



# Översyn av kommunens lokal försörjning och lokal försörjningsprocess

Strategiskt utvecklingsuppdrag

Diarienummer: KS 2023-847

Datum: 2023-11-23

Handläggare: Jenny Bolander, Petter Skogö

Organisation: Kommunledningsförvaltningen

## Innehåll

Bakgrund	4
Metod	4
Resultat	4
Styrning av lokalförsörjning	4
Lokalförsörjningsprocessen	5
Lokalförsörjningsplaner	6
Samverkan och mötesstrukturer	7
Ansvarsfördelning mellan Lejonfastigheter och förvaltningarna	7
Uppföljning för en effektiv lokalförsörjning	8
Kostnadsjämförelse	9
Prognoser och strategisk planering	11
Total lokaleffektivitet	12
Förvaltningsmodeller	13
Modell 1 – Förvaltningen sköts av verksamheten	13
Modell 2 – Förvaltningen sköts av en anslagsfinansierad fastighetsenhet	13
Modell 3 förvaltningen av fastigheterna sköts av en separat fastighetsenhet med eget resultatansvar.	14
Linköpingsmodellen	14
Slutsatser och rekommendationer	15

## Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade 2018-04-24, KF §131 om en förändrad inriktning för organisering, styrning och ledning av kommunala verksamhetslokaler. Beslutet innebar att Lejonfastigheter har i uppdrag att arbeta med lokalförsörjning, lokalanskaffning och inhyrning kopplat till nämndernas verksamhetsutveckling, uppsatta mål och demografiska förändringar. I uppdraget ingår att i samverkan med förvaltningarna utveckla och anpassa bestånden efter kommunens ändrade förutsättningar. Lejonfastigheter ska prognostisera kommunens behov av lokaler och ta fram förslag på hur nämndernas lokalbehov kan tillgodoses, på kort och lång sikt. Kommunstyrelsen har enligt beslutet fortsatt ansvar för styrningen av strategisk lokalförsörjning och har uppsikt för att anskaffning och inhyrning sker i enlighet med fastställda principer. Målet med förändringen var att utveckla en professionell organisation och effektiv lokalförsörjningsprocess som möter lokalbehov på både kort och lång sikt.

Kommunfullmäktige gav i budget 2023 med plan för 2024-2028 i uppdrag till kommunstyrelsen att:

- säkerställa att Lejonfastigheter AB i samverkan med samtliga nämnder utvecklar strategier för den kort och långsiktiga lokalförsörjningen och att åtgärder vidtas för ett effektivt och resursoptimalt lokalutnyttjande
- i samverkan med Lejonfastigheter AB genomföra en uppföljning och översyn av kommunens lokalförsörjningsprocess i syfte att säkerställa en effektiv process som möter kommunens lokalbehov på både kort och lång sikt

Uppdragen har omfattat en översyn av lokalförsörjningsprocessen avseende styrning och ledning. I översynen har en utgångspunkt varit att kommunens verksamheter i Linköpings kommun ska styras utifrån fem övergripande strategier:

- Helhet före delar
- Fokus på väsentligheter och uppmärksamhet på risker
- Långsiktighet i agerandet
- Dialog, samspel och öppenhet
- Vid konflikt mellan mål och medel gäller medlen.

## Metod

Översynen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med medarbetare inom lokalförsörjningsprocessen. Enskilda intervjuer har genomförts med lokalsamordnare, lokalstrateg, ekonomidirektör samt VD på Lejonfastigheter och verksamhetsutvecklare hos Lejonfastigheter.

## Resultat

### Styrning av lokalförsörjning

Sedan 1 januari 2020 har Lejonfastigheter ett utökat uppdrag. Lejonfastigheter har ett helhetsansvar för att förse kommunens verksamheter med ändamålsenliga lokaler. Syftet med organisationen är en enhetlig och effektiv lokalförsörjning. Under 2020 och 2021 har ett arbete pågått med att ta fram, implementera och utveckla lokalförsörjningsprocessen utifrån detta och för att utveckla arbetssättet och hanteringen av de olika uppgifterna.

Kommunstyrelsen har enligt reglemente ett övergripande ansvar för strategisk lokalförsörjning, inklusive ledning och styrning av framtagandet av nämndernas lokalförsörjningsplaner.

Kommunstyrelsen fastställde lokalstyrningsregler den 2016-06-14 § 240 och kommundirektören fastställde "Instruktioner lokaler - Organisering och ansvar i lokalförsörjningsprocessen" den 2019-12-18.

Av reglerna framgår att en 10-årig lokalförsörjningsplan ska tas fram och godkännas av kommunfullmäktige. Varje nämnd som hyr in en betydande mängd lokaler för den egna verksamheten är skyldig att till kommunledningskontoret (Kommunledningsförvaltningen), inför budgetarbetet, presentera en tioårig rullande lokalförsörjningsplan. Planen ska innehålla en nulägesbeskrivning, uppskattning om kommande lokalbehov, tidplan, åtgärdsförslag och resursbehov. Lokalförsörjningsplanerna utgör sedan en del av kommunens 10-åriga investeringsplan som ska beslutas av kommunstyrelsen.

Av instruktionerna framgår att "Kommunstyrelsen bereder lokalförsörjningsplaner från nämnderna och Lejonfastigheter och överlämnar till kommunfullmäktige förslag till lokalförsörjningsplan för kommunen. Lokalförsörjningsplanerna ska omfatta 10 år där de fyra första åren avser budget och plan som beslutats av kommunfullmäktige." Instruktionerna anger att det är Kommundirektören som fastställer direktiv och tar fram övergripande underlag för arbete med att ta fram lokalförsörjningsplanerna.

