

Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler

– hur ser kalkylerna ut i kommunsektorn?



KOMMUNINVEST

2021-04-14

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

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

Bakgrund

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1) Kommuninvest 2020.

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

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

1. Ökade investeringar och skulder – men god finansiell styrka

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

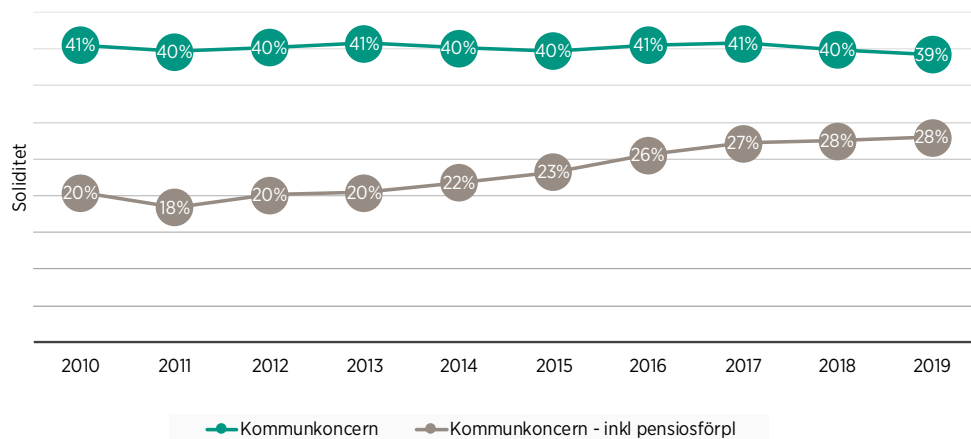
4) Kommuninvest 2020.

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

6) Svenskt Vatten 2020.

7) Kommuninvest 2020.

Figur 1: Soliditetsutvecklingen – samlad bild för kommunkoncernerna



Källa: SCB, Statistikdatabasen

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

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

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

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

8) Data från Kommuninvest.
9) SCB 2021.

2. Nej, det finns inga tak

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

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

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

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

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

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

ten först i samband med offertgivning.

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

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

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

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

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

3. Den ekonomiska kalkylen: äga vs hyra

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

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

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

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

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

3.1 Utgångspunkter

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

• Nuvärdesberäkning och diskonteringsränta

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

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

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

Tabell 1: Diskontering till nuvärde – teoretiskt exempel

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

Källa: Kommuninvest

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

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

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

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

• Restvärdet

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

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

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

• Investeringsutgiften

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

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

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

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

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

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

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

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

12) SKR 2019b.

13) SKR 2019b.

14) Svenskt Näringsliv 2019.

15) Spagnolo 2020.

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

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

• Avkastningskrav

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

• Driftskostnad

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

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

3.2 Utfall

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

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

Tabell 2: Grundantaganden i kalkylen

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

Källa: Kommuninvest

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

	Äga	Hyra
Grundantagande	354	434

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

16) Svenskt Näringsliv 2019.

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

3.3 Känslighetsanalys

Utifrån detta grundutfall går vi vidare med känslighetsanalysen.

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

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

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

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

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

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

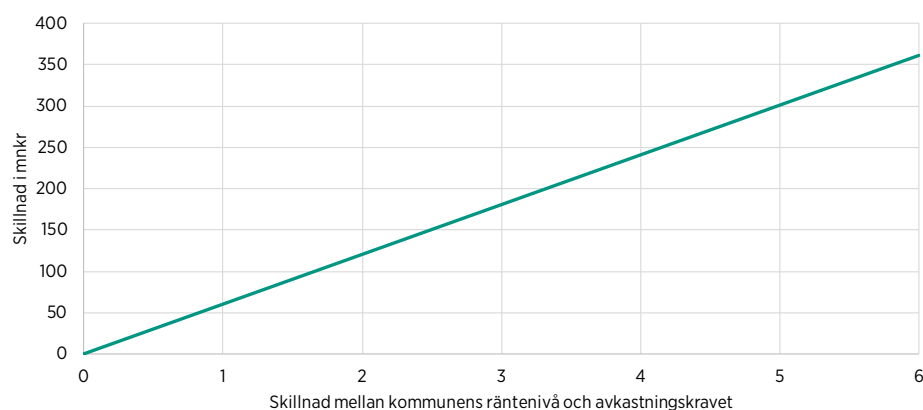
	Äga	Hyra
Alternativt antagande: Diskonteringsränta 4,6 %	260	310

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

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

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

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



Källa: Kommuninvest

av skillnaden mellan avkastningskravet och räntan.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

18) RKR 2020.

4. Andra aspekter

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

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

Konsekvenser i balansräkningen

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

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

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

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

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

Kapacitetsstöd

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

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

Förstärkt konkurrens

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

Effektiviseringar

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

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

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

Risker

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

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

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

Slutsatser

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

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

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

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

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

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

Referenser

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

Kommuninvest 2021: "Kommunsektorns skuld-förvaltning", www.kommuninvest.se

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

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

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

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

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

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

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

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

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



KOMMUNINVEST

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