

Kommunstyrelsen

Ny hyresmodell för intern förhyrning av lokaler och bostäder

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott föreslår kommunstyrelsen att fatta följande beslut.

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige fatta följande beslut.

1. Kommunfullmäktige beslutar att från och med 1 januari 2021 införa kostnadshyra för alla kommunens verksamheter med undantag för gymnasier.
2. Kommunfullmäktige beslutar att hyran vid införandet av hyresmodellen 2021 baseras på respektive hyresobjekts kostnader föregående år med uppräkningsindex med ett års snitt av konsumentprisindex (KPI) samt riskpåslag om 3,5 procent på egenägda lokaler.
3. Kommunfullmäktige beslutar att kostnadshyran för kommande år (2022 och framåt) baseras på respektive hyresobjekts kostnader föregående år uppräknat med på våren fastställt preliminärt konsumentprisindex (KPI) för nästkommande år samt riskpåslag om 3,5 procent på egenägda lokaler.
4. Kommunfullmäktige beslutar att alla idrottslokaler ska hyras av fritidsnämnden som hyr ut idrottslokaler till skolverksamhet dagtid.
5. Kommunfullmäktige beslutar att alla verksamheter som är interna hyresgäster ska skapa förutsättningar för samnyttjande av lokaler.
6. Kommunfullmäktige uppdrar till kommunstyrelsen att fastställa regelverk och principer för fastighetsverksamheten, intern förhyrning inklusive gränsdragningslista, samnyttjande av lokaler samt principer för finansiering av lokaler som inte finansieras genom kostnadshyran.

7. Kommunfullmäktige uppdrar till fritidsnämnden att fastställa taxor för uthyrning av idrottslokaler till skolverksamhet enligt självkostnadsprincip.

Med detta upphävs alla tidigare beslut om hyresmodell, internhyra samt regelverk rörande hyra.

Sammanfattning

I mål och budget 2019-2021 gav kommunfullmäktige kommunstyrelsen i uppdrag att arbeta fram en ny hyresmodell. Den hyresmodell som föreslås användas för intern fördelning av lokalkostnader från januari 2021 är en ren kostnadshyresmodell. Det innebär att verksamheterna betalar för de lokaler de verkligen hyr och nyttjar. Viktiga övergripande principer i förslaget till ny hyresmodell är konkurrensneutralitet, affärsmässiga och branschmässiga villkor och transparens och öppenhet. Den nya hyresmodellen innebär att fritidsnämnden tar ansvar för alla idrottslokaler inklusive gymnastiksalarna och att alla verksamheter ska upplåta lokaler för samnyttjande. Gymnasieskolorna ligger utanför hyresmodellen. Kostnadshyran baseras på lokalobjektens samtliga kostnader inom respektive kundsegment och består för det egenägda beståndet.

Kommunfullmäktige föreslås besluta att hyran vid införandet 2021 av hyresmodellen baseras på respektive hyresobjekts kostnader föregående år med uppräkningsfaktor på ett års snitt av konsumentprisindex (KPI) samt riskpåslag. För kommande år (2022 och framåt) baseras på respektive hyresobjekts kostnader föregående år uppräknat med på våren fastställt preliminärt konsumentprisindex (KPI) för nästkommande år samt riskpåslag om 3,5 för egenägda fastigheter.

Ärendet

Kommunstyrelsen ansvarar för att erbjuda lokaler till kommunens egen verksamhet genom enheten för fastighetsförvaltning. De samlade kostnaderna för egenägda fastigheter och inhyrda lokaler ska finansieras genom en intern hyresmodell. I mål och budget 2019-2021 gav kommunfullmäktige kommunstyrelsen i uppdrag att arbeta fram en ny hyresmodell. Det särskilda uppdraget innebar att ”se över modellen för internhyror i syfte att anpassa den till det lokalbestånd som finns idag och byggs de kommande åren samt för att skapa ytterligare incitament för en effektiv och flexibel lokalanvändning”. Bakgrunden till beslutet var bland annat att nuvarande hyresmodell inom skolan inte kan finansiera nya hyresobjekt och att det saknas en enhetlig modell för övriga områden.

