

Stadsbyggnadsförvaltningen  
**Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen**

Datum:  
2023-11-28

Diarienummer:  
KSN-2020-01614

Handläggare:  
Julia Stålnacke, Kristin Vadin

## Ordning för markförsäljning inom Norra Hovstallängen

### Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** inleda förhandling om markanvisning av byggrätt för skola, förskola, fritidsklubb, idrottshall och träffpunkt för äldre till Uppsala kommun Skolfastigheter AB, samt
2. **att** inleda en process för att markanvisa övriga återstående byggrätter inom Norra Hovstallängen.

### Ärendet

Den 2 juni 2022, § 154, beslutade kommunstyrelsen om justerad ordning för försäljning av Norra Hovstallängen. Enligt beslutet skulle försäljningen av Norra Hovstallängen ske genom upphandlingsförfarande på den privata marknaden enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Valet av LOU-förfarande skulle enligt beslutet avgöras av den metod som vid tidpunkten för försäljningen, utifrån en sammanvägd bedömning, var den mest lämpliga mot bakgrund av gällande lagstiftning och rättsläge samt ekonomi, genomförbarhet och projektmål, bilaga 1.

Förutsättningarna för att genomföra försäljning genom ett upphandlingsförfarande för Norra Hovstallängen som helhet bedöms dock för närvarande som mindre lämpligt. Upphandling i tidigt skede, där detaljplanen kan ändras, innebär en risk för att upphandlingen blir ogiltig. I kombination med ett försämrat marknadsläge för kontor finns även en risk för att tidplanen för att utbyggnaden av förskola förskjuts, vilket kan leda till ett större underskott av förskoleplatser i centrala Uppsala.

Försäljning föreslås därför i stället ske efter direktanvisning till Uppsala kommun Skolfastigheter AB som då blir ägare av skola, förskola, idrottshall, fritidsklubb och träffpunkt för äldre. Om mobilitetscenter ska ingå i denna markanvisning, eller anvisas separat, föreslås utredas vidare. Försäljning av återstående byggrätter inom Norra

Hovstallängen kan ske genom markanvisning när skolbyggrätten har avgränsats tydligare än i dagsläget.

### **Beredning**

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret och stadsbyggnadsförvaltningen gemensamt. Perspektiven för barn, jämställdhet och näringsliv bedöms inte påverkas av detta beslut.

### **Föredragning**

I korthet innebar den tidigare beslutade inriktningen att Norra Hovstallängen skulle avyttras till en extern aktör och att skola, förskola, fritidsklubb, idrottshall, träffpunkt för äldre och tillhörande friytor skulle hyras tillbaka av kommunen. Det innebar att köparen skulle uppföra lokalerna och att kommunen skulle hyra in sig i dessa efter uppförandet. Inhyrning som en förutsättning för försäljningen innebär att den behöver ske genom upphandling. Valet av försäljningsprocess lämnades i det tidigare beslutet öppen, för att möjliggöra det mest lämpliga försäljningsförfarandet vid tidpunkten för markförsäljning med utgångspunkt i gällande lagstiftning och rådande rättsläge.

För Norra Hovstallängen är ett av målen att tillvarata marknadens kompetens för att optimera planförslaget och då behöver det finnas en möjlighet att göra justeringar inför granskning och antagande av detaljplanen, vilket man kan göra vid en markanvisning i tidigt skede. Om skolan markanvisas utan upphandlingsprocess utgår den risken.

Enligt den senast beslutade Lokalförsörjningsplanen, KSN-2022-0239, för pedagogiska lokaler ska den nya förskolan på Norra Hovstallängen tillgodose en viss del av det befintliga underskottet av förskoleplatser i centrala staden. Fullföljs inte tidplanen för Norra Hovstallängen blir en av konsekvenserna ett ännu större underskott av förskoleplatser inom centrala Uppsala.

Genom att bryta ut verksamhetslokalerna bedöms att risken för att tidplanen inte kan hållas minskar. Därför föreslår förvaltningen att verksamhetslokalerna behålls inom kommunkoncernen och att förhandling inleds om direktanvisning av dessa till Uppsala kommun Skolfastigheter AB.

I samrådsförslaget för projektområdet Norra Hovstallängen ingår, utöver skola och förskola med tillhörande funktioner, byggrätter för kontor och centrumverksamhet samt ett mobilitetscenter som kan lösa parkeringsbehov för de tillkommande verksamheterna samt ge ett tillskott av allmän besöksparkering. Projektområdet ska knyta ihop Kungsängen med den centrala staden, och är utpekad i Uppsalas innerstadsstrategi som lämplig plats för ett mobilitetscenter. Ett mobilitetscenter under mark bidrar till en effektivare markanvändning, en attraktivare stadsmiljö samt en fortsatt stark centrumhandling. Mobilitetscentret var en förutsättning som hanterades av de externa aktörerna i den tidigare försäljningsprocessen. Det behöver utredas vidare om det är lämpligast att låta den delen ingå i markanvisning för skola, tillsammans med återstående byggrätter, eller om den bör anvisas separat. Föreslagen process innebär att markanvisning sker innan granskning av detaljplanen. Då kan de olika användningarna optimeras tillsammans med de aktörer som fått markanvisning och som ska genomföra detaljplanen. Återkoppling av denna utredning föreslås ske till mark- och exploateringsutskottet som har att ta ställning till kommande markanvisningsprocess. Detsamma gäller för kommande markanvisningsavtal som hanteras enligt delegationsordningen.

Kommunstyrelsen föreslås mot bakgrund av ovanstående ändra sitt tidigare beslut om försäljningsförfarandet av Norra Hovstallängen, till att inleda förhandling om markanvisning direkt till Uppsala kommun Skolfastigheter AB. Markanvisning avseende mobilitetscenter föreslås ske efter att förutsättningar och lämplig ägare och operatör har utretts. Markanvisning avseende återstående byggrätter föreslås ske när skolbyggrättens omfattning är fastställd.

Ur ett långsiktigt perspektiv bedöms det positivt för kommunkoncernens totalekonomi att äga lokaler för skola/förskola (jämfört med att sälja och hyra in sig i lokalerna). Stöd för denna bedömning finns i Kommuninvests rapport publicerad 2022 "Äga eller hyra verksamhetslokaler - viktiga överväganden för offentliga aktörer", bilaga 2.

### **Ekonomiska konsekvenser**

Att inleda förhandling om markanvisning av byggrätt för förskola med mera samt en process för att markanvisa övriga återstående byggrätter medför i sig inga ekonomiska konsekvenser.

Projektekonomi redovisas i kommande politiskt beslut om markanvisning enligt delegationsordningen, när förutsättningar finns för att göra en sådan bedömning. Vidare utredning ska genomföras kring hur återstående byggrätter bäst paketeras för att säkerställa att marknadspris fås för dessa.

### **Beslutsunderlag**

- Tjänsteskrivelse daterad 28 november 2023
- Bilaga 1, Justerad ordning för försäljning av Norra Hovstallängen, 2022-06-02
- Bilaga 2, Kommuninvest, 2022, Äga eller hyra verksamhetslokaler – viktiga överväganden för offentliga aktörer

Stadsbyggnadsförvaltningen

Joachim Danielsson  
Stadsdirektör

Christian Blomberg  
Stadsbyggnadsdirektör

## § 177

# Justerad ordning för försäljning av Norra Hovstallängen

### Beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutar

1. **att** försäljningen av Norra Hovstallängen ska ske genom upphandlingsförfarande på den privata marknaden enligt lagen om offentlig upphandling (LOU).
2. **att** valet av LOU-förfarande ska avgöras av den metod som vid tidpunkten för försäljningen, utifrån en sammanvägd bedömning, är mest lämpligt mot bakgrund av gällande lagstiftning och rättsläge samt ekonomi, genomförbarhet och målen för projektet.