Instruktionerna beskriver hur ledning och samordning ska ske genom tre samverkansforum (strategiskt, operativt och daglig verksamhet). Dessa ska främja en långsiktig kommunövergripande planering och prioritering för kommunens lokalförsörjning. I det strategiska forumet på övergripande nivå (Ledningsforum lokalförsörjning) ska lokalstrategen ingå och vara sammankallande. På nästa nivå - operativt forum - leds arbetet och arbetsgruppen av Lejonfastigheter med syfte att ta fram planeringsförutsättningar för kommunens kort- och långsiktiga lokalresursplanering. Den operativa gruppen som Lejonfastigheter ansvarar för ska verkställa de lokalförsörjningsplaner som kommunfullmäktige har fattat beslut om. Gruppen ska också arbeta med planeringsförutsättningar för kommunens kort- och långsiktiga lokalresursplanering. Det framgår också att gruppen på denna nivå ska bedriva långsiktig lokalresursplanering samt beredning av 10-årsplan för beslut i kommunstyrelsen respektive kommunfullmäktige.

Bland intervjuade i översynen råder det delade åsikter om hur bindande dokumenten är. Det framkommer att strukturen som anges i regler och instruktioner inte tillämpas.

## Lokalförsörjningsprocessen

Linköpings kommuns lokalförsörjningsprocess är uppdelad i sex stycken övergripande delprocesser/faser:

- Lokalbehov
- Ta fram lokalförsörjningsplan
- Utredda möjlig lösning
- Lösa lokalbehov
- Förvalta och utveckla lokal/avtal
- Uppfyllt lokalbehov

Lokalförsörjningsprocessen är dokumenterad hos Lejonfastigheter. Processens övergripande delar är etablerad men det finns olika bilder och uppfattningar hur den tillämpas och fungerar. Alla intervjuade är överens om att det inte går att utvärdera

lokalförsörjningsprocessen eftersom den ännu inte tillämpats fullt ut. Det framkommer också att det finns en otydlighet kring roller och ansvar samt olika uppfattningar av hur delprocesserna ska fungera och fungerar. Denna otydlighet bedöms ha bidragit till att inga förbättringsåtgärder vidtas, varken för att förbättra lokalförsörjningsprocessen eller för ett mer effektivt lokalutnyttjande. Sammantaget påverkar detta processens ändamålsenlighet och effektivitet markant. Att uppdrag och beställningar kommer utanför lokalförsörjningsprocessen beskrivs också försvåra styrningen utifrån ett helhetsperspektiv och lokalförsörjningsplanernas relevans. Det minskar därmed förutsättningarna för en ändamålsenlig och effektiv process för lokalplanering för kommunen som helhet. I intervjuerna framkommer att det finns en otydlighet i vad som ryms inom Kommunledningsförvaltningens, nämnders och förvaltningars samt Lejonfastigheters ansvar och uppdrag i lokalförsörjningsprocessens olika delar. Det framkommer också att inga åtgärder vidtas utan "tiden går". Ett stort ansvar läggs också på förvaltningarna att utveckla en intern organisation för att säkerställa en fungerande lokalförsörjningsprocess. Det finns även en otydlighet i Lejonfastigheters ansvar för att prognostisera kommunens behov av lokaler.

Att lokalstyrningsreglerna inte reviderats utifrån Lejonfastigheters förändrade uppdrag medför att reglerna, instruktionen och lokalförsörjningsprocessen inte är aktuella och styrningen inte är enhetlig. Det, tillsammans med att lokalförsörjningsprocessen inte tillämpas systematiskt, bidrar till en otydlig styrning och ledning samt osäkerhet i processen.

## Lokalförsörjningsplaner

Uppföljningen visar att de lokalintensiva nämnderna har upprättat lokalförsörjningsplaner som godkänts i samband med beslut om internbudget och överlämnats till kommunstyrelsen i form av bilaga till internbudgeten. Detta enligt Kommunledningsförvaltningens anvisningar. Kommunfullmäktige har informerats om nämndernas lokalförsörjningsplaner genom Kommunledningsförvaltningens tjänsteskrivelse till ärendet nämndernas internbudget. Av tjänsteskrivelse till ärendet har det framkommit att nämnderna upprättat lokalförsörjningsplaner i enlighet med anvisningar och en sammanställning av förvaltningarnas planerade inhyrning av lokaler under planperioden har redovisats i mnkr/år.

Nämnderna återrapporerar genomförandet av lokalförsörjningsplanerna i samband med delårsrapporter och verksamhetsberättelser.

Det har inte tagits fram en lokalförsörjningsplan för kommunen. Förklaringen till detta är att Kommunledningsförvaltningen fram till nu har prioriterat arbetet med nämndernas lokalförsörjningsplaner. Ambitionen är att en övergripande plan ska tas fram och beslutas av kommunfullmäktige i samband med budgetprocessen 2025-2029.

Av både uppföljning och intervjuer framgår att styrningen mot lokalförsörjningsplanerna är svag. I flera lokalförsörjningsplaner (både till internbudget och verksamhetsberättelser) saknar flera indikatorer utfall och kvaliteten på de utfall som redovisas är i vissa fall låg. Nyckeltalens utveckling över tid måste i större utsträckning analyseras och tydligare leda till åtgärder i arbetet med lokalförsörjning. Även behovsbedömning och planeringen för de 10 kommande åren brister i kvalitet utifrån framförallt befolkningsprognos/demografi men även avseende på hur nämnden ska möta det förväntade lokalbehovet (genom till exempel tillkommande kapacitet eller avveckling). Ett exempel på detta är att barn- och ungdomsnämnden lämnade in en lokalförsörjningsplan som saknade finansiering och att planen justerades först efter att den återremitterats till barn- och ungdomsnämnden.