Den hyresmodell som föreslås användas för intern fördelning av lokalkostnader från januari 2021 är en ren kostnadshyresmodell. Det innebär att verksamheterna betalar för de lokaler de verkligen hyr och nyttjar. Verksamheterna betalar de samlade lokalkostnaderna och ingenting annat. En ren kostnadshyra är konkurrensneutral genom att den hindrar att kostnader flyter mellan olika områden. Verksamheterna betalar en marknadsmässig nivå



som är lika rättvis eller orättvis för alla verksamhetsområden. Hyresnivåerna i egenägda och inhyrda lokaler blir jämförbara. De verksamheter som hyr nya och moderna lokaler betalar mer per kvadratmeter än de som hyr äldre och mindre moderna. Det kan för vissa verksamheter finnas behov av en utjämning. En princip för utjämning fastställs i förekommande fall för respektive verksamhets nämnd. Kostnader för lokaler som står tomma för att de behövs på sikt eller för att de ska avvecklas hanteras utanför hyresmodellen.

För fastighetsverksamheten innebär en kostnadshyresmodell en tydlig och enkel modell som är förutsägbar och innebär att kostnaderna belastar den verksamhet som har behovet. En tydlig och enkel modell minskar diskussionen om hyresnivån är rätt till förmån för diskussion om vad man får för den hyra verksamheten betalar.

En hyresmodell innebär att alla kommunens verksamheter belastas med sina lokalkostnader vilket säkerställer kostnadsmedvetenhet och att prioriteringar görs där utökade lokalkostnader vägs mot andra kostnader.

Arbetet med att ta fram en ny hyresmodell

Arbetet med att ta fram en ny hyresmodell har letts av en styrgrupp bestående av stadsdirektör Lena Dahlstedt, trafik- och fastighetsdirektör Mats Bohman, utbildningsdirektör Susanne Nord, ekonomidirektör Eva Olin, produktionsdirektörer Einar Fransson och Annette Böe, kultur- och fritidsdirektör Anders Mebius samt enhetschefen Kersti Hedqvist. Styrgruppen satte upp följande principer för en ny hyresmodell:

- En heltäckande hyresmodell för samtliga verksamheter
- En modell som är transparent, förutsägbar och lätt att förstå
- Hyresmodellen ska ge incitament för:
 - Ekonomiskt ansvarstagande,
 - Effektiv och flexibel lokalanvändning
- Klargöra riktlinjer och regler om hur de kommunala verksamheterna ska agera och förhålla sig till varandra i lokalfrågor
- Stödja uppfyllandet av kommunens övergripande mål
- Dessutom behöver modellen vara konkurrensneutral

Arbetet har drivits av en projektledare i samverkan med en projektgrupp med representanter för respektive hyresgäst. Projektgruppen har identifierat olika möjliga hyresmodeller och gått igenom positiva respektive negativa konsekvenser. Projektgruppen och styrgruppen har gemensamt kommit fram till att den för Nacka kommun bästa vägen framåt är att införa en ny internhyresmodell som utgår från de samlade kostnaderna för hyresobjekten.

Viktiga övergripande principer i förslaget till ny hyresmodell

Konkurrensneutralitet

En internhyresmodell måste vara konkurrensneutral utifrån kommunens kundvals-system och genom att den kommunala produktionen verkar på en konkurrensutsatt marknad. För att säkerställa konkurrensneutralitet inom respektive område i kommunen har hyresmodellen delats upp på kundsegment som bär sina egna kostnader så att flöde av kostnader mellan kommunens olika områden undviks.

Affärsmässiga och branschmässiga villkor

Förutsättningarna för lokalförsörjningen har förändrats sedan tidigare hyresmodell infördes, dels genom den expansion Nacka kommun befinner sig i med ökat behov av välfärdslokaler, dels genom de två stora försäljningarna av välfärdsfastigheter till Rikshem och Hemsö. Det senare förändrade localsammansättningen och möjligheterna att balansera avskrivna objekt mot nyare.

