

Handläggare
Jan Malmberg
Christoffer Nilsson

Datum
2012-10-01

Diarienummer
KSN-2012-0595

Kommunstyrelsen

Aktiviteter för att förbereda bolagisering av verksamhetslokaler

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att i samråd med Uppsala Stadshus AB och fastighetsägarnämnden utarbeta förslag till bolagsordningar för sådant bolag som kan bli köpare av kommunens fastigheter innehållande verksamhetslokaler,

att i samråd med Uppsala Stadshus AB utarbeta förslag till affärsplaner för bolagen som säkerställer en hållbar och ansvarsfull förvaltning av förvärvade fastigheter, samt

att uppdra till kommunledningskontoret att i den fortsatta handläggningen också använda sig av en extern ”second opinion”.

Ärendet

Bakgrund

Kommunfullmäktige gav i februari 2008 (§46) i samband med en större bolagsöversyn kommunstyrelsen i uppdrag att utreda en bolagisering av kommunens verksamhetslokaler. En utredning inleddes av kommunledningskontoret men avstannade i väntan på att ett nytt internhyressystem för lokaler och ersättningsmodell för utbildning skulle utredas.

Styrgruppen för organisationsutveckling av samhällsbyggnadsverksamheten fastställde den 11 april 2011 en projektplan för det fortsatta arbetet med ett nytt kontor och en ny nämndorganisation. I projektplanen gavs ett antal utredningsuppdrag med anknytning till den nya samhällsbyggnadsorganisationen. Ett av utredningsuppdragen var en förstudie av för- och nackdelar med en bolagisering av kommunens fastigheter med verksamhetslokaler. Utredningsuppdraget redovisades för kommunfullmäktige i maj 2011 i samband med att beslutet togs att inrätta en ny organisation för samhällsbyggnadsverksamhet i Uppsala kommun (2011 §65).

Synsättet i samband med att uppdragen gavs har varit att hitta en mer effektiv fastighetsförvaltning genom en renodling av fastighetsbestånden mellan de förvaltande organisationerna, som i dagsläget är både i bolags- och nämndform. En bolagisering av

verksamhetslokaler syftar till att skapa en mer ekonomiskt effektiv förvaltning och en mer rationell hantering av kommunens samlade fastighetsinnehav.

En förstudie om för- och nackdelar genomfördes under perioden maj till och med oktober 2011. Styrgruppen för organisationsutveckling av samhällsbyggnadsverksamheten har genomfört tre överläggningar rörande förstudien under senhösten 2011. Frågan hänsköts därefter till kommunstyrelsens arbetsutskott där en överläggning genomfördes den 6 februari 2012 med den inriktning som nu föreslås.

Förstudien visade att en bolagisering av kommunens verksamhetslokaler är möjlig, men fördjupade utredningar borde genomföras för att åstadkomma ett mer kvalificerat beslutsunderlag än vad en förstudie kunde erbjuda. Ett sammandrag av materialet som gavs till kommunstyrelsen återfinns i **bilaga 1**. Men utgångspunkt i förstudien beslöt kommunstyrelsen:

- att i samråd fastighetsägarnämnden och Uppsala Stadshus AB genomföra en fördjupad utredning av förutsättningarna för en bolagisering av kommunens skolfastigheter,
- att i samråd med fastighetsägarnämnden och idrotts- och fritidsnämnden och Uppsala Stadshus AB utreda förutsättningarna till en mer effektiv drift av kommunens sporthallar där bolagsbildning inom koncernen är ett alternativ,
- att i samråd med fastighetsägarnämnden och Uppsala Stadshus AB genomlysna kommunkoncernens samlade fastighetsinnehav och återkomma med förslag till renodling av fastighetsbeståndet mellan nämnder och bolag.

Kommunledningskontoret fick även uppdraget att lämna en lägesrapportering över utredningsarbetet till kommunstyrelsen senast den 1 oktober.

Föredragning

Kommunledningskontoret har under sommaren tillsammans med kontoret för samhällsutveckling och med stöd av externa konsulter genomlyst Uppsala kommuns fastighetsbestånd. Genomlysningen kan liknas med en fördjupad granskning av kommunens tillgångsmassa avseende fastigheter och kallas i affärstermer för Vendor Due Diligence (säljarens genomlysning). Syftet är att utifrån Uppsala kommuns perspektiv se över vilka hinder som finns för en försäljning samt ge en bild av förväntat försäljningspris, dvs marknadsvärdet på fastigheterna.

