



NOTAT

Intern husleie

Det er utarbeidet et notat som beskriver erfaringer og prinsipper som vanligvis benyttes, i forbindelse med innføring av intern husleie i en kommune.

Konklusjon

Med bakgrunn i kommunens økonomiske situasjon, anbefales det ikke å innføre en intern husleiemodell.

Den vanligste modellen som legges til grunn ved etablering av intern husleie, er prinsippet om kostnadsdekning, dvs. at kostnaden ved bruk av eiendommene synliggjøres fullt ut, og at de dekkes av bruker.

Hensikten med å innføre intern husleie, må være å få et reelt og faktisk bilde av den totale ressursbruken for en virksomhet, f.eks. en skole eller en barnehage, som inkluderer de virkelige kostnadene ved bruk av eiendomsmassen.

I den sammenheng er det behov for større bevissthet og fokus knyttet til eieransvaret, aktiv forvaltning og ressursutnyttelse.

I utgangspunktet er det et steg i riktig retning for økt bevissthet, ved tilrettelegging for bruk av intern husleie. Den enkelte enhet videreutvikles som selvstendig driftsenhet, med økt kompetanse og ansvar for den totale tjenesteleveransen. Det krever at kommunen bevilger nødvendige midler til å iverksette dette prinsippet.

Kommunen bruker i dag mindre ressurser på eiendomsforvaltningen enn det som anbefales iht. nøkkeltall.

En reell innføring av en husleiemodell som tar høyde for de faktiske kostnadene, vil medføre en antatt økning i FDV budsjettene med ca. kroner 30 millioner.

Det kan stilles spørsmål ved om kommunen, på nåværende tidspunkt, har økonomisk kapasitet til en slik omlegging.

Husleie iht. prinsippet om kostnadsdekning

Husleien bør etableres etter prinsippet om kostnadsdekning, dvs. at kostnaden ved bruk av eiendommen synliggjøres fullt ut, og at de dekkes av bruker/enheten.

Eiendomsavdelingens drift finansieres dermed over husleien.

Husleien inneholder tre elementer:

Ås kommune

- Kapitalavkastningskrav til bundet kapital
- Kapitalslit/avskrivning av bygningsmassen
- Kostander til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV)

De to første elementene benevnes kapitalelementet. Kapitalavkastningsdelen av husleien tilbakeføres kommuneregnskapet (intern avregning, ingen effekt på driftsregnskapet).

Ved nyinvesteringer utover normalt vedlikehold må brukers FDV kostander ved investeringen dekkes ved et påslag i husleien. Det innebærer at kommunestyret også må ta stilling til FDV virkningen av større investeringer, primært i form av økning i enhetens driftsbudsjett.

Kapitalelementet forutsetter at det bør etableres en åpningsbalanse for å få frem avskrivningselementet i husleien. I den sammenheng bør det vurderes nærmere om det er nødvendig med en egen balanseoppstilling for eiendomsavdelingen.

Grunnet lav teknisk standard for en del av eiendomsmassen vil det fortsatt være behov for avsetninger til akutt tiltak og rehabiliteringer. For Ås kommune ble vedlikeholdsetterslepet anslått til ca kr. 130 millioner kroner i 2014. Det er ikke gjort nye beregninger siden den gang.

En fornuftig intern husleiemodell kan sikre at arealene blir tatt vare på, verdien opprettholdt og utviklet, samtidig som det bidrar til økt arealeffektivitet.

Intern husleie gir en bedre dynamikk i arealbruken, samtidig som en reell og hensiktsmessig modell, gir bedre og mer effektive forvaltningsløsninger.