Med en större andel av beståndet som är inhyrt är det också viktigt att spegla de branschmässiga villkor som inhyrningarna ger vidare i det interna hyresförhållandet. De interna hyresgästerna bör kunna jämföra sin hyreskostnad med hyreskostnad på övriga marknaden och ambitionen med den nya hyresmodellen är att i möjligaste mån likna branschens villkor.

Tidigare princip om möjlighet för skolan att ställa av lokaler till reducerad hyra försvinner i och med kostnadshyran. Eventuellt avställda ytor kommer att föras tillbaka till hyresobjektet i samband med övergången till kostnadshyra. För lokaler som skolan inte längre behöver gäller uppsägningsregler som fastställs av kommunstyrelsen.

Transparens och öppenhet

För att säkerställa öppenhet och transparens inom kommunen baseras hyresmodellen på reella kostnader med krav på fastighetsverksamheten att säkerställa driftkostnader i nivå med övriga fastighetsmarknaden. Varje år i mål och budget ska redovisning göras av hur kommunens egenägda objekt står sig gentemot marknadens nyckeltal. Vissa typer av lokaler saknar jämförelsetal, exempelvis museer, kulturhus, ridanläggningar med mera. I de fall nyckeltal saknas kan jämförelser med andra kommuner göras för att säkerställa kostnadsnivån.

Gymnasierna

Gymnasiernas finansiering sker genom gymnasierregionen fastställda gymnasiecheckar och ingår inte i hyresmodellen. Genom att kommunen inte kan påverka checken annat än indirekt behålls nuvarande hyra för gymnasieskolorna med uppräknings av KPI med oktober månad som bas inför kommande år.

Fritidsnämnden ansvarar för alla idrottslokaler

För att säkerställa en effektiv drift, ansvar för systematiskt brandskyddsarbete och ge förbättrade förutsättningar för samnyttjande förs alla idrottslokaler inklusive gymnastiksalarna över till fritidsnämnden. Skolan betalar hyra till fritidsnämnden per timme baserat på den kostnad som skolan har vid övergången till kostnadshyra enligt principen om självkostnad. Dagtid har skolverksamhet alltid företräde framför andra verksamheter. Fritidsnämnden fastställer principer för fördelning av tider i idrottslokaler.

Samnyttjande av lokaler

Renodlingen av hyresmodellen har ambitionen att underlätta och skapa förutsättningar för ökat samnyttjande av kommunens lokaler. Alla verksamheter som är interna hyresgäster ska skapa förutsättningar för samnyttjande av lokaler. Det bör dock påpekas att det finns kostnader behäftade med samnyttjande. Bland annat krävs ökad sektionering av lås och larm samt ökad städning med mera. Samnyttjande innebär att alternativkostnader kan undvikas. Samtidigt kommer samnyttjande endast att kunna lösa vissa lokalbehov.

Vad är en internhyresmodell

En internhyresmodell är en princip för fördelning av hyreskostnader internt. Modellen påverkar inte Nacka kommuns totala kostnader men kan innebära incitament för kostnadsbesparing. En hyresmodell består även av ett regelverk som reglerar det interna hyresförhållandet för att tydliggöra roller, ansvar och kostnadsfördelning. Ett sådant regelverk fastställs av kommunstyrelsen i egenskap av ansvarig för lokalförsörjning. En hyresmodell kan inte stå för sig själv utan förutsätter utöver ett regelverk även tydliga gränsdragningslistor.

Internhyresmodellens delar

Förslag till internhyresmodell utgår ifrån en självkostnadsbaserad hyra vilket innebär att hyran för en viss lokal motsvarar de faktiska kostnaderna för hyresobjektet, inklusive overheadkostnader. För att på bästa sätt kunna jämföra kommunens interna hyreskostnad med marknadens föreslås hyreskostnaderna delas upp i grundhyra och tilläggshyra. De genererar tillsammans en kostnadshyra för objektet.

