



### Handläggare

Moa Pettersson  
0152-293 26

## Ställningstagande gällande att inte ingå hyresavtal för förskola i Brobyholm

### Förslag till beslut

Barn- och utbildningsnämnden beslutar att

1. kommunen inte kommer att ingå i ett hyresavtal med den privata aktören som ska exploatera Åker Brobyholm för att bedriva förskoleverksamhet.

### Beskrivning av ärendet

Nuvarande exploatör av Åker Brobyholm ställde frågan till utbildningskontoret om kommunen skulle vara intresserade av att bedriva förskoleverksamhet i en byggnad som exploatören ska bygga och långsiktigt äga.

Utbildningskontorets initiala analys pekade på två spår som behövde klargöras för att kunna ta ställning till exploatörens fråga. Det ena spåret handlade om den pedagogiska verksamhetens behov och det andra spåret handlade om juridiska förutsättningar för att bedriva verksamheten i exploatörens lokaler.

Strategiska planeringsgruppen beslutade att uppdra till Strängnäs Fastighets AB att se över hur en eventuell upphandling av en förskola i Brobyholm skulle kunna genomföras enligt gällande regelverk. Arbetet redovisades i en rapport som lämnades in i december 2022.

Rapporten visar på två alternativ om barn och utbildningsnämnden väljer att förhyra förskolelokaler i Brobyholm.

Det första alternativet är att hyra en lokal som marknaden tillhandahåller genom en hyresvärdsupphandling. Det andra alternativet är det så kallade hyresundantaget.

Den pedagogiska verksamhetens bedömning är att utformningen av den lokal som är ritad av exploatören inte överensstämmer med kommunens övriga förskolelokaler som är under etablering.

### Ekonomiska konsekvenser för kommunen

Strängnäs fastighets AB:s bedömning är att det långsiktigt kommer vara en fördel för kommunen att äga sina egna fastigheter.

### Övriga konsekvenser

Beslutet medför inga övriga konsekvenser.



**Uppföljning**

Strängnäs fastighets AB återkopplar och informerar exploatören i Åker Brobyholm gällande besluten.

**Beslutsunderlag**

Tjänsteutlåtande, Ställningstagande gällande att inte ingå i hyresavtal för förskola i Brobyholm, 2023-04-18,

Projektrapportering: Brobyholm, upphandlingsrättsliga förutsättningar för ev inhyrning av en förskola samt en ekonomisk analys av driftkostnader, 2022-12-06.

**Beslutet skickas till**

Strängnäs Fastighets AB  
Strategiska planeringsgruppen

Tony Lööv  
Utbildningschef

Moa Pettersson  
Utredare

Strängnäs den 16 december 2022  
Medverkande: Moa Pettersson, Gunnar Karlsson  
Carina Segerbäck och Elin Rengman

Projektrapportering: Brobyholm, upphandlingsrättsliga förutsättningar för ev inhyrning av en förskola samt en ekonomisk analys av driftkostnader.

## 1. Uppdraget

”Uppdra till Strängnäs Fastighets AB (SFAB) att forma en projektgrupp som kan se över hur en eventuell upphandling av förskola i Åker Brobyholm kan genomföras. Uppdraget ska genomföras och rapporteras innan den 20 december 2022.”

Projektgruppen ska svara på hur ett sådant avtal ska kunna upphandlas samt hur upphandlingen praktiskt ska kunna genomföras.

I samband med att uppdraget genomförs ska driftkostnaderna analyseras av utbildningskontoret tillsammans med ekonomiavdelningen. Ett förslag om hur driftkostnaderna ska hanteras beslutas innan upphandling genomförs.”

## 2. Genomförande

En projektgrupp bildades med representanter från SFAB och utbildningsförvaltningen. Från SFAB var det Elin Rengman, Upphandlingsansvarig. Från utbildningsförvaltningen var det Moa Pettersson, utredare med inriktning lokaler, Gunnar Karlsson, utredare med inriktning lokaler och Carina Segerbäck, Verksamhetschef förskola

Gruppen har vid ett tillfälle haft ett gemensamt teammöte med den aktuella exploatören för tomten där de har presenterat sin idé samt utformning av tilltänkt förskola.

