

Granskning av internhyresmodellen

Jönköping

Granskning av
arbetet med att
förhindra
välfärdsbrottsligh
et kopplat till
försörjningsstöd

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Genomförande och avgränsning	4
2.4. Revisionskriterier	4
3. Internhyra i Jönköpings kommun	5
3.1. Ett val mellan olika internhyresmodeller	5
3.2. Internhyresmodell med självkostnadsprincip infördes år 2016	5
3.3. Så är internhyresmodellen uppbyggd	6
3.4. Internhyresmodellens förankring hos nämnderna	7
3.5. Lokaleffektivitet ska uppnås genom dialog	7
3.6. Internhyresmodellens eventuella självfinansiering	8
3.7. Uppföljning	10
3.8. Stickprov	11
4. Slutsats och bedömning	13
4.1. Bedömning av revisionsfrågor	14
5. Källförteckning	16
6. Revisionskriterier	18
6.1. Kommunallagen (2017:725)	18
6.2. Kommunstyrelsens reglemente	18
6.3. Tekniska nämndens reglemente	18
6.4. Utredning av internhyressystem	18
6.5. Program för lokalförsörjning	19
7. Bilaga 1 - Beräkningsgrunderna för kommunens internhyresmodell	21

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna genomfört en granskning med syftet att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig internhyresmodell som främjar en effektiv användning av lokaler.

Den sammanfattande bedömningen är att kommunstyrelsen delvis har säkerställt en ändamålsenlig internhyresmodell som främjar en effektiv användning av lokaler.

Internhyresmodellen är tydlig och tillämpas av vad som framgår konsekvent. Lokalstyrgruppen underlättar samverkan mellan förvaltningarna, tekniska kontoret och kommunstyrelsen avseende lokalfrågor. Det finns en god dialog mellan förvaltningarna och tekniska kontoret om internhyresfrågor.

De två huvudsakliga noteringarna utifrån granskningen berör underfinansiering av modellen och kommunstyrelsens avsaknad av uppföljning av lokalanvändningen.

Vad gäller finansieringen konstaterar vi att det finns en risk för långsiktig underfinansiering som kan leda till eftersatt underhåll av lokalerna. En möjlig konsekvens av detta är att tekniska nämnden inte klarar av att bevara värdet på lokalerna. En annan konsekvens kan bli att reparationskostnaderna ökar och att kortsiktiga kostnadsbesparingar på underhåll gör att andra kostnader ökar över tid.

Det saknas en övergripande uppföljning och analys av kommunens lokalanvändning. Vi menar att det är lämpligt att en sådan genomförs och inte enbart överlämnas till nämnderna själva. Detta eftersom nämnderna saknar tydliga incitament att effektivisera sin lokalanvändning.

Mot bakgrund av granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att den valda internhyresmodellen och compensationen till nämnderna för att finansiera dess lokaler inte leder till att underhållet av fastigheterna nedprioriteras eller på annat sätt eftersätts.
- ▶ Följa upp och analysera kommunens lokalanvändning i syfte att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig lokalanvändning över tid.
- ▶ Överväga om nämnder som, utifrån effektivitetsaspekter, frånträder eller på annat sätt avhåller sig från lokaler som inte nödvändigtvis behövs kan premieras för detta.

Mot bakgrund av granskningsresultatet rekommenderar vi tekniska nämnden att:

- ▶ Säkerställa att lokalrevisionen av kommunens förvaltningslokaler genomförs så att nämnden uppfyller ansvarsbeskrivningen i program för lokalförsörjning.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Jönköping är en växande kommun. Detta ställer krav på kommunen att tillhandahålla lokaler för de kommunala verksamheterna. Tillräcklig planering av lokalförsörjning och fastighetsunderhåll är viktigt för att möta denna utveckling. Viktiga förutsättningar för en fungerande lokalförsörjning är att lokalutnyttjandet är ändamålsenligt och effektivt, samt att det finns ekonomiska incitament för kommunala verksamheter att frånträda lokalytor som inte behövs.

De flesta kommuner i Sverige har någon form av internhyresmodell för att ge vägledning eller som ett ekonomiskt styrmedel. Detta för att åstadkomma besparingar, öka kostnadsmedvetandet och göra så att kostnaderna betalas av de som faktiskt nyttjar lokalerna. Genom prissättning visar man att lokaler kostar och därmed skapas incitament för kostnadseffektivitet och återhållsamhet. Internhyra används alltså både för att informera och styra. Bland kommuner i Sverige förekommer huvudsakligen tre olika typer av internhyresprinciper: självkostnadshyra, marknadshyra och funktionshyra.

Revisorerna har mot bakgrund av genomförd granskning av lokalförsörjning samt ovan beskrivning beslutat att genomföra en granskning av kommunens internhyresmodell.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig internhyresmodell som främjar en effektiv användning av lokaler. Granskningen inriktas på följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning av lokalanvändning inom kommunen?
 - Hur ser kommunens internhyresmodell ut?
 - Är internhyresmodellen transparent?
 - Är internhyresmodellen förankrad med berörda nämnder?
 - Tillämpas modellen konsekvent?
 - Främjar internhyresmodellen en effektiv lokalanvändning?
 - Främjar befintliga rutiner och mallar (inklusive avtalsmallar) en effektiv lokalanvändning?
 - Är internhyresmodellen självfinansierad?
- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig uppföljning och analys av lokalanvändning inom kommunen?

