



# 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 Jehrés,  
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 Jehrés, 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
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politisk miljö</li> <li>- Nyttja ur ett helhetsperspektiv</li> <li>- Offentliga tjänster</li> <li>- Speciell användning</li> <li>- Begränsade resurser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tydligare ägarroll</li> <li>- Vinst</li> <li>- Mångfald av branscher</li> <li>- Highest-and-best use</li> <li>- Marknadens betalningsvilja</li> </ul>

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.

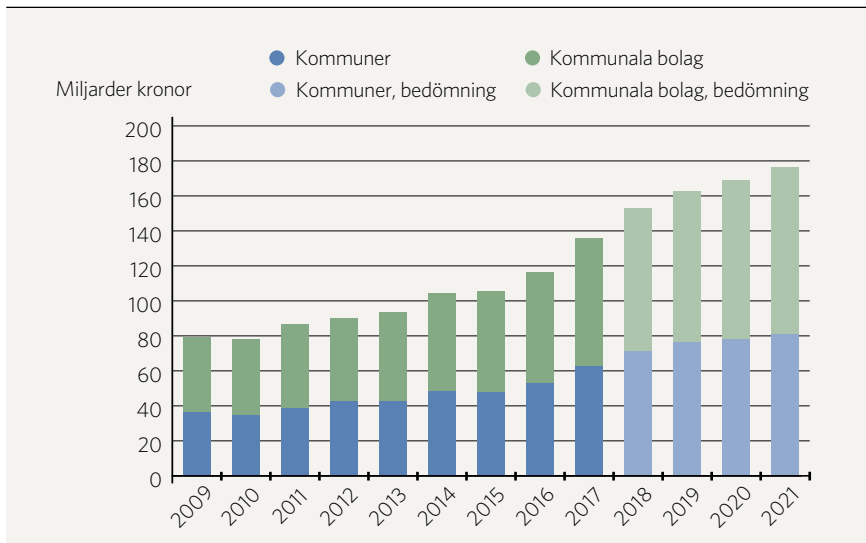
Offentlig Privat Samverkan är inte en vanlig upphandlingsform, och benämns ibland olika, OPS, Offentlig Privat Samverkan, eller PPP, Public Privat Partnership eller OPP, Offentligt Privat Partnerskap. Det kan noteras att OPS ännu inte är undantagen upphandlingslagstiftningen, utan både lagen om offentlig 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

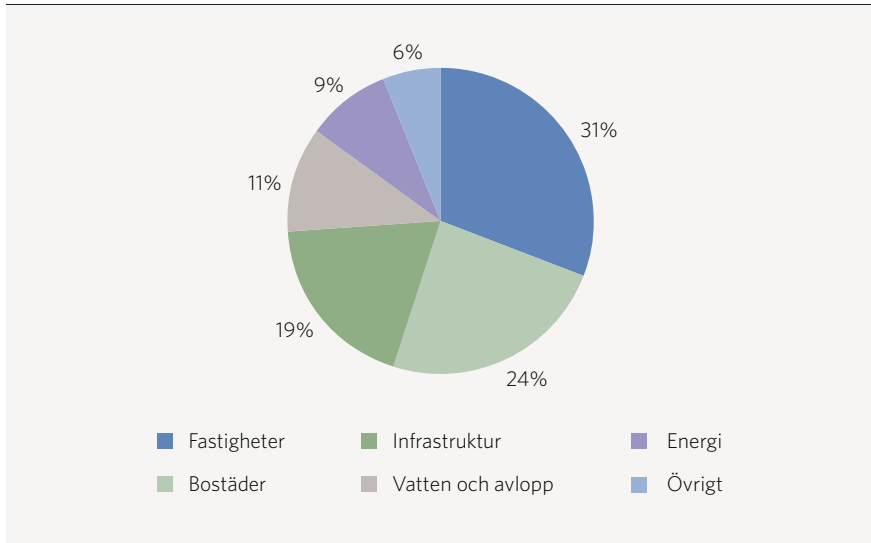


Källa: Ekonomirapporten maj 2019, Sveriges kommuner och Landsting (baserad på källorna Kommuninvest, Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting).



