



Omslagsfoto: Malmö stad/Sanna Dolck Wall.

Internhyresmodellen och lokalbanken

Fördjupad granskning

Stadsrevisionen

Diarienummer: SR-2024-87

Beslutad av revisorskollegiet: 2025-01-29



Innehållsförteckning

1	Slutsats.....	3
1.1	Rekommendationer	5
2	Granskningens utgångspunkter	6
2.1	Inledning.....	6
2.2	Syfte och revisionsfrågor	7
2.3	Revisionskriterier	7
2.4	Metod	8
3	Resultat av granskningen	9
3.1	Strategier, mål, riktlinjer och rutiner	9
3.2	Självkostnadsprincip för lokaler	13
3.3	Ekonomiska incitament för lägre lokalkostnader	20
3.4	Lokalbanken	23
3.5	Utvärdering och uppföljning.....	26

1 Slutsats

Malmö stads internhyresmodell och lokalbank styrs av fullmäktiges riktlinjer för lokalförsörjningen. Internhyran är ett styrmedel för att tydliggöra kostnaderna för lokaler och skapa bra underlag för beslut på politisk- och verksamhetsnivå. Inom ett internhyressystem ska verksamheter kunna lämna lokaler som det inte längre finns ett behov av till lokalbanken, vilket bidrar till effektivt lokalnyttjande. Kommunstyrelsen leder det strategiska arbetet med lokalförsörjning, medan servicenämnden ansvarar för operativ samordning. Grundskolenämnden och övriga nämnder ansvarar för att tillgodose lokalbehovet inom sina verksamhetsområden.

Den sammanvägda bedömningen utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen, servicenämnden och grundskolenämnden har tillräcklig styrning av internhyresmodell och lokalbank inom ramen för stadens lokalförsörjning. Med anledning av att internhyresmodellen gäller från 2024 och lokalbanken introducerades 2023 är arbetet med uppföljning ännu inte klart. Det kan även konstateras att kommunstyrelsen ännu inte fastställt en struktur för utvärdering och uppföljning av internhyresmodellen och arbetet med lokalbanken. Kommunstyrelsen och nämnderna har tagit fram strategier för sina verksamhetsområden utifrån kommunfullmäktiges riktlinjer kopplade till stadens mål om lokalförsörjning. Internhyresmodellen ger förutsättningar för att säkerställa att självkostnadsprincipen upprätthålls och för att skapa ekonomiska incitament för lägre lokalkostnader. När fastigheter bär samtliga kostnader kan myndighetskrav och kommunala satsningar dock få en negativ påverkan på enskilda nämnders ekonomi.

Kommunfullmäktige har antagit styrdokument för internhyresmodellen och lokalbanken inom ramen för stadens lokalförsörjningsmodell. I dessa anges strategier och principer kopplade till stadens mål om lokalförsörjning. Granskningen visar att grundskolenämnden, servicenämnden och kommunstyrelsen har antagit lokalbehovsplaner som innehåller specifika strategier för sina verksamheter, exempelvis gällande skollokalernas storlek och närhet till skolor. Inom serviceförvaltningen finns ett pågående arbete med processer och rutiner kopplade till internhyresmodellen och lokalbanken.

Vidare visar granskningen att internhyresmodellen ger förutsättningar för att säkerställa att självkostnadsprincipen upprätthålls. Modellen innebär att internhyran ska spegla stadens självkostnad för lokaler och består av kapitalkostnad och driftkostnad. En konsekvens av självkostnadsprincipen är att hyreskostnaden kan variera över tid bland annat på grund av komponenter, exempelvis tak,

som blir färdigsavskrivna. Även utfört komponentutbyte samt verksamhetsanpassningar påverkar hyreskostnaden. Variationerna i hyreskostnad måste beaktas i nämndernas budgetar. Det pågår också ett arbete inom staden med att skapa arbetssätt för att dela information om framtida underhåll och verksamhetsanpassningar mellan lokalförsörjare och lokalnyttjare. Självkostnadsprincipen innebär vidare att enskilda fastigheter bär samtliga kostnader relaterade till fastigheten. Detta medför att kostnader för kommunala satsningar, som skyfallsåtgärder kan påverka enskilda fastigheter olika. Samma förhållande gäller kostnader med anledning av myndighetskrav, exempelvis skyddsrum. Vilka fastigheter som ingår i en nämnds verksamhet kan därmed få direkt påverkan på nämndens ekonomi och verksamhet i övrigt.

Beräkningsprocessen av internhyran har fungerat väl, dock finns det sårbarhetsrisker med att ha en process som i delar är personberoende och har manuella moment. Det pågår ett arbete inom serviceförvaltningen med att vidareutveckla delar av internhyresmodellen vilket inkluderar att minska de manuella inslagen.

Granskningen visar också att internhyresmodellen har förutsättningar för att skapa ekonomiska incitament för lägre lokalkostnader. Genom att tydliggöra lokalers verkliga kostnad ges möjlighet till rationella beslut. Enligt de intervjuade är det kommunicerat till förvaltningarna att minskning av lokalyta genom ett överlämnande av lokaler till lokalbanken ska medföra lägre kostnader utan att påverka kommunbidraget. Hyran kan i många fall bli lägre efterhand eftersom kapitalkostnaderna minskar med tiden, så vida inte investeringar i motsvarande storlek görs. Inom grundskolenämnden erhåller skolorna en budget exklusive lokalkostnad och det finns en central process för att arbeta med lokaleffektivitet.

Servicenämnden ansvarar för att vara stadens lokalförsörjare i enlighet med stadens mål och effektiviseringskrav. Serviceförvaltningens arbete med kostnadseffektiva lösningar är en väsentlig del i att minska Malmö stads lokalkostnader. Dock har inte servicenämnden några egentliga ekonomiska incitament för lägre lokalkostnader inom ramen för internhyresmodellen. I Malmö stads budget för 2025 ges kommunstyrelsen i uppdrag att genomföra en genomlysning av servicekommitténs ekonomiska förutsättningar och utreda hur nuvarande finansieringsmodell påverkar incitamenten för kostnadseffektivitet. Granskningen visar att det är av vikt att genomlysningen omfattar internhyresmodellen och stadsfastigheters uppdrag inom serviceförvaltningen.

Vidare visar granskningen att det sker planering, samverkan och samordning kring lokalbehov och överlämning av lokaler till lokalbanken utifrån respektive nämnds ansvar. Lokalbanken finansieras genom internhyresmodellen. Inom ramen för stadens lokalförsörjningsprocess tas årligen kommunstyrelsens och nämndernas lokalbehovsplaner samt stadens lokalförsörjningsplan fram för tio år framåt. När det gäller behov att lämna lokaler till lokalbanken ska det motiveras i nämndernas lokalbehovsplaner. Den operativa samordningen av stadens lokalförsörjning och lokalbanken sker inom servicenämndens förvaltning. Det strategiska arbetet med stadens lokalförsörjning ansvarar kommunstyrelsens för och sker inom stadskontoret. En stor del av arbetet med nämndernas planering och samverkan sker i förvaltningsspecifika lokalförsörjningsgrupper och förvaltningsövergripande forum.

Granskningen visar att kommunstyrelsen ännu inte har fastställt en struktur för utvärdering och uppföljning av internhyresmodellen och arbetet med lokalbanken. Uppföljning av internhyran och internhyresmodellen ska göras inom ramen för stadens budget- och uppföljningsprocess, vilket sker för första gången i nämndernas årsanalys för 2024. När det gäller uppföljning av arbetet med lokalbanken har ett första steg påbörjats under hösten i förvaltningarnas lokalförsörjningsgrupper. Det har också bildats en styrgrupp för styrning och utveckling av internhyresmodellen och lokalbanken.

1.1 Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat lämnas följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen och servicenämnden bör säkerställa en tydlig formaliserad struktur för utvärdering och uppföljning av internhyresmodellen och lokalbanken.
- Kommunstyrelsen bör se över och tydliggöra om kommunala satsningar och myndighetskrav ska finansieras inom ramen för internhyresmodellen.

2 Granskningens utgångspunkter

2.1 Inledning

Lokalanvändning påverkar både stadens drifts- och investeringsekonomi. Lokalkostnadernas andel av total kostnad speglar hur stor del lokalanvändningen utgör av nämndernas samlade verksamhet. Lokalkostnaderna utgör cirka 8 % av stadens totala kostnader. För vissa nämnder (utbildning, fritid och kultur) utgör lokalkostnaderna en betydligt större andel.