Parallellt har kommunledningskontoret arbetat med att se över förutsättningarna för hur en försäljning av fastigheterna påverkar Uppsala kommun finansiellt, samt hur ett förvärv av fastighetsbeståndet kan finansieras inom ramen för Uppsala Stadshuskoncern.

Generellt kan sägas att en bolagisering är möjlig och att den är kostnadsneutral i så motto att hyresnivån för det samlade beståndet av verksamhetslokaler inte ska förändras. Den preliminära bedömningen är att hyreskostnaderna för verksamhetslokaler kan bli något lägre än de faktiska kostnaderna som kommunen idag har.

Vid ett förvärv till marknadspris uppkommer följande ekonomiska effekter:

- Uppsala kommun får en realisationsvinst då marknadsvärdet är högre än det bokförda värdet
- Förslagsvis får Uppsala kommun försäljningslikviden i form av en betalning dvs förvärvande bolag finansierar köpet genom att ta upp lån på marknaden
- Uppsala kommun kan då placera försäljningslikviden och få en förräntning på den
- Förvärvande bolag får ett avskrivningsunderlag som är lägre än det som Uppsala kommun idag baserar sina avskrivningar på då marknadsvärdet är lägre än ursprungliga anskaffningsvärdet för fastigheterna.
- Förvärvande bolag får lån motsvarande hela eller del av förvärvspriset och ska betala ränta på dessa.
- Om det förvärvande bolaget har kapitaliserats av ägaren genom Uppsala kommun behöver bolaget inte låna till hela köpeskillingen.

Sammantaget medför dessa transaktioner att den kostnad som verksamheterna får för lokalerna kan bli lägre än dagens hyra då avskrivningsunderlagen blir lägre och det större kapital som ska förräntas kan mötas av den förräntning som Uppsala kommun kan få på köpeskillingen.

Utifrån ett effektiviseringsperspektiv av fastighetsförvaltningen finns idag en stor medvetenhet hos både de berörda nämnderna och styrelserna om problematiken i gränssnitt och ansvarstagande. Ett steg för att tydliggöra ansvarstagande och roller togs i och med organiseringen av kontoret för samhällsutveckling där två huvudprocesser skapades; **Realisera anläggnings- och förvaltningsuppdrag** respektive **Tillhandahålla ändamålsenliga lokaler/anläggningar/särskilda bostäder**. En bolagisering av verksamhetslokaler berör delar eller hela processen Realisera anläggnings- och förvaltningsuppdrag för fastigheter.

Ytterligare gränssnittsperspektiv finns mellan Styrelsen för teknik och service (som sköter en stor del av fastighetsdriften och förvaltningen) och fastighetsägarnämnden samt mellan framförallt Styrelsen för vård och bildning (som är den absolut största hyresgästen) och fastighetsägarnämnden.

Gränssnittsproblematiken är en väl känd fråga som är central att lösa. Perspektivmässigt utgör klargörande av gränssnittsfrågorna en förutsättning för att inblandade parter ska kunna skapa en inre effektivitet och få en på helheten effektiv fastighetsförvaltning och lokalförsörjning.

Bedömningen av en bolagisering av kommunens verksamhetslokaler i ett eller flera bolag kan först göras efter det att gränssnitten mellan parterna har definierats då de utgör grunden för en affärsplan där förutsättningarna tydliggörs och kan jämföras med dagens befintliga nämndorganisation.

I ett fortsatt arbete med att skapa förutsättningarna för en bolagisering av verksamhetslokalerna krävs att ytterligare en eller flera organisatoriska parter bildas som kan

ta ansvar för bolagsbildningar och förvärv. Med andra ord bör en organisation skapas som kan agera motpart, vara i köparens ställe, när kommunen uppträder som säljare. Syftet med bildandet av en motpart är att få förutsättningar för en bolagsbildning där ett långsiktigt ansvarstagande kan formuleras i en affärsplan.