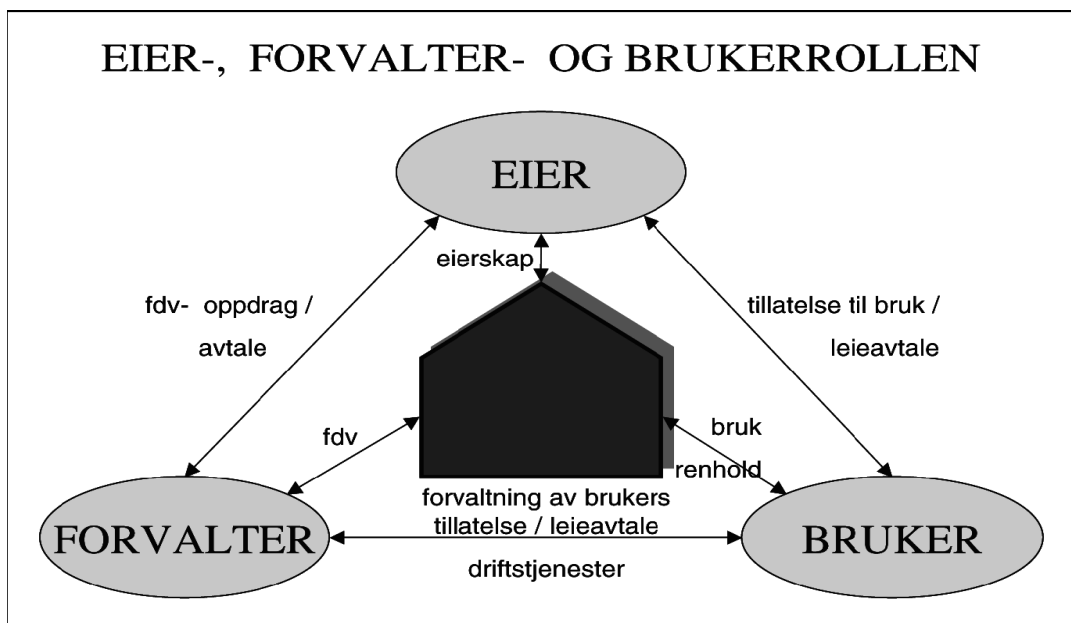
Eiendomsavdelingens forvaltning, drift og vedlikehold vil finansieres via husleien.

Organisering – tilpasset en intern husleiemodell

Eiendomsforvaltningen i Ås kommune er lagt til en egen enhet, - en eiendomsavdeling med ansvar for bl.a. alle formålsbyggene.

Eierskapet utøves av kommunestyret med formannskapet og hovedutvalg for teknikk og miljø som kommunens operative eierorgan.

Det er i tillegg klart definert hvem som representerer brukerne/leietakerne.



Figurene er fra Follo distriktsrevisjons rapport vedrørende forvaltning av Ås kommunes bygg - desember 2013. Anbefalt struktur.

Som figuren viser er kommunenes eiendomsforvaltning organisert i tråd med det som anbefales. Det er en klar ansvarsdeling mellom eier, forvalter og bruker (leietaker).

I tillegg er det i løpet av 2017 presentert og avtalt, en egen forvaltnings- og serviceavtale, med alle brukerne (leietakerne) av formålsbyggene.

Forvaltnings- og serviceavtalen angir en klar ansvarsdeling mellom eiendom/forvalter og bruker/leietaker på alle forvaltningsområdene.

Med en klar organisasjonsstruktur og tydelig ansvarsavklaring, er det i Ås kommune tilrettelagt for innføring av en intern husleiemodell.

Intern husleie – beste praksis

I NKF's rapport av 2008 (jfr. vedlegg) er interne husleieordninger som lykkes omtalt nærmere. Det er gjort undersøkelser som viser at riktig innført, organisert og håndtert, kan intern leie gi flere positive resultater, både på kort og lang sikt.

Innføring av internhusleie har følgende effekt iht. undersøkelsen:

1. Internleie fører i stor grad til mer forutsigbare rammebetingelser og økt rolleforståelse for eier, forvalter og leietaker.
2. Internleie gir bedre grunnlag for investeringer.
3. Det blir mer forutsigbare midler til drift og vedlikehold.
4. Det drives et godt verdibevarende vedlikehold.
5. Arealeffektivitet (minst effekt på institusjonsbygg).

Ås kommune

Synliggjøring av kostnader og økt rolleforståelse vil innføre forholdsvis raskt etter innføring av internleie. Dette skaper de nødvendige forutsetninger for å oppnå bedre vedlikehold og mer effektiv arealbruk.

Det kan diskuteres om FDV leien i modellen bør hensynta tilstandsgraden. Det er erfaringsmessig mer kostnadskrevende å forvalte, drifte og vedlikeholde dårlig vedlikeholdte bygg, enn godt vedlikeholdte bygg. For enkelthets skyld anbefales det at det benyttes likt FDV beløp for ulike typer formålsbygg.

