

Haninge kommun- Översyn av internhyressystemet

Rapport januari 2017

Anders Ottensten
Lars Rådch



Uppdraget

- Kommunfullmäktige i Haninge har gett kommunstyrelsen i uppdrag att utvärdera internhyressystemet i syfte att se över och förbättra regelverket och öka samutnyttjandet av verksamhetslokaler. Uppdraget inryms i kommunfullmäktiges mål och budget 2016 under utredningar/uppdrag till kommunstyrelsen.
- Uppdraget att genomföra denna utredning har sedan gått till Public Partner

Frågor att besvara i utredningen

- Hur systemet och dess effekter uppfattas utifrån verksamhetschefernas perspektiv
- Hur systemet har lett till ett kostnadseffektivt lokalutnyttjande
- Hur effektivt klarar lokalförsörjningen att hantera de lokaler som ställts av till lokalbanken
- Hur sårbart är systemet med avseende på beroende av nyckelpersoner och systemlösningar
- Möjligheten att gå över till funktionsbaserad hyressättning för andra förvaltningars verksamheter
- Hur systemet kan förändras för att förenkla för och ge incitament till samnyttjande av lokaler
- Vidare skall konsulterna lämna förslag till förbättringar av systemet.

Vår metod

- Vi har intervjuat ett femtontal personer inom central förvaltning, företrädare för controllers inom verksamheterna samt förtroendevalda
- Vi har tagit del av relevanta styrdokument, styrande beslut samt kommunens flerårsplan och årsredovisning
- Vi har haft löpande avstämningar med uppdragsgivaren

Haninges utvecklingssituation

- Haninge kommun befinner sig i en stark tillväxtfas. Exempel på detta är arbetet med att bygga en attraktiv stadskärna i Haninge. Bostäder planeras och byggs, en ny bussterminal är på gång i Handen och i Vega byggs en helt ny pendeltågsstation och bostäder för 10 000 nya Haningebor. Målet är att gå från 18 000 till 30 000 invånare i Handen och Vega innan 2030 och till 60 000 invånare innan 2050.
- Denna tillväxt skapar i sin tur behov av en utbyggd välfärd, inte minst inom förskola, grundskola och gymnasium.
- Detta leder vidare till ett stort behov av nya verksamhetslokaler för välfärdstjänsterna. För att detta ska kunna ske så effektivt som möjligt och att kommunen fortsatt ska kunna frigöra resurser för välfärden, behöver internhyressystemet ses och över och, om möjligt, trimmas ytterligare.

Nuvarande internhyressystem – övergripande principer

- Två system för hyressättning tillämpas
 - Funktionshyra tillämpas för verksamheter där resurstilldelningen baseras på elevpeng. Detta för att skapa likvärdiga villkor för samtliga verksamheter inom områden
 - För övriga verksamheter – där traditionell anslagsmodell tillämpas baseras hyressättningen på faktisk kostnad per lokal
- Respektive verksamhetsansvarig har rätt att säga upp lokal eller del av lokal med en uppsägningstid om tre månader
- Kommunstyrelseförvaltningen administrerar en lokalbank med uppsagda lokalytor och har samtidigt i uppdrag att finna nya användningsområden för dessa
- För att finansiera lokalbanken läggs ett påslag om 2% på hyran för samtliga lokaler
- Lokalförsörjningsplan på 10 år

Övriga inslag i internhyressystemet – samnyttjande

- Det finns olika former av delat utnyttjande av lokaler mellan kommunala verksamheter som alla måste hanteras på något sätt. Den vanligaste formen är att två eller fler olika verksamheter delar på en byggnad där de nyttjar varsin avgränsad yta. I dessa fall kommer lokalbanken att teckna separata hyreskontrakt med respektive verksamhet, där hyreskostnaden fördelas i proportion till lokalernas andel av den totala ytan. I de fall verksamheterna utöver sina egna ytor även har ytor som nyttjas gemensamt kommer en andel av den gemensamma ytan (fördelad i proportion till det inbördes ytförhållandet att ingå i respektive hyreskontrakt).
- En annan vanlig fördelning av lokaler mellan olika verksamheter är att samma lokal nyttjas av olika verksamheter på olika tider. Vid denna typ av delning av en lokal kommer lokalbanken endast att teckna hyresavtal med en av verksamheterna (företrädesvis den huvudsakliga verksamheten). Därefter tecknar verksamheterna ett avtal om den inbördes fördelningen av kostnaderna. Den övergripande principen skall i sådana fall vara att respektive verksamhet betalar en andel av den totala hyreskostnaden som står i proportion till dess andel av den totala nyttjandetiden.

