



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2022-10-17

Diarienummer 0387/22

Handläggare

Tommy Eliasson, Eric Roos

Telefon: 031 365 01 35

E-post: tommy.eliasson@stadshuset.goteborg.se

Göteborgs Stads riktlinje för beslutsnivåer vid investering i och inhyrning av samt inriktning för att äga eller hyra – kommunala verksamhetslokaler

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Göteborgs Stads riktlinje för beslutsnivåer vid investering i och inhyrning av- samt inriktning för att äga eller hyra kommunala verksamhetslokaler, i enlighet med bilaga 3 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, antas.
2. Kommunstyrelsen ska till stadsfastighetsnämnden överlämna och införliva allmänna handlingar som ingår i de pågående ärenden på stadsledningskontoret som behövs för att stadsfastighetsnämnden ska kunna ta över det operativa uppdraget från kommunstyrelsen att säkerställa stadens lokalförsörjning.
3. Göteborgs Stads rutin för hantering av verksamhetsförändringar i fastighetsbeståndet upphör att gälla.
4. Göteborgs Stads rutin för bolagsförhyrningar av lokaler för egen verksamhet upphör att gälla.

Sammanfattning

Syftet med föreslagen riktlinje är att anpassa ansvar och beslutsnivåer utefter de organisationsförändringar som har skett i staden sedan 2018 och som är beslutade genom en ny organisation för stadsutveckling. Genom föreliggande förslag till riktlinje föreslås att kommunstyrelsens operativa uppdrag att säkerställa stadens lokalförsörjning övergår till den nya stadsfastighetsnämnden. Parallellt med den föreslagna ansvarsförflyttningen föreslås att fyra grunder för kommuncentrala beslut avseende investering i- och inhyrning av kommunala verksamhetslokaler införs. Ansvarsförändringen innebär att allmänna handlingar i pågående ärenden ska överlämnas och införlivas till stadsfastighetsnämnden. I riktlinjen föreslås också en inriktning för när staden bör äga eller hyra kommunala verksamhetslokaler.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Den nya riktlinjen bedöms ge begränsade ekonomiska effekter för stadens nämnder.

Hanterandet av inkommande lokalförsörjningsuppdrag kommer ingå i den nya stadsfastighetsnämndens grunduppdrag och därmed vara en av utgångspunkterna när den nya nämnden ska sätta sin organisation och fördelar sina resurser.

Stadens verksamhetsnämnder har redan idag resurser för att beställa lokalförsörjningsuppdrag av kommunstyrelsen. Detta förändras inte när uppdrag i stället föreslås beställas av stadsfastighetsnämnden.

Syftet med att konkretisera beslutsnivåerna för lokalinvesteringar och inhyrning handlar om ytterligare fokus på den ekonomiska dimensionen genom tydligare kontroll över kostnadsutvecklingen inom lokalområdet och stärka ett hela staden perspektiv när det gäller de ekonomiska konsekvenserna av avvägningar i planerings- och genomförandeskedet.

De ekonomiska effekterna av föreslagen inriktning för äga eller hyra är svårare att förutse. I huvudsak handlar detta om strategiska förvärv och förvaltningen av dessa fram till dess behov av kommunal service uppstår. Stadsledningskontoret menar dock att ansvaret redan regleras genom andra befintliga styrdokument och inte minst inom ramen för antagna reglementen för de nya nämnderna inom stadsutvecklingsområdet.

Bedömning ur ekologisk och social dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån dessa dimensioner avseende själva beslutet att godkänna föreslagen riktlinje. Däremot ställer en konkretisering av beslutsnivåer ytterligare krav på en aktiv avvägning mellan de tre hållbarhetsdimensionerna i beslut som gäller både investering i- och inhyrning av kommunala verksamhetslokaler.

Bilagor

1. Sveriges Kommuner och Regioner 2019 – äga eller hyra verksamhetslokaler
2. Kommuninvest 2021 – att äga eller hyra sina verksamhetslokaler
3. Förslag till Göteborgs Stads riktlinje för beslutsnivåer vid investering och inhyrning av samt inriktning för att äga eller hyra – kommunala verksamhetslokaler

Ärendet

Ärendet avser antagande av Göteborgs Stads riktlinje för beslutsnivåer vid investering i och inhyrning av samt inriktning för att äga eller hyra - kommunala verksamhetslokaler. Den nya riktlinjen föreslås börja gälla 2023-01-02. Den föreslagna förändringen innebär också att allmänna handlingar i pågående ärenden ska överlämnas och införlivas till stadsfastighetsnämnden. Vid ett antagande av riktlinjen föreslås Göteborgs Stads rutin för hantering av verksamhetsförändringar i fastighetsbeståndet samt Göteborgs Stads rutin för bolagsförhyrningar av lokaler för egen verksamhet att upphöra gälla.

Beskrivning av ärendet

Kommunstyrelsen beslutade 2020-12-09 § 1030 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att komplettera genomförande av Göteborgs Stads program för lokalförsörjning 2020–2026 med en översyn av befintlig styrning kopplat till stadens lokalförsörjning. I detta tjänsteutlåtande redovisar stadsledningskontoret det första steget i översynen vilket omfattar föreliggande förslag till riktlinje. I ärendet redogör stadsledningskontoret för överlämnande och införlivande av allmänna handlingar, process för framtagande samt belyser föreslagen riktlinje utifrån tre olika perspektiv:

- Förändringar i befintlig styrning och ansvarsfördelning
- Äga eller hyra kommunala verksamhetslokaler
- Omvärldsbeskrivning beslutsnivåer vid lokalinvesteringar

Överlämnande och införlivande av allmänna handlingar

Vid ett antagande av föreslagen riktlinje och överlämnande av kommunstyrelsens operativa uppdrag krävs att kommunstyrelsen överlämnar och införlivar allmänna handlingar till stadsfastighetsnämnden. För att allmänna handlingar ska kunna lämnas över från en nämnd till en annan nämnd krävs enligt arkivlagen (15 §) ett beslut i kommunfullmäktige.

Att överlämna och införliva handlingar innebär att ansvaret för handlingarna överförs från kommunstyrelsen till stadsfastighetsnämnden och att handlingarna blir en del av stadsfastighetsnämndens arkiv. Stadsfastighetsnämnden övertar då ansvaret för den pågående hanteringen och handläggningen och kan tillföra ny information till aktuella ärenden.

De handlingar som ska överlämnas och införlivas från stadsledningskontoret till stadsfastighetsnämnden är sådana handlingar som tillhör pågående ärenden. Handlingar som tillhör avslutade ärenden ska inte överlämnas, utan de ska fortsatt förvaras på stadsledningskontoret i syfte att på sikt överlämnas för slutförvaring hos Regionarkivet efter ordnande, förtecknande och leveransframställan. Uppgifter om överlämnande och införlivande av handlingar ska föras in i både kommunstyrelsens och stadsfastighetsnämndens arkivförteckning och arkivbeskrivning.

Process för framtagande

En första version av föreslagen riktlinje togs fram i ett övergripande samarbete på stadsledningskontoret. Med den versionen som grund genomfördes en workshop den 30 augusti 2022 med fokus på den styrning- och ansvarsförändring som föreslås. På workshopen deltog representanter från grundskoleförvaltningen, idrott- och föreningsförvaltningen, park- och naturförvaltningen, äldre- samt vård- och

omsorgsförvaltningen, utbildningsförvaltningen, förvaltningen för funktionsstöd, lokalförvaltningen, förskoleförvaltningen, fastighetskontoret, samt representanter från genomförandeorganisationen – ny organisation för stadsutveckling. En särskild avstämning har även skett med Göteborgs Stadshus AB i syfte att säkerställa bolagsperspektivet.

På ett övergripande plan ansåg workshopdeltagarna att syftet med föreslagen riktlinje var bra och i linje med den organisationsförändring som har skett sedan 2018 och som är beslutad genom en ny organisation för stadsutveckling. Diskussionerna på workshopen resulterade i att stadsledningskontoret har genomfört ett flertal relevanta förändringar och förtydliganden av föreslagen riktlinje. Revideringarna har stämts av med den tillträdande stadsfastighetsförvaltningen samt med idrotts- och föreningsförvaltning utifrån att det är dessa förvaltningars uppdrag som till största del påverkas av föreslagen ansvarsförändring. Efter genomförd dialog råder samsyn på föreliggande förslag till riktlinje mellan stadsledningskontoret och dessa förvaltningar.

På workshopen framkom också inspel och kommentarer som inte har föranlett någon revidering av föreslagen riktlinje. Dessa sammanfattas nedan och bemöts närmare under stadsledningskontorets bedömning:

- De föreslagna grunderna för kommuncentrala beslut medför längre ledtider för lokalprojektens genomförande
- Den föreslagna nivån på 5 200 PBB (cirka 250 mnkr i 2022 års prisnivå) för beslut i kommunfullmäktige är för lågt satt
- Den föreslagna inriktningen för äga och hyra kommer sannolikt att påverka stadens exploateringsekonomi i ett tidigt skede vilket varken framgår eller omhändertas i föreslagen riktlinje
- Vem tar beslut om stadsfastighetsnämnden och verksamhetsnämnderna inte kommer överens om ett projekt ska genomföras eller inte
- Föreslagen riktlinje bör skickas ut på nämndsremiss

Förändring i befintlig styrning och ansvarsfördelning

Syftet med föreslagen riktlinje är att anpassa ansvar och beslutsnivåer utefter de organisationsförändringar som har skett i staden sedan 2018 och som är beslutade genom en ny organisation för stadsutveckling. Förändringen innebär att de styrande principerna i Göteborgs Stads rutin för hantering av verksamhetsförändringar i fastighetsbeståndet och Göteborgs Stads rutin för bolagsförhyrningar av lokaler för egen verksamhet anpassas och uppgår i den nya riktlinjen. Befintliga rutiner upphör därmed att gälla. För att skapa förståelse för förändringen i styrning redovisas först nuvarande hantering och därefter föreslagen förändring.

Nuvarande hantering gällande verksamhetsförändringar i fastighetsbeståndet

Gällande rutin omfattar endast nyinvestering i fastighetsbeståndet och skiljer på åtgärder understigande eller överstigande 20 prisbasbelopp (PBB). För åtgärder understigande 20 PBB så skickar stadens nämnder kunduppdrag direkt till lokalnämnden. För åtgärder överstigande 20 PBB så skickar nämnderna en beställning till kommunstyrelsen som genom stadsledningskontoret agerar beställare av förstudier från lokalnämnden och sammanställer nödvändigt beslutsunderlag. En beställning från stadsledningskontoret är nödvändig för att lokalnämnden ska kunna besluta att starta en förstudie, vilket i

praktiken innebär att kommunstyrelsen är operativt ansvarig för att säkerställa stadens behov av förskolor, grundskolor, gymnasium, vård och omsorgsboenden för äldre samt bostad med särskild service. Stadsledningskontorets uppdrag omfattar:

- Kontakt och samordning med beställande och genomförande nämnder gällande behov av kommunala verksamhetslokaler
- Uppdragsgivare för de förstudier som utförs av lokalnämnden
- Redovisning av identifierade alternativ och rekommendation till lokalförsörjningslösning (yttrande) inför beslut om genomförande i beställande nämnd

Stadsledningskontorets uppdrag omfattar inte den hantering som sker efter beslut om att genomföra ett byggprojekt. Däremot sker fortsatt samordning i det fall olika avvikelser påverkar stadens lokalförsörjning.

Idrott- och föreningsnämnden omfattas inte av gällande rutin på grund av att nämnden själv ansvarar för att identifiera behov såväl som byggnation av lokaler för egen verksamhet.

Nuvarande hantering kräver inte investeringsbeslut i kommunfullmäktige eller i kommunstyrelsen för nyinvesteringar eller re-investeringar i lokalnämndens och idrott- och föreningsnämndens lokalprojekt. I beslut om budget och flerårsplaner fastställs investeringsutrymmet gällande kommunala verksamhetslokaler. I samband med ett genomförande fattar lokalnämnden och idrott- och föreningsnämnden beslut om en investeringsram för respektive projekt. I dagsläget finns inga begränsningar på hur stora investeringar som dessa nämnder själva kan fatta beslut om att genomföra. Undantaget är projekt av principiell beskaffenhet eller annars större vikt, vilka redan idag kräver beslut i kommunfullmäktige.

Föreslagen förändring verksamhetsförändringar i fastighetsbeståndet

Den nya stadsfastighetsnämnden ges ett förändrat och utökat ansvar i jämförelse med lokalnämnden. Genom föreslagen riktlinje förstärks detta ansvar ytterligare genom att kommunstyrelsens operativa ansvar för stadens lokalförsörjning föreslås överföras till stadsfastighetsnämnden.

Den föreslagna ansvarsförändringen innebär att stadens nämnder inte längre skickar några lokalförsörjningsuppdrag till kommunstyrelsen utan dessa går direkt till den nya stadsfastighetsnämnden. För de beställande nämnderna blir det en mindre förändring då skillnaden i huvudsak berör vem som är mottagare när begäran om uppdrag skickas och med vilken part tidiga diskussioner ska föras med.

Förändringen innebär att den nya stadsfastighetsnämnden till skillnad från lokalnämnden får ett utökat uppdrag. Nämnden ska säkerställa stadens lokalförsörjningsbehov genom hantering av inkommande uppdrag från stadens nämnder och föreslå dessa hur identifierade lokalbehov skulle kunna lösas. Detta kan ske antingen genom ny-, till-, eller ombyggnation eller inhyrning. Ansvarsförändringen innebär också att stadsfastighetsnämnden ansvarar för framtagande av nödvändigt beslutsunderlag till beställande nämnder inför genomförandebeslut.

För kommunfullmäktige och kommunstyrelsen innebär förändringen att två grunder för kommuncentrala beslut införs gällande investeringar i kommunala verksamhetslokaler.

Beslutsnivåerna kommer till skillnad mot idag omfatta både stadsfastighetsnämnden och idrotts- och föreningsnämnden.

- Den första omfattar de lokalinvesteringar som bedöms överstiga 5 200 PBB (cirka 250 mnkr i 2022 års prisnivå). För lokalprojekt som överstiger denna nivå krävs dels ett inriktningsbeslut i kommunfullmäktige efter genomförd förstudie. Efter avslutad projektering och innan byggnation kan påbörjas krävs dessutom ett genomförandebeslut för investeringen i kommunfullmäktige.
- Den andra föreslår hantera lokalinvesteringar, som inte kräver beslut i kommunfullmäktig, med där projektutgiften bedöms väsentligt överstiga normalutfall. Om projektutgiften, som senast efter avslutad projektering men innan byggnation startar, bedöms väsentligt överstiga normalutfall, krävs genomförandebeslut för investeringen i kommunstyrelsen innan byggnation kan påbörjas.

Föreslagen förändring påverkar inte stadsfastighetsnämndens eller idrott- och föreningsnämndens ansvar för beslutade investeringsramar eller omprioritering inom desamma. Däremot krävs beslut i kommunfullmäktige eller i kommunstyrelsen vid genomförande av projekt som omfattas av föreslagna grunder för kommuncentrala beslut.

Nuvarande hantering gällande bolagsförhyrningar av lokaler för egen verksamhet

Nuvarande rutin omfattar endast stadens bolagsstyrelser och av rutinen framgår inte vilka av bolagens lokaler som avses. I avsaknad av motsvarande styrning för stadens nämnder har det hanterats enligt samma process. Den praxis som har utvecklats gör gällande att det i huvudsak berör behov av kontor och inte andra verksamhetslokaler exempelvis verkstäder eller återvinningsstationer. Men även inhyrning av kontorsytor har inte hanterats på ett konsekvent sätt mellan olika bolagsstyrelser.

Enligt rutinen så utreder respektive bolagsstyrelse sitt lokalbehov och inkommer med ett uppdrag om lokalinhyrning till kommunstyrelsen genom stadsledningskontoret. Efter värdering av inkommit uppdrag och vid behov avstämning med beställande bolag skickar stadsledningskontoret ett inhyrningsuppdrag till lokalnämnden. Lokalnämnden tar sedan fram ett förslag till lösning och stadsledningskontoret rekommenderar sedan en lokalförsörjningslösning (yttrande) inför genomförandebeslut i beställande bolagsstyrelse.

I enlighet med stadsdirektörens vidaredelegation ansvarar avdelningschef planering och analys (tidigare lokalsekretariatet) för beslut om att teckna enskilt hyreskontrakt för Göteborgs Stads räkning vid inhyrningar. I vidaredelegationen finns ingen begränsning av beslutsmandatet. Enligt gällande praxis krävs dock beslut i kommunstyrelsen för hyreskontrakt med långa löptider och för hyreskontrakt där det kapitalbindande värdet för den första kontraktperioden överstiger 50 mnkr.

Föreslagen förändring gällande bolagsförhyrningar av lokaler för egen verksamhet

Syftet med föreslagen riktlinje i förhållande till gällande rutin är att fastslå gällande praxis för beslut om inhyrningar, ange vilka av bolagens lokaler som omfattas samt ange att riktlinjen också omfattar stadens nämnder. I riktlinjen definieras ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen, stadens bolagsstyrelser, beställande nämnder och

stadsfastighetsnämnden. Riktlinjen föreslås endast omfatta bolagsstyrelser vid inhyrning av kontorslokaler.

I riktlinjen föreslås att det står stadens bolagsstyrelser fritt att inom eget lokalbestånd ombesörja det egna behovet av kontorslokaler. Vid inhyrning av kontorslokaler från annan part (nämnd, bolagsstyrelse eller externt bolag) gäller de nivåer för inhyrning av kommunala verksamhetslokaler som framgår av föreslagen riktlinje. Om den tilltänkta inhyrningen inte omfattas av dessa nivåer står det berörd bolagsstyrelse fritt att hyra in kontorslokaler. Vid behov kan stadsfastighetsnämnden bistå i inhyrningsprocessen och lediga kontorslokaler hos stadens nämnder och bolagsstyrelser ska i första hand beaktas.

För kommunstyrelsen innebär förändringen att de två grunder som enligt gällande praxis kräver beslut i kommunstyrelsen synliggörs och fastslås. Grunderna för kommuncentrala beslut föreslås omfatta stadens nämnder såväl som stadens bolagsstyrelser.

- Den första föreslås omfatta lokalinhyrningar där hyresavtalet har en löptid om 15 år eller längre
- Den andra föreslås omfatta lokalinhyrningar där det kapitalbindande värdet för den första kontraktperioden överstiger 1 100 PBB (cirka 53 mnkr i 2022 års prisnivå)

Äga eller hyra kommunala verksamhetslokaler

I Göteborgs Stads program för lokalförsörjning anges att principer ska definieras för när staden ska äga respektive hyra verksamhetslokaler i form av en policy. I enlighet med gällande styrning ska inte Göteborgs Stad ha fler styrande dokument än vad som behövs för att styra verksamheten. Stadsledningskontoret har därför valt att inkludera föreslagna skrivningar om äga eller hyra, vilka normalt hör hemma i en policy, i föreliggande förslag till riktlinje. En gemensam hantering skapar förutom en samlad och tydlig styrning också en möjlighet att minska antalet styrande dokument som reglerar stadens lokalförsörjning.

Frågeställningen om att äga eller hyra är inte bara aktuell i Göteborgs Stad utan också i riket i stort. Behovet av ställningstaganden hänger samman med det behov av nyinvesteringar som finns i svenska kommuner kopplat till den prognostiserade befolkningstillväxten. Men frågan hänger även samman med kommunernas behov av reinvesteringar i befintliga verksamhetslokaler i syfte att bibehålla befintlig kapacitet. Av denna anledning tog SKR 2019 fram skriften ”Äga eller hyra verksamhetslokaler” och 2021 tog Kommuninvest fram skriften ”Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler”.

Stadsledningskontoret delar den slutsats och analys gällande inriktning för äga eller hyra som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Kommuninvest gör. Hänsyn har också tagits till de interna livscykelkostnads kalkyler som lokalförvaltningen har genomfört. I detta tjänsteutlåtande redovisas i korthet slutsatserna från SKR och Kommuninvest samt en kort redogörelse av lokalförvaltningens slutsatser. Skrifterna återfinns i bilaga 2 och 3 till detta tjänsteutlåtande.

Såväl SKR som Kommuninvest menar att det generellt sett är ekonomiskt fördelaktigt att långsiktigt äga sina verksamhetslokaler. Bägge organisationerna bygger sina slutsatser på olika räkneexempel som jämför kostnaden med att äga och hyra för olika kommunala verksamhetslokaler över en 25-årsperiod. Av underlagen från SKR framgår att efter cirka 15 år eller längre uppstår en fördel med att äga. Vid kortsiktiga lokalbehov som exempelvis för att klara tillfälliga svängningar, är SKR:s bedömning att hyresalternativet

mer fördelaktigt. Lokalförvaltningen har gjort livscykelkostnadskalkyler för två av förvaltningens återkommande nyinvesteringsprojekt, en förskola med 8 avdelningar och ett BmSS med 6 lägenheter. Slutsatserna stämmer väl överens med underlagen från SKR.

Kommuninvest pekar på att det med ett 25-års perspektiv finns tydliga ekonomiska incitament att välja äga-alternativet. Det enda som får kalkylen att tippa över till fördel för inhyrning är om den privata aktören har betydligt lägre byggkostnader än vad kommunen själv har. Kommuninvest har inom ramen för skriftens framtagande fått indikationer på både högre och lägre byggkostnader i hyra-alternativet. Om det är så att den privata aktören bygger billigare menar Kommuninvest att kommunen bör ställa sig frågan, varför det är fallet?

Såväl SKR som Kommuninvest lyfter i sina respektive skrifter fram vikten av en långsiktig planering och strategi i kommunernas lokalförsörjningsarbete. Utan en långsiktig strategi är det svårt att också identifiera vilka kommunala behov som är långsiktiga. SKR föreslår att en långsiktig strategi bör kompletteras med en politiskt förankrad policy rörande vilken strategi kommunen ska ha beträffande lokaler. Av policyn bör framgå vilka lokaler som kommunen ska äga samt vilka typer av lokaler som kan eller ska förhyras.

Förslag till inriktning - äga eller hyra kommunala verksamhetslokaler

Föreslagen inriktning för äga och hyra anger värderingar och grundprinciper för hur nämnderna ska agera i frågor med bäring på äga eller hyra.

Förslag till inriktning – äga kommunala verksamhetslokaler

I riktlinjen föreslås att vid långsiktiga lokalbehov om 15 år eller längre ska stadens strävan vara att äga fastigheter och byggnader i egen regi. Detta föreslås kunna ske i förvaltningsform såväl som bolagsform. De kommunala behov som bedöms vara rimliga att beakta som långsiktiga omfattar i huvudsak men inte uteslutande verksamhetslokaler till förskola, grundskola, idrottsanläggningar, bostad med särskild service samt vård- och omsorgsboende för äldre.

Om platsen inte möjliggör egna fastigheter eller byggnader ska förutsättningar för 3D-fastighetsbildning prövas som alternativ. Om staden inte kan möta långsiktiga lokalbehov på egen mark eller egna fastigheter kan det bli nödvändigt att hyra in lokaler även för i grunden långsiktiga lokalbehov.

Inhyrning för långsiktiga behov föreslås även kunna ske om eget ägande bedöms vara till nackdel för staden. Detta skulle exempelvis kunna aktualiseras om ett inköp av mark eller fastigheter blir för kostsamt alternativ att markägaren helt enkelt inte vill sälja till staden. Ett annat exempel är om staden vid en given tidpunkt inte alls har ekonomiska förutsättningar till förvärv.

Förslag till inriktning – hyra kommunala verksamhetslokaler

I riktlinjen föreslås att staden vid kortsiktiga, varierande eller osäkra behov ska sträva efter att hyra verksamhetslokaler. De kommunala behov som bedöms vara rimliga att beakta som kortsiktiga omfattar i huvudsak, men inte uteslutande, kontorslokaler, mindre verksamhetslokaler samt lokaler för tillfälliga eller tidsmässigt osäkra uppdrag. Lokalbehov som omfattas av denna kategori understiger i normalfallet hyresavtal med en löptid om mindre än 15 år och det kan exempelvis handla om bibliotekslokaler eller lokaler till hemtjänsten.

Förslag till inriktning – vid behov av ställningstagande av äga eller hyra

Vid behov av ställningstagande kommer avstämningar mellan berörda nämnder att behöva ske. Detta gäller i såväl enskilda lokalprojekt som i stora stadsutvecklingsprojekt. I huvudsak bedöms exploateringsnämnden, stadsfastighetsnämnden samt aktuella verksamhetsnämnder att bli berörda.

Ett ställningstagande ska ske utifrån angiven inriktning för äga och hyra men bör även ta hänsyn till verksamhetslokalernas uppskattade livscykelkostnader, angivna verksamhetsbehov, givna geografiska förutsättningar samt ekonomiska konsekvenser sett utifrån ett hela staden perspektiv.

Omvärldsbeskrivning beslutsnivåer vid lokalinvesteringar

Föreslagen riktlinje följer stadens arbete med att konkretisera investeringsstyrningen för stadens samlade investerings- och exploateringsverksamhet.

I den omvärldsbevakning som löpande genomförs har framför allt benchmarking och kunskapsutbyte skett med Stockholm stad och med Malmö stad som båda har liknande utmaningar och förutsättningar som Göteborg.

Stadsledningskontoret kan konstatera att båda städerna har mer utvecklade rutiner och anvisningar för beslutsfattande på kommunstyrelse- och kommunfullmäktigenivå vad gäller beslutsprocessen för enskilda projekt och satsningar. När det gäller genomförandebeslut, det vill säga beslut som avgör om en investering slutligen ska genomföras eller inte, är den monetära gränsen som kräver beslut krävs på central politisk nivå relativt låg. Både i Stockholms och Malmö ska beslut överstigande 50 mnkr ske på kommunfullmäktigenivå. Malmö kräver även beslut på kommunstyrelsenivå om investeringen överstiger 15 mnkr. I Malmö avser dessa monetära gränser även beslut om inhyrningar om det kapitalbindande värdet samlat förväntas överstiga dessa nivåer.

I Malmö stad pågår implementering av en ny styrmodell avseende större investeringsprojekt där inriktningsbeslut ska ske i tidiga planeringsskeden. Stockholm stad har en etablerad styrmodell med både inriktningsbeslut i tidiga planeringsskeden och även utredningsbeslut för större och komplexa projekt om ställningstaganden kring att över huvud taget gå in i en utrednings- och planeringsfas.

