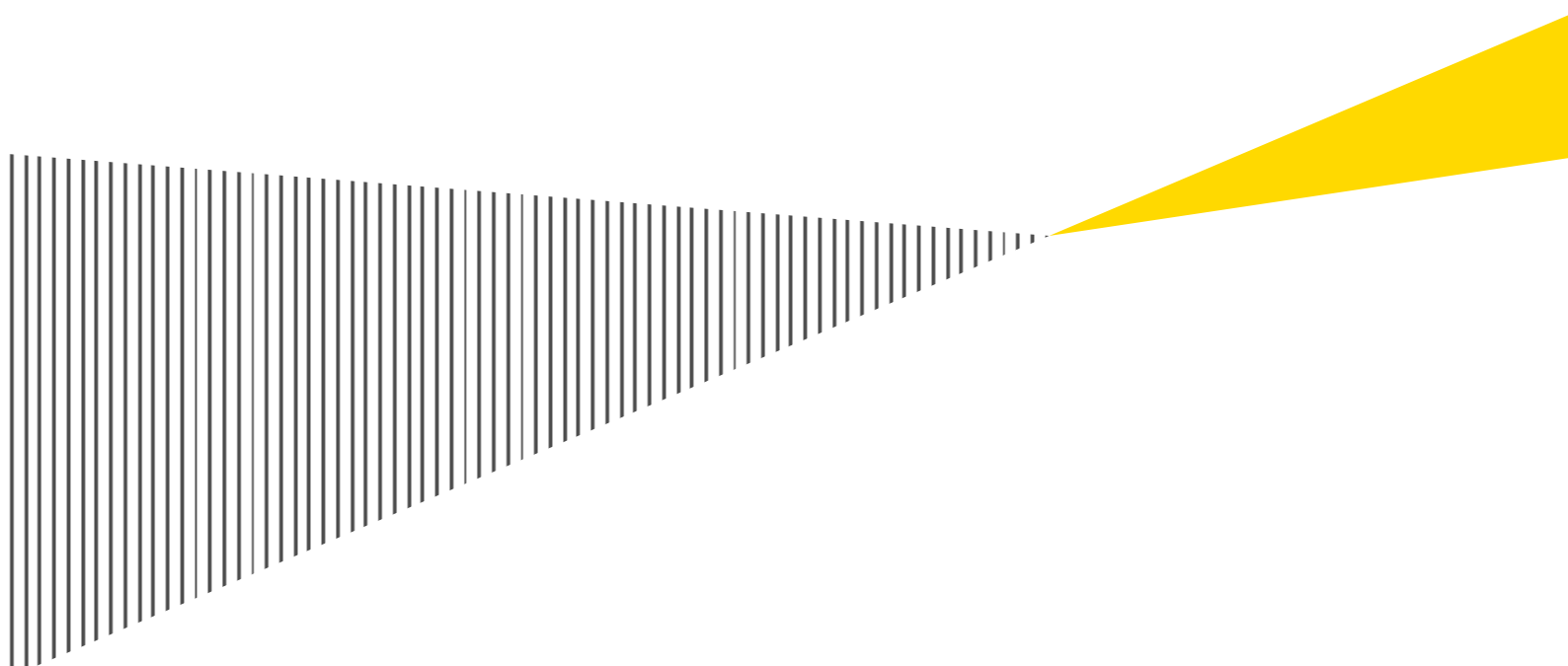


Genomförd på uppdrag av revisorerna
Januari 2010

Jönköpings kommun

Granskning av kommunens lokalstyrning



Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	4
2.1. Bakgrund.....	4
2.2. Syfte och avgränsning	4
2.3. Revisionsfrågor	4
2.4. Utgångspunkter.....	5
2.5. Metod	5
3. Organisation och ansvar i lokalförsörjningsprocessen	6
3.1. Tekniska kontoret.....	6
3.2. Skol- och barnomsorgsförvaltningen	7
3.3. Socialförvaltningen	7
3.4. Lokalförsörjningsprocessen	8
3.5. Synpunkter från intervjuade.....	9
3.6. Bedömning	9
4. Styrning	12
4.1. Verksamhets- och investeringsplan	12
4.2. Övrig styrning på förvaltningsnivå.....	12
4.3. Internhyressystem	13
4.4. Synpunkter från intervjuade.....	14
4.5. Bedömning	14
Källförteckning	15

1. Sammanfattning

Ernst & Young har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Jönköpings kommun granskat kommunens lokalstyrning. Granskningens syfte är att belysa och bedöma ändamålsenligheten och effektiviteten i lokalförsörjningsprocessen med avseende på hur den styrs och hur roller och ansvar har definierats. Granskningen avgränsas till kommunens övergripande arbete och på förvaltningsnivå till tekniska kontoret och skol- och barnomsorgsförvaltningen samt socialförvaltningen.

Tekniska nämnden ansvarar för kommunens fastigheter. Kommunens strategiska lokalförsörjning sköts främst på tekniska kontorets avdelning Förvaltning. Där finns förvaltare som ansvarar för förvaltningarnas verksamhetslokaler. Avdelning Produktion sköter nybyggnation eller ombyggnation. Roll- och ansvarsfördelningen mellan tekniska kontoret och förvaltningarna bygger på att varje förvaltning har en ansvarig förvaltare.

