

RAPPORT

Förslag till ramavtal för lokalinhyrning och genomlysning av processens styrande dokument

2024-01-12

Innehållsförteckning

1.	Bakgrund, uppdrag och definitioner _____	4
2.	Sammanfattning av rapporten _____	4
3.	Metod och genomförande _____	6
4.	Parternas reflektioner kring Befintligt Ramavtal _____	7
4.1	Genomförda intervjuer _____	7
4.2	Bolagets reflektioner kring Befintligt Ramavtal _____	7
4.3	Kommunens reflektioner kring Befintligt Ramavtal _____	8
4.4	Sammanfattning av intervjuerna _____	10
5.	Förslag till Nytt Ramavtal _____	11
5.1	Syfte _____	11
5.2	Begreppsordlista _____	11
5.3	Ramavtalets omfattning och tillämpning _____	11
5.4	Gränsdragningslista _____	12
5.5	Delegationsordning _____	12
5.6	Hysesavtal _____	12
5.7	Hyrestid och uppsägning _____	13
5.8	Hyressättning _____	13
5.9	Avsteg från självkostnadshyra i offentlig miljö _____	17
5.10	Ny-, till- eller ombyggnationer av lokal samt mindre hyresgästanpassningar _____	18
5.11	Plan för fastighetsunderhåll och utbyte _____	18
5.12	Lagen om offentlig upphandling _____	18
5.13	Social, ekologisk och ekonomisk hållbar utveckling _____	19
5.14	Mervärdesskatt och andrahandsuthyrning _____	19
5.15	Försäkring, brandskydd och skada _____	19

5.16	Paviljonger och annan tillfällig byggnad _____	19
5.17	Övrigt _____	19
6.	Nya Ramavtalets relation till Styrande Dokument _____	19
6.1	Ägardirektiv _____	20
7.	Slutsatser och rekommendationer _____	21
7.1	Slutsatser _____	21
7.2	Rekommendationer _____	22
	Bilaga 1:1 Funktioner och uppdrag _____	24
	Bilaga 1:2 Respondenter _____	25
	Bilaga 1:3 Intervjufrågor _____	26
	Bilaga 2 – Styrande och stödjande dokument _____	27
	Bilaga 3 – Hyressättning i offentlig miljö _____	36

Bilagor

Bilaga 1:1	Funktioner och uppdrag
Bilaga 1:2	Respondenter
Bilaga 1:3	Intervjufrågor
Bilaga 2	Styrande och stödjande dokument
Bilaga 3	Hyressättning i offentlig miljö

1. Bakgrund, uppdrag och definitioner

Mellan Huddinge kommun ("**Kommunen**") och dess helägda dotterbolag Huddinge Samhällsfastigheter AB ("**Bolaget**") gäller ett ramavtal avseende hyresvillkor för verksamhetslokaler daterat 2018-02-07 ("**Befintliga Ramavtalet**" eller "**Befintligt Ramavtal**"). Ramavtalet aktualiseras när Kommunen, i egenskap av hyresgäst, förhyr verksamhetslokaler av Bolaget, i egenskap av hyresvärd. Det primära syftet med det Befintliga Ramavtalet är att sätta ramen för hyresförhållandet.

Det Befintliga Ramavtalet påverkas av styrande dokument inom Kommunen såsom dess lokalförsörjningspolicy, riktlinjer för lokalförsörjning och ägardirektiv ("**Styrande Dokument**"). Kommunen arbetar för närvarande med att utveckla och förtydliga de Styrande Dokumenten kopplade till lokalförsörjningen. Som ett led i detta arbete har Kommunen behov av att utveckla det Befintliga Ramavtalet för hyresvillkor och samtidigt se över principerna för hyressättning och gränsdragningen mellan parterna.

Mot denna bakgrund har Svefa AB ("**Svefa**") fått i uppdrag att analysera tillämpningen av Befintligt Ramavtal och utifrån detta lämna förslag på hur det Befintliga Ramavtalet och dess hyresmodell bör utvecklas. Inom ramen för uppdraget kommer Svefa även att ta fram ett nytt förslag till ramavtal ("**Nya Ramavtalet**" eller "**Nytt Ramavtal**"). Svefa kommer även att se över de Styrande Dokumenten och lämna förslag på hur de bör ändras för att möjliggöra tillämpningen av det Nya Ramavtalet.

2. Sammanfattning av rapporten

Vid genomförda intervjuer av representanter från såväl Kommunen (KSF) som Bolaget har det framkommit att Befintligt Ramavtal upplevs som svårtolkat och svårtillämpat, vilket har lett till att det har implementerats och tillämpats endast i begränsad utsträckning. Exempelvis förekommer det fortfarande gamla hyresavtal och enskilda hyresavtal har inte upprättats för varje förhyrning på det sätt som anges i Befintliga Hyresavtalet. Vidare förekommer olika gränsdragningslistor. Detta medför att ansvarsfördelningen mellan parterna, vad avser bland annat underhåll och utbyte, inte är tydlig och därför har lett till ineffektivitet, frustration och sannolikt ett mer kortsiktigt agerande.

Det har vidare vuxit fram en praxis som innebär att hyressättning till viss del har skett enligt självkostnadsmodellen. Bolagets självkostnader har huvudsakligen legat till grund för hyran enligt hyresmodellen i Befintligt Ramavtal med tillägg för ersättning för standardhöjande investeringar. De standardhöjande investeringarna har dock inte i praktiken utgjort en del av underlaget för hyressättningen, utan istället har de finansierats via de intäkter som avskrivningarna resulterat i.

Syftet med Svefas förslag till Nytt Ramavtal är framför allt att skapa tydlighet i hyresförhållandet mellan Bolaget och Kommunen, samt skapa gemensamma drivkrafter för ökad affärsmässighet, kostnadseffektivitet och ändamålsenlighet. Målsättningen är att erhålla mesta möjliga samhällsnytta per investerad krona för att bibehålla lokalernas funktionalitet och kvalitet.

Det Nya Ramavtalet innebär sammanfattningsvis följande:

- (i) En bestämd och tydlig struktur för varje enskilt hyresavtal.
- (ii) Möjlighet att anpassa hyrestiden utifrån verksamhetens behov och byggnadens förutsättningar.
- (iii) En generell gränsdragningslista medför tydligare ansvarsfördelning mellan parterna och följaktligen framgår vilka åtgärder som är hyrespåverkande respektive vilka som inte är det.
- (iv) Tjänster med serviceinslag som inte ingår i hyran ska Kommunen ha möjlighet att avropa med stöd av ett ramavtal för tilläggstjänster avseende verksamhetsnära tjänster och små byggtreprenader. Det blir då fråga om en tilläggsbeställning.
- (v) Genom en bestämd hyra under hela hyrestiden kan Bolaget förutse sina hyresintäkter medan Kommunen kan förutse sina hyreskostnader. Detta ger Bolaget goda förutsättningar att fokusera på ökad lönsamhet och kostnadseffektivitet i syfte att leverera funktionella lokaler med konkurrenskraftiga hyror i enlighet med Bolagets ägardirektiv.
- (vi) Hyressättningen bygger på en självkostnadsmodell som till stor del påminner om den i Befintliga Ramavtalet. Kostnader för underhåll och utbyten ligger fortsatt till grund för hyran.
- (vii) En skillnad från Befintligt Ramavtal är att Bolaget använder ett avkastningskrav på eget kapital. Genom att sätta en ränta på eget kapital skapas incitament att hålla nere andelen eget kapital i enlighet med Bolagets soliditetsmål. Samtidigt skapar den högre kapitalkostnaden ett behov av lönsammare investeringar.
- (viii) En skillnad från befintlig modell är att posten avskrivningar utgår då dessa omfattas av kostnaderna för underhåll och utbetalningar för utbyte. Det skapas därmed incitament för att återinvestera i befintliga lokaler i större utsträckning för att bibehålla såväl ändamålsenliga och funktionella lokaler för Kommunens verksamheter som värdet i fastigheterna.
- (ix) Riskpremien enligt Befintligt Ramavtal bibehålls i det Nya Ramavtalet. Syftet med riskpremien är att möjliggöra en mjuk övergång från riskpremie till avkastningskrav på eget kapital inom ramen för en och samma hyresmodell. Nämda riskpremie skapar även en justeringsmöjlighet så att lönsamheten motsvarar Skatteverkets förväntningar.
- (x) Möjlighet till marknadshyra finns i de fall avsteg krävs från ovan angiven modell för hyressättning.

- (xi) Bolaget ska upprätta en underhålls- och investeringsplan per hyresobjekt vilket leder till att Bolaget kan planera kommande investeringar, utbyten och underhållsåtgärder som åligger denne enligt gränsdragningslistan. Underhållsplanen är också viktig för att Kommunen ska kunna förutse och planera inför kommande arbeten i eller i anslutning till en förhyrd lokal, särskilt om dessa innebär att Kommunen är förhindrad att bedriva verksamhet i lokalen under en viss period.

För att underlätta och möjliggöra en effektiv implementering av det Nya Ramavtalet rekommenderar Svefa att parterna i ett första skede genomför en gemensam workshop med berörda medarbetare för att de ska få den praktiska kunskap och vägledning som är nödvändig för att kunna använda detsamma. Vidare rekommenderar Svefa att parterna inrättar en styr- och projektgrupp i syfte att tidigt identifiera och fånga upp eventuella utmaningar kopplat till det Nya Ramavtalet. Svefa rekommenderar slutligen att parterna ska inrätta ett forum med uppgift att skapa en praxis kring vilka funktioner inom Kommunen som hanterar motsvarande frågeställningar inom Bolaget, och vice versa.

3. Metod och genomförande

Som grund för arbetet med denna rapport har Svefa inledningsvis granskat det Befintliga Ramavtalet och de Styrande Dokumenten.

För att få en uppfattning kring hur och i vilken omfattning Befintligt Ramavtal tillämpas, samt i vilken utsträckning det hänger ihop med de Styrande Dokumenten, har Svefa genomfört intervjuer med medarbetare inom såväl Kommunen som Bolaget. En sammanställning av de personer som intervjuats samt de frågor som ställts framgår av Bilaga 1:1-3.

I samband med Svefas framtagande av förslag till Nytt Ramavtal har en workshop genomförts med representanter från både Kommunen och Bolaget. Det har härefter genomförts omfattande arbetsinsatser från båda parter för att enas kring utformningen av det Nya Ramavtalet och det praktiska arbetet som följer med detta. Det som framkom under och efter genomförd workshop har legat till grund för Svefas rekommendationer i denna rapport och framtaget förslag till Nytt Ramavtal.

För att säkerställa regelefterlevnaden av rekommendationerna i denna rapport och förslag till Nytt Ramavtal har Svefa samarbetat med Magnusson Advokatbyrå enligt överenskommelse med Kommunen i egenskap av beställare.

4. Parternas reflektioner kring Befintligt Ramavtal

4.1 Genomförda intervjuer

Vid intervjuer med representanter från Kommunen och Bolaget har Svefa inledningsvis noterat att parterna tycker i stort sett lika vad gäller tillämpningen av Befintligt Ramavtal. Båda parter anser att Befintligt Ramavtal är svårtolkat och svårtillämpat och även till viss del föråldrat. Vissa avsnitt i det Befintliga Ramavtalet tillämpas inte och det finns därmed skäl att ta bort eller revidera dessa i det Nya Ramavtalet. Vidare finns behov av att förbättra och tydliggöra strukturen i det Nya Ramavtalet.

Vid genomförda intervjuer har även framkommit att parterna tycker olika i vissa frågor. Nedan följer en sammanställning av vad representanterna från Bolaget och Kommunen uppgivit vid intervjuerna, inte ordagrant angivet utan baserat på tolkningar av Svefa.

Vid utformning av det Nya Ramavtalet har Svefa tagit hänsyn till vad som framkommit under intervjuerna för att öka förutsättningarna för efterlevnad.

Eftersom det Befintliga Ramavtalet endast till viss del har implementerats genom ingåendet av nya hyresavtal uppstår oklarheter och ineffektivitet i hyresförhållandet mellan parterna. För att reducera risken för att parterna inte heller skulle implementera ett Nytt Ramavtal ligger nedanstående reflektioner till grund för utvecklingen av detsamma.

