



Riskspridning Kompetens Långsiktighet

...och andra
skäl till att
kommuner hyr
sammanslagningar
av privata
aktörer

En rapport utifrån fem kommuners syn på privata samhällsfastigheter

HEMSÖ

STENVALVET

INLEDNING

Bakgrund

Samhällsfastigheter har blivit ett allt vanligare diskussionsämne inom såväl fastighetsbranschen som politiken och samhällsdebatten. Diskussion är bra och därför har företagen Hemsö och Stenvalvet tagit fram denna rapport som syftar till att ge olika kommunpolitiska perspektiv på varför en kommun väljer att samarbeta med privata ägare av samhällsfastigheter. Rapporten presenterades under Almedalsveckan den 5 juli 2022 i samband med ett seminarium som var ett samarrangemang mellan Hemsö och Stenvalvet.

Hemsös och Stenvalvets investeringar i samhällsfastigheter sker till stora delar med medel vars överskott går tillbaka till Sveriges pensionärer. Eftersom ägandet och kapitalet till stora delar består av pensionsfonder och/eller institutionella ägare med krav på långsiktigt stabil avkastning, och eftersom de arbetar med mycket långa hyresavtal, betecknar sig bolagen som långsiktiga aktörer.

Samhällsfastigheter definieras som *”fastighet som brukas till övervägande del av skattefinansierad verksamhet och är specifikt anpassad för samhällsservice”*. Dessutom inkluderas trygghetsboende under begreppet samhällsfastigheter.¹ I debatten kan begreppet ibland användas bredare och inkludera fastigheter med alla typer av kommunala eller statliga hyresgäster.

Varför talar alla om samhällsfastigheter?

Den demografiska utvecklingen har under en längre tid pekat på ett ökat behov av verksamhetslokaler för framför allt skolor och äldreboenden, men även generellt. Samtidigt byggdes många av de befintliga lokalerna på 1960- och 70-talen och är i behov av underhåll eller förnyelse.

Kommunernas investeringsvolym har mot denna bakgrund ökat kraftigt under 2010-talet, från strax under 100 miljarder kronor år 2010 till 192,5 miljarder år 2019. Under coronaåret 2020 minskade investeringarna, men kommunernas totala låneskuld ökade ändå med 39 miljarder och uppgick vid årets slut till 768 miljarder.²

Den uppkomna situationen har lett till att allt fler privata fastighetsägare utvecklat affärer inom segmentet samhällsfastigheter. Dessa kommersiella aktörer kan antingen bygga nya eller förvärva kommunens befintliga fastigheter i syfte att hyra ut dem till kommunala verksamheter.

Under de senaste åren har de ekonomiska aspekterna av huruvida kommunerna ska äga eller hyra lokaler diskuterats. Det kan också finnas ideologiska skillnader i frågan mellan olika politiska partier.

Varför hyr kommuner istället för att äga eller bygga själva?

Det kan finnas en rad olika anledningar till att en kommun väljer att vända sig till privata fastighetsaktörer och hyra lokaler för kommunal verksamhet istället för att äga och förvalta hela lokalbeståndet själv. Ett skäl kan vara att kommunen vill frigöra kapital och låta någon annan stå för stora investeringar. Ett annat skäl kan vara att kommunen behöver kunna prioritera andra delar av det kommunala uppdraget. Att äga och förvalta fastigheter kräver tid och administrativa resurser. Därutöver kan det vara en politisk vilja att främja privat ägande.

1 <https://www.fastighetsvarlden.se/notiser/sa-har-lyder-nya-definitionen-av-samhallsfastigheter/>

2 Den kommunala låneskulden 2021, Kommuninvest

I den här rapporten har vi intervjuat kommunstyrelseordförande i Nacka, Örebro, Växjö, Bjuv och Botkyrka. De berättar om sina respektive kommuners erfarenheter av att hyra lokaler för kommunal verksamhet och varför de till viss del har valt att lösa sina lokalbehov i samarbete med olika privata fastighetsbolag.

Syftet med rapporten är varken att ge vetenskapliga svar på fastighetsekonomiska frågor eller att tillhandahålla en argumentationshandledning. Det finns andra källor för sådant. Om rapporten driver en tes så är det i så fall denna: det finns flera rationella anledningar till att kommuner väljer olika lösningar för att möta sitt behov av lokaler – och alla dessa anledningar förtjänar en plats i diskussionen.

