



04-05-2015

Sagsnr.
2014-0268489

Dokumentnr.
2014-0268489-22

Sagsbehandler
Mikkel Sjørlev/ Malene
Meier Schultz-Jørgensen

Analyse af huslejemodellen

Indhold

1 Introduktion

- 1.1 Baggrund og formål
- 1.2 Konklusioner og anbefalinger
- 1.3 Analysens centrale spørgsmål
- 1.4 Opbygningen
- 1.5 Metoden

2 Historik (huslejemodellen og ejendomsporteføljen)

- 2.1 Huslejemodellen i praksis
- 2.2 Ejendomsporteføljen

3 Huslejemodellen og totaløkonomi

- 3.1 Huslejemodellen og arealoptimering
- 3.2 Risiko for suboptimering inden for huslejemodellen
 - 3.2.1 Beslutninger om arealanvendelse
 - 3.2.2 Incitamentet i Huslejemodellen
 - 3.2.2.1 Ændrede arealbehov hos forvaltningerne
 - 3.2.2.2 Budgetmæssige resultater og politisk proces
- 3.3 Demografimodellens samspil med huslejemodellen
- 3.4 Forvaltningernes kendskab til huslejemodellen
- 3.5 Opsummering og konklusion

4 Sikrer huslejemodellen optimal totaløkonomisk porteføljeudnyttelse?

- 4.1 Bidrager huslejemodellen positivt til kommunens totaløkonomi
 - 4.1.1 Case – Fastsættelse af leje og tomgang på Rådhuset
- 4.2 Bør husleje fastsættelse overgå til markedsleje?
 - 4.2.1 Fordele og ulemper forbundet med indførelse af markedsleje

4.2.2 Omkostninger forbundet med markedslejeafastsættelse

4.2.3 Opsummering og konklusion vedr. markedsleje

4.3 Bevillingsmæssig styring af udvendig vedligeholdelse

4.4. Er huslejemodellens incitamentsstruktur effektiv i forhold til at begrænse energiforbruget?

4.5 Opsummering og konklusion

5 Kan huslejemodellen medføre uhensigtsmæssige porteføljestrategiske resultater?

5.1 Porteføljestrategi og huslejemodellen

5.2 Tilpasning af standardlejekontrakten

5.3 Opsummering og konklusion

BILAG

Bilag 1	Forvaltningshøring om huslejemodellen
Bilag 2	Sammenfatning af drøftelser med Bygningsstyrelsen
Bilag 3	Budgettilpasninger ved fjernelse af vedligeholdelsesbidrag
Bilag 4A	Ændringer til standardlejekontrakten
Bilag 4B	Intern aftale om leje (standardlejekontrakt revideret)
Bilag 4C	Forvaltningshøring om ændret standardlejekontrakt

1. Introduktion

1.1 Baggrund og formål

En huslejemodel er en model, som indebærer, at der betales husleje af brugerne af lokalerne enten direkte på brugerniveau eller på forvaltningsniveau. Betalingsstrukturen skaber synlighed for brugerne om omkostningerne forbundet med anvendelsen af lokalerne.

Huslejemodellen i Københavns Kommune har dannet ramme om Københavns Ejendomes ejendomsadministration siden etableringen den 1. januar 2006.

I ”åbningsbalancen” for Københavns Ejendomme (ØU 2014-0004769) blev det besluttet, at Københavns Ejendomme skulle udarbejde et servicetjek af huslejemodellen i 2. halvår af 2014 blandt andet med det formål at undersøge sammenhængen mellem vedligeholdelsesmidler i grundbudgettet og vedligeholdelsesbidrag betalt af forvaltningerne.

I forhold til huslejemodellen beskrives det i BR 589/03 (Borgerrepræsentationens beslutning om at etablere en fælles kommunal ejendomsenhed), at det forventes, at der overgås fra en beregnet standardleje til markedsleje i 2009. Overgangen til markedsleje er imidlertid ikke gennemført, blandt andet da omkostningerne forbundet med en overgang er relativt store.

Denne analyse af huslejemodellen er udarbejdet med udgangspunkt i de oprindelige intentioner i BR 589/03.

Formålet med analysen er, at

1. identificere eventuelle problemområder,
2. beskrive, hvori disse består, og
3. fremkomme med anbefalinger til eventuelle tilpasninger af huslejemodellen på baggrund heraf

I analysen anvendes begrebet ”totaløkonomi”. Begrebet defineres, i analysesammenhæng som de samlede økonomiske konsekvenser for kommunekassen af et givent valg eller løsning. Et valg eller en løsning, som ikke er den gunstigste for kommunens økonomi som helhed siges at være til skade for kommunen totaløkonomisk.

1.2 Konklusioner og anbefalinger

På baggrund af analysen kan det konkluderes,

- at huslejemodellen som udgangspunkt virker efter hensigten og medfører øgede incitamentener til, at forvaltningerne begrænser deres arealanvendelse.
- at huslejemodellen skaber forkerte incitamentener hos forvaltningerne, der potentielt kan føre til beslutninger til skade for kommunens totaløkonomi. De forkerte incitamentener er et resultat af den budgetmæssige håndtering af forvaltningernes valg mellem nybyggeri, leje i eksisterende portefølje eller leje i det private marked i samspil med udformningen af kommunens demografireguleringsmodel. Samspillet medfører, at forvaltningerne har incitament til, at leje nybyggeri, selvom det fra et totaløkonomisk perspektiv for eksempel ville være billigere at leje sig ind i den eksisterende portefølje.
- at de påviste incitamentproblemer i huslejemodellen bør løses i forbindelse med yderligere gennemgang, analyse og tilpasning af huslejemodellen og demografireguleringsmodellen som ventes forelagt politisk frem mod Indkaldescirkulæret for budget 2017.
- at den oprindelige forudsætning om overgang til markedsleje i BR 589/03 bør skrinlægges, da udgifterne hertil vurderes at være større end de potentielle gevinster.
- at Økonomiforvaltningen i efteråret 2015 indstiller løsningsforslag til økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen vedrørende udfordringerne med stigende tomgang på rådhuset.
- at en administrativ overbygning til huslejemodellen bør etableres for at sikre en mere effektiv, strategisk udnyttelse af ejendomsporteføljen og dermed forbedret kommunal totaløkonomi.
- at betaling af udvendigt vedligeholdelsesbidrag bør fjernes fra forvaltningerne ved ændring af standardlejekontrakten, mod at budgetterne overføres via Økonomiforvaltningen til Københavns Ejendommers grundbudget til udvendig vedligeholdelse, og at

Københavns Ejendomme varetage af den udvendige vedligeholdelsesforpligtelse dermed bliver rent bevillingsstyret. I forbindelse med fjernelsen af udvendigt vedligeholdelsesbidrag fra forvaltningernes betalinger ændres beregningen af basislejen fra de nuværende 6 % til 7,5 % af ejendommens værdi. Forøgelsen af procentberegningen foretages så forvaltningernes samlede omkostningsniveau ved leje af kommunale lokaler ikke mindskes væsentligt i forhold til det nuværende og i forhold til den private markedsleje.

- at huslejemodellens standardlejekontrakt bør simplificeres i overensstemmelse med bilag 4 med henblik på at afspejle overgang til ren bevillingsstyring af det udvendige vedligeholdelsesbidrag, og for at øge fleksibilitet og forventningsafstemning i lejeforholdet mellem forvaltningerne og Københavns Ejendomme.
- at kendskabet til den tilpassede huslejemodel og standardlejekontrakt bør øges i forvaltningerne, så modellens incitamenter benyttes fuldt ud og som tiltænkt.
- at energieffektiviseringer fortsat håndteres bevillingsmæssigt via puljer og via kommunens samlede effektiviseringsstrategi, da det har vist gode resultater, og at muligheden for at gennemføre huslejeforhøjelser for kommunale lejere i kommunale ejendomme ved energioptimering som konsekvens fjernes fra standardlejekontrakten, jf. pkt. 8, da håndteringen af energioptimering håndteres bedst via effektiviseringsstrategien.

Københavns Ejendomme anbefaler på baggrund af ovenstående, at der udarbejdes en indstilling til Økonomiudvalget i 2015 med det formål at opnå politisk godkendelse af en række af rapportens konklusioner samt politisk mandat til at arbejde videre med yderligere undersøgelser af identificerede problemstillinger til endelig senere politisk godkendelse.

1.3 Analysens centrale spørgsmål

Hvordan virker huslejemodellen, giver den anledning til udfordringer, og hvordan kan eventuelle udfordringer løses?

Analysen tager udgangspunkt i formålet med huslejemodellen, som er at give forvaltningerne i Københavns Kommune økonomisk incitament til at udnytte kvadratmeterne bedst muligt til fordel for kommunens totaløkonomi. Med begrebet totaløkonomi menes som nævnt kommunens økonomi som helhed. Det er altså ikke den budgetmæssige påvirkning af enkelte forvaltninger, eller Københavns Ejendomme, der afgør om en given beslutning er totaløkonomisk fornuftig eller ej.

Analysen belyser i flere tilfælde, hvordan huslejemodellen påvirker incitament og budgetter i forvaltningerne, men da det overordnede formål med huslejemodellen er at forbedre kommunens totaløkonomi er dette samtidig analysens hovedfokus.

Analysen af huslejemodellen har en række snitflader til andre indsatsområder, som inddrages i analysearbejdet, hvor dette er relevant. Det gælder for eksempel;

- arbejdet med kommunens porteføljestrategi og herunder samlokaliseringer af kommunale enheder, og
- ejendomsporteføljens vedligeholdelse og Københavns Ejendomes grundbudget til udvendig vedligeholdelse.