## Samverkan och mötesstrukturer

Av reglerna framgår att den övergripande styrningen och samordningen av lokal/fastighetsfrågor ska ske genom nätverk och av instruktionerna framgår vilka grupper som ska finnas inom lokalförsörjningsprocess. Dessa är till viss del implementerade.

Lejonfastigheter har en mötesstruktur som omfattar 22 regelbundna möten med kommunen på olika nivåer. Trots detta upplever förvaltningarna som beställare av lokaler att samverkan i lokalförsörjningsprocessen inte fungerar fullt ut. Förvaltningarna framhåller att de har begränsade resurser för att arbeta med lokalförsörjning och att processen är resurskrävande. Vidare framgår att det ofta får tas omtag i processen som stundtals är lång i väntan på information, svar och åtgärder.

Bristen på samsyn kring roller och uppdrag i lokalförsörjningsprocessens samt dess olika delmoment medför att det finns upplevda brister i leverans från samtliga parter. Det pågår vissa insatser för att strukturera arbetet med lokalförsörjningsfrågor men de intervjuade beskriver samtidigt hur tiden går samt att ingen tar ett tydligt ansvar. Det finns därmed risk för att samverkan inte sker mellan berörda aktörer på ett sätt som främjar en långsiktig och koncernövergripande planering och prioritering för kommunens lokalförsörjning.

Lejonfastigheter äger själva sin interna organisering. Bolaget har valt att organisera sig i fem enheter: Fastighetsutveckling, Projekt, Förvaltning, Teknik och underhåll samt Drift. Vid sidan av Fastighet finns följande stödfunktioner i organisationen: Ekonomi och finans, Verksamhetsutveckling och IT, Hållbarhet, inköp och kommunikation samt HR. Från Kommunledningsförvaltningen har det efterfrågats att det ska finnas en kundansvarig för varje beställande förvaltning, detta för att förvaltningarna ska ha en väg in Lejonfastigheter och för att de ska ha en part som följer dem genom hela produktionsprocessen. Lejonfastigheters val av organisering beskrivs ur ett kundperspektiv bli mer som en funktionsindelad struktur istället för en processorganisation. Det finns flera exempel på hur informationsöverföringen inom Lejonfastigheter inte fungerat och hur förvaltningarna återkommande får börja om i ärenden. Uppföljningen visar att detta medför att det inte blir någon kontinuitet i processen och därmed till ineffektivitet över tid.

## Ansvarsfördelning mellan Lejonfastigheter och förvaltningarna

I Lejonfastigheters utökade uppdrag ingår att prognostisera kommunens behov av lokaler och ta fram förslag på hur nämndernas lokalbehov kan tillgodoses, på kort och lång sikt. Nämnderna är nyttjare av lokaler och ansvarar för att en hög nyttjandegrad upprätthålls i nämndens lokaler. Nämnderna anmäler sina behov till Lejonfastigheter och nämnderna bär kostnaderna för nyttjade lokaler.

Lejonfastigheter ska eftersträva låga nyproduktionskostnader genom att tillvarata konkurrensen på marknaden. Vid varje tillfälle ska Lejonfastigheter överväga alternativet om behovet kan mötas genom extern förhyrning. En viktig uppgift är att prognostisera kommunens behov av lokaler och ta fram förslag på hur nämndernas lokalbehov kan tillgodoses, på kort och lång sikt. Detta görs i lokalförsörjningsplanerna som blir av strategisk betydelse i styrning och ledning av verksamhetslokaler.

Sammantaget finns det en otydlighet Lejonfastigheters uppdrag, vad det omfattar. Det finns också en viss otydlighet mellan Kommunledningsförvaltningen och Lejonfastigheters ansvar för ledning och styrning samt gränsdragningen mellan de båda aktörerna. Lejonfastigheters ansvar i lokalförsörjningsprocessen behöver preciseras, förankras och följas upp.

## Uppföljning för en effektiv lokalförsörjning

Kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för strategisk lokalförsörjning enligt reglemente. Lejonfastigheter anser att de äger lokalförsörjningsprocessen och har de förutsättningar som behövs för uppdraget. Samtidigt framkommer de i intervjuerna, och som tidigare konstaterat, att ingen tar ett tydligt ansvar för uppföljning och åtgärder i syfte att skapa förutsättningar för en mer effektiv lokalförsörjning. Kommunledningsförvaltningen har tagit vissa initiativ till åtgärder men initiativen får inga större genomslag. Exempel på sådana initiativ är mallar för nämndernas lokalförsörjningsplaner, nämndindikatorer i internbudgetar och budget, verksamhetsberättelser och årsredovisning samt processuppföljningsmöten. Av intervjuerna framkommer att det saknas ett samlat grepp kring hur lokalanvändning ur ett kostnads- och ändamålsenlighetsperspektiv ska styras och följas upp. Det saknas också tydliga incitament för verksamheterna att använda lokaler mer effektivt.

Motivet till Lejonfastigheters utökade uppdrag som trädde i kraft 2020 var de krav som finns på en kostnadseffektiv och ändamålsenlig lokalförsörjning i Linköpings kommun. Över tid kan det konstateras att kommunen inte har kunnat reducera personella resurser utan att antalet istället har ökat. Detta trots bibehållen kvalitets- och ambitionsnivå.