INTERVJUER MED FEM KOMMUNER





NACKA

Mats Gerdau (M), kommunstyrelsens ordförande

Nacka kommun äger idag själv drygt hälften av alla lokaler där kommunal verksamhet bedrivs. Resten hyr kommunen av olika privata fastighetsbolag. Det som kommunen hyr innefattar bland annat lokaler för skola, förskola, äldreboende och LSS-boende.

Enligt kommunstyrelsens ordförande Mats Gerdau (M) är blandningen av de olika ägandeformerna en noga genomtänkt strategi. Gerdau menar att kommunen eftersträvar en balans mellan kommunalt och privat ägande och att det aldrig har funnits en tanke om att kommunen själv ska äga allt, varken inom den politiska majoriteten eller bland de tjänstepersoner som har arbetat med frågan.

Nacka kommun har sålt fastigheter i omgångar och genomförde två omfattande fastighetsförsäljningar 2014 respektive 2016. Bakgrunden till det var att kommunen behövde frigöra kapital inför stora investeringar. Dessutom ville man satsa på att få in aktörer som den kommunala fastighetsförvaltningen kunde jämföra sig med och lära sig av för att själv bli bättre. Generellt har kommunen haft ett väldigt gott samarbete med de olika fastighetsägarna som har etablerat sig i Nacka, berättar Gerdau.

Enligt Gerdau finns det en rad fördelar med att vända sig till privata fastighetsägare när kommunen är i behov av lokaler. Till att börja med slipper kommunen göra stora investeringar själv. Dessutom går alla processer snabbare med tanke på att kommunen har långa ledtider. Därutöver finns det ett värde i att få in aktörer med erfarenheter från andra kommuner. Och sist men inte minst har privata aktörer ett affärstänk på ett annat sätt än kommunen och ser därmed ofta utvecklingspotential i projekten i större utsträckning, tillägger Gerdau.

Som ett exempel på en lyckad fastighetsförsäljning berättar Gerdau om när kommunen sålde Stavborgsskolans lokaler i Älta. Lokalerna var i behov av upprustning och kommunen sålde dem då till Hemsö som nu bygger en ny skola. Genom försäljningen har hyran blivit runt nio miljoner kronor lägre årligen jämfört med det förslag som fanns för kommunen att bygga nytt själv, vilket med andra ord har sparat skattebetalarna en stor summa pengar.

Som ett råd till kommuner som funderar på att lösa lokalbehov i samarbete med privata aktörer säger Gerdau att det är viktigt att noga tänka igenom varför kommunen ska välja den lösningen. Ett annat råd är att välja olika fastighetsägare att samarbeta med och därmed undvika att lägga alla ägg i samma korg, vilket kan vara riskabelt. Ett tredje råd är att på förhand försöka förutse en långsiktig relation.

I Nacka planerar man att vid behov hyra fler lokaler av privata fastighetsägare. Gerdau anser inte att det finns någon oro förknippad med att hyra lokaler för kommunal verksamhet av privata aktörer. Han framhåller att kommunen precis som andra hyresgäster har en lagstadgad trygghet och att kommunen dessutom har planmonopol. ”I värsta fall kan kommunen alltid köpa tillbaka fastigheten”, säger han.



ÖREBRO

John Johansson (S), kommunstyrelsens ordförande

Örebro kommun driver vårdboenden, skolor, LSS-boenden och verksamhet inom samhällsbyggnadsområdet i lokaler som ägs och förvaltas av privata fastighetsägare.

2018 sålde Örebro kommun hela sitt lokalbestånd i Mellringestaden till Stenvalvet för att frigöra kapital. Örebro har även haft ett flertal upphandlingar för att få in nya aktörer i kommunen och för att inte belasta kommunens egna resurser med allt fastighetsarbete. Upphandlingarna har dessutom fungerat som ett sätt att göra en prisjämförelse och i bästa fall pressa priserna på lokaler. På kort sikt har det med andra ord funnits ett ekonomiskt motiv som har spelat stor roll, förklarar kommunstyrelsens ordförande John Johansson (S). Han tillägger att det långsiktigt även är en politisk vilja att det inte bara är kommunen som ska äga lokaler.

