



Handläggare
Therese Alvé
Sektorn för ekonomi och uppföljning

Utredning Förutsättningar för hyressättning av kommunens fastigheter

Internhyresprinciper

De flesta kommuner har någon form av internhyresmodell för att ge incitament för besparingar, öka kostnadsmedvetandet och göra så att kostnaderna betalas av de som faktiskt får nytta av lokalerna. Genom prissättning visar man att lokaler kostar och därmed skapas ett incitament till att inte slösa. Internhyra används alltså både för att informera och styra. Bland kommuner i Sverige förekommer tre olika typer av internhyresprinciper, självkostnadshyra, marknadshyra och funktionshyra. Värmdö kommun använder sig av självkostnadshyra.

Självkostnadshyra

Självkostnadshyra på objektsnivå utgår ofta från en central fastighetsenhets förvaltningskostnader baserat på faktiska kostnader per objekt. Kostnader som vanligtvis ingår vid hyra av kommunens egna lokaler är följande:

- driftskostnader
- underhållskostnader
- kapitalkostnader (ränta på bokfört värde och avskrivningar)
- försäkringskostnader
- administrationskostnader
- övriga kostnader

Fördelen med självkostnadshyra är att det är en princip som är lättförståelig för hyresgästen eftersom hyran speglar den verkliga kostnaden för lokalen. Principen kan dock skapa vissa obalanser mellan hyresgästerna. Bl.a. kan hyran skilja sig åt mellan nya och gamla lokaler (då avskrivningar m.m. är betydligt högre för nya lokaler) även om nyttan för hyresgästen är densamma.

Marknadshyra

Marknadshyra bestäms i princip genom att fastställa kommunens alternativkostnad, d.v.s. att hyran skulle motsvara den hyra som kommunen skulle fått om man hyrt ut lokalen på den externa marknaden. Principen ger en indikation om förvaltningen av lokalerna är marknadsmässig. Hyresnivåerna påverkas av bl.a. läge, investeringsnivåer, underhåll, konjunktur samt efterfrågan och utbud på den lokala marknaden och differensen mellan intäkter och kostnader kan skapa både under- och överskott.

En fördel med principen är att hyror mellan privata och kommunala alternativ blir lättare att jämföra samt att incitamenten till att ha hög lokaleffektivitet ökar. En nackdel med principen är att det kan vara svårt att hitta en jämvikt mellan efterfrågan och utbud, d.v.s. var marknadsnivån egentligen är. Därtill riskerar marknadshyror att bli högre än hyror till självkostnad.

Funktionshyra

Principen funktionshyra innebär att hyressättningen fördelas efter lokalernas olika förmåga att ge nytta till sina hyresgäster. Principen utgår från antingen självkostnadshyra eller marknadshyra och viktas därefter mot ett antal variabler. Variablerna kan t.ex. vara standard och kapacitet. Kapacitet kan t.ex. handla om antal barn som ryms i lokalen och standard kan innefatta kvalitet på tekniska system, investeringar och underhåll eller vara indelade i standardnivåer (där standarden inom fastighetsbeståndet jämförs).

Av betydelse för att en funktionshyresprincip ska fungera är att principen är transparent, accepterad samt att den är lätt att förstå och administrera. Principen används bl.a. för att justera ”orättvisor” som uppkommer i samband med självkostnadshyra och marknadshyra. Nackdelen med principen är att den kräver mycket administration i att ta fram och revidera de olika variablerna och att en bedömning i viss mån blir subjektiv.

Värmdö kommuns fastighetsbestånd och internhyresprincip

Förvaltning och underhåll

Kommunens fastighetsbestånd har uppförts under främst två tidsperioder, 60-70 talet och 90-00 talet. Byggnaderna som uppfördes på 60- och 70-talen har börjat uppnå sin livslängd vilket innebär att de framgent kommer att behöva ersättas med nya byggnader. Byggnaderna från 90 och 00-talet närmar sig i sin tur mer omfattande underhållsåtgärder som byte av tak, ventilation m.m. Bland annat omfattas de större skolorna Brunn, Hemmesta, Djurö och Ösby skola av dessa mer omfattande och kostnadskrävande åtgärderna. Även de fastigheter där Vård- och omsorgsnämnden bedriver verksamheter har ett delvis eftersatt underhåll. Som exempel kan nämnas Gustavsgården och Djuröhemmet som är byggnader som är ombyggda och tillbyggda i flera omgångar vilket kräver ett ständigt underhållsarbete. Socialnämnden har också ett flertal boenden som framgent behöver renoveras alternativt byggas helt nya bostäder för verksamheternas räkning.

