

Nacka kommun

Granskning av avtal med
Rikshem



Innehåll

1	Inledning	2
1.1	Bakgrund.....	2
1.2	Syfte, avgränsning och revisionsfrågor.....	2
1.3	Metod.....	2
1.4	Revisionskriterier.....	2
2	Resultat av genomförd granskning	3
2.1	Strategi- och styrdokument.....	3
2.1.1	Kommunens fastighetsstrategi	3
2.1.2	Mål & Budget.....	3
2.2	Dokument relaterade till fastighetsöverlåtelsen	4
2.2.1	Tjänsteskrivelsen	4
2.2.2	Externa värderingsfirmor	4
2.2.3	Överlåtelseavtalet	5
2.3	Nettokostnadseffekt av fastighetsöverlåtelsen.....	5
2.3.1	Personalstyrka	5
2.3.2	Driftkostnader och kostnader avseende yttre underhåll	6
2.3.3	Hyresjusteringar	6
2.4	Garantier	6
2.5	Sammanfattning frågeställningar	8

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Nacka kommun avyttrade under 2014 en fjärdedel av kommunens fastighetsbestånd till Rikshem Tunaskolor AB. Köpskillingen var 1,8 miljarder kronor och reavinsten cirka 1,1 miljarder kr. Försäljningen avsåg 39 fastigheter, varav tio hade privata hyresgäster och resterande istället skulle återhyras av kommunen.

Revisorerna har, på grund av bl.a. fastighetsförsäljningens omfång, beslutat att låta Ernst & Young AB (EY) göra en genomgång av avtalen med Rikshem samt de underlag vad gäller värderingar som avtalen vilar på.

1.2 Syfte, avgränsning och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är främst att bedöma om det finns underlag för utvärdering av skillnader i kostnader för kommunen jämfört med alternativet eget ägande. Syftet är också att bedöma hållbarheten i de underlag avtalen vilar på. Syftet med granskningen är inte att bedöma om affären som sådan som helhet är bra eller dålig för kommunen.

Följande frågeställningar belyses:

- ▶ Vilka bedömningar gör kommunen av skillnader i nettokostnadseffekt över tiden kopplat till affären? Beaktas väsentliga parametrar på ett relevant sätt?
- ▶ I avtalet med Rikshem finns ett antal åtaganden i form av garantier från Nackas sida. I granskningen bedöms hur dessa garantier har hanterats och redovisats.
- ▶ Regleras på ett tydligt sätt i avtalen med Rikshem för hyresjusteringar utöver KPI? Bland annat sådant som beror på förändringar i lokalerna?
- ▶ Är Rikshemsaffären tydligt kopplad till beslutad fastighetsstrategi den 27 oktober 2014?

1.3 Metod

Granskningen grundas på intervjuer med fastighetsdirektören och ekonomidirektören samt på dokumentstudier.

Rapporten har faktagranskats av ekonomidirektören och fastighetsdirektören.

1.4 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut.

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Handlingarna till beslutet bl.a. Fastighetsöverlåtelseavtal och hyresavtal
- ▶ Underlag i form av värderingar etc. som försäljningen baseras på.
- ▶ Kommunens fastighetsstrategi

2 Resultat av genomförd granskning

2.1 Strategi- och styrdokument

Vi har inhämtat kommunens fastighetsstrategi samt Mål & budget-dokument för 2013-2015, 2014-2016 och 2015-2017.

2.1.1 *Kommunens fastighetsstrategi*

Nacka kommuns fastighetsstrategi antogs av Kommunstyrelsen den 27 oktober 2014, dvs. kort tid innan beslut fattades om avyttring av fastigheterna.

Av strategin framgår att Nacka kommuns verksamheter inom fastighetsområdet ska tillhandahålla ändamålsenliga och kostnadseffektiva anläggningar, lokaler och bostäder för kommunala verksamheter, säkerställa en aktiv strategisk planering för mark-, bostads- och lokalförsörjning samt förvalta och utveckla kommunens fastighetsinnehav. Det anges vidare att detta ska ske genom att äga, hyra in, upplåta, utveckla och vid behov förvärva och försälja fastigheter. Vi noterar att fastighetsstrategin inte har förelagts Kommunfullmäktige för beslut.