1.4 Opbygningen

I forlængelse af ovenstående er analysen bygget op omkring en besvarelse af følgende tre hovedspørgsmål:

- 1) Sikrer huslejemodellen, at forvaltningerne tager de bedste totaløkonomiske beslutninger?

Spørgsmålet behandles i afsnit 3, hvor det undersøges, om incitamentsstrukturen i huslejemodellen virker som tiltænkt. I afsnittet drøftes også forholdet mellem incitamentsstrukturen og demografimodellerne, og om der er en risiko for forskydning af midler fra kommunens råderum til forvaltningerne uden dette er politisk prioriteret.

- 2) Medfører huslejemodellen en optimal udnyttelse af porteføljen ud fra et totaløkonomisk perspektiv?

Spørgsmålet behandles i afsnit 4, hvor der blandt ses på ”skæve” ejendomme uden marked og geografisk bundne ejendomme. For eksempel

drøftes mulige løsninger af den vedvarende tomgang på rådhuset. Effekten af overgang til markedsleje og udgifterne forbundet med at drive huslejemodellen analyseres også i afsnit 4. En bevillingsstyret model for udvendige vedligeholdelsesudgifter belyses, og det undersøges, om huslejemodellen har den rette incitamentsstruktur for energiforbruget.

3) Kan huslejemodellen medføre u hensigtsmæssige porteføljestrategiske resultater?

Spørgsmålet behandles i afsnit 5, hvor det beskrives, hvordan det lange porteføljesigte spiller sammen med forvaltningernes incitamenter i huslejemodellen. Endelig ses der på, hvilke nødvendige og anbefalede tilpasninger af standardlejekontrakten, som analysen bør medføre, og hvilke fordele en simplificering af standardlejekontrakten ventes at have blandt andet i forhold til forventningsafstemning vedrørende udvendig vedligeholdelse, større brugervenlighed med videre.

1.5 Metodiske overvejelser

I det omfang det har været muligt, bygger analysen på tilgængelige data om ejendomsporteføljen og ejendommenes økonomi.

Det har ikke været muligt at påvise, om effekten af huslejemodellen har kunnet dokumenteres via udviklingen i kommunens bygningsareal i forhold til den generelle demografiudvikling i kommunen siden etableringen af Københavns Ejendomme og huslejemodellens indførelse i 2006. Det skyldes stor usikkerhed om størrelsen på de arealer, der blev overført fra forvaltningerne ved etableringen af Københavns Ejendomme. Der er således efterfølgende sket genopmåling af en stor del af ejendomsporteføljen med henblik på at sikre ensartet og forbedret datakvalitet. Dette arbejde pågår fortsat bl.a. med ”ejendoms pakken”.

Udover usikkerheden ved overførelsen af ejendommene fra forvaltningerne blev ikke alle ejendomme overført i 2006 i henhold til den oprindelige politiske beslutning. En del ejendomme er siden overført løbende, og senest i 2014 har Københavns Ejendomme overtaget en række ejendomme fra forvaltningerne.

Selv med et mere fuldstændigt datagrundlag ville effekterne af huslejemodellen vanskeligt kunne isoleres fra den samlede udvikling af porteføljens størrelse og demografien generelt. Andre faktorer end selve huslejemodellen, for eksempel politiske prioriteringer i givne år, har nemlig også væsentlig indflydelse på hvor mange kvadratmeter en given forvaltning har anvendt i perioden.

Rapporten bygger hovedsageligt på følgende kilder:

- Høring af forvaltningernes bestillerenheder om budgetmæssig styring samt om huslejemodellens effekter. Forvaltningernes svar er sammenfattet i bilag 1.
- Rapporten ”Ejendomsadministration i kommuner og regioner – bedre rammer for velfærd”, udgivet af KL, Danske Regioner, Finansministeriet m.fl., maj 2008.
- Gennemgang af udvalgt svensk litteratur om huslejemodeller; ”Internhyra, pengsystem og konkurrensneturalitet” v Anders Hellstöm m.fl. og ”Den offentliga sektorns fastighedshantering: Organisation og incitament” v Hans Lindh.
- Drøftelser med en række kommuner med central ejendomsenhed (Frederiksberg Kommune, Gentofte Kommune, Lyngby-Taarbæk Kommune, Silkeborg Kommune m.fl.), som er sammenfattet i bilag 2.
- Drøftelser med Bygningsstyrelsen.

2 Historik, huslejemodellen og ejendomsporteføljen

2.1 Huslejemodellen i praksis

Den 11. december 2003 besluttede Borgerrepræsentationen ved BR 589/03 at etablere en central kommunal ejendomsenhed. Med etableringen af Københavns Ejendomme ændredes ansvarsfordelingen fra 1. januar 2006 i forhold til de ejendomsfaglige opgaver.

Formålet med indførelsen af huslejemodellen og etablering af ejendomsenheden var at realisere et totaløkonomisk effektiviseringspotentiale. Der skulle skabes økonomiske incitamenter hos forvaltningerne til optimering af deres arealanvendelse med henblik på, at Københavns Kommune kunne opnå effektiviseringer.

Det var altså ikke den interne fordeling af effektiviseringerne, der var hovedformålet med huslejemodellen, men derimod den samlede besparelse, der forventedes realiseret for kommunen som helhed.

Et centralt element i BR 589/03 var indførelsen af en huslejemodel som ramme for kommunens arealanvendelse, der forudsætter en intern betalingsstruktur, hvor brugerne betaler husleje for de lokaler, de benytter.

Hermed skabes der synlighed for brugerne om omkostningerne ved at anvende lokalerne.

Figur 1. Ansvars- og rollefordeling mellem Københavns Ejendomme og forvaltningerne - Bestiller/udførermodel:

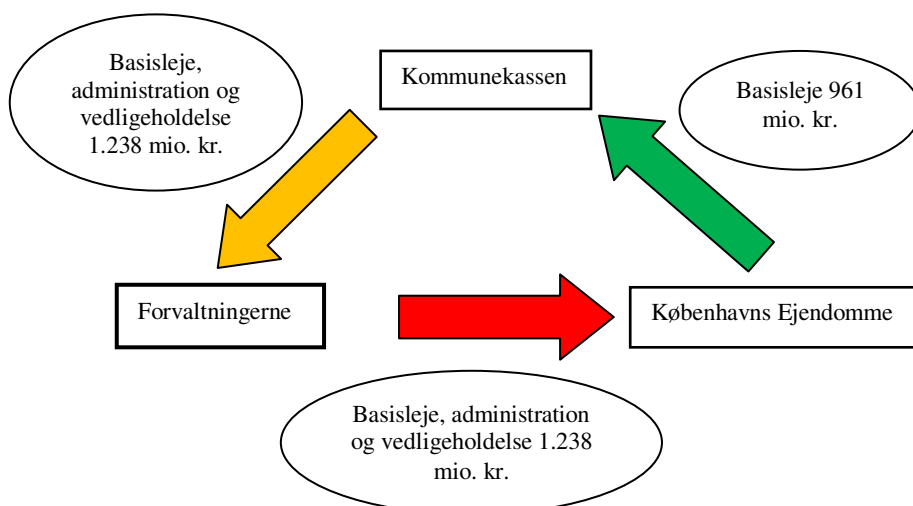
Ansvarsområder	Københavns Ejendomme	Forvaltning
Indvendig vedligeholdelse		Udfører og betaler
Viceværtssydelse (almindelige)		Udfører og betaler
Udvendig vedligeholdelse	Udfører og betaler	
Ejendomsdrift (snerydning etc.)	Udfører	Betaler
Lejekontrakt kommunal	Udlejer	Lejer
Byggeopgaver	Udfører	Bestiller
Arealbehov/markedsafsøgning	Rådgiver	Bestiller
Lejekontrakter privat	Forhandler	Bestiller

Den nuværende huslejefastsættelse i Københavns Kommunes huslejemodel er i sit udgangspunkt omkostningsbestemt, hvorefter lejen skal dække de omkostninger, som er forbundet med at benytte lokaler. Huslejen er med sin beregning med afsæt i den offentlige ejendomsvurdering fastsat som en tilnærmet markedsleje.

Figur 2. Huslejens sammensætning kommunalt lejemål:

Basisleje	6 % af den offentlige ejendomsvurdering i 2004 eller 6 % af anlægsinvesteringen ved nyopførelser. Basislejen reguleres årligt med kommunens interne prisfremskrivning.
Administrationsbidrag	Udgør ca. kr. 17 pr. m ² pr. år.
Bidrag til udvendig vedligeholdelse	Udgør ca. 158 kr. pr. m ² pr. år.
Driftsudgifter	Betales i nogle tilfælde af lejerne selv og i andre tilfælde af Københavns Ejendomme, som viderefakturerer dem til lejerne
Forbrugsudgifter	Betales som udgangspunkt af lejerne direkte til leverandør.

Figur 3. Budgetbevægelser indenfor huslejemodellen 2015:



Den gule pil viser budgetter tildelt fra kommunekassen til forvaltningerne. Oprindeligt blev forvaltningernes budgetter til betaling af husleje i kommunale bygninger - basisleje, vedligeholdelsesbidrag og administrationsbidrag beregnet ud fra deres samlede brug af kommunale lejemål pr. 2006. Budgettet til forvaltningen kan efterfølgende for eksempel stige, hvis forvaltningen modtager et politisk vedtaget nybyggeri.

Den røde pil viser betalinger af husleje fra forvaltningerne til Københavns Ejendomme.

Den grønne pil illustrerer den pengestrøm, der går fra Københavns Ejendomme tilbage til kommunekassen via Københavns Ejendomes indtægtskrav.