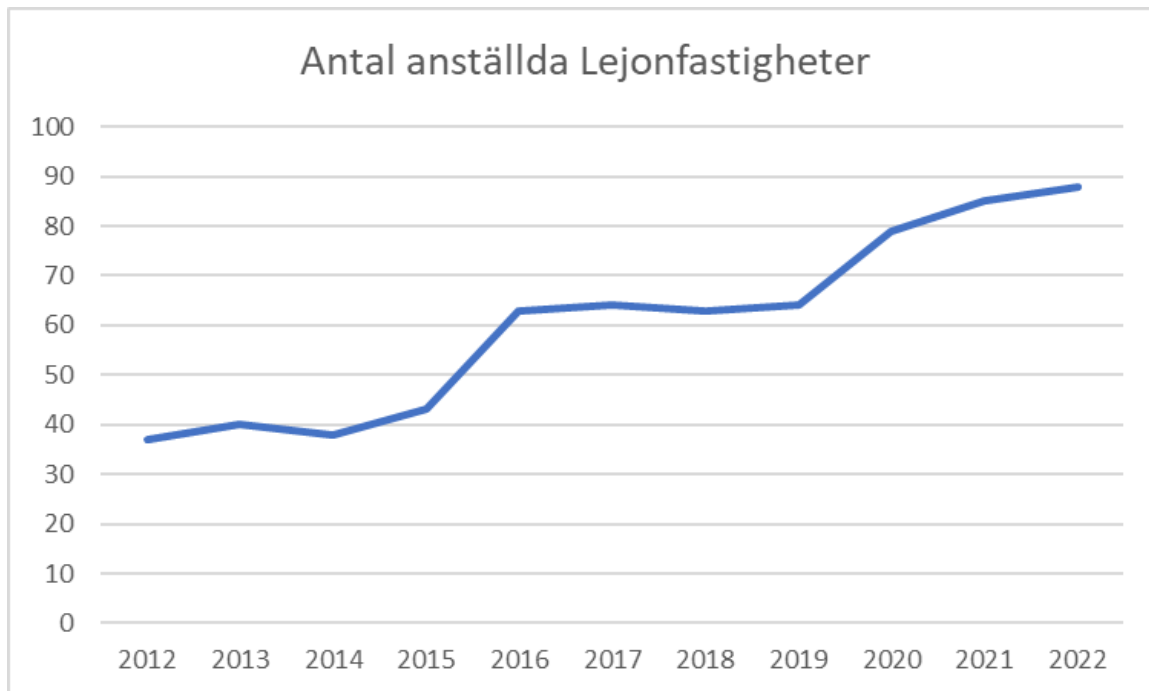
Lokalplanerna flyttades över från Leanlink till Lejonfastigheter för snart fyra år sedan. Motivet var ökad professionalisering och effektivisering inom området genom att arbete och kompetens samlades organisatoriskt. Den organisatoriska förändringen har som ovan konstaterats inte medfört någon effektivisering för kommunen som helhet. Förvaltningarna påtalar också lokalplanernas roll förändrats och att de inte får lika mycket stöd och service som tidigare. Idag bedömer förvaltningarna att lokalplanerna endast kan användas till en bråkdel och förvaltningarna har därför behövt tillskapa egna resurser.

*Tabellen nedan visar antal anställda innan och efter Lejonfastigheters förändrade uppdrag*

	2018	2022
Antal anställda Kommunledningsförvaltningen	1	1
Antal anställda Social- och omsorgsförvaltningen	1	1
Antal anställda Utbildningsförvaltningen	3	3
Antal anställda Kultur- och fritidsförvaltningen	1	1
Antal anställda Leanlink	7	0
<i>Summa antal anställda kommun</i>	<i>13</i>	<i>6</i>
Antal anställda Lejonfastigheter	63	88
Miljoner kronor i rörelsens intäkter, inkl inhyrt (Lejonfastigheter)	751	1 327
Area (1 000 kvm BRA)	639	643
Antal fastigheter i Lejonfastigheters bestånd	286	242

*Tabellen nedan visar förändringen av antalet medarbetare inom Lejonfastigheter mellan 2012 och 2022*