I nämndernas reglementen anges att nämnderna ansvarar för att det egna behovet av lokaler är tillgodosett genom behovsanalys, beställning och aktivt deltagande i stadens lokalförsörjningsarbete. Nämnderna ansvarar även för att säkra att nämndens lokaler nyttjas resurseffektivt.

I september 2022 tog kommunfullmäktige beslut om nya principer för lokalförsörjningen i Malmö stad. Principerna omfattade policy för lokalförsörjningen, lokalbeslutsprocess, internhyresmodell samt riktlinjer för lokalbank. De nya principerna har sedan beslutet i fullmäktige implementerats.

Internhyresmodellen började gälla den 1 januari 2024. Modellen ska möjliggöra styrning för att främja agerande som leder till lägre lokalkostnader för Malmös stad och beskrivs enligt följande:

- Modellen ska vara förutsägbar, tydlig och transparent. Den ska spegla hyresobjektens årliga faktiska kostnader samt gemensamma kostnader per lokalkategori.
- Modellen ska göra det lätt att jämföra lokalkostnader över tid.
- Modellen ska ge förutsättningar att jämföra kommunens faktiska lokalkostnader med andra kommuner samt med kommunala och kommersiella bolag.

Lokalbanken är ett komplement till internhyresmodellen och ska möjliggöra för verksamheterna att arbeta för ett effektivt lokalnyttjande genom möjligheten att överföra en internt ägd lokal till en lokalbank. Hyreskostnaderna överförs då till lokalbanken och finansieras inom internhyresmodellen. Inlämning av lokaler gjordes första gången under 2023.

Risk finns att självkostnadsprincipen inte upprätthålls på grund av att det är komplicerat att ta fram och följa lokalkostnader. Vidare finns risk att den nya internhyresmodellen inte medför tillräckliga ekonomiska incitament för att

främja en ökad lokaleffektivitet. Om internhyressystem ska skapa incitament för besparing är det av vikt att kostnaden/besparingen också tillfaller den lokalnyttjare som valt att förändra sin situation samt att det finns en god budgetdisciplin. Det finns risk att lokalbanken inte medför en besparing om det är svårt för verksamheterna att lämna lokaler till lokalbanken eller att arbetet med att hitta nya hyresgäster inom staden alternativt avveckling av lokaler inte sker ändamålsenligt.

De förtroendevalda revisorerna har efter riskbedömning beslutat att granska kommunstyrelsen (styrning/samordning/upsikt), servicenämnden (lokalförsörjare) och grundskolenämnden (lokalnyttjare).

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen, servicenämnden och grundskolenämnden har tillräcklig styrning och uppföljning som säkerställer att internhyresmodell och lokalbank fungerar ändamålsenligt.

Syftet besvaras genom nedanstående revisionsfrågor:

- Finns det strategier, mål, riktlinjer och rutiner som säkerställer styrningen av hyror och lokaler?
- Säkerställs upprätthållandet av självkostnadsprincipen för lokaler?
- Skapar modellen ekonomiska incitament för lägre lokalkostnader?
- Sker planering, samverkan och samordning kring lokalbehov och överlämning av lokaler till lokalbanken?
- Finns det en struktur för utvärdering och uppföljning av internhyresmodellen och arbetet med lokalbanken?

2.2.1 Avgränsningar

Granskningen har avgränsats till kommunstyrelsen (styrning/samordning/upsikt), servicenämnden (lokalförsörjare) och grundskolenämnden (lokalnyttjare). Granskningen genomförs under juni till december 2024 och avser styrelsens och nämndernas arbete under 2024.

2.3 Revisionskriterier

- 6 kap. 1 § kommunallagen (2017:725)

Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet

- 6 kap. 6 § kommunallagen (2017:725)

Nämnderna ska inom sitt område se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

- 11 kap. 1 § kommunallagen (2017:725)

Kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet

- Malmö stads budget 2024¹
- Malmö stads budget 2025²
- Nämndernas reglementen
- Principer för lokalförsörjning i Malmö stad³
- Lokalförsörjningsplan för Malmö stad 2025–2034⁴
- Internhyra - Rätt incitament för effektiva lokaler (Sveriges Kommuner och Landsting, 2012)

2.4 Metod

För att besvara granskningens syfte har intervjuer och dokumentstudier genomförts. Därutöver har skriftliga frågor ställts via e-post till tjänstepersoner på berörda förvaltningar för information, avstämning och förtydligande av olika frågeställningar.

Inom stadskontoret har intervjuer genomförts med budgetchef, controller och utvecklingssamordnare. Inom serviceförvaltningen har intervju genomförts med ekonomichef, avdelningschef, sektionschefer, förvaltare samt controller. Inom grundskoleförvaltningen har intervju genomförts med ekonomichef, enhetschef samt utvecklingssamordnare. Totalt har 12 personer intervjuats i granskningen.

¹ Antagen av kommunfullmäktige 2023-11-01

² Antagen av kommunfullmäktige 2024-11-20

³ Antagen av kommunfullmäktige 2022-09-01

⁴ Antagen av kommunfullmäktige 2024-08-29

Dokumentstudier har genomförts av för granskningen relevanta dokument så som principer för lokalförsörjning i Malmö stad, lokalförsörjningsplan för Malmö stad samt respektive nämnds styrdokument samt andra dokumenterade rutiner som rör internhyresmodellen och lokalbanken.

Granskningen har genomförts av sakkunniga revisorer på stadsrevisionen i Malmö stad och kvalitetsgranskats av revisionsdirektören. Granskningen har beretts av styrgrupp KS inom revisorskollegiet. Sakkunniga revisorer har prövat sitt oberoende i enlighet med Skyrevs rekommendation och inte funnit något hinder mot att utföra granskningen.

Förvaltningarna har getts möjlighet att faktagranska rapporten.

3 Resultat av granskningen

3.1 Strategier, mål, riktlinjer och rutiner

Finns det strategier, mål, riktlinjer och rutiner som säkerställer styrningen av hyror och lokaler?

3.1.1 Bedömning

Bedömningen är att det finns strategier, mål, riktlinjer och rutiner som säkerställer styrningen av hyror och lokaler.

Kommunfullmäktige beslutade 2022 om styrdokument kopplat till stadens lokalförsörjning, där bland annat den nya internhyresmodellen och lokalbanken ingår. I dessa riktlinjer anges strategier och principer kopplade till stadens mål om lokalförsörjning. Granskningen visar att kommunstyrelsen, servicenämnden och grundskolenämnden har antagit lokalbehovsplaner med strategier specifika för sina respektive verksamheter, exempelvis om skollokaler, storlek och närhet till skolor. Det pågår fortfarande ett arbete med att ta fram och bearbeta processer och rutiner för internhyresmodellen och lokalbanken inom serviceförvaltningen.

3.1.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning

3.1.2.1 Internhyra som styrmedel

Enligt SKR:s skrift⁵ fungerar internhyran som ett styrmedel genom att tydliggöra kostnaderna för lokaler, vilket ska leda till bättre beslut både på politisk

⁵ Internhyra - Rätt incitament för effektiva lokaler (Sveriges Kommuner och Landsting, 2012)

och verksamhetsnivå. För att internhyran ska vara effektiv krävs dock att andra styrsystem i kommunen fungerar väl, såsom lokalförsörjningssystemet, budgetsystemet, styrning av nyckeltal och organisationskultur.

När det gäller lokalförsörjningssystemet måste kommunen ha en långsiktig plan för lokalförsörjning, baserad på demografiska framskrivningar och analyser av lokalbehov. En kontinuerlig lokalrevision är nödvändig för att förstå hur lokaler används idag och för att planera framtida behov. Lokalsamordningsgrupper kan underlätta samordning och effektiv användning av lokaler. Vidare när det gäller budgetsystemet ska internhyran tydliggöra avvägningen mellan nytta och kostnad för verksamheterna. God budgetdisciplin är avgörande för att internhyran ska ha en styrande effekt. Verksamheter måste kunna behålla besparingar från minskade lokalkostnader för att motiveras att effektivisera.

Styrning med nyckeltal som kvadratmeter per elev och energiförbrukning per kvadratmeter kan användas för att sätta mål och följa upp hur lokaler används. Jämförelser med andra kommuner kan också vara värdefulla, även om det finns utmaningar med olika definitioner och mätmetoder. Vidare beror effekten av internhyran även på organisationskulturen. En förutsägbar miljö med tydliga regler och respekt för formella beslutsvägar bidrar till ett gott klimat där samverkan och strategisk planering främjas.