2.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen har skett genom dokumentstudier, intervjuer och stickprovskontroll¹. Stickprovskontrollen avser tillämpningen av internhyresmodellen. Fem lokalinvesteringar har valts ut där aktuell internhyresmodell varit gällande. Stickprovskontrollen har innefattat följsamhet mot internhyresmodellen i investerings- samt driftkalkyl.

Intervjuer har genomförts med:

- ▶ Kommunstyrelsens presidium
- ▶ Kultur- och fritidsnämndens presidium
- ▶ Barn- och utbildningsnämndens presidium
- ▶ Ekonom och utredare, stadskontoret
- ▶ Fastighetschef
- ▶ Chef på lokalplaneringsenheten, utbildningsförvaltningen
- ▶ Ekonomichef, utbildningsförvaltningen
- ▶ Controller, kultur- och fritidsförvaltningen

2.4. Revisionskriterier

Granskningens bedömningar utgår från följande revisionskriterier. För att läsa mer om revisionskriterierna, se kapitel 6.

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente
- ▶ Tekniska nämndens reglemente
- ▶ Utredning av internhyressystem
- ▶ Program för lokalförsörjning

¹ Initialt i granskningen skulle även en kontroll av om nämnderna kompenseras utanför internhyresmodellen genomföras. Då nämnderna inom nuvarande internhyresmodell kompenseras för lokalhyran är frågeställningen inte tillämpbar och en sådan kontroll överflödig.

3. Internhyra i Jönköpings kommun

3.1. Ett val mellan olika internhyresmodeller

Valet av internhyresmodell varierar mellan kommuner. Olika modeller har olika för- och nackdelar. Syftet med en internhyresmodell är att öka kommunernas verksamheters medvetenhet om sina faktiska lokalkostnader och se till att verksamheterna inte använder mer lokalyta än nödvändigt. Således förväntas verksamheterna undvika höga drifts- och underhållskostnader².

Det är i huvudsak tre slags internhyresmodeller som förekommer bland Sveriges kommuner: Självkostnadshyra, marknadshyra och funktionshyra.

- ▶ En modell baserad på självkostnadsprincipen är den vanligaste. Enligt denna modell sätts en lokals hyresnivå utifrån de kostnader som bokföringsmässigt belastar lokalen³.
- ▶ Marknadshyra innebär att en lokals hyra sätts utifrån dess alternativkostnad, det vill säga den intäkt som lokalen kunde genererat om den hyrts ut till en extern aktör.
- ▶ Funktionshyra innebär att lokalhyresnivån sätts utifrån dess förmåga att bringa nytta till enheten. Lokaler med bättre kapacitet och standard tilldelas därmed mer medel per kvadratmeter än lokaler med sämre kapacitet.

Generellt sett ger självkostnadsprincipen en enklare modell att administrera än övriga, eftersom faktiska kostnader utgör grunden för hyresnivåerna snarare än schabloner eller andra uppskattningar.

3.2. Internhyresmodell med självkostnadsprincip infördes år 2016

År 2016 gick Jönköpings kommun över från en internhyresmodell baserad på marknadshyra till en internhyresmodell grundad på självkostnadshyra.⁴ I en utredning som genomfördes år 2015 gjordes bedömningen att dåvarande system med marknadshyror inte var ändamålsenligt. Förslagen i utredningen utgjorde grund för den nya modell som implementerades året efter, baserad på självkostnadsprincip.

I utredningen framfördes ett antal syften med att gå över till självkostnadsprincip. Dessa var dels att en lokals internhyresnivå ska vara lätt att förstå för verksamheten och lätt att administrera. Men även för att göra internhyresnivån mer rättvis genom att den speglar en lokals faktiska kostnad i så stor utsträckning som möjligt.

² SKR:s rapport *Internhyra - Rätt incitament för effektiva lokaler*.

³ Här avses driftkostnader, underhållskostnader, kapitalkostnader (ränta på bokfört värde och avskrivningar), försäkringskostnader, administrationskostnader samt övriga kostnader

⁴ Se kommunfullmäktiges beslut från den 25 november 2015, §281

I en intervju uppges även att huvudsyftet med införandet av den nya internhyresmodellen var att minska förvaltningarnas lokalkostnader. Med lägre hyreskostnader för lokaler skulle även kommunens utbetalningar av ersättning till friskolor kunna minska. Så uppges även ha blivit utfallet.

Kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för internhyresmodellen, medan tekniska nämnden har ett operativt ansvar för tillämpningen i egenskap av fastighetsägare för kommunens lokaler⁵.

3.3. Så är internhyresmodellen uppbyggd

Med självkostnadsprincip som grund i kommunens internhyresmodell ska hyresnivåerna för lokalerna i så hög utsträckning som möjligt spegla kostnaderna. För att åstadkomma detta beräknas lokalernas drifts-, underhålls- samt kapitalkostnader vilka utgör grunden för hyresnivån⁶.

Vid nyinvesteringar och reinvesteringar tar tekniska kontoret fram en investeringskalkyl och förhyreskalkyl. I förhyreskalkylen framgår det hyrestillägg som hyresgästen ska betala. Vid nyinvesteringar, om-/tillbyggnationer, upprustningar och anpassningar läggs hyrestilläggen på den ordinarie hyran från och med det tillfälle då projektet slutförts.

Hyresjusteringar sker genom en årlig indexuppräknings. Var tredje år ska som komplement en ny beräkning av lokalkostnaderna för nästkommande år göras för att säkerställa att hyresnivån speglar kostnaderna. Beräkningen uppges göras tillsammans med tjänstepersoner på stadskontoret som granskar beräkningsunderlaget innan det beslutas.

