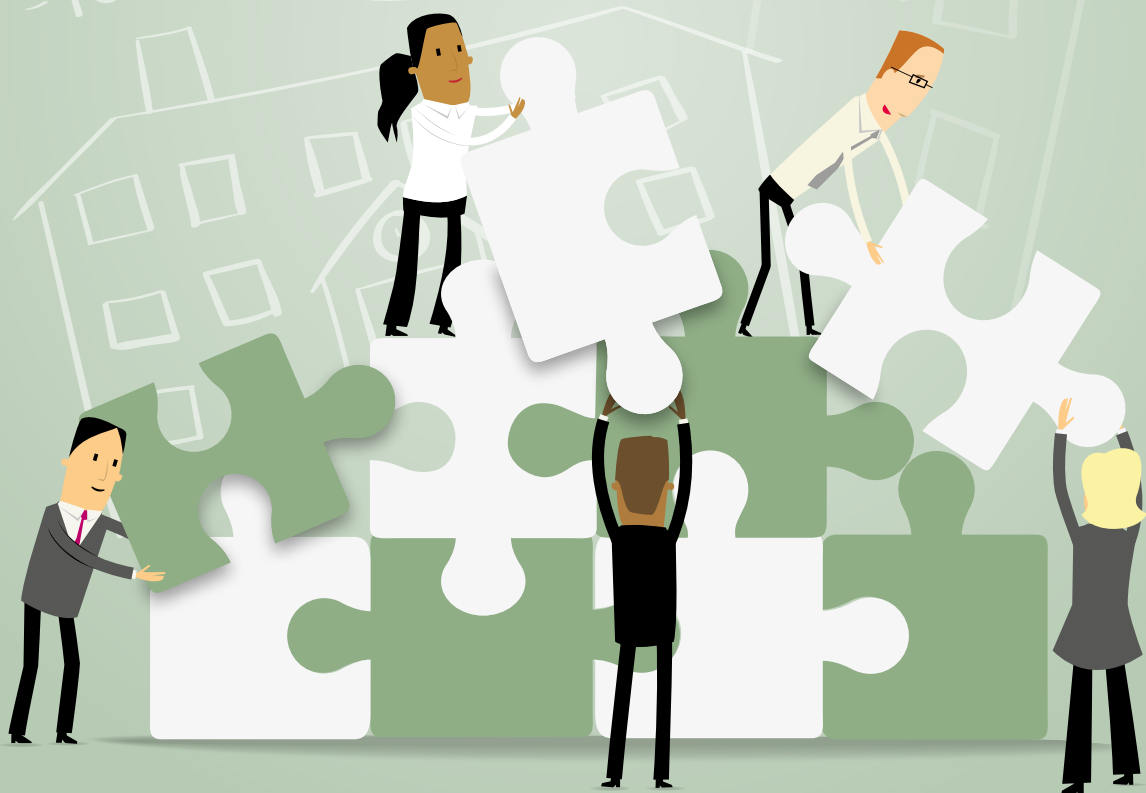


FOU-FONDEN FÖR FASTIGHETSFRÅGOR

Strategier för ökad lokaleffektivitet



Sveriges
Kommuner
och Landsting



Strategier för ökad lokaleffektivitet



Upplysningar om innehållet:
Sonja Pagrotsky, sonja.pagrotsky@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2016
ISBN: 978-91-7585-393-2
Text: Christine Löfvenberg och Daniel Oliva Andersson
Foto: Casper Hedberg, Scandinav, Rickard L Eriksson,
Thomas Henrikson och mandalaya.se
Produktion: Advant Produktionsbyrå
Tryck: LTAB, 2016

Förord

Lokalkostnader utgör en betydande post i en kommuns budget. Att använda sina lokaler på ett effektivt sätt är därför väldigt viktigt. Det finns flera metoder för att strategiskt arbeta med lokaleffektivitet, frågan är vilken kombination av metoder som ger bäst resultat.

Som en del i framtagandet av denna skrift arrangerades två workshops under hösten 2015. Syftet var att utbyta erfarenheter och ge inspel till denna skrift om hur man kan arbeta med olika styrformer och arbetsprocesser för att öka lokaleffektiviteten. Inför workshopen gjordes en kunskapsöversikt som sammanfattade några av de styrformer som visat sig vara viktiga för ett framgångsrikt effektiviseringsarbete.

Projektet har initierats och finansierats av Sveriges Kommuner och Landstings FoU-fond för kommunernas fastighetsfrågor. Skriften är författad av Christine Löfvenberg och Daniel Oliva Andersson, NIRAS FM Konsulterna. Sonja Pagrotsky och Felix Krause på Sveriges Kommuner och Landsting har varit projektledare.

Stockholm i april 2016

Gunilla Glasare
Avdelningschef

Peter Haglund
Sektionschef

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad
Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

- 6 **Inledning**
- 6 Workshopar om lokaleffektivitet
- 7 Innehåll i denna idéskrift

- 9 **Kapitel 1. Lokalernas betydelse för kommunnyttan**
- 9 Lokalerna ska bidra till hög produktivitet och effektivitet
- 11 Effektivare användning av andra resurser
- 12 Vad påverkar möjligheterna att effektivisera?
- 14 Från miljonprogram till Facility Management

- 17 **Kapitel 2. Strategier för styrning och samordning**
- 17 Styrdokument
- 18 Lokalresursplanering
- 21 Kommunikation och samverkan
- 22 Internhyra och interna överenskommelser
- 23 Allmänna bestämmelser, internhyresavtal och gränsdragningslista
- 24 Uppföljning och jämförelsetal

- 27 **Kapitel 3. Erfarenheter av att arbeta med lokaleffektivitet**
- 27 Vilka styrformer och verktyg används för lokaleffektivisering?
- 28 Vilka styrformer och verktyg har störst betydelse för lokaleffektiviteten?
- 29 Vilka är de största hindren?
- 29 Vad krävs för att undanröja hindren och möta framtidens utmaningar?
- 30 Vilken roll spelar internhyran för att upprätthålla en hög lokaleffektivitet?
- 30 Är det dags att slopa internhyran och börja tänka i andra banor?
- 31 Slutsatser

- 33 **Kapitel 4. Exempel**
- 33 Kungälv kommun
- 37 Mora kommun
- 40 Enköpings kommun
- 44 Jönköpings kommun

- 47 **Lästips**

Inledning

Hur kan man arbeta för att öka lokaleffektiviteten? Vilka styrformer och strategier används inom kommunerna och vilka metoder fungerar bäst?

Frågorna är aktuella i många kommuner som brottas med en ansträngd ekonomi. Ökade verksamhetskrav och stora investeringsbehov gör att man måste vända på varje sten för att hitta besparingar och effektiviseringar. I en sådan situation är det viktigt att hitta rätt balans mellan verksamheternas lokalbehov och kommunens lokalbestånd och att göra en målmedveten satsning för att öka lokaleffektiviteten.

I denna idéskrift sammanfattas några av de styrformer och strategier som vuxit fram inom kommunerna för att förbättra styrningen och uppföljningen av lokalförsörjningen och lokalanvändningen. Den innehåller också praktiska exempel och erfarenheter från flera kommuner.

Workshopar om lokaleffektivitet

De praktiska exemplen är hämtade från två workshopar om lokaleffektivitet som Sveriges Kommuner och Landstings FoU-fond för fastighetsfrågor bjöd in till i november 2015. Workshoparna ägde rum i Stockholm och Göteborg och samlade ett 80-tal personer från över 30 kommuner.

Under workshoparna diskuterades bland annat vilka styrformer och verktyg som används inom kommunerna, vilka styrformer som fungerar bäst, internhyrans betydelse för lokaleffektiviteten och vilka hinder som

måste övervinnas för att lyckas med effektiviseringsarbetet. Diskussionerna varvades med presentationer från kommuner som på olika sätt utvecklat sina styrformer och arbetsprocesser.

Innehåll i denna idéskrift

I denna idéskrift sammanfattas huvuddragen i gruppdiskussionerna, presentationerna och den kunskapsöversikt som togs fram inför workshoparna. Förutom denna inledning omfattar idéskriften följande avsnitt:

Lokalernas betydelse för kommunnyttan

I avsnittet diskuteras bland annat lokalernas betydelse för den gemensamma kommunnyttan och vad som påverkar möjligheterna att effektivisera.

Strategier för styrning och samordning

I avsnittet sammanfattas några av de strategier för styrning och samordning som vuxit fram inom kommunerna för att upprätthålla en hög lokaleffektivitet.

Erfarenheter av att arbeta med lokaleffektivitet

I avsnittet sammanfattas diskussionerna från workshoparna och deltagarnas erfarenheter av framgångsfaktorer och fallgropar i effektiviseringsarbetet.

Exempel

I avsnittet redovisas exempel på hur man arbetar i Kungälv kommun, Mora kommun, Enköpings kommun och Jönköpings kommun.



Lokalernas betydelse för kommunnyttan

Målet för lokalförsörjningen är att kommunens verksamheter ska fungera så bra som möjligt med en effektiv resursanvändning. Ytterst handlar det om att ge medborgarna bästa möjliga service för skattepengarna. Då måste resurserna styras dit där de gör störst nytta. Det gäller också försörjningen med lokaler och service.

Lokalerna ska bidra till hög produktivitet och effektivitet

I många kommuner finns äldre byggnader som börjar uppnå sin tekniska livslängd och många byggnader med ett eftersatt underhåll, som kommer att kräva stora investeringar. För att resurserna ska användas rätt är processen kring lokalförsörjningen mycket viktig.

Utan strategiska beslut som bygger på en helhetssyn på kommunens utveckling och framtida resursbehov ökar risken för stuprörstänkande och prioriteringar som motverkar utveckling och optimala lokallösningar.

För att underlätta omställningen till en effektiv och hållbar lokalanvändning är det viktigt att alla nämnder och förvaltningar medverkar till att lokalförsörjningen planeras i samverkan och utifrån en helhetssyn på kommunens totala behov och ekonomi. Kommunnytta, kostnadseffektivitet och hållbarhet bör vara vägledande för lokalförsörjningen och lokalanvändningen.

För att understryka behovet av samordning mellan lokalförsörjningen, verksamheternas produktivitet och en effektiv resursanvändning har Enköpings kommun formulerat följande inriktningsmål.



”Kommunen ska ha en ändamålsenlig, attraktiv, sund och säker verksamhetsmiljö som bidrar till hög produktivitet hos kommunens verksamheter, en effektiv användning av kommunens resurser och en låg miljöpåverkan från kommunens fastigheter.”