Framtida underhållsplaner för kommunens verksamhetslokaler visar dock på ett löpande stort underhållsbehov för att kunna fortsätta utveckla beståndet för att kunna erbjuda attraktiva lokaler för såväl brukare som personal. Det kräver en noggrann planering såväl på kort som långsikt för att på bästa sätt kunna nyttja underhållsbudgeten för de kommunala verksamheterna.

Utöver kommunens verksamhetslokaler ingår även fastigheterna i hamnen i kommunens lokalbestånd. I stort sett samtliga byggnader i hamnen har ett mycket eftersatt underhåll. Flera av byggnaderna är i akut behov av renovering eller ombyggnad, såväl på grund av myndighetskrav som för att kunna möta hyresgästernas krav. Kostnaderna för dessa renoveringar beräknas bli omfattande.

Interhyresprincip

En anledning till att kommunstyrelsen beslutade om en ny hyresprincip 2012 var att kommunen tillämpade flera principer för olika verksamheter. Hyressättning för fristående skolor baserades på kapacitet (antal barn), särskilda boenden blockuthyrdes och vissa lägenheter hade vanliga hyreskontrakt enligt bruksvärdesprincipen. Principerna medförde

att verksamheterna ofta saknade insyn i faktiska kostnader.

Målsättningen med en ny hyresprincip var att skapa incitament för resurseffektivitet av kommunens lokaler som skulle vara förhållandevis rättvis för resultatenheterna och övriga hyresgäster, ökad kostnadsmedvetenhet, incitament för energibesparing samt vara lättförståelig. Värmdö kommuns nu gällande internhyresprincip bygger därmed på självkostnadshyra för interna hyresgäster. För externa hyresgäster gäller marknadshyra. Den nu gällande internhyresprincipen innebär att den fakturerade hyran ska motsvara den budgeterade kostnaden för det aktuella objektet, d.v.s. självkostnadshyra. Hyran baseras på följande kostnader¹:

Media – avser t.ex. el, värme, VA och utgår utifrån faktisk kostnad per objekt. Uppgår till totalt cirka 36 mnkr vilket ger en snittkostnad på 190 kr/kvm.

Drift – avser yttre skötsel, renhållning, larm och bevakning m.m. och utgår från faktisk kostnad per objekt men är också till vissa delar schabloniserad utifrån kronor per kvadratmeter. Kostnaderna uppgår till cirka 37 mnkr vilket ger en snittkostnad på 190 kr/kvm.

Planerat underhåll – uppgår till totalt till ca 22 mnkr (2017) vilket innebär ca 130 kr/kvm. Den schabloniserade kostnaden för planerat underhåll innebär att de årliga underhållsinsatserna per objekt kan överstiga alternativt understiga den verkliga underhållskostnaden. Sedan några år tillämpar kommunen komponentavskrivning (K3) för fastighetsunderhåll, innebär att del av underhållskostnaden bokförs som investering.

Administration – avser t.ex. personalkostnader för fastighetsenheten, försäkringar, systemstöd m.m. Utgår med en schablon kronor per kvadratmeter och den totala kostnaden uppgår totalt till cirka 7,1 mnkr vilket motsvarar 38 kr/kvm.

Kapitalkostnad - består av avskrivning på bokförda värden samt ränta för det enskilda objektet och uppgår till ca 80,1 mnkr. Kapitalkostnaderna kan skilja sig åt markant från objekt till objekt. En äldre fastighet där inga omfattande renoveringar har gjorts har i regel en mycket låg kapitalkostnad medan en nyare fastighet eller en äldre fastighet som genomgått en större renovering har en högre kapitalkostnad. Kapitalkostnadens storlek för det enskilda objektet får därmed stor betydelse för hyrans storlek.

Övriga kostnader omfattar fastighetsskatt med ca 0,6 mnkr och kostnader för inhyrning av externa lokaler med ca 41,5 mnkr.