Udover de budgetmæssige bevægelser i figur 3 varetager Københavns Ejendomme udlejningen af overskudskapacitet i porteføljen til private lejere. Hvert år afleverer Københavns Ejendomme private lejeindtægter tilbage til kommunekassen via indtægtskravet. Det sikres gennem det aktive udlejningsarbejde og kontinuerligt fokus på fastholdelse af den lave tomgang i porteføljen. I 2014 udgjorde de private lejeindtægter der blev opkrævet af Københavns Ejendomme, før omkostninger, i alt ca. 147 mio.

Figur 4. Huslejeopkrævninger fordelt på forvaltninger i 2015 i mio. kr.*:	KFF	ØKF	SOF	SUF	BUF	BIF	TMF	I alt
Basisleje	157	47	122	55	542	18	21	961
Vedlige.bidrag	40	8	32	15	144	4	7	249
Adm.bidrag	4	1	4	2	16	0	1	27
I alt	201	56	158	71	701	22	28	1.238

*Forventede for 2015 inden ny P/L, samt nye kvadratmeter

Det fremgår af figur 4, at forvaltningernes samlede indbetaling af bidrag til udvendigt vedligehold i 2015 udgjorde 249 mio. kr. Da grundbudgettet afholder udgifter til afdrag på interne lån vil det i praksis være lavere indtil lånene er fuldt afdraget i 2019. I 2015 udgør afdragene 19 mio. kr.

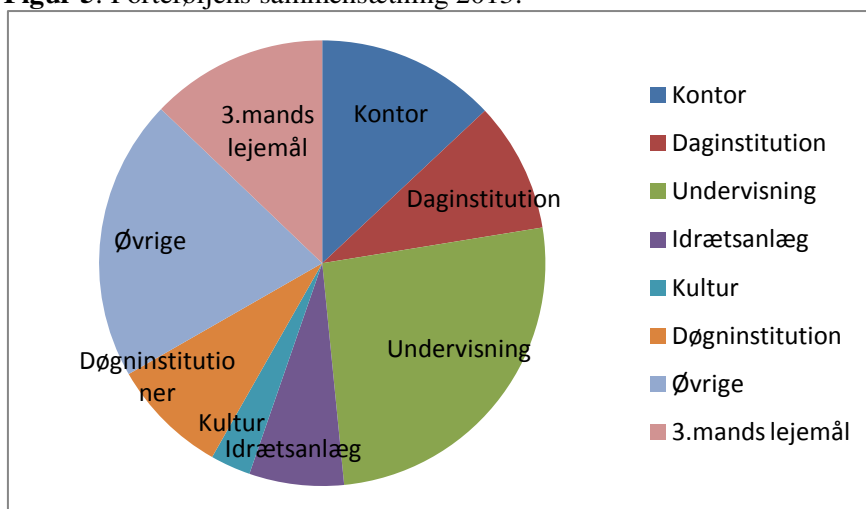
Grundbudgettet til vedligehold skal også finansiere vedligehold af de ejendomme, som ikke udlejes til forvaltningerne, bl.a. Kødbyen. Det skyldes, at Københavns Ejendomme ved etableringen fik et indtægtskrav, der svarede til den fulde leje for lejemål, der var udlejet til private, hvorfor ingen af lejeindtægterne fra private lejere kunne anvendes til vedligehold. Det lave grundbudget til vedligehold i forhold til porteføljens størrelse og det forhold, at vedligeholdelsesbidraget fra forvaltningerne skal finansiere vedligehold på alle ejendomme, kan være med til at forstærke de

kommunale lejeres opfattelse af, at vedligeholdelsesindsatsen er utilstrækkelig.

2.2. Ejendomsporteføljen

Huslejemodellen danner rammen om administrationen af en portefølje på godt 2,64 mio. m² ejendomme inklusive tredjemands lejemål. Porteføljen anvendes til daginstitutioner, kontor, skoler, idrætsanlæg, kulturformål, døgninstitutioner og øvrige formål. Den generelle tendens har været, at porteføljen det seneste årti er vokset i takt med, at byen er vokset. Fordelingen af porteføljen på anvendelsesformål fremgår af figur 5.

Figur 5. Porteføljens sammensætning 2013:



3 Huslejemodellen og totaløkonomi

3.1 Huslejemodellen og arealoptimering

Som nævnt findes der ikke førmålinger på kommunens arealforbrug ved overgangen til huslejemodellen, idet opmålinger af lejemålene i vidt omfang udestod. Det kan således ikke påvises, at der er sket et forholdsmæssigt fald i arealforbruget som følge af huslejemodellen sammenholdt med byens generelle udvikling.

Forvaltningerne oplyser dog samstemmende som led i høringen, at huslejemodellen giver dem incitament til at reducere deres arealforbrug, hvis det overhovedet er muligt. Svarene er ikke overraskende, da forvaltningerne beholder deres budgetter til husleje, såfremt de begrænser deres pladsanvendelse i forhold til de oprindeligt tildelte budgetter.

Det er på den baggrund vurderingen, at huslejemodellen grundlæggende virker efter hensigten. Vurderingen understøttes af erfaringerne i Københavns Ejendomme, hvor der jævnligt modtages opsigelser eller

delopsigelser fra forvaltningerne, uden at det skyldes, at forvaltningerne lejer andre erstatningslokaler.

Huslejemodellen har altså medført, at der er skabt en større omkostningsbevidsthed i forvaltningerne, som betyder, at forvaltningerne opsiges overskydende plads, når det er muligt, og ikke benytter lokaler i længere tid end nødvendigt. Dette gavner kommunens samlede økonomi.

3.2 Risiko for suboptimering inden for huslejemodellen

3.2.1 Beslutninger om arealudnyttelse

Selvom huslejemodellen som beskrevet i afsnit 3.1 grundlæggende virker som tiltænkt, så er huslejemodellen anledning til en række udfordringer. Disse gennemgås nedenfor.

Huslejemodellens Bestiller/udførermodel, som er illustreret med figur 1, betyder, at forvaltningen kontakter Københavns Ejendomme, når der er behov for tilpasning af arealerne til behovet. Det sker enten med bestilling på yderligere kvadratmeter eller ved opsigelse af lejemål.

Bestillinger på nye kvadratmeter er hidtil håndteret af Københavns Ejendomme, som har undersøgt en løsning i egen portefølje (eksisterende eller kommende ledige kommunale lokaler), det private lejemarked, muligheder for nybyggeri og/eller køb af fast ejendom, og som præsenterer forvaltningen for en anbefaling af, hvordan forvaltningens behov bedst kan løses. Fremover er Økonomiforvaltningen, Center for Økonomi, indgang for forvaltningernes bestillinger på nye m² med henblik på optimering af arealforbruget, øvrige effektiviseringer og strategiske overvejelser. Det er dog fortsat Københavns Ejendomme der afsøger porteføljen og det private marked for muligheder. Det er også fortsat Københavns Ejendomme der står for forhandling af kontrakter i det private marked i samarbejde med forvaltningerne.

I nogle sager træffes en beslutning om en given løsning for nye kvadratmeter endeligt af fagforvaltningens direktion, mens den i andre tilfælde indstilles til det politiske niveau ledsaget af Økonomiforvaltningens bemærkninger i form af en ejendomsfaglig udtalelse eller en § 12 erklæring.

Det er fagforvaltningen, der har kompetencen til at indstille den ønskede løsning, og det er forvaltningen, der udarbejder den politiske indstilling i de sager, hvor det er påkrævet. Det vejer således i sidste ende tungt, hvilken løsning fagforvaltningen foretrækker.

3.2.2 Incitamerter i huslejemodellen

Som beskrevet ovenfor i afsnit 3.2.1 ligger den væsentligste beslutningskompetence hos forvaltningerne, hvorfor det er relevant at analysere de økonomiske incitamerter, som huslejemodellen bibringer forvaltningerne.

Da huslejemodellens sigte er kommunens totaløkonomi, bør en velfungerende huslejemodel sikre mekanismer, hvorefter forvaltningerne vælger løsninger, der giver de totaløkonomisk bedste resultater for kommunen.

En forvaltnings og kommunens totaløkonomi påvirkes imidlertid forskelligt af forvaltningens forskellige valg inden for huslejemodellen. Der kan i praksis være en lang række andre faktorer end huslejemodellen, der påvirker forvaltningernes muligheder og valg, når der træffes beslutninger om lokalisering. Ofte vil disse beslutninger også tages ud fra de givne muligheder i henholdsvis egen portefølje eller i det private marked. Selve beliggenheden kan også være afgørende for, hvordan et arealbehov opfyldes.

Det er vigtigt at understrege, at intet tyder på, at forvaltningerne i praksis konsekvent eller bevidst træffer beslutninger i forhold til lokalesituationen, der ikke er mest optimal for kommunen.

3.2.2.1 ændrede arealbehov hos forvaltningerne

Hvis en forvaltning har behov for flere kvadratmeter kan det løses på tre måder; henholdsvis leje i eksisterende kommunal portefølje, leje i kommunalt nybyggeri eller leje i det private marked. Ved leje i kommunalt nybyggeri får forvaltningerne fuld budgetkompensation til basisleje i modsætning til hvis de lejer kvadratmeter i et eksisterende kommunalt lejemål eller i et privat lejemål. Derved favoriserer huslejemodellen implicit valg af nybyggeri frem for alternativerne, selvom det ikke nødvendigvis er den totaløkonomisk bedste løsning.

Hvis en forvaltning reducerer sit arealbehov, kan det ske ved fraflytning af et kommunalt lejemål eller ved fraflytning af et privat lejemål.

Ved fraflytning af et privat lejemål er der ingen forskel på effekten for en forvaltning og for kommunen som helhed.