3.1.2.2 Malmö stads riktlinjer för lokalförsörjning

Kommunfullmäktige beslutade under 2022 om en ny internhyresmodell⁶ för Malmö stad. Modellen är en del av stadens strategiska lokalförsörjning med målet om ett effektivt lokalutnyttjande. Internhyresmodellen syftar till att skapa en förutsägbar, tydlig och transparent hyressättning som speglar de faktiska lokalkostnaderna och möjliggör jämförelser med andra kommuner och bolag. Modellen började gälla 2024 och tillhör styrdokument kopplade till stadens lokalförsörjning så som stadens policy för lokalförsörjning, lokalbeslutsprocess och riktlinjer för stadens lokalbank. Kommunfullmäktige beslutade om Malmö stads senast uppdaterade lokalförsörjningsplan 2025–2034 i september 2024.

Enligt de intervjuade utgår styrningen av lokaler och hyror på kommunfullmäktiges styrdokument avseende lokalförsörjning, där internhyresmodellen ingår. Själva internhyresmodellen har tagits fram av stadskontoret i dialog med stadsfastigheter inom serviceförvaltningen. De intervjuade uppfattas vara nöjda med den nya modellen. Den tidigare internhyresmodellen, uppges inte fungerat särskilt bra. Den var inte transparent och skapade ett misstroende kring de

⁶ Internhyresmodell för Malmö stad (KF 2022-09-01)

kostnader som ingick i hyran. Den nya modellen med självkostnadshyror uppges vara bättre och skapar en transparens av kostnaderna. Detta medför att det framöver blir möjligt att jämföra hyreskostnader med andra kommuner.

Internhyresmodellen omfattar alla lokaler som ägs av Malmö stad och förvaltas av servicenämnden, och fördelar kostnader baserat på direkta och indirekta kostnader. Lokaler delas bland annat in i kategorier som förskolor, skolor, idrottslokaler, äldreboenden, kontor och kulturlokaler. Internhyran består av kapitalkostnader och driftkostnader. Kapitalkostnaden baseras på anskaffningsvärdet, avskrivningar och ränta, medan driftkostnaden inkluderar direkta och indirekta kostnader för drift och underhåll. Hyresjusteringar görs årligen baserat på förändringar i självkostnader och beslutade investeringar. Kommunfullmäktige och kommunstyrelsen ansvarar för beslut om anskaffning av lokaler, medan servicenämnden förvaltar fastigheterna och säkerställer en hyressättning som speglar hyresobjektets självkostnad.

Policyn för lokalförsörjning⁷ reglerar hur lokalförsörjningsarbetet i Malmö stad ska bedrivas. Den anger bland annat nämndernas roller och ansvar för lokalnyttjare, lokalförsörjare, förutsättningsskapare samt kommunstyrelsens ansvar för styrning, samordning och uppsikt. Vidare anger den 10 principer för lokalförsörjningen, exempelvis vad som gäller vid nyanskaffning av lokaler, avyttring av lokaler till marknadsvärde, lokalernas bidrag till stadens mål om klimat, miljö och ekonomi. Den beskriver också lokalförsörjningsprocessens olika delprocesser och underprocesser inom planeringsprocessen, anskaffningsprocessen och förvaltningsprocessen, se bild 1.

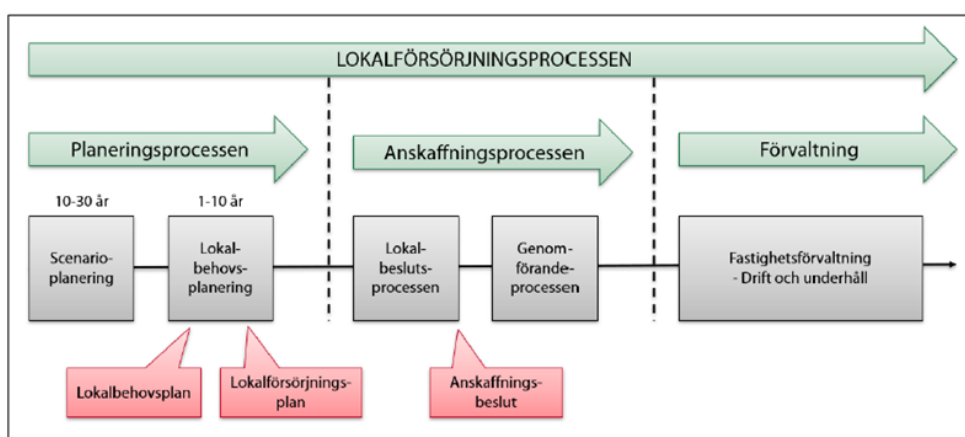


Bild 1 Lokalförsörjningsprocessen

⁷ Policy för lokalförsörjning i Malmö stad (KF 2022-09-01)

Lokalbeslutsprocessen⁸ är en delprocess inom lokalanskaffningsprocessen och beskriver det arbete som inleds med att lokalnyttjaren identifierat ett konkret behov av lokalförändring och avslutas med att ett beslut fattas om att ett visst anskaffningsprojekt ska genomföras. Vidare beskriver den grupper och forum med olika kompetensområden som krävs vid lokalanskaffning så som förvaltningsspecifika lokalförsörjningsgrupper (FLG), kommungemensam lokalförsörjningsgrupp (KLG) och beredningsgruppen för strategisk lokalförsörjning. Den beskriver också de olika delarna i processen så som behovsanalys, de olika skedena (skanning, utredning och fördjupning), beslut om lokalanskaffning, avvikelsehantering och utredningskostnader. För en schematisk bild över lokalbeslutsprocessen, se bild 2.

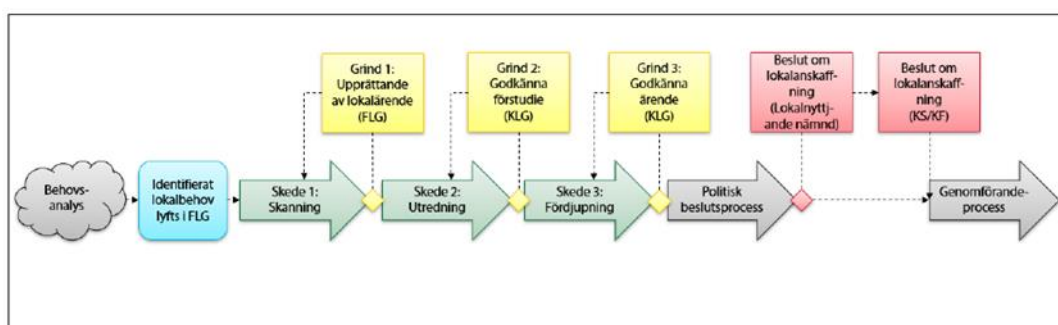


Bild 2 Lokalbeslutsprocessen

Lokalförsörjningsplanen⁹ är stadens övergripande styrdokument för planeringen av verksamhetslokaler och anger att verksamhetslokaler ska vara ändamålsenliga, säkra och resurseffektiva och att de ska bidra till stadens övergripande mål gällande miljö, klimat och ekonomi. Planen ger en övergripande översikt av det nuvarande beståndet av verksamhetslokaler, deras kostnader, framtida behov inom olika verksamhetsområden samt prioriterade insatser inom lokalförsörjningen. Syftet med lokalförsörjningsplanen är att ge en helhetsbild av det framtida behovet av verksamhetslokaler och hur planeringen ser ut för att möta detta behov. Planen baseras till stor del på den lokalplanering (lokalbehovsplaner) som utförs av stadens nämnder. Planen identifierar också ett antal prioriterade områden inom lokalförsörjningsarbetet som kommunfullmäktige anser vara viktiga för att förbättra lokalförsörjningen framöver.