4.2 Bolagets reflektioner kring Befintligt Ramavtal

Vid intervjuer med representanter från Bolaget har i huvudsak följande synpunkter och reflektioner lyfts fram:

- (i) Befintligt Ramavtal är **svårtillämpat och föråldrat**: Inom Bolaget finns en marknadsmässig syn på hyresförhållandet, men denna återspeglas inte i Befintligt Ramavtal.
- (ii) Befintligt Ramavtal är mycket **resurskrävande** och det saknas rutiner för hur det ska tillämpas i praktiken.
- (iii) Det finns behov av att **tydliggöra olika funktioner** i Kommunen, såsom lokalstrateg och lokalsamordnare, samt dess motparter inom Bolaget (vem gör vad samt vilket ansvar och vilka befogenheter är kopplade till en viss funktion).
- (iv) Det finns en stor **variation av gamla och nya lokalhyresavtal** inklusive gränsdragningslistor, där de gamla lokalhyresavtalen tillkom före och därmed inte baseras på Befintligt Ramavtal. Detta trots att de gamla lokalhyresavtalen skulle ersättas och kompletteras med nya lokalhyresavtal och gränsdragningslistor för varje lokal.
- (v) Det finns behov av större flexibilitet än vad som ges i Befintligt Ramavtal när det gäller att bestämma **löptiden för respektive hyresavtal**. Enligt Befintligt Ramavtal ska den

initiala löptiden uppgå till tre eller 30 år, men löptiden bör i större utsträckning kopplas till verksamhetens behov. Det skapas vidare en osäkerhet när en verksamhet vill frånträda en lokal i förtid då Bolaget enligt Befintligt Ramavtal har möjlighet att fakturera kvarvarande kostnader.

- (vi) Det bör finnas en **generell gränsdragningslista** som ska biläggas varje enskilt hyresavtal för att skapa tydlighet och enkelhet i ansvarsfördelningen mellan parterna. Enligt Befintligt Ramavtal ska en gränsdragningslista biläggas de enskilda lokalhyresavtalen baserat på den generella gränsdragningslista som utgör bilaga till ramavtalet. Det kan dock finnas behov av att göra avsteg från en generell gränsdragningslista vid särskilda lokaler såsom exempelvis idrottshall, ishall eller badhus.
- (vii) **Kategoriindelningen** i Befintligt Ramavtal används inte och avsnittet kan därmed tas bort.
- (viii) Syftet med Befintligt Ramavtal är att tydliggöra hyresvillkoren på ett **affärsmässigt sätt**, vilket ska sättas i relation till att ägardirektiv och Befintlig Ramavtal anger att affärsrelationen baseras på självkostnadshyra. Parterna arbetar i enlighet med detta så långt som möjligt.
- (ix) Hyresintäkterna sätts idag för en treårsperiod för att skapa den riskpremie om 2,5 % som stipuleras i Befintligt Ramavtal och Bolagets ägardirektiv. Detta är en utmaning under rådande ekonomiska förutsättningar. Kostnaderna allokeras idag på respektive lokal. För vissa kostnader, såsom administration, tillämpas en schablon.
- (x) Idag genomför Bolaget vissa **marknadsvärderingar** internt som referens för investeringsprojekt men någon generell portföljvärdering utförs inte. Dialog pågår dock med Bolagets revisorer i frågan.
- (xi) Enligt Befintligt Ramavtal ska en **underhållsplan** upprättas årligen för varje objekt, men detta sker inte. År 2023 införs IT-stöd för underhållsplanering på objektsnivå.
- (xii) Större **om-, ny- eller tillbyggnationer** sker enligt fastställd lokalförsörjningsprocess. I denna del kan funktionerna förtydligas men framför allt behöver ansvar och kostnader för rivning, utrangeringar och liknande klargöras. Idag resulterar en utrangering vanligtvis i en faktura som avser utebliven intäkt. Här ställs därmed återstående restvärdet av bokfört värde mot avtalstidens återstående hyra och frågan är hur de speglar varandra i de aktuella fallen.
- (xiii) Slutligen framhåller representanterna från Bolaget att de ser mycket positivt på den förändringsresa som påbörjats.

4.3 Kommunens reflektioner kring Befintligt Ramavtal

Svefa har genomfört intervjuer med representanter från Kommunstyrelsens förvaltning, men inte med någon från förvaltningarna i Kommunen. Vid intervjuerna har i huvudsak följande synpunkter och reflektioner lyfts fram:

- (i) Förutom att Befintligt Ramavtal är svårtolkat så sker en viss **överlappning** med övriga Styrande Dokument i Kommunen. Till exempel kan nämnas att lokalförsörjningspolicyn och riktlinjer för lokalförsörjning baseras på det Befintliga Ramavtalet vilket föranleder att det Nya Ramavtalet behöver utvecklas för att linjera med Kommunens lokalförsörjningsprocess.
- (ii) Självkostnadsmodellen i Befintligt Ramavtal baseras på följande fem poster; kapitalkostnad, driftkostnad, underhållskostnad, administrativ kostnad och riskpremie. **Självkostnadsmodellen upplevs relativt tydlig med undantag för riskpremien** som Kommunen inte förstår tillämpningen av. Vad omfattar den? Hur avgränsas den från den finansiella riskpremien i kapitalkostnadsberäkningen? I vissa intervjuer framfördes uppfattningen att en avkastningsbaserad hyra hade kunnat skapa incitament och förenkla tillämpningen.
- (iii) Som förklaring till angiven riskpremie om 2,5 % hänvisades till ett mål i Högsta förvaltningsdomstolen, mål nr 3524-15, HDF 2017 ref 14 avseende SSK Arena Aktiebolag och Södertälje Sportklubb, samt ett senare skatteärende där Laholms kommun ansågs betala alldeles för låga, icke-marknadsmässiga, lokalhyror till kommunens helägda lokalbolag. Enligt Skatteverket borde bolaget sikta på en vinstmarginal på cirka 2,5 % vilket grundade sig på den tidigare angivna domen. Målet anknyter inte till Bolagets marknadsvärde eller balansomslutningen och säkerställer därmed inte att Bolagets fastighetsförvaltning och investeringar blir värdebevarande- eller utvecklande.
- (iv) Det saknas tydliga **rutiner för felanmälningar** och det är svårt att förutse vilken av parterna som ska stå kostnader för reparation, underhåll och utbyte. **Definitioner och ansvar** behöver tydliggöras för att nå effektivitet och minska Kommunens administration och därmed kostnader. Det är vidare svårt att säkerställa att rätt hyra betalas för respektive lokal vilket gör det svårt att säkerställa kostnadseffektivitet.
- (v) Det efterfrågas således tydligare hyresavtal och **gränsdragningslistor** som anpassas för respektive lokal. Idag sker inte förankring av underhållsåtgärderna enligt ramavtalets intentioner vilket skulle behövas för att få ökad framförhållning och förståelse. Det är även viktigt att Bolaget underhåller i den omfattning som är nödvändigt på lång sikt för att minska risken för att akuta reparationer uppstår i större omfattning än nödvändigt.
- (vi) Med anledning av ovan beskriven problematik sker inte underhåll och utbyte i önskad omfattning vilket Kommunen menar leder till att **underhållet i flertalet lokaler är eftersatt**.
- (vii) Det saknas vidare **incitament för kostnadseffektivitet** idag. Incitament är dock nödvändigt inom såväl den löpande förvaltningen som vid investeringar. I annat fall resulterar det i högre framtida lokalkostnader.
- (viii) Det finns behov av att **tydliggöra olika funktioner i Bolaget** såsom fastighetsförvaltare och projektledare, samt dess motparter inom Kommunen (vem gör vad samt vilket ansvar och vilka befogenheter är kopplade till en viss funktion).

- (ix) Vid frågor kopplade till investeringsprocessen för Kommunen framkom den **kostnads-
garanti** om högst 10 % som anges för investeringsprojekt. Det är från Kommunens sida oklart vilken riskpost som är budgeterad och, om en sådan post finns, bör man kunna minska eller ta bort variansen. Det finns behov av att klargöra vart eventuella kostnader för ändrings- och tilläggsarbeten hör hemma och vem som har rådighet och mandat att ta beslut om dessa. Beställare, projektledare eller båda?

4.4 Sammanfattning av intervjuerna

Nedan följer en kort sammanfattning av vad parterna har framfört vid genomförda intervjuer.

	Bolaget	Kommunen (KSF)
Generellt	Ramavtalet behöver förenklas och inaktuella delar tas bort.	Ramavtalet behöver förenklas.
Självkostnadsmodell	Modell bör marknadsanpassas i viss utsträckning – incitament för affärsmässighet och kostnadseffektivitet saknas.	Behöver utvecklas och riskpremie och lönsamhetskrav ses över – incitament för affärsmässighet och kostnadseffektivitet saknas.
Definitioner		Reparationer, underhåll, komponentbyte/reinvesteringar kan utvecklas.
Hyresavtal – löptid	Behov av flexibla hyrestider.	
Gränsdragningslista	Önskar en ny generell mall med möjlighet till avsteg.	Utvecklas förslagsvis från en till flera för tydlighets skull.
Roller och process	Roller och ansvar förtydligas mellan parterna, exempelvis lokalstrateg, lokalsamordnare, kundförvaltare osv.	Underhålls- och investeringsåtgärder ska förankras enligt avtal.
Investering och underhåll	Förbättra underhållsplan. Hantering av restvärdesrisk och eventuell nedskrivningsrisk förtydligas.	Investeringsprojekt – kostnadsgaranti och ansvar.

5. Förslag till Nytt Ramavtal

Som framkommit ovan är parterna överens om att det finns ett behov av att utveckla det Befintliga Ramavtalet för att spegla dagens förutsättningar och tydliggöra ansvarsfördelning och gränsdragning mellan parterna. Svefa har härvid noterat att det är viktigt att skapa gemensamma driftkrafter och effektivitet i arbetet för att bibehålla lokalernas funktion och kvalitet. Vid framtagande av det Nya Ramavtalet har Svefa haft detta i beaktande.

Nedan framgår en sammanställning som följer avsnitten i det Nya Ramavtalet och beskriver de överväganden som gjorts i samband med framtagandet av detsamma.

5.1 Syfte

Initialt lyfts det primära syftet med det Nya Ramavtalet fram, dvs. att förenkla och tydliggöra hyresvillkoren och ansvarsfördelningen mellan parterna för att minska risken för missförstånd vid tillämpningen. Därtill tydliggörs parternas förväntningar på ett professionellt agerande och ansvarstagande.

5.2 Begreppsordlista

Under arbetet med det Nya Ramavtalet har det framkommit att parterna har olika uppfattningar om vad som avses i vissa frågor, vilket har skapat problem, missförstånd och frustration mellan parterna vid tillämpning av respektive hyresavtal. Särskilt gäller detta vid bedömningen av vilken av parterna som ska ombesörja och bekosta en viss underhålls- eller utbytesåtgärd enligt gränsdragningslistan. För att reducera risken för missförstånd och diskussioner framgent har en begreppsordlista lagts in i Nya Ramavtalet varigenom olika begrepp klargörs.

5.3 Ramavtalets omfattning och tillämpning

Eftersom parterna upplever att det Befintliga Ramavtalet är svårtolkat och föråldrat har detta avsnitt kortats ned och förtydligats. Av avsnittet framgår i vilka fall det Nya Ramavtalet äger tillämpning och i vilka fall det inte gör det.

Det Nya Ramavtalet ska som tidigare tillämpas när Bolaget hyr ut verksamhetslokaler och blockförhyrda bostäder till Kommunen genom ingåendet av hyresavtal för respektive lokal. Enligt parternas önskemål omfattar det Nya Ramavtalet även förhyrning av anläggningar, vilket avser markområden eller anläggningar för kultur- och fritidsbyggnationer, under förutsättning att det finns en byggnad inom anläggningen. Det har även tydliggjorts att Nya Ramavtalet inte är tillämpligt exempelvis när Bolaget i form av hyresvärd utför service-/förvaltningstjänster åt hyresgästen.

Vidare bör nämnas att kategoriindelningen i Befintligt Ramavtal har tagits bort på grund av att denna inte används enligt vad som framkommit under genomförda intervjuer.

5.4 Gränsdragningslista

Som ett led i att förenkla och förtydliga ansvarsfördelningen mellan parterna har även noterats ett behov av att ta fram en ny gränsdragningslista. Som framkommit under intervjuerna är befintliga gränsdragningslistor ofta en anledning till diskussioner mellan parterna då det i vissa fall är otydligt och svårt att avgöra om en åtgärd utgör exempelvis skötsel, reparation, underhåll eller utbyte av komponent – vilket i sin tur avgör om åtgärden är hyrespåverkande eller inte. Enligt Befintligt Ramavtal ska bilagd gränsdragningslista anpassas för varje enskilt hyresavtal, vilket inte har skett, utan parterna har använt den generella gränsdragningslistan rakt av.

Mot denna bakgrund innehåller det Nya Ramavtalet en generell gränsdragningslista som har arbetats fram av parterna och Svefa. Gränsdragningslistan ska gälla under förvaltningskedet för varje hyresavtal oavsett typen av verksamhetslokal. Till Nya Ramavtalet biläggs därmed en generell gränsdragningslista som ska läsas tillsammans med begreppsordlistan som finns i Nya Ramavtalet. På detta sätt menar Svefa att ansvarsfördelningen mellan parterna blir tydligare.

Därtill tydliggörs i punkt 8.1 i Nya Ramavtalet ansvarsfördelningen kopplat till media, driftskostnader och avfallshantering.