Kommunstyrelsen föreslås därför i samråd med Uppsala Stadshus AB och fastighetsägarnämnden bilda en eller flera bolag och utarbeta bolagsordningar samt i samråd med Uppsala Stadshus AB utarbeta förslag till affärsplaner. Bildandet av bolag, bolagsordningar och affärsplaner ska sedan underställas kommunfullmäktige för godkännande.

En bolagisering av verksamhetslokaler sker i flera steg som slutgiltigt kräver kommunfullmäktiges godkännande. I nu aktuellt steg agerar kommunstyrelsen och ger endast uppdrag för att skapa förutsättningar att pröva bolagsbildning som ett alternativ till dagens system. Kommande steg bedöms vara att godkänna bildande av bolag samt utse styrelse utifrån framtagna bolagsordningar och beskrivningar av de ekonomiska förutsättningarna för en transaktion samt att i ett tredje steg pröva en bolagisering utifrån beskriven affärsuppgörelse samt bolagens affärsplaner. Kommunfullmäktige garanteras därmed genom de två senare stegen en full insyn i den fortsatta processen.

Ekonomiska konsekvenser

De eventuella kostnader som kan uppstå i detta skede ryms inom kommunstyrelsens ram.

Kenneth Holmstedt
Stadsdirektör

Bilaga 1

Förstudien vilar på tre delrapporter. Materialet i förstudien pekar på en ekonomiskt svårbedömd grund, samtidigt som indikationer finns att en bolagisering sannolikt kan vara kostnadsneutral för kommunen. Då arbetsmaterialet inte håller en tillräcklig stabilitet för att utgöra beslutsunderlag biläggs inte delrapporterna ärendet. Kommunledningskontoret har istället bedömt att ytterligare utredningar krävs för att skapa ett kompetent beslutsmaterial. Istället redovisas nedan ett antal principiella överväganden som bör ligga till grund för en bolagisering av verksamhetslokaler.

Organisatoriska för- och nackdelar

En bolagisering av kommunens verksamhetslokaler innebär att ett tydligt tvåpartsförhållande skapas mellan kommunen och bolag. Tvåpartsförhållandet innebär att affärsmässigheten i relationen och effektiviteten ökar hos båda parter. Samtidigt uppstår en bolagsrelaterad konkurrenssituation mellan ett nytt kommunägt verksamhetsbolag och övriga externa bolag på fastighetsmarknaden. Redan idag hyr kommunen in relativt stor andel lokaler från både kommunala och privata bolag.

För fastighetsförvaltningen i bolag uppstår en tydligare styrning genom ägarstyrning från kommunfullmäktige och den ger ett tydligt ansvar för en bolagsstyrelse, vd och medarbetare. Det innebär att syfte och mål anges i bolagsordning samt att ägardirektiv i IVE kan styra bolaget avseende målinriktning, måluppfyllelse och effektivitet. Sammantaget fokuseras på förvaltningsverksamheten och bidrar till en resultatmässig effektivare verksamhet.

Formmässigt skiljer sig bolagsformen från nämndformen då bolaget ägs utifrån kommunalrättsliga principer men verkar under aktiebolagslagen vilket innebär att rollerna mellan ägare (kommun) och bolagsstyrelse är tydliga liksom för vd. Aktiebolagslagen ger förutsättning för en effektiv beslutsprocess vilket innebär en snabbare och effektiv förvaltning underlättas. Samtidigt blir det för ägaren lättare att utkräva ansvar för verksamheten av såväl styrelse som vd.

Ett strikt tvåpartsförhållande som regleras med avtal innebär minskade möjligheter för den politiska ledningen att påverka detaljbeslut i verksamheten. Avtalsrelationen kan även minska möjligheterna för kommunens huvudverksamhet att löpande påverka utvecklingen i bolaget. För att säkerställa att ett bolag som äger kommunens fastigheter följer ägarens intentioner och arbetar i samklang med den demokratiska viljan krävs en aktiv ägarstyrning med tydliga ägardirektiv. Risker finns annars att insynen och kontrollen av verksamheten försämras ur ett demokratiskt perspektiv. Uppsala kommun har genom Uppsala Stadshus AB som är moderbolag i stadshuskoncernen en god ägarstyrning över de kommunala dotterbolagen. Kommunfullmäktiges kontroll över bolagen säkerställs inom koncernen i dotterbolagens bolagsordningar och genom årliga ägardirektiv i IVE.