Malmö har i dagsläget ingen monetär gräns för när inriktningsbeslut ska fattas för kommunfullmäktige medan inriktningsbeslut för projekt som bedöms överstiga 300 mnkr eller är av annan större strategisk vikt ska beslutas av kommunfullmäktige i särskilt ärende i Stockholm. Stadsledningskontoret kan samtidigt konstatera att både Malmö och Stockholm har särskilda processer och arbetsformer för lokalinvesteringar och inhyrningar som i delar skiljer sig från den övriga investeringsverksamheten. Lokalfrågan är det största investeringsområdet för Göteborgs Stad, anläggningsägandet och finansieringen är fördelat inom staden och lokalfrågan är en av de mer strategiska och långsiktigt ekonomiska utmaningarna för staden. Det medför att stadsledningskontoret bedömer att det är rimligt att lokalinvesteringarna och inhyrningarna omgärdas av en särskild styrning som till del kan komma att skilja från övrig styrning av investeringsverksamheten i staden.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret har bedömt att föreliggande förslag till riktlinje inte bör skickas på nämnds- eller bolagsremiss. Ställningstagandet grundar sig på graden av påverkan som riktlinjen får för berörda nämnder och bolagsstyrelser. För de beställande nämnderna blir det endast en mindre förändring då skillnaden i huvudsak berör vem som är mottagare när begäran om uppdrag skickas och med vilken part tidiga diskussioner ska föras. För idrott- och föreningsnämnden bedöms det inte heller blir någon större förändring i praktiken då nämndens lokalprojekt i normalfallet faller ut under föreslagna nivåer för kommuncentrala beslut. För projekt av principiell beskaffenhet eller större vikt sker ingen förändring då de redan idag hanteras genom beslut i kommunfullmäktige. Ett närtida exempel är pågående process kring ett nytt centralbad. För de nya stadsutvecklande nämnderna är stadsledningskontorets bedömning att föreslagen riktlinje ligger i linje med beslutade reglementen.

Flera förvaltningar har lyft att de föreslagna beslutsgrunderna innebär längre ledtider för lokalprojektens genomförande. Frågan om förlängda ledtider kan inte beaktas som en solitär händelse utan den måste bedömas utifrån ett helhetsperspektiv. Den normala beredningstiden för ett beslut i kommunfullmäktige är tre till fyra månader och i kommunstyrelsen två till tre månader. För projekt som omfattas av den föreslagna beslutsnivån på 5 200 PBB (cirka 250 mnkr) krävs två beslut i kommunfullmäktige vilket ger en totalt beredningstid på cirka sex till åtta månader. Den tiden ska jämföras med en normal projekttid på 3–5 år för ett projekt som inte kräver ny eller förändrad detaljplan. För projekt som kräver ny- eller förändrad detaljplan är projekttiden svårare att uppskatta men 5–10 år är inte osannolikt. Sett i den kontexten är stadsledningskontorets bedömning att föreslagen riktlinje endast marginellt förlänger projekttiderna. Tidsaspekten måste också vägas mot den styrning som eftersträvas för projektportföljen och syftet med en tydligare projektstyrning mot kommunfullmäktigenivån. Stockholm Stad har haft en motsvarande beslutsprocess under många år och där lyfts inte tidsaspekten som ett problem av verksamheterna utan blir en given planeringsförutsättning för projektens tidplaner och organisering.

Förvaltningarna lyfte även frågan om att den föreslagna monetära nivån för beslut i kommunstyrelse och kommunfullmäktige är för lågt satt i förhållande till de senaste årens prisutveckling och projektens omfattning och komplexitet. Stadsledningskontoret konstaterar att föreslagna nivåer för genomförandebeslut för lokalinvesteringar och inhyrning ligger betydligt högre i jämförelse med övriga storstäder. Stadsledningskontorets ställningstagande baseras bland annat på att en nivå om cirka 250 mnkr över tid har blivit ett riktvärde för stadens investeringar i nämnder i bedömningen om ett projekt eller program är av principiell beskaffenhet eller större vikt.

Därutöver kommer staden från en tradition av decentralisering där nämnderna förväntas hantera löpande investeringsbehov utifrån beslutade investeringsramar och övrig styrning. Stadsledningskontoret bedömer att föreslagna monetära nivåer är väl avvägda i förhållande till vilka typer av projekt som berörs av den förväntade utgiftsnivån. Gränsen innebär i stort att exempelvis det löpande behovet av förskolor eller bostad med särskilt service normalt inte kräver beslut i kommunfullmäktige medan i princip alla större byggprojekt som grundskolor och eventuella gymnasier eller vård och omsorgsboenden för äldre behöver hanteras på kommunfullmäktigenivå. En styrning med lägre monetära

beslutsnivåer måste vägas mot den administrativa belastningen det skulle innebära i förhållande till den styrning som eftersträvas.

Flertalet förvaltningar har lyft frågan om vem som tar beslut om stadsfastighetsförvaltningen och verksamhetsförvaltningarna inte kommer överens. Skulle en dylik situation inträffa är det stadsledningskontorets bedömning att frågan ska lyftas i linjen till respektive berörd nämnd. Nämnderna får sedan utifrån respektive uppdrag föra dialog kring hur den uppkomna situationen ska hanteras.

Flertalet förvaltningar pekar på att föreslagen riktlinje inte hanterar den effekt som framför allt inriktningen för att äga eller hyra kan innebära för stadens exploateringsekonomi redan i tidiga skeden. Detta då mark kan behöva reserveras i en detaljplan för framtida lokalbehov men där behov av byggnation uppstår senare än när den initiala bebyggelsen etableras. Det kan innebära lägre försäljningsinkomster eller uteblivna intäkter från upplåtelser vilket kan påverka bedömningarna kring exploateringsekonomi. Det kan även innebära att obebyggda såväl som befintliga fastigheter och markområden behöver förvaltas tillfälligt i avvaktan på framtida byggnation. Stadsledningskontoret delar bedömningen att denna riktlinje ställer krav och påverkar både ställningstaganden och ekonomiska effekter i tidiga skeden. Stadsledningskontoret menar dock att ovanstående redan regleras genom andra befintliga styrdokument och inte minst inom ramen för antagna reglementen för de nya nämnderna inom stadsutvecklingsområdet. Det gäller så väl ansvaret för den strategiska markförsörjningen och ansvaret för att säkerställa mark för kommunal service som förvaltningsansvaret för byggnader och mark i avvaktan på framtida användning.

Kommunstyrelsens nuvarande ansvar i stadens lokalförsörjningsprocess speglar en ansvars- och uppdragsfördelning som bygger på stadens organisation så som den såg ut innan 2018. Syftet med föreslagen riktlinje är att anpassa ansvar och beslutsnivåer utefter de organisationsförändringar som har skett i staden sedan dess och som är beslutade genom en ny organisation för stadsutveckling. Genom föreliggande förslag till riktlinje föreslås att kommunstyrelsens operativa uppdrag att säkerställa stadens lokalförsörjning genom beställning av förstudier från lokalnämnden ska övergå till den nya stadsfastighetsnämnden. Parallellt med den föreslagna ansvarsförflyttningen föreslås att fyra grunder för kommuncentrala beslut införs. Stadsledningskontorets bedömning är att föreslagen riktlinje stärker kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens styrning gällande investering i- och inhyrning av kommunala verksamhetslokaler. Förslaget ligger också i linje med det uppdrag som stadsledningskontoret har gällande utveckling och framtagande av principer för stadens investeringsstyrning vilket omfattar större projekt och satsningar.

Magnus Andersson

Eva Hessman

Ekonomidirektör

Stadsdirektör



Äga eller hyra verksamhetslokaler

SKR:S FOU-FOND FÖR
KOMMUNERNAS FASTIGHETSFRÅGOR



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Äga eller hyra
verksamhetslokaler



Upplysningar om innehållet:
Helén Örtegren, helen.ortegren@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2019
ISBN: 978-91-7585-810-4
Text: Henrik Berggren (uppdragsledare),
Patrik Texell, Martin Halldén, Fredrik Jehrén,
Per-Erik Waller och Hans Nyström från
Öhrlings Pricewaterhouse-Coopers AB (PwC)
samt Helén Örtegren (SKR)
Foto: Astrakan/Folio, Tommy Andersson,
Maskot bildbyrå, Pia Nordlander, Niklas
Bernstone/Johner, Hans Alm, Casper Hedberg,
Thomas Henrikson, Scandinav, mandalaya.se,
Tommy Andersson, SKR:s bildarkiv
Produktion: Advant
Tryck: LTAB, 2019

Förord

Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsframskrivningar visar på omfattande prognosticerade demografiska förändringar med ett växande antal barn och unga samt äldre äldre personer (85 år+). Befolkningsförändringarna medför krav på kommunerna att anpassa sitt utbud av kommunal service. Parallellt med behovet av investeringar för olika nya verksamhetslokaler, har kommunerna behov av att göra reinvesteringar i sina befintliga äldre verksamhetslokaler. Senast motsvarande stora förändring skedde gällande kommunala verksamhetslokaler var under 1960- till 1980-talen.

Skriften Äga eller hyra verksamhetslokaler tar upp olika aspekter och möjligheter för kommuner att ta ställning till inför beslut om vilken mix av finansieringsstrategier som ska användas för att möta behovet av verksamhetslokaler. Under arbetet med skriften har såväl kommuner som externa samhällsfastighetsföretag kontaktats, för att ge en bred bild av alternativ och faktorer att ta i beaktande.

Projektet har finansierats av Sveriges Kommuner och Regioners FoU-fond för kommunernas fastighetsfrågor. Skriften är författad av Henrik Berggren (uppdragsledare) (nu i Täby kommun), Patrik Texell, Martin Halldén, Fredrik Jehren, Per-Erik Waller och Hans Nyström från Öhrlings Pricewaterhouse-Coopers AB (PwC). Utredarna och skribenterna från PwC har bred erfarenhet av kommunala fastighetsinvesteringar.

Styrgruppen för projektet har bistått med kvalitativ vägledning för projektet och kunskapsunderlag till skribenternas arbete. Styrgruppen har bestått av Susanne Dingle, Stockholms stad, Jessica Aoun, Österåkers kommun, Sara Herräng, Järfälla kommun, Jan-Åke Troedsson, Malmö stad, Madeleine Bergström, Linköpings kommun, Robert Johansen, AB Svalövsbostäder, Hans Nyström, Huddinge kommun (tidigare PwC), samt Fredrik Holmström, SKR:s avdelning för ekonomi och styrning. Mattias Bokenblom och Björn Söderlundh, Kommuninvest, har bidragit med värdefulla kommentarer och kompletteringar till skriften. Helén Örtegren i SKR:s fastighetsgrupp har varit projektledare, medförfattare och redaktör.

Tack till alla som har varit involverade i arbetet med skriften!

Stockholm i november 2019

Gunilla Glasare
Avdelningschef

Peter Haglund
Sektionschef

Annika Wallenskog
Chefsekonom och avdelningschef

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad

*Avdelningen för ekonomi
och styrning*

Sveriges Kommuner och Regioner

Innehåll

7	Kapitel 1. Inledning
11	Kapitel 2. Kommunkoncernernas investeringar och finansiering
17	Kapitel 3. Kommunernas utmaningar
19	Kommunernas verksamhetslokaler
20	Behov av investeringar
23	Kapitel 4. Lokalförsörjning
23	Lokalförsörjningsplanering
24	Äga eller hyra – några principiella utgångspunkter
25	Lagen om offentlig upphandling och hyresundantaget
26	Finansieringslösningar vid nyinvestering
28	Finansieringslösningar avseende befintliga lokaler
28	Räkneexempel
41	Kapitel 5. Marknaden för samhällsfastigheter
41	Allmänt om utvecklingen
42	Trepartsavtal
42	Intervjuer med några aktörer
44	Affärsupplägg
45	Motiv för försäljning och inhyrning av verksamhetslokaler
45	Långsiktig strategi och "vad gör privata aktörer lämpade att äga verksamhetslokaler"
46	Marknadsaktörernas intresseområden
47	Erbjudanden om mervärde
47	Marknadsaktörernas förväntningar på kommunen
49	Kapitel 6. Erfarenheter från genomförda affärer
49	Härnösands kommun
51	Enkätundersökning i åtta kommuner
52	Sammanfattning av kommunernas enkätsvar

55	Kapitel 7. Hyresavtal
55	Förhandling och omförhandling
56	Olika hyressättningsmodeller
63	Kapitel 8. Något om redovisning
63	Leasing
66	Avskrivningar
66	Skillnad rörande värdering – nedskrivningar
69	Kapitel 9. Några slutsatser och medskick
71	Referenser
72	Bilaga 1. Kort om kommunerna som har ingått i enkätundersökningen
74	Bilaga 2. Intervjufrågor



Inledning

Många kommuner har ett stort investeringsbehov. Investeringsbehovet kan omfatta infrastruktur, bl.a. IT samt vatten och avlopp, men tyngdpunkten ligger på behov av nyinvesteringar och reinvesteringar i verksamhetslokaler och bostäder. Med stora investeringsbehov kommer ett antal viktiga frågeställningar. Den första frågeställningen handlar om själva **investeringsprocessen**, hur olika förslag bereds och prioriteras. Ett viktigt verktyg blir lokalförsörjningsplanen.

En annan viktig fråga är hur kommunens olika investeringar **finansieras**. Det normala är att investeringar täcks genom avskrivningar och det positiva resultatet, det vill säga självfinansiering. Självfinansieringsgraden har under det senaste decenniet varit hög. Med de ökade investeringarna framöver, kan självfinansieringsgraden förväntas sjunka. En annan effekt av investeringar är ökade avskrivningar och finansiella kostnader som påverkar resultatet under lång tid.

Utifrån resonemanget ovan finns det en tredje viktig frågeställning och det handlar om **att använda verksamhetslokaler som finansieringskälla**. Att sälja verksamhetslokaler och sedan hyra tillbaka dem på långa kontrakt är inte någon ny företeelse.

Lokalkostnader är, efter personalkostnader, vanligtvis den största kostnaden i kommunens budget. För skattefinansierade verksamheter i kommunal regi är det kommunledningens uppgift att tillse att det finns rätt mängd lokaler, med rätt funktion och kvalitet, belägna i rätt läge och kostnadseffektivt under såväl kort som lång sikt. Kommunens arbete med den långsiktiga strategiska lokalförsörjningen är därför väsentlig för att uppnå optimal lokallösning.

Det kan konstateras att det finns skillnader mellan förutsättningarna för skattefinansierade verksamhetslokaler och marknaden för kommersiella lokaler. Att mäta nyttan av kommunens lokalförsörjning med beaktande av kvaliteten i verksamheterna är komplicerat.



I den offentliga miljön ska fastighetskapitalet generera nytta för medborgarna eller servicepotential medan det i den privata miljön är nyttan för hyresgästerna som ska generera avkastning på fastighetskapitalet.

För kommunen är det geografiska verksamhetsområdet tydligt avgränsat. Lokaler som används av kommunens kärnverksamheter är till stora delar utformade och anpassade för speciella ändamål, exempelvis skolor, idrottsanläggningar och lokaler för kulturändamål.

De kommersiella fastighetsägarna drivs av vinstintresse och har stor flexibilitet att välja att växa eller minska i olika geografiska marknader, fastighetstyper och kan anpassa affärsmodeller efter marknadsförutsättningarna.

TABELL 1. Strukturella förutsättningar för fastighetsverksamhet

Lokaler för skattefinansierade verksamheter	Kommersiella lokaler
- Politisk miljö - Nytt ur ett helhetsperspektiv - Offentliga tjänster - Speciell användning - Begränsade resurser	- Tydligare ägarroll - Vinst - Mångfald av branscher - Highest-and-best use - Marknadens betalningsvilja

Skattefinansierade verksamhetslokaler har under senare år blivit ett nytt fastighetsslag på investerarmarknaden och brukar benämnas som samhällsfastigheter.

Syftet med denna skrift är att identifiera och analysera olika typer av finansieringsformer samt att resonera kring hur de framtida investeringarna kan finansieras. Syftet är även att ta fram generella och strategiska råd.

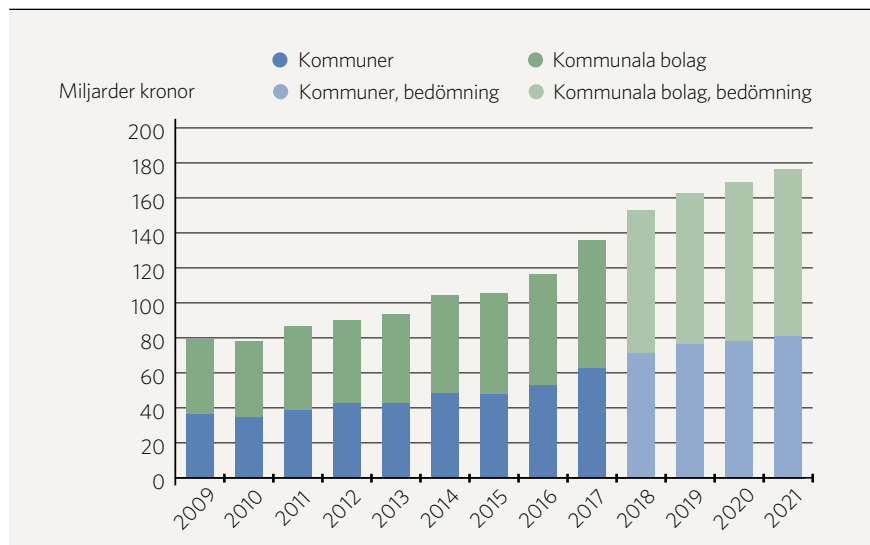
Offentlig Privat Samverkan är inte en vanlig upphandlingsform, och benämns ibland olika, OPS, Offentlig Privat Samverkan, eller PPP, Public Privat Partnership eller OPP, Offentligt Privat Partnerskap. Det kan noteras att OPS ännu inte är undantagen upphandlingslagstiftningen, utan både lagen om offentlig upphandling, LOU, och lagen om försörjningssektorerna, LUF, ska tillämpas som utgångspunkt. Dåvarande Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (nu med namnet Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)) publicerade skriften "Riskhantering vid offentlig privat samverkan, OPS" 2010. Vidare information eller analys av Offentlig Privat Samverkan ingår inte i denna skrift.



Kommunkoncernernas investeringar och finansiering

SKL konstaterar i ”Ekonomirapporten maj 2019” att kommunkoncernernas sammantagna investeringsvolym har ökat under en längre tid. Investeringarna i kommunkoncernerna ökade från 79 mdkr år 2009 till 135 mdkr år 2017 i löpande priser (71 procent). En prognos för 2018–2021 som baseras på en bearbetning av uppgifter från SCB, Kommuninvest och SKL:s enkät till kommuner avseende bolagen, indikerar att investeringarna ökade med 18 mdkr 2018. Det är en ökning med 13 procent jämfört med året innan.

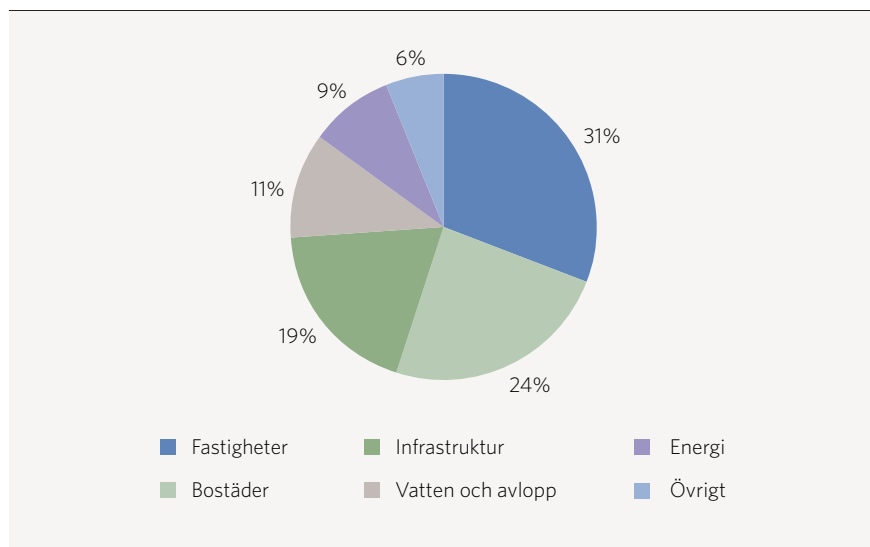
DIAGRAM 1. Kommunkoncernernas investeringar 2009–2017, bedömning 2018–2021



Källa: Ekonomirapporten maj 2019, Sveriges kommuner och Landsting (baserad på källorna Kommuninvest, Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting).

I ”Den kommunala låneskulden 2019” beskriver Kommuninvest att 31 procent av kommunernas investeringar har avsett fastigheter, vilket huvudsakligen omfattar service- och verksamhetslokaler såsom äldreboenden, förskolor och skolor samt idrotts- och badanläggningar, och 24 procent har avsett bostäder under åren 2007–2018.

DIAGRAM 2. Fördelning av kommunkoncernernas investeringar 2007–2018



Källa: Den kommunala låneskulden 2019, Kommuninvest.

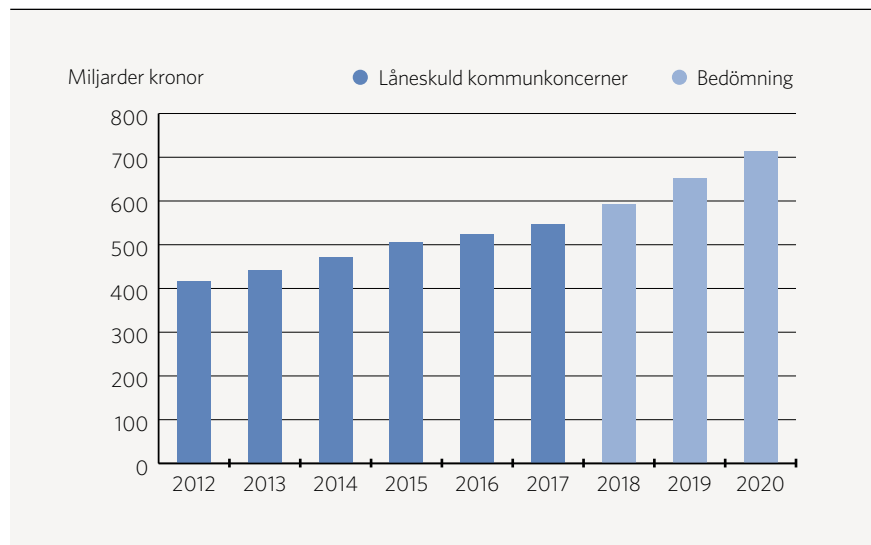
I ”Ekonomirapporten maj 2019” beskriver SKL att kommunkoncernernas låneskuld fortsätter att öka. Kommunkoncernernas ackumulerade låneskuld beror på att investeringar, huvudsakligen i kommunala bolag, till stor del har finansierats med extern upplåning.

Vid utgången av 2017 var låneskulden 546 mdkr i kommunkoncernerna, en ökning med drygt 4 procent jämfört med året innan. Sedan 2012 har låneskulden ökat med nästan 32 procent. I takt med att tidigare upplåning med högre ränta ersätts med lån till lägre ränta fortsätter genomsnittsräntan för kommunernas låneskuld att pressas nedåt.



I nedanstående diagram framgår kommunkoncernernas låneskuld, där åren 2018–2020 är en bedömning som baseras på enkätsvar från kommuner. Den visar att låneskulden ökade med 8 procent år 2018 och att den kommer att öka med 10 procent per år 2019 och 2020.

DIAGRAM 3. Kommunkoncernernas låneskuld



Källa: Ekonomirapporten maj 2019, Sveriges Kommuner och Landsting.



Endast en mindre del av investeringarna har finansierats via försäljningar av tillgångar. För den enskilda kommunen kan det dock uppgå till betydande belopp. Kommuninvest har i sin rapport "Försäljning av kommunala anläggningstillgångar 2013–2016" undersökt företeelsen ytterligare.

Mellan 2013 och 2016 uppgick försäljningarna av anläggningstillgångar till drygt 50 mdkr i Sverige. Cirka hälften av försäljningsinkomsterna stod för försäljningen av bostadsfastigheter för. Försäljningen av kommunala bostadsbolags fastigheter har dock skett i en begränsad utsträckning och beräknas till cirka 30 000 bostäder under perioden, vilket motsvarar 4 procent av det totala beståndet i de kommunala bostadsbolagen. De totala försäljningsbeloppen minskade både 2014 och 2015 med 6 respektive 7 procent, men ökade sedan 2016 med 36 procent från föregående år.

I rapporten har Kommuninvest sammanställt en rad olika motiv till varför en kommun väljer att sälja bostäder. De motiv som framhålls är följande:

- Försäljningen frigör kapital, som kan användas till att genomföra prioriterade investeringar inom kommunkoncernen, utan att öka koncernens skulder.
- I orter med växande befolkning skapar försäljningarna möjlighet för fler bostadsföretag att etablera sig, vilket också kan medverka till nyproduktion av bostäder på orten.
- Invånarna i kommunen bör i högre grad ges möjlighet att äga sin egen bostad.
- Det är fördelaktigt med ett mer blandat bestånd av hyresrätter och bostadsrätter.
- För det fastighetsägande bolaget är skälen till en försäljning ofta att frigöra kapital, för att kunna producera nya bostäder i syfte att möta en ökad efterfrågan.