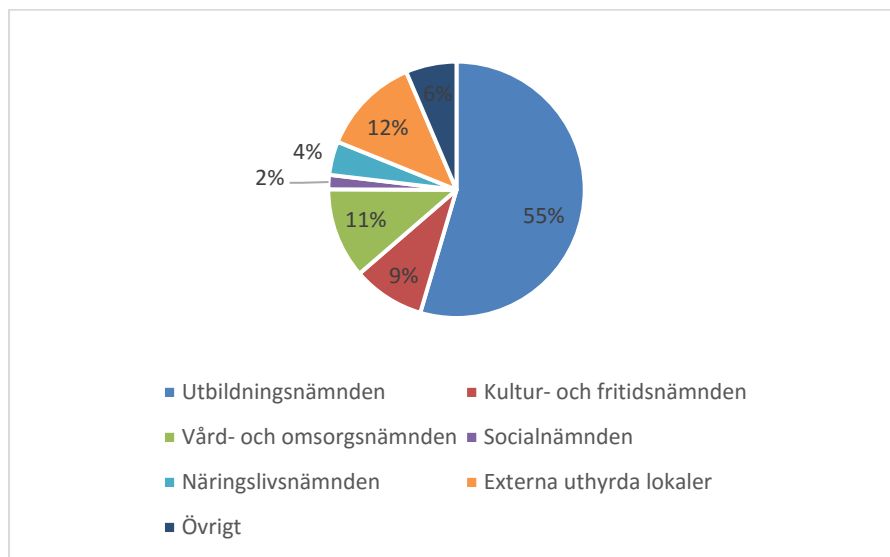
Kommunens självkostnadshyra

Kommunens internhyror har såsom ett genomsnitt sänkts 2016 och har även nedjusterats för 2017. Det är t.ex. effekten av omvärlds-faktorer som t.ex. sänkta räntekostnader som har medfört sänkningen.

För 2018 uppgår fastighetsenhetens budgeterade hyresintäkter till cirka 217 mnkr. Av dessa avser cirka 30 mnkr intäkter för externt uthyrda lokaler. Nedan visas fördelningen

¹ Samtliga kostnader angivna utgår ifrån budget för 2018.

av hyresintäkterna för verksamhetslokaler från de olika nämnderna m.fl:



Idag varierar hyrorna för kommunens lokaler beroende på att lokalerna byggts vid skilda tidpunkter. Det innebär främst att media- och kapitalkostnader skiljer sig åt mellan objekten men även att skick och standard mellan lokalerna skiljer sig åt på grund av bristande underhållsåtgärder vilket innebär att vissa lokaler kan upplevas som mer attraktiva än andra.

För att bedöma huruvida en hyra är rimlig eller inte är det flera aspekter som behöver analyseras. Ett mått för denna analys är hyra/kvm. En låg hyra per kvm beror ofta på att det är kommunägd lokal med en låg kapitalkostnad. En hög hyra/kvm beror antingen på att lokalen inte är yteffektiv eller på att det är en externt inhyrd lokal med marknadshyra.

Ett annat mått är hyra per barn eller elev för förskolorna och skolorna eller hyra per lägenhet för t.ex. ett särskilt boende eller ett LSS-boende. En låg hyra/nyttjare tyder antingen på en låg kapitalkostnad (och kanske behov av underhåll) eller på att lokalen är mycket yteffektiv.

En lokal kan t.ex. ha en hög hyra per kvm men en låg hyra per nyttjare utan att det är en orimlig hyresnivå. För att ge en rättvis bild av huruvida hyran är rimlig eller inte behöver en enskild analys per objekt genomföras.

Nybyggnation och större renoveringar

När nybyggnation av byggnad sker eller större renoveringar genomförs på befintliga lokaler medför det att stora investeringar görs på fastigheten. Kommunen fastighets- och lokalpolicy anger att investeringen inför en nybyggnation/renovering tydligt ska kopplas till och motiveras utifrån verksamheternas behov. Beslut om investeringar i fastigheter ska vara grundade på kommunens gemensamma lokalbehov över tiden. Investeringar i nya eller befintliga fastigheter får göras om de leder till mätbara kvalitetsförbättringar, effektiviseringar eller besparingar för kommunen. Byggnadstekniska investeringar för att

vidmakthålla byggnader och funktioner ska anpassas till den tid som kommunen har ett dokumenterat behov av byggnaden eller till den tid som det finns beslut om att upprätthålla ett alternativvärde, t.ex. försäljningsvärde. Byggnadstekniska investeringar ska alltid medföra optimala drifts- och underhållskostnader. Investeringsbeslut ska tas på kvalificerade och väl underbyggda beslutsunderlag och investeringsbesluten ska ingå i en långsiktig strategi där integrering, samordning, äga/hyra ingår som en naturlig del i beslutsunderlaget genom att beskriva vilken påverkan lokalinvesteringen förväntas få på verksamhetens måluppfyllelse².

