

# Strategisk lokalförsörjning

Nacka kommun



# Innehåll

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer .....	2
2.	Inledning.....	4
2.1	Bakgrund .....	4
2.2	Syfte och revisionsfrågor .....	4
2.3	Revisionskriterier .....	5
2.3.1	Kommunallagen .....	5
2.3.2	Principer för lokalförsörjning och lokalhyra .....	5
2.4	Metod och avgränsning.....	5
3.	Resultat av genomförd granskning .....	6
3.1	Styrning av lokalförsörjning .....	6
3.1.1	Roller och ansvar enligt styrande dokument .....	6
3.1.2	Program för markanvändning .....	8
3.1.3	Regelverk för internhyra, lokalförsörjning och bostadsförsörjning .....	8
3.1.4	Dokument och rutiner för styrning och samordning av lokalförsörjningsprocessen....	12
3.1.5	Mål, resultatindikatorer och nyckeltal .....	14
3.2	Lokalförsörjningsprocessen.....	15
3.2.1	Befolknings- och behovsanalyser .....	17
3.2.2	Bedömning .....	20
3.3	Investeringsprojekt .....	20
3.3.1	Nyinvesteringar, reinvesteringar och anpassningar .....	21
3.3.2	Bedömning .....	22
3.4	Utvärdering kommunens lokalförsörjning .....	22
3.4.1	Bedömning .....	24
3.5	Återrapportering till nämnd avseende aktuell status i lokalförsörjningsprocessen .....	24
3.5.1	Bedömning .....	25
4.	Svar på revisionsfrågor.....	26
5.	Bilaga 1 Källförteckning .....	29
6.	Bilaga 2 Lokalresursplanering i Nacka kommun.....	30
7.	Bilaga 3 Process för fastighetsprojekt .....	31

## 1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av kommunens revisorer granskat kommunens strategiska arbete med lokalförsörjning. Granskningen har syftat till att bedöma om det finns en ändamålsenlig och effektiv process för lokalplanering ur ett kommunövergripande perspektiv. Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen delvis har säkerställt att det finns en ändamålsenlig och effektiv process för lokalplanering ur ett kommunövergripande perspektiv. Vi ser positivt på att det under senare år påbörjats insatser för att strukturera arbetet med lokalförsörjningsfrågor men ser fortsatt behov av att stärka den strategiska styrningen och planeringen av lokalförsörjningsfrågor i kommunen.

På övergripande nivå finns delvis tydliga ansvarsförhållanden genom reglementen och olika delmoment i lokalförsörjningsprocessen. Kommunstyrelsen har det politiska ansvaret både som hyresvärd och som hyresgäst genom de två produktionsområdena Valfärd skola och Valfärd samhällsservice. Äldrenämnden och utbildningsnämnden fattar årligen beslut om behovsprognoser som delges styrelsen. Kulturnämnden och fritidsnämnden upprättar istället kapacitetsutredningar, dock ej med något fastställt intervall. Vi bedömer att äldrenämndens och utbildningsnämndens ansvar för att identifiera lokalbehov och ta fram beslutsunderlag för politisk behandling i den kommunövergripande budgeten kan tydliggöras i reglementen. Lokalförsörjningsprocessen bedrivs med ett tjuogoårigt perspektiv som följer av befolkningsprognos och behovsprognoser. I granskningen framkommer en delad bild kring om perspektivet är tillräckligt långsiktigt. Vi bedömer att lokalförsörjningsprocessen i huvudsak bedrivs med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv.

Av granskningen framgår att kommunen inte har några beslutade styrande dokument eller skriftliga rutiner för styrning och samordning av lokalförsörjningsprocessen. Kommunens fastighetsstrategi innehåller förfaranden som inte längre tillämpas i kommunen och är mestadels okänd bland de intervjuade. Vår bedömning är att kommunstyrelsen bör bereda förslag på styrande övergripande principer för fastigheter och lokaler för beslut i fullmäktige och uppdatera den befintliga fastighetsstrategin så att den är förenlig med nuvarande arbete med lokalförsörjning.

Det har påbörjats ett arbete med en process för lokalförsörjning i syfte att tydliggöra arbetssätt, ansvar och roller. Processen har dock inte beslutats politiskt och av granskningen framgår att det finns ett behov av att tydliggöra roller och mandat i lokalförsörjningsprocessen. Kommunstyrelsen ansvarar enligt reglementet för att den översiktliga planeringen av mark och vatten, initiera övrig fysisk planering och sektorplanering samt för att se till att en tillfredsställande markberedskap upprätthålls samt att bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet främjas. Vi ser att det är viktigt att alla berörda delar på ett tydligt sätt ingår i lokalförsörjningsprocessen för att uppdragen i reglementet ska kunna omhändertas på ett ändamålsenligt sätt.

Det saknas dokumenterade långsiktiga planer för lokalförsörjningen och därmed också en politiskt förankrad samlad bild av lokalbehovet i kommunen samt en strategi för den kort- och långsiktiga lokalförsörjningen. Vi bedömer, liksom kommunen, att det är svårt att med träffsäkerhet upprätta långsiktiga planer men att det borde finnas utrymme att på övergripande nivå ha någon form av långsiktig plan som en del i budgetarbetet. Detta i syfte att ge kommunstyrelsen en övergripande bild av det framtida lokalbehovet och kostnadsutvecklingen avseende lokaler i kommunen. Vi vill dock tydliggöra vikten av att planen inte bara blir en pappersprodukt och ser därför gärna att planen kan hålla sig på ett strategiskt plan. Vi ser positivt på att i granskningen har framkommit att det ska undersökas hur det totala lokalbehovet kan synliggöras för kommunstyrelsen som en del av mål- och budgetprocessen. Vi anser i sammanhanget att det är viktigt att tydliggöra att lokalförsörjningsfrågorna har ett längre tidsperspektiv än budgeten och att detta bör beaktas om frågan hanteras inom mål- och budgetprocessen.

Vår bedömning är att förutsättningarna för kommunen att agera som professionell beställare har stärkts genom att avtalshanteringen med externa hyresvärdar nu är centraliserad till enheten för fastighetsförvaltning. Om beställningarna utförs av respektive verksamhet minskar möjligheterna

att bygga upp den kompetens hos ansvariga som krävs för att agera som en professionell motpart på marknaden. En ny modell för internhyra har antagits av fullmäktige som bygger på kostnadshyra vilket innebär att verksamheterna betalar för de lokaler de hyr och nyttjar. Vi bedömer att det är positivt att kommunen infört ett mer transparent och förutsägbart internhyressystem som tydliggör lokalkostnader. Vidare bedömer vi att systemet i högre grad kommer att möjliggöra kostnadsjämförelser vilket synliggör effektiviteten i kommunens eget fastighetsbestånd. Vi bedömer att det finns en tydlig reglering av åtaganden mellan enheten för fastighetsförvaltning och kommunens övriga verksamheter. Eftersom systemet nyligen införts och att det finns risker med ökade hyreskostnader för vissa verksamheter ser vi att det är av vikt att verksamheterna följer effekterna av införandet av systemet under kommande år.

Av granskningen framgår att en ny process för fastighetsprojekt tagits fram där riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser avseende verksamhetseffekter och lokalhyra ingår. Det nya internhyressystemet innebär att det sluts överenskommelser om hyresnivå innan nya investeringar beslutas. Vi anser att detta tydliggör behovet av tillräckliga risk- och konsekvensanalyser i syfte att undvika fördyringar i projekten. Av granskningen framgår att tidigare investeringsprojekt blivit dyra eftersom verksamheterna betalade en takhyra och inte tydligt såg enskilda besluts ekonomiska konsekvenser i form av ökade investerings- och driftskostnader. I detta sammanhang ser vi positivt på att en större tydlighet i konsekvenser av nyinvesteringar ger underlag för nya investeringsbeslut som i högre grad utgår från behov och verksamheters betalningsförmåga. Beslutsunderlaget för investeringarna Järlahöjdens förskola och Sickla skola ger enligt vår bedömning beslutsfattarna en god bild av investeringens konsekvenser på lång och kort sikt. Vi bedömer också att det är av godo att processen tydliggör att det finns en tydlig beställning från verksamheten i grunden för en investering, vilket inte alltid varit fallet tidigare.

Kommunstyrelsen har, utöver nöjd kund-index, inte antagit mål för kommunens lokalförsörjning. Enligt vår bedömning är mål för resursanvändning ett väsentligt styrinstrument för en effektiv lokalförsörjning. Därtill bedömer vi att kommunen framöver bör följa fler nyckeltal avseende kommunens lokalutnyttjande för att kunna utvärdera om lokalförsörjningen är effektiv. I nuläget mäter kommunen lokalförsörjningens kvalitet genom NKI och kan på så sätt utvärdera mot kommunens ambition "vi ska vara bäst på att vara kommun". Nacka kommun har även en ambition om att kommunens verksamheter ska arbeta med kostnadseffektiva lösningar och att Nacka kommun ska vara bland de 25 procent mest kostnadseffektiva kommunerna i landet per område. Lokalförsörjningen har tidigare inte kunnat utvärderas mot denna ambition men vi ser positivt på att det påbörjats ett arbete med att implementera ett fastighetssystem som ska möjliggöra uppföljning och därmed även kan lägga grunden till att styra med och följa nyckeltal som möjliggör sådana jämförelser i framtiden. Vi ser att det kommer att synliggöra hur kommunens lokaler står sig kostnadsmässigt jämfört med externa aktörer och andra kommuner. Det ger beslutsfattare bättre beslutsunderlag och en objektiv grund för överläggningar mellan olika intressen i kommunen.

Baserat på bedömningarna föranleder granskningen följande rekommendationer:

- ▶ Bered förslag på övergripande principer för fastigheter och lokaler för beslut i fullmäktige.
- ▶ Uppdatera den befintliga fastighetsstrategin så att den är förenlig med nuvarande arbete med lokalförsörjning.
- ▶ Ta fram ändamålsenliga mål och indikatorer avseende lokalförsörjningen.
- ▶ Säkerställ att en löpande utvärdering av effektiviteten i kommunens lokalförsörjning genomförs.
- ▶ Säkerställ en ändamålsenlig samlad rapportering av status i kommunens lokalförsörjning till kommunstyrelsen.

Stockholm den 3 november 2021

Jakob Hallén  
Verksamhetsrevisor

## 2. Inledning

### 2.1 Bakgrund

Lokalförsörjning och lokalplanering är av strategisk betydelse för all verksamhet. Det gäller inte minst Nacka kommun som är inne i en intensiv expansionsfas, vilket påverkar alla de verksamheter som kommunen bedriver. Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för lokalförsörjningsfrågor och har i uppdrag att samordna kommunens lokalbehov. För att en lokalförsörjningsprocess ska vara ändamålsenlig är det av absolut nödvändighet att det föreligger tydliga roller och ansvar för samtliga delar av processen samt att strategier för att uppnå mål är dokumenterade och samordnade i organisationen.

En lokalförsörjningsprocess berör allt från verksamhetsplanering, rutiner för uppföljning och intern kontroll till upphandling och inköpsprocesserna. Revisorerna har med utgångspunkt från sin riskanalys med avseende på 2021 identifierat den övergripande lokalförsörjningsprocessen som ett väsentligt område att granska.

### 2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet har varit att bedöma om det finns en ändamålsenlig och effektiv process för lokalplanering ur ett kommunövergripande perspektiv. Granskningen omfattar kommunstyrelsen.

I granskningen har följande revisionsfrågor besvarats:

- ▶ Är kommunens rutiner för styrning och samordning av lokalförsörjningsprocessen inom kommunen ändamålsenliga? Tillämpning?
- ▶ Är roll- och ansvarsfördelningen i lokalförsörjningsprocessen ändamålsenlig och sker en tillräcklig samverkan mellan inblandade aktörer?
- ▶ Bedrivs lokalförsörjningsprocessen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv?
  - ▶ Har styrelsen och berörda nämnder säkerställt kontinuerligt uppdaterade behovsanalyser av aktuellt och kommande behov av lokaler?
- ▶ Omfattas beredningsprocessen av investeringsprojekt av ändamålsenliga riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser, särskilt avseende verksamhetseffekter och lokalhyra?
- ▶ Sker en tillräcklig återrapportering till nämnd avseende aktuell status i lokalförsörjningsprocessen?
- ▶ Har kriterier och strategier satts upp och beslutats i syfte att gynna en process för effektiv lokalförsörjning?
  - ▶ Sker en kontinuerlig utvärdering av om kommunen har en effektiv lokalförsörjning? (Någon genomtänkt strategi/idé/antaganden kring kostnadsutvecklingen)
- ▶ Vilka hinder finns för en effektiv lokalförsörjning?