Riktlinjer för lokalbank¹⁰ är ett komplement till internhyresmodellen, som reglerar och beskriver hur lokalbanken fungerar som ett verktyg för effektivt

⁸ Lokalbeslutsprocess för Malmö stad (KF 2022-09-01)

⁹ Lokalförsörjningsplan för Malmö stad 2025–2034 (KF 2024-09-26)

¹⁰ Riktlinjer för lokalbank i Malmö stad (KF 2022-09-01)

lokalnyttjande. Servicenämnden ansvarar för lokalbanken och finansieras genom internhyresmodellen. Nämnder kan överföra outnyttjade lokaler till lokalbanken, förutsatt att de uppfyller vissa kriterier för uthyrbarhet, såsom exempelvis tillgång till WC och egen entré. Ansökningar om överföring ska lämnas in årligen och godkännas av stadsfastigheter och lokalstrategiska enheten på stadskontoret. Lokaler som överförs erbjuds först till andra kommunala verksamheter, och om ingen användning finns, kan de avvecklas genom försäljning eller rivning. Externt inhyrda lokaler kan också överföras, men finansieringsansvaret kvarstår tills hyresavtalet upphör eller överläts. Syftet är att möjliggöra ett flexibelt och strategiskt lokalnyttjande för att optimera användningen av stadens resurser. Enligt de intervjuade pågår det fortfarande ett arbete med att ta fram och bearbeta processer och rutiner för serviceförvaltningens arbete med samordning av vakanta lokaler och nämndernas inlämning av lokaler till lokalbanken.

3.1.2.3 Nämndernas lokalbehovsplaner

Nämnderna ska ta fram lokalbehovsplaner specifika för den verksamhet de driver. Övergripande innehåller grundskolenämndens plan bland annat nulägesbeskrivning av befintliga lokaler, lokalbestånd och lokalkostnadsutveckling. Vidare anger den exempelvis bedömning av framtida lokalbestånd utifrån befolkningsprognos och antal elever samt planering för hur framtida lokalbehov ska uppfyllas. Lokalbehovsplanen fastställer också centrala strategiska riktningar som påverkar planeringen av grundskolelokaler. Dessa riktningar inkluderar storleken på skollokaler, närhet till skolan, förtätning och effektivisering av befintliga lokaler samt effektivt nyttjande av lokaler med tillfälliga bygglov och externa inhyrningar.¹¹ Kommunstyrelsens strategiska ställningstagande handlar om flytten från stadshuset till rådhuset.¹² När det gäller servicenämndens strategiska ställningstagande anges bland annat att behovet av lokaler har att göra med variationen och omfattningen av nämndens serviceuppdrag, detaljplanen och förvaltningarnas eventuella omlokaliseringar.¹³ Servicenämnden, som har uppdraget som stadens lokalförsörjare, har även antagit en mer omfattande lokalförsörjarplan.¹⁴

3.2 Självkostnadsprincip för lokaler

Säkerställs upprätthållandet av självkostnadsprincipen för lokaler?

¹¹ Lokalbehovsplan 2025–2034 (Grundskolenämnden, 2023-12-20)

¹² Lokalbehovsplan 2025–2034 (Kommunstyrelsen, 2023-12-06)

¹³ Lokalbehovsplan 2025–2034 (Servicenämnden, 2023-12-19)

¹⁴ Lokalförsörjarplan 2025–2034 (Servicenämnden, 2023-12-19)

3.2.1 Bedömning

Bedömningen är att internhyresmodellen ger förutsättningar för att säkerställa att självkostnadsprincipen upprätthålls.

Internhyresmodellen infördes 1 januari 2024 och någon fullständig utvärdering av modellen har därför ännu inte kunnat göras. Internhyresmodellen bedöms dock ge förutsättningar för att kunna uppfylla målsättningen i styrdokumentet Internhyresmodell för Malmö stad om en enhetlig beräkning av hyror som speglar hyresobjektens självkostnad. Modellen innebär att internhyran ska spegla stadens självkostnad för lokaler och består av kapitalkostnad och driftkostnad.

En konsekvens av självkostnadsprincipen är att hyreskostnaden kan variera över tid bland annat på grund av komponenter, exempelvis tak, som blir färdigsavskrivna. Även utfört komponentutbyte samt verksamhetsanpassningar påverkar hyreskostnaden. Variationerna i hyreskostnad måste beaktas i nämndernas budgetar. Det finns ett pågående arbete inom staden med att bygga upp ett arbetssätt för att dela information om framtida underhåll och verksamhetsanpassningar mellan lokalförsörjare och lokalnyttjare.

Självkostnadsprincipen innebär vidare att enskilda fastigheter bär samtliga kostnader relaterade till fastigheten. Detta medför att kostnader för kommunala satsningar som skyfallsåtgärder kan påverka enskilda fastigheter olika. Samma förhållande gäller kostnader med anledning av myndighetskrav, exempelvis gällande skyddsrum. Vilka fastigheter som ingår i en nämnds verksamhet kan därmed få direkt påverkan på nämndens ekonomi och verksamhet i övrigt.

Det noteras i granskningen att även om beräkningsprocessen av internhyran fungerat väl finns det sårbarhetsrisker med att ha en process som i delar är personberoende. Det finns också manuella moment i processen vilket kan vara resurskrävande. Det pågår dock ett arbete inom serviceförvaltningen med att vidareutveckla delar av internhyresmodellen vilket även inkluderar att minska de manuella inslagen.

3.2.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning

3.2.2.1 Internhyresmodellens uppbyggnad

Enligt Internhyresmodell för Malmö stad ska internhyran spegla stadens självkostnad för lokaler. Internhyran består av kapitalkostnad och driftkostnad. Kapitalkostnaden utgörs av avskrivningar på anskaffningsvärdet och ränta på det återstående värdet. Driftkostnaden består av de direkta kostnaderna för drift

och underhåll samt de gemensamma (indirekta) kostnaderna för förvaltning och administration av lokalerna som servicenämnden har. Summan av indirekta kostnader ska motsvara självkostnaden för totalen men på fastighetsobjektnivå fördelas kostnaden med hjälp av schabloner. Samtliga lokaler är indelade i kategorier baserat på vilken verksamhet som bedrivs i lokalen. Den ansvarsfördelningslista som gjorts mellan lokalnyttjande nämnder och servicenämnden avgör vilka driftkostnader som ingår i drifthyran. Samtliga lokaler i en lokalkategori ska ha samma gränsdragning och därmed samma servicegrad.

I intervju framkommer att ansvarsfördelningslistan med bilaga per lokalkategori ännu inte är färdigställd. Därtill uppges att eftersom alla lokaler inom en kategori i nuläget inte har samma gränsdragningslista kan det resultera i att den schabloniserade driften inte alltid blir helt korrekt.

En prognos för 2024 erhållen av stadskontoret visar självkostnadens komponenter, se bild 3.

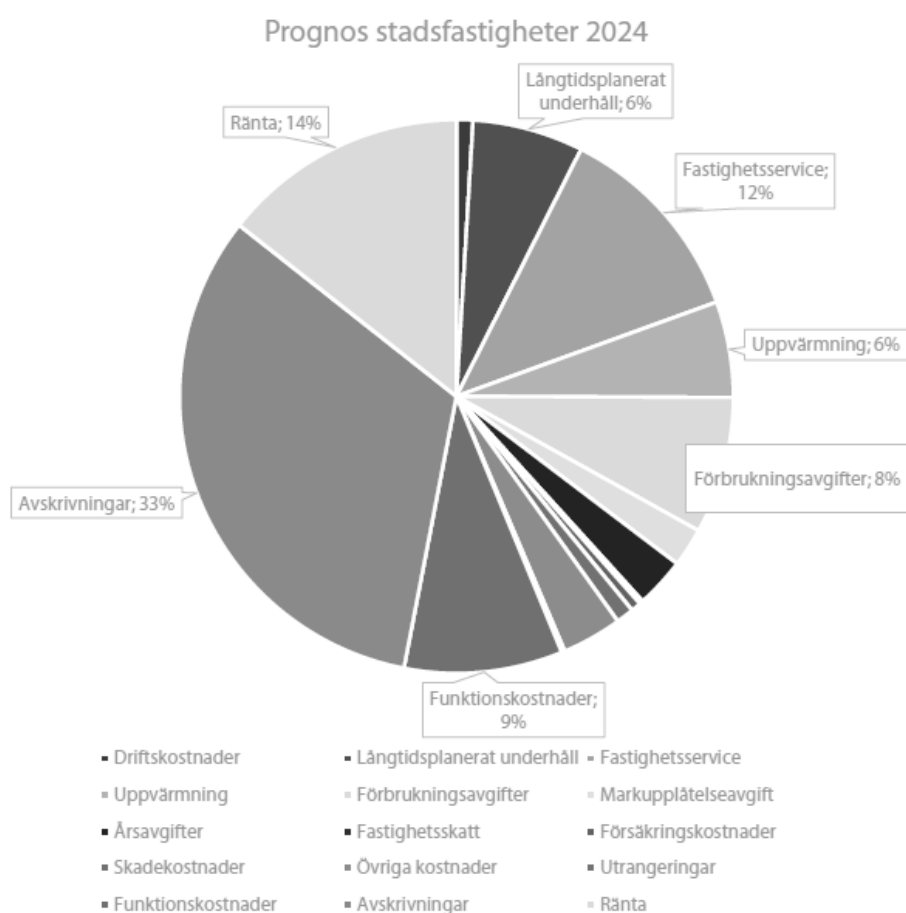


Bild 3 Prognos stadsfastigheter 2024 över självkostnaden

Prognosen visar att internhyran till största delen, 47%, består av ränta och avskrivningar.