5.5 Delegationsordning

I punkt 4 i Nya Ramavtalet har en koppling gjorts till parternas delegationsordning. Avsikten är att det i Nya Ramavtalet inte ska förekomma andra attestnivåer eller annan delegation än vad som framgår av Kommunens eller Bolagets vid var tid gällande handlingar.

5.6 Hyresavtal

Som tidigare angivits var tanken då det Befintliga Ramavtalet tecknades att samtliga hyreskontrakt successivt skulle skrivas om samt att nya hyreskontrakt skulle ingås för varje enskilt hyresobjekt med ikraftträdande per den 1 januari 2018. Detta har inte skett och det råder delade meningar om skälen till detta. Det står dock klart att behovet av enformiga hyresavtal fortfarande finns och är, enligt Svefa, en nödvändighet för att skapa en likvärdig och effektiv tillämpning av respektive hyresavtal. Parterna bör därför ta fram rutiner som möjliggör en effektiv tillämpning av Nya Ramavtalet i varje enskilt fall.

För att möjliggöra ingåendet av enformiga hyresavtal har punkt 5 tillkommit i Nya Ramavtalet. Avsnittet beskriver strukturen som ska följas vid ingåendet av varje enskilt hyresavtal och hänvisar till de bilagor som varje hyresavtal ska innehålla. Strukturen påminner om den som är vanlig för hyresavtal på den privata marknaden. Avsikten med strukturen är att den ska förenkla för de personer som i praktiken arbetar med hyresförhållanden med grund i Nya Ramavtalet.

Av avsnittet framgår även vad som gäller om det förekommer motstridiga uppgifter i Nya Ramavtalet, hyreskontraktets formuläret och bilagorna till hyresavtalet. Syftet med detta är återigen att reducera risken för otydlighet och missförstånd mellan parterna.

5.7 Hyrestid och uppsägning

Befintligt Ramavtal stipulerar en hyrestid på antingen tre eller 30 år, men ger ingen möjlighet att anpassa hyrestiden utifrån verksamhetens behov. Vid intervjuerna har framförts önskemål om större flexibilitet vid bestämmande av hyrestiden. Mot denna bakgrund ger det Nya Ramavtalet parterna större möjlighet att anpassa hyrestiden i varje hyresavtal utifrån verksamhetens behov. Detta ger även Bolaget möjlighet att lägga den ekonomiska livslängden för en fastighet till grund för hyresavtalets löptid.

Uppsägning av hyresavtal för avflyttning eller villkorsändring ska ske minst nio månader före hyrestidens utgång, vilket ligger i linje med vad som framgår av lag. Därmed har både Bolaget och Kommunen möjlighet att påkalla förhandling för att anpassa villkoren till rådande förutsättningar.

Genom att teckna hyresavtal för varje lokal till en bestämd hyresnivå får Bolaget en förutsägbar hyresintäkt att anpassa sina kostnader till samt möjlighet att planera inför underhåll och utbyten under hyrestiden. På detta vis läggs en grund för kostnadseffektivitet och affärsmässighet.

I sammanhanget bör nämnas att det av lokalförsörjningspolicyn framgår att nämnderna i Kommunen ansvarar för att prognostisera och planera sina lokalbehov med tillräcklig framförhållning för att säkerställa att behoven kan mötas av ny eller utökad verksamhet i tid. Det prognostiserade behovet kommer att ligga till grund för hyrestiden enligt enskilt hyresavtal samt överväganden kopplat till uppsägning av hyresavtal. Det senare kan exempelvis avse lokaler där hyran anses överstiga en hyresnivå som är skälig i förhållande till otillfredsställande underhåll eller investeringar.

5.8 Hyressättning

Modell för hyressättning enligt Befintligt Ramavtal

I offentlig sektor tillämpas vanligtvis någon form av självkostnadsmodell som grund för hyressättning precis som i detta fall. Hyresmodellen i Befintligt Ramavtal innebär att hyran baseras på Bolagets redovisade självkostnader och vissa investeringar under en treårsperiod avseende drift, underhåll, administration, kapitalkostnader och riskpremie.

Enligt Befintligt Ramavtal ska underhållskostnaden baseras dels på planerat underhåll, dels på standardhöjande investeringar. Då posten standardhöjande investeringar inte har tillämpats i praktiken saknas idag stöd för att höja hyran utifrån detta och därmed incitament för denna typ av standardhöjande åtgärder.

Vidare baseras kapitalkostnaderna enligt Befintligt Ramavtal på två poster; den faktiska räntekostnaden för Bolagets låneportfölj respektive de sammantagna avskrivningarna enligt K3-regelverket.

Posten avskrivning är därmed en grund för kapitalkostnaden vid hyresberäkningen enligt Befintligt Ramavtal. Om denna post istället ska skapa utrymme för utbyten av komponenter i befintliga fastigheter kan den inte samtidigt ligga till grund för kapitalkostnaderna. Bolaget får då endast betalt, genom hyran, för ränta på sina lån medan varken Bolaget eller Kommunen får ränta på det kapital som tidigare investerats och nu skrivs av. Viss möjlighet till kompensation finns dock via den vinstmarginal som baseras på Bolagets omsättning. Nivån på vinstmarginalen uppgår enligt Bolagets ägardirektiv till 2,5 %.

Förslag till modell för hyressättning enligt Nytt Ramavtal

I punkt 7 i Nya Ramavtalet beskrivs den hyresmodell som utgår från de principer som till stor del redan gäller enligt det Befintliga Ramavtalet. I det Nya Ramavtal återfinns merparten av de poster (7.2.1 A-D) som även låg till grund för Hyresvärdens självkostnad enligt Befintligt Ramavtal. Däremot har följande poster utvecklats för att skapa tydligare drivkrafter.

För att öka incitamenten att återinvestera i befintliga fastigheter så att byggnadernas värde och funktionalitet bibehålls och även utvecklas över tid föreslår Svefa att posten "standardhöjande investeringar" återinförs och tillämpas. Posten benämns i det Nya Ramavtalet "**utbyte**" och avser kostnader för investeringar som sker vid utbyte av s.k. komponenter i byggnader, se bild på nästkommande sida. Utbyte avser därmed komponenter som ska bytas ut enligt den plan för fastighetsunderhåll och utbyte som Bolaget ska upprätta årligen enligt punkt 11.3 i Nya Ramavtalet.

Investeringar som innebär att en ny funktion tillförs en lokal, exempelvis en ny kylanläggning som inte funnits tidigare, är däremot hyrespåverkande och ska istället hanteras enligt punkt 9 alternativt 10 i det Nya Ramavtalet.

I samband med att posten utbyte införs utgår posten avskrivningar som idag ligger till grund för delar av kapitalkostnaden. På så vis undviks att Bolaget får ersättning för investeringar vid utbyte av komponenter två gånger, vilket hade lett till höjd hyra och att Bolagets kassa ökat.

För att posten kapitalkostnader ska omfatta hela det kapital som Bolaget finansierar sina tillgångar med föreslår Svefa att posten räntekostnader på lånat kapital kompletteras med en post som avser **kostnader för eget kapital** genom ett avkastningskrav på justerat eget kapital. Därmed återspeglar kostnaden för kapital samtliga poster på balansräkningens skuldsida. Kapitalkostnaderna relaterar på detta sätt till Bolagets balansomslutning och därmed risk utifrån dess balansräkning. När Bolaget har en större balansomslutning resulterar detta i ett högre resultatkrav och vice versa.

Enligt Befintligt Ramavtal finns inget avkastningskrav på eget kapital varför ett sådant behöver tas fram och fastställas. Ett vinstkrav som är kopplat till Bolagets balansomslutning och som utvecklas i den takt Bolaget växer, genom exempelvis nya investeringar, ger enligt Svefa en bättre styrning av Bolagets ekonomi än den omsättningsbaserade riskpremien enligt Befintlig Ramavtal. Detta då avkastningskravet på eget kapital ger Bolaget en vinst som ökar i relation till eget kapital. Kommunen kan därmed genom att styra avkastningskravet på eget kapital säkerställa en rimlig vinst samt att Bolaget kan bära viss verksamhetsrisk, likt tidigare riskpremie.

Posten riskpremie behålls och benämns fortsatt i det Nya Ramavtalet för "**Riskpremie**". Det finns två skäl för detta:

- 1) Om det Nya Ramavtalet införs men beslut om avkastningskrav på eget kapital för Bolaget inte fastställs så kan Riskpremien istället tillämpas under en övergångsperiod.
- 2) Om underliggande kostnader och investeringar inte summerar upp till ett positivt resultat i Bolaget. Exempelvis till följd av mycket få investeringar genom utbyte, eller om ett lågt avkastningskrav på eget kapital sätts. Posten för Riskpremie ska i sådant fall tillämpas så att en rimlig vinst uppkommer i Bolaget genom de överskott som skapas i varje enskilt hyresavtal.

Genom posterna "ränta på eget kapital" och "Riskpremie" kan Kommunen på längre sikt styra Bolagets resultat och påverka dess kostnadseffektivitet och likviditet i större utsträckning än vad som gäller enligt hyresmodellen i Befintligt Ramavtal.

Jämförelse mellan ny och befintlig hyresmodell

Hyresmodellen i såväl det Nya som Befintliga Ramavtalet har till syfte att ge Bolaget täckning för de kostnader som uppkommer vid förvaltning av dess fastigheter och att därutöver erhålla en rimlig vinst. På detta vis skapas förutsättningar att upprätthålla lokalernas funktion och kvalitet över tid.

I bilden nedan åskådliggörs skillnaderna mellan hyresmodellen i Befintligt Ramavtal och hyresmodellen som föreslås i det Nya Ramavtalet.

	Förslag till Nytt Ramavtal	Befintligt Ramavtal		
Hyresvärdens självkostnad	Driftkostnader (A)	Driftkostnader (A) • Avhjälpande underhåll (Kostnad)	Röd text markerar skillnaderna	
	Underhåll och reinvestering (B) • Avhjälpande underhåll (Kostnad) • Planerat underhåll (Kostnad) • Utbyte av komponenter (Utbetalning)	Underhåll och reinvestering (B) • Planerat underhåll (Kostnad) • Standardhöjande investering (Utbetalning)		Not. I praktiken har inte standardhöjande investeringar legat till grund för hyressättningen
	Administrativ kostnader (C) • Central admin. • Fastighetsskatt • Övriga fastighetsrelaterade kostnader	Administrativ kostnader (C) • Central admin. • Fastighetsskatt • Övriga fastighetsrelaterade kostnader		
	Kapitalkostnader (D) • Ränta för lånat kapital • Ränta på eget kapital	Kapitalkostnader (D) • Ränta för lånat kapital • Avskrivningar		
Riskpremie	Riskpremie	Riskpremie		
	= Bashyran			

Sammanfattningsvis innebär skillnaderna mellan hyresmodellen i det Nya och Befintliga Ramavtalet följande:

- (i) I det Nya Ramavtalet ska utbyte av komponenter utgöra grund för hyressättningen för att motivera investeringar i befintliga fastigheter.
- (ii) Avskrivningar utgår som underlag för kapitalkostnader.
- (iii) I den nya hyresmodellen införs kostnader för avkastning på eget kapital.
- (iv) I den nya hyresmodellen har begreppet Riskpremie behållits.

Effekter av ny hyresmodell

Genom föreslagna ändringar av hyresmodellen i Nya Ramavtalet förväntas följande effekter.

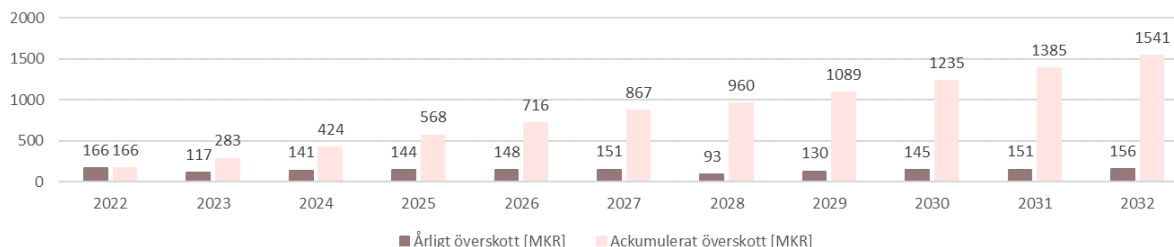
Som ovan nämnts ska utbyte av komponenter utgöra grund för hyressättningen för att motivera ökade investeringar i befintliga fastigheter istället för sänkt hyra. Genom det Nya Ramavtalet behöver Bolaget öka sina investeringar genom komponentbyten nästan fyra gånger 2022 års nivå för att nå motsvarande hyresintäkt.

Om Bolagets lokalhyra baseras på avskrivningarna utifrån den investering som gjorts en gång i tiden kan Kommunen förvänta sig att Bolaget återinvesterar i samma takt som avskrivningarna sker. På så vis upprätthålls samma funktion och fastighetsvärde över tid som när byggnaden en gång uppfördes.