## 2.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning utgörs av:

- ▶ Kommunallagen
- ▶ Principer för lokalförsörjning och lokalhyra

### 2.3.1 Kommunallagen

Enligt 6 kap. 6 § ska nämnderna var och en inom sitt område, se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt.

### 2.3.2 Principer för lokalförsörjning och lokalhyra

Enligt Mål och budget 2021-2023 baseras internhyresfördelningen från och med 2021 på kostnadshyra. Det innebär att alla kostnader för hyresobjekt ska täckas av hyresgästen. Varje hyresobjekt ska ha en hyresgäst som betalar kostnadshyra till enheten för fastighetsförvaltning. Grundprincipen är att så långt som möjligt göra införandet kostnadsneutralt för kommunen som helhet utifrån kostnadsläget 2019.

## 2.4 Metod och avgränsning

Granskningen har baserats på dokumentstudier och intervjuer med kommunstyrelsens presidium, berörda tjänstemän inom lokalförsörjningsprocessen samt direktörer och lokalsamordnare/strateger inom äldreomsorgsverksamhetens, utbildningsverksamhetens samt kultur- och fritids områden. Samtliga intervjuade funktioner anges i källförteckningen i bilaga 1.

### 3. Resultat av genomförd granskning

#### 3.1 Styrning av lokalförsörjning

##### 3.1.1 Roller och ansvar enligt styrande dokument

###### 3.1.1.1 Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen har enligt reglementet<sup>1</sup> det övergripande ansvaret för samhällsplaneringen. I detta ingår att:

- ▶ Ansvara för den översiktliga planeringen av mark och vatten samt initiera övrig fysisk planering och sektorplanering.
- ▶ Bevaka att det finns mark och verksamhetslokaler för kommunalt finansierade verksamheter och kommunala behov samt bevaka tillgången till bostäder inom kommunens ansvarsområden.
- ▶ Se till att en tillfredsställande markberedskap upprätthålls samt att bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet främjas.

Enligt reglementet ansvarar kommunstyrelsen också för kommunens mark- och fastighetsförvaltning förutom i de delar som ankommer på annan nämnd. I detta ingår:

- ▶ Att drifva, underhålla, utveckla och förvalta kommunens fastigheter (mark, byggnader och anläggningar) och inhyrning av lokaler och mark för kommunal verksamhet.
- ▶ Att vara hyresvärd för lokaler och mark som används för verksamhet som drivs av kommunen.
- ▶ Att ansvara och vidta åtgärder för samordning och utnyttjande av alla lokaler och mark som behövs för kommunens verksamhet.
- ▶ Upplåtelse av all annan nyttjanderätt än vad som faller inom annan nämnds ansvar för timbaserat nyttjande av lokaler och mark för kultur- och fritidsändamål.

Ett av kommunstyrelsens fokusområden i rollen att leda och samordna enligt mål och budget 2021-2023<sup>2</sup> är attraktiva livsmiljöer för hela Nacka. I detta ingår att säkerställa en aktiv strategisk planering för mark, bostäder, lokaler och anläggningar. Vidare ingår i rollen som egen nämnd att tillhandahålla ändamålsenliga och kostnadseffektiva lokaler, bostäder och anläggningar med högt nyttjande, låg energiförbrukning i giftfria och trygga miljöer. Av budget framgår att kommunstyrelsen för att nå målet behöver arbeta så att planering och produktion av välfärdsfastigheter är en central del i stadsutvecklingen. Behoven ska mötas i rätt tid, med rätt förutsättningar och kostnadseffektivt.

För fastigheter som ska användas i verksamhet som kommunen bedriver i egen regi är kommunstyrelsen hyresgäst i förhållande till externa fastighetsägare. Inhyrning av lokaler från externa fastighetsägare ska alltid ske genom enheten för fastighetsförvaltning. Av regelverk för internhyra, lokalförsörjning och bostadsförsörjning<sup>3</sup> framgår att detta görs för att säkerställa att det inte finns tillgängliga lokaler i kommunens eget bestånd som kan

---

<sup>1</sup> Reglemente för kommunstyrelsen, KFKS 2020/935.

<sup>2</sup> Mål och budget 2021-2023 Nacka kommun, KFKS 2020/40.

<sup>3</sup> Regelverk för internhyra, lokalförsörjning och bostadsförsörjning, KFKS 2020/388.

användas istället och att kommunen betalar en rimlig marknadshyra för lokalerna. Vid inhyrning av lokaler förs det externa hyresavtalets villkor över till internhyresförhållandet gällande exempelvis årshyra, avtalstid och uppsägningstid. Ansvaret regleras genom en gränsdragningslista. Till hyran läggs ett påslag för förvaltning, administration samt eventuella tillkommande driftkostnader och underhållskostnader för att avspegla den faktiska självkostnaden.

Kommunstyrelsen har det politiska ansvaret både som hyresvärd och som hyresgäst genom de två produktionsområdena för kommunalt finansierade välfärdstjänster, Välfärd skola och Välfärd samhällsservice. Interna avtal upprättas mellan lokalenheten och respektive verksamhet inom de två produktionsområdena. Eftersom fritidsnämnden ansvarar för timbaserade upplåtelser i sporthallarna, finns internhyresavtal även mellan kommunstyrelsen och fritidsnämnden. Kommunstyrelsen avgör vilka kostnader kommunen ska bära, oavsett vem som utför dem som fastighetsägare.

Enheten för fastighetsförvaltning ansvarar för att säkerställa lokal-, och bostadsförsörjning för välfärdsverksamheter samt för att förvalta kommunägd mark utanför detaljplan eller mark som inte på annat sätt ska skötas enligt särskilda regelverk eller föreskrifter. Inom ansvarsområdet verkar enheten för att utveckla och förvalta kommunens egna fastigheter samt samarbeta med externa fastighetsägare genom att äga, hyra, bygga, upplåta och vid behov förvärva och försälja fastigheter. På enheten finns gruppen lokalförsörjning som är byggherre, fastighetsvärd och hyresvärd till kommunens egna verksamheter. Gruppen säkerställer fastigheternas funktioner och värde, är motpart till andra fastighetsägare vid inhyrning och förvaltar fastigheter och byggnader som kommunen äger eller hyr in<sup>4</sup>. På enheten finns även gruppen mark- och fastighetsutveckling som ansvarar för långsiktig förvaltning av kommunägd mark.

#### **.1.1.2 Utbildningsnämnden**

Utbildningsnämnden ansvarar enligt reglementet<sup>5</sup> för kundval skola och behöver utifrån detta säkerställa att det finns platser i förskola och skola att välja på och att platsantalet följer befolkningsprognoserna. Enligt intervjuer kräver detta framtagande av behovsprognoser och arbete utifrån skollagens krav på närhet och valmönster.

#### **.1.1.3 Äldrenämnden**

Äldrenämnden ska enligt reglementet<sup>6</sup> planlägga, samordna och utveckla ansvarsområdena. I detta ingår att upprätta bedömningar av behov av verksamhet inom nämndens ansvarsområde och verka för ett bra och allsidigt utbud.

#### **.1.1.4 Kulturnämnden och fritidsnämnden**

Nämnderna ska enligt reglementena bevaka behovet av anläggningar och lokaler för kulturverksamhet<sup>7</sup> respektive anläggningar och byggnader för fritidsverksamhet<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Avser alla kommunens välfärdsfastigheter och administrativa lokaler samt sporthallar, föreningslokaler, brandstation och bibliotek.

<sup>5</sup> Reglemente för utbildningsnämnden, KFKS 2020/935, 2020-12-14 § 455.

<sup>6</sup> Reglemente för äldrenämnden, KFKS 2019/862, 2020-01-27 § 23.

<sup>7</sup> Reglemente för kulturnämnden, KFKS 2019/862, 2020-01-27 § 23.

<sup>8</sup> Reglemente för fritidsnämnden, KFKS 2019/862, 2020-01-27 § 23.



#### .1.1.5 Bedömning

Vi bedömer att det på övergripande nivå finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning genom att kommunstyrelsen enligt reglementet ansvarar för att bevaka att det finns mark och verksamhetslokaler för kommunalt finansierade verksamheter och kommunala behov samt att vidta åtgärder för samordning och utnyttjande av dessa. Vidare åligger det styrelsen att drifva, underhålla, utveckla och förvalta kommunens fastigheter, ansvara för inhyrning av lokaler och mark för kommunal verksamhet samt att vara hyresvärd för lokaler och mark som används för verksamhet som drivs av kommunen.

Vidare bedömer vi att äldrenämndens och utbildningsnämndens ansvar för att identifiera lokalbehov och ta fram beslutsunderlag för politisk behandling i den kommunövergripande budgeten kan tydliggöras. Nämnderna utför arbetet men det framgår inte lika tydligt i deras reglementen att ansvaret bevaka behovet av anläggningar och lokaler åligger nämnderna som det gör för kulturnämnden och fritidsnämnden.

#### 3.1.2 Program för markanvändning

Programmet<sup>9</sup> fastslår att marken ska förvaltas och utvecklas för att uppnå en stark och balanserad tillväxt och stadsutvecklingen ska vara självfinansierande över tid. Kommunen ansvarar för att säkerställa allmänna intressen och det sätt på vilket kommunen förvaltar sitt fastighetsbestånd är ett viktigt styrmedel för att uppnå kommunens mål om attraktiva livsmiljöer i hela Nacka. Kommunen ska äga, förvalta och utveckla fastigheter som bedöms vara av strategisk betydelse. Kommunal mark kan upplåtas med nyttjanderätt för att tillgodose allmänna intressen. Fastigheter som bedöms sakna strategisk betydelse för kommunen som huvudman kan anvisas genom överlåtelse eller upplåtelse. Kommunen ska då välja olika användningsområden för sin mark för att uppnå de kommunala målen. Av programmet framgår även vägledande principer för bedömning av om en fastighet är av strategisk betydelse.

#### 3.1.3 Regelverk för internhyra, lokalförsörjning och bostadsförsörjning

Av regelverket framgår att den interna fastighetsförvaltningen (enheten för fastighetsförvaltning) har uppgiften att på kommunstyrelsens uppdrag försörja kommunens egna verksamheter med lokaler. Fastighetsförvaltningen förvaltar kommunens egna bebyggda fastigheter, inhyrda lokaler och bostäder med olika ägarförhållanden samt planerar och genomför investerings-, underhålls- och driftåtgärder. Av regelverket framgår vidare att det för att säkerställa långsiktighet, kostnadseffektivitet och affärsmässighet i kommunens ansvar som fastighetsägare och inhyrare krävs professionell specialistkompetens som inte kan finnas i alla de olika verksamheterna. Det handlar bland annat om behov av teknisk, ekonomisk och juridisk fastighetskompetens.

#### .1.1.6 Hyresmodell

Fullmäktige beslutade<sup>10</sup> 2020-09-14 om en ny hyresmodell för intern förhyrning. Hyresmodellen, som gäller från januari 2021, är en kostnadshyresmodell vilket innebär att verksamheter betalar för de lokaler de hyr och nyttjar. Hyresmodellen innebär att

---

<sup>9</sup> Program för markanvändning med riktlinjer för markanvisnings- och exploateringsavtal, KFKS 2016/153-003, antaget av kommunfullmäktige 2017-12-11.

<sup>10</sup> Ny hyresmodell för intern förhyrning av lokaler och bostäder, KFKS 2020/388.

fritidsnämnden tar ansvar för alla idrottslokaler och fastställer taxor för uthyrning av idrottslokaler till skolverksamhet enligt självkostnadsprincip<sup>11</sup>. Gymnasieskolorna ligger utanför hyresmodellen<sup>12</sup>. Genom beslutet om ny hyresmodell uppdrogs kommunstyrelsen att fastställa regelverk och principer för fastighetsverksamheten, intern förhyrning inklusive gränsdragningslista, samnyttjande av lokaler samt principer för finansiering av lokaler som inte finansieras genom kostnadshyran. Regelverket fastställdes av kommunstyrelsen i november 2020<sup>13</sup> och fastslår att syftet med hyresmodellen är att öka kostnadseffektiviteten för organisationen. Tydlighet i konsekvenser av nyinvesteringar ska ge underlag för nya investeringsbeslut som utgår från behov och kommunens betalningsförmåga. Regelverk för lokalförsörjning och bostadsförsörjning tillsammans med gränsdragningslista samt en förteckning över verksamhetens lokaler reglerar internhyresförhållandet mellan fastighetsförvaltningen som hyresvärd och verksamheterna som hyresgäster och är internt att likställa med ett hyresavtal. Förteckningen över lokaler innehåller bland annat information om hyrd yta, avtalstid och kostnad.

