

# Lokalförsörjningsprocessen

FoU-fonden för kommunernas fastighetsfrågor











# Inledning

## Bakgrund till uppdraget

Lokalförsörjning har en central roll i de svenska kommunernas arbete. Dock är det ett svårt pussel som kräver god samverkan mellan olika enheter inom kommunen för att uppnå ändamålsenliga, hållbara och kostnadseffektiva lokaler. Metod och genomförande skiljer sig ofta åt mellan kommunerna. Mot denna bakgrund önskar FoU-fonden för kommunernas fastighetsfrågor få en bättre uppfattning om hur olika kommuner arbetar med frågan, vilka hinder som är vanliga och vilka goda exempel på lösningar som finns ute i landet.

## Metod

Uppdraget har i huvudsak genomförts via intervjuer med olika kommunala tjänste- och bolagspersoner samt politiker som på ett eller annat sätt är involverade i lokalförsörjningsprocessen för de kommuner som visat intresse för att medverka. Utöver detta har PwC bland annat gjort en genomlysning av aktuell och relevant forskning kring kommuners lokalförsörjningsprocess, faciliterat en digital workshop för att fastställa relevant problemformulering och frågeställning samt genomfört förberedande och efterforskande samtal med utvalda kommuner.

## Disposition

### Omvärldsbeskrivning

Det inledande kapitlet ger en förståelse för ett antal omvärldsfaktorer och trender som har bäring på eller som påverkar kommuners lokalförsörjning på kort och lång sikt. Kapitlet tar upp och behandlar bland annat områden som investering och styrning, nya digitala arbetssätt och demografiförändringars påverkan.

### Lokalförsörjningsprocessens grundläggande delar och komplexa samband

I kapitel två beskrivs vilka grundläggande faser/steg som vanligtvis ingår i en kommuns lokalförsörjningsprocess. Kapitlet tar även upp komplexa samband som lokalförsörjningsprocessen förhåller sig till inom den kommunala verksamheten.



# Omvärldsbevakning

För att bygga ett samhälle krävs inte bara bostäder. Kommuner måste även tillhandahålla funktionella och resurseffektiva lokaler som på bästa sätt tillgodoser verksamheternas önskade servicenivå gentemot invånaren. Ett svårt pussel där lokalerna helst ska nyttjas så effektivt som möjligt samtidigt som kommunens budget inte får belastas för mycket. Även externa faktorer påverkar lokalförsörjningen. Till exempel skapar förändrad befolkningsstruktur nya förutsättningar, vilket ställer nya krav på ändamålsenliga verksamhetslokaler.

Utifrån ett historiskt perspektiv har kommunerna under mer än 50 år haft delat ansvar med staten och regionerna avseende bostadsförsörjningen, där kommunerna ansvarar för planering och genomförande. Däremot är den kommunala lokalförsörjningen, till skillnad från bostadsförsörjningen, ingen lagstadgad verksamhet i en kommun. Utöver detta saknas det även adekvat, samlad och lättillgänglig forskning inom området. En förklaring är att området upplevs som abstrakt och komplext då lokalförsörjningen berör många delar av den kommunala verksamheten. En annan förklaring är att lokalförsörjningsprocessen varierar kraftigt från kommun till kommun.

I dag bedrivs forskning framför allt inom kommunernas val av finansieringsstrategi – äga eller hyra lokaler, internhyresmodell och förvaltning av ägda lokaler. Viktiga komponenter som utgör delar av den kommunala lokalförsörjningsprocessen.

Även om forskningen avseende den kommunala lokalförsörjningsprocessen är knapphändig, vill vi ändå belysa ett antal omvärldsfaktorer och trender som har bäring på eller som påverkar kommuners lokalförsörjning på kort och lång sikt.

## **Urbanisering och bostadsbrist ställer krav på lierad samhällsbyggnads- och lokalförsörjningsplanering**

År 2050 förväntas 70 procent av den globala befolkningen bo i urbana områden (Europeiska miljöbyrå, 2016). För Sveriges del har urbaniseringen till storstadsregionerna och de större städerna de senaste åren inte berott på inflyttning från landsbygden utan istället på födelseöverskott och inflyttning från andra länder (Boverket, 2019). Samtidigt ser vi hur den rådande coronapandemin



påverkar flyttströmmarna. Exempelvis har Stockholms län enligt mätningar från SCB haft ett negativt trendbrott under 2020. Med andra ord var det fler som flyttade ut från Stockholms län än som flyttade in.

I Sverige finns även idag ett ackumulerat underskott av bostäder. Under 2020 uppgav 212 kommuner att de hade brist på bostäder (Boverkets bostadsmarknadsenkät, 2020). Trots en kraftig ökning av antalet nybyggda bostäder på senare år behöver det byggas mer. Förutom utmaningen som ligger i att planera och bygga nya bostäder, behöver kommuner även säkerställa att stadsbyggnadsplaneringen ligger i linje med lokalförsörjningsplaneringen. Att proaktivt planera för att bygga om, bygga till eller bygga nya verksamhetslokaler i bostadsområdena som lever upp till invånarnas önskemål gällande service och attraktion. Skulle förändringen i flyttströmmar bli en långsiktigt märkbar trend, finns en stor risk att många prognoser och budgetar gällande bostadsbyggnation slår fel, vilket i sin tur även påverkar lokalförsörjningen.