3.2.2.2 Övergripande arbetsgång och systemstöd

Varje år ska en ny beräkning göras av interhyran. I intervju framkommer att en tidplan för arbetet med internhyra och lokalbank årligen utarbetas av stadsfastigheter i samråd med stadskontoret.

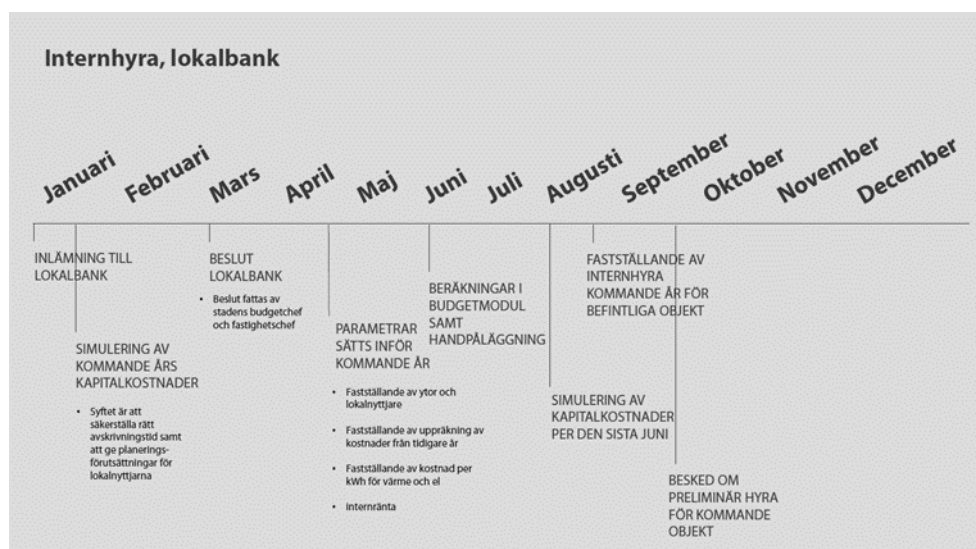


Bild 4. Tidplan för arbetet med internhyra och lokalbank

Tidplan erhållen av stadskontoret visar att under hösten, innan budgetberedningen, ska interhyrorna fastställas och skickas ut till lokalutnyttjarna. Det framgår vidare i tidplanen att parametrarna för driftshyran ska vara färdiga innan sommaren. Eftersom beräkningen görs under ett innevarande år måste helårsutfallet från föregående år (år 1) användas för att beräkna driftsdelen för nästkommande år (år 3). Vad gäller kapitalkostnader visar tidplanen att i början av året skickas en simulering av kommande års kapitalkostnader baserat på anläggningsregistret ut till lokalnyttjarna. Syftet med simuleringen bland annat är att säkerställa rätt avskrivningstid. Det kan exempelvis vara ett förändrat lokalbehov framöver som gör att avskrivningstiden behöver justeras. För att kapitalkostnaden ska bli så korrekt som möjligt görs en ny simulering strax innan fastställande av kommande års internhyra. Enligt tidplanen lämnas under hösten även besked om preliminär hyra för kommande objekt.

Stadsfastigheter har utvecklat en modul i affärssystemet Raindance (Ekot) för att beräkna självkostnaden på respektive objekt/fastighet för det kommande året. Vid en visning av modulen i Raindance uppger de intervjuade att Stadsfastigheter har begränsat antalet medarbetare som får lägga in parametrar. Det är

cirka två miljarder i kostnader som ska fördelas på fastighetsobjekten. Varje ekonomisk förvaltare ska kontrollera data för de fastigheter de ansvarar för. Förändringar som måste beaktas är exempelvis fastigheter som inte längre ska vara med eller som bara fanns med del av tidigare år men nu ska vara med hela året. Vidare framkommer att eftersom beräkningen av drifthyran baseras på utfall från tidigare år måste en manuell hantering göras för att få med ändringarna.

I Internhyresmodell för Malmö stad framgår att hyra utgår från och med när lokalen tas i bruk. De intervjuade uppger att tillkommande lokaler inte tas in i internhyresmodellen under innevarande år utan att en beräkning enligt samma princip görs utanför modellen.

I vissa fall finns det flera lokalnyttjare på ett hyresobjekt. De intervjuade uppger att en beräkningsmodell byggts i Excel för att kunna fördela kostnaderna i dessa fall. Information till Excelberäkningen hämtas in från fastighetssystemet LEB, anläggningsregistret och modulen i Raintance varefter hyreskostnaden kan fördelas per lokalnyttjare. Vidare framkommer att det endast är ett fåtal medarbetare som behärskar användningen av beräkningsmodellen fullt ut.

Även anläggningsredovisningen har påverkats av de fall där det finns flera lokalnyttjare på ett hyresobjekt. Framöver ska nya hyresfinansierade investeringar som aktiveras märkas med den aktuella förvaltningen. Markeringen ska medföra att övriga hyresgäster inte ska belastas med kostnaden för investeringen.

Fortsatta utvecklingsområden är enligt de intervjuade förutom som tidigare nämnts färdigställande av ansvarsfördelningslistan exempelvis tekniska nämndens ersättning för mark. I nuläget är inte markhyran baserad på självkostnad. Vidare framkommer att driftkostnadsschablonerna kan bli mer kategorispecifika. Ett annat fokusområde är att minska de manuella inslagen i beräkningarna.

3.2.2.3 Effekter av självkostnadsprincipen

Enligt Internhyresmodell för Malmö stad ska internhyresmodellen spegla hyresobjektets årliga faktiska kostnader samt gemensamma kostnader per lokalkategori. På grund av stigande byggkostnader är nya eller nyrenoverade byggnader betydligt dyrare än äldre byggnader. Detta liksom att värdet på äldre lokaler redan skrivits av gör att kapitalkostnaderna och därmed internhyran blir högre för nyproducerade byggnader.

I intervju framkommer att hyran på ett enskilt objekt kan variera mellan åren. Det kan vara fallet när en väsentlig komponent, exempelvis ett tak, i en

byggnad är färdigavskrivet vilket medför att kapitalkostnaden minskar. När taket vid en senare tidpunkt ersätts med ett nytt tak som troligtvis är dyrare, ökar kapitalkostnaden med ett högre belopp än det tidigare minskade beloppet. Därtill uppges att för en enskild lokal kommer ett större komponentutbyte att leda till en högre hyresjustering ett enskilt år än en normal hyresförändring. På sikt kan många förvaltningar dock få lägre hyra eftersom kapitalkostnaderna minskar efterhand om inte nya investeringar av motsvarande storlek görs. Även om variationerna i viss mån kan jämnas ut sig i de större förvaltningarna är det viktigt att effekterna av komponentutbyte beaktas i budgeten. I intervju uppges vidare att förvaltningarna inte alltid har detaljerad kunskap om innehållet i underhållsplanerna. Förvaltningarna kan inte heller påverka vilka underhållsarbeten som ska utföras. Däremot beslutar förvaltningarna om vilka verksamhetsanpassningar som ska göras. Kommunikation mellan serviceförvaltningen och lokalnyttjande förvaltning blir väsentligt för att underhåll inte ska göras i onödan till exempel om en ombyggnad av lokalen planeras i närtid. Vidare framgår att det pågår ett arbete inom staden med att bygga upp ett arbetssätt för att dela information om framtida underhåll och verksamhetsanpassningar mellan lokal-försörjare och lokalnyttjare.

Som exempel på en effekt av självkostnadsprincipen nämner de intervjuade fem veckors stängning för återställningsarbete gällande Hyllebadet vilket även resulterat i ett intäktsbortfall som lokalnyttjande nämnd måste hantera. Ett annat exempel är att det endast är fastigheter som har skyddsrum som belastas av specifika kostnader på grund av myndighetskrav gällande skyddsrum. I intervju framkommer vidare att stadsfastigheters intäkter för hyresobjekt enbart kommer från internhyresmodellen samt externa hyresavtal vilket innebär att de inte har möjlighet att finansiera åtgärder eller att kompensera andra förvaltningar.