Kommunen har inte något ansvar att tillhandahålla lokaler för externa utförare men vissa externa utförare hyr lokaler av kommunen. Av regelverket för internhyra, lokalförsörjning och bostadsförsörjning framgår att intentionen är att över tid fasa ut dessa hyresförhållanden. Externa utförare som bedriver verksamhet i kommunens lokaler omfattas inte av det interna regelverket för internhyra. Hyresförhållandet regleras i hyreslagen och marknadsnivå ska råda för hyrorna.

#### .1.1.7 Kriterier och strategier

Det finns kriterier och strategier i beslutet<sup>14</sup> om regelverk för internhyra, lokalförsörjning och bostadsförsörjning. Ett exempel är att *internhyresmodellen* måste vara konkurrensneutral utifrån kommunens kundvalssystem och att den kommunala produktionen verkar på en konkurrensutsatt marknad. För att säkerställa konkurrensneutralitet inom respektive område i kommunen har hyresmodellen delats upp på kundsegment som bär sina egna kostnader så att flöde av kostnader mellan kommunens olika områden undviks.

Vidare framgår att *affärsmässiga och branschmässiga villkor* ska gälla där förutsättningarna för lokalförsörjningen har förändrats sedan tidigare hyresmodell infördes, dels genom den expansion kommunen befinner sig i med ökat behov av välfärdslokaler, dels genom försäljningarna av välfärdsfastigheter till Rikshem och Hemsö. Det senare förändrade localsammansättningen och möjligheterna att balansera avskrivna objekt mot nyare. Av beslutet framgår att det med en större andel inhyrt bestånd är viktigt att spegla de branschmässiga villkor som inhyrningarna ger vidare i det interna hyresförhållandet. De interna hyresgästerna bör kunna jämföra sin hyreskostnad med

---

<sup>11</sup> Skolan betalar hyra till fritidsnämnden per timme baserat på den kostnad som skolan har vid övergången till kostnadshyra enligt principen om självkostnad. Dagtid har skolverksamhet alltid företräde framför andra verksamheter. Fritidsnämnden fastställer principer för fördelning av tider i idrottslokaler.

<sup>12</sup> Av tjänsteskrivelsen (KFKS 2020/388) framgår att gymnasiernas finansiering sker genom av gymnasiregionen fastställda gymnasiecheckar och ingår inte i hyresmodellen. Genom att kommunen inte kan påverka checken annat än indirekt behålls nuvarande hyra för gymnasieskolorna med uppräknig av KPI med oktober månad som bas inför kommande år.

<sup>13</sup> Regelverk för internhyra, lokalförsörjning och bostadsförsörjning, KFKS 2020/388, 2020-11-30.

<sup>14</sup> Ny hyresmodell för intern förhyrning av lokaler och bostäder, KFKS 2020/388.

övriga marknaden och ambitionen med den nya hyresmodellen är att i möjligaste mån likna branschens villkor.

För att säkerställa *öppenhet och transparens* inom kommunen baseras hyresmodellen på reella kostnader med krav på fastighetsverksamheten att säkerställa driftkostnader i nivå med övriga fastighetsmarknaden. Varje år i mål och budget ska redovisning göras av hur kommunens egenägda objekt står sig gentemot marknadens nyckeltal.

Renodlingen av hyresmodellen har ambitionen att underlätta och skapa förutsättningar för ökat *samnyttjande av kommunens lokaler*. Alla verksamheter som är interna hyresgäster ska skapa förutsättningar för samnyttjande av lokaler. Av beslutet framgår att det dock också bör påpekas att det finns kostnader behäftade med samnyttjande. Bland annat krävs ökad sektionering av lås och larm, flera sådana beslut fattades av fullmäktige i tertiäl 1 2021<sup>15</sup>. Samnyttjande innebär att alternativkostnader kan undvikas. Samtidigt kommer samnyttjande endast att kunna lösa vissa lokalbehov. Av granskningen framkommer att principer för samnyttjande av kommunens lokaler samt incitamentsstruktur utreds och att förslag till principer kan presenteras för beslut hösten 2021.

#### .1.1.8 Effekt av hyresmodell för verksamheterna

Kostnadshyran baseras på lokalobjektens samtliga kostnader inom respektive kundsegment och på respektive hyresobjekts kostnader föregående år med uppräkningsindex med ett års snitt av konsumentprisindex (KPI) samt riskpåslag. För år 2022 och framåt baseras hyran på respektive hyresobjekts kostnader föregående år uppräknat med på våren fastställt preliminärt konsumentprisindex (KPI) för nästkommande år samt riskpåslag om 3,5 procent för egenägda fastigheter. För kommunägda lokaler gäller tillsvidareavtal för de interna hyresgästerna med huvudförfallodag sista december. Hyresnivån justeras årligen inom budgetprocessen. Fastighetsförvaltningen tar som en del av vårens budgetarbete fram hyresnivåer inför ramärendet. Justering av hyran ska utgå från att den totala interna hyreskostnaden för aktuell nämnd ska täcka de faktiska fastighetskostnaderna.

I tjänsteskrivelsen till Regelverk för internhyra, lokalförsörjning och bostadsförsörjning framgår konsekvenser av den nya hyresmodellen för kommunens verksamheter. Övergripande betonas vikten av att framöver anpassa lokalmässig ambitionsnivå efter tilldelade budgetramar. Detta gäller särskilt för verksamheter som hyr nya och moderna lokaler, då modellen innebär att hyreskostnaderna för sådana kommer att öka. Av intervjuer framgår att hyresmodellen innebär att hyresgästen blir mer kostnadsmedveten och att kostnaderna i nybyggnadsprojekt tydliggörs när det inte, som tidigare, finns en beslutad takhyra. Kostnadshyran innebär enligt intervjuer att verksamheterna börjar ifrågasätta kostnader och väljer bort onödiga funktioner.

Utifrån befintligt lokalbestånd beräknas modellen medföra sänkta hyreskostnader för Valfärd skola och Valfärd samhällsservice. Inom skolområdet tillkommer dock två hyresobjekt under 2021, Boo gårds skola samt Sigfridsborgs skola, vilket gör att de totala hyreskostnaderna ökar med 18,6 mkr. Enligt tjänsteskrivelsen kommer ökningen sannolikt kräva en omfördelning inom Valfärd skola. Av intervjuer framgår att konsekvenserna av hyressystemet blir ett mer strategiskt förhållningssätt där objekt kommer att behöva sägas

---

<sup>15</sup> Investeringsbeslut och sammanställning över investeringar för Nacka kommun i samband med tertiälbokslut 1 år 2021, KFKS 2020/40.

upp. Av intervjuer med företrädare för verksamheter framgår att hyresmodellen i sig är positiv genom att vara transparent och möjliggöra en smidigare lokalförsörjningsprocess.

En ytterligare konsekvens av den nya hyresmodellen är lägre hyreskostnader för alla verksamheter med kontor i Nacka stadshus. De kommunala lokaler som inte omfattas av hyresmodellen, exempelvis rivningsobjekt och lokaler med långsiktigt strategiskt värde, finansieras genom en särskild ram hos kommunstyrelsen.

Beräknade ekonomiska effekter för respektive verksamhetsområde framgår av tabellen.

Kundsegment	Hyra 2019	Kostnad 2019	Hyra 2020	Kostnadshyra 2021	Förändring 2020-2021
Fritidsnämnden	79,5 mkr	66,3 mkr	81,5 mkr	70,3 mkr	-11,3 mkr
Kulturnämnden	22,9 mkr	20,5 mkr	21,2 mkr	23,5 mkr	+2,4 mkr
Välfärd samhällsservice	50,5 mkr	50,4 mkr	52,4 mkr	51,9 mkr	-0,5 mkr
Välfärd skola	294 mkr	277 mkr	293 mkr	311 mkr	+18,6 mkr

Välfärd samhällsservice lyfter i sin Affärsplan 2021<sup>16</sup> att det är positivt med ökad tydlighet och förutsägbarhet i hyressättningen men att de interna kostnader som läggs på den hyra kommunen betalar till externa hyresvärdar är orimligt höga. I granskningen har inte välfärd samhällsservice ytterligare utvecklat detta resonemang. Av intervjuer med företrädare för enheten för fastighetsförvaltning framgår att enhetens samtliga kostnader går att motivera och att interna kostnader krävs för att finansiera organisationen. Av affärsplanen framgår vidare att arbetet under 2021 fortsätter mot mer konkurrenskraftiga interna kostnader. Vidare beskrivs att den nya modellen medför att hyran ökar drastiskt för vissa verksamheter vilket påverkar lönsamheten och kan tvinga fram omstruktureringar under 2021. Välfärd samhällsservice beskriver vidare i sin Affärsplan att majoriteten av de lokaler som verksamheterna bedrivs i ägs av privata fastighetsägare och att många är i behov av upprustning och renovering. I vissa fall är lokalerna inte längre lämpliga för den verksamhet som bedrivs. Många lokaler, främst inom affärsområde kultur och fritid, påverkas i stor utsträckning av kommunens stadsutveckling. Enheten för fastighetsförvaltning har ansvaret att förse produktionsområdet med lokaler, av välfärd samhällsservice affärsplan framgår att det finns en hög risk att de inte lyckas fullgöra sitt uppdrag. En följd av det blir enligt affärsplanen att verksamheterna får hitta egna lösningar eller avsluta de uppdrag som utförs i lokaler som behöver lämnas. I granskningen har välfärd samhällsservice inte utvecklat skrivningarna i affärsplanen.

Enligt hyresmodellen får inte verksamheterna hyra egna lokaler. Enligt enheten för fastighetsförvaltning finns heller inga sådana förhyrningar på gång. Av intervjuer framgår att enheten har haft förfrågan om lokaler som visat sig svåra att lösa till den kostnadsnivå Välfärd samhällsservice varit beredd att betala. I intervjuer framgår att kommunen i dagsläget har mycket få tomma lokaler och att det alltid finns en risk att det inte går att hitta en optimal lokal för utökad verksamhet.

#### .1.1.9 Bedömning

Vi bedömer att det är positivt att kommunen infört ett mer transparent och förutsägbart internhyressystem som tydligt visar lokalkostnaderna och som driver verksamheterna att

<sup>16</sup> Affärsplan Välfärd samhällsservice 2021 - 2023 inklusive internbudget för 2021, KFKS 2020/40.

göra prioriteringar avseende investeringar. Vidare bedömer vi att systemet i högre grad kommer att möjliggöra kostnadsjämförelser vilket tydligare synliggör effektiviteten i kommunens egna fastighetsbestånd. Vi bedömer att det finns en tydlig reglering av serviceåtagande mellan enheten för fastighetsförvaltning och kommunens verksamheter med exempelvis en gränsdragningslista som tillämpas. Det pågår löpande ett arbete med att revidera processerna för lokalförsörjning för att effektivisera arbetet. Eftersom systemet nyligen införts och att det finns risker med ökade hyreskostnader för vissa verksamheter ser vi att det är av vikt att verksamheterna följer effekterna av införandet av systemet under kommande år. Vi ser positivt på att det finns kriterier och strategier för arbetet med internhyresmodellen och på att principer för samnyttjande ska tas fram.

### 3.1.4 Dokument och rutiner för styrning och samordning av lokalförsörjningsprocessen

Kommunen har inga aktuella beslutade styrande dokument eller skriftliga rutiner för styrning och samordning av lokalförsörjningsprocessen. Det finns en fastighetsstrategi<sup>17</sup>, av granskningen framkommer dock att den är inaktuell och i huvudsak okänd bland de intervjuade. Av strategin framgår bland annat att för en kommunövergripande försörjningsplan ska en strategisk planering av mark-, bostads- och lokalförsörjning hållas uppdaterad. Försörjningsplanen är en viktig del av kommunens översiktsplanering och strategiska samordning samt ger information till kommunens ekonomiska långtidsprognos. Försörjningsplanen redovisas årligen till kommunstyrelsen och ligger till grund för budgetförslag. Av granskningen framgår att detta är ett förfarande som inte längre tillämpas i kommunen.

