



Remissvar avseende förslag till ny internhyresmodell

Dnr SN2020/0132

Sammanfattning

Kommunstyrelsens arbetsutskott har lämnat förslag till en ny internhyresmodell för Lunds kommun.

Serviceförvaltningen ser att det finns stora möjligheter att nå modellens önskvärda målsättningar. För en långsiktig kostnadseffektiv och funktionell förvaltning, som är likvärdig inom kommunen, vore det en stor fördel om kommunens samtliga lokaler samlas under Servicenämndens ansvar. Genom en sådan åtgärd kan nämnden arbeta strukturerat med enhetlighet och standardisering inom lokalförsörjning och förvaltning.

Sammanfattande synpunkter

Nedan följer de viktigaste synpunkterna i korthet

- Den ekonomiska aspekten av den nya internhyresmodellen är positiv och kommer att gynna kommunen i sin helhet, samt skapa incitament för effektivt lokalutnyttjande.
- Målsättningen att samtliga lokaler ska ha en enhetlig hantering och förvaltas av Servicenämnden, ställer sig serviceförvaltningen bakom.
- Självkostnaden genom den nya modellen kommer inte att spegla respektive kontrakts faktiska kostnad, utan ett snitt utifrån respektive objektstyps kostnader.
- Ett beslut om införande av en ny internhyresmodell måste tas i god tid innan modellen ska träda i kraft, då den nya modellen kräver en hel del administrativt förarbete innan den kan aktualiseras.
- Genom den nya internhyresmodellen bör Servicenämndens styrmodell ses över i en eftersträvan att nå nollbudget. Förändring av resultatkrav ger att nämnden inte längre kan använda resultatkravet som regulator, vilket kräver att vissa ekonomiska poster hanteras på annat sätt än idag.
- Det är bra om fastighetsägarskapet tydliggörs, men det kommer att krävas fortsatta dialoger mellan berörda förvaltningar och nämnder för att konkretisera och definiera

roller, gränsdragning, rådighet över fastigheterna och ansvarsfördelning.

- Det kvarstår konsekvenser av förändringarna som inte är behandlade i remissen, men som aktualiseras genom resonemanget om fastighetsägarskapet och ansvarsfördelning i reglemente. Detta bör utredas vidare, exempelvis frågorna om anläggningsregister, prioritering av fastighetsunderhåll, försäkringsärenden, avtalsupphandling av externa hyresavtal enligt LOU, kringtjänster och fastighetsutveckling.

Förslaget är nu föremål för remiss.

Beslutsunderlag

Förslag till ny internhyresmodell, daterad 2020-04-03.

Serviceförvaltningens tjänsteskrivelse den 10 juni 2020 (denna skrivelse).

Barnets bästa

Barn och unga spenderar mycket tid i en stor del av Lunds kommuns lokaler. Internhyresmodellens målsättningar innefattar bland annat kostnadseffektiva lokaler, ett aktivt fastighetsägande och bättre styrning av kostnader, något som bör innebära att mer resurser kan användas till verksamhet som kommer till nytta för barn och unga.

Ärendet

Bakgrund

Kommunstyrelsens arbetsutskott har lämnat ett förslag till en ny internhyresmodell för Lunds kommun. Remissvaret ska följa fastställda frågeställningar. Den nya modellen föreslås gälla från och med januari 2021. Förslaget är nu föremål för remiss.

Målsättningen är att den nya internhyresmodellen ska ge:

- Internhyror som speglar lokalernas direkta självkostnad
- En transparent modell där det är tydligt vilka kostnader som ingår i internhyran
- En internhyresmodell som ger bättre förutsättningar för aktivt fastighetsägande och styrning av kostnader
- En internhyresmodell som gör det lättare att jämföra lokalkostnader mot andra kommuner
- En internhyresmodell som tillsammans med modellen för resursfördelning ger incitament till effektivare lokalutnyttjande

Den nya internhyran föreslås bestå av driftkostnader, kostnader för avskrivningar samt ränta på lokalernas bokförda värde. I den nya modellen bygger hyran på objektstypernas direkta självkostnader. Överavskrivningar, serviceförvaltningens resultatkrav och interna lån mellan serviceförvaltningen och finansförvaltningen tas bort.

Frågeställningar att ta upp i remissvar:

1. Effekter av förslaget

Vilka effekter bedöms den föreslagna internhyresmodellen leda till för nämnden?

