskontoret: Richard Magnusson

Kvalitetsgranskare: Lennart Håkansson och Gun Jägerhök

Sakkunnig revisor har prövat sitt oberoende med mera enlighet med SKYREV:s rekommendation och inte funnit något hinder mot att utföra granskningen.

4 Översikt

4.1 Rättsläget och övergripande beslut

I kommunfullmäktiges budget för Malmö stad behandlas underhållet av stadens anläggningar i några olika sammanhang. Under Kultur och fritid slås fast att:

Det eftersatta underhållet av fritidsanläggningarna måste prioriteras i ytterligare några år. Det kommer därför att bedrivas enligt plan och på samma nivå som tidigare år. Det är viktigt att anläggningarna byggs på ett hållbart sätt utifrån miljö- och tillgänglighets-synpunkt och att man så långt möjligt använder hållbara energilösningar.

Anslaget för att åtgärda eftersatt fastighetsunderhåll är 60 mkr under 2010.

Bland de finansiella mål och riktlinjer som gäller för kommunens verksamheter anges att:

Kommunens fastigheter skall underhållas på en sådan nivå som anses relevant i branschen.

Kommunens gatunät och broar skall underhållas på en sådan nivå att ett eftersatt underhållsbehov inte uppkommer.

Ekonomisk styrning av investeringsverksamheten sker genom 5§ i Riktlinjer för ekonomistyrning samt genom tilldelning i respektive års budget.

4.2 Organisatorisk inplacering

Stadsfastigheter är det affärsområde inom serviceförvaltningen som svarar för underhåll av fastigheter. För underhållet av gator och broar svarar gatukontorets avdelning för drift och underhåll.

4.3 Hur omfattandet är kostnaderna?

Omfattning av kostnader (mkr), servicenämnden

År	EO	LPU	Akut	Skador	ers/avrop	Totalt Mkr	Yta i 1000 m ²	Kommentar
2007	77,2	162,2	15,1	25,4	9,7	270,2	1 387	
2008	129,7	186,3	21,1	26,2	10,3	353,0	1 541	080101 tillkom Fritidsfastigheter (138 367 m ²)
2009	125,8	171,6	27,9	23,2	13,9	334,6	1 536	

Källa: Stadsfastigheter

Förkortningar:

EO = Eftersatt underhåll, LPU = Långtidsplanerat underhåll

Omfattning av underhållskostnader (mkr), gatukontoret

2451 Broar	2007	2008	2009	Prognos 2010
137 Underhåll bryggor	-3 659	-1 655	-759	-1 000
157 Vandalisering	-651	-584	-705	-650
237 Broinspektioner/klassberäkning	-1 505	-1 534	-1 979	-1 100
238 Brobeläggning/isolering	-3 000	-4 770	-7 927	-7 500
239 Rörliga broar / underhåll	-1 860	-1 942	-3 189	-1 600
240 Broestetik /underhåll	-214	-2 040	-780	-1 600
241 Brounderhåll	-1 745	-4 152	-6 115	-7 000
242 Kajer, spont, glacis	-4 860	-4 972	-4 836	-3 500
310 Drift rörliga broar -235	-468	-375	-584	-550
311 Drift bryggor	-516	-534	-517	-525
774 Skatebanan	0	-43	-1 179	-500
2451 Broar Totalt	-18 478	-22 601	-28 571	-25 525

Källa: Uppgifter från gatukontoret, administrativa avdelningen

2414 Beläggning	2007	2008	2009	Prognos 2010
262 Asfaltbeläggning	-24 052	-26 721	-35 204	-24 630
271 Grusbeläggning	-622	-1 300	-367	-1 300
278 Skadeinventering	-1 408	-823	-212	-500
279 Sten- och markarbeten	-5 440	-8 200	-6 705	-7 000
280 Trafikanordningar	-846	-1 055	-1 124	-1 000
2414 Beläggning Totalt	-32 368	-38 098	-43 612	-34 430