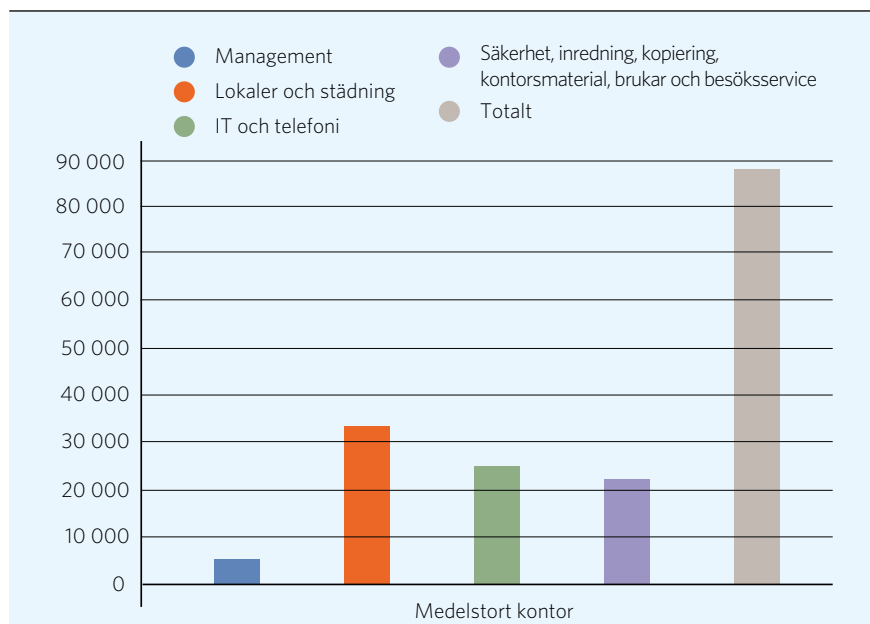
Strordokument för lokalförsörjning och lokalanvändning, Enköpings kommun 2011

Effektivare användning av andra resurser

Lokalanvändningen påverkar inte bara kostnaden för lokaler utan också kostnaden för andra verksamhetsresurser. För en kontorsarbetsplats som kostar drygt 90 000 kronor om året, går mer än halva kostnaden till inredning, utrustning, städning och annan service (diagram 1). Kan man minska lokalanvändningen så kan man även minska dessa kostnader. Samtidigt får man inte glömma att kostnaden för den personal som använder kontorsarbetsplatsen kan vara tio gånger så hög som kostnaden för lokaler och service (diagram 2). Därför gäller det att ge personalen så bra förutsättningar som möjligt för att göra ett bra jobb.

Många företag väljer idag att satsa på attraktiva verksamhetsmiljöer för att underlätta rekryteringen av nya medarbetare och införandet av nya arbetsprocesser. Lokaler som inte är anpassade för verksamheten riskerar att bli kostnadsdrivande. Exempel på detta är om lokalerna begränsar antalet brukare per avdelning eller om personal måste avsätta mycket tid för att förflytta sig mellan olika verksamhetsställen.

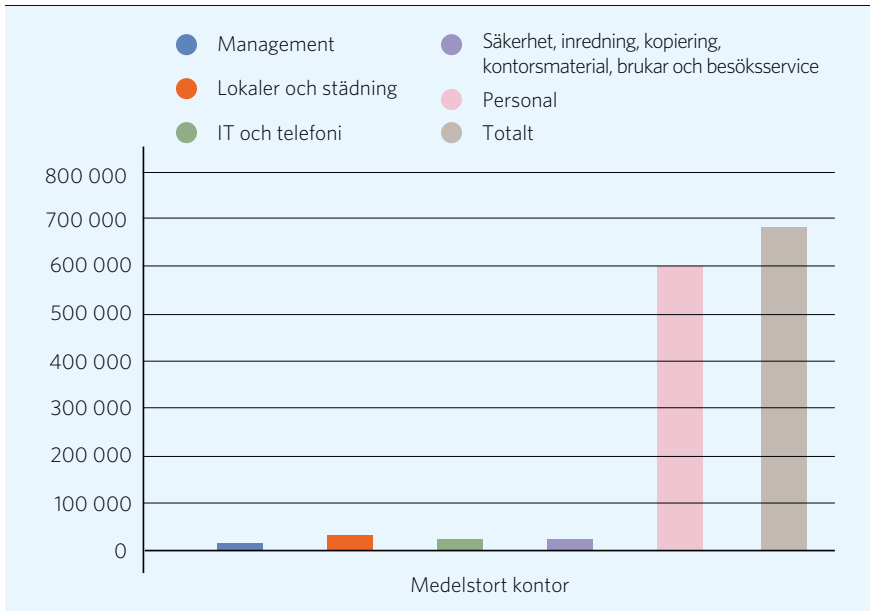
DIAGRAM 1. Årskostnader för FM-tjänster per arbetsplats



En kontorsarbetsplats kan kosta drygt 90 000 kronor om året om man lägger ihop kostnaden för lokaler, inventarier och service.

Källa: FM Fakta

DIAGRAM 2. Årskostnad för FM-tjänster och personal per arbetsplats



Kostnaden för den personal som använder en kontorsarbetsplats är betydligt högre än kostnaden för lokaler och service. Därför gäller det att skapa verksamhetsmiljöer som ger personalen rätt förutsättningar.

Källa: FM Fakta

Vad påverkar möjligheterna att effektivisera?

Hur stort är då utrymmet för effektivisering? Flera utredningar visar att många kommuner har stora dolda lokalöverskott men få tomma lokaler. För att minska överskotten gäller det att förstå vilka processer som ligger bakom lokalanvändningen och hur olika beslut påverkar lokaleffektiviteten.

Demografi och valfrihet

Befolkningsutvecklingen är sannolikt den enskilda faktor som har störst betydelse för verksamheternas volymutveckling och lokalbehov. Befolkningsutvecklingen påverkas av bostadsbyggandet, tillgången på jobb, satsningar på kollektivtrafiken och annat som styr var människor vill bo och arbeta. Vid sidan om befolkningsutvecklingen påverkas verksamheternas volymer av medborgarnas möjligheter att välja utförare och utbudet av friskolor, enskilda förskolor och privata omsorgsboenden.

Organisation och arbetssätt

Även verksamheternas organisation och arbetssätt har betydelse för lokal-användningen. En decentraliserad organisation med många mindre verksamhetsställen riskerar att öka lokalanvändningen eftersom varje byggnad behöver entréer, trapphus, personalutrymmen och driftsutrymmen för att fungera. Likaså ökar lokalanvändningen om verksamheten har tillgång till utrymmen som bara används ibland.

Ett vanligt problem är svårigheten att avveckla lokaler i områden där verksamheten minskar. Kanske vill man behålla den kommunala servicen i kommundelar med vikande befolkningsunderlag eller fortsätta med halvtomma skolor för att garantera elevernas förstahandsval. I sådana fall riskerar den politiska målsättningen att försvåra effektiviseringsarbetet.

Omorganisationer och ändrade arbetssätt innebär ofta att lokalerna behöver anpassas. För att hålla nere den totala investeringsvolymen och de framtida årskostnaderna, bör man i första hand undersöka möjligheterna att öka kapaciteten i befintliga lokaler istället för att bygga nytt. Något som bland annat Jönköpings kommun valt att satsa på och som man kan läsa om i avsnittet Exempel.

Lokalernas utformning

Möjligheterna att utnyttja lokalerna effektivt avgörs i många fall av lokalernas utformning och tekniska status. Om kapaciteten begränsas av ventilations-system, brist på kritiska utrymmen eller en stor andel oanvändbar area, så kommer arean per arbetsplats att vara högre i en sådan byggnad jämfört med i en lika stor byggnad där utrymmena utnyttjas bättre.

För att möta en föränderlig verksamhet krävs hög flexibilitet i planlösning, placering av arbetsplatser och tekniska system. Utrymmen, klimatskydd och försörjningsstråk bör enkelt kunna förändras under byggnadens livstid.

Från miljonprogram till Facility Management

För att förstå bakgrunden till kommunernas lokalbestånd behöver man gå tillbaka till 60- och 70-talet. På tio år byggdes över en miljon nya bostäder och en expanderande kommunsektor gjorde att det behövdes nya lokaler för att klara behovet av skolor, förskolor, simhallar, kulturhus, mm. Mellan 60- och 90-talet ökade användningen av kommunala lokaler från en till sex kvadratmeter per invånare.

En stark decentraliseringsvåg banade väg för internhyror

Under 80- och 90-talet skedde på många håll en renodling av de kommunala verksamheterna. De som höll på med fastigheter organiserades i särskilda fastighetsenheter som blev hyresvärdar till de nyttjande verksamheterna som blev hyresgäster. Genom decentraliserade budgetsystem med målstyrning och rambudgetar kunde verksamheterna själva bestämma hur man skulle arbeta och vad pengarna skulle användas till. Det medförde att resurserna behövde prissättas och olika modeller för internpriser och internhyror växte fram. På så sätt kunde politikerna se vad olika verksamheter kostade och göra en politisk prioritering. Internhyrorna förväntades också hålla nere kraven på fastighetsinvesteringar och förmå verksamheterna att inte vilja ha mer lokaler än nödvändigt.



Ökade krav på effektivisering

90-talet inleddes med en ekonomisk kris som medförde att arbetslösheten fyrdubblades och bruttonationalprodukten sjönk tre år i rad. I den efterföljande saneringen och återhämtningen av ekonomin, började företag fokusera än mer på kärnverksamheten och rensa bort verksamheter som inte var tillräckligt lönsamma. Man började också intressera sig för stödfunktionernas betydelse för produktiviteten. Hela fastighets- och servicefunktioner ifrågasattes och nya företag etablerades som var beredda att ta över försörjningen med lokaler och service.

Även på den offentliga sidan ökade kraven på effektivisering. Konkurrensutsättning och outsourcing blev möjligt och många offentliga organisationer började handla upp tjänster som man ansåg att andra kunde göra bättre och effektivare.

Kraven på balanserad ekonomi och effektivitet fortsatte in på 2000-talet och internhyran kompletterades med andra styrformer som lokalresursplanering, standardiserade lokallösningar, styrning med nyckeltal och beslutsmodeller för investeringar. Efterfrågan på lokalstrateger, lokalresursplanerare och lokalsamordnare ökade och ledde till nya typer av befattningar.