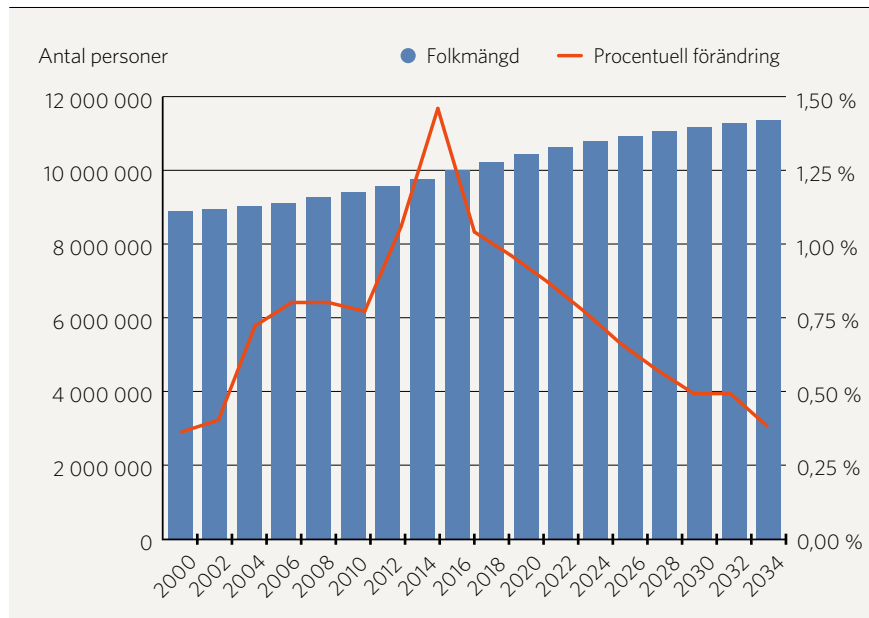


KAPITEL 3

Kommunernas utmaningar

Sveriges befolkning ökade med 125 000 personer under 2017. Det är en historiskt hög ökningstakt. Enligt Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognos kommer Sveriges befolkning uppgå till 11,3 miljoner invånare 2035. Ökningen beräknas bli som snabbast under början av perioden på grund av stor inflyttning från andra länder.

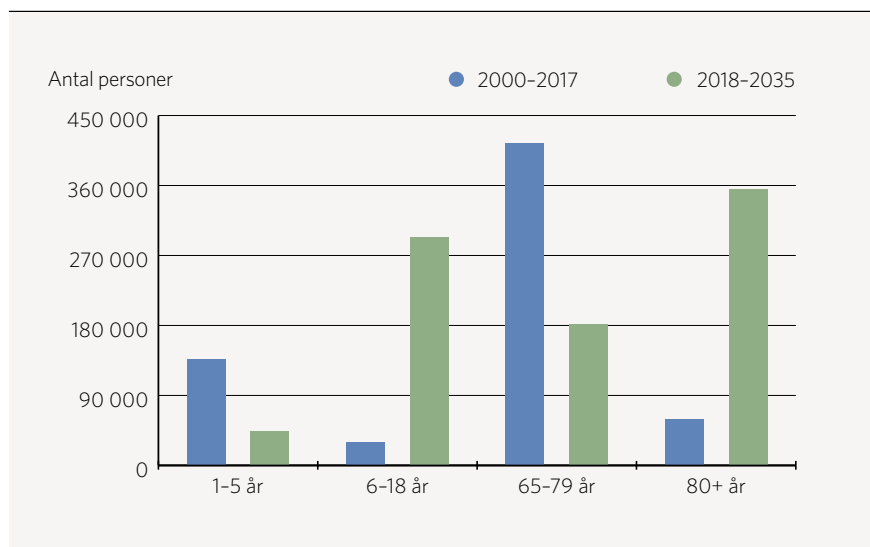
DIAGRAM 4. Sveriges folkmängd 2000–2017 samt prognos fram till 2035



Källa: Statistiska centralbyrån (SCB).

Efterfrågan på kommunernas tjänster behöver nödvändigtvis inte öka eller minska i samma takt som antalet invånare förändras totalt. Alla invånare efterfrågar inte alla delar av kommunernas tjänsteutbud.

DIAGRAM 5. Förändring i olika åldersgrupper



Källa: Statistiska centralbyrån (SCB).

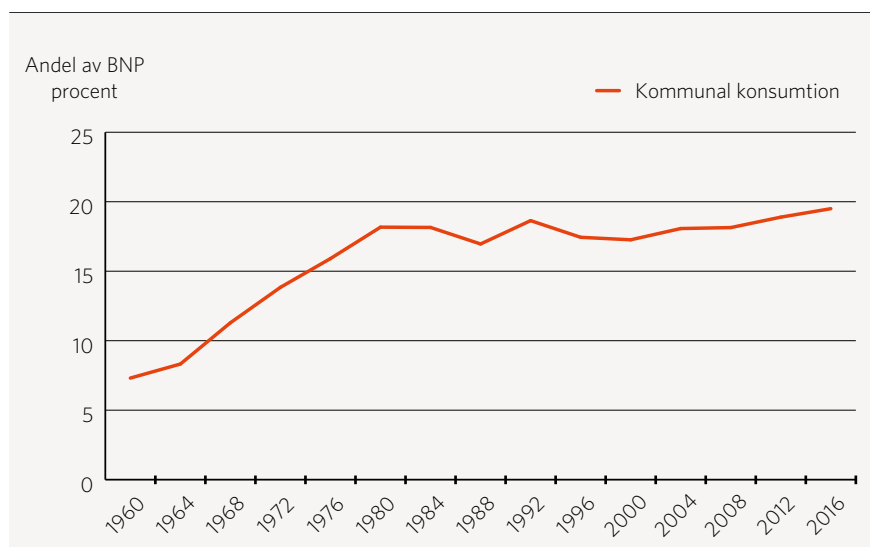
Efterfrågan på verksamhetslokaler beror framför allt på utvecklingen för de specifika åldersgrupper, som verksamheterna vänder sig till och av statliga reformer eller samhällsförändringar, vilka påverkar målgruppernas efterfrågan. Sedan 2000 är det framförallt barn i förskoleåldern och de yngre äldre invånarna som har ökat i antal.

Fram till år 2035 prognostiseras skoleleverna öka med knappt 300 000 personer. De äldre över 80 år förväntas öka med 350 000 personer. Övriga grupper bedöms också öka, men i lägre utsträckning.

Kommunernas verksamhetslokaler

Den kommunala sektorn byggdes ut kraftigt under 1960- och 1970-talen. Den kommunala konsumtionen, som andel av bruttonationalprodukten (BNP), ökade från knappt 8 procent till knappt 20 procent. Sedan början på 1980-talet har andelen legat stabilt med mindre variationer mellan åren. Den kommunala konsumtionen definieras som samtliga utgifter för både drift och investering.

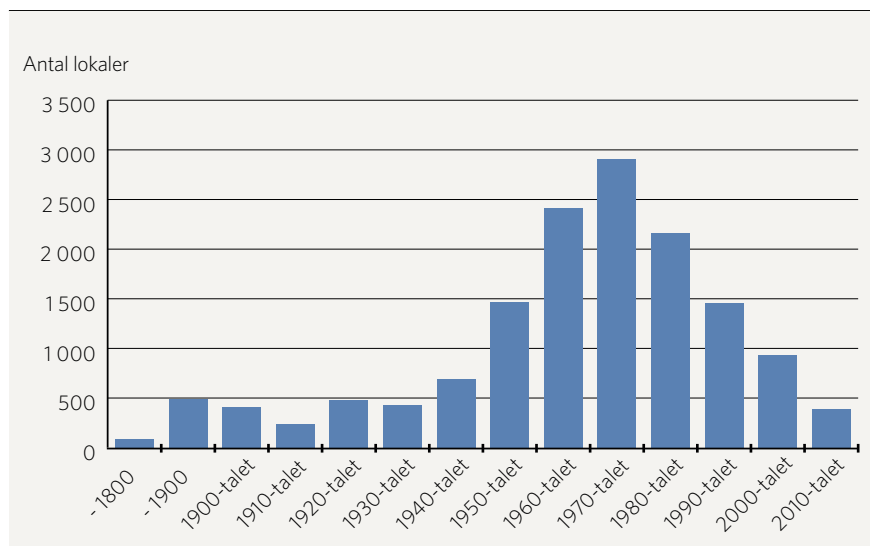
DIAGRAM 6. Kommunal konsumtion som andel av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån (SCB).

Spåren av de expansiva åren syns i kommunernas fastighetsbestånd. Femtio procent av verksamhetslokalerna är uppförda under perioden 1960–1980. Många av dessa lokaler är slitna och i stort behov av renovering. I vissa fall är lokalerna i så dåligt skick, att det enda alternativet är rivning.

DIAGRAM 7. Kommunernas lokalbestånd efter byggnadsår, antal verksamhetslokaler



Källa: Boverkets energideklarationsregister.

Behov av investeringar

De kommunala verksamheternas behov av lokaler förändras över tid. Ibland handlar det om att undvika kostnader för outnyttjade lokaler. I andra fall handlar det om att minimera risken för att stå utan nödvändiga lokaler när de behövs. Därför är det angeläget att ständigt behovsanpassa kommunens utbud av lokaler. Detta förutsätter en strategisk lokalresursplanering. Resultatet av lokalresursplaneringen kan innebära investeringar av skiftande storlek.

Investeringsbehovet i verksamhetslokaler blir således en viktig del i kommunens budget- och planeringsarbete. Dels i form av investeringsutgifter och därmed finansierings- och likviditetsfrågor; dels i form av tillkommande drifts- och kapitalkostnader.

Utmaningen för den strategiska lokalresursplaneringen är att matcha den framtida demografiska utmaningen med ändamålsenliga lokaler.

Bara under perioden 2019–2022 har Sveriges Kommuner och Regioner i ”Ekonomirapporten maj 2019”, baserat på enkätsvar från kommunerna, beräknat att det finns behov av cirka 730 förskolor, 390 grundskolor, 35 gymnasieskolor, 150 äldreboenden och 370 gruppböenden.



Sveriges befolkning beräknas öka från 10 230 200 invånare 2018 till 12 750 300 invånare 2070. Kommuner behöver löpande planera för demografiska variationer som kan vara stora inom kommunerna mellan olika geografiska kommundelar när det gäller minskat och ökat behov av kommunal service år för år.



Lokalförsörjning

Lokalförsörjningsplanering

Lokalförsörjningsplanering är en arbetsprocess för kommuner att skaffa sig en strategisk överblick över tillgång till och behov av verksamhetslokaler. Arbetet kan läggas upp i fyra steg:

- › Nulägesbeskrivning där information sammanställs om lokalernas kapacitet, kostnader, teknisk status, hur väl lokalerna fungerar för verksamheten och de förändringar som håller på att genomföras.
- › Behovsbedömning av det förväntade lokalbehovet på kort och lång sikt.
- › Framtagande av lokalförsörjningsplanen där informationen, som tagits fram i fas 1 och 2 ovan, analyseras för att se hur kommunens lokalbestånd behöver anpassas och utvecklas, för att möta det förväntade behovet. Detta utmynnar i en lokalförsörjningsplan, som innehåller olika förslag på anpassningar av lokalbeståndet.
- › Uppföljning av hur arbetet med lokalresursplanering har fungerat.

Arbetet med lokalresursplanering föreslås bedrivas kontinuerligt, så att lokalförsörjningsplanen också uppdateras kontinuerligt. I arbetet behöver också flera olika förvaltningar och verksamheter engageras för att fånga behoven samt för att arbetet och därmed lokalförsörjningsplanen ska förankras på ett bra sätt. Hur arbetet ska organiseras avgörs lokalt. I den mindre kommunen är det enklare att få grepp om aktuell status och kommande behov avseende lokaler, medan i den större kommunen innebär detta ett betydligt mer omfattande arbete.

Lokalförsörjningsplanen bör kompletteras med en politiskt förankrad policy rörande vilken strategi kommunen ska ha beträffande lokaler. Det gäller bland annat vilka lokaler, som är av strategisk betydelse och därför ska ägas och vilka typer av lokaler som med fördel kan förhyras. Här bör således motiven för ägande respektive förhyrning framgå.

Äga eller hyra – några principiella utgångspunkter

De mest väsentliga skillnaderna mellan att kommuner direkt äger eller hyr verksamhetslokaler är kopplade till flexibilitet och kontroll. I de fall kommuner väljer att hyra av egna fastighetsbolag bibehålls flexibiliteten i kommunkoncernen, men det tillkommer skillnader i redovisningsregler då det bland annat är olika regler för nedskrivningsprövning. Avskrivningsreglerna är dock samma för kommuner och bolag (se vidare kapitel 8).

Vid överföring av kommunägda verksamhetslokaler till eget bolag är syftet vanligtvis att uppnå en förbättrad styrning. Fördelarna som förväntas uppnås efter en bolagisering behöver dock vägas mot till exempel transaktionskostnader och skattekonsekvenser.

TABELL 2. Äga eller hyra – principiella utgångspunkter

	Eget ägande	Externt ägande
Flexibilitet	Full rådighet Utveckling vid behov	Val av servicegrad Tidsbestämt åtagande Kapital frigörs
Risk	Ränterisk Restvärdesrisk	Beroende av extern part Åtagande oavsett behov Exponering mot marknadshyresutveckling Vinstmarginal till extern part

Vid försäljning av befintliga verksamhetslokaler kan vissa risker, exempelvis ränterisk, överföras till en extern part. En köpare kommer dock att beakta denna risk i hyresnivån och hyresutvecklingen under kontraktstiden samt i prisnivån vid förvärvet av fastigheten. Externa förhyrningar möjliggör varierande servicegrad, som kan anpassas beroende på omständigheterna.

Beroendet av en finansiellt stark extern motpart är viktigt av flera skäl, exempelvis om lokalerna behöver utvecklas under hyrestiden. Det går dock inte att säkerställa att köparen över tid kvarstår som fastighetsägare. Argumentet att kapital frigörs vid en försäljning, måste givetvis prövas mot förutsättningen att låna motsvarade belopp. Kostnaden för lånefinansiering måste jämföras med hyreskostnaden. Se beräkningsexempel under avsnittet ”Räkneexempel”.

Att frångå sig kontrollen över långsiktigt strategiska lägen kan komplicera kommunens förhandlingsposition i de fall verksamheterna ska bedrivas även efter den inledande hyresperioden. Fördelen med ett tidsbestämt

åtagande kan därmed bli en nackdel. Kommunens förhandlingsposition är bland annat beroende av vilka alternativ som finns för verksamheterna vid omförhandlingstidpunkten. Kommunens förhandlingsstyrka beror till en del av hur väl användningen är preciserad i gällande detaljplan. Kommunen kan också överväga att upplåta verksamhetslokalerna med tomträtt för att ytterligare stärka skyddet för den speciella användningen via tomträttsavtal.

Det är sammantaget viktigt att analysera vilket mervärde en extern part tillför som kan balansera vinstmarginalen vid försäljning av befintliga verksamhetslokaler. De fördelar som på kort sikt kan uppnås vid en extern försäljning av befintliga verksamhetslokaler, kan på lång sikt behöva vägas mot högre kostnader i framtiden.

Vid behov av nya lokaler för kommunal verksamhet, kan kommunen konkurrensutsätta produktion i egen regi mot marknaden i övrigt. Genom samverkan med externa parter kan kommunen få tillgång till fler alternativa lägen utöver det egna fastighetsinnehavet. En möjlighet är att byggnader, som inte längre efterfrågas för ursprungligt ändamål, eventuellt kan konverteras till verksamhetslokaler. Kommunens möjligheter till resurseffektiv lokal-försörjning i samverkan med externa parter kan således utvärderas vid alla nya projekt.

Oavsett vilken strategi kommunen väljer för ägande av verksamhetslokaler för de egna verksamheterna, är det viktigt med en väl utvecklad och fungerande långsiktigt strategisk lokalförsörjningsplanering. Det bör också understrykas att det kan finnas motiv för det ena eller det andra alternativet som inte är mätbara. Det är motiv som exempelvis flexibilitet, rådighet men också motiv av principiell eller ideologiska art, som exempelvis att kommunen helt enkelt inte ska äga lokaler i någon större omfattning utan dessa ska hyras från marknaden.

Lagen om offentlig upphandling och hyresundantaget

Kommunen har behov av tydliga rutiner och processer vid inhyrning av externt ägda verksamhetslokaler. En bedömning behöver göras vid varje enskilt tillfälle om hur lagen om offentlig upphandling (LOU) ska tillämpas för inhyrningsavtalet. Gäller hyresundantaget i LOU för inhyrningsavtalet eller behöver inhyrningen av verksamhetslokalen upphandlas?

SKR publicerade vägledningen "[Gäller LOU vid hyra av lokal?](#)" 2019 som stöd inför kommuners och regioners inhyrning av externt ägda verksamhetslokaler.

Finansieringslösningar vid nyinvestering

Givet att kommunen i sin lokalförsörjningsplan har kommit fram till att det finns ett lokalbehov, blir nästa fråga hur denna investering ska finansieras. Nedan redovisas fyra olika alternativ.

A. Eget ägande

I detta alternativ väljer kommunen att ta upp objektet i sin investeringsbudget bland övriga investeringar i infrastruktur och anläggningar. Här kan kommunen tvingas göra en prioritering bland objekten kopplat till eventuella finansiella mål avseende maximal investeringsnivå.

Självfinansiering

Investeringsnivån understiger årets resultat och avskrivningar. Avskrivningskostnaderna påverkar inte likviditeten, vilket innebär att detta utrymme tillsammans med resultatet kan användas för att finansiera investeringar. Detta innebär att investeringen självfinansieras.

Lånefinansiering

Investeringsnivån överstiger årets resultat och avskrivningar. Det normala är att kommunen ser investeringsutgifterna sammantaget och inte att enskilda objekt kräver lånefinansiering och andra inte. Vissa kommuner har dock finansiella mål, som endast tillåter lånefinansiering för avgiftsfinansierad verksamhet och eventuellt också för större investeringar av strategisk betydelse. Dessa provas och bedöms i så fall individuellt.

Försäljning

Som ett alternativ eller ett komplement till lånefinansiering, kan också försäljning av tillgångar bli aktuellt. Det handlar om både finansiella tillgångar (aktier, placeringar etcetera) och anläggningstillgångar (mark, verksamhetslokaler). Försäljning utgör inte någon betydande andel av den totala finansieringen för genomsnittskommunen, men för en enskild kommun kan dock försäljningar ha stor betydelse.

TABELL 3. För- och nackdelar med eget ägande (+/-)

+	-
Full rådighet och kontroll över tillgången.	Ansvar för framtida underhåll och behov av specialistkompetens.
Kommunens fördelaktiga finansieringsvillkor och kommunens självkostnad.	Ansvar för investeringsprocessen och styrningen av denna samt framtida driftkostnader.
Eventuell värdeökning tillfaller kommunen.	Ränterisk.

B. Inhyrning av verksamhetslokaler där en extern part svarar för investeringen

I detta alternativ är det en extern part som bygger verksamhetslokalen och ansvarar för förvaltningen av denna. Kommunen tecknar ett långt hyreskontrakt och bedriver verksamheten i egen regi i den hyrda lokalen.

TABELL 4. För- och nackdelar med att en extern part svarar för investeringen (+/-)

+	-
Kan innebära att kommunen inte behöver ta ansvar för framtida underhåll och behov av specialistkompetens. Beror på hur avtalets villkor är tecknade.	Kommunens fördelaktiga finansieringsvillkor nyttjas inte. Vinstmarginal till extern part.
Villkoren är kända och kostnaderna är förutsägbara enligt avtalet. En koppling till index kan dock innebära en viss osäkerhet.	De direkta finansiella kostnaderna är ofta högre vid förhyrning än vid ägande, varför vinsterna måste kunna inhämtas på andra områden.
Flexibilitet vid kortsiktiga lokalbehov, exempelvis vid tillfälliga demografiska svängningar.	Beroende av extern part. Kommunens handlingsalternativ och flexibilitet minskar vid långa avtal.
Kommunen kan få ta del av nyttan av en extern samhällsfastighetsägares erfarenheter.	

C. Extern part svarar för såväl investering som drift av verksamhet

I detta alternativ svarar den externa parten för såväl investeringen i lokalen som fastighetsförvaltningen och driften av verksamheten i lokalen. Verksamheten finansieras av kommunen via ersättning enligt ett entreprenadavtal eller genom skolpeng till friskola eller genom valfrihetssystemet (lagen om valfrihetssystem, LOV).

TABELL 5. För- och nackdelar med att en extern part svarar för såväl investeringen som fastighetsförvaltning som drift av verksamheten i lokalerna (+/-)

+	-
Kommunen behöver inte ta ansvar för framtida underhåll och behov av specialistkompetens.	Kommunens fördelaktiga finansieringsvillkor nyttjas inte. Vinstmarginal till extern part.
Kommunens kostnader motsvarar beslutad nivå i ersättningssystemen eller ersättning i entreprenadavtal. En koppling till index i ett avtal kan dock innebära en viss osäkerhet.	Ingen rådighet och kontroll över tillgången.
Ingen påverkan på balansräkningen och ränterisken överförd på extern part.	Beroende av extern part för lokalförsörjningen.
	Eventuell värdeökning tillfaller bolaget.

Finansieringslösningar avseende befintliga lokaler

D. Försäljning av befintliga verksamhetslokaler

Kommunen gör bedömningen att de själva inte ska äga de aktuella verksamhetslokaler. I detta alternativ säljer kommunen ut en eller flera verksamhetslokaler till en extern part. Kommunen tecknar ett hyresavtal avseende lokalen med köparen och bedriver sedan verksamhet i lokalen i egen regi. Detta kallas Sale and lease back. Kommunen kan givetvis också upplåta lokalen för verksamhet i extern regi, men står för hyreskontraktet.

TABELL 6. För- och nackdelar med en försäljning av verksamhetslokaler (+/-)

+	-
Kan innebära att kommunen inte behöver ta ansvar för framtida underhåll och inte har behov av viss specialistkompetens. Beror på hur avtalets villkor är tecknade.	De direkta finansiella kostnaderna är ofta högre vid förhyrning än vid ägande varför vinsterna måste kunna inhämtas på andra områden. Vinstmarginal till extern part.
Villkoren är kända och kostnaderna är förutsägbara enligt avtalet. En koppling till index kan dock innebära en viss osäkerhet.	Beroende av extern part. Kommunens handlingsalternativ och flexibilitet minskar vid långa avtal.
Flexibilitet vid kortsiktiga lokalbehov exempelvis vid tillfälliga demografiska svängningar.	
Frigörande av kapital.	

Räkneexempel

Nedan följer två räkneexempel i syfte att som ett diskussionsunderlag jämföra de direkta finansiella konsekvenserna av att äga alternativt hyra verksamhetslokaler av en privat hyresvärd.

Räkneexemplen och kalkylerna utgår från förutsättningen att det finns ett långsiktigt behov av aktuella lokaler. Vid kortsiktiga behov, exempelvis beroende på tillfälliga demografiska svängningar blir det finansiella utfallet givetvis annorlunda och hyresalternativet blir mer fördelaktigt. Exemplen är schabloniserade.

I räkneexemplen som följer tas inte hänsyn till de kalkylerade restvärdena för skollokaler respektive det särskilda boendet för äldre.

Grundskola

Exemplet bygger på antaganden som baserats på information om projekt-kostnader för nyproduktion av skolor i ett antal kommuner samt marknadsdata för hyresnivåer. Även finansiella antaganden såsom inflations-, amorterings- och avskrivningstakt, räntenivå och belåningsgrad redovisas nedan.

TABELL 7. Antaganden räkneexempel skollokaler*

Antaganden för drift- och underhållskostnader	kr/kvm
Vidarefakturerade mediakostnader	140
Avfallshantering	20
Vidarefakturerbara löpande kostnader	15
Delsumma vidarefakturerbara kostnader benämnda som "Hyrestillägg" nedan för Alternativ 1a och 1b Hyra	175
Administration (ingår i "Hyra" i Alternativ 1a och 1b Hyra)	20
Övriga fastighetskostnader (ingår i "Hyra" i Alternativ 1a och 1b Hyra)	10
Avsättning för inre och yttre underhåll (ingår i "Hyra" i Alternativ 1a och 1b Hyra)	100
Totalsumma kostnader (Hela drift- och underhållskostnaden ingår i "Drift och Underhåll" i Alternativ 2 Åga)	305
Kalkylantaganden	
Årlig hyresökning av bedömd marknadshyra	80 procent av KPI
Årlig höjning av Drift och Underhåll	100 procent av KPI
Antal platser	750
Yta per barn	15 kvm
Total yta	11 250 kvm
Kostnad per plats	400 000 kr
Total investeringskostnad	300 000 000 kr
Bedömd hyresnivå	2 000/1 375 kr/kvm
Hyrestillägg (vidarefaktureringsbara kostnader)	175 kr/kvm
Finansiella antaganden	
Inflation	2 procent
Avkastningskrav (i räkneexemplet där kommunen äger skollokalerna)	0 procent
Belåningsgrad	100 procent
Ränta	4 procent
Avskrivning	3 procent
Amortering	3 procent

*kvadratmeter (kvm), kronor (kr), konsumentprisindex (KPI).

Alternativ 1a.**Hyra av skollokaler av extern part, högt avkastningskrav (7 procent)**

I alternativ 1a antas kommunen hyra skollokaler från extern part och därmed utgår hyra samt hyrestillägg för rätten att nyttja lokalerna. I exemplet antas hyresnivån för verksamhetslokaler avsedda för skoländamål uppgå till 2 000 kr/kvm och år vilket genererar ett negativt kassaflöde om cirka 24,5 mnkr under det första året och drygt 26,1 mnkr under det femte året. Efter 25 år uppgår summan av kassaflödet till 748,1 mnkr.

TABELL 8. Kassaflöde högt avkastningskrav (7 procent)

Alternativ 1a - Hyra	2019	2020	2021	2022	2023	Summa 25 år
Hyra	(22 500 000)	(22 860 000)	(23 225 760)	(23 597 372)	(23 974 930)	(684 996 534)
Hyrestillägg	(1 968 750)	(2 008 125)	(2 048 288)	(2 089 253)	(2 131 038)	(63 059 653)
Kassaflöde	(24 468 750)	(24 868 125)	(25 274 048)	(25 686 625)	(26 105 968)	(748 056 186)
Avrundat	(24 469 000)	(24 868 000)	(25 274 000)	(25 687 000)	(26 106 000)	(748 054 000)

Alternativ 1b.**Hyra av skollokaler av extern part, lägre avkastningskrav (4,6 procent) ger lägre hyra**

Om man i kalkylen justerar hyresnivån till 1 375 kr/kvm uppgår kassaflödet till drygt 17,4 mnkr under det första året. Vidare uppskattas kassaflödet uppgå till knappt 18,6 mnkr under det femte året. Efter 25 år uppgår summan av kassaflödet till cirka 534 mnkr.

TABELL 9. Kassaflöde lågt avkastningskrav (4,6 procent)

Alternativ 1b - Hyra	2019	2020	2021	2022	2023	Summa 25 år
Hyra	(15 468 750)	(15 716 250)	(15 967 710)	(16 223 193)	(16 482 764)	(470 935 117)
Hyrestillägg	(1 968 750)	(2 008 125)	(2 048 288)	(2 089 253)	(2 131 038)	(63 059 653)
Kassaflöde	(17 437 500)	(17 724 375)	(18 015 998)	(18 312 447)	(18 613 803)	(533 994 770)
Avrundat	(17 438 000)	(17 724 000)	(18 016 000)	(18 312 000)	(18 614 000)	(533 994 000)

Alternativ 2.