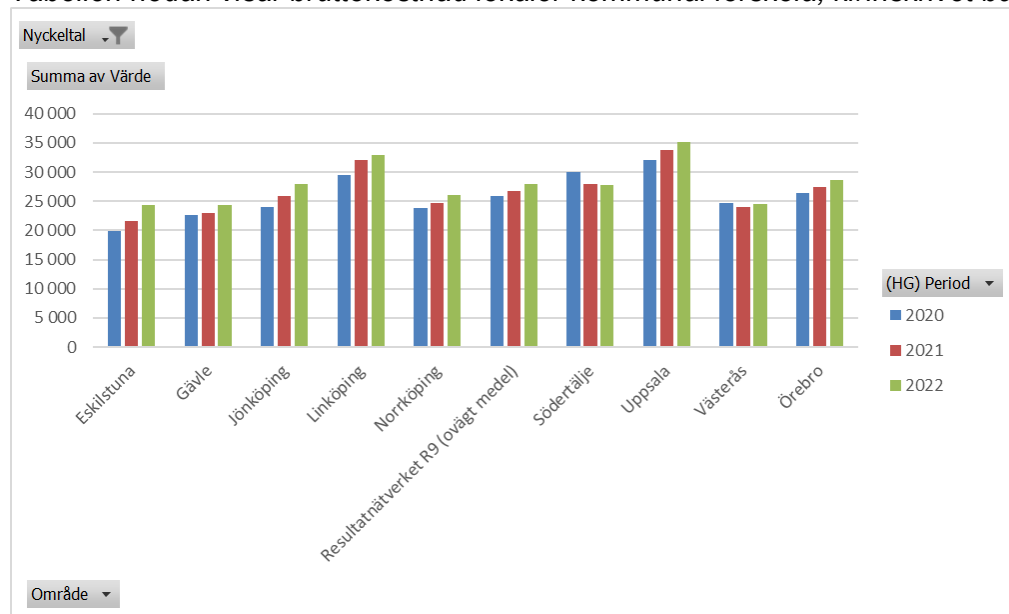


Sammanställningen visar att antalet anställda som arbetade med lokalförsörjning 2020, innan det förändrade uppdraget, var 76 anställda. Per den 31 december 2022 arbetade 88 medarbetare med samma process. Syftet vid förändringen var att lokalförsörjningsprocessen skulle bli effektivare. Kommunkoncernens totala lokalyta har inte ökat och innehållet i den totala processen är oförändrat.

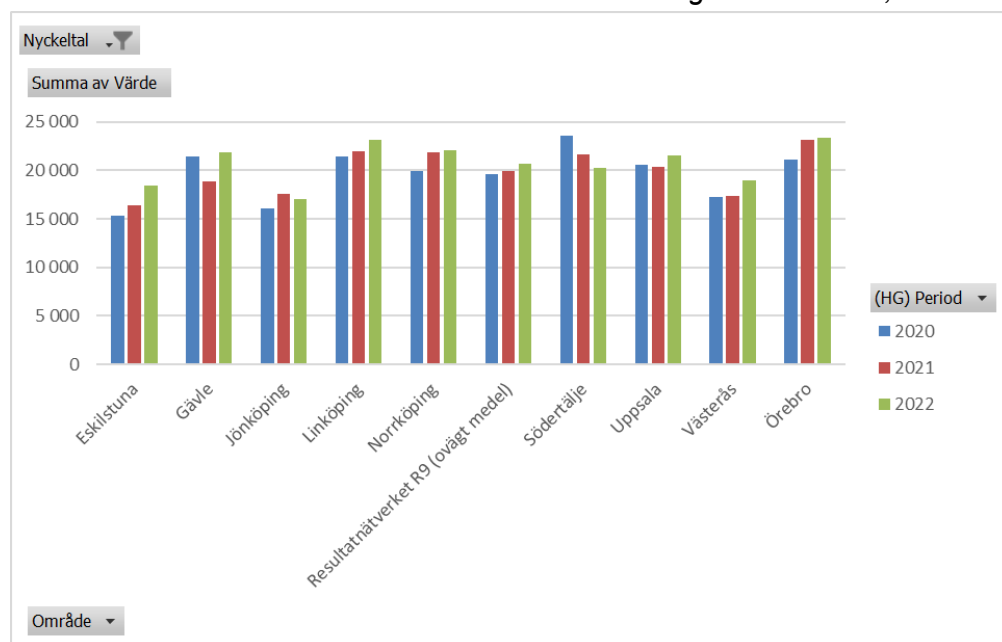
## Kostnadsjämförelse

Jämfört med kommunerna i resultatnätverket R9 har Linköpings kommun höga lokalkostnader per barn i förskolan och grundskolan. Inom gymnasieskolan har Linköpings kommun genomsnittliga kostnader. Jämförelsen påverkas dock av hur mycket nyproducerade fastigheter som en kommun här. Lokalkostnaden kan sänkas om kommunen lyckas hitta ett effektivare lokalutnyttjande. Redan uppförda byggnader måste finansieras, så den effektivisering som finns att göra är nyttja befintliga lokaler effektivare, bygga framtida lokaler billigare och att avyttra lokaler eller att hyra ut lokaler till externa intressenter. Att skjuta över kostnader mellan nämnder och bolag ger ingen effektivisering eller kostnadsminskning. Det är heller inte förenligt med strategin helhet före delar. Det är dock av högsta vikt att Linköpings kommun har en ekonomisk styrning av lokalverksamheten som gynnar helheten. Den interna hyresmodellen ska stimulera till ett effektivt utnyttjande av lokalresurserna och fördela lokalkostnaderna.

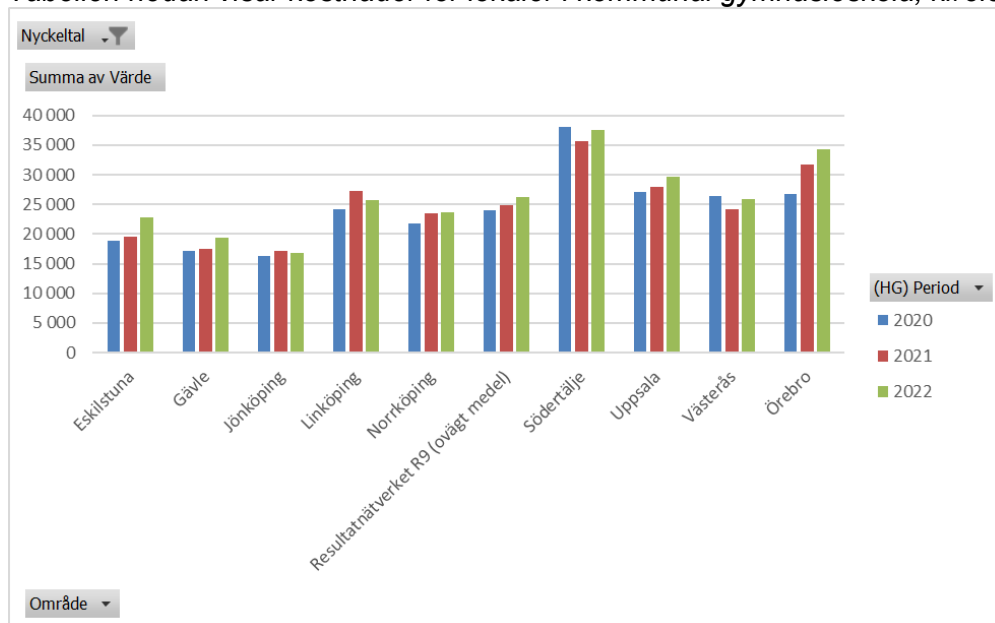
Tabellen nedan visar bruttokostnad lokaler kommunal förskola, kr/inskrivet barn