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.

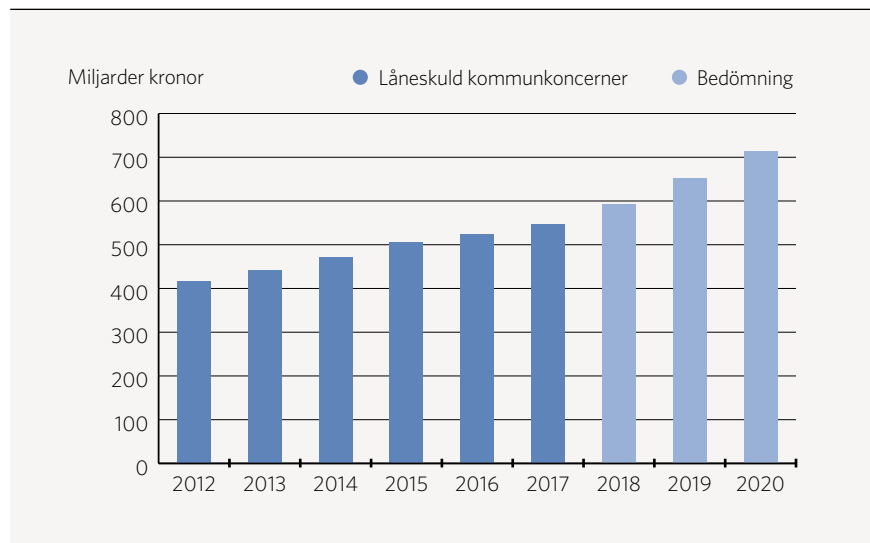
I ”Ekonomirapporten maj 2019” beskriver SKL att kommunkoncernernas låneskuld fortsätter att öka. Kommunkoncernernas ackumulerade låneskuld beror på att investeringar, huvudsakligen i kommunala bolag, till stor del har finansierats med extern upplåning.

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 företeteelsen 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.

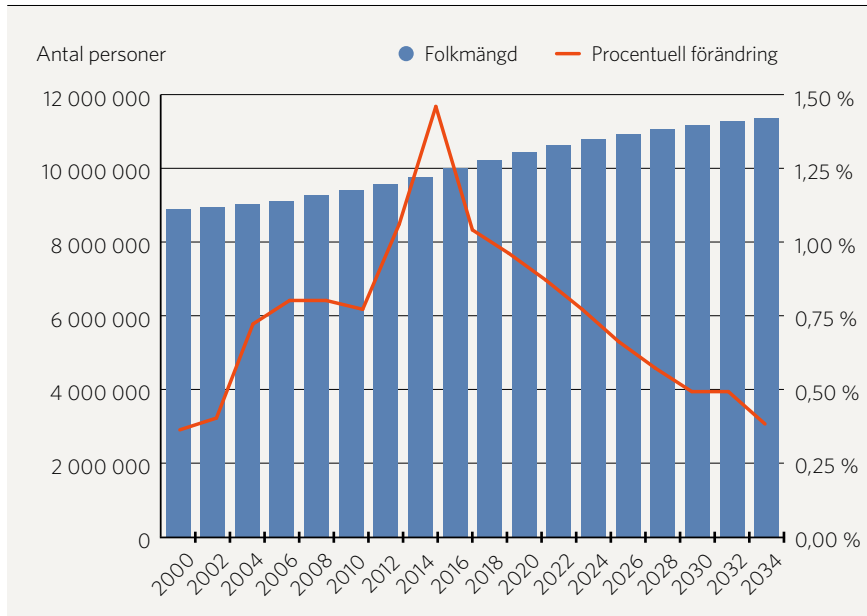




# Kommunernas utmaningar

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.