### Sammanfattning

Den 10 juni 2020, § 175, beslutade kommunstyrelsen om inriktning för markförsäljning avseende Norra Hovstallängen. Den beslutade inriktningen anger att marken ska säljas till en extern aktör och att skola, förskola och idrottshall med tillhörande friytor samt mobilitetsanläggningen hyrs tillbaka av kommunen, Bilaga 1. Vidare beslutade kommunstyrelsen den 8 februari 2022, § 4, om justerad inriktning för markförsäljningen. Justeringen innebär att Uppsala Parkerings AB inte längre förutsätts vara en part i mobilitetsanläggningen, vilket innebär att mobilitetsanläggningen inte hyrs tillbaka av kommunen, Bilaga 2.

I ärendet beskrivs hur försäljningen ska genomföras. Försäljningsförfarandet byggde på tillämpning av det så kallade hyresundantaget i 3 kap. 19 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. I aktuellt ärende föreslås att förfarandet för försäljningen ändras till ett annat förfarande enligt LOU. Bakgrunden till förslaget till beslut är att rättsläget för hyresundantagets tillämplighet är osäkert. Inriktningen på processen är i övrigt oförändrad.

### Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 2 juni 2022
- Bilaga 1, Norra Hovstallängen inriktning för markförsäljning 2020-05-04
- Bilaga 2, Justerad inriktning för Norra Hovstallängen 2022-08-02

Kommunstyrelsens arbetsutskott  
Protokollsutdrag

Datum:  
2022-06-07

### Yrkande

Fredrik Ahlstedt (M) yrkar med instämmande från Jonas Petersson (C) och Jonas Segersam (KD) att projektet ska avbrytas.

### Beslutsgång

Ordföranden ställer föreliggande förslag mot avslag och finner att arbetsutskottet bifaller detsamma.

### Reservation

Fredrik Ahlstedt (M) reserverar sig med följande motivering:

Moderaterna har under hela projektets gång påtalat det olämpliga i att bygga en skola bara meter från en av Uppsalas mest trafikerade korsningar. Såväl trafiken som luftkvaliteten riskerar att innebära stora problem. Dessutom ser vi ett vikande elevunderlag vilket gör behovet av en skola osäkert. Det behöver genomföras en ordentlig genomsyn av elevunderlaget och behovet av nya skolor.

Vi reserverar oss i förmån för eget yrkande.

Jonas Petersson (C) och Jonas Segersam (KD) reserverar sig mot beslutet till förmån för Fredrik Ahlstedts (M) yrkande.

### Särskilt yttrande

Tobias Smedberg (V) anmäler särskilt yttrande:

För att säkerställa att en skola, idrottsytor och park alls kan bli av ger Vänsterpartiet sitt stöd till ärendet. Rent principiellt beklagar vi dock övriga partiers vurm för att låta privata aktörer äga samhällsviktiga fastigheter. Med denna modell för ägande frånsäger vi oss egen rådighet över fastigheten och det blir mest sannolikt mycket dyrare i längden för kommunen när vi gör oss själva till hyresgäst hos en privat aktör som ska göra ekonomisk vinst och finansiera aktieutdelningar med de hyror skattebetalarna ska stå för. Samhällsviktiga fastigheter bör ägas av samhället.

Justerandes signatur

Utdragsbestyrkande

Kommunledningskontoret  
**Tjänsteskrivelse till Kommunstyrelsen**

Datum:  
2022-06-02

Diarienummer:  
KSN- 2020-01614

Handläggare:  
Johan Heribertsson, Hanna Rickdorff Lahrin, Kristin Vadin

## Justerad ordning för försäljning av Norra Hovstallängen

### Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar, med ändring av sitt beslut fattat den 10 juni 2020, § 175,

1. **att** försäljningen av Norra Hovstallängen ska ske genom upphandlingsförfarande på den privata marknaden enligt lagen om offentlig upphandling (LOU).
2. **att** valet av LOU-förfarande ska avgöras av den metod som vid tidpunkten för försäljningen, utifrån en sammanvägd bedömning, är mest lämpligt mot bakgrund av gällande lagstiftning och rättsläge samt ekonomi, genomförbarhet och målen för projektet.

### Ärendet

Den 10 juni 2020, § 175, beslutade kommunstyrelsen om inriktning för markförsäljning avseende Norra Hovstallängen. Den beslutade inriktningen anger att marken ska säljas till en extern aktör och att skola, förskola och idrottshall med tillhörande friytor samt mobilitetsanläggningen hyrs tillbaka av kommunen, Bilaga 1. Vidare beslutade kommunstyrelsen den 8 februari 2022, § 4, om justerad inriktning för markförsäljningen. Justeringen innebär att Uppsala Parkerings AB inte längre förutsätts vara en part i mobilitetsanläggningen, vilket innebär att mobilitetsanläggningen inte hyrs tillbaka av kommunen, Bilaga 2.

I ärendet beskrivs hur försäljningen ska genomföras. Försäljningsförfarandet byggde på tillämpning av det så kallade hyresundantaget i 3 kap. 19 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. I aktuellt ärende föreslås att förfarandet för försäljningen ändras till ett annat förfarande enligt LOU. Bakgrunden till förslaget till beslut är att rättsläget för hyresundantagets tillämplighet är osäkert. Inriktningen på processen är i övrigt oförändrad.

## Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret och stadsbyggnadsförvaltningen gemensamt. Perspektiven för barn, jämställdhet och näringsliv bedöms inte påverkas av detta beslut.

## Föredragning

I korthet innebär den tidigare beslutade inriktningen att Norra Hovstallängen ska avyttras till en extern aktör och att skola, förskola, idrottshall och tillhörande friytor hyrs tillbaka av kommunen. Inriktningen innebär att det är köparen som uppför lokalerna och att kommunen hyr in sig i dessa efter uppförandet. Det anges specifikt att försäljningen och tecknade av hyresavtalen ska genomföras inom ramen för hyresundantaget i LOU. En effekt av det beslutade förfarandet är att entreprenaden avseende uppförande av de kommunala verksamhetslokalerna upphandlas i enlighet med LOU. Enligt beslutet ska projektet således genomföras enligt modellen som brukar kallas byggentreprenad på annans fastighet.

Modellen byggentreprenad på annans fastighet har, efter kommunstyrelsens beslut, förkastats av två förvaltningsrätter och av Konkurrensverket. Domarna och beslutet har överklagats och i väntan på lagakraftvunna överklaganden, är rättsläget osäkert. Mycket tyder dock på att domarna är korrekta och att praxis kommer att bildas inom området.

En alternativ försäljningsprocess är att en hyresvärdsupphandling av de kommunala hyresavtalen utförs i enlighet med LOU. Den aktör som genom ett sådant förfarande vinner upphandlingen förvärvar samtliga fastigheter och byggnader inom projektet och åtar sig att uppföra byggnaderna som ska hyras av kommunen. I det fall en hyresvärdsupphandling utförs behöver inte själva byggentreprenaden av de kommunala verksamhetslokalerna upphandlas enligt LOU.

Kommunstyrelsen behöver mot bakgrund av det ovanstående ändra sitt tidigare beslut om försäljningsförfarande av Norra Hovstallängen. Valet av faktiskt förfarande lämnas öppet för att möjliggöra det mest lämpliga försäljningsförfarandet vid tidpunkten för markförsäljningen med utgångspunkt i gällande lagstiftning och rådande rättsläge.

## Ekonomiska konsekvenser

Bedömningen är att beslutet inte får några ekonomiska konsekvenser avseende försäljningen av Norra Hovstallängen.

## Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 2 juni 2022
- Bilaga 1, Norra Hovstallängen inriktning för markförsäljning 2020-05-04
- Bilaga 2, Justerad inriktning för Norra Hovstallängen 2022-08-02

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson  
Stadsdirektör

Ola Hägglund  
Ekonomidirektör och biträdande  
stadsdirektör



Bilaga 1.

Datum:  
2020-05-04Diarienummer:  
KSN-2020-01614Handläggare:  
Henrik Modigh, Margareta Catusus

## Bilaga 1. Norra Hovstallängen – inriktning för markförsäljning

Stadsbyggnadsförvaltningen föreslår en process för försäljning av kvarteret genom att upplåta marken inom kvarteret till en kommersiell aktör som bygger skola, förskola och idrottshall med tillhörande friytor samt mobilitetscenter. Kommunen hyr därefter tillbaka lokalerna med kravställda optioner.