Av intervjuer framgår att styrningen och samordningen av lokalförsörjningsfrågor är informell och har vuxit fram organiskt i takt med att olika behov har identifierats. Det finns ett antal grupper och möten som hanterar lokalförsörjningsfrågor och gemensamma workshops mellan olika enheter. Exempel på detta är en styrgrupp för territorietutveckling som jobbar med stadsutveckling och lokalförsörjning i Nacka kommun. I styrgruppen medverkar bland annat exploateringsenheten, planenheten, enheten för strategisk stadsutveckling, fastighetsförvaltning, trafik enheten, enheten för offentlig utemiljö och miljö enheten. Ibland medverkar även lantmäterienheten och bygglovsenheten. Detta är samma deltagare som ingår i trafik- och fastighets- samt stadsutvecklingsprocessen. Enligt uppgift är styrgruppsmötena nära sammankopplade med ekonomiprocessen.

Det hålls strategiska möten för skola/förskola<sup>18</sup> och kultur- och fritidsverksamheter<sup>19</sup> där enskilda projekt och mer övergripande frågor diskuteras. Strateg på fastighetsutveckling är sammankallande för mötena där även berörda direktörer, tjänstemän från fastighetsförvaltning samt verksamheternas lokalstrateger medverkar. Arbetssättet beskrivs i intervjuer som workshop-baserat för att komma fram till hur olika områden ska hanteras eller hur frågor ska kanaliseras rätt och för att kunna förena behovs-, prognos-, verksamhets-, och fastighetsperspektiven samt hitta affärsmässigt bra lösningar. Denna typ

---

<sup>17</sup> KFKS 2014/847-290 Fastighetsstrategi, kommunstyrelsen 2014-10-14.

<sup>18</sup> Medverkar gör utbildningsdirektör, utredningsexpert utbildning, direktör välfärd skola och fastighetsstrateg välfärd skola, trafik- och fastighetsdirektör, enhetschef enheten för fastighetsförvaltning, strateg fastighetsutveckling och strateg stadsutveckling (ESSU).

<sup>19</sup> Medverkar gör kultur- och fritidsdirektör, enhetschef kultur- och fritid, trafik- och fastighetsdirektör, enhetschef enheten för fastighetsförvaltning, strateg fastighetsutveckling och strateg stadsutveckling (ESSU).

av genomlysning, med fördjupning i prognoser, kapacitet, skick på fastigheter och fristående aktörer, har enligt intervjuer gjorts för de sju geografiska delområden<sup>20</sup> som Nacka kommun delats upp i.

Genomlysningarnas syfte har varit att ha kontroll över nuläge, planerad utveckling och om behoven för den beräknade folkökningen täcks. Slutsatser som rör territoriet summeras i "action points" som lyfts som enskilda frågor till territoriestygruppen och tas vidare i kommunorganisationen, exempelvis till planerheten om detaljplanearbete behöver påbörjas. Arbetssättet beskrivs som informellt men effektivt. Vi har tagit del av exempel på dokumentation som upprättats vid workshops och som övergripande beskriver nuläge, utveckling, prognos och action points avseende förskolor på Västra Sicklaön. Av intervjuer framgår att det skulle vara bra att även ha en mer strategisk plan över ett, tre, fem och tio år för skolans lokalförsörjning för att kunna ha ett längre perspektiv även om en sådan plan skulle innehålla många osäkerhetsfaktorer. Av Affärsplan för Valfärd skola<sup>21</sup> framgår att sådana osäkerhetsfaktorer kan vara förändringar i elevströmmarna som är svåra att parera då elevantalet kan förändras snabbt medan anpassningar av lokaler tar längre tid. I intervjuer lyfts svårigheten i att vara fullt ut konkurrensutsatt men ha kvar det kommunala ansvaret att erbjuda alla en plats i skola och förskola. Av intervjuer framgår att det i bästa fall går att göra antaganden på ettårs basis. Vidare framgår i Affärsplan för Valfärd skola att det finns behov av att utveckla och förbättra många av de lokaler Valfärd skola idag nyttjar. Valfärd skola ser över lokaltillgången för att få en hållbar ekonomi. Lokaler som inte nyttjas behöver sägas upp för att maximera användandet.

För äldreverksamheten finns inga motsvarande strategiska möten då verksamheten är mindre föränderlig och merparten av boendena drivs i privat regi. Marknaden beskrivs som mogen och i huvudsak självförsörjande. Kommunen tillämpar kundval vilket påverkar lokalbehovet. De lokaler/verksamheter som har kommunal drift och hyrs in av kommunen hanteras mellan enheten fastighetsförvaltning och Valfärd Samhällsservice. Det sker även workshops gällande omsorgsboenden där enheten fastighetsförvaltning, omsorg, välfärd samhällsservice och enheten strategisk stadsutveckling sköter den långsiktiga planeringen.

Hyresgästmöten hålls mellan enheten för fastighetsförvaltning och verksamheter som hyr lokaler för att skapa inflytande, påverkan och långsiktighet. Av intervju framgår att förvaltare på enheten fastighetsförvaltning håller dessa möten med samtliga hyresgäster. Periodiciteten skiljer sig åt beroende på hyresgäst samt antal och storlek på objekt.

Av intervjuer framgår att det finns ett behov av att besluta övergripande styrande dokument på fastighets- och lokalområdet. Exempel som lyfts i granskningen är behov av en fastighets- och lokalpolicy som tydliggör roller och ansvar i lokalförsörjningsprocessen samt hanterar frågor kring vem som ska äga, beställa och hyra fastigheter och verksamhetslokaler i kommunen. Av enheten för fastighetsförvaltnings internbudget 2021<sup>22</sup> framgår att ett arbete med hur kommunen utvecklar och förvaltar sitt markinnehav kommer att drivas samt att den strategiska planeringen av lokalförsörjningen behöver stärkas. En plan för vilka fastigheter som långsiktigt ska vara i kommunens ägo behöver tas fram samtidigt som det måste finnas en öppenhet och flexibilitet både för marknadens svängningar och nya behov. Av intervjuer framkommer att intervjuade personer inte har

---

<sup>20</sup> Västra Sicklaön, Östra Sicklaön, Norra Boo, Södra Boo, Fisksätra, Saltsjöbaden och Älta.

<sup>21</sup> Affärsplan och internbudget Valfärd skola 2021-2023, KFKS 2020/40.

<sup>22</sup> KFKS 2020/40 Kommunstyrelsens internbudget 2021.

kännedom kring vilken plan som skrivningen avser eller vad den eventuellt skulle kunna innehålla.

#### .1.1.10 Bedömning

Vi bedömer att det är positivt att styrning och samordning av lokalförsörjningen inom kommunen har stärkts under senare år men bedömer att det fortsatt finns ett behov av att strukturera upp arbetet med lokalförsörjning och formalisera delar av det arbete som vuxit fram genom styrande dokument, system och rutiner. Intervjuer med företrädare för lokalförsörjningsprocessen och verksamheterna ger en blandad bild av tydligheten i roller och ansvar. Vi bedömer att frånvaron av styrande dokument bidrar till att det finns viss oklarhet kring roller, ansvar och mandat och att en policy eller strategi med övergripande principer för fastigheter och lokaler skulle klargöra vissa strategiska vägval vilka det i granskningen framkommit att det finns osäkerhet kring. Vi noterar att det har påbörjats ett arbete med att utarbeta styrande principer genom den nya hyresmodellen.

### 3.1.5 Mål, resultatindikatorer och nyckeltal

Det finns inga mål eller resultatindikatorer för kommunens lokalförsörjning. Enligt kommunstyrelsens fastighetsansvars årsbokslut<sup>23</sup> kommer den nya hyresmodellen möjliggöra jämförelser av kostnadseffektivitet. Nya nyckeltal ska arbetas fram under 2021. Av intervjuer framgår att en viktig anledning till att kommunen inte har några nyckeltal att arbeta med är att det inte funnits något bra fastighetssystem som har möjliggjort att få fram nyckeltal. Enligt uppgift pågår ett arbete med att implementera ett fastighetssystem som ska möjliggöra budgetering, prognoser och uppföljning per objekt. Av granskningen framgår att det inte görs några mätningar avseende nyttjande av lokaler i kommunen.

#### .1.1.11 Bedömning

Kommunstyrelsen har inte antagit mål för lokalkostnaderna. I likhet med Riksrevisionen<sup>24</sup> är vår bedömning att mål för kostnader och resursanvändning utgör ett viktigt styrningsverktyg för att åstadkomma en god hushållning och effektivitet inom lokalförsörjningen. Vår bedömning är att mål och riktlinjer som syftar till att redogöra för hur kommunen ser på fastighetsbeståndet samt hur kommunen uppnår ett effektivt lokalutnyttjande skulle kunna vara en del av en policy eller strategi med övergripande principer för fastigheter och lokaler. Vi ser därför mycket positivt på att den nya internhyresmodellen och det nya fastighetssystemet möjliggör uppföljning av mål och nyckeltal på ett tydligare sätt. I Ekonomistyrningsverkets rapport 2017:49 "Nyckeltal i statens lokalförsörjning", lämnas förslag på vilka nyckeltal som bör tas fram för den statliga lokalförsörjningen. Ekonomistyrningsverkets rapport kan användas i kommunens arbete med att ta fram egna nyckeltal. Vi ser att framtagande av nyckeltal kommer att möjliggöra att synliggöra hur kommunens lokaler står sig kostnadsmässigt jämfört med aktörer.

Kommunen mäter inte nyttjandet av bokningsbara och icke-bokningsbara lokaler. Vår bedömning är att kännedom om hur kommunens lokaler nyttjas är en viktig förutsättning för att åstadkomma en effektiv lokalanvändning. Även om internhyressystemet bidrar med

---

<sup>23</sup> Årsbokslut 2020 Kommunstyrelsens fastighetsansvar Tertial 3 2020, KFKS 2020/308.

<sup>24</sup> Riksrevisionen 2018:15. "Lärosätenas lokalförsörjning - rum för utveckling".

incitament för att högt lokalnyttjande anser vi att kommunen bör överväga att se över hur lokalnyttjandet ser ut i kommunens verksamheter.

## 3.2 Lokalförsörjningsprocessen

Vi har in samband med genomförandet av granskningen fått ta del av en intern presentation av lokalförsörjningsprocessen som används för att beskriva processen internt och externt (se bilaga 2). Processen är inte beslutad på politisk eller tjänstemannanivå. Av intervjuer framgår att processen nu är färdig och att den därför snart kan fastställas genom ett beslut. Lokalförsörjning är nära knuten till fastighetsprocessen<sup>25</sup> men har en bredare ansats eftersom den måste fånga in lokaler som ägs och nyttjas av externa parter, exempelvis friskolor, för att inte hamna fel i det totala lokalbehovet.

Av processen framgår att verksamhetsnämnderna i tertiäl tre lämnar behovsprognoser till enheten strategisk stadsutveckling (ESSU) varpå dialog mellan företrädare för ESSU och nämnderna tar vid. Kommunstyrelsen fastställer en ram för årets projekt i tertiäl 1 och ESSU tar därefter fram förslag till beslut på genomförande avseende vad som ska byggas, var och när det ska byggas. Kostnad och finansiering för genomförande ingår också. Kommunstyrelsen beslutar om förslaget i tertiäl 2. ESSU tar därefter fram projektdirektiv där genomförandet kan ske i tre spår:

- Affärsutveckling av extern aktör där en extern part eller kommunen sedan hyr
- Stadsbyggnadsprojekt med ingående välfärdsfastigheter
- Fastighetsutveckling där kommunen bygger - både utbyggnad och nyproduktion

Av processbeskrivning framgår att 75 procent ska byggas av extern aktör och 25 procent ska utgöras av kommunala investeringar. Av granskningen framgår att fördelningen är en politisk ambition som har beslutats i budget. I granskningen har gällande budgetar<sup>26</sup> granskats utan att ett sådant beslut har hittats. Av intervjuer framgår att det är otydligt var vad som styr när kommunen ska göra egna fastighetsinvesteringar och att det framstår som ad hoc-beslut kring när kommunen ska bygga själva eller när marknaden ska bygga.