Management, helhetssyn och integration

Den ökade insikten om lokalernas betydelse för produktiviteten och lönsamheten medförde att allt fler insåg att en kreativ och produktiv verksamhetsmiljö betalar sig i form av bättre arbetsprocesser, nöjdare medarbetare och bättre resultat. Management, helhetssyn och integration blev nya ledord.

Idag är Facility Management ett etablerat begrepp som många offentliga och privata organisationer har integrerat i sin verksamhetsstyrning. Enligt europeisk och svensk standard definieras Facility Management som en ”integration av processer inom en organisation för att upprätthålla och utveckla de överenskomna tjänster som stödjer och förbättrar effektiviteten hos kärnverksamheten” (SS-EN 15221-1).



Strategier för styrning och samordning

Vad kan man då göra för att skapa så goda förutsättningar som möjligt för ett lyckat effektiviseringsarbete? I detta avsnitt sammanfattas några av de strategier som blivit allt vanligare inom kommunerna och som finns beskrivna i flera av de idéskrifter som tagits fram av FoU-fonden för fastighetsfrågor och Utveckling av fastighetsföretagande i offentlig sektor (UFOS).

Styrdokument

Ett problem i många kommuner är att det är svårt att få en samlad bild av vilka mål och riktlinjer som gäller för lokalförsörjningen. De kan ha tillkommit vid olika tidpunkter och redovisas i olika styrdokument, protokoll och uppdragsbeskrivningar. För att underlätta för organisationen bör mål och riktlinjer finnas samlade i ett styrdokument som hanterar följande typ av frågor:

- › Policy och mål för lokalförsörjningen.
- › Strategier för kommunens fastighets- och lokalinhav.
- › Ansvarsfördelning och samverkan.
- › Kommunövergripande planeringsprocesser och genomförande av projekt.
- › Interna och externa upplåtelse av lokaler.
- › Riktlinjer för investeringar.
- › Kommunens lokalbank.

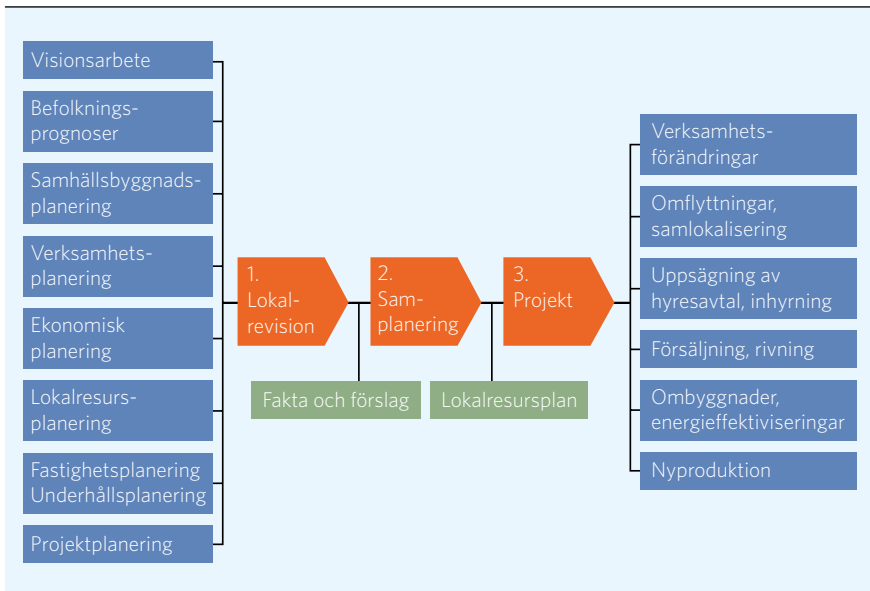
Styrdokumentet bör beslutas av kommunfullmäktige och gälla för samtliga verksamheter.

Lokalresursplanering

Med lokalresursplanering menas att kommunen har en strukturerad process för att samordna den kommunövergripande planeringen av framtida lokalbehov, försörjningen med mark och lokaler och kommunens ekonomi utifrån målsättningen att upprätthålla en hög effektivitet och kommunnytta. Arbets sättet kan principiellt delas in i tre processer:

1. Lokalrevision
2. Samplanering
3. Projekt

FIGUR 1. Arbetsmodell för lokalresursplanering



Lokalrevision

Lokalrevisionen är en arbetsmodell för att samla in uppgifter och underlag för planeringsarbetet samt föreslå åtgärder för att förbättra och effektivisera. Uppgifterna hämtas från kommunens visionsarbete, fysiska planering, befolkningsprognoser, budgetarbete, verksamhetsplanering, tidigare lokalresursplaner, fastighetsplaner och pågående projekt.

Utifrån de insamlade uppgifterna upprättas prognoser över verksamheternas framtida lokalbehov, tillgängliga mark- och lokalresurser, beräknat över- och underskott på lokaler, investeringsbehov, kostnadsutveckling för lokalerna, osv.

Vid behov görs fördjupade analyser av lokalernas ändamålsenlighet, kapacitet, nyttjande, kostnader, tekniska status, energianvändning, osv. Utifrån faktaunderlagen identifieras behov av åtgärder och idéer till lösningar som utgör input i den fortsatta samplaneringen.

En lokalrevision kan göras mer eller mindre omfattande beroende på ambitionsnivå och möjligheter att få fram uppgifter. Den kan också avgränsas till att omfatta vissa lokalkategorier eller geografiska områden. I arbetet används verktyg som nyttjandeanalyser, kapacitetsanalyser, nyttbedömningar, kundmätningar, nyckeltalsanalyser och värderingsmodeller för investeringar.

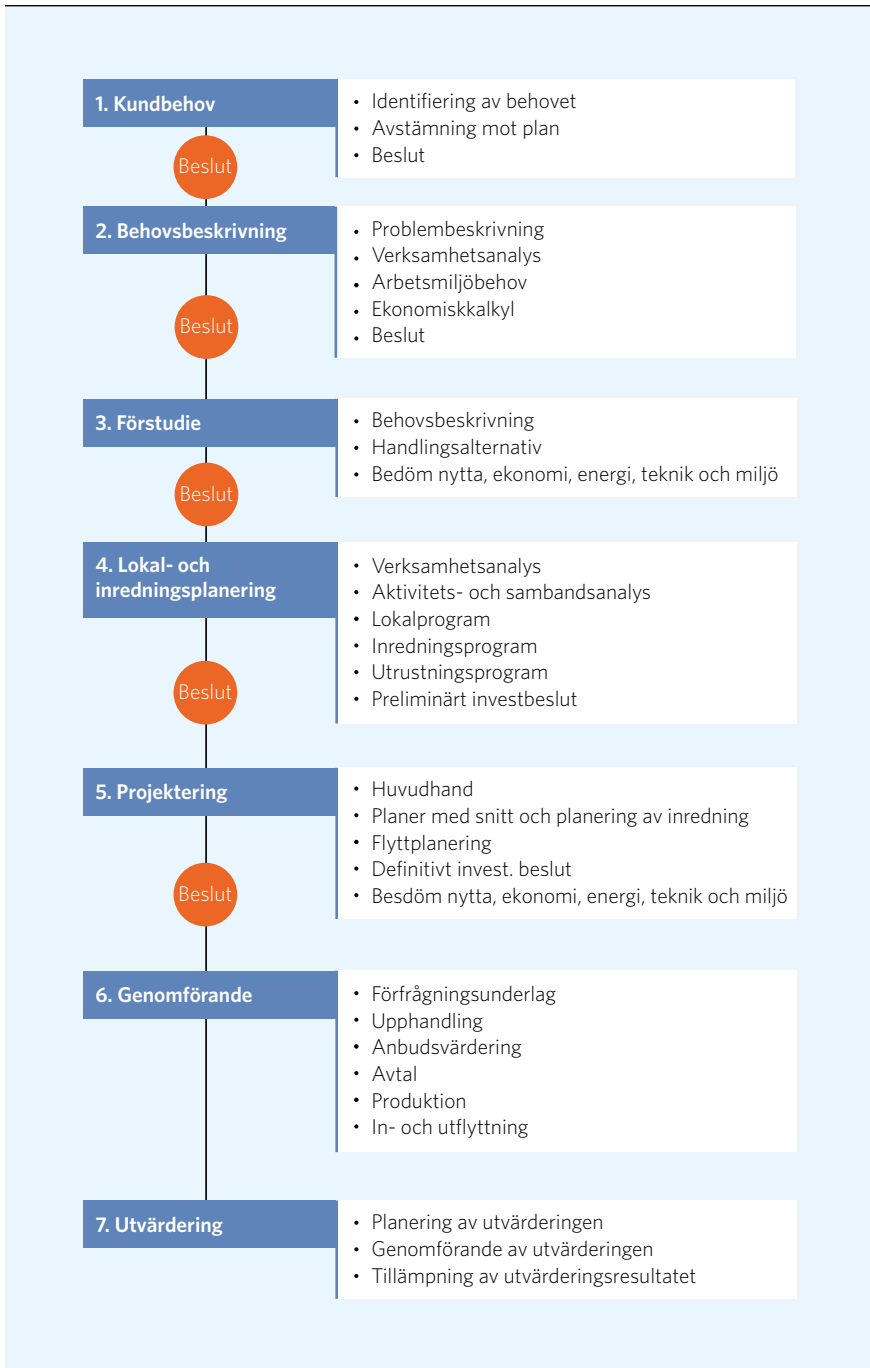
Samplanering

Samplaneringen syftar till att värdera och prioritera behoven och förslagen från lokalrevisionen, samt fatta beslut om vilka åtgärder som ska genomföras. Det kan ske i planeringsdialoger mellan fastighetsorganisationen och nyttjande verksamheter och i gemensamma planeringsforum som lokalberedningsgrupper och lokalstyrgrupper. Resultatet av planeringen dokumenteras i en lokalresursplan. Beslutade och planerade lokalprojekt kan antingen redovisas som en del av lokalresursplanen eller i en fristående lokalförsörjningsplan.

Projekt

Det är i det enskilda projektet som det avgörs vilken utformning som en byggnad kommer att få och hur funktionell den kommer att vara. Ett projekt bör genomföras stegvis och på samma sätt från gång till gång med tydliga besluts punkter mellan varje steg. Det underlättar för organisationen som då vet vem som ansvarar för vad och vilka beslutsunderlag som ska tas fram. Dessutom kan projektet avbrytas eller ges en annan inriktning om det skulle bli nödvändigt. Samtliga lokalprojekt bör vara prioriterade och beslutade i den gemensamma lokalresursplaneringen för att säkerställa att planerade åtgärder bidrar till kommunnyttan. Figuren visar en arbetsmodell för genomförande av projekt i sju steg, som utifrån verksamhetens behov skapar lösningar som integrerar lokaler, inredning och service.