En sedvanlig markanvisning är en option för en byggaktör att under en viss tid och på vissa villkor ensam få förhandla med en kommun om förutsättningarna för att uppföra ny bebyggelse eller att genomföra annan exploatering inom ett visst markområde. Det innebär att aktören inte förbinder sig att genomföra projektet förrän ett genomförandeavtal är tecknat, dvs i samband med att detaljplanen antas.

Det nu föreslagna förfarandet som föreslås utgör inte en regelrätt markanvisning där byggaktören innehar rådigheten över att avbryta processen. Förslaget är en försäljningsprocess omfattande hyresupphandling (enligt Lagen om Offentlig Upphandling (LOU) - Hyresundantag) och en fastighetsöverlåtelse enligt Jordabalken. Både tecknandet av hyresavtalet och försäljningen av fastigheten genomförs inom ramen för Hyresundantaget i LOU. Det bör i sammanhanget nämnas att de tävlingsmoment som är förenade med en normal markanvisning också tillämpas i den nu föreslagna processen

Om kommunalt ägande eftersträvas på sikt kan en köpoption skrivas in i överlåtelseavtalet. Detta förutsätter att projektet avyttras genom en bolagsöverlåtelse (överlåtelse av aktier i det fastighetsägande bolaget) istället för en sedvanlig fastighetsöverlåtelse. Detta är något som kommunen kan ta ställning till i ett senare skede.

Försäljningsprocessen genomförs i flera steg för att säkerställa dels att köparen är långsiktig och har genomförandeförmåga, dels att den nya bebyggelsen får hög kvalitet avseende funktion och gestaltning.

Samråd för detaljplanen planeras hållas i början av hösten 2020. I samband med att detaljplanesamrådet har avslutats går en riktad inbjudan till försäljningen ut till ett flertal potentiella köpare. Samrådsförslaget ska vara flexibelt för att ge köparen

utrymme för egna och kreativa lösningar inom ramen för de krav som kommunen ställer. Samtidigt är det viktigt att det finns ett kalkylerbart projekt vid markanvisningstillfället och detta sker delvis genom stöd i ett tillräckligt tydligt samrådsförslag.

#### *Steg 1 – Bedömning av aktören*

Utöver aktörernas genomförandeförmåga och långsiktighet görs en bedömning av ambitionsnivån för projektet (i en programförklaring) samt tidigare erfarenheter att driva och genomföra projekt av detta slag (genom referenstagning).

#### *Steg 2 – Utvärdering av förslaget*

De som går vidare från Steg 1 tar fram ett affärsförslag för hela projektet samt lämnar ett indikativt bud på byggrätten. Prospektet som presenteras för aktörerna består bland annat av kravspecifikation, samrådsförslag, hyresavtal med fastställd hyresnivå, kommunens rumsfunktionsprogram för skola/förskola/idrottshall, funktionsprogram för mobilitetscentret, Stadsbyggnadsidéen och Arkitekturpolicyn. Miljöcertifiering, träbyggande och sociala faktorer är premierande.

Aktörernas affärsförslag redovisas med fördel vid en fysisk presentation. I utvärderingen görs en samlad bedömning av hur väl förslagen uppfyller de krav som kommunen ställt avseende funktion, arkitektonisk kvalitet, flexibilitet över tid, kreativitet/innovation och byggrättspris samt hyresnivå.

En köpare väljs ut och en avsiktsförklaring tecknas. Köparen genomför en sedvanlig undersökning av all information avseende projektet (Due Diligence). Därefter inleds en avtalsförhandling där samtliga avtalsvillkor i hyresavtal och köpeavtal fastslås samt undertecknas.

Tillträde sker efter att detaljplanen vunnit laga kraft samt erhållit bygglov.

## § 4

# Justerad inriktning för markförsäljning avseende Norra Hovstallängen

## KSN-2020-01614

### Beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** justera inriktningen för markförsäljningen inom kvarteret Norra Hovstallängen genom att Uppsala Parkerings AB inte längre förutsätts vara en part i mobilitetsanläggningen, samt
2. **att** uppdra till förvaltningen att återkomma med en fördjupad ekonomisk analys inför besluten om hyresavtal och markanvisningsavtal gällande Norra Hovstallängen.

### Sammanfattning

Den 10 juni 2020 (§ 175) beslutade kommunstyrelsen om inriktning för markförsäljning avseende Norra Hovstallängen. Denna inriktning anger att marken ska säljas till en extern aktör och att skola, förskola och idrottshall med tillhörande friytor samt mobilitetsanläggningen hyrs tillbaka av kommunen, Bilaga 1.

Genom detta ärende föreslås att mobilitetsanläggningen i stället ingår i de funktioner som en extern aktör ska tillhandahålla till marknaden. Kommunen genom Uppsala Parkerings AB behöver således inte, som en förutsättning för försäljningen, teckna avtal för inhyrning för detta ändamål.

### Beslutsunderlag

- Mark- och exploateringsutskottets förslag 26 januari 2022 § 5
- Tjänsteskrivelse daterad 19 januari 2022
- Bilaga 1. Norra Hovstallängen inriktning för markförsäljning 2020-05-04 (KSN-2020-01614)

Kommunstyrelsen  
ProtokollsutdragDatum:  
2022-02-08**Yrkanden**

Mohamad Hassan (L) och Ulrik Wärnsberg (S) yrkar, med instämmande från Hanna Victoria Mörck (V):  
*att uppdra till förvaltningen att återkomma med en fördjupad ekonomisk analys inför besluten om hyresavtal och markanvisningsavtal gällande Norra Hovstallängen.*

Fredrik Ahlstedt (M), Therez Almerfors (M) och Jonas Segersam (KD) yrkar, med instämmande från Simon Alm (-) och Stefan Hanna (-):  
*att projekt Norra Hovstallängen avbryts.*

Simon Alm (-) och Stefan Hanna (-) yrkar i andra hand bifall Mohamad Hassan (L).

**Beslutsgång**

Ordförande ställer först Fredrik Ahlstedt (M) med fleras ändringsyrkande mot avslag och finner att kommunstyrelsen avslår detsamma.

Ordförande ställer därefter Mohamad Hassan (L) med fleras tilläggsyrkande mot avslag och finner att kommunstyrelsen bifaller detsamma.

Ordförande ställer därefter mark- och exploateringsutskottets förslag mot avslag och finner att kommunstyrelsen bifaller detsamma.

**Reservation**

Fredrik Ahlstedt (M), Therez Almerfors (M), Christopher Lagerqvist (M) och Jonas Segersam (KD) reserverar sig mot beslutet till förmån för Fredrik Ahlstedt (M) med flera yrkande med motiveringen:

*Moderaterna och Kristdemokraterna har hela tiden påtalat det olämpliga i att bygga en skola bara meter från en av Uppsalas mest trafikerade korsningar. Såväl trafiken som luftkvaliteten riskerar att innebära stora problem.*

*Skolan borde sedan länge ha påbörjat att uppföras på annan central plats. Med vårt förslag hade en skola redan kunnat vara etablerad.*

Stefan Hanna (-) reserverar sig mot beslutet till förmån för eget yrkande med motiveringen:

*Det är beklagligt att inte idéer och förslag, kopplat till ärenden liknande detta, förankras bättre mycket bättre innan de sjösätts. Det är dåligt att så stora och viktiga frågor blir hängande i luften när behovet av centrala förskolor och skolor är stort. Jag anser att ingångstanken att hyror ska sättas utifrån betalningsförmåga är en dålig idé. Hyresnivån ska i huvudsak styras utifrån vilken kvalitet som en uppdragsgivare förväntar sig på önskade fastigheter. Jag förväntar mig att det beslutade tilläggsyrkandet bland annat*

Justerandes signatur

Utdragsbestyrkande

*innebär att vi får en tydlig dragning om vad som händer efter år 20 om en sådan hyresbindningstid skulle bli aktuell.*

*Simon Alm (-) reserverar sig mot beslutet till förmån för eget yrkande med motivering: Principiellt är det en dålig plan för Norra Hovstallarängen. En skola på platsen är inte idealiskt och det finns bättre lösningar. Det innebär att Moderaternas yrkande om att avbryta sådan planering är välkommet och förtjänar stöd.*