Ved fraflytning af et kommunalt lejemål betyder det lave renteniveau imidlertid, at forvaltningen inden for huslejemodellen vil opnå en større besparelse end kommunen som helhed. Det skyldes at forvaltningernes bidrag til kapitalomkostninger via huslejebetalingerne i huslejemodellen er

sat til 6,0 % p.a., jf. figur 2 om huslejens beregning, mens kommunens faktiske kapitalomkostninger p.t. kun udgør ca. 2,5 %.

Forskellen i kapitalomkostninger betyder blandt andet, at hvis en forvaltning indskrænker sit lokaleforbrug, og kommunen sælger den pågældende ejendom, så vil forvaltningen på basislejen spare 6,0 % af ejendomsværdien, mens kommunen "kun" vil spare/få en merindtægt på ca. 2,5 % af ejendomsværdien via forrentning af salgsprovenuet. Det medfører, at kommunens råderum reelt finansierer forskellen mellem de 6,0 % og de 2,5 %, da Københavns Ejendomes indtægtskrav nedsættes, efter en ejendom er solgt.

Effekten af forskellene i kapitalomkostninger er samlet set, at der sker en forskydning af midler fra kommunens råderum til forvaltningerne uden særskilt politisk prioritering.

Figur 6 viser de budgetmæssige konsekvenser af forvaltningernes forskellige valg.

Figur. 6: Budgetkompensation ved forvaltningernes valg

Lejemålstype	Kompensation
Leje i nybygget kommunal ejendom	Forvaltning får automatisk budgetkompensation til basisleje
Leje i eksisterende kommunal ejendom	Forvaltning får ingen budgetkompensation
Leje i privat 3. mandslejemål	Forvaltning får ingen budgetkompensation

3.2.2.2 Budgetmæssige resultater og politisk proces

Inden for huslejemodellen kan der opnås markant forskellige budgetmæssige resultater for en forvaltning, alene afhængig af den måde, en sag håndteres på politisk.

Således kan en lokalerokade, hvor en forvaltning opsig et kommunalt lejemål og efterfølgende flytter til nybyggeri, enten ske ved

1. en samlet indstilling om både opsigelse og nybyggeri eller,
2. en opsigelse af det kommunale lejemål (hvilket ikke kræver politisk indstilling), og en tidsmæssigt efterfølgende politisk indstilling om nybyggeri til det samme lokalebehov.

I situation 1. vil forvaltningen modtage budget til betaling af basisleje for nybyggeriet modregnet budget til den basisleje, der betales for det kommunale lejemål.

I situation 2. vil forvaltningen beholde budgettet til basislejen, efter det kommunale lejemål opsiges. Hvis forvaltningen herefter opnår politisk godkendelse af et nybyggeri vil forvaltningen modtage budget til betaling af basisleje i nybyggeriet. I dette tilfælde sker der således ikke modregning.

Konsekvensen af ovenstående er potentielt en forskydning af midler fra kommunens råderum til forvaltningen, som ikke er særskilt politisk prioriteret. Selvom der er tale om et tænkt eksempel, demonstrerer det en svaghed i den måde huslejemodellen fungerer på.

Som det fremgår af bilag 2, er der en række faktorer ud over huslejemodellens incitamentsstruktur og de budgetmæssige resultater, der er afgørende for forvaltningernes beslutninger om arealanvendelse.

Ikke desto mindre viser analysen nogle grundlæggende skævheder i huslejemodellen, der potentielt kan medvirke til suboptimale beslutninger hos forvaltningerne. Når huslejemodellens erklærede formål er at sikre de rette incitamenter til, at kommunen optimerer totaløkonomisk er det problematisk, at huslejemodellen de facto i nogle tilfælde kan føre til det modsatte resultat.

3.3 Demografimodellens samspil med huslejemodellen

Basishuslejen i huslejemodellen håndteres i dag som udgangspunkt som et nulsumsspil mellem Københavns Ejendomme og forvaltningerne. Københavns Ejendomme har således et indtægtsbudget svarende til basishuslejen for alle lejemål, og forvaltningerne fik ved dannelsen af Københavns Ejendomme tilført tilsvarende udgiftsbudget til at betale husleje.

Ved nybyggeri fungerer den samme mekanisme, hvorefter Københavns Ejendomme får et indtægtskrav, og forvaltningerne får et tilsvarende udgiftsbudget. For at give incitament til arealoptimering kan en forvaltning, som indskrænker sit lokaleforbrug, beholde hele den besparede basisleje.

Københavns Kommunes demografimodel kan også spille ind på fagforvaltningernes valg af løsninger for nyt kvadratmeterbehov.

Demografimodellen har som mål at sikre et uændret serviceniveau overfor borgerne, både når befolkningen stiger, og når den falder. Derfor bliver forvaltningerne kompenseret for deres faktiske huslejudgifter i forbindelse med ændringer i befolkningstallet. Da basishuslejen ikke er en reel udgift for forvaltningerne indregnes den ikke i den marginalpris, der bruges i demografireguleringen. I prisen indgår således kun forvaltningernes (gennemsnitlige) udgifter til vedligeholdelsesbidrag,

administrationsbidrag, drifts- og forbrugsudgifter samt udgifter til ikke-kommunale lejemål, hvor forvaltningerne ikke bliver kompenseret for deres basishusleje.

Denne kombination af huslejemodel og demografimodellen betyder, at en forvaltning, som indskrænker sit lokaleforbrug i kommunale ejendomme som følge af nedadgående demografi, beholder hele den sparede basisleje, hvis der ikke på anden vis korrigeres herfor.

Det medfører, at der sker en forskydning af midler fra kommunens råderum til forvaltninger med nedadgående demografi uden særskilt politisk prioritering. Desuden betyder samspillet mellem demografimodellen og huslejemodellen, at en forvaltning, der har et demografisk udbygningsbehov, vil have færrest udgifter ved at vælge at bygge nyt end ved at leje kvadratmeter i en eksisterende kommunal bygning eller i et privat lejemål, selvom det ikke er den totaløkonomisk bedste løsning for kommunen.

Hvis der indføres en model, hvor de demografiregulerede forvaltninger tilføres midler til basisleje gennem demografimodellerne i stedet for at få fuld kompensation til basislejen i den enkelte nybyggede ejendom, vil det endvidere, kunne give et øget incitament til at vælge billigere nybyggeri, da basislejen afhænger af en ejendoms opførelsesudgifter.

Der bør derfor kigges på, om demografimodellen i samspil med huslejemodellen i højere grad understøtter incitamenter til arealoptimering både i eksisterende bygninger, og ved nybyggeri. Samtidig skal modellerne fremme, at forvaltningerne ikke vinder eller taber ved ændringer i befolkningen, samt at der ved udbygningsbehov findes den bedst egnede bygning, hvad enten det er en ledig kommunal bygning, nybyg eller 3.mands lejemål.

Center For Økonomi vil videreanalysere på samspillet mellem demografireguleringen og huslejemodellen med det mål, at indstille en samlet revision til Borgerrepræsentationen frem mod IC 2017.

3.4 Forvaltningernes kendskab til huslejemodellen

Det fremgår af afsnit 3.2, at skævhederne inden for huslejemodellen ikke i praksis ses bevidst udnyttet af forvaltningerne. Dette rejser spørgsmålet om, hvorvidt kendskabet til modellens virkemidler er godt nok hos beslutningstagerne i forvaltningerne. En huslejemodel kan være nok så gennemtænkt i sin incitamentsstruktur, men hvis mekanismerne er for svære at forstå eller gennemskue, er det i sig selv et potentielt problem for modellen.

Anbefalingen i relation hertil er, at kendskabet til huslejemodellen - eller til en tilpasset huslejemodel - udbredes mest muligt i forvaltningerne fremadrettet. Hertil kan en forenkling af standardlejekontrakten også medvirke til, at kendskabet øges.

3.5. Opsummering og konklusion

I dette afsnit er det undersøgt, om huslejemodellen sikrer, at forvaltningerne tager optimale beslutninger vedrørende deres løbende behov for lokaler. Analysen er baseret på de økonomiske incitamentet i huslejemodellen. Det kan konkluderes, at

- Huslejemodellen grundlæggende er med til at sikre en effektiv lokaleudnyttelse i Københavns Kommune.
- Huslejemodellen i samspil med demografireguleringen har indbygget flere væsentlige skævheder, der medfører, eller kan medføre, at der ikke træffes optimale beslutninger for kommunens økonomi som helhed.
- En koordineret tilpasning af huslejemodellen og demografireguleringen, der fjerner de forkerte incitamentstrukturer, anbefales gennemført og politisk forelagt Borgerrepræsentationen af Center for Økonomi frem mod IC 2017.
- Det er vigtigt, at kendskabet til huslejemodellens mekanismer og incitamentet udbredes muligt i forvaltningerne.

4 Sikrer huslejemodellen optimal totaløkonomisk porteføljeudnyttelse?

I dette afsnit undersøges, om huslejemodellen fører til en god totaløkonomisk udnyttelse af ejendomsporteføljen, og om huslejemodellens forventede positive effekter står i mål med de administrative omkostninger, der knytter sig til modellen.

Dernæst belyses den vedvarende tomgang på Rådhuset i forhold til huslejemodellens struktur, og løsningsmuligheder for reduktion af tomgangen på Rådhuset drøftes.

Herefter vurderes det, om lejefastsættelsen i huslejemodellen bør ændres til markedsleje, og sluttelig belyses en ren bevillingsmæssig finansiering af

den løbende vedligeholdelse af ejendomsporteføljen og vedligeholdelsefterslæbet ved en mulig tilpasning af huslejemodellen.

4.1 Bidrager huslejemodellen positivt til kommunens totaløkonomi?

I afsnit 3 blev det slået fast, at huslejemodellens formål er at påvirke forvaltningernes adfærd via økonomiske incitamentter til fordel for kommunens totaløkonomi, og at huslejemodellen overordnet opfylder dette formål.

