

Handläggare
Henrik Svenonius
Telefon: 08-508 29 000

Till
kommunstyrelsen

Svar på remiss om strategi och riktlinjer för hantering av fordon för kommunkoncernen Stockholms stad

Förslag från miljö- och hälsoskyddsnämnden

Stadsledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Fordonsstrategi för kommunkoncernen Stockholms stad enligt bilaga 1 till tjänsteutlåtandet antas.
2. Riktlinjer för hantering av fordon för kommunkoncernen Stockholms stad enligt bilaga 2 till tjänsteutlåtandet antas.
3. Tidigare beslutade regler avseende special- och uttrykningsfordon (dnr 314-1064/2008) upphör att gälla.
4. Tidigare beslutade riktlinjer för bilförmån inom ramen för chefsstatsningar (dnr 209-11/2007) ska upphöra. Samtliga enskilda avtal om förmånsbil sägs upp till närmast kommande leasingavtalsperiods slut i enlighet med vad som framgår av ärendet. Riktlinjerna och anvisningar upphör när samtliga avtal löpt ut.
5. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att vid behov besluta om revideringar av i punkt 2 angivna riktlinje i enlighet med vad som anges i utlåtandet.
6. Stockholms Stadshus AB uppmanas att ge alla bolagsstyrelser inom koncernen i uppdrag att anta riktlinjen enligt bilaga 2 till utlåtandet och av kommunstyrelsen beslutade revideringar av riktlinjer.
7. Miljö- och hälsoskyddsnämnden ska ta fram och vid behov revidera anvisningar till den i punkt 2 angivna riktlinjen.

8. Övergångsförfarande enligt utlåtandet godkänns.
9. Stockholms Stadshus AB uppmanas att ge alla bolagsstyrelser inom koncernen i uppdrag att tillämpa övergångsförfarandet enligt utlåtandet.

Ingela Lindh
Stadsdirektör

Staffan Moberg
Ekonomidirektör

Sammanfattning

Miljö och hälsoskyddsnämnden har på uppdrag av kommunfullmäktige utarbetat ett förslag till strategi och riktlinjer för hanteringen av fordon i kommunkoncernen Stockholms stad. Syftet med fordonsstrategin är att skapa tydligare styrning och överblick över hur stadens fordon används och bättre kunna följa upp fordonsrelaterade kostnader.

Förslaget till ny fordonsstrategi innehåller flera huvudområden och strategiska val. Dessa omfattar:

- Finansiering av fordon
- Process och ansvarsfördelning för inköp hantering samt avyttring av fordon
- Hantering av försäkring av fordon
- Användande av bilpool
- Styrning via funktionen fleet-management
- Införandet av en gemensam administrativ hantering av fordonsflottan.

Därutöver beslutade miljö- och hälsoskyddsnämnden om två riktlinjer vilka i detalj reglerar hur och av vem ovanstående ska hanteras i praktiken, samt hur bilförmån (förmånsbil) ska hanteras.

Stadsledningskontoret anser att förslag till fordonsstrategi för kommunkoncernen Stockholms stad och riktlinjerna för hantering av fordon för Stockholms stad ger förutsättningar för stadens nämnder och bolagsstyrelser att hantera fordonsflottan på ett professionellt sätt. Fordonstrategin ska ange riktningen för Stockholms stads fordonsanskaffning och fordonsinnehav med mål att optimera hanteringen, minska riskerna och erhålla en bättre överblick över kostnaderna och att det helhetsgrepp inom fordonsområdet som strategin innebär ligger väl i linje med de initiativ inom inköpsområdet som stadsledningskontoret genomför inom ramen för projekt verksamhetsnära inköp (VI). Stadsledningskontoret stödjer därför i huvudsak miljö- och hälsoskyddsnämndens förslag till fordonsstrategi för kommunkoncernen Stockholms stad och tillhörande riktlinjer. Det finns dock några områden inom vilket stadsledningskontoret anser att det behöver göras förändringar innan kommunfullmäktige beslutar om strategin och riktlinjerna.

Val av finansieringsform

Fördjupade analyser och efterforskningar har sedan den aktuella fordonsstrategin antogs av miljö och hälsoskyddsnämnden i juni genomförts för att säkerställa att strategin är praktiskt genomförbar.