*Ärendet i sig är dock avgränsat till att skapa en bättre struktur för hur de planerade behoven ska kunna tillgodoses inom ramen för den plan vi i grunden inte gillar. Det är inte ologiskt och finns inga kända skäl att vända sig emot.*

### Särskilda yttranden

*Tobias Smedberg (V) och Hanna Victoria Mörck (V) lämnar ett särskilt yttrande: Vänsterpartiet ser positivt på att denna fråga rör sig framåt. Samtidigt är det mycket viktigt att det tas ett helhetsgrepp om en hållbar mobilitet i området. Olika typer av cyklar behöver beredas plats, elcyklar vill man till exempel ofta parkera inomhus och då kan garage tjäna detta syfte.*

*En annan fråga i sammanhanget är om vi ska äga skolfastigheter eller inte, att äga fastigheterna innebär en rådighet som underlättar för att ta ett helhetsgrepp om såväl mobiliteten som andra avgörande frågor för områdets fortsatta utveckling.*

*Jonas Petersson (C) lämnar ett särskilt yttrande:*

*Centerpartiet anser att det vore ett misstag av Uppsala kommun att uppföra en skola i kv Norra Hovstallängen. Luftmiljön utmed Kungsgatan hör till den sämsta i Europa, varför det är en gravt olämplig lokalisering för en skola. Dessutom är fastigheten för trång för att uppföra en bra skola för så många elever som planeras. Centerpartiet har tidigare föreslagit kv Kölen längre söderut i Kungsängen som alternativ placering för en skola, och förordade därför att projektet skulle avbrytas.*

*Kent Kumpula (SD) lämnar ett särskilt yttrande:*

*Sverigedemokraterna anser i likhet med Moderaterna och Simon Alma att lokaliseringen av skola på den tilltänkta platsen inte är bra och att planeringen av projektet i sin nuvarande form därför bör avbrytas.*

# Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler

– viktiga överväganden för offentliga aktörer



KOMMUNINVEST

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

---

Inledning	3
1. Entreprenadformer	4
2. Finansiering	6
3. Motiv för effektiviseringar	9
4. Övriga aspekter	11
5. Slutsatser	13
Referenser	14

## Om rapporten

Denna rapport är framtagen som en del i den serie av rapporter från Kommuninvest som berör centrala frågeställningar kring utvecklingen av en bärkraftig kommunsektor. Författaren är Emelie Värja, forsknings- och utbildningschef på Kommuninvest (tjänstledig), med medverkan av Lars Heikensten, ordförande Finanspolitiska rådet och tidigare bland annat

riksbankschef, och Hans Lindblad, statlig utredare och tidigare bland annat riksgäldsdirektör. Rapporten ska ses som ett inlägg i en viktig debatt om hur kommuner och regioner ska säkra sin lokalförsörjning.

# Inledning

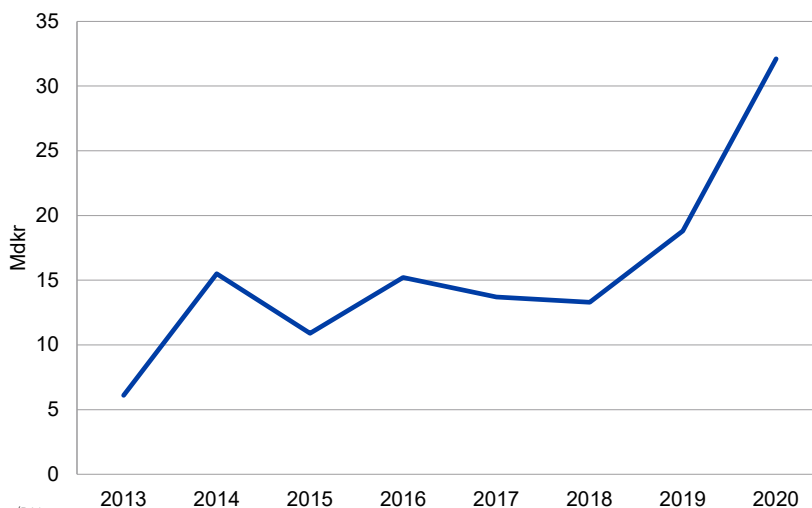
Fenomenet samhällsfastigheter har fått mycket uppmärksamhet efter finanskrisen 2008-2009. Fastigheter avsedda för offentlig verksamhet har köpts upp eller utvecklats av privata aktörer, för uthyrning till kommuner, regioner eller statliga aktörer. Värdemässigt har omfattningen av detta fenomen varit särskilt hög under de senaste fem åren.

Stat, kommun och region kan välja att bygga, äga och förvalta sina egna verksamhetslokaler. Men numera finns ofta även alternativet att hyra från en privat aktör. I detta segment verkar idag närmare 50 privata

aktörer som med olika affärsmodeller vill äga fastigheter, eller lokallösningar, med stat, kommun eller region som hyresgäst. Till de största privata aktörerna hör Hemsö, SBB, Castellum och Rikshem<sup>1</sup>.

Figur 1 visar att transaktionsvolymerna inom samhällsfastigheter har ökat markant. Värdet på de försäljningar som gjordes 2020 var drygt 32 miljarder kronor. I den siffran inkluderas inte bara transaktioner mellan privata och offentliga aktörer, utan även mellan privata aktörer.

Figur 1: Försäljningsvärde samhällsfastigheter 2013 - 2020\*



Källa: Datscha/DN

\*Endast affärer med ett värde över 40 miljoner kronor räknas

Inom offentlig sektor, och särskilt kommuner och regioner, har investeringstakten under denna period varit hög. För att möta en kraftig befolkningstillväxt har välfärden byggts ut i rask takt. Detta har sannolikt bidragit till den snabba utvecklingen. Privata aktörer har samtidigt ansett att samhällsfastigheter är attraktiva, med relativt hög avkastning i förhållande till den låga risknivån. Till detta ha den låga räntenivån bidragit. Att tunga institutionella investerare gått in i betydande engagemang kan ha varit en viktig drivkraft i expansionen. Huruvida segmentet kommer att framstå som lika attraktivt om den utpräglade lågränteekonomin nu byts ut mot mer normala räntenivåer återstår att se. I detta läge är

det många kalkyler som behöver uppdateras.

Kommuninvest publicerade 2021 rapporten "Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler – hur ser kalkylerna ut i kommunsektorn?". Där konstateras att alternativet att hyra sina verksamhetslokaler är långsiktigt dyrare. För att det ska vara ekonomiskt fördelaktigt att hyra krävs det att den privata aktören förmår säkra en 25 procent lägre investeringsutgift än kommunen eller regionen. Syftet med den här rapporten är att göra en fördjupning i frågan kring effektivitet genom att i sammanhanget även utnyttja de studier som gjorts av Offentlig-Privat Samverkan (OPS) och liknande lösningar.

1. SKR 2019.



# 1. Entreprenadformer

Vi börjar med att, för att skapa en helhetsbild, titta närmare på de olika entreprenadformer som en offentlig aktör har att välja mellan för att ordna sin lokalförsörjning. Att externa entreprenörer nyttjats inom offentlig verksamhet är naturligtvis inget nytt. Formen för hur sådana entreprenörer nyttjas har dock förändrats och utvecklats över tid. Idag finns exempel på allt från enkla utförandentreprenader till mer långtgående samarbeten mellan offentliga och privata aktörer för att tillhandahålla verksamhetslokaler.

I Tabell 1 ges en översikt av olika typer av entreprenadformer och vilka åtaganden de medför för entreprenören. De olika entreprenadformerna är sinsemellan inte tydligt åtskilda. Det svårt att dra gränser mellan dem.

I Tabell 1 ges en översikt av olika typer av entreprenadformer och vilka åtaganden de medför för entreprenören. De olika entreprenadformerna är sinsemellan inte tydligt åtskilda. Det svårt att dra gränser mellan dem.