Källa: Uppgifter från gatukontoret, administrativa avdelningen

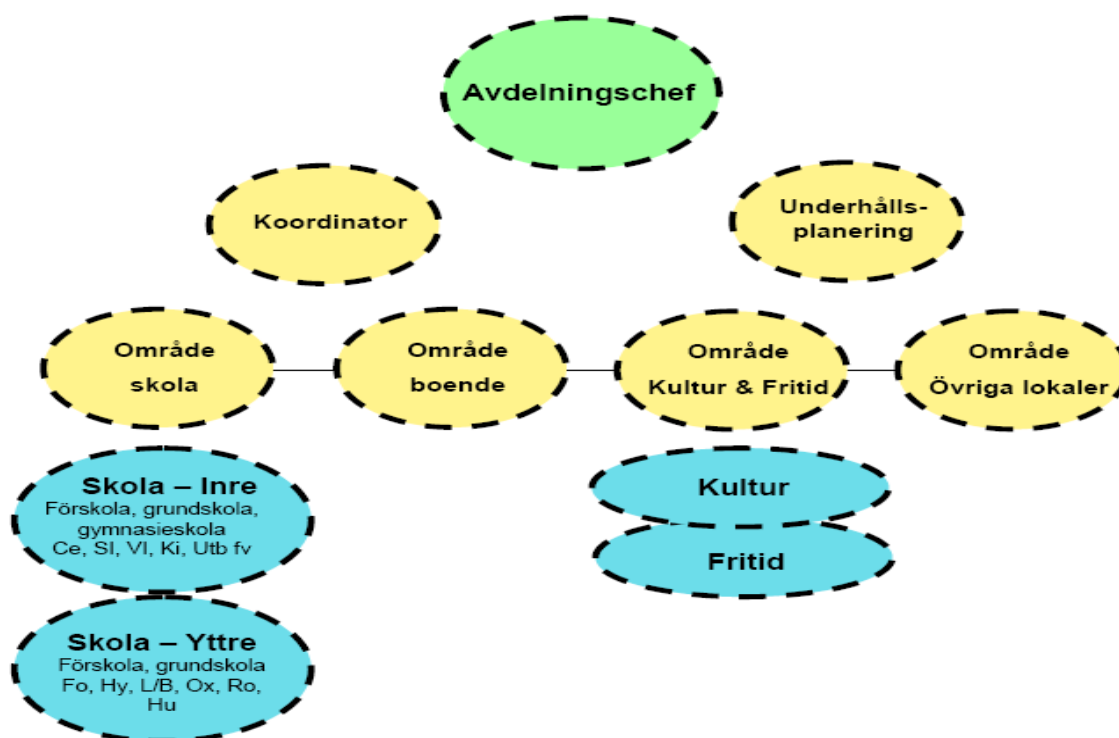
4.4 Stadsrevisionens tidigare granskningar

I källförteckningen i slutet av denna granskningsrapport finns förtecknat de granskningsrapporter som har beröringspunkter med denna granskning.

5 Servicenämnden – Stadsfastigheter

Från mitten av 1990-talet till en omorganisation 2009 fanns fyra förvaltningsområden som var och en svarade för förvaltning av fastigheter inom vissa stadsdelar. De olika förvaltningsområdena arbetade delvis olika. Den nya förvaltningsorganisationen från 2009 är indelad efter vilken verksamhet som finns i fastigheten. I den nya organisationen finns en central funktion för underhållsplanering. Det finns även en koordinator som ska säkerställa att man arbetar likadant inom de olika förvaltningsområdena. En förvaltare i ett förvaltningsområde ska kunna gå över till ett annat och känna igen sig. Att åstadkomma detta var ett syfte med omorganisationen.

Stadsfastigheter - fastighetsförvaltningsavdelningen



Källa: www.malmo.se

I internbudget 2010 anger servicenämnden att kommunfullmäktiges mål för underhåll av stadens fastigheter ska uppnås genom att branschens riktvärden för normal underhållskostnad följs. På så sätt ska stadsfastigheter säkerställa att kommunens fastigheter förvaltas på ett långsiktigt sätt och se till att det avsätts medel för detta. Här varnas också för att utökad resultatkrav gör målet svårt att uppnå på lång sikt.

5.1 Finansieringsmodell

Grunden för samtliga hyresmodeller är att alla fastighetskostnader ska finansieras med hyror från nyttjare/kunder. Hyror ska sättas i samarbete mellan stadsfastigheter, kund och LIMA. LIMA ska tillvarata hyresgästens intressen. Hyresgästen ska alltid gå via

LIMA men det finns inget krav på att förhyrning ska ske internt via stadsfastigheter. LIMA ska leta efter det långsiktigt bästa alternativet för hyresgästen bland externa aktörer och stadsfastigheter.

Två olika hyresmodeller tillämpas vid hyressättning: marknadshyror och självkostnadshyror. Marknadshyror tas ut för hyra av lokaler med externa alternativ. Den största gruppen här är förskolor. Självkostnadshyror tillämpas i övriga verksamhetsfastigheter där den största gruppen är skolbyggnader. Självkostnadshyror baseras på kapitalkostnaden (avskrivning och ränta) på fastigheternas bokförda värde samt befintliga kostnader för drift och underhåll.