Johansson anser att det finns flera fördelar med att lösa kommunens lokalbehov i samarbete med privata aktörer. Till att börja med är det värdefullt att få in nya tankar och idéer i kommunen. Dessutom är det klokt att sprida risken och låta någon annan stå för investeringen. Därutöver kan kommunen få mer gjort om fler aktörer ”är med och jobbar”, vilket är av värde inte minst i en växande kommun. I Örebro har det varit en nödvändighet, berättar Johansson.

Johansson framhåller att det är viktigt att skilja på ägande och drift och menar att det är vanligt att de blandas ihop. ”För mig är frågan om vem som ska äga lokalerna inte en känslig fråga”, säger Johansson och poängterar att det handlar om kommunekonomi. Det skiljer den från frågan om vem som ska driva verksamheten, vilket Johansson menar är en känsligare ideologisk fråga.

Enligt Johansson har samarbetet med de verksamma fastighetsägarna i kommunen fungerat bra utan några större bekymmer både i de fall kommunen har sålt fastigheter och när kommunen har låtit uppföra nya. Han tillägger dock att man inte kan förvänta sig att det alltid ska fungera helt smärtfritt oavsett om fastighetsägaren är en privat aktör eller kommunen själv. Även tjänstepersonerna som har arbetat med frågan i kommunen har varit positiva.

”Det är viktigt att ha en tät dialog med aktören och att kommunen har kontroll”, säger Johansson. Han menar att det finns oseriösa aktörer som fokuserar mer på kronor och ören än på exempelvis klimat och säkerhet och att det finns en liten oro över att råka få in en sådan aktör i kommunen. ”Men de allra flesta är bra”, poängterar Johansson och tillägger att det är viktigt att tänka långsiktigt i valet av aktör. En fastighetsägare som säljer fastigheten vidare efter något år är ingen Örebro kommun vill samarbeta med.

Enligt Johansson är det bra att ha en mix av kommunala och privata fastighetsägare och han anser att kommunens nuvarande mix är bra. Örebro kommun har tagit beslut om att kommunen ska äga och förvalta en majoritet av lokalerna där kommunal verksamhet bedrivs, vilket är fallet idag. Samtidigt finns det fortsatt utrymme för att ta in fler privata aktörer.

Johansson menar att det finns fördelar med att kommunen äger en del av lokalbeståndet när värdet på fastigheterna stiger. Örebro har idag en hög låneskuld men samtidigt ett högt fastighetsvärde. En kommun som funderar på att sälja fastigheter behöver vara lyhörd mot marknaden och ta hänsyn till huruvida kommunens ekonomi är svag eller stark, säger Johansson.



VÄXJÖ

Anna Tenje (M), kommunstyrelsens ordförande

Växjö kommun hyr idag lokaler för kommunala förskolor och äldreboenden av privata aktörer. Dessutom håller kommunens IT-verksamhet till i lokaler som ägs och förvaltas av ett privat fastighetsbolag.

Enligt kommunstyrelsens ordförande Anna Tenje (M) är de stora fördelarna med att hyra lokaler av privata fastighetsaktörer dels att någon annan än skattebetalarna får ta risken för investeringen, dels att kommunen istället kan fokusera på att vara en bra beställare och satsa på god uppföljning. Genom att specialisera sig på de delarna klarar sig kommunen i bästa fall med en relativt sett mindre personalstyrka. Även det sparar skattebetalarna pengar, menar Tenje. Dessutom ökar inte trycket på det kommunala byggandet om fler aktörer är med och bygger. Tenje anser därutöver att det alltid finns ett värde i att ha en annan aktör att jämföra kommunens regi med.

Samarbetet med fastighetsägarna i kommunen har sett olika ut beroende på vem det har varit och hur kommunen har utformat beställningen, säger Tenje. Hon förklarar att kommunen har landat i att långsiktighet är A och O och att ett långsiktigt samarbete med seriösa privata fastighetsaktörer är en modell som Växjö kommun tror på vid sidan om det kommunala ägandet. Kommunen eftersträvar en mix av ägandeformer och är framgent öppen för att sälja fler lokaler för kommunal verksamhet.

