

Ekonomiavdelningen
Jörn Karlsson

Kommunstyrelsen

Översyn av internhyressystemet

Bakgrund

Kommunfullmäktige 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.

Kommunstyrelseförvaltningen skrev fram ett förslag till direktiv för översynen som beslutades i kommunstyrelsen 2016-06-15. Översynen skulle belysa följande aspekter på intern hyressystemet:

- 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
- Ge förslag till förbättringar av systemet

Översynen har genomförts av en extern konsult, Public Partner, som lämnade en rapport i början av 2017.

Historik

I samband med att kommunstyrelsen behandlade "Policy för konkurrensutsättning och avknoppning" 2007-11-26, § 272, beslutade kommunstyrelsen att uppdra till kommunstyrelseförvaltningen att utarbeta ett system för hantering av hyror för fastigheter som ägs av kommunen, Tornberget och externa hyresvärdar.



Från 2009 har ett nytt hyressystem införts i kommunen. Hyressystemet utgår från självkostnad med ett utjämningsssystem. Huvudsyftet är att systemet leder till ett effektivare nyttjande av kommunens lokaler. På verksamhetsnivå finns incitament att få för lägre lokalkostnader genom möjlighet att ställa av outnyttjade lokaler med kort varsel. De avställda lokalerna hanteras i en central lokalbank som har i uppdrag att hyra ut dessa till andra verksamheter eller externa aktörer. Kommunens kostnader för avställda lokaler i lokalbanken läggs på hyran i hyressystemet och uppgår för närvarande till två procent.

Befintliga styrdokument

Det finns två styrdokument rörande internhyressystemet.

- ***Internhyresprinciper för Haninge kommun***

Internhyresprinciperna beskriver hur internhyressättningen beräknas. Den bygger på en funktionsbaserad modell där stor vikt läggs vid lokalernas kapacitet. Verksamheternas lokaler är indelade i två olika grupper, klassrum/avdelning och biytor. Internhyresprincipen fastställer även hur investeringskostnader och kapitaltjänstkostnader ska fördelas.

- ***Investeringsprocessen avseende ny-, om- och tillbyggnad av egna verksamhetslokaler***

Varje investeringsprojekt är föremål för flera olika delbeslut under projektets gång.

I lokalresursplanskede, programskede, förprojekteringskede, projekteringskede och byggskede klargörs investeringsprojektets olika faser. Normalt tar ett projekt 4 till 5 år från programstart till färdigställande.

För mindre projekt är det möjligt att snabba på processen genom att hantera både programskede och förprojektering under samma år. Detta gäller exempelvis förskolor och gruppboenden där kommun och Tornberget har erfarenhet från tidigare projekt att utgå från.

I styrdokumentet klargörs även roller och ansvar.

Regelverk för internhyressystemet

Aktuellt regelverk finns beskrivet i styrdokumentet internhyresprinciper för Haninge kommun. I korthet finns två hyresprinciper:

Kostnadsbaserad hyressättning Den enklaste formen av internhyra motsvarar hyresvärdens självkostnad för lokalen, vilken beräknas som kalkylerade drifts- och underhållskostnader och kapitaltjänstkostnad baserad på bokfört värde för fastigheten. Summan delas sedan med fastighetens lokalyta, vilket ger internhyran uttryckt som ett pris per kvadratmeter. Detta

kallas för kostnadsbaserad hyressättning på objektsnivå. Effekten av konstruktionen innebär att nyproducerade lokaler får högre internhyra än äldre lokaler.

Funktionsbaserad hyressättning innebär att internhyran konstrueras med hjälp av korrektionsfaktorer, som likställer hyresnivån för lokaler med samma funktionalitet oberoende av byggnadsår. Ur funktionssynpunkt är det inte någon skillnad mellan äldre och senare byggda lokaler, under förutsättning av att lokalerna är rationellt utformade och underhållna och att ventilationen och uppvärmningen innebär likvärdig inomhusmiljö. Sammanfattningsvis har funktionsbaserad hyressättning fördelen att likvärdiga lokaler har likvärdig hyressättning.

Idag används funktionsbaserad hyra endast för utbildningsförvaltningens verksamhetslokaler, medan övriga lokaler har en kostnadsbaserad hyressättning. Anledningen till det står att finna i att det behöver finnas ett resursfördelningssystem som exempelvis skolans elevpengsystem, där resurstilldelningen inte har någon koppling till verksamhetens faktiska självkostnader för lokaler, för att en funktionsbaserad hyressättning ska vara meningsfull.

