



Handläggare: Björn Larsson
Telefon: 08-50804052

Dnr 311-174-2007

Sammanträde 17 april 2007

Till
Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd

Lokalintegrering inom Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning

Förslag till beslut

Stadsdelsnämnden godkänner redovisningen i detta tjänsteutlåtande.

Elisabeth Barö-Dérantz
tf stadsdelsdirektör

Sven-Göran Södergren
avdelningschef

Sammanfattning

Kommunala lokaler är en strategiskt viktig resurs, och behandlas följaktligen som en viktig ledningsfråga. I tjänsteutlåtandet redovisas möjligheterna till lokalintegrering samt övriga kostnadsbesparingar av lokalkostnader. Det finns möjlighet att integrera vissa verksamheter med varandra. Utförligare utredningar måste företas av verksamhetsföreträdare, och samordning måste ske i vissa fall med andra nämnder och fastighetsägare. Då kommunala lokaler alltid kopplas till en allmännyttig användning, innebär begreppet lokalekonomi årskostnaderna satta i relation till den nytta verksamheterna har av lokalerna. En god lokalekonomi uppnås genom att verksamheterna utnyttjar sina lokaler effektivt. Det krävs dock att det finns en tydlig styrning och möjlighet till uppföljning för att få en bra effektivitet, samt att man inte sparar in på lokalkostnader till varje pris. Det gäller att sträva efter en rimlig anpassning av lokalen till verksamheten för att hitta den optimala totalkostnaden och den bästa lokalekonomin för verksamheten. Det finns behov av att strukturera upp vissa delar av lokalhanteringen inom Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning.

Bilaga: Lokalförsörjningsplan för år 2007.

Ärendets beredning

Tjänsteutlåtandet har utarbetats inom avdelningen för stadsdelsmiljö och teknik.

Bakgrund

Stadsdelsnämnden beslutade den 13 februari, vid antagande av verksamhetsplan för år 2007, att ge förvaltningen i uppdrag att inför nämndsammanträdet den 17 april redovisa möjligheterna till lokalintegrering samt övriga kostnadsbesparingar av lokalkostnader. Förvaltningens redovisning utgörs av detta tjänsteutlåtande.

Lokalintegrering

När det gäller den del av frågeställningen som avser möjligheterna till lokalintegrering, måste man först och främst bedöma vilka verksamheter som är lämpliga att integrera med varandra. Verksamheterna bör självfallet ha en viss anknytning med varandra, t.ex. är det inte ovanligt att förskoleverksamhet, fritidsverksamhet och skolverksamhet bedrivs i samma lokaler. I sammanhanget är det viktigt att själva lokalerna är byggda med sådan integrering i åtanke, så att man kan dela på vissa gemensamma utrymmen som t.ex. matsal, personalrum, omklädningsrum o.dyl. – risken finns annars att man bara bedriver olika verksamheter i samma lokal, utan de ekonomiska och övriga samverkansfördelar som potentiellt kan vinnas med lokalintegrering.

Det kan också tänkas att administrationen av en verksamhet förläggs ute i verksamhetslokaler, i stället för i förvaltningslokalerna kring Hässelby torg. Ett sådant exempel är den hyresadministration av Råcksta sjukhem som i dag är förlagd ute i sjukhemmets lokaler. Det har också framförts önskemål från förskoleverksamheten att förlägga viss administration ute i förskolorna; i vissa nybyggnadsprojekt har förvaltningen planerat för detta, men fått avslag från stadsledningskontoret med motiveringen att det inte är SISABS uppgift att producera och förvalta kontorslokaler.