Förvaltningarna har valt att organisera arbetet med lokalfrågor på olika sätt. Inom skol- och barnomsorgsförvaltningen finns en planeringsenhet för lokalfrågor. På socialförvaltningen finns ansvaret finns inom de tre funktionerna omsorg (funktionshinder), äldreomsorg samt individ- och familjeomsorg. Den största skillnaden är att skol- och barnomsorgsförvaltningens planeringsenhet har kunskap om det totala behovet. På socialförvaltningen finns ingen person eller funktion som motsvarande överblick.

Lokalförsörjningsprocessen ser således något olika ut beroende på förvaltning. Gemensamt är att tekniska kontoret är "spindeln i nätet" med olika byggrupper för varje projekt. Trots att förvaltningarna valt att organisera på olika sätt bedöms roll- och ansvarsfördelningen vara tydlig.

Avvägningar mellan lokalens ändamålsenlighet och kostnad ur ett verksamhetsperspektiv görs på förvaltningarna i dialog med tekniska kontoret. Ansvarig förvaltare samråder med socialförvaltningens funktionschefer respektive skol- och barnomsorgens planeringsenhet.

Det görs avvägningar om storlek, långsiktigt behov och investeringsutrymme för att avgöra om en nybyggnation/anpassning ska genomföras i kommunens regi eller med hjälp av entreprenör genom exempelvis upplåtelse av mark. Det finns en tradition att kommunen bygger i egen regi.

Inom förvaltningarna används främst befolkningsdata för att prognostisera behovet. Skol- och barnomsorgsförvaltningen beaktar också elevströmmar och nya bostadsområden. Socialförvaltningen har inget gemensamt perspektiv över funktionsgränserna när behovet analyseras. Inom skol- och barnomsorgsförvaltningen används en Lokalresursplan som sammanställdes senast år 2003. Bedömningen är att dagens behovsanalyser inte är tillräckliga för att förvaltningen ska få en god information om lokalbehovet, vare sig på socialförvaltningen eller på skol- och barnomsorgsförvaltningen. Enbart investeringsplan räcker inte som prognosverktyg.

Tekniska kontoret, stadskontoret och representanter från förvaltningarna arbetar tillsammans med att ta fram ett nytt it-verktyg för att kunna se lokalbehovet i realtid. Programmet Klikview och databasen "Digilo" (arbetsnamn) ska kunna ge fastighetsdata och verksamhetsrelaterade data. Det är positivt att förvaltningarna utvecklar Digilo tillsammans med tekniska kontoret. När detta program är i bruk kan det användas till att ta fram långsiktiga prognoser årligen vilket ger en framförhållning som inte finns idag.

Skol- och barnomsorgsförvaltningen lägger mycket resurser på lokalplanering och arbetar aktivt med att omfördela resurser och lokaler från grundskola till förskola. Det finns dock inte dokumenterat hur effekter av brukarnas valmöjligheter kan påverka lokalbehovet i framtiden. Inom socialförvaltningen finns inte heller någon motsvarande plan.

Avvägningar mellan lokalens ändamålsenlighet och kostnad ur ett verksamhetsperspektiv görs på olika sätt beroende på förvaltning. Inom skol- och barnomsorgsförvaltningen har planeringsenheten tillsammans med verksamhetschefer ansvar för analysen. Inom socialförvaltningen genomför både funktionschefer och enhetschefer analyser.

Det finns inte någon funktion som gör en samlad bedömning av vilket lokalbehov som finns inom kommunen. Det samlade behovet kan identifieras genom att skapa ett forum med ansvar för lokalfrågor och som har ett förvaltningsövergripande perspektiv.

Den formella styrningen för lokalanvändning sker i verksamhets- och investeringsplanen samt i tekniska kontorets styrdokument. Här berörs enbart energieffektivisering som är en del i effektivt lokalutnyttjande. Slutsatsen är att kommunen kan bedriva en mer aktiv styrning i syfte att reducera lokalkostnaderna och effektivisera lokalutnyttjandet.

Internhyressystemets huvudsyfte är att fungera som ett styrmedel för att effektivisera lokalutnyttjandet och göra enheterna mer kostnadsmedvetna. Det är enheterna som främst kan påverka lokalutnyttjandet eftersom de råder över hur mycket yta verksamheten använder. Då internhyressystemet bygger på en anslagsmodell så påverkas inte enheternas kostnader av hyrans storlek. Incitamenten till att hålla nere kostnaderna finns istället på förvaltningen, eftersom det är på denna nivå som kostnaden budgeteras. Enheterna har således möjlighet att påverka lokalutnyttjandet men inga incitament att minska kostnaden i dagens system.

Inför det fortsatta arbetet har vi följande förslag till fortsatt utveckling:

- ▶ Socialförvaltningen bör skapa ett förvaltningsövergripande forum för lokalfrågor där gemensamma behov och lösningar kan identifieras.
- ▶ Socialförvaltningen bör ta fram och dokumentera förvaltningsgemensamma rutiner för lokalförsörjning av verksamhetslokaler.
- ▶ Det bör övervägas att tillskapa en förvaltningsövergripande lokalplaneringsgrupp där representanter från varje förvaltning samt från tekniska kontoret ingår. Gruppen kan behandla övergripande lokalfrågor och hitta gemensamma rutiner och förhållningssätt.
- ▶ Skol- och barnomsorgsförvaltningen bör skapa en strategisk plan för hur förändringar i elevunderlag till följd av konkurrens från friskolor påverkar lokalbehovet på lång sikt.
- ▶ Skol- och barnomsorgsförvaltningen bör årligen ta fram prognoser för de kommande tio åren. Prognosen bör göras skriftligen och redovisas för nämnden.
- ▶ Ansvariga nämnder bör införliva skrivningar om lokaleffektivitet i styrande dokument.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Befolkningsökningen i kommunen medför behov av ytterligare lokaler i vissa verksamheter samtidigt som den demografiska utvecklingen gör att lokalbehovet kan minska i andra verksamheter. Kommunens expansion och demografi innebär att hyres-/lokalkostnaderna står för en växande del av budgeten.