Tabellen nedan visar kostnad för lokaler i kommunal grundskola F-9, kr/elev



Tabellen nedan visar kostnader för lokaler i kommunal gymnasieskola, kr/elev



## Prognoser och strategisk planering

Som tidigare nämnt ska lokalförsörjningsplaner upprättas enligt gällande instruktionerna, detta för att kommunstyrelsen ska få en samlad bild av hur olika förändringar i lokalbeståndet påverkar kommunens totala lokalanvändning och lokalkostnader. För att processen ska fungera lyfts vikten av att planerna bygger på väl genomarbetade och säkerställda prognoser.

Förändringar i demografin har under senaste åren gett snabba och kraftiga förändringar i nämndernas lokalbehov vilket påverkat kommunens samlade lokalbehov. Den lägre befolkningsutvecklingen får stor påverkan på barn- och ungdomsnämndens lokalplanering. Eftersom elevunderlaget blir lägre kommer nämnden inte att få någon demografisk ersättning för att täcka de ökade lokalkostnaderna. Det innebär att nämnden måste minska på övriga kostnader för att klara av kostnadsökningen för lokaler.

Bildningsnämnden bedömer att behovet av utbildningsplatser kan lösas inom ramen för befintligt lokalbestånd. Antalet elever inom bildningsnämndens ansvarsområde kommer att öka vilket innebär att nämnden kommer att kompenseras per elev samtidigt som kostnaden för lokaler inte kommer att öka.

Äldrenämnden har ett underskott på boendeplatser 2023-2026 och beräknar nå en balans år 2027. Det ger nämnden möjlighet att avveckla kostnadsdrivande och ej ändamålsenliga verksamheter till förmån för de planerade lokalprojekt som finns i planen.

Social- och omsorgsnämnden har en brist på boende under tidsperioden 2023 till 2027. För att lyckas täcka behovet under ett tidigare skede så har man kontinuerliga diskussioner om att omfördela lokaler från äldreomsorgen som är bättre lämpade för nämnden.

Antalet kommuninvånare förväntas öka från drygt 165 000 till 173 000 under tidsperioden 2022 till 2028. Störst ökning förväntas för åldersgruppen 19-24 år och näst störst är ökningen för personer som är 80 år eller äldre. Antalet barn i förskola och grundskola kommer dock att bli färre.

Befolkningsutvecklingen under de kommande åren innebär en stor omställning för framförallt utbildningsnämnderna. Tidigare har utmaningen varit att bygga ut i takt med att antalet elever ökar, nu måste nämnden istället anpassa lokalyta och lokalkostnad ett lägre antal barn.

## Total lokaleffektivitet

Lokalkostnad mäter kostnaden för såväl egna som hyrda lokaler, inklusive kostnader för inventarier. Med lokalkostnader avses kostnader för lokaler och inventarier i form av direkta kostnader, fördelade lokalkostnader, externa och interna hyror, driftkostnader för värme, underhåll, städning m.m. samt kapitalkostnader för lokaler.

Framåt bör syftet med uppföljningen vara att säkra att Linköpings kommun har en effektiv lokalförsörjning, det vill en uppföljning som grund för åtgärder. Därför är nyckeltalen i den öppna och kostnadsfria databasen Kolada bra där Linköping kan jämföra den egna lokalkostnaden med övriga kommuners lokalkostnad. Uppföljningen bör framåt syfta till ändrat agerande hur arbetet med lokalförsörjningen bedrivs. Siffrorna har hög kvalitet och analys av siffrorna ska inte landa i att det är fel på siffrorna utan hur kommunen som helhet måste arbeta för att sänka den totala kostnaden för kommunen. Nedan följer några av de nyckeltal som följs upp i lokalförsörjningsprocessen. Nyckeltalen är bra, men måste analyseras och tydligare leda till åtgärder i arbetet med lokalförsörjning. Ett sådant exempel är att titta på varför kostnaden för administrativa lokaler varierar så mycket och hur kommunens totala lokalkostnad kan minska.

Viktigt att påpeka är att kapaciteten, i exemplet skola, ska visa hur många barn som totalt ryms i lokalerna för en normalverksamhet och att den varken tar hänsyn till hur många barn som faktiskt befinner sig i lokalerna eller om det finns elever med särskilda behov.

Ett vanligt krav för att man ska få lämna en lokal är att den ska vara avgränsningsbar och möjlig att hyra ut separat. Linköpings kommun har idag inga tydliga regler för detta. För att uppnå målet om resursbesparingar är det grundläggande för ett fungerande internhyressystem att det finns en möjlighet för verksamheterna att faktiskt avsäga sig lokalyta samt påverka och minska drift- och underhållskostnader. Om till exempel antalet kvadratmeter per elev ska kunna minskas är det av vikt att lokalytor kan sägas upp.