Sedan har Elin Rengman haft möte med exploatören för förskoletomten i Brobyholm för att diskutera de mer juridiska förutsättningarna närmare.

Gruppen har haft flera interna avstämningsmöten under tiden.

### 3. Verksamhetens syn på utformning och möjligheter till nyttjande av lokalen

Utbildningskontoret ser ett behov av förskoleplatser i det aktuella området. Enligt prognos kommer kommunen inneha tillräckligt med förskoleplatser i Åker/Länna fram tills 2026.

Det kan dock anses troligt att behovet av förskoleplatser i Åker/Länna kommer öka i takt med att/om området runt Åkers styckebruk byggs ut.

I Mariefred finns det behov av förskoleplatser idag. Det behovet kommer hanteras med hjälp av paviljonger fram tills 2025, därefter kommer det finnas behov av ytterligare platser enligt prognos.

Kommunen kommer bygga en ny förskola i Läggestaområdet. Denna förskola förväntas tas i drift 2026 (dock oklart i nuläget med vilken kapacitet år 2026). Därav kan förskolan i Brobyholm med driftstart höstterminen 2025 komma till att bli en avlastning för området runt Läggesta och Mariefred fram tills den nya förskolan tas i bruk med full kapacitet.

Utbildningskontorets önskan initialt var en förskola med åtta avdelningar i området och en förskola vars utformning harmonierar med beslutat funktionsprogram gällande friyta och funktioner. Den ritning som exploatören har presenterat innehåller vissa komponenter som bjuder in till vidare och djupare diskussion kring ritningens lämplighet utifrån verksamhetens behov. Exploatörens tomt och ritning möjliggör för sex avdelningar och den invändiga ytan är 1200 kvm. Förskolans verksamhetschef ställer sig kritisk till att köket och matsalen inte ligger på samma våning, att lokalen är utformad utifrån hemvister och inte avdelningar och att varje avdelning inte har en egen entré. Förskolans verksamhetschef upplever även en avsaknad av "smarta lösningar" för själva verksamheten i bygganden utifrån områdets profilering.

Ritningen innehåller även trygghetsbostäder. Därav skulle förskolan vara lokaliserad i samma byggnad som dessa bostäder. Detta arrangemang ställer sig inte utbildningskontoret nödvändigtvis negativt till, men det är något som bör diskuteras och analyseras djupare för att fastställa om det kan komma till att påverka verksamheten. Hos exploatören fanns även en vilja att hyra ut köket till ett privat företag. Utbildningskontoret ställer sig tveksam till om detta arrangemang är möjligt utifrån nuvarande lagstiftning. För att kunna ta ställning i denna fråga och för att kunna driva ärendet framåt görs bedömningen att det behövs ett inriktningsbeslut (från lämplig instans) kring om att hyra en färdig byggnad eller att bygga utforma utifrån egna önskemål är det mest eftersträvarvärda utifrån kommunens visioner.

## 4. De upphandlingsrättsliga förutsättningarna

### 4.1 Hyresundantaget i LOU (lagen om offentlig upphandling)

Det så kallade hyresundantaget innebär att lagen inte gäller för kontrakt som avser förvärv av fastighet, arrenderätt, hyresrätt, bostadsrätt, tomträtt, servitutsrätt eller någon annan rätt till fastighet.

I ett sådant kontrakt kan det även finnas inslag av upphandling av varor, tjänster eller byggtreprenader. För att hyreskontraktet inte ska lyda under LOU får myndigheten inte ha haft ett avgörande inflytande vid utförandet av byggnadsverket eller vid en ombyggnation av byggnaden.

Den upphandlande myndigheten kan utöva ett avgörande inflytande både före och under hyreskontraktets löptid. Ett hyreskontrakt som från början omfattades av undantag från LOU kan därmed, i ett senare skede, bli upphandlingspliktigt. Detta kan bli aktuellt exempelvis i samband med en senare omfattande ombyggnation.

Vidare ska hyresundantaget tolkas restriktivt och det är den som åberopar undantaget som ska visa på omständigheter som gör undantaget tillämpligt. Det bör även påpekas att det inte är tillåtet att en upphandling utformas i syfte att undanta den från lagens tillämpningsområde.