2. Eventuella behov av förtydliganden

Vilka eventuella förtydliganden ser nämnden att modellen behöver kompletteras med?

Effekter av förslaget

Transparens

Den nya internhyresmodellen innebär att transparensen ökar när parametrar debiteras utifrån självkostnadsprissättning per objektstyp. Förståelsen för modellen ger möjlighet till analys och att vidta åtgärder för ett effektivare utnyttjande och lägre kostnader. Remissen anger att ett mer detaljerat dokument ska tas fram avseende ansvarsförhållanden och hur den nya internhyresmodellen ska tillämpas i praktiken, exempelvis vid uppsägning av lokaler och beräkning samt uppräknig av internhyror.

Serviceförvaltningen ser mycket positivt på målsättningen att samtliga lokaler har en enhetlig hantering och förvaltas av Servicenämnden. Inom serviceförvaltningen finns en bred kompetens och väletablerade rutiner och forum för fastighets- och lokalfrågor. Genom att samla lokalfrågorna till en förvaltning, kan kärnverksamheterna fokusera på sina uppdrag.

En förutsättning för att utföra ett sådant förvaltningsuppdrag är god kommunikation och löpande dialoger med övriga nämnder och förvaltningar. Detta är dialoger som serviceförvaltningen redan idag leder eller deltar i, och utvecklar kontinuerligt.

Förtydligande avseende självkostnadsprissättning

Serviceförvaltningen har gjort en kartläggning av faktiska kostnader fördelade per objekt och olika kostnadsposter. Kostnadsposterna överensstämmer med den indelning som görs av branchorganisationen REPAB. Begreppet "objekt" bör inte förväxlas med enskilda hyreskontrakt, utan beskriver *samtliga kontrakt* inom samma objektstyp. Serviceförvaltningen vill särskilt poängtera att självkostnaden genom den nya modellen inte kommer att spegla respektive kontrakts faktiska kostnad, utan ett snitt utifrån respektive objektstyps kostnader.

Ekonomiska effekter

Den nya internhyresmodellen innebär en minskning av den totala internhyran om 174 mnr. Minskningen av internhyran motsvaras av en lika stor minskning av nämndernas ramar, vilket ger en teoretiskt oförändrad intern effekt. Om kommunens samtliga lokaler

övergår till att förvaltas av Servicenämnden, behövs det en vidare utredning och mer detaljerad analys av de ekonomiska konsekvenserna för respektive nämnd.

I internhyresmodellen fördelas de direkta kostnaderna, för de lokaler som förvaltas av Servicenämnden, ut till de nämnder som använder lokalerna. Utöver de direkta lokalkostnaderna finns det andra, indirekta kostnader för lokaler. Kommunen har kostnader för övergripande stadsplanering, mark- och exploateringsarbete, lokalplanering och beredning av investeringsärenden med mera. Dessa kostnader fördelas inte ut i modellen, utan finansieras genom ram till berörda nämnder.

I Kolada (kommun och regioners databas) definieras begreppet lokalkostnader *inklusive* kostnader för lokalvård och vaktmästeri. Enligt nu föreslagen internhyresmodell ligger kostnaderna för lokalvård helt utanför internhyran, medan kostnader för vaktmästeri är delvis inkluderade. För att kunna jämföra nyckeltal i Kolada på ett korrekt sätt ser serviceförvaltningen att hantering av kringtjänster, såsom vaktmästeri och lokalvård, bör utredas vidare. Det är bokföringsmässigt inte ett bekymmer att hantera inkluderade lokalvårdskostnader och samtidigt ha separata lokalvårdsavtal, så länge dessa tidsmässigt är synkroniserade med hyresavtalet. Detta skulle istället bidra till mer jämförbara siffror.

Serviceförvaltningen anser att den ekonomiska aspekten av den nya internhyresmodellen är positiv och kommer att gynna kommunen i sin helhet.

Eventuella behov av förtydliganden

Styrmodell för Servicenämnden

Om den nya modellen för internhyra införs, innebär det ett förändrat resultatkrav för Servicenämnden och specifikt för affärsområdet Lundafastigheter. För att få en enkel och pedagogisk styrmodell för hela Servicenämnden, hade det varit önskvärt att ha en budget som till fullo täcks av intäkter, det vill säga en nollbudget.