FIGUR 2. Principiell beskrivning av ett lokal- och inredningsprojekt



Kommunikation och samverkan

Trots att de flesta är överens om vikten av en väl fungerande kommunikation och samverkan kan det vara svårt att få det att fungera i praktiken. Ibland kan formella hinder som ansvarsfördelning och beslutsmandat försvåra ett gränsöverskridande samarbete. Ibland kan subtila hinder som brist på förtroende försvåra samarbetet. För att underlätta kommunikation och samverkan behövs strukturerade arbetsprocesser och forum för samverkan.

Lokalstyrgrupp

På strategisk nivå kan samarbetet organiseras i en lokalstyrgrupp eller motsvarande som bör ha ett tydligt uppdrag och mandat från kommunstyrelsen. I uppdraget kan ingå att:

- › Sätta mål för lokalförsörjningen.
- › Besluta om förslag till lokalresursplan.
- › Prioritera mellan olika lokalbehov och lokallösningar som berör flera förvaltningar eller har stor ekonomisk betydelse.

Lokalstyrgruppen bör bestå av kommunchef, chefer för nyttjande förvaltningar, samhällsbyggnadschef, fastighetschef, ekonomichef eller motsvarande befattningar. Lokalstrategen bör vara föredragande, adjungerad eller på annat sätt delaktig i lokalstyrgruppens arbete.

Lokalberedning

På taktisk nivå kan arbetet organiseras i en eller flera lokalberedningsgrupper. I uppdraget kan ingå att:

- › Följa upp målen för lokalförsörjningen.
- › Bereda ärenden till lokalstyrgruppen.
- › Föreslå förbättringar och effektiviseringar.
- › Upprätta förslag till lokalresursplan.
- › Initiera och följa upp lokalutredningar och lokalprojekt.

Lokalberedningsgruppen bör bestå av chefer eller andra företrädare för nyttjande verksamheter, samhällsbyggnadsfunktionen, ekonomifunktionen, fastighetsorganisationen eller motsvarande funktioner. Lokalstrategen bör vara sammankallande i lokalberedningen.

Lokalresursplanerare

Det operativa arbetet utförs av en planeringsfunktion som kan bestå av en eller flera lokalstrateger eller lokalresursplanerare. I uppdraget kan ingå att:

- › Leda arbetet med kommunens lokalresursplan.
- › Genomföra lokalrevisioner och lokalutredningar.
- › Följa upp lokalprojekt.
- › Administrera kommunens lokalbank.
- › Ta fram underlag till lokalberedningen och lokalstyrgruppen.

Löpande samverkan och kundkontaktcenter

Frågor som uppkommer i den dagliga verksamheten inom ramen för befintliga internhyresavtal, hanteras i de löpande kontakterna och på driftmöten mellan fastighetsorganisationen och nyttjande verksamheter.

För att förbättra kommunikationen och ärendehanteringens bör alla inkommande ärenden styras till ett kundkontaktcenter som ser till att ärendena förmedlas till rätt person. Genom att registrera alla ärenden i ett ärendehanteringssystem kan man enkelt följa upp vanliga fel och prioritera insatserna därefter.

Internhyra och interna överenskommelser

De flesta kommuner har någon form av internhyresmodell för att fördela lokalkostnaderna till rätt verksamhet och skapa incitament för en effektiv lokalanvändning. Vanligtvis är internhyran baserad på fastighetsorganisationens kostnader för att anskaffa och förvalta lokalerna. Den kan också vara marknadsbaserad.

Frågan om internhyrans roll som styrmedel har diskuterats ända sedan den började bli vanlig på 80- och 90-talet. Frågan är komplex eftersom drivkraften att effektivisera beror på mer än internhyran. Finns det alternativa lokaler? Justeras ramtilldelningen om internhyran ökar eller minskar? Finns det en politisk vilja att göra sig av med lokaler som inte behövs?

Regler som innebär att verksamheter får behålla budgetmedel om de säger upp lokaler kan i vissa fall leda till suboptimering om pengarna behövs bättre på annat håll. Därför är det viktigt att tydliggöra vilka hyresändringar som medför ramjusteringar och vilka som inte gör det. Det är också viktigt att reglerna i internhyressystemet bidrar till att uppfylla kommunledningens mål för lokalförsörjningen och lokalanvändningen.



Allmänna bestämmelser, internhyresavtal och gränsdragningslista

För att skapa tydlighet i försörjningen med lokaler och service är det viktigt att beskriva vad som ska levereras och vad som ingår i internhyran eller internpriset. Ett sätt att göra det är genom att dokumentera de interna överenskommelserna i allmänna bestämmelser, internhyresavtal/servicenivåavtal (SLA) och gränsdragningslistor. På så sätt skapar man ordning och reda kring vem som ansvarar för vad och vad man får för pengarna.

I de allmänna bestämmelserna sammanfattas övergripande regler om omfattning, förutsättningar och villkor som gäller för alla interna upplåtelser.

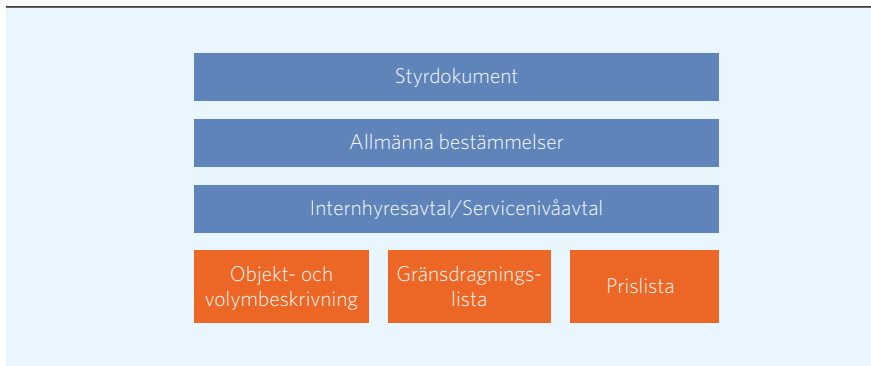
I internhyresavtalen preciseras omfattningen av upplåtelseerna med avseende på objekt, areor, priser, osv. Internhyresavtalen upprättas antingen per objekt eller per förvaltning.

Om överenskommelsen gäller service upprättas istället servicenivåavtal (SLA) som beskriver tjänsternas innehåll, servicenivåer och internpriser.

Gränsdragningslistan syftar till att klara ut ansvarsfördelningen mellan lokalförsörjaren och nyttjande verksamheter inom områden där det kan uppstå gråzoner.

För serviceorganisationer som hanterar både lokaler, inventarier och service kan upplåtelseerna omfatta lösningar där lokalerna upplåts med ett basutbud av inredning, utrustning och service och där ersättningen antingen utgår per kvadratmeter eller per arbetsplats, elevplats, osv.

FIGUR 3. Exempel på styrande dokument och interna överenskommelser



Uppföljning och jämförelsetal

Generellt sett kan man säga att uppföljningen bör ske ur olika perspektiv och anpassas till den detaljeringsgrad som efterfrågas av olika intressenter. Oavsett om uppföljningen omfattar en hel förvaltning eller en enskild byggnad bör de nyckeltal som mäter lokaleffektiviteten ge svar på följande typ av frågor. Hur mycket kostar lokalerna jämfört med andra verksamhetsresurser? Hur ändamålsenliga är de för verksamheten? Är de effektivt utformade? Hur väl utnyttjas kapaciteten?

I tabellen ges exempel på jämförelsetal och mätområden som kan användas för att styra och följa upp lokalförsörjningen och lokalanvändningen. Den innehåller också exempel på nyckeltal som mäter energiförbrukning och utsläpp.

Samma jämförelsetal kan förekomma i olika typer av verktyg, som nyttjandeanalyser, kapacitetsanalyser, behovsutredningar, investeringsbedömningar, mm. Därför är det viktigt att använda definierade branschbegrepp och konsekventa mätmetoder.

TABELL 1. Exempel på jämförelsetal

Nytta för verksamheten och teknisk status	Kapacitet och nyttjande	Ekonomi	Energi och miljö
Nöjdkunindex	Antal platser	Lokalkostnad/år	Uppvärmning, varmvatten, kyla och fastighetsel:
Antal ärenden	Kvm BRA/plats	Lokalkostnad/aktivitet	- kWh/år
Antal felanmälningar	Kvm BRA/nyttjare	Lokalkostnad/kvm BRA	- kWh/kvm BRA (t) och år
Antal driftavbrott	Vakansgrad	Lokalkostnad/plats	- kWh/verksamhet och år
Avbrottskostnader	Nyttjandegrad	Lokalkostnad/nyttjare	- kWh/plats och år
Nytttopoäng	Fyllnadsgrad	Lokalkostnad/verksamhetskostnad	
	Areafördelning kvm BRA fördelade på byggnadens - Verksamhetsutrymmen - Personalutrymmen - Kommunikationsutrymmen - Garage - Övriga area		Verksamhetsel: - kWh/nyttjare och år
Underhållsbehov, åtgärd, år och belopp	Andel oanvändbar area		CO ₂ : ton/år, kg/kWh och år
Investeringsbehov, åtgärd, år och belopp			NOx: g/kvm BRA och år
			SOx: kg/nyttjare och år
			Partiklar: kg/plats och år

BIBLIOTEK

BIBLIOTEK



Erfarenheter av att arbeta med lokaleffektivitet

Hur arbetar kommuner för att öka lokaleffektiviteten och vilka metoder och verktyg fungerar bäst? I detta avsnitt sammanfattas huvuddragen i de gruppdiskussioner som ägde rum under de workshoppar om lokaleffektivitet som FoU-fonden för fastighetsfrågor bjöd in till i november 2015.

Under två dagar utbytte ett 80-tal deltagare från över 30 kommuner erfarenheter av att arbeta med lokaleffektivisering. Dessutom bidrog representanter från Kungälv kommun, Mora kommun, Enköpings kommun och Jönköpings kommun med inspel om hur de på olika sätt utvecklat sina arbetsprocesser.

