

Till:

Direktionen i Norra Västmanlands
Kommunalteknikförbund

och

Kommunstyrelsen i Norbergs
kommun

För kännedom till:

Kommunfullmäktige i Norbergs
kommun

Kommunfullmäktige i Fagersta
kommun

Revisionsrapport Granskning av internhyresmodellen i NVK och Norbergs kommun 2021

KomRedo har på uppdrag av revisorerna i Norra Västmanlands Kommunalteknikförbund (NVK) och Norbergs kommun genomfört en gemensam fördjupad granskning av internhyresmodellen är ändamålsenlig och effektiv. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Ärendet

Granskningens syfte har varit att granska, analysera och bedöma om den beslutade hyresmodellen används och är ändamålsenligt och effektiv samt om NVK och kommunstyrelsen i Norbergs kommun har säkerställt riktlinjer och rutiner för styrning och kontroll av hyresmodellen.

Resultatet från genomförd granskning visar att den beslutade internhyresmodellen är ändamålsenlig och effektiv. Norbergs kommuns Internhyresmodell är välutvecklad och innehåller tydliga riktlinjer för att utgöra ett bra underlag med ett kommunkoncernperspektiv som blir till nytta för kommunen. Kompletterat med den framtagna gränsdragningslistan och komponentavskrivningar utgör internhyresmodellen en utmärkt del av kommunens hantering och investeringsprocess i fastigheter, lokaler och bostäder.

Gällande hyresmodellens roll i lokalförsörjnings- och investeringsprocessen finns ett behov av att komplettera med andra dokument för att få till en helhet. Checklista för lokalbehov nämns i hyresmodellen men är ännu inte framtagen. Ägarberedningens forum bör lyftas in i kommunen beslut om regler för lokalresursplanering samt om processernas flöden (avseende politik, organisation, ekonomi och fastighetsansvar).

Rekommendationer

- att gällande hyresmodellens roll i lokalförsörjnings- och investeringsprocessen finns ett behov av att komplettera med andra dokument för att få till en helhet.
- att en checklista för lokalbehov nämns i hyresmodellen men är ännu inte framtagen.
- att en utvärdering av hur väl internhyresmodellen fungerar och hur uppföljningen fungerar genomförs vid årsskiftet 2023/24.
- att inrätta en lokalbank om det finns behov.
- att ägarberedningens roll och funktion blir tydligare från NVK:s medlemskommuner.

Revisorskollegiet

Revisionens beslut

Revisionens iakttagelser och slutsatser grundar sig på information som inhämtats och av bifogad revisionsrapport.

Revisionen beslutar att översända sakkunnigas rapport till direktionen i NVK och kommunstyrelsen i Norbergs kommun.

Revisionen önskar svar av direktionen i NVK och kommunstyrelsen i Norberg senast till 6 mars 2022.

Revisorerna i Norra Västmanlands kommunalteknikförbund



Pia Boiardt

Fagersta Kommun



George Kafetsis

Norbergs kommun



Lars Brandt

Norbergs kommun

För revisorerna i Norbergs kommun



Anders Holmgren

Ordförande



KomRede AB

Granskning av Hyresmodell – Norbergs kommun och Norra Västmanlands kommunalteknikförbund (NVK)

Camilla Karlsson/Wilhelm Backman
Västerås 2021-12-06

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1. Uppdrag.....	3
1.1. Bakgrund och syfte.....	3
1.2. Revisionsfrågor.....	3
1.3. Ansvariga styrelser och nämnder.....	4
1.4. Avgränsning.....	4
2. Genomförande	4
2.1. Revisionskriterier.....	4
2.2. Metod.....	5
3. Resultat av granskningen	5
3.1. Internhyresmodellen – våra iakttagelser	5
3.2. Internhyresmodellen – ändamålsenlig och effektiv	7
3.3. Relevant för externa hyresgäster	7
3.4. Internhyresmodellen – användning - uppföljning.....	8
4. Svar på revisionsfrågor.....	9

Sammanfattning

Vår samlade bedömning är att den beslutade internhyresmodellen är ändamålsenlig och effektiv. Norbergs kommuns Internhyresmodell är välutvecklad och innehåller tydliga riktlinjer för att utgöra ett bra underlag med ett kommunkoncernperspektiv som blir till nytta för kommunen. Kompletterat med den framtagna gränsdragningslistan och komponentavskrivningar utgör internhyresmodellen en utmärkt del av kommunens hantering och investeringsprocess i fastigheter, lokaler och bostäder.