Övriga inslag i internhyressystemet – uthyrning av lokaler vid förskola och grundskola

Verksamhetsnämnden har beslutat om hur uthyrning av lokaler inom förskola och grundskola får ske

- Lokaler som kan och får hyras ut skall delas in i tre grupper.
 1. Klassrum, grupprum, sammanträdesrum och förskoleavdelning
 2. Slöjdsal (trä, metall eller textilsal) hemkunskap, musiksalsal och bibliotek
 3. Aula, matsal och datasal

- Taxan delas in i fyra grupper;
 1. Kommunens grundskolor och förskolor
 2. Bidragsberättigade organisationer inkl studieförbund inom Haninge kommun. Haninge kommuns nämnder och styrelser, förvaltningar samt fackliga organisationer.
 3. Organisationer och föreningar, vilka inte kan hänföras till kategori 1. Enskilda
 4. Kommersiella företag

- Intäkterna tillfaller verksamheten

Övriga inslag i internhyressystemet – uthyrning av lokaler inom gymnasieskolan

- Verksamhetsnämnden har beslutat om hur uthyrning av lokaler inom gymnasieskolan får ske

- Taxan differentieras i fyra nivåer:
 1. Kommunens skolor.
 2. Ideella föreningar inom Haninge kommun. Haninge kommuns nämnder och styrelser, förvaltningar samt fackliga organisationer.
 3. Organisationer och föreningar som ej kan hänföras till kategori 2. Enskilda.
 4. Kommersiella företag.

- Intäkterna tillfaller verksamheten

Internhyressystemet i Haninge kommun - Utvecklingsituationen idag och framöver

Baserat på gjorda intervjuer

IDAG	FRAMÖVER
<p>Starka sidor – att värna</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Systemet har nått sitt syfte och är kostnadseffektivt▪ Lokalkostnad inbakad i skolpengen och nyttjaren avgör lokalvolym▪ Systemet är dynamiskt▪ Systemet är enkelt att administrera▪ Funktionshyran skapar likvärdighet mellan enheterna finansieras	<p>Möjligheter – att utnyttja</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Den kompetens som finns inom såväl KSF som hos verksamheterna är en resursatt involvera för att bygga och vårda ett sammanhang
<p>Svaga sidor – att hjälpa upp</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Systemet baseras på ekonomistyrningen och ger inte utrymme för historik eller koppling till den långsiktiga planeringen▪ Hög personalomsättning på lokalförsörjningsenheten▪ Starkt personberoende, vilket leder till sårbarhet	<p>Hot – att avvärja</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Tilltron till funktionshyran kan minska vid snabb tillväxt▪ Det finns en uppfattning att internhyran är kostnadsdrivande

Iakttagelser

- Systemet ger tydliga incitament för verksamhetsansvariga att kunna prioritera mellan kostnader för lokaler och övriga kostnader.
- Genom att ställa av "onödiga" lokaler, blir lokalbanken ett instrument för att synliggöra en dold resurs för framtida behov
- Lokalbanken har sedan starten 2009 varit underfinansierad – underskottet idag uppgår till ca 4-5 mkr per år, eller motsvarande 1% på hyrorna.
- Vi noterar en strävan att komma till ett nolläge mellan lokalbankens intäkt och kostnad
- Internhyressystemets exekutiva del består av ett antal excelkalkyler, med koppling till ett stort antal underliggande dokument – systemet blir till stor del ett medel för kostnadsfördelning och debitering och till den mindre delen en källa för historik, planering och strategiskt arbete

Iakttagelser (2)

- Från flera nyttjare av lokaler uttrycks att systemet är tekniskt komplicerat och svårt att greppa i sin konstruktion – samspelet mellan lokalförsörjning, internhyror, kommunens ekonomi och kommunens utveckling i stort är inte tydliggjort
- Vi noterar att kommunen, i avvägningen mellan att låta respektive verksamhet avgöra behovet av lokaler, kontra att ha någon övergripande norm för lokalytor och kvalitet, valt att låta verksamhetens bedömning vara styrande
- Tilltron till systemets två grundkonstruktioner, funktionshyra och ”faktisk kostnad” är hög
- Kommunen har en hög ambition om samnyttjande av lokaler; vi uppfattar dock att detta i första hand handlar om redan befintliga lokaler och i mindre utsträckning som strategisk ambition vid planeringen av nya lokaler