En ändamålsenlig lokalstyrning i en kommun innebär att kommunens utbud av lokaler ständigt och med framförhållning anpassas till efterfrågan, att lokalerna är ändamålsenliga och att de förvaltas och underhålls på ett kostnadseffektivt sätt. En mer uttalad styrning av lokalfrågorna och en effektiv lokalförsörjningsprocess är därför ett väsentligt inslag i kommunens styrning.

2.2. Syfte och avgränsning

Granskningens syfte är att belysa och bedöma ändamålsenligheten och effektiviteten i lokalförsörjningsprocessen med avseende på hur den styrs och hur roller och ansvar har definierats.

Granskningen avgränsas till kommunens övergripande arbete vid tekniska kontoret och till arbetet inom skol- och barnomsorgsförvaltningen och socialförvaltningen.

2.3. Revisionsfrågor

Granskningen genomförs med utgångspunkt i följande revisionsfrågor:

Organisation:

- ▶ Är roll- och ansvarsfördelningen mellan tekniska kontoret och förvaltningarna tydlig?
- ▶ Hur är lokalförsörjningsprocessen organiserad?
- ▶ Vilka överväganden görs om vad ska genomföras i stadens regi alternativt av entreprenör genom exempelvis upplåtelse av mark?
- ▶ Vilka underlag tas fram för att bedöma lokalbehovet? Vilka planeringssystem och IT-verktyg används? Är behovs- och planeringsunderlagen tillräckliga för att verksamheten ska få en god information om lokalbehovet?
- ▶ Hur beaktas effekter av brukarnas valmöjligheter när lokalbehoven bedöms?
- ▶ Är framförhållningen tillräcklig?
- ▶ Var görs avvägningar mellan lokalens ändamålsenlighet och kostnad ur ett verksamhetsperspektiv?
- ▶ Görs det en samlad bedömning av vilket lokalbehov som finns inom verksamheten respektive kommunen?

Styrning:

- ▶ Vilken formell styrning finns för ett effektivt lokalutnyttjande?
- ▶ Finns strategisk samordning av lokalförsörjningen inom och mellan förvaltningar?
- ▶ Finns incitamentssystem som stödjer en effektiv lokalanvändning?

2.4. Utgångspunkter

Hanteringen av de egna lokalerna ska ske på ett sådant sätt att ett antal övergripande uppgifter klaras:

- *Förvaltningsuppgiften* - Förvalta kommunens lokaler för att skapa och bibehålla värde på lång sikt. Det innefattar planering och genomförande av drift och underhåll på kommunens fastigheter vilka motiveras ur ett rent fastighetsekonomiskt perspektiv.
- *Serviceuppgiften* - Utföra om- och tillbyggnader samt ge service enligt verksamheternas behov.
- *Styrnings- och samordningsuppgiften* - Styra lokalanvändningen så att kommunen skapar ett effektivt resursutnyttjande. Uppgiften innebär strategisk samordning av lokalutnyttjandet inom och mellan förvaltningar. God överblick krävs över kommunens befintliga lokaler samt löpande kännedom om framtida lokalbehov på kort- och lång sikt. Uppgiften innebär att fungera som en "spindel i nätet" och i samband med lokalbehov stå för avvägningar mellan att återanvända lokaler i befintligt skick, anpassa lokaler eller hyra in nya lokaler. Avvägningar sker mellan kostnaden för lokalen och lokalens ändamålsenlighet sett ur verksamhetens perspektiv. I uppgiften ligger även att se till att lämpliga incitamentssystem finns som stödjer en effektiv lokalanvändning.

I denna granskning ligger fokus på "Styrnings- och samordningsuppgiften".

Lokalstyrningen syftar till att skapa en effektiv *lokal försörjningsprocess* där resursen "lokaler" används effektivt. För att uppnå en hög effektivitet behövs ändamålsenliga lokaler samt ett genomtänkt nyttjande av lokalerna. Ändamålsenliga lokaler innebär att lokalerna passar bra för den verksamhet som bedrivs i lokalerna. Ett effektivt nyttjande av lokaler kan kännetecknas av:

- ▶ Låg kostnad per m² (verksamheten kan i detta avseende främst påverka drift- och underhållskostnader)
- ▶ Många brukare per m²
- ▶ Hög nyttjandegrad på lokalen, dvs. att lokalen används stor del av tiden.

2.5. Metod

Granskningen baseras på intervjuer och studier av relevanta dokument.

Intervju har skett med stadsdirektören, tekniska direktören, chef för avdelning Förvaltning samt med skoldirektör och planerings-/lokalansvarig vid skol- och barnomsorgsförvaltningen samt biträdande socialdirektör vid socialförvaltningen.

De dokument som granskats återfinns i källförteckningen.