Gällande hyresmodellens roll i lokalförsörjnings- och investeringsprocessen finns ett behov av att komplettera med andra dokument för att få till en helhet.

Checklista för lokalbehov nämns i hyresmodellen men är ännu inte framtagen. Arbetet med framtagande av checklistan har påbörjats på NVK.

En lokalresursplan finns framtagen som behandlar lokalbehovet på medellång och lång sikt för att möta framtida lokalbehov. Planen är den första i sitt slag och är bra, men har också en utvecklingspotential. Planen är en viktig del kopplat till investerings- och budgetprocessen. Eftersom internhyresmodellen är relativt ny och ännu inte använts i något projekt har det varit svårt att granska modellens effekter, uppföljning och resultat.

NVK:s Ägarberedning är ett relativt nyskapat forum för ägarsamråd. Ägarberedningens forum bör lyftas in i kommunen beslut om regler för lokalresursplanering samt om processernas flöden (avseende politik, organisation, ekonomi och fastighetsansvar). Vi rekommenderar att ägarberedningens roll och funktion blir tydligare från NVKs medlemskommuner.

Vår bedömning är att Norbergs kommuns nya internhyresmodell med komponentavskrivningar är en del av ett mer rättvisare och mer likvärdigt system för kommunens hantering även av de lokaler som man själva äger. Dessa lokaler kan även innehålla bostäder men Internhyresmodellen har en mindre påverkan på de bostäder som kommunen hyr in för särskilda boenden och sociala lägenheter. En utvärdering av hur väl internhyresmodellen fungerar och hur uppföljningen fungerar kan enligt uppgift utföras först vid årsskiftet 2023/24.

1. Uppdrag

KomRedo har fått i uppdrag av revisorerna i Norra Västmanlands kommunalteknikförbund (NVK) och Norbergs kommun att genomföra en granskning av internhyresmodellen i Norbergs kommun. Resultatet av granskningen kan utgöra en del av ett underlag för kommunrevisorernas prövning huruvida verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt.

1.1. Bakgrund och syfte

De fastighet- och lokalinvesteringar som görs idag kommer att påverka Norbergs kommun och dess ekonomi under många år framöver. Det är därför av stor betydelse att den beslutade internhyresmodellen är tydlig och skapar en grundläggande struktur och förståelse för investeringar, lokalfrågor och dess ekonomi. En internhyresmodell har flera funktioner i kommunen:

- Skapa ett förtroende och gemensamt arbetssätt/dialog för kommunens olika enheter.
- Tillföra incitament för att hushålla med kommunens ekonomi.
- Förbättra lokaleffektivitet.
- Säkerställa likvärdig hyressättning.

Utformningen av hyresmodell/internhyressystemet är därför en väsentlig del av den strategiska lokalförsörjningen.

Det övergripande syftet med uppdraget är att granska, analysera och bedöma om den beslutade internhyresmodellen används samt är ändamålsenlig och effektiv. Har NVK och Kommunstyrelsen i Norberg kommun säkerställt riktlinjer och rutiner för styrning och kontroll av internhyresmodellen?

1.2. Revisionsfrågor

Granskning har skett av dokumenterade beslut, riktlinjer och anvisningar och tillämpningen av dessa samt följande frågor:

- Hur är internhyresmodellen utformad?
- Finns kalkyler och underlag för hyressättning?
- Är hyresmodellen rättvis över tid?

- Är hyresmodellen rättvis mellan kostnadsslag, förvaltningar och bolag?

1.3. Ansvariga styrelser och nämnder

Kommunstyrelsen i Norbergs kommun och NVK:s förbundsdirektion.