En konsekvens vid införandet är att resultatkravet som regulator försvinner och följande poster bör hanteras på annat sätt:

<i>Bostadsavdelningens underfinansiering</i>	-3,5 mnkr
<i>Måltidsservice resultatkrav</i> (bl. a kompensation för kostpolicyn)	-1,7 mnkr
<i>Markentreprenad resultatkrav</i> (bl. a mobilitetsprojektets resultatkrav)	6,6 mnkr

Bostadsavdelningen inom Lundafastigheter finansieras genom budgetanslag. Vid bildandet medgavs ej full täckning för bostadsavdelningen, och det uppstod en underfinansiering. Därefter

har det tillkommit ytterligare åtaganden utifrån Kommunfullmäktiges beslut, utan finansiering.

Kommunfullmäktige har beslutat om Regelverk för Lunds kommuns hantering av bosättning av nyanlända utifrån bostättningslagen. I regelverket bedöms det rimligt att en permanent bostad hittas inom 4 år vilket är en förlängning med 2 år jämfört med tidigare villkor. Utifrån förutsättningarna på bostadsmarknaden i Lunds kommun är även 4 år en kort tid, och för att lyckas krävs stöd och insatser från kommunen riktade till de boende och till bostadsaktörer. Detta medför utökade kostnader och sammantaget uppgår underfinansieringen för bostadsavdelningen till 3,5 mnkr. Serviceförvaltningen ser att det torde vara rimligt att också här eftersträva en nollbudget och att förvaltningen erhåller täckning för underfinansieringen.

Det negativa resultatkravet om 1,7 mnkr för Måltidsservice, kan ses som ett budgetanslag till Servicenämnden avseende bland annat övergripande kost- och köksfrågor. Anslaget debiteras inte via skolmåltidspriset, detta eftersom det berör samtliga kommunala verksamheter. Anslaget innefattar exempelvis livsmedelsupphandling och kostrelaterade styrdokument, liksom det kvalitets-, hållbarhets- och utvecklingsarbete inom kost och kök som löpande utförs.

För att finansiera borttagandet av det negativa resultatkravet, skulle Servicenämnden behöva debitera samtliga förvaltningar enligt en fastställd fördelning utifrån till exempel omsättning, antal anställda eller liknande fördelning. För att undvika en ökad administration och samtidigt minimera risken för felaktig fördelning av kostnader mellan förvaltningarna, ser serviceförvaltningen att det är önskvärt att det negativa resultatkravet istället hanteras genom ett centralt budgetanslag.

I EVP 2019-2021 beslutades att en effektivisering om 6 mnkr skulle läggas på Servicenämnden i samband med införandet av mobilitetsprojektet. För att finansiera besparingskravet skulle Servicenämnden behöva ta ut högre priser än självkostnaden. Förvaltningen bedömer att detta motverkar syftet och kan få ogynnsamma konsekvenser, där samordningsvinster finns att hämta och egentligen innebär en kommungemensam sänkning av den totala kostnadsmassan. Den centraliserade helhetslösningen med mobilitetsservice har standardiserat hanteringen för licensavtal, hantering, skötsel och service av fossilbränslefria tjänstefordon samt infört en rättvis betalningsmodell som grundar sig på hur mycket verksamheten utnyttjar servicen.

Målsättningen avseende projektets besparing har uppnåtts, men besparingen görs över alla kommunens nämnder, och det är inte

något som tillfaller Servicenämnden, varpå resultatkravet bör ses över.

Förgävesprojektering och driftkostnader i byggprojekt

Finansiering av utrednings- och projekteringskostnader för projekt som inte blir aktiverade, s k förgävesprojekteringar, behöver ses över. Serviceförvaltningen anser att det bör avsättas en centralt finansierad budget för denna typ av projekterings- och utredningskostnader, från vilken medel kan avropas i samråd med kommunkontorets lokalstrateg. Även eventuella sanerings-, rivnings- samt nedskrivningskostnader behöver hanteras och finansieras redan vid beställningen av projektuppdraget, liksom finansiering av driftkostnader vid markexploateringsprojekt.

Räntenivå

I den nya modellen föreslås en internränta om 2 %, medan Sveriges kommuner och regioner (SKR) rekommenderar en internränta om 1,25 % för 2021. Förklaringen till kommunens val av räntenivå är att räntenivån ska kunna ligga på en stabil nivå över en längre period än ett år. Enligt SKR fastställs den mest rättvisande internräntan utifrån kommunens egna genomsnittliga räntekostnad för extern upplåning. SKR:s ränteförslag bygger på kommunsektorns egna upplåningskostnader. Bedömningen är att den genomsnittliga räntenivån för kommunsektorn kommer att fortsätta sjunka, varpå serviceförvaltningen ifrågasätter om det är det bästa alternativet att hålla en internränta på 2 %, istället för den internränta som rekommenderas av SKR.