#### 4.1.2 Teckna hyresavtalet med tillhörande genomförandeavtal där projektering och byggtreprenad är upphandlade enligt LOU

Ett alternativ har varit att ingå ett hyresavtal med stöd av hyresundantaget och se till att byggtreprenad och övriga tjänster och projektering osv) upphandlas separat och förs sedan över på hyresvärden. Det har varit detta upplägg som Sveriges kommuner och regioner (SKR) har rekommenderat i sin vägledande skrift ”Gäller LOU vid hyra av lokal”<sup>1</sup> fram till dess revidering under mars 2022. <sup>2</sup>

Den 16 december 2021 beslutade Konkurrensverket att kritisera Domstolsverket för att utan upphandling teckna ett hyresavtal för en nybyggd domstolsbyggnad i Jönköping. Konkurrensverket menar att hyresavtalet med tillhörande genomförandeavtal medför att byggnaden realiseras enligt Domstolsverkets krav och att det därför rör sig om ett upphandlingspliktigt byggtreprenadkontrakt.

Domstolsverket har valt att överpröva konkurrensverkets tillsynsbeslut till förvaltningsrätten som vid dagens datum ej tagit upp ärendet till prövning.

Konkurrensverket ser att Domstolsverkets inhyrning av en nyproducerad domstolsbyggnad är en odelbar enhet och att hela anskaffningen inklusive hyreskontraktet då skulle ha annonserats.

Rättsläget för denna sorts upplägg måste därför beaktas som ytterst osäkert.

<sup>1</sup> <https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/gallerlouvidhyraavlokal.64943.html>

<sup>2</sup> <https://skr.se/download/18.fd18b1117fc1c31f5634318/1648711920607/galler-LOU-vid-hyra-av-lokal.pdf>

#### 4.1.3 Exploatörens egen rättsutredning

Exploatören har även valt att låta en advokatfirma, Setterwalls göra en enkel utredning på grund av det osäkra rättsförhållandet. Deras slutsatser är följande:

*”Det finns inte något hinder mot att tillämpa det så kallade hyresundantaget i 3 kap. 19 § LOU vid förhyrning av lokaler i en byggnad som ännu inte har uppförts. Som bekant måste en gränsdragning dock göras mellan hyresavtal och byggentreprenader.*

*Hyresundantaget kan inte tillämpas vid uthyrning av en byggnad som ännu inte har uppförts om uppförandet av byggnaden tillgodoser behov som myndigheten har specificerat. Så är fallet om myndigheten har ”vidtagit åtgärder för att definiera byggentreprenadens särdrag” eller för att ”utöva ett avgörande inflytande över dess projektering”.*

*En myndighet anses ha haft ett avgörande inflytande om myndigheten har utövat inflytande över byggnadens arkitektoniska utformning, såsom dess storlek, dess yttre väggar och dess bärande väggar. Krav som avser en byggnads inredning innebär dock bara ett avgörande inflytande om kraven utmärker sig på grund av sin specifika karaktär eller omfattning.*

*Avgörande är om de krav som hyresgästen har ställt går längre än de krav som en hyresgäst vanligtvis ställer på en byggnad av det aktuella slaget. Andra aspekter som kan tala för att hyresgästen, trots att den ställt vissa krav, ändå inte utövat ett avgörande inflytande över en planerad byggnads projektering är om myndighetens krav inte är ovanliga, om de avser uppfyllande av tekniska standarder eller certifieringar, eller mer allmänt syftar till att ”framtidssäkra” lokalerna.*

*Enligt vår uppfattning bör följande generella utgångspunkter beaktas i parternas fortsatta kontakter:*

- *Om kommunen lämnar specifika uppgifter om behovet av ytor och utrymmen, närmare uppgifter om användningen av lokalerna eller instruktioner som påverkar byggnadens särdrag, såsom storlek, arkitektonisk utformning eller placering av bärande väggar, kan kontraktet komma att betraktas som ett byggentreprenadkontrakt varvid hyresundantaget inte kan tillämpas.*
- *Det är inte tillräckligt att det finns en möjlighet för kommunen att utöva påverkan på planeringen av projektet för att det ska kunna konstateras att det föreligger ett upphandlingspliktigt byggentreprenadkontrakt, det krävs att en sådan möjlighet faktiskt har förverkligats.*
- *Om Samfastigheters planerings- och projekteringsarbete resulterar i olika alternativ och Samfastigheter erbjuder kommunen att ta ställning till olika valmöjligheter beträffande utformningen kan det finnas möjlighet att tillämpa hyresundantaget även om kommunen får visst inflytande i frågor som i och för sig har en mer genomgripande påverkan på byggnadens utformning. För att minska risken att avtalet anses utgöra ett byggentreprenadkontrakt bör Samfastigheter dock avvakta med att inhämta Kommunens synpunkter till dess att ett eller flera slutliga förslag har tagits fram.*
- *Kommunen bör kunna framföra önskemål eller tillhandahålla specifikationer avseende lokalernas inre utformning, förutsatt att dessa inte avviker från vad som är sedvanligt för byggnader av det slag som det nu är fråga om, medför att*