Tabell 1: **Entreprenadformer och åtaganden**

Entreprenadform	Åtaganden för entreprenören
Utförandentreprenad	Utförande
Totalentreprenad	Utförande och detaljprojektering
Funktionsentreprenad*	Utförande, detaljprojektering samt drift och underhåll
Offentlig-Privat Samverkan (OPS)	Utförande, detaljprojektering, drift och underhåll samt privat finansiering

\* Ibland förekommer vad som brukas benämnas som funktionsentreprenad med helhetsansvar. I denna entreprenadform har den privata aktören ett längre åtagande gällande drift och underhåll där detta kan klassificeras som ett åtagande i sig snarare än en förlängd garantitid av projektet.

Det vanligaste är att en kommun eller region äger sina verksamhetslokaler och nyttjar någon av de tre översta entreprenadformerna. Investeringen kan finansieras med egna medel, genom lån eller genom försäljning av tillgångar. I genomsnitt finansierar kommunsektorn sina investeringar till 66 procent med egna medel, genererade i verksamheten, och till 25 procent via lån.<sup>2</sup>

Offentlig-Privat Samverkan<sup>3</sup> (OPS) är den mest långtgående entreprenadformen. Denna upphandlings- och finansieringsmodell grundar sig i att privata aktörer helt eller till stor del planerar, genomför och finansierar ett offentligt projekt. Den offentliga uppdragsgivaren betalar sedan en avgift över en överenskommen tidperiod som ska täcka kostnaderna för exempelvis projektledning, byggnation, underhåll och drift.

Det finns ingen entydig definition av OPS. Ofta beskrivs detta som ett långsiktigt utförande- och servicekontrakt där en offentlig aktör och en eller flera privata aktörer samarbetar.<sup>4</sup> En bredare definition av begreppet

inkluderar också en (finansiell) risköverföring från den offentliga aktören till den privata.<sup>5</sup> Följande särdrag brukar dock känneteckna OPS:<sup>6</sup>

- Långa kontrakt som baseras på en upphandling av en tjänst/service och inte enbart en tillgång.
- Risker som vanligtvis bärs av den offentliga aktören bärs i stället av den privata aktören, gällande exempelvis utförande, byggande, drift och finansiering.
- Betalningsupplägget är utformat genom fast pris eller med volym- eller kvalitetsstyrda avgifter, som exempelvis skuggtullar eller brukaravgifter.

Det som primärt skiljer OPS från de övriga entreprenadformerna är den privata finansieringen och de finansieringsaspekter som därmed involveras.

Det finns få renodlade OPS-projekt i Sverige. Ett exempel på ett stort och omdiskuterat OPS-projekt inom kommunsektorn är Nya

2. Data från Kommuninvest.

3. Public-Private Partnership (PPP/P3) på engelska.

4. Maskin & Tirole 2008.

5. Garvin & Bosso 2008.

6. Andersson 2008 och Vecchi, Hellowell & Casalini 2017.

Tabell 2: **Entreprenadformer, utöver OPS, med privat finansiering inom kommunsektorn**

Upplägg	Typ av åtagande för entreprenören
Kommunen/regionen säljer fastigheten/lokalen till entreprenören, fortsätter att använda den via ett hyreskontrakt med entreprenören samt fortsätter att stå för drift och underhåll	Privat finansiering
Kommunen/regionen säljer fastigheten/lokalen till entreprenören, fortsätter att använda den via ett hyreskontrakt samt låter entreprenören stå för drift och underhåll	Drift och underhåll samt privat finansiering
Entreprenören svarar för bygget av fastigheten/lokalen. Kommunen/regionen använder den via ett hyreskontrakt med entreprenören samt står för drift och underhåll	Utförande, detaljprojektering och privat finansiering
Entreprenören svarar för bygget av fastigheten/lokalen. Kommunen/regionen använder den via ett hyreskontrakt. Entreprenören står för drift och underhåll	Utförande, detaljprojektering, drift och underhåll samt privat finansiering

Karolinska Solna (NKS). Men det förekommer många exempel på att särdraget från OPS, privat finansiering, nyttjas. Utifrån den typen av finansiering varierar lösningarna och avtalens utformning.

De två översta entreprenadformerna i tabellen brukar kallas *sale and leaseback*. Kommunen eller regionen säljer en befintlig eller nybyggd lokal för att sedan hyra tillbaka den.

De två nedre entreprenadformerna går ut på att kommunen eller regionen låter den privata entreprenören svara för bygget av verksamhetslokalen och sedan hyr lokalen av entreprenören genom ett ofta långsiktigt kontrakt.

Vilka är då de centrala skillnaderna mellan en fullfjädrad OPS-lösning och de övriga entreprenadformer med privat finansiering som förekommer inom kommunsektorn?

I OPS-avtal brukar tillgången tillfalla beställaren efter avtalstidens slut. I de hyreskontrakt som tecknas inom kommunsektorn är detta sällan fallet. Den tekniska livslängden på samhällsfastigheter är som regel lång och överstiger ofta den ekonomiska livslängden.

Därför är det troligt att en samhällsfastighet har någon form av restvärde, möjligen med undantag för enskilda fall i utflyttningkommuner. I fall av denna art kan det finnas restvärdesrisker; en byggnad kan behöva rivas och det kan uppstå kostnader för detta. Det normala är dock positiva, ofta betydande, restvärden som kommuner och regioner väljer att hyra verksamhetslokaler går de miste om.

Skillnaden mellan OPS och den fjärde entreprenadformen i tabell 2 är i övrigt inte alltid enkel att se. I praktiken kan dock skillnaden vara avsevärd. Tanken med OPS är att det privata kapitalet, och en sammanhållande huvudentreprenör, ska skapa incitament att driva processen med byggnation och drift mer effektivt. I den fjärde entreprenadformen är det inte ovanligt att det är olika aktörer som bygger respektive finansierar och att koordineringen blir för svag för att det ska gå att driva långtgående effektiviseringar. I så fall tappar man den eventuella fördel som det privata kapitalet kan ha, men behåller dess tydliga nackdel: högre ränta och avkastningskrav.

## 2. Finansiering

En viktig fråga för en offentlig aktör som ska välja entreprenadform är finansieringskostnaden. Generellt sett är det betydligt billigare för en offentlig aktör än för en privat aktör att ordna med finansieringen.

Finansieringskostnaden för stat, kommun och region vid full lånefinansiering är upplåningskostnaden. I de fall den offentliga aktören egenfinansierar delar av investeringen kan upplåningskostnaden fungera som en motsvarighet till avkastningskrav. Den alternativa användningen av kapitalet är ofta att amortera på en skuld.

Finansieringskostnaden för en privat aktör består av två delar: dels upplåningskostnaden, vilken som regel är högre än för offentliga aktörer, dels avkastningskravet på det egna kapitalet. I vilken utsträckning dessa två delar slår igenom beror på vilken fördelning som väljs mellan lånat kapital och eget kapital:

*Genomsnittlig finansieringskostnad*  
 $= \text{Andel lånat kapital} * \text{ränta} + \text{andel eget kapital} * \text{avkastningskrav}$

Avkastningskravet kan i sin tur fastställas med hänsyn till värdeförändringar (totalavkastning), eller utan hänsyn till värdeförändringar (direktavkastning). För samhällsfastigheter ligger direktavkastningen på omkring 4 procent i genomsnitt, med en variation från 3,5 till 8 procent. Totalavkastningen ligger för 2021 på omkring 15 procent. Det är högre än tidigare. Historiskt har den rört sig runt 8 procent.<sup>7</sup>

Vecchi, Hellowell & Gatti (2013) har studerat 77 OPS-projekt i Storbritannien och funnit att dessa i genomsnitt gett upphov till överavkastning för den privata aktören. Den genomsnittliga överkastningen uppgick i studien till 9,5 procent jämfört med en förväntad avkastning.<sup>8</sup>

Hemsö är en av de stora privata aktörerna inom samhällsfastigheter. De har ett avkastningskrav på eget kapital på 15 procent. Minst 40 procent av investeringarna ska finansieras med eget kapital. Deras genomsnittsränta är 1,1 procent, vilket är högre än kommunsektorns 0,85 procent. Avkastningen landade 2021 på 25 procent.<sup>9</sup>

För Hemsö blir alltså exemplet:

$$6,66\% = 60\% * 1,1\% + 40\% * 15\%$$

Den totala kapitalkostnaden landar på 6,66 procent. Det ska då jämföras med kommunsektorns räntenivå på 0,85 procent. Vid en sale and leaseback där kommunen/regionen fortsatt svarar för driften står alltså kommunen/regionen i valet mellan en finansieringskostnad på 0,85 procent eller på 6,66 procent. Avkastningen på eget kapital inkluderar även värdeförändringar.