Större satsningar inom staden som exempelvis arbetet med att skyfallssäkra utsatta fastigheter kommer enligt självkostnadsprincipen också att påverka berörda fastigheters hyreskostnad. I intervjuer uppges att olika fastighetsobjekt kan påverkas av satsningen i varierande grad och kostnaden kan bli särskilt betungande för mindre förvaltningar att bära. Några av de intervjuade framför att det behöver diskuteras hur denna typ av satsningar ska hanteras.

I Internhyresmodell för Malmö stad framgår att ersättningen till fristående aktörer baseras på kommunens kostnader.¹⁵ Internhyresmodellen med förändrade hyror påverkar därmed även fristående aktörers intäkter.

¹⁵ Skolförordningen kap 14 § 6

I samband med att internhyresmodellen infördes gjordes en kommunbidragsväxling för att modellen skulle bli kostnadsneutral. I stadskontorets tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige i samband med ekonomisk prognos 2024 framgår att det fanns ett behov av justeringar för några hyresobjekt¹⁶. Netto resulterade justeringen i ett ökat kommunbidrag om 3,2 mnkr till berörda nämnder.

3.2.2.4 Stadsfastigheters ekonomiska resultat till och med augusti 2024

I servicenämndens budget för 2024 framgår att Stadsfastigheters intäkter 2024 är budgeterade till 2 294 mnkr, en ökning med 36 mnkr i förhållande till prognos 2023. Det beskrivs att det är svårt att göra en jämförelse mellan åren eftersom internhyresmodellen infördes 2024. Modellen innebär att hyran för förvaltningarna baseras på en budgeterad självkostnad och totalt för stadsfastigheter medför detta lägre interna hyresintäkter för det befintliga beståndet. Hyresintäkterna ökar dock till följd av färdigställda investeringar 2023 med helårseffekt 2024 samt tillkommande färdigställda investeringar 2024.

Kommunfullmäktige beslutade i budget 2024 att servicenämndens kommunbidrag skulle vara 193,8 mnkr. Bidraget innebar en ökning med 210,4 mnkr i förhållande till budget och prognos 2023. I servicenämndens budget 2024 beskrivs att den största förändringen är effekten av införandet av en ny internhyresmodell. I intervjuer framkommer att det tidigare negativa kommunbidraget främst var hänförligt till olika räntenivåer det vill säga skillnaden mellan kommunens internränta och räntan på servicenämndens reverslån. Dessa reverslån är nu avslutade.

I servicenämndens delårsrapport framgår att stadsfastigheter har ett positivt resultat för perioden på 19 mnkr och en helårsprognos om plus 16,5 mnkr i förhållande till budgeterat resultat om noll kronor. I stadsfastigheters budget ingår ett negativt kommunbidrag om 36 mnkr som till största delen avser externa hyresgäster.

I delårsrapporten analyseras den positiva avvikelsen utifrån budget och det framgår bland annat att kostnader för finansnettot är lägre till följd av en felaktig bedömning i budgeten avseende färdigställda investeringar samt försenade investeringsprojekt. Förseningen påverkar även avskrivningar och hyresintäkter.

¹⁶ STK-2024-138

De intervjuade uppger att någon specifik analys av resultatet i delårsrapporten utifrån internhyresmodellen och självkostnaden inte har gjorts.

3.3 Ekonomiska incitament för lägre lokalkostnader

Skapar modellen ekonomiska incitament för lägre lokalkostnader?

3.3.1 Bedömning

Bedömningen är att internhyresmodellen har förutsättningar att skapa ekonomiska incitament för lägre lokalkostnader.

Granskningen visar att modellen genom att tydliggöra vad lokaler kostar ger förutsättningar för rationella beslut. Av granskningen framgår att det är kommuniserat till förvaltningarna att minskning av lokalyta genom överlämnande till lokalbanken ska medföra lägre kostnader utan att påverka kommunbidraget. Det framgår vidare att hyran i många fall kan bli lägre efterhand eftersom kapitalkostnaderna minskar med tiden såvida inte investeringar i motsvarande storlek görs.

Vidare visar granskningen att inom grundskolenämnden erhåller skolorna en budget exklusive lokalkostnad. Anledningen till den centrala hanteringen är att det annars skulle skapa olika förutsättningar att bedriva verksamhet då det finns skillnad i hyreskostnad mellan skolorna. Grundskolenämndens interna utjämningsystem minskar därmed incitamenten för de enskilda skolorna att verka för lägre lokalkostnader. Grundskoleförvaltningen har i stället en central process för att arbeta med lokaleffektivitet.

Serviceämnden ansvarar för att vara stadens lokalförsörjare i enlighet med stadens mål och effektiviseringskrav¹⁷. Serviceförvaltningens arbete med kostnadseffektiva lösningar är en väsentlig del i att minska Malmö stads lokalkostnader. Dock har inte serviceämnden några egentliga ekonomiska incitament för lägre lokalkostnader inom ramen för internhyresmodellen. I Malmö stads budget för 2025 ges kommunstyrelsen i uppdrag att genomföra en genomlysning av serviceämndens ekonomiska förutsättningar och utreda hur nuvarande finansieringsmodell påverkar incitamenten för kostnadseffektivitet. Granskningen visar att det är av vikt att genomlysningen omfattar internhyresmodellen och stadsfastigheters uppdrag inom serviceförvaltningen.

¹⁷ Lokalförsörjarplan för 2025–2034, (SN 2023-12-07)

3.3.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning

3.3.2.1 Ekonomiska incitament i modellen

I SKR:s skrift framgår att syftet med ett internhyressystem är att det utöver rättvisa förhållande också ska skapa ekonomiska incitament för ökad lokal effektivisering. Genom att modellen tydliggör kostnader ska verksamheterna välja rätt mängd lokaler utifrån en avvägning mellan nytta och kostnad.

De intervjuade uppger att eftersom internhyresmodellen ska vara transparent ska den kunna leda till rationella beslut. För att denna effekt ska uppstå krävs även att lokalutnyttjarna förstår modellen. De intervjuade uppger att även om det varit informationsträffar och remissförfarande är det ofta först när förvaltningarna får information om hyreskostnader som effekten av modellen blir tydlig. Vidare uppges att modellen medfört att de lokalnyttjande förvaltningarna visar ett ökat intresse för vad olika åtgärder, underhåll och investeringar innebär för hyreskostnaden.

Enligt SKR:s skrift är det viktigt med god budgetdisciplin för att få en styrande effekt med internhyran. Om en verksamhet kan räkna med att få extra medel alternativt få möjlighet att redovisa underskott varje gång en investering görs uppstår ingen egentlig kostnad. På motsvarande sätt beskrivs att om internhyressystemet ska skapa incitament för besparing är det av vikt att kostnaden/besparingen åtminstone under ett antal år kommer den som valt att minska lokalytan till godo. Det är dock viktigt att förstå koncernperspektivet och inte bara beakta den direkta nyttan för den egna verksamheten.

De intervjuade uppger att en minskning av lokalyta genom överlämnande till lokalbanken ska medföra lägre kostnader utan att kommunbidraget påverkas. Enligt de intervjuade kan många förvaltningar få lägre hyra längre fram eftersom kapitalkostnaderna minskar efterhand som avskrivningar görs. Hur effekten av de minskade avskrivningar ska hanteras på sikt är inte klargjort men i intervju uppges att det skulle kunna leda till en omfördelning mellan förvaltningarna.

Åtgärder och projekt diskuteras i förvaltningsspecifika lokalförsörjningsgrupper.¹⁸ De intervjuade uppger att syftet med diskussionerna är att hitta de bästa och mest effektiva lösningarna. Några intervjuade ger dock uttryck för att det saknas definierade incitament för servicenämnden att vara kostnadseffektiva.

¹⁸ Se avsnitt 4.4.

