

Arbetsgrupp för utrymmeseffektivitet och effektivare avyttring av fastigheter

Mellanrapport oktober 2020

Innehållsförteckning

1. Bakgrund
2. Målsättningar och arbetsfördelning för grupperna
3. Strategier för stadens fastighetsägande
4. Stadens fastighetsmassa och utrymmeseffektivitet
5. Effektivare avyttring av bebyggda fastigheter

1. Bakgrund

Stadsdirektören har i slutet av april 2020 utsett en arbetsgrupp ”Arbetsgrupp för utrymmeseffektivitet och effektivare avyttring av fastigheter”. Arbetsgruppens uppgift är att ta fram förslag till strategier för stadens fastighetsägande, kartlägga fastighetsmassan, nuvarande användning, kommande utrymmesbehov, utreda möjligheter till utrymmeseffektivering, ge åtgärdsförslag och utreda effektivare avyttring av bebyggda fastigheter.

Arbetsgruppens medlemmar är stadens tjänsteinnehavare Patrik Nygrén, Petra Palmroos, Seppo Pihl, Daniel Backman, Peter Lindgren, Tomas Eklund, Ulrika Lundberg och Miia Lindström och Jonas Nylund.

2. Målsättningar och arbetsfördelning för grupperna

Arbetsgruppen höll sitt första möte 18.5.2020 där man gick igenom målsättningarna och delade in gruppen i mindre undergrupper (subgrupper). Målsättningen är att publicera en mellanrapport i slutet av oktober, samt slutrapport vid årsskiftet 20/21. Dock ser det sannolikt ut att slutrapporten kan färdigställas först i maj 2021 när bla skolnätsutredningen samt servicesstrukturutredningen behandlats i stadens organ.

Subgrupp 1 bestående av medlemmarna Jonas Nylund, Petra Palmroos och Patrik Nygrén fick i uppdrag att utreda strategierna för stadens fastighetsägande.

Subgrupp 2 bestående av Seppo Pihl, Ulrika Lundberg, Miia Lindström och Daniel Backman fick i uppdrag att kartlägga stadens befintliga fastighetsmassa och användning samt målsättningar och åtgärdsförslag för att effektivera användningen av utrymmena.

Subgrupp 3 bestående av Jonas Nylund, Peter Lindgren och Petra Palmroos fick i uppdrag att utreda hur processen med att avyttra fastigheter kunde göras effektivare.

Tillsvärdare har stora arbetsgruppen haft arbetsmöten 18.5, 12.6, 3.9, 29.9 och 30.10.2020 och subgrupperna har jobbat i sina separata arbetsmöten mellan stora arbetsgruppens mötesdatum.

En fastighetsstrategi har utarbetats år 2013 och antecknats för kännedom i stadsstyrelsens sektion för servicetjänster 4.3.2013 § 8, vilken finns bifogad till rapporten, bilaga 1. Målsättningen är att uppdatera fastighetsstrategin i sin helhet senare.

3. Strategier för stadens fastighetsägande

Subgrupp 1 utreder olika ägande- och hyresformer samt tar fram förslag till stadens strategi för ägandet. Fördelarna och nackdelarna med de olika alternativen kartläggs. Till uppgifterna hör även kartläggning av marknaden och ungefärliga prisnivåer.

Den statliga fastighetsstrategin som publicerades av finansministeriet 2010 och den statliga strategin för lokaler 2014/2020 innehåller mål som bör vara utgångspunkten för verksamheten för alla offentliga fastighetsägare.

Förutom hållbar utveckling och underhållstänkande inkluderar en bra fastighetsstrategi ägarens och användarens intressen. Balanserad förvaltning av offentlig egendom bör vara ekonomiskt effektiv och socialt rättvis.

Direkt ägande innefattar det fulla ansvaret för staden för byggandet, underhållet och för att uppnå avkastningsmålet. Att investera i egen balans är ett bra alternativ när det behövs utrymmen i ett område vars utveckling man känner till på lång sikt. Fram till de senaste åren har ägandet av servicefaciliteter för den offentliga sektorn varit nästan självklart, och det är först under de senaste åren som både marknadsutbudet och tänkesättet hos kommuner och staten har utvecklats så att alternativa sätt att förvärva lokaler också har blivit vanligare.