För att exkludera värdeförändringar från kalkylen och enbart studera direktavkastningens effekter på finansieringskostnaden kan ett förenklat exempel användas. Restvärdet antas här vara lika med noll efter avtalstidens slut.

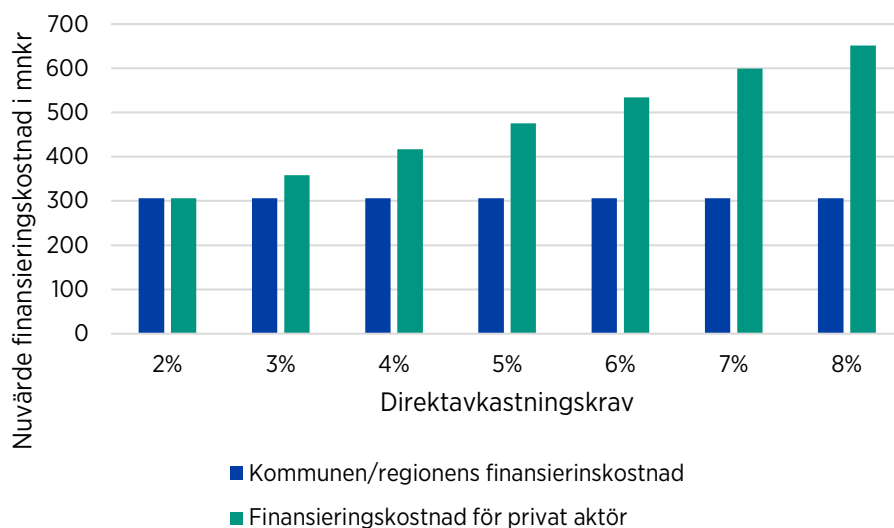
Variabel	Antaganden
Investeringsutgift	300
Restvärdet	0
Direktavkastning	Varierar
Hyresperiod	25 år
Ränta kommunen/regionen	2 procent
Belåningsgrad kommun/region	100 procent
Diskonteringsränta	2 procent kommunen/regionen
Drift och underhåll	Kommunen/regionens ansvar

7. Hemsö 2021.

8. Vecchi, Hellowell & Gatti (2013) beräknar överavkastningen som skillnaden mellan faktisk avkastning och avkastningskravet.

9. Hemsö 2021.

Figur 2: Skillnad i finansieringskostnad mellan kommuner/region och privat aktör



Vid ett antagande om 2 procents direktavkastning motsvarar finansieringskostnaden för den privata aktören kommunens/regionens egen finansieringskostnad. Detta är ett osannolikt fall, då en privat aktör som regel möter en högre räntekostnad än offentliga aktörer. Att en privat aktör dessutom skulle ha ett avkastningskrav på eget kapital på 2 procent är inte troligt.

Om vi sedan rör oss högerut i figuren ser vi att högre direktavkastningskrav leder till ökad kostnad för finansiering. Vid ett direktavkastningskrav på 4 procent är finansieringskostnaden för den privata aktören 36 procent högre. Vid ett direktavkastningskrav på 6 procent blir den privata finansieringskostnaden 70 procent högre. I Kommuninvests tidigare rapport, "Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler – hur ser kalkylerna ut i kommunsektorn?", är detta exempel utvidgat med olika antaganden om restvärde, byggkostnader och driftskostnader.<sup>10</sup>

Gustafsson, Lundström & Nordlund (2022) gör en analys som ligger nära det förenklade exemplet. De utgår från hur den privata aktören ser på denna typ av avtal. Deras slutsats är att många hyresavtal redo-

visningsmässigt liknar en obligation och inte en fastighetsinvestering. Därför ställer de sig frågande till att en offentlig aktör väljer en dyrare finansieringslösning: med en kapitalkostnad på omkring 5 procent i jämförelse med en räntekostnad på 1,75 procent.

Trots denna relativt tydliga fördel finansiellt för de entreprenadformer som har offentlig finansiering, alltså i realiteten äga-alternativ, handlar argumenten för entreprenadformer med privat finansiering, alltså hyra-alternativ, ofta om de finansiella aspekterna. Eftersom dessa projekt helt eller delvis finansieras av en privat aktör förskjuts betalningarna för den offentliga aktören på framtiden. På så vis minskar den offentliga budgetbelastningen på kort sikt, samtidigt som kostnaden kan fördelas och utjämnas över längre perioder. Att detta inte minst i ett politiskt perspektiv ibland kan ses som förmånligt är lätt att förstå. Men det kan lika väl betraktas som en nackdel. Det kan gynna ett kortsiktigt perspektiv. Risken finns också för sämre transparens och budgetdisciplin när investeringen inte värderas och prioriteras bland andra investeringar inom ett eventuellt utgiftstak.<sup>11</sup>

10. National Audit Office 2018  
11. Orelund & Thor 2021

De statliga finanserna har under 2000-talet varit starka, vilket minskat motiven för att skjuta upp investeringskostnader. Kommunsektorn finansiella ställning är också stark, även om enskilda kommuner stundtals har haft utmaningar att få ihop sin ekonomi. Investeringsbehovet har dock varit högt och låneskulden har ökat. För kommunsektorn är det därför tänkbart att de ekonomiska incitamenten att skjuta upp investeringskostnader är större jämfört med staten. Samtidigt gör konstruktionen av det kommunala balanskravet, där investeringsutgifter inte belastar resultatet, att uppskjutna investeringskostnader kan vara av lägre prioritet i kommunsektorns ekonomistyrning.

Många kommuner och regioner har ändå egna finansiella mål som begränsar utrymmet för investeringar. Men att välja hyreslösningar med detta i åtanke är kontraproduktivt. Kostnaderna försvinner inte, utan skjuts på framtiden och blir snarare högre. Redovisas dessutom hyreskontraktet i enlighet med gällande regler skulle det troligen fortsatt ligga kvar som en skuld i kommunens/regionens balansräkning. Att sälja befintliga fastigheter till privata aktörer som i sin tur hyr ut dessa

till andra privata aktörer, exempelvis en friskola, döljer inte kostnadsökningen. Den som bedriver verksamhet kommer fortsatt behöva betala hyreskostnaderna, vilket innebär mindre resurser till verksamheten.

Ett exempel på en kommun som genomfört en omfattande hyra-transaktion är Härnösands kommun. Affären, som gjordes 2007, omfattade 43 verksamhetslokaler och landade på 880 miljoner kronor. Det bokförda värdet var 660 miljoner kronor. Syftet med försäljningen var framför allt att reducera kommunkoncernens långsiktiga skuldsättning.<sup>12</sup> Kommunen beskriver att syftet med affären uppnåddes, men att de löpande hyresinbetalningarna tynger verksamheten.<sup>13</sup> I Årsredovisningen för 2021 påpekar revisionen att de verksamhetslokaler som kommunen hyr ska redovisas som finansiell leasing, vilket i sin tur då klassas som låneskuld. Om värdet av dessa kontrakt överensstämmer med eller överstiger den tidigare låneskulden har det initiala syftet med affären i realiteten inte uppnåtts.

12. SKR 2019

13. SKR 2019

# 3. Motiv för effektiviseringar

En annan viktig fråga för en offentlig aktör som ska välja entreprenadform är vilka incitament som skapas för att bedriva byggnation och förvaltning på ett effektivt sätt i de olika uppläggen. Som argument för olika privata lösningar brukar hävdas att de förbättrar effektiviteten så mycket att det väger upp de högre finansieringskostnaderna.

Utvärderingar av de långsiktiga effekterna av att äga eller hyra verksamhetslokaler är förhållandevis sällsynta i Sverige. Anledningen är att det ofta handlar om långa kontrakt och att implementeringen ännu inte har kunnat utvärderas. Potentiella effekter har dock analyserats i större omfattning.