I den bakomliggande tjänsteskrivelsen från Stadsledningskontoret anges att fastighetsstrategin kan bidra till att kommunen får en ökad mångfald i ägande av fastigheter.

Utöver ovan nämnda allmänt hållna formuleringar kan ingen ytterligare koppling till genomförd fastighetsförsäljning återfinnas i fastighetsstrategin.

2.1.2 *Mål & Budget*

Av Mål & Budget-dokumentet avseende 2013-2015 framgår att Kommunfullmäktige bemyndigar kommunstyrelsen att sälja fastigheter som kommunen inte behöver för sin verksamhet. Det gäller dock ett begränsat antal namngivna fastigheter, som inte omfattas av fastighetsöverlåtelseavtalet med Rikshem. Motsvarande skrivning finns i dokumentet avseende 2014-2016, också där med ett begränsat, preciserat antal fastigheter.

I Mål & Budget-dokumentet avseende 2013-2015 anges att möjligheten att få fler privata aktörer att bidra till nödvändiga investeringar i förskolor, skolor och andra anläggningar ska ses över. Fastighetsdirektören anger att detta, tillsammans med kommunens inriktning avseende konkurrens och samarbete med andra aktörer, har ansetts vara en tydlig grund för fastighetsaffären och den beslutade fastighetsstrategin.

I Mål & Budget 2015-2017 anges att det föreligger ett pågående arbete med att arbeta fram en fastighetsstrategi där principer för ägande och förvaltning ska klargöras. Det anges vidare att kommunen vill ha en aktiv fastighetspolitik där både köp och försäljningar kan vara aktuella och att det är bra att få in konkurrens på fastighetsmarknaden. När detta dokument antogs, den 24 november 2014, var fastighetsöverlåtelsen till Rikshem i stort sett avslutad.

2.2 Dokument relaterade till fastighetsöverlåtelsen

Vi har bl.a. tagit del av tjänsteskrivelsen "Överlåtelse av fastigheter till Rikshem Tunaskolor AB och åtagande om hyresbostäder (KFKS 2014/938-253, reviderad 2014-11-24, ursprunglig skrivelse daterad 2014-11-04)", värderingsunderlag från två av de tre externa värderingsfirmorna och fastighetsöverlåtelseavtalet ("Nacka kommun och Rikshem Tunaskolor AB (Unät Rikshem Skolfastigheter AB) Fastighetsöverlåtelseavtal"). Vi har även genomfört intervjuer med Nacka kommuns fastighetsdirektör och ekonomidirektör.

2.2.1 Tjänsteskrivelsen

Av tjänsteskrivelsen "Överlåtelse av fastigheter till Rikshem Tunaskolor AB och åtagande om hyresbostäder (KFKS 2014/938-253, reviderad 2014-11-24, ursprunglig skrivelse daterad 2014-11-04)" framgår bl.a. att:

- Överlåtelseärendet aktualiserades sommaren 2014 och konkretiserades under september samma år. Ansvariga i kommunen har främst varit stadsdirektören, fastighetsdirektören och ekonomidirektören.
- Det pågick ett parallellt arbete med att ta fram en fastighetsstrategi. Tjänsteskrivelsen anger att förslaget om försäljningen av fastigheterna anses följa den beslutade fastighetsstrategin samt kommunens styrande princip om konkurrens och inriktning att samarbeta med andra aktörer.
- Avseende *ekonomiska konsekvenser* anges att "försäljningen är ett led i att skapa en kostnadseffektiv förvaltning av kommunens fastigheter och ett effektivt resursutnyttjande av kommunens mark- och fastighetsbestånd". Enligt skrivelsen medför försäljningen och de avtal den vilar på att kommunen får en förutsägbarhet och en minskad ekonomisk risk för de berörda fastigheterna i den framtida ekonomiska planeringen. Vidare anges att den kommunala ekonomin stärks genom att skuldsättningsgraden minskar.

