

# Granskning av intern och extern hyra av lokaler

Trelleborgs kommun



## 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.	Granskningsresultat .....	5
3.1.	Styrande principer interna hyresgäster .....	5
3.2.	Styrande principer externa hyresgäster .....	6
3.3.	Finansiering och kostnadstäckningsgrad .....	7
4.	Slutsats.....	8
5.	Källförteckning.....	10
6.	Revisionskriterium .....	11

# 1. Sammanfattning

---

Granskningen har omfattat tekniska servicenämndens arbete med intern och extern uthyrning av lokaler. Intervjuer med tjänstepersoner och dokumentstudier av styrande dokument har utgjort grunden för granskningsresultatet.

Det nuvarande regelverket fastställer att självkostnadsprincipen ska gälla för internhyror utifrån ett antal komponenter. Dock framkommer i granskningen att regelverket inte efterlevs och att det inte är möjligt att kontrollera om självkostnadsprincipen upprätthålls. Fastighetsavdelningen har inte haft en korrekt kodstruktur för kontering av kostnader, vilket har medfört att analys och uppföljning av kostandstäckningsgrad inte skett. Vid tiden för granskningen saknas även principer som reglerar hur uthyrning till externa hyresgäster ska hanteras.

Vår bedömning är därför att hantering av lokaluthyrning inte sker på ett ändamålsenligt sätt. Flera av de brister som framkommer i denna granskning har identifierats av verksamheten. Det pågår därför ett arbete med att ta fram en ny hyresmodell. Detta arbete sker främst genom kommunledningskontoret. Vi menar att det är av vikt att arbetet förankras även i tekniska serviceförvaltningen. I detta arbete vill vi understryka vikten av att klargöra hur uthyrning till externa hyresgäster ska hanteras.

Med bakgrund av avsaknaden av analys rörande kostnadstäckningsgrad bedömer vi att nämnden bör införa rutiner för att följa upp lokalkostnader och hyror. Granskningen visar att det funnits en bristande kontroll rörande hantering av lokalhyror, varpå vi bedömer att nämnden behöver stärka sin uppföljning.

Vi rekommenderar därför tekniska servicenämnden att:

- ▶ Verka för att nuvarande förbättringsarbete rörande hyresmodell, lokalförsörjningsprocess och fastighetsunderhåll sker i samverkan mellan tekniska servicenämnden och kommunstyrelsen.
- ▶ Upprätta principer för uthyrning till externa hyresgäster.
- ▶ Säkerställa att det finns rutiner för kontinuerlig uppföljning av lokalkostnader och hyror.

## 2. Inledning

---

### 2.1. Bakgrund

Kommunens äger fastigheter samt förvaltar ett antal byggnader. Kommunen hyr därmed också ut ett stort antal lokaler internt, men även till externa parter. Kommun tillämpar ett internhyressystem för uthyrningen inom kommunen. Syftet med internhyressystemet är bland annat att lokalkostnader ska fördelas till de förvaltningar som nyttjar lokalerna. Tekniska serviceförvaltningen har enligt reglemente i uppgift att fullgöra kommunens uppgifter inom operativ lokalförsörjning, fastigheter och byggnader. Inom ramen för lokalförsörjningen har nämnden i uppgift att hyra in och hyra ut lokaler för kommunens behov.

Ett internhyressystem kan byggas upp på flera olika sätt. Detta beroende på vilket syfte och funktionalitet som systemet ska upprätthålla. Inom offentlig förvaltning kan detta huvudsakligen delas in i tre former; Självkostnadshyra, marknadshyra och funktionshyra. Självkostnadshyra innebär att hyresgästen betalar hyra som motsvarar den totalkostnaden som förvaltaren har för respektive fastighet. Marknadshyresmodell bygger på vad fastigheten hade kostat om den hade hyrts ut på den privata marknaden. Funktionshyra grundar sig på den samlade kostnaden för en uppsättning fastigheter vilka fyller samma funktion. Utöver att synliggöra lokalkostnader kan också en internhyresmodell också ha incitamentsstyrande syfte. Beroende på upplägget av struktur för lokalförsörjningen kan internhyressystemet inkludera ekonomiska incitament för att nämnderna ska verka så lokaleffektivt som möjligt. Det vill säga att det är ekonomiskt fördelaktigt att vara restriktiv i nyttjandet av lokaler.