I utredningen konstaterades att det kunde finnas mer lämpliga mått än konsumentprisindex (KPI) för att indexjustera lokalhyrorna, exempelvis mer fastighetsrelaterade index. Tekniska kontoret uppges ha räknat fram ett vägt index utifrån kostnadsändringar på kononivå och ram för underhåll, även om KPI fortsatt är det index som framgår i hyresavtalen.

Tekniska kontoret har genomfört egna beräkningar till grund för lokalhyran under mer än var tredje år under perioden som granskas. År 2022 gjordes den senaste *ordinarie* treårsomräkningen. År 2023 och 2024 har dock tekniska kontoret gjort särskilda omräkningar av internhyran på grund av den dåvarande höga inflationsnivån. Mellan år 2019 och 2024 har således indexuppräknings genomförts endast år 2020 och 2021. För övriga år har kontorets egna beräkningar använts, enligt uppgifterna. År 2025 planeras nästa ordinarie omräkning genomföras.

⁵ I viss utsträckning hyrs även lokaler in från externa aktörer, då via tekniska nämnden. Antalet externt inhyrda lokaler uppges ha minskat under de senaste åren.

⁶ Kostnadsdelarna till grund för beräkningen beskrivs mer utförligt i bilaga 1.

3.4. Internhyresmodellens förankring hos nämnderna

I intervju uppger tjänstepersoner att internhyresmodellen över lag upplevs som transparent och att modellen är tillräckligt förankrad med verksamheterna. De intervjuade representanterna från både kultur- och fritidsnämnden och barn- och utbildningsnämnden framför även att dialogen med tekniska kontoret rörande lokaler är god.

Intervjuade ser positivt på att en förvaltningsövergripande lokalstyrgrupp bildats som en del av den nya internhyresmodellen. Gruppen, som inrättades 2016, uppges ha som syfte att vara ett strategiskt diskussionsforum för lokalfrågor. Gruppen består av tjänstepersoner från varje förvaltning.

Lokalstyrgruppen uppges diskutera frågor om prioritering av investeringsprojekt, underhållsåtgärder samt status på pågående exploateringsprojekt. Två gånger per år uppges även större investeringsbeslut och budgetfrågor diskuteras.

Intervjuade framhäver att lokalstyrgruppens diskussioner främjar samverkan mellan förvaltningarna, tekniska kontoret och kommunstyrelsen. Tjänstepersonerna uppger att de via gruppen kan diskutera frågor och oklarheter kring internhyressättning vid behov. Det beskrivs finnas en god dialog mellan förvaltningarna och tekniska kontoret avseende internhyresfrågor. När det har efterfrågats har det varit lätt att få underlag som rör hyressättningen av enskilda hyresobjekt från tekniska kontoret.

Generellt framförs bland de intervjuade en positiv syn på arbetet i lokalstyrgruppen och den diskussion och uppföljning som sker där. I en av intervjuerna framförs samtidigt att det finns utmaningar kopplat till styrningen genom lokalstyrgruppen. Det framgår att en av de hyrande förvaltningarna upplever att dialogen i lokalstyrgruppen om hur prioritering av investeringar görs kan förbättras, eftersom dessa beslut i hög grad fattas i budgetberedningen. Tjänstepersonen framför därtill att det skulle kunna ske ett bättre förarbete inför dialogen i styrgruppen, med exempelvis en analys av produktionskapacitet utifrån nuvarande prioriteringar.

3.5. Lokaleffektivitet ska uppnås genom dialog

En utmaning med internhyresmodeller är om och hur en vald modell kan främja en effektiv lokalanvändning och skapa incitament för detta. I utredningen till grund för kommunens internhyresmodell gjordes bedömningen att det är svårt att uppnå en effektiv lokalanvändning enbart med hjälp av ekonomiska incitament i en internhyresmodell. I stället framgår att ett bättre sätt för kommunen att lättare kunna följa upp lokalbehov och få en bättre styrning av lokalresursplaneringen var genom att inrätta gemensamma samverkansforum, såsom den förvaltningsövergripande lokalstyrgrupp som också inrättades i samband med övergången till nya internhyresmodellen.

I Jönköpings kommun kompenseras nämnderna med få undantag för sina lokalkostnader i kommunens internhyresmodell. Ett undantag som nämns är om utbildningsförvaltningen ska bygga en ny förskola där lokalen har ett beräknat antal

elever per kvadratmeter som är högre än kommunens godkända ytnyckeltal för detta. Samma undantag gäller om socialförvaltningen ska bygga ett äldreboende där lokalen har ett beräknat antal kvadratmeter per brukare som överskrider kommunens godkända ytnyckeltal. Då blir inte verksamheterna kompenserade för merkostnaden som överskridandet av ytnyckeltalet orsakar.

I internhyresmodellen finns därtill inga ekonomiska incitament för verksamheterna att avträda lokaler. Om en lokal avträds justeras nämndens anslag från fullmäktige därefter.

Enligt uppgift från en av intervjuerna sker en kontinuerlig analys av behovet av lokalytor. Det lyfts dock i sammanhanget som en nackdel att förvaltningarna inte får tillgodogöra sig något av den besparing som kan göras.

Som ett led i den kompensatoriska modellen finns inga direkta ekonomiska incitament för nämnderna att effektivisera lokalanvändningen. Trycket på lokaleffektivitet beskrivs snarare komma ur de diskussioner som förs i lokalstyrgrupp och budgetberedning, framför allt i samband med nyinvesteringar.