Förvaltningen anser att det finns förutsättningar att integrera ett antal verksamheter med varandra. Dock måste sådan integrering ske i samråd med alla berörda instanser, exempelvis andra förvaltningar och fastighetsägare beträffande samnyttjande av skol- och förskolelokaler. Vidare måste verksamhetsföreträdare, i samverkan med avdelningen för stadsdelsmiljö och teknik, se över möjligheterna till lokalintegrering och en utredning måste göras för att ge klarhet i om sådan integrering är ekonomiskt och verksamhetsmässigt gynnsam. Det kan också tänkas att administrationspersonal flyttar ut i verksamhetslokaler – Råcksta sjukhem som nämnts ovan kan sannolikt inrymma mer administrativ verksamhet än i dag. Frågan måste dock utredas närmare.

Det finns även andra omständigheter som påverkar behovet av lokaler. En ökad befolkning medför ett ökat behov av t.ex. biståndshandläggare och därmed även ett ökat behov av lokalytor anpassade för sådant ändamål, vilket riskerar att tränga ut den administrativa verksamhet som bedrivs i lokalerna runt Hässelby torg. Då antalet invånare med behov av ekonomiskt bistånd ökar, uppstår ett motsvarande behov av arbetsrum förberedda för klientbesök i förvaltningens lokaler. Då andra arbetsenheter har liknande klientbesök ökar kravet på en övergripande samordning av lokalresurserna. Hässelby torg 20-22 inrymmer andra stora ytor med icke-administrativ verksamhet, t.ex. beroendemottagningen som är en extern verksamhet, samt annan social verksamhet. Förvaltningen anser att det finns behov av att göra en riskbedömning över hur lokalbehovet förändras när befolkningen ökar och befolkningsstrukturen ändras.

Det behövs samlad kunskap om vilka sektioner m.m. inom verksamhetsavdelningarna som bedriver operativ verksamhet och i vilken mån den bedrivs i kontorslokaler respektive "ute på fältet". Man bör vidare utreda i vilka lokaler som rent administrativ verksamhet bedrivs, och i vilka lokaler som annan verksamhet bedrivs, samt i vilken mån dessa kan eller behöver omstruktureras.

Lokalkostnader

Lokalekonomi

Begreppet lokalekonomi har en varierande betydelse; allt ifrån den enkla betydelsen lägsta kostnad för produktion av lokaler eller lägsta årskostnad för lokaler, till den mer komplicerade betydelsen där årskostnad relateras till lokalens nytta för verksamheten. Då kommunala lokaler alltid kopplas till en allmännyttig användning, bör definitionen av begreppet lokalekonomi därför vara den mer komplicerade beskrivningen – d.v.s. årskostnaderna satta i relation till den nytta verksamheterna har av lokalerna.

En god lokalekonomi uppnås genom god lokaleffektivitet. Det krävs dock att det finns en tydlig styrning och möjlighet till uppföljning för att få en bra effektivitet. Men att en lokal används mycket innebär inte nödvändigtvis att den är effektiv sedd ur verksamhetens perspektiv. Lokaleffektivisering innebär således inte att man bör spara in på lokaler till varje pris.

Kostnaden för att bedriva en verksamhet är summan av verksamhetskostnaderna och lokalkostnaderna. Är lokalerna billiga, men dåligt anpassade till verksamheten, blir resultatet i allmänhet en ökning av andra kostnader för verksamheten, t ex ökat personalbehov, ökat behov av hjälpmedel etc. Därmed försvåras det uppsatta verksamhetsmålet. Det gäller att sträva efter en rimlig anpassning av lokalen till verksamheten för att hitta den optimala totalkostnaden och den bästa lokalekonomin för verksamheten.

För att få den bästa lokalekonomin och effektivt nyttjande är det inte bara lokalkostnaderna som skall påverkas. Verksamhetens övriga kostnader beror i hög grad på hur verksamheten organiseras. Detta gör att det kan vara en anpassad verksamhetsorganisation istället för förändrade lokaler, som ger den optimala lokalekonomin. Vanligen behövs en kombination av båda.

