

Strategisk lokalresursplanering

Praktiska verktyg för balanserat utbud av lokaler



© Sveriges Kommuner och Landsting 2008
118 82 Stockholm
Tfn 08-452 70 00
E-post info@skl.se
Webbplats www.skl.se

Beställningar av skriften kan göras på
tfn 020-31 32 30, fax 020-31 32 40,
eller på www.skl.se/publikationer

Författare: Mats Dunkars
Layout och produktion: Kombinera
Illustrationer: Ninni Oljemark/Kombinera
Tryck: AWJ, Nyköping, 2008

ISBN: 978-91-7164-404-6

Förord

BEHOVET AV LOKALER för de kommunala verksamheterna varierar över tiden. Framför allt behovet av skol- och förskolelokaler växlar från år till år men även efterfrågan på äldreboende och specialanpassat boende. För att undvika onödiga kostnader för outnyttjade lokaler är det angeläget att ständigt behovsanpassa kommunens utbud av lokaler. Det kräver kontinuerlig lokalresursplanering, vilket omfattar att:

- Olika verksamheter har goda och ändamålsenliga lokaler
- Lokalerna anpassas till verksamheternas behov allteftersom dessa förändras
- Fastighetsförvaltning utförs på ett rationellt sätt
- Olika myndighetskrav tillgodoses

Lokalresursplanering berör flera olika förvaltningar inom en kommun. För en välfungerande planering är det angeläget att olika förvaltningar samarbetar och att olika kompetenser tillvaratas. I vissa lägen hanteras kontroversiella beslut som t ex nedläggning av en skola. Sådana beslut är svåra att genomföra om inte lokalresursplaneringen är väl förankrad och det finns väl genomarbetade underlag som motiverar beslutet.

Denna skrift beskriver hur arbetet med lokalresursplanering går till och är tänkt att fungera. Syftet är dels att ge en introduktion till lokalresursplanering och dels att bidra med goda idéer till de som vill utveckla sitt lokalresursplaneringsarbete.

Projektet har initierats och finansierats av Sveriges Kommuner och Landstings FoU-fond för fastighetsfrågor. Skriften är författad av Mats Dunkars, Sweco. Till sin hjälp har författaren haft en styrgrupp som bestått av Christina Lundgren, Umeå kommun, Lena Lundqvist, Uppsala kommun, Lena

Magnusson, Härryda kommun, Michael Murphy, Strängnäs kommun och Andreas Larsdalen, Sweco. Inom ramen för projektet har intervjuer även gjorts med Ralph Sköld, Göteborgs stad, Richard Salomonsson, Örnsköldsviks kommun och Anders Höglund, Haninge kommun.

Jonas Hagetoft och Fredrik Jönsson, Sveriges Kommuner och Landsting, har varit projektledare.

Stockholm i oktober 2008

*Sveriges Kommuner och Landsting
Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad*

Gunilla Glasare

Bengt Westman

Är denna skrift aktuell för dig?

		Ja	Nej
1	I min kommun råder balans mellan tillgång och efterfrågan på lokaler för förskola, skola, boende för vård och omsorg.		
2	Lokalbeståndet anpassas från år till år för att möta behoven hos de verksamheter som nyttjar lokalerna.		
3	Det finns ett väl utvecklat arbetssätt för att analysera och anpassa lokalbeståndet efter det förväntade behovet.		
4	Underlag och analyser som leder fram till att en viss skola måste stänga är så väl genomarbetade att politikerna kan genomföra beslutet.		
5	Kommunens olika verksamheter har förtroende för att de kommer att få tillgång till de lokaler som behövs när behovet uppstår.		
6	Det finns inga motsättningar mellan olika skolor om hur lokalinvesteringar bör prioriteras.		
7	När nya områden exploateras sker en samverkan så att mark reserveras för framtida behov av kommunala lokaler.		
8	Kommunens fastighetsförvaltning sker i samverkan med den utveckling av fastighetsbeståndet som krävs för att möta verksamhetens behov.		
9	När t.ex. en ny skola ska byggas finns tydliga riktlinjer för de krav som ska ställas på den nya skolbyggnaden.		
10	Samtliga förvaltningar har förståelse för att lokalbeståndet ska utvecklas på ett sätt som är bäst för kommunen som helhet.		
11	Det finns ett förtroende för hur arbetet med lokalresursplanering bedrivs som gör att det är enkelt att fatta beslut om utveckling av lokalbeståndet.		

Håller du med om de flesta av påståendena ovan så är det bara att gratulera! Inom er kommun finns ett väl fungerande arbetssätt för lokalresursplanering. Om du inte håller med så innehåller den här skriften några goda råd om hur ni kan komma vidare.

Innehåll

1. Ändamålsenliga lokaler på rätt plats vid rätt tidpunkt.....	7
Samarbete och förtroende.....	11
Långsiktig planering	12
Obekväma beslut	13
Aktiv eller passiv lokalförsörjning.....	14
2. Lokalresursplaneringens arbetssteg.....	16
<i>Fas 1:</i> Nulägesbeskrivning.....	17
<i>Fas 2:</i> Behovsbedömning	19
<i>Fas 3:</i> Framtagande av åtgärdsförslag	20
<i>Fas 4:</i> Uppföljning.....	21
Lokalresursplanering en kontinuerlig process.....	22
Exempel från olika kommuner.....	23
3. Lokalresursplaneringens plats i kommunens olika verksamheter.....	25
Kommunala verksamheter	25
Kommunal planering.....	29
Lokalresursplaneringens organisation	34
4. Införande av lokalresursplanering.....	37
5. Goda exempel.....	40
Informationsstrategi.....	40
Uppsala kommuns arbete med förankring.....	41
Härryda kommun – effektiv lokalresursplanering i det mindre formatet.....	43
Haninge kommun – nära samverkan mellan lokalresursplanering och fysisk planering.....	44
6. Underlagsinformation	46
Kapacitetsbedömning	46
Fastigheternas tekniska och administrativa status.....	49
Fastigheternas ändamålsenlighet.....	50
7. IT-stöd för lokalresursplanering	51
Begrepp	56