3.6. Internhyresmodellens eventuella självfinansiering

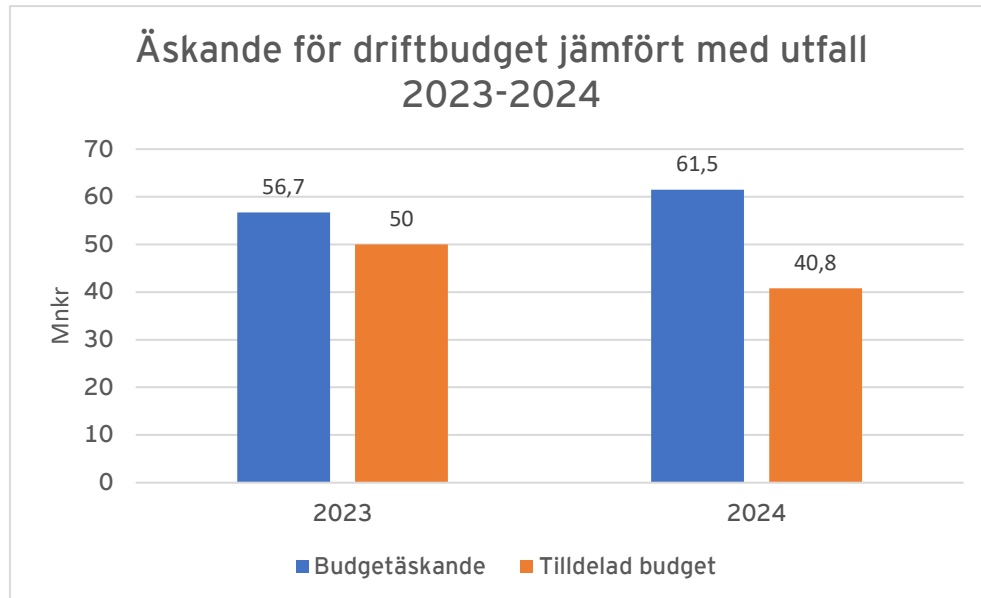
Enligt utredningen som utgör grunden för internhyresmodellen ska hyrorna räknas upp årligen utifrån ett vägt index av drift, skötsel och underhåll. Detta dock med reservation för att uppräkningsindex ska ske *om kommunens ekonomi tillåter det*. På så sätt är det inte på förhand givet att kostnaderna för fastighetsförvaltningen möts fullt ut av intäkterna; det är avhängigt att hyrorna får justeras i den takt som bedöms krävas. Ansvar för beredningen av detta vilar på kommunstyrelsen, som föreslår till fullmäktige vilken hyresjustering (och därmed anslagsökning till nämnderna för ändamålet) som ska gälla för nästkommande år.

En risk med ovan beskrivna "ventil" är att begränsningar av hyresökningarna kan påverka fastighetsunderhållet och därmed det långsiktiga värdet på fastigheterna negativt. Detta eftersom underhåll i praktiken är den kostnadspost som i sammanhanget är rörlig och kan skäras i utan att det nödvändigtvis för med sig synbara konsekvenser på kort sikt. Drift- och kapitalkostnader utgör som jämförelse mer konstanta kostnader i förvaltningen.

Som beskrivs i ett tidigare avsnitt genomför tekniska kontoret årliga indexeringar av internhyresnivån, som kompletteras med egna beräkningar av kostnaden för lokalerna. Beräkningen tar hänsyn till driftkostnader, kapitalkostnader samt det uppskattade behovet av underhåll. Tekniska kontoret sammanställer därefter ett förslag till kommunstyrelsen om vilken hyresjustering som behöver göras för nästkommande år, givet den förväntade kostnadsutvecklingen.

Av granskningen framkommer att det beräknade beloppet från tekniska kontoret i flera års har tid begränsats inom budgetberedningen. Tekniska nämnden har på så vis inte kunnat höja hyrorna i den takt som utifrån de egna beräkningarna behövs för att finansiera lokalernas drift-, underhålls- och kapitalkostnader. Gapet mellan äskandet och utfallet mellan 2023-2024 illustreras i figur 1.

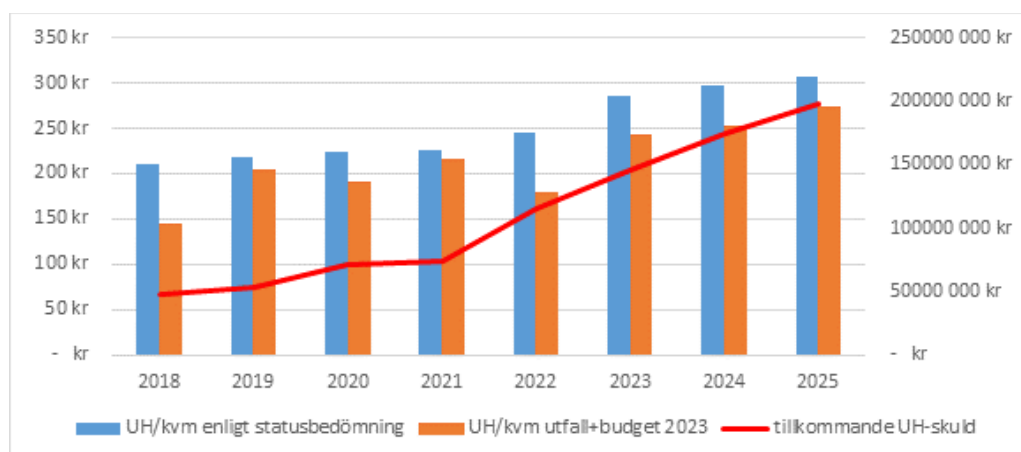
Figur 1. Skillnad mellan äskandet för underhåll och utfallet, 2023-2024⁷.