I tillegg kan det også drøftes om bygningsmassen bør «deles opp» i ulike elementer. Det er teoretisk mest riktig å dele opp bygningsmassen, men for å gjøre innføringen enklest mulig, gjøres det ingen oppdeling av bygningsmassen.

Fordeler og ulemper

Et ofte nevnt ankepunkt til innføring av intern husleie er økte interne administrasjonskostnader. Det utarbeides rutiner og det sendes regninger internt for utførte interne tjenester.

Erfaring fra en rekke organisasjoner som har innført en fornuftig modell for internhusleie tyder imidlertid på at fordelene overgår ulempene (jfr. Forsvarsbygg og Undervisningsbygg).

Økningen i de administrative kostnadene avhenger bl.a. av hvor detaljert man ønsker å gå til verks.

Detaljeringsgraden besluttes i forbindelse med valgt av modell og metode.

De kommuner som innfører intern husleieordning, - og gjør modellen så realistisk («faktisk» kostnad) som mulig, lykkes som hovedregel med dette grepet.

Erfaringsmessig mislykkes de som lager en kvasimodell.

Kjennetegnet ved de som lykkes er godt beskrevet og det vises i den forbindelse til vedlegg nr. 1 (NKFs rapport – kartlegging av beste praksis for interne husleieordninger).

Egen leieavtale – ved innføring av intern husleie

Det bør inngås en egen leieavtale med brukerne/leietakerne. I henhold til forvaltnings- og serviceavtalen er ansvaret klargjort, og dermed vil leieavtalen bli relativt enkel.

De viktigste elementene i leieavtalen:

- Partene
- Leieobjekt og areal
- Ikrafttredelse

Ås kommune

- Leiekostnad
- Leieregulering
- Leietid og oppsigelse
- Drift og vedlikehold – nærmere om ansvaret og standard
- Ombygginger
- Offentlige tillatelser
- Forsikringer
- Evt. tvister

Kommunalt Foretak (KF)

I sammenheng med innføring av intern husleie blir ofte kommunens regler for styring av eiendomsvirksomheten drøftet.

Det er viktig at kommunen som eier definerer hvilken styringsform som passer best for å oppnå målene med eiendomsforvaltningen.

Ofte er bakgrunnen for at kommuner velger å organisere enkelte virksomheter som selskap, - et ønske om å tydeliggjøre ansvar og roller.

Dagens ressursbruk fordelt ut til virksomheten

Det kan i regnskapssystemet tilrettelegges for at dagens ressursbruk fordeles ut på det enkelte virksomhetsområdet.

Ved en enkel fordeling av dagens kostnader ut på enhetene, vil det kreve regnskapsmessige tilpasninger og justeringer, som betinger bruk av både tid og ressurser. Totalt sett er det ikke et vesentlig moment, men likevel noe som bør tas med i vurderingen.

I nåværende situasjon er tilrådingen å fortsette i tråd med dagens praksis, dvs. uten fordeling av kostnadene til brukerne når det gjelder forvaltning, drift og vedlikehold av eiendomsmassen.

VEDLEGG

Vedlegg nr. 1 – nærmere om NKFs rapport om interne husleieordninger

Vedlegg nr. 2 – eksempler som angir nivået på mulige leiebeløp

Ås kommune

Vedlegg nr. 1 – nærmere om NKFs rapport om interne husleieordninger

Sammendrag fra NKFs rapport (ved Fobe Forum for Offentlige Bygg og eiendommer)

KARTLEGGING AV BESTE PRAKSIS FOR INTERNE HUSLEIORDNINGER

Prosjektbeskrivelse - gjennomføring

Målsettingen er å kartlegge om det er utviklet systemer for internleie i kommuner som kan tjene som beste praksis.

Undersøkelsen gjennomføres ved å kartlegge målsettinger, praktisk gjennomføring, omfang og resultater i 6 – 10 kommuner. Beste praksis eller anbefalinger for å utvikle beste praksis kartlegges også.

Undersøkelsen er foretatt på grunnlag av telefonintervjuer med forvalter, leietaker og rådmann i et utvalg kommuner samt et boligselskap og forsvaret. De to sistnevnte fungerer som referanser i forhold til resultater fra kommunene.