### **Förändrad befolkningsstruktur påverkar den strategiska lokalförsörjningsplaneringen**

En förändrad befolkningsstruktur innebär en utmaning när det gäller den strategiska lokalförsörjningen. Det finns en risk att man står utan nödvändiga lokaler och tvingas till dyra tillfälliga lösningar. Efterfrågan på verksamhetslokaler beror framför allt på utvecklingen för de specifika åldersgrupper som verksamheterna vänder sig till och statliga reformer eller samhällsförändringar som påverkar målgruppernas efterfrågan. För de individuella tjänsterna kostar nya lokaler och anläggningar mer än gamla. Finns det ledig kapacitet kan exempelvis ytterligare en elev kosta mindre än genomsnittet, men om kommunen slår i kapacitetstaket kan den extra eleven bli väldigt kostsam. För de kollektiva tjänsterna bör det dock finnas stordriftsfördelar för vissa verksamheter där kostnaden kan minska med mer än vad som följer av befolkningstillväxten. Utmaningen för den strategiska lokalresursplaneringen är därmed att matcha den framtida demografiska utmaningen med ändamålsenliga lokaler. Resultatet av lokalresursplaneringen kan därför innebära investeringar av varierande storlek. Detta påvisar vikten av att kommuner har en strategiskt långsiktig plan kopplat till den demografiska utvecklingen som underbyggs av data och ses som levande materia.

## **Kommuners och regioners investeringar ökar de ackumulerade skulderna**

Kommuner och regioners investeringar har ökat. Enligt Kommuninvest (2020) var den genomsnittliga investeringstillväxten i kommun- och regionsektorn mellan 2010-2019 7 procent per år. 2019 ökade investeringarna med 9 miljarder kronor till 193 miljarder kronor. För 2019 står regioner och regionalt ägda bolag för 18 procent av investeringarna medan kommuner och kommunalt ägda bolag står för 39 respektive 43 procent av de totala investeringarna. Den procentuella ökningen från 2018 på 5 procent är den lägsta ökningen sedan 2015 och innebär att investeringstakten avtagit två år i rad. Trots avtagande tillväxttakt är investeringsnivån fortsatt hög och kommer sannolikt att fortsätta vara hög de kommande åren.

Kommuner investerar främst i byggnader. Under 2019 investerade kommuner (både kommuner och kommunalt ägda bolag) 31 procent i fastigheter i kommunens bestånd och 24 procent i bostäder. Gällande infrastruktur, vatten och avfall investerades gemensamt 30 procent. Kommuners investeringar i energi uppgick till 10 procent av alla investeringar.

Den förhöjda investeringstakten har ökat de ackumulerade skulderna. 2019 uppgick kommunsektorns låneskuld till 726 miljarder kronor vilket var en ökning med 67 miljarder eller 10 procent i jämförelse med 2018. Den totala låneskulden motsvarar 15 procent av BNP. Kommunens låneskuld är fördelad över flera olika kommungrupper. Större städer har den största skulden per invånare, vilken var 79 000 kronor per invånare, medan kommungruppen "storstäder" ökade sin skuldsättning mest. Kommungruppen "pendlingskommun nära storstad" har lägst skuldsättning med drygt 45 000 kronor per invånare. Regionernas låneskuld är i hög utsträckning baserad på region Stockholm. 2019 stod regionen för 72 procent av regionernas sammanlagda skuld. Region Stockholms skuld är 22 199 kronor per invånare medan Västerbotten har den näst högsta skulden per invånare med 9 600 kronor.

Kommuner och regioner behöver föra en diskussion om sin belåning. Det finns risker med hög belåning i ett läge med låga räntor (Annika Wallenskog, 2020). Små höjningar av ränteläget medför stora kostnadsökningar. Om eller när räntorna höjs så kommer även räntekostnaderna att öka. Samtidigt som man diskuterar investeringar i fastigheter måste också frågan om lokaler diskuteras.

Hur stor andel av lokalkostnader ska tas upp i budgeten och i vilken utsträckning behövs lokaler i ett allt mer digitaliserat samhälle?

### **Nya digitala arbetssätt**

Digitaliseringens intåg är en viktig omvärldsfaktor kopplat till lokalförsörjningen. Idag förväntar sig medborgarna i en kommun en högre grad av service och en service som inte är kopplad till telefontider eller öppettider i en reception. Denna förändring skapar givetvis förutsättningar och möjligheter för kommuner att tänka om och tänka nytt. Vissa delar av kommuners verksamhet är inte längre beroende av fysiska lokaler i samma utsträckning och att servicen har flyttats från den fysiska ytan till en mer digital yta kommer ha stor påverkan på kommuners lokalförsörjningsprocess i framtiden. De kommuner som kan ställa om och anamma ett nytt arbetssätt kommer kunna göra stora besparingar när det gäller den kommunala lokalförsörjningen.

Under 2020 och 2021 har vi upplevt en pandemi som gjort stort avtryck på den offentliga sektorns sätt att arbeta. Flertalet av verksamheterna har varit tvungna att ställa om och arbeta hemifrån. Det finns givetvis verksamheter där detta inte är möjligt, men genom att se över möjligheten till mer flexibla arbetsmiljöer där hemarbete varvas med kontorsarbete kommer det krävas mindre kontorsytor. Detta gör det möjligt för kommuner att antingen hyra ut lokaler till näringslivet eller säga upp lokaler som kommuner hyr. Denna förflyttning är viktig att ha med sig i framtida arbete med lokalförsörjningsprocessen.

### **Säkerhetsåtgärder**

Varje kris är unik och de rådande förutsättningarna är olika. Coronapandemin förstärker flera tidigare risker och medför en lång rad nya. En viktig fråga som kommunen bör ha med sig i lokalförsörjningsprocessen är hur säkerhetsåtgärder kan minska fastighetskostnaderna på sikt. Krav från försäkringsgivare och övriga myndighets- och lagkrav inom säkerhetsområdet (brand, strålskydd, personsäkerhet och fysisk säkerhet) ska uppfyllas.

I riktlinjer för lokalförsörjning bör en grund- och miniminivå fastställas för säkerhetsklasser och säkerhetsåtgärder. Beroende på objekt, läge, skyddsvärda intressen m.m. kan säkerhetsklasser och säkerhetsåtgärder höjas för enskilda objekt. I vissa fall kan tillgänglighets- och säkerhetskrav vara något motstridiga, vilket kräver väl genomtänkta och förankrade lösningar. Målet ska alltid vara

god tillgänglighet, funktion och säkerhet genom den mest lönsamma ekonomiska lösningen.