Av intervjuer framgår att lokalförsörjning inte kan ses isolerad från övriga delar i kommunen. Processen inkluderar därför stadsutvecklingsprojekt, markförvaltning och markförädling, utveckling av såväl befintliga som tillkommande välfärdsfastigheter och tar även hänsyn till näringslivsfrågor, bostadsbyggande, infrastrukturutbyggnad och gröstrukturplanering. För att nå dit finns enligt dokumentation vi tagit del av från enheten för fastighetsförvaltning behov och utveckling av:

1. strategisk markpolitik/områdesplanering
2. strategisk lokalresursplanering
3. långsiktig ekonomisk planering
4. strukturerad samverkan och kommunikation

En *strategisk markpolitik/områdesplanering* behöver säkerställa att kommunens mark används på ett affärsmässigt sätt samt säkras för framtida kommunala behov. I den övergripande områdesplaneringen ingår enligt dokumentationen från enheten för fastighetsförvaltning en gemensam plan för samhällsbyggnad och lokalförsörjning och

---

<sup>25</sup> Fastighetsprocessen tillhandahåller de lokaler som behövs för kommunens verksamheter genom att bygga, utveckla och förvalta kommunens egna fastigheter och de lokaler som hyrs in från andra fastighetsägare.

<sup>26</sup> Mål och budget 2019-2021, Mål och budget 2020-2022 samt Mål och budget 2021-2023.



tydliga strategiska underlag för behovsbedömning och lokalplanering i syfte att få en effektiv, träffsäker och proaktiv planering. Den övergripande områdesplaneringen tar sin utgångspunkt i geografiska områden och avser de strategiska möten för skola/förskola och kultur- och fritidsverksamheter som beskrevs under (3.1.4).

Den *strategiska lokalresursplaneringen* ska vara kommunövergripande för välfärdsfastigheter och bygga på tydliga behovs-/lokalplaner från verksamheterna. Vid tiden för granskning finns ingen strategisk kommunövergripande plan. Enligt uppgift finns tankar om att tydliggöra lokalfrågan i mål- och budgetprocessen och besluta om en årlig plan i samband med budget. Kommunen har tidigare haft en övergripande lokalresursplan men under senare år har sådana inte upprättats. Enligt intervjuer beror detta på att kommunens förändringstakt är så hög att planen snabbt blev inaktuell. En annan parameter som nämns som försvårande för att ha en långsiktig strategisk plan är att det, relativt sett andra kommuner, finns många privata aktörer som bygger och ansvarar för drift av lokaler. Detta har under intervjuer beskrivits som försvårande eftersom den del som kommunen själv äger och har rådighet över är liten och att planeringen försvåras när kommunen inte har mandat att besluta om hur lokalerna ska hanteras. Knappt halva av fastighetsbeståndet är inhyrt efter försäljningar till Rikshem och Hemsö.

Den *långsiktiga ekonomiska planeringen* innefattar en långsiktig investeringsplanering med en investeringsplan som ryms inom det finansiella utrymmet och gemensamma prioriteringar som är samordnade och omfattar både samhällsbyggnadsprojekt och lokalförsörjningsprojekt. Det innefattar även hyres- och driftskostnader där investeringens konsekvenser i form av kostnader för avskrivning, ränta och drift/underhåll ställs mot utrymmet i driftbudgeten och vad verksamheten har råd att betala. Av granskningen framgår att ekonomiprocessen ansvarar för den långsiktiga ekonomiska planeringen. Av internbudget 2021 för enheten för fastighetsförvaltning framgår att det finns en stor utmaning med fortsatta investeringsbehov både vad gäller reinvesteringar och nyproduktion. Av intervjuer framgår behov av att både bygga nytt och reinvestera i gammal infrastruktur vilket bidrar till ökade kostnader för kommunen. I intervjuer lyfts även ett behov av att tydligare formalisera hur lokalers underhållsbehov kommer in i processen så att inte underhåll eller reinvesteringar genomförs i lokaler utan att detta stäms av med den strategiska lokalresursplaneringen. I detta sammanhang lyfts också att det tidvis saknas tillräckliga medel för löpande underhåll och hyresgästanpassningar.

Avseende *strukturerad samverkan och kommunikation* gäller detta såväl inom kommunen som mellan kommunen och privata aktörer/näringsliv. Av granskningen framkommer att samverkan och kommunikation främst inom kommunen kan stärkas och struktureras upp. I intervjuer lyfts även att det finns en risk för personberoende eftersom processerna som rör lokalplanering och de samverkansforum som arbetet bedrivs igenom har lite av formell styrning och har vuxit fram byggd på den kunskap och erfarenhet som de medverkande besitter. Enligt intervjuer behöver arbetet också förstärkas för att tydligare inkludera exploateringsverksamheten och utveckla den samverkan som redan finns mellan exploatering, enheten för strategisk stadsutveckling och planeringen samt tydliggöra ansvar och befogenheter kopplat till detta.

I intervjuer lyfts att styrningen och samordningen av den strategiska lokalförsörjningsplaneringen har stärkts under senare år. Detta beskrivs ha bidragit till att kommunen blir mer träffsäker i vilka investeringar som kan och bör genomföras. Av intervjuer framgår att det viktigaste för framtida investeringar som kommunen gör är att

säkerställa att den mark som används för välfärdsfastigheter inte blir kostnadsdrivande i form av stora markåtgärder. Av enheten för fastighetsförvaltnings internbudget framgår att målet är en affärsmässig utveckling och förvaltning av markinnehavet.

### 3.2.1 Befolknings- och behovsanalyser

#### .1.1.12 Prognoser och strategisk planering

Controllerenheten ansvarar, utöver arbetet med kommunens mål och budget och uppföljning av verksamhet och ekonomi, för investeringsprocess och befolkningsprognoser. Av Mål och budget 2021-2023 framgår att befolkningsprognoserna är viktiga för att bedöma hur stort behovet av skola och omsorg kommer att bli och när det uppstår. Vidare framgår att prognoserna på senare år överskattat behoven inom utbildningsnämnden, arbets- och företagsnämnden och äldreomsorgen, vilket gjort att skattepengar låsts i onödan. Under 2021 kommer det påbörjas ett arbete för att utveckla prognosarbetet. Av intervjuer framgår att felen i prognoserna dels härrör från en överskattning av antalet 1-5-åringar som SCB gjort och som ingår i den prognos som Sweco genomför för kommunens räkning, dels att prognosen för 19-24-åringar träffade dåligt vilket uppges vara en konjunkturfråga med ett liknande mönster i andra svenska kommuner. Det pågår en dialog med Sweco om hur prognosen ska kunna förbättras.

Enheten för strategisk stadsutveckling (ESSU) ansvarar för den sammanhållna strategiska planeringen, vilket innebär strategisk styrning och prioritering av stadsbyggnadsprojekt och den övergripande långsiktiga ekonomin kopplat till detta. Enheten ska arbeta med måluppföljning genom att följa upp planeringen av bostäder och välfärdsfastigheter kopplad till tid. ESSU bevakar de markstrategiska frågorna.

ESSU tar emot behovsnämndernas behovsprognoser och har dialog med företrädare för behovsnämnderna. När projektdirektiv för nya stadsbyggnadsprojekt tas fram ligger prognoserna till grund för att tillgodose behovet av bostäder för äldre, skolor, förskolor samt anläggningar för idrott och kultur. Behovsanalyser genomförs på verksamhetsnivå. Det finns ingen central styrning av hur behovsanalyserna ska utformas, vilken information som de ska innehålla eller hur de ska rapporteras till kommunstyrelsen. Behovsanalyserna, liksom långtidsprognosen över välfärdsinvesteringar, sträcker sig 2021-2040, i intervjuer lyfts behovet av en mer långsiktig planering. Det finns en mer informell planering hos ESSU som sträcker sig till 2050, vilket i granskningen lyfts som ett rimligt tidsperspektiv att planera utifrån. Av intervjuer framgår dock samtidigt att kommunens befolkningsprognoser görs med ett 20-årigt perspektiv vilket betyder att ett längre perspektiv skulle innebära att dess senare del skulle bestå av löst grundade uppskattningar.

Vi har tagit del av ett internt arbetsdokument med en långtidsprognos över investeringar i skola, förskola, kultur, fritid, social omsorg och äldreomsorg i Nacka kommun 2020-2040. Av prognosen framgår att kommunens investeringar utgör 35 procent av de totala investeringarna. Långtidsprognosen uppdateras årligen och överlämnas från fastighetsutveckling till ekonomiavdelningen. Av intervjuer framgår att det skulle behövas en tydligare långtidsprognos där även bygg- och anläggnings investeringar innefattas för att åskådliggöra hela kostnadsbilden av kommunens lokalförsörjning så att det tillgängliga investeringsutrymmet tydliggörs. I intervjuer lyfts att detta skulle ge kommunstyrelsens ett tydligare beslutsunderlag.

#### .1.1.13 Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden beslutar<sup>27</sup> årligen om behovsprognos för förskole- och skolplatser som är nämndens planeringsinstrument gällande efterfrågan på förskole- och skolplatser i de olika kommundelarna. Till grund för prognosen ligger befolkningsprognosen och enheternas uppgifter angående kapacitet samt planerad utbyggnad. Behovsprognosen visar att det finns behov av 3 200 nya förskoleplatser, 5 500 nya grundskoleplatser och 800-1 000 nya gymnasieplatser under perioden. Behovet av förskoleplatser fortsätter att öka men varierar mellan kommundelarna. På västra Sicklaön finns behov av fler förskoleplatser som inte är tillgodosett med nuvarande planering. Av prognosen framgår att det är oerhört viktigt att utbyggnadstakten av förskoleplatser hålls i förhållande till nybyggnationen av bostäder. Om så inte sker kommer inte förskolegarantin<sup>28</sup> att uppfyllas.

Avseende grundskola framgår att det totalt i kommunen kommer att bli ett större överskott av platser i början av prognosperioden och att det finns en svårighet att synkronisera behovet av skolplatser med utbyggnadstakten av bostäder. I slutet av perioden prognostiseras ett underskott. Efterfrågan skiljer sig åt mellan de olika kommundelarna. Hänsyn tas till elevströmmar i planeringen gällande antalet skolplatser. Under senare år har det, i alla kommundelar förutom Fisksätra/Saltsjöbaden, varit svårt för inflyttande elever att få skolplats där de önskar under pågående läsår. Orsaken är kapacitetsbrist men även skolornas organisation. Av prognosen framgår att det betyder att fler anordnare borde ha en beredskap för att kunna ta emot elever under pågående läsår.

Skollagen (2010:800) 2 kap. 35 § slår fast att för utbildningen ska de lokaler och den utrustning finnas som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas. Enligt intervjuer ger detta utbildningsnämnden ett mycket starkt förhandlingsmandat då kommunen kan åläggas vite om skollagen inte följs. Av intervjuer framgår att utbildningsnämnden därför oftast får gehör för sina lokalbehov.

#### .1.1.14 Äldrenämnden

Äldrenämnden beslutar<sup>29</sup> årligen om en prognos för äldres behov av bostäder. Av den senaste framgår att ytterligare cirka 790 personer beräknas ha behov av särskilt boende i kommunen fram till 2040. Under samma period planeras 670 platser tillskapas i samband med nybyggnation. Det underskott som mellanskillnaden innebär förväntas uppstå först i slutet av prognosperioden och beror på att nuvarande planering av särskilda boenden inte sträcker sig lika långt fram i tiden. Av behovsprognosen framgår att kapacitet på befintliga kommunala och privata boenden, planerad utbyggnad av platser samt kommunens befolkningsprognos ligger till grund för beräkningarna.

I dokumentet betonas att prognosen bör användas med stor försiktighet då området omgärdas av ett flertal osäkerhetsfaktorer, t.ex. att planerade nybyggnationsprojekt av olika skäl inte blir av eller försenas. Vid intervju med företrädare för äldreverksamheten anges beslutet om att skjuta stadsutvecklingsprojektet Järlahöjden på framtiden som exempel på planändringar där prognosen påverkats. Länsöverenskommelsen mellan länets kommuner, som bland annat innebär bibehållet kostnadsansvar för kommunmedlemmar

---

<sup>27</sup> § 47 UBN 2021/105 Behovsprognos för förskole- och skolplatser 2021-2040, 2021-06-08.

<sup>28</sup> Vårdnadshavare har rätt att få förskoleplats senast fyra månader efter det att de anmält önskemål om plats.

<sup>29</sup> § 98 LN 2020/150 Prognos för äldres behov av bostäder 2021-2040, 2020-12-16.

som väljer särskilt boende i en annan kommun, utgör en annan osäkerhetsfaktor. Konjunkturförändringar och osäkerhet kring långsiktiga effekter av Covid-19-pandemin ges som ytterligare exempel. Av intervju med centrala företrädare framgår att platser i särskilt boende inte varit några problem och att kommunen fått jobba med att visa prognosen för marknadens aktörer för att påvisa att kommunen för tillfället inte behöver fler platser.