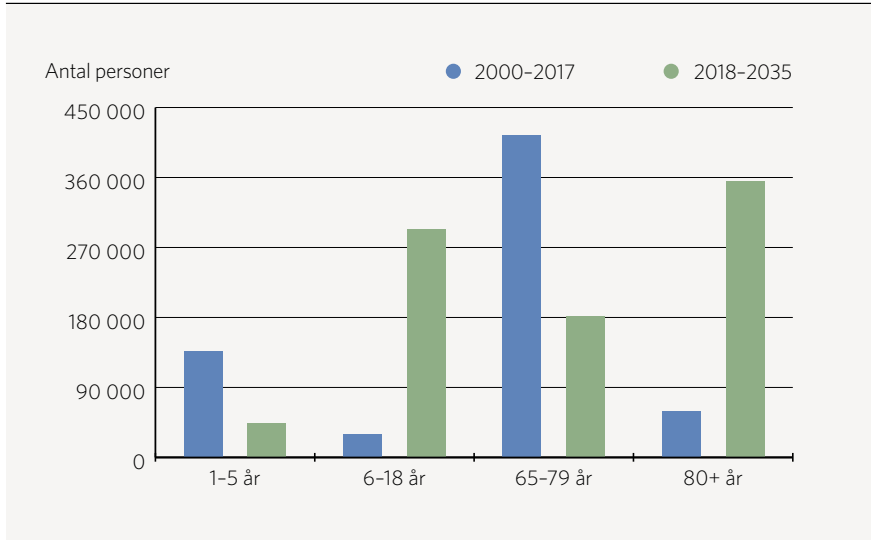
DIAGRAM 4. Sveriges folkmängd 2000–2017 samt prognos fram till 2035



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).

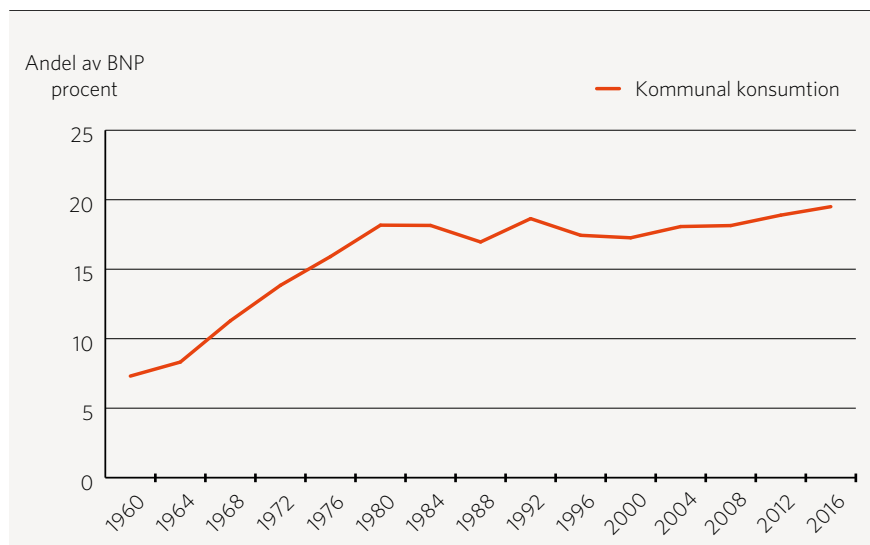
Efterfrågan på verksamhetslokaler beror framför allt på utvecklingen för de specifika åldersgrupper, som verksamheterna vänder sig till och av statliga reformer eller samhällsförändringar, vilka påverkar målgruppernas efterfrågan. Sedan 2000 är det framförallt barn i förskoleåldern och de yngre äldre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

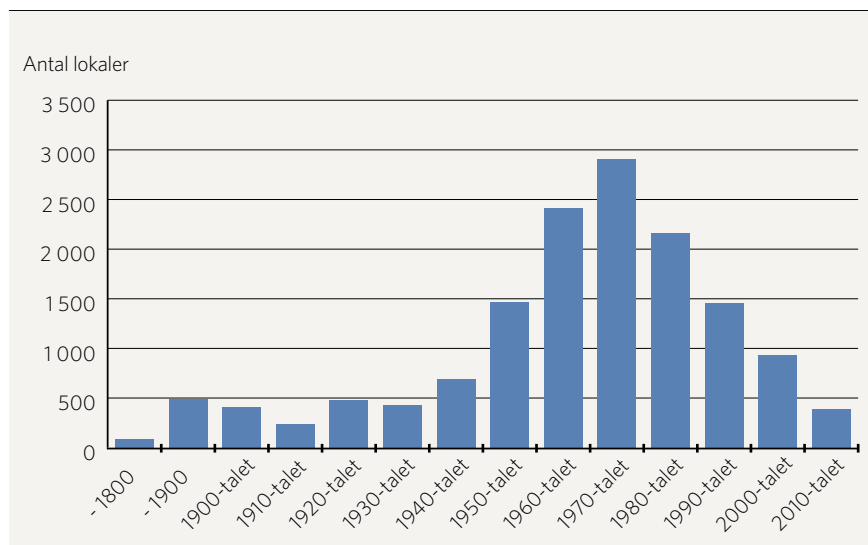
DIAGRAM 6. Kommunal konsumtion som andel av BNP