Genom att göra det lättare att lämna lokaler och sätta press på fastighetsenheten (Lejonfastigheter) att ta fram förslag på hur lokalerna kan nyttjas eller avvecklas kan den totala lokaleffektiviteten öka. För att få en effektiv styrning måste Lejonfastigheters mål mer riktas mot att Linköpings kommun ska få lägsta möjliga kostnad istället för att bolaget ska ge avkastning, alltså helhet före delar.

### Nyckeltalsredovisning – befintliga lokaler 2022 (belopp i tkr)

Typ av lokal	Yta per plats	Lokalkostnad per plats	Energiförbrukning per plats	Nyttjandegrad
Förskola	10,51	17,5	143,2	82 %
Grundskola	14,37	19,7	143,2	86 %

## Nyckeltalsredovisning – befintliga lokaler 2022 (belopp i tkr)

Typ av lokal	Yta per plats	Lokalkostnad per plats	Energiförbrukning per plats	Nyttjandegrad
<b>Administrativa lokaler</b>			60,4*	
<b>Kommunledningsförvaltningen</b>				
Stadshuset, Storgatan 43:	41	27		ca 80 %
Ågatan 40	33	80		ca 80 %
<b>Verksamhetsstöd och service</b>				
Kerstingatan 2	14	36		
Ostgötagatan 5	14			
Ostgötagatan 17	14	22		
<b>Leanlink</b>				
Ågatan 31, plan 2	24	30		
Ågatan 31, plan 4	25	43		
Klostergatan 5A	32	78		
Klostergatan 5B, plan 1-3	28	30		
Hertig Karlsgatan 5A & B	18	88		

*Snittförbrukning kWh/kvm och år i administrativa lokaler totalt (baserad på statistik från Lejonfastigheter 2022)./*

## Förvaltningsmodeller

Inom ramen för översynen har en inventering av förvaltningsmodeller genomförts, nedan beskrivs modeller som används i störst utsträckning i kommuner. Modellerna är hämtade från SKRs utredning *Internhyra Rätt incitament för effektiva lokaler*.

### Modell 1 – Förvaltningen sköts av verksamheten

Verksamheten förvaltar sina egna fastigheter vilket underlättar lokalanpassningar vid förändrade behov. Ett incitament till att spara på lokalkostnader finns också, då man själv kan avgöra hur stor del av budgeten som ska gå till lokaler. Här finns dock en risk att verksamheten väljer att lägga mindre resurser på exempelvis underhåll än vad som är nödvändigt för en bibehållen standard, vilket kan leda till stora framtida utgifter. En viss osäkerhet finns också kring vem som senare faktiskt kommer att finansiera det eftersatta underhållet. Verksamheten kan här tänkas chansa på att man ska tilldelas framtida extra anslag för detta. En ytterligare nackdel med modellen är att det troligtvis finns mindre förvaltningskompetens inom verksamheten jämfört med i en specialiserad fastighetsenhet.

### Modell 2 – Förvaltningen sköts av en anslagsfinansierad fastighetsenhet

En särskild fastighetsenhet med egna anslag förvaltar fastigheterna åt verksamheten. Fördelen med denna modell är, förutom att kompetensen samlas på ett och samma ställe vilket bidrar till ett professionellt förvaltande, att stordriftsfördelar skapas då man inom en och samma organisation tar hand om en mängd olika verksamheters lokaler. En nackdel med modellen är att det inte är verksamheten som betalar för de lokaler som brukas, vilket lätt kan leda till en ökad medieförbrukning samt överdrivna krav på lokaler med större ytor och högre standard.

## Modell 3 förvaltningen av fastigheterna sköts av en separat fastighetsenhet med eget resultatansvar.

I den tredje modellen sköts förvaltningen av fastigheterna, liksom i modell 2, av en separat fastighetsenhet med eget resultatansvar. Skillnaden ligger i finansieringsformen, där anslagen för förvaltningen nu istället går till verksamheterna som sedan hyr lokaler av fastighetsenheten på den interna marknaden och betalar en så kallad internhyra för detta. Internhyra är ett sätt att prissätta en tjänst eller en fysisk egenskap. Genom prissättning visar man att lokaler kostar och därmed skapas ett incitament till att inte slösa. Internhyra används alltså både för att informera och att styra. Bland modellens fördelar kan bland annat nämnas att den bör ge en större kostnadsmedvetenhet, ekonomiska incitament, större möjlighet till lokalanpassningar, en professionell fastighetsenhet samt en tydligare roll- och ansvarsfördelning. Till dess svagheter hör att den ger en ökad administration, skapar gränsdragningsproblematik och ett kompetensövertag för fastighetsenheten, alternativt tvingar fram dubbla kompetenser, samt att det kan vara svårt att sätta internhyror som speglar nyttan för verksamheten

### Linköpingsmodellen

Linköpings kommun har för sin utveckling behov av funktionella och ändamålsenliga lokaler för de verksamheter kommunen bedriver samt en god förvaltning av dessa fastigheter. Lejonfastigheter ska vara ett verktyg för detta. I bolagets ägardirektiv ges en övergripande vägledning för hur Lejonfastigheters arbete ska bedrivas och vilka syften som ska uppnås. Lejonfastigheter äger fastigheter och hyr ut lokaler till nämnderna. Lejonfastigheter är alltså kommunens fastighetsenhet men finansieras inte med anslag utan med hyror. Bolaget har ansvar för samordning av kommunens lokalförsörjningsplaner och ska ta en aktiv roll i den långsiktiga planeringen av lokaler och därmed säkerställa att kommunens verksamheter har tillgång till ändamålsenliga lokaler.