3. Organisation och ansvar i lokalförsörjningsprocessen

I detta avsnitt behandlas följande revisionsfrågor:

- ▶ Är roll- och ansvarsfördelningen mellan Tekniska kontoret och förvaltningarna tydlig?
- ▶ Hur är lokalförsörjningsprocessen organiserad?
- ▶ Vilka överväganden görs om vad ska genomföras i stadens regi alternativt av entreprenör genom exempelvis upplåtelse av mark?
- ▶ Vilka underlag tas fram för att bedöma lokalbehovet? Vilka planeringssystem och IT-verktyg används? Är behovs- och planeringsunderlagen tillräckliga för att verksamheten ska få en god information om lokalbehovet?
- ▶ Hur beaktas effekter av brukarnas valmöjligheter när lokalbehoven bedöms?
- ▶ Är framförhållningen tillräcklig?
- ▶ Var görs avvägningar mellan lokalens ändamålsenlighet och kostnad ur ett verksamhetsperspektiv?
- ▶ Görs det en samlad bedömning av vilket lokalbehov som finns inom verksamheten respektive kommunen?

3.1. Tekniska kontoret

Tekniska nämnden ansvarar för kommunens fastigheter. Kommunens strategiska lokalförsörjning sköts främst på avdelningen Förvaltning. Där finns förvaltare som ansvarar för förvaltningarnas verksamhetslokaler. Avdelning Produktion sköter nybyggnation eller ombyggnation.

Eftersom Förvaltning ansvarar för drift och underhåll är kunskapen om beståndet och eventuella upprustningsbehov som kopplas till fastigheterna god. Där finns dock inte kunskap om vilka lokalbehov som kan uppstå ur ett verksamhetsperspektiv. Det kunnandet finns inom respektive förvaltning och kommuniceras till respektive förvaltare i en regelbunden dialog.

Tidigare fanns en avdelning för Lokalförsörjning på tekniska kontoret. I den ingick enheterna Bygg och underhåll, Fastighetsförvaltning, Fastighetsservice samt Stöd och konferens. Under 2009 har avdelningen Förvaltning skapats, där ansvaret för fastigheter och förvaltning renodlats. Från och med 1 januari 2010 genomförs ännu en organisationsförändring, och Förvaltning kommer att rymma Gata och park, Fastigheter, Parkering samt Bygg och energi. Förvaltningsverksamheten ansvarar för uthyrning av kommunens lokaler internt och externt och skall även tillse att lokalerna används effektivt.

Tekniska kontoret upprättar hyresavtal på enhetsnivå, och enheterna ersätts för hyran via anslag. Hyran sätts efter en internhyresmodell som beskrivs närmare i avsnitt 4.3.

Den förvaltare som arbetar med socialförvaltningen har separata kontakter med funktionscheferna. Enligt uppgift sker mest regelbundet arbete med Individ och familjeomsorgen då verksamheten har stort behov av ständig tillgång till lägenheter och boenden. Förvaltaren ansvarar för att se gemensamma behov som kan finnas inom olika funktioner och som verksamheten själv inte identifierat.

Tekniska kontoret, stadskontoret och representanter från förvaltningarna arbetar tillsammans med att ta fram ett nytt it-verktyg för att kunna se lokalbehovet i realtid. Kommunen har köpt

programmet Clikview som med hjälp av databasen "Digilo" (arbetsnamn) ska kunna ge fastighetsdata och verksamhetsrelaterade data. En styrgrupp och en arbetsgrupp arbetar med framtagandet i samarbete med ett konsultföretag. Planen är att verktyget ska kunna användas från och med 2010.

3.2. Skol- och barnomsorgsförvaltningen

Inom skol- och barnomsorgsförvaltningen finns en planeringsenhet för lokalfrågor. Den består av planeringschef och tre anställda. Enheten fungerar som en länk mellan enhetschefer i förskola/skola och förvaltningen. Enheten tar fram planeringsunderlag och deltar i byggrupper kring olika projekt. Enheten genomförde år 2003 tillsammans med tekniska kontoret den stora inventering som ledde till förvaltningens *Lokalresursplan 2004-2010*.

Underlaget för planeringen består av:

- Befolkningsanalyser från statistikkontoret på stadskontorets utredningsenhet
- Detaljplaner och information om nya bostadsområden (kommunens stadsbyggnadsvision)
- Elevregister och elevströmmar
- Politiska beslut

Enligt skol- och barnomsorgsförvaltningens planeringschef är en inventering av lokalerna mycket arbetskrävande och kan därför inte göras oftare än vart fjärde år. I och med arbetet med "Digilo" och programmet Clikview kommer man kunna få aktuella behovsanalyser, vilket ger möjlighet till en kontinuerlig uppföljning av verksamhetens lokalbehov. Planeringschefen menar att programmet underlättar i dialogen med enhetschefer i verksamheten då det ger möjlighet att illustrera deras lokalanvändning i jämförelse med exempelvis andra enheter.

Planeringsenheten samverkar med övriga förvaltningar vars verksamhet ligger nära skola/förskola, exempelvis kultur- och fritid. En rad separata avtal finns mellan förvaltningarna som beskriver hur till exempel idrottshallar och ishallar får användas.

Skol- och barnomsorgsförvaltningen arbetar aktivt med att möta effekterna av ett minskat elevunderlag i grundskolan samt ökningen i förskolan. Målet är att ställa om vissa skolor till förskolor för att bättre matcha efterfrågan. Skol- och barnomsorgsnämnden samt kommunfullmäktige tog under 2009 beslut om att avveckla Kungsängsskolan (årskurs 6-9) på grund av det vikande elevunderlaget. Det finns dock ej dokumenterat hur kommunen ska möta eventuella förändringar av elevunderlaget till följd av ökad konkurrens från friskolor.