Bitvis har politiken i kommunen behövt arbeta med att övertyga tjänstepersonerna om att det är rätt väg att gå att låta andra äga och förvalta fastigheter för kommunal verksamhet. Idag upplever dock Tenje att det finns en samstämmighet. Kommunen satsar nu bland annat på markanvisningstävlingar där de tävlande får i uppdrag att bilda team så att en aktör bygger till exempel en skola och den andra en förskola på samma mark. Det är en modell som kommunen är nöjd med.

Tenje medger att det kan finnas en viss oro i att som kommun inte ha insyn i varje led när en privat aktör äger och förvaltar fastigheten men att fördelarna med att kommunen inte äger hela fastighetsbeståndet överväger. ”Jag rekommenderar det. Det är smart att sprida riskerna”, säger Tenje.



BJUV

Mikael Henrysson (SD), kommunstyrelsens ordförande

I Bjuvs kommun håller socialtjänsten idag till i lokaler som ägs och förvaltas av privata fastighetsägare. Dessutom ligger det i planen att Stenvalvet ska bygga en förskola.

Bjuvs kommun började 2020 se över möjligheterna att hyra lokaler av privata fastighetsägare. Kommunstyrelsens ordförande Mikael Henrysson (SD) berättar att kommunens lokaler vid det laget hade stora underhållsbehov och att kommunen själv inte var en bra fastighetsköpare. Idag växer Bjuv men kommunen har inte råd att på egen hand göra stora investeringar i fastigheter. Att låta andra bygga eller renovera befintliga fastigheter har därför varit en bra lösning.

Genom att räkna på det har Bjuvs kommun kommit fram till att det blir billigare att låta andra än kommunen bygga fastigheter för kommunal verksamhet. Nyligen fick Hemsö uppdraget att bygga ett LSS-boende i kommunen. Hyran blev densamma som om kommunen hade byggt fastigheten men medan det hade kostat kommunen 33 miljoner kronor att uppföra den blev kostnaden för Hemsö 24 miljoner kronor. Henrysson menar att det beror på att en aktör som Hemsö har kunskaper om samhällsfastigheter och lång erfarenhet av att bygga dem.

Både den politiska majoriteten i Bjuv och tjänstepersonerna som har arbetat med frågan är mycket positiva till lösningen att samarbeta med privata fastighetsägare. En av alla fördelar med att samarbeta med en privat aktör menar Henrysson är att allt går snabbt, till skillnad från kommunens arbete som kräver tröga processer. En annan fördel med att ta in privata aktörer är att det ger den kommunala verksamheten något att lära sig av. I dagsläget planerar kommunen för att själv bygga lokalerna till en förskola och jämföra projektet med den förskola som Stenvalvet förhoppningsvis får klartecken att bygga inom en snar framtid.

Ett råd Henrysson vill ge till kommuner som funderar på att hyra lokaler av privata aktörer är att rikta blicken mot bolag som bara arbetar med samhällsfastigheter och kan det segmentet utan och innan. Det är även viktigt att göra research och undersöka vilka som äger bolaget, vad bolaget har byggt tidigare, hur stort det är och om det har en affärsmodell som är relevant för kommunen. ”Och ta referenser”, tillägger Henrysson.

Vidare menar Henrysson att det är viktigt att tänka långsiktigt i valet av fastighetsägare och att inte välja en aktör som avser att sälja fastigheten efter något år. Henrysson poängterar att det finns aktörer som inte är långsiktiga men att han känner sig trygg med bolag som finansieras med pensionskapital, vilket ökar tryggheten och minskar oron för att bolagen kan gå i konkurs.

Bjuvs kommun avser att hyra fler lokaler för kommunal verksamhet av privata fastighetsägare. Idag ägs runt 6 procent av kommunens lokalbestånd av privata bolag. Målet är att uppnå minst 20–25 procent, säger Henrysson.



BOTKYRKA

Ebba Östlin (S), kommunstyrelsens ordförande

I Botkyrka kommun är det mestadels inom vård och omsorg samt inom vuxenutbildningsområdet som kommunen hyr in sin verksamhet i lokaler som ägs av privata aktörer.

Kommunstyrelsens ordförande Ebba Östlin (S) berättar att kommunen historiskt sett alltid har ägt sina egna lokaler men med ett investeringsbehov på runt en miljard kronor per år under 2010-talet har man noga vägt för- och nackdelar mot varandra angående att kommunen antingen ska bygga och renovera fastigheter själv eller samverka med externa aktörer. Kommunen har då sålt fastigheter för att få loss pengar och för att låta andra aktörer stå för renoveringskostnader.