Teman för gruppdiskussionerna var bland annat vilka styrformer och verktyg som används inom kommunerna, vilka som har störst betydelse för lokaleffektiviteten, vilka hinder som måste övervinnas och internhyrans roll som styrmedel. Här följer ett urval frågor och generella slutsatser från gruppdiskussionerna.

Vilka styrformer och verktyg används för lokaleffektivisering?

Många av de deltagande kommunerna arbetar med flera samverkande styrformer och verktyg. Till de viktigaste hör olika konstellationer av samordningsgrupper, lokalresursplanering och internhyra.

Samverkan sker bland annat i lokalstyrgrupper, lokalberedningsgrupper och på löpande samordningsmöten. Lokalstyrgrupperna består vanligen av högre chefer, medan lokalberedningsgrupperna kan bestå av chefer, verksamhetsansvariga och personer med särskild kompetens. På de löpande samordningsmötena träffas personal från fastighetsorganisationen och nyttjande verksamheter.

Flera av kommunerna upprättar strategiska planer som lokalresursplaner och lokalförsörjningsplaner. I planerna beskrivs verksamheternas lokalbehov och planerade förändringar i lokalbeståndet. Planerna används som underlag för beslut om investeringar och andra förändringar i lokalbeståndet.

Under workshoparna lyftes hanteringen av lokalprojekt fram som ett viktigt styrmedel för att öka lokaleffektiviteten och då särskilt planeringen i tidiga skeden. För att projekt ska bidra till lokaleffektiviteten är det viktigt att behovsanalyser och förstudier sker i samklang med den fysiska planeringen, verksamheternas planering och planeringen av lokalförsörjningen i stort.

Flera av de deltagande kommunerna arbetar med standardiserade modeller för olika typer av utrymmen där man kan lägga in krav som ökar effektiviteten.

Vilka styrformer och verktyg har störst betydelse för lokaleffektiviteten?

Samtliga grupper underströk betydelsen av en tydlig styrning från kommunledningen. Exempelvis i form av politiskt förankrade styrdokument som klargör kommunledningens mål och strategier. Andra viktiga styrmedel är enligt deltagarna:

- › Att det finns en funktion, t.ex. en lokalplaneringsfunktion eller lokalstrateg som har mandat att driva effektiviseringsarbetet framåt.
- › Att alla arbetar utifrån samma underlag och har tillgång till samma information när det gäller befolkningsprognoser, beläggningsstatistik, lokalernas kapacitet, ekonomiska nyckeltal, mm.
- › Att det finns en gemensam struktur för lokalresursplanering och utformning av strategiska planer som gärna bör vara tioåriga.
- › Att planprogram och lokalprogram är utformade för en effektiv lokalanvändning.

Utöver detta måste verksamheterna ha möjlighet att lämna ifrån sig lokaler som inte behövs. Reglerna för uppsägning av lokaler får inte försvåra en effektiv lokalanvändning.

Vilka är de största hindren?

De största hindren för att upprätthålla en hög lokaleffektivitet är enligt deltagarna brist på styrning och ansvarstagande från kommunledning och politiker, stuprörstänkande, politiker och förvaltningar som driver olika särintressen, samt bristande kunskap om vad som påverkar lokalkostnaderna och hur lokalerna påverkar verksamheten. Intressen som drar åt olika håll kan också utgöra hinder. Exempelvis om planbestämmelser gör det svårt att få fram lokaler som skulle gynna en effektiv resursanvändning.

Flera av deltagarna berättade hur brist på kunskap och förtroende från ledningen och organisationen gör det svårt att driva de processer som krävs för att upprätthålla en hög lokaleffektivitet. Det historiska arvet, gamla vanor och ”så här har vi alltid gjort”-attityder som gör att det kan vara svårt att få igenom förändringar och nya arbetssätt. Likaså om beslut som rör lokalerna fattas alltför decentraliserat och utan helhetssyn på den gemensamma kommunnyttan.

Vad krävs för att undanröja hindren och möta framtidens utmaningar?

För att möta framtidens utmaningar behövs ett tydligt politiskt uppdrag att effektivisera och en uttalad vilja att ta bort de hinder som står i vägen för effektiviseringsarbetet. Utöver detta efterlyser deltagarna tydligare mål och riktlinjer och ett större fokus på den strategiska planeringen och kompetensförsörjningen.

Bättre styrning med mål och riktlinjer.

En tydlig och stabil styrning förutsätter bland annat att det finns:

- › Gemensamma mål som mäts, följs upp och kommuniceras.
- › Tydliga riktlinjer för anskaffning, interna upplåtelse och avveckling av lokaler.
- › En tydlig struktur för hur effektiviseringsarbetet ska gå till med modeller som är väl kända och kommunicerade.
- › Ett tydligt uppdrag till samtliga verksamheter att medverka i effektiviseringsarbetet.

Bättre strategisk planering

Flera av de deltagande kommunerna står inför stora utmaningar med en växande befolkning, förändrade lokalbehov och ett lokalbestånd som är föråldrat och i behov av upprustning. Det kräver ett större fokus på den strategiska lokal-

resursplaneringen och beslutsunderlag som underlättar för politikerna att fatta beslut som gynnar kommunnyttan.

Flera av deltagarna lyfte också fram betydelsen av att verksamheterna kan påverka och vara delaktiga i besluten. För att förbättra kommunikationen och samverkan måste det finnas forum där olika intressenter kan mötas och rutiner för hur samarbetet ska fungera i praktiken.

Bättre kompetens

För att möta framtidens utmaningar behöver kompetensförsörjningen säkerställas. Flera av deltagarna berättade om svårigheterna att rekrytera rätt kompetens och om behovet av att höja kompetensen hos medarbetarna.

Vilken roll spelar internhyran för att upprätthålla en hög lokaleffektivitet?

Under workshoparna diskuterades bland annat internhyrans betydelse för att upprätthålla en hög lokaleffektivitet. De flesta var överens om att det inte räcker med internhyra om man vill öka lokaleffektiviteten. Då är lokalresursplaneringen ett bättre styrmedel. Däremot har internhyran ett värde genom att visa vad lokalerna kostar och fördela kostnaderna till rätt verksamheter. Internhyran bidrar också till att skapa framförhållning genom att verksamheterna kan planera sina kostnader och fastighetsorganisationen kan planera sina intäkter och ramar för drift- och underhållskostnaderna.

Internhyran bör enligt deltagarna ses som en del av det övergripande styr och ledningssystemet och som ett hjälpmedel för att prioritera mellan olika behov och fördela resurser. ”Om internhyran är en del av det förvaltningsövergripande samarbetet fungerar den som styrmedel på centrala nivåer men för enskilda verksamheter har den mindre betydelse”, menade flera deltagare. Effekterna av internhyran beror också på i vilken utsträckning som förändringar i lokalbeståndet och hyresnivåerna medför justeringar i budgetramarna.

Är det dags att slopa internhyran och börja tänka i andra banor?

Är det dags att slopa internhyran i sin nuvarande form och hitta andra sätt att fördela kostnaderna för lokaler och service? Frågan ledde till intensiva diskussioner om internhyrans vara eller icke vara, om man ska upplåta lokaler tillsammans med ett utbud av inventarier och service och hur man i så fall ska ta betalt. Både argument för och emot internhyra framfördes.

Argument för internhyra var att den visar vad lokalerna kostar, bidrar till lokaleffektiviteten och tydliggör via internhyresavtalen vad man får för

pengarna. Argument mot internhyra var att den skapar onödig administration, har liten betydelse för lokaleffektiviteten och ger få incitament att effektivisera.

Även när det gäller utvecklingen av nya upplåtelseformer, som att upplåta lokaler med service, rådde delade meningar. Det generella intrycket var att frågan är relativt ny och att flera av deltagarna inte hunnit sätta sig in i hur ett sådant upplägg skulle fungera i praktiken.

De som var positiva till att upplåta lokaler med service, framhöll fördelarna med att kunna ta ett helhetsgrepp om hela verksamhetsmiljön. Systemet måste dock vara transparent så att man kan se vad varje tjänst kostar. De som var tveksamma till att upplåta lokaler med service, befarade att det skulle leda till många och långa diskussioner om vilka tjänster som ska utföras, vem som ansvarar för vad, och för att incitamentet att effektivisera lokalanvändningen skulle falla bort.

Slutsatser

Slutsatser av gruppdiskussionerna är att det finns flera nycklar till ett lyckat effektiviseringsarbete:

- Ledningen bör utöva en aktiv styrning, sätta mål och ställa krav på resultat.
- Det behöver finnas en organisation som har ansvar och mandat att driva arbetet framåt.
- Det behöver finnas strukturerade planeringsprocesser och riktlinjer för vilka planer och beslutsunderlag som ska tas fram.
- Det behöver finnas forum för gränsöverskridande samverkan i lokalfrågor.
- Det behöver finnas en kultur i organisationen som gör att medarbetarna vill och kan ta ansvar för att medverka i effektiviseringsarbetet, samt tid och resurser avsatta för detta.



Exempel

I detta avsnitt sammanfattas huvuddragen i de presentationer som hölls under workshoparna samt personliga reflektioner från föredragshållarna.

Kungälv kommun

Kungälv kommun har drygt 42 000 invånare och en tydlig ambition att växa. Bland annat planerar man för 2 000 nya bostäder fram till 2019. Tillväxten ska ske genom förtätning av stadskärnan och utbyggnad av kommunens serviceorter. Befolkningsökningen är nästan två procent om året.

Ambitionen att växa påverkar inte bara den fysiska planeringen utan i stort sett alla kommunala verksamheter. För att växa resurseffektivt behövs en samordnad kommunplanering. Tillväxten måste vara en ledningsfråga och genomföras på ett strukturerat sätt, säger Magnus Gyllestad, kommunchef.

Från internhyra till geografiska produktionsplaner

Under åren har kommunen arbetat med olika styrformer för att öka lokal-effektiviteten. Internhyran har funnits med under många år men spelar idag ingen avgörande roll. Istället har den strategiska styrningen och planeringen blivit allt viktigare.

Utvecklingen av lokalresursplaneringen tog fart för snart tio år sedan då kommunen genomförde flera lokalrevisioner. Syftet var att få en helhetsbild av de framtida lokalbehoven och tillgängliga lokalresurser. Resultatet visade var man kunde räkna med kommande över- och underskott på lokaler och var det fanns utrymme för effektiviseringar. Det ställde krav på åtgärder men

bidrog också till att bygga upp ett förtroendekapital. Genom att redovisa fakta gavs politiker och medarbetare möjlighet att förstå hur olika beslut påverkar lokalanvändningen.