Kostnadshyran baseras på lokalobjektens samtliga kostnader inom respektive kundsegment och består för det egenägda beståndet som av följande olika delar

- Driftkostnader inklusive tillsyn, skötsel, felanmälan och teknisk organisation
- Mediaförsörjning (el, vatten, VA, fjärrvärme)
- Fastighetsunderhåll/reinvestering
- Förvaltning
- Försäkringskostnader
- Riskpåslag
- Tilläggstjänster



- Kapitalkostnader avseende fastighetsinvesteringar
- Kapitalkostnader avseende fastighetsrelaterade verksamhetsinvesteringar (initieras av verksamheten)
- Overheadkostnad

Kostnadshyran för inhyrda lokalobjekt består av följande olika delar

- Inhyrningskostnad
- Tilläggshyra (i förekommande fall)
- Mediaförsörjning (i den mån det inte ingår i hyrningen eller om hyresgästen står för det själv)
- Förvaltning
- Försäkringskostnader
- Riskpåslag (enbart lokaler inhyrda för skolverksamheter)
- Tilläggstjänster
- Kostnader för inre underhåll (i den mån det inte ingår i inhyrningen)
- Kapitalkostnader för egna investeringar i annans fastighet
- Overheadkostnader

Driftkostnader

I driftkostnader ingår tillsyn och skötsel av fastigheterna, teknisk organisation och felanmälan.

Förvaltning

Förvaltning inkluderar de administrativa kostnader fastighetsverksamheten har för inhyrning, uthyrning samt administrativ och ekonomisk förvaltning av objekten.

Fastighetsunderhåll

Fastighetsunderhåll omfattar planerat underhåll och felavhjälpande underhåll det vill säga åtgärder som syftar till att återställa en funktion.

Overheadkostnad

Overheadkostnader är övergripande kostnader för fastighetsverksamhetens administration och ledning som adderas till den faktiska kostnaden för hyresobjektet.

Tilläggstjänster

För att tydliggöra vad som ingår i internhyran utöver en marknadsmässig hyra finns en post som benämns tilläggstjänster. I denna post finns ett antal tjänster som fastighetsförvaltningen hanterar och som med vissa undantag är obligatoriska för kommunens lokalhyresgäster. Bland dessa kan nämnas säkerhet i form av larm, bevakning, uppvärmning, verksamhetselektricitet och strategisk lokalförsörjning. Med denna princip är det möjligt att jämföra internhyran med tilläggstjänsterna avdragna, mot marknadens privata fastighetsägare. För bostadshyra gäller principen om full kostnadstäckning för de tilläggstjänster som överenskommit mellan fastighetsförvaltningen och verksamheten.

Kapitalkostnader fastighetsinvesteringar

Fastighetsinvesteringar är större åtgärder. Det kan vara reinvesteringar av uttjänta komponenter eller nyinvesteringar som syftar till att höja fastighetens värde eller förbättra driftnettot. Fastighetsinvesteringar innebär att hyran för objektet ökar genom att kapitaltjänstkostnaderna för investeringen läggs till övriga kostnader för objektet.

Kapitalkostnader verksamhetsinvesteringar

Fastighetsrelaterade verksamhetsinvesteringar är åtgärder som initieras av hyresgästen. Kostnaden för verksamhetsinvesteringar läggs ovanpå hyran som tillägghyra.

Beräkning och uppräkningshyra

Uppräkning av hyran för lokaler

Kommunfullmäktige föreslås besluta att hyran vid införandet 2021 av hyresmodellen baseras på respektive hyresobjekts kostnader föregående år med uppräkningsindex med ett års snitt av konsumentprisindex (KPI) samt riskpåslag. För kommande år (2022 och framåt) baseras på respektive hyresobjekts kostnader föregående år uppräknat med på våren fastställt preliminärt konsumentprisindex (KPI) för nästkommande år samt riskpåslag.

Inhyrda objekt belastas av den externa hyresvärden med en indexering baserad på KPI.

Riskpåslag för egenägda fastigheter föreslås vara 3,5 procent. Det ska täcka kostnader för fastighetsrelaterade risker såsom vattenskada. För att finansiera extraordinära kostnader som relaterar till hela lokalbeståndet, exempelvis mindre evakueringslösningar, rivningskostnader och vissa projektkostnader som inte kan finansieras i investeringsprojekt.