Sammanfattning

LOKALRESURSPLANERING innebär ett aktivt se till att en kommuns utbud av lokaler anpassas till efterfrågan, att lokalerna är ändamålsenliga och att de förvaltas och underhålls på ett kostnadseffektivt sätt. I denna skrift presenteras en modell för lokalresursplanering som består av fyra faser:

- *Nulägesbeskrivning* I detta skede sammanställs information om lokalernas kapacitet, kostnader för lokaler, lokalernas tekniska status, hur väl lokalerna fungerar för verksamheten och de förändringar i lokalbeståndet som håller på att genomföras
- *Behovsbedömning* I detta skede görs en bedömning av det förväntade behovet av lokaler. Vanligen görs en mer detaljerad prognos för de närmaste fem åren och en mer övergripande prognos för år 6–10.
- *Framtagande av lokalförsörjningsplan* Här analyseras den information som tagits fram i fas 1 och 2 för att se hur kommunens lokalbestånd behöver anpassas och utvecklas för att möta det förväntade behovet. Arbetet mynnar ut i en lokalförsörjningsplan som innehåller olika förslag på anpassningar av lokalbeståndet.
- *Uppföljning* I detta skede görs en uppföljning av hur arbetet med lokalresursplanering har fungerat.

Arbetet med lokalresursplanering bör drivas kontinuerligt så att en ny lokalförsörjningsplan tas fram en gång per år.

Lokalresursplanering engagerar flera olika förvaltningar inom kommunen (skola och förskola, vård och omsorg, fastighetsförvaltare, fysisk planering, kommunledning) och leder till förändringar som har stor betydelse för kommunens invånare. För att vara framgångsrikt måste arbetet med lokalresursplanering vara väl förankrat i alla delar av organisationen.

Lokalresursplanering kan införas på olika sätt. I en mindre kommun är det lämpligt att bilda en lokalresursplaneringsgrupp (LRP-grupp) som består av representanter för de förvaltningar som är berörda och att koncentrera arbetet i fas 1 och 2 ovan till att gör en bedömning av det förväntade behovet av lokaler. Utifrån detta underlag är det sedan möjligt att arbeta fram den första lokalförsörjningsplanen. Den information som sammanställs som underlag till lokalförsörjningsplanen kan sedan förfinas alltmer under kommande år.

I den större kommunen är utbudet av lokaler så omfattande att det är svårt för LRP-gruppen att få en överblick över kommunens lokalbestånd. Det är nödvändigt att lägga ned ett omfattande arbete på att samla in information redan vid framtagandet av den första lokalförsörjningsplanen.

Ett fåtal kommuner (Göteborg, Haninge och Uppsala) har utvecklat ett IT-stöd för lokalresursplanering. I kapitel 7 visas exempel från Uppsala kommuns IT-stöd för lokalresursplanering.

1.

Ändamålsenliga lokaler på rätt plats vid rätt tidpunkt

EN KOMMUNS BEHOV av lokaler för olika verksamheter förändras ständigt. Dels varierar efterfrågan på lokaler i olika områden då barnkullarnas storlek varierar från år till år, nya områden exploateras och flyttströmmar går från och till olika områden i kommunen såväl som mellan olika kommuner. Dels förändras verksamheternas krav på lokalerna över tiden då t ex pedagogiken utvecklas eller nya myndighetskrav tillkommer.

De ständiga förändringarna gör det svårt att långsiktigt bedöma efterfrågan på lokaler för t.ex. förskola, skola och äldreboende i olika områden. Samtidigt är kostnaderna för lokaler höga. Hos många kommuner är kostnader för lokaler den näst största utgiftsposten, efter kostnader för löner. Vidare innebär uppförande av nya byggnader för att tillgodose en förändrad efterfrågan stora kostnader. Genom att hela tiden anpassa mängden lokaler efter verksamheternas behov finns möjlighet till stora besparingar.

Goda och ändamålsenliga lokaler bidrar till att skapa en god arbetsmiljö. En god arbetsmiljö leder i sin tur till ett effektivare arbete. För att verksamheterna ska bedrivas på ett effektivt sätt är det således angeläget att lokalerna är väl utformade för verksamhetens behov.

Den här typen av frågeställningar hanteras i den strategiska lokalresursplaneringen. Målet med strategisk lokalresursplanering är att kommunens olika verksamheter ska ha tillgång till goda och ändamålsenliga lokaler samtidigt som ett överutbud av lokaler undviks. Vidare ska de kommunala fastigheterna förvaltas på ett så ekonomiskt och effektivt sätt som möjligt.