Vid en nybyggnation tecknar berörd nämnd ett nytt hyresavtal medan nämnden vid en större renovering av en befintlig fastighet tecknar ett separat tilläggsavtal. Den tillkommande hyran beräknas först utifrån en preliminär investeringsutgift för projektet. Den totala investeringsutgiften kommer vid projektets ekonomiska slutredovisning läggas till fastighetens bokförda värde och bli en del av kapitalkostnaden. Avskrivning av kapitalkostnaden utgår ifrån så kallad komponentavskrivning som är en avskrivningsmetod för materiella anläggningstillgångar. Metoden grundar sig på att de olika komponenterna i en byggnad anses ha olika lång livslängd. Komponenterna särskiljs därmed och skrivs av var för sig utifrån olika tidsperioder. Hyran för berörd verksamhet sjunker således från år till år utifrån komponenterna olika bedömda nyttjandeperioder.

När större nybyggnationer eller renoveringar genomförs och dessa inte täcks inom den normala budgetuppräknningen så har verksamheterna fått en justering av internhyrorna för att täcka den högre kostnaden. För utbildningsnämnden innebär detta t.ex. att man 2018 har fått en justering av internhyran med 9,4 mnkr för renoveringen av Kvarnberget. Motsvarande kommer att ske när Ekedal är färdigrenoverat.

Särskilt om hyressättning för utbildningsnämnden

Skolpeng och lokalersättning

Skolpeng, ett belopp ur skattemedel som kommunen delar ut till skolor för varje elev, snarare än att tilldela varje skola en budget i form av en klumpsumma. Eftersom elever och föräldrar har möjlighet att välja mellan kommunala och fristående förskolor och skolor innebär det att kommunen där barnet/eleven är skriven ska betala ut skolpeng till den förskolan/skolan där barnet/eleven går. Skolpengen ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna förskolan eller skolan. Värmdö kommuns skolpeng skiljer sig åt mellan åldersklasserna³.

En del i skolpengen är ersättning av lokalkostnader. Med lokalkostnader avses kostnader för hyra, driftskostnader, inventarier som inte är läromedel, kapitalkostnader i form av ränta på lån och liknande, dock inte kostnader för amortering. Enligt huvudprincipen ska ersättningen baseras på en beräkning av kommunens genomsnittliga lokalkostnader för skola och förskola men kan också, om det finns särskilda skäl, motsvara de faktiska kostnaderna, om dessa är skäliga. Fristående skolor och förskolor får en ersättning utifrån den genomsnittliga lokalkostnaden och beloppet ingår i deras skolpengersättning.

² Fastighets- och lokalpolicy, kommunstyrelsen 2015-12-02 § 212, Dnr 2015KS/0579

³ Fullständiga pengnivåer återfinns i Värmdö kommuns Pengbilaga 2018, bilaga 7 till budget 2018

Konkurrensneutralitet

Där det finns både offentligt och privat utförd verksamhet behöver det finnas tydliga regler för hur resurserna fördelas till de aktörer som utför verksamheten, t.ex. skolverksamhet i såväl kommunal regi som med fristående skolhuvudmän. Det får inte finnas någon särbehandling mellan offentlig och privat sektor utan förutsättningarna ska vara jämlika, s.k. konkurrensneutralitet ska råda.

Kommunen äger ofta sina lokaler sedan lång tid tillbaka och avskrivningarna på lokalerna har medfört att självkostnadshyran kan vara relativt låg i det fall inte några större investeringar har genomförts i lokalerna. Fristående verksamheter hyr eller köper oftast sina lokaler på en fri marknad till det marknadspris som gäller idag. Därmed kan kommunens självkostnad för lokaler ligga långt under den marknadshyra som de fristående skolorna får betala för sina lokaler. Eftersom lokalersättningen är en del av skolpengen innebär detta att den fristående verksamheten kan få lägga en större del av skolpengen på lokalkostnader än den kommunala verksamheten. Detta kan i sin tur utgöra ett problem vid en strävan att åstadkomma konkurrensneutralitet.