Beslutet att äga lokalerna drivs av behovet av att använda fastigheten eller byggnaden. En rationell beslutsfattare jämför kostnader, risker och andra egenskaper hos olika inköpsalternativ. Också värden och preferenser styr beslutsfattandet. Beslutet mellan ägande och leasing är också relaterat till tidsspannet för behovet av utrymme: ju kortare behovet är, desto mer flexibelt är det *att hyra* eller leasa. Att ta hand om en ägd fastighet eller byggnad binder resurser och kräver kunskap och därför kan hyra anses i allmänhet vara enklare än att äga. Å andra sidan innefattar ägandet kontroll- och beslutsmyndighet över lokalerna, dvs bara ägaren har kunskap om fastighetsunderhåll och att till exempel ta beslut om förändringar och utveckling av sina lokaler/byggnader. För vissa specifika behov finns det inte lämpliga fastigheter eller byggnader på hyresmarknaden och därför kan ägarskap ibland vara det enda alternativet.

Vid *fastighetsleasing* äger finansören byggnaden och användaren betalar leasinghyra. Efter att avtalsperioden för leasing gått ut har användaren vanligen möjlighet att lösa in fastigheten eller avtala om en ny leasingperiod. Vid leasing har man varken fastigheten eller lånet i egen balans. Leasingkostnaderna bokförs i resultaträkningen (driftskostnader) och en ansvarsförteckning bifogas bokslutet. Leasing ger flexibilitet och frigör kapital. I leasingavtal hör underhåll och reparationsansvaret till användaren, dvs staden. Det är fördelaktigt om byggnaden har energiklass B eller bättre, vilket möjliggör förmånligare leasingprissättning, dvs greenlease.

Sale and Leaseback är ett arrangemang för försäljning och återbetalning av en fastighet och innebär att ägaren säljer fastigheten till det finansieringsföretag som finansierar den. Därefter hyr finansieringsföretaget omedelbart samma fastighet ut så att förvaltningen och användningen av fastigheten alltid behålls hos den tidigare ägaren. Man kommer även överens om optionen för att återta ägandet av fastigheten på vissa villkor. Sale & leaseback är en form av outsourcing av utrymmeshantering där beslutsmakten relaterad till fastigheten till stor del kan behållas hos säljaren och genom att definiera förköpsrätten/företrädesrätten är det möjligt att återgå till "vanligt ägande". Sale & Leaseback kan också göras för en ny byggnad, i vilket fall staden inte behöver ta ett lån, inte ens för byggfasen. Sale & leasebackavtalet kan innehålla optioner t.ex. för förlängning av hyresavtalet, användning av den oanvända byggrätten, företrädesrätt och rätten att hyra ut. Sale & leaseback har använts för ett brett utbud av fastighetstyper - kontor, fabriker, kraftverk, hamnar, sjukhus.

Utrymme som en tjänst, "*Space as a service, SaaS*" sätter fokus från fysiskt utrymme till service. Inom fastighetssektorn innebär detta olika nya typer av affärsmodeller där tillgång till lokaler erbjuds som en tjänst istället för att äga eller traditionellt hyra dem. Förutom rätten att använda utrymmet inkluderar tjänsten vanligtvis också nödvändiga möbler och grundläggande tjänster såsom städning- och telekommunikationslösningar och ofta också rättigheter till gemensamma utrymmen som mötes-, bastu- och till exempel träningsanläggningar. Ofta inkluderar begreppet också möjlighet köpa en mängd ytterligare tjänster. SaaS tjänster uppstår på områden där det finns en naturlig marknad.