Källa: Tekniska kontoret samt Verksamhets- och investeringsplan 2023 & 2024.

Enligt intervjuad vid tekniska kontoret har begränsningen av hyresjusteringarna påverkat underhållet negativt och ökat fastighetsbeståndets underhållsskuld. Nedan figur 2 är hämtad från tekniska kontoret och illustrerar den tillkommande underhållsskuld som enligt kontoret orsakats av att hyresjusteringarna begränsats.

Figur 2. Utvecklingen av Jönköping kommuns underhållsskuld, 2018-2025.



Källa: Tekniska kontoret.

⁷ Tilldelad budget för 2025 var vid granskningstillfället ännu inte bestämd, information om 2025 är därför inte med i figuren.

3.7. Uppföljning

I kommunens program för lokalförsörjning definieras lokalrevision som en systematisk utvärdering av verksamheternas lokalanvändning. Enligt programmet ansvarar varje nämnd för en fungerande lokalrevision inom sin verksamhet.

Utifrån kommunens styrdokument finns inget krav på att kommunstyrelsen ska följa upp kommunens lokalanvändning. Enligt program för lokalförsörjning ansvarar däremot tekniska nämnden för lokalrevisionen av kommunens förvaltningslokaler⁸.

I granskningen framkommer att det saknas en övergripande uppföljning och analys av kommunens lokalanvändning. Varken stadskontoret eller tekniska kontoret genomför detta⁹.

Kommunstyrelsen uppges löpande hantera frågor kring internhyra och lokalkostnader genom dialog med förvaltningarna i samband med budgetberedningen. Dialogtillfällen med förvaltningarna hålls både under våren och hösten. Under dialogerna avhandlas dock i huvudsak frågor som inte berör lokalanvändning. Intervjuad från kommunstyrelsen beskriver denna struktur för uppföljning av lokalanvändningen som ändamålsenlig.

Det uppges att kommunstyrelsen inte heller i övrigt följer upp kommunens lokalanvändning på sina sammanträden. Detta motiveras med att tekniska kontoret ansvarar för det operativa arbetet kring fastighetsfrågor, medan kommunstyrelsen ansvarar för mer strategiska frågor. Samtidigt framgår det i granskningen att tekniska kontoret inte heller genomför en sådan uppföljning eller analys.

I intervju framgår att de tillfrågade nämnderna årligen följer upp sina verksamheters befintliga lokalkapacitet och framtida lokalbehov. För barn- och utbildningsförvaltningen dokumenteras detta i tioåriga lokalresursplaner¹⁰. Kultur- och fritidsförvaltningen dokumenterar sitt långsiktiga behov av lokaler i lokalbehovsplaner¹¹. Tjänsteperson på kultur- och fritidsförvaltningen uppges att förvaltningen har ett pågående arbete med att revidera förvaltningens lokalbehov, som förväntas vara klart år 2025.

Intervjuade presidieledamöter för barn- och utbildningsnämnden beskriver att uppföljning av förvaltningens lokalanvändning därtill sker genom att lokalfrågor diskuteras fyra gånger per år på nämndens arbetsutskottsmöten. Under mötena går

⁸ Med förvaltningslokaler avses kontorslokaler som rymmer förvaltningsledning och central administration.

⁹ Detta gäller även kommunens förvaltningslokaler, där tekniska inte genomför den lokalrevision av förvaltningslokaler som nämnden enligt programmet ansvarar för.

¹⁰ Vi har tagit del av barn- och utbildningsförvaltningens lokalresursplaner för år 2024-2033 för förskolan och grundskolan. Dessa innehåller bland annat prognoser för lokalbehovet för varje skolenhet för de kommande tio åren utifrån det prognosticerade elevantalet. Syftet med prognoserna är att kunna matcha lokalbehovet med elevantalet för att kunna ha en hög nyttjandegrad av lokalerna.

¹¹ Vi har tagit del av kultur- och fritidsförvaltningens lokalbehovsplaner som sträcker sig fram till år 2030. Planerna beskriver nuvarande lokalkapacitet samt behovet av kulturlokaler och idrottsanläggningar i kommunen fram till år 2030.

tjänstepersoner som är ansvariga för lokalfrågor igenom pågående renoveringar, eventuella uppsägningar av kontrakt och planerade investeringsprojekt framöver.

3.8. Stickprov

I granskningen har ett stickprov avseende tillämpningen av internhyresmodellen för följande fem lokalinvesteringar genomförts:

- ▶ Kaxholmens förskola
- ▶ Ljungarumskolan
- ▶ Rosenlundsbadet
- ▶ Stadsparksvallen
- ▶ Talavidskolan

Syftet med stickprovskontrollen har varit att bedöma om internhyresmodellen tillämpas så att förvaltningarna debiteras en förväntad internhyra utifrån modellens konstruktion för hyresuppräknings.

Resultatet av stickprovsgranskningen visar att de aktuella hyresintäkterna i objekten för år 2024 i fyra av fem fall följer indexmått i avtalet, beaktat de osäkerhetsfaktorer som finns i uträkningar av detta slag.

I två av objekten är hyresintäkten något högre än det indexerade beloppet (nio respektive sju procent). I två andra objekt är hyresintäkten i stället något lägre (fyra respektive tre procent). Skillnaderna mellan hyresintäkt och index är således som högst nio procent och som lägst tre procent. I ett femte objekt uppstod en differens om 33 procent lägre än förväntat år 2024. Tekniska kontorets förklaring till differensen är att beräkningen av drift- och kapitalkostnaderna ledde till att hyran reglerades ned.