Äga skollokaler med 2 procents inflation och 4 procents ränta

I alternativ 2 antas kommunen äga skollokalerna. Detta medför att det istället för en hyreskostnad uppkommer kostnader, amortering samt alternativkostnaden för investerat eget kapital (om investeringen finansieras med både lån och eget kapital samt att avkastningskrav på eget kapital finns). I exemplet antas hela kostnaden för investeringen upptas via lån. I exemplet är amorteringen lika med avskrivning.

TABELL 10. Investering och finansiering vid ägande

	2019	2020	2021	2022	2023	Summa 25 år
Investering	300 000 000					
Lån	300 000 000	291 000 000	282 270 000	273 801 900	265 587 843	144 425 167
Amortering	9 000 000	8 730 000	8 468 100	8 214 057	7 967 635	159 907 588
Ränta	12 000 000	11 640 000	11 290 800	10 952 076	10 623 514	213 210 118
Avskrivning	9 000 000	8 730 000	8 468 100	8 214 057	7 967 635	159 907 588

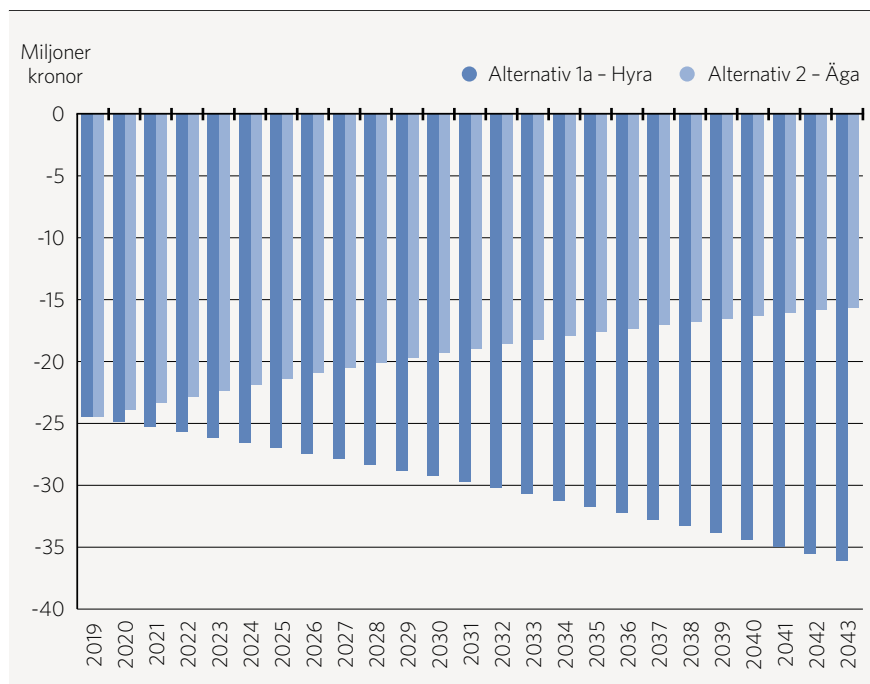
TABELL 11. Kassaflöde vid ägande

Alternativ 2 - Äga	2019	2020	2021	2022	2023	Summa 25 år
Räntekostnad	(12 000 000)	(11 640 000)	(11 290 800)	(10 952 076)	(10 623 514)	(213 210 118)
Drift och Underhåll	(3 431 250)	(3 486 150)	(3 541 928)	(3 598 599)	(3 656 177)	(104 461 971)
Avkastningskrav på eget kapital	-	-	-	-	-	-
Amortering	(9 000 000)	(8 730 000)	(8 468 100)	(8 214 057)	(7 967 635)	(159 907 588)
Kassaflöde	(24 431 250)	(23 856 150)	(23 300 828)	(22 764 732)	(22 247 326)	(477 579 678)
Avrundat	(24 431 000)	(23 856 000)	(23 301 000)	(22 765 000)	(22 247 000)	(477 579 000)

Jämförelse av kassaflöde vid nyanskaffning av en grundskola

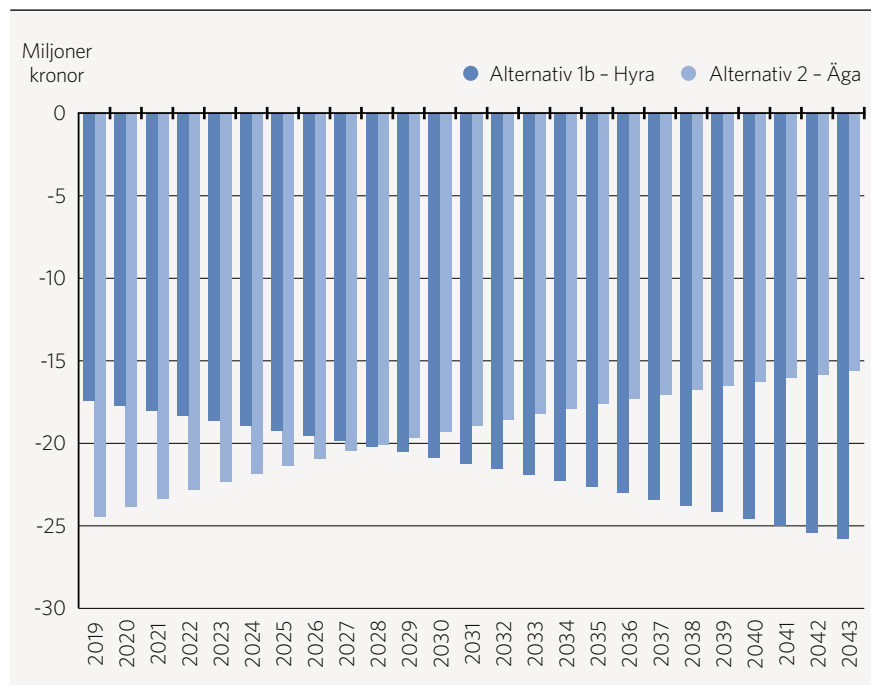
I diagrammet nedan illustreras hur kassaflödet påverkas beroende på om kommunen väljer att äga eller hyra skollokaler. I alternativ 1a – hyra med högt avkastningskrav på 7 procent ökar kostnaderna år för år, vilket beror på antagandet om att hyran för lokalerna kommer öka med inflationen under perioden. I alternativ 2 äga minskar däremot kostnaderna år för år, vilket främst beror på att kommunen amorterar på lånet och därmed får minskade kostnader.

DIAGRAM 8. Jämförelse av kassaflöde för alternativen hyra med hög avkastning respektive äga



I nedan diagram illustreras kassaflödet vid ett lägre avkastningskrav (4,6 procent) och därmed en lägre hyra. Med den lägre hyresnivån blir hyresalternativet mer fördelaktigt än ägandet på kort sikt.

DIAGRAM 9. Jämförelse av kassaflöde för alternativen hyra med låg avkastning respektive äga



Särskilt boende för äldre

Exemplet bygger på antaganden som baserats på marknadsdata om projekt-kostnader för nyproduktion av särskilt boende för äldre samt marknadsdata för hyresnivåer. Även finansiella antaganden såsom inflations-, amorterings- och avskrivningstakt, räntenivå och belåningsgrad redovisas nedan.

TABELL 12. Antaganden räkneexempel särskilt boende för äldre

Antaganden för drift- och underhållskostnader	kr/kvm
Vidarefakturerade mediakostnader	140
Avfallshantering	20
Vidarefakturerbara löpande kostnader	15
Delsumma vidarefakturerbara kostnader benämnda som "Hyrestillägg" nedan för Alternativ 1a och 1b Hyra	175
Administration (ingår i "Hyra" i Alternativ 1a och 1b Hyra)	20
Övriga fastighetskostnader (ingår i "Hyra" i Alternativ 1a och 1b Hyra)	10
Avsättning för inre och yttre underhåll (ingår i "Hyra" i Alternativ 1a och 1b Hyra)	100
Totalsumma kostnader (Hela drift- och underhållskostnaden ingår i "Drift och Underhåll" i Alternativ 2 Äga)	305
Kalkylantaganden	
Årlig hyresökning av bedömd marknadshyra	80 procent av KPI
Årlig höjning av Drift och Underhåll	100 procent av KPI
Byggkostnad	33 333 kr/kvm
Total yta	5 400 kvm
Total investeringskostnad	180 000 000 kr
Bedömd hyresnivå	2 200/1 515 kr/kvm
Hyrestillägg (vidarefaktureringsbara kostnader)	175 kr/kvm
Finansiella antaganden	
Inflation	2 procent
Avkastningskrav (i räkneexemplet där kommunen äger det särskilda boendet för äldre)	0 procent
Belåningsgrad	100 procent
Ränta	4 procent
Avskrivning	3 procent
Amortering	3 procent

*kvadratmeter (kvm), kronor (kr), konsumentprisindex (KPI).

Alternativ 1a.

Hyra av särskilt boende för äldre av extern part (högt avkastningskrav 6,2 procent)

I alternativ 1a antas kommunen hyra lokaler för särskilt boende för äldre från extern part. I exemplet antas hyresnivån för det särskilda boendet för äldre uppgå till 2 200 kr/kvm. Antaganden innebär ett negativt kassaflöde om 12,8 mnkr under det första året och 13,7 mnkr under det femte året. Efter 25 år uppgår summan av kassaflödet till knappt 392 mnkr.

TABELL 13. Kassaflöde högt avkastningskrav (6,2 procent)

Alternativ 1a - Hyra	2019	2020	2021	2022	2023	Summa 25 år
Hyra	(11 880 000)	(12 070 080)	(12 263 201)	(12 459 413)	(12 658 763)	(361 678 170)
Hyrestillägg	(945 000)	(963 900)	(983 178)	(1 002 842)	(1 022 898)	(30 268 633)
Kassaflöde	(12 825 000)	(13 033 980)	(13 246 379)	(13 462 254)	(13 681 661)	(391 946 803)
Avrundat	(12 825 000)	(13 034 000)	(13 246 000)	(13 462 000)	(13 682 000)	(391 947 000)

Alternativ 1b.

Hyra av särskilt boende för äldre av extern part (lägre avkastningskrav 4,1 procent)

Vid en lägre hyra om 1 515 kr/kvm uppgår kassaflödet till 9,1 mnkr under det första året och 9,7 mnkr under det femte året. Efter 25 år uppgår det totala kassaflödet till 209,4 mnkr.

TABELL 14. Kassaflöde lågt avkastningskrav (4,1 procent)

Alternativ 1b - Hyra	2019	2020	2021	2022	2023	Summa 25 år
Hyra	(8 181 000)	(8 311 896)	(8 445 410)	(8 581 594)	(8 720 502)	(260 127 630)
Hyrestillägg	(945 000)	(963 900)	(983 178)	(1 002 842)	(1 022 898)	(30 268 633)
Kassaflöde	(9 126 000)	(9 275 796)	(9 428 588)	(9 584 436)	(9 743 400)	(290 396 236)
Avrundat	(9 126 000)	(9 276 000)	(9 429 000)	(9 584 000)	(9 743 000)	(290 396 000)

Alternativ 2.**Äga ett särskilt boende för äldre med 2 procents inflation och 4 procents ränta**

I alternativ 2 antas kommunen äga lokalerna för det särskilda boendet för äldre. Detta medför att det istället för en hyreskostnad uppkommer kostnader, amortering samt alternativkostnaden för investerat eget kapital (om investeringen finansieras med både lånat och eget kapital samt att avkastningskrav på eget kapital finns). I exemplet antas hela kostnaden för investeringen upptas via lån. I exemplet är amorteringen lika med avskrivning.

TABELL 15. Investering och finansiering vid ägande

	2019	2020	2021	2022	2023	Summa 25 år
Investering	180 000 000					
Lån	180 000 000	174 600 000	169 362 000	164 281 140	159 352 706	86 655 100
Amortering	5 400 000	5 238 000	5 080 860	4 928 434	4 780 581	95 944 553
Ränta	7 200 000	6 984 000	6 774 480	6 571 246	6 374 108	127 926 071
Avskrivning	5 400 000	5 238 000	5 080 860	4 928 434	4 780 581	95 944 553

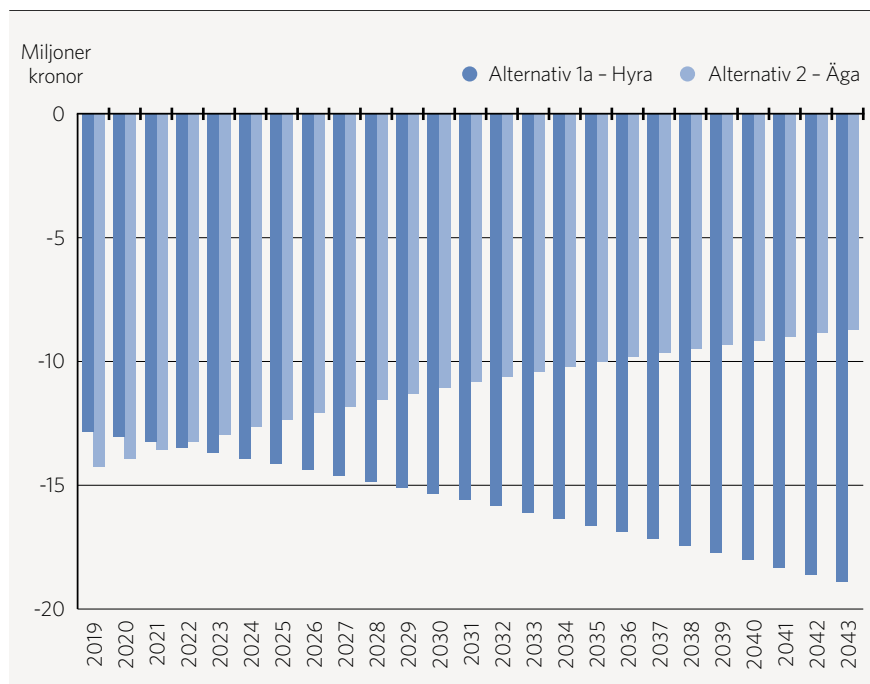
TABELL 16. Kassaflöde vid ägande

Alternativ 2 - Äga	2019	2020	2021	2022	2023	Summa 25 år
Räntekostnad	(7 200 000)	(6 984 000)	(6 774 480)	(6 571 246)	(6 374 108)	(127 926 071)
Drift och Underhåll	(1 647 000)	(1 679 940)	(1 713 593)	(1 747 810)	(1 782 766)	(52 753 964)
Avkastningskrav på eget kapital	0	0	0	0	0	0
Amortering	(5 400 000)	(5 238 000)	(5 080 860)	(4 928 434)	(4 780 581)	(95 944 553)
Kassaflöde	(14 247 000)	(13 901 940)	(13 568 933)	(13 247 490)	(12 937 455)	(276 624 588)
Avrundat	(14 247 000)	(13 902 000)	(13 569 000)	(13 247 000)	(12 937 000)	(276 625 000)

Jämförelse av kassaflöde vid nyanskaffning av ett särskilt boende för äldre

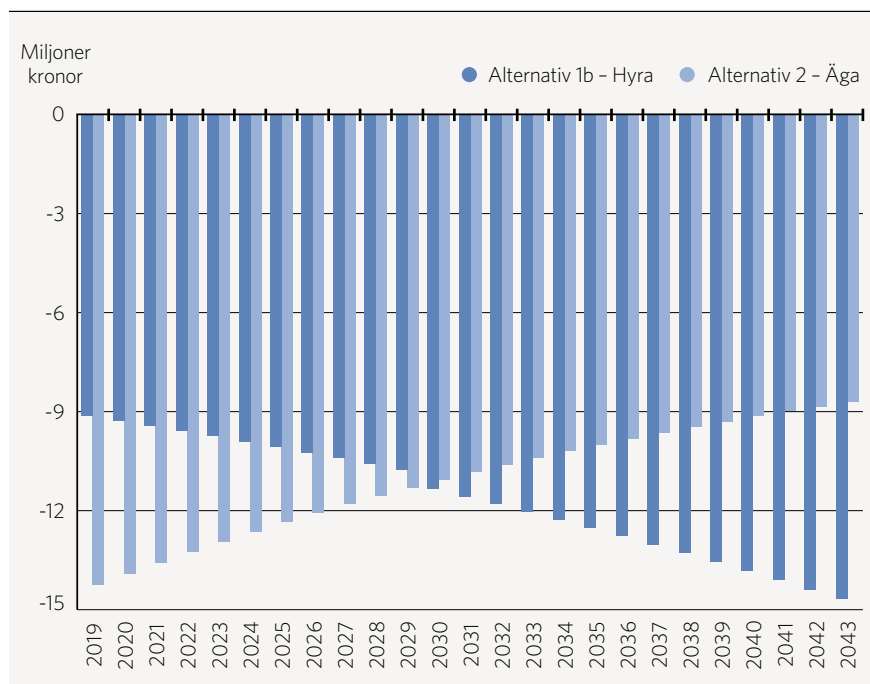
I diagrammet illustreras hur kassaflödet påverkas beroende på om kommunen väljer att äga eller hyra verksamhetslokalerna. I alternativ 1a – hyra med avkastningskrav 6,2 procent ökar kostnaderna under kalkylperioden, vilket beror på antagandet om att hyra för lokalerna kommer öka med inflationen under perioden. I alternativ – 2 äga minskar däremot kostnaderna under perioden, vilket främst beror på att kommunen amorterar på lånet och därmed får minskade kostnader.

DIAGRAM 10. Jämförelse av kassaflöde för alternativen hyra med hög avkastning respektive äga



Nedan illustreras kassaflödet vid ett lägre avkastningskrav (4,1 procent) och därmed en lägre hyra. Med den lägre hyresnivån blir hyresalternativet mer fördelaktigt än ägandet på kort sikt.

DIAGRAM 11. Jämförelse av kassaflöde för alternativen hyra med låg avkastning respektive äga



Slutsats

Som framgår av dessa schabloniserade räkneexempel, blir alternativet att äga mest ekonomiskt fördelaktigt för kommunen. De årliga kostnaderna hänförliga till verksamhetslokalerna är lägre samt minskar över tid. Det behöver därmed finnas andra vinster med att hyra lokalerna, för att kompensera för den skillnad som uppstår till ägaralternativets fördel.

Denna slutsats gäller när det handlar om relativt långsiktiga lokalbehov. Vid kortsiktiga behov för att exempelvis hantera tillfälliga svängningar, är hyresalternativet mer fördelaktigt.

Kommunen behöver beakta att det innebär en större risk att äga sina verksamhetslokaler. Konjunktur och underlagsförändringar påverkar värdet samt nyttjandegraden av lokalerna. Vid en nedgång av både det allmänna konjunkturläget samt behovsunderlaget, det vill säga antalet skolelever eller äldre personer i behov av särskilt boende, finns det en risk att kommunen äger verksamhetslokaler som är värda mindre än vad man investerat i dem/förvärvat dem för samt att det saknas erforderligt underlag för att bedriva verksamhet i lokalerna.



Marknaden för samhällsfastigheter

Allmänt om utvecklingen

Intresset för samhällsfastigheter i form av kommunala verksamhetslokaler har ökat under det senaste decenniet. Begreppet samhällsfastigheter är etablerat i branschen, men i denna skrift används begreppet verksamhetslokaler. Det ökade intresset härstammar från finanskrisen 2008–2009, då investerare började se de mindre riskabla investeringarna i samhällsfastigheter som mer attraktiva. Hyresgästerna i denna typ av lokaler är generellt sett långvariga och ekonomiskt stabila. Detta fastighetssegment är mindre känsligt för ekonomiska förändringar än exempelvis det kommersiella fastighetsbeståndet.

De senaste åren har direktavkastningskraven för verksamhetslokaler minskat. Till exempel har den genomsnittliga nivån för särskilda boenden i storstadsregionerna legat mellan 4,0 till 4,5 procent (givet långa hyresavtal). Direktavkastningskraven utanför storstadsområden ligger mellan 1 till 2 procentenheter högre.

Nivån på direktavkastningskraven är nära sammanlänkade med sammansättningen av hyresgäster och kontraktslängder för respektive fastighet. Skillnaden som tidigare fanns i prissättning mellan objekt med offentliga hyresgäster och objekt med privata aktörer som hyresgäster har minskat.

Utbudsbrist på marknaden för flera typer av verksamhetslokaler kommer med största sannolikhet att fortsätta under kommande år. Bedömningar av de framtida demografiska förändringarna visar att ett flertal kommuner kommer att vara i stort behov av nya verksamhetslokaler.

Intervjuer med några aktörer

Hemsö Fastighets AB

Ordförande: Pär Nuder

VD: Nils Styf

Ägare: Tredje AP-fonden (85 procent),
AB Sagax (direkt och indirekt) (15 procent)

Hemsös verksamhet startade 2001 inom Kungsleden AB, då de första verksamhetslokalerna förvärvades. År 2009 blev Hemsö ett självständigt bolag. Per den 30 september 2019 omfattade Hemsös fastighetsportfölj 364 fastigheter med en sammanlagd uthyrningsbar yta på 1 833 tkvm och med ett marknadsvärde om 53 200 mnkr. Fastigheterna finns i Sverige, Tyskland och Finland. Hyresgästerna består till största del av staten, kommuner och regioner, men även av privata företag med skattefinansierad verksamhet.

Vacse AB

Ordförande: Daniel Jönsson

VD: Fredrik Linderborg

Ägare: Apoteket AB:s pensionsstiftelse (14,3 procent), Atlas Copco-gruppens Gemensamma Pensionsstiftelse (10,7 procent), Ericsson Pensionsstiftelse (A) (21,4 procent), Sandviks Pensionsstiftelse i Sverige (7,1 procent), Stora Ensos Svenska Gemensamma Pensionsstiftelse (10,7 procent), Skanska Trean Allmän Pensionsstiftelse (21,4 procent) och Volvo Pensionsstiftelse (14,3 procent)

Vacse grundades år 2009 av sju svenska pensionsstiftelser. Vacse-koncernen ägde per den 30 september 2019 15 förvaltningsfastigheter med en uthyrningsbar yta på 152,5 tkvm och till ett bedömt marknadsvärde om 6 435 mnkr. Vaces till storleken största fastighet är Säkerhetshäktet i Sollentuna.

Rikshem AB

Ordförande: Bo Magnusson

Tf VD: Per Uhlén

Ägare: Fjärde AP-fonden (50 procent),
AMF Pensionsförsäkring AB (50 procent)

Rikshem bildades 2010, då Vasakronan valde att sälja sina bostadsfastigheter till bolaget, som då hette Dombron. Namnet Rikshem kom från ambitionen att äga fastigheter över hela Sverige, vilket företaget idag gör. Rikshem ägde per den 30 juni 2019 557 fastigheter om totalt 2 267 tkvm med ett bedömt marknadsvärde (exklusive joint ventures om 2 300 mnkr) på 47 400 mnkr.

För att belysa marknadsaktörers uppfattning av privata aktörer som ägare till verksamhetslokaler, har de tre fastighetsbolagen Hemsö, Rikshem och Vacse deltagit i intervjuer och svarat på frågor kring bland annat deras verksamhet, upplägget av deras affärer, deras uppfattning av skälen till att kommunerna vill sälja, långsiktiga strategier samt finansiering av investeringar.

De tre marknadsaktörerna Hemsö, Rikshem och Vacse har gemensamt att de alla är bolag, som satsat mycket på kommunala verksamhetslokaler och vill göra skillnad i utvecklingen av samhällsservice. De vill se långsiktigt ägande med hållbara ekonomiska, sociala och miljömässiga avtal. Hemsö, som delvis ägs av Tredje AP-fonden, betonar att genom att en del av deras vinstmedel går tillbaka till pensionssystemet, är de intresserade av att skapa en sammanhängande kedja som gynnar samhällsutvecklingen i längden. Vacse, som nischad aktör inom verksamhetslokaler och vars största fastighet har rättsväsendet som hyresgäst, menar på att de vill kunna erbjuda en hög grad av specialisering och av den anledningen gärna efterfrågar längre avtal och åtaganden. Även Rikshem poängterar att kommunerna är en trygg hyresgäst, där de kan kombinera affärsmässighet med samhällsengagemang.

Affärsupplägg

Gemensamt för marknadsaktörerna är att ingen av dem har ett sätt på vilket de förvärvar verksamhetslokaler. Det kom till uttryck under intervjuerna att de förvärvar på alla sätt som finns på marknaden och kontinuerligt bevakar offentlig upphandling. Det är viktigt att ha en naturlig kontaktyta och kontinuerlig dialog med kommunerna, för att kunna anpassa lösningar efter kommunernas behov samt hitta en långsiktig efterfrågan. Vacses vanligaste upplägg är att de går in och köper relativt nybyggda verksamhetslokaler eller bygger nytt utifrån offentliga aktörers önskemål. Rikshem tydliggör att de gärna köper befintliga verksamhetslokaler, men att de minst lika gärna bygger nytt, särskilt i kommuner med kapacitetsunderskott gällande verksamhetslokaler, eftersom Rikshem då får möjlighet att tillföra objekt till kommunens marknad. Hemsö lyfter fram ett antal kriterier för deras affärer där de sätter stort värde på att fokusera på verksamhetslokaler, specialanpassade lokaler (exempelvis skolor/särskilda boenden för äldre), långsiktiga lösningar och indirekt eller direkt skattefinansiering.

Intresset för att själva driva kommunal verksamhet i lokalerna, som privat utförare, är lågt hos bolagen. Marknadsaktörerna menar dock att de har erfarenhet av att förmedla kontakt med privata aktörer, som kan utföra drift eller upphandla drift och förvaltning med andra operatörer. Rikshem hyr ut till kommuner, men även gärna till privata operatörer. De är intresserade av att utveckla verksamhetslokaler för att exempelvis stödja en mer effektiv vård. Vacsé å andra sidan har helst avtal direkt med kommunerna eller offentliga ägare och inte med privata aktörer inom offentlig verksamhet. Om kommunen är avtalspart däremot, kan verksamhetsutövaren vara vem som helst.