1.4. Avgränsning

Granskningen har avgränsats till att omfatta internhyresmodellen i Norbergs kommun.

2. Genomförande

2.1. Revisionskriterier

Den övergripande revisionsfrågan som Revisorerna ställt är om NVK och kommunstyrelsen i Norbergs kommun har säkerställt ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för styrning och kontroll av hyresmodellen.

Denna granskning har skett utifrån revisionskriterierna av kommunallagen, interna regelverk och instruktioner samt utifrån gällande beslut från fullmäktige och direktionens beslut.

Enligt 6 kap. 1 §, ska kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Uppsikten gäller även kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala bolag, stiftelser eller föreningar. Enligt 6 kap. 6 § ska nämnderna inom sitt eget område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Nämnderna ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt.

Enligt 6 kap. 11 § ska styrelsen följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

2.2. Metod

Insamling och genomläsning av beslutade dokument har genomförts och frågor har upprättats samt telefonintervjuer eller maildialog, har genomförts med:

- Direktionens ledande politiker.
- Tjänstemän i ledande positioner inom NVK s förvaltningsorganisation och inom Norbergs kommun.

Analys och bedömning har skett av resultat av insamlade styrdokument, egna verifieringar och intervjuer. Under granskningens genomförande har förtroendevald revisor kontaktats för möjlighet att delta i projektet.

3. Resultat av granskningen

3.1. Internhyresmodellen – våra iakttagelser

Nedan redovisas resultatet av de intervjuer och övriga underlag som ställts till revisionens förfogande.

Kommunen tog under hösten 2020 beslut om en ny internhyresmodell. Eftersom internhyresmodellen är relativt ny så är det svårt att bedöma om den har fungerat som ett effektivt verktyg för kommunens hantering av lokalfrågor och hyressättning. Däremot kan konstateras att internhyresmodellen är välutvecklad och kommer att kunna bidra till en bra dialog mellan hyresvärd och hyresgäst. Den kan också medverka till att effektivisera och förbättra kommunens gemensamma arbete med investeringar och internhyror.

Internhyresmodellen är tydlig och omfattande och kommer med tillhörande gränsdragningslista (fastighetsdetaljer och ansvarsfördelning) samt komponentavskrivning att utgöra bra riktlinjer vid investeringar och intern uthyrning av lokaler. En första lokalresursplan finns framtagen, dock behöver den kompletteras och utvecklas.

Gällande hyresmodellens roll i lokalförsörjnings- och investeringsprocessen finns ett behov av att komplettera med andra dokument för att få till en helhet.

Vi rekommenderar att följande dokument skulle kunna vara aktuella för beslut om och komplettera processen med:

- Regelverk för lokalresursplanering (roller, ansvar och befogenheter (vem gör vad)).
- Regelverk som beskriver de olika processernas flöden både avseende politik, organisation, ekonomi och fastighetsansvar (hur, vem, till vilken kostnad, när).
- Inventering av lokalbehov.
- Lokalförsörjningsplan.
- Lokalanskaffningsprocess.
- Beställningsmodell för projekt.
- Beslut om ägandeformer.
- Beslut om entreprenadformer.

En lokalbank kan också inrättas om det finns behov. Lokalbanken kan reglera tomma lokaler, lokaler som kommunen strategiskt eller kulturellt önskar behålla men som ingen verksamhet kan finansiera.

En lokalresursplan finns framtagen som behandlar lokalbehovet på medellång och lång sikt för att möta framtida lokalbehov. Planen är den första i sitt slag och är bra, men har också en utvecklingspotential. Planen är en viktig del kopplat till investerings- och budgetprocessen.

Vid jämförelse med andra kommuner bedöms Norbergs kommuns internhyresmodellen vara ändamålsenlig. Den är likartad med många andra kommuners modeller som har fungerat bra över en längre tid. Eftersom internhyresmodellen är relativt ny och ännu inte använts i något projekt har det varit svårt att granska modellens effekter, uppföljning och resultat.