Stadsfastigheter ska arbeta under samma förhållanden som andra fastighetsägare. Det innebär att hyrorna ska täcka alla kostnader såsom uppvärmning, drift, akut underhåll, administration, följa myndighetskrav såsom olika besiktningar, skadegörelse m.m. Skadegörelse efter verksamhetstid (ex skoltid) betalas av stadsfastigheter. När ovanstående kostnader är täckta kan resterande belopp avsättas till planerat underhåll enligt underhållsplaner.

Hyresreglering under avtalstid görs enligt indexklausul i hyreskontrakten som är relaterad till förändring av KPI. I kontrakt skrivna före 2006 användes indexklausul som gav stadsfastigheter rätt att ändra hyran först om KPI förändrades med minst tre enheter. Idag skrivs indexklausulen utan krav på förändringens storlek.

5.2 Eftersatt underhåll

Stadsfastigheter tog 1992 över förvaltningen av alla stadens fastigheter utom fritidsfastigheter och sjukvårdsfastigheter. De fastigheter som tillkom 1992 var i första hand skolor och vissa övriga fastigheter som låg kvar på andra förvaltningar. Varje förvaltning förvaltrade tidigare de fastigheter man använde. Fastigheterna var i dåligt skick när de övertogs, vilket enligt stadsfastigheters underhållssamordnare berodde på att förvaltningarnas kärnverksamhet prioriterats och underhållet av fastigheter därför blivit eftersatt. År 1994 övergick även alla sjukvårdsfastigheter till stadsfastigheter. Då regionen bildades övergick stora delar av sjukvårdsfastigheter från stadsfastigheter till regionen. De sjukvårdsfastigheter som regionen inte planerade att ha verksamhet kvar i behölls av stadsfastigheter. Sedan 1993 har stadsfastigheter tilldelats extra medel för att åtgärda eftersatt underhåll enligt nedan. Extra medel i kolumnen "SF exkl fritidsfastigheter" har i huvudsak använts för åtgärder i skolfastigheter.

Från 2008-01-01 har stadsfastigheter även övertagit förvaltningsansvaret för fritidsfastigheter från fritidsförvaltningen. Även dessa har ett eftersatt underhållsbehov och det extra anslaget för eftersatt underhåll som serviceförvaltningen erhåller är nu specialdestinerat till fritidsfastigheter. Anslaget är 60 mkr/år 2008-2013 men beviljas år från år. Fritidsfastigheterna är i stor utsträckning byggda på 1970-talet. Ett stort problem i fastigheterna är fukt- och mögelskador i dusch- och omklädningsrum.

Tabellen nedan visar omfattningen av de medel stadsfastigheter erhållit för eftersatt underhåll

Budget i Mkr

Årtal	SF exkl fritid	Fritidsfastigheter	Totalt
1993	0		0
1994	150		150
1995	130		130
1996	130		130
1997	130		130
1998	130		130
1999	130		130
2000	133		133
2001	133		133
2002	133		133
2003	133		133
2004	123		123
2005	88		88
2006	88		88
2007	80	0	80
2008	70	60	130
2009	66,3	60	126,3
2010	0	60	60
Totalt	Ca 1,8 miljarder kr	180 Mkr	Ca 2 miljarder kr

Källa: Stadsfastigheter

Stadsfastigheters bedömning nu är att inget eftersatt underhåll finns i fastighetsbeståndet om man undantar fritidsfastigheter. Bedömningen är även att den ersättning, 60 mkr per år, som servicenämnden beviljats årsvis till och med 2013 räcker för att åtgärda det eftersatta underhållet.

5.3 Dagens och framtida underhåll

Hyrorna ska täcka kostnaderna för underhåll. Underhållsplaner finns på samtliga fastigheter och följs på 1, 10 och 40 år. Underhållsbehovet enligt underhållsplanerna är högre än vad som blir kvar av hyresintäkterna när övriga kostnader är täckta. Enligt planerna ligger behovet i höjd med riksgenomsnittet för underhåll som är 135 kr per år och kvm. Stadsfastigheters fastighetsbudget år 2010 medger ca 90 kr per år och kvm. I stadsfastigheters kalkyler för hyressättning beräknas det långtidsplanerat underhållet till 100 kr/kvm.