Livscykelmodeller är upphandlingsmetoder för investeringsprojekt där samma entreprenör är åtminstone ansvarig för planering, konstruktion och underhåll av byggnaden samt oftast ansvarig även för finansiering, ägande och andra tilläggstjänster relaterade till användningen av byggnaden. Livscykelprojekt kan genomföras både som nybyggnads- och renoveringsprojekt. I livscykelmodellen ingår kunden och entreprenören ett långsiktigt, upp till 20...40 årigt, serviceavtal. Det är varaktigheten och djupet i dessa avtal som skiljer sig från traditionella byggentreprenader, och därmed skiljer sig ansvarsfördelningen och riskerna i avtalet också från ett traditionellt genomfört investeringsprojekt. I livscykelprojekt spelar den privata entreprenören/tjänsteleverantören en viktigare roll jämfört med traditionella modeller. Vid utformningen av ett livscykelprojekt definierar kunden projektets funktionalitet och kvalitet samt önskat slutresultat, men lämnar entreprenören/tjänsteleverantören fritt att välja de tekniska lösningarna för projektet och metoderna för tjänsteproduktionen. (Vissa livscykelmodeller kallas även Public-Private Partnership-modell, dvs PPP, och används främst för mycket stora investeringsprojekt i storleksklassen hundramiljoner euro).

Alternativa ägandemodeller är:

- Direkt ägande
- Leasing
- Sale and leaseback (Försäljning av byggnaden och hyr den för egen användning)
- Livscykelmodell
- (hyra)
- (SaaS)

Arbetsgruppen har jämfört skillnaderna mellan balanslån och leasingfinansiering och konstaterat att finansieringsvillkoren fortfarande är relativt förmånliga. Leasingfinansieringen har i nuläget varit endast 0,1 – 0,2 procentenheter dyrare än balanslån. Vid leasingfinansieringen är finansieringskostnaden och restvärdet efter leasingperiodens slut samt leasingtiden avgörande faktorer. Arbetsgruppen har haft två möten med ett finansinstitut och gått igenom skillnaderna mellan balanslån och leasingfinansiering. Stadens möjligheter att både erhålla traditionella banklån och leasingfinansiering ses som potentiella och realistiska lösningar. Marknadsläget beträffande traditionella banklån är vid nuläge mycket fördelaktiga för kommunen. Räntemarknaden är mycket pressad och räntorna ligger på mycket låga nivåer. Som ett exempel på räntenivåer kan nämnas att 6 månaders Euribor låg på -0,51 och den tyska 10-åriga räntan på -0,62 % den 9 november 2020. För att kunna trygga att stadens lånestock och dess räntenivå räntesäkrar staden sina lån. Räntesäkringar uppgår nu till ca 85 – 90 % av den totala lånestocken.

Tidigare behövde kommunerna inte i motsvarande grad som balanslån redogöra för kommunens uppgjorda leasingavtal. Inom detta område har det skedd förändringar och i och med nya krav vid uppgörande av stadens bokslut skall även leasingfinansiering framgå och redogöras för i enlighet med gällande lagstiftning. Detta betyder att även leasing ses som en del av hur staden finansierar sin verksamhet och inte enbart som en driftskostnad i driftbudgeten.

Staden kommer även i framtiden att ha mest balanslån, men leasingalternativet kommer sannolikt i vissa fall att vara fördelaktigare. Beslut gällande finansiering görs alltid case by case.

Strategiska beslut om vilka ägandemodeller staden tillämpar beaktar följande faktorer.

Faktorer som påverkar strategin för ägandet och bedöms för varje enskilt case

- marknadsläget, realiserbarhet
- marknadsläget, merkostnaden för leasing
- ansvarsfördelningen
- behovet av flexibilitet
 - minskande invånarantal eller kundantal, befolkningsstruktur, demografi
 - hur länge fastigheten behövs för stadens egen användning, dvs tidsaspekt
- behovet av ändringar i stadens serviceproduktion t.ex. SoHä-reformen
- skuldsättningsgrad, bärkraft för att ha skulder i egen balans
- ändringar i lagstiftningen
- strategiskt viktiga enskilda objekt
- styrningsmöjligheterna för utrymmes användningen
- stadens resurser för fastighetsunderhåll
- kritisk fastighetsmassa (för att hålla & utveckla egen kunskap för fastighetsunderhåll)
- riskhanteringsaspekter