Den föreslagna finansieringsformen, leasing med option, ska definieras som *finansiell leasing*, inte operationell som tidigare antagits och leasingperioden för stadens förvaltningar förändras till 3 år med möjlighet till förlängning. För stadens bolag kan den föreslagna leasingperioden om 4 år kvarstå.

Köp av fordon ska ske istället för leasing när det avser lastbilar och lätta lastbilar med luftspalt, som anges i föreslagen fordonspolicy. Därutöver ska även personbilar inköpas om rätt till momsavdrag saknas som t.ex. hos några av bolagen inom Stockholms stads kommunkoncern.

Fordonsstrategi och Riktlinjer

Utöver de förändringar av fordonsstrategi och riktlinjer som följer av det ovan angivna så föreslår stadsledningskontoret ytterligare justeringar av föreslagen fordonsstrategi och av *Riktlinjer för hantering av fordon för kommunkoncernen Stockholms stad* (bilaga 2).

I strategin och riktlinjerna föreslår stadsledningskontoret att skrivningarna om val av fordon och drivmedel anpassas till *Miljöprogram för Stockholms stad 2016 – 2019* som kommunfullmäktige beslutade om 4 april 2016. Dessutom föreslår stadsledningskontoret ett förtydligande om att avvägningen mellan val av typ av miljöfordon och verksamhetens ekonomiska förutsättningar måste göras.

2007 fattade kommunfullmäktige beslut om riktlinjer för förmånsbil inom ramen för chefsatsningar (Dnr 209-11/2007). Möjligheten att erhålla förmånsbil föreslås upphöra. De avtal som är ingångna och där förmånsbil har tagits ut föreslås löpa så länge respektive leasingavtal gäller och sägas upp till närmast kommande leasingperiods slut. Det finns idag avtal om förmånsbil tecknade men där bil inte har tagits ut. Dessa avtal ska också sägas upp.

Då denna riktlinje har en hög grad av detaljering samtidigt som kommande upphandlingar och teknikutveckling kan föranleda relativt frekventa förändringar i riktlinjen, så föreslår stadsledningskontoret att denna renodlas och att miljö- och hälsoskyddsnämnden ska ta fram och vid behov revidera anvisning till *Riktlinjer för hantering av fordon för kommunkoncernen Stockholms stad* (bilaga 2).

Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade den 2 november 2015 (dnr 129-1408/2015) att ge miljö- och hälsoskyddsnämnden i uppdrag att i samråd med stadsledningskontoret och Stockholms Stadshus AB utarbeta ett förslag till en långsiktig strategi för hantering av fordon för kommunkoncernen Stockholms stad. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har utarbetat ett förslag som har remitterats av kommunstyrelsen till samtliga nämnder och bolagsstyrelser.

Ärendet

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade 14 juni 2016 om förslag till en fordonsstrategi för kommunkoncernen Stockholms stad samt riktlinjer. Beslutet inkluderar därutöver följande:

- Förslag på övergångsförfarande för hanteringen till dess att alla avtal kopplade till riktlinjer är på plats.
- Förslag om att Stockholms stadshus AB uppmanas ge samtliga bolagsstyrelser uppdrag att anta riktlinjer och tillämpa övergångsförfarandet.
- Hemställan om att miljö- och hälsoskyddsnämnden ges i uppdrag att genomföra gemensam upphandling av laddinfrastruktur för elbilar och laddhybrider.

Syftet med införandet av fordonsstrategin är att skapa tydligare styrning och överblick över hur stadens fordon används och bättre kunna följa upp fordonsrelaterade kostnader. Målet med fordonsstrategin är att Stockholm ska ha en fordonsflotta som strävar mot tre av grundpelarna i Vision 2040. Den ekonomiska analysen i ärendet anger en årlig besparingspotential om 6-7 mnkr genom en samlad hantering av fordonsflottan.