I realiteten återinvesteras dock endast en fjärdedel av samtliga avskrivningar och Bolaget erhåller ändå samma hyra enligt Befintligt Ramavtal. Incitamenten att återinvestera blir därmed för svaga. Effekten blir att mellanskillnaden, cirka 110 mkr per år, landar i Bolagets kassa.

Nedanstående bild illustrerar den kassa som kan byggas upp i Bolaget och som kan användas till att genomföra utbyten av komponenter i Bolagets fastigheter. I realiteten har Bolagets kassa

inte växt i den utsträckning som illustreras, vilket sannolikt kan förklaras med att kassan historiskt har nyttjats till att amortera, förvärva nya fastigheter eller genomföra investeringar i nya byggnader.



För att motverka att en alltför stor kassa byggs upp, enligt bilden ovan, när återinvesteringstakten är lägre än de årliga avskrivningarna får Bolaget i det Nya Ramavtalet istället endast ersättning för de investeringar som planeras och genomförs. I scenariot ovan sker utbyten till en investeringsvolym motsvarande knappt 50 mkr fram till år 2027. Därefter ökar investeringarna med ytterligare 100 mkr årligen. När nu i stället utbyte tillämpas som underlag för hyran avser det kommande investeringar i framtiden och inte vad som tidigare investerats. Detta ställer krav på att Bolaget kan genomföra de åtgärder som förväntas enligt framtagna underhållsplaner vilket bedömt ger ett starkare incitament att återinvestera i fastigheterna.

För att Bolaget inte ska bygga upp för mycket eget kapital utöver den soliditet som Kommunen förväntar sig sätts ett avkastningskrav på det egna kapitalet. Ju större andel eget kapital desto högre vinst förväntas. Kommunen kan sedan välja om framtida vinster ska delas ut och sedan vid behov lånas ut till Bolaget när så behövs, eller om de ska nyttjas till andra kommunala ändamål.

5.9 Avsteg från självkostnadshyra i offentlig miljö

Hyressättning av lokaler för kommunala ändamål sker huvudsakligen med utgångspunkt i en självkostnadsbaserad modell. I vissa fall ska dock marknadshyra tillämpas, även om Kommunen är hyresgäst.

Strukturen på de enskilda hyresavtalen enligt punkt 5 Ramavtalet kan användas även vid sådana avsteg. Däremot ska hyran vara marknadsmässig och kunna motiveras vid avtalsteckandet.

I en modell för hyressättning eller ett ramavtal är det svårt att fånga upp och reglera samtliga eventuella förutsättningar och omständigheter som kan uppstå. Inte minst då dessa är föränderliga över tid. Därför finns i punkt 7.4 i Nya Ramavtalet en beskrivning av de situationer när det kan bli aktuellt att göra avsteg från självkostnadshyran. Vidare ger det Nya Ramavtalet möjlighet att göra avsteg från den självkostnadsbaserade hyran i de fall det är nödvändigt eller

önskvärt att tillämpa marknadshyra. När så bör ske utifrån dagens förutsättningar beskrivs mer i detalj i Bilaga 3.

5.10 Ny-, till- eller ombyggnationer av lokal samt mindre hyresgästpassningar

Det är vanligt förekommande att en lokal behöver iordningsställas för hyresgästens verksamhet innan hyresgästen kan bedriva verksamhet i och tillträda densamma, dvs. före hyrestidens början. Det kan även uppkomma ett behov av att genomföra ombyggnationer under pågående hyrestid. Oavsett när behovet uppkommer kan parterna komma överens om att genomföra en ny-, till- eller ombyggnation enligt punkt 9 eller en mindre hyresgästpassning enligt punkt 10 i Nya Ramavtalet. För att sådana överenskommelser ska följa de Styrande Dokumenten såsom Kommunens lokalförsörjningspolicy och riktlinjer för lokalförsörjning uttrycks inga särskilda bestämmelser i det Nya Ramavtalet. Däremot framgår i förtydligande syfte i såväl punkt 9 som 10 i Nya Ramavtalet att de rutiner och beloppsgränser som framgår av angivna Styrande Dokument ska följas. I det Nya Ramavtalet tydliggörs vidare att hyran för lokalen jämte hyrestillägg ska bestämmas i enlighet med den modell som framgår av Nya Ramavtalet.

5.11 Plan för fastighetsunderhåll och utbyte

Av Befintligt Ramavtal följer i huvudsak att Bolaget årligen ska upprätta en underhållsplan för varje hyresobjekt. Som framkommit under intervjuerna har detta emellertid inte skett. Svefa menar dock att en underhållsplan per hyresobjekt är ett viktigt redskap för att Bolaget ska kunna planera kommande investeringar, utbyten och underhållsåtgärder som åligger Bolaget enligt gränsdragningslistan. Underhållsplanen är också viktig för att Kommunen ska kunna förutse och planera inför kommande arbeten i eller i anslutning till en förhyrd lokal, särskilt om dessa innebär att Kommunen är förhindrad att bedriva verksamhet i lokalen under en viss period. Underhållsplanen och dess efterlevnad medför även att lokalernas funktionalitet och kvalitet säkerställs, vilket också är viktigt för Kommunen.

Med hänsyn till ovan innehåller det Nya Ramavtalet alltså en bestämmelse som innebär att Bolaget ska upprätta en investerings- och underhållsplan för varje fastighet. Bestämmelsen i det Nya Ramavtalet har dock förtydligats genom att bland annat även ange att de planerade åtgärderna ska anges till tid, art och omfattning. Svefas förhoppning och tilltro är att dessa förtydliganden bidrar till att minska risken för meningsskiljaktigheter mellan Kommunen och Bolaget samt underlättar implementeringen av det Nya Ramavtalet.

5.12 Lagen om offentlig upphandling

Detta avsnitt har lagts till enligt önskemål från Kommunen som en påminnelse om att och på vilket sätt Lagen om offentlig upphandling påverkar Bolaget och Kommunen.

5.13 Social, ekologisk och ekonomisk hållbar utveckling

I punkt 13 i Nya Ramavtalet har en bestämmelse med rubrik som ovan lagts till för att belysa att det är viktigt att parterna beaktar och verkar för en social, ekologisk och ekonomisk hållbar utveckling, vilket även ligger i linje med ägardirektivets intentioner. Vidare belyses parternas gemensamma intention att genomföra energisparåtgärder. Det senare ersätter punkt 8 i det Befintliga Ramavtalet.

5.14 Mervärdesskatt och andrahandsuthyrning

Av punkt 14 i Nya Ramavtalet framgår att Bolagets skattskyldighet för uthyrning av lokalen ska anpassas utifrån den verksamhet som Kommunen ska bedriva däri. Bolagets skattskyldighet kan förändras till följd av att Kommunen hyr ut lokalen i andra hand och på så vis förorsakas merkostnader. Om detta sker anges i samma regel att Kommunen ska ersätta Bolaget härför.

För att försöka reducera risken för att detta problem uppstår föreskrivs i punkt 18 i Nya Ramavtalet att Kommunen inte får hyra ut lokalen i andra hand utan Bolagets tillåtelse.

Vidare anges i förtydligande syfte att Kommunen är skyldig att vid andrahandsuthyrning säkerställa att hyresnivån sätts i enlighet med Nya Ramavtalet.

5.15 Försäkring, brandskydd och skada

I det Nya Ramavtalet tydliggörs vidare i punkt 15–17 ansvarsfördelningen mellan parterna kopplat till försäkring, brandskydd och skada på eller i anslutning till en förhyrd lokal.

5.16 Paviljonger och annan tillfällig byggnad

Punkt 19 i Nya Ramavtalet motsvarar i stort sett det som framgår av Befintligt Ramavtal.

5.17 Övrigt

För ordningens skull innehåller det Nya Ramavtalet slutligen i punkt 20 och 21 bestämmelser kring avtalstid, överenskommelser kring ändringar och tillägg till hyresavtal, hantering av personuppgifter samt tvistelösning.

6. Nya Ramavtalets relation till Styrande Dokument

Såväl det Befintliga som det Nya Ramavtalet har ett nära och, i vissa fall, ett omedelbart samband med de Styrande Dokumenten såsom Kommunens lokalförsörjningspolicy och riktlinjer för lokalförsörjningsprocessen. Dokumenten ger ett gott stöd för Kommunens försörjning av kommunala lokaler men de är omfattande, i vissa fall överlappande och avser flertalet funktioner, förvaltningar och bolag. Vidare beskriver de Styrande Dokumenten många gånger

att och på vilket sätt dokumentation bör ske, men inte vilken effekt man vill uppnå. Det framgår därmed inte, i vart fall inte med tydlighet, vad Kommunen vill åstadkomma. För att tydliggöra detta och minska omfattningen av dokumenten rekommenderar Svefa att vissa justeringar görs i de Styrande Dokumenten, se vidare [Bilaga 2](#).

6.1 Ägardirektiv

Bolagets ägardirektiv har nyligen uppdaterats och fastställts inom för mål- och budgetprocessen. Denna rapport baseras dock på ägardirektivet, daterat den 21 november 2022, vilket var gällande vid tidpunkten för analysen. Det kan därmed förekomma nya lydelse i det nya ägardirektiv som Svefa inte haft kännedom vid upprättandet av rapporten och därmed inte berör nedan. Eftersom ägardirektivet tydligt beskriver vad Bolaget förväntas erbjuda eller uppnå påverkar det utformningen av Nya Ramavtalet och dess hyresmodell genom de drivkrafter som ska eftersträvas, uttryckta enligt följande.

Av ägardirektivet följer att Bolaget ska kunna erbjuda *”ändamålsenliga och kostnadseffektiva lokaler”* för samhällsändamål till *”en kostnad och med en kvalitet som är konkurrenskraftig jämfört med andra aktörer på marknaden”*. Det krävs därför att de avtalsmässiga och ekonomiska förutsättningarna så långt som möjligt motsvarar varandra så att hyra och kostnader kan jämföras över tid.

I ägardirektivet regleras vidare den ekonomiska hållbarheten och kostnadseffektivitet genom ett omsättningsbaserat vinstkrav, en s.k. vinstmarginal, på följande sätt:

”[...] Bolaget ska generera en vinstmarginal (årets resultat före bokslutsdispositioner och skatt i procent av omsättningen) som uppgår till 2,5 procent i genomsnitt på en rullande treårsperiod [...]”

Angiven vinstmarginal kompletteras av Bolagets soliditetskrav på minst 10 %. Nivån motiveras av att Bolaget ska ha förmåga att möta kommande behov av underhålls- och utbytesåtgärder. Någon övre gräns för soliditet finns inte varför det står Bolaget fritt att konsolidera sig.

För det fall nuvarande lönsamhetskrav bibehålls rekommenderar Svefa att det i ägardirektivet utformas enligt följande:

”[...] uppgå till Statslåneräntan + KPI för den aktuella period som avses.”

Då befintligt vinstkrav, s.k. vinstmarginalen, ska spegla den period som avses krävs att nivån på densamma följer marknadens utveckling. Antingen kan den uttryckas enligt ovan eller, om en procentsats anges, bör den justeras så snart inflation eller statslåneräntan ändras. För en beskrivning av grunderna för detta, se [Bilaga 3](#).

7. Slutsatser och rekommendationer

7.1 Slutsatser

Inledningsvis kan konstateras att Bolaget och Kommunen endast i begränsad utsträckning har agerat i linje med Befintligt Ramavtal. Exempelvis har nya hyresavtal inte upprättats för varje enskilt hyresförhållande, gränsdragningslistor har inte anpassats eller tillämpats konsekvent utifrån parternas arbetssätt och Befintligt Ramavtal har även på andra sätt varit svårt att tolka och tillämpa. Detta har medfört att det Befintliga Ramavtalet skapat osäkerhet, oenighet och frustration mellan parterna, vilket i sin tur bedöms ha lett till ineffektivitet och ökade kostnader. I och med att Bolagets självkostnader har ökat har detta i sin tur lett till höjda hyror, utan att lokalernas kvalitet och funktion har säkerställts. Eftersom det är viktigt för Kommunen att med god framförhållning kunna bedriva verksamhet i ändamålsenliga lokaler finns ett överhängande behov av att få till stånd ett nytt ramavtal samt utveckla samarbetet och arbetssättet mellan parterna i de frågor som berörs.

Genom att parterna har fört diskussioner om och därigenom enats kring utformningen av det Nya Ramavtalet bedömer Svefa att parterna har lagt en ny grund för det fortsatta samarbetet avseende inhyrning av kommunala verksamhetslokaler. Svefa anser därmed att parternas enighet om det Nya Ramavtalet är en grundförutsättning för att det, till skillnad från Befintliga Ramavtalet, ska tillämpas fullt ut. Det är därtill viktigt och nödvändigt att det Nya Ramavtalet är utformat på ett sådant sätt så att medarbetarna inom såväl Bolaget som Kommunen förstår hur de ska använda det Nya Ramavtalet i sitt dagliga arbete. Det ställer härvid höga krav på att det Nya Ramavtalet bland annat har en tydlig och pedagogisk struktur, samt ett språk som är lättförståeligt.