Iakttagelser (3)

- Från nyttjarna inom systemet med funktionshyra, noterar vi en oro för den långsiktiga utvecklingen
 - Hur kommer den snabba tillväxten av lokaler att påverka utrymmet för verksamhet, är en fråga
 - Hur robust är funktionshyressystemet när spännvidden mellan de olika lokalernas standarder blir stor, är en annan fråga
- Vi noterar att internhyressystemet och det sammanhang det ingår i inte är förklarat och tydliggjort på ett pedagogiskt vis.
- Vi noterar en önskan om mer dialog, involvering och medskapande från aktörerna
- Systemets administrativa del är byggt för att vara kostnadseffektivt, med få tjänstepersoner i det dagliga arbetet – stort beroende av några få personer (humankapital) och litet inslag av strukturkapital

Våra övergripande bedömningar – fram till idag

Haninge kommun införde nuvarande internhyressystem redan 2009. Vår bedömning är att systemets tillämpning och effekter varit till gagn för kommunen. Markörer för detta är bl.a.

- Incitamentet för verksamhetsansvariga, att kunna ställa av lokaler och att därmed frigöra resurser för övrig verksamhet har varit framgångsrikt
- Systemet med funktionshyra inom de verksamheter som har elevpeng har bidragit till likvärdiga förutsättningar inom detta område
- Det tudelade systemet – funktionshyra och ”faktisk kostnad” fungerar väl i förhållande till budgetarbetets styrning och ledning

Våra övergripande bedömningar – framöver

Haninges utvecklingssituation, med en stor förväntad tillväxt, med stora behov av nya lokaler för välfärdens olika områden, inte minst inom förskola och grundskola, ställer dock stora krav på den samlade hanteringen av kommunens lokaler. Vår bedömning är därför att det samlade systemet bör utvecklas och stärkas med följande målbild:

- Samspelet mellan lokalförsörjning, internhyror och kommunens samlade ekonomi bör utvecklas på strategisk och samlad nivå
- Processerna kring lokalförsörjning och internhyror – främst inom förskola och grundskola – bör utvecklas på ett sätt som minskar beroendet av några få nyckelpersoner
- Legitimiteten för internhyressystemet bör stärkas genom mer av dialog och involvering – systemet utvecklas då från kostnadsfördelning till att bli en viktig del i kommunens styrning och ledning

Rekommendationer

- Samspelet mellan lokalförsörjning, internhyror och kommunens samlade ekonomi bör utvecklas på strategisk och samlad nivå
 - ✓ Stärk internhyressystemet med ökade inslag av historik, som kan bidra till den långsiktiga lokalförsörjningen
 - ✓ Bilda en gruppering, med företrädare för såväl central ledning som verksamhetsföreträdare, vars uppgift blir att vårda och utveckla det samlade systemet på kommunnivå
- Processerna kring lokalförsörjning och internhyror – främst inom förskola och grundskola – bör utvecklas på ett sätt som minskar beroendet av några få nyckelpersoner
 - ✓ Utveckla den administrativa delen runt lokalförsörjning och internhyror, med klart definierade uppdrag för olika tjänstepersoner
- Legitimiteten för internhyressystemet bör stärkas genom mer av dialog och involvering av intressenter från verksamheten – systemet utvecklas då från kostnadsfördelning till att bli en viktig del i kommunens styrning och ledning
 - ✓ Infomaterial som en del av budgetprocessen

Rekommendationer

- Utveckla lokalförsörjningen till att mer bli en del i kommunens övergripande planering
 - ✓ Bygg i varje kommande lokalförsörjningsobjekt in frågan om samnyttjande mellan olika verksamheter och flexibilitet vad gäller användningsområden
 - ✓ Skapa genom lokalbankens ekonomi, incitament som gör att det lönar sig för den huvudsakliga hyresgästen att bjuda in till samnyttjande
- Utarbeta en strategi för att inom en tvåårsperiod skapa balans i lokalbankens ekonomi