Fordonsstrategi för kommunkoncernen Stockholms stad

Förslaget till ny fordonsstrategi innehåller flera huvudområden/strategiska val. Dessa är:

- Finansiering av fordon
- Process och ansvarsfördelning för inköp hantering samt avyttring av fordon
- Hantering av försäkring av fordon
- Användande av bilpool
- Styrning via funktionen fleet-management
- Införandet av en gemensam administrativ hantering av fordonsflottan.

Riktlinjer

Till fordonsstrategin för kommunkoncernen Stockholms stad föreslår miljö- och hälsoskyddsnämnden att kommunfullmäktige antar två riktlinjer:

- Riktlinjer för hantering av fordon för kommunkoncernen Stockholms stad
- Riktlinjer för bilförmån (förmånsbil) inom kommunkoncernen Stockholms stad

Riktlinjerna är framtagna för att underlätta för fordonsansvariga och förare/användare hos nämnder och bolagsstyrelser. Riktlinjerna hanterar huvudsakligen riskhantering, kostnader och handhavande av Stockholms stads fordon inklusive förmånsbilar, egen bil i tjänsten och bilpoolsbilar. Riktlinjerna syftar till att fastslå grundläggande principer, reglera beslutsordning, ansvarsfördelning och villkor för fordon samt bilförmån i kommunkoncernen Stockholms stad.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontorets finansavdelning i samråd med stadsutvecklingsavdelningen, personalstrategiska och juridiska avdelningarna.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Stockholms stad har under närmare två decennier aktivt verkat för en utveckling mot en högre andel miljöbilar samt miljöanpassade och klimatsmarta drivmedel i Stockholm. Stockholms stad fick i april 2016 för tredje året i rad pris för miljöbästa fordonsflottan i Sverige.

Stadsledningskontoret anser att förslag till fordonsstrategi för kommunkoncernen Stockholms stad och riktlinjerna för hantering av fordon för Stockholms stad ger förutsättningar för stadens nämnder och bolagsstyrelser att hantera fordonsflottan på ett professionellt sätt. Fordonstrategin ska ange riktningen för Stockholms stads fordonsanskaffning och fordonsinnehav med mål att optimera hanteringen, minska riskerna och erhålla en bättre överblick över kostnaderna. Optimeringen ska göras med hänsyn till ekonomi samt minsta möjliga miljö- och klimatpåverkan. Denna strategi är en viktig del i arbetet för ett ekonomiskt och ekologiskt hållbart Stockholm och bidrar till de mål som beslutats om i stadens miljöprogram.

Vidare anser stadsledningskontoret att det helhetsgrepp inom fordonsområdet som strategin innebär ligger väl i linje med de initiativ inom inköpsområdet, avseende införandet av ett

kategoristyrkt arbetssätt, som stadsledningskontoret genomför inom ramen för projekt verksamhetsnära inköp (VI). Stadsledningskontoret stödjer därför i huvudsak miljö- och hälsoskyddsnämndens förslag till fordonsstrategi för kommunkoncernen Stockholms stad och tillhörande riktlinjer.

Det finns dock några områden inom vilket stadsledningskontoret anser att det behöver göras förändringar innan kommunfullmäktige beslutar om strategi och riktlinjerna.

Bilförmån

2007 fattade kommunfullmäktige beslut om riktlinjer för förmånsbil inom ramen för chefsatsningar (Dnr 209-11/2007). Möjligheten att erhålla förmånsbil föreslås upphöra. De avtal som är ingångna och där förmånsbil har tagits ut föreslås löpa så länge respektive leasingavtal gäller och sägas upp till närmast kommande leasingperiods slut. Det finns idag avtal om förmånsbil tecknade men där bil inte har tagits ut. Dessa avtal ska också sägas upp.

Hemställan om uppdrag för genomförande av gemensam upphandling

Då det inte krävs beslut i kommunfullmäktige för att Miljö- och hälsoskyddsnämnden kan ta initiativ till att bjuda in övriga nämnder och bolagsstyrelser till en gemensam upphandling, förslår stadsledningskontoret att denna beslutspunkt utgår. Stadsledningskontoret ser dock positivt på initiativet att inbjuda till gemensam upphandling för att bidra till att nämnders och bolagsstyrelserns behov av laddinfrastruktur tillgodoses på ett effektivt sätt.