I reglementet¹⁹ framgår att nämnderna ska ha effektiva arbetsformer och bedriva sin verksamhet med god kvalitet. Servicenämnden ansvarar för att vara stadens lokalförsörjare i enlighet med stadens mål och effektiviseringskrav. Det framkommer i intervju att stadsfastigheter arbetar för effektivitet på flera områden. Exempelvis uppges att förvaltningen i större omfattning än tidigare arbetar med tioåriga underhållsplaner vilket möjliggör samupphandlingar och paketering av arbete på flera fastigheter samtidigt. Vidare uppges att servicenämnden beslutat om en strategi för kostnadseffektiv nyproduktion²⁰. I strategin framgår bland annat att stadsfastigheter styr mot målet att minska investeringskostnader med 10% senast år 2025. Därtill nämns att stadsfastigheter samarbetar med förskolenämnden i ett projekt rörande kostnadseffektiva förskolor.

I Malmö stads budget för 2025 ges kommunstyrelsen i uppdrag att genomföra en genomlysning av servicenämndens ekonomiska förutsättningar och utreda hur nuvarande finansieringsmodell påverkar incitamenten för kostnadseffektivitet. Vid tidpunkten för denna rapport finns ännu inte ett uppdragsdirektiv framtaget som detaljerar vad som ska analyseras.

I internhyresmodellen finns en gemensam pott för finansiering av utredningar i händelse av avbrutet projekt. Tidigare skrevs riskavtal mellan beställande nämnd och servicenämnden som reglerade finansieringen. Enligt de intervjuade är förhoppningen att den nya modellen ska medföra att stadsfastigheters kompetens involveras tidigare i utvärdering av projekt vilket kan leda till ökad effektivitet.

3.3.2.2 Ekonomiska incitament för grundskolenämnden

Inom grundskolenämnden erhåller skolorna en budget exklusive lokalkostnad. De intervjuade uppger att incitamenten för lokaleffektivitet därmed är svaga för den enskilda skolan. Anledningen till den centrala hanteringen är att det annars skulle skapa olika förutsättningar att bedriva verksamhet då det finns skillnad i hyreskostnad mellan skolorna. Rektorer kan heller inte påverka i vilken byggnad verksamheten bedrivs. Förvaltningen har i stället en central process för att arbeta med effektivitet. En rutin för mindre lokalanpassningar har tagits fram och beslutats av förvaltningsledningen²¹. Med mindre lokalanpassningar avses investeringar uppgående till maximalt 15 mnkr²². I rutinen framgår att

¹⁹ Kommunfullmäktiges reglemente för styrelsen och övriga nämnder (KF 2024-08-29)

²⁰ Strategi för kostnadseffektiv nyproduktion (SN 2022-10-26)

²¹ Rutin för mindre lokalanpassningar (GRF 2023-06-13)

²² Enligt gällande regelverk inom kommunen ska berörd nämnd, före påbörjande av ett investeringsobjekt, inhämta godkännande från kommunstyrelsen om den totala bruttoutgiften för objektet överstiger 15 mnkr.

målet med rutinen är att hålla nere hyreskostnaderna till en nivå som bedöms rimlig utifrån behovet av ändamålsenliga lokaler men även utifrån att ekonomiska resurser som går till lokaler är resurser som kan gå till annat, till exempel lärare. De intervjuade uppger att skolornas behov av lokalanpassningar inventeras och sammanställs centralt. Utifrån prioriteringsgrunder beslutade i rutinen²³ bedöms behoven. De av förvaltningsledningen prioriterade lokalanpassningarna sammanställs i en femårsplan. Av rutinen framgår att den beslutade budgetramen för 2025 är 40 mnkr. Den genomsnittliga investeringen inom ramen för mindre lokalanpassning åren 2019–2022 uppgår till 88 mnkr. De intervjuade uppger att de tidigare, under utbyggnadsfasen av grundskolan, inte hade samma fokus på hyreskostnadseffekten av de mindre lokalanpassningarna.

3.4 Lokalkbanken

Sker planering, samverkan och samordning kring lokalbehov och överlämning av lokaler till lokalkbanken?

3.4.1 Bedömning

Bedömningen är att det sker planering, samverkan och samordning kring lokalbehov och överlämning av lokaler till lokalkbanken utifrån respektive nämnds ansvar. Inom ramen för stadens lokalförsörjningsprocess tas årligen kommunstyrelsens och nämndernas tioåriga lokalbehovsplaner samt stadens tioåriga lokalförsörjningsplan fram. Planeringen innehåller exempelvis analyser av lokalbehov, lokalkostnadsutveckling, och nybyggnation utifrån bland annat långsiktiga ekonomiska förutsättningar och befolkningsutveckling. När det gäller behov att lämna lokaler till lokalkbanken ska det framgå av nämndernas lokalbehovsplaner. Den operativa samordningen av stadens lokalbehov, vakanta lokaler och lokalkbanken sker inom servicenämndens förvaltning. Kommunens strategiska arbete med lokalförsörjning ansvarar kommunstyrelsen för och sker inom stadskontoret. En stor del av arbetet med samverkan och planering av nämndernas och stadens lokalförsörjningsarbete sker i förvaltningsspecifika lokalförsörjningsgrupper. Dessa bemannas med kompetens utifrån den enskilda förvaltningens behov och utifrån vilken påverkan detta har för stadens lokalförsörjning som helhet. Det finns även förvaltningsövergripande forum för samverkan.

²³ Appendix-Rutin för mindre lokalanpassningar (GRF 2024-06-11)

3.4.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning

Enligt SKR:s skrift ska ett internhyressystem syfta till att verksamheter ska kunna lämna lokaler när nyttan är lägre än kostnaderna. Bedömningen kan göras både av verksamheterna själva och en central lokalsamordnare. Effektivt lokalutnyttjande är viktigt både för övergripande lokalplanering och lokala enheter. Övergripande planering kan innebära att samordna minskande och ökande lokalbehov mellan enheter, eller att slå ihop verksamheter för att avveckla dåligt utnyttjade lokaler. För att öka lokaleffektiviteten rekommenderas att det ska vara lätt att lämna onödiga lokaler, vilket underlättar anpassning till förändringar, som antalet elever i en skola. Lokaler som lämnas överförs till en lokalbank och där fastighetsenheten ansvarar för att hitta alternativ användning.

Enligt de intervjuade är ett krav för få lämna sina lokaler till stadens lokalbank är att det uppfyller god planering, vilket innebär att avveckling av lokaler måste lyftas och motiveras i nämndernas lokalbehovsplaner. Enligt riktlinjerna finns det också ett antal förutsättningar som måste uppfyllas för att en nämnd ska få lämna en lokal till lokalbanken. För att få lämna en lokal måste den bedömas som uthyrningsbar vilket innebär att den ska vara möjlig att avgränsa på ett kostnadseffektivt sätt så ytan kan hyras ut till annan part. Då måste ett antal kriterier vara uppfyllda, så som tillgång till WC, inte enbart bestå av korridorer och hallar, möjlighet att larma separat, egen eller tillgång till gemensam entré samt att brandsäkerhet och utrymningsvägar inte påverkas. Den ska även vara tom, städad och inte uthyrd i andra hand. Lokalutnyttjande förvaltning ska inkomma med skriftlig ansökan till serviceförvaltningen som sammanställer ansökningarna och avgör om kriterier för uthyrbarhet är uppfyllda. Överföring av lokaler till lokalbanken beslutas av avdelningschef på stadsfastigheter i samråd med stadskontoret. Enligt de intervjuade lämnade förvaltningarna in åtta lokaler till lokalbanken under 2023 och nio lokaler under 2024. De har för närvarande cirka en procent vakanta lokaler i staden vilket uppges vara för lite, det bör snarare ligga runt tre-fyra procent.

Planering, samverkan och samordning av nämndernas och stadens lokalbehov som helhet sker inom ramen för Malmö stads lokalförsörjningsprocess. Servicenämnden ansvarar för operativ samordning av kommunens lokalförsörjningsarbete²⁴. Enligt de intervjuade ligger ansvaret på lokalprocessenheten (LOPE) inom serviceförvaltningen där även samordningen av lokalbanken ingår. Fastighetsförvaltningsenheten bidrar med sakkunskap gällande fastigheten och lokalerna samt administrerar vakanser i fastighetssystemet LEB.

²⁴ Kommunfullmäktiges reglemente för styrelsen och övriga nämnder (KF 2024-08-29)

Kommunstyrelsen ansvarar för att leda kommunens strategiska arbete med lokalförsörjning²⁵. Enligt de intervjuade leds och samordnas arbetet av gruppen för strategisk lokalsamordning och investeringsstyrning inom stadskontoret i ett nära samarbete med LOPE.