Motiv för försäljning och inhyrning av verksamhetslokaler

Det råder konsensus bland marknadsaktörerna att det säkerligen finns en ekonomisk drivkraft bakom försäljningarna, då investeringar i nya lokaler kräver mer kapital. Bland marknadsaktörerna uttrycks att de tror att även behovet av specialistkompetens driver kommunerna till att sälja; dels för att bolagen ibland har bättre förutsättningar än kommunerna själva att bedriva bra fastighetsverksamhet; dels för att kommunerna kan vilja satsa på andra investeringar och då inte vill dras med bestående kostnader och administration i övriga delar. En försäljning kan medföra att kommunerna får ekonomiskt utrymme att istället fokusera på sin verksamhet i lokalerna, vilket är en del av kommunens egentliga kärna. Det kan även inom en kommun vara ett för stort åtagande att äga både bostäder och verksamhetslokaler. Kommuner kan då vilja renodla sitt innehav. Bland de tankar marknadsaktörerna för fram, finns också att kommunerna kan vilja konkurrensutsätta delar av ett bestånd, som del i en lärandeprocess om försäljning och alternativ finansiering.

Långsiktig strategi och "vad gör privata aktörer lämpade att äga verksamhetslokaler"

Marknadsaktörerna är överens i sina svar kring långsiktig strategi – tanken är att leverera god avkastning till sina ägare. Både Hemsö och Rikshem är delägda av olika AP-fonder och belyser därför möjligheten att kunna få Sveriges pensionskapital att växa. Som en del av långsiktighetstänkandet, vill marknadsaktörerna gärna äga verksamhetslokaler i närhet till varandra, för att kunna skapa mervärde i de områden och kommuner där bolagen är verksamma.

En av fördelarna med att ha en privat aktör som fastighetsägare och fastighetsförvaltare, är att kommunen kan dra nytta av en specialiserad förvaltningsorganisation som kan verksamhetslokaler. Både kommuner och privata aktörer är lämpade att äga verksamhetslokaler och gemensamt för en bra aktör menar Rikshem, är att arbeta hållbart, långsiktigt ägande, välskötta lokaler, nöjda hyresgäster, att hålla vad man lovar samt att ha ett genuint intresse för stadsdelars långsiktiga utveckling.

Den marknad som aktörerna agerar inom, är den främst för tillväxtområden? Nej, menar marknadsaktörerna, men med vissa förbehåll. Det måste finnas tillräckligt stora objekt, som sammantaget gör att förvaltningen kan skötas ekonomiskt och att det möjliggörs en uppbyggnad av en förvaltningsorganisation. Avsikten är att kunna investera i hela landet, men det finns en också en prioritering av primärt större städer och tillväxtorter, där det går att få till långa kommunala hyresavtal.

Marknadsaktörernas intresseområden

Rikshem uttrycker ett intresse för såväl verksamhetslokaler som bostäder och poängterar att även försäljning av bostäder inom kommunen kan finansiera byggnation av verksamhetslokaler. Förutom kompetens kring olika boendeformer och ett genuint intresse av verksamhetslokaler är Rikshem även intresserade av lokaler som kan tillföra värde till deras befintliga områden, ex. bibliotek, idrottshallar eller närservice. Rikshem bygger inget utan att ha en hyresgäst och vid nybyggnation ser de ett nära samarbete med kommunen för att uppnå effektivare verksamhet. Vacse har även de ett intresse av projekt för nybyggnation och köp av befintliga verksamhetslokaler, såsom exempelvis skolor. De har kunskap inom bland annat uthyrning till rättsväsendet, grundskolor och kommunhus. Vacse investerar gärna i verksamhetslokaler i närheten av varandra och inte en enstaka förskola på en ort. Hemsö lägger stor vikt vid att vara säkra på att de objekt de uttrycker intresse för är verksamhetslokaler, alltså olika former av särskilda boenden, utbildningslokaler eller lokaler för rättsväsendet.

Bland kriterierna för att gå in i en investering, nämner alla marknadsaktörerna att lokalerna gärna får vara lokaliserade så att de kan förvaltas gemensamt med redan ägda objekt, för att uppnå en effektiv förvaltningsorganisation. Flertalet nämner även tillväxtpotential som en drivande faktor, när nya investeringsmöjligheter undersöks. Rikshem påpekar att de ofta ser till att matcha nya investeringar med sin befintliga fastighetsportfölj.

En av de faktorer som styr var Vacse investerar, har varit tanken att investera där inte alla aktörer befinner sig. Vacse riktar sig till kommunerna med argument att det strategiskt kan vara klokt att sälja byggnader, som har en marknad som förskolor, särskilda boenden, kontor etc. istället för specialbyggnader som kommuner ofta vill sälja. Hemsö framhåller att det de vill investera i är "samhällsfastigheter" och upplever att flera andra aktörer är mer generösa i vad de tolkar in i begreppet "samhällsfastighet". Hemsö är inte intresserade av en normal kontorsfastighet eller butiksfastighet. Det som styr investeringarna är också bolagens kunskap om den anläggning de ska förvalta, varpå Rikshem valt att inte investera i simhallar, då de inte har kompetens att förvalta dessa i nuläget.

Erbjudanden om mervärde

Det som marknadsaktörerna kan erbjuda i form av mervärde, varierar mellan att frigöra tid för kommunen, till att erbjuda en potentiellt mer kostnads-effektiv förvaltnings- och underhållsstruktur. Marknadsaktörerna uppger att de alltid är beredda med kapital och har möjlighet att erbjuda snabba och kreativa lösningar på kommunens problem.

Ansvarsfördelningen mellan hyresgäst och hyresvärd regleras i varje enskilt hyresavtal. Dock poängterar samtliga marknadsaktörer att det är viktigt med tydlig gränsdragning gällande ansvar och utförande gällande exempelvis drift, skötsel, underhåll och reinvesteringar så att det inte uppstår gråzoner. Vacse exempelvis tar oftast ett helhetsansvar för fastigheten och har en dialog centralt med hyresgästen och verksamheten som nyttjar lokalerna. Rikshem förtydligar att de alltid tar den långsiktiga risken, det vill säga marknads-risken, varpå långa hyresavtal tecknas för verksamhetslokaler.

Marknadsaktörernas förväntningar på kommunen

Alla tre marknadsaktörer förväntar sig en nära och kontinuerlig dialog med kommunerna. Det krävs ett kontinuerligt samarbete kring ombyggnationer, som anpassas efter hyresgästens behov. Rikshem spår en stor ökning av gruppen äldre över 80 år på 10 års sikt och exemplifierar med att fastighetsägare, kommun och utförare alla har ansvar för att effektivisera och samtidigt öka kvaliteten i boenden för äldre. Hemsö menar på att en stor del av deras förbättringar sker på energisidan och hyresgästerna får där ta del av det genom sänkta driftskostnader.

De risker som nämns, är kopplade till tidpunkten när hyresavtalen ska förlängas. Den finns en risk att den kommunen inte vill fortsätta hyra lokalen.

Rikshem förtydligar att de som fastighetsägare står för den så kallade vakansrisken vid nybyggnation. Därför bygger de som aktör i största möjliga utsträckning verksamhetslokaler, så att det finns en alternativanvändning om marknaden skulle svikta på grund av exempelvis överetablering. Konsekvenserna vid olika händelser regleras i alla marknadsaktörers fall i hyresavtalen. Självklart försöker marknadsaktörerna redan vid avtalstecknandet minimera de risker som finns och konsekvenser av oplanerade situationer som kan uppstå.



Erfarenheter från genomförda affärer

Härnösands kommun

Härnösands kommun

Invånare (per den 31 december 2018): 25 120 personer

Härnösands kommun genomförde en större fastighetsförsäljning 2007. Kommunfullmäktige hade fattat ett beslut under 2004 om ett så kallat balanspaket, som syftade till att reducera kommunkoncernens långsiktiga skuldsättning. Kommunens långgivare hade då också identifierat att kommunkoncernen behövde minska sin låneskuld. Då en stor del av skulden fanns i kommunens bolag, kom ett av förslagen att vara en avyttring av fastigheter i AB Härnösandshus. Verksamhetslokalerna hade förts över till det kommunala bolaget från Härnösands kommun under 1990-talet.

Marknaden bedömdes under 2006 vara mogen för en försäljning i Härnösand. Affären omfattade slutligen 43 verksamhetslokaler på cirka 154 000 kvadratmeter. Verksamhetslokalerna omfattade skol-, vård-, omsorgs- och förvaltningsbyggnader. Försäljningen skedde i konkurrens med ett 30-tal intressenter. Slutligen vann Kungsleden affären och företaget förvärvade verksamhetslokalerna för 880 mnkr, att jämföra med det bokförda värdet på 641 mnkr.

Försäljningen genomfördes som en så kallad indirekt försäljning, fissionsförfarande. Detta innebar att verksamhetslokalerna fördes över till två nybildade dotterbolag direkt under bolagskoncernens moderbolag och därefter avyttrades aktierna i dessa bolag. Köpeskillingen och realisationsvinsten hamnade därmed i koncernens moderbolag.

Köpeskillingen användes huvudsakligen till att lösa befintliga lån. Vidare fanns ett uppdrag att använda en del av köpeskillingen till renovering av kvarvarande verksamhetslokaler i bolagets bestånd, exempelvis några idrottsanläggningar.

I affären ingick en överenskommelse om att viss driftpersonal skulle kvarstå i verksamheten under fem år. I hyresavtalen ingick bland annat att den nya fastighetsägaren skulle sköta underhåll och städning. Sedan affären genomfördes har Kungsleden sålt vidare verksamhetslokalerna till annan privat fastighetsägare.

AB Härnösandhus

Moderbolag: AB Härnösandhus

Dotterbolag: AB Härnösandhus kommunfastigheter,
AB Härnösand Näringsfastigheter

AB Härnösandhus är ett av Härnösand kommun helägt bostadsföretag. Koncernens resultat för år 2007 utvisade en vinst på 130,3 mnkr. Under år 2007 genomförde AB Härnösandhus en större fastighetsförsäljning av merparten av fastigheterna i dotterbolagen. Genom försäljningen bytte 43 fastigheter med ett bokfört värde på cirka 641 mnkr ägare. Kvar i moderbolaget AB Härnösandhus ägo (2018) är cirka 1 700 lägenheter. I dotterbolaget AB Härnösandhus finns delar av kommunens verksamhet samt ett fåtal privata företag som hyresgäster. AB Härnösandhus Näringsfastigheter innehar ett mindre antal kommersiella fastigheter.

Erfarenheter

Någon särskild uppföljning av affären har inte gjorts och redovisats av Härnösands kommun. Därför råder det säkerligen en del olika uppfattningar om det var en bra eller dålig affär. Vid utvärdering av en sådan affär behöver man dock först och främst fråga sig vad det ursprungliga syftet var med affären. För Härnösands kommun var det övergripande syftet att frigöra kapital för att minska sin externa skuldsättning, framför allt inom det kommunala bolaget som ägde verksamhetslokalerna. Detta syfte uppfyllde kommunen genom försäljningen.

Övriga synpunkter som framkommit i intervjuer med representanter för kommunen har inarbetats i rapportens slutsatser, se kapitel 9.

Enkätundersökning i åtta kommuner

För att samla erfarenheter från kommuner som har genomfört fastighetsaffärer har en enkät skickats ut. De kommuner som fick enkäten var Borlänge, Luleå, Nacka, Sigtuna, Skellefteå, Vårgårda, Värmdö samt Växjö. Fastighetsaffärerna har varit av två typer. Det har handlat om dels försäljning av bostäder från kommunala bostadsbolag; dels om försäljning av verksamhetslokaler.

Enkäten (se bilaga 2) bestod av 10 frågor varav de inledande frågorna avsåg en kort beskrivning av den genomförda affären. Kommunerna tillfrågades om bakgrunden och syftet med den genomförda affären, för att få en uppfattning om den drivande faktorn var exempelvis finansiell eller ideologisk. Vidare fick kommunerna även svara på frågor avseende själva affärsuppgörelsen; vem som genomförde affären, hur finansieringsformen såg ut, vem som var köpare, förhandlingarna som hölls samt vilka juridiska lösningar som valts. En av enkätens frågor undersökte huruvida kommunen gjort en långsiktig analys av eventuella ekonomiska konsekvenser av affären. Slutligen fick kommunerna reflektera över uppföljning, erfarenheter och för-/nackdelar av att avyttra verksamhetslokaler eller låta privata aktörer investera i nya lokaler för att därefter hyra dem.



Sammanfattning av kommunernas enkätsvar

Bakgrund och syfte med affärerna

Genomgående har kommunerna i sina svar på enkäten förklarat att syftet med de genomförda affärerna främst varit finansiellt. Flera har exemplifierat med att kommunen haft behov av att skapa utrymme för framtida investeringar samt attrahera nya investerare till kommunen som både investerar i kommunen och skapar nya jobb. De flesta av de tillfrågade kommunerna har haft behov att få in pengar till kommunen för att kunna utveckla kommunens verksamhet på andra sätt än ägande av lokaler/bostäder. Enkätsvaren präglas av ett tydligt utvecklingsfokus. Ytterligare finansiella syften har varit att frigöra kapital och i det kunna minska kommunens låneskulder. Därtill har andra kommuner haft lånetak, som satt begränsningar för framtida investeringar och genom försäljning fått ökat budgetutrymme genom externa finansiärer.

Huvudsakliga lärdomar samt för- och nackdelar

De huvudsakliga lärdomar som kommunerna lyfter fram, berör bland annat vikten av samordning och planering inom kommunen kring affärens genomförande och de förhandlingar som sker – att kunna presentera en enad och affärsmässig front. Att optimalt kunna använda de resurser och kunskaper som finns inom kommunen belyses som en viktig lärdom. Även att ha en bra organisation kring plan- och byggfrågor och fastighetsfrågor samt en etablerad juristfunktion lyfts fram. Bland lärdomar framkommer också att det är viktigt att inom kommunen se till att de pengar som genereras av försäljning går till det avsatta syftet, exempelvis nyproduktion, och inte går in i drift och underhåll av befintliga verksamhetslokaler.

Flera av kommunerna nämner fördelar så som högre soliditet i de säljande kommunala bolagen, att få fler nya investerare till kommunen samt möjliggöra utvecklingsområden, som annars skulle legat utanför vad fastslagen budget hade lämnat utrymme för. Bland de nämnda fördelarna är det flera kommuner som har gemensamt att de gavs möjlighet att minska låneskulder. Det finns även upplevelser av att affärerna inneburit en win-win- situation för nya externa investerare och för kommunen.

Avseende nackdelar präglas svaren av en tydlig konsensus bland kommunerna om att det på lång sikt är mer ekonomiskt att äga verksamhetslokaler själv. En av de andra upplevda nackdelarna hos de kommuner som före försäljningen ägde en stor del av verksamhetslokalerna har varit att förlora sina tidigare stordriftsfördelar.



Hyresavtal

Förhandling och omförhandling

Marknaden för kommunala verksamhetslokaler är till vissa delar oprövad och är därför behäftad med osäkerhet. Många gällande hyresavtal tecknades i samband med att kommunerna sålde verksamhetslokalerna. Hyresvillkor för lokaler och försäljningspris för verksamhetslokaler förhandlades i ett samlat sammanhang.

I samband med tecknade av hyresavtal behöver kommunens fastighetsstrategi och lokalförsörjningsplanering hantera avvägningar rörande t.ex.:

- › Lokalernas storlek
- › Hyresperiod och villkor för eventuella behov av förlängning av hyresförhållandet
- › Behov av flexibilitet
- › Serviceinnehåll
- › Villkor för framtida hyresgäst Anpassningar (exempelvis kopplat till tillämpning av LOU)
- › Gränsdragningslistan för fördelning av ansvar och kostnader
- › Hyressättningsmodell (inklusive villkor för uppräknings)
- › Villkor och förutsättningar för att kommunen ska lämna avtalet och lokalerna

Avvägningarna behöver göras utifrån verksamhetens behovsanalys, den övergripande lokalförsörjningsplaneringen och fastighetsstrategin.

Erfarenheterna vid omförhandling av avtal som tecknats i samband med försäljningar är förhållandevis begränsade på grund av att marknaden är relativt ny och hyresavtalen ofta långa. Hyresförhållandet, hyresnivåer och hyresvillkor i övrigt har därför i begränsad omfattning omprövats på affärsmässiga grunder för kommunala verksamhetslokaler som hyrs in efter försäljning.

Fastighetsägarens styrka inför en omförhandling är att äga en strategisk resurs för hyresgästen, men med begränsade möjligheter till omställning för andra verksamheter om hyresgästen flyttar. Hyresgästen har möjlighet att avflytta efter hyrestiden, men kan då behöva efterfråga nyproducerade lokaler i annat läge för fortsatt drift av verksamheten. Utfall vid förhandling kan därför variera stort, beroende på styrkeförhållandena och omständigheterna i de enskilda fallen.

För kommunen är det viktigt att skapa handlingsutrymme för att minska hyresvärdens monopolsituation. Detta kan göras genom att ha en uppdaterad planberedskap som är i linje med kommunens lokalförsörjning. I tillväxtorter kan det underliggande markvärdet i hyran över tid kraftigt stiga för centralt belägna verksamhetslokaler. Detta kan innebära att fastighetsägaren kan motivera hyreshöjningar enbart till följd av markvärdet ökat i kommunen.

Interna och externa hyror

Interna hyror

Huvudsakligen finns tre organisationsformer för kommunal fastighetsförvaltning. Dessa är:

- › Verksamheten sköter sina lokaler
- › En anslagsfinansierad fastighetsenhet
- › En hyresfinansierad fastighetsenhet

Av dessa organisationsformer är den tredje och sista den vanligast förekommande. De flesta kommuner väljer att skapa en särskild fastighetsenhet, eller rent av ett särskilt bolag, för de egna lokalerna. Tidigare finansierades ofta fastighetsenheten via direkta anslag, men många kommuner har valt att istället ge anslag till verksamheterna som även ska täcka lokalkostnader. Finansieringen av fastighetsenheten sker således via hyreskontrakt mellan verksamheten och fastighetsenheten. Detta kallas vanligen internhyra, då medel flyttas inom en och samma organisation. Utmärkande för detta är att det till stor del saknas lagar och fasta regler om dess utformning och varje organisation kan fritt bestämma principerna för internhyran. Normalt saknas även alternativa möjligheter att tillgodose sitt behov av lokaler för hyresgästen. Vanligen utgör internhyran ett nollsummespel totalt sett inom organisationen.

En hyresfinansierad fastighetsenhet skapar incitamentsstrukturer och en tydlig ansvars- och kompetensfördelning. Genom internhyran får verksamheterna som nyttjar lokalerna incitament att inte använda mer lokaler än vad som behövs. Genom att fastighetsenheten ofta skapas som en egen resultatenhet, tydliggörs också kostnader och intäkter för lokalerna, vilket förhoppningsvis leder till en effektivare förvaltning. Detta kan dock också skapa konflikter i förhandlingar mellan hyresvärd och hyresgäst. Ett fastställt kommuninternt system för sakprovning saknas ofta i dessa lägen.

Olika modeller för kommunintern hyressättning

För att finansiering via hyresintäkter ska fungera, måste en tydlig hyressättningsmodell tas fram. En sådan bör synliggöra kostnader och leda till genomtänkta beslut kring verksamhetslokaler. Huvudsakligen kan tre olika typer av hyressättningsmodeller för internhyra urskiljas:

- Kostnadsbaserade hyror på objektsnivå/självkostnadshyror
- Marknadshyror eller marknadsliknande hyror
- Funktionshyror

Kostnadsbaserade hyror på objektsnivå, så kallade **självkostnadshyror**, baseras på de bokföringsmässiga kostnaderna för lokalerna. Detta är en vanligt förekommande metod som används i kommuner. En lokal som är relativt nybyggd/-renoverad har en högre hyra än motsvarande äldre lokal, oavsett om funktionen av lokalen är densamma. Det finns en problematik kring gränsdragning mellan investering och underhåll samt kring om utrymme finns i respektive budget då åtgärder ska genomföras i lokalerna. Eftersom investeringar i lokalerna ska finansieras via hyresgästens hyra och budget, finns också en gränsdragningsproblematik mellan hyresgäst och fastighetsenheten kring vad som behöver göras och av vilken anledning (påkallat av fastighetsägaren eller av hyresgästen). De kostnadsbaserade hyrorna kommer att fluktuera under hyresperioden eftersom de baseras på kostnader, som kan både öka och minska under tiden. Sedan 2015 tillämpas komponentavskrivning även i kommunerna, vilket i stort är samma regelverk som för privata bolag. Kommunens avskrivningskostnader bör därför vara på jämförbar nivå med externa hyresvärdar.

Vid hyra av kommunens egna lokaler baseras självkostnadshyran oftast på:

- Driftkostnader
- Underhållskostnader
- Kapitalkostnader (avskrivningar och internränta)
- Administrationskostnader
- Försäkringskostnader
- Övriga kostnader

Vid inhyrning av externa lokaler på marknaden till kommunens internhyres-system, baseras självkostnadshyran oftast på:

- Extern hyra
- Administrationspåslag
- Eventuellt tillägg för avtalade drift- och underhållskostnader samt tillkommande myndighetskrav
- Indexuppräknings

Vidare tillämpar även somliga kommuner ett avkastningskrav på fastighetsenheten som finansieras via hyror från såväl interna som eventuella externa hyresgäster.

Marknadshyror eller marknadsliknande hyror baseras i regel på de intäkter som fastighetsenheten hade fått om lokalen hyrts ut på den externa marknaden, den så kallade alternativkostnaden. Hyran ska spegla vad en motsvarande lokal hade kostat externt, vilket underlättar jämförelse med lokaler på marknaden och sätter press på fastighetsenheten att effektivisera och tänka strategiskt med lokalerna. Överskott respektive underskott uppstår till följd av olika investeringsnivåer och läge. Moderna lokaler i perifert läge kan exempelvis generera underskott till följd av låg marknadshyra och motsatt för äldre och mer centrala lokaler, där marknadshyran ofta överstiger kostnaderna. Det kan därigenom uppstå problem för hyresgästen att ha råd att sitta kvar i centrala lägen, då mer medel måste läggas på lokaler istället för verksamheten, alternativt att verksamheten måste flytta till mer perifera lägen, vilket kan skapa en sämre geografisk spridning av exempelvis skollokaler.

Att hitta en marknadsnivå kan vara svårt framförallt på mindre orter och ju högre grad av specialisering lokalen har, exempelvis en idrottshall och ju färre jämförelseobjekt som finns, desto svårare är det. Privata och kommunala aktörer kan också ha olika långsiktig strategi med lokaler och kan ställa olika krav, exempelvis avkastningskrav, underhållsnivå med mera.

Funktionshyra är ett sätt att komma tillrätta med vissa av de brister, som de föregående hyressättningsmodellerna har. Hyran baseras istället på lokalernas nytta för verksamheten, exempelvis genom måtten kapacitet och standard. Hyran sätts genom att lokaler med hög kapacitet och standard har en högre kostnad och vice versa. Funktionshyran har antingen självkostnadshyran som sin bas eller marknadshyran för det samlade lokalbeståndet. Kostnaden fördelas sedan efter kapacitet och standard, baserat på utvalda och objektiva mått för att spegla lokalernas nytta för verksamheten. En sådan modell bör vara transparent och enkel att förstå och administrera för att kunna accepteras av verksamheten. I ett exempel med en skola kan kapacitet motsvaras av funktionalitet och standard spegla lokalens förmåga att fungera tillfredställande som lärmiljö. Med självkostnad som bas uppnås relativ rättvisa inom kommunen, medan marknadshyra som bas kan tjäna för att skapa relativ rättvisa gentemot den externa marknaden.



Externa hyror

Externa hyror är till skillnad från internhyran noggrant reglerad. Den utgör ett hyresförhållande mellan två fristående juridiska eller fysiska personer och ett hyresavtal finns dem emellan. Det finns också ett fastställt system för sakprövning, då hyresvärd och hyresgäst inte är överens. Normalt sett har även hyresgästerna alternativa möjligheter att tillgodose sitt behov av lokaler. Detta tenderar att betyda att innan avtalen ingås finns mycket flexibilitet, men därefter är flexibiliteten mer begränsad vad gäller förändring och uppsägning.

Hyran sätts vanligen på marknadsmässiga grunder. Marknadsmässig hyra bestäms med utgångspunkt i vad hyran för liknande lokaler på orten är och vad som betraktas som marknadsmässig hyra regleras i jordabalken 12 kap. 57 a §. Jämförelsen ska göras med hyror för andra lokaler som i stora drag är likvärdiga, främst med hänsyn till lokaltyp, läge, storlek och standard. Äldre hyresavtal har lägre betydelse, eftersom värderingen av marknadshyran ska ske vid tecknandet av avtalet. Just vad gäller kommunala lokaler innebär detta att på vissa orter med få objekt och för vissa typer av specialobjekt (exempelvis simhallar, idrottshallar) kan det vara svårt att hitta jämförelseobjekt. För kontorslokaler eller andra typer av förvaltningsbyggnader, bör jämförelseobjekt vara lättare att hitta.



Hyreskalkylen tar hänsyn till bland annat:

- › Driftkostnader
- › Underhållskostnader
- › Kapitalkostnader
- › Administrationskostnader
- › Avkastningskrav
- › Marknadshyresnivå (på orten)
- › Marknadsrisker exempelvis:
 - Finansiering
 - Fastighet (specialisering)
 - Läge
 - Motpart

Hyran brukar även vara reglerad så att dess storlek inte fluktuerar alltför mycket över tid, vilket gör att kostnadsposterna fördelas över hyrestiden. Det är också vanligt att det finns någon form av indexuppräkning, som löper under avtalets längd. I tillväxtorter kan det underliggande markvärdet i hyran över tid kraftigt stiga för centralt belägna verksamhetslokaler. Detta kan innebära att fastighetsägaren kan motivera hyreshöjningar enbart till följd av att markvärdet har ökat i kommunen. I en sådan situation bör kommunen säkerställa att den kan hantera detta, exempelvis genom att skapa handlingsutrymme och planberedskap i linje med lokalförsörjningsplanen, för att minska hyresvärdens monopolsituation.

Även om en marknadsbaserad hyresmodell tillämpas, så är det vid nyproduktion vanligt att hyran till en del baseras på produktionskostnaden. Det finns också speciella omständigheter vid uthyrning till offentliga hyresgäster, som kan påverka de marknadsrisker en fastighetsägare tar. Exempel då marknadsrisker kan påverka hyresnivån är då kostnader och risker överstiger marknadshyresnivån. I sådana fall kan en tillägghyra förekomma, exempelvis för speciallokaler (avancerade laboratorier eller andra specialiseringar). Ett annat exempel är då hyresgästen kan tänka sig att teckna långa avtal eller då hyresgästen har en särskilt god kreditvärdighet, som kommuner, vilket minskar fastighetsägarens riskpremie. Hyresnivån kan då avspegla detta genom en något lägre hyra, detta kallas vanligen motpartsrisk.