Den strategiska lokalresursplaneringen har således ett begränsat fokus. Samtidigt är frågan komplex eftersom: förutsättningarna i form av efterfrågan på lokaler förändras kontinuerligt, många olika verksamheter är berörda och det finns nära kopplingar till annan kommunal planering som fysisk planering. Kommunens fastighetsbestånd är dessutom omfattande och det krävs en god planering för att bedriva en rationell fastighetsförvaltning. Här följer några exempel på olika mål med strategisk lokalresursplanering:

- Garantera att verksamheten får tillgång till bra och ändamålsenliga lokaler. Dålig planering kan t ex leda till olika typer av nödlösningar. En undermålig byggnad rustas upp eftersom det inte finns tid att bygga nytt. Byggnaden får sedan användas under lång tid eftersom stora investeringar har gjorts för att få den i rimligt skick. Samtidigt är byggnaden långt ifrån optimal för den verksamhet som nyttjar byggnaden.
- Se till att kommunens olika verksamheter har tillgång till ändamålsenliga lokaler till en rimlig kostnad. Göteborgs stad har t ex tagit fram en "standard" för hur nya skol- och förskolelokaler ska utformas. Standarden

garanterar att nya skollokaler uppfyller verksamhetens behov samtidigt som onödigt dyra lösningar undviks.

- Eftersträva att kommunens lokalbestånd kan anpassas till förändringar i befolkningsstrukturen över tiden. Ett sätt att underlätta för detta kan vara att nya skollokaler utformas på ett sådant sätt att de enkelt kan byggas om till förskolor vid behov.
- Se till att kommunens lokalbestånd är rätt lokaliserade så att t ex nya skollokaler placeras i områden där det kommer att finnas ett tillräckligt stort elevunderlag.
- Minimera produktionskostnader för nya lokaler. En dålig planering leder ofta till "brandkårsutryckningar" där dyrare lösningar måste accepteras för att nya lokaler ska kunna färdigställas i tid.
- Kunna bedöma vilka lokaler som ska avvecklas då det råder ett överskott. Vidare ska lokalresursplaneringen ge ansvariga politiker ett tillräckligt bra underlag för att kunna motivera ett beslut att stänga en viss lokal.
- Kunna finna smarta lösningar för att möta efterfrågan på lokaler. Haninge kommun hade i ett visst skede behov av att tillskapa 40 nya förskoleavdelningar. Genom att bygga om skollokaler med låg beläggningsgrad blev kostnaden cirka 50 miljoner kronor. Kostnaden för att nyproducera motsvarande lokaler uppskattades till 350 miljoner kronor.
- Att koordinera insatser för att renovera lokaler så att de görs på ett sätt som gynnar både verksamhetens behov och de krav som ställs på en ekonomisk drift av fastigheterna.

Eftersom kommunens behov av lokaler förändras behöver strategisk lokalresursplanering vara ett arbete som bedrivs kontinuerligt. Arbetet består i huvudsak av fyra faser.

Fas 1: I den första fasen görs en nulägesbeskrivning av kommunens lokalbestånd. Vilka verksamheter är lokalerna anpassade för? Vilken areal och kapacitet har lokalerna? Hur stort är underhållsbehovet? Hur väl fungerar fastigheterna för verksamhetens behov? För att få en tydlig bild av kommunens fastighetsbestånd behöver en stor mängd information samlas in.

Fas 2: I den andra fasen görs en bedömning av det framtida behovet av lokaler. Behovsbedömningen utgår ifrån befolkningsprognoser och tar hänsyn till faktorer som t ex hur stor andel barn som förväntas välja friskola i olika områden. Vidare beaktas hur olika verksamheter kommer att utvecklas och hur detta påverkar behovet av lokaler. Behovsbedömningen påverkas även av vilka områden som kommer att exploateras i kommunen och därmed leda till en ökad inflyttning, vilket ökar behovet av kommunal service.

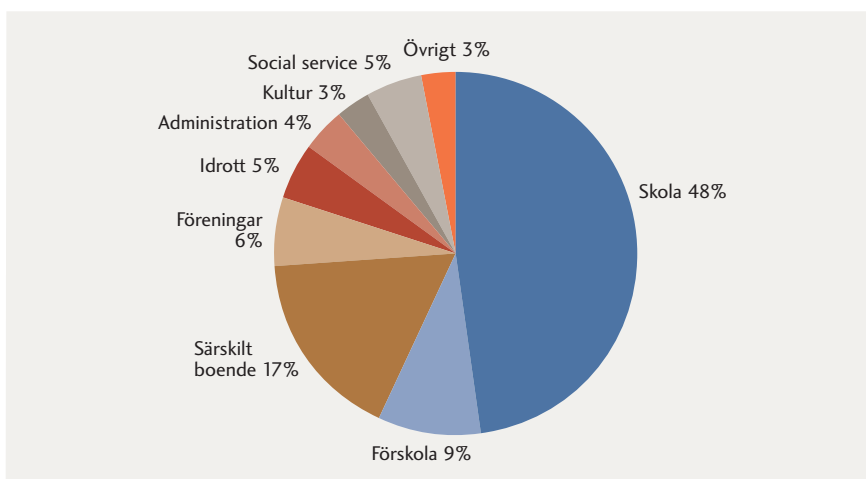
Fas 3: I den tredje fasen analyseras hur kommunens lokaler kan anpassas för att möta verksamheternas behov i olika områden de närmaste 5–10 åren. Analysen utmynnar i olika åtgärdsförslag med konkreta beskrivningar av vad som behöver göras för att utveckla lokalbeståndet efter verksamheternas behov. Ett exempel på åtgärd kan vara att elever i en viss skola flyttas till en annan skola och att den friställda skolan byggs om till förskola. Underlagsinformation och åtgärdsförslag sammanställs sedan i en lokalförsörjningsplan som antas av kommunfullmäktige. Lokalförsörjningsplaner arbetas normalt fram en gång per år.

När lokalförsörjningsplanen har antagits ska de olika åtgärderna genomföras. För varje åtgärd i planen skapas då ett lokalplaneringsprojekt där den detaljerade planeringen sker. I exemplet ovan planeras hur och när eleverna ska byta skola samt hur ombyggnaden av skolan ska utföras för att få en ändamålsenlig förskola.