Val av finansieringsform

I förslaget till fordonsstrategi för kommunkoncernen Stockholms stad anges hur finansiering av stadens fordon ska ske. Fördjupade analyser och efterforskningar har sedan den aktuella fordonsstrategin antogs av miljö och hälsoskyddsnämnden i juni genomförts för att säkerställa att strategin är praktiskt genomförbar. Kontakter har skett med interna och externa revisorer, leasingexperter, jurister samt fordonsleverantörer och leasingbolag. Denna fördjupade analys föranleder viss revidering av föreslagen fordonsstrategi. Huvudpunkterna listas nedan och förklaringar och skäl till ändringarna anges i följande respektive underavsnitt.

1. Den föreslagna finansieringsformen, leasing med option, ska definieras som finansiell leasing, inte operationell som tidigare antagits. För att undvika administrativt merarbete och redovisningsmässiga implikationer bör leasingperioden

- för stadens förvaltningar förändras till 3 år med möjlighet till förlängning. För stadens bolag kan den föreslagna leasingperioden om 4 år kvarstå.
2. Köp av fordon ska ske istället för leasing när det avser lastbilar och lätta lastbilar med luftspalt, som anges i föreslagen fordonspolicy. Därutöver ska även personbilar inköpas om rätt till momsavdrag saknas som t.ex. hos några av bolagen inom Stockholms stads kommunkoncern.

Motiveringar till synpunkter på föreslagen fordonsstrategi

Köp eller finansiell leasing

Nedan beskrivs när och varför fordon bör inköpas alternativt leasas och då genom finansiell leasing. Enligt gällande lagstiftning är det endast företag som bedriver återförsäljning av bilar, uthyrning av bilar, taxi, transport av avlidna eller skattepliktig körkortsutbildning som har avdragsrätt för moms vid inköp av personbilar för sin verksamhet. Bedrivs annan momspliktig verksamhet, vilket Stockholms stads kommunkoncern gör, finns ett momsavdragsförbud vid inköp av personbil. I momshänseende räknas även vissa lastbilar som personbilar.

Som beskrivits ovan är momsen på inköp av personbilar ej avdragsgill. Däremot får avdrag med 50 procent av ingående moms göras vid leasing av personbilar i momspliktig verksamhet både vid finansiell och operationell leasing.

Momsavdragsförbudet vid köp gäller personbilar. Däremot är lastbilar som väger över 3 500 kilo berättigade till full momsavdragsrätt under förutsättning att momspliktig verksamhet bedrivs. Under särskilda omständigheter kan även moms på inköp av lätt lastbil (under 3 500 kilo) vara avdragsgill. Detta gäller för så kallad pick-up eller flakbil. Det som avgör är huruvida flaket och förarhytten är integrerade eller utgör två separata karosserienheter. Om det finns en luftspalt mellan förarhytten och flaket räknas bilen som lastbil oavsett bilens vikt och full momsavdragsrätt föreligger.

Generellt gäller att personbilar ska leasas inom kommunkoncernen Stockholms stad. Om rätt till momsavdrag saknas t.ex. vid bostadsuthyrning, bör alla typer av fordon inköpas. Köp är ekonomiskt mer fördelaktigt än leasing då inget momsavdrag får göras.

Finansieringskostnaden för fordon blir, förutom för undantagen ovan (lastbil, lätt lastbil med luftspalt, alla fordonstyper om momsavdragsrätt saknas hos inköparen), generellt lägre för

leasingupplägg än ett inköp av fordon med lånade pengar. Trots att kommunkoncernen Stockholms stad kan låna billigare än den ränta leasingbolaget erbjuder i sitt upplägg, gör möjligheten att kunna göra ett halvt momsavdrag vid leasing, men inte vid köp, att leasingfinansiering blir mer förmånligt. Vid stora förändringar i finansieringskostnaden för staden eller leasingbolagen eller förändringar i momsavdragsrätten kan detta förändras. Fleet management-funktionen ansvarar för att en årlig prövning görs för att se om finansiell leasing är finansiellt mer fördelaktig än köp av fordon beroende på momseffekten.