Serviceämnden har under många år påtalat att man ser en risk för att man inte kan av-sätta tillräckligt till underhåll. Orsaker till att nämnden inte menar sig kunna upprätthålla underhållet är flera. Resultatkravet ökade som ett led i besparingar. Hyrorna sänks enligt indexklausuler i avtalen då KPI minskade 2009. Höga investeringsvolymerna under de senare åren ger höga kapitalkostnader i början, vilket inte möts av motsvarande hyresintäkterna under samma period då de baseras på annuitet. Det budgeterade långtidsplanerade underhållet (LPU) för fastighetsbeståndet exklusive fritidsfastigheter budgeterades till 90 kr/kvm under 2010 mot branschnyckeltalet 135 kr/kvm. Myndighetskrav avseende PCB-sanering, tillgänglighetskrav och hissar måste prioriteras då de ska vara åtgärdade innan utgången av 2012. I fritidsfastigheterna är LPU budgeterat till 135 kr/kvm. Nämnden pekar även på risk för att dagens låga räntor höjs, vilket skulle innebära högre räntekostnader och därmed ytterligare minska utrymmet för det planerade underhållet.

5.4 Arbete och åtgärder inom stadsfastigheter

Hyror

På initiativ av stadskontorets ekonomidirektör och serviceförvaltningens förvaltningschef har tillsatts en grupp för att analysera, hitta lösningar och lämna förslag på eventuellt reviderad finansieringsmodell. Gruppen består av representant från stadskontoret, serviceförvaltningen och LIMA.

I juni 2010 beslutades om projektorganisation med beställare, styrgrupp, övergripande arbetsgrupp och intern arbetsgrupp inom stadsfastigheter. Uppdraget beräknas vara klart 2010-11-15. Deltagarna är från stadskontoret, serviceförvaltningen/stadsfastigheter och fastighetskontoret /LIMA.

I första steget ska stadsfastigheter renodla olika typer av fastigheter (kategorier). Vissa objekt, det vill säga fastigheter, innehåller idag flera olika verksamheter inom flera kategorier, vilket gör att man inte kan få ut en renodlad resultaträkning (RR) för respektive kategori. Det behövs för att analysera inom vilka kategorier kostnaderna inte täcks av hyresintäkterna.

Vidare ska kategorierna hänföras till respektive hyresmodell. Hyresmodellerna är marknadshyra och självkostnadshyra, men i vissa fall görs delvis avvikelser från modellen. Även skolhyror har självkostnadshyror med vissa avvikelser från självkostnadsmodellen som ett led i överenskommelser vid byte av hyressättningsmodell för skolbyggnader 1996.

När kategorierna renodlats så att det verkliga resultatet för kategorin kan fastställas ska det analyseras utifrån gällande hyresmodell. På så sätt vill man klargöra varför vissa hyror inte täcker faktiska kostnader och hur problemen kan åtgärdas, i finansieringsmodellen eller på annat sätt.

Definition av underhåll respektive investering har enligt stadsfastigheter stor betydelse för den beräknade underhållskostnaden. En av stadsfastigheters underhållssamordnare håller på att ta fram gemensamma definitioner.

Energieffektivisering

Görs för att uppnå miljömål och för att dra ner driftkostnader på sikt. Framför allt räknar man med att en lägre förbrukning ska möta förväntat ökande elpriser

Standardisering

Smarta fastigheter: Tekniska lösningar standardiseras. Det ger lägre priser och möjligheter att följa upp lokalanvändning och därmed styra exempelvis ventilation, ljus och städning efter faktiskt utnyttjande av respektive lokal.

Standardiserade förskolor: Görs för att krympa lokalytan. Åtgärden görs i första hand av miljöskäl. Produktion, drift och underhåll av lokaler är stora miljöbovar.

5.5 Revisionskontorets kommentarer

Kommunfullmäktiges mål är att kommunens fastigheter ska underhållas på en sådan nivå som anses relevant för branschen. Det är därför viktigt att samtliga förvaltningar arbetar för att det ska uppnås.

Det råder enighet om att eftersatt underhåll för närvarande inte är ett problem inom servicenämnden. Eftersatt underhåll finns bland fritidsfastigheter och servicenämnden tilldelas extra resurser för att åtgärda detta. Servicenämnden ser dock en risk för att dagens långtidsplanerade underhåll görs på en så låg nivå att det kan uppstå ett eftersatt underhåll längre fram om nivån blir bestående. Ett arbete för att analysera, identifiera och åtgärda orsaker till att hyrorna inte täcker det underhåll som borde utföras pågår nu inom framför allt stadsfastigheter. Samarbetsgrupper mellan berörda förvaltningar är tillsatta. Revisionskontoret ser positivt på angreppssättet. Det är av största vikt att finna orsakerna till att det planerade underhållet saknar full finansiering trots att hyressättningsmodellerna utgår från att hyrorna ska sättas så att de ger täckning för samtliga kostnader.