Fas 4: I den fjärde fasen sammanställs erfarenheter från den strategiska lokalresursplaneringen och de pågående lokalprojekten. Därefter återgår arbetet till fas ett och arbetet med att ta fram en ny lokalförsörjningsplan påbörjas.

Denna skrift behandlar i första hand strategisk lokalresursplanering (i fortsättningen benämnt lokalresursplanering) även om det finns kopplingar till detaljerad lokalplanering.

En kommuns lokalarea fördelar sig i stora drag på skola och förskola (55%), äldreboende (20%) och verksamhetslokaler (25%). Skola och förskola förfogar således över den största lokalarean samtidigt som behovet av skol- och förskolelokaler är det som varierar mest över tiden. Övriga verksamheter har en mer statisk karaktär.



Figur 1. Lokalarea fördelat på olika verksamheter i Härryda kommun.

Samarbete och förtroende

Lokalresursplanering berör ett flertal olika kommunala verksamheter såväl som kommunens invånare. De olika verksamheterna såväl som invånarna ser, helt naturligt, i första hand till den egna nyttan snarare än till kommunnyttan som helhet. Målet med lokalresursplanering är att i första hand se till kommunnyttan samtidigt som de olika verksamheterna får tillgång till ändamålsenliga lokaler. Den här motsättningen ställs på sin spets när t ex en av två omtyckta skolor behöver stängas för att elevunderlaget inte är tillräckligt. Det kan även bli aktuellt i andra sammanhang där behovet hos olika verksamheter ställs emot varandra.

För att lyckas med lokalresursplaneringen måste arbetet vara väl förankrat i hela organisationen. Det behöver finnas en samsyn kring att målet med lokalresursplaneringen är att uppnå en så hög kommunnytta som möjligt. De kommuner som arbetar framgångsrikt med lokalresursplanering och som har intervjuats i den här studien arbetar alla på lite olika sätt. En gemensam nämnare är dock att de alla har lyckats väl med att förankra arbetet inom organisationen. Följande faktorer är viktiga för att uppnå en god förankring:

- *Information* De som nyttjar lokaler måste ha en förståelse för hur lokalresursplaneringsprocessen går till. Det är nödvändigt att lägga ned ett

omfattande arbete på att informera politiker och tjänstemän såväl som fackliga organisationer om hur arbetet kommer att bedrivas.

- *Samarbete* Genom att företrädare för olika verksamheter får medverka vid utformningen av lokalresursplaneringsprocessen skapas ett förtroende för att processen är rättvis och gagnar kommunen som helhet såväl som den egna verksamheten. Vidare är det naturligtvis viktigt att representanter för olika verksamheter deltar i arbetet med att ta fram olika åtgärdsförslag i lokalförsörjningsplanen.
- *Kontinuitet* Genom att arbetet med lokalresursplanering sker kontinuerligt får de olika verksamheterna tillgång till de lokaler som behövs vid rätt tidpunkt. Därigenom skapas ett förtroende för att processen fungerar och en verksamhet kan t ex acceptera en lösning som temporärt innebär en försämring av lokalerna för att få tillgång till en bättre lösning i ett senare skede. Vidare undviks situationer där en verksamhet anger ett större lokalbehov än vad som faktiskt är fallet för att ha "lite marginal".

En förutsättning för att arbetet med lokalresursplanering ska fungera väl är således att arbetet är väl förankrat. För att uppnå en god förankring bör arbetet med lokalresursplanering utföras inom organisationen snarare än att läggas ut på konsulter som arbetar vid sidan av organisationen för att ta fram en lokalförsörjningsplan.

Långsiktig planering

Lokalresursplanering är ett långsiktigt arbete. Det tar t ex tre år från det att byggandet av en ny skola beslutas tills det att den nya skolan är klar att användas. Detta förutsätter att kommunen kan beskriva vilket behov den nya lokalen ska tillgodose, att det finns lämplig mark och att en detaljplan är framtagen. I annat fall tar det längre tid. För att kunna tillhandhålla lokaler som tillgodoser verksamhetens behov måste det således finnas behovsbemödningar som sträcker sig mer än tre år framåt i tiden. På samma sätt är en rationell förvaltning av fastigheter ett långsiktigt arbete. En fastighet har en lång livslängd och måste underhållas vid vissa tidpunkter för att inte förfalla.

Samtidigt finns det stora fluktuationer i födelsetalen från år till år vilket

leder till att efterfrågan på lokaler för såväl förskolor, skolor och äldreboende varierar över tiden. I vissa kommuner sker en inflyttning samtidigt som andra kommuner dras med vikande befolkningstal. Vidare kan politiska beslut som t ex införandet av maxtaxa leda till stora förändringar i efterfrågan på lokaler för en viss verksamhet. Möjligheten att välja friskolor är en annan faktor som påverkar prognoser över förväntat elevantal till olika skolor.

För att kunna genomföra en rationell fastighetsförvaltning och samtidigt se till lokalutbudet anpassas efter de olika verksamheternas behov från år till år krävs dels goda prognoser och dels ett kontinuerligt arbete med att anpassa lokalutbudet till den förväntade efterfrågan.

Obekväma beslut

Att stänga skolor och äldreboende kan i många fall väcka en stark politisk opinion. I en ort med vikande befolkningstal kan skolan ha ett viktigt symbolvärde och när skolan stängs blir det tydligt att bygden håller på att avfolkas. Gamla skolor i centrala lägen kan vara dåligt anpassade efter dagens pedagogik. Trots detta finns en stark önskan att de bevaras eftersom de har ett viktigt symbolvärde. Då en skola ska stängas står dessutom ofta valet mellan flera olika skolor.