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
<b>Flexibilitet</b>	Full rådighet Utveckling vid behov	Val av servicegrad Tidsbestämt åtagande Kapital frigörs
<b>Risk</b>	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 frånhända 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 konkurransutsätta 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 långsiktig strategisk lokal-försörjningsplanering. 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 prövas 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 projektkostnader 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\*

<b>Antaganden för drift- och underhållskostnader</b>	<b>kr/kvm</b>
Vidarefakturerade mediakostnader	140
Avfallshantering	20
Vidarefakturerbara löpande kostnader	15
<b>Delsumma vidarefakturerbara kostnader benämnda som "Hyrestillägg" nedan för Alternativ 1a och 1b Hyra</b>	<b>175</b>
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
<b>Totalsumma kostnader (Hela drift- och underhållskostnaden ingår i "Drift och Underhåll" i Alternativ 2 Äga)</b>	<b>305</b>
<b>Kalkylantaganden</b>	
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
<b>Finansiella antaganden</b>	
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)

<b>Alternativ 1a - Hyra</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>Summa 25 år</b>
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)

<b>Alternativ 1b - Hyra</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>Summa 25 år</b>
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 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 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

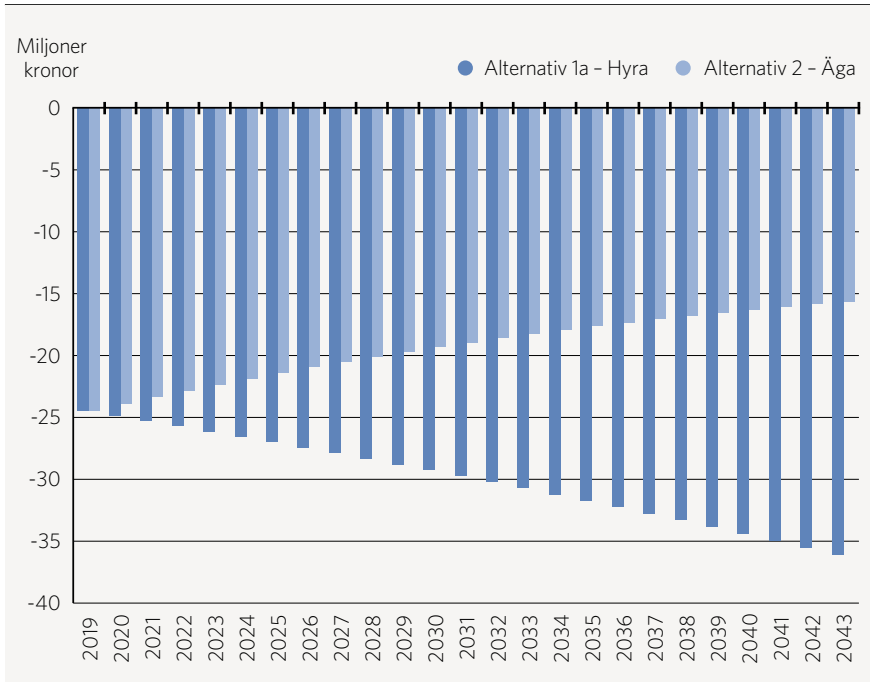
TABELL 11. Kassaflöde vid ägande

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

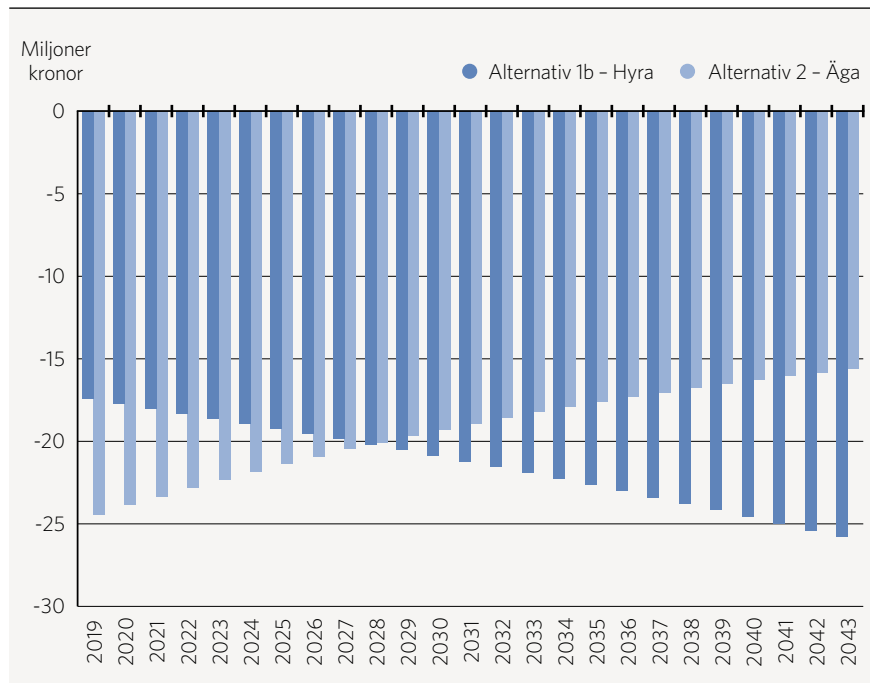
I diagrammet nedan illustreras hur kassaflödet påverkas beroende på om kommunen väljer att äga eller hyra skollokaler. I alternativ 1a – hyra med högt avkastningskrav på 7 procent ökar kostnaderna år för år, vilket beror på antagandet om att hyran för lokalerna kommer öka med inflationen under perioden. 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 projektkostnader 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

<b>Antaganden för drift- och underhållskostnader</b>	<b>kr/kvm</b>
Vidarefakturerade mediakostnader	140
Avfallshantering	20
Vidarefakturerbara löpande kostnader	15
<b>Delsumma vidarefakturerbara kostnader benämnda som "Hyrestillägg" nedan för Alternativ 1a och 1b Hyra</b>	<b>175</b>
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
<b>Totalsumma kostnader (Hela drift- och underhållskostnaden ingår i "Drift och Underhåll" i Alternativ 2 Äga)</b>	<b>305</b>
<b>Kalkylantaganden</b>	
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
<b>Finansiella antaganden</b>	
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 upp- tas 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