Avseende uthyrning till externa parter kan kommunen tillämpa marknadshyra. Hyresnivån för lokalerna ska motsvara vad den öppna marknaden värderar lokalerna till. Om inte kommunen väljer att hyra ut lokaler till annan princip bör grunderna för värderingen av marknadspris vara tydliga.

### 2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om tekniska servicenämnden bedriver intern och extern uthyrning av lokaler på ett ändamålsenligt sätt. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Vilka principer styr Trelleborgs kommuns internhyressystem?
- ▶ Finns det ekonomiska incitament som verkar för ett effektivt lokalnyttjande avseende internt hyrda lokaler?
- ▶ Upprätthålls självkostnadsprincipen för kommunens internt hyrda lokaler?
- ▶ Hur finansieras lokaler vilka inte är uthyrda?
- ▶ Säkerställer tekniska servicenämnden att kommunens lokalkostnader täcks vid uthyrning till externa hyresgäster?

- ▶ Tillämpar nämnden marknadshyra för externa hyresgäster? Hur bestäms marknadspriset?

### 2.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen avser tekniska servicenämnden. Inom ramen för granskningen har dokumentation analyserats och intervjuer har skett med ett urval av tjänstepersoner. Se bilaga 5 för källförteckning.

### 2.4. Revisionskriterier

Granskningens bedömningar utgår från följande revisionskriterier, för att läsa mer om revisionskriterierna se bilaga 5.

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Tekniska servicenämndens reglemente

## 3. Granskningsresultat

---

### 3.1. Styrande principer interna hyresgäster

Det nu gällande regelverket för kommunens internhyresprinciper togs fram under år 2012 och beslutades av kommunfullmäktige i april 2013. Modellen började gälla i samband med budget för år 2015. Av beslutet framgår även att lokalkostnader ska ingå i nämndernas budgetram för samma år.

I förarbetet framgår att det tidigare saknats ett regelverk och även att interna hyresavtal inte tecknats löpande. I regelverket fastställs att utgångspunkten för internhyrorna ska motsvara beräknad självkostnad. Hyresnivån för ett objekt ska grundas i en bashyra som består av följande kostnader:

1. Kapitalkostnad (avskrivning och intern ränta)
2. Mediaförbrukning
3. Fastighetsskötsel och sophämtning
4. Underhåll (planerat underhåll enligt schablon samt felavhjälpande underhåll)
5. Förvaltningens gemensamma kostnader för fastighetstekniska avdelningen
6. Försäkringar
7. Övriga driftkostnader

Bashyran ska gälla under fem år men ska justeras med hänsyn till kostnadsutvecklingen. I det beslutade regelverket framgår att KPI (konsumentprisindex) är ett index som kan tillämpas då det är allmänt förekommande på hyresmarknaden. Det framkommer dock att det finns möjlighet att ta fram andra indexregleringar. Vid intervju uppges att prisindex för kommunal verksamhet (PKV) används vid uppräknings av hyror.

Efter att den initiala bashyran varit gällande i fem år ska en ny avstämning mot faktiska kostnader enligt punkt 1-7 ske och därefter sätts en ny bashyra. Vid intervjuer framkommer att regelverket inte har fungerat på ett bra sätt samt att principerna inte har efterlevts, exempelvis avseende hyreshöjningar. En problematik har även varit att kostnader har konterats på ett sätt som inte möjliggjort en tillräcklig kostnadskontroll och uppföljning. Med bakgrund av detta påbörjades ett arbete under år 2021 för framtagande av en ny hyresmodell.