Beslutet att stänga en skola tas vanligen i en politisk nämnd och för att kunna fatta beslut är det mycket angeläget att det finns ett bra underlag. Det ska tydligt redovisa för- och nackdelar med att stänga den aktuella skolan. Arbetet med att ta fram beslutsunderlag diskuteras i kapitel 6. När ett svårt beslut väl är taget är det viktigt att framföra information om detta på ett genomtänkt sätt. Detta diskuteras närmare i kapitel 5.

Aktiv eller passiv lokalförsörjning

Alla kommuner arbetar med lokalförsörjningsfrågor. Ett passivt förhållningssätt innebär att kommunen avstår från att planera och istället löser problem allteftersom de uppstår. Lokalresursplanering innebär att aktivt försöka förutse behovet av lokaler och att hela tiden anpassa lokalbeståndet till förväntat behov.

I denna skrift beskrivs ett väl utvecklat arbetssätt för lokalresursplanering som bygger på erfarenheter från de kommuner som leder utvecklingen. Flertalet kommuner har inte kommit lika långt och många kommuner håller på att arbeta fram sin första lokalförsörjningsplan. Andra har inte påbörjat arbetet med en lokalförsörjningsplan och har således ett passivt förhållningssätt till lokalförsörjningsfrågor. Till höger ges ett stiliserat exempel som är baserat på erfarenheter från flera svenska kommuner.

Exemplet visar på flera brister vid ett passivt förhållningssätt till lokalförsörjningsfrågor:

- Felaktiga bedömningar av behovet av skollokaler leder till felaktiga beslut. I slutet av 1990-talet beslutade kommunen att bygga en ny skola trots att elevunderlaget minskar i början av 2000-talet.
- Bristande underlag som beskriver de befintliga skollokalerna i kombination med bristande behovsbedömning gör det svårt att fatta välmotiverade beslut om att avveckla en eller flera skolor.
- Arbetet med att anpassa skollokalerna görs först när överkapaciteten är ett faktum. Omställning av skollokaler är dock en lång process vilket gör att kommunen får dras med kostnaderna för överkapacitet under lång tid.

År 2000 fanns 6 700 elever i åldrarna 6–15 år som kunde inrymmas i de befintliga kommunala skollokalerna. Samtidigt uppfördes en ny skola vilken skulle börja användas under hösten 2002. Under 2000-talet minskade dock antalet grundskoleelever samtidigt som allt fler friskolor etablerades. Detta gjorde att behovet av kommunala grundskoleplatser minskade med cirka 1 700 elever fram till år 2008. Det sker ingen parallell avveckling av de gamla skollokalerna vilket leder till att kommunen får en överkapacitet av lokaler som successivt växer.

Konsekvensen blir att lokalkostnaden upptar en allt större del av grundskolans kostnader och för att försöka hålla nere lokalkostnaderna minimeras underhållet. Det leder så småningom till att fastigheterna förfaller och blir än dyrare att underhålla framöver.

Inom kommunen värnar föräldrar och lärare om "sin" skola. Varje försök att få till stånd ett politiskt ställningstagande för att lägga ned någon av skolorna möts därför av en kraftig opinion. Eftersom det endast finns bristfälliga underlag för att värdera vilken skola som bör avvecklas är det svårt att motivera beslut som går emot opinionen.

Under perioden 2000 till 2008 ökar kostnaden för överkapaciteten av skollokaler. År 2008 motsvarar överkapaciteten en årshyra på cirka 13–15 miljoner kronor. Om arbetet med att anpassa utbudet av lokaler påbörjas 2008 kan kostnaden för överkapaciteten successivt minskas. Men det kräver omfattande investeringar och kommer att ta cirka 3–7 år innan ekonomiska effekter kan räknas hem.

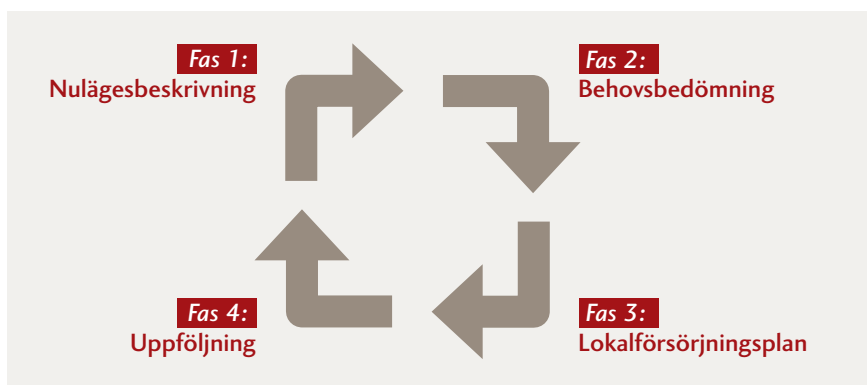
Kommunen måste arbeta parallellt med att aktivt anpassa lokalbeståndet efter behovet. En passiv lokalförsörjning innebär att kommunen under lång tid betalar omfattande belopp för sin lokalöverkapacitet. Dessa resurser skulle säkerligen kunna användas mer rationellt och effektivt i förhållande till det kommunala uppdraget.



2.