Begreper og fastsetting av leie

Husleie benyttes i kommuner hvor eier og forvalter er organisert i AS eller KF. Internleie benyttes der eier, forvalter og leietaker er i samme organisasjon.

Kommunene benytter ulik måte å beregne leie på. Det er mer komplisert å finne riktig kostnadsdekkende leie på formålsbygg, enn å operere med markedsleie for kontorbygg.

De fleste kommunene beregner kostnadsdekkende leie med varierende grad av markedsorientering.

Statistikk og bakgrunnstall

Bygningsmassen i de 7 kommuner som er med, utgjør til sammen ca. 17 mrd. To kommuner har organisert rollen som eier og forvalter i kommunale foretak (KF), mens en kommune i AS. De 4 andre kommunene har dette organisert i kommunale etater. Boligselskapet er eget KF og i forsvaret er eier og forvalter organisert i Forsvarsbygg.

Resultater – hovedtendenser

Begge kommuner med KF og AS har så langt lykkes bra. To av kommunene med kommunale etater har ikke lykkes, - og har reversert ordningen med intern leie. En av kommunene med tradisjonell etatsstruktur har lykkes meget bra. Begge referansene (boligselskap og forsvaret) har oppnådd gode resultater.

De fleste har lykkes best i forhold til synliggjøring av kostnader og økt rolleforståelse. Systematisk vedlikehold og arealeffektivitet kommer noe lenger ned på listen.

Det ser ut til at forbedret vedlikehold og arealeffektivitet krever lenger tid å gjennomføre og krever ytterligere grep, enn kun innføring av internleie. Oversikt over kostnader og bedre rolleforståelse, er trolig nødvendige forutsetninger for å oppnå dette.

Ås kommune

Måloppnåelse

Det er stor variasjon i forhold til i hvilken grad de ulike kommunene har oppnådd egen målsetting. Tabellen i rapporten viser både målsetting, karaktersetting og kommentarer i forhold til målsetting.

Kommune 1 har svært høy måloppnåelse, etterfulgt av kommune 2 og 3, deretter kommune 4. Sistnevnte har foreløpig ikke lagt leien ut på virksomhetene. Kommune 5 og 6 har i liten grad oppnådd egen målsetting og har reversert ordningen med intern leie. Begge referansene har høy måloppnåelse.

Synliggjøring av kostnader

De fleste kommunene og referansene framhever synliggjøring av kostnader som en av de største fordelene ved innføring av husleie / internleie. Mange politikere er nok overrasket over hvor store verdier bygningsmassen representerer. Virksomhetene som tradisjonelt nærmest har tatt kommunale bygninger som gitt, får se at utgifter til bygninger og kostnadsdekkende leie er en av de store postene på budsjettet. Dette bevisstgjør at m² koster og at her er det midler å spare.

Rolleforståelse

Igen er det kommune 1 som er kommet lengst både i forhold til karakterer og kommentarer, kommune 2 og 3 ligger like bak, etterfulgt av kommune 4. Kommune 7 er i ferd med sin innføring og har så langt ikke høstet erfaringer. Kommune 5 og 6 viser at her har det sviktet i forhold til rolleforståelse og samhandling. Tabellen viser detaljene. Jevnt over er det høy score på rolleforståelse med unntak av kommune 5 og 6.

Systematisk vedlikehold.

I snitt er det lavere score på resultater i forhold til vedlikehold, enn på rolleforståelse og synliggjøring av kostnader. Til tross for dette framstår her kommune 1 som en mønsterkommune med full score på karaktersetting og høy måloppnåelse fra alle intervjupersoner. Her er systematisk vedlikehold satt i system, både i forhold til forutsigbare midler og kommunikasjon mellom eier, forvalter og rådmann.

Kommune 2 har også gode resultater etterfulgt av kommune 3 og 4 som i økende rekkefølge har flere punkter med forbedringspotensial.

Begge referansene har også oppnådd svært gode resultater.