Sammantaget är vår bedömning att differensen sett till de fem granskade hyresavtalen är inom ett acceptabelt intervall. Särskilt eftersom tekniska kontoret under perioden för flera av åren gjort egna uträkningar snarare än indexjusterat hyran. Men även eftersom kontoret använder ett eget viktat index för hyresjustering under de år indexering ägt rum och inte det KPI-mått som anges i hyresavtalen och som följaktligen använts i stickprovsgranskningen.

I bedömningen beaktas även att stickprovsgranskningen visar att differensen inte ensidigt visar på underuttag eller överuttag i förhållande till index, utan att den är fördelad i båda delarna.

3.8.1. Metod för stickprov

Stickprovsgranskningen har utgått från uppgifter om internhyran för respektive objekts senaste gällande hyresavtal. Därefter har uppgifter om internhyran för år 2019 till 2024 inhämtats för att kunna följa internhyresutvecklingen.

En förväntad internhyra har sedan beräknats per år fram till år 2024 för respektive lokalinvestering. Året för lokalens senaste gällande hyresavtal har använts som basår för beräkningen. Beräkningarna har gjorts genom att multiplicera basårets

hyra med den årliga KPI-utvecklingen mellan år 2016 och 2024, begränsat med indexeringstalet för respektive lokal¹². För ett av stickprovsobjekten beräknades KPI-utvecklingen i stället från år 2020, eftersom det objektets senaste gällande hyresavtal var upprättat då.

Om det för lokalen i fråga har genomförts anpassningar eller renoveringar så att ytterligare hyreskostnad tillkommit, har detta också beaktats tillsammans med tidigare nämnda beräkningar vid uträkningen av den förväntade internhyran.

I huvudsak finns två faktorer som skapar ett behov av felmarginal i uträkningen:

- ▶ KPI är det mått som anges i hyresavtalen och som använts i stickprovsgranskningen. Indexjusteringen ska dock, och har även under perioden, kompletterats med beräkningar av fastighetskontoret. Under de år som indexering använts har kontoret utgått från ett eget viktat index som tar hänsyn till bland annat underhållsbehov. KPI är i jämförelse ett mycket generellt mått på prisutvecklingen.
- ▶ Hur investeringar i objekten prisjusteras utifrån index kan skilja sig åt beroende på vilken tid på året investeringen slutförts.

¹² Det skiljer sig åt i de granskade hyresavtalen huruvida hyresjusteringen mot index ska ske till 100 procent eller en lägre procentsats, exempelvis att hyran i vissa fall endast ska räknas upp till 65 procent av index.

4. Slutsats och bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen delvis har säkerställt en ändamålsenlig internhyresmodell som främjar en effektiv användning av lokaler.

Internhyresmodellen är tydlig och tillämpas av vad som framgår konsekvent. Lokalstyrgruppen underlättar samverkan mellan förvaltningarna, tekniska kontoret och kommunstyrelsen avseende lokalfrågor. Det finns en god dialog mellan förvaltningarna och tekniska kontoret om internhyresfrågor. Vi bedömer således att internhyresmodellen är tillräckligt förankrad hos förvaltningarna.

Stickprovsresultatet indikerar att hyresjusteringar skett inom ett acceptabelt intervall i fyra av de fem utvalda objekten i förhållande till den generella prisutvecklingen. Det går således att följa att en självkostnadsprincip har tillämpats.

En risk som framträtt i nuvarande internhyresmodell är risken för underfinansiering. Detta eftersom den årliga uppräknings av hyror enligt modellen kan vara, och i praktiken också är, föremål för begränsningar. Modellen är således inte per automatik självfinansierad. I granskningen har det framförts att underhållet drabbats av de begränsade hyresökningarna. Vi konstaterar att detta är en logisk konsekvens om kostnader behöver skäras ned på inom fastighetsförvaltning, eftersom underhåll är en av få rörliga kostnadsposter. Risken är i förlängningen att fastigheterna inte värdebevaras och att reparationskostnaderna i stället ökar.

Medan ansvaret för uppföljning enligt styrdokumentet finns främst hos nämnderna själva ser vi en risk med att det inte genomförs någon övergripande uppföljning av kommunens lokalanvändning. Kommunstyrelsen anses ha ett strategiskt ansvar och tekniska nämnden ett operativt ansvar för internhyresmodellen - men ingen av dessa följer och analyserar lokalanvändningen. Med den valda kompensationsmodellen för lokalhyror menar vi att det är lämpligt att uppföljning och analys sker på övergripande nivå och inte överlämnas enbart till nämnderna. Detta eftersom nämnderna saknar tydliga incitament att effektivisera sin lokalanvändning.