När det gäller OPS-lösningar är det vanligt att, åtminstone i teorin, resonera kring att incitamentsstrukturen bör kunna ge effektivitetsvinster. Med ett upplägg där planering, genomförande, underhåll och drift ligger en sammanhållande privat huvudentreprenör – som därmed kan ta ett helhetsgrepp – borde de samlade incitamenten för god effektivitet förstärkas. Helhetsgreppet bör inte minst kunna ge kostnadsbesparingar under byggprocessen.<sup>14</sup> Dessutom finns ofta en generell förväntan om att en privat aktör ska kunna vara en mer effektiv utförare än en offentlig aktör.

I och med att den privata huvudentreprenören ges både kapacitet och incitament att kostnadsminimera över hela investeringsprojektets livscykel finns det också en föreställning om att OPS borde kunna vara en innovationsdrivande process. De långa och samlade kontrakten förväntas kunna skapa en grogrund för tekniska innovationer och optimering.<sup>15</sup> VTI (2017) konstaterar att det enda motivet till att välja OPS eller funktionsentreprenad skulle vara att man ser att uppläggen kan förbättra effektiviteten i genomförandet.

I SOU 2017:13, ”Finansiering av infrastruktur med privat kapital?”, studeras bland annat förutsättningarna för att involvera privat kapital i finansieringen av statlig transportinfrastruktur. Utredningens slutsats är att det teoretiskt finns potentiella effektiviseringsvinster att ta hem vid ett OPS-upplägg, men att finansieringskostnaden för en privat aktör är högre än statens.<sup>16</sup>

Även Nilsson & Pyddoke (2007) har

gjort en forskningsöversikt av OPS-projekt inom väg och järnväg. De konstaterar att forskningen visat på tidsbesparingar och färre kostnadsöverskridanden, men att faktiska kostnadsbesparingar är svåra att peka på.

Vecchi, Hellowell & Casalini (2017) menar att många OPS-projekt inte lyckats minimera kostnaderna för skattebetalare och att det finns flera exempel på projekt där den offentliga aktören behövt omförhandla kontrakt eller rent av återköpa tillgången innan kontraktidens slut.

Nyligen har Orelund & Thor (2021) analyserat OPS från ett statligt perspektiv. De kommer till slutsatsen att upplägget ger upphov till högre finansieringskostnader och försämrade budgetdisciplin. De samhällsekonomiska vinsterna av OPS är osäkra. Samtidigt är nackdelarna, med bland annat en högre finansieringskostnad, säkra. Därför avråder författarna från att nyttja OPS. De konstaterar att den samlade empirin har medfört att Storbritannien, där denna entreprenadform historiskt varit relativt vanlig, har slutat använda OPS-lösningar. Detta enligt ett uttalande under 2018 från dåvarande finansminister Philip Hammond som menade att dessa samarbeten inte gav ömsesidigt värde.<sup>17</sup> I samband med den planerade budgeten 2018 beslutade Storbritannien att inte nyttja OPS som finansieringsform i framtida investeringar.<sup>18</sup> Beslutet grundade sig delvis på kritik som lyfts i en rapport av ett utskott i det brittiska parlamentet, där OPS beskrivs som en finansieringsform med höga kostnader och låg flexibilitet.<sup>19</sup> Ytterligare en faktor som påverkade beslutet var synpunkter från Office for Budget Responsibility, Storbritanniens motsvarighet till finanspolitiska rådet, som fastslog att finansiering genom OPS ger upphov till finansiella risker genom att förskjuta finansieringskostnader på framtiden.<sup>20</sup>

Ovanstående studier rör alltså potentiella eller faktiska effektiviseringsvinster kopplade till OPS. För de entreprenadformer med privat finansiering, utöver OPS, som används i kommunsektorn är det ganska ovanligt att det skapas incitamentsstrukturer som är så starka och enhetliga som de bör kunna vara med OPS.

14. Maskin & Tirole 2008.

15. Laffont & Tirole 1998.

16. Detsamma bör i regel gälla även för kommunsektorn.

17. UK Parliament 2018.

18. HM Treasury 2018.

19. House of Commons Committee of Public Accounts 2018.

20. Office of Budget Responsibility 2017.

---

### 3. MOTIV FÖR EFFEKTIVISERINGAR

---

Kommuninvest har - från kalkylmässiga utgångspunkter - studerat vad som krävs för att ett hyra-upplägg, med denna typ av entreprenadformer, ska gå ihop. Slutsatsen är att den privata aktören måste vara mer än 25 procent effektivare i byggnation och drift än den offentliga aktören hade varit i ett äga-upplägg för att det ska vara lönsamt för den offentliga aktören att hyra sin verksamhetslokal. Detta gäller i de fall där restvärdet antas vara lika med det bokförda värdet. För-

utsättningen är också att den privata aktören står för byggnation, ägande och förvaltning.<sup>21</sup> I nuläget finns det ingen tydlig bild av vad privata aktörer faktiskt kan åstadkomma. Till saken hör att en offentlig aktör som väljer äga-alternativet i vissa avseenden kan ha väl så goda möjligheter att driva verksamheten effektivt bland annat till följd av stordriftsfördelar av olika slag.

# 4. Övriga aspekter

Så här långt har vi konstaterat att OPS och andra entreprenadformer med privat finansiering kan förväntas ge högre finansieringskostnader. Det empiriska underlaget kring en privat aktörs eventuella effektiviseringsvinster är tunt. Vad finns det då för övriga aspekter som en offentlig aktör kan eller bör ta hänsyn till i valet mellan att äga eller att hyra verksamhetslokaler?

## Kompetens

En aspekt som ibland lyfts i sammanhanget är kompetens. Byggnadsprocesser för specialbyggnader kan vara komplicerade. Ofta krävs ett brett kunnande inom både planering och genomförande. Här hävdas det ofta att privata aktörer har en bättre kompetens att genomföra sådana projekt än enskilda kommuner/regioner. I vissa fall, i synnerhet för mindre kommuner, kan så också vara fallet. Samtidigt är det viktigt att beakta att även avtal och kontrakt för denna typ av byggnadsprocesser kräver bred kompetens. För den offentliga aktören är det således viktigt att säkerställa att åtminstone den kompetensen finns tillgänglig så att de avtal som upprättas blir riktiga. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har i två omgångar studerat valet mellan att äga och hyra verksamhetslokaler, huvudsakligen från principiella utgångspunkter.<sup>22</sup> En genomgående slutsats är att avtalens utformning är av stor vikt.

Nya Karolinska Solna (NKS) är ett tydligt exempel på hur komplexa och omfattande avtal kan ge kostsamma konsekvenser. År 2008 beslutade dåvarande landstingsfullmäktige att genomföra uppförandet av NKS genom OPS. Enligt Johannesson & Yngfalk (2020) har minst 178 tilläggsavtal tecknats, till en kostnad på motsvarande 2,4 miljarder kronor, fram till och med år 2019. Dessa avtalsjusteringar, som krävt kvalificerad ekonomisk och juridisk expertis, har tagit stora resurser i anspråk. Både Region Stockholm och projektbolaget har vid upprepade tillfällen behövt se över det ursprungliga avtalet, som omfattar 4 500 sidor. Yngfalk & Junker (2019) konstaterar att konsult- och projektledningskostna-

derna bara under NKS-projektets inledande fas, år 2008–2009, uppgick till närmare 120 miljoner kronor.

## Rådighet

Ytterligare en viktig aspekt rör rådigheten för verksamhetslokalerna. I de fall som en offentlig aktör hyr en verksamhetslokal försvinner eller minskar möjligheterna att förfoga över utvecklingen av den. Då hyresavtalen vanligtvis sträcker sig över lång tid finns det en påtaglig risk att man under avtalstidens gång eventuellt vill göra anpassningar eller justeringar i lokalen. Beroende på hur avtalet har utformats kan detta bli kostsamt. Eventuella nackdelar med att behålla rådigheten över lokalen handlar om att den offentliga aktören då också har ett fullt ansvar för underhåll och drift samt de kostnader som detta medför.