Lokalkostnader i Hässelby-Vällingby

Den totala hyreskostnaden för alla kommunala lokaler i Hässelby-Vällingby stadsdelsområde uppskattas till ca 155 mnkr per år, inklusive de skollokaler som övergår till utbildningsnämnden den 1 juli 2007. Avräknar man hyresintäkter från äldreboenden och gruppboendestäder så uppskattas nettohyran hamna på ca 125 mnkr för år 2007. För år 2008 uppskattas hyran hamna på ca 95,1 mnkr, eller ca 65 mnkr i nettohyra. Näst efter lönekostnader är lokalkostnader den enskilt största kostnaden. Lokalhanteringsfrågor är därmed en viktig strategisk fråga, som behandlas regelbundet av ledningsgrupp och även inom de olika verksamhetsavdelningarna inom förvaltningen. Det är av stor vikt att stadsdelsnämnden verkar för en god lokalekonomi, effektivitet i lokalutnyttjandet och ändamålsenliga lokaler på såväl kort som lång sikt.

Exempel: några nyckeltal för förskoleverksamheten

Den genomsnittliga hyreskostnaden för samtliga kommunala förskolor i stadsdelsområdet är 878 kr/kvm/år. Hyreskostnaden för nybyggda förskolor ligger på ca 2 000-2 800 kr/kvm/år. Hyreskostnaden för befintliga förskolor av lite äldre typ ligger på en väsentligt lägre nivå, ca 470-800 kr/kvm/år. Många av dessa lokaler har dock ett stort renoveringsbehov, varför den totala genomsnittskostnaden tros öka på sikt. Renoverade förskolelokaler ligger på en hyreskostnad runt 1500 kr/kvm/år.

Hyreskostnaden per förskoleplats är ca 12 400 kr/år. Kostnaden per förskoleplats i en nybyggd förskola är ungefär dubbelt så hög.

Ovanstående siffror ger vid handen att det finns anledning till en restriktiv hållning när det gäller främst nybyggnationer av verksamhetslokaler – oavsett vilken verksamhet som avses. Det finns annars risk att hyreskostnaderna skenar, vilket innebär att verksamhetsbudgeten krymper i takt med att hyreskostnaderna ökar. Renoveringsbehovet går dock inte att bortse ifrån, varför det är sannolikt att hyreskostnaderna på sikt kommer att öka mer än vad som kan förväntas enligt index.

Sammanställning av lokalkostnader fördelat per verksamhetsområde*

(alla belopp i SEK)	Årshyra	Hyrestillägg	Yta (m ²)	Hyresintäkter	Nettohyra	Genomsnittlig Kvm-hyra
Förskola	23 959 211	0	27 282	120 922	23 838 289	878
Skola och skolbarnsomsorg**	108 877 084	131 488	104 779	351 524	108 525 560	1 040
Omsorg loF	9 198 944	0	8 434	6 269 480	2 929 464	1 091
Omsorg om funktionshindrade	9 662 371	0	8 219	4 224 888	5 437 483	1 176
Äldreomsorg	37 733 790	0	38 121	18 633 608	19 100 182	-
Administrativa lokaler	11 192 350	0	8 767	354 688	10 837 662	1 277
Tomställda lokaler	2 901 531	0	0	0	2 901 531	
Övriga lokaler	2 414 506	0	3 314	0	2 414 506	729
Totalt	205 939 787	131 488	198 916	29 955 110	175 984 677	
Totalt minus skolorna***	155 100 000	0	94 137	29 603 586	125 496 414	

* Uppgifterna kommer från lokalsammanställningen i Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnds verksamhetsplan för år 2007.

** Ansvar tas över av utbildningsnämnden fr.o.m. 1 juli 2007.

*** Preliminär uppskattning, hyra betalas för halva 2007.

Sveriges kommuner och landsting publicerar vartannat år Förvaltningsnyckeln, i vilken anges viktiga nyckeltal för offentliga byggnader. I den senaste upplagan från år 2006 anges en hyresnivå på 700 kr/kvm som låg, 1 000 kr/kvm som normal och 1 400 kr/kvm som en hög hyresnivå. Sammantaget har alltså förvaltningens lokaler inte en anmärkningsvärt hög hyra som helhet, även om vissa enskilda lokaler är dyra.