2.2.2 Externa värderingsfirmor

Tre värderingsfirmor, DTZ, Forum Fastighetsekonomi (Forum) och NAI Svefa (Svefa), har använts för bedömning av marknadsvärde för de 39 fastigheterna. DTZ har anlitats av Rikshem och de övriga två av Nacka kommun. Avseende DTZ har värderingsuppgiften nedan hämtats från tjänsteskrivelsen. Forum och Svefa har levererat sina respektive värderingar till kommunen under andra halvan av oktober 2014.

Värderingsfirma	Marknadsvärdesbedömning (msek)
DTZ	1 388
Forum	1 489
Svefa	1 487
Genomsnittlig värdering	1 455

Köpskillingen enligt fastighetsöverlåtelseavtalet uppgår till 1 800 mkr, vilket således är 345 mkr högre än den genomsnittliga marknadsvärderingen.

Kommunen har ramavtal med Forum och Svefa (båda giltiga 2014-07-01 – 2016-06-30) avseende fastighets- och markvärderingstjänster. Med Svefa har kommunen även slutit ett avtal avseende biträde i försäljningsprocessen; avtalet omfattar att vara kommunens stöd

och medverka i och leda delar av transaktionsprocessen, DD¹, förhandlingsarbetet och i övrigt förekommande uppgifter. Detta avtal har tecknats efter en direktupphandling. Vi har erhållit dokumentationsblanketten avseende direktupphandlingen och kan konstatera att anbud begärdes in enbart från Svefa. Enligt kommunens riktlinjer för direktupphandlingar ska minst tre leverantörer tillfrågas om värdet av upphandlingen, som i det aktuella fallet, ligger mellan 101 000 och 505 800 kr. Avvikelser noteras sålunda från gällande regelverk.

2.2.3 Överlåtelseavtalet

Vi har tagit del av Överlåtelseavtalet och ett urval av bilagor. Se vidare i avsnitten 2.3.2 Driftkostnader och kostnader avseende yttre underhåll, 2.3.3 Hyresjusteringar och 2.4 Garantier.

2.3 Nettokostnadseffekt av fastighetsöverlåtelsen

Kommunen har inte upprättat någon dokumentation över nettokostnadseffekten av fastighetsöverlåtelsen. Vi kan således inte uttala oss om huruvida samtliga väsentliga parametrar har beaktats eller inte.

I samband med genomförda intervjuer lyfts fram att sammansättningen av portföljen av avyttrade fastigheter bestämdes utifrån en analys av bl.a. fastigheternas strategiska värde, deras underhållsbehov och driftnetto samt föresatsen att skapa en fastighetsmix som var attraktiv för en köpare. Det anges att en övergripande analys har gjorts av nettokassaflödet för ett år; dels avseende fortsatt ägande och dels avseende att hyra från privata anordnare, samt att det gjorts en avvägning av historiska positiva driftnetton, av hyresnivå i förhållande till marknadsnivåer samt av antagande kring eftersatt underhåll och utvecklingsbehov. Enligt uppgift har resonemang och information hämtats från SKLs skrift från 2008 om "Äga eller hyra verksamhetslokaler", vilken kommunen menar belyser problemställningar samt komplexiteten om att utvärdera ett fortsatt ägandeförhållande jämfört med att hyra tillbaka.

Vidare framhålls att det under en längre period skett ett analysarbete av det ackumulerade underhållsbehovet av kommunens fastigheter och att den genomförda avyttringen dels överför delar av detta underhållsarbete på Rikshem och dels att den möjliggör ökat underhållsfokus på kvarvarandefastigheter. I intervjuerna anförs även att försäljningen syftade till att förbättra kommunens skuldsättningsgrad och därigenom dels få minskade räntekostnader och dels möjliggöra en upplåning vid eventuella framtida behov.