## Redovisningsmässiga aspekter

Vi har noterat att hyra-alternativet ibland förs fram som en möjlighet att skjuta på investeringsutgifter och därmed avlasta balansräkningen. Men i realiteten är den möjligheten mycket begränsad. Långa hyreskontrakt för verksamhetslokaler inom offentlig sektor, och särskilt för lokalbehoven inom kommunsektorn, ska ofta klassas som finansiell leasing. Därmed ska de redovisas i balansräkningen som en låneskuld. Det innebär att man de facto inte åstadkommer någon bantning av balansräkningens skuldsida. I de fall där en offentlig aktör säljer en fastighet som man sedan hyr tillbaka frigörs kortsiktigt kapital. Men i de flesta fallen finns åtagandet kvar i balansräkningen, med en högre kostnad än om den offentliga aktören fortsatt hade ägt lokalen.

## Strategiska aspekter

Det kan även finnas strategiska motiv som påverkar valet mellan att äga eller att hyra sina verksamhetslokaler. Det kan handla om att en privat aktör kan bidra till ökad konkurrens i kommuner eller regioner där konkurrens-

22. SKR 2008 och SKR 2019.



---

#### 4. ÖVRIGA ASPEKTER

---

situationen på fastighetsmarknaden är svag. En annan strategisk ingång kan vara intern effektivisering inom den offentliga verksamheten. Här är argumentet, tvärtom, att den offentliga aktören bör äga och därmed ha full rådighet för att kontinuerligt kunna driva

effektiviseringar i förvaltning och utveckling av de lokaler som man använder. Att effektivisera lokaler som hyrs på lång sikt av en privat aktör kan, beroende på avtalens utformning, vara både svårt och dyrt.

## 5. Slutsatser

Samhällsfastigheter har på sistone blivit ett begrepp i debatten. Transaktionsvolymerna och antalet aktörer har ökat kraftigt.

Även om det finns ett par begripliga orsaker till denna utveckling – de ökande offentliga investeringsbehoven och ett lågt ränteläge – finns det även starka skäl att ifrågasätta den. Bara det faktum att det under senare år varit möjligt att tjäna miljardbelopp på vad som i många fall måste sägas vara en ganska traditionell och enkel typ av verksamhet borde väcka frågor.

En uppenbar nackdel med hyra-alternativen är de högre finansieringskostnaderna. För den offentliga aktören kan det bli betydligt dyrare än med egen finansiering. Men, säger då förespråkarna för privata samhällsfastigheter: staten, regionerna och kommunerna har inte råd att göra så omfattande investeringar som krävs. De blir då för skuldbelagda. Därför är det bättre att de hyr i stället. Det ger också större flexibilitet.

Det är ett resonemang som på det hela taget inte stämmer. Vare sig staten, regionerna eller kommunerna är generellt sett för skuldsatta. Detta gäller särskilt för flertalet av de kommuner som varit mest aktiva på området. De tenderar att vara tillväxtkommuner med en stark finansiell ställning. Dessutom är dessa långsiktiga hyreskontrakt också ett åtagande som ska likställas med en låneskuld – vilket onekligen antyder att detta argument inte varit det i praktiken viktiga.

Finns det då inga argument för samhällsfastigheter som bär? Det som brukar framhållas är att privata fastighetsägare både kan bygga och förvalta fastigheterna mer effektivt. Det är naturligtvis tänkbart, men empiriskt stöd för denna tro saknas. Och det behövs stora effektivitetsskillnader för att täcka de betydligt högre finansieringskostnader som följer med de privata aktörernas dyrare lån och avkastningskrav. De studier som gjorts främst i Storbritannien av de principiellt likartade OPS-projekten tyder inte på att effektiviteten stigit så mycket att det kunnat kompensera för de högre finansieringskostnaderna.

Det är naturligtvis viktigt att genomföra både byggande och drift av komplicerade anläggningar på bästa möjliga vis. Att i det sammanhanget dra nytta av tillgänglig och god privat kompetens är självklart. Det kan röra sig om nya privata driftsformer i offentlig verksamhet. Många försök att utforma nya effektiva ordningar för byggtreprenader har också utvecklats under senare år.

Däremot finns det anledning att se med stor skepsis på det som är själva grundbulten i fenomenet samhällsfastigheter: att låta privata aktörer finansiera och äga ofta ganska enkla fastigheter avsedda för offentlig verksamhet. Starka skäl talar för att det blir billigare för medborgarna om staten, regionerna och kommunerna själva äger de fastigheter de verkar i.

# Referenser

- Andersson (2008). Public Private Partnerships (PPP): theoretical models and an analysis of Swedish contracts. KTH.
- DN (2021-05-28). Kritiserade hyresupplägg på fram-marsch i kommunerna. [www.dn.se](http://www.dn.se).
- Garvin & Bosso (2008). Assessing the effectiveness of infrastructure public–private partnership programs and projects. *Public Works Management & Policy*, 13(2), 162-178.
- Gustafsson, Lundström & Nordlund (2022-01-31). Hur borde innehav av samhällsfastigheter redovisas? *Tidning-en Balans*. [www.tidningenbalans.se](http://www.tidningenbalans.se).
- Hemsö (2021). Årsredovisning. [www.hemso.se](http://www.hemso.se).
- HM Treasury (2018). Private Finance Initiative (PFI) and Private Finance 2 (PF2): Budget 2018 brief. [www.gov.uk](http://www.gov.uk).
- House of Commons Committee of Public Accounts (2018). Private Finance Initiatives. Forty-Sixth Report of Session 2017–19. [www.publications.parliament.uk](http://www.publications.parliament.uk).
- Johannesson & Yngfalk (2020). Tilläggsavtal och anpassning: Det institutionella (efter)arbetet för att upprätthålla OPS-avtalets legitimitet inom Stockholms läns landsting 2012–2018. *Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (SCORE)*, 2020:2. [www.score.su.se](http://www.score.su.se).
- Kommuninvest (2021). Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler – hur ser kalkylerna ut i kommunsektorn? [www.kommuninvest.se](http://www.kommuninvest.se).
- Laffont & Tirole (1988). The dynamics of incentive contracts. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 1153-1175.
- Maskin & Tirole (2008). Public–private partnerships and government spending limits. *International Journal of Industrial Organization*, 26(2), 412-420.
- National Audit Office (2018). PFI and PF2, Report by the Comptroller and Auditor General, HM Treasury. [www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk).
- Nilsson & Pyddoke (2007). Offentlig-privat samverkan kring infrastruktur: en forskningsöversikt. VTI rapport 601. [www.vti.se](http://www.vti.se).
- Office for Budget Responsibility (2017). Fiscal risks report - July 2017. [www.obr.uk](http://www.obr.uk).
- Oreland & Thor (2021). Offentlig-Privat Samverkan (OPS) – en entreprenadform som riskerar att bli dyr för staten. Riksgäldskommentar Nr 2 2021. [www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se).
- SOU 2017:13. Finansiering av infrastruktur med privat kapital? Delbetänkande av Kommittén om finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter, avgifter och privat kapital. [www.sou.gov.se](http://www.sou.gov.se).
- SKR (2008). Äga eller hyra verksamhetslokaler? Strategier för konsekvensbedömning och beslut. [www.skr.se](http://www.skr.se).
- SKR (2019). Äga eller hyra verksamhetslokaler. [www.skr.se](http://www.skr.se).
- UK Parliament (2018). Financial Statement, Volume 648: debate on Monday 29 October 2018. [www.hansard.parliament.uk](http://www.hansard.parliament.uk).
- Vecchi, Hellowell & Casalini (2017). Issues and trends in project finance for public infrastructure. I Caselli & Gatti (ed). *Structured Finance: Techniques, Products and Market*, 127-152.
- Vecchi, Hellowell & Gatti (2013). Does the private sector receive an excessive return from investments in health care infrastructure projects? Evidence from the UK. *Health Policy*, 110(2-3), 243-270.
- VTI (2017). Erfarenheter av privat finansiering av offentlig infrastruktur. VTI rapport 926. [www.vti.se](http://www.vti.se).
- Yngfalk & Junker (2019). Allt ljus på OPS: legitimeringen av offentlig-privat samverkan för Nya Karolinska Solna. *Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (SCORE)*, 2019:5. [www.score.su.se](http://www.score.su.se).



**KOMMUNINVEST**

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