### **Verksamhetslokaler kan både ägas och hyras**

Kommuner kan välja att få sitt uppdrag utfört på olika sätt. Det finns flera olika finansieringslösningar som påverkar de lokaler som kommunen behöver tillhandahålla.

Kommuner kan:

- Äga själva - via självfinansiering, lånefinansiering samt försäljning.
- Inhyrning av verksamhetslokaler - kommunen hyr in sig via hyreskontrakt.
- Kommunalt åtagande av externt driven verksamhet i externt ägd lokal - verksamheten finansieras fortfarande av kommunen. Exempelvis LOV-verksamhet.
- Försäljning av kommunens befintliga lokaler i s.k. sale and leaseback-verksamhet.

För kommunalt drivna verksamheter kan kommuner alltså välja att äga eller hyra sina verksamhetslokaler. Det egna ägandet ger en flexibilitet i kommun-koncernen och en möjlighet till utveckling vid behov. Samtidigt finns det en ränterisk och restvärdesrisk att ta i beaktande. Kommuner behöver också beakta en större risk vid ägande av lokaler. Konjunktur och underlagsförändringar påverkar värdet samt nyttjandegraden av lokalerna. Nya lokaler leder även till driftskonsekvenser i form av förändrade lokalkostnader för verksamheterna. Det är därför av vikt att man tar med detta i beräkningen av investeringar och när den framtida verksamheten planeras i de nya lokalerna. Dessutom måste de investeringar som ska täckas beskrivas i detalj. I varje investeringsplan bör beaktas vad som är nettoutökningar, reinvestering och ambitionshöjningar, tillika vad man investerar i och varför. Detta för att förbereda inför en eventuell prioriteringsprocess.

Om kommunen väljer att tillgodose behov av investeringar i eget ägande krävs ett investeringsutrymme. Kommunens investeringsutrymme utgörs i grunden av kommunens resultat och avskrivningar. Om en kommuns planerade investeringar är större än den likviditet som kommunen skapar via resultat och avskrivningar uppstår ett finansieringsbehov.

Finansieringsbehovet kan lösas genom en kombination av följande:

- Sälja tillgångar (finansiella och/eller materiella)
- Ta upp lån till motsvarande belopp
- Höja resultatmålet och öka den egna finansieringen
- Omprioritera/minska investeringsutgifter över tid

Externt ägande genomförs ofta för att skapa bättre styrning. Ytterligare fördelar med externt ägande är att det frigör kapital, att det blir ett mer tidsbestämt åtagande och att servicegraden kan anpassas. Ett argument för externt ägande som används är att kommunen då ”frigör kapital”. Om man leasar tillbaka samma tillgång, bör man ha klart för sig att finansieringskostnaderna för det ”frigjorda kapitalet” i princip ingår i de leasingavgifter som ska betalas. Det innebär att kommunens förmånligare lånevillkor inte nyttjas samtidigt som det även tillkommer vinstmarginal till en extern part. Det är också viktigt att analysera vilket eventuellt mervärde en extern partner kan medföra. Det finns även andra faktorer som kan styra valet. Preferenserna för flexibilitet, samverkan med marknadspartner och viljan att konkurrensutsätta en viss verksamhet samt rena ideologiska ståndpunkter är några parametrar. Mer information kring förhållandet mellan att äga eller hyra samt en mer ingående diskussion kring för- och nackdelar finns i SKR:s skrift *Äga eller hyra verksamhetslokaler*.

Tidshorizonten vid ägande eller hyra är viktig. När kommunen hyr finns risken att marknaden utvecklas och att kommunen inte är skyddad mot marknads-hyresutvecklingar. Om man vill nyttja marken längre än den inledande perioden kan ett tidsbestämt hyresavtal därför bli en nackdel. Kortsiktiga vinster kan även mötas av långsiktigt högre kostnader. I slutändan måste kostnaden för lånefinansiering vid bibehållet ägande jämföras med hyreskostnaden. Räkneexempel har visat att det finns tydliga ekonomiska motiv där ägande är mer fördelaktigt vid långsiktiga behov, såvida det inte finns andra vinster med att hyra lokaler eller att den externa parten har väsentligt lägre byggkostnader än vad kommunen själv kan åstadkomma givet samma kvalitet/standard. Vid kortsiktiga behov, exempelvis för att hantera tillfälliga svängningar, kan det vara mer fördelaktigt att hyra verksamhetslokaler. Det bör dock klargöras att hyresavtal redovisningsmässigt ofta är att betrakta som finansiell leasing och ska redovisas i balansräkningen. Detta innebär att det inte blir någon större skillnad på balansräkningen jämfört med att själv göra investeringen och låna





















Nacka är Sveriges 16:e största kommun, och den tredje största i Stockholms län (SCB, Folkmängd, 2020). Jämfört med snittet i riket bor det en hög andel barn i kommunen och en relativt låg andel äldre personer. Det beror på att Nacka är en kommun med hög inflyttning och att många av dem som flyttar till kommunen är familjer med små barn. Den höga tillväxten de senaste åren förväntas fortsätta i och med byggandet av tunnelbana mellan Nacka kommun och Stockholms stad.

Nacka kommun är organiserad i processer och inte i förvaltningar till skillnad från många andra kommuner. Det finns tre olika typer av processer: huvudprocesser, styrprocesser och stödprocesser. Utgångspunkten är att en person som arbetar på en enhet inom kommunen ofta utför arbete inom flera processer.

Ansvar för kommunens lokalförsörjning ligger framför allt hos enheten för strategisk stadsutveckling och enheten för fastighetsförvaltning som båda ligger under Kommunstyrelsen.