Rapporten från Public Partner

Public Partner fick uppdraget att genomföra utvärderingen. I arbetet har ett femtontal personer intervjuats från verksamheten, controllers, centralförvaltning samt politiker. Public Partner har även tagit del av relevanta styrdokument, styrande beslut samt kommunens Mål och budget och årsredovisning.

Sammanfattningsvis visar utvärderingen att systemet har nått sitt syfte och är kostnadseffektivt, systemet är dynamiskt och är enkelt att administrera samt skapar likvärdighet mellan enheterna som har funktionshyra. Dock finns det ingen historik bakåt där man tydligt kan följa utvecklingen och därmed dra nytta av det för den framtida planeringen. Internhyressystemet är starkt personberoende vilket leder till sårbarhet.

Det finns också uppfattningar att internhyran är kostnadsdrivande och misstänksamhet om hur funktionshyran kommer att fungera vid en snabb tillväxt med många nya lokaler.

Iakttagelser från konsulterna

Under arbetets gång har konsulterna gjort iakttagelser som beskrivs i rapporten. De viktigaste är:

- Systemet ger tydliga incitament för verksamhetsansvariga att kunna prioritera mellan kostnader för lokaler och övriga kostnader.

- Genom att ställa av lokalöverskott, blir lokalbanken ett instrument för att synliggöra en annars dold lokalresurs för framtida behov.
- 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.
- 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
- Tilltron till systemets två grundkonstruktioner, funktionshyra och ”faktisk kostnad” är hög
- Från nyttjarna inom systemet med funktionshyra, noterar konsulterna en oro för den långsiktiga utvecklingen
 - o Hur kommer den snabba tillväxten av lokaler att påverka utrymmet för verksamhet, är en fråga
 - o Hur robust är funktionshyressystemet när spännvidden mellan de olika lokalernas standarder blir stor, är en annan fråga
- Konsulterna noterar att internhyressystemet och det sammanhang det ingår i inte är förklarat och tydliggjort på ett pedagogiskt vis.
- Konsulterna 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

Konsulternas övergripande bedömningar fram till i dag:

Haninge kommun införde nuvarande internhyressystem 2009.

Konsulternas 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

Konsulternas 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. Konsulternas 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 från konsulterna

Utifrån de iakttagelser och bedömningar som konsulterna gjort finns det 5 rekommendationer från dem:

1. 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
2. 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
3. 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
4. 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
5. Utarbeta en strategi för att inom en tvåårsperiod skapa balans i lokalbankens ekonomi

Kommunstyrelseförvaltningens synpunkter

Kommunstyrelseförvaltningen har i stora delar ingen annan uppfattning om hur internhyressystemet fungerar än vad som beskrivs i konsulternas rapport. Förvaltningen anser att lokalförsörjningen blir effektiv med det internhyressystem som finns och det har bidragit till att lokalutnyttjandet generellt är både yt- och kostnadseffektivt. Hanninge kommuns sätt att arbeta med lokalfrågor är också känt utanför kommungränsen och vi får ta emot studiebesök från andra kommuner samt föreläst på seminarier.

Regelverket har sitt ursprung från 2009 och självklart finns det förbättringspotential hela tiden. Det gäller att utveckla löpande och hantera nya utmaningar. Konsulterna avslutar sin rapport med 5 rekommendationer som beskrivs ovan. Kommunstyrelseförvaltningen kommenterar nedan rekommendationerna:

1. Samspelet mellan lokalförsörjning, internhyror och kommunens samlade ekonomi bör utvecklas på strategisk och samlad nivå

Kommunstyrelseförvaltningen anser att lokalförsörjningsenheten redan innan arbetade på en strategisk och samlad nivå. Varje år tas en lokalresursplan fram som beskriver lokalbehovet 10 år framåt och som till stora delar utgår från nuvarande kapacitet enligt internhyresmodellen. I planen finns summeringar på totala investeringarnivån och konsekvensbeskrivningar om hur dessa investeringar kommer att påverka den kommunala ekonomin. Erfarenheter från tidigare finns med i bedömningarna framåt även om det inte enkelt går att utläsa i internhyressystemet. För varje år har vi utvecklat samarbetet mellan verksamheterna, Tornberget och lokalförsörjningsenheten. Exempelvis är det avstämningar mellan lokalförsörjningen och utbildningsförvaltningen, som är det största lokalutnyttjaren. Vidare är det regelmässiga avstämningar mellan lokalförsörjningen och mark- och exploatering i planeringen av nya verksamhetslokaler.