Lokalrevisionerna blev avstampet för utvecklingen av kommunens lokalresursplan som idag är en del av kommunplaneringsprocessen. Processen innebär att den fysiska planeringen, verksamhetsplaneringen, investeringsplaneringen och den ekonomiska planeringen, samordnas med planeringen av fastigheter, lokaler, inventarier, utrustning, fastighets- och verksamhetsanknutna tjänster.

Lokalresursplaneringen utförs av kommunledningssektorns samhällsutvecklingsenhet, där också lokalresursplaneraren är placerad. Planeringsarbetet innebär att lokalresursplaneraren tar fram planeringsunderlag i samverkan med varje sektor. Underlagen analyseras och ligger till grund för prognoser över verksamheternas lokalbehov. Behoven prissätts och utgör underlag för drift- och investeringsbudgeten. Resultatet dokumenteras i lokalresursplanen som i sin nuvarande form omfattar:

- › Basfakta om sektorernas verksamhetsområden.
- › Sektorprognoser som visar underlag för förändringar, avveckling och tillskott av lokaler.
- › Grunder och antaganden för sektorernas prognoser, t.ex. volymförändringar.
- › Lokalkostnader och sektorkostnader kopplade till de verksamheter som bedrivs i lokalerna.
- › Nyckeltal.

Utifrån lokalresursplaneringen analyseras och prioriteras olika utbyggnadsalternativ som sammanfattas i geografiska program. På sikt är målet att kunna samordna all planering i geografiska produktionsplaner per kommundel/serviceort.



Här följer några frågor till kommunchef Magnus Gyllestad om uppnådda resultat och framtida utmaningar.

Framgångsfaktorer och utmaningar

Hur har lokaleffektiviteten påverkats av planeringsarbetet?

– Ett exempel på lokaleffektivisering är ombyggnaden av stadshuset som blev klar 2015. Ombyggnaden kostade 179 miljoner kronor och budgeten höll hela vägen. Idag kan 600 personer arbeta samtidigt i huset. Tidigare var de utspridda i fem geografiska områden. Lokalanvändningen ligger på 21–22 kvadratmeter per arbetsplats inklusive sessionssal, utställningslokaler, mm. Före ombyggnaden hade stadshuset 260 arbetsplatser och lokalanvändningen låg på 32 kvadratmeter per arbetsplats. Genom ombyggnaden har vi också kunnat avveckla ett stort antal externa lokaler.

Ombyggnadsprocessen har inte bara medfört lokaleffektiviseringar. Framförallt har den inneburit ett förändrat arbetsätt och bättre kommunikation mellan medarbetarna. Genom den öppna och spännande utformningen är stadshuset idag en attraktiv och kreativ arbetsplats där medarbetarna trivs. Stadshusets läge mitt i Kungälv bidrar till ett levande centrum och till ett bredare underlag för butiker och lunchrestauranger. Ombyggnaden har också förbättrat servicen till medborgarna genom en lättillgänglig kundtjänst som klarar de flesta ärenden.

>>>

Vilka är de viktigaste förutsättningarna för att lyckas med lokaleffektivisering?

– Framförallt handlar det om fyra områden. Att få förståelse från politiken, att göra lokalresursplaneringen till en ledningsfråga, att ha en samordnad planeringsfunktion och en bra lokalresursplanerare. För att lokalresursplanen ska fungera som styrmedel måste den presenteras på ett sätt som gör den intressant för förvaltningsledningen och politiken. Här har vi gjort en resa. Idag redovisar varje sektor sina lokalbehov som sammanställs av lokalresursplaneraren. Därefter prioriteras behoven i förvaltningsledningen. Genom att sektorcheferna utgör förvaltningsledning har vi fått acceptans för att resursbehoven måste prioriteras gemensamt och i förhållande till andra resursbehov.

En viktig del i arbetet har varit att bygga upp förtroendet i organisationen så att de redovisade behoven faktiskt motsvarar de verkliga behoven. Tidigare har det funnits en kultur av att ta i extra för att få de resurser man behöver. Men det tycker jag att vi har tagit oss förbi. Idag finns det ett ömsesidigt förtroende som gör att man litar på varandra, vilket har stor betydelse när förvaltningsledningen ska göra prioriteringar.

En annan framgångsfaktor är att ha en kompetent lokalresursplanerare och att denne har arbetsutrymme och mandat att driva processen. Här har jag och den övriga förvaltningsledningen ett stort ansvar för att ta bort hinder som dyker upp på vägen.

Vilka är utmaningarna för framtiden?

– En stor utmaning är att få ihop kommunplaneringsprocessen så att alla delarna går i takt. Om inte de olika stuprören hänger ihop så ökar både handläggningstiderna och risken för ineffektivitet. Därför arbetar vi nu med att ta fram en produktionsplan som ska svara på allt som faktiskt behövs för att tillgodose den väntade utvecklingen inom varje kommundel/serviceort. Bostäder, kommunala verksamheter, personal, lokaler, service, mm. Om man ska bygga 2 000 nya bostäder så får det konsekvenser för alla kommunala verksamheter. Därför behövs det ett ramverk som ser till att planerna hänger ihop och drar åt samma håll.

Mora kommun

Mora kommun har de senaste åren gjort en rejäl resa för att utveckla styrningen av lokalanvändningen. En av anledningarna är det ökade investeringsbehovet som kräver en bättre styrning av kommunens resurser.

Fastighetsbeståndet omfattar 160 000 kvadratmeter ägda och hyrda lokaler. De bebyggda fastigheterna förvaltas av fastighetsavdelningen som också planerar, upphandlar och leder entreprenader vid ny-, om- och tillbyggnader.

Kommunen har drygt 20 000 invånare. Några större förändringar i antalet invånare väntas inte ske under de närmaste 15–20 åren.

Utvecklingsområden

Utvecklingsarbetet inleddes 2013 med att ta fram en lokalresursplan som gav en översiktlig bild av förvaltningarnas lokalbehov, planerade förändringar i lokalbeståndet och beräknade över- och underskott på lokaler. Lokalresursplanen visade också vilka lokalbehov som behövde åtgärdas och resulterade i flera nya projekt. Bland annat ett nytt äldreboende och ett nytt LSS-boende. Dessutom har en utredning genomförts avseende gymnasieskolans lokalbehov som resulterat i olika handlingsalternativ för att tillgodose behoven.

Ett annat resultat av lokalresursplanen är upprättandet av gemensamma styrprinciper som kom till för att tydliggöra kommunledningens mål och strategier för lokalförsörjningen.

Under 2015 utsågs en lokalstyrgrupp där förvaltningscheferna ingår, vilket bland annat medförde att förvaltningsövergripande möten kom igång på allvar. Dessutom har en lokalresursplanerare rekryterats med uppgift att samordna den strategiska planeringen.



Här följer fem frågor till fastighetschefen Urban Mårtensson som summerar utvecklingsarbetet och några av de största utmaningarna hittills.

Framgångsfaktorer och utmaningar

Hur skulle du vilja summera utvecklingsarbetet så här långt?

– När utvecklingsarbetet startade 2013 var fastighetsorganisationen en reaktiv organisation, som förväntades åtgärda allas behov samtidigt. Arbetet var inriktat på att ”släcka bränder” istället för att vara proaktiv och fungera som ett långsiktigt strategiskt stöd till kommunens verksamheter. Där kan jag se en positiv förändring genom att vi nu kommit igång med den strategiska planeringen. Dessutom håller vi på och utvecklar styrningen med nyckeltal och en värderingsmodell för att prioritera mellan investeringar.

Vilka har varit de största utmaningarna?

– De största utmaningarna har definitivt varit att hantera personalomsättningen och rekrytera rätt kompetens, att få en förankring mellan det strategiska, taktiska och operativa arbetet och att få alla, både politiker och tjänstemän, att dra åt samma håll.

Hur har ni arbetat för att anta utmaningarna?

– När det gäller rekrytering är det omvittnat svårt att få tag i rätt kompetens i närområdet. Därför har vi fått söka bredare för att hitta rätt personal och även ta hjälp av konsulter för att få ett lyft i arbetet.

När det gäller förankringsarbetet och att få alla att dra åt samma håll, så handlar det i stor utsträckning om att skapa förtroende och

>>>

kommunicera. Om man ska nå samsyn över förvaltningsgränserna så måste man arbeta aktivt med kommunikation och utbildning även om det kräver mycket tid och arbete. Uppstarten av lokalstyrgruppen var ett viktigt steg för att få med förvaltningarna i en löpande samverkan och gemensam planering.

Vi har också lagt tid och resurser på att förklara konsekvenserna av olika beslut för politiken. Förutom att beslutsprocessen är spretig så är investeringsstyrningen en utmaning när den som gör sin röst hörd ofta prioriteras.

Om du skulle ha börjat nu, vad skulle du ha gjort annorlunda?

– Jag skulle ha informerat mycket mera i början av processen, eftersom det är den största utmaningen. Sedan skulle jag ha arbetat mer kontinuerligt med att informera under arbetets gång.

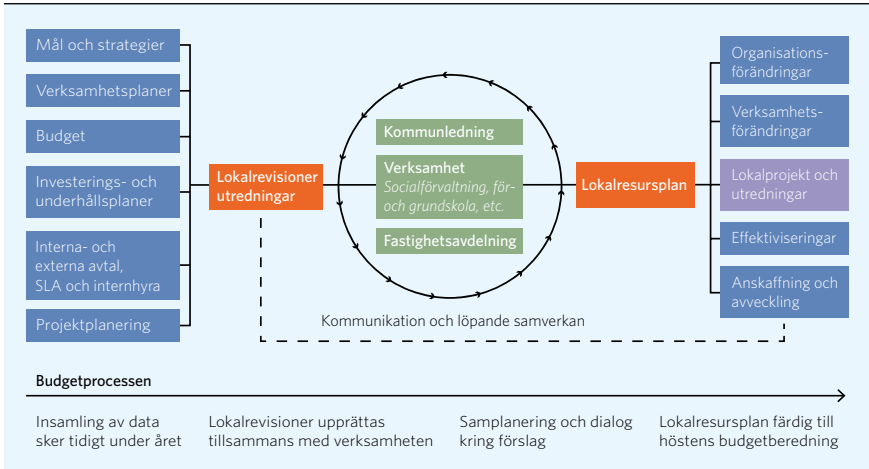
Vilka är utmaningarna för framtiden?