I praktiken kan även detta medföra att fristående verksamheter har svårigheter att etablera sig i vissa områden, eftersom man inte kan hyra lokaler till motsvarande kostnad som kommunen har för sina lokaler.

Som ovan nämnts är huvudprincipen att lokalersättningen ska baseras på en beräkning av kommunens genomsnittliga lokalkostnader för skola och förskola men att den också kan, om det finns särskilda skäl, motsvara de faktiska kostnaderna, om dessa är skäliga. Vid skälighetsprövningen ska intresset av att utbildning eller annan pedagogisk verksamhet med enskild huvudman kan etableras beaktas. Det har funnits oklarheter om vad dessa särskilda skäl innebär och när de ska tillämpas. Därför har regeringen nu beslutat om ett förtydligande, där det framgår att prövningen av särskilda skäl ska ta hänsyn till investeringar i nya lokaler eller renoveringar. Ändringen i skolförordningen trädde i kraft den 1 mars 2018.

Syftet med ändringen är att underlätta etablering av nya skolor, eftersom nyproduktion ofta är dyrare än den genomsnittliga kostnaden för skollokaler. Ändringen innebär att kommuner som har höga lokalkostnader, till följd av nybyggnationer eller renoveringar, inte ska behöva betala de fristående skolhuvudmännen samma ersättning. Omvänt innebär det att en fristående skola ska kunna få ersättning för högre lokalkostnader, även om kommunen har en lägre genomsnittlig kostnad på grund av låg standard eller eftersatt underhåll i de egna lokalerna.

Hyreskostnader

För att skapa likvärdiga förutsättningar för resultatenheterna har lokalhyreskostnader för förskolor och skolor förts över centralt och den centrala förvaltningen förhyr och betalar hyrorna för alla resultatenheters verksamhetslokaler. Yttre skötsel, larm och bevakning av kommunens skolor ingår dock inte i hyreskostnaden utan åligger skolorna att ombesörja och bekosta själva.

När större investeringar sker i fastigheterna ökar hyreskostnaderna. Parallellt med att internhyreshöjningar sker anpassas lokalpengen så att den ska ligga i paritet med vad man

fått för hyreskompensation. De senaste åren har man höjt lokalpengen med 1%. De faktiska hyrorna har under tiden gått ner p.g.a. det låga ränteläget vilket har gjort att någon omräkning inte har skett utifrån faktiska hyror. Detta kan dock bli aktuellt när kommunen investerar större summor i skolfastigheterna.

Bedömning

Kommunen är inne i en ny tillväxtfas där flera nya fastigheter uppförs samt planeras att uppföras. Kostnaderna för framtida förvaltning och underhåll av kommunala verksamhetslokaler kommer att öka vilket bör tas i beaktande för att få en helhetsbild av de framtida hyreskostnaderna.

Det är viktigt att kommunen har en tydlig och transparent princip som tydliggör lokalers nytta i förhållande till kostnader och möjliggör en så ”rättvis” prissättning som möjligt. Nuvarande hyresprincip bedöms vara en lättförståelig princip som speglar den verkliga kostnaden för objektet och skapar incitament för resurseffektivitet av kommunens lokaler.

Idag varierar emellertid hyrorna för kommunens lokaler beroende på att lokalerna byggts vid skilda tidpunkter. Det innebär främst att media- och kapitalkostnader skiljer sig åt mellan objekten men även att skick och standard mellan lokalerna skiljer sig åt på grund av bristande underhållsåtgärder. Det här innebär att hyreskostnaderna inte alltid är jämförbara mellan objekten utan att närmare analys görs.

Det pågår och kommer under de kommande åren genomföras stora renoveringar av flertalet av kommunens fastigheter. Detta innebär stora investeringar som kommer att medföra kraftigt ökade hyreskostnader för verksamheterna. Hänsyn till detta behöver tas i framtida budgetarbete.

För utbildningsverksamheterna bör även hänsyn tas till lokalersättningen vid framtida hyresökningar särskilt med hänsyn tagen till den nya ändringen i av skolförordningen. Exakt vilka konsekvenser ändringen i skolförordningen får är i dagsläget svårt att förutsäga då det saknas vägledande förarbeten till ändringen. Det är därför viktigt att nogsamt följande den kommande utvecklingen av kommunens, alternativt de fristående huvudmännens, hyreskostnader. Hänsyn till ovanstående bör därmed tas i kommande budgetprocesser.