Kostnadsbesparingar och effektiviseringar

Det område där möjligheten till besparingar är störst är, som framgår ovan, frågan om man ska bygga om (renovera) eller bygga nya lokaler för en verksamhet. Här finns enligt förvaltningens mening ett behov av att fastställa en beslutsordning, lämpligen inom ramen för förvaltningens lokalutskott som för närvarande arbetar med dessa frågor; det behövs även redovisningar från fastighetsägare för varje enskilt objekt beträffande dess tekniska status och allmänna skick. Som vägledning för ett beslut om att bygga en ny verksamhetslokal bör följande frågor ställas:

- Är åtgärden nödvändig för att täcka ett kapacitetsbehov?
- Är åtgärden föranledd av arbetsmiljöskäl, som verifierats genom t.ex. tekniska besiktningar och utredningar?
- Är åtgärden nödvändig p.g.a. verksamhetsanpassningar?
- Är åtgärden nödvändig till följd av fastighetens renoverings- eller underhållsbehov? (en fastighetsägarfråga)
- Är åtgärden nödvändig för att möjliggöra optimal personaltäthet?

Om inte merparten av frågeställningarna kan besvaras jakande, torde en nybyggnation inte vara en prioriterad åtgärd.

Ett annat utredningsområde rör byggkostnader. Förvaltningens uppfattning är att byggprojekt blivit dyrare att genomföra de senaste åren, så till den grad att vissa projekt har stoppats av kommunstyrelsens ekonomiutskott; projekten har därmed fått omarbetas med förseningar som följd. En utredningsfråga bör därför enligt förvaltningens uppfattning vara i vilken mån man ska hyra in lokaler av de kommunala fastighetsbolagen eller från den privata sektorn, samt huruvida man bör bygga ut befintliga lokaler eller bygga nya lokaler.

När det gäller hyresnivån på förvaltningens lokaler kring Hässelby torg, för närvarande 1 277 kr/kvm, så tros den framtida hyreskostnaden sjunka något med anledning av att Centrumkompaniet avses säljas till en privat aktör.

Styrdokument för lokalhantering

Lokalhanteringsfrågor i Stockholms stad regleras främst via stadens budget. I den årliga verksamhetsplanen som varje nämnd upprättar finns en bilaga med en lokal-försörjningsplan samt en lokalsammanställning. På objektsnivå finns fastighetsägarnas ramavtal, vilka beskriver hur enskilda projekt hanteras och vem som har ansvar för vad i de kontraktsmässiga förhållandena (de s.k. krysslistorna). Dessa dokument ger sammantagna en god överblick av hur lokalbeståndet ser ut, hur mycket det kostar, och vilka ny-, om och tillbyggnadsprojekt som planeras under det närmsta året. Man kan också utläsa hur ansvarsfördelningen ser ut mellan nämnderna och fastighetsägare.

Ovannämnda dokument är ingen uttömmande redogörelse, men utgör en god grund att stå på för att möjliggöra en god lokalhantering. Samtidigt finns det utrymme för utveckling av lokalhanteringen med ytterligare styrdokument. Exempelvis kan det på projektnivå tänkas att en tydlig policy rörande uppstartande av projekt upprättas, i synnerhet nybyggnadsprojekt, vilka innebär ett stort ekonomiskt åtagande under en lång tid framöver. Verksamhetsföreträdarnas ställning i detta avseende är mycket viktig; deras engagemang bör fördjupas, i synnerhet för att ta kontrollen av det tidiga skedet i byggprocessen. En förvaltningsplan, innehållande en bedömning av kostnadsutvecklingen på sikt, t.ex. 5 år eller längre, kan också fungera som ett styrinstrument för lokalhanteringen. Detta är huvudsakligen

en fastighetsägarfråga, men då förvaltningen är en stor hyresgäst finns det all anledning att fördjupa arbetet på den punkten.

För Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning finns i dagsläget en ansvarsfördelningslista, där det framgår vilket ansvar verksamhetsföreträdare har i lokalfrågor och vilken roll avdelningen för stadsdelsmiljö och teknik spelar i sin egenskap som internkonsult i lokalfrågor, förvaltningsfrågor och uppstartande av byggprojekt. Ansvarsfördelningslistan bör utvecklas och förankras djupare bland förvaltningens tjänstemän som arbetar med lokalfrågor, både bland verksamhetsföreträdare och inom lokal- och samhällsplaneringssektionen.

Inom förvaltningen finns också ett forum för lokalfrågor – lokalutskottet – som är en viktig del i samverkan mellan arbetsgivare och de fackliga organisationerna då arbetsgivaren har en skyldighet att samverka i alla ny-, om och tillbyggnadsprojekt rörande lokaler där arbetstagare vistas. Det fyller också en viktig funktion för samordning och strukturering av alla byggprojekt och för att minska mötesfrekvensen i lokalärenden. Förvaltningen arbetar kontinuerligt med att utveckla strukturen kring lokalutskottet och de ärenden som behandlas där.

Fortsatt arbete

Lokalresursplanering och fastighetsförvaltning kräver strategiska överväganden som får ekonomiska konsekvenser under många år, och bör därför bygga på en långsiktigt hållbar strategi. Med anledning av det, och vad som anförts i detta tjänsteutlåtande, avser förvaltningen att arbeta vidare med ett antal utredningsfrågor.

Förvaltningen anser att det finns behov av att göra en analys över hur lokalbehovet förändras när befolkningen ökar och befolkningsstrukturen ändras. Arbeta med detta pågår, och det bör utredas ytterligare i vilka lokaler kring Hässelby torg 20-22 som rent administrativ verksamhet bedrivs, och i vilka lokaler som annan verksamhet bedrivs, samt i vilken mån dessa kan eller behöver omstruktureras.

Verksamhetsföreträdare måste, i samverkan med avdelningen för stadsdelsmiljö och teknik, se över möjligheterna till lokalintegrering och en utredning avses att göras för att ge klarhet i vilka fall sådan integrering är ekonomiskt och verksamhetsmässigt gynnsam.

Lokalförsörjningsplanen för 2007 är en genomarbetad analys av nuvarande lokalutnyttjande och en redovisning av behovet inför det kommande året, men saknar enligt förvaltningen en mer preciserad långsiktig handlingsplan för anskaffning och avveckling av lokaler, då behovet varierar inom stadsdelsområdet. Förvaltningen har ambitionen att i kommande uppdateringar av lokalförsörjningsplanen vara mer konkret i det avseendet.

Enligt förvaltningens mening finns det också ett behov av att fastställa en tydligare beslutsordning för större ny-, om- och tillbyggnadsprojekt, då dessa innebär stora ekonomiska åtaganden för stadsdelsnämnden under en lång tid framöver. Framför allt bör inledningen av byggprocessen utvecklas, med framtagande av genomarbetade förstudier, verksamhetsbeskrivningar och lokalbehovsbedömningar för att optimera nyttan i varje projekt. Beslutsordningens utformning får utredas, men bör ligga inom ramen för förvaltningens lokalutskott som i dagsläget arbetar med dylika frågor. Det pågår arbete för att förbättra strukturen kring detta.

Förvaltningen arbetar även med att få in redovisningar från fastighetsägare för varje enskilt objekt beträffande dess tekniska status och allmänna skick, i syfte att kunna göra en mer precis bedömning av hyreskostnaderna på sikt. Därmed kan en mer noggrann prognostisering av lokalkostnaderna göras, vilket också ger möjlighet att bedöma vilka investeringar som stadsdelsnämnden har ekonomiskt utrymme för inom ramen för sin budget.

- - - - -