Heri ligger i sagens natur en forudsætning om, at modellens transaktionsomkostninger ikke overstiger de forventede økonomiske gevinster. Med andre ord må udgifterne til at drive modellen administrativt, ikke overstige den forventede besparelse i form af reduceret arealforbrug eller lavere kvadratmeterpriser afledt af modellen.

Forbruget af årsværk i Københavns Ejendomme til den løbende drift af huslejemodellen estimeres til 1-2 årsværk. Ressourceforbruget er dermed i sig selv begrænset. Selv uden huslejemodellen ville der fortsat skulle anvendes ressourcer til at opkræve drifts- og forbrugsomkostninger hos forvaltningerne og herunder til at foretage databehandling, opmålinger, udarbejde fordelingsregnskaber m.v.

Der er dog ekstraomkostninger forbundet med huslejemodellen. Omkostningerne består blandt andet af ressourcer til besvarelse af de spørgsmål, som standardlejekontrakten og snitfladerne afledt af huslejemodellen giver anledning til. I forhold til opmåling og kontraktindgåelse bemærkes, at ekstraomkostningerne er minimale, da disse elementer uanset huslejemodellen ville gøre sig gældende af hensyn til en hensigtsmæssig porteføljestyling.

Også i forvaltningerne er der omkostninger forbundet med administration af huslejemodellen. Det er ikke muligt at fastsætte omfanget af omkostninger til administration af huslejemodellen i forvaltningerne, men omkostningerne antages at være begrænsede.

Forvaltningerne har som ovenfor nævnt samstemmende oplyst, at huslejemodellen i udgangspunktet giver dem incitament til at begrænse deres arealanvendelse. Når forvaltningerne reducerer deres arealanvendelse, genudlejes eller sælges ejendommen, hvorved der kan realiseres en totaløkonomisk gevinst.

Det er vurderingen, at selv mindre reduktioner i arealanvendelsen hos forvaltningerne og tilhørende frasalg kan finansiere huslejemodellens begrænsede driftsomkostninger. På den baggrund må det konkluderes, at

huslejemodellen i sin helhed er en totaløkonomisk fordel og bør bevares, om end den bør tilpasses.

4.1.1 Fastsættelse af leje og tomgang på Rådhuset

Siden indførelsen af huslejemodellen er tomgangen på Rådhuset steget. Dette kan ses som vidnesbyrd om, at huslejemodellen virker, samtidig med at det illustrerer mulige porteføljemæssige problemer som følge af huslejemodellens stringente struktur.

Tomgangen på Rådhuset skyldes det relativt høje lejeniveau, som har ført til opsigelser, da forvaltningerne søger billigere alternative lejemaal i kommunens egen portefølje eller på det private marked. Principielt er det netop den effekt, der er tilsigtet med huslejemodellen. På den anden side er resultatet tomme lokaler på Rådhuset, der ikke kan lejes ud til private, og som ikke kan fjernes gennem helt eller delvist frasalg af ejendommen. Aktuelt er der overvejelser i Kultur- og Fritidsforvaltningen om fraflytning af ”arkivet” på Rådhuset, hvilket ville øge den allerede store tomgang yderligere.

Tomgangen på Rådhuset overstiger på grund af ovenstående markant tomgangen i porteføljen generelt og på trods af indsats fra Københavns Ejendomme er ledige arealer vanskelige at udleje til forvaltningerne.

Figur 7. Tomgang i kommunens portefølje pr. november 2014:

Ejendoms-kategori	Antal m ² i Portefølje	Ledige m ²	Ejendomskategori tomgang i %	Tomgangstab i mio. kr.
Rådhuset	30.151	2.101	6,97	3,7
Ejendomsporteføljen totalt	2.148.721	25.393	1,18	18,6

Det bemærkes, at tomgangen i kommunens portefølje generelt er særdeles lav sammenholdt med det private erhvervsejendomsmarked. Tomgangen for Storkøbenhavn for 3. kvartal 2014 i kontorlejemaal udgjorde således ca. 9 % mod en kommunal tomgang på ca. 1,2 %.

Det hører med til billedet, at Københavns Ejendomme i vidt omfang har ”fødte lejere”, som bor til leje i såkaldt bundne ejendomme, der som udgangspunkt ikke fraflyttes af forvaltningerne, men den samlede tomgang på ca. 1,2 % er dog alligevel en succeshistorie for huslejemodellen og for Københavns Ejendomes udlejning og håndtering af porteføljen.

Hvis der ikke fandtes en huslejemodel, er det svært at forestille sig ledige lokaler på Rådhuset, da man må antage, at alle forvaltningerne gerne vil have lokaler tæt på det politiske niveau. Årsagen til tomgangen på Rådhuset er altså primært, at huslejemodellen medfører en høj leje pr. kvadratmeter set i forhold til andre kommunale administrationslejemaal, som konsekvens af den høje ejendomsvurdering af Rådhuset. Hertil er der

store fællesarealer på Rådhuset som følge af den ældre ufleksible indretning, som betyder at det er nødvendigt at leje et forholdsvist stort antal kvadratmetre for at få dækket arealbehovet. Fællesarealer udgøres på Rådhuset af gangarealer, sale, trapper, toiletter, kælder m.v.

I tilfælde af at der opstår tomgang i en kommunal ejendom, som ikke kan sælges eller udlejes er det ikke en fordel for kommunen, at der er tomgang. I de tilfælde medfører det en bedre totaløkonomi, såfremt standardlejen nedsættes, og lokalerne opfylder et faktisk kommunalt arealbehov, hvorved andre lokaler i porteføljen kan fraflyttes og eventuelt sælges.

Mekanismen til at undtage ejendomme fra huslejemodellens stringente logik findes imidlertid ikke i dag, men mulighederne for at tilpasse huslejemodellen ved at indbygge fleksibilitet, såfremt en bedre totaløkonomi tilsiger dette, bør undersøges nærmere.

I forbindelse med analysen er det beregnet, hvilke konsekvenser det vil have for lejeniveauet på Rådhuset, hvis der ikke skal betales standardleje af fællesarealerne.

På Rådhuset udgør fællesarealerne 43 pct. af det samlede areal på i alt 30.152 m². Den høje andel af fællesarealer medfører, at hver gang en forvaltning lejer en brugbar bruttoetagekvadratmeter, så betales der reelt leje for ca. 1,75 bruttoetagekvadratmeter. Basislejen per m² på Rådhuset er fastlagt på baggrund af den offentlige vurdering og udgør kr. 1.810 per m² per år. Det betyder, en forvaltning reelt betaler 3.177 kr. i basisleje for hver brugbar m².

Hvis fællesarealerne udgår af legeberegningen på Rådhuset, vil det medføre en markant reduktion af forvaltningernes omkostning pr. lejet kvadratmeter, hvilket vil forbedre mulighederne for at udleje tomme lokaler..

Den samlede lejereduktion for alle lejemålene i ejendommen vil udgøre ca. 25,5 mio. kr. Københavns Ejendomme bruttoindtægtskrav reduceres med dette beløb. Løsningen indebærer, at lejeopkrævninger hos forvaltningerne, der i dag lejer lokaler på Rådhuset, nedsættes med i alt ca. 23,6 mio. kr. ud fra den fordelingsnøgle der i dag er gældende for de enkeltes forvaltningers areal. Nedsættelsen af Københavns Ejendomes bruttoindtægtskrav med ca. 25,5 mio. kr. finansieres af en reduktion af forvaltningernes huslejebudgetter med ca. 23,6 mio. kr., mens de resterende ca. 1,9 mio. kr. finansieres indenfor Københavns Ejendomes budgetramme. Løsningen vil være udgiftsneutral for forvaltningerne, da deres huslejebudgetter og huslejebetalingen reduceres med samme beløb.

Selv med den foreslåede lejereduktion vil lejeniveauet på Rådhuset være i den høje ende af såvel lejeniveauet for andre kommunale administrationsejendomme og det private marked.

Det beregnede eksempel hvor fællesarealerne udgår af beregningen af standardlejen er en blandt flere mulige løsninger på udfordringerne på Rådhuset. En anden mulighed kunne være en fuld undtagelse af Rådhuset fra standardlejebetalingen. I det tilfælde ville det være gratis at bo på rådhuset. Det er klart at et lejefrit Rådhus vil kræve en anden form for styring af fordelingen af arealerne.

I lyset af den stigende tomgang og blandt andet de nævnte overvejelser i Kultur og Fritidsforvaltningen om yderligere fraflytning fra Rådhuset, vil Center for Økonomi analysere problemstillingen yderligere med det formål, at komme med en anbefalet løsning efter sommerferien 2015.

Det kan dog anbefales på baggrund af ovenstående analyse, at huslejemodellen fraviges for så vidt angår Rådhuset ved, at fællesarealerne udgår af opgørelsen af standardlejen, ved at Rådhuset gøres lejefrit, eller ved at en anden fravigelse af huslejemodellen til gavn for kommunens totaløkonomi.

4.2. Bør huslejemodellen overgå til markedsleje?

Ovenfor er konkluderet, at huslejemodellen bidrager positivt til kommunens totaløkonomi. I dette afsnit undersøges, om modellen kan bidrage til yderligere optimering med forskellige tilpasninger for eksempel ved indførelsen af en markedsbestemt husleje.

Den nuværende huslejefastsættelse i Københavns Kommunes huslejemodel er i sit udgangspunkt tilstræbt omkostningsbestemt, hvorefter lejen skal dække de omkostninger, som reelt er forbundet med at benytte et givent lejemål. Huslejemodellens lejefastsættelse er dog tilnærmet en markedsleje med sit beregningsmæssige afsæt i den offentlige ejendomsvurdering fra 2004, hvor de fastsatte 6 % oprindeligt var en indikator for det kapitalafkast en privat udlejer ville forvente.