Kommune 5 og 6 har heller ikke lykkes i særlig grad med systematisk vedlikehold (se tabell 5)

Arealeffektivitet

Her er alle kommunene i snitt kommet noe kortere enn på de andre punktene. Det er komplisert å innføre incitament for leietakere uten at det får uheldige konsekvenser for eier og forvalter. Dette krever en organisasjon hvor de andre punktene fungerer godt og hvor det er en kultur hvor ordningen med leie er godt forankret.

Her kommer kommune 3 best ut, etterfulgt av 1 og 2. Kommune 4 har ikke lagt leien ut på virksomhetene og har således ikke opprettet nødvendige incitament. Kommune 5 har trolig hatt for høye ambisjoner på dette punktet i forhold til rolleforståelse og samhandling.

Ås kommune

Suksesskriterier – anbefalinger.

- Opprette klare avtalemodeller mellom eier, forvalter og leietaker. Unngå gråsoner i forhold til ansvar. Etablere likeverdighet mellom forvalter og leietaker.
- Skille klart på personer og ansvar i de ulike rollene, etablering av kommunale foretak er trolig en fordel.
- La forvalter, som har best kompetanse, overta mest mulig bygningsrelatert ansvar. Eventuelt ha fleksible ordninger til ulike leietakere.
- Legge til rette for at eiendomsforvaltningen blir egen "kjernevirksomhet".
- Ikke ha for høye ambisjoner i starten i forhold til arealeffektivitet og vedlikehold. Først etablere rolleforståelse, og siden synliggjøre kostnader.
- Lage gode vedlikeholdsplaner som er grundig kommunisert med leietakere.
- Få aksept fra politikere på at vedlikeholdsmidler skal være tilstrekkelig til systematisk vedlikehold, være skjermet og oppdateres årlig i forhold til prisstigning.
- Lage enkle og gjennomførbare modeller for beregning av kostnadsdekkende leie.
- Være bevisst i forhold til å etablere en bedriftskultur med rolleforståelse og samhandling. Systemer alene vil ikke fungere, dersom de ikke forankres tilstrekkelig i kulturen. Det er viktig å lære opp, skape forståelse og deretter forvente og følge opp ledere.

Alle kommunene (inklusive de som ikke har lyktes) og referansene anbefaler at det innføres systemer med intern leie / husleie i andre kommuner, dersom dette gjøres på en riktig og reell måte.

Tabell spørreundersøkelse. Det er vist karaktergivning på et utvalg av spørsmålene som berører rolleforståelse, forutsigbarhet, vedlikehold og arealeffektivitet. Det er vist snittkarakter (4 er beste karakter og 0 er lavest) for alle intervjustedene samlet og for de fire kommunene hvor ordningen med intern leie fungerer best. KF – kommunalt foretak, E – kommunal enhet, AS – aksjeselskap, R – referanse.

Intervjuobjekt	1	3	2	4	Snitt	6	7	5	8	9	Snitt
Organisering	KF	E	KF	AS	1 - 4	E	E	E	R	R	alle
Medfører bruk av internleie en klarere rolleforståelse for eier, forvalter og bruker?	4,0	4,0	3,7	3,0	3,6	2,0	4,0	2,7	4,0	4,0	3,4
Gir internleien eiendomsforvalter mer forutsigbare rammebetingelser	4,0	4,0	4,0	3,0	3,7	3,0	3,0	1,0	4,0	4,0	3,2
Gir internleie eieren et bedre grunnlag for investeringsbeslutninger	4,0	3,0	4,0	3,7	3,6	3,0	1,0	1,7	4,0	4,0	3,0
Gir internleien bedre forutsigbarhet i forhold til midler til vedlikehold	4,0	3,0	3,5	2,7	3,3	3,0	1,0	1,0	3,0	3,0	2,6
Drives det godt, verdibevarende vedlikehold?	4,0	2,7	2,7	2,7	2,9	1,0	2,0	1,7	4,0	3,0	2,5
Gir internleie brukeren incitament til å være kostnadsbevisst i forhold til arealbehov og standard?	2,7	3,7	2,3	1,7	2,5	1,0	1,0	1,3		3,0	2,0
Snitt for hver kommune	3,8	3,4	3,4	2,8	3,3	2,2	2,0	1,6	3,8	3,5	

Ås kommune

Ved å sammenstille intervjuobjektene og å beregne snitt på karakterbesvarelsene for hver kommune, kan man trekke enkelte konklusjoner:

- De kommunene som praktiserer ordningen med intern leie fullt ut, får høyest karakterer
- Både kommuner med eiendomsforvaltningen organisert som KF, som kommunal etat og AS har lyktes bra.
- Kommuner som har reversert ordningen, har eiendomsforvaltningen organisert som kommunale etater
- Referansene (Forsvaret og boligselskap) som praktiserer ordningen fullt ut, har tilsvarende høye karakterer som de beste kommunene.