En bolagisering av verksamhetslokalerna innebär en risk för att verksamheten suboptimeras ur ett helhetsperspektiv då bolagsformen innebär en fokusering och viss självständighet. Vid en bolagisering av verksamhetslokalerna bör därför en genomlysning ske av hela fastighetsbeståndet inkluderande de fastighetsägande bolagen i syfte att klarlägga hur olika

typer av verksamhetslokaler kan allokeras mellan befintliga och eventuellt nya fastighetsbolag så att en optimal affärsmässighet kan uppstå utifrån ett koncernperspektiv.

Sammantaget innebär en bolagisering, ur ett organisatoriskt perspektiv, en tydligare rollfördelning mellan den strategiska lokalförsörjningen som kommunen behöver ha och ett eller flera bolag som tillhandhåller lokaler. Då tvåpartförhållandet tydliggörs samtidigt som kommunen fortsatt är ägare krävs ett väl fungerande management i såväl fastighetsbolag som moderbolag för att minimera såväl suboptimering som att ägarstyrningen löpande fokuserar på helhetsperspektivet.

Fastighetsbestånd

Underlaget för förstudien innehåller 338 olika lokaler som i huvudsak även utgör egna fastigheter. I underlagen från det tidigare fastighetskontoret förekommer i vissa fall samma fastighet fler gånger beroende på att registren är uppbyggda på lokaler och funktion, inte på fastighetsbeteckning.

Registeruttaget som förstudien vilar på baseras på 2010 års register rensat från mark- och exploateringsfastigheter samt jord- och skogsfastigheter. Av de 338 lokalerna är knappt hälften, 159 lokaler, förskolor och skolor. Övriga lokaler fördelar sig över kategorierna speciallokaler (speciellt anpassade för kommunal verksamhet), sporthallar, markfastigheter (ofta sammanhängande med idrottsplatser), övriga fastigheter (udda fastigheter som inte är särskilt anpassade för kommunal verksamhet), bostäder, kontor (i huvudsak stadshuset) samt Uppsala konsert- och kongresshus.

Lokalernas bokförda värde uppgår till ca 3 200 miljoner kronor varav skollokalernas andel är ca 2 600 miljoner kronor. Ytmässigt utgör skollokalerna ca 416 000 kvadratmeter och tillsammans med markfastigheterna, som utgör 541 000 kvadratmeter, bildar de ca 91 procent av den totala ytan. En enkel sammanställning av samtliga fastigheter finns i **bilaga**.

Vid en bedömning av förutsättningarna för en bolagisering utgör skollokalerna ensamt en tillräckligt stor andel lokaler, yta och värde för att bilda ett fungerande bolag med förmåga att bära sin egen overheadkostnad.

Juridiska förutsättningar

En övergripande analys visar att det inte finns några allmängiltiga legala hinder för att genomföra en bolagisering av verksamhetsfastigheter. Den juridiska bedömningen vilar på att kommunen iakttar aktiebolagslagen och kommunallagen samt att fastigheterna överförs till marknadsvärden.

Övergripande fastighetsvärdering

En översiktlig marknadsvärdering har gjorts av en extern auktoriserad värderingsman på uppdrag av fastighetsnämnden i samband med förstudiens genomförande. Värderingen har tagit hänsyn till den status som fastigheterna har avseende underhåll men baserar sig på erfarenhet istället för på faktiskt situation. Befintligt fastighetsregister har påtagliga brister varför värderingen endast har kunnat uppskattas för hela beståndet. Värderingen visar att det

totalt sett finns övertvärden på ca 1,1 miljarder kronor i hela beståndet i relation till bokfört värde. Utifrån den översiktliga värderingen skulle en bolagisering där fastigheterna säljs till marknadsvärde innebära en reavinst på 1,1 miljard kronor för Uppsala kommun, där ingen reavinstbeskattning uppkommer.