Nacka kommun har genomfört två stora fastighetsaffärer under de senaste tio åren. 2014 sålde kommunen av en fjärdedel av sina samhällsfastigheter till Rikshem. Knappt två år senare, år 2016, sålde kommunen 16 samhällsfastigheter till det privata fastighetsbolaget Hemsö. En affär som berörde 3 skolor, 10 förskolor och 3 andra objekt.

Nackas lokalförsörjningsprocess drivs till stor del av den framåtsyftande stadsutvecklingen men även av kommunens politiska inriktning och styrprinciper avseende konkurrens och medborgarnas valfrihet. Styrprinciperna är vägledande och genomsyrar den kommunala verksamheten. Kommunen har fastställt riktlinjer om att cirka 25 procent ska byggas i egen regi medan cirka 75 procent ska byggas av extern aktör. Detta medför att Nackas lokalförsörjningsprocess har en stark koppling till den privata marknaden, där kommunen förväntar sig att marknaden ska lösa många av kommunens behov och utmaningar avseende lokalförsörjningen.

### **Övergripande lokalförsörjningsprocess**

Av en intervju framgår att Nacka kommun arbetar aktivt med att formalisera rutiner och processbeskrivningar med bäring på kommunens lokalförsörjningsprocess. Nedan följer ett bearbetat exempel på kommunens





gymnasium och barn- och elevhälsa. Vårdförvaltning ansvarar för den kommunala driften av äldreomsorg, kulturverksamhet, arbets- och fritidsverksamhet, idrottsdrift, socialpsykiatri, individ- och familjeomsorg, flyktingmottagning och omsorg för personer med funktionsnedsättning.

Enheten för strategisk stadsutveckling samlar sedan in samtliga behovsprognoser och för en dialog med berörda nämnder om deras lokalbehov utifrån beslutad investeringsram. Därefter tar enheten fram förslag till åtgärder för beslut om ny-, om- eller tillbyggnation, lokalisering av byggnationen och när i tiden byggnationen ska ske. För att besvara dessa frågeställningar har kommunen aktivt börjat använda sig av workshop som metod. Vid dessa workshopstillsfällen deltar tjänstemän från berörda enheter och genomförandet utgår från tre övergripande perspektiv:

- 1) behovsprognos och kapacitetsutnyttjande,
- 2) uttryckta behov från verksamheterna - såväl kommunala som fristående aktörer, samt
- 3) val av finansieringsstrategi och fastigheternas tekniska status.

Utifrån de tre perspektiven delas kommunen in i mindre geografiska områden. Detta för att studera det beskrivna nuläget i relation till identifierade behov och utmaningar överlag, men även för att skapa en prioritetsordning för varje område. Om olika behov och nyttor konkurrerar inom stads- och lokal-försörjningsplaneringen, eskaleras frågan upp till en strategisk styrgrupp som leds gemensamt av trafik- och fastighetsdirektören och stadsutvecklingsdirektören.

Kommunfullmäktige beslutar sedan utifrån föreslagen åtgärd och därefter tar enheten för strategisk stadsutveckling fram ett projektdirektiv.

Om kommunen beslutar att bygga nytt ställer enheten för strategisk stadsutveckling aktivt frågan om det finns en marknad som kan täcka verksamhetens lokalbehov. Finns det en privat aktör som är intresserad av att bygga, överförs ärendet och ansvaret till kommunens exploateringsenhet som ett exploateringsprojekt. Exploateringsenheten ansvarar då för markfrågor, projektering, upphandling av entreprenörer och exploateringsavtal och att byggnationen kommer på plats i rätt tid.

Om kommunen däremot beslutar att bygga ut eller till befintliga fastigheter/ verksamhetslokaler förs ärendet över till enheten för fastighetsförvaltning. Verksamheterna ansvarar för att ta fram en beställning innehållande kravspecifikation utifrån angiven mall till enheten för fastighetsförvaltning. Därefter inleds en förstudie och ett programarbete som genomförs av enheten för fastighetsförvaltning. I förstudien utreds möjliga alternativ som prissätts och avslutas med att ett preliminärt hyresavtal tecknas med verksamheten. I programskedet säkerställs att lokalprogram och rumsfunktionsprogram finns på plats. Efter programskedet görs en beställning till enheten för bygg och anläggning som ansvarar för operativ projektledning och kommunikation under byggnationen, samt för kvalitetssäkring av funktionskrav, tidplan och budget. Enheten för fastighetsförvaltning agerar som projektägare och byggherre genom hela projektet och ansvarar för överlämnande till verksamheten och slutredovisning till politiken.

### **Framgångsfaktorer och utmaningar**

Enligt intervju har Nacka kommun arbetat aktivt de senaste två åren med att synkronisera fastighets- och stadsutvecklingsplaneringen. För att lyckas med detta har kommunen använt ett agilt arbetssätt där enheten för fastighetsförvaltning och enheten för stadsutveckling har större insyn i varandras planeringsarbete och tidplaner. Kommunen arbetar aktivt för att uppdatera lokalförsörjningsplaneringen vid förändrade tidplaner inom stadsutvecklingen. Till exempel genom att säkerställa att skolfastigheter kommer på plats i rätt tid och inte ett-två år innan bostäder är byggda. Detta är en framgångsfaktor som lett till en mer träffsäker lokalförsörjningsplanering i de stora stadsutvecklingsprojekt som kommunen driver.

*“Men någonstans är det där det börjar, när vi går in i de stora stadsutvecklingsprojekten – vad finns det i området, vad ska det finnas, och hur kan vi planera på ett vettigt sätt utifrån det? ” - Therese Alvé, strategisk fastighetsutvecklare, Nacka kommun.*

*“Örat mot marken och ha koll på förändringar av tidplaner från stadsutvecklingsplaneringen” - Kersti Hedqvist, chef, enheten för fastighetsförvaltning, Nacka kommun.*

En annan framgångsfaktor som lyfts fram är att kommunen lagt större fokus på att tillsammans med verksamheterna säkerställa effektiva lokaler med de









### **Ta fram lokalförsörjningsplan**

Utifrån analyserade och framtagna lokalbehov tar respektive förvaltning med hjälp av Lejonfastigheter årsvis fram en 10-årig rullande lokalförsörjningsplan. I lokalförsörjningsplanen ska nämnderna tillsammans med Lejonfastigheter bland annat redovisa volymer och lokalbehov i hyreskostnad och i antal kvadratmeter samt nyckeltal. Nämnderna/förvaltningarna ska även redovisa planerade investeringar och avvecklingar enligt investeringsplan.