Hyreskostnader redovisas i enheternas budget men budget- och redovisningsansvaret för lokalhyror finns hos förvaltningens ekonomichef. Planerade investeringar ges full kompensation i budget.

3.3. Socialförvaltningen

På Socialförvaltningen kan lokalbehovsförsörjningen delas upp i två delar. Dels lokalbehov för olika verksamheter och dels lägenhetsbehov för klienter/brukare inom socialtjänsten. Planering och uppföljning av förvaltningens behov av lokaler för verksamheten sker gentemot tekniska förvaltningen och ansvaret finns inom de tre funktionerna omsorg (funktionshinder), äldreomsorg samt individ- och familjeomsorg. Lokalkostnader redovisas och budgeteras inom varje funktion. Funktionschefer och enhetschefer har ansvar för att verksamhetslokaler är ändamålsenligt utformade och används effektivt. Inför budgetprocessen ansvarar funktionschef tillsammans med en utvecklingsledare för demografiska och andra analyser som visar lokalbehovet för kommande år. Det finns ingen samlad rutin för hur detta ska ske.

Samtliga funktioner i socialförvaltningen genomför 3-4 möten per år med tekniska förvaltningen. Vid dessa möten diskuteras förändrade behov av lokaler för verksamheten. Funktionschefen ansvarar för att kontakta tekniska kontoret om det skulle uppstå nya krav på lokalerna som föranleder ombyggnation eller andra åtgärder. Funktionerna presenterar sina investeringsbehov i budgetprocessen. Denna rutin hålls inte ihop av någon centralt på förvaltningen och man samråder inte över funktionsgränser om lokalbehovet.

Uppföljning av befintliga lokaler har skett genom fastighetsgenomgångar med tekniska förvaltningens förvaltare. Från socialförvaltningen medverkar då verksamhetsansvarig chef som ges möjlighet att lämna synpunkter på lokalernas funktionalitet och kvalitet. Under 2004 genomfördes en inventering av kommunens äldreboenden för att kartlägga lokalernas standard, lämplighet och ev. renoveringsbehov. År 2006 gjordes en liknande inventering av gruppboendestäder. Idag finns ett basprogram för hur ett äldreboende ska se ut. Under det senaste året har socialförvaltningen ställt av ett behandlingshem och planerar att ställa av ytterligare ett. Sedan 2008 ska finnas en fastställd planering inom varje funktion för vilka lokaler som ska gås igenom varje år och med vilken intervall uppföljning ska ske.

Även Socialförvaltningen har deltagit i den arbetsgrupp som arbetat fram verktyget Digilo och räknar med att kunna använda det som ett verktyg för att samla befolkningsprognoser, kontrakt, ritningar och annan viktig information i ett och samma system för att underlätta lokalplanering.

Samråd sker även med tekniska förvaltningen för att arbeta med att tillgodose lägenhetsbehov för klienter/brukare inom socialtjänsten. Enligt bitr. socialchef har ett arbete pågått det senaste året med att skapa ett system som tillgodoser socialförvaltningens behov av bostäder.

För cirka två år sedan skapades en samhällsplanerartjänst på omvärlds- och utvecklingsenheten som främst ansvarade för den långsiktiga planeringen kring bostadsförsörjning som kommunen åläggs i Socialtjänstlagen. I tjänsten ingick att å förvaltningens vägnar yttra sig i detaljplaner, att verka för ökad tillgänglighet samt för en mångfald av upplåtelseformer. Tjänsten har varit vakant i cirka sex månader och det finns inga planer på att tillsätta den. Enligt biträdande socialdirektör fanns det svårigheter att använda tjänsten på ett bra sätt.

3.4. Lokalförsörjningsprocessen

Lokalstyrningen syftar till att skapa en effektiv lokalförsörjningsprocess som innebär att resursen "lokaler" används effektivt. Det innebär att lokalerna ska vara ändamålsenliga och yteffektiva. Komponenterna bör finnas med vid nyanskaffning, anpassning och inhyrning.

Lokalförsörjningsprocessen i Jönköping bygger på att ansvarig förvaltare på tekniska kontoret och respektive verksamhet kommunicerar kring behov. När en lokal ska nyanskaffas startas en lokalplaneringsgrupp som arbetar med det särskilda projektet.

1. En idé uppkommer om lokalbehov från:
 - a. Verksamheten/enheten
 - b. Förvaltningen
 - c. Tekniska kontoret (ur underhållsperspektiv)
 - d. Politisk nämnd
2. En beställning formuleras från förvaltningen till tekniska kontoret i ett planeringsunderlag.
3. Om beställningen kommer från skola/barnomsorg skapas en bygggrupp med förvaltare från tekniska kontoret, representanter från skolans planeringsenhet samt från berörd verksamhet. Kommer beställningen från socialförvaltningen så deltar represen-

tanter från berörd verksamhet, funktionschef samt möjligen utvecklingsledare tillsammans med tekniska kontoret

4. Tekniska kontoret/gruppen tar fram ett kostnadsförslag.
5. Berörd nämnd beslutar att införa kostnadsförslaget i sin investeringsbudget.
6. Kommunens investeringsplan beslutas i kommunfullmäktige.

Nyanskaffning och byggnation av lokaler sker i princip alltid i kommunens regi. Enligt tekniska direktören är det inte ett aktivt ställningstagande från kommunens sida utan snarare en tradition och ett invariant arbetssätt. De avväganden som bestämmer om det ska ske en nyanskaffning eller en inhyrning i redan existerande lokaler varierar beroende på:

- Lokalens storlek
- Hur långsiktigt behovet är
- Investeringsutrymme i budget

Enligt tekniska direktören tar man oftare beslutet att hyra lokaler när behovet är kortsiktigt. För lokalanpassning av kommunens lokaler gäller samma process som för nyanskaffning. Huvudprincipen är att beställande förvaltning och nämnd tar beslut om nya lokaler i samband med budgetprocessen.