Ekonomiska förutsättningar för Uppsala kommun

För Uppsala kommun innebär en bolagisering att kostnaderna för drift, avskrivningar och internränta försvinner och ersätts av en marknadsmässig hyra. För 2010 var den totala kostnaden för kommunens ägda fastigheter 488 miljoner kronor. Utifrån den mycket grova värdering som gjorts bedöms, utifrån en driftnettouppskattning, motsvarande hyreskostnad för fastigheterna bli 473 miljoner kronor. Under samma år, 2010, uppgick kommunbidraget till fastighetsnämnden till 48 miljoner kronor, vilket torde ha förutsättningar att minskas. Att en marknadsmässig hyreskostnad bedöms understiga kommunens kostnader för att äga fastigheterna förklaras huvudsakligen av att fastigheterna skrivs av från ett värde överstigande nu aktuellt marknadsvärde.

Utifrån ovanstående perspektiv bedömer kommunledningskontoret att en bolagisering, utan resonemang om eventuella effektiviseringsvinster, ska vara kostnadsneutral.

Ekonomiska förutsättningar för ett fastighetsbolag

Ett förvärvande bolag måste ta över fastigheterna till marknadsvärde. På förvärvet utgår en stämpelskatt på 4,25 procent på köpeskillingen. Ingen bedömning har i förstudien gjorts avseende förutsättningar att genom fastighetsreglering minska stämpelskatten. Vidare måste bolaget ha en marknadsmässig hyressättning gentemot Uppsala kommun vilken ska beräknas utifrån direktavkastning och/eller driftnettot per fastighet.

Ett befintligt eller nybildat bolag behöver lånefinansiera förvärven av fastigheter från Uppsala kommun. Uppsala kommuns finanspolicy säger att det ska ske genom lån via Uppsala kommun. Ett påslag om ca 0,2-0,5 procent på räntan sker för att uppnå en marknadsmässig räntenivå. Påslaget innebär en ränteintäkt till Uppsala kommun. Alternativet är lån mot revers vilket skedde vid bolagiseringen av VA-nämnden 2009.

Finansiering av bolag sker normalt genom en kombination av eget kapital och lån. Fördelningen däremellan bör grundas på den affärsmässiga risken som verksamheten har. Då ingen genomlysning har skett rörande nuvarande hyreskontrakt är affärsrisken svårbedömd. Sannolikt krävs ett eget kapital motsvarande 3-10 procent av tillgångsmassan i bolaget för att bolaget ska få en soliditet som kan möta risken för initiala förluster i bolaget till följd av behovet av förstärkta underhållsinsatser.

Skattesituation för bolaget

Flertalet av fastigheterna i fastighetsbeståndet är så kallade specialbyggnader och är undantagna från fastighetsskatt. Moms för investeringar i en fastighet behöver återföras om det skett de senaste 10 åren. Det betyder att Uppsala kommun ska återföra denna moms. Den återförda momsen återfås sedan av bolaget under upp till en 10-årsperiod räknad från när den enskilda investeringen genomfördes. Det innebär att i samband med en fastighetstransaktion

från kommunen till ett bolag krävs att kommunen återför tidigare avlyft moms vilken bolaget sedan lyfter under en serie av år.

För att förvärvande bolag ska ha möjligheten att lyfta moms vid investeringar samt debitera moms vid förhyrning till kommunen krävs en ansökan om frivillig skattskyldighet. Om bolaget hyr ut fastighet till en aktör som bedriver fristående skolverksamhet måste fastigheten avregistreras från den frivilliga skattskyldigheten. Momsen som då inte lyfts av kommer att vara en del i hyresunderlaget och på så sätt transporteras till lokalnyttjaren

Medarbetarfrågor

LAS reglerar förutsättningarna för medarbetare i samband med förändringar i organisation. Grundregel är att medarbetare följer verksamheten. Vid en bolagisering påverkas sannolikt medarbetare vid både kontoret för samhällsutveckling och produktionsförvaltningen teknik och service. Kontoret för samhällsutveckling har redan från kontorets start förberett en rollfördelning mellan fastighetsägande, förvaltning, drift, projekt och projektutveckling i en process och lokalplanering, hyresadministration, ekonomistyrning i en annan process och därmed identifierat medarbetare i de olika processerna. Motsvarande kartläggning erfordras inom produktionsförvaltningen teknik och service.