Nämndernas lokalförsörjningsplaner samordnas av en strategisk grupp som består av kommunens lokalstrateg från Kommunledningsförvaltningen, kommunens ekonomidirektör, samtliga förvaltningschefer och verkställande direktör för Lejonfastigheter AB. Resultatet utgör sedan underlag för nämndernas budgetarbete och beslut om lokalförsörjningsplan. Därefter lämnas även förslag på en gemensam lokalförsörjningsplan för hela kommunen över till kommunfullmäktige för beslut.

En operativ grupp som bland annat består av kommunens lokalstrateg, förvaltningarnas lokalsamordnare och tjänstepersoner ansvariga för översikts- och detaljplaner får i uppdrag att verkställa de lokalförsörjningsplaner som kommunfullmäktige har fattat beslut om. Gruppen arbetar med planeringsförutsättningar för kommunens kort- och långsiktiga lokalresursplanering och samordnas kommunövergripande.

### **Utreda möjlig lösning**

Efter framtagandet av lokalförsörjningsplaner är det upp till respektive nämnd/förvaltning att göra beställningar enligt standardiserad mall. Beställningar skickas till en och samma funktionsbrevlåda hos Lejonfastigheter. Efter att beställning är gjord utreder Lejonfastigheter vilka möjligheter till lösning som finns med hänsyn till kundbehov, tidsperspektiv, resurstillgänglighet och kostnadseffektivitet. Beslut om lösning/lösningar att gå vidare med och presentera för berörd nämnd/förvaltning vägleds med hjälp av framtagen fastighetsstrategi. Inom denna fas delar även nämnd/förvaltning med sig av sin expertis inom verksamhetsområdet som berör de olika förslagen.

### **Lösa lokalbehov**

Efter att berörd nämnd/förvaltning tagit ställning och beslutat om olika lösningsalternativ, är det upp till Lejonfastigheter att implementera vald lösning. Beroende på vald lösning kan detta innebära att Lejonfastigheter antingen:

- själv bygger nytt, bygger om eller bygger till lokaler i egen regi
- eller anpassar lokaler i inhyrt bestånd av befintlig fastighetsägare eller upphandlar hyreskontrakt för ny lokal från annan fastighetsägare.

I denna fas ansvarar Lejonfastigheter för att teckna hyresavtal med beställande verksamhetsnämnd. Kommunens internhyresmodell ligger till grund för hyresavtalet. Vid behov tecknar Lejonfastigheter även hyresavtal med externa fastighetsägare.

### **Förvalta och utveckla lokal/avtal**

I och med Lejonfastigheters utökade uppdrag, har bolaget även fått i uppdrag att ta över och förvalta kommunens hyresavtal. I denna fas ansvarar Lejonfastigheter för analys och uppföljning tillsammans med förvaltning och leverantör (extern hyresvärd) för att säkerställa att verksamheterna är nöjda och att lokalerna är ändamålsenliga över tid. Behov av eventuella anpassningar/åtgärder fångas upp i denna fas och sedan tas beslut om åtgärd av respektive nämnd/förvaltning.

### **Uppfyllt lokalbehov**

Uppföljning av kommunens lokalförsörjningsplaner ska ske i samband med kommunens ordinarie uppföljning. En årlig utvärdering av lokalförsörjningsprocessen ska göras i syfte att hitta förbättringar i arbetet. I denna fas använder kommunen olika nyckel- och jämförelsetal som till exempel nöjd-kund-index (NKI), kostnad per kvadratmeter och förbrukning per elev med flera. Kommunen har även som ambition att ta fram olika processmått för att utvärdera effektiviteten i lokalförsörjningsprocessens olika delar.

### **Framgångsfaktorer och utmaningar**

Genom intervjuer med kommunen framgår det tydligt att en framgångsfaktor är just skiftet från många vägar till en och samma väg in (Lejonfastigheter) för att hitta rätt verksamhetslokal. I och med Lejonfastigheters utökade uppdrag har det blivit tydligare för kunden (nämnd/förvaltning) vem de ska vända sig till för att lösa lokalbehoven både på kort och på lång sikt. En annan framgångsfaktor är att Lejonfastigheter kan nyttja och mobilisera olika resurser och kompetenser avseende förvaltning, budgetering och projektering av fastigheter, vilket gör att bolaget enkelt kan skaffa sig en helhetsbild av enskilda verksamheters och kommunens samlade lokalbehov.











kommunstyrelsens förvaltning, underlag för beslut av nämnden om att inleda förstudie.

### **Förstudie**

Förstudien initieras av berörd förvaltning och lokalstrateg. Förstudien tas fram i samarbete mellan verksamheterna, kommunens lokalstrateg och inom koncernen berörd fastighetsägare (oftast Kraftstaden Fastigheter Trollhättan AB eller AB Eidar Trollhättans bostadsbolag). I denna fas tas tänkbara lösningsalternativ fram. Till exempel bygga om eller bygga nytt, inhyrning, tidplan och översiktlig hyreskostnad för verksamheten. Kommunens lokalstrateg har ett samordningsansvar för arbetet. Beslut om att genomföra föreslagna lösningar tas av berörd nämnd och kommunstyrelsen. Innan beslut tas i kommunstyrelsen ska styrgruppen för lokalfrågor ha godkänt projektet i sin helhet.

