



Datum: 2012-11-19

Yttrande avseende revisorernas granskning av effektiv lokalhantering i Värmdö kommun

KPMG har på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer granskat Värmdö kommuns rutiner och arbetssätt för hantering av en effektiv lokalhantering. Det övergripande syftet har varit att granska huruvida det finns en effektiv och långsiktig planering av kommunens lokalbehov för sina respektive verksamheter. KPMG har gjort bedömningen att kommunens arbetssätt kring detta kan förbättras. Värmdö kommun delar i allt väsentligt revisorernas bedömning.

Åtgärdsplan

Värmdö kommun delar i allt väsentligt revisionens bedömning och ämnar följa rapportens rekommendationer. Detta innebär att:

- Kommunen ska se över arbetssätt och rutiner så att policy- och styrdokument fullföljs.
- Kommunen ska se över användandet av effektivitetsmått i syfte att stärka och tydliggöra styrning och uppföljning av lokalkostnader.
- Kommunen ska fastställa en arbetsordning för att tydliggöra programhandlingar vid nyproduktion eller ombyggnad av lokaler.

Bilaga

Revisionsrapport från KPMG. Effektiv lokalhantering Värmdö kommun. Dnr: 12KS/0499.

Monica Pettersson
Kommunstyrelsens ordförande

Stellan Folkesson
Kommundirektör



Effektiv lokalhantering
Värmdö kommun
Revisionsrapport

KPMG AB
2012-10-17
Antal sidor: 7

Värmdö kommun
Kommunrevisionen

2012-10-17

VÄRMDÖ KOMMUN
2012 -10- 18
Dnr

Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige – för kännedom

Granskning av lokalhantering

De förtroendevalda revisorerna i Värmdö kommun har gett KPMG i uppdrag att genomföra en granskning av lokaleffektivitet inom kommunen.

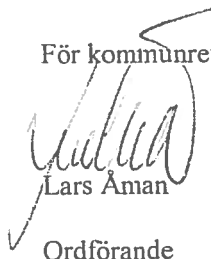
Övergripande syfte med projektet har varit att granska om det finns en effektiv långsiktig planering av Värmdö kommuns lokalbehov för sina verksamheter.

Vid granskningen har det övergripande framkommit följande:

- Kommunen har tydliga styrdokument som täcker merparten av processer och rutiner som krävs för att ha en god styrning och kontroll
- Det råder dock brist på resurser för att praktiskt kunna leva upp till innehållet i styrdokumentet, bl.a. tar det lång tid att få den hjälp som verksamheterna behöver när det gäller förändring av lokaler.
- Effektivitetsmått används inte i den utsträckning som skulle behövas för att ha en god styrning och uppföljning av lokalkostnaderna.
- Vid förändring eller nyproduktion av nya lokaler för verksamheterna saknas tydliga programhandlingar.

Revisionen begär yttrande över bifogad rapport med svar om vidtagna eller planerade åtgärder senast 2012-12-15

För kommunrevisionen



Lars Aman
Ordförande

1. Sammanfattning och kommentar

Bakgrund och inledning

KPMG har av lekmannarevisorerna fått i uppdrag att granska Värmdö kommuns rutiner för hantering av en effektiv lokalhantering.

För att få ett grepp om vad effektiv lokalhantering innebär så brukar den av tradition delas upp i två ingående delar nämligen:

- Lokaleffektivitet som betyder:
 - att lokalerna är anpassade så att verksamheterna effektivt kan bedriva sin verksamhet – dvs rätt antal m² för sina behov och rätt anpassade för sin verksamhet
 - att kommunen har en strategisk lokalförsörjning
- Produktionseffektivitet som betyder:
 - att förvaltaren levererar lokaleffektiva ytor på långsiktigt billigaste sätt (aktivt arbetar med driftnettoanalyser – driftoptimeringar mm)

Revisionen bedömer att de policydokument som finns klart täcker de områden och processer som bör tydliggöras. Det finns dock en del organisatoriska frågor som bör utvecklas. Dessutom förekommer det i dagsläget brister vad avser uppföljning och utvärdering av effektivitetsmått.