4.1. Bedömning av revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning
Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning av lokalanvändning inom kommunen?	Delvis. Internhyresmodellen är tydlig. Lokalstyrgruppen främjar samverkan mellan förvaltningarna, tekniska kontoret och kommunstyrelsen i lokalfrågor. Dialogformatet kan främja en effektiv lokalanvändning vid nyinvesteringar. Modellen ger samtidigt inga tydliga ekonomiska incitament för nämnderna att se över och frigöra den befintliga lokalytan. Eftersom det saknas en övergripande uppföljning och analys av lokalanvändningen i kommunen, bedömer vi att det är svårt för kommunstyrelsen att kunna säkerställa en ändamålsenlig lokalanvändning.
• Hur ser kommunens internhyresmodell ut?	Modellen är baserad på en självkostnadsprincip utifrån vilken nämnderna kompenseras för sina lokalkostnader.
• Är internhyresmodellen transparent?	Ja. Självkostnadsprincipen innebär en tydlighet i sig. Modellen upplevs som tydlig enligt de intervjuade.
• Är internhyresmodellen förankrad med berörda nämnder?	Ja. Internhyresmodellen är tillräckligt förankrad. Genom regelbundna träffar i lokalstyrgrupp finns ett forum för att ta upp frågor kring lokalhyror.
• Tillämpas modellen konsekvent?	Ja. Inget som framkommit i intervjuer eller stickprov indikerar något annat.
• Främjar internhyresmodellen en effektiv lokalanvändning?	Modellen i sig främjar inte en effektiv lokalanvändning eftersom nämnderna blir kompenserade för lokalhyran. I forum som lokalstyrgrupp och budgetberedning diskuteras frågor om lokalanvändning vid investeringsbeslut.
• Främjar befintliga rutiner och mallar (inklusive avtalsmallar) en effektiv lokalanvändning?	Rutiner och mallar i sig främjar inte en effektiv lokalanvändning eftersom modellen inte har inbyggda ekonomiska incitament. Genom lokalstyrgrupp och budgetberedning finns arbetssätt som kan främja en effektiv lokalanvändning.
• Är internhyresmodellen självfinansierad?	Nej. Återkommande begränsningar av indexering genom budgetberedningen medför att tekniska förvaltningens beräknade kostnaderna för drift, kapital och underhåll inte täcks upp av motsvarande hyresjustering.
Har kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig uppföljning och analys av lokalanvändning inom kommunen?	Delvis. Nämnderna ansvarar enligt styrdokumentet för lokalrevision. Med den valda kompensationsmodellen för lokalhyror menar vi dock att det är lämpligt att uppföljning och analys sker även på övergripande nivå och inte överlämnas enbart till nämnderna.

Mot bakgrund av granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att den valda internhyresmodellen och compensationen till nämnderna för att finansiera dess lokaler inte leder till att underhållet av fastigheterna nedprioriteras eller på annat sätt eftersätts.
- ▶ Följa upp och analysera kommunens lokalanvändning i syfte att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig lokalanvändning över tid.
- ▶ Överväga om nämnder som, utifrån effektivitetsaspekter, frånträder eller på annat sätt avhåller sig från lokaler som inte nödvändigtvis behövs kan premieras för detta.

Mot bakgrund av granskningsresultatet rekommenderar vi tekniska nämnden att:

- ▶ Säkerställa att lokalrevisionen av kommunens förvaltningslokaler genomförs så att nämnden uppfyller ansvarsbeskrivningen i program för lokalförsörjning.

Göteborg den 9 oktober 2024

Thomas Edin
Certifierad kommunal yrkesrevisor, EY

Carl Ädelroth
Verksamhetsrevisor, EY

Jakob Smith
Certifierad kommunal yrkesrevisor, EY
Kvalitetssäkrare, EY

5. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Ekonomichef, Jönköpings kommun
- ▶ Ekonom och utredare, Stadskontoret
- ▶ Fastighetschef
- ▶ Chef på lokalplaneringsenheten, utbildningsförvaltningen
- ▶ Ekonomichef, utbildningsförvaltningen
- ▶ Controller, kultur- och fritidsförvaltningen

Intervjuade förtroendevalda

- ▶ Kultur- och fritidsnämndens presidium
- ▶ Barn- och utbildningsnämndens presidium
- ▶ Kommunstyrelsens ordförande

Analyserade dokument

Övrig dokumentation:

- ▶ Intern dokumentation om internhyresmodellen och hantering av tillkommande hyreskostnader i budget till följd av investeringar
- ▶ Rapport från översyn av kommunens internhyressystem för fastigheter, 2015-09-29
- ▶ PowerPoint-presentation, "Översyn av kommunens internhyressystem för fastigheter", kommunstyrelsens ledningsutskott 2015-10-06
- ▶ Protokoll för kommunfullmäktiges sammanträde, 2015-11-25
- ▶ Lokalresursplaner för grundskolan och förskolan, 2024-2033
- ▶ SKR, "Internhyra - Rätt incitament för effektiva lokaler", 2012
- ▶ Förväntade långsiktiga behov av idrottsanläggningar 2030, kultur- och fritidsnämnden, 2021-02-03
- ▶ Förväntade långsiktiga behov av kulturlokaler 2030, kultur- och fritidsnämnden, 2022-03-14
- ▶ Program för lokalförsörjning, antaget 2022-03-31 §69
- ▶ Verksamhets- och investeringsplan 2023-2025
- ▶ Mall för hyreskontrakt för verksamhetslokaler

Stickprovsuperlag:

- ▶ Tidigare och gällande hyresavtal, hyreskalkyler och förkalkyler för:
 - Talavidskolan

- Kaxholmens förskola
 - Ljungarumskolan
 - Rosenlundsbadet
 - Stadsparksvallen
- ▶ Översikt över genomförda hyresgrundande lokalinvesteringar för ovan nämnda objekt, 2019-juni 2024
- ▶ Hyresintäkter för ovan nämnda objekt för 2019-2024
- ▶ Förteckning av lokalinvesteringar, 2020-2024

6. Revisionskriterier

6.1. Kommunallagen (2017:725)

Det är enligt 6 kap. 1 § styrelsens uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnder. Kommunstyrelsen ska, enligt 6 kap. 2 §, uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Kommunallagens 6 kap 6 § anger att nämnderna inom sitt ansvarsområde ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med kommunfullmäktiges mål och riktlinjer, samt i enlighet med lagar och författningar som gäller för verksamheten.