En grov tumregel kan vara att det bör skilja minst 3 procentenheter mellan Stockholms stads och leasingbolagets finansieringsränta för att köp av personbilar ska vara ekonomiskt fördelaktigt för inköpare med nuvarande momsavdragsrätt.

Generellt gäller att finansiell leasing ska användas när rätten till momsavlyft gör att kostnaden blir fördelaktigare än vid köp. Om rätt till momsavlyft saknas eller om momsavlyftet blir större vid köp, ska fordonet köpas.

Operationell eller finansiell leasing

Det finns två varianter av leasing som medför olika ekonomiska effekter hos inköpande bolag eller staden. Då fordonsstrategin utarbetades ansågs att leasingupplägget som kommunkoncernen vill använda sig av, d.v.s. leasing med option, kunde definieras som operationell leasing. Vid djupare efterforskning med hjälp av såväl leasingexperter, interna respektive externa revisorer, jurister såväl som fordonsleverantörer och leasingbolag har det nu klagjorts att önskat alternativ för Stockholm stads kommunkoncern, leasing med option, ska definieras som finansiell leasing.

Detta föranleder förändringar i alla dokument avseende föreslagen fordonsstrategi inkl. bilaga 1- 2. Uppdaterade dokument bifogas detta pm. Bilaga avseende *Riktlinjer för bilförmån inom kommunkoncernen Stockholms stad* föreslås utgå.

Längden på leasingperioden

Baserad på ovanstående slutsats att leasinguppläggen framgent kommer att betraktas som finansiell leasing så behöver ytterligare beaktanden göras som inte framkommer i föreliggande fordonsstrategi, eftersom den baserades på antagandet att leasinguppläggen skulle komma att betraktas som operationella.

En redovisning enligt gällande redovisningsregler för kommuner avseende finansiell leasing innebär ett stort administrativt merarbete

jämfört med operationell leasing. Om leaseperioden är högst tre år och vissa andra villkor är uppfyllda kan finansiella leasingavtal redovisas som operationella.

Fordonsstrategin bör därför förändras så att leasingperioden för stadens förvaltningar sätts till tre år med möjlighet till förlängning. För stadens bolag gäller att den juridiska personen kan redovisa finansiella avtal som operationella oavsett längd och därmed kan föreslagen fordonsstrategi behållas för bolagen i detta avseende.

Fordonsstrategi och Riktlinjer

Utöver de förändringar av fordonsstrategi och riktlinjer som följer av det ovan angivna så anser stadsledningskontoret att det föreligger behov av ytterligare justering av fordonsstrategin samt *Riktlinjer för hantering av fordon för kommunkoncernen Stockholms stad* (bilaga 2).

I strategin och riktlinjer anges mål och hänvisas till målsättningar inom miljöbilsområdet som inte längre är aktuella i och med kommunfullmäktiges beslut 4 april 2016 om *Miljöprogram för Stockholms stad 2016 – 2019*. De mål som strategi och riktlinjer sätter upp föreslås därför justeras till att följa Stockholms stads långsiktiga mål om ett fossilbränslefritt Stockholm 2040 samt de mål som uppställs i *Miljöprogram för Stockholms stad 2016 – 2019*,

Stadsledningskontoret föreslår att det i strategin anges att verksamhetens val av fordon ska utgöras av miljöbilar och att dessa där så är möjligt ska vara fordon som kan tankas med förnybart bränsle, istället för att val av fordon ska göras med hänvisningar till mål om miljö- och elbilar, som inte längre är aktuella.

Dessutom föreslår stadsledningskontoret att det nu i *Riktlinjer för hantering av fordon för kommunkoncernen Stockholms stad* fastslås att fordon som kan tanka ett förnybart drivmedel ska utnyttja sin miljöpotential och i så stor utsträckning som det är möjligt tankas med förnybara drivmedel. Detta istället för att hänvisa till mål om att de fordon som kan tanka ett förnybart drivmedel ska tanka detta till minst 85 %, som inte längre är aktuellt.

För båda dessa ovanstående målsättningar hänvisas specifikt till delmål 2.5 Fossil energi i transportsektorn ska minska i *Miljöprogram för Stockholms stad 2016 – 2019*.