Iakttagelser och kommentarer

Den organisationen som i dag finns medför ingen tydlig gränsdragning mellan de som arbetar med lokaleffektivitet och produktionseffektivitet. Fastighetschefen har idag båda rollerna vilket medför att det inte finns tid att bli göra uppföljningar på hur effektiv lokalhanteringen är mm. Vid förändringar av lokalerna framtas inga tydliga och genomarbetade programhandlingar vilket kan medföra att lokalkostnaderna över tiden blir höga. Det brukar oftast gå till så att beslut fattas om en budget för ett projekt så får man se vad det går att åstadkomma för summan. När det gäller interna hyresavtal så har kommunen fattat beslut om förändrade principer för hyressättning samt innehåll i avtalen. Förändringen genomförs nu succesivt och ska vara genomförd senast 2013-01-01. För att klara de många olika delarna när det gäller effektiv lokalhantering och skapa en tydlig rollfördelning mellan hyresvärd och hyresgäst bör resurser tillsättas. Förslagsvis inrättas en tjänst som lokalstrateg som organiseras direkt under kommunchefen. Denna roll får bli uppdraget att företräda verksamheterna i lokalfrågor och arbeta med uppföljning och utvärdering av både lokal och produktionseffektivitet.

Innehåll

1.	Sammanfattning och kommentar	1
2.	Bakgrund, risk och väsentlighet	2
3.	Syfte	2
4.	Metod, avgränsning och genomförande	2
5.	Teori	2
6.	Noteringar från granskningen	4
6.1	Lokalpolicy	5
6.2	Lokalprocess	5
6.2.1	Ansvar o roller	5
6.2.2	Lokalprocessen	6
6.2.3	Övrigt	6
6.3	Kommentarer	7

2. Bakgrund, risk och väsentlighet

KPMG har av lekmannarevisorerna fått i uppdrag att granska huruvida Värmdö Kommun ha en effektiv och ändamålsenligt hantering av de lokaler som används för att bedriva egen verksamhet i. Med effektiv lokalhantering menas att kommunen på kort och lång sikt tillhandahåller såväl innehållsmässig bra lokaler för verksamheterna som att kostnaderna för lokalutnyttjandet ligger på en rimlig nivå i förhållande till behov och nyttjande. Lokalkostnader är vanligtvis kommunens näst största kostnad och det krävs att roller, uppdrag och befogenheter är tydligt definierade och kända för organisationen för att kostnaderna ska kunna styras. Lokalkostnader innehåller två olika komponenter som tillsammans kan styras till önskad nivå nämligen produktionseffektivitet och lokaleffektivitet. Mer om detta nedan.

3. Syfte

Granskningen syftar till att ge svar på följande frågor:

- Hur ser processen ut för att identifiera lokalbehov ?
- Hur arbetas det med strategier, mål och mått för lokalutnyttjande och fastighetsunderhåll?
- Hur ser processen ut för upprättande av lokal- och investeringsplaner för anskaffning/ anpassning/ avveckling av lokaler
- Hur följs av strategier, mål och planer upp?
- Hur utvärderas effektivitet i lokalutnyttjandet och lokalkostnader samt bibehållande av fastighetsbeståndets kapitalvärde?
- Hur ser organisationen ut för att hantera kommunens lokalhantering?

4. Metod, avgränsning och genomförande

Intervju med personal som ansvarar för såväl produktionseffektivitet som lokaleffektivitet har genomförts. Styrdokument för lokalhantering har insamlats och granskats.

5. Teori

Ägandet och förvaltningen av lokaler har inget egenvärde i offentlig verksamhet utan utgör stöd åt de olika kärnverksamheterna. Lokalägandets utgångspunkt är inte primärt att

skapa mervärde åt den fastighetsägande organisationen utan mer att skapa mervärde åt verksamheten som bedrivs i lokalerna.