Ekonomichef utarbetade tillsammans med den tidigare fastighetschefen en uppdragsbeskrivning där det framgår att den nya modellen ska vara lätt att använda, lätt att förstå och även optimera kommunens resultat på koncernnivå. Därtill ingår det i uppdraget att förarbetet ska omfatta incitament för att hålla nere hyreskostnader samtidigt som långsiktig kvalitet i lokalerna erhålls.

Vid tiden för granskningen pågår förarbetet och ett förslag till hyresmodell är under framtagande. Merparten av förarbetet har letts och genomförts av fastighetschef, som vid tiden för granskningen har avslutat sin tjänst. Därtill har verksamhetscontrollers och lokalstrateg från kommunledningsförvaltningen medverkat. Enligt uppgift har nuvarande tillförordnad fastighetschef, tillika biträdande förvaltningschef, och biträdande fastighetschef inte varit involverade i arbetet. Vidare framkommer under granskningen att biträdande fastighetschef avslutar sin tjänst under hösten år 2022.

I ett tidigt utkast till internhyresmodell framgår att hyrans olika komponenter föreslås höjas enligt KPI, årlig avräkning eller enligt central beräkning (justering sker av ekonomiavdelning). En del som kvarstår är underhållskostnader, som ska baseras på en 10-årig underhållsplan.

Revisionen har i tidigare granskning påtalat behovet av en långsiktig underhållsplanering och de intervjuade uppger att det pågår ett arbete med att ta fram detta.

Intervjuade uppger att den nya internhyresmodellen främst ska bidra till att åskådliggöra lokalkostnader och säkerställa att självkostnadsprincipen upprätthålls. Det finns därför inga inbyggda ekonomiska incitament för att minska och optimera verksamheternas lokalyta.

Parallellt med detta pågår även arbetet med att ta fram styrdokument och en struktur för lokalförsörjningsprocessen. Intervjuade uppger att det finns en ambition att inom denna process sträva mot ett effektivt lokalutnyttjande. Detta arbete bedrivs genom enheten för exploatering och strategisk lokalförsörjning inom kommunledningsförvaltningen. Intervjuade uppger även att nybyggnationer ska följa standardkoncept i hög utsträckning, exempelvis för förskolor.

Enligt nuvarande tidplan ska den nya internhyresmodellen vara gällande från budgetåret 2025.

### 3.2. Styrande principer externa hyresgäster

I det nuvarande regelverket finns inga styrande principer för de tillfällen då lokaler hyrs ut till externa hyresgäster. Intervjuade uppger att merparten av de fastigheter som inte används av kommunens verksamheter har avyttrats under den senaste mandatperioden. Därav finns få avtal med externa hyresgäster i det nuvarande beståndet.

Vid intervjuer framhålls att självkostnadsprincipen i bästa fall är styrande för de avtal som finns med extern hyresgäst. Vidare framhålls att det i enstaka fall har tillämpats marknadshyra. Dock har det i nästa skede brustit i uppföljningen varpå det inte gått att använda i praktiken.

Externa hyresgäster kan också tillkomma i samband med uppköp av fastigheter. I dessa fall tas de befintliga hyreskontrakten över. För att möjliggöra infrastrukturprojekt inom ramen för Kuststad 2025 har ett antal fastigheter (privatbostäder och lantbruksfastigheter) lösts in. För ett antal av dessa hyresgäster

fick en ny hyra räknas fram då det saknades hyreskontrakt. Beräkningen av hyran skedde efter samråd med Trelleborgshem och Boplats Syd.

Idrottshallar och skollokaler hyrs ut främst via kultur- och fritidsförvaltningen. Intervjuade uppger att intäkterna för dessa uthyrningar främst täcker administrativa kostnader och inte de faktiska lokalkostnaderna. Det finns inte heller några fastställda principer för vad som ska gälla vid uthyrning av denna typ av lokaler, till föreningar och ideell verksamhet.