Denne metode for lejefastsættelse var som nævnt tiltænkt at gælde indtil 2009, hvor en overgang til markedsleje forventedes.

Figur 8. Lejesammensætning privat/kommunalt

Leje m.v. i det private marked	Leje m.v. indenfor huslejemodellen
Markedsleje	Basisleje 6 % af off. ejd. vurd. 2004
Driftsomkostninger inkl. skatter	Driftsomkostninger inkl. skatter
Forbrugsomkostninger	Forbrugsomkostninger
	Udvendigt vedligeholdelsesbidrag
	Administrationsbidrag

En markedslejefastsættelse er et alternativ til en omkostningsbestemt lejefastsættelse, hvor lejen fastsættes som et skøn over, hvad udlejning af et lejemål ville kunne indbringe hos tredjemand ud fra en vurdering af

lejemålets størrelse, stand, beliggenhed og funktion samt anvendelsesmuligheder.

Københavns Ejendomme foretog i 2013 en analyse af kommunens administrationsejendomme. Som led heri blev lejeomkostningerne i kommunale ejendomme sammenholdt med lejen tredjemandslejemål. Kortlægningen viste, at lejeniveauet i de kommunale kontorlejemål er ca. 20 % lavere end i tredjemands lejemål for sammenlignelige lejemål.

Figur 9. Forskel i lejeniveauet på det private ejendomsmarked og det kommunale lejeniveau – 2013 tal:

Leje kommunale kontorlejemål	Leje i tredjemands lejemål
ca. 900 kr. pr. m ² pr. år	ca. 1.240 kr. pr. m ² pr. år

Den lavere kommunale leje er med til at sikre en lav kommunal tomgang, og dermed er også medvirkende til, at kommunens egne aktiver udnyttes bedst muligt.

4.2.1 Fordele og ulemper forbundet med indførelse af markedsleje

I BR 589/03 motiveredes forventningen om en overgang til markedsleje ikke eksplicit. Det er dog en antagelse, at overgangen til markedsleje primært er interessant, hvis tanken er en såkaldt markedsmodel, hvor der ønskes skabt lige vilkår for at fremme konkurrencen mellem private lejemål og kommunale lejemål.

Reel konkurrence kræver imidlertid, at det interne kommunale marked er sammenligneligt med det private marked, så en lejer fraflytter det interne marked, når det er billigere at leje på det private marked.

Ud over at tjene til en skarp grænseflade mellem det interne og det private marked, kan markedslejefastsættelse bidrage til at skabe gennemsigtighed og sammenlignelighed omkring omkostningerne på det interne kommunale marked målt op imod det private marked. Det kan dermed testes, om det interne kommunale marked er effektivt. En række øvrige forhold end blot lejens størrelse har dog også indflydelse på valget mellem leje af private lejemål og et kommunalt lejemål.

En central forskel på kommunale lejeforhold og det private marked er det forhold, at der skal deponeres midler i forbindelse med leje i det private marked, jf. også forvaltningernes hørings svar i bilag 2. Det følger således af Indenrigsministeriets lånebekendtgørelse, at kommunen skal deponere et beløb svarende til den pågældende ejendoms seneste offentlige ejendomsvurdering, hvis der lejes lokaler på det private marked. Der er omvendt ingen deponeringsforpligtelse, hvis en forvaltning lejer lokaler i et allerede eksisterende kommunalt lejemål. Reelt betyder pligten til at deponere, at det private marked alt andet lige bliver mindre attraktivt.

Dernæst er de kontraktvilkår, der følger af huslejemodellens standardlejekontrakt, et produkt af en politisk beslutning. I det private marked er rettigheder og forpligtelser et produkt af en forhandling mellem to uafhængige parter, og lejevilkårene er dermed for eksempel konjunkturafhængige. Også dette forhold medfører, at kommunens interne marked og det private marked ikke er sammenligneligt.

En markedslejevastsættelse forudsætter dernæst, at der findes et marked med jævnlige transaktioner for den pågældende ejendomstype. Dette vil ofte ikke være tilfældet for en væsentligste del af kommunens portefølje såsom skoler, daginstitutioner og kulturhuse. For disse ejendomme vil det være vanskeligt at prissætte markedslejen korrekt med usikkerhed om lejeniveauet til følge.

Der er altså flere forhold, som gør, at der ikke er fuld sammenlignelighed, når der skal vælges mellem et kommunalt lejemål eller et privat lejemål uanset en eventuel regulering af den kommunale internt fastsatte leje til markedsleje. Konsekvenserne af at overgå til markedsleje på markeder, der alligevel ikke er sammenlignelig, kan i værste fald være, at der tages mindre optimale beslutninger til skade for kommunens totaløkonomi.

4.2.2 Omkostninger forbundet med markedslejevastsættelse

En eventuel overgang til markedsleje skal begrundes i, at de forventede totaløkonomiske fordele forbundet med en overgang er større end de transaktionsomkostninger, der medfølger. Omkostningerne består dels af de løbende omkostninger til mæglervurderinger og dels af de administrative ekstraomkostninger, der må forventes at være internt i organisationen.

Med hensyn til mægleromkostninger anslås det blandt på baggrund af oplysninger fra Bygningsstyrelsen, at omkostningen vil udgøre i niveauet kr. 5 per kvadratmeter.

Da kommunens portefølje af kommunale lejemål udgør ca. 2,2 mio. m² vil en markedslejemodel være ensbetydende med en engangsomkostning på ca. kr. 11 mio. samt en løbende årlig meromkostning på ca. kr. 2,75 mio. pr. år herefter, forudsat at en fjerdedel nyvurderes hvert år¹. Hertil kommer en ikke uvæsentlig ekstraomkostning i intern administration af tilpasningen til markedsleje, bl.a. ved gennemgang af vurderingerne, tilpasning af eventuelle fejl, budgettilpasninger m.v. Der findes ikke p.t. et estimat for omfanget af interne omkostninger.

¹ En markedslejevastsættelse bør ske med passende mellemrum, så konjunkturerne på markedet følges bedst muligt, og Staten foretager således en markedslejevurdering af deres lejemål hvert 4. år.

På indtægtssiden skal totaløkonomiske besparelser ved overgang til markedsleje medregnes. Der findes ikke et fast estimat for, hvor store ekstrabesparelser, der eventuelt ville kunne realiseres, men baseret på drøftelserne ovenfor omkring manglende sammenlignelighed mellem det kommunale og det private marked, vurderes det totaløkonomiske besparelspotentiale ved en overgang til markedsleje at være særdeles begrænset.

4.2.3 Opsummering og konklusion vedrørende markedslejefastsættelse

På baggrund af ovenstående gennemgang vurderes det, at en overgang til markedsleje ikke er fordelagtig. Den nuværende struktur i kommunen sammenholdt med sammensætningen af porteføljen skaber ikke de nødvendige rammer til, at eventuelle fordele vil kunne indhøstes.

Når dette er tilfældet, er konklusionen ligefor; at der ikke kan argumenteres for at afholde de ovennævnte ekstraomkostninger, og at der derfor på trods af den oprindelige intention, ikke bør overgås til markedsleje.

4.3 Bevillingsmæssig styring af udvendig vedligeholdelse?

I forlængelse af drøftelsen af markedsbestemt lejefastsættelse kontra omkostningsbestemt lejefastsættelse undersøges det, om enkelte dele af huslejemodellen i højere grad burde styres bevillingsmæssigt.

I høringssvarerne fra forvaltningerne, jf. **bilag 1**, går det igen, at der ikke altid er forståelse for, at den løbende udvendige vedligeholdelse af lejemålene er begrænset, når der betales udvendigt vedligeholdelsesbidrag som led i lejebetalingen. Svarene genkendes fra den løbende dialog om grundbudgettets størrelse og manglende sammenhæng med porteføljens reelle behov for vedligeholdelse.

Figur 10. Opgørelse af kommunens vedligeholdelsefterslæb på bygninger i kr. (Genopretningsanalysen 2014):

Genopretningsbehov udvendigt	2,6 mia.
Genopretningsbehov indvendigt	1,3 mia.
Samlet genopretningsbehov udvendig og indvendig vedligeholdelse	3,9 mia.
Øvrige indsatser (moderniseringer, energi, klimatilpasninger, indeklima)	3,5 mia.
= Samlet investeringsbehov til helhedsrenovering af porteføljen	7,4 mia.

Som det fremgår af figur 10, anslår Københavns Ejendomme, at det samlede vedligeholdelsesefterslæb for udvendig vedligeholdelse udgør kr. 2,6 mia.

Det markante vedligeholdelsesefterslæb på kommunens portefølje giver i relation til analysen af huslejemodellen anledning til at overveje muligheden for en ren bevillingsstyret håndtering af vedligeholdelsesbehovet.

Man kunne forestille sig en model, hvor ejendomsporteføljens udvendige vedligeholdelsesefterslæb nedbringes over en periode og porteføljen herefter løbende fremadrettet holdes i forsvarlig vedligeholdelsesmæssig stand, og hvor budgetterne til udvendig vedligeholdelse og genopretning tildeles direkte til Københavns Ejendomme fra kommunekassen.

I et sådant bevillingsstyret system vil genopretning og udvendig vedligeholdelse af porteføljen håndteres særskilt fra huslejeopkrævningen og opkrævning af administrationsbidrag til ejendomsenheden. Dette kan afhjælpe forvaltningernes opfattelse af, at der ikke fås dækning for den del af lejebetalingen, som udgør vedligeholdelsesbidraget.