Enkelt kan man säga att den totala kostnaden för lokaler definieras utifrån nedan två parametrar:

- Lokaleffektivitet som betyder:
 - att lokalerna är anpassade så att verksamheterna effektivt kan bedriva sin verksamhet –dvs rätt antal m² för sina behov och rätt anpassade för sin verksamhet
 - att kommunen har en strategisk lokalförsörjning
- Produktionseffektivitet som betyder:
 - att förvaltaren levererar lokaleffektiva ytor på långsiktigt billigaste sätt

(aktivt arbetar med driftnettoanalyser – driftoptimeringar mm)

För att fördjupa detta synsätt kan ovan utvecklas genom följande resonemang.

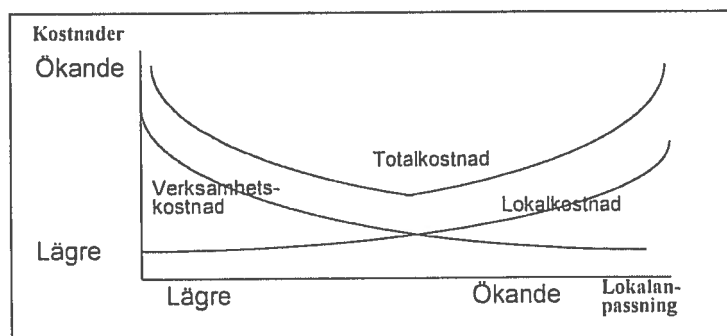
Begreppet lokalekonomi har, beroende på vem som använder det, fått en varierande betydelse allt ifrån den enkla betydelsen: lägsta kostnad för produktion av lokaler, eller lägsta årskostnad för lokaler, till den mer komplicerade betydelsen där årskostnad relateras till lokalens nytta för verksamheten.

Lokaler är alltid kopplade till en användning, som ger någon form av intäkt som balanserar kostnaderna. Detta gäller i speciellt hög grad kommunala lokaler som är en offentlig och allmän resurs. Den rimligaste definitionen av begreppet lokalekonomi måste därför vara den mer komplicerade beskrivningen. Begreppet bör därför definieras som **årskostnaderna satta i relation till den nytta verksamheterna har av lokalerna**. Det som kan ge upphov till problem är givetvis att mäta och bestämma lokalekonomin och att få grepp om och konkretisera nyttan.

Definitionen och begreppet lokalekonomi består inte bara av ekonomi uttryckt i kronor, utan även andra aspekter kommer in i bilden, som ofta inte på ett helt tillfredsställande sätt kan värderas i kronor.

Hur uppnås en god lokalekonomi? Den första förutsättningen för att uppnå detta är god lokaleffektivitet. Att lokaleffektivisera innebär, att verksamheterna utnyttjar sina lokaler effektivt. **Det krävs dock att det finns en tydlig styrning och möjlighet till uppföljning för att erhålla en bra effektivitet.** Men att en lokal används mycket är inte detsamma, som att den är effektiv sedd ur verksamhetens perspektiv. Lokaleffektivisering innebär därför inte, att man skall spara in på lokaler till varje pris.

Sedd från denna utgångspunkt, uppnås den bästa lokalekonomin om lokalerna totalt anpassas till verksamhetens behov. Frågan är emellertid inte så enkel. När man utifrån verksamhetens fastlagda målsättningar indelar kostnaderna i lokalkostnader och verksamhetskostnader ser fördelningen, i normalfallet, ut som i figuren nedan.



Principiell utveckling av kostnaderna vid olika långt driven lokalanpassning.

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. Troligen blir resultatet att det förutsatta verksamhetsmålet inte kan nås. Lokalkostnadernas gradvisa ökning vid ökande anpassning till verksamhetens specifika behov beror ofta i sin tur på, att sådana lokaler såväl blir dyrare att bygga som att de ger högre driftkostnader, än ej anpassade lokaler. Det gäller därför att sträva efter en rimlig anpassning av lokalen till verksamheten för att hitta den optimala punkten på totalkostnadskurvan och att därmed få den bästa lokalekonomin för verksamheten.