I stadsfastigheters kalkyler för hyressättning vid nyproduktion beräknas underhållet till 100 kr/kvm i stället för de 135 kr/kvm som man räknar som branschgenomsnitt. **Förvaltningen förklarar skillnaden med** att man haft stor omsättning bland de ekonomiska förvaltarna. Detta har lett till att kalkylvärdet vid hyresberäkningar inte uppdaterats kontinuerligt utan legat på 100 kr/kvm under ett antal år. I kalkylerna finns ett gemensamt belopp för drift och underhåll varav underhållet beräknas utgöra 100 kr/kvm. Det är detta gemensamma belopp som inte förändrats. Serviceförvaltningens ekonomichef menar att den inbördes fördelningen av kostnaderna förändrats under tiden beloppet används. Medan underhållskostnaderna ökat så har driftkostnaderna minskat bland annat med de energieffektiviseringar som gjorts. Det är därför svårt att säga hur stort felet blir. Förvaltningens bedömning är att det inte är så stort som mellan kalkylvärdet på 100 kr/kvm och det beräknade behovet för underhåll 135 kr/kvm, men att beloppen behöver kontinuerligt ses över internt och mer objektsspecifika kalkyler bör göras. Revisionskontoret menar att det är viktigt att beräknade kostnader i kalkyler uppdateras kontinuerligt och så långt det är möjligt speglar verkligt förväntade kostnader.

Definitioner av underhåll i förhållande till investering är intressant för stadens resultat- och balansräkning men bör inte ha någon inverkan på hyressättningen. Stadsfastigheter har rätt att ta ut självkostnaden oberoende av om det är kapitalkostnader baserade på ett bokfört värde eller om det är planerat underhåll.

6 Tekniska nämnden – Gatukontoret

6.1 Finansieringsmodell

För gatukontorets del finns sedan tidigare två typer av investeringar vilka ska finansieras på olika sätt, utbyggnadsinvesteringar (exploateringar och infrastrukturinvesteringar) och normalinvesteringar (investeringar för att utveckla staden i befintlig miljö). Från och med 2011 kommer ytterligare en finansieringsmodell att tas i bruk. Denna är ett resultat av en analys av hur drift- och underhållskostnaderna inom gatukontoret utvecklats från 2002 till 2009 och hur dessa finansierats. Analysen visar att ökningen av finansiering i form av uppräknade kommunbidrag och extra kommunbidrag är ungefär hälften så stor som ökningen av kostnaderna för drift och underhåll, vilket visar att gatukontoret finansierat en stor del av de ökade underhållskostnaderna inom befintlig budgetram. Analysen visar även att det till stor del är kapitalkostnader för gamla broar och kajer, vilka behöver byggas nya eller byggas om kraftigt, som inte kan finansieras. Dessa tillhörde tidigare normalinvesteringar och skulle helt finansieras av gatukontoret men med den nya finansieringsmodellen kommer kapitalkostnaderna att täckas av ökat kommunbidrag.

Finansieringsmodeller för investeringar inom tekniska nämnden - gatukontoret

	Kapitalkostnader	Framtida drift och underhåll
Utbyggnadsinvesteringar	Kostnaden är ett höjer permanent kommunbidraget	Kommunbidraget höjs permanent med ca 2,5 % av nettoinvesteringen.
Normalinvesteringar	Ska täckas av gatukontoret inom kommunbidraget eller via andra intäkter	Ska täckas av gatukontoret inom kommunbidraget eller via andra intäkter
Gamla broar och kajer (ny från 2011)	Kostnaden är ett höjer permanent kommunbidraget.	Ska täckas av gatukontoret inom kommunbidraget

Den ersättning som man får för underhåll av färdigställda utbyggnadsinvesteringar ska användas till det underhåll som krävs idag. Efterhand som anläggningen skrivs av ger även minskade räntekostnader utrymme till underhåll samt även avskrivningsbeloppet när anläggningen är slutligt avskriven.