*lokalerna får en så specifik utformning att byggnaden blir specialanpassad för kommunen och dess behov, eller inverkar negativt på möjligheterna för en efterföljande hyresgäst att bedriva verksamhet i lokalerna. Här kan jämföras med det ofta förekommande begreppet "sedvanliga hyresgäst Anpassningar".*

- *Att den planerade byggnaden utformas i enlighet med de regler och riktlinjer som gäller för byggnation i kommunen (exempelvis med hänsyn till gällande byggföreskrifter och detaljplanebestämmelser), eller att projekteringen anpassas efter antaganden om kommunens behov baserat på allmänt tillgänglig information (exempelvis på kommunens hemsida) eller Samfastigheters erfarenheter från tidigare hyresavtal avseende liknande verksamhet innebär enligt vår uppfattning inte att hyresundantaget inte kan tillämpas.*

#### 4.2 Hyresvärdsupphandling

SFAB upphandlar både hyresavtalet och byggentreprenaden tillsammans.

Upphandlingen omfattar således både hyresvärd och tillhörande byggentreprenader.

I upphandlingsdokumenten anger vi således att en anbudsgivare sökes som har tillgång till en lokal eller fastighet inom ett avgränsat geografiskt område.

Det geografiska området får inte vara alltför begränsat och ska kunna motiveras i förfrågan.

Eftersom både hyresavtalet och tillhörande byggentreprenader upphandlas saknas det förutsättningar att ogiltigförklara upphandlingen utifrån grunden att hyresavtalet utgör en otillåten direktupphandling.

## 5. De ekonomiska förutsättningarna

### 5.1 Omvärldsbevakning

Det har varit väldigt svårt att hitta bra jämförelsematerial för att kunna få en uppfattning kring vilken nivå en marknadsmässig hyra skulle kunna landa på. Vi har sökt information kring hyresnivåer och fördelning av kostnader i avtalet hos andra kommuner som har hyrt in nybyggda förskolor från externa aktörer men få har svarat, någon har hänvisat till sekretess på grund utav affärshemlighet osv.

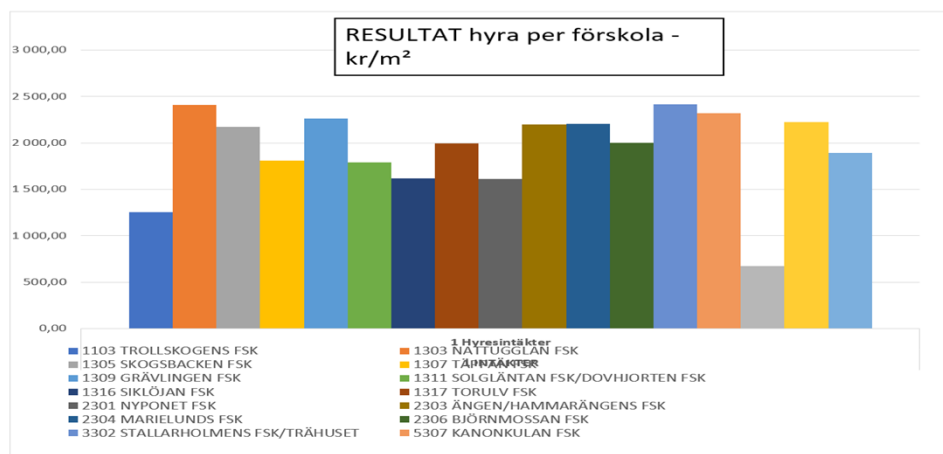
Dock har vi fått svar från Falkenberg som hyr in en skola sedan 22-06-15 av en extern aktör. De gjorde en hyresvärdsupphandling där det enbart inkom ett anbud som var över budget. De gick sedan över till förhandlat förfarande med anbudsgivaren och landande i ett hyresavtal. (Dock granskas denna uppgörelse just nu av konkurrensverket). Förskolan är 8 avdelningar med 120 barn. 1641 kvm, 2 959 450 kr i hyra (1803 kr/kvm) 75% indexuppräknning, tillkommer värme, vatten, el, varmvatten och sophämtning.