Stadsledningskontoret föreslår även att ett förtydligande om att avvägning mellan val av typ av miljöfordon och verksamhetens

ekonomiska förutsättningar måste genomföras, läggs till i *Riktlinjer för hantering av fordon för kommunkoncernen Stockholms stad*.

I *Riktlinjer för hantering av fordon för kommunkoncernen Stockholms stad* tydliggörs ansvarsfördelningen mellan nämnder/bolagsstyrelser, servicenämnden samt Fleet-managementfunktionen. Stadsledningskontoret anser det vara viktigt att ansvarsfördelningen tydliggörs, men föreslår ett tillägg om att fleet-managementfunktionen förutsätts föra dialog med servicenämnden och utbyta information och statistik som krävs för ett framgångsrikt resultat för båda parter och staden som helhet.

Utöver ovanstående synpunkter anser stadsledningskontoret att *Riktlinjer för hantering av fordon för kommunkoncernen Stockholms stad* som arbetats fram av miljö- och hälsoskyddsnämnden har en hög grad av detaljering avseende bland annat hur avrop från avtal ska genomföras, hur fordon ska utrustas och avyttras. Enligt miljö- och hälsoskyddsnämndens förslag till beslut ska kommunstyrelsen ges i uppdrag att fatta beslut om revidering av dessa riktlinjer. Riktlinjer för verksamheten utfärdas enligt kommunallagen av kommunfullmäktige och endast justeringar av redaktionell karaktär kan delegeras. Stadsledningskontoret bedömer att förändringar av ovan nämnda riktlinje kan behöva göras relativt frekvent och att de inte faller under redaktionella förändringar så som riktlinjerna är utformade enligt miljö- och hälsoskyddsnämndens förslag. I förslaget till riktlinjer anges exempelvis hur fleet management-funktionen ska samordna anskaffning av fordon genom en årlig förnyad konkurrensutsättning. Att samordna inköpen på det sätt som föreslås i riktlinjerna anser stadsledningskontoret vara ett effektivt sätt att bättre tillvarata stadens storlek, samtidigt som det etableras en kontroll av att rätt fordon med korrekt utrustningsnivå anskaffas. Däremot kan sättet att avropa från avtal i kommande upphandlingar förändras.

Därutöver finner stadsledningskontoret det sannolikt att förändringar av exempelvis utrustningsnivåer kan vara påkallat, i och med att teknikutvecklingen inom området är hög och därmed föranleder ändringar i riktlinjerna.

I riktlinjen anges även att upphandlad extern aktör ska sköta all administration av stadens fordon. Då den upphandlade leverantören endast kommer att hantera fakturering och kostnadssammanställning anser stadsledningskontoret att riktlinjen

justeras till att den upphandlade externa aktören ska sköta viss del av administrationen av stadens fordon. Detta för att förtydliga att ansvaret för uppföljning och administration åligger respektive nämnd och bolagsstyrelse.

Av dessa skäl är det stadsledningskontorets bedömning att *Fordonsstrategi för kommunkoncernen Stockholms stad och Riktlinjer för hantering av fordon för kommunkoncernen Stockholms stad* som föreslagits av miljö- och hälsoskyddsnämnden bör justeras i enlighet med bilagt förslag (bilaga 1 och 2).

Den justerade riktlinjen har i allt väsentligt samma innehåll justerat till gällande miljöprogram och mål samt med förtydliganden kring ekonomiska överväganden och vikten av samarbete och dialog mellan utpekade nämnder och funktioner, men innebär en lägre grad av detaljering avseende bland annat anskaffning av fordon. Behovet av detaljerade anvisningar till hur nämnder och bolagsstyrelser ska hantera fordonsflottan kvarstår dock, varför stadsledningskontoret föreslår att miljö- och hälsoskyddsnämnden ska ta fram och vid behov revidera anvisningar till *Riktlinjer för hantering av fordon för kommunkoncernen Stockholms stad* (bilaga 2).

Ovanstående förslag föranleder förändringar i alla dokument avseende föreslagen fordonsstrategi inkl. bilaga 1- 2. Uppdaterade dokument bifogas detta pm. Bilagan avseende *Riktlinjer för bilförmån inom kommunkoncernen Stockholms stad* föreslås utgå.