Tabell: Riktlinjer för val av ägandemodell i Pargas stad

Användningsändamål	Fastighetsportfölj	Ägandemodell	Modellen lämplig
Tom	A...C+	(Säljs eller rivs för att marken planeras för annat ändamål.)	Vid konditionsklass A...C+, klass D rivs
Skola	A A...B A	Direkt ägande Leasing Sale and leaseback	Vid stabilt användarunderlag, strategisk placering. Vid minskande användarunderlag, flyttbara enheter. För specialfall, ifall marknad finns (tex nya skolcentret).
Småbarnspedagogik	A A...B -	Direkt ägande Leasing Sale and leaseback	Vid stabilt användarunderlag, strategisk placering. Vid minskande användarunderlag, flyttbara enheter. För specialfall, ifall marknad finns (tex nya skolcentret).
Effektiverat serviceboende, serviceboende	-	Direkt ägande, försäljning på sikt	Ändringar i ägandet begränsat enligt lag under övergångstiden till SoHä. Bolagisera, målet att avveckla stadens ägande efter vårdreformen trätt i kraft.
Social- och hälsovård	-	Direkt ägande, försäljning på sikt	Ändringar i ägandet begränsat enligt lag under övergångstiden till SoHä. Bolagisera, målet att avveckla stadens ägande efter vårdreformen trätt i kraft.

Administration	A A...B	Direkt ägande Leasing	För långvariga eller strategiskt viktiga. För krympande, flyttbara.
Uthyrning	-	(Säljs)	Staden avvecklar uthyrningsverksamheten
Kultur och idrott	A A...B -	Direkt ägande Leasing Hyra	För långvariga eller strategiskt viktiga. För krympande, flyttbara. Specialfall ifall det finns på marknaden
Bostäder			
Andra	-	Case by case	-

*användningsändamål enligt befintlig modell i Pargas stad (tom, skola, dagvård, serviceboende, Social- och hälsovård, administration, uthyrning, kultur&motion, bostäder, andra)

**fastighetsportfölj enligt befintlig modell i Pargas stad A....D (A=används, B=framtiden utreds, C=säljs, C+=realiseras eller användningsändamålet ändras, D=rivs)

	Lån	Fastighetsleasing
Användningsändamål	Ägarfinansiering	Kapital hyra (och restvärde)
Finansieringstid	Enligt avtal	Enligt objektets livscykel
Återbetalningsplan	Utjämnning	Annuitet / kvartal
Ägande	Kunden	Finansiären Möjlighet att lösa in (flera)
Momsavdrag	Leveranstid	Enligt hyresrater
Bokföring	Avskrivningar och kostnader i resultaträkningen, i balansräkningen bestående aktiva och främmande kapital	Som en kostnad i resultaträkningen, en ansvarsförteckning i bokslutsnoterna

Bild: Lån vs fastighetsleasing

		ANSVAR					
GENOMFÖRANDE MODELL	FINANSIERINGS MODELL	Projektplanerings- ansvar	Byggnadsplanerings- ansvar	Byggansvar	Betalning av investeringen och fastighetsägande av objektet	Källa till investerings- finansiering	Ansvar för vård, underhåll och användbarhet för utrymmen
Eget genom- förande	1. Egen balans	●	●	●	●●	●	●
	2. Fastighetsbolag	●	●	●	●●	●	●
	3. Leasingfinansiering	●	●	●	○	○	●
Livscykel-modell	4. Egen balans	●	●	●	●●	●	●
	5. Fastighetsbolag	●	●	●	●●	●	●
	6. Leasingfinansiering	●	●	●	○	○	●

●	Beställare / kund	●	Total tjänsteproducent	●	Banken
●	Fastighetsbolag ägt av kunden	○	Leasingfinansierare		

Bild: Beskrivning av alternativa implementerings- och finansieringsmodeller: Ansvarsfördelning mellan olika alternativ