Skillnaderna mellan interna och externa hyror

Skillnaderna mellan interna och externa hyror kan variera beroende på vilken internhyresmodell som tillämpas. Eftersom det finns flera olika sätt för kommuner att fastställa förutsättningarna för ett internhyressystem, kommer det att vara mer eller mindre likt en extern hyra.

De stora skillnaderna är flexibiliteten både före och under avtalets giltighet, avkastningskrav och vilka kostnads-/hyresnivåer som hyran baseras på. De största skillnaderna är mellan självkostnadshyra och en extern hyra, där kostnadsbilden för internhyran kan variera kraftigt beroende på många faktorer, exempelvis avskrivningstider, verksamhetslokalernas ålder och status, underhållsbehov med mera. Kostnadsbilden för olika lokaler kommer också fluktuera mer i ett självkostnadsbaserat internhyressystem. Det är därför inte självklart att en marknadsmässig hyra skulle vara högre.

Beroende på att privata och kommunala aktörer kan ha olika långsiktig strategi med lokaler, kan olika krav ställas på lokalerna, exempelvis avkastningskrav, underhållsnivå med mera. Det är därför viktigt att säkerställa att samma krav ställs och att den externa aktören som kommunen ska jämföra sig med också har en liknande strategi med sitt fastighetsinnehav för att kunna jämföra exempelvis underhållsnivåer. Kommuner, som tillämpar avkastningskrav i sin internhyresmodell eller har en internränta som tar hänsyn till någon form av avkastningskrav, bör ha hyror som är mer jämförbara med externa hyror.

Värt att notera är att diskussioner pågår i ett antal kommuner om att gå tillbaka till anslagsfinansierade kommunala fastighetsorganisationer, som hanterar såväl kommunens egna verksamhetslokaler som de verksamhetslokaler som är inhyrda från externa fastighetsägare. Styrning av verksamheternas nyttjande av lokaler kan lösas på andra sätt än via administration av internhyror.



Något om redovisning

Leasing

Rådet för kommunal redovisning (RKR) har normerat hur redovisning av leasade tillgångar ska ske. Hur leasing eller hyra av tillgångar ska redovisas bygger initialt på bedömningen om det är fråga om finansiell eller operationell leasing. Avgörande för denna klassificering är i vilken omfattning de ekonomiska riskerna och fördelarna med ägandet av det aktuella leasingobjektet finns hos leasegivaren eller leasetagaren.

Finansiell leasing

Ett leasingavtal ska klassificeras som ett finansiellt leasingavtal om det innebär att de ekonomiska fördelar och ekonomiska risker, som förknippas med ägandet av objektet, i allt väsentligt överförs från leasegivare till leasetagare. Det är i sammanhanget viktigt att utgå från avtalets ekonomiska innebörd och inte dess civilrättsliga form. I RKR:s rekommendation anges att följande situationer normalt leder till att ett leasingavtal ska klassificeras som finansiellt:

- a) Äganderätten till tillgången överförs till leasetagaren när leasetiden löpt ut.
- b) Leasetagaren äger rätt att köpa leasingobjektet till ett pris som understiger förväntat verkligt värde med ett så stort belopp att det vid leasingavtalets början framstår som rimligt säkert att rätten kommer att nyttjas.
- c) Leaseperioden omfattar större delen av leasingobjektets ekonomiska livslängd även om inte äganderätten övergår.
- d) Vid leasingperiodens början uppgår nuvärdet av minimileaseavgifterna till i allt väsentligt tillgångens verkliga värde.

Minimileaseavgifterna utgörs av de betalningar, exklusive variabla avgifter, serviceavgifter och skatter som ska erläggas av leasetagaren.

RKR har i följande punkter preciserat sin syn på när det föreligger ett finansiellt leasingavtal:

- a) Om leasetagaren enligt avtalet kan säga upp avtalet i förtid får leasetagaren bära de förluster leasegivaren åsamkas på grund av uppsägningen.
- b) Vinster och förluster som hänför sig till förändringar av det verkliga värdet av objektets restvärde tillfaller leasetagaren (exempelvis i form av en rabatt på leasingavgiften motsvarande större delen av försäljningspriset vid slutet av leasingperioden).
- c) Leasetagaren har möjlighet att förlänga avtalet mot en avgift, som är väsentligt lägre än en marknadsmässig avgift.

Om nuvärdet av minimileaseavgifterna överstiger 80 procent av leasingobjektets verkliga värde vid leasingperiodens början, redovisas leasingavtalet alltid som ett finansiellt avtal enligt RKR:s rekommendation. Leasingavtal som löper på uppemot 15–20 år är därför normalt ett finansiellt leasingavtal.

Redovisningen av ett finansiellt leasingavtal hos leasetagaren innebär att det leasade objektet redovisas som anläggningstillgång på balansräkningen. Förpliktelsen att under leasingperioden betala leasingavgifter redovisas som skuld i balansräkningen. Vid periodens början redovisas tillgången och skulden till leasingobjektets verkliga värde eller till nuvärdet av minimileaseavgifterna om detta är lägre.

Leasingavgifterna ska fördelas mellan ränta och amortering. Löpande redovisas både avskrivningar och räntekostnader över resultaträkningen. Avskrivning sker enligt den princip som gäller för aktuell typ av tillgång. Avskrivningarna fördelas över leasingperioden om det inte med rimlig grad av säkerhet kan fastställas att äganderätten övergår till leasetagaren vid slutet av perioden.

Operationell leasing

Leasingavtal som inte är finansiella är operationella. Leasingavgiften för sådant avtal fördelas linjärt över leasingperioden, såvida inte något annat systematiskt sätt bättre återspeglar användarens nytta över tiden.

Sale and lease back

Om det uppstår en realisationsvinst i samband med en sale and lease back-transaktion, det vill säga när kommunen säljer en tillgång för att därefter hyra tillbaka den, får enligt RKR:s normering inte vinsten omedelbart och i sin helhet redovisas i kommunens resultaträkning. Vinsten ska i stället periodiseras över leasingperioden.



Slutsatser

Som tidigare nämnts, är det mycket som talar för att minimileaseavgifterna överstiger 80 procent av leasingobjektets verkliga värde om avtalstiden är 15–20 år. Sådana avtal ska således redovisas som finansiella leasingavtal. Detta innebär att det inte blir någon större skillnad på balansräkningen, jämfört med att själv göra investeringen och låna till finansieringen av denna eller äga befintlig lånefinansierad tillgång. Ett argument för leasing som används är att kommunen då ”frigör kapital”. Om man leasar tillbaka samma tillgång, bör man ha klart för sig att detta innebär att i de leaseavgifter som ska betalas ingår, i princip, finansieringskostnaderna för det ”frigjorda kapitalet”.

RKR planerar att ge ut en idéskrift för att klargöra vad som gäller kring redovisning av leasing.

Avskrivningar

Skillnader i avskrivningsregler mellan kommuner och bolag har i några fall använts som argument för att bolagisera fastighetsförvaltning eller att sälja verksamhetslokalerna till en privat aktör och sedan leasa dessa. Man har hävdats att bolagen kan justera sina avskrivningar på ett sätt som innebär att avskrivningskostnaderna skulle kunna bli lägre i ett bolag jämfört med i en kommun. RKR:s normering rörande materiella anläggningstillgångar och därmed avskrivningar är likadan som normeringen för bolaget. RKR:s normering anger att anläggningstillgångar ska skrivas av systematiskt över nyttjandeperioden. I normeringen gäller också att om en ny bedömning av nyttjandeperioden väsentligt avviker från tidigare bedömning, ska avskrivningsbeloppen för innevarande och framtida perioder justeras. Det finns i RKR:s normering ett uttryckligt krav på komponentavskrivning. Detta innebär att om det förväntas en väsentlig skillnad i förbrukning av en materiell anläggningstillgångs betydande komponenter, ska tillgången delas upp på dessa och respektive komponent ska skrivas av separat. Detta gäller både för kommuner och för bolag.

Skillnad rörande värdering – nedskrivningar

När det gäller värdering finns det en viss skillnad mellan vad som gäller för en kommun och för ett bolag. För bolag gäller att nedskrivningbehov ska prövas för fastigheten eller gruppen av verksamhetslokaler (så kallade kassagenererande enhet) och att det är avkastningskrav som ska utgöra utgångspunkten. Det avkastningskrav som ska tillämpas är ett objektivet marknadsmässigt avkastningskrav på eget kapital. Detta är naturligt, eftersom syftet med bolag är att generera avkastning eller vinst. Om inte fastigheten eller gruppen av verksamhetslokaler ger en marknadsmässig avkastning, ska nedskrivning göras till vad som motsvarar avkastningsvärdet. Om, exempelvis en fastighet är uthyrd till endast 50 procent ska nedskrivningsprövning göras och om intäkterna inte ger en marknadsmässig avkastning på denna fastighet, ska nedskrivning göras till en nivå som motsvarar en marknadsmässig avkastning. Det är alltså relativt enkelt att värdera anläggningstillgångar och i detta fall verksamhetslokaler i ett bolag.

För kommuner, som inte bedrivs i vinstsyfte, är anläggningstillgångar emellertid ofta av sådan karaktär att de är svåra att värdera. Anledningen att det är svårt att värdera anläggningstillgångar, som används i en kommun, är att det oftast saknas ett avkastningsvärde och ibland även ett marknadsvärde. Nedskrivningsprövning enligt den modell som ska tillämpas för bolag, är således inte möjlig. För kommunala anläggningstillgångar i skattefinansierad verksamhet och därmed verksamhetslokaler utgår man istället från tillgångens servicepotential. Denna utgörs av en tillgångs kapacitet att bidra till att uppnå de mål som fastlagts för tillgången ifråga. Om en skola byggts för en kapacitet om 500 elever, är servicepotentialen också 500. Om skolan endast används av 400 elever ska nedskrivning inte göras eftersom skolans servicepotential inte har minskat. Om däremot del av skolan, av olika skäl inte kan användas, eller om beslut fattas om att utrangera denna, ska nedskrivning prövas och genomföras.



Några slutsatser och medskick

Nedan redovisas några olika faktorer, som måste beaktas och tas ställning till inför strategiska beslut rörande verksamhetslokaler, främst beslut om att äga, hyra eller utförsäljning.

Behov av långsiktiga strategier

En lokalförsörjningsplan, som anger behovet av verksamhetslokaler på kort och lång sikt, bör utarbetas. Denna bör kompletteras med en politisk förankrad policy rörande vilken strategi kommunen ska ha beträffande lokaler. I strategin bör ingå vilka lokaler som kommunen ska äga och varför samt vilka typer av lokaler som kan eller ska förhyras. Här bör således tydligt framgå vilka motiven är för att äga respektive att hyra. Är motiven strikt ekonomiska eller finns det också ideologiska motiv? Kommunen behöver också ta ställning till det långsiktiga behovet av rådighet över mark inför expempletvis eventuella framtida nya översiktsplaner. Även om kommunens egna verksamheter skulle ha ett kortsiktigt behov av en befintlig verksamhetslokal i kommunens ägo, kanske marken är av strategiskt värde för kommande stadsutvecklingsplaner.

Kalkyler på kort och lång sikt

Utarbeta kalkyler på lång och kort sikt, som tydligt visar de finansiella konsekvenserna av att äga alternativt att förhyra lokalerna. Om vinster vid förhyrning förutsätts uppstå på andra områden, exempelvis genom en mer rationell förvaltning, bör detta också tydligt framgå av kalkylen samt givetvis också argument som talar för detta. De finansiella konsekvenserna blir mer fördelaktiga för alternativet ägande när det handlar om långsiktiga lokalbehov, medan hyresalternativet generellt blir mer fördelaktigt vid mer kortsiktiga behov.

Omfattningen av och kostnaden för nödvändig verksamhetsanpassning av ägda och inhyrda lokaler är viktiga faktorer att ta i beaktande när alternativen hyra eller äga verksamhetslokaler analyseras. Hur påverkar exempelvis om-

fattande anpassningsbehov av verksamhetslokalen hyressättningen? Behöver en externt inhyrd och anpassad verksamhetslokal återställas när kommunens hyresavtal och hyresförhållande för lokalen löper ut?

Syfte med en utförsäljning samt uppföljning

Var noga med att dokumentera syftet med affären – det vill säga vad som ska uppnås. Följ sedan upp affären för att säkerställa att syftet har uppnåtts.

Säkerställ att det finns rätt kompetens

En utförsäljningsprocess kräver att kommunen har tillgång till relevant kompetens. Det gäller allt från värdering, juridiska och upphandlingsrelaterade frågor, förhandling och avtalsutformning. I de fall ägande är aktuellt, är det givetvis viktigt att ha tillgång till en professionell fastighetsförvaltning. Investeringar kräver också tillgång till bland annat projektledningskompetens. Det finns också goda möjligheter att lära av andra, som genomfört olika typer av lösningar för sina lokalbehov.

Konkurrensutsatt försäljningen

Försäljningen bör göras i konkurrens för att säkerställa en marknadsmässig värdering av verksamhetslokalerna.

Utformningen av avtal

Avtalsutformningen ska säkerställa kommunens syften och behov. Det kan handla om att köparens långsiktighet och seriositet tydliggörs samt att kommunens lokalresurser säkerställs under avtalstiden. Vidare bör frågor kring verksamhetsanpassningar samt vem som ansvarar för vad när det gäller skötsel och framtida underhåll klargöras.

Säkerställ en korrekt redovisning

Säkerställa att beslutsunderlag samt redovisning av inhyrningsavtal, avskrivningar med mera sker i enlighet med lagstiftning och normering för att säkerställa att dessa är rättvisande. Risk finns annars att beslut grundas på ett missvisande och felaktigt underlag.

Referenser

Boverkets Energideklarationsregister (analyserat av PwC)

Den kommunala låneskulden 2019, Kommuninvest

Ekonomirapporten maj 2019, Sveriges Kommuner och Landsting

Försäljning av kommunala anläggningstillgångar 2013–2016, Kommuninvest

Gäller LOU vid hyra av lokal?, Sveriges Kommuner och Landsting 2019

Sveriges framtida befolkning 2019–2070, Statistiska Centralbyrån (Statistiska meddelanden BE 18 SM 1901)

BILAGA 1

Kort om kommunerna som har ingått i enkätundersökningen

Sigtuna kommun

Invånare (per den 31 december 2018): 48 130 personer

Genomförd affär: Bostäder, verksamhetslokaler (vård- och omsorgsboenden, skolor samt förskolor)

Nacka kommun

Invånare (per den 31 december 2018): 103 656 personer

Genomförd affär: Verksamhetslokaler (skolor, förskolor, vård- och omsorgsboenden idrottslokaler)

Värmdö kommun

Invånare (per den 31 december 2018): 44 397 personer

Genomförd affär: Bostäder. Det fanns planer på försäljning av verksamhetslokaler som aldrig genomfördes.

Vårgårda kommun

Invånare (per den 31 december 2018): 11 658 personer

Genomförd affär: Bostäder

Växjö kommun

Invånare (per den 31 december 2018): 92 567 personer

Genomförd affär: Bostäder

Skellefteå kommun

Invånare (per den 31 december 2018): 72 467 personer

Genomförd affär: Bostäder och verksamhetslokaler (administrativa lokaler samt vård- och omsorgsboenden)

Borlänge kommun

Invånare (per den 31 december 2018): 52 224 personer

Genomförd affär: Bostäder och verksamhetslokaler (Skolor och administrativa lokaler. Även markområde där köparen åtar sig att bygga verksamhetslokaler.)

Luleå kommun

Invånare (per den 31 december 2018): 77 832 personer

Genomförd affär: Bostäder

BILAGA 2

Intervjufrågor

1. Vad avsåg affären? Kort beskrivning.
2. Vad var bakgrunden till affären? Exempelvis finansiella eller ideologiska skäl?
3. Var det kommunen eller ett kommunalt bolag som genomförde affären?
4. Hur såg finansieringsformen ut?
5. Vem var köpare och hur gick förhandlingarna till?
6. Vad var syftet med affären?
7. Vilken juridisk lösning valdes (ex. försäljning paketerad i bolag eller annat sätt)?
8. Gjorde kommunen en analys av långsiktiga ekonomiska konsekvenser av affären? Hur gjordes analysen? (Ex. vem gjorde kalkyler och på vilket sätt?)
9. Hur sker uppföljning av affären i efterhand och vilka generella erfarenheter har kommunen dragit av den?
10. Vad är din sammanfattande bedömning av för- och nackdelar av att avyttra verksamhetslokaler eller låta privata aktörer investera i nya lokaler för att därefter hyra dem?

Äga eller hyra verksamhetslokaler

Kommuner behöver ta ställning till om de ska äga eller hyra verksamhetslokaler, eller snarare ta ställning till vilken mix av olika finansieringsalternativ som behövs, för att möta behovet av exempelvis nya förskolor, skolor och särskilda boenden samt för att finansiera reinvesteringar i befintliga åldrande verksamhetslokaler.

Syftet med denna skrift är att identifiera och analysera olika typer av finansieringsformer samt att resonera kring hur de framtida investeringarna kan finansieras. Syftet är även att skriften ska kunna utgöra ett diskussionsunderlag internt inom kommunen.

Skriften tar bland annat upp:

- › Vikten av en god lokalförsörjningsplanering
- › Fördelar och nackdelar med att äga eller hyra verksamhetslokaler
- › Erfarenheter hos tre samhällsfastighetsaktörer
- › Erfarenheter från kommuners försäljning av verksamhetslokaler
- › Olika kommunala hyressättningsmodeller

ISBN 978-91-7585-810-4

Beställ eller ladda ner på webbutik.skr.se

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | skr.se



**Sveriges
Kommuner
och Regioner**

Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler

– hur ser kalkylerna ut i kommunsektorn?



KOMMUNINVEST

2021-04-14

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Bakgrund	3
1. Ökade investeringar och skulder – men god finansiell styrka	4
2. Nej, det finns inga tak	6
3. Den ekonomiska kalkylen: äga vs hyra	7
3.1 Utgångspunkter	7
3.2 Utfall	9
3.3 Känslighetsanalys	10
4. Andra aspekter	12
Konsekvenser i balansräkningen	12
Kapacitetsstöd	13
Förstärkt konkurrens	13
Effektiviseringar	13
Risker	13
Sammanfattning	14
Referenser	15

Bakgrund

Ska kommuner och regioner äga eller hyra sina verksamhetslokaler? Detta är en frågeställning som under de senaste åren har hamnat i ett nytt ljus.

Två trender har bidragit till att skapa en ny situation. I grunden har investeringarna inom kommunsektorn ökat snabbt. Faktorer som omfattande underhåll, ändrad demografisk struktur, befolkningstillväxt och skärpta hållbarhetskrav har drivit upp investeringsbehoven. Detta gäller inte minst inom lokalförsörjningen. Det behöver investeras stort i såväl förskolor och skolor som äldreboenden, vårdcentraler och sjukhus. För att möta behoven behöver investeringarna fortsätta öka över åtminstone de kommande åren. I denna kontext har kommunsektorns lånevolym och skulder, från låga nivåer, stigit i relativt rask takt.¹ Därmed har diskussioner kring hur mycket man kan låna och hur hög skuld man kan ha blivit allt vanligare. Balansräkningen, som tidigare ägnades begränsad uppmärksamhet, har tydligt kommit i fokus.

Parallellt med detta har det vuxit fram en marknad för det som kallas "sambhallsfastigheter". Det har skapats ett särskilt segment inom fastighetsbranschen som fokuserar på offentliga aktörers lokalbehov. Privata ägare och förvaltare av fastigheter för offentliga verksamheter är naturligtvis inte något nytt. Det är snarare så att fenomenet har blivit mer omfattande och mångfacetterat än det tidigare var.²

Det finns numera en lång rad aktörer som med olika typer av affärsmodeller vill äga fastigheter, eller lokallösningar, med kommuner och regioner som hyresgäster. Vissa vill gå in redan på planerings- och byggstadiet, ibland med en specialisering i något delsegment. Vissa är inriktade på att köpa fastigheter från kommuner och regioner som man sedan hyr tillbaka. Vissa fokuserar på att förvärva andra existerande fastigheter och tillgängliggöra dessa för hyresgäster inom kommunsektorn.

Inte minst har de institutionella investerarna – i sin förvaltning av bl a fond-, pensions- och försäkringskapital – blivit alltmer intresserade av att göra satsningar i samhallsfastigheter. De agerar antingen direkt på egen hand eller genom bl a riskkapitalbolag och investmentbolag som de äger/kontrollerar. Fördelarna för dessa investerare är tydliga. I en lågräntekonomi kan samhällsinvesteringar

av dessa slag vara ett lämpligt verktyg för att säkra skapliga avkastningsnivåer över lång tid.

När kommuner och regioner nu ser över sin lokalförsörjning och sina investeringar möts de därmed på ett annat sätt än tidigare av drivande aktörer inom segmentet samhallsfastigheter som gärna vill ta ett större ansvar för en del av dessa. Kommunerna och regionerna kan som regel välja den traditionella metoden: att bygga, äga och drifta sina egna fastigheter. Men i många fall står man nu även inför alternativa erbjudanden om att med olika upplägg hyra från privata aktörer.

På Kommuninvest får vi alltför många frågor från våra medlemmar – alltså 292 kommuner och regioner – om hur man ska tänka och räkna på detta område. Hur kan man, i en analys av både resultat- och balansräkning, ställa äga- och hyra-alternativen mot varandra? Syftet med denna korta fokusrapport är att på ett sammanhållet vis försöka svara på de vanligaste frågor som ställs.³

I rapporten inriktar vi oss primärt på långsiktiga lokalbehov. Vid kortsiktiga behov på ca 3-8 år, som utgör en mindre del av totalvolymen, beror kalkylen så mycket på de specifika förutsättningarna i varje enskilt fall att det är svårt att dra generella slutsatser.

Även om mycket i äga/hyra-frågan har med strikt ekonomiska hänsyn att göra är det viktigt att se att det även finns flera andra faktorer som har betydelse för vilket val kommun eller region kan och bör göra. Rapporten har därför ett upplägg där vi först går igenom den ekonomiska kalkylen och sedan tar ett grepp om det bredare sammanhang som dessa ekonomiska realiteter är en viktig del av.

Ett fundamentalt och övergripande råd, som i någon mening fångar in alla delar av denna rapport, är att i varje kommun och region se till att arbeta med en långsiktig strategi för lokalförsörjningen. Har man en genomtänkt strategi på plats blir det så mycket lättare att analysera och fatta beslut om överväganden och detaljer i de enskilda investeringsprojekten.

Eftersom mycket av detta är relativt komplicerad materia och de detaljerade övervägandena är många går det inte att täcka in allt i en kortare text. För den som önskar en fördjupad diskussion finns vi alltid tillgängliga. Alla är varmt välkomna att höra av sig!

1) Kommuninvest 2020.

2) Även om vissa av de aktörer inom samhallsfastigheter som hyr ut verksamhetslokaler till kommuner/regioner har offentliga ägarintressen väljer vi här att, för enkelhet skull, kalla dem "privata aktörer".

3) Denna fokusrapport bygger i flera avseenden vidare på den skrift som SKR publicerade i slutet av 2019: "Äga eller hyra verksamhetslokaler". Det som framför allt tillförs i denna rapport är ett lite mer detaljerat balansräkningsperspektiv. I rollen som kommunsektorns största långivare är det i detta perspektiv som vi på Kommuninvest i hög grad arbetar.

1. Ökade investeringar och skulder – men god finansiell styrka

Om man till att börja med tittar närmare på utvecklingen av investeringsbehov och investeringar inom kommunsektorn så är bilden relativt expansiv.

Investeringarna har varit höga under ett antal år. År 2019 investerade kommuner och regioner totalt 193 miljarder kr. Investeringar för 158 miljarder kronor gjordes inom kommunkoncernerna och resten på regionsidan. Fördelningen av kommunkoncernernas investeringar har legat relativt konstant på senare tid. Under 2019 utgjorde bostäder 24 procent, fastigheter (där det framförallt handlar om samhällsfastigheter såsom skolor, äldreboenden och förskolor) 31 procent, infrastruktur 18 procent, vatten & avfall 11 procent och energi 10 procent av dessa investeringsvolymerna.⁴

De höga investeringsnivåerna har att göra med den demografiska utvecklingen. Snabb befolkningstillväxt och förändrad befolkningsstruktur, där andelarna äldre och yngre i befolkningen ökar, har gett växande behov av verksamhetslokaler och bostäder. Över 200 kommuner uppgav förra året att det råder brist på den lokala bostadsmarknaden.⁵

Till detta ska läggas att en stor del av beståndet av bostäder och övriga fastigheter byggdes under 60- och 70-talen. Mycket behöver rustas upp eller helt ersättas. Ett liknande mönster finns inom exempelvis VA-sektorn. Svenskt Vatten flaggar för att investeringsbehovet vad gäller VA-anläggningar och relaterad infrastruktur stiger med 30 procent under de kommande åren.⁶

Ytterligare en faktor att ta med i beräkningen är de allt skarpare hållbarhetskraven. Hållbarhetsarbetet inom kommunsektorn går

snabbt framåt. Kraven kan ofta ge kostnadsbesparingar i det längre driftsperspektivet, men är ibland kostnadsdrivande i själva investeringsfasen.

På sikt har befolkningsutvecklingen dämpats. Ökningstakten i befolknings-tillväxten har gått ner. Trots detta är dock det demografiska trycket fortsatt högt, framförallt på grund av den ökande andelen äldre i befolkningen. Mycket talar därför för att det kommer att vara trångt i kommunsektorns investeringsbudgetar även kommande år.

Den höjda investeringsnivån har medfört att låneskulden ökat över tid. År 2010 uppgick kommunsektorns samlade låneskuld till strax under 400 miljarder kr. 2019 hade den stigit till 726 miljarder kronor i löpande priser. Som andel av BNP ökade låneskulden från nära 8 procent 2010 till 14,5 procent 2019.⁷

Skuldtillväxten i kommunsektorn har alltså varit markant. Men den har ändå inte varit dramatisk eller oroväckande. Ökningen startade från låga nivåer och har hela vägen på ett logiskt vis matchat stigande investeringsbehov.