3.5. Synpunkter från intervjuade

Trots den tydliga beställarroll som skola/förskola har idag så är skoldirektör och planeringsenhetens chef tveksamma till att förvaltningen bör lägga så mycket resurser som idag på lokalförsörjning.

Biträdande socialdirektör lyfte under intervjun att han ser ett behov av en central förvaltning som håller ihop lokalförsörjningsfrågan eftersom socialförvaltningen upplever att de idag inte riktigt har resurser för att bedriva en långsiktig, effektiv lokalplanering. Enligt honom är även den viktigaste frågan för socialförvaltningen att det behövs fler bostäder/boenden till individ- och familjeomsorgens brukare, en fråga som är så specifik för förvaltningen att det är svårt att nå en lösning på den genom den traditionella lokalförsörjningsprocessen.

Enligt tekniska direktören har behovsanalys inom de olika verksamheterna gjorts allt för sällan. Idag finns enligt honom ingen bra prognos över kommunens lokalbehov för nästkommande tioårsperiod.

Enligt Förvaltningsavdelningens chef så ansvarar de olika förvaltarna för att informera varandra om det skulle finnas lediga lokaler. Han anser att samarbetet med skol- och förskoleförvaltningen fungerar bra och att det fungerar mindre bra med socialförvaltningen på grund av att de olika funktionerna inte kommunicerar över funktionsgränserna.

3.6. Bedömning

Roll- och ansvarsfördelningen mellan tekniska kontoret och förvaltningarna bygger på att varje förvaltning har en ansvarig förvaltare. Förvaltningarna har valt att organisera arbetet med lokalfrågor på olika sätt och det varierar hur samarbetet mellan förvaltarna och verksamheten fungerar. Den största skillnaden i roller mellan förvaltningarna är att skol- och barnomsorgsförvaltningens planeringsenhet har kunskap om det totala behovet. På socialförvaltningen finns ingen person eller funktion som motsvarande överblick. Helhetsbilden har enbart den ansvarige förvaltaren och det blir då dennes ansvar att se effektiviseringsmöjligheter för socialförvaltningens del.

Genom att skapa ett forum på socialförvaltningen där gemensamma lokalfrågor behandlas kan förvaltningen arbeta mer effektivt.

Delansvar	Socialförvaltningen	Skol- och barnomsorgsförvaltningen
Kunskap om det totala beståndet	Kunskap finns hos tekniska kontoret	Kunskap finns på planeringsenheten samt på tekniska kontoret
Kunskap om behovet av lokaler	Finns i verksamheten/funktionen	Finns på planeringsenheten
Ta fram underlag för behovsanalys	Funktionen/verksamheten	Planeringsenheten
Se förvaltningsövergripande behov och lösningar	Kunskap finns tekniska kontoret. Inget gemensamt forum finns i förvaltningen.	Kunskap finns på planeringsenheten.

Arbetsfördelningen skapar en lokalförsörjningsprocess som ser något olika ut beroende på förvaltning. Processen är organiserad med tekniska kontoret som "spindeln i nätet" och med olika byggrupper för varje projekt.

Trots att förvaltningarna valt att organisera sitt arbete med lokalfrågor på olika sätt bedöms roll- och ansvarsfördelningen vara tydlig.

Avvägningar mellan lokalens ändamålsenlighet och kostnad ur ett verksamhetsperspektiv görs på förvaltningarna i dialog med tekniska kontoret. Ansvarig förvaltare samråder med socialförvaltningens funktionschefer respektive skol- och barnomsorgens planeringsenhet.

Avvägningar om storlek, långsiktigt behov och investeringsutrymme avgör om en nybyggnation/anpassning ska genomföras i kommunens regi eller med hjälp av entreprenör genom exempelvis upplåtelse av mark. Tekniska chefen menar att det finns en tradition att kommunen bygger i egen regi.

Inom förvaltningarna används främst befolkningsdata för att prognostisera behovet. Skol- och barnomsorgsförvaltningen beaktar dessutom elevströmmar och tillkomst av nya bostadsområden. Inom socialförvaltningen saknas ett gemensamt perspektiv över funktionsgränserna när behovet analyseras. Inom skol- och barnomsorgsförvaltningen används en Lokalresursplan som sammanställdes senast år 2003. Behovsprognoser bör göras återkommande varför dokumentet behöver uppdateras. Bedömningen är att dagens behovsanalys inte är tillräckliga för att förvaltningarna ska få en god information om lokalbehovet, vare sig på socialförvaltningen eller på skol- och barnomsorgsförvaltningen. Enbart investeringsplan räcker inte som prognosverktyg.

Det är positivt att förvaltningarna utvecklar programmet Digilo tillsammans med tekniska kontoret. När detta program är i bruk kan det användas till att ta fram långsiktiga prognoser årligen vilket ger en framförhållning som inte finns idag.

Skol- och barnomsorgsförvaltningen lägger mycket resurser på lokalplanering och arbetar aktivt med att omfördela resurser och lokaler från grundskola till förskola. Det finns dock inte dokumenterat hur effekter av brukarnas valmöjligheter kan påverka lokalbehovet i framtiden. Inom socialförvaltningen finns inte heller någon motsvarande plan.