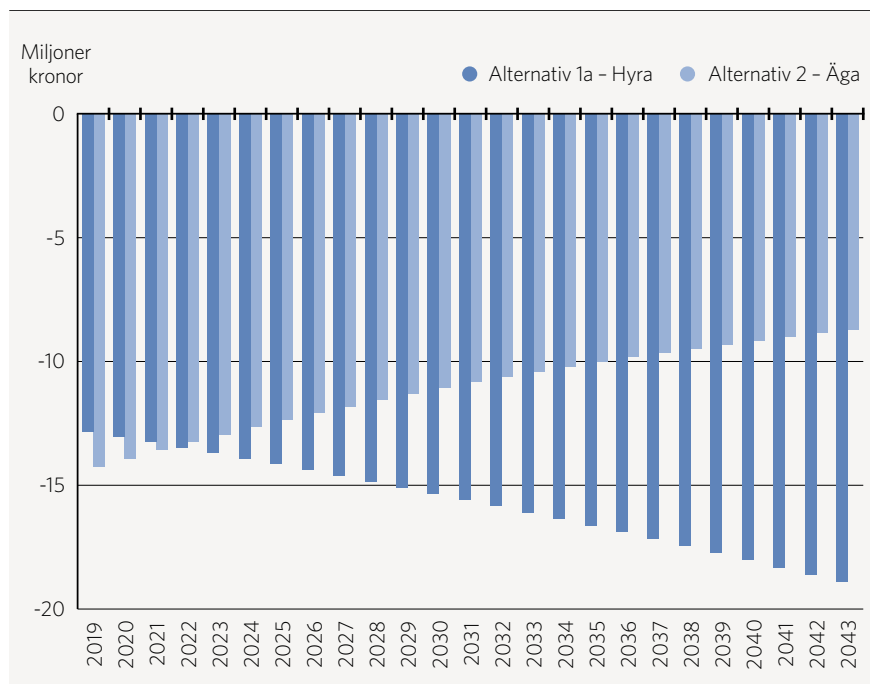
TABELL 16. Kassaflöde vid ägande

<b>Alternativ 2 - Äga</b>	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

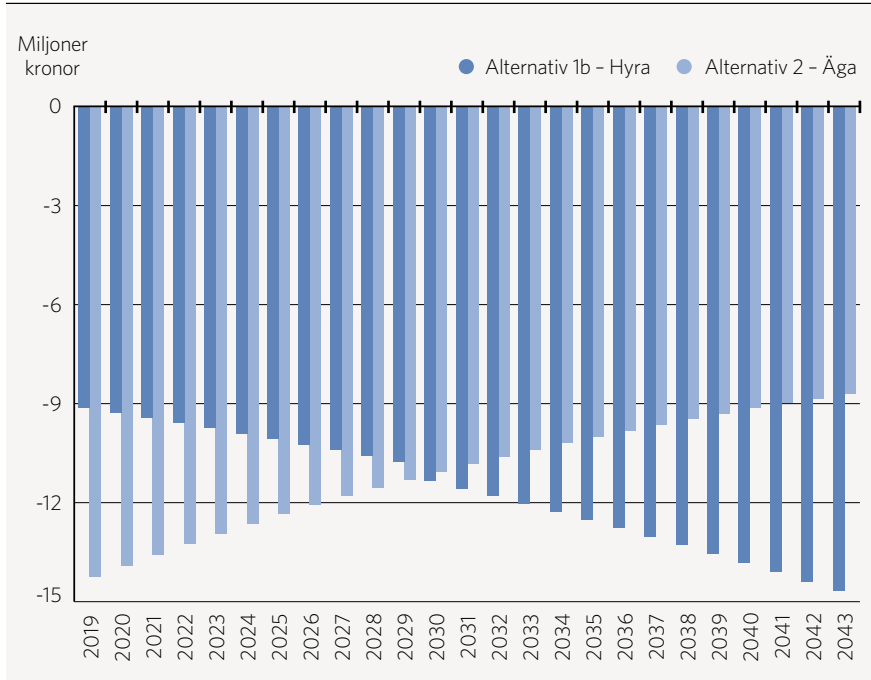
I diagrammet illustreras hur kassaflödet påverkas beroende på om kommunen väljer att äga eller hyra verksamhetslokalerna. I alternativ 1a – hyra med avkastningskrav 6,2 procent ökar kostnaderna under kalkylperioden, vilket beror på antagandet om att hyra för lokalerna kommer öka med inflationen under 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. Vacses 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. Vacsés 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. Vase 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 marknadsrisken, 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 alternativ användning 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 innebär 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 hyresgästanpassningar (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 hyrorerna 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 internhyresystem, baseras självkostnadshyran oftast på:

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

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 marknadsriskerna en fastighetsägare tar. Exempel på marknadsriskerna som kan påverka hyresnivån är då kostnader och risker överstiger marknadshyresnivån. I sådana fall kan en tilläggshyra 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 kostnadsbilderna för internhyran kan variera kraftigt beroende på många faktorer, exempelvis avskrivningstider, verksamhetslokalernas ålder och status, underhållsbehov med mera. Kostnadsbilderna 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 objektiva 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 förhyring 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](http://webbutik.skr.se)

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | [skr.se](http://skr.se)



**Sveriges  
Kommuner  
och Regioner**