Implementering och utvärdering

Serviceförvaltningen vill lyfta vikten av att ett eventuellt beslut om införande av en ny internhyresmodell tas i god tid innan modellen ska träda i kraft. Detta eftersom den nya modellen kräver en hel del administrativt förarbete innan den kan aktualiseras, ett tidskrävande arbete som till stor del behöver utföras manuellt. Om beslutet fattas i alltför nära anslutning till när modellen är tänkt att träda i kraft, är risken stor att det nödvändiga förarbetet inte hinns med, och att implementeringen av modellen försvåras avsevärt.

Det är en absolut förutsättning att regelbundna avstämningar och utvärdering av den nya modellen genomförs. Detta för att säkerställa att modellen uppfyller målsättningarna och snabbt kunna åtgärda eventuella idag oförutsägbara negativa konsekvenser, som uppstått i samband med införandet av internhyresmodellen.

Fastighetsägare

Rollen som fastighetsägare är en viktig roll som innebär ett stort ansvar, inte bara utifrån ansvaret att följa gällande lagar, förordningar och myndighetskrav, utan också utifrån ansvaret gentemot de som vistas i och kring fastigheterna. Det ligger i

fastighetsägarens intresse att motverka kapitalförstöring, exempelvis genom välfungerande planerat underhåll, tillsyn och skötsel.

Remissen anger att Kommunfullmäktige genom Kommunstyrelsen är fastighetsägare. Serviceförvaltningen menar att fastighetsägarrollens olika delar idag är fördelad mellan flera nämnders reglementen, och det är inte tydliggjort i något reglemente vilken nämnd som innehar det övergripande fastighetsägaransvaret. Serviceförvaltningen välkomnar att fastighetsägarskapet tydliggörs. Det är dock av största vikt att ansvar och roller beskrivs utförligt för att inte dubbelarbete eller andra kostnadsdrivande negativa effekter ska uppstå. Det måste vara ytterst tydligt hur förhållandet mellan beställare och utförare ser ut, vad som förväntas av respektive part och en tydlig gränsdragning mellan fastighetsägare och utförande förvaltningar måste upprättas. Det finns skäl att överväga framtagande av en kommunal fastighetspolicy, som exempelvis anger strategin för fastighetsägandet, direktiv för kostnadseffektivitet och nyckeltal för uppföljning.

Det är också högst väsentligt att tydliggöra hur det löpande arbetet ska ske rörande exempelvis prioritering av underhåll, ekonomiska beslut, försäkringsfrågor, avtalsupphandling av extern inhyrning enligt LOU och uppföljning av fastigheternas status och skick. Serviceförvaltningen ser framför sig en fortsatt dialog gällande gränsdragning och rollstrukturen, det praktiska utförandet och rådigheten över fastigheterna.

Genom sitt reglemente ansvarar Servicenämnden för förvaltning, drift och underhåll av fastigheterna, uthyrning av kommunens fastighetsbestånd samt svarar för lokalförsörjning till de kommunala verksamheterna. Nämnden ansvarar också för genomförandet av ny- och ombyggnationer efter beslut i Kommunfullmäktige eller Kommunstyrelse. Uppdraget innefattar också inhyrning av externa fastigheter upp till 500 000 kr i årshyra, verksamhetsanpassningar av lokaler och bostäder, liksom ansvar för anläggningsregistret. Idag finns välfungerande strukturer inom serviceförvaltningen för detta och fastighetsfrågor är Lundafastigheters kärnverksamhet. Förvaltningens medarbetare innehar en hög fastighetskompetens och mycket god kännedom om kommunens fastigheter, något som är avgörande för att kunna bedriva en kostnadseffektiv och kvalitativ lokalförsörjning.