– För att lyckas med effektiviseringsarbetet krävs både ledningens stöd och att kommunledningen ser samverkan över förvaltningsgränserna som ett prioriterat område. Det behövs också ett tydligt och strukturerat arbetssätt som innebär att behoven formuleras och redovisas på rätt sätt för politiken. Här har lokalresursplanen och vår modell för att hantera projekt varit till stor hjälp.

Under 2016 kommer vi att göra vår andra lokalresursplan. En av utmaningarna är att få kontinuitet i arbetet så att lokalresursplanen tas fram varje år och blir det underlag för prioritering som vi önskar. Vi behöver också utveckla kopplingen mellan lokalresursplaneringen och budgetberedningen och förbättra kommunikationen kring styrningen av projekt.

Sist men inte minst behöver vi bli ännu bättre på att förankra och skapa förståelse hos politiken för att lokalplaneringen behöver utvecklas.

FIGUR 4. Sambandet mellan den strategiska lokalresursplaneringen, budgetprocessen och planeringen av enskilda projekt i Mora kommun



Enköpings kommun

Enköpings kommun har ca 42 000 invånare och en stark befolkningstillväxt. Kommunen ligger strategiskt mellan Stockholm, Västerås, Strängnäs och Uppsala. Fastighetsbeståndet omfattar 277 000 kvadratmeter ägda och hyrda lokaler som förvaltas av samhällsbyggnadsavdelningens fastighetsavdelning. Investeringsvolymen är mycket stor på grund av eftersatt underhåll, gamla byggnader som börjar nå sin tekniska livslängd och en kraftigt ökad befolkning.

Flera samverkande styrformer

Som i många andra kommuner har internhyran funnits med sedan 90-talet. Efter hand har det blivit allt tydligare att det inte räcker med internhyra för att effektivisera lokalanvändningen. Internhyressystemet behövde kompletteras med andra styrformer och samverkan över förvaltningsgränserna.

Utvecklingen av alternativa styrformer startade för drygt tio år sedan med en lokalrevision för grundskole- och förskoleverksamheten. Lokalrevisionen visade att det fanns potential för effektivisering, vilket senare ledde till flera lokalprojekt. Så småningom beslutades att ta fram en lokalresursplan för kommunens verksamhetslokaler. Den första lokalresursplanen fastställdes av kommunfullmäktige 2010.

I samband med utvecklingen av lokalresursplanen utarbetades ett styrdokument för kommunens lokal försörjning och lokalanvändning som fastställdes av kommunfullmäktige 2011. En arbetsmodell togs fram för lokalresursplaneringen och en planeringsorganisation utformades. Det ledde bland annat till att en lokalstrateg rekryterades och att en lokalberedningsgrupp bildades för kommunikation och samverkan över förvaltningsgränserna.

Parallellt med utvecklingen av lokalresursplaneringen, pågick också utvecklingen av kommunens processmodell för lokalprojekt. En processatlas utarbetades och LCC-kalkyler utvecklades som en del av beslutsunderlagen vid investeringar.

Idag står styrningen av lokal försörjningen på tre ben. Lokalresursplanering, investeringsprocessen (strategiskt och budgetmässigt) och internhyran. Dessa är integrerade med kommunens verksamhetsstyrning och ekonomistyrning.

Modernisering av internhyressystemet

De senaste åren har kritiken från verksamheterna ökat mot internhyressystemet som man menar saknar transparens och tydlighet kring vad som ingår i hyran. Dessutom är det administrativt tungt och inte synkroniserat med budgetprocessen. Därför togs ett förslag till modernisering av internhyressystemet fram som fastställdes av kommunfullmäktige 2015.

Utvecklingsarbetet omfattade bland annat en ingående diskussion om internhyrans roll och om man skulle införa funktionshyror. Resultatet blev en fortsatt självkostnadsbaserad internhyra som omfattar alla kostnader för att anskaffa, äga och förvalta lokaler och fördela lokalkostnaderna till rätt nyttjande förvaltning.

Hyresmodellen ger varje förvaltning rätt att själv avgöra hur man vill fördela internhyran inom förvaltningen och om man vill koppla internhyran till någon form av ekonomiskt incitament. Eftersom verksamheterna har olika förutsättningar att själva påverka sin lokalanvändning, är det också rimligt att förvaltningarna själva kan välja hur de vill samordna sin verksamhets- och resursstyrning.

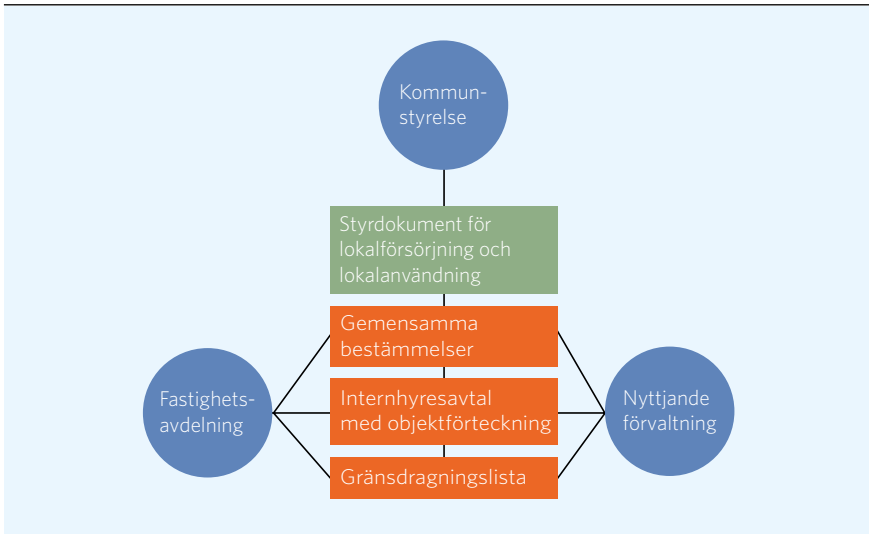
Förslaget till ny hyresmodell omfattade också en förenkling av regelverket och administrationen kring internhyran, bland annat genom att slopa de individuella internhyresavtalen per objekt. De interna överenskommelserna om upplåtelse av lokaler omfattar enligt förslaget:

- Gemensamma bestämmelser med enhetliga och gemensamma regler för upplåtelse av lokaler och anläggningar.
- *Ett* internhyresavtal med objektsförteckning per förvaltning.
- Gemensam gränsdragningslista för fastighetsrelaterade arbetsuppgifter.

Det planerade underhållet hanteras i huvudsak som ersättningsinvesteringar, vilket är en effekt av införandet av komponentredovisning.

Lokal eller del av lokal som inte längre behövs kan sägas upp enligt reglerna för uppsägning. De uppsagda lokalerna placeras efter uppsägningstiden i en lokalbank. Kostnaderna för lokalbanken belastar inte internhyran.

FIGUR 5. Dokument som styr de interna upplåtelseerna av lokaler i Enköpings kommun





Här följer några frågor till fastighetschef Vilhelm Backman kring internhyrans betydelse för lokaleffektiviteten.

Framgångsfaktorer och utmaningar

Hur ser du på internhyrans betydelse för lokaleffektiviteten?

– En positiv effekt av internhyran är att den har bidragit till ökad kunskap om målen för lokalförsörjningen och hur olika beslut påverkar lokalkostnaderna. Den har också bidragit till bättre samarbete mellan förvaltningarna och på sikt kommer också konflikterna att minska.

I några fall har internhyran även bidragit till minskade ytor och yteffektiviseringar men för att upprätthålla en hög lokaleffektivitet behövs det flera samverkande styrformer och samordning med resursfördelningsmodellen.

Vad krävs för att få kontinuitet i effektiviseringsarbetet?

– För att lyckas måste man utgå från koncernperspektivet och ha en regelbunden och systematisk kommunikation och dialog mellan kommunledningen, förvaltningarna och fastighetsorganisationen. Det är också viktigt med ett strukturerat arbetssätt och att kommunfullmäktige beslutar om strategi, ansvar, organisation och resurser för de olika styrformerna. Organisatoriskt behövs det en ledningsgrupp som arbetar med styrningen och en lokalresursplanerare som driver processen framåt.

>>>

Vilka har varit de största utmaningarna?

– Som för många andra kommuner är personalomsättningen en utmaning. Det är svårt att få struktur på processer och styrdokument om man hela tiden måste börja om med nya personer. Det har också varit svårt att få loss resurser som kan arbeta med frågorna.

En annan utmaning är komplexiteten som kräver hög kompetens hos de politiker och tjänstemän som ska hantera frågorna. Här gäller det att få alla att se till kommunnyttan och långsiktigheten och inte enbart till kortsiktiga mål och den egna nämnden eller verksamheten.

Vad är nästa steg?

– Vi skulle behöva arbeta vidare med att:

- › Utveckla en lokalförsörjningsplan som bygger på lokalresursplanen.
- › Se över kapaciteten i lokalbeståndet och hur man kan öka utnyttjandet av befintliga lokaler.
- › Förankra investeringsprocessen med handlingsplan och rutiner.
- › Vidareutveckla arbetet med LCC-kalkylering.
- › Införa en dialog om långsiktigt hållbart tänkande i all lokalresursplanering.

Jönköpings kommun

Jönköpings kommun har drygt 130 000 invånare som väntas öka till 150 000 år 2050. För att kunna växa på ett effektivt och hållbart sätt har kommunen tagit fram en fördjupad översiktsplan, ”Utbyggnadsstrategi 150 000 invånare”. Utifrån denna strategi och kommunens bostadsförsörjningsprogram får utbildningsförvaltningen en indikation på hur den framtida elevutvecklingen väntas se ut.

Nedanstående sammanfattning bygger på den presentation som hölls under workshoparna av ekonomichef Jane Ydman och planeringsstrateg Martin Höglund, utbildningsförvaltningen, samt Daniel Oliva Andersson, FM Konsulterna.

Från förvaltningsstyrd till gemensam styrning av lokalresurserna

Kommunen har genom åren använt flera verktyg för att öka medvetenheten om lokalkostnaderna. Ett verktyg är internhyra. Ett annat är nyckeltalsanalyser av fastighetskostnaderna som bland annat jämförs med motsvarande kostnader i andra kommuner.

Internhyran sågs tidigare som ett styrinstrument men har i utredningar utdömts som verkningslös när det gäller att styra mot ökad lokaleffektivitet. Den kommer därför under 2016 att ersättas med en enklare modell som är självkostnadsbaserad och utan incitament.