En bevillingsstyret finansiering af udvendig vedligeholdelse kan også medvirke til at øge gennemsigtigheden i huslejemodellen og understrege de udfordringer, der er i forhold til porteføljens aktuelle vedligeholdelsesefterslæb.

Det er klart, at hvis målet er en langsigtet plan for nedbringelse af vedligeholdelsesefterslæbet, så skal der i tillæg til forvaltningernes nuværende budgetter til udvendig vedligeholdelse suppleres med yderligere bevillinger fra kommunekassen.

Der er næppe tvivl om det totaløkonomisk fornuftige i, at porteføljen bringes i god vedligeholdelsestilstand. For det første vil det øge værdien af porteføljen, og for det andet vil det på den lange bane reducere omkostninger til vedligeholdelse, herunder til akut vedligeholdelse. Yderligere væsentlige gevinster ved at nedbringe vedligeholdelsesefterslæbet vil være en reduktion af energiforbruget og nedbringelse af CO² udledningen.

Oprettelsen af porteføljen vil være et centralt skridt mod at arbejde ud fra en egentlig værdibevarende asset management tankegang til fordel for kommunens borgere.

En ren bevillingsmæssig styring af udvendig vedligeholdelse vil også skabe en brugbar ramme til en eventuel kommende samling af ansvaret for og udførelsen af indvendig og udvendig vedligeholdelse i kommunens portefølje. Et tiltag der ville spille godt sammen med asset management

tankegangen og som forventeligt ville kunne medføre tværgående besparelser i form af stordrift og planlægning.

Selv uden vedtagelse af en nedbringelse af vedligeholdelseefterslæbet bør den rene bevillingsmæssige model overvejes, for så vidt angår udvendig vedligeholdelse. Man kan forestille sig en simpel model, hvorefter forvaltningernes budgetter til betaling af vedligeholdelsesbidrag føres tilbage til kommunekassen og videre til Københavns Ejendomes grundbudget. Når porteføljen enten vokser eller mindskes, kan der ske tilpasning af de relevante budgetter.

En ren bevillingsstyring af den udvendige vedligeholdelse har totaløkonomisk og gennemsigtighedsmæssigt potentiale. Forståelsesmæssigt vil en ren bevillingsmæssig styring af den udvendige vedligeholdelse forventeligt øge forventningsafstemningen mellem forvaltningerne og Københavns Ejendomme. En sidegevinst i form af mindre administrative besparelser kan følge ved overgang til ren bevillingsstyring.

Hvis vedligeholdelsesbidraget fjernes fra lejesammensætningen vil forvaltningerne alt andet lige betale mindre for lokalerne samlet. Det faktum kan potentielt være med til, at svække forvaltningernes incitament til, at begrænse deres pladsanvendelse. Der er tidligere argumenteret for, at der ikke findes og heller ikke nødvendigvis bør findes en skarp sammenhæng mellem den kommunale interne leje og markedslejen i det private marked. Ikke desto mindre bør en fjernelse af forvaltningernes betaling af udvendigt vedligeholdelsesbidrag kombineres med en mekanisme der fastholder nogenlunde det samme omkostningsniveau for kommunale lokaler som i dag.

En nærliggende mekanisme er en forøgelse af den procentmæssige beregning af standardlejen fra de nuværende 6 % af ejendomsværdien.

Københavns Ejendomme har beregnet, at procentsatsen til beregning af basislejen ville skulle øges fra de nuværende 6 % af ejendomsværdien til 7,5 % af ejendomsværdien, hvis målet er en fastholdelse af det nuværende omkostningsniveau. Ændringen af procentsatsen, vil være udgiftsneutral for forvaltningerne.

De forskellige budgettilpasninger fremgår af bilag 3

Det anbefales på baggrund af analysen, at betaling af udvendigt vedligeholdelsesbidrag fjernes fra forvaltningernes betalinger ved en tilpasning af standardlejekontrakten, og at forvaltningernes budgetter i stedet overføres direkte fra kassen til Københavns Ejendomes grundbudget til udvendig vedligeholdelse. I forbindelse med fjernelsen af udvendigt vedligeholdelsesbidrag fra forvaltningernes betalinger, anbefales det, at procentsatsen for beregning af basisleje øges fra de nuværende 6

%til 7,5 % af ejendomsværdien, med henblik på at fastholde cirka det nuværende omkostningsniveau for leje af kommunale lokaler.

Det anbefales endeligt med henblik på langsigtede totaløkonomiske gevinster, at der skabes bedst mulig sammenhæng mellem det aktuelle vedligeholdelsefterslæb, det løbende vedligeholdelsesbehov og størrelsen på Københavns Ejendomes midler til akutte sager og planlagt vedligeholdelse. Målet for kommunen bør være, at fastlægge og følge en plan der over en periode permanent fjerner vedligeholdelsefterslæbet på kommunens ejendomsportefølje.

4.4 Er huslejemodellens incitamentsstruktur effektiv i forhold til at begrænse energiforbruget?

I dette afsnit undersøges det, om kommunens huslejemodel understøtter, at energiomkostningerne er så lave som muligt i kommunens ejendomsmasse. Lave energiomkostninger beror på dels lejernes energimæssige adfærd og dels på graden af investeringer i energibesparende tiltag.

Ifølge huslejemodellen opkræves de faktisk afholdte forbrugsudgifter som el, varme og vand af forsyningsselskaberne direkte hos de enkelte brugere. Herved ligger hovedincitamentet for at minimere energiforbruget hos lejerne. Københavns Ejendomme har dermed ikke direkte et incitament til at investere i energibesparende tiltag.

En alternativ bruttolejemodel, hvor driftsomkostningerne er indeholdt i lejen, og hvor det vil være udlejeren, som har incitament til at energiforbruget begrænses mest muligt via investeringer i energieffektiviseringer, kan imidlertid ikke anbefales. Det bør som hidtil være den energimæssige adfærd, som er afgørende for placeringen af hovedincitamentet for energibesparelsetiltag. Med den energimæssige adfærd tænkes der på brugerne i ejendommene. De reelle besparelser og den reelle viden om mulighederne for besparelserne ligger decentralt.

Københavns Ejendomme udfører i dag en række energioptimeringer på kommunens ejendomme. Dette med udgangspunkt i Klimaplan 2025, hvorefter energiforbruget skal reduceres med 40 % og Københavns Ejendomes strategimål om samarbejde med forsyningsselskaber om fjernaflæste forbrugsdata samt om fjernaflæsning og intelligent energiovervågning/styring. Hertil har Københavns Ejendomme som en effektiviseringscase fået midler i Budget 2015 til energirenovering af 9 skoler samt til central energiovervågning og -styring.

Figur 11: Reduktionsmål og realiserede reduktioner i energiforbruget som led resultat af energiindsatsen:

Forbrug	Mål: kWh	Realiseret kWh. 2014	Mål opfyldelse Aug.
El	460.000	391.849	85 %
Varme	1.540.000	1.854.286	120 %
Total kWh	2.000.000	2.246.135	112 %

Som det fremgår af tallene i figur 11 realiseres der med udgangspunkt i energipuljerne større besparelser end forventet.

I det lys synes den mulighed, der foreligger i standardlejekontrakten for at opkræve forbedringstillæg ved energibesparende tiltag på ejendommene ikke at være nødvendig. Muligheden har da heller ikke været anvendt siden etableringen af Københavns Ejendomme i 2006. I forbindelse med en tilpasning af huslejemodellen, herunder standardlejekontrakten anbefales det derfor, at muligheden for forbedringsforhøjelser fjernes fra standardlejekontrakten. Området synes bedst at kunne styres centralt og bevillingsmæssigt via puljerne og gennem kommunens effektiviseringsstrategi.

4.5 Opsummering og konklusion

I afsnit fire er det undersøgt, om huslejemodellen medfører en optimal udnyttelse af porteføljen ud fra et totaløkonomisk perspektiv.

Det kunne indledningsvis konstateres, at huslejemodellen bidrager positivt til kommunens totaløkonomi. Det skyldes, at modellen rent faktisk medvirker til, at forvaltningerne begrænser deres pladsanvendelse. Når driften af huslejemodellen samtidig er forbundet med relativt begrænsede udgifter, fås en samlet forventet klar positiv effekt af huslejemodellen. Dette på trods af incitamentsproblemerne, der blev diskuteret i afsnit tre, som muliggør, at der ikke træffes optimale beslutninger for kommunens totaløkonomi.

Drøftelserne af tomgangen på Københavns Rådhus viser, at det, der på overfladen virker som en succes for huslejemodellen (at lejerne opsiger dyre kvadratmeter for at flytte til billigere lejemål), ud fra et porteføljeperspektiv i virkeligheden kan være en svaghed. En svaghed, der kunne afhjælpes ved at indbygge fleksibilitet i huslejemodellen og ved at etablere en administrativ overbygning til huslejemodellen, jf. yderligere herom nedenfor i afsnit fem.

Konkret i forhold til rådhuset er det anbefalingen, at huslejemodellen fraviges, ved nedsættelse af standardlejen ved at fællesarealerne udgår af beregningen, ved at Rådhuset gøres lejefrit, eller ved at omkostningerne for forvaltningerne på anden vis tilpasses så rådhuset udnyttes fuldt ud til fordel for kommunen totaløkonomisk. Center for Økonomi vil analysere udfordringerne med tomgang på Rådhuset og indstille løsningsforslag efter sommerferien 2015, der sikrer bedre udnyttelse af en helt særlig ejendom, der ikke kan udlejes privat eller frasælges.