Till skillnad från det Befintliga Ramavtalet innehåller det Nya Ramavtalet vägledning i fråga om vilka handlingar varje enskilt hyresavtal ska innehålla. Därtill framgår flertalet villkor i syfte att tydliggöra ramarna för hyresförhållandet och minska risken för missförstånd mellan parterna. Bland annat villkor kring en bestämd hyra och hyrestid som kan anpassas utifrån verksamhetens behov. Det Nya Ramavtalet innehåller även en generell gränsdragningslista med en tydligare ansvarsfördelning som kompletteras av en katalog med definitioner. Syftet med det senare är att det inte ska råda några tveksamheter kring vilken av parterna som ska ombesörja och/eller bekosta en viss underhålls- eller utbytesåtgärd, samt om en viss åtgärd är hyrespåverkande eller inte. Eftersom Kommunen saknar en egen förvaltningsorganisation är det därtill viktigt att Bolaget i möjligaste mån kan utföra tjänster med förvaltnings-/serviceinslag på uppdrag av Kommunen efter tilläggsbeställning. Detta är bakgrunden till att det Nya Ramavtalet har kompletterats med Ramavtal för tilläggstjänster avseende verksamhetsnära tjänster och små byggtreprenader.

Under arbetet med att ta fram det Nya Ramavtalet har Svefa även noterat ett behov av att utveckla modellen för hyressättning för att stödja en mer effektiv och värdebevarande fastighetsförvaltning. Svefa har konstaterat att självkostnadsmodellen måste revideras för att

skapa gemensamma incitament för parterna att utveckla sitt arbetssätt så att ett proaktivt underhåll och utbyte sker i befintliga fastigheter, vilket i sin tur medför att lokalernas funktionalitet och kvalitet bibehålls. Kommunen har genom självkostnadsmodellen även möjlighet att genom Bolagets ägardirektiv skapa lönsamhetsincitament och klargöra förväntningarna på Bolaget genom att sätta ett avkastningskrav på eget kapital samt se över nuvarande vinstmarginal.

För att säkerställa att lokalerna är funktionella och håller ett gott skick har Svefa vidare konstaterat ett behov av att Bolaget upprättar en underhållsplan per fastighet som ses över årligen. Genom underhållsplanen kan Bolaget prognostisera sina kostnader för underhåll och utbyte under en längre tid framöver, vilket sker som ett led i att säkerställa att en rimlig lönsamhet och soliditet uppnås i enlighet med ägardirektivet. Vidare bör Bolaget tillsammans med styrelse och ägare i större utsträckning än idag prognostisera vilken avkastning som erhålls på eget kapital samt bedöma om avkastningen står i paritet med den risk som Bolaget tar med hänsyn tagen till investering och finansiering. Genom en mer aktiv ägar- och bolagsstyrning kan eventuella risker kontrolleras och minimeras. Med ett adekvat avkastningskrav på eget kapital minskar behovet av vinstmarginal i Bolaget, vilken därmed bör närma sig noll. Skulle Bolaget däremot stå inför extraordinära risker enligt ägaren bör Riskpremien öka i relation därtill.

Sammanfattningsvis ser Svefa att parterna genom det Nya Ramavtalet, i kombination med ett aktivt fastighetsägande, med fokus på fastighetsförvaltning av befintligt bestånd skapar goda förutsättningar för ett ekonomiskt hållbart agerande.

7.2 Rekommendationer

För att underlätta och möjliggöra en effektiv implementering av det Nya Ramavtalet rekommenderar Svefa att parterna genomför följande moment.

Workshop

För att det Nya Ramavtalet och parternas samarbete i varje hyresförhållande ska fungera så effektivt som möjligt, är det inte tillräckligt att utkast till hyresavtal och tillhörande bilagor finns på plats. Enligt Svefa krävs även att medarbetarna inom Kommunen och Bolaget får praktisk kunskap och vägledning i fråga om hur materialet ska användas. En första rekommendation är därför att Kommunen och Bolaget genomför en gemensam workshop med samtliga berörda medarbetare. Svefa är givetvis gärna behjälpligt inför och under en sådan workshop.

Projektorganisation

Som ett ytterligare steg i implementeringen av det Nya Ramavtalet rekommenderar Svefa att parterna inrättar en gemensam styr- och projektgrupp med huvudsaklig uppgift att säkerställa att implementeringen sker enligt plan. Det är härvid viktigt att denna grupp tidigt identifierar och fångar upp eventuella brister eller utmaningar kopplat till det Nya Ramavtalet, såsom exempelvis vid hantering av avtal, underhållsplan, underhållsfrågor etc. Syftet med detta är att

i ett tidigt skede ta fram förslag till godtagbara lösningar så att det Nya Ramavtalet får full legitimitet och används på överenskommet sätt framgent.

Spegelkompetenser och partsgemensamma forum

Som tidigare beskrivits förklarar de Styrande Dokumenten till stor del vilka funktioner och vilket ansvar som Kommunen har gentemot Bolaget. Eftersom Bolaget har svårt att identifiera vilka funktioner inom Kommunen som hanterar motsvarande frågeställningar, och vice versa, finns ett behov av att identifiera dessa och vilket beslutsmandat de har. Svefa föreslår därför att parterna tillsätter ett forum med syfte att fånga upp och hantera frågor där det råder osäkerhet i nämnda frågor och på så vis skapa en praxis för fortsatt samarbete.

Svefa AB 2024-01-12

Petter Swanborg
Strategiskt Affärsstöd

Mia Lagerqvist
Strategiskt Affärsstöd

Bilaga 1:1 Funktioner och uppdrag

Med anledning av att Kommunen och Bolaget iklär sig flertalet olika funktioner, roller och uppdrag inom ramen för nuvarande ramavtal, lokalförsörjningsprocess och dess målsättning har följande perspektiv och roller legat till grund för Svefas arbete.

Bolaget som är ett av Kommunen helägt bolag har en central roll för dess lokalförsörjning. Som lokalförsörjare ikläder sig Bolaget roller som fastighetsägare, hyresvärd och byggherre.

I enlighet med ägardirektiv och rådande praxis agerar Bolaget därutöver som teknisk konsult exempelvis i projekteringsuppdrag och genom att tillhandahålla entreprenader för teknisk- och administrativ fastighetsförvaltning eller skötsel såsom "vaktmästartjänster", genom att utföra servicetjänster och förvalta Kommunens lösa egendom.

Kommunen, i egenskap av ägare till Bolaget och övriga kommunala bolag inom koncernen, uppträder i roller som hyresgäst, verksamhetsutövare/brukare samt beställare av entreprenader och konsult- och förvaltningstjänster.

Ovanstående har legat till grund för frågor och urval av respondenter vid intervjuerna samt vid utformning av förslag till Ramavtal samt eventuella förändringar i Kommunen och Bolagets styrande och stödjande dokument.

Bilaga 1:2 Respondenter

För att få en bild av och förståelse för hur det befintliga ramavtalet tillämpas av parterna idag samt vilka utvecklingsbehov som föreligger har följande respondenter intervjuats.

- Ekonomidirektör	Kommunstyrelsens förvaltning
- Koncerncontroller	Kommunstyrelsens förvaltning
- Budgetstrateg	Kommunstyrelsens förvaltning
- Två lokalstrateger	Kommunstyrelsens förvaltning
- Fastighetsstrateg	Kommunstyrelsens förvaltning
- Samordnare Lokalstrateg	Kommunstyrelsens förvaltning
- Chef strategisk fastighets- och lokalsektion	Kommunstyrelsens förvaltning
- VD	Huddinge Samhällsfastigheter
- CFO/Ekonomichef	Huddinge Samhällsfastigheter
- Förvaltningschef	Huddinge Samhällsfastigheter
- Fastighetsutvecklingschef	Huddinge Samhällsfastigheter

Bilaga 1:3 Intervjufrågor

Nedan följer de frågor som Svefa huvudsakligen kommer att ställa under kommande intervju.

1. Beskriv din syn på hur ramavtalet tillämpas och i vilken utsträckning?
2. Vad fungerar och vad kan utvecklas?
3. Hyreskontrakt ska upprättas för varje enskilt objekt. Hur säkerställs det och varför har det delvis inte skett tidigare?
4. Idag tillämpas hyresberäkning med snitt för 3 år - hur upplever ni att det fungerar?
5. Hur säkerställer ni att en hyresavi eller annan fakturering avs. lokaler är korrekt?
6. Avtalstiden är som utgångspunkt 3 år. Finns det behov av andra avtalstider?
7. Gränsdragningslistor ska upprättas till varje kontrakt – ger det stöd för vad som ingår eller inte i hyresförhållandet?
8. Anser ni att fastighetsägaransvaret mellan parterna är tydligt, om inte vad kan utvecklas?
9. Enligt ramavtalet ska kategoriindelning ske av lokalerna för uppföljning av dessa. Kvarstår behovet och tillämpas det?
10. Hur säkerställs att hyressättningen inte snedvrider konkurrens (för låg) eller kan betraktas som dold utdelning (för hög)?
11. HUSFs bolagsordning anger att självkostnadsprincipen tillämpas, men att riktat stöd till enskilda näringsidkare inte får förekomma. Hur säkerställs det av bolag och ägare?
12. Ramavtal, och ägardirektiv anger hur den så kallade självkostnadshyran ska tillämpas. Hur anser ni att det fungerar i praktiken?
 - Hur sätts den riskpremie som ska ingå enligt ramavtalet?
 - I ägardirektivet anges vinstmarginalen till 2,5 % över 3 år. Hur har man kommit fram till den? Speglar det bolagets risk och vinstkrav?
 - Inverkar finanspolicyn på ovanstående mål eller mått? Hur?
13. Underhållsplaner ska upprättas årligen för varje objekt och förankras med Förvaltningsdirektör eller den de utser samt Lokalplaneringschefen KS förvaltning. Görs det?
14. Ramavtal och Riktlinjerna för lokalförsörjningsprocessen beskriver ansvar och roller vid investeringar. Fungerar det som önskat?
15. Enligt riktlinjerna köper Huddinge kommun tjänster av HUSF som bl a tekniskt sakkunnig.
 - Är det en del av självkostnadsprincipen eller hur handlas det upp och prissätts?
 - Vilket ansvar bär HUSF som konsulter?
16. Finns det synpunkter eller önskemål som vi inte berört, men som ni önskar lyfta fram?

Bilaga 2 – Styrande och stödjande dokument

För att skapa en ändamålsenlig och effektiv lokalförsörjningsprocess har Kommunen flertalet styrande och stödjande dokument. Som underlag för föreliggande rapport har Svefa har tagit del av följande:

Granskningshandlingar

- Revisionsrapport lokalförsörjning 2018
- 2020 KPMG Uppföljning av tidigare granskningar

Styrande och stödjande dokument

- Lokalförsörjningspolicy
- Riktlinjer för Lokalförsörjning
- Bolagsordning Huddinge Samhällsfastigheter AB
- Ägardirektiv Huddinge Samhällsfastigheter AB
- Ramavtal mellan Huddinge kommun och Huddinge Samhällsfastigheter AB avseende hyressättningen och ansvar

Övriga dokument

- Årsredovisning 2021 Huddinge Samhällsfastigheter AB
- Hållbarhetsredovisning 2022 Huddinge Samhällsfastigheter AB

Även om flera dokument läst in för förståelse för verksamheten har nedan valt att lyfta fram Svefas synpunkter på de styrande och stödjande dokumenten.

Lokalförsörjningspolicy

Kommunens lokalförsörjningspolicy är tillämplig för såväl Kommunen som Kommunens helägda bolag. Policyn är ett styrande dokument som anger hur förutsättningar skapas för att tillse att Kommunens lokalförsörjningsarbete bidrar till att Kommunens övergripande och strategiska mål uppnås. Syftet är vidare att ge förutsättningar som underlättar en effektiv och hållbar lokalanvändning. Av handlingen framgår ansvarsfördelningen mellan kommunfullmäktige, kommunstyrelse, nämnder och kommunala bolag.

För Bolaget anges bland annat vad som kan beskrivas som det kommunala ändamålet:

”Bolaget har i uppdrag att tillhandahålla verksamhetslokaler åt kommunens verksamheter samt att utveckla, äga och förvalta fastigheterna. Huddinge Samhällsfastigheter AB ansvarar för att bolagets ägda och förvaltade mark, byggnader och anläggningar upprätthålls i enlighet med lagar, myndighetskrav och kommunfullmäktiges mål, direktiv och riktlinjer.”

Därefter beskrivs hur den tekniska förvaltningen ska genomföras och organiseras.

”De ägda fastigheternas tekniska status ska dokumenteras, långsiktigt planeras och underhållas, så att fastigheterna bibehåller sin tekniska livslängd, om det är motiverat ur ett fastighetsekonomiskt och kommunekonomiskt helhetsperspektiv. Fastighetsförvaltningen ska organiseras och planeras för en kostnadseffektiv hantering.”