#### .1.1.15 Kulturnämnden och fritidsnämnden

Kulturnämndens och fritidsnämndens organisation på tjänstemannanivå utgörs av den gemensamma kultur- och fritidsenheten. Nämndernas behovsanalyser hanteras på likartade sätt av enheten och beskrivs därför här gemensamt. Nämnderna ska enligt sina reglementen bevaka behovet av anläggningar och lokaler för kulturverksamhet<sup>30</sup> respektive anläggningar och byggnader för fritidsverksamhet<sup>31</sup>. Uppdragen fullgörs genom återkommande kapacitetsutredningar, årligen reviderade långtidsprognoser samt tertial åiterrapportering av status i pågående fastighetsprojekt. Nämnderna fattar även inriktningsbeslut om alla tillkommande fastighetsprojekt inför kommunstyrelsens investeringsbeslut. Nämnderna rapporterar dock inte in årliga behovsanalyser till ESSU på samma sätt som utbildningsnämnden och äldrenämnden gör.

Enligt kulturnämndens kapacitetsutredning<sup>32</sup> avseende behov av ytor och lokaler för konst och kultur under perioden 2017-2030 är bristen på lämpliga ytor och lokaler för kulturverksamhet i kommunen påtaglig. I rapporten specificeras lokalbehoven både per verksamhetsområde och kommundel. För respektive anläggning anges även inbördes prioriteringsordning och vilket år de beräknas behöva vara färdigställda. Kulturnämnden noterade 2020-12-15<sup>33</sup> ett informationsärende om aktualisering av kapacitetsutredning och planeringsunderlag flexibla kulturlokaler i centrala Nacka.

Fritidsnämndens kapacitetsutredning<sup>34</sup> är avgränsad till nämndens ansvar för idrottsanläggningar, specifikt sporthallar, ishallar, simhallar och bollplaner. Sammanlagt 45 nya anläggningar identifieras i rapporten, kategoriserade utifrån politiskt beslutade, planerade under utredning samt möjliga. Nuvarande och beräknad framtida kapacitet per anläggningstyp och kommundel redovisas med hjälp av framtagna nyckeltal, exempelvis antal personer i målgruppsålder per anläggningstyp. I rapporten beskrivs detta som en skillnad mot föregående kapacitetsutredning, där nyckeltalen utgick från allmänhetens och föreningslivets beskrivningar av behov och brist på anläggningar.

Av intervjuer framgår att kapacitetsutredningarna inte beskriver det faktiska behovet utan snarare visar på kartlagda anläggningar utifrån politiskt beslutade, planerade, möjliga och tänkbara. Det som beskrivs är en kartläggning av möjliga platser och ett verktyg för politiken i att fatta väl grundade beslut utifrån sina ambitioner för området. I kultur- och fritidsenhetens långtidsprognoser<sup>35</sup> framgår hur hyres- och driftskostnader för

---

<sup>30</sup> § 23 KFKS 2019/862 Reglemente för kulturnämnden, 2020-01-27.

<sup>31</sup> § 23 KFKS 2019/862 Reglemente för fritidsnämnden, 2020-01-27.

<sup>32</sup> § 53 KUN 2016/75 Kapacitetsutredning 2016 gällande ytor och lokaler för konst och kultur, 2016-09-20.

<sup>33</sup> § 62 KUN Aktualisering av kapacitetsutredning och planeringsunderlag flexibla kulturlokaler centrala Nacka, 2020-12-15.

<sup>34</sup> § 53 FRN 2019/50 Aktualisering av fritidsnämndens kapacitetsutredning gällande idrottsanläggningar, 2019-06-12.

<sup>35</sup> Excel-arbetsbok Långtidsprognos 2020-2040 KUN & FRN.

nämndernas ansvarsområden beräknas påverkas i takt med att planerade och pågående fastighetsprojekt driftsätts. Prognoserna revideras årligen med utgångspunkt i kapacitetsutredningarna, men beslutas inte politiskt i respektive nämnd. Intervjuade företrädare för enheten uppger att behoven inom nämndernas verksamhetsområden överlag får ett bra gehör inom kommunen, vilket återspeglas i mängden nu pågående projekt. En tidvis stark allmän opinion, exempelvis avseende kommunens behov av nya idrottsanläggningar, beskrivs som en underlättande faktor.

### 3.2.2 Bedömning

Vår bedömning är att det är bra att det tagits fram en process över hur lokalförsörjningsfrågorna i kommunen ska hanteras men att processen för tydlighets skull bör vara föremål för ett politiskt eller tjänstemannabeslut för att få större tyngd och tydlighet i organisationen. Vi konstaterar att det processen fortfarande är relativt ny och därför troligtvis behöver vidareutvecklas efterhand.

Behovs- och långtidsprognoserna säkerställer att kommunen planerar utifrån ett långsiktigt perspektiv och fattar beslut utifrån ett tillräckligt underlag. Prognoserna bygger på kommunens befolkningsprognos och är således mycket känsliga för felaktigheter i denna. Tidigare fel i prognoserna har lett till överkapacitet avseende lokaler varför vi ser positivt på att arbete vidtagits för att utveckla prognosarbetet. Av granskningen framgår ett behov av att komplettera prognoserna med bygg och anläggnings investeringar för att tydliggöra hela kostnadsbilden gällande kommunens lokalförsörjning och därmed även det tillgängliga investeringsutrymmet.

Kulturnämnden och fritidsnämnden har i sina respektive reglementen ålagts att bevaka behovet av anläggningar inom sina respektive områden varför vi bedömer att nämnderna kan överväga att årligen lyfta upp långtidsprognoserna för beslut.

Lokalförsörjningsprocessen bedrivs med ett tjugoårigt perspektiv som följer av befolkningsprognos och behovsprognoser. Av intervjuer framkommer en delad bild kring om processen är tillräckligt långsiktig. Vi bedömer att lokalförsörjningsprocessen i huvudsak bedrivs med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv.

### 3.3 Investeringsprojekt

Enheten för fastighetsförvaltning har tagit fram en process för fastighetsprojekt (se bilaga 3) i syfte att säkerställa korrekta politiska beslut, förenkla projektstart, säkerställa produkt, tid och kostnad, tydliggöra ägarskapet av fastigheterna och att skapa det verksamheten efterfrågar. Beredningsprocessen innehåller i ett tidigt skede riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser avseende verksamhetseffekter och lokalhyra. Av intervjuer framgår att så inte alltid varit fallet tidigare men att en stor styrka med den nya processen är att verksamhetens behov och beställning styr. Historiskt uppges kommunens egna byggen ofta ha blivit mycket dyra och en orsak till detta ska enligt uppgift ha varit att ansvaret för att bära kostnaderna har varit otydligt. Vidare uppges den ekonomiska styrningen ha varit svagare och inte fokuserat på att hålla ner de totala kostnaderna. Det gjordes inte bedömningar av betalningsförmåga i ett tidigt skede eftersom takhyran gjorde att verksamheterna inte behövde ha kontroll över framtida kostnader. I den nya processen ingår att teckna preliminära hyresavtal och att enheten för fastighetsförvaltning säkrar pengarna från verksamheten innan investeringen initieras. Verksamheten gör en egen analys av effekten av vad den ökade hyran innebär för verksamheten och äskar medel för kommande hyresökningar. Genom detta tydliggörs ett nyckeltal för

hyreskostnad/kvadratmeter som går att jämföra med andra likande projekt.

Av processen framgår att enheten för fastighetsförvaltning äger fastigheter och att utsedd person inom enheten är projektägare. Beslut som påverkar tid, kostnad och produkt fattas endast i styrgrupp som består av projektägare och en hyresgästrepresentant med mandat. Projektledaren ansvarar för projektets framdrift under hela projektets livslängd från det att investeringsmedel har beviljats. I det ingår att ansvara för att säkerställa att projektet har beställning från hyresgästen, projektdirektiv, gränsdragningslista, preliminärt hyresavtal.

En projektutvecklare ansvarar för att granska och utveckla beställning från verksamheten, ta fram projektdirektiv i förstudiefas och förstudie som resulterar i en förstudierapport. I projektutvecklarens ansvar ligger även att säkerställa förgävesprojekteringsavtal med ansvarig fastighetsförvaltare, ta fram lokalprogram och rumsfunktionsprogram och att ansvara för dialogen med verksamheten i tidigt skede för att säkerställa kravspecifikation. Projektutvecklaren ansvarar även för att bevaka lokalprogram och kravspecifikation i granskning och för att följa upp lokalprogram.

Projektförvaltaren ansvarar för att representera förvaltningen i projektet och för att lämna besked till projektledaren i verksamhets- och förvaltningsfrågor. I rollen ligger även att ansvara för att säkerställa slutligt hyresavtal med hyresgästen och att uppdatera gränsdragningslistan som beslutas i styrgrupp. Projektförvaltare och projektledare ansvarar tillsammans för att ta vidare erfarenheter som uppkommer i projekt.

I processen finns ett antal beslutspunkter. Fullmäktige fattar investeringsbeslut för projektering och investeringsbeslut genomförande. I dessa beslut redovisas ekonomiska konsekvenser, såväl gällande hela investeringen som påverkan på annan nämnd. KSSU beslutar om tjänsteskrivelse för medel i tidiga skeden. Styrgruppen beslutar om att godkänna förstudierapport och fatta beslut om projektdirektiv, godkänna program och gå vidare till projektering, godkänna projektering och gå vidare till genomförande. Projektledaren ansvarar för att slutredovisa projekt till politiken.

Vi har granskat underlag avseende två projekt, Järlahöjdens förskola och Sickla skola, som har genomförts i enlighet med den nya projektmodellen och den nya hyresmodellen. I granskningen har vi tittat på riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser, särskilt avseende verksamhetseffekter och lokalhyra. Av granskningen framkommer att det genomförs arbete med riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser avseende verksamhetseffekter och lokalhyra i arbete med förstudier och löpande i projekten.

### 3.3.1 Nyinvesteringar, reinvesteringar och anpassningar

Av regelverk för internhyra, lokalförsörjning och bostadsförsörjning framgår att ramarna för fastighetsinvesteringars och verksamhetsinvesteringars<sup>36</sup> omfattning beslutas i den årliga mål- och budgetprocessen eller i särskild ordning av fullmäktige. Inom ramarna fattar fastighetsförvaltningen beslut om fastighetsinvesteringar. Investeringarna syftar till att bibehålla funktionen i fastigheten eller till att ge en bättre driftsekonomi och ingår i kostnadshyran. Innan investeringsbeslut kan fattas för ett fastighetsprojekt måste ett

---

<sup>36</sup> Verksamhetsinvesteringar är åtgärder som syftar till att förbättra möjligheten till att bedriva verksamheten.

preliminärt internhyresavtal tecknas för att säkerställa att verksamheterna har budget för de nya hyreskostnaderna.

Projektidéer och utredningar som initieras av hyresgäst/verksamhet bekostas fullt ut av hyresgäst/verksamhet om inte utredningen leder till ett investeringsprojekt.

Verksamheterna fattar inom sina ramar beslut om verksamhetsanknutna investeringar som kräver anpassning av lokaler eller bostäder. Kostnaden läggs på hyran under avskrivningstiden och börjar betalas när investeringen tas i bruk. Detta gäller även om lokalen är inhyrd. Om en investering inte är återbetald under hyresperioden betalar hyresgästen återstående restvärde i samband med att hyresförhållandet upphör.

Alla byggnadsåtgärder i lokaler och bostäder genomförs av fastighetsförvaltningen eller ska godkännas på förhand av fastighetsförvaltningens förvaltare. Det innefattar också fastighetsrelaterade verksamhetsinvesteringar. Förändrad användning av en lokal ska alltid godkännas av fastighetsförvaltningen. Är hyresobjektet inhyrt kan hyresavtalet behöva justeras vilket kräver godkännande från fastighetsägaren.

### 3.3.2 Bedömning

Av granskningen framgår att en ny process för fastighetsprojekt tagits fram där riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser avseende verksamhetseffekter och lokalhyra ingår. Det nya internhyressystemet innebär att det sluts överenskommelser om hyresnivå innan nya investeringar beslutas. Vi anser att detta är positivt då det tydliggör behovet av tillräckliga risk- och konsekvensanalyser i syfte att undvika fördringar i projekten.