Bolaget ska ha en avkastning på lägst 5 % av justerat eget kapital. Bolaget ska även ha en soliditet på lägst 12 % beräknat på justerat eget kapital samt en soliditet med hänsyn till marknadsvärdering på lägst 25 %. Bolaget ska ha en kostnadseffektiv verksamhet på affärsmässig grund och ha en ekonomisk ställning som medger utveckling och investeringar utan ägartillskott. Det finns dock inget nyckeltal eller incitament att minska kostnaderna för att Lejonfastigheter ska sänka kommunens kostnader på helheten.

Lejonfastigheter har också ansvar för inhyrning av externa lokaler som sedan vidareförmedlas till kommunens verksamhet med ett administrativt påslag. Lejonfastigheter har inga ekonomiska incitament att förhandla ner externa hyror och att förhandla externa kontrakt har nedprioriterats sedan ansvaret flyttades till Lejonfastigheter.

Vidare hyr Lejonfastigheter ut lokaler till utbildningsnämnderna och idag är lokalerna inom skolan en fri nyttighet, på samma sätt som i modell 2 ovan. Det innebär att varje skola utnyttjar lokalerna medan nämnden belastas med kostnaden. De fristående skolorna kompenseras med bidrag per barn/elev för lokalkostnader. En fördel med att ha lokalerna som en fri nyttighet är att det är lätt att administrera och att respektive skola inte belastas med kostnaden för lokaler. Att ha kostnaderna centralt på nämnden innebär dock en centraliserad styrning och att de ekonomiska incitamenten för verksamheten att lokaloptimera försvinner. En svårighet med att betala verklig hyra är att skolornas förutsättningar skulle variera kraftigt. I första skedet måste därför en kartläggning ske där skolornas möjlighet att bära lokalkostnaden kartläggs och efter det måste en hyresmodell med tas fram.

Linköpings kommun har alltså en blandning mellan de ovan beskrivna modellerna. Att Lejonfastigheter är ett aktiebolag ställer också högre krav på administration samt att bolagets vinst beskattas. Exempel på administration är eget ekonomisystem och ekonomiavdelning, egen HR och egen revision. Fakturering över organisationsgränser och egen finansfunktion. Kravet på ekonomisk redovisning skiljer sig också jämfört med den kommunala redovisningen.

## Slutsatser och rekommendationer

Flera av de skäl som låg bakom revideringen av kommunens process för lokalförsörjning 2018 kvarstår fortfarande. Förvaltningarnas behov, förväntningar och krav som beställare är identifierade och processen är utformad för att uppfylla dessa men kundbehovet är trots det inte fullt ut tillfredsställt efter att Lejonfastigheter haft sitt uppdrag i snart fyra år. Förvaltningarna får inte det stöd som behövs i lokalförsörjningsprocessen och processen har inte lett till önskad effektivisering. Det finns fortsatt behov av att stärka den strategiska styrningen och planeringen av lokalförsörjningsfrågor i kommunen. Det är särskilt roll- och ansvarsfördelningen mellan Kommunledningsförvaltningen och Lejonfastigheter som i första hand beror på att det finns en viss otydlighet i vad som ryms inom Lejonfastigheters samordningsansvar.

Identifierade brister handlar framför allt om att roller, uppdrag och beslut i lokalförsörjningsärenden tolkas olika och att behovet av en kommunövergripande lokalförsörjningsplan fortfarande kvarstår. Vi bedömer att strukturer, processer och strategier inom området behöver uppdateras och revideras för en mer effektiv styrning och bättre resultat. Uppföljningen behöver stärkas som grund för åtgärder. Även den löpande planeringen av lokalbehovet behöver stärkas så planerna som ska beslutas av kommunfullmäktige ryms inom nämndernas tilldelade budgetramar.

Det konstateras också att lokalförsörjningsprocessen bör ha en tydligare koppling till kommunens övergripande planeringsförutsättningar och i större utsträckning integreras i budgetprocessen. Den övergripande lokalförsörjningsplanen har en viktig roll i lokalförsörjningsprocessen och det bedöms därför som problematiskt att det inte har beslutats om någon sådan plan. Konsekvensen blir att det inte genomförs någon samlad analys och bedömning av lokalbehov för kommunens verksamhet och att kopplingen till budget- och investeringsprocessen brister. Den kort och långsiktiga lokalförsörjningen, och därmed bedömningen av vilka kostnader den genererar, kan därmed utvecklas.

Utifrån genomförd översyn konstateras följande:

- Kommunledningsförvaltningen:
  - Bör stärka styrning och uppföljning av lokalförsörjningsprocessen i syfte att säkra ett effektivt lokalnyttjande samt en effektiv och ändamålsenlig process för kommunen som helhet, bl.a. genom nyckeltal.
  - Bör tydligare integrera lokalförsörjningsprocessen i budgetprocessen.
  - Bör ta fram regelverk och styrning av tomställda lokaler.
  - Bör i samverkan med Lejonfastigheter och Utbildningsförvaltningen ta fram en hyresmodell som innebär ett tydligare incitament för ett effektivt lokalutnyttjande.
- Lejonfastigheter:
  - Bör organisera sig i en sammanhängande process, där förvaltningarna har en väg in och där Lejonfastigheter har en kundansvarig som följer respektive förvaltning genom produktionsprocessen.