Det kan tyde på at kommuner som har organisert eiendomsforvaltningen som KF eller AS har lyktes best. Dette til tross for en kommune med tradisjonell organisering som også har lyktes bra. Det viktigste er sannsynligvis å innføre ordningen med internleie fullt ut og ikke lande på halve løsninger

Som det framgår av tabellen og ovenstående gir ordningen med intern leie/husleie i første rekke gode resultater i forhold til synliggjøring av kostnader, mer forutsigbare rammebetingelser og økt rolleforståelse. Godt verdibevarende vedlikehold kommer lenger ned på listen og bedret arealeffektivitet kommer lengst ned.

Det er derfor viktig å ha klart for seg hva som er realistiske mål ved innføring av internleie. For ambisiøse mål om innsparinger og bedre arealeffektivitet kommer ikke av seg selv, men krever en lengere periode hvor incitamentene gradvis kan øke.

Bedre vedlikehold kommer heller ikke av seg selv, men forutsetter stabil tilgang på tilstrekkelige vedlikeholdsmidler over tid. Innføring av leie må derfor sees som et verktøy for å oppnå ytterligere mål.

Ås kommune

Vedlegg nr. 2 – eksempler som angir nivået på mulige leiebeløp

Eksempel 1 - (enkel modell) – tallene er nødvendigvis ikke helt reelle, men likevel ikke usannsynlige.

Nytt skolebygg: investering kroner 260 000 000

Areal BTA: 7 500 m².

Tomteverdi: kroner 50 000 000

Total kapital som skal ha avkastning er på til sammen kroner 310 000 000.

Bygget dekomponeres ikke. Legger til grunn en levetid på hele bygget tilsvarende 60 år. Kun en termin per år i kalkylen.

Benyttet en kalkylerente på 5 prosent.

Avkastning på bygget (annuitet over 60 år) er	kr 13 735 000 per år
Avkastning på tomten er	kr 2 500 000 per år
FDV leie 930 per m ² 1)	kr 6 975 000 per år
Sum årlig leiebeløp	<u>kr 23 210 000 per år</u>

1) FDV leien per m² forutsetter ansvarsfordeling iht. forvaltnings- og serviceavtalen.

Det gir en m² leie på kroner 3 094.

Eksempel 2 - (enkel modell) – tallene er nødvendigvis ikke helt reelle, men likevel ikke usannsynlige.

Gammelt skolebygg: Antatt verdi kroner 50 000 000

Areal BTA: 3 550 m².

Tomteverdi: kroner 10 000 000

Total kapital som skal ha avkastning er på til sammen kroner 60 000 000.

Bygget dekomponeres ikke. Legger til grunn en «kort levetid» på hele bygget tilsvarende 25 år. Kun en termin per år i kalkylen.

Benyttet en kalkylerente på 5 prosent.

Avkastning på bygget (annuitet over 25 år) er	kr 3 550 000 per år
Avkastning på tomten er	kr 500 000 per år
FDV leie 930 per m ² 1)	kr 3 301 500 per år
Sum årlig leiebeløp	<u>kr 7 351 500 per år</u>

1) FDV leien per m² forutsetter ansvarsfordeling iht. forvaltnings- og serviceavtalen.

Det gir en m² leie på kroner 2 070.

Ås kommune

I begge disse tilfellene, viser FDV delen av leiebeløpet, en betydelig høyere prosentsats, enn det som anses normalt. Det skyldes bl.a. at bygningsmassen ikke er dekomponert i flere elementer, med kortere levetid. Kortere levetid gir høyere kapitalleie. Reelt sett burde kapitalelementet utgjort et større beløp.

Likevel illustrerer eksemplene nivåforskjellene på leiebeløpene som kan oppstå for et gammelt og nytt bygg.