Svefas uppfattning är att handlingen är väl genomarbetad och beskrivande men föreslår att beskrivningen av Bolagets ändamål kan tas bort då den finns i Bolagets ägardirektiv.

Vad avser beskrivningarna avseende den tekniska förvaltningen uppfattar vi att det finns ett behov av att organisera arbetet med periodiskt underhåll men det ankommer på bolaget och dess styrelse att reglera hur det ska ske utifrån ägarens förväntningar genom ägardirektivet. Däremot ska Bolaget kunna uppvisa vilka åtgärder som kommer att påverka Kommunen i egenskap av hyresgäst som en del av hyresförhållandet.

Förslagsvis tas ovanstående avsnitt bort ifrån lokalförsörjningspolicyn för att förenkla underlaget och att lägga större tyngd på bolaget och dess ägardirektiv och bolagsordning. Om en skrivning önskas föreslår Svefa istället att lydelsen övergår att fokusera på att beskriva en partsgemensam målbild i huvudsak enligt följande.

”Bolagets fastighetsportfölj och dess byggnader ska över tid uppvisa en god teknisk funktionalitet där bolaget primärt genom förebyggande insatser bidrar till att upprätthålla och utveckla fastighetsvärdet över tid. Detta genom åtgärder motiverade ur ett fastighetsekonomiskt och kommunekonomiskt helhetsperspektiv.”

Till ett sådan avsnitt kan med fördel ett mål med bolagets värdetillväxt kopplas mätt som skillnaden mellan ingående och utgående marknadsvärde under ett räkenskapsår rensat för investeringar i nyproduktion.

Sammanfattning – Lokalförsörjningspolicy

Sammantaget ser vi följande utvecklingsmöjligheter:

- Nuvarande skrivningar avseende Bolagets uppdrag och tekniska förvaltning kortas ned för att inte överlappa Bolagets ägardirektiv
- Kravet på teknisk dokumentation kan omformuleras till att avse funktionalitet och lönsamhet
- Till ett sådant avsnitt kan med fördel ett mål med Bolagets värdetillväxt kopplas

Riktlinjer för lokalförsörjning

Kommunens lokalförsörjningspolicy och ramavtal kompletteras med Riktlinjer för lokalförsörjning.

Dokumentet beskriver Kommunens ansvar och roller för lokalförsörjningsprocessen på ett utförligt och bra sätt. Likaså klargörs Bolagets roll i samarbetet på en övergripande nivå. Utifrån intervjuerna framkommer att det finns en osäkerhet beträffande vem som gör vad och vilka beslut som får tas i ett mer operativt perspektiv varför rollerna hos båda parter förslagsvis tydliggörs. Detta för att minska gränsdragningsproblematiken vid felanmälan, avtalstolkning.

Riktlinjerna ställer krav på att lokalhyresavtal med gränsdragningslista ska tecknas för lokalerna enligt Befintligt Ramavtal. Därmed befäster den att det är så parterna ska agera. Trots det har så inte skett vilket skapar osäkerhet i hyresförhållande och dess ansvarsfördelning för alla inblandade.

Riktlinjerna beskriver vidare förutsättningarna för investering i lokaler. Processen är väl beskriven och ger stöd för arbetet men bör även knyta an till Kommunens investeringsprocesser i den mån de finns. I avvaktan på det är det dock av vikt att processen regleras i detta dokument.

Riktlinjernas syfte och mål är att *"[...] utgöra ramverk med riktlinjer för besluts- och arbetsordning, som säkerställer en effektiv och ändamålsenlig lokalförsörjning i Huddinge kommun. En ändamålsenlig lokalförsörjningsprocess har tydliga roller och ansvar för samtliga organisatoriska delar inom kommunkoncernen, samt att strategier för att uppnå mål är dokumenterade och samordnade. Även verksamheter som bedrivs i bolagsform omfattas av detta [...]"*. Utöver ovanstående klargörs lokalförsörjningsprocessens tolv målsättningar.

Kommunstyrelsens ansvar

Under avsnittet för ansvar och roller i lokalförsörjningsprocessen framgår att *"[...] Kommunfullmäktige är ägare och ansvarar för kommunkoncernen och samtliga strategiska fastighetsinnehavs- och lokalförsörjningsfrågor."*

"[...] Kommunstyrelsen förfogar över investeringsmedel för samtliga beslutade men inte pågående lokalprojekt. Kommunstyrelsen initierar framtida revideringar av Lokalförsörjningsprocessen. Kommunstyrelsen ansvarar för att till kommunfullmäktige föreslå de styrdokument som fastställer hur de långsiktiga och strategiska fastighetsinnehaven, och den långsiktiga strategiska lokalplaneringen och lokalförsörjningen ska bedrivas. Kommunstyrelsen har ansvaret att fastställa riktlinjer, mål och direktiv för fastighetsägande och fastighetsförvaltning som ägs av kommunen eller av bolag [...]"

Det övergripande ansvaret delegeras sedan till Kommunstyrelsens förvaltning enligt följande: *"[...] Kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för samtliga delar av lokalförsörjningsprocessen som vilar på kommunstyrelsens förvaltning [...]"*

Kommunstyrelsens förvaltning och Strategisk lokalförsörjning

Det av Kommunstyrelsen delegerade ansvaret och uppgifterna som ansvaret för samtliga styrande och stödande dokument, inklusive Befintligt Ramavtal, bolagens ägardirektiv genom

att "[...] direktiv för fastighetsägande och fastighetsförvaltning som ägs av kommunen eller av bolag [...]" landar sedan huvudsakligen på Strategisk lokalförsörjning.

Enheten "[...] har en ledande strategisk lokalförsörjningsfunktion med en tydliggjord styrnings-, samordnings- och uppföljningsuppgift – en kommunövergripande lokalstrategifunktion [...]."

"Som fristående verksamhetsutövare/byggherre innehar Lokalstrategifunktionen rollen och uppdraget att förvalta, utveckla och utvärdera kommunens lokalförsörjning, den totala behovsbedömningen och totala tillgångs/resursförsörjningen av lokaler.

Lokalstrategifunktionen har uppdraget att utveckla förslag till direktiv och riktlinjer för Huddinge Samhällsfastigheter AB, vara länken och samordna mellan facknämnder och tjänstemannaorganisation i lokal- och fastighetsfrågor [...]"

Stycket klargör därmed att Strategisk lokalförsörjning är länken mellan nämnder och fackförvaltningar, och Bolaget, såsom fastighetsägare och hyresvärd. Enheten svarar utöver för inhyrningarna även för byggherrerollen i samband med investeringar, sannolikt på mark kommunal ägo. Ett ansvar som åligger Bolaget i de fall det är markägare.

Lokalstrategifunktionens uppdrag är bland annat att:

- "Styra, leda och följa upp kommunens samlade och övergripande processer för lokalförsörjning, lokalbehovsbedömning och lokalresursplanering
- Analysera nämndernas lokalresursplaner
- Bereda och följa upp den årliga lokalresursplanen, med koppling till kommunens budget- och uppföljningsprocess samt investeringsstyrning.
- Företräda kommunen där HUSF är mark/fastighetsägare, inneha beställarrollen för kommunen i planavtal gällande verksamhetslokaler
- Samordna flera fackförvaltningsars lokalbehov, överväga och avväga effektivitet och ändamålsenlighet för helheten[...]"

Nämnder och fackförvaltningar

Nämnderna ska i sin tur ansvar för att prognostisera och planera sina lokalbehov med tillräcklig framförhållning för att säkerställa att behoven kan mötas av ny eller utökad verksamhet i tid. Facknämndens Lokalbehovsprognos utgör underlag för Kommunens Lokalresursplan.

Bolaget

Riktlinjerna beskriver även Bolagets roll utifrån lokalförsörjningsprocessen och tangerar därmed ägardirektivet och bolagsordning. I de delar de överlappar varandra avseende beskrivningarna av bolagets roll och hur den tekniska förvaltningen ska utföras är det Svefa uppfattning att de kan utvecklas eller tas bort enligt vad som tidigare beskrivits eller till del ingå i enbart ägardirektivet.

Riktlinjerna anger därmed hur arbetet ska utföras och hur samverkan ska ske. Detta utvecklas även för hyresrelationen som beskrivs enligt följande:

" [...] Hyresvillkor ska regleras i ramavtal mellan kommunstyrelsen och Huddinge Samhällsfastigheter AB. Till ramavtal ska höra en generell gränsdragningslista som ska precisera vad som ingår i hyresgästens respektive hyresvärdens åtagande [...]"

I riktlinjerna regleras därmed att ett ramavtal ska finnas och att en gränsdragningslista ska upprättas till förtydligande av ansvarsfördelningen i hyresförhållandet.

Fortsatt beskrivs lokalförsörjningsprocessen, från tidigt identifierat behov via beställning till färdigställd och anpassad lokal för kommunala verksamheter. Processen används för lokalplanering, nyproduktion, renoveringar och större lokalanpassningar inklusive planering av evakueringslösningar. Processen i sin helhet har ett starkt fokus på nybyggnad, renovering och anpassning inom det av kommunkoncernen egenägda beståndet, men den berör också det samlade behovet av kommunalt finansierad verksamhet.

Slutligen beskrivs att processen ska tillämpas för olika typer av investeringsprojekt. Indelning sker i nybyggnad, större underhållsprojekt, verksamhetsanpassningar, brådskande projekt, inhyrning av lokaler från andra fastighetsägare och arbete med fristående aktörer. För nybyggnad tillämpas normalt lokalförsörjningsprocessen i sin helhet. Med större underhållsprojekt avses huvudsakligen underhållsprojekt av sådan omfattning att det är nödvändigt att evakuera verksamheten till andra lokaler under en längre tidsperiod. För större underhållsprojekt tillämpas lokalförsörjningsprocessen i sin helhet. Verksamhetsanpassning initieras genom att fackförvaltningen identifierar ett behov. I princip ska lokalförsörjningsprocessen tillämpas i sin helhet, men ofta kommer framförhållningen vara kortare än 10 år, vilket då föranleder att avsteg behöver göras.

Ovanstående process är väl beskriven och bör enligt Svefas bedömning på sikt knyta an till och vara en del av Kommunens investeringsprocess vilket även lyfts fram i de revisionspromemorior Svefa tagit del av. I avsaknad av detta krävs dock en tydlig dokumentation genom aktuell riktlinje vilken i sin tur knyts till nuvarande och framarbetat förslag till ramavtal för inhyrning av verksamhetslokaler.

Sammanfattning – Riktlinjer för lokalprocess

Sammantaget ser vi följande utvecklingsmöjligheter:

- Dokumentet beskriver Kommunens ansvar och roller för lokalförsörjningsprocessen på ett utförligt sätt. Likaså framgår Bolagets roll i samarbetet
- En möjlig utveckling är de mer operativa rollerna hos båda parter tydliggörs med dess "spegelfunktioner" i Bolaget för minskad gränsdragningsproblematik vid felanmälan, avtalstolkning och framgent möjligen hyressättning, förhandling uppsägning etc
- Uppgifter som även återfinns i ägardirektiv och bolagsordning kan utgå eller förenklas
- Riktlinjerna ställer krav på att avtal ska tecknas med gränsdragningslista enligt Befintligt Ramavtal vilket Nytt Ramavtal
- Riktlinjerna beskriver förutsättningarna för investering i lokaler vilket bör vara en del av parternas investeringsprocesser. I avvaktan på det är det dock av vikt att processen regleras i aktuellt dokument.

Ägardirektiv

För Bolaget finns ett ägardirektiv upprättat vilket är daterat 2022-11-21. Nuvarande ägardirektiv är under bearbetning men nedan återges de reflektioner som framkommit på gällande direktiv.

Mål och inriktning

Av direktivet framgår att bolagets ändamål är att:

"Huddinge kommuns verksamheter ska ha tillgång till ändamålsenliga och kostnadseffektiva lokaler vilket bland annat möjliggörs genom det helägda bolaget Huddinge Samhällsfastigheter AB."

Vidare anges att Kommunens mål och styrande dokument ska tillämpas för Bolaget enligt följande:

"Målstrukturen med visionen, hållbarhetsperspektiven och målen som kommunfullmäktige antagit gäller för Huddinge Samhällsfastigheter AB. Övriga styrdokument som kommunstyrelse och kommunfullmäktige antagit gäller för bolaget i tillämpliga delar. Den samlade kommunkoncernnyttan ska vara styrande för bolagets verksamhet, utöver vad andra regleringar, lagar med mera föreskriver."

Som grundläggande utgångspunkt anges ekonomisk hållbar utveckling där Bolaget ska erbjuda:

"[...] Huddinge kommuns verksamheter tillgång till ändamålsenliga och kostnadseffektiva lokaler. Huddinge Samhällsfastigheter AB ska medverka till detta genom att på uppdrag av Huddinge kommun äga, bygga och förvalta fastigheter. Dessa ska tillgodose verksamheternas behov till en kostnad och med en kvalitet som är konkurrenskraftig jämfört med andra aktörer på marknaden och som samtidigt över tid håller kommunens samlade kostnadsbild så låg som möjligt [...]"