Av granskningen framgår att tidigare investeringsprojekt har varit dyra eftersom verksamheterna då betalade en hyra och inte lika tydligt såg ekonomiska konsekvenser av beslut vid fastighetsprojekt i form av ökade investerings- och driftskostnader. I detta sammanhang ser vi positivt på att en större tydlighet i konsekvenser av nyinvesteringar ger underlag för nya investeringsbeslut som i högre grad utgår från behov och kommunens betalningsförmåga. Beslutsunderlaget för investeringarna Järlahöjdens förskola och Sickla skola ger enligt vår bedömning beslutsfattarna en god bild av investeringens konsekvenser på lång och kort sikt. Vi bedömer också att det är av bra att processen tydliggör att det finns en tydlig beställning från verksamheten i grunden för en investering vilket enligt uppgift inte alltid varit fallet tidigare.

Att enheten för strategisk stadsutveckling och enheten för fastighetsförvaltning utgör centrala aktörer i arbetet med lokalförsörjning borgar för att kommunens övergripande ekonomiska intressen prioriteras. Det är viktigt att kommunstyrelsen tillsammans med verksamhetsdrivande nämnd bereder förslagen till investeringsprojekt.

## 3.4 Utvärdering kommunens lokalförsörjning

Av årsbokslutet från kommunstyrelsens fastighetsansvar<sup>37</sup> framgår att det finns många svårigheter med att jämföra arbetssätt och effektivitet mot andra kommuner och fastighetsägare eftersom strukturen i fastighetsbeståndet ser olika ut i olika kommuner. Ambitionen med den nya hyresmodellen uppges vara att skapa en möjlighet att jämföra hyreskostnaderna med marknaden. Under 2021 kommer ett arbete genomföras för att få fram nyckeltal för kostnader att jämföra med branschstandard. Även kostnadseffektivitet i

---

<sup>37</sup> KFKS 2020/308 Årsbokslut 2020 Kommunstyrelsens fastighetsansvar Tertial 3 2020.

fastighetsprojekt uppges vara svårjämförbart då förutsättningarna för en byggnad är platsspecifika. SKR har under 2020 utfört en upphandling av typförskolor som är tydligt prissatta enligt en modell som Nacka kommun kommer att använda i framtida projekt för att skapa en bättre jämförelse med andra kommuner.

Kommunen följer upp hyresgästernas uppfattning av fastighetsägarna genom Nöjd Kund Index (NKI). NKI-mätningen delas upp på fastighetsägare och visar hur hyresgästerna uppfattar de tre stora fastighetsägarna i kommunen, Nacka kommun, Rikshem och Hemsö som hyresvärdar/fastighetsägare. Genom NKI kan jämförelser göras mot andra kommunala fastighetsorganisationer och fastighetsägare i Stockholms län. Den senaste NKI-mätningen för 2020 visar att Nacka kommuns utfall på totalt 49 är 2 enheter bättre än föregående år. Tidigare år har Hemsö kommit högst, kommunen i mitten och Rikshem haft lägst resultat. Enheten för fastighetsförvaltning beskriver i sin internbudget 2021 att mycket kraft inom lokalförsörjningen går åt till följd av bristande leveranser från Rikshem. Av intervjuer framgår att Rikshem haft en uppfattning om ansvar för underhåll som skiljde sig från kommunens. Nya gränsdragningslistor med Rikshem som går i linje med kommunens åsikt har nu beslutats. De nya gränsdragningslistorna förändrar inte de ekonomiska förhållandena men förtydligar ansvaret. Enligt uppgift har det funnits problem som ligger utanför kommunens påverkansmöjlighet som bidrar till en bristande leverans från Rikshems sida. Rikshem har även haft stor personalomsättning men beskrivs sedan en tid tillbaka beskrivs nu ha en mer stabil organisation.

I senaste mätningen har kommunen som fastighetsägare närmast sig Hemsö något medan Rikshem får ett sämre resultat än i tidigare mätning. Av internbudget för enheten för fastighetsförvaltning framgår att det under 2020 togs fram en handlingsplan gällande prioriterade förbättringsområden för NKI (felanmälan, kunddialog och inre/ytte underhåll). Av budget 2021-2023 framgår att målet för NKI för hyresgäster i kommunens lokaler och anläggningar är 48 under år 2021 och år 2022 och 50 för år 2023.

Av tjänsteskrivelsen till regelverket för internhyra<sup>38</sup> framgår att det finns krav på fastighetsverksamheten att säkerställa driftkostnader i nivå med övriga marknaden. Detta genom att varje år göra en jämförelse av drifts- och förvaltningskostnader med övriga fastighetsmarknaden där särskilt REPABs<sup>39</sup> nyckeltal ska användas. Jämförelser ska även göras med andra kommuners fastighetsverksamheter för att säkerställa rätt nivå organisatoriskt, tekniskt och ekonomiskt. Jämförelserna kommer att redovisas i boksluten. Av tjänsteskrivelsen framgår även att det i mål och budget varje år ska redovisas hur kommunens egenägda objekt står sig gentemot marknadens nyckeltal. I mål och budget 2021-2023 saknas en sådan redovisning.

Av enheten för fastighetsförvaltnings internbudget framgår att det krävs ett omfattande arbete för att benchmarka mot andra kommuner och fastighetsägare vad gäller arbetssätt och effektivitet. Under 2021 ska ett jämförande arbete påbörjas både med att jämföra nyckeltal och kostnadsläge. Även benchmarking vad gäller förvaltnings- och administrationskostnader kommer att påbörjas. Inför mål och budgetprocessen för 2022-2024 ska nyckeltal för jämförelse fastställas. Syftet är främst att säkerställa en kostnadseffektiv förvaltning inom enheten för fastighetsförvaltning.

---

<sup>38</sup> Regelverk för internhyra, lokalförsörjning och bostadsförsörjning, KFKS 2020/388, 2020-11-30.

<sup>39</sup> REPAB tillhandahåller nyckeltal för drift- och underhåll för jämförelser.



### 3.4.1 Bedömning

Vi noterar att kommunen tidigare inte utvärderat om lokalförsörjningen är effektiv. Vår bedömning är därför att det är positivt att det nu skapats bättre förutsättningar för att arbeta med utvärdering av lokalförsörjningen. Vi ser att möjligheter att utvärdera kommunens lokalförsörjning är av stor vikt för att kunna jämföra Nacka kommuns lokaler med andra offentliga aktörer och privata aktörer. Det ger beslutsfattare bättre beslutsunderlag och en objektiv grund för överläggningar mellan olika intressen internt i kommunen. I nuläget mäter kommunen lokalförsörjningens kvalitet genom NKI och kan på så sätt utvärdera mot kommunens ambition "vi ska vara bäst på att vara kommun" vilket innebär att Nacka kommun ska vara bland de tio procent bästa i kommunala jämförelser. Nacka kommun har även en ambition om att kommunens verksamheter ska arbeta med kostnadseffektiva lösningar och att Nacka kommun ska vara bland de 25 procent mest kostnadseffektiva kommunerna i landet per område. Lokalförsörjningen har tidigare inte kunnat utvärderas mot denna ambition men vi ser positivt på att ett arbete nu påbörjats som möjliggör sådana jämförelser i framtiden.

### 3.5 Återrapportering till nämnd avseende aktuell status i lokalförsörjningsprocessen

Den formella återrapportering som kommunstyrelsen får i frågor som rör lokalförsörjning sker i samband med årsbokslutet. Av Nacka kommuns årsredovisning 2020 framgår att kostnaderna för nya välfärdsfastigheter är en utmaning för kommunerna och att hyresnivån i nya lokaler måste ligga på en nivå som fungerar för den verksamhet som ska vara i lokalerna. Av årsredovisningen framgår att kommunen behöver arbeta med storlek och ambitionsnivåer när det gäller utformning av lokaler. Vidare framgår att samnyttjande av lokaler är viktigt liksom hur verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt.

Kommunstyrelsens fastighetsansvar gör i sitt årsbokslut<sup>40</sup> ingen övergripande bedömning av måluppfyllelsen för 2020. För två av fyra fastställda verksamhetsmål, "maximalt värde för skattepengarna" och "stark och balanserad tillväxt", saknas resultatindikatorer. De två mål som bedöms, "bästa utveckling för alla" och "attraktiva livsmiljöer i hela Nacka", är formulerade utifrån hur nöjda verksamheterna är med dialogen kring lokaler respektive hur nöjda de är med lokalerna. Resultatindikatorer för båda målen är NKI-mätningen för hyresgäster i kommunens lokaler och anläggningar. Utfallet för 2020 är 49, vilket överskrider målvärdet på 43 som enligt bokslutet är lägre än önskat på lång sikt. Av intervjuer framgår att målet är lågt satt eftersom det sattes innan en uppföljning av NKI hade gjorts 2019, under en period då NKI var mycket lågt. På grund av att mål och budgetprocessen inte är helt synkad med uppföljning av NKI har därför ett målvärde legat kvar på för låg nivå. Målnivån för 2021 är justerad till 48.

I återrapporteringen finns även översiktlig information om de till budget sett största projekten som planeras färdigställas och driftsättas under 2021. Av granskningen framgår att det inte är tydligt vilken ytterligare återrapportering som kommunstyrelsen bör få avseende lokalförsörjningsprocessen. Ansvar för rapportering i pågående projekt är tydligare definierad gällande innehåll och ansvar. Av intervjuer framgår att kopplingen till mål och budgetprocessen kan tydliggöras så att det blir tydligare för kommunstyrelsen i

---

<sup>40</sup> Årsbokslut 2020 Kommunstyrelsens fastighetsansvar Tertiäl 3 2020, KFKS 2020/308.

vilket sammanhang beslut fattas och vad de sammantagna effekterna av besluten blir. Av granskningen framgår också att kommunstyrelsen med regelbundenhet tar del av informell muntlig rapportering om status lokalförsörjningsfrågor.

### 3.5.1 Bedömning

Vår bedömning är att det saknas en samlad återrapporering av status för lokalförsörjning i kommunen och utvecklingen på kort och lång sikt. Det pågår ett arbete kring hur detta tydligare ska presenteras för kommunstyrelsen genom mål- och budgetprocessen. Vi konstaterar att kommunfullmäktiges övergripande mål idag inte explicit behandlar lokalförsörjningsprocessen i kommunen. Det finns inte heller något uttalat mål kring lokalförsörjningen i andra styrande dokument. Vidare görs, bortsett från återrapporering av NKI-mätning, ingen systematisk uppföljning av lokalförsörjningsprocessen utifrån nyckeltal.

Vi anser att det är viktigt att tydliggöra att lokalförsörjningsfrågorna har ett längre tidsperspektiv än vad budgeten har och att detta beaktas om frågan ska hanteras inom mål- och budgetprocessen. Detta för att kommunstyrelsen ska kunna ta sitt ansvar enligt reglementet att bevaka att det finns mark och verksamhetslokaler för kommunalt finansierade verksamheter och kommunala behov i övrigt. Det är också av vikt för att kunna få en överblick över framtida lokalkostnader i kommunen.