Lokalresursplaneringens arbetssteg

LOKALRESURSPLANERING bedrivs på olika sätt i olika kommuner. Det beror på ett flertal olika faktorer: Olika kommuner är organiserade på olika sätt, kommunens storlek påverkar hur lokalresursplaneringen kan bedrivas och olika kommuner har kommit olika långt med att utveckla och förankra ett arbetssätt kring lokalresursplanering. I detta kapitel beskrivs en modell för hur arbetet med lokalresursplanering kan bedrivas. Modellen är generell och måste anpassas efter de förhållanden som råder i den enskilda kommunen. I slutet av kapitlet beskrivs hur arbetet bedrivs i några olika kommuner.



Figur 2. Lokalresursplaneringens olika faser

I kapitel 1 beskrevs lokalresursplaneringens fyra faser. I de följande kapitlen ges en beskrivning av var och en av dessa: nulägesbeskrivning (fas 1), behovsbedömning (fas 2), framtagande av åtgärdsförslag och lokalförsörjningsplan (fas 3), samt uppföljning och utvärdering (fas 4).

Eftersom lokalresursplanering är ett kontinuerligt arbete bildar de fyra stegen en cykel på det sätt som illustreras i figur 1.

I vår modell utförs arbetet av en lokalresursplaneringsgrupp (LRP-grupp) som består av representanter för de verksamheter som nyttjar lokalerna, fastighetskontoret som fungerar som kommunens fastighetsägare, kommunledningen, samt en representant från den fysiska planeringen.

Fas 1: Nulägesbeskrivning

I lokalresursplaneringens första fas sammanställs information som beskriver befintliga lokaler samt förändringar i lokalbeståndet som är beslutade och under genomförande. Nulägesbeskrivningen görs mer eller mindre omfattande och innehåller en del uppgifter som är värderingar. För att kunna använda nulägesbeskrivningen för att ta fram åtgärdsförslag i fas 3 är det angeläget att kommunens olika förvaltningar enas och står bakom nulägesbeskrivningen. Om det saknas samsyn riskerar arbetet i fas 3 att fastna i diskussioner om vilka förhållanden som gäller i nuläget. En viktig del i att skapa enighet är att klargöra vem som ansvarar för vilka uppgifter.

Vilken information behövs?

I nulägesbeskrivningen sammanställs information om:

- *Lokalkostnad* Många kommuner använder ett system med internhyra för att tydliggöra kostnaden för olika lokaler.
- *Lokalernas kapacitet* Kan mätas med uppgifter om t ex: lokalernas area, skolors maximala antal elever, tillgång till olika typer av utrymmen som lärosalar, kök och gymnastiksalar.
- *Lokalernas tekniska status* Kan mätas genom uppgifter om t ex behovet av renovering inom en viss tidsperiod.
- *Lokalbrukarnas uppfattning om lokalerna* Kan mätas genom att intervjua lokalbrukarna om hur väl lokalerna fungerar för deras behov.

- *Andra faktorer som t ex myndighetsförelägganden.* En paviljong kan t ex ha bygglov under en begränsad tid och det är viktigt att känna till när detta bygglov går ut.

Internhyra innebär vanligen att verksamheten betalar en hyra motsvarande kostnaderna för drift, förvaltning och kapitalkostnader för lokalerna. I Örn-sköldsviks kommun ingår följande kostnader i den interna lokalhyran:

- Kapitalkostnader
- Driftskostnader
- Löpande underhåll
- Planerat underhåll
- Administration
- Planerade rivnings- och saneringskostnader
- Realisationsvinster/förluster
- Kostnader för tomma lokaler

Arbetet med att administrera internhyressystem och teckna avtal utförs ofta av kommunens fastighetskontor. I vissa kommuner har dock fastighets-tillgångar placerats i separata bolag som ägs av kommunen.

Kapacitetsbedömning görs för att värdera hur stor volym av en verksamhet en viss lokal kan inrymma. Det kan t ex röra sig om det antal elever en skola kan ta emot. Genom att beräkna varje skolas lokalarea och hyreskostnad kan det tas fram nyckeltal för enskilda skolor såväl som för olika delområden såsom:

- Totala antalet elever som kan tas emot
- Lokalyta per elev vid olika beläggningsnivåer
- Lokalhyra per kvadratmeter
- Lokalhyra per elev vid olika beläggningsnivåer

I kombination med behovsbedömningen i fas 2 kan dessa siffror ge en indikation på hur lokalbeståndet behöver förändras. Nyckeltalen ger även en grov indikation på lokalernas effektivitet. Samtidigt är den här typen av nyckeltal mycket svåra att jämföra. En gammal skola kan ha låg kvadratmeterhyra eftersom kostnaderna för att uppföra skolan är avskrivna. Samtidigt kan lokalytan per elev vara betydligt högre än för en modern skola eftersom den äldre skolan är dåligt anpassad för dagens pedagogik. Den nyare skolan har dock en högre hyra. Kapacitetsbedömning av lokaler bör godkännas av dem som bedriver sin verksamhet i lokalerna.

Arbetet med att ta fram nulägesbeskrivningen kan göras mycket omfattande och kan upplevas övermäktigt för den kommun som inte tidigare har arbetat med lokalresursplanering. Samtidigt har de flesta kommuner någon form av beskrivning av kommunens lokaler. Ett första steg kan vara att sammanställa befintlig information i en första lokalförsörjningsplan. När nya versioner av lokalförsörjningsplanen arbetas fram kan sedan informationen göras mer detaljerad. Hur ett sådant införande kan göras diskuteras i kapitel 4. En mer detaljerad beskrivning av underlagsinformation ges i kapitel 6.