Lokaler är alltid investeringar med lång varaktighet. För att skapa god lokaleffektivitet erfordras till verksamheten väl anpassade lokaler, men hur kan vi skapa sådana? Klart är att det åligger verksamhetsföreträdarna i samråd med ex. en lokalstyrgrupp att definiera såväl utformning som antal lokaler. Verksamhetens företrädare måste då ha de kunskaper som erfordras. Ofta är verksamhetsföreträdare i projektgrupper i allt för stort avseende bundna av sina erfarenheter av tidigare lokaler.

6. Noteringar från granskningen

Värmdö kommun har en fastighetsavdelning som är organiserad direkt under kommunstyrelsen. Kopplat till kommunstyrelsen finns ett utskott (KSFU) som ansvarar och beslutar i förändring och utveckling av kommunens fastighetsinnehav. Det praktiska arbetet med förvaltning och utveckling av fastigheterna hanteras av fastighetsavdelningen

som också tillsammans med verksamhetsföreträdare hanterar lokalstrategiska frågor. Fastighetschefen har i sitt uppdrag att både ansvara för produktionseffektivitet och lokaleffektivitet. Dessutom ansvarar fastighetschefen för de av kommunen inhyrda lokalerna för att kvalitetssäkra så att avtalen skrivs så förmånligt som möjligt. Det finns två styrdokument som verksamheten har att förhålla sig till, lokalpolicy och lokalprocess.

6.1 Lokalpolicy

Lokalpolicydokumentet innehåller skrivningar med följande innehåll:

1. Kommunen ska tillgodose verksamheternas behov av ändamålsenliga och kvalitetssäkra bra lokaler till långsiktigt lägsta möjliga kostnader.
2. Kommunen ska eftersträva balans mellan tillgång och efterfrågan på lokaler och anläggningar.
3. Kommunen har som huvudstrategi att kommunstyrelsen ska bygga, äga och förvalta kommunens verksamhetslokaler.
4. Genom att tillämpa internhyror ska lokalkostnaderna synliggöras för verksamheterna.
5. Kommunens verksamheter ska sträva efter att ha lokaler med inbyggs flexibilitet för att ha en hög lokaleffektivitet under lång tid
6. Investeringar ska tydligt kopplas till, och motiveras utifrån verksamhetens behov.
7. Nybyggnationer och ombyggnationer ska ske med minsta möjliga miljöstörning
8. Fastighetsägarens roll och ansvar ska vara tydlig

6.2 Lokalprocess

Lokalprocessdokumentet reglerar följande områden:

6.2.1 Ansvar o roller

Som ovan beskrivits så är kommunstyrelsen genom sitt utskott fastighetsägare och ansvarar för fastighetsutveckling, hyressättning samt drift och skötsel av fastigheterna. Kommunstyrelsen äger frågan om det samlade lokalbehovet och i dialog med nämnder

och styrelser ansvarar för lokalförsörjningen. Nämnder och styrelser ansvarar i sin tur för att strategiskt arbeta med en lokalplan innehållande kort- och långsiktigt lokalbehov.

6.2.2 Lokalprocessen

Årligen i december ska resp. nämnd och styrelse överlämna sitt lokalbehov till kommunstyrelsen När nämnderna överlämnat sina förslag till kommunstyrelsen sker en beräkning och planering av önskemålen. Förslag på kontrakt upprättas av KSFU som överlämnas till nämnderna för beslut och ev. prioritering. När beslut är fattat sker en beställning till KSFU som i de fall det ska till en om- eller nybyggnation genomför projektet. Kan behovet lösas inom befintligt bestånd eller genom extern inhyring hanteras det också av KSFU.

6.2.3 Övrigt

Vid s.k. förgävesprojektering får beställande nämnd betala kostnaderna. Vill en verksamhet frånträda en lokal så sker det genom en skriftlig uppsägning till KSFU med sex månaders uppsägningstid. KSFU har en budget för omställning av lokaler vilket innebär att verksamheterna slipper sin hyreskostnad efter sex månaders uppsägningstid. Detta innebär ett av incitamenten som finns att fortlöpande arbeta med lokaleffektivitet för verksamheterna.