Befolkningsprognosen är en central del i de framtida lokalbehoven. Det görs en huvudprognos varje april med en uppdatering under hösten. Där emellan träffas funktioner från planeringsenheten, planavdelningen inom SBF, mex och ekonomiavdelningen för att stämma av läget i alla bostadsbyggnadsprojekt för att tidigt få indikationer på avvikelser från befolkningsprognosen.

Kommunstyrelseförvaltningen arbetar sedan januari 2019, dvs efter det att rapporten skrevs, närmare SBF och då främst planavdelningen, beträffande nya detaljplaner och prioriteringen av desamma. Det sker också veckoavstämningar och i den här gruppen ingår även lokalförsörjningsenheten. Att ytterligare bilda en gruppering, som konsulterna föreslår, är i dagsläget inte aktuell.

2. Processerna kring lokalförsörjning och internhyror – främst inom förskola och grundskola – bör utvecklas på ett sätt som minskar beroendet av några få nyckelpersoner

Kommunstyrelseförvaltningen är medveten om att systemet är relativt personberoende och kommer att aktivt arbeta med att dokumentera processen för att därigenom minska sårbarheten

3. 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

Det som görs varje år är att kontrollern, som arbetar mot grund- och förskolan, träffar skolledarna för att gå igenom internhyressystemet och hur det påverkar enheterna. Kommunstyrelseförvaltningen kommer att undersöka möjligheten att få vara med på introduktionen av nya skolledare för att prata om internhyresmodellen. Även informationen om internhyressystemet kommer att ses över för att göra det ännu tydligare.

4. Utveckla lokalförsörjningen till att mer bli en del i kommunens övergripande planering

Förutom de samverkansformer som finns under rekommendation 1, så har lokalförsörjningen ett löpande uppdrag att utveckla samordningen av lokalutnyttjandet. Framtagandet av allaktivitetshuset i Vega är ett bra exempel där flera förvaltningar varit med i arbetat att ta fram ett lokalprogram. Här kommer flera förvaltningar att samsas om ytorna.

Det finns ett parallellt uppdrag att undersöka förutsättningarna för att nyttja befintliga lokaler mer effektivt, exempelvis genom andrahandsuthyrning. Tidplanen för detta uppdrag är att det ska kunna redovisas till kommunstyrelsen i början av 2020.

5. Utarbeta en strategi för att inom en tvåårsperiod skapa balans i lokalbankens ekonomi

Kommunstyrelseförvaltningen håller med konsulterna i att det är viktigt att aktivt arbeta med lokalbanken och de lokaler som verksamhetens ställt av. Lokalförsörjningsenheten omsätter ca 600 mnkr 2019 och hittills har prognosen för året varit ett nollresultat. Verksamheterna har dock varnat om att det kommer att ställas av lokaler under hösten så det finns en risk att det kommer att bli ett underskott med anledning av fler avställda lokaler. Ekonomin de senaste åren har klarat sig runt ett nollresultat med undantag för 2018 då underskottet var 7,5 mnkr.

Lokalförsörjningsenhetens huvuduppdrag är se till att verksamheterna har de verksamhetslokaler de behöver vid varje given tidpunkt. För att lyckas med det krävs en noggrann planering. Lokaler som verksamheten behöver 2022-2023 arbetar lokalförsörjningen redan intensivt med. Från idag och fram till tidpunkten då behovet skall täckas kan förutsättningarna förändras. Just nu ser vi en inbromsning i bostadsbyggandet i jämförelse med det som ligger i den senast uppdaterade befolkningsprognosen. Vi ser redan nu att vissa verksamhetslokaler som planerades att stå klara 2021-2022 inte kommer att behövas förrän några år senare.

Med tanke på ovanstående så är det några faktorer som påverkar förutsättningarna för lokalbanken att ha en ekonomi i balans. Kan vi inte redan från början fullt ut ianspråkta nybyggda verksamhetslokaler kommer lokalbanken initialt att få en högre kostnad för avställda lokaler fram tills dess att behovet kommer ikapp. Det är därför svårt att arbeta fram en strategi för att skapa en balans i ekonomin för lokalbanken. Det är ett pussel som rör sig hela tiden för att hitta lösningar så att vi långsiktigt utnyttjar våra lokaler på ett effektivt sätt.

Sammanfattningsvis så konstaterar kommunstyrelseförvaltningen att det inte finns något i rapporten från Public Partner som säger att internhyressystemet skall tas bort eller förändras i grunden. Det finns dock några iakttagelser och rekommendationer som förvaltningen kommer att arbeta vidare med för att utveckla internhyressystemet så att lokalerna kommer att användas på ett så effektivt sätt som möjligt.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. Rapporten godkänns.

Magnus Gyllestad
kommundirektör

Jörn Karlsson
ekonomidirektör