4. Stadens fastighetsmassa och utrymmeseffektivitet

Subgrupp 2 kartlägger stadens befintliga fastighetsmassa med betoning på verksamhetens ändamål och användningsgrad. Arbetsgruppen kommer även att granska kritiskt stadens hyresavtal med externa aktörer samt identifierar verksamheter där tex utrymmesbehovet/kundunderlaget minskar och t.ex. leasing eller dylika lösningar kunde vara lämpliga för att hantera fastighetsrisker. Gruppens uppgift är även att definiera målsättningen för utrymmeseffektivitet (m²/pers) för olika verksamheter.

Målet är effektiv och flexibel användning för olika ändamål. För att nå ekonomisk effektivitet är minskningsbehovet 3 000 – 5 000 m². Stadens totala fastighetsmassa är för tillfället 94 550 m² brutto.

Som grund för utrymmeseffektiveringen har den befintliga fastighetsmassan och utrymmes användningen kartlagts/sammanställts, se bilaga 2 Paraisten rakennuskanta 2020. Bilagan innefattar alla Pargas stads byggnader med fastighetsbeteckning, adress, namn, byggnadsår, kvadratmetrar, användningsändamål & användare. Målsättningen med arbetsgruppens arbete är att de två sista kolumnerna som heter "effektivisering av utrymmes användningen" samt "åren för användningsbehovet" kommer att fyllas i. Tabellen kommer att innehålla framtidsplan per fastighet. Dvs hur man effektiviserar m²-användningen i byggnaden (eller ngn annan byggnad och flyttar ut från denna, dvs kedjan). Följande kolumn berättar den optimerade tiden hur länge staden/användaren kommer att använda byggnaden. Bildningen har klara förslag på våren 2021 när skolnåtsutredningen samt servicesstrukturutredningen behandlats i stadens organ.

Vårdreformen kommer att ha betydande inverkan på stadens framtida utrymmes användning. SoHä utrymmen särskiljs tydligt i strategin med tanke på framtiden. Målsättningen är att utveckla SoHä-centralen på ett sätt som garanterar SoHä-funktioner i Pargas även i framtiden. Samtidigt är det av yttersta vikt att nå effektivisering, dvs minskning i SoHä kvadratmeteranvändning. Noteras att strategiskt viktigt är att Pargas övertygar välfärdsområdet nu under de ca 2 kommande åren om att Pargas har en klar, hållbar och stabil servicehelhet. (Det är svårare att övertyga om vi inkluderar en extern SoHä-aktör i stadens helhet nu.)

Preliminär åtgärdsplan för utrymmesoptimering områdesvis som bilaga 3.

Utrymmeseffektivisering inom bildningen är delvis beroende av skolnätverksutredningen. Skolnätutredningen samt servicesstrukturutredningen för småbarnspedagogiken behandlas i stadens organ våren 2021.

I arbetsgruppens slutrapport är målsättningen att lista identifierade åtgärdernas inverkan i kvadrat och euro, för ca tidsperioden 2021...2026.

Det väsentliga är att fastigheter som tas ur bruk direkt ur användningen (inte via lokalbanken) ger den största ekonomiska nyttan. Användare vars verksamhetsförutsättningar berörs av ändringarna har en nyckelroll i planeringen och förverkligandet av åtgärderna.

Andra åtgärder

- Kontorsutrymmen, arbetsgruppen listar åtgärder hur man uppnår bättre effektivitet. (Om/när SoHä träder i kraft har staden färre anställda.) I vilket case som helst bör kontorsanvändningen förtätas och även hyra till externa.
- Staden utreder sätt/system för personalen att boka sina egna interna sittplatser och möteslokaler för dagen/veckan för att öka utrymmeseffektiviteten.
- Förbättra marknadsföringen för de utrymmen som finns att hyra för externa. Koordinera marknadsföring även mot externa distansjobbare (tex vid områdeskontor).