”NVK:s Ägarberedning” är ett relativt nyskapat forum för ägarsamråd (dialog, information, mm). Ägarberedningens forum bör lyftas in i kommunen beslut om regler för lokalresursplanering samt om processernas flöden (avseende politik, organisation, ekonomi och fastighetsansvar). Viktigt att ägarberedningens roll och funktion är tydlig i både Norbergs- och Fagersta kommun samt NVK.

Vi rekommenderar att ägarberedningens roll och funktion blir tydligare från NVKs medlemskommuner.

3.2. Internhyresmodellen – ändamålsenlig och effektiv

Norbergs kommuns internhyresmodell bedömes vara ändamålsenligt och effektiv. Tillsammans med gränsdragningslista, komponentavskrivningar, utveckling av lokalresursplan och lokalförsörjningsplan samt samverkansmöten med hyresgäster, utgör modellen ett tydligt och korrekt stöd för hanteringen av fastigheter, lokaler och dess hyra i Norbergs kommun.

Checklista för lokalbehov nämns i hyresmodellen men är ännu inte framtagen. Arbetet med framtagande av checklistan har påbörjats på NVK.

3.3. Relevant för externa hyresgäster

Internhyresmodellen har en indirekt påverkan på externa hyresgäster som bor i särskilt boende (ålderdomshem, servicehus, gruppboende, sjukhem, mm) eller sociala lägenheter.

När fastigheter anskaffas, hus och lokaler byggs, köps in och investeras i, är det viktigt att hyrorna blir beslutade utifrån samma modell och grundläggande principer. Internhyresmodellen reglerar till viss del detta men är i grunden ett dokument för kommunens verksamhetslokaler och inte enskilda hyreslägenheter/boenden.

Det finns flera faktorer som internhyresmodellen inte omfattar och inte heller ska omfatta, nämligen bruksvärdet. Bruksvärdet är faktorer som lägenhetens storlek och standard, gemensamma utrymmen, utemiljö, samt andra kvaliteter som närhet- och trygghetsfaktorer. Faktorer som dessa utgör underlag för en hyra och skall utgå från bestämmelser i hyreslagen. Dessa förhandlas årligen mellan hyresvärd och hyresgästföreningen.

Vår bedömning är att Norbergs kommuns nya internhyresmodell med komponentavskrivningar är en del av ett mer rättvisare och mer likvärdigt system för

kommunens hantering även av de lokaler som man själva äger. Dessa lokaler kan även innehålla bostäder men Internhyresmodellen har en mindre påverkan på de bostäder som kommunen hyr in för särskilda boenden och sociala lägenheter.

3.4. Internhyresmodellen – användning - uppföljning

Beslutet om den nya internhyresmodellen kom i slutet av 2020 och under 2021 påbörjades kommunens och NVK:s implementering. Hyresmodellen är ännu ej nyttjad i något projekt.

Kommunen följer och granskar internhyresmodellen via protokoll från sammanträden i NVK:s direktion och rapportering sker även vid fullmäktiges sammanträden. I den ekonomiska redovisningen och via NVK:s Ägarberedning följer kommunen processerna med investeringar och internhyresmodellens konsekvenser.

En utvärdering av hur väl internhyresmodellen fungerar och hur uppföljningen fungerar kan enligt uppgift utföras först vid årsskiftet 2023/24.

4. Svar på revisionsfrågor

Hur är internhyresmodellen utformad?	Ja! En välutvecklad, tydlig och ändamålsenlig modell.
Kalkyler och underlag för hyressättning?	Har ej varit granskningsbart på grund av att den ännu inte använts i något projekt.
Är hyresmodellen rättvis över tid?	Ja! Tillämpningen av modellens innehåll tillsammans med komponentavskrivning gör att hyressättningen blir rättvis.
Är hyresmodellen rättvis mellan kostnadslag, förvaltningar och bolag?	Ja! Vi bedömer att den har förutsättningar till att skapa både rättvisa, förståelse och en god dialog mellan kommunens- och NVK:s förvaltningar och enheter.

Dag som ovan,

Camilla Karlsson

Certifierad kommunal revisor

Vilhelm Backman

Senior konsult och specialist
fastigheter/lokal försörjningsprocesser