6.2 Eftersatt underhåll

Utöver den finansiella analysen som beskrivs ovan har en genomgång gjorts av ingenjörerna på drift- och underhållsavdelningen i samarbete med ekonomienheten. Denna visar att ett eftersatt underhåll uppstått på grund av ökade trafiklast, ökad trafikmängd samt avvikelser mellan de index som avgör underhållskostnaderna (index för betongarbeten och asfaltindex) och uppräkningskostnader av kommunbidraget. Den pekar också på att budgeten för underhåll används till arbeten som är investeringar. Bland annat diskuteras nu om de beläggningsåtgärder som är förstärkningar och därmed standardhöjande borde klassificeras som investering och inte ligga inom budgeten för drift och underhåll. Idag går allt som driftkostnad.

Enligt gatukontorets sammanställning av underhållsbehovet, som baseras på en extern konsultrapport, är underhållsskulden för beläggningar 312 mkr och för broar 169 mkr. Dessa kostnader innehåller inte tillkommande kostnader vid åtgärd såsom stensättningar och linjemarkeringar. Gatukontoret har därför räknat upp kostnaderna enligt intern erfarenhet och den beräknade skulden blir då 420 mkr respektive 255 mkr.

Den konsult som på gatukontorets uppdrag inventerar och tillståndsbedömer hårdgjorda ytor i Malmö stad, Grontmij/Carl Bro, sammanställer även en prioriteringslista baserad på nytta i förhållande till kostnader (cost/benefit). Listan innehåller ett stort antal uppgifter per objekt såsom vägnamn, år då den bör åtgärdas och minsta kostnad för åtgärd. Listan innehåller drygt 3000 objekt och förslag till planering för 10 år framåt. Årets lista visar förslag på vad som bör åtgärdas år 2011 till 2022 och är gatukontorets underhållsplan. Konsulten bedömer att 59 % av gatunätet kräver någon form av åtgärd inom en femårsperiod.

6.3 Dagens och framtida underhåll

Gatukontorets utvecklingsingenjör gör bedömningen att dagens budget för underhåll räcker om den bara används till det som är underhåll det vill säga ytlaget. Om standardökningar genom förstärkta bärlager hanteras som investeringar bör alltså befintlig underhållsbudget räcka för att klara det löpande underhållet och därmed undvika eftersatt underhåll. Angående de problem med bärigheten på äldre anläggningar som finns nu menar han att det som byggs idag är konstruerat och dimensionerat för att hålla för mycket högre belastning. De bör därför hålla bärighetsmässigt och bara kräva ytunderhåll. Vägar som byggs idag är dimensionerade för att konstruktionen ska hålla i 50 år och broar i 120.

6.4 Arbete och åtgärder inom gatukontoret

Gatukontoret har genomfört analyser enligt ovan och tagit fram olika förslag för att arbeta av underhållsskulden avseende underhåll av broar och kajer samt beläggning på gator. Man är nu överens med stadskontoret om lösningen med en ny investeringsgrupp där gatukontoret står för driftkostnader och stadskontoret för kapitalkostnader. Enligt gatukontorets beräkningar ska underhållsskulden arbetats av ca år 2024 under förutsätt-

ning att man fram till dess erhåller investeringsbudget för standardförbättrande åtgärder på 50 mkr per år och att nuvarande driftbudgetar för broar respektive beläggningar bibehålls.

6.5 Revisionskontorets kommentarer

Kommunens gatunät och broar skall, enligt kommunfullmäktige, underhållas på en sådan nivå att ett eftersatt underhållsbehov inte uppkommer. En ny grupp investeringar har budgeterats där gatukontoret får ersättning för kapitalkostnader. I gruppen ingår i huvudsak nybyggnad av gamla broar och kajer men även större bärighetsombyggnader av gator. Investeringsplan finns årsvis t o m 2015. I denna finns avsatt ca 50 mkr per år för gatukontoret i den nya gruppen investeringar. Av gatukontorets beräkningar framgår att det som benämns underhållsskuld ska minskas med hjälp av investeringspengar. Det visar att begreppen underhållsskuld och eftersatt underhåll i detta sammanhang inte används i enlighet med den redovisningsmässiga definitionen av underhåll då underhåll ska kostnadsredovisas. I redovisningen är det dock viktigt att följa de redovisningsmässiga definitionerna. I sammanhanget är det också viktigt att påpeka att redovisning och definitioner inte får styras utifrån tilldelade budgetar. I stadens ekonomihandbok, 5.4 Gränsdragning drift – investering, anges att:

Budgetutrymmet aldrig får styra om en anskaffning ska redovisas som anläggningstillgång eller driftskostnad.