Skrivningen förpliktigar att Bolaget säkerställer att konkurrenskraftig kvalitet och kostnader uppnås. Detta samtidigt som en socialt och ekologisk hållbar utveckling utgör ytterligare utgångspunkter för verksamheten.

Direktivet understryker vidare att Kommunen inte enbart är beställare av Bolaget utan även av andra aktörer på marknaden varför parterna får anse att Bolaget i någon mån konkurrensutsätts utifrån tidigare och nedanstående skrivningar.

"[...] Kommunstyrelsens förvaltning, är beställare av lokaler från Huddinge Samhällsfastigheter AB och från andra aktörer på marknaden. Lokaler för kommunens egna verksamheter ska upplåtas till självkostnadshyra av Huddinge Samhällsfastigheter AB [...]"

Svefas uppfattning är att ägardirektivets utformning enligt ovan skapar goda incitament och drivkrafter mellan ägare, styrelse och bolagsledning som har att rapportera och följa upp dels den egna framdriften och det i relation till konkurrenterna.

Som en möjlig utveckling föreslår vi dock att Kommunen i den inledande skrivelsen ändrar till:

"Huddinge kommuns verksamheter ska ha tillgång till ändamålsenliga och prisvärda lokaler till en konkurrenskraftig hyresnivå och -villkor..." Detta för att sätta fokus på den hyra och de villkor som erbjuds verksamheterna i kommunen är det vilka ska vara konkurrenskraftiga.

Ekonomisk hållbarhet

Den ekonomiska inriktningen som anges är att *"[...] Huddinge Samhällsfastigheter AB ska bedriva sin verksamhet utifrån ett långsiktigt ekonomiskt hållbart perspektiv och sträva efter en ekonomisk utveckling som ger förutsättningar för finansiell stabilitet [...]"*

Senare av direktivet framgår att:

"a. Bolaget ska vara väl konsoliderat och ha en sådan ekonomisk styrka att det kan klara konjunkturedgångar och andra ekonomiska påfrestningar

b. Bolaget ska säkerställa en ekonomisk ställning som medger utveckling utan ägartillskott [...]"

Därutöver anges som Bolagets finansiella mål för att möta det behov av upprustningsåtgärder att ha en synlig soliditet som uppgår till lägst 10 %. Vidare anges att:

"Bolaget ska generera en vinstmarginal (årets resultat före bokslutsdispositioner och skatt i procent av omsättningen) som uppgår till 2,5 procent i genomsnitt på en rullande treårsperiod.

Utdelning från bolaget ska prövas av bolagsstämman varje år inom de ramar som bestäms av aktiebolagslagen [...]"

Ägardirektivet reglerar därmed Bolagets finansiella risk genom soliditetsmålet och dess krav på andel eget kapital samtidigt som förväntad lönsamhet anges i förhållande till omsättningen.

Vad gäller soliditetskravet bedömer Svefa att det med fördel kan kompletteras med ett tak för soliditeten eller ersättas med krav på belåningsgrad i förhållande till fastigheternas marknadsvärde. På så vis relateras ökad belåning till att fastighetsvärde skapas vid investeringar samt att lokalernas funktionalitet och kvalitet bibehålls, vilket skapar incitament för att prioritera lönsamma åtgärder.

Vidare bör Bolaget oaktat ovanstående ange vilken lönsamhet som förväntas på det egna kapitalet som byggs upp, vilket inte finns återgivet idag. Ett sådant krav kan på sikt ersätta men samtidigt inrymma det aktuella lönsamhetskravet enligt Svefa. För de fall nuvarande lönsamhetskrav bibehålls är det Sefas uppfattning att det bör utformas enligt följande:

"[...] uppgå till Statslåneräntan + KPI för den aktuella period som avses."

På så vis kan lönsamhetskravet så långt möjligt spegla den period som budgeteras och det skarpa målet läggs fast i beslut om budget enligt gällande ramavtal.

Teknisk hållbarhet - underhåll och investering

I ägardirektivet beskrivs vidare att:

"[...] utveckling av lokalbeståndet i enlighet med kommunens intentioner beskrivna i Lokalförsörjningspolicy för Huddinge kommun och Riktlinjer för lokalförsörjningsprocessen i Huddinge kommun. Det ekonomiska perspektivet ska kännetecknas av en kostnadseffektiv byggproduktion och förvaltning med utgångspunkt i funktionsprogram och branschstandard för nyproduktion och livscykelperspektiv på förvaltningen [...]"

Vidare anges att:

"c. Bolagets investeringsbudget ska årligen beslutas av kommunfullmäktige i samband med Mål och budget

d. Bolaget ska upprätta underhållsplaner på fastighetsnivå vilka i övergripande form årligen ska redovisas för kommunstyrelsen."

Vidare beskrivs att:

"[...] De ägda fastigheternas tekniska status ska dokumenteras, långsiktigt planeras och underhållas, så att fastigheterna bibehåller sin tekniska livslängd, om det är motiverat ur ett fastighetsekonomiskt och kommunekonomiskt helhetsperspektiv."

Och vid investeringsbedömningar ska följande analyser genomföras som stöd för beslut.

"e. Vid ny- och ombyggnation ska ett livscykelperspektiv analyseras och användas, beaktat LCC (Life Cycle Cost) och LCA (Life Cycle Assessment) f. Bidraget i LCC respektive LCA ska vara positivt, beaktat ny/ombyggnadens livslängd."

De ovan angivna direktiven kring på vilket sätt underhålls- och investeringsarbete ska ske får anses relativt långtgående och ger enligt Svefas bedömning uttryck för vad som saknats i tidigare arbete. Svefas uppfattning är istället att ägardirektivet beskriver vad man vill uppnå genom ett sådant förfarande såsom att genomförda underhållsåtgärder och investeringar ska förbättra fastigheternas kvalitet och ekonomiska prestanda. Detta kan mätas genom direktavkastning på fastighetens marknadsvärde. Det senare kan vidare kompletteras med ett krav på fastigheternas värdeutveckling, mätt som totalavkastning.

På så vis kan ägare och styrelse försäkra sig om att värdetillväxt sker vilket innebär att Bolaget måste agera proaktivt i sitt underhålls- och investeringsarbete. Bolaget svarar emellertid för att genomförandet sker på ett effektivt och värdeskapande sätt. Krav på kalkylmodeller för investeringsbedömning anses nödvändiga enligt ägardirektivet så länge det inte finns återgivet i parternas investeringsprocesser. Så snart kravet är en del av Kommunens och Bolagets investeringsprocesser anser Svefa att de kan utgå ur ägardirektivet där det istället anges vilka lönsamhetskrav som Bolaget förväntas leva upp till i samband med investering. Ett sådant mål kan då med fördel knytas till tidigare lönsamhetskrav på insatt kapital och värdeutveckling.

Sammanfattning – Ägardirektiv och bolagsordning

Sammantaget ser vi följande utvecklingsmöjligheter:

- Mål och inriktning tydliga men viktigt att konkurrenskraften utvärderas löpande
- Kostnadseffektivt kan ersättas med prisvärda lokaler till en konkurrenskraftig hyresnivå och villkor för ökat incitament.
- Roll och uppdrag avseende tjänster utöver lokaluthyrning bör förtydligas
- Belåningsgrad i förhållande till fastigheternas marknadsvärde istället för eller som komplement till synlig soliditet.
- Ange lönsamhetskrav på Bolagets eget kapital
- För de fall nuvarande lönsamhetskrav bibehålls bör det skrivas om till statslåneränta + inflation
- Kravet på teknisk dokumentation ersätts med krav på värdetillväxt och lönsamhet.
- Krav på kalkyler för investeringsbedömning kan med fördel övergå till att utgöra ett krav enligt Kommunens investeringsprocess eller -policy och utgå ur ägardirektivet när så är möjligt.

Bilaga 3 – Hyressättning i offentlig miljö

Nedan följer en något mer utförlig beskrivning av förutsättningarna upplysningsvis.

Kommunallagen – Stöd till enskild näringsidkare

Av 2 kap. 8 § kommunallagen framgår att en kommun, enligt 10 kap. och även kommunala bolag, får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i Kommunen. Av bestämmelsens i andra stycke följer dock att individuellt riktade stöd till enskilda näringsidkare endast får lämnas om det föreligger synnerliga skäl för stödet.

I detta fall är varken Kommun eller Bolaget att betrakta som enskild näringsidkare enligt bestämmelsen vilket innebär att när Bolaget hyr ut lokaler till Kommunen i enlighet med ramavtalets hyressättning inte kan anses strida mot 2 kap. 8 § 2 st. kommunallagen.

Detta förutsatt att Kommunens verksamheter i lokalerna faller in under den kommunala kompetensen (2 kap. 1 § kommunallagen m.fl.). Alternativt att den verksamhet som Kommunen bedriver i lokalerna är förenlig med bestämmelserna i 2 kap. 7 § kommunallagen om en kommuns befogenheter att bedriva näringsverksamhet.

Utgångsläget är att föreliggande hyressättningen och förhållandet mellan Bolaget och Kommunen inte anses generera någon problematik enligt 2 kap. 8 § 2 st. kommunallagen. Däremot kan det få betydelse vilken del av Kommunen som hyr en lokal.

Detta då man inte helt kan utesluta att den kommunala verksamheten som bedrivs i en lokal skulle kunna betraktas som enskild näringsverksamhet enligt bestämmelsen och därmed faller under såväl statsstödsreglerna som konkurrenslagen, vilket beskrivs senare.

Hyressättningens förenlighet med bestämmelsen kan därtill endast angripas i en laglighetsprövning av tillhörande kommunala beslut enligt 13 kap. kommunallagen.

I de fall Kommunen hyr ut lokalerna i andra hand till tredje man och sådana upplåtelser genomförs som ett led i erbjudandet av allmännyttiga tjänster i enlighet med den kommunala kompetensen (t.ex. tider i en idrottshall till en ideell förening), bör det vara möjligt att göra så till en andrahandshyra/avgift motsvarande den hyra som Kommunen betalar till Bolaget utan att det utgör ett otillåtet stöd enligt 2 kap. 8 § 2 st. kommunallagen.

Det är till och med utgångspunkten att så ska göras enligt självkostnadsprincipen i kommunallagen. Med anledning härav anses inte denna typ av andrahandsupplåtelser ge problem sett till förbudet mot individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkare.

Om andrahandshyresgästen däremot är att betrakta som enskild näringsidkare (t.ex. en privatägd skolverksamhet) torde dock denna möjlighet vara starkt begränsad. I sådana fall krävs som utgångspunkt synnerliga skäl för att uthyrningen inte ska träffas av förbudet mot individuellt riktat stöd. I dessa fall bör andrahandsupplåtelsen ske på marknadsmässiga villkor.

Hyressättningen är att betrakta som marknadsmässig om skälig ersättning tas ut i förhållande till de risker som följer av verksamheten, och som en privat aktör skulle hyra ut lokalen för på en öppen marknad.

Marknadshyra för en lokal bestäms normalt genom att en jämförelse görs med likvärdiga lokaler (sett till läge, storlek, standard etc.) på aktuell ort (ortsprismetoden). Om likvärdiga lokaler saknas och ortsprismetoden inte ger ett tillräckligt resultat ska den hyresnivå som framstår som den mest sannolika vid ett utbud av den aktuella lokalen på marknaden anses vara marknadsmässig.

Sammanfattning – Kommunallagen

Då ramavtalet avser kommunintern uthyrning och utan inslag av andrahandsupplåtelser anses hyressättningsmodellen i sådana fall sannolikt inte kunna angripas utifrån kommunallagens förbud avseende stöd till enskilda näringsidkare. En bedömning behöver dock göras i det enskilda fallet, om den kommunala verksamheten som hyr respektive lokal kan betraktas vara en enskild näringsidkare enligt 2 kap. 8 § 2 st. kommunallagen.

För att Kommunens andrahandsuthyrning till enskilda näringsidkare inte ska träffas av förbudet krävs att hyran i det förhållandet är marknadsmässig. Hyressättningen som uppställs i ramavtalet är sannolikt inte att betrakta som marknadsmässig. Andrahandshyran bör i varje enskilt fall fastställas efter en bedömning av marknadsmässig hyra, varpå de lägre nivåerna av det intervall en sådan bedömning resulterar i bör kunna godtas.

Mot bakgrund av ovan bör hyressättningen för Kommunens andrahandsuthyrning ses över, så att hyran till enskilda näringsidkare i varje enskilt fall kan betraktas som marknadsmässig. Hyressättningens förenlighet med 2 kap. 8 § 2 st. kommunallagen kan emellertid endast ifrågasättas inom ramen för laglighetsprövning av tillhörande kommunala beslut enligt 13 kap. kommunallagen.