Vi fick även in mer generella uppgifter från Västerås stad, ”Hyresnivåerna är lite olika men ca 2200-2400 kr/kvm för nybyggnationer. Avtalstiderna för dessa nybyggnationer är ca 20 år. När det gäller ansvarsfördelningen så försöker vi via grändragningslistan lägga allt på HV t.ex brandanläggningsansvaret samt varmhya och allt underhåll.”

Eskilstuna kommunfastigheter AB (Kfast) hyr in en förskola på 1253 kvm för 2999 438 kr (2394 kvm/år) obs avtalet är tecknat 2019-12-01 och är uppgifterna är sedan dess. 90% index och inkl värme, varmvatten, kyla. Dock är detta avtal beroende av att Kfast även hyr resterande lokaler i fastigheter, totalt fyra avtal. Så hyran blir på så sätt till viss del rabatterad.

Från Samfastigheter har vi fått uppgift kring att de generellt i sina hyresavtal ”HG har eget abonnemang för el, värme och vatten. Vad gäller gränsdragning på förvaltningen brukar vi generellt avgränsa att HG ansvarar för det som är invändigt med undantag för fastighetstekniska installationer och HV står för det som är utvändigt (tak, fasad etc.) och snöröjning.”

SFAB:s hyror (dock utan Äventyret), detta är då s.k all inclusive där samtliga drift-, underhåll- samt städkostnader ingår.





Vid uttaggande av en Datscha-rapport för utbildningslokaler i Strängnäs så går det inte att få några relevanta jämförelsetal. I REPABS faktaböcker för förskolor får man följande jämförelsematerial, då kan man tänka sig att den nybyggda förskolan skulle hamna i den lägre intervallen på iaf energianvändning.

Aktivitet/Kostnadslag	Statistik årskostnad kr/kvm BRA		
	10% Låg	50% Median	90% Hög
Administration	22,00	35,00	59,00
Försäkring	6,60	14,80	24,40
Energianvändning, värme	62,00	102,00	185,00
Elanvändning	58,00	87,00	182,00
Vattenförbrukning	9,00	17,00	28,00
Tillsyn och skötsel	37,00	83,00	191,00
Sophämtning	7,00	17,00	35,00
Städning	150,00	309,00	426,00
Driftkostnader exkl städning *	290,00	404,00	705,00
Avhjälpande underhåll	19,00	60,00	125,00
Planerat underhåll	15,00	78,00	254,00

Sammanställning av nyckeltal, statistik

## 5.2 Utbildningskontoret och ekonomiavdelningens analys

”I samband med att uppdraget genomförs ska driftkostnaderna analyseras av utbildningskontoret tillsammans med ekonomiavdelningen. Ett förslag om hur driftkostnaderna ska hanteras beslutas innan upphandling genomförs”

Kostnader (kr/m <sup>2</sup> /år)	Referens Äventyret (Objekt 11319 Tryffelstråkets fsk)	Kfast ovan (uppr KPI 2020-2021-2022)	Västerås stad ovan	Falkenberg ovan
Hyra	2 153,80 kr	2 539 kr	2 200kr - 2 400 kr	1 803 kr
Städ	Ingår	150 kr - 426 kr	150 kr - 426 kr	150 kr - 426 kr
Värme	Ingår	Ingår	Ingår	62 kr - 185 kr
El	Ingår	Ingår	Ingår	58 kr- 182 kr
Vatten	Ingår	Ingår	Ingår	9 kr - 28 kr
Sophämtning	Ingår	?	?	7 kr - 35 kr
<b>Summa</b>	<b>2 153,80 kr</b>	<b>2 689 kr - 2 965 kr</b>	<b>2 350 kr - 2 826 kr</b>	<b>2 089 kr - 2 659 kr</b>