Till saken hör att det i takt med att skulderna ökat även har byggts upp en gedigen tillgångssida. De investeringar som genomförts har skapat betydande tillgångsvärden. En konsekvens av detta är att kommunkoncernernas samlade soliditet under de senaste 10 åren har legat relativt konstant, se *figur 1*. Det finns ett mindre antal kommuner och regioner där skuldnivåerna är att betrakta som höga i relation till finansiella resultat och läget i övriga kommunsektorn. Men dessa undantagsfall utgör en liten minoritet.

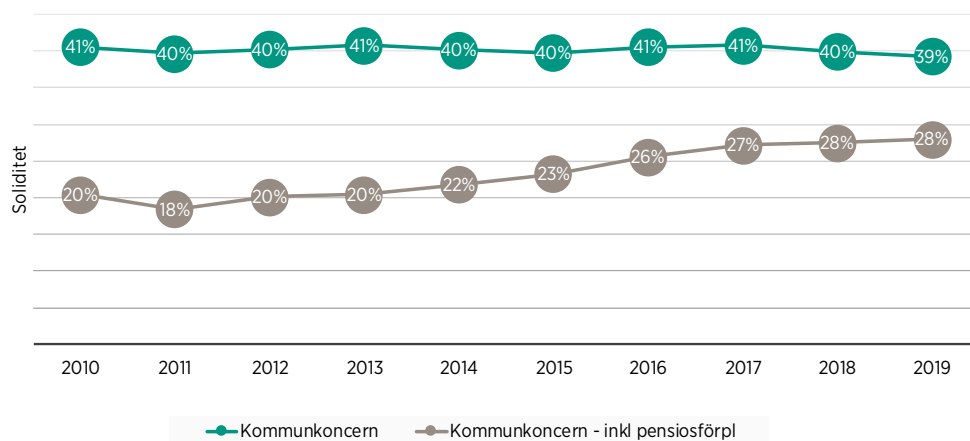
4) Kommuninvest 2020.

5) Bostadsmarknadsenkäten Boverket, hämtat från Kolada, www.kolada.se

6) Svenskt Vatten 2020.

7) Kommuninvest 2020.

Figur 1: Soliditetsutvecklingen – samlad bild för kommunkoncernerna



Källa: SCB, Statistikdatabasen

Självfinansieringsgraden i kommunsektorn, alltså den del av investeringarna som kommuner och regioner finansierade med egna medel, var 2019 i genomsnitt 55 procent.⁸ Man kan självfallet värdera en sådan siffra på olika sätt. Men det faktum att merparten av investeringarna i detta skede alltjämt finansieras med egna medel är ett tecken på finansiell styrka.

År 2020 gjorde kommunsektorn sina bästa resultat på länge. Det sammanlagda verksamhetsresultatet slutade på 51,5 miljarder kr.⁹ Det höga resultatet berodde till stor del på en utökning av de generella statsbidragen under pandemin. För ett mindre

antal kommuner och regioner är det redan nu en svår utmaning att klara balanskravet. För den klart större majoriteten finns det dock en tydlig stabilitet även i detta avseende. Den demografiska utvecklingen framöver innebär att resultaten för kommuner och regioner kommer bli mer pressade.

En viktig del av den generella kontexten för äga/hyra-frågorna i detta skede är alltså att kommunsektorn i och för sig har högre skulder än den tidigare hade, men att den generella finansiella styrkan ändå är god. Det bör allmänt sett finnas ett utrymme för fortsatta investeringar.

8) Data från Kommuninvest.
9) SCB 2021.

2. Nej, det finns inga tak

Ett vanligt missförstånd i sammanhang där den här typen av frågor diskuteras är att vi på Kommuninvest skulle sätta ”tak” för hur höga lånevolymer eller skulder som enskilda kommuner och regioner får ha för att kunna ta nya lån. Utifrån detta utvecklas det ibland argument om att kommuner och regioner inte kan investera och äga mer utan i stället måste välja att hyra. Dessa missförstånd är beklagliga. Vi har nämligen inga tak. Vi jobbar inte på det viset.

Vår kreditgivning utgår i stället ifrån utlåningsramar och kreditbeslut. Utlåningsramarna kan sägas vara begränsningar för hur mycket vi kan låna ut till den aktuella kommun-/regionkoncernen innan en fördjupad analys behöver utföras. Kreditbesluten måste rymmas inom utlåningsramarna.

Dessa ramar ska inte ses som långsiktigt fastlåsta tak, utan ingår i en kontinuerlig och aktiv analysprocess. Ramarna fastställs på koncernnivå, d v s inklusive de kommunala/regionala företagen, och i termer av netto-koncernskuld per invånare.

Ramarna etableras på två nivåer. I grunden har vi en *utlåningsram*. Den fastställs årligen, för varje kommun och region, på basis av en analys av hur medlemmen i fråga skulle klara en ökad skuldsättning. De flesta medlemmar landar på en generell nivå. Men det görs också anpassningar beroende på styrkan i den enskilda medlemmens ekonomi.

För kommuner och regioner vars lånebehov är större än vad som ryms inom utlåningsramen kan vi etablera en *förhöjd utlåningsram*. En sådan fastställs, när frågan aktualiseras, utifrån en fördjupad analys av hur väl kommunen/regionen kan bära en högre skuldsättning. Analysen utgår från aktuell koncernstruktur och täcker tre områden i bedömningen av finansiell styrka: bärkraft, tillgångar och resultat/lönsamhet.

Ramarna ska inte uppfattas som lånelöften. Även om ramarna ger en god indikation på tillgängligt låneutrymme så skapas lånelöf-

ten först i samband med offertgivning.

En övervägande majoritet av kommunerna/regionerna har ett stort utrymme kvar att utnyttja inom sin ram – alltså antingen den grundläggande eller den förhöjda ramen. Detta reflekterar den finansiella styrka som präglar kommunsektorn som helhet. För de kommuner/regioner där utrymmet är mer begränsat pågår i de flesta fall en dialog om framtida finansieringsbehov och om en eventuell höjning av aktuell ram.

Givet de höga investeringsnivåerna i dagsläget, och därmed de ökade finansieringsbehoven, är det viktigt att betona att varje kommun och region bör ha en tydlig uppfattning om sin egen skuldsättning. Vilka skuldnivåer krävs för att säkra nödvändiga välfärdsinvesteringar och vilka finansiella mål för koncernens balansräkning behövs för att säkerställa en stark och bärkraftig finansiell ställning? I denna analys behöver det finnas en tydlig långsiktighet.

I stället för att sätta tak erbjuder vi följaktligen relativt goda möjligheter. Det mesta hänger på den finansiella styrkan. Så länge som en kommun eller region har en bra långsiktig kontroll och en grundläggande finansiell styrka – särskilt i form av goda resultat – ser vi inte hög skuldsättning som ett problem i sig. Vår inriktning är alltid, i det perspektivet, att försöka bistå kommuner och regioner med de lånevolymer som behövs för att säkra och utveckla välfärden.

Att i en diskussion om äga vs hyra hävda att äga-alternativet inte skulle vara aktuellt med hänvisning till att Kommuninvest skulle sätta stopp är inte korrekt. För de allra flesta medlemmar hos oss är det, som den finansiella situationen i kommunsektorn nu ser ut, fullt realistiskt att låna till en äga-lösning.

Kommuner och regioner står alltså som regel med ett öppet val mellan att äga och hyra verksamhetslokaler. Att stryka något av alternativen på förhand är nästan aldrig rimligt.

3. Den ekonomiska kalkylen: äga vs hyra

Mot denna övergripande bakgrund är det nu läge att gå vidare till den konkreta kalkylen. I detta avsnitt finns en detaljerad genomgång av hur man kan räkna när man ställer äga-respektive hyra-alternativen mot varandra.

Kalkylen är förenklad. De två alternativen innebär i huvudsak följande. För äga-alternativet är antagandena att kommunen eller regionen bygger och förvaltar fastigheten i egen regi samt finansierar investeringen med lån. För hyra-alternativet är motsvarande antaganden att en privat aktör bygger och förvaltar fastigheten, med lånefinansiering för investeringen, samt att kommunen eller regionen hyr lokalerna.

Det finns alltså andra upplägg för att både äga och hyra. Men för att kunna göra jämförelsen rak och rättvisande har vi valt att lyfta dessa huvudalternativ.

Vår centrala jämförelsefaktor är kassaflödet. Vi jämför kassaflödet för äga-alternativet över 25 år med kassaflödet för hyra-alternativet över samma tidsperiod. På så vis får vi ett rimligt helhetsgrepp om vad de båda alternativen totalt sett kostar.

Det finns en rad antaganden som måste göras i en kalkyl av detta slag. De är alla behäftade med en osäkerhet. För att hantera detta gör vi en känslighetsanalys. Där studeras hur utfallet varierar när centrala antaganden förändras. På så vis säkerställer vi att inte något av de enskilda antagandena påverkar helheten på ett sätt som kan betraktas som felvisande. Vi är noga, vilket är viktigt i denna typ av jämförelse, med att se till att antaganden som har ett samband är kompatibla med varandra.

3.1 Utgångspunkter

Nedan följer en kort genomgång, i fem punkter, av hur vi ser på några avgörande aspekter på hur en kalkyl som denna kan och bör ställas upp.

• Nuvärdesberäkning och diskonteringsränta

Vid en beräkning av framtida kassaflöden är det av vikt att nuvärdesberäkna en utgift eller en intäkt som inträffar några år framåt. Att få 100 kronor idag är mer värt än att få 100 kr om 10 år. 100 kr idag kan exempelvis placeras, med avkastning, eller gå till amortering på ett lån, med sänkta räntekostnader som följd. Det finns alltid en alternativkostnad som måste tas in i beräkningen.

I beräkningen av nuvärdet nyttjas en diskonteringsränta. För att fastställa diskonteringsräntan behöver man ta hänsyn både till den del av investeringen som finansieras med lån och den del som finansieras med eget kapital. Eftersom amortering av skulder är en logisk alternativanvändning av eget kapital kan det vara rimligt att för en kommun eller region genomgående använda upplåningskostnaden som diskonteringsränta.¹⁰ Räntenivån för ett lån med 25 års löptid kan i detta fall, med hjälp av bl a swapräntan, skattas till 1,75 procent.¹¹ Det blir då en lämplig diskonteringsränta.

I **tabell 1** ges ett teoretiskt exempel på diskontering över 5 år med ett kassaflöde per år på 100 kr.

Tabell 1: Diskontering till nuvärde – teoretiskt exempel

	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	Summa
Kassaflöde		100	100	100	100	100	500
Formel		$\frac{100}{(1+0,0175)^1}$	$\frac{100}{(1+0,0175)^2}$	$\frac{100}{(1+0,0175)^3}$	$\frac{100}{(1+0,0175)^4}$	$\frac{100}{(1+0,0175)^5}$	
Nuvärde		98	97	95	93	92	475

Källa: Kommuninvest

10) I RKR:s (Rådet för kommunal redovisning) rekommendation R9 föreslås också att upplåningskostnaden används som diskonteringsränta för avsättningar (RKR 2018). Genomsnittsräntan för sektorn är idag 1 procent. Upplåningskostnaden kvartal 4 2020 var 0,18 procent (Kommuninvest 2021). RIPS-räntan är den ränta som används för att nuvärdesberäkna pensionskulden. Detta är en realränta och ligger idag på 1 procent. (SKR 2020)

11) En ungefärlig upplåningskostnad för ett lån med 25 års löptid är idag 1,75 procent. Detta varierar vid olika tidpunkter. Därför kommer vi även variera detta i våra kalkyler.

Ett kassaflöde på 100 kronor per år under de 5 kommande åren är alltså värt 475 kronor idag, vilket innebär att i valet mellan att få 480 kronor idag eller 100 kronor per år under de fem kommande åren så är det alltså ekonomiskt fördelaktigt att ta 480 kronor idag och använda dessa för att amortera på en skuld.

I jämförelsen mellan äga- och hyra-alternativen nuvärdesberäknar vi således alla kassaflöden. För kommunens dels används samma diskonteringsränta för att värdera äga- eller hyra-alternativet. Vi startar med 1,75 procent och gör sedan även alternativa ränteantaganden. En extern aktör nyttjar troligen en högre diskonteringsränta i sin värdering av investeringen eftersom man har ett högre avkastningskrav som kommunen inte har.

• Restvärdet

Fastigheten kommer, efter den tänkta avtalstiden i hyra-alternativet på 25 år, att ha någon form av restvärde. I äga-alternativet kommer detta värde tillfalla kommunen/regionen. I hyra-alternativet kommer värdet tillfalla den privata aktören.

Att fastställa ett restvärde för kalkylen är svårt. En väg att gå, som används i startläget nedan, är att anta att restvärdet är lika med det bokförda värdet. En annan väg att gå kan vara att anta att restvärdet kommer att motsvara en andel av investeringsutgiften. Oavsett vägval ska restvärdet alltså diskonteras. Eftersom restvärdet infaller långt fram i tiden blir påverkan på helheten i kalkylen mindre ju högre diskonteringsränta vi använder.

Att inte ta hänsyn till restvärdet innebär att man implicit antar att restvärdet är noll. Om ett sådant implicit antagande inte är realistiskt kan kostnaden för äga-alternativet överskattas i jämförelsen med att hyra.

• Investeringsutgiften

Investeringsutgiften kan för samma fastighet variera ordentligt. Det gäller för både äga- och hyra-alternativet.

Vid byggnation av en ny samhällsfastighet som anpassas efter kommunens/regionens behov måste upphandling ske enligt LOU.¹² Detta gäller oavsett om kommunen/regionen

ska äga eller hyra fastigheten. Det ska hyresundantaget från LOU tillämpas, förenklat, vid hyra av en befintlig byggnad som inte kräver anpassning till kommunens verksamhet.

I hyra-alternativet kan den privata aktören stötta kommunen/regionen i upphandlingsförfarandet. Ansvar och beslut ligger dock hos kommunen/regionen. Det är alltså inte möjligt att helt låta den privata aktören sköta processen.¹³

Professionalismen i upphandlingen kan få ganska stor betydelse för den slutgiltiga prislappen. Det skulle kunna vara så att kommunen/regionen genom att i hyra-alternativet ta in ett omfattande stöd från den privata aktören, som kanske är mer strategisk och kompetent i kravställandet, skulle kunna driva fram ett lägre pris. Men man ska inte heller, i äga-alternativet, underskatta det kunande som många kommuner och regioner har inhouse. Kommunsektorn upphandlar trots allt varor och tjänster för ca 290 miljarder per år.¹⁴

En forskningsrapport från SNS behandlar komplexiteten i upphandlingsförfarandet. Förutom juridisk expertis krävs kunskap om produkten, marknaden, förhandlingsstrategier, projektledning m.m. Många gånger ses upphandling enbart som en administrativ process där syftet endast är att följa lagen och göra rätt. En uppskattning om hur mycket pengar mindre effektiva upphandlingar kostar skattebetalarna genererar estimat på nästan 100 miljarder kr per år. Det motsvarar ca 14 procent av den totala offentliga upphandlingen i Sverige på ca 700 miljarder kr per år.¹⁵

Kravspecifikationen får oftast stor betydelse för priset – och är därför en viktig del i kostnadsberäkningen.

En upphandling med många skall-krav och en detaljerad beskrivning av hur byggnaden ska vara utformad försvårar för leverantörer att hålla ett lågt pris. Ett exempel som tas upp i Svenskt Näringslivs rapport "Effektivare offentlig upphandling – mer nytta för pengarna!" rör ett byggföretag som specialiserat sig på byggnation av förskolor och skolor och har ett standardutförande för detta. Om kommunen/regionen väljer en standardlösning vad gäller mått och utformning landar

12) SKR 2019b.

13) SKR 2019b.

14) Svenskt Näringsliv 2019.

15) Spagnolo 2020.

prislappen 28-40 procent lägre än om valet faller på en annan utformning av lokalen med samma antal kvadratmeter.¹⁶

Givet dessa variationer gör vi i kalkylen olika antaganden om investeringsutgiften för fastigheten.

• Avkastningskrav

Avkastningskravet är den lägsta procentuella avkastning som, i det här fallet, den privata aktören kan acceptera för att genomföra en investering. Man kan säga att den inkluderar tre olika komponenter: dels handlar det om kostnaden för att avstå pengar idag, dels den förväntade inflationen, dels en riskkomponent. Avkastningskravet kan skilja sig från kommunens/regionens diskonteringsränta då den privata aktören vill ha en avkastning utöver räntekostnaden på det kapital som går till investeringen. Avkastningskravet samvarierar alltså med räntan. Således måste man i analysen göra koordinerade antaganden om ränta och avkastningskrav.

• Driftskostnad

Beroende på byggmetod, organisation och effektivitet kan driftskostnaderna variera mellan äga-alternativet, där kommunen/regionen äger och förvaltar fastigheten, och hyra-alternativet, där den privata aktören äger och förvaltar fastigheten.

För att försöka värdera betydelsen av denna faktor gör vi olika antaganden om driftskostnader i kalkylen.

3.2 Utfall

Mot bakgrund av resonemanget ovan gör vi, för att få alla faktorer på plats, några ytterligare grundantaganden. Sammantaget får vi då fem grundantaganden som hålls oförändrade genom hela kalkylarbetet och åtta grundantaganden som senare varieras i känslighetsanalysen.

Grundantagandena, som sammanställs i **tabell 2**, baseras på den marknadssituation som råder idag. Detta bedömer vi, för tillfället, vara de mest rimliga värdena. Samtidigt är osäkerheten naturligtvis stor. Den aspekten tar vi hand om i känslighetsanalysen.

Tabell 2: Grundantaganden i kalkylen

Antaganden som varieras i känslighetsanalysen	
Räntenivå	1,75%
Avkastningskrav privat aktör	4,6%
Avskrivning	33 år
Amortering	Avskrivningstakten
Restvärde	Tillgångens bokförda värde
Byggbkostnad	Samma i båda alternativen
Driftskostnad	Samma i båda alternativen
Kalkylränta/diskonteringsränta	Räntenivån
Antaganden som hålls oförändrade	
Tidsperiod för hyreskontrakt / beräkning	25 år
Inflation	2 %
Årlig hyresökning av bedömd marknadshyra, % av KPI	80 %
Årlig ökning av driftskostnaderna, % av KPI	100 %
Investeringsutgift	300 mnkr

Källa: Kommuninvest

Med antagandena i tabell 2 kan vi räkna oss fram till ett första utfall i jämförelsen mellan äga- och hyra-alternativet.

	Äga	Hyra
Grundantagande	354	434

Vår kalkyl visar, när kostnaden uttrycks som det totala kassaflödet över 25 år, att äga-alternativet landar på 354 miljoner kr och hyra-alternativet på 434 miljoner kr. Hyra-alternativet blir alltså 80 miljoner kr, eller 23 procent, dyrare än äga-alternativet.¹⁷

16) Svenskt Näringsliv 2019.

17) Antagandet om att kommunen amorterar i takt med avskrivningstakten kan diskuteras. Utan amortering ökar räntekostnaden. Men lånet behöver också lösas i slutet av perioden. Eftersom diskonteringsräntan motsvaras av upplåningskostnaden, dvs räntenivån, förändrar detta antagande om amorteringen inte den kalkylerade totalkostnaden för att äga.

3.3 Känslighetsanalys

Utifrån detta grundutfall går vi vidare med känslighetsanalysen.

I en första alternativ kalkyl höjer vi räntenivån, och därmed diskonteringsräntan, till 3 procent. Efter ett antal år av utpräglad lågränteekonomi är det inte orimligt att se framför sig ett scenario av åtminstone något högre räntor över kommande decennier.

När räntenivån höjs behöver även avkastningskravet justeras uppåt. Vi tror att det är rimligt att öka även avkastningskravet med 1,25 procentenheter.

	Äga	Hyra
Alternativa antaganden: Räntenivå 3 % Avkastningskrav 5,85 %	352	450

Här blir kostnadsskillnaden mellan att äga och hyra-alternativet 98 miljoner kr. Hyra är 28 procent dyrare, alltså något mer än med grundantagandena.

Antagandet om att diskonteringsräntan är samma som upplåningskostnaden, d v s räntenivån, kan diskuteras. Därför gör vi nedan en kompletterande beräkning där vi i

utgår från grundantagandena, men justerar diskonteringsräntan till att i stället motsvara avkastningskravet.

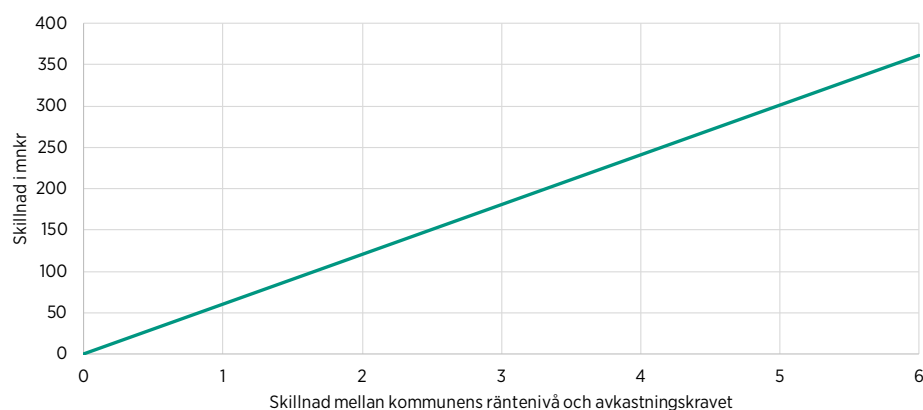
	Äga	Hyra
Alternativt antagande: Diskonteringsränta 4,6 %	260	310

Då både kassaflödet för äga-alternativet och hyreskostnaden för hyresalternativet nu diskonteras med en högre ränta minskar kostnaden för båda alternativen – fast mest för hyra-alternativet. Att hyra bli i denna kalkyl 50 miljoner kr, eller 19 procent, dyrare.

I nästa steg kan det vara av intresse att studera hur skillnaden mellan räntenivå, och därmed diskonteringsränta, och avkastningskrav påverkar kostnadsskillnaden mellan äga- och hyra-alternativet.

För att kunna tydliggöra denna effekt gör vi alternativa antaganden om att kommunen/regionen avstår från att amortera och den privata aktören inte heller minskar sitt insatta kapital samt att restvärdet på fastigheten är lika högt som investeringsutgiften. Ingen uppräkning sker heller för hyreskostnaden. Med denna förenkling får vi, vilket framgår av **figur 2**, en bild där kostnadsskillnaden mellan äga- och hyra-alternativet blir en återspeglings

Figur 2: Skillnaden i kostnad baserat på skillnaden mellan ränta och avkastningskrav på en investering om 300 miljoner kr under 25 års tid.



Källa: Kommuninvest

av skillnaden mellan avkastningskravet och räntan.

Vid en situation där kommunen/regionen har en ränta på 1 procent och avkastningskravet från företaget ligger på 4 procent skulle skillnaden för kommunen/regionen mellan äga- och hyra-alternativet landa på 181 miljoner kr till äga-alternativets fördel.

Varför gör vi dessa antaganden? Det viktiga är att de är kompatibla med varandra. Ökar räntan ökar också avkastningskravet. Det är också angeläget att säkerställa att antagandena är rimliga i perspektivet att den privata aktören faktiskt får ett positivt kassaflöde på investeringen.

I ytterligare ett steg är det viktigt att granska vad ändrade antaganden kring bygg- och driftskostnader skulle göra för utfallet av kalkylen. Så långt har vi alltså utgått från att dessa kostnader är lika höga i båda alternativen. Vi har fått indikationer på både högre och lägre byggkostnader i hyra-alternativet. Men om en privat aktör har mer kunskap i processen och kan bidra till en mer strategisk upphandling kan byggkostnaderna bli lägre.

Nedan undersöker vi vad utfallet av kalkylen blir med antaganden om att byggkostnaderna är 20 respektive 40 procent lägre i hyra-alternativet. Vi gör beräkningar både utifrån grundantagandena i tabell 2 och de alternativa antagandena ovan för räntenivå och avkastningskrav (i det fallet utan antagandet om en diskonteringsränta som motsvarar avskrivningskravet). Vid 20 procent lägre byggkostnader är äga-alternativet alltså billigtast. Vid 40 procent lägre byggkostnader blir dock hyra-alternativet 53 (15 procent) respektive 47 (13 procent) miljoner kr billigare.

	Äga	Hyra
Grundantaganden + 20 % lägre byggkostnader	354	367
Grundantaganden + 40 % lägre byggkostnader	354	301
Alternativa antaganden + 20 % lägre byggkostnader	352	377
Alternativa antaganden + 40 % lägre byggkostnader	352	305

Nedan gör vi motsvarande beräkning för lägre driftskostnader i hyra-alternativet.

När det gäller driftskostnaderna blir hyra-alternativet dock inte lägre i något av de fyra scenarierna.

	Äga	Hyra
Grundantaganden + 20 % lägre driftskostnader	354	414
Grundantaganden + 40 % lägre driftskostnader	354	394
Alternativa antaganden + 20 % lägre driftskostnader	352	432
Alternativa antaganden + 40 % lägre driftskostnader	352	415

Nedan gör vi även beräkningar på kombinationsantaganden där såväl bygg- som driftskostnader är antingen 20 eller 40 procent lägre i hyra-alternativet. Hyra-alternativet blir 7 miljoner kr billigare med grundantagandena men 8 miljoner kr dyrare med de alternativa antagandena på 20-procentsnivån. Med 40 procent lägre bygg- och driftskostnader blir hyra-alternativet 93 miljoner kr (26 procent) respektive 82 miljoner kr (23 procent) billigare.

	Äga	Hyra
Grundantaganden + 20 % lägre drifts- och byggkostnader	354	347
Grundantaganden + 40 % lägre drifts- och byggkostnader	354	261
Alternativa antaganden + 20 % lägre drifts- och byggkostnader	352	360
Alternativa antaganden + 40 % lägre drifts- och byggkostnader	352	270

I kalkylerna ovan, med undantag för **figur 2**, har vi utgått från grundantaganden där restvärdet på fastigheten motsvarar det bokförda värdet. Eftersom amortering

sker med avskrivning takten löser restvärdet precis den återstående låneskulden. Låt oss i stället anta att restvärdet, tack vare marknadsutvecklingen ligger högre. Om restvärdet motsvarar 50 procent av investeringsutgiften landar det 77 miljoner kr över det bokförda värdet. Om detta adderas till avkastningskravet för den privata aktören blir hyreskostnaden oförändrad. Då får vi, efter den sedvanliga nuvärdesberäkningen, utfallet nedan. Nuvärdet av ett belopp på 77 miljoner kr som vi får om 25 år är 50 miljoner kr om vi använder en diskonteringsränta på 1,75 procent. Det innebär att kostnaden för äga-alternativet minskar med detta belopp. Använder vi istället 3 procent är nuvärdet 37 miljoner kr. Skillnaderna mellan alternativen ökar till äga-alternativets fördel.