När det gäller planering och samverkan av lokalbehov sker detta arbete främst i förvaltningsspecifika lokalförsörjningsgrupper (FLG), som är samarbetsforum mellan lokalnyttjare och lokalförsörjare. Serviceförvaltningen (LOPE) sammankallar och bemannar mötena med kompetens inom lokalförvaltning, byggprojektledning och lokalförhyrning. Lokalnyttjande förvaltning bidrar med minst en representant för lokalplanering. Deltagarna i FLG måste ha mandat att fatta beslut och förankra överenskommelser i sina respektive förvaltningar. FLG:s huvudansvar är att planera för att möta nämndernas lokalbehov. Lokalnyttjaren bidrar med kunskap om verksamhetsvolym och behov, medan lokalförsörjaren bidrar med lösningar. Gruppen kommer bland annat överens om beslutsunderlag till stadens lokalförsörjningsplan, investeringsplan och lokalskaffningsärenden.²⁶

Enligt de intervjuade är det FLG:s uppdrag att bereda underlag till nämndernas lokalbehovsplaner och det sker även dialog i gruppen innan inlämning av lokaler sker till lokalbanken. Serviceförvaltningens och grundskoleförvaltningens respektive roll i FLG:s arbete kring lokalbank och lokalbehov uppfattas vara tydligt. Eftersom grundskoleförvaltningen har störst lokalbehov har de ett utökat FLG. Det innebär att de har tre representanter med i gruppen samt även att representanter från stadsbyggnadskontoret och fastighets- och gatukontoret deltar. Grundskolan uppges inte ha något behov av lokaler från lokalbanken utan behöver de närmsta åren snarare lämna ifrån sig skolor och lokaler med anledning av ett minskande elevunderlag. När det gäller kommunikering till förvaltningarna kring vilka vakanta lokaler som finns tillgängliga i lokalbanken sker även detta i FLG. Serviceförvaltningen arbetar med att ta fram ett systemverktyg (mMAP) för att på en karta kunna se var vakanta lokaler finns geografiskt i staden.

Ansökningar till lokalbanken skulle enligt ursprungliga rutiner ske senast 31 mars årligen och beslut om överföring senast 31 maj. Enligt de intervjuade har tidsgränsen för ansökning om överföring till lokalbanken tidigare lagts till 31 december och beslut om överföring till senast 28 februari med anledning av att det blev för nära budgetskrivelsen i april. I någon av intervjuerna uppgavs att detta blir för nära nämndernas beslut om lokalbehovsplan i mitten av

²⁵ Kommunfullmäktiges reglemente för styrelsen och övriga nämnder (KF 2024-08-29)

²⁶ Lokalbeslutsprocess för Malmö stad (KF 2022-09-01)

december. Eftersom behov om att lämna lokaler även ska vara med i lokalbehovsplanen uppfattas det bli för kort om tid att genomföra själva ansökan om att överlämna lokaler till lokalbanken.

Ett annat forum för samverkan inom lokalförsörjningen är den kommungemensamma lokalförsörjningsgruppen (KLG). Den fungerar primärt som ett förvaltningsövergripande forum för att stämma av enskilda lokalärenden. Syftet är att säkra att samtliga perspektiv beaktats i arbetet med framtagande av förslag till lokalanskaffning. Stadskontorets funktion för strategisk lokalförsörjning är sammankallande och leder arbetet. Gruppen bemannas även med chefer inom stadsfastigheter. Beroende på vilken nämnds verksamhetsområde som berörs kallas förvaltningens lokalplaneringsansvariga. Även berörda representanter från fastighets- och gatukontoret och stadsbyggnadskontoret deltar. Exempelvis bereder gruppen och kvalitetssäkrar beslutsunderlag vad det gäller utredningar och fördjupningskeden från FLG.²⁷

Kommunen har ytterligare ett forum för samverkan inom arbetet med lokalförsörjningen. Den kommunövergripande beredningsgruppen för strategisk lokalförsörjning samordnar och breddar kunskapen om stadens lokalförsörjning. Gruppen inkluderar alla lokalnyttjande förvaltningar, serviceförvaltningen, fastighets- och gatukontoret, miljöförvaltningen samt stadsbyggnadskontoret. Med ett brett ansvar bevakar och diskuterar gruppen principer för lokalförsörjnings- och investeringsfrågor, och strävar efter att likrikta stadens lokalförsörjningsarbete. Funktionen för strategisk lokalförsörjning på stadskontoret leder och sammankallar gruppen.²⁸

3.5 Utvärdering och uppföljning

Finns det en struktur för utvärdering och uppföljning av internhyresmodellen och arbetet med lokalbanken?

3.5.1 Bedömning

Bedömningen är att kommunstyrelsen ännu inte fastställt en struktur för utvärdering och uppföljning av internhyresmodellen och arbetet med lokalbanken.

Uppföljning av internhyran och internhyresmodellen ska göras inom ramen för stadens budget- och uppföljningsprocess, vilket sker för första gången i nämndernas årsanalys för 2024. När det gäller uppföljning av arbetet med lokalbanken har ett första steg påbörjats under hösten, intervjuer och workshops har

²⁷ Lokalbeslutsprocess för Malmö stad (KF 2022-09-01)

²⁸ Lokalbeslutsprocess för Malmö stad (KF 2022-09-01)

genomförts i förvaltningarnas lokalförsörjningsgrupper. Det har också bildats en styrgrupp för styrning och utveckling internhyresmodellen och lokalbanken.

3.5.2 lakttagelser som ligger till grund för bedömning

Enligt Internhyresmodell för Malmö stad ska skillnaden mellan faktiskt utfall och den aviserade hyran analyseras och följas upp i den årliga budget- och uppföljningsprocessen.

I intervju framgår att det ännu inte fastställts någon struktur eller rutin gällande utvärdering eller uppföljning. I kommunstyrelsens anvisningar för årsanalysen framgår att en analys ska göras över hur stadsfastigheters intäkter och kostnader 2024 förhåller sig i förhållande till den beslutade internhyran samt de beräknade intäkter och kostnader som kommunicerades till stadens förvaltningar för projekt som planerades färdigställas under 2024.

De intervjuade uppger att tidigare har jämförelser av hyreskostnader i Kolada²⁹ inte varit rättvisande eftersom servicenämnden haft ett positivt resultat från hyresverksamheten som fördelats schablonmässigt. Framöver ska dock bättre jämförelser och analyser kunna göras. Enligt SKR:s skrift kan mål i form av nyckeltal vara ett komplement till internhyran som styrmedel. Därtill nämns att resultatet av effektiviseringsarbete kan bli tydligt när man arbetar med nyckeltal och därmed kan jämföra sig med dels sina egna historiska värden, dels andra kommuners.

Det framgår vidare i intervju att en uppföljning av arbetet med lokalbanken har påbörjats inom servicenämnden. Under hösten har som ett första steg intervjuer gjorts i de förvaltningsspecifika lokalförsörjningsgrupperna. Resultatet har därefter diskuterats och utvärderats i en workshop. Det som framkom var bland annat att processer och roller behöver förtydligas samt att kommunikation och uppföljning behöver förbättras.

Av intervju framgår att en styrgrupp bildats under 2024 med medlemmar från serviceförvaltningen och stadskontoret som ska arbeta med styrning och utveckling av internhyresmodellen och lokalbanken.

²⁹ Kolada är en öppen och kostnadsfri databas med drygt 6000 nyckeltal och flera olika analysfunktioner. Syftet är att stödja arbetet med analys, jämförelser och uppföljning i kommuner och regioner.

Stadsrevisionens uppdrag

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Malmö granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna i revisorskollegiet och de sakkunniga revisorerna på revisionskontoret.

Utifrån resultatet i granskningen lämnas ofta rekommendationer till de granskade nämnderna och bolagen. Rekommendationer lämnas när revisorerna ser brister i verksamheten och syftar till att förbättra verksamheten. Stadsrevisionen följer upp om nämnden eller bolaget har genomfört åtgärder för att följa revisorernas rekommendationer.

Fördjupade granskningar rapporteras i sin helhet i enskilda rapporter som publiceras på [Stadsrevisionens hemsida](#). För varje nämnd och bolag skrivs dessutom en årsrapport som sammanfattar det gångna årets granskning och ger de förtroendevalda revisorerna underlag för sin ansvarsprövning utifrån kommunallagen.

Granskningsansvariga

Revisorskollegiets styrgrupp KS: Kent Andersson (sammankallande), Åke Christiansson, Christer Ekelund, Pia Landgren, Anneli Philipson.