### 3.3. Finansiering och kostnadstäckningsgrad

Den problematik som funnits med felkontering har medfört att analys och uppföljning av kostnadstäckningsgrad inte har genomförts. Det är därför inte möjligt att säkerställa att självkostnadsprincipen efterlevs. Inför år 2022 reviderades därför kontoplanen för fastighetsavdelningen. Intervjuade uppger att detta kommer möjliggöra att en rättvisande uppföljning kan genomföras år 2023.

Det är dock de intervjuades uppfattning att principen inte efterlevs vid tiden för granskningen. Exempelvis har det framkommit att det finns poster i vissa hyresavtal som inte varit möjliga att härleda, så som overheadkostnader. Därtill upplevs vissa hyresavtal gynna hyresgästen på bekostnad av hyresvärden (tekniska serviceförvaltningen).

De lokaler som inte är uthyrda finns sammanställda i en Excellista. Intervjuade uppger att det finns få tomma lokaler för uthyrning. Därutöver finns även exploateringsfastigheter utan hyresgäster som också förvaltas av fastighetsavdelningen. Enligt de intervjuade ges ingen särskild kompensation för outhyrda fastigheter i samband med budget varpå de finansieras genom medel från fastighetsavdelningens budget för drift och underhåll.

Det finns ingen rutin för hantering av tomställda lokaler eller vilket förfarande som ska gälla i det fall en verksamhet avträder en lokal. Vid intervjuer uppges att hyresdebiteringen avslutas när en verksamhet avträder, det är dock oklart om tilldelningen för hyreskostnad upphör.

I det nuvarande utkastet till ny hyresmodell föreslås att en lokalbank införs. Intervjuer uppger att det pågår diskussioner rörande hur hantering och finansieringen av detta ska upprättas.



## 4. Slutsats

---

Granskningens slutsats är att tekniska servicenämndens arbete med intern och extern uthyrning inte hanteras på ett ändamålsenligt sätt. Vi bygger vår slutsats på att de riktlinjer och principer som finns för intern hyressättning inte efterlevs. Därtill saknas principer för extern uthyrning samt hantering av tomställda lokaler och fastigheter. På grund av tidigare problematik med kontering finns inga analyser av kostnadstäckning avseende kommunens lokalkostnader, för såväl interna som externa uthyrningar.

Vi kan inledningsvis konstatera att en förutsättning för att upprätthålla självkostnadsprincipen är att det finns möjlighet att ta fram och följa lokalkostnader, inklusive underhållskostnader, på ett korrekt sätt. Vi ser det därför som angeläget att nämnden säkerställer detta, inför att en ny internhyresmodell tas i bruk.

Vidare menar vi att avsaknaden av principer för extern uthyrning kan medföra vissa risker och otydligheter. I det fall externa hyresgäster får möjlighet att hyra lokaler till en lägre kostnad än självkostnaden kan detta liknas vid ett indirekt bidrag. Om uthyrningen ska medge detta bör detta framgå av beslutade riktlinjer eller principer. Därutöver finns också en risk att en högre hyreskostnad än den som budgeterats tas ut, vilket skulle innebära att en extern uthyrning i andra hand utgör en intäktskälla.

I granskningen framkommer att flera brister är identifierade och uppmärksammade av organisationen. Vidare pågår ett arbete med att ta fram en ny internhyresmodell. Fastighetsavdelningen arbetar även med att ta fram en långsiktig underhållsplan, som utgör ett viktigt underlag för hyresnivåer. Därtill pågår parallellt ett arbete inom kommunledningsförvaltningen med att skapa strukturer för lokalförsörjningsprocessen.

Sammantaget är det positivt att brister uppmärksammats och att åtgärder vidtas. Vi vill dock påtala vikten av att detta förbättringsarbete bör sker i samverkan mellan berörda parter. I det fall arbetet sker i parallella stuprör finns en risk att viktiga samordningseffekter och vinster uteblir. Därtill är det av vikt att funktioner som arbetar med förvaltning och försörjning av lokaler har en god förståelse dels för varandras roller, dels för de strukturer och principer som nu tas fram. Vidare minskar detta risken för personberende i arbetet. Detta bör beaktas särskilt med bakgrund av personalomsättningen inom fastighetsavdelningen.