## 4. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfrågor	Svar
Är kommunens rutiner för styrning och samordning av lokalförsörjningsprocessen inom kommunen ändamålsenliga? Tillämpning?	Kommunen har inga beslutade eller skriftliga styrande dokument för styrning och samordning av lokalförsörjningsprocessen. Vi har tagit del av en översiktlig processbeskrivning av arbetet med lokalförsörjning som inte är politiskt beslutad. Styrning och samordning beskrivs vara informell och har vuxit fram organiskt. Vår bedömning är att det finns behov av att formalisera processer och ta fram övergripande styrande dokument för fastigheter och lokalförsörjning i syfte att skapa större tydlighet kring processer och principer. Vår bedömning är också att kopplingen till politiken kan stärkas genom att exempelvis tydliggöra lokalförsörjningsfrågorna i mål- och budgetarbetet.
Är roll- och ansvarsfördelningen i lokalförsörjningsprocessen ändamålsenlig och sker en tillräcklig samverkan mellan inblandade aktörer?	<p>Delvis. Kommunstyrelsen ansvarar enligt reglementet för att bevaka att det finns mark och verksamhetslokaler för kommunalt finansierade verksamheter och kommunala behov. Vidare åligger det styrelsen att drifva, underhålla, utveckla och förvalta kommunens fastigheter och inhyrning av lokaler och mark för kommunal verksamhet samt att vara hyresvärd för lokaler och mark som används för verksamhet som drivs av kommunen. Kommunstyrelsen ansvarar även för och ska vidta åtgärder för samordning och utnyttjande av lokaler och mark som behövs för kommunens verksamhet.</p> <p>Utbildningsnämnden ansvar enligt reglementet för kundval skola och behöver utifrån detta säkerställa att det finns platser i förskola och skola att välja på. Nämnden har även enligt skollagen ansvar att säkerställa att lokaler finns att bedriva utbildning i. Äldrenämnden ska enligt reglementet upprätta bedömningar av behov av verksamhet inom nämndens ansvarsområde och verka för ett bra och allsidigt utbud. Kulturnämnden och fritidsnämnden ansvarar enligt sina reglementen för att bevaka behovet av anläggningar och lokaler inom sina respektive områden.</p> <p>Det finns ett antal grupper och möten som hanterar lokalförsörjningsfrågor och gemensamma workshops mellan olika enheter. Av intervjuer med företrädare för lokalförsörjningsprocessen centralt och hos behovsnämnderna framgår att styrning och samordning av lokalförsörjningsfrågor i huvudsak fungerar väl. Det uppges dock finnas behov av att stärka befintlig samverkan.</p>

Revisionsfrågor	Svar
<p>Bedrivs lokalförsörjningsprocessen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv? Har styrelsen och berörda nämnder säkerställt kontinuerligt uppdaterade behovsanalyser av aktuellt och kommande behov av lokaler?</p>	<p>Delvis. Lokalförsörjningsprocessen bedrivs med ett tjugoförårigt perspektiv som utgår från kommunens befolkningsprognos. Av intervjuer framkommer en delad bild kring om lokalförsörjningsprocessen är tillräckligt långsiktig. Samtidigt riskerar en process med ett längre perspektiv än befolkningsprognosen att bli mer osäker.</p> <p>Nämndernas ansvar för behovsprognoser utgår från tolkning av ansvar i reglementen och lagstiftning, utifrån detta genomförs behovsanalyser i respektive verksamhet. Styrelsen har inte beslutat om behovsanalysernas form eller innehåll varför analyserna ser olika ut. Analyserna går inte upp för beslut till styrelsen. Behovsanalyserna bygger på kommunens befolkningsprognos och om den träffar fel innebär det att nämndernas behovsanalyser inte visar korrekt framtida behov.</p>
<p>Omfattas beredningsprocessen av investeringsprojekt av ändamålsenliga riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser, särskilt avseende verksamhetseffekter och lokalhyra?</p>	<p>Ja. Det finns en process för fastighetsprojekt som omfattar riskanalyser och ekonomiska konsekvensanalyser avseende verksamhetseffekter och lokalhyra. Av granskningen framgår att så inte alltid varit fallet tidigare. I den nya processen ingår att teckna preliminära hyresavtal och enheten för fastighetsförvaltning säkrar pengarna från verksamheten innan investeringen initieras.</p>
<p>Sker en tillräcklig återrapportering till nämnd avseende aktuell status i lokalförsörjningsprocessen?</p>	<p>Delvis. Ansvar för rapportering i pågående projekt är tydligt definierad gällande innehåll och ansvar. Det sker dock ingen särskild återrapportering till kommunstyrelsen eller nämnder avseende status i lokalförsörjningsprocessen. Därmed är det svårt att få en helhetsbild av pågående projekt inom lokalförsörjning och dess effekter på lokalbehov och lokalkostnader. Av granskningen framgår också att styrelsen med regelbundenhet tar del av informell muntlig rapportering om status lokalförsörjningsfrågor. Återrapportering till styrelsen och kopplingen till mål och budgetprocessen kan tydliggöras.</p>
<p>Har kriterier och strategier satts upp och beslutats i syfte att gynna en process för effektiv lokalförsörjning? Sker en kontinuerlig utvärdering av om kommunen har en effektiv lokalförsörjning? (Någon genomtänkt strategi/idé/antaganden kring kostnadsutvecklingen)</p>	<p>Delvis. Det finns kriterier och strategier med bäring på lokalförsörjning i beslutet om regelverk för internhyra.</p> <p>Hyresgästernas nöjdhet mäts via NKI-index för de tre stora fastighetsägarna i kommunen. Det finns ännu ingen samlad kontinuerlig utvärdering eller återrapportering kring om kommunen har en effektiv lokalförsörjning.</p> <p>Inför mål och budgetprocessen för 2022-2024 kommer ett arbete genomföras för att få fram nyckeltal för drifts- och förvaltningskostnader att jämföra med branschstandard. Jämförelser ska redovisas i boksluten och i mål och budget.</p>

Revisionsfrågor	Svar
Vilka hinder finns för en effektiv lokalförsörjning?	<p>Av granskningen framgår ett antal olika faktorer som beskrivs vara försvårande för en aktiv lokalförsörjning. Det är av stor vikt att samverka mellan olika parter i processen fungerar och att arbetssätt och beslutsvägar är väl kända hos samtliga berörda parter. I granskningen har det också synliggjorts ett behov av övergripande principer inom området. Vidare behöver det finnas mål, indikatorer och nyckeltal som möjliggör utvärdering och jämförelser kring om lokalförsörjningen är effektiv.</p> <p>När det gäller skola så är förändringar i elevströmmar ett hinder för effektiv lokalförsörjning då strömmarna är svåra att parera därför att elevantalet kan förändras snabbt medan anpassningar av lokaler tar längre tid.</p> <p>Det finns utmaningar kopplat till den stora andelen privata aktörer vilket försvårar den kommunala planeringen eftersom kommunen själv äger och har rådighet över en mindre andel fastigheter.</p>

## 5. Bilaga 1 Källförteckning

### Intervjuade funktioner

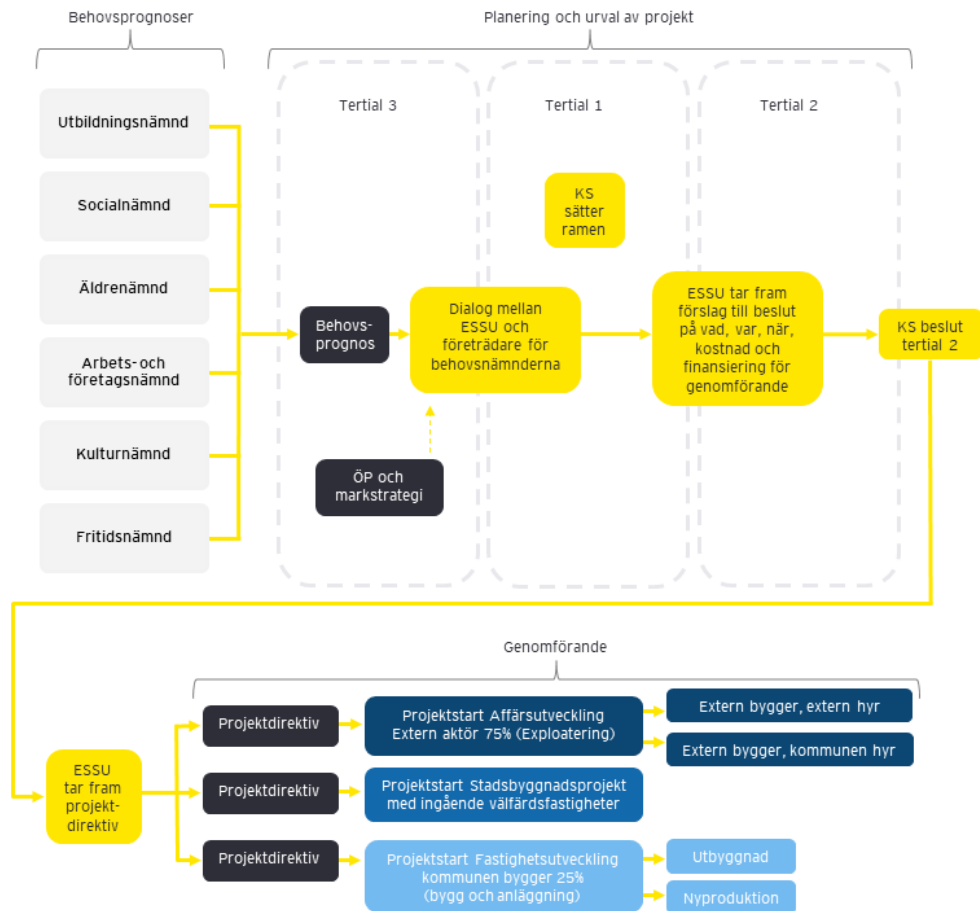
- ▶ Ordförande, 1:a vice ordförande och 2:a vice ordförande, kommunstyrelsen
- ▶ Trafik- och fastighetsdirektör
- ▶ Strateg, fastighetsutveckling
- ▶ Chef lokalförsörjning, enheten för fastighetsförvaltning
- ▶ Stadsutvecklingsstrateg, enheten strategisk stadsutveckling
- ▶ Utbildnings- och arbetsmarknadsdirektör
- ▶ Utbildningsexpert, utbildningsenheten
- ▶ Fastighetsstrateg, välfärd skola
- ▶ Kultur- och fritidsdirektör
- ▶ Lokalstrateg MoH-enheter, kultur- och fritidsförvaltningen
- ▶ Enhetschef, äldreheten
- ▶ Enhetschef, omsorgsenheten

### Dokument

- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen, KFKS 2020/935, 2020-12-14 § 455
- ▶ Reglemente för utbildningsnämnden, KFKS 2020/935, 2020-12-14 § 455
- ▶ Reglemente för äldregruppen, KFKS 2019/862, 2020-01-27 § 23
- ▶ Reglemente för kulturnämnden, KFKS 2019/862, 2020-01-27 § 23
- ▶ Reglemente för fritidsnämnden, KFKS 2019/862, 2020-01-27 § 23
- ▶ Mål och budget 2021-2023 Nacka kommun, KFKS 2020/40, 2020-11-16 § 343
- ▶ Delegationsordning kommunstyrelsen, KFKS 2020/1037, 2020-12-21 §366
- ▶ Fastighetsstrategi, KFKS 2014/847-290, 2014-10-14.
- ▶ Program för markanvändning med riktlinjer för markanvisnings- och exploateringsavtal, KFKS 2016/153-003, antaget av kommunfullmäktige 2017-12-11.
- ▶ Årsredovisning 2020 Nacka kommun, KFKS 2020/284
- ▶ Årsboksut 2020 Kommunstyrelsens fastighetsansvar Tertial 3 2020, KFKS 2020/308
- ▶ Kommunstyrelsens internbudget 2021, KFKS 2020/40
- ▶ Affärsplan Välfärd samhällsservice 2021 - 2023 inklusive internbudget för 2021, KFKS 2020/40
- ▶ Affärsplan och internbudget Välfärd skola 2021-2023, KFKS 2020/40
- ▶ Regelverk för internhyra, lokalförsörjning och bostadsförsörjning, KFKS 2020/388
- ▶ Ny hyresmodell för intern förhyrning av lokaler och bostäder, KFKS 2020/388
- ▶ Behovsprognos för förskole- och skolplatser 2021-2040, UBN 2021/105, 2021-06-08 § 47
- ▶ Prognos för äldres behov av bostäder 2021-2040, LN 2020/150, 2020-12-16 § 98
- ▶ Kapacitetsutredning 2016 gällande ytor och lokaler för konst och kultur, KUN 2016/75, 2016-09-20 § 53
- ▶ Aktualisering av kapacitetsutredning och planeringsunderlag flexibla kulturlokaler centrala Nacka, 2020-09-15 § 62
- ▶ Aktualisering av fritidsnämndens kapacitetsutredning gällande idrottsanläggningar, FRN 2019/50, 2019-06-12 § 53
- ▶ Riksrevisionen 2018:15. "Lärosätenas lokalförsörjning - rum för utveckling".
- ▶ Långtidsprognos investeringar välfärdsfastigheter övergripande
- ▶ Beställning förstudie Järlahöjdens förskola. Beslutad 2020-10-12
- ▶ Beställning förstudie Sicka skola. Beslutad 2021-02-16
- ▶ Förstudierapport Järlahöjdens förskola. Beslutad på styrgrupp fastighet 2021-03-03, KFKS 2015/721
- ▶ Projektgruppsmötesprotokoll från möte 1-13 avseende Järlahöjdens förskola
- ▶ Preliminär hyresberäkning Järlahöjdens förskola, beslutad på styrgrupp fastighet, godkänd av lokalgruppen och Välfärd skola 2021-04-22
- ▶ Sammanställning hyreskalkyler Sickla skola 2021-09-15

## 6. Bilaga 2 Lokalresursplanering i Nacka kommun

Lokalresursplanen är en schematisk beskrivning av arbetsprocessen och är inte en beslutad modell för hur arbetet ska utföras.



## 7. Bilaga 3 Process för fastighetsprojekt