### **Lokalplanering**

I denna fas genomförs en lokalplanering som innehåller bland annat lokalprogram, tidplan, principiayout och förslag till preliminär hyreskostnad och kostnad för projektering. Kommunens lokalstrateg ger, tillsammans med berörd verksamhet utifrån genomförd förstudie, i uppdrag åt Kraftstaden Fastigheter Trollhättan AB eller AB Eidar Trollhättans bostadsbolag att tillsammans med verksamheten samordna genomförandet av lokalplaneringen. Avser uppdraget stadens egna fastigheter genomförs lokalplaneringen av staden eller avropas från Kraftstaden Fastigheter Trollhättan AB. Beslut om att godkänna framtagna lokalplanering samt att gå vidare med projektering och upphandling tas av kommunstyrelsen/ kommunfullmäktige efter godkännande i lokalstyrgruppen.

### **Genomförande**

Efter beslut i kommunfullmäktige ger kommunens lokalstrateg fastighetsägarna i uppdrag att för kommunens räkning projektera och upphandla projekt inom ram för beslut. Projekteringen genomförs av Kraftstaden Fastigheter Trollhättan AB eller AB Eidar Trollhättans bostadsbolag med återrapportering till verksamheten och lokalstrategen. Avser projektet kommunens egna fastigheter kan projektledning avropas av Kraftstaden Fastigheter Trollhättan AB. Beslut om genomförande tas av kommunstyrelse/kommunfullmäktige efter godkännande i lokalstyrgruppen.

## Utvärdering

Eventuella avvikelser avseende kostnader eller tidplan under själva genomförandet återrapporteras till kommunens lokalstrateg. Lokalstrategen ansvarar även för att initiera uppföljning av genomförda större lokalprojekt. I utvärderingen följs bland annat projektkalkyl, tidplan, ändamålsenlighet och planeringsprocessen upp. Resultatet redovisas sedan för lokalstyrgruppen.

## Framgångsfaktorer och utmaningar

Utifrån intervjuer lyfts kommunens tydliga dokumentation och struktur avseende lokalförsörjningsprocessen fram som en framgångsfaktor. Samtliga berörda parter känner till processens innehållande steg och hur identifierade lokalbehov ska tacklas.

*“Vi har en tydlig struktur i hur vi hanterar våra lokalprojekt. Det finns egentligen ingen tvekan om vart identifierade lokalbehov ska ta vägen och hur vi ska arbeta med frågan.” - Anna Möll, lokalstrateg, Kommunstyrelsens förvaltning, Trollhättans Stad.*

En annan styrka som beskrivs är politikens involvering i lokalförsörjningsprocessens olika faser. Att varje steg har tydliga beslutspunkter där antingen nämnd, kommunstyrelse och/eller kommunfullmäktige involveras på ett eller annat vis. Det medför att olika projekts fortskridande förankras hos såväl tjänstepersoner som politiker från start till mål. Politikens involvering beskrivs dock även som en utmaning. Detta genom att beslutsgången i lokalprocessen kan upplevas något tungrodd. En utmaning för Trollhättans Stad har varit att lista ut på vilket sätt och var i processen det går att förenkla såväl genomförandet som beslutsgången. Att hitta balansen mellan hur politikerstyrd kontra tjänstemannastyrd lokalförsörjningsprocessen ska vara.

Utöver detta lyfts att staden i huvudsak bygger i egen regi genom de kommunala fastighetsbolagen fram som en framgångsfaktor. På så sätt kan staden nyttja professionen i bolagen och deras kompetenser på rätt sätt i processens olika faser.

*“Den politiska inriktningen är att stadens verksamhetslokaler ska bedrivas i egen regi så långt som möjligt inom ramen för våra egna kommunala bolag. Det kostar en del att investera men driften tjänar man på i det långa loppet.” Paul Åkerlund, ordförande i kommunstyrelsen, Trollhättans Stad.*







Gävle är Sveriges artonde folkrikaste kommun. Vid årsskiftet hade kommunen 103 754 invånare (SCB, folkmängd, 2020). Kommunen har en fortsatt befolkningstillväxt på grund av att fler barn föds, fler äldre lever allt längre och ett positivt flyttningsnetto. Flyttningsnettot mot övriga Sverige uppgick till +22. Gävle kommun planerar för 120 000 invånare år 2030, vilket ökar behovet av nya bostäder och verksamhetslokaler, samtidigt som befintliga fastigheter ska underhållas och utvecklas.

Gävle kommun är en politiskt styrd organisation vars högsta beslutande organ är kommunfullmäktige. Under fullmäktige har kommunen flera olika nämnder som alla stöttas av en och samma förvaltning. Förvaltningen är i sin tur indelad i fyra sektorer med olika uppdrag beroende på vilken nämnd de stöttar. De fyra sektorerna är: Styrning och Stöd Gävle, Vårdförvaltning Gävle och Livsmiljö Gävle och Utbildning Gävle.

Kommunen har även fyra helägda och flera delägda bolag. Utöver bolagen finns fyra kommunalförbund och några gemensamma nämnder för samarbeten mellan olika kommuner.

Lokalförsörjningen av de kommunala sektorernas verksamheter styrs till stor del av kommunens lokalpolicy. I första hand ska kommunens verksamheter använda lokaler som ägs av Gävle kommun eller något av de kommunala bolagen Gavlefastigheter och Gavlegårdarna. Gavlefastigheter ansvarar för att tillhandahålla kommunala verksamhetslokaler till sektorerna Utbildning, Livsmiljö, Styrning och stöd samt till Vårdförvaltning. Undantaget är Vårdförvaltningens olika särskilda boendeformer. Det är Gavlegårdarna som äger och tillhandahåller kommunägda boenden.