Nedan har vi även gjort tilläggs-kalkyler för en mycket positiv marknadsutveckling och ett restvärde på 150 procent av investeringsutgiften. Detta innebär att det överstiger det bokförda värdet med 377 miljoner kr vilket med en diskonteringsränta på 1,75 procent motsvarar 245 miljoner kr. Med en diskonteringsränta på 3 procent innebär detta ett nuvärde på 180 miljoner kr.

Om vi istället antar att restvärdet inkluderas i det avkastningskrav som den privata aktören ställer minskar kostnaden för att hyra och skillnaden mellan de två olika alternativen blir detsamma som i grundantagandena.

	Äga	Hyra
Grundantaganden + restvärde 50 % av investeringsutgiften	304	434
Alternativa antaganden + restvärde 50 % av investeringsutgiften	315	450
Grundantaganden + restvärde 150 % av investeringsutgiften	110	434
Alternativa antaganden + restvärde 150 % av investeringsutgiften	172	450

18) RKR 2020.

4. Andra aspekter

Var man än landar i den ekonomiska kalkylen är det viktigt att även analysera det bredare sammanhang som kalkylerna på olika vis är en del av. För att kunna fatta ett väl grundat beslut om att äga eller hyra gäller det att också ta in det större perspektivet.

Nedan lyfter vi – utan någon förespeglning om att vara heltäckande – några av de aspekter som vi menar att det är lämpligt att ta hänsyn till.

Konsekvenser i balansräkningen

En första aspekt att ta i beaktande är vilka konsekvenser beslut om att äga respektive hyra får i balansräkningen.

Det har – ofta i kontexten av kommunsektorns växande låneskuld – argumenterats för att hyra-lösningar skulle vara ett bra sätt att avlasta balansräkningen och minska skuldbördan. Vid närmare påseende framstår sådana argument som ytterst svaga.

I höstas kom Rådet för kommunal redovisning (RKR) med en ny skrift kring finansiell leasing. Där framgår att finansiell leasing ska jämföras med en investering som finansieras med lån. Tillgången redovisas som en anläggningstillgång i balansräkningen. Förpliktelsen att i framtiden betala leasingavgiften redovisas som en skuld i balansräkningen.

I vårt exempel med ett 25-årigt hyreskontrakt skulle detta enligt denna skrift i de allra flesta fall klassas som finansiell leasing. Detta av flera skäl. Ett kriterium är att leasingperioden omfattar större delen av tillgångens ekonomiska livslängd. Ett annat är att det diskonterade värdet av avgifterna uppgår till mer än 80 procent av tillgångens verkliga värde. Om inget av detta skulle stämma kan upplägget ändå klassas som finansiell leasing om tillgången är så speciell att enbart leasingtagaren kan använda den utan omfattande förändringar. Det gäller t ex badhus, skolor och äldreboenden.¹⁸

Att inom kommunsektorn ha en reell möjlighet att använda ett långsiktigt hyresupplägg för att avlasta balansräkningen är alltså mycket ovanligt. Oavsett klassificering så handlar det om ett faktiskt åtagande som bör ingå i bedömningar om kommunens/regionens finansiella ställning.

Kapacitetsstöd

Att genom ett hyra-upplägg få tillgång till en kompetens- och kapacitetsförstärkning i genomförandet av investeringsprojekt kan vara ett motiv till att välja att hyra. Till saken hör att vissa av de privata aktörerna inom samhällsfastigheter har spetskunskaper inom vissa typer av verksamhetslokaler. Ganska många kommuner och regioner befinner sig i en situation där det sällan krävs tillskott av verksamhetslokaler och där kunnandet inte finns bland befintlig personal. Att få ett aktivt stöd av en privat aktör kan då ses som värdefullt.

Den egna kommunen/regionen kan då få stöd, men är fortfarande ansvarig för beslut i upphandlingsprocessen samt för arbetet inom ramen för plan- och bygglagen – som ofta blir en viktig del av helheten. Detta stöd skulle också kunna köpas in från något konsultbolag i marknaden.

Förstärkt konkurrens

I kommuner eller regioner där bristande konkurrens inom fastighetssektorn är ett betydande problem kan hyra-alternativ i vissa lägen vara ett sätt att öka mångfalden. Att ta in ytterligare en extern aktör i lokalmiljön, och därmed få en bättre konkurrenssituation, kan visa sig positivt i längden.

Effektiviseringar

Vid hyraalternativet är det viktigt att vara införstådd med att man inte längre har samma möjlighet att effektivisera denna kostnads-post. Lokaler är en stor kostnads-post för en kommun eller region. Utvecklingen går snabbt och förutsättningarna bara det senaste året

med en pandemi har förändrats. Hur kommer behovet av fastigheter se ut om 20 år?

Kraven på effektiviseringar av välfärden framöver är tydliga. Med den demografiska utveckling som råder, där färre ska försörja fler och efterfrågan på välfärd ökar, kommer nya arbetssätt vara ett måste. Att hyra fastigheter på lång sikt, och därmed i praktiken tappa en betydelsefull möjlighet att effektivisera, är inget okomplicerat steg att ta. Visserligen kan möjligheten att omförhandla avtal finnas, men det ligger inte längre inom kommunens kontroll.

Risker

Riskdynamiken för kommunen/regionen ser olika ut i de båda alternativen. Med äga-alternativet har man full rådighet och kostnadskontroll, man har således möjlighet att effektivisera lokalerna över tid. Den huvudsakliga risken jämfört med hyra-alternativet är att, om förutsättningarna för verksamheten ändrats över tid, bli stående med lokaler som efter 25 år är helt eller delvis överflödiga. Vidare finns det också risker i alla de antaganden man gör i sin investeringskalkyl, som exempelvis en ränterisk och risken för att restvärdet inte blir så högt som man antagit.

Med hyra-alternativet, där kommunen/regionen alltså inte riskerar att bli stående med outnyttjade lokaler år 26, är de huvudsakliga riskerna att behöva betala stora summor till den privata aktören för anpassningar av lokalerna under avtalstidens gång samt att eventuellt tvingas acceptera en hyreshöjning vid en förlängning av avtalet bortom 25 år.

Det är viktiga att kommuner och regioner ser och värderar styrkan i sin förhandlingsposition när man tecknar dessa avtal. Risken, för en privat aktör, för att en kommun/region inte betalar sina åtaganden är i princip obefintlig. Detta gör kommuner och regioner till trygga och attraktiva motparter.

Slutsatser

Det går inte att komma ifrån att äga/hyra-frågeställningarna är komplexa. De enkla svaren finns nästan aldrig där. Det mesta måste man räkna ordentligt på, och väga mot icke-ekonomiska aspekter, för att vara någorlunda säker på att landa rätt. I denna mening finns det inget att välja på: man måste göra sin analytiska hemläxa.

En sak som underlättar avsevärt i denna typ av överväganden är att arbeta med en långsiktig strategi för lokalförsörjningen. Detta är därför en stark rekommendation från vår sida. Har man en genomtänkt strategi på plats blir det så mycket lättare att analysera och fatta beslut om överväganden och detaljer i de enskilda investeringsprojekten.

I det 25-årsperspektiv som vi gjort våra kalkyler finns det tydliga ekonomiska motiv att välja äga-alternativet. Det enda som får kalkylen att tippa över till fördel för hyra-alternativet är antaganden om betydligt lägre byggkostnader för den privata aktören. Vi har fått indikationer på både högre och lägre byggkostnader i hyra-alternativet. Om det

är så att den privata aktören bygger billigare bör man ställa sig frågan, varför? Hur kan kommuner och regioner få ner sina byggkostnader för att dra nytta av både en lägre investeringsutgift och den ekonomiska fördelen med att äga fastigheten själv? Eftersom byggtreprenaden måste upphandlas i båda alternativen bör olika krav på fastigheten vara en förklaring.

Det är viktigt att betona att vi i denna rapport inte analyserat kalkylerna vid mer kortsiktiga lokalbehov. I sådana fall skulle de ekonomiska kalkylerna under vissa omständigheter kunna väga över till hyra-alternativets fördel.

Till slut vill vi även, återigen, framhålla att det finns många osäkerhetsfaktorer i investeringskalkyler av detta slag. Det är ofrånkomligt. Mycket kan hända på 25 år. Därför fyller känslighetsanalysen alltid en viktig funktion. Den är nödvändig för att man ska få den nyanserade helhetsbild som krävs för att nå fram till rimliga beslut.

Referenser

Kommuninvest 2020: "Den kommunala låneskulden 2020", www.kommuninvest.se.

Kommuninvest 2021: "Kommunsektorns skuldförvaltning", www.kommuninvest.se

Rådet för kommunal redovisning (RKR) 2018: "Rekommendation R9. Avsättningar och ansvarsförbindelser", www.rkr.se.

Rådet för kommunal redovisning (RKR) 2020: "Redovisning av leasing- och hyresavtal", idéskrift, www.rkr.se.

SCB 2021-03-02: "Kommunernas och regionernas preliminära bokslut för 2020. Förbättrat resultat för kommuner och regioner under 2020", statistiknyhet, www.scb.se.

Spagnolo, Giancarlo 2020: "Cost Overrun and Procurement Competence in Sweden", www.sns.se.

Svenskt Näringsliv 2019: "Effektivare offentlig upphandling - mer nytta för pengarna", www.svensktnaringsliv.se.

Svenskt Vatten 2020: "Investeringsbehov och framtida kostnader för kommunalt vatten och avlopp - en analys av investeringsbehov 2020-2040", www.svensktvatten.se.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) 2019a: "Äga eller hyra verksamhetslokaler", www.skr.se.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) 2019b: "Gäller LOU vid hyra av lokal?", www.skr.se.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) 2020: "RIPS 19 - Riktlinjer för beräkning av pensionsskuld (vs 2020)" www.skr.se.



KOMMUNINVEST

Postadress: Box 124, 701 42 Örebro. Besöksadress: Fenixhuset, Drottninggatan 2, Örebro.
Telefon: 010-470 87 00. Telefax: 019-12 11 98. E-post: förnamn.efternamn@kommuninvest.se
www.kommuninvest.se



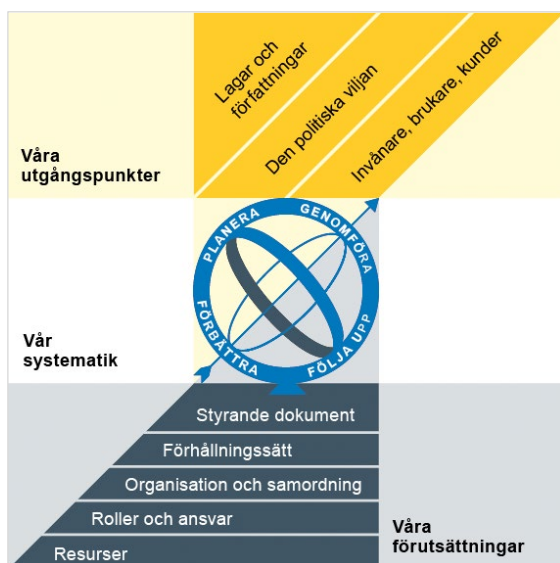
Göteborgs
Stad

Göteborgs Stads riktlinje för beslutsnivåer vid investering i och inhyrning av samt inriktning för att äga eller hyra - kommunala verksamhetslokaler

Reglerande styrande dokument

Policy
► Riktlinje
Regel
Anvisning
Rutin
Instruktion

Göteborgs Stads styrsystem



Utgångspunkterna för styrningen av Göteborgs Stad är lagar och författningar, den politiska viljan och stadens invånare, brukare och kunder. För att förverkliga utgångspunkterna behövs förutsättningar av olika slag. Stadens politiker har möjlighet att genom styrande dokument beskriva hur de vill realisera den politiska viljan. Inom Göteborgs Stad gäller de styrande dokument som antas av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Därutöver fastställer nämnder och bolagsstyrelser egna styrande dokument för sin egen verksamhet. Kommunfullmäktiges budget är det övergripande och överordnade styrande dokumentet för Göteborgs Stads nämnder och bolagsstyrelser.

Om Göteborgs Stads styrande dokument

Göteborgs Stads styrande dokument är våra förutsättningar för att vi ska göra rätt saker på rätt sätt. De anger vad nämnder/styrelser och förvaltningar/bolag ska göra, vem som ska göra det och hur det ska göras. Styrande dokument är samlingsbegreppet för dessa dokument.

Stadens grundläggande principer såsom demokratisk grundsyn, principer om mänskliga rättigheter och icke-diskriminering omsätts i praktisk verksamhet genom att de integreras i stadens ordinarie beslutsprocesser. Beredning av och beslut om styrande dokument har en stor betydelse för förverkligandet av dessa principer i stadens verksamheter.

De styrande dokumenten ska göra det tydligt både för organisationen och för invånare, brukare, kunder, leverantörer, samarbetspartners och andra intressenter vad som förväntas av förvaltningar och bolag. De styrande dokumenten ligger till grund för att utkräva ansvar när vi inte arbetar i enlighet med vad som är beslutat.

Styrande dokument			
Kommunala föreskrifter		Planerande och reglerande styrande dokument	
Normgivning mot enskild	Riktade styrande dokument	Planerande styrande dokument	Reglerande styrande dokument

Dokumentnamn: Göteborgs Stads riktlinje för beslutsnivåer vid investering i och inhyrning av samt inriktning för att äga eller hyra - kommunala verksamhetslokaler

Beslutad av:
Kommunfullmäktige

Gäller för:
Nämnder och
bolagsstyrelser

Diarienummer:
0387/22

**Datum och paragraf för
beslutet:**
[Text]

Dokumentsort:
Riktlinje

Giltighetstid:
Tills vidare

Senast reviderad:
[Datum]

Dokumentansvarig:
Avdelningschef planering
och analys

Innehåll

Inledning	4
Syftet med denna riktlinje.....	4
Vem omfattas av riktlinjen	4
Bakgrund	4
Koppling till andra styrande dokument	4
Stödjande dokument.....	5
Vägledning.....	5
Riktlinjen	5
Beslutsnivåer och ansvarsfördelning.....	5
Lokalärenden där beslut krävs i kommunfullmäktige	6
Lokalärenden där beslut krävs i kommunstyrelsen.....	7
Inriktning – äga eller hyra kommunala verksamhetslokaler	8

Inledning

Syftet med denna riktlinje

I riktlinjen anges beslutsnivåer och ansvarsfördelning vid investering i och inhyrning av kommunala verksamhetslokaler. Riktlinjen omfattar nyinvesteringar såväl som de investeringar som krävs för att säkra befintliga fastigheters långsiktiga värde och funktion. I riktlinjen anges också inriktning för när staden bör äga eller hyra kommunala verksamhetslokaler.

Vem omfattas av riktlinjen

Stadens nämnder omfattas av riktlinjen i sin helhet medan stadens bolagsstyrelser endast berörs i samband med angivna principer för inhyrning av kommunala verksamhetslokaler och då endast gällande kontorslokaler.

Bakgrund

Kommunstyrelsen beslutade 2020-12-09 § 1030 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att göra en översyn gällande befintlig styrning av stadens lokalförsörjning. Översynen utmynnade i ett förslag om att befintliga sex styrande dokument bör revideras, i delar slås samman och i delar upphöra. Den nya styrningen har också anpassats i enlighet med de organisatoriska förändringar som har skett i Göteborgs Stad mellan 2018–2023.

Koppling till andra styrande dokument

Nedan redovisas kopplingen mellan riktlinjen och övriga styrdokument som ingår i lokalförsörjningens styrmiljö. Dokumenten i kursivt är ännu inte beslutade men ingår i målbilden för den nya styrmiljön.

Styrande dokument	Koppling till denna riktlinje
Göteborgs Stads riktlinje för stadens lokalförsörjningsplan och nämnders lokalbehovsplaner	Utifrån de behov som anges i nämndernas lokalbehovsplaner beställer nämnderna lokalförsörjningsuppdrag i enlighet med denna riktlinje.
<i>Göteborgs Stads riktlinje för styrande nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler</i>	<i>De styrande nyckeltalen anger de ytmässiga ramarna för de lokalförsörjningsuppdrag som beställs.</i>
<i>Göteborgs Stads riktlinje för samnyttjan och samlokalisering av kommunala verksamhetslokaler</i>	<i>Vid beställning av lokalförsörjningsuppdrag ska frågan om samnyttjan och samlokalisering alltid beaktas.</i>
<i>Göteborgs Stads riktlinje för överföring av nämnders och bolags egendom, byggnader och anläggningar</i>	<i>I samband med överföring prövas alltid om det föreligger några kända kommunala behov.</i>

Stödjande dokument

Bedömningar av kommande lokalbehov inför beställning av lokalförsörjningsuppdrag har beröringspunkter med flertalet av stadens styrande dokument. Exempel på dokument som stödjer processen är befolknings- och bostadsprognoser, stadsfastighetsnämndens underhållsplanering och strategiska fastighetsplan, stadens lokalförsörjningsplan och nämndernas lokalbehovsplaner, gällande översiktsplan och utbyggnadsplanering.

Vägledning

Vid behov ska stadens nämnder och bolagsstyrelser värdera om kompletterande styrande dokument behövs ta fram inom den egna organisationen i syfte att säkerställa följsamhet gentemot denna riktlinje. Nämnder och bolagsstyrelser ska också värdera om det finns behov av att fastställa gemensamma processer kopplat till investeringar i- och inhyrning av kommunala verksamhetslokaler med andra nämnder eller bolagsstyrelser.

Riktlinjen

I riktlinjen definieras fyra sakområden vilka tillsammans utgör stadens ramstyrning i enlighet med riktlinjens syfte.

- Beslutsnivåer och ansvarsfördelning
- Inriktning – äga eller hyra kommunala verksamhetslokaler
- Lokalärenden där beslut krävs i kommunfullmäktige
- Lokalärenden där beslut krävs i kommunstyrelsen

Beslutsnivåer och ansvarsfördelning

Stadens nämnder

För att kunna leverera kommunal service i enlighet med sitt uppdrag ansvarar stadens nämnder för beställning av lokalförsörjningsuppdrag till stadsfastighetsnämnden samt fattar beslut om genomförande i enlighet med ordinarie beslutsprocess för investeringar och inhyrningar.

Stadsfastighetsnämnden

Utöver nämndens uppdrag i reglementet att säkra befintliga fastigheters långsiktiga värde och funktion ansvarar nämnden för att säkerställa stadens lokalförsörjningsbehov genom hantering av inkommande uppdrag från stadens nämnder. Nämnden ska också vid behov bistå stadens bolagsstyrelser vid inhyrning av kontorslokaler.

Nämnden ansvarar för att värdera och föreslå beställande nämnd hur identifierade lokalbehov skulle kunna lösas. Detta kan ske antingen genom ny-, till-, eller ombyggnation eller inhyrning. Nämnden ansvarar för framtagande av nödvändigt beslutsunderlag inkluderat hyresekonomiska konsekvenser till beställande nämnder inför

genomförandebeslut. Lediga lokaler hos stadens nämnder och bolagsstyrelser ska i första hand beaktas.

Nämnden ansvarar för att värdera, om säkerställandet av befintliga fastigheters långsiktiga värde och funktion samt inkommande lokalförsörjningsuppdrag, kräver beslut i kommunfullmäktige eller i kommunstyrelsen, i enlighet med vad som framgår av denna riktlinje.

Om ett lokalförsörjningsuppdrag inte kräver beslut i kommunfullmäktige eller i kommunstyrelsen fattar stadsfastighetsnämnden själv beslut om genomförande i enlighet med ordinarie beslutsprocess för investeringar och inhyrningar. Detta ska alltid föregås av beslut i beställande nämnd eller bolagsstyrelse.

Idrotts- och föreningsnämnden

Nämnden ansvarar för att värdera om planerade lokalinvesteringar kräver beslut i kommunfullmäktige eller i kommunstyrelsen, i enlighet med vad som framgår av denna riktlinje. Om nämnden ser behov av att hyra in lokaler i stället för att investera i egna lokaler ska ett inhyrningsuppdrag ställas till stadsfastighetsnämnden.

I den händelse en lokalinvestering inte kräver beslut i kommunfullmäktige eller i kommunstyrelsen fattar nämnden själv beslut om genomförande i enlighet med nämndens ordinarie beslutsprocess för investeringar.

Bolagsstyrelser

Det står stadens bolagsstyrelser fritt att inom eget lokalbestånd ombesörja det egna behovet av kontorslokaler. Vid inhyrning av kontorslokaler från annan part (nämnd, bolagsstyrelse eller externt bolag) gäller de principer för inhyrning av kommunala verksamhetslokaler som framgår av denna riktlinje. Om den tilltänkta inhyrningen inte omfattas av dessa principer står det berörd bolagsstyrelse fritt att hyra in kontorslokaler. Vid behov kan stadsfastighetsnämnden bistå i inhyrningsprocessen.

Oaktat om inhyrningen omfattas av riktlinjen eller inte ska alltid lediga kontorslokaler hos stadens nämnder och bolagsstyrelser i första hand beaktas.

Kommunfullmäktige och kommunstyrelsen

Ansvarar för att fatta beslut i lokalärenden i enlighet med vad som framgår av denna riktlinje.

Lokalärenden där beslut krävs i kommunfullmäktige

I lokalärenden av principiell beskaffenhet och större vikt krävs alltid beslut i kommunfullmäktige i enlighet med vad som framgår av detta avsnitt.

Stadsfastighetsnämnden samt idrotts- och föreningsnämnden ska alltid värdera om ett ärende kan anses vara av principiell beskaffenhet eller större vikt oavsett investeringsnivå. I berörda nämnders ärendeberedning ska samråd ske med stadsledningskontoret.

Lokalinvesteringar där den totala projektutgiften överstiger 5 200 prisbasbelopp¹

Stadsfastighetsnämnden samt idrotts- och föreningsnämnden ansvarar för att säkerställa att lokalprojekt som omfattas av denna kategori hanteras i enlighet med riktlinjen.

För lokalprojekt som omfattas av denna kategori krävs ett inriktningsbeslut i kommunfullmäktige efter genomförd förstudie för att projektet ska kunna fortgå. Efter avslutad projektering och innan byggnation kan påbörjas krävs ett genomförandebeslut för investeringen i kommunfullmäktige.

Lokalärenden där beslut krävs i kommunstyrelsen

För att genomföra projekt som omfattas av en eller flera av de tre kategorierna nedan krävs beslut i kommunstyrelsen. I berörda nämnders beredning av dessa ärenden ska samråd ske med stadsledningskontoret.

Investeringar där den totala projektutgiften väsentligt överstiger normalutfall

Angiven kategori omfattar lokalprojekt som inte kräver beslut i kommunfullmäktige.

Om projektutgiften, som senast efter avslutad projektering men innan byggnation startar, bedöms väsentligt överstiga normalutfall, krävs genomförandebeslut för investeringen i kommunstyrelsen innan byggnation kan påbörjas.

Stadsfastighetsnämnden samt idrotts- och föreningsnämnden ansvarar för att säkerställa att lokalprojekt som omfattas av denna kategori hanteras i enlighet med riktlinjen.

Inhyrningar om 15 år eller längre

Stadsfastighetsnämnden samt berörd bolagsstyrelse ansvarar för att säkerställa att lokalprojekt som omfattas av denna kategori hanteras i enlighet med riktlinjen.

Innan en inhyrning av en kommunal verksamhetslokal som omfattas av denna kategori kan ske krävs ett inhyrningsbeslut i kommunstyrelsen.

Inhyrningar med ett kapitalbindande värde för den första kontraktperioden överstigande 1 100 prisbasbelopp²

Stadsfastighetsnämnden samt berörd bolagsstyrelse ansvarar för att säkerställa att lokalprojekt som omfattas av denna kategori hanteras i enlighet med riktlinjen.

Innan en inhyrning av en kommunal verksamhetslokal som omfattas av denna kategori kan ske krävs ett inhyrningsbeslut i kommunstyrelsen.

¹ cirka 250 mnkr i 2022 års prisnivå

² cirka 53 mnkr i 2022 års prisnivå

Inriktning – äga eller hyra kommunala verksamhetslokaler

Äga kommunala verksamhetslokaler

Vid långsiktiga lokalbehov om 15 år eller längre ska staden sträva efter att äga fastigheter och byggnader i egen regi (nämnd eller bolagsstyrelse). De kommunala behov som bedöms vara rimliga att beakta som långsiktiga omfattar i huvudsak men inte uteslutande verksamhetslokaler till förskola, grundskola, idrottsanläggningar, bostad med särskild service samt vård- och omsorgsboende för äldre.

Om platsen inte möjliggör egna fastigheter eller byggnader ska förutsättningar för 3D-fastighetsbildning prövas som alternativ. Om staden inte kan möta långsiktiga lokalbehov på egen mark, egna fastigheter eller om ett eget ägande bedöms vara till nackdel för staden kan det bli nödvändigt att hyra in lokaler även för i grunden långsiktiga lokalbehov. Detta skulle exempelvis kunna aktualiseras om ett inköp av mark eller fastigheter blir för kostsamt alternativ att markförvärv inte är möjligt.

Hyra kommunala verksamhetslokaler

För kortsiktiga, varierande eller osäkra behov ska staden sträva efter att hyra verksamhetslokaler. Dessa lokalbehov omfattar i huvudsak men inte uteslutande kontorslokaler, mindre verksamhetslokaler samt lokaler för tillfälliga uppdrag. Lokalbehov som omfattas av denna kategori understiger i normalfallet hyresavtal med en löptid om mindre än 15 år.

Vid behov av ställningstagande – äga eller hyra

Uppstår behov av ställningstagande ska avstämning mellan berörda nämnder ske. Detta gäller för såväl enskilda lokalprojekt som i större stadsutvecklingsprojekt och berör i normalfallet främst exploateringsnämnden, stadsfastighetsnämnden samt berörda verksamhetsnämnder.

Ett ställningstagande ska ske utifrån angiven inriktning för äga och hyra men bör även ta hänsyn till verksamhetslokalernas uppskattade livscykelkostnader, angivna verksamhetsbehov, givna geografiska förutsättningar samt ekonomiska konsekvenser sett utifrån ett hela staden perspektiv.