I samband med den ekonomiska analys som genomfördes inom gatukontoret gjordes bedömningen att bara cirka 15 % av stadens gator är inlagda i anläggningsregistret. Uppskattningen är att bara gator anlagda från och med 1980 är registrerade där. Det skulle innebära att en betydande del av förvaltningens och stadens anläggningstillgångar saknas i anläggningsregistret. Förvaltningen tror att anledningen är att gatorna finansierats via statliga medel. Om investeringsbidrag erhållits som täcker hela anskaffningskostnaden har anläggningen aldrig registrerats i anläggningsregistret eller som anläggningstillgång i redovisningen. Alla anläggningar ska registreras i anläggningsregistret. Revisionskontoret menar att denna uppgift behöver utredas ytterligare av förvaltningen för att bedöma hur stora värden det rör sig om och hur anläggningsregistret ska uppdateras.

7 Stadskontoret

7.1 Finansiering underhåll tekniska nämnden - gatukontoret

Diskussioner har pågått sedan hösten 2009 och stadens budgetchef bedömer att dessa nu är avslutade och att man löst de problem som finns. Utgångspunkten är att kommunbidraget ska täcka förvaltningens verksamhetskostnader. De problem som finns är identifierade och dokumenterade genom den analys som gjorts av gatukontorets administratör och chef.

7.1.1 Eftersatt underhåll

Stadskontoret och gatukontoret är nu överens om att det finns ett eftersatt underhåll avseende broar och kajer samt att detta inte ökar. För att komma tillrätta med det kommer tekniska nämnden från och med budget 2011 att få ersättning för kapitalkostnader för reinvesteringar i kajer och broar. Detta är en permanent förändring av finansieringsmodellen.

Stadskontoret och gatukontoret är däremot inte överens om att det finns eftersatt underhåll på beläggningar. Det stadskontoret fått ta del av är beräkningar baserade på generella bedömningar om krav på åtgärder med ett visst tidsintervall för att hålla standarden men kräver en underhållsplanering per objekt. Större beläggningar ingår trots det i den grupp investeringar som skapats för att återuppbygga broar och kajer. Anläggningarna som ingår preciseras för de närmaste fem åren i investeringsplanen som antagits av kommunfullmäktige i juni. Långtidsplanering för investeringar sker från och med 2011 för fem år framåt mot tidigare tre. Under dessa fem år finns avsatt cirka 50 mkr per år för gatukontoret i den nya gruppen investeringar.

7.1.2 Dagens och framtida underhåll

För utbyggnadsinvesteringar har under 2000-talet tillämpats ett ersättningssystem till gatukontoret som ger dem rätt att avropa ersättning för räntor, avskrivningar, drift och underhåll från och med då anläggningar tas i drift och under hela anläggningens livslängd. I samband med budgetarbetet inför det kommande året uppskattar gatukontoret hur stor summa som bör budgeteras för aktuellt års drifttagna anläggningstillgångar. Stadskontoret reserverar beloppet under anslag till förfogande. Under budgetåret avropar gatukontoret, i samband med delårsrapporterna och årsboks slutet, kapitalkostnader och kostnader för drift och underhåll för anläggningar som driftsatts dittills under året. Avropet avser årets effekt under innevarande år och helårseffekt från och med året efter. Avropet höjer gatukontorets kommunbidrag med motsvarande belopp.

7.2 Finansiering underhåll servicenämnden

7.2.1 Eftersatt underhåll

Servicenämnden bedöms idag inte ha något eftersatt underhåll med undantag för fritidsfastigheter. För att komma tillrätta med det har nämnden extra årliga anslag, vilket man tidigare hade för att åtgärda det eftersatta underhållet på skolorna.

7.2.2 Dagens och framtida underhåll

Kommunstyrelsens utgångspunkt är att hyrorna ska sättas så att det finns pengar till underhåll. Om stadsfastigheter menar att intäkterna inte räcker till underhåll måste de identifiera vilken typ av fastigheter som inte har intäkter vilka motsvarar kostnaderna och vilken hyresmodell som gäller för dessa fastigheter. Det kan även visa sig nu i efterhand att tidigare lösningar vid övertag av fastigheter mellan andra förvaltningar och stadsfastigheter inte ger full täckning för stadsfastigheters kostnader. När stadsfastigheter analyserat och identifierat orsaken/orsakerna till att intäkterna inte täcker det plane-

rade underhåll som behövs enligt underhållsplanerna kan man diskutera vad som kan göras för att lösa problemen.