Lokalförsörjningen säkerställs av bolagets fastighetsavdelning som hjälper respektive sektors verksamheter att till exempel skriva hyresavtal, hyra in eller säga upp lokal, genomföra fastighetsförvärv, riva fastigheter och/eller utföra anpassningar. Däremot är det upp till varje enskild sektor att själv ta fram genomarbetade behovsanalyser/prognoser men även ansvara för den strategiska lokalförsörjningsplaneringen. När det gäller den kommunala sektorn för Utbildning ser processen annorlunda ut. Sedan 2018 ansvarar en nyupprättad lokalförsörjningsenhet inom Gavlefastigheter för både lokalförsörjning och det strategiska lokalplaneringsarbetet.





### **Lokalresursplan**

Områdesutredningarna sammanställs i en lokalresursplan som lokal-försörjningsenheten inom Gavlefastigheter tar fram i dialog med Utbildning Gävles ledning. Planen belyser vilka lokaler som ska avvecklas, byggas om, nyproduceras eller i sista hand hyras in. Lokalresursplanen sträcker sig över de kommande tio åren och baseras på områdesutredningarna från föregående fas i processen.

### **Utblick/investeringsplanering**

I nästkommande fas, Utblicksfasen, prioriteras behov och föreslagna lösningar/åtgärder från lokalresursplanen in i kommunens investeringsbudget. Lokalförsörjningsenheten lyfter in investeringsbehoven i kommunens investeringsbudget i dialog med kommunens fastighetsstrateg. Investeringsbudgeten beslutas därefter årligen av kommunfullmäktige. Lokalförsörjningsenheten samarbetar med Styrning och Stöds ekonomer och fastighetsstrateg gällande både investeringsplanering och mark- och planberedskap.

### **Byggprojekt**

I projektfasen ingår, att för varje byggprojekt, ta fram en mål- och verksamhetsbeskrivning och i vissa tidiga skeden även en vision. Vidare ska ett lokalprogram tas fram som beskriver vilka funktioner som ska finnas samt antal rum och dimensionering. I denna fas noteras även eventuella avsteg från identifierade lokalbehov i funktionsprogrammet. Dessa avsteg förankras i en styrgrupp där representanter från lokalförsörjningsenheten och Utbildning Gävle ingår. Avsteg beslutas sedan av skolformschef. Byggprojekten drivs av Gavlefastigheters byggavdelning för genomförande och realisering.

### **Framgångsfaktorer och utmaningar**

I intervju beskrivs lokalförsörjningsenhetens ansvar, delaktighet och insyn i hela lokalförsörjningsprocessens olika steg som en framgångsfaktor. Att enheten helt och hållet kan ägna sin tid åt att säkerställa Utbildning Gävles lokalförsörjning men även strategiska lokalplanering, har lett till att enheten kan föra dokumentation som är av hög kvalitet i alla dess steg. En styrka som i sin tur medfört ökat förtroende för enheten från utbildningsnämndens sida.

*“Ska man jobba strategiskt och långsiktigt och samtidigt ta hand om löpande frågor, då måste man ha tid också att lyfta blicken för att exempelvis*





Tillsammans med 48 andra kommuner bildar Åmål Västra Götalands län. Åmål är beläget i norra delen av länet och gränsar till Värmland. På en yta av 481 km<sup>2</sup> bor det cirka 12 400 personer varav de flesta i tätorten Åmål. Åmål har väl utbyggd barnomsorg, bra utbildningsmöjligheter och god tillgång på bostäder. Flera nya bostadsområden är under uppbyggnad eller planeras de närmaste åren. Vid stadsdelen Höganäs byggs till exempel ett bostadsområde på en udde i Väneren.

Enligt intervju sålde Åmåls kommun alla sina verksamhetslokaler och fastigheter till det kommunala fastighetsbolaget Åmåls Kommunfastigheter AB (ÅKAB) år 2011. Sedan dess har kommunen haft internhyresavtal med ÅKAB för de verksamhetslokaler som kommunen är i behov av.

Åmåls kommun arbetar sedan hösten 2020 aktivt med att formalisera processbeskrivningar och rutiner kopplat till kommunens nya lokalförsörjningsprocess. Till skillnad från tidigare år har kommunen valt att centralisera ansvaret för samordning, framtagande av lokalförsörjningsplan och projektering av ändamålsenliga verksamhetslokaler till kommunens samhällsbyggnadschef. Förut låg detta ansvar på respektive förvaltningschef.

### **Övergripande lokalförsörjningsprocess**

Inom kommunen ansvarar respektive nämnd/förvaltning för att ta fram behovsanalyser avseende verksamheternas behov av nybyggnation eller om- och tillbyggnad av befintliga lokaler. Kommunen har anlitat extern hjälp för att ta fram gedigna nulägesbeskrivningar och behovsprognoser.

Framtagna behovsanalyser går sedan upp till kommunstyrelsen för beslut. Vid beslut om att realisera lokalbehov förs ärendet över till samhällsbyggnadschefen för beredning och vidare handläggning. Samhällsbyggnadschefen initierar därefter projektering och upphandlingsförfarande med berörd fastighetsägare (i de flesta fall ÅKAB). Under denna fas beräknas en preliminär hyreskostnad som verksamheten ska ta ställning till. Verksamheten använder framtagna underlag till att äska finansieringsmedel hos kommunstyrelsen/ kommunfullmäktige. När finansieringen är säkerställd genomförs projektet med samhällsbyggnadschefen som projektägare.





# Några slutsatser och medskick

Lokalförsörjning har en central roll i de svenska kommunernas arbete. Det är dock ett svårt pussel som kräver god samverkan mellan olika enheter inom kommunen för att åstadkomma ändamålsenliga, hållbara och kostnadseffektiva lokaler. Nedan redovisas ett antal framgångsfaktorer och utmaningar som har identifierats i kartläggningen och som bör beaktas i kommunens arbete med sin lokalförsörjningsprocess.