När det gäller lokalresursplanering har det hittills inte funnits någon gemensam planeringsfunktion, vilket bland annat medfört att utbildningsförvaltningen har byggt upp en egen kompetens för den strategiska lokalplaneringen. För att få koncernperspektiv på lokalresursplaneringen kommer kommunen under 2016 att bygga upp en ny gemensam planeringsfunktion som leds av kommunledningen och som ska planera utifrån koncernperspektivet istället för ur förvaltningsperspektivet.

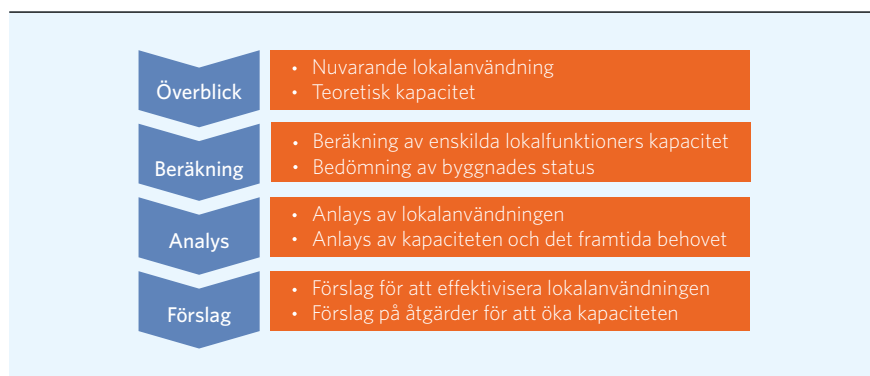
Kartläggning av grundskolans lokalbehov och lokalkapacitet

Under 2015 såg utbildningsförvaltningen att de skolor som fanns inte skulle klara efterfrågan på elevplatser under de närmaste åren. Frågan var hur många elever som varje skola skulle kunna ta emot och vad som begränsade kapaciteten. Det ledde till en utredning av lokalernas kapacitet som i ett första skede omfattade kommunens grundskolor.

Kapacitetsutredningen genomfördes enligt en metod som utgick från antalet elever och timmar per ämne. Därefter undersöktes tillgången på lokaler för respektive ämne. Jämförelsen visade vilka ämnen som hade över- eller underskott på lokaler.

I nästa steg analyserades vilka funktioner som begränsade kapaciteten. Om det var kök, matsalar, toaletter, undervisningssalar eller annat. Med det som grund kunde man sedan se vilka åtgärder som behövde vidtas för att öka kapaciteten och man fick också fram en prislapp på respektive åtgärd.

FIGUR 6. Processen för att genomföra en kapacitetsutredning



Resultat

Resultatet av kapacitetsutredningen är att man nu vet antalet elevplatser per skola och vilka funktioner som är trånga sektorer. I många skolor är det matsalen och toaletterna som begränsar kapaciteten, medan det genomgående finns gott om specialsalar för slöjd, hemkunskap, mm.

Ett exempel är en av kommunens F-9 skolor som med sina 670 elever anses vara fullbelagd. Kapacitetsutredningen visade att det var matsalen som begränsade kapaciteten till 600 elevplatser. Annars skulle skolan kunna ta emot fler än 900 elever. Enligt befolkningsprognosen kommer skolan att behöva 850 elevplatser år 2025. Genom kapacitetsutredningen vet man nu att det går att öka antalet elevplatser i skolan och vilka åtgärder som behöver sättas in.

Genom att analysera skolornas kapacitet och lokalanvändning i förhållande till befolkningsprognosen kan man se när det kan komma att uppstå över och underskott och när investeringar och anpassningar kan bli aktuella. Man kan också jämföra kostnaderna för att öka kapaciteten i befintliga lokaler med kostnaderna för att ta dit paviljonger eller bygga nytt.

Kapacitetsutredningen har också varit till stor hjälp när det gäller att uppdatera och revidera tidigare planerade investeringsprojekt. Även när det gäller placering av nyanlända i kommunens skolor har kapacitetsutredningen förenklat arbetet med att identifiera vilka skolor som kan ta emot mottagnings- och förberedelseklasser och en prioriteringsordning mellan dessa skolenheter.

Utmaningar

Den stora utmaningen nu är att planera för samtliga upptagningsområden och bedöma vilka åtgärder som ska prioriteras. Bland annat skulle en förändring av upptagningsområdena kunna förbättra kapacitetsutnyttjandet. Det är dock inte alldeles enkelt. De populära skolorna väntas även i fortsättningen vara fulla och en förändring av upptagningsområdena kan medföra att fler elever väljer friskolor eller andra kommunala skolor istället.

Ett annat problem är hur man ska motivera investeringar för att öka attraktiviteten i skolor med lågt utnyttjande, när andra och mer populära skolor också behöver investeringar i skolmiljön.

Strategi för fortsatt arbete

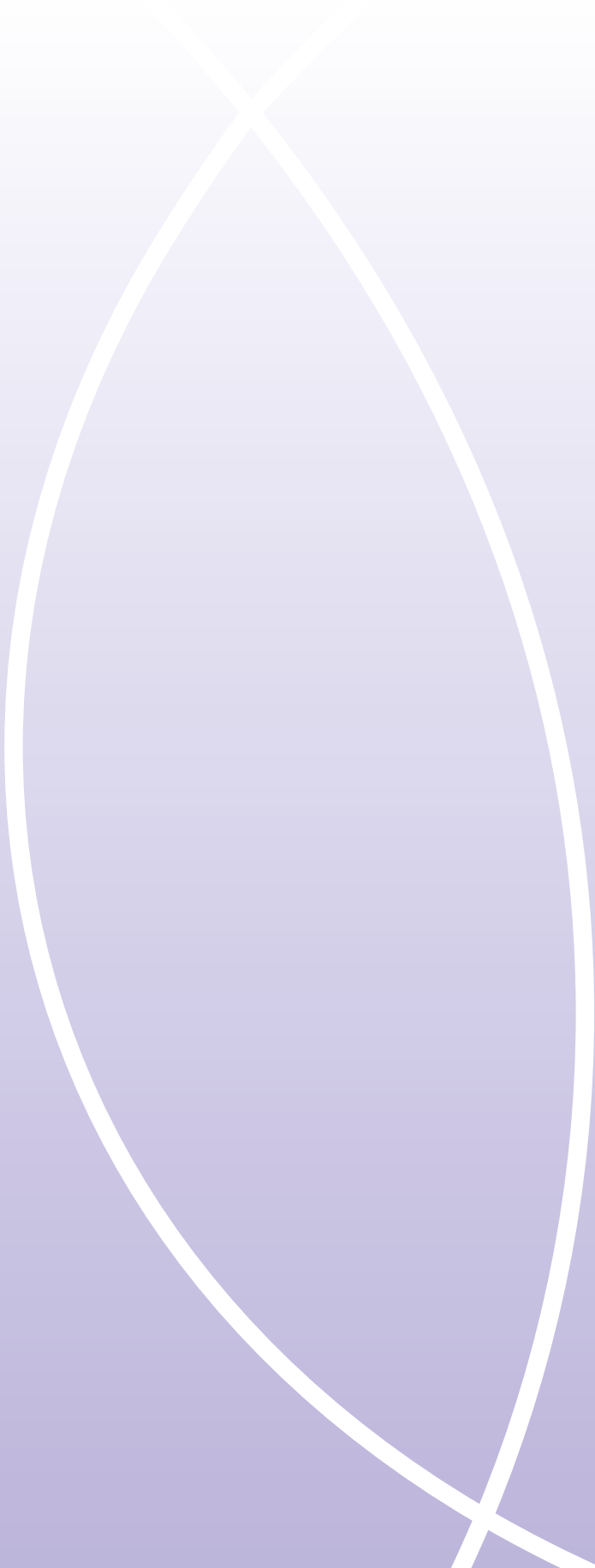
När den fullständiga kapacitetsutredningen är fastställd och presenterad kommer den att kopplas till investeringsplanen och samordnas med kommunens nya gemensamma lokalresursplanering. Samtidigt kommer också en plan att tas fram för hur ofta lokalerna ska ses över och kapaciteten uppdateras.

Jönköpings kommun planerar nu att gå vidare och utföra kapacitetsutredningar för gymnasieskolan som också har ett ökande behov av elevplatser.

Lästips

- › Effektivisera mera med flera – tre drivkrafter för lokaleffektivisering
- › Fick du det du beställde – metodverktyg för lokalutvärdering
- › Gröna avtal för ett bättre samarbete – en guide för hållbarhet i offentliga lokaler
- › Inredningsplanering – En planeringsmodell för att inreda skolor och förskolor
- › Internhyra – rätt incitament för effektiva lokaler
- › Kommunikation mellan fastighetsägare och hyresgäst
- › Lokalresursplanering – en idéskrift om planering för effektiv användning av lokalresurser
- › Nöjdare hyresgäster – en kundmätning i sju kommuner
- › Planera för en effektiv lokal- och energianvändning
- › Rätt begrepp version 2 – nomenklatur, definitioner och mätregler för nyckeltal i offentlig fastighetsförvaltning.
- › Strategisk lokalresursplanering: praktiska verktyg för balanserat utbud av lokaler
- › Utveckla innovationskraften. Inspiration från den kommunala fastighetssektorn.

Idéskrifterna kan beställas från webbutik.skl.se.



Strategier för ökad lokaleffektivitet

Allt fler äldre, snabb befolkningstillväxt, ökade krav inom skola och omsorg samt stora investeringsbehov gör att många kommuner brottas med en ansträngd ekonomi. I en sådan situation är det viktigt att hitta rätt balans mellan verksamheternas lokalbehov och kommunens lokalbestånd och att göra en målmedveten satsning för att öka lokaleffektiviteten.

På kort sikt handlar det om att optimera lokalanvändningen. Exempelvis genom att samlokalisera verksamheter och öka kapaciteten i befintliga lokaler. På längre sikt handlar det om att utveckla styrningen och se till att lokaleffektivisering integreras i de vardagliga rutinerna.

I denna skrift kan du läsa om några av de viktigaste styrformerna och strategierna för att förbättra styrningen och uppföljningen av lokalförsörjningen och lokalanvändningen. Du kan också läsa om praktiska exempel och erfarenheter från flera kommuner.

Beställ på webbutik.skl.se

ISBN 978-91-7585-393-2



**Sveriges
Kommuner
och Landsting**

Post: 118 82 Stockholm
Besök: Hornsgatan 20
Telefon: 08-452 70 00
www.skl.se