2.3.1 Personalstyrka

Av tjänsteskrivelsen "Överlåtelse av fastigheter till Rikshem Tunaskolor AB och åtagande om hyresbostäder (KFKS 2014/938-253, reviderad 2014-11-24, ursprunglig skrivelse daterad 2014-11-04)" framgår att fastighetsöverlåtelsen inte har medfört några driftinskränkningar för verksamheter inom fastighetsområdet i kommunen, dvs. inga förändringar med avseende på personalstyrkan har skett.

Detta anges bero på att den nuvarande bemanningen är nödvändig för att säkerställa kommunens välfärdsservice när invånarantalet växer. Vidare anges att personalen behövs för att hantera internhyresavtal etc. i och med att kommunstyrelsen agerar intern hyresvärd för de av de försålda fastigheterna som hyrs in av Rikshem. Eventuella justeringar i den berörda personalstyrkan uppges komma att ske naturligt genom pensionsavgångar, omstruktureringar mellan enheter etc. De personalkostnader som Nacka hade innan

¹ DD = Due Diligence ("företagsbesiktning")

försäljningen för att underhålla och drifva lokalerna har man sålunda kvar även efter försäljningen till Rikshem.

2.3.2 Driftkostnader och kostnader avseende yttre underhåll

Av särskilda villkorsdokumentet och den gränsdragningslista som finns som bilagor till de nya hyresavtal som ingåtts mellan kommunen och Rikshem framgår att hyresvärden ansvarar för merparten av det yttre underhållet av de förhyrda fastigheterna (med undantag för åtgärder kopplat till tele- och datasystem), såsom exempelvis snöröjning av markytor och tak, skötsel av gräsmattor och skötsel av grusade områden. Dyliga kostnader belastar således inte längre kommunen för de berörda fastigheterna. Enligt fastighetsdirektören har gränsdragningslistan givit ett mervärde till kommunen genom att fler underhållstjänster medtagits än vad som tidigare medräknats i internhyrorna.

Enligt de Excelsammanställningar som skickades till värderingsfirmorna uppgick drift- och underhållskostnaderna för de avyttrade fastigheterna till 110 mkr 2012 och 112 mkr 2013. Internhyrorna för motsvarande perioder uppgick till 126 mkr respektive 116 mkr (dvs. positiva driftnetton om 16 mkr respektive 4 mkr). Hyrorna som avtalats med Rikshem har enligt kommunen angivits till motsvarande nivå som de internhyror som förelåg i samband med avyttringen.

2.3.3 Hyresjusteringar

Justeringar av avtalade hyror får ske först från och med 1 januari 2017 (innehärandes att inga hyreshöjningar sker 2015 eller 2016), och då i enlighet med en konsumentprisindexjustering. Ekonomidirektören uppger att internhyrorna för dessa fastigheter tidigare höjdes med 5 % årligen för att täcka underhållsbehovet.

Hyresjusteringar får dock ske om tillägg- eller nyinvesteringar initieras av kommunen. Enligt bilaga till överlåtelseavtalet ska preliminär och slutlig hyra i dyliga fall beräknas enligt följande formel:

Uppskattad eller Slutlig produktionskostnad * (Genomsnittligt direktavkastningskrav enligt marknadsvärdering på objekt i Överlåtelseavtalet med motsvarande användning vid Överlåtelseavtalets tecknande +/- Differensen av SKL:s internfemårsränta vid Överlåtelseavtalets tecknande och SKL:s internfemårsränta vid tidpunkten då investeringsbeslutet fattades)

Per november finns tre fastigheter på vilka det ska utföras tilläggsinvesteringar (exempelvis utbyggnad av Orminge skola), dock är förhandlingarna inte avklarade. Således finns i nuläget inget verkligt praktiskt exempel på kontraktformuleringens tillämpning att utvärdera.