## **Vikten av att formalisera, tydliggöra och förankra processen**

Alla respondenter är eniga om vikten av en dokumenterad beskrivning av lokalförsörjningsprocessen. En enkel och dokumenterad processbeskrivning effektiviserar den interna kommunikationen mellan berörda funktioner och politiken samt medför att kommunen kan arbeta mer effektivt med sin lokalförsörjning både vad gäller styrning och att uppnå högre grad av samverkan och konsensus mellan olika enheter och nämnd/förvaltningar. I den dokumenterade beskrivningen bör det tydligt framgå vilka steg som ingår i processen, ansvarsfördelning, befogenheter och beslutsgång samt förväntat utfall för respektive steg.

## **Vikten av rätt kompetens för att skapa tillit till processen**

Som tidigare påpekats är den kommunala lokalförsörjningen ett komplext område, vilket bland annat innebär att en bred palett av olika kompetenser ska samarbeta och samordnas. För att uppnå en effektiv lokalförsörjningsprocess behövs alltså rätt mix av kompetens inom bland annat ledarskap, fastighetsekonomi, förvaltning och kunskap om nämnders verksamhet. På så sätt kan korrekta och kvalitativa underlag som skapar förtroende för processen tas fram och därigenom skapas trygghet hos de personer som ska fatta beslut.

## **Arbeta proaktivt med hållbar koppling till stadsutveckling**

I växande kommuner lyfts vikten av att ha ett proaktivt och strategiskt förhållningssätt i lokalförsörjningsprocessen fram som en framgångsfaktor. Lokalförsörjningsprocessen ska bidra till att säkerställa att relevanta mål och uppdrag i det övergripande stadsutvecklingsarbetet efterlevs. För att bidra till en attraktiv och hållbar kommun behövs en tydlig, transparent, aktuell och relevant styrning av lokalförsörjningen som säkerställer kommunal service. På så sätt

kan en mer träffsäker lokalförsörjning uppnås, där rätt verksamhetslokal finns på rätt plats och i rätt tid.

### **Olika förutsättningar spelar roll**

Kartläggningen visar tydligt att val av metod för att tillgodose behovet av verksamhetslokaler skiljer sig åt mellan kommunerna. En viktig iakttagelse är att det finns skillnader mellan små och större kommuners förutsättningar för att bedriva en kontinuerlig och effektiv lokalförsörjningsprocess. Små kommuner kan vara extra sårbara när det gäller att hantera kompetensförsörjning och utvecklingsfrågor samtidigt som tjänstepersoner inom små kommuner har "kortare avstånd" till den politiska nivån än i större kommuner. Större kommuner har tillgång till fler kompetenser, både generalister och specialister, samt lättare att attrahera och behålla kompetent arbetskraft. I mindre kommuner blir frågan mer personberoende vilket medför en känslighet avseende förändringar, till skillnad från större kommuner som oftast har bättre möjligheter att involvera fler funktioner i lokalförsörjningsarbetet i ett mera processororienterat arbetssätt.

### **Viktiga framgångsfaktorer för en effektiv lokalförsörjningsprocess**

Utifrån kartläggningen och våra erfarenheter inhämtade genom rådgivnings- och revisionsuppdrag inom området lokalförsörjning redovisar vi här nedan vad som krävs för att skapa en effektiv lokalförsörjningsprocess. Utgångspunkten för en effektiv lokalförsörjningsprocess är att kommunen aktivt ska se till att utbudet av lokaler anpassas till efterfrågan, att lokalerna är ändamålsenliga och att de förvaltas och underhålls kostnadseffektivt. En framgångsrik process förutsätter bland annat:

- Centralt formulerade spelregler för relationen och ansvarsfördelningen mellan fastighetsenheten och den primära verksamheten, befogenheter och principer för styrning.
- Centralt fastighetsregister som redovisar aktuell information om samtliga tillgängliga ytor, deras standard, lämplighet för ändamålet, faktiskt utnyttjande och möjlighet till alternativ användning.
- Analyser av hyres- och fastighetsmarknaderna som visar byggkostnader, kostnaden för lokaler och priser på fastigheter.





# Referenser

Europeiska miljöbyrån. 2016. Att leva i en urbaniserad värld

[Att leva i en urbaniserad värld, Europeiska miljöbyrån](#)

Boverket. 2019. Urbanisering

[Urbanisering, Boverket](#)

Boverket. 2020. Bygga om, bygga till eller bygga nytt – flera faktorer påverkar valet

[Bygga om, bygga till eller bygga nytt, Boverket](#)

Boverket. 2021. Läget på bostadsmarknaden

[Läget på bostadsmarknaden, Boverket](#)

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). 2019. Äga eller hyra verksamhetslokaler. SKR: Stockholm. ISBN: 978-91-7585-810-4

[Äga eller hyra verksamhetslokaler, SKR:s webbutik](#)

Kommuninvest. 2021. Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler – hur ser kalkylerna ut i kommunsektorn?

[Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler, Kommuninvest](#)

Kommuninvest. 2020. Den kommunala låneskulden 2020

[Den kommunala låneskulden, Kommuninvest](#)

Statistikmyndigheten (SCB). Folkmängd, topp 50 per den 31 december 2020

[Folkmängd, topp 50 per den 31 december 2020, SCB](#)

# Lokalförsörjningsprocessen

I takt med den demografiska utvecklingen vi har i landet har vi också sett ett ökande lokalbehov i det kommunala fastighetsbeståndet. Lokaler är en stor och långsiktig investering vilket gör det ännu viktigare att vi nyttjar dem på bästa möjliga sätt. Flera kommuner har därför en funktion i organisationen som arbetar med strategisk lokalförsörjning. En sådan funktion ser till att lokalerna som kommunen förfogar över eller är i behov av hanteras så effektivt som möjligt.

I den här skriften kan du läsa om flera olika kommuner och vilken process de använder sig av för att på bästa sätt använda sina lokaler och ge mer utrymme för en bättre välfärd.

Upplysningar om innehållet  
Felix Krause, felix.krause@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2021  
ISBN/Beställningsnummer: 978-91-7585-938-5  
Text: Said Ashrafi och Joakim Långberg, PwC  
Produktion: SKR