Fastighetsunderhåll

I remissen anges att Kommunfullmäktige bör ges möjlighet att prioritera underhållsinvesteringar, liksom att de olika nämnderna ska kunna påverka delar av underhållet. Serviceförvaltningen avråder från ett delat ansvar gällande underhållsprioriteringen, och ser en överhängande risk för stridande konsekvenser mellan förvaltningar och nämnder om flera parter involveras i

prioriteringen av underhåll. Förvaltningen anser att onödigt långa planerings- och beslutsprocesser i ett sådant fall är att vänta. Det är viktigt att särskilja underhållsåtgärder och verksamhetsanpassning, där berörda förvaltningar och nämnder alltid är delaktiga i det sistnämnda.

Underhållsplanering är ett långsiktigt arbete som kräver god fastighetskänning och en kunskap om det totala fastighetsbeståndet och aktuella lokalförsörjningsplaner, liksom en bred fastighetsteknisk kompetens. Arbetet med underhållsplanering inkluderar idag flertalet olika professioner inom serviceförvaltningen, som samarbetar för att rikta underhållsinsatserna rätt i det stora fastighetsbestånd som Lunds kommun äger. Serviceförvaltningen prioriterar underhållet utifrån det totala beståndet för att bibehålla en god standard på fastighetsbeståndet i sin helhet, utan att enskilda verksamheter varken prioriteras eller missgynnas. Fokus ligger på fastigheternas skick, framtida nyttjande och värdet för Lunds medborgare.

I remissen poängteras att nuvarande ansvarsfördelning inte påverkas när det gäller fastighetsägande, förvaltning, drift och investeringar. Det anges att Servicenämnden beslutar om budget för drift, förvaltning, löpande underhåll med mera. Serviceförvaltningen ser det som önskvärt att definiera "med mera", då detta lämnar ett stort tolkningsutrymme.

Lokalinvestering och fastighetsutveckling

Genom det tolkningsutrymme som "med mera" i remissen lämnar, vill serviceförvaltningen lyfta frågeställningar som inte berörs i remissen. Ansvar för fastighetsutveckling omnämns inte, men är en väsentlig del av ny- och ombyggnation, fastighetsförvaltning, verksamhetsanpassning och fastighetsägarskapet.

Serviceförvaltningens uppfattning är att fastighetsutveckling ingår i det uppdrag förvaltningen har genom sin nämnd, likväl som förvaltning, drift och underhåll. Det handlar bland annat om att utveckla funktionella samhällsfastigheter, men också om att ställa om lokaler och bostäder utifrån de behov som uppstår inom kommunen. Serviceförvaltningen menar att tydliggöra definitionerna är minst lika viktigt som att konkretisera ansvarsfördelningen, så också när det gäller fastighetsutveckling, verksamhetsanpassning och lokalinvestering.

Lokalinvesteringsprocessen är en viktig process inom Lunds kommun, vars efterlevnad starkt har bidragit till att kvaliteten på kommunens lokalinvesteringar de senaste fyra åren höjts. Lokalinvesteringsprocessen förfinas kontinuerligt, och serviceförvaltningen arbetar ständigt med att uppmäna till en följsamhet av processen. Det systematiska arbetet kring investeringsprojekten har inte bara gett goda resultat genom projekt

som levereras under budget, utan realiseras också genom goda dialoger i lokalgrupperna. De flesta av kommunens lokalgrupper leds idag av Servicenämnden genom sin förvaltning. Samverkan mellan tekniska discipliner och berörd verksamhet är en mycket viktig del för att lyckas med lokalinvesteringar och för att möjliggöra den utveckling som Lunds kommun eftersträvar.

Anläggningsregister, försäljning och förvärv

Det finns en skyldighet som fastighetsägare att inneha ett anläggningsregister som innehåller information om bland annat anskaffningsvärde, anskaffningsdatum, avskrivningstid, försäkringsvärde med mera för anläggningstillgångar och finansiella tillgångar. Servicenämnden hanterar och ansvarar för anläggningsregistret idag, något som underlättar arbetet med både stora och små investeringsprojekt. Anläggningsregistret nyttjas bland annat vid exempelvis hyresberäkning och hyressättning, varför det är naturligt att anläggningsregistret kvarstår i Servicenämndens ansvar.

Serviceförvaltningens förslag till beslut

Servicenämnden föreslås besluta

att såsom sitt remissvar avseende förslag till ny internhyresmodell till Kommunstyrelsen översända denna skrivelse.

Serviceförvaltningen

Pål Svensson
Servicedirektör

Katarina Andersson
Ekonomichef och tf stabschef

Pernilla Nevsten
Fastighetschef

Beslut expedieras till:
Kommunstyrelsen
Akten