Enligt Östlin finns det stora fördelar med att låta privata aktörer bygga och förvalta fastigheter. Till att börja med är kommunen inte bättre på att bygga fastigheter inom välfärdsområdet. ”Kommunen är expert på välfärd – privata aktörer är experter på att bygga fastigheter och driva dem” menar Östlin. Det handlar om att välja rätt kompetens till rätt del av uppdraget. Därutöver är det viktigt att få in aktörer som är intresserade av området i fråga och som kan bidra i den övriga samhällsutvecklingen i kommunen. ”Kapital följer kapital”, säger Östlin.

Ett av Östlins råd till kommuner som funderar på att hyra lokaler för kommunal verksamhet är att prata med aktörer som är professionella och erfarna av att bygga samhällsfastigheter. Många gånger kan de bygga till lägre kostnader än kommunen. Ett annat råd är att ta hänsyn till kommunens ekonomiska läge. Behöver kommunen bygga väldigt mycket? Har kommunen en hög låneskuld? Behöver kommunen ta nya lån? Om kommunen har en låg låneskuld kan det finnas fördelar med att äga själv och kunna ha en viss styrning över kostnadsutvecklingen framgent.

Som ett tredje råd poängterar Östlin att valet mellan långsiktiga och kortsiktiga aktörer är viktigt. Det är mer intressant att samarbeta med långsiktiga aktörer som kan vara med och bygga större delar av stadsdelen. Den politiska majoriteten i Botkyrka har som mål att bygga mer socialt hållbara stadsdelar och att då ha långsiktiga aktörer som vill investera och vara med i att driva utvecklingen stärker området och kommunen, menar Östlin.

Östlin påpekar att det är viktigt att redan under de inledande förhandlingarna med fastighetsaktören noga tänka igenom hela projektet och förstå vad varje del i affären kommer att innebära. Det är av vikt inte minst med tanke på att kommunen ofta binder upp sig på 10–20 år långa avtal, menar Östlin.

Samarbetet med de privata samhällsfastighetsaktörerna i kommunen har fungerat bra generellt sett, enligt Östlin. I slutändan upplever hon inte att det finns några större skillnader gentemot om kommunen skulle ha ägt fastigheterna. Östlins uppfattning är att även tjänstepersonerna som har arbetat med frågan är positiva till kommunens lösning. Kommunen har idag ingen egentlig strategi kring vem som ska äga hur stor andel av lokalbeståndet utan prövar sig fram projekt för projekt och område för område.

SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

De fem kommunstyrelseordförandena förefaller vara överens om att ett samarbete med långsiktiga privata fastighetsägare är ett bra val när kommunen har ett investeringsbehov och ett lokalbehov att lösa till följd av demografiska utmaningar.

I en KTH-studie från 2020 dras liknande slutsatser. Studien slog fast att det i första hand var demografiska aspekter och investeringsbehov, i andra hand ekonomiska problem, som fick kommuner att avyttra fastigheter. Politiken spelade mindre roll.³

De intervjuade i denna rapport hänvisar också till ekonomiska skäl såsom:

- Frigöra kapital till andra investeringar
- Slippa investera själv i nybyggnation eller renoveringar
- Aktörerna kan bygga billigare

Dessutom lyfter flera av kommunföreträdarna behovet av att sprida risker genom en mix av egna lokaler och fastigheter som ägs av flera privata aktörer. En annan aspekt som påtalas är behovet av benchmarking, att kunna jämföra priser och metoder.

Även nödvändigheten av att kunna nyttja de privata aktörernas kompetens och erfarenheter tas upp. Framför allt mindre kommuner men även medelstora kommuner kan ha svårt att hålla sig med den kompetens och de personella resurser som krävs för att utveckla och förvalta fastigheter. Ett par av de intervjuade pekar också på faktumet att kommuners processer ofta är långsammare, medan privata aktörer kan agera – och därmed bygga – snabbare.