Med bakgrund av de brister som uppmärksammats gör vi bedömningen att tekniska servicenämnden behöver stärka kontroll och uppföljning rörande hantering av lokalyror. Detta för att säkerställa att beslutade principer efterlevs och att den beslutade hyresmodellen fungerar på ett ändamålsenligt sätt.

Revisionsfråga	Svar
<ul style="list-style-type: none"><li>▶ Vilka principer styr Trelleborgs kommuns internhyressystem?</li></ul>	Nuvarande regelverk beslutades år 2012. Hyresnivån baseras på en bashyra

	bestående av sju delar. Intervjuade uppger att regelverket inte har följts fullt ut, samt att en ny hyresmodell håller på att tas fram.
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Finns det ekonomiska incitament som verkar för ett effektiv lokalnyttjande avseende internt hyrda lokaler?</li> </ul>	Nej.
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Upprätthålls självkostnadsprincipen för kommunens internt hyrda lokaler?</li> </ul>	Det är inte möjligt att bedöma då det saknas underlag för att göra en sådan analys. Enligt kommunens internhyresmodell ska självkostnadsprincipen gälla.
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Hur finansieras lokaler vilka inte är uthyrda?</li> </ul>	Det sker ingen särskild tilldelning i budget för dessa fastigheter. Förvaltningen finansieras via medel från fastighetsavdelningens budget för drift och underhåll.
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Säkerställer tekniska servicenämnden att kommunens lokalkostnader täcks vid uthyrning till externa hyresgäster?</li> </ul>	Det är inte möjligt att bedöma då det saknas underlag för att göra en sådan analys. Det saknas också principer för vad som ska gälla vid uthyrning till externa hyresgäster.
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Tillämpar nämnden marknadshyra för externa hyresgäster? Hur bestäms marknadspriset?</li> </ul>	Nej. Det finns inga principer som styr hyressättning för externa hyresgäster.

Med bakgrund av granskningsresultatet rekommenderar vi tekniska servicenämnden att:

- ▶ Verka för att nuvarande förbättringsarbete rörande hyresmodell, lokalförsörjningsprocess och fastighetsunderhåll sker i samverkan mellan tekniska servicenämnden och kommunstyrelsen.
- ▶ Upprätta principer för uthyrning till externa hyresgäster.
- ▶ Säkerställa att det finns rutiner för kontinuerlig uppföljning av lokalkostnader och hyror.

Linus Aldefors

EY

Emmy Lundblad

EY

## 5. Källförteckning

---

### Intervjuade funktioner

- ▶ Ekonomichef/ tf kommundirektör
- ▶ Förvaltningschef tekniska serviceförvaltningen
- ▶ Biträdande förvaltningschef tekniska serviceförvaltningen
- ▶ Biträdande fastighetschef
- ▶ Två lokalstrateger, tillväxtavdelningen
- ▶ Enhetschef exploatering och strategisk lokalförsörjning, tillväxtavdelningen
- ▶ Lokalstrateg/fysisk miljö, bildningsförvaltningen

### Analyserade dokument

- ▶ Principer för interna hyresavtal
- ▶ Avtalsmall
- ▶ Gränsdragningslista
- ▶ Kontoplan fastighetsavdelningen
- ▶ Uppdragsbeskrivning hyresmodell
- ▶ Slutrapport hyresmodell (utkast)

## 6. Revisionskriterium

---

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.

Tekniska servicenämndens reglemente

Enligt 1§ i reglementet ska nämnden ansvara för operativ lokalförsörjning till de kommunala verksamheterna. Nämnden ansvarar även för in- och uthyrning av lägenheter i de fall kommunen har en skyldighet att tillhandahålla bostäder.