En väl förankrad nulägesbeskrivning

I inledningen till kapitlet beskrevs hur det är nödvändigt att skapa en samsyn inom kommunen kring hur nulägesbeskrivningen ska tas fram. Detta för att den på bästa sätt för att bli så tillförlitlig som möjligt. Samsyn skapas genom att:

- Klargöra vem som ansvarar för att ta fram vilka uppgifter. Detta innebär både att klargöra vilken förvaltning såväl som vem inom förvaltningen som ska ansvara för olika uppgifter.
- Skapa en medvetenhet bland de som arbetar med lokalresursplanering om hur olika typer av uppgifter tas fram och vilken tillförlitlighet de har.
- Så långt som möjligt standardisera och beskriva hur informationen tas fram.

Beslut om hur underlagsinformationen ska tas fram på bästa sätt bör hanteras gemensamt i LRP-gruppen. Det kan innebära omfattande arbete men medför att hela gruppen når samsyn och får förtroende för underlagsinformationen. Detta arbete är en engångsföreteelse och när arbetsprocessen väl är klarlagd behövs endast årliga revideringar av underlagen.

Fas 2: Behovsbedömning

Bedömningar av framtida behov av lokaler är svårt och innebär kvalificerade gissningar i flera steg. På samma sätt som för nulägesbeskrivningen är det

angeläget att skapa samsyn kring hur behovsbedömningen tas fram på bästa sätt. Ansvaret för att göra behovsbedömning bör ligga på den verksamhet som nyttjar lokalerna. Det förväntade behovet av lokaler för grund- och förskola tas t ex fram av barn- och ungdomskontoret eller motsvarande.

För att göra prognoser över lokalbehovet utgår de flesta kommuner från kommunledningskontorets prognoser över den förväntade befolkningsutvecklingen i olika områden, de Gemensamma PlaneringsFörutsättningarna (GPF). GPF kan innehålla uppgifter om fruktsamheten, in- och utflyttning, dödsrisken samt den faktiska folkmängden. I statistikunderlaget tas det ofta hänsyn till en mängd faktorer såsom: tillkommande bostadsområden, omflyttningar och tillgång till kommunikationer. GPF kan vara uppbyggd så att den innehåller en prognos per delområde i ett femårsperspektiv samt en kommunprognos i ett tjugofemårsperspektiv.

Vid beräkning av förväntad efterfrågan på förskoleplatser kan barn- och ungdomskontoret (eller motsvarande) utgå ifrån prognoserna. Uppgifterna modifieras genom att beräkna en servicegrad för varje delområde. Servicegraden fås genom att beräkna andelen inskrivna barn av det totala antalet barn i ett område. Servicegraden antas sedan vara konstant under de närmaste åren.

På samma sätt kan servicegraden beräknas för en förskola genom att jämföra hur stor andel av befolkningen i olika områden som får sin omsorg vid förskolan. Servicegraden antas vara konstant för de kommande åren och används för att bedöma förväntat antal barn som behöver plats vid förskolan.

Behovsbedömningen kan göras i form av en kortare prognos för de närmaste fem åren samt en längre prognos för år 6–10. Om de gemensamma planeringsförutsättningarna endast innehåller prognoser för delområden för de närmaste fem åren blir dock den längre prognosen mindre tillförlitlig.

Fas 3: Framtagande av åtgärdsförslag

Utifrån nulägesbeskrivningen och behovsbedömningen gör LRP-gruppen en analys över balansen mellan behov och efterfrågan i olika områden. Mer detaljerade studier görs i de områden där det finns ett behov av att förändra lokalbeståndet för att balansera tillgång och efterfrågan. Därefter arbetas

det fram olika förslag på åtgärder. Exempel på åtgärder kan vara allt ifrån att avveckla eller bygga om en viss skola till mer komplicerade förändringar som berör flera skolor förskolor i ett område.

För att värdera hur förändringarna kommer att påverka lokalernas brukare (elever, boende, personal) bör konsekvensanalyser tas fram. Vidare behövs kostnadskalkyler, vilka kan omsättas i en uppskattning av den framtida lokalhyran.

Vilka åtgärdsförslag som kan genomföras begränsas av kommunens budget. Åtgärdsförslagen behöver prioriteras så att de mest angelägna åtgärderna genomförs. Mindre angelägna åtgärder kan förhoppningsvis läggas in i kommande års budget.

De förslag som LRP-gruppen kommer fram till förankras sedan hos de olika verksamheterna och bildar så småningom en lokalförsörjningsplan. I lokalförsörjningsplanen ingår:

- Nulägesbeskrivning
- Behovsbedömning
- Prioriterade åtgärdsförslag

Lokalförsörjningsplanen fungerar som underlag i budgetarbetet. Utifrån lokalförsörjningsplanen och kommunens budgetarbete tas beslut om vilka åtgärdsförslag som ska genomföras. Dessa bildar olika lokalprojekt.

Fas 4: Uppföljning

I den fjärde fasen görs utvärdering och uppföljning av årets lokalresursplanering. Utvärderingens syfte är att hitta förbättringar i arbetet. Nulägesbeskrivningen kanske behöver kompletteras med ytterliggare information eller det kanske finns behov av att utveckla ett bättre samarbete med de som arbetar med fysisk planering. Uppföljningen utgör underlag för nästa års arbete med lokalresursplanering.

Omfattningen på uppföljningen varierar naturligtvis från kommun till kommun. I mindre kommuner görs kanske korta utvärderingar av hur

arbetet har fungerat och om ytterligare underlag behöver samlas in. I större kommuner kan det göras omfattande analyser av sambanden mellan olika nyckeltal och nyttjarnas värdering av lokalerna.