Det är viktigt att påpeka att det finns kommuner som har en uttalad strategi att i första hand äga sina lokaler själva. I underlagsarbetena till denna rapport har kontakt tagits med ett par kommuner som har denna strategi. Huvudskälet kan sammanfattas i att kommunerna helst vill äga själva för att få mer kontroll över lokalförsörjningen. De stänger dock inte dörren för att vända sig till privata aktörer när behov uppstår.

³ *Kommunernas dilemma kring avyttringar av samhällsfastigheter* – Bergvall och von Bahr, examensarbete vid KTH, 2020

KOMMUNERNAS RÅD TILL ANDRA KOMMUNER

som funderar på att hyra lokaler för kommunal verksamhet

De fem intervjuade kommunstyrelseordförandena ombads att ge råd till andra kommuner som står inför att hyra lokaler för sin verksamhet.

- **Tänk igenom varför kommunen ska välja lösningen att låta privata aktörer äga och förvalta fastigheter.** Fundera på om det finns ekonomiska eller praktiska skäl. Har kommunen ett stort investeringsbehov? Hur ser låneskulden ut?
- **Långsiktighet är viktigt.** Se till att de privata aktörerna är långsiktiga i sitt ägande av fastigheterna.
- **Säkra kontrollen genom en tät dialog.** Ha en regelbunden dialog så att förväntningarna uppfylls.
- **Gör research.** Ta referenser och undersök vilka som äger fastighetsbolaget, vad bolaget har byggt och hur det ägs. Försök förutse en långsiktig relation med fastighetsägaren på förhand.
- **Sprid riskerna.** Låt inte kommunen ensam stå för investeringarna. Se till att ha en bra mix i ägandet. Satsa på mångfald även bland de privata aktörerna. Lägg inte alla ägg i samma korg.
- **Dra nytta av aktörerna.** Många privata aktörer har stor kompetens och erfarenhet som kan komma kommunen till nytta.
- **Frigör resurser.** Om någon annan än kommunen äger och förvaltar fastigheter kan kommunen fokusera på verksamheterna i lokalerna eller på att vara en bra upphandlare.
- **Tänk igenom hela processen.** Säkerställ att det finns en förståelse för alla delar i projektet redan under de inledande förhandlingarna för att undvika överraskningar.

KÄLLFÖRTECKNING

Intervjuer

Mats Gerdau (M), kommunstyrelsens ordförande i Nacka (genomförd den 6 maj 2022).

John Johansson (S), kommunstyrelsens ordförande i Örebro (genomförd den 10 maj 2022).

Anna Tenje (M), kommunstyrelsens ordförande i Växjö (genomförd den 19 maj 2022).

Mikael Henrysson (SD), kommunstyrelsens ordförande i Bjuv (genomförd den 25 maj 2022).

Ebba Östlin (S), kommunstyrelsens ordförande i Botkyrka (genomförd den 14 juni 2022).

Skriftliga källor

Så här lyder nya definitionen av samhällsfastigheter, artikel Fastighetsvärlden, 7 november 2014 (länk: <https://www.fastighetsvarlden.se/notiser/sa-har-lyder-nya-definitionen-av-samhallsfastigheter/>), nedladdad 16 juni 2022.

Den kommunala låneskulden 2021, Kommuninvest (länk: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1446430/FULLTEXT01.pdf>), nedladdad 16 juni 2022.

Kommunernas dilemma kring avyttringar av samhällsfastigheter – Bergvall och von Bahr, examensarbete vid KTH, 2020 (länk: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1446430/FULLTEXT01.pdf>), nedladdad 16 juni 2022.

BILAGA – FRÅGORNA VI STÄLLDE I INTERVJUERNA

Har ni kommunal verksamhet i fastigheter som ni inte äger själva? Vilka fastigheter och verksamheter handlar det om?

Det kan finnas många skäl till att en kommun väljer den modellen – hur har ni tänkt i er kommun?

När fastigheten byggdes, hur fungerade samarbetet med fastighetsägaren?

Vad säger tjänstepersonerna som jobbat med frågan – är de positiva?

Vilka råd skulle du ge en kommun som befinner sig i er position och funderar på att samarbeta med en privat fastighetsägare för att få bra lokaler till kommunal verksamhet?

Vilka fördelar ser du med att lösa lokalbehov i samarbete med en privat fastighetsägare?

Hur kommer ni att göra när det gäller framtida lokalbehov?