Med den senast byggda förskolan "Äventyret" som referens så ser jämförelserna kostnadsmässigt ut som enligt tabellen ovan. Det är inte helt kompletta uppgifter men vi har ändå försökt att räkna lite försiktigt, på de priser vi har fått in. Kostnaderna för tillkommande kostnader som ex. städning är schabloniserade och kommer från tabell 1 ovan. Med försiktigt menas att samtliga kostnader från tabell 1 inte är med, då det är oklart i de insamlade exemplen på vad hyran faktiskt innehåller, eller vad som tillkommer i kostnader. I denna beräkning antas städning inte ingå i hyran när fastighetsägaren är en privat aktör. Huruvida detta fullt ut stämmer lämnas i denna beräkning osagt då det inte finns någon tydlig beskrivning kring vad som ingår eller tillkommer på hyran. Detta antagande bottnar i kommunens tidigare erfarenheter från att vara hyresgäst hos en privat aktör

Fördelen med SFAB utan hänsyn till, det till synes, fördelaktiga priset, enligt beräkningarna ovan, är att kommunen har mer insyn i fastighetsbolagets ekonomi, att det är en trygg och långsiktig ägare och att det kan vara enklare att förutspå kommande hyreshöjningar och att de inte blir oproportionerliga höga. Huruvida en ny förskola prismässigt kommer att hamna på samma nivå som Äventyret om SFAB blir hyresvärd beror också helt och hållet på vad fastigheten/tomten kommer att kosta i inköp eller årlig arrendeavgift.

En annan aspekt i jämförelsen är att en hyra som betalas till ett bolag inom kommunen till viss del kommer kommunen till gagn igen samt att det finns ett bestående värde i själva fastigheten. En hyra som betalas till en extern aktör är helt och hållet en utgift.

#### [Hur påverkas en ev inhyrning ersättningen till friskolor?](#)

Oavsett om kommunen bygger själva eller hyr in en förskola av en extern aktör så kommer ersättningen som betalas ut till friskolor påverkas om de nya hyresnivåerna ligger över de hyresnivåer som finns idag. Det har således ingen betydelse vilken hyresvärd kommunen har utan det är enbart hyresnivåerna som har en påverkan.

## 6. Slutsatser

Om vi vill kunna vara med och påverka utformningen av förskolan i någon större utsträckning så är det inte möjligt med att nyttja lokalhyresundantaget. Utan ska vi göra detta, bara att nyttja hyresundantaget för en nybyggd förskolelokal är inte helt garanterat korrekt juridisk hantering av undantaget, utan då får vi acceptera konceptet som exploatören tagit fram.

Det återstående alternativet är att göra en hyresvärdsupphandling, där vi kan ha med ska-krav för utformning och även ha med kvalitetsbedömningar i utvärderingen i upphandlingen. Dessa skulle kunna exempelvis bestå i en bedömning hur väl anbudet överensstämmer med funktionsprogrammet. Dock är en hyresvärdsupphandling öppen för alla vilket inte garanterar att det blir just exploatören i Brobyholm som tilldelas avtalet.

Slutsatsen efter den lilla jämförelse som gjorts avseende driftkostnader är att det långsiktigt kommer vara en fördel för kommunen att äga sina egna fastigheter. Om prognosen stämmer ser kommunen främst behov av förskoleplatser i området under en begränsad period, i så fall kan det vara en fördel att hyra en lokal under denna tid.

Troligtvis kommer en extern aktör kräva att hyresavtalet tecknas på 20 år eller iaf 15 för att de själva ska kunna få ekonomi i byggnationen. Kommunen behöver därför säkerställa att behovet av förskola finns under minst denna tid.

Idag ser verksamheten att ett behov eventuellt kommer att finnas under 2025 och en tid därefter innan förskolan i Läggesta är färdigbyggd. Det framtida behovet av förskoleplatser i Åker är bland annat och troligtvis starkt beroende av om planerna för byggandet av Brobyholm förverkligas. I dagsläget har ett flertal av aktörerna säljstart preliminärt för området till q2 2023. Egentligen är det först när man vet utfallet av denna försäljning som man kan bedöma det framtida behovet av förskoleplatser i området.