För bostäder för sociala behov är en princip om full kostnadstäckning redan införd. På grund av större rörlighet inom beståndet stäms hyran av varje tertiäl och baseras på de reella kostnaderna för objekten inklusive fastighetsverksamhetens kostnader.

Övriga förändringar med den nya hyresmodellen

Övriga förändringar i den nya hyresmodellen rör främst uppsägningstider och skäl för uppsägning samt gränsdragningslistor där de nya principer som införs är branschstandard.

I riktlinjen förtydligas även att varje objekt endast ska ha en hyresgäst. Ett viktigt skäl för detta är ansvaret för systematiskt brandskyddsarbete som ligger på hyresgästen och inte kan vara ett delat ansvar.

Vidare anges att varje verksamhet ska bära sina egna kostnader. Hyresfakturor skickas till respektive verksamhetschef.

Återstående utredningsarbete

Regelverk och principer för fastighetsverksamheten, intern förhyrning, samnyttjande av lokaler samt principer för finansiering av lokaler som inte finansieras genom kostnadshyran

ska fastställas av kommunstyrelsen. I arbetet med att ta fram en ny hyresmodell har principer arbetats fram i samverkan mellan fastighetsverksamheten och representanter för hyresgästerna.

De byggnader kommunen äger som är av kulturhistoriskt värde behöver utredas särskilt för att säkerställa att det kulturhistoriska värdet säkerställs för framtida generationer. Kommunstyrelsen ansvarar för att en sådan analys görs.

För att styra fastighetsverksamheten och skapa långsiktighet i lokalbestånd och bostadsbestånd ska den befintliga fastighetsstrategin uppdateras. Kommunstyrelsen ansvarar för att så sker.

Implementering av en ny hyresmodell

Den nya modellen implementeras under hösten 2020 för att vara i drift 1 januari 2021. Ansvarig för implementeringen är enheten för fastighetsförvaltning.

Uppdrag till kommunstyrelsen

Att som fastighetsägare fastställa regelverk och principer för fastighetsverksamheten, internförhyrning, samnyttjande av lokaler samt principer för finansiering av lokaler som inte finansieras genom kostnadshyran.

Ekonomiska konsekvenser

Den nya hyresmodellens påverkan på ramar

Ett införande av kostnadsbaserad internhyra medför i sig inga ekonomiska konsekvenser för Nacka kommun som helhet. Däremot får det konsekvenser för de verksamheter som antingen får höjd eller sänkt hyra på grund av den nya modellen. Från 2021 kommer internhyresfördelningen ske genom kostnadshyra. Det innebär att alla hyresobjekts kostnader ska täckas av den hyresgäst som hyr. Varje hyresobjekt ska ha en hyresgäst som betalar kostnadshyra till enheten för fastighetsförvaltning.

Grundprincipen är att så långt som möjligt göra införandet av en ny hyresmodell kostnadsneutralt för kommunen som helhet utifrån kostnadsläget 2019. Ökade kostnader till 2021 när modellen träder i kraft är en finansieringsfråga som inte berörs av hyresmodellen. Konsekvenserna av hyresmodellen för nämnderna hanteras i ramärendet.

En ny ram hanteras av kommunstyrelsen för att finansiera de objekt som inte finansieras av hyresmodellens kostnadshyra.



Styrning av kommunens kostnader för förvaltning av egenägda fastigheter

Fastighetsverksamheten ska varje år göra en jämförelse av drifts- och förvaltningskostnader med övriga fastighetsmarknaden där särskilt REPABs nyckeltal ska användas. Utöver detta ska jämförelser göras med andra kommuners fastighetsverksamheter för att säkerställa nivå organisatoriskt, tekniskt och ekonomiskt.

Konsekvenser för barn

Effektivt lokalutnyttjande innebär att mer av de gemensamma resurserna kan läggas på verksamhet, bland annat omsorg, förskola och skola.

Mats Bohman
Trafik- och fastighetsdirektör
Stadsledningskontoret

Kersti Hedqvist
Enhetschef
Enheten för fastighetsförvaltning