Avvägningar mellan lokalens ändamålsenlighet och kostnad ur ett verksamhetsperspektiv görs på olika sätt beroende på vilken förvaltning det handlar om. Inom skol- och barnom-

sorgsförvaltningen finns ansvaret för analysen hos planeringsenheten samt hos verksamhetschefer. Inom socialförvaltningen genomför funktionschefer och enhetschefer analyser.

Det finns inte någon funktion som gör en samlad bedömning av vilket lokalbehov som finns inom kommunen. Inom skol- och barnomsorgsförvaltningen gör planeringsenheten den samlade bedömningen och inom socialförvaltningen görs ingen samlad bedömning. För att skapa möjligheten att se det samlade behovet och för att samråda över förvaltningsgränser kan ett forum med ansvar för lokalfrågor skapas.

Inför det fortsatta arbetet har vi följande förslag till fortsatt utveckling:

- ▶ Socialförvaltningen bör skapa ett förvaltningsövergripande forum för lokalfrågor där gemensamma behov och lösningar kan identifieras.
- ▶ Socialförvaltningen bör ta fram och dokumentera förvaltningsgemensamma rutiner för lokalförsörjning av verksamhetslokaler.
- ▶ Det bör övervägas att tillskapa en förvaltningsövergripande lokalplaneringsgrupp där representanter från varje förvaltning samt från tekniska kontoret ingår. Gruppen kan behandla övergripande lokalfrågor och hitta gemensamma rutiner och förhållningssätt.
- ▶ Skol- och barnomsorgsförvaltningen bör skapa en strategisk plan för hur förändringar i elevunderlag till följd av konkurrens från friskolor påverkar lokalbehovet på lång sikt.
- ▶ Skol- och barnomsorgsförvaltningen bör årligen ta fram prognoser för de kommande tio åren. Prognosen bör göras skriftligen och redovisas för nämnden.

4. Styrning

I detta avsnitt behandlas följande revisionsfrågor:

- ▶ Vilken formell styrning finns för ett effektivt lokalutnyttjande?
- ▶ Finns strategisk samordning av lokalförsörjningen inom och mellan förvaltningar?
- ▶ Finns incitamentssystem som stödjer en effektiv lokalanvändning?

4.1. Verksamhets- och investeringsplan

Kommunen tar varje år fram en verksamhets- och investeringsplan (VIP) för den kommande treårsperioden med övergripande mål samt budget. Planen är det främsta styrande dokumentet för lokalförsörjning då den innehåller nya investeringar.

Lokalfrågor behandlas på flera ställen i VIP. Under rubriken *Hållbar utveckling och klimatpolitik* framgår att arbetet med att energieffektiviseringar i kommunens lokaler fortsätter 2009-2011. Vidare beskrivs att tekniska nämnden föreslagit att avtalen för de kommunala fastigheterna ska skrivas om så att hyresgästerna/verksamheterna själva ska stå för energikostnader för uppvärmning och varmvatten. Kommunfullmäktige har dock valt att inte genomföra denna förändring med hänvisning till en utredning som kom fram till att ett sådant system inte skulle påverka kommunens kostnader i helhet.

I avsnittet om socialnämnden beskrivs under rubriken "Personalpolitik" att socialnämnden bör sträva efter att endast byta lokaler om det leder till lägre kostnader som ett viktigt led i chefernas ansvar att ständigt sträva efter en mer effektiv verksamhet.

I avsnittet om skol- och barnomsorgsnämnden konstateras att perioden kommer att präglas av ett ökande antal barn/elever i förskola och skola, vilket kräver effektivitet och flexibilitet. Skol- och barnomsorgsnämnden kompenseras i budgeten för att kunna möta anpassning till elevminskning p.g.a. friskolor. I planen står att det är "viktigt att utnyttja befintliga lokaler på ett så rationellt sätt som möjligt." Skol- och barnomsorgsnämnden får i uppdrag att i nära samarbete med tekniska nämnden, gymnasienämnden och fritidsnämnden se över lokalfrågan mot bakgrund av den demografiska utvecklingen. Enligt intervju har inget sådant samarbete inletts.

En stor del av kommunens investeringsplan 2009-2011 avser nybyggnation av förskolor, totalt ca 220 mnkr under planperioden inkl ombyggnader och inköp av utrustning. Vidare planerades omfattande investeringar i lokaler för grundskolan, bl.a. ombyggnad av 7-9-skolor. Totalt uppgår planerade investeringar för grundskolan till 243 mnkr.

4.2. Övrig styrning på förvaltningsnivå

Tekniska nämndens verksamhetsplan 2009-2011 finns mål för Lokalförsörjning:

- ▶ Underhåll i balans
 - Genom att prioritera underhållsinsatser skall i första hand allt yttre underhåll genomföras årligen i enlighet med underhållsplanen
 - Uppdatera inventering av eftersatt underhåll av installationer och registrera uppgifterna i det nya underhållsprogrammet. Klart 2009
 - Åtgärda det eftersatta underhållet avseende installationer inom sju år. Klart 2015

- ▶ Framtidens boendemiljö
 - En energiansvarig skall utses för samtliga objekt där kommunal verksamhet bedrivs. Klart 2009
 - Förbrukningen av fossila bränslen i de fastigheter som förvaltas av lokalförsörjning skall minska med 30 procent jämfört med 2007. Klart 2009
 - Källsortering ska vara införd för kommunens samtliga verksamheter genom byggnation av miljöhus eller miljöstationer. Alla kommunala tillagningskök med en produktion mer än 50 portioner per dag ska vara anslutna till matavfallsinsamling. Klart 2010
 - I samarbete med företagshälsovården fortsätta inventeringen av ljudmiljön avseende matsalar under 2009 och samt mäta och åtgärda förskolornas ljudmiljö. Klart 2010

Det är tydligt att målen om effektivisering inom tekniska kontoret är centrerade kring energi-användning.