Vid tidpunkten för publiceringen av mellanrapporten (stadsstyrelse 23.11.2020) konstateras att till följande i processen fortsätter/startar möten med användarna inom bildningen, social-och hälsovården, äldrerådet, hem&skola och områdesnämnderna. Parterna tar ställning till förslagen och ger sina ytterligare åtgärdsförslag och prioriteringar för att minska/effektivera kvadratmeteranvändningen, mötena protokollförs.

5. Effektivare avyttring av bebyggda fastigheter

Subgrupp 3 har som uppgift att definiera hur fastigheter kan avyttras i snabbare takt dvs definiera processen kring Lokalbanken inklusive hela försäljningsprocessen.

Arbetsgruppen har konstaterat att

- Den största effektivitetsökningen kan uppnås genom att förbättra arbetssättet inom stadens organisation (mer strukturerat och effektiviserat samarbete mellan avdelningarna). Se preciserad schema bilaga 4 Försäljningslistan, processöversikt.
- Effektivitet och snabbare avyttring kan även uppnås genom en smidigare beslutsprocess för försäljning gällande bebyggda fastigheter (Notera: det finns en annan, fungerade process för icke-bebyggda fastigheter). Se preciserad schema bilaga 5 Försäljningsprocessen.

Arbetsgruppen föreslår en *precisering till processen* som förvaltningsstadgan beskriver gällande försäljning av stadens bebyggda fastigheter som inte längre behövs (det är dock inte nödvändigt att ta in en så pass noggrann precisering till förvaltningsstadgan eftersom man inte brukar definiera i detalj vem som bereder till olika organ). Den nuvarande formuleringen har medfört ineffektivitet inom stadens organisation och man behöver komma snabbare till att den bebyggda fastigheten sålts. Nuvarande formuleringar i förvaltningsstadgan lyder:

- Sektionen för tekniska stödtjänster bör enligt förvaltningsstadgan "Årligen för beslut i stadsstyrelsen bereda en förteckning över de stadens bebyggda fastigheter som inte längre behövs i den egna verksamheten och därför ska säljas. Beredningen ska ske i växelverkan med stadens övriga förvaltningsenheter"
- Stadsstyrelsen gör "Beslut om försäljning av de stadens bebyggda fastigheter som inte längre behövs i den egna verksamheten och fastställande av ett minimipris för fastigheterna." *Följande precisering av processen föreslås: "Mättningsbyrån (Stadsgeodeten) bereder till stadsstyrelsen för beslut om försäljning av de stadens fastigheter som inte längre behövs i den egna verksamheten och fastställande av ett minimipris för fastigheterna. Ett objekt per ärende."*
- Stadsgeodetens beslutanderätt: "Verkställa försäljning av de stadens bebyggda fastigheter som inte längre behövs i den egna verksamheten i enlighet med stadsstyrelsens och stadsfullmäktiges beslut."

Dvs med den föreslagna preciseringen tydliggörs interna förfarandet som kort beskrivet blir följande: tekniska stödtjänster ger input till mättningsbyrån (stadsgeodeten) gällande vilka fastigheter kan säljas och mättningsbyrån (stadsgeodeten) bereder försäljning separat objekt per objekt till stadsstyrelsen och sedan ansvarar för verkställandet av försäljningen enligt stadsstyrelsens beslut. På så sätt är ansvarsfrågan preciserad för att realisera försäljningen hela vägen.

På grund av SoHä-reformen utförs en utredning under ledning av stadsgeodeten av områden vilka staten inte behöver i framtiden, dvs hur staden kan ta hand om dessa områden så att de inte faller till staten vid övergången enligt SoHä-reformen.

Försäljningslistan för bebyggda fastigheter bör definieras vid budgetförslaget samt under året när behov föreligger. I budgetförslaget 2021 har försäljningslistan definierats och finns beaktad i stadens budget.

Bilagor

1. Paraisten kaupungin kiinteistöstrategia 2013
2. Paraisten rakennuskanta 2020
3. Preliminär åtgärdsplan för utrymmeseffektivitet
4. Försäljningslistan, processöversikt
5. Preciserad försäljningsprocess