Utöver ovan beskrivna process så har fastighetschefen månatliga avstämningar med verksamhetsföreträdare om lokalbehov och övriga lokalfrågor.

I dagsläget är det otydligt hur hyra ska sättas samt vad som ingår i hyran. Från årsskiftet 2012/2013 införs en ny hyressättningsmodell där grunden för hyran ska utgöras av en självkostnad baserad på en förutbestämd nivå för påverkbara kostnader såsom underhåll mm. Till detta kommer en tydlig gränsdragningslista som reglerar investerings- och kostnadsansvarsfrågan mellan hyresvärd och hyresgäst. Hyreskostnaden som idag samlas upp på centralt konto ska också fördelas ut och belasta respektive enhet. Denna hantering kommer att medföra en större kostnadsmedvetenhet och tydligt synliggöra att det finns inga "gratishyror".

När det gäller uppföljning av såväl lokal- som produktionseffektivitet har denna fråga inte fått så mycket utrymme i den dagliga verksamheten. Förslag och rutiner håller på att arbetas fram så att nyckeltal och övriga mått blir en naturlig del vid styrning och uppföljning av lokalhanteringen.

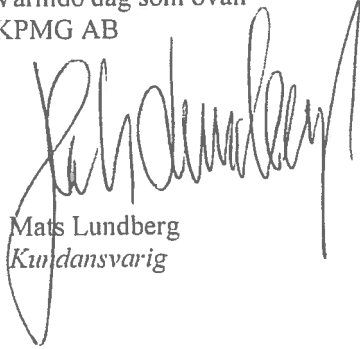
6.3 Kommentarer

För att bättre kunna arbeta med lokal- och produktionseffektivitet och för att få en tydligare rollfördelning mellan hyresgäst och hyresvärd bedöms att resurser ytterligare bör avsättas för nedan arbetsuppgifter. Ex inrättas en tjänst som lokalstrateg som placeras direkt under kommunchefen och får i uppdrag att:

- Tillsammans med "hyresgästerna" strategiskt arbeta med lokalförsörjningsplaner d v s arbeta med lokaleffektivitet
- Företräda hyresgästerna i diskussion om avtal och innehåll i hyresavtal med såväl koncerninterna som externa hyresvärdar
- Upprätta och utveckla befintliga gränsdragningslistor som tydligt visar vilka åtaganden som åligger hyresgäst och värd
- Erhålla en samlad bild av kommunens hela lokalinnehav och fördela behov löpande mellan verksamhetsgrenarna och utnyttja hela kommunkoncernens samlade volym
- Förhandla fram lämpliga ersättningsnivåer avseende verksamhetsköp utöver de som regleras i hyresavtalen och som avser mer än teknisk fastighetsförvaltning. Ex. får idag verksamhetschefer förhandla och fastighetsskötsel utöver de som idag ingår i avtalen. Det kan vara allt från städ till vinterväghållning.
- Ansvara för förhandlingar mellan verksamheterna, fastighetsavdelningen, bostadsbolaget och externa hyresvärdar i frågor om verksamhetsanpassningar och investeringar i befintliga och nya lokaler.
- Se till att förvaltnings- och underhållsplaner upprättas av hyresvärden och sätts i relation till aktuella hyresnivåer i samarbete med hyresgästerna.
- Mäta och följa upp såväl lokal som produktionseffektivitet

Fastighetsavdelningen som idag uppstår båda rollerna får då en ren **utförarroll** och ska arbeta med produktionseffektiviteten vilket i dag är eftersatt. Den nya rollen får en tydlig beställarfunktion och kan hjälpa och avlasta verksamhetsföreträdarna genom att strategiskt och kostnadseffektivt se till att verksamhetens behov av effektiva lokaler tillgodoses. Ett annat område som det i dag brister i och som påtagligt påverkar lokalkostnaderna är att det inte finns genomarbetade programhandlingar för såväl stora som små förändringar av befintliga och nya lokaler.

Värmdö dag som ovan
KPMG AB



Mats Lundberg
Kundansvarig