7.3 Riktlinjer för styrning av investeringsverksamheten

Nya riktlinjer har antagits av kommunfullmäktige under september genom en ändring av § 5 i Riktlinjer för ekonomistyrning. I enlighet med de nya riktlinjerna kommer de totala framtida kostnaderna för kapital-, drift- och underhållskostnaderna för investeringar över 15 mkr att beslutas av kommunstyrelsen innan de startar. Beloppet som tidigare var 10 mkr är höjt till 15 mkr och det undantag från kravet på igångsättningsbeslut som tidigare fanns för tekniska nämnden är borttaget. Investeringar över 50 mkr ska beslutas av kommunfullmäktig. Beslut ska omfatta totalutgift. Här ska även eventuellt framtida behov av kommunbidragsökning för driftkostnader ingå. Den nämnd som drar över de beslutade kostnaderna måste antingen stå för dem själva eller gå tillbaka till kommunstyrelsen och äska mer. De nya riktlinjerna ska ge stadskontoret bättre kontroll över kapitalkostnader samt drift- och underhållskostnader för enskilda objekt. De ska även underlätta styrningen av investeringar genom att prioriteringar mellan olika investeringar kan göras av kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

Stadskontoret håller nu på att, tillsammans med berörda förvaltningar, styra upp tillämpningen av riktlinjerna. Exempelvis diskuteras hur budgetering och rapportering ska ske och när i planeringsprocessen det är lämpligt att begära tillstånd från kommunstyrelsen. Det som tidigare kallades igångsättningstillstånd heter numer objektgodkännande.

7.4 Revisionskontorets kommentarer

Investering och underhåll

Hur servicenämnden och gatukontoret redovisar investeringar respektive underhåll har genomslag på stadens balans- och resultaträkning. Det är därför viktigt att definiera var gränserna går när det gäller de investeringar och det underhåll som förekommer inom den tekniska sektorn. Revisionskontoret kan konstatera att diskussionen förs inom båda de granskade förvaltningarna och vill påpeka vikten av att de definitioner som används i den ekonomiska redovisningen är gemensam inom staden och i överensstämmelse med gällande redovisningsregelverk. Det är respektive förvaltnings ansvar att säkerställa att de arbeten som utförs och bokförs som investeringar respektive underhåll verkligen är rätt klassificerat. Dock ansvarar stadskontoret för att räkenskaperna i Malmö stads årsredovisning är rättvisande.

Styrning av investeringsverksamheten

Revisionskontoret ser mycket positivt på ändringen av riktlinjer för styrning av investeringsverksamheten. Ändringen bedöms ge ökade möjligheter för styrning och överblick av stadens samlade investeringsverksamhet. Den lägger även större fokus på beslut och uppföljning av investeringsprojektens totalkostnader för hela färdigställandet och inte enskilda års utgifter.

Källor och referenslitteratur

Skriftliga källor

Beslutsorgan	Avser
Revisorskollegiet, Malmö stad	Granskningsrapport Underhåll i Malmö stad (2009)
Revisorskollegiet, Malmö stad	Granskningsrapport avseende Stadsfastigheters hyressättningsmodeller och vilka konsekvenser de har för fastighetsunderhållet (2003)
Servicenämnden, Malmö stad	Internbudget 2010
Stadsfastigheter, Malmö stad	Hyresmodeller
Grontmij/Carl Bro	Rapport 2010 Beläggningsinventering, bärighetsmätning och tillståndsbedömning av hårdgjorda ytor inom Malmö Stad
Grontmij/Carl Bro	Rapport 2009 Beläggningsinventering, bärighetsmätning och tillståndsbedömning av hårdgjorda ytor inom Malmö Stad

Uppgiftslämnare

Organisation/enhet	Namn
Gatukontoret/administrativa avdelningen	Thomas Lundquist, administrativ chef
Gatukontoret/drift- och underhållsavdelningen	Tomas Ohlsson, ingenjör, utvecklingsfrågor
Gatukontoret/drift- och underhållsavdelningen	Peter Lindelöf, ansvarig beläggningsprogrammet,
Gatukontoret/administrativa avdelningen	Anders Uhlin, ekonom
Serviceförvaltningen /stadsfastigheter	Bo Bremer, samordnare underhåll
Serviceförvaltningen /stadsfastigheter	Mats Linderholm, avdelningschef fastighetsförvaltning
Serviceförvaltningen /stadsfastigheter	Camilla Nilsson, controller
Serviceförvaltningen /stadsfastigheter	Åsa Olofsson Olsson, administrativ chef
Serviceförvaltningen /stabledning	Cecilia Antonsson, ekonomichef
Stadskontoret /ekonomiavdelningen	Mats Hansson, budgetchef
Stadskontoret /ekonomiavdelningen	Åsa Björkén Seydlitz, budgetsekreterare