Inom socialförvaltningen finns inget styrande dokument som behandlar lokalförsörjning utöver verksamhets- och investeringsplanen. I funktionernas verksamhets- och investeringsplaner finns skrivningar om lösningar för att möta ekonomiska krav och ökade behov. Dock nämns inte lokaleffektivitet specifikt. Dock finns målskrivningar om behovet av bostäder. Ett övergripande mål för socialtjänsten är att vård- och omsorg ska ges i det ordinära boendet och i mindre utsträckning i institutioner eller institutionsliknande former. Enligt bitr. socialchef förutsätts att det finns bostäder för socialtjänstens klienter för att denna målsättning ska kunna uppfyllas. Det senaste decenniet har präglats av bostadsbrist och med detta svårigheter att uppfylla målsättningen fullt ut.

Skol- och barnomsorgsförvaltningen har som framgår ovan tagit fram en Lokalresursplan för 2004-2010. Lokalresursplanen beslutades av kommunfullmäktige och har fungerat som ett styrande dokument under perioden den berör. Enligt många intervjuade har dock planen passerat sitt "bäst-före-datum", och bör snarast ses över.

4.3. Internhyressystem

Jönköping har haft ett Internhyressystem sedan slutet på 1980-talet. De senaste större förändringarna i systemet gjordes 2002. Systemet bygger på följande principer:

- ▶ Nivån på internräntan gäller tre år
- ▶ Tekniska nämnden/kontoret står för förvaltning och drift av alla lokaler
- ▶ Varje förvaltning och nämnd ska sätta av tillräckliga resurser för att i samarbete med tekniska kontoret bedriva en välfungerande lokalförsörjning
- ▶ Tekniska kontoret finansierar förvaltning och drift med hyresintäkter

Internhyran bestäms efter följande:

- ▶ Kostnad för drift
- ▶ Kostnad för underhåll
- ▶ Kostnad för försäkring, administration etc.
- ▶ Intern ränta på ingångsvärdet
- ▶ Intern ränta och avskrivning beräknade på årsbasis utifrån samtliga investeringar

Hur internhyressystemet fungerar i praktiken beskrivs i matrisen:

Tekniska kontoret	Socialförvaltningen	Skol- och barnomsorgsförvaltningen
- <i>Förhandling av hyror</i>	Skер med funktionschefer	Skер med ekonomichef på förvaltningen.
- <i>Budgetering av hyror</i>	På funktionsnivå. Finansieras via anslag till funktionerna.	På enhetsnivå men styrs helt av ekonomichef. Finansieras via anslag till enheterna.
- <i>Dialog om åtgärder inom ramen för drift osv.</i>	Skер mellan utsedd förvaltare på tekniska kontoret och funktionschef	Skер mellan utsedd förvaltare på tekniska kontoret och skol- och barnomsorgsförvaltningens planeringsenhet.

4.4. Synpunkter från intervjuade

Alla intervjuade är överens om att incitament för enheter att effektivisera sitt lokalutnyttjande inte uppstår i dagens internhyressystem. Eftersom enheterna själva inte ser kostnaden så ger det inte dem vare sig information om hyran eller om hur de kan påverka den. Många intervjuade menade att det skulle finnas ett intresse i att se över systemet.

4.5. Bedömning

Den formella styrningen för lokalanvändning sker i verksamhets- och investeringsplanen samt i tekniska kontorets styrdokument. Här berörs enbart energieffektivisering som är en del i effektivt lokalutnyttjande. Slutsatsen är att kommunen kan bedriva en mer aktiv styrning i syfte att reducera lokalkostnaderna och effektivisera lokalutnyttjandet.

Det saknas strategisk samordning av lokalförsörjningen mellan förvaltningar. Inom förvaltningarna varierar det hur styrningen kring samordning ser ut. För socialförvaltningen finns ingen strategi. Inom skol- och barnomsorgsförvaltningen har planeringsenheten ansvaret men ett aktuellt styrdokument saknas.

Internhyressystemets huvudsyfte är att fungera som ett styrmedel för att effektivisera lokalutnyttjandet och göra enheterna mer kostnadsmedvetna. Det är enheterna som främst kan påverka lokalutnyttjandet eftersom de råder över hur mycket yta verksamheten använder. Då internhyressystemet bygger på en anslagsmodell så påverkas inte enheternas kostnader av hyrans storlek. Incitamenten till att hålla nere kostnaderna finns istället på förvaltningen, eftersom det är på denna nivå som kostnaden budgeteras. Enheterna har alltså möjlighet att påverka lokalutnyttjandet men inga incitament att minska kostnaden i dagens system.

Inför det fortsatta arbetet har vi följande förslag till fortsatt utveckling:

- ▶ Ansvariga nämnder bör införliva skrivningar om lokaleffektivitet i styrande dokument.

Stockholm den 15 januari 2010

Anna Eklöf

Källförteckning

Jönköpings kommuns verksamhets- och investeringsplan 2009-2011

Lokalresursplan 2004-2010

Tekniska kontorets verksamhetsberättelse 2008