Statsstödsregler

Nuvarande självkostnadsmodell och ägardirektivets rådande vinstkrav resulterar i en hyra för kommande treårsperiod. I följande avsnitt prövas om hyresnivå relativt en marknadshyra för motsvarande objekt skulle kunna anses för låg och därmed i vissa fall ses som en åtgärd vilken medför en ekonomisk förmån till ett företag eller verksamhet, som inte skulle ha erhållits under normala marknadsförhållanden, och därmed riskerar att utgöra otillåtet statsstöd enligt EU:s statsstödsregler.

Statsstöd är i regel förbjudet om det inte godkänts av Europeiska kommissionen eller omfattas av undantagsreglerna (de minimis-stöd, gruppundantag). Vad som utgör statsstöd regleras i artikel 107.1 i Europeiska unionens funktionsfördrag ("FEUF").

För att en åtgärd ska anses utgöra statsstöd krävs inledningsvis att åtgärden har finansierats genom offentliga medel och att den kopplats till det offentliga (kriteriet offentliga medel). Vidare ska åtgärden vara riktad till vissa företag eller viss produktion (selektivitetskriteriet). Härtill krävs att mottagaren av stödet är ett "företag" (företagskriteriet) och att åtgärden ger mottagaren en ekonomisk fördel (gynnandekriteriet) samt att åtgärden snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen och påverkar handeln mellan EU:s medlemsstater (konkurrens- och samhandelskriteriet). Samtliga kriterier måste vara uppfyllda för att det ska vara fråga om ett statsstöd. Huruvida en åtgärd utgör otillåtet statsstöd måste som huvudregel bedömas från fall till fall.

Användandet av offentliga medel (exempelvis medel från kommunala bolag) på ett sätt som gynnar ett visst företag eller bransch (exempelvis genom förmånliga, icke-marknadsmässiga hyresvillkor) kan således under ovan förutsättningar vara förbjudet enligt EU:s statsstödsregler.

Enligt statsstödsreglerna är ett företag (stödmottagare) en enhet som bedriver ekonomisk verksamhet oberoende av dess rättsliga ställning och oberoende av hur verksamheten finansieras. Även icke-vinstdrivande verksamheter som erbjuder varor och tjänster på en marknad utgör en ekonomisk verksamhet. Dock ska en enhet som bedriver både ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet betraktas som ett företag endast när det gäller den ekonomiska verksamheten. Delar av en kommun kan därför anses ägna sig åt ekonomisk verksamhet vilken faller under statsstödsreglerna. Däremot utgör exempelvis myndighetsutövning inte någon ekonomisk verksamhet.

Frågan om det är tillåtet enligt statsstödsreglerna för Bolaget att subventionera hyresnivån till Kommunen beror således på vilken del av Kommunen som hyr lokalen. Om den del av Kommunen som hyr en lokal anses bedriva ekonomisk verksamhet i någon del, kan stöd till den verksamheten omfattas av statsstödsreglerna trots att verksamheten inte är vinstdrivande. En bedömning ska göras i det enskilda fallet. I sådana fall ska uthyrningen ske på marknadsmässiga villkor.

Exempel på verksamheter som har betraktas som icke-ekonomiska verksamheter är hälso- och sjukvård vilken baseras på solidaritetsprincipen och allmän utbildning som anordnas inom ett nationellt utbildningssystem som finansieras och står under tillsyn av staten inte utgöra någon ekonomisk verksamhet.

Sammanfattning – Statsstöd

Huruvida det är tillåtet för Bolaget att subventionera hyror utan att det innebär ett otillåtet statsstöd, får bedömas i varje enskilt hyresförhållande. Det måste säkerställas att den kommunala verksamhet som hyr respektive lokal inte är att betrakta som ett "företag" vilket bedriver ekonomisk verksamhet i statsstödsreglernas mening om en hyressättning enligt ramavtalet ska tillämpas.

Om verksamheten som Kommunen bedriver i en lokal faller in under företagskriteriet ska istället marknadsmässig hyra tillämpas för den lokalen för att uthyrningen ska vara förenlig med statsstödsreglerna.

Om uthyrning sker till en tredje part (privat aktör) blir frågan även här om hyresgästen faller in under företagskriteriet. En bedömning måste göras i varje enskilt fall. I de fall det rör sig om en ekonomisk verksamhet utgör hyressättningen i ramavtalet som utgångspunkt ett otillåtet statsstöd. Härtill krävs alltså att hyressättningen gentemot andrahandshyresgästen med tillhörande riktlinjer ses över för att tillse att hyran får en sådan nivå (marknadsmässig) att den inte utgör ett otillåtet statsstöd.

Uttagsskatt

Hyresmodellen enligt Befintligt Ramavtal med självkostnadshyra och vinstmarginal inkluderad enligt vad ägardirektivet föreskriver lägger ramarna för Bolagets intäkter och lönsamhet vilket i sin tur påverkar Bolagets skattesituation och utdelningskapacitet.

För de fall varor eller tjänster säljs mot en ersättning som understiger marknadsvärdet mellan två närstående, där skattemässig koncernbidragsrätt saknas, ska det som utgångspunkt ske uttagsbeskattning enligt 22 kap. inkomstskattelagen (1999:1229) ("IL"). Eftersom Kommunen inte är skattskyldig och Bolaget är skattskyldigt saknas skattemässig koncernbidragsrätt mellan dem, jfr 7 kap. IL och 35 kap. IL.

Om den uthyrning som sker mellan Bolaget och Kommunen anses ske mot en ersättning som understiger marknadsvärdet kan det således föreligga viss risk för uttagsbeskattning av Bolaget.

Då det många gånger kan vara svårt att fastställa ett marknadsvärde, en marknadshyra för kommunala verksamhetslokaler har man i rättspraxis på skatteområdet i liknande situationer använt sig av en kostnadsbaserad metod för att fastställa ett hypotetiskt marknadsvärde.

Marknadsvärdet har då ansetts vara självkostnaden med tillägg av ett skäligt vinstpåslag. Mot bakgrund av rättspraxis bör de transaktioner som genomförs mellan Kommunen och Bolaget ske till åtminstone ett värde som motsvarar självkostnaden samt ett skäligt vinstpåslag.

Vinstpåslagets storlek får som utgångspunkt bestämmas från fall till fall och det finns enstaka underrättsavgöranden där ren självkostnad utan vinstpåslag godtagits. I flera fall har Skatteverket och domstolarna dock ansett att skäligt vinstpåslag kan beräknas till högst statslåneräntan plus två procentenheter.

Statslåneräntan uppgick under 2018, vid tidpunkten för ramavtalets ingående, till ca 0,5 %. Därmed ett vinstpåslag om ca 2,5 %. Med dagens statslåneränta skulle det innebära ett vinstpåslag om 4,85 % (statslåneräntan uppgick per den 2023-09-15 till 2,85 %).

Av Bolagets ägardirektiv följer att *"Bolaget ska generera en vinstmarginal (årets resultat före bokslutsdispositioner och skatt i procent av omsättningen) som uppgår till 2,5 procent."*

Av ramavtalet punkt 7.7 följer vidare att; "Hyran för varje objekt ska beräknas som ett genomsnitt för kommande treårsperiod utifrån budgeterad snittkostnad för perioden. Hyressättningen är därmed fast under kommande treårsperiod. Detta betyder att hyran inte ska indexeras under perioden."

Mot bakgrund av ovan bör det vid bestämmande av hyrorna för kommande hyresperiod tillses att hyressättningen utöver omräkning baserat på historiska självkostnader tar hänsyn till ett skäligt vinstpåslag i de budgeterade snittkostnaderna för perioden.

Ett skäligt vinstpåslag som alltså bör uppgå till statslåneräntan med tillägg av två procentenheter. Därvid kan diskuteras om det är statslåneräntenivåerna avseende 2021-2023, och/eller en förväntad nivå på statslåneräntan för 2024-2026 som ska tas i beaktande. Vidare bör utredas om de faktiska respektive budgeterade snittkostnaderna för de fem olika hyreskomponenterna i ramavtalet redan i sig tar höjd för viss vinst till Bolaget.

Sammanfattning Uttagsskatt

Hyressättningsmodellen och dess vinstmarginal är med anledning av de höjda statslåneräntorna långt ifrån vad domstolarna och Skatteverket bedömt skäligt i avgöranden om uttagsbeskattning. Därför bör ovan resonemang kring skäligt vinstpåslag beaktas vid framtida justering av hyressättning för nästkommande treårsperiod för att motverka risken för uttagsbeskattning och eventuella mervärdesskattetillägg.

Konkurrensneutralitet

Följande avsnitt har till syfte att belysa på vilket sätt hyresmodellen och dess utformning påverkar konkurrensneutralitet för samhällsfastigheter i Kommunen och dess närområde.

Detta baseras på krav om konkurrensneutralitet enligt reglerna i 3 kap. 27-32 §§ konkurrenslagen (2008:579) om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (de s.k. KOS-reglerna).

Enligt 3 kap. 27 § konkurrenslagen får en kommun, och ett kommunalt bolag enligt 3 kap. 28 § *"förbjudas att i en säljverksamhet som omfattas av definitionen i 1 kap. 5 § 1 st. konkurrenslagen tillämpa ett visst förfarande om detta*

1. Snedvrider, eller är ägnat att snedvrیدا, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller

2. Hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.

Förbud får inte meddelas för förfaranden som är försvarbara ur allmän synpunkt."

En kommun [eller ett kommunalt bolag], eller en region får även förbjudas att bedriva en viss säljverksamhet i fall som avses i första stycket. En sådan verksamhet får dock inte förbjudas, om den är förenlig med lag."

KOS-reglerna träffar kommuner och kommunala bolag som bedriver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Däremot inte den del av verksamheten som utgör myndighetsutövning. Något krav på att verksamheten bedrivs i vinstsyfte för att omfattas av reglerna finns inte. Den ekonomiska verksamheten måste däremot vara av viss varaktighet.

Uthyrning av lokaler är typiskt sett en säljverksamhet och hyresvärden är att betrakta som ett "företag" enligt konkurrenslagens 1 kap. 5 §. Vid en för låg hyressättning riskerar man därmed att hämma eller snedvrیدا konkurrensen vilket därmed som utgångspunkt är förbjudet enligt KOS-reglerna. Ekonomisk verksamhet (lokaluthyrning) eller förfaranden (hyresvillkor) som i och för sig verkar snedvrیدande på eller hämmar konkurrensen, ska likväl anses godtagbara om de är försvarbara från allmän synpunkt. Innebörden av bestämmelsen är att man vid prövningen ska ta hänsyn till andra allmänna intressen än konkurrensintresset, intressen som kan uppväga den konkurrenssnedvrیدning en verksamhet eller ett förfarande ger upphov till.

Det allmänna (offentliga) intresset med verksamheten/förfarandet ska vägas mot konkurrensintresset. Om det allmänna intresset väger tyngre än konkurrensintresset, är verksamheten/förfarandet försvarbart från allmän synpunkt och kan inte förbjudas. Vidare är all uthyrning som sker som ett led i den kommunala kompetensen, dvs. förenlig med lag, tillåten enligt KOS-reglerna.

En kommun kan och ska i vissa fall t.ex. tillhandahålla allmännyttiga anläggningar, såsom idrotts- och fritidslokaler och bibliotek. Det finns således krav på konkurrensneutralitet i den mån Bolagets uthyrningar till Kommunen sker på villkoren i ramavtalet som är att anse som verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur.

I övriga fall av kommuninterna förhyrningar, torde hyressättningen anses vara försvarbar ur allmän synpunkt. Detta med hänvisning till att intresset av bra och billiga lokaler för Kommunen, överväger konkurrensintresset och därför är tillåtlig.

Sammanfattning Konkurrensneutralitet

Uthyrning av lokaler är en kommersiell verksamhet och betraktas som ett företag enligt konkurrenslagets regler. En för låg hyressättning kan riskera att hämma eller snedvrída konkurrensen och är därmed i regel förbjudet. Däremot torde det gå att argumentera för att hyressättningen är försvarbar från allmän synpunkt i vissa fall och därmed tillåten i förhållande till KOS-reglerna. Även här krävs dock en bedömning från fall till fall. Kommunintern uthyrning borde därmed inte vara ett problem. Detsamma gäller uthyrning till exempelvis ideella föreningar. I likhet med ovan behöver individuella bedömningar göras i det enskilda fallet.

När det gäller uthyrning till näringsverksamhet riskerar ramavtalets hyressättning att anses snedvrída konkurrensen och är därmed inte tillåtet. Om hyressättningen hanteras i enlighet med rekommendationen i förhållande till statsstödsreglerna torde det även motverka risken för att den kan angripas utifrån KOS-reglerna.

Svefa AB, Mäster Samuelsgatan 60, Box 3316, 103 66 Stockholm
Org.nr 556514-3434, Styrelsens säte: Stockholm