Det konkluderes, at der ikke bør overgås til markedsleje. Årsagen er, at en overgang til markedsleje vil være omkostningstung, men også, at kommunens porteføljes sammensætning og struktur medfører, at de potentielle fordele ved overgang til markedsleje må antages at være begrænsede.

Med hensyn til muligheden for at tilpasse huslejemodellen ved at udskille den udvendige vedligeholdelse til et rent bevillingsstyret område er der potentielle fordele både i form af gennemsigtighed og i form af totaløkonomi (specielt hvis vedligeholdelseefterslæbet nedbringes) ved at håndtere finansieringen af den udvendige vedligeholdelse adskilt fra huslejeopkrævningerne. Det anbefales derfor, at forvaltningernes betalinger reduceres ved fjernelse af det udvendige vedligeholdelsesbidrag, mod en forøgelse af procentsatsen for beregning af basisleje fra 6 % til 7,5 %.

Sluttelig påvises det, at huslejemodellens incitamentsstruktur i forhold til afholdelse af udgifter til energiforbrug er rigtig. Styringen af investeringer i energioptimering håndteres centralt via energipuljerne, og standardlejekontraktens mulighed for at gennemføre energiinvesteringer mod huslejeforhøjelser bør derfor fjernes ved en gennemgang og tilpasning af huslejemodellen og standardlejekontrakten jf. bilag 3.

5. Kan huslejemodellen medføre u hensigtsmæssige porteføljestrategiske resultater?

I de foregående afsnit er huslejemodellens incitamentsstruktur gennemgået. Selv om modellen som udgangspunkt er værdiskabende for Københavns Kommune, er der peget på flere u hensigtsmæssigheder i modellen. Disse vil som beskrevet kunne håndteres i form af en samlet tilpasning af huslejemodellen sammenholdt med demografiregulering internt i kommunen.

I afsnit 5.1.1 drøftes forholdet mellem huslejemodellen og kommunens porteføljestrategi, samt de udfordringer samspillet herimellem eventuelt kan medføre.

I afsnit 5.1.2 belyses en tilpasning af standardlejekontrakten i forhold til fordele og ulemper og på baggrund af analysens øvrige anbefalinger.

5.1.1 Porteføljestrategi og huslejemodellen

I Københavns Kommune arbejdes der med en porteføljestrategi, der blev vedtaget af Borgerrepræsentationen den 20. juni 2012 dagsordenspunkt 31. Porteføljestrategien er forankret centralt i Økonomiforvaltningen.

Grundtanken bag porteføljestrategien er at sikre, at de rette fysiske rammer til varetagelse af kommunens kerneopgaver er til stede på mellemlang og lang sigt. Målet med porteføljestrategien er også at realisere totaløkonomiske besparelser.

Totaløkonomi er dermed en helt central del af porteføljestrategien, hvilket matcher huslejemodellens grundlæggende formål. Der hvor huslejemodellen og porteføljestrategien imidlertid adskiller sig, er først og fremmest i tidsperspektivet.

Inden for huslejemodellen søges incitamentspåvirkningen udøvet dér, hvor beslutningerne tages, nemlig i forvaltningerne. Det er dermed de budgetmæssige resultater år for år for forvaltningerne, der bliver styrende for beslutninger omkring arealanvendelse. Huslejemodellen opererer ikke med kort eller langt sigt, og beskæftiger sig i udgangspunktet ikke med porteføljemæssige konsekvenser.

I tilfælde, hvor de incitamenter i huslejemodellen fører til tomgang i ejendomsporteføljen, er det huslejemodellens grundrationale, at porteføljen simpelthen tilpasses ved udlejning til andet kommunalt formål eller frasalg, hvilket implicit udgør en porteføljebeslutning.

Hvis arealer frigøres i et lejemål i egen portefølje som følge af en opsigelse afledt af huslejemodellens mekanismer, og denne ejendom ud fra en porteføljestrategisk vurdering fortsat bør være kommunalt ejet, da fører dette i første omgang til, at Københavns Ejendomme må bære lejebetalingen (tomgangsudgiften) qua sit indtægtskrav.

Hvis de ledige lokaler ikke kan genudlejes til forvaltninger eller til private, kan Københavns Ejendomme indstille til Center for Økonomi, at ejendommen frasælges. Som systemet er indrettet i dag er det, rent budgetmæssigt, en fordel for Københavns Ejendomme, såfremt ejendomme besluttet frasolgt, idet Københavns Ejendomme, da får dækket sin tomgangsudgift via betaling for salgsreservationsleje.

Som udgangspunkt er det en udmærket tanke at frasælge de lokaler, kommunen ikke selv bruger. Der er dog situationer, som ikke kan håndteres fuldtud inden for huslejemodellens struktur alene.

Det gælder for eksempel, hvor

- en ejendom kun delvist er i tomgang, og ikke kan udmatrikuleres med henblik på frasalg,
- en ejendom på sigt skønnes at kunne opfylde et kommunalt behov og
- et salg af andre porteføljestrategiske årsager ikke er ønskværdig, for eksempel fordi en grund ligger strategisk godt placeret for kommunen på lang sigt.

Det faktum, at huslejemodellen og porteføljestrategien ikke i alle tilfælde tilsiger det samme resultat, understreger behovet for at finde en løsning på, hvordan den relativt langsigtede porteføljestrategi kan spille sammen med den mere kortsigtede huslejemodel.

Problemstillingen er velkendt indenfor teorien. Således udtaler Professor Hans Lindh fra Kungliga Tekniska Högskolan i Sverige, at en huslejemodel bør suppleres med en stærk central koordinerende enhed til at varetage det strategiske perspektiv, da man ellers risikerer suboptimale løsninger (Hans Lindh m.fl. ”Internhyra, pengsystem och konkurrensneutralitet”, side 7).

En situation, hvor en ejendom er ledig på den korte bane, men hvor ejendommen for eksempel har en porteføljestrategisk værdi på den lange bane ses løbende. For eksempel kan man forestille sig en ejendom, der efter en ombygning ville kunne blive særdeles værdifuld for kommunen på sigt, men som i dag er ledig for eksempel på grund af en høj leje eller dårlig stand.

I sådanne og lignende tilfælde kan der være et behov for etablering af en strategisk central overbygning udstyret med de nødvendige redskaber til at varetage det længere tidsperspektiv for eksempel gennem betaling af porteføljerervationsleje eller ved beslutning om at stille Københavns Ejendomes indtægtskrav i bero. Ud fra en totaløkonomisk betragtning bør det ikke være budgetmæssigt kortsigtede incitament, der er styrende for porteføljebeslutningerne.

Der bør sikres en sammenhæng mellem den budgetmæssig planlægning og langtidsplanlægning af arealbehov og der bør være øget fokus på strategisk styring og struktur, der gør arbejdet med porteføljen og samlokaliseringer mere effektivt fremadrettet.

5.1.2 Tilpasning af standardlejekontrakten

Inden for huslejemodellen, styres udlejning af kommunale lejemål af den såkaldte standardlejekontrakt. Kontrakten er politisk vedtaget som styringsværktøj i forbindelse med etableringen af Københavns Ejendomme i 2006.

I forbindelse med analysearbejdet er der set på, hvilke konsekvenser analysens anbefalinger har for standardlejekontrakten i sin nuværende udformning. Tilpasningerne til standardlejekontrakten er blandt andet udtryk for konsekvensrettelser for eksempel i forhold til anbefalingen af, at udvendig vedligeholdelse adskilles fra lejebetalingen og at procentsatsen for beregning af basislejen forøges til 7,5 %.

De foreslåede tilpasninger har dog også samtidig det formål at øge fleksibiliteten i lejeforholdet mellem Københavns Ejendomme og at gøre standardlejekontrakten mindre juridisk rigid og mere samarbejdsorienteret og fleksibel. Blandt andet bør der skabes en fleksibilitet i forhold til eventuelt ændrede snitfald mellem forvaltningerne og Københavns Ejendomme for eksempel i forhold til en ændret fordeling af forpligtelserne til indvendig vedligeholdelse og/eller samlet ejendomsdrift i kommunen.

I bilag 4A findes en opsummering af foreslåede ændringsforslag til standardlejekontrakten, og i bilag 4B findes udkast til selve den reviderede standardlejekontrakttekst. Bilag 4C indeholder høringssvar fra forvaltningerne vedrørende de foreslåede ændringer til standardlejekontrakten.

5.2 Opsummering og konklusion

I dette afsnit er afdækket de udfordringer, der opstår i grænsefladen mellem porteføljestrategi og huslejemodellen med sine forskellige tidsperspektiver. Overordnet set er der et mismatch mellem det langsigtede porteføljesigte og den kortsigtede incitamentsstruktur i huslejemodellen.

Både i forhold til sikring af porteføljeperspektivet og i forhold til håndtering af ejendomme med særlige forhold ville en central administrativ enhed være et godt supplement til huslejemodellen.

Med hensyn til standardlejekontrakten bør den konsekvenstilpasses i forhold til analyses anbefalinger. Herudover bør standardlejekontrakten revideres som anbefalet og vist i bilag 4A og 4B med det formål at reducere kompleksiteten og dreje standardlejekontrakten i en samarbejdsretning, væk fra de nugældende og strikte juridiske formuleringer.

En delkonklusion i analysen er, at kendskabet til huslejemodellen (hvoraf standardlejekontrakten er et væsentligt element) bør udbredes, så de tilpassede incitamenter kan virke efter hensigten. Et skridt i den retning er også en mere simpel standardlejekontrakt. Samtidig åbner en højere grad af fleksibilitet i standardlejekontrakten op for at kunne håndtere ændrede snitfald mellem forvaltningerne og Københavns Ejendomme fx forhold til en ændret fordeling af forpligtelserne til indvendig vedligeholdelse og/eller samlet ejendomsdrift i kommunen.