6.2. Kommunstyrelsens reglemente

Kommunstyrelsen i Jönköpings kommun ansvarar för den övergripande planeringen, ledningen och utvecklingen av kommunen. De övervakar att mål efterlevs, hanterar ekonomisk planering och rapportering samt arbetsgivaransvar.

6.3. Tekniska nämndens reglemente

Tekniska nämnden i Jönköpings kommun svarar för kommunens fasta egendom och för utförande av byggande, tillsyn, skötsel, underhåll och reinvesteringar av fastigheter för kommunens räkning. Nämnden svarar också för fastighetsförvaltning, drift och underhåll samt skötsel av yttre miljö i anslutning till de kommunala fastigheterna. Nämnden svarar för in- och uthyrning av lokaler för kommunens verksamheter och bostäder.

6.4. Utredning av internhyressystem

Den 28 september 2015 presenterades en utredning av en översyn av Jönköpings kommuns internhyressystem för kommunala fastigheter. Utredningens syfte var bland annat att undersöka de kommunala förvaltningarnas möjlighet att påverka sina lokalkostnader, vilket innefattade investeringar, driftskostnad och möjlighet att lämna lokaler.

I utredningen framkom att den tidigare internhyresmodellen baserad på marknadshyra (där en stor del av hyran byggde på en annuitetsmetod med regleringspost¹³) inte ansågs vara tillräckligt styrande av lokalanvändningen i den grad som avsågs vid införandet. Utredningen föreslog därför att det tidigare internhyressystemet skulle ersättas med en internhyra baserad på självkostnadsprincipen. Två av anledningarna till detta byte var dels att en lokals

¹³ Regleringsposten var till största del en reglering av kostnad och intäkt mellan internhyran som en förvaltning betalade, och den kapitalkostnad som fastighetsförvaltningen debiterades

internhyresnivå därmed förväntades vara lätt att förstå för verksamheten och lätt att administrera. Men även för att göra internhyresnivån mer rättvis genom att den förväntades spegla en lokals faktiska kostnad i så hög grad som möjligt.

I utredningen föreslogs att förvaltningarnas internhyresnivåer årligen ska räknas upp med ett vägt index sammansatt av separata index för varje kostnadstyp inom fastighetsförvaltningens drift, skötsel och underhåll. Det föreslogs att indexuppräkningsindex ska vara klar i mars varje år för att förvaltningarna skulle kunna ta hänsyn till det i nämndernas förslag till verksamhets- och investeringsplan. Uppräkningsindex föreslogs dock enbart göras om kommunens ekonomiska situation skulle tillåta det.

Utredningen föreslog även att fastighetskontoret var tredje år ska stämma av internhyresnivån för varje objekt som omfattas av internhyresmodellen mot objektets faktiska kostnad. Utifrån avstämningen ska en omräkning av objektets internhyra göras.

För att skapa en bättre styrning av kommunens lokalresursplanering föreslogs även att en kommunövergripande lokalsamordningsgrupp ska inrättas med representanter från tekniska kontoret, utbildningsförvaltningen, socialförvaltningen, kultur- och fritidsförvaltningen samt stadskontoret. Gruppens syfte beskrevs vara att främja samordning och gemensam planering av lokalfrågor, samt att föreslå åtgärder gällande principiella lokalfrågor. Däremot föreslogs inte gruppen få rätt att fatta formella beslut om principiella eller övergripande lokalfrågor.

6.5. Program för lokalförsörjning

Kommunens program för lokalförsörjning antogs av fullmäktige den 31 mars 2022. Programmet beskriver att Jönköpings kommun ska tillhandahålla ändamålsenliga och kostnadseffektiva lokaler för kommunens verksamheter på ett långsiktigt hållbart sätt. Lokalförsörjning innefattar lokalrevision, lokalresursplanering, genomförande av lokalprojekt och utvärdering av dessa.

Lokalrevision innebär en systematisk inventering och utvärdering av befintligt lokalutnyttjande, medan lokalresursplanering avser planering av hur befintliga lokaler ska användas i framtiden. Syftet med det senare är att säkerställa att framtida lokalbehov uppfylls. Varje nämnd är ansvarig för lokalrevision och lokalresursplanering inom sitt område, medan tekniska nämnden ansvarar för genomförandet av byggnationsprojekt och fastighetsunderhåll. Tekniska nämnden ansvarar även för att slutredovisa större projekt till kommunfullmäktige och mindre lokalprojekt till beställande nämnd.

Kommunstyrelsen samordnar nämndernas planering och tillhandahåller gemensamma planeringsföresattningar. Nämnderna måste ha god framförhållning och aktivt arbeta med lokalrevision och planering för att förutse och planera för framtida lokalbehov.

Kommunstyrelsen beslutade den 24 november 2020 om en särskild policy för uppföljning av investeringar. Policyn omfattar också uppföljning och utvärdering av genomförda lokalprojekt, bland annat om hur slutredovisning av lokalprojekt ska ske.

7. Bilaga 1 - Beräkningsgrunderna för kommunens internhyresmodell

I nedan tabell presenteras kommunens beskrivna beståndsdelar för beräkningen av internhyran, så som beskrivet i presentationsmaterialet för utredningen till grund för internhyresmodellen. De tre övergripande kategorierna är drifts-, underhålls- och kapitalkostnader. Respektive kostnadsområde är nedbrutet i mindre beståndsdelar.

Tabell 1. Förklaring av internhyrans delar

Övergripande kostnad	Delkostnad
Drift	Administration
	Fastighetsskatt
	Försäkring
	Media (el, vatten, uppvärmning)
	Fastighetsskötsel
Underhåll	Felavhjälpande
	Planerat
	Datanät i fastighet
Kapital	Internränta
	Avskrivning