2.4 Garantier

Kommunen ställer i överlåtelseavtalet ut ett antal garantier avseende rättsliga förhållanden kopplat till fastigheterna (att kommunen äger dem och innehar lagfart, att uttagna pantbrev inte är pantsatta, att fastigheterna inte är föremål för expropriation etc.), hyresavtalen (att det inte föreligger några sidoavtal, att inga hyresavtal sagts upp till avflyttning eller villkorsändring etc.), miljöförhållanden (att fastigheterna inte är förorenade i sådan utsträckning att det krävs åtgärd eller inskränker användningen etc.), tvister (att fastigheterna inte berörs av rättegång, skiljeförfarandet e.dyl.) samt ett antal övriga punkter (att Rikshem inte är skyldiga att ta över någon personal, att datarumsmaterial inte är missvisande etc.).

Av fastighetsöverlåtelseavtalets § 13.2.6 framgår att Rikshem har rätt att kräva ersättning av kommunen för brist i de uppställda garantierna om det totala kravet överstiger 5 mkr (vid beräkning av detta tröskelbelopp ska bara enskilda brister överstigande 250 tkr beaktas), med vissa begränsningar beroende på typ av garantibrist. Anspråk ska framföras skriftligen inom 12 månader från tillträdesdagen (22 december 2014).

Kommunen garanterar också i § 20.2-3 att kommunen åtar sig att slutföra och bekosta pågående entreprenader i de berörda fastigheterna.

Mot bakgrund av ovan redovisade kommunen i bokslutet per den 31 december 2014 en uppskattad garantireserv om 90 mkr. I nuläget återstår 40 mkr av reserven, varav 18 mkr anges avse kostnad för fastighetsreglering och 3 mkr kapitaltjänstkostnader. De förbrukade delarna är huvudsakligen hänförliga till Skuru skola och Duvnäs skola, och avser enligt uppgift kostnader för avslutande av pågående entreprenader. Inget åberopande av garantier enligt avtalets avsnitt 13 har skett enligt kommunens fastighetsdirektör.

Enligt ekonomidirektören finns inga indikationer på att garantiavsättningen inte skulle vara tillräcklig, snarare kommer del av den sannolikt att kunna återföras. Större delen av de garantier som redovisades i bokslutet 2014-12-31 uppges vara nyttjade eller återförda per 2015-12-31.

2.5 Sammanfattning frågeställningar

- ▶ Vilka bedömningar gör kommunen av skillnader i nettoeffekt över tiden kopplat till affären? Beaktas väsentliga parametrar på ett relevant sätt?
 - Kommunen har inte tagit fram någon dokumenterad analys av vilken nettokostnadseffekt som bedöms uppnås i och med den genomförda fastighetsöverlåtelsen. Det går därmed inte, för en extern part, att i efterhand avgöra vilka parametrar som har beaktats. Vidare borde kommunfullmäktige ha fått en sådan analys som underlag för sitt beslut. Sådana kalkyler bör framöver dokumenteras som en del i beslutsunderlagen vid väsentliga försäljningstransaktioner.
- ▶ I avtalet med Rikshem finns ett antal åtaganden i form av garantier från Nackas sida. Regleras på ett tydligt sätt i avtalen med Rikshem för hyresjusteringar utöver KPI. Bland annat sådant som beror på förändringar i lokalerna?
 - Det finns reglerat i bilaga till överlåtelseavtalet hur hyresjusteringar ska beräknas i de fall tilläggs- eller nyinvesteringar genomförs på fastigheterna efter önskemål från kommunen.
- ▶ Är Rikshemsaffären tydligt kopplad till beslutad fastighetsstrategi den 27 oktober 2014?
 - Arbetet med avyttringen av fastigheter till Rikshem var redan långt framskridet vid den tidpunkt då fastighetsstrategin beslutades av kommunstyrelsen den 27 oktober 2014. Strategin är på en övergripande nivå. Det framgår bl.a. att Nacka kommun för att fullfölja sina uppdrag inom fastighetsområdet ska äga, hyra in, upplåta, utveckla och vid behov förvärva och försälja fastigheter. Ytterligare koppling till genomförd fastighetsöverlåtelse finns inte.

Stockholm den 20 januari 2016

Mikael Sjölander
Auktoriserad revisor
Certifierad kommunal revisor

Jenny Göthberg
Auktoriserad revisor