Även om lokalförsörjningsplanen revideras varje år finns det ett behov av att löpande följa upp lokalförsörjningsplanen under året. Många LRP-grupper träffas en gång per månad. Vid dessa möten kan aktuella lokalprojekt gås igenom och eventuella förseningar diskuteras. Förseningar kan t ex bero på överklagande av detaljplan. Om en försening är av så stor betydelse att det finns risk för att någon verksamhet inte får sitt lokalbehov tillgodosett kan gruppen ta fram förslag på en tillfällig lösning.

Lokalresursplanering en kontinuerlig process

En ny lokalförsörjningsplan bör arbetas fram varje år. Det finns två viktiga skäl till detta:

1. Det är svårt att göra prognoser för behovet av kommunala lokaler för framför allt förskola och skola som sträcker sig längre än 5 år fram i tiden.
2. Att genomföra förändringar i lokalbeståndet är en långsiktig process som kräver god framförhållning. Från det att ett beslut tagits om att bygga en ny skola tar det som regel tre år innan skolan är uppförd och kan tas i drift.

Genom att revidera lokalförsörjningsplanen varje år blir det möjligt att ta hänsyn till svårigheten att göra prognoser som sträcker sig längre än fem år fram i tiden. Samtidigt blir det möjligt att ta beslut om olika lokalprojekt med tillräcklig framförhållning.

Arbetet med att varje år ta fram underlag till en lokalförsörjningsplan kan förefalla omfattande. Samtidigt är det endast en begränsad del underlaget i en lokalförsörjningsplan som faktiskt förändras. Genom att använda ett standardiserat arbetssätt och ett modernt IT-stöd blir det möjligt att revidera enbart det underlag som har förändrats i planen. På så sätt kan man få en effektiv hantering.

Exempel från olika kommuner

Beskrivningen av de fyra faserna ovan är generaliserad. Nedan följer tre exempel på arbetet i några kommuner; Umeå, Uppsala och Göteborg. I kapitel 5 ges även en beskrivning av hur Härryda kommun arbetar med lokalresursplanering.

Umeå kommun

I Umeå kommun innehåller lokalförsörjningsplanen en sammanställning över: behov av lokaler, befintliga lokalers kapacitet, planerade förändringar av lokalbeståndet samt nyckeltal som redovisar kostnader för olika lokaler.

Lokalförsörjningsplanen innehåller även en övergripande analys av vilken typ av förändringar som behöver utföras i olika områden. Lokalförsörjningsplanen är ett underlagsmaterial som redovisas i den tekniska nämnden. Det tas dock inget beslut för att fastställa lokalförsörjningsplanen.

Därefter vidtar investeringsdialogen där mer detaljerade studier görs och förslag på förändringar arbetas fram. I detta skede sker även konsekvensanalyser, framtagande av budget, beräkning av hyresnivåer osv. Det förslag som arbetas fram bildar underlag för beslut i respektive politisk nämnd och leder sedan vidare till olika lokalprojekt.

Uppsala kommun

Uppsala kommun har valt ett arbetssätt där detaljerade åtgärdsförslag ingår i lokalförsörjningsplanen och där lokalförsörjningsplanen är ett dokument som antas av kommunfullmäktige. I Uppsala samlas en stor mängd underlagsinformation in för samtliga områden och objekt.

Uppsala är indelat i sjutton olika delområden och ett åtgärdsförslag tas fram för vart och ett av dessa områden. LRP-gruppen analyserar gemensamt fram 3–4 åtgärdsförslag för varje område. Förslagen värderas sedan av varje förvaltning. Slutligen sammanställs de olika förvaltningarnas bedömningar och gruppen enas kring ett förslag för varje område.

I de fall då det inte är möjligt att enas i LRP-gruppen lämnas frågan till Lokalstyrgruppen för beslut. Lokalstyrgruppen består av chefer för de förvaltningar som är berörda av lokalresursplaneringsarbetet. Vid arbetet med den senaste lokalförsörjningsplanen fick två områden vidarebefordras till Lokalstyrgruppen. För de övriga femton områdena kunde LRP-gruppen enas.

Göteborgs stad

Göteborgs stad har valt ett arbetssätt där det inte tas fram någon lokalförsörjningsplan. Allt underlagsmaterial sammanställs istället i Lokalsekretariatets informationssystem för lokalresursplanering. Informationssystemet blir på så sätt en form av "levande lokalförsörjningsplan" där det hela tiden är möjligt att ta fram underlag och göra prognoser för bedömningar i olika områden.

Befolkningsprognosen i informationssystemet uppdateras två gånger per år till skillnad från övriga kommuner som endast gör en uppdatering per år. Utifrån underlaget arbetas sedan olika förslag på lokalprojekt fram på samma sätt som i Umeå. Detta sätt att arbeta fungerar förmodligen väl eftersom arbetet med lokalförsörjning drivs av Lokalsekretariatet som är direkt underställd kommunstyrelsen.

3.

Lokalresursplaneringens plats i kommunens olika verksamheter

LOKALRESURSPLANERING är en tvärsektoriell fråga. Den berör många olika kommunala verksamheter och både påverkar och påverkas av annan kommunal planering. I detta kapitel diskuteras olika kommunala verksamheters roll i lokalresursplaneringen. Vidare beskrivs förhållandet mellan lokalresursplanering och annan kommunal planering.

Kommunala verksamheter

Olika kommuner har olika organisation. Nedan ges en stiliserad beskrivning av olika verksamheters roll i lokalresursplaneringen. Var dessa verksamheter är placerade organisatoriskt varierar dock från kommun till kommun.

Kommunledningen

Lokalresursplanering berör flera olika förvaltningar med olika ansvarsområden och olika arbetskultur. Det finns en stor risk för att det uppstår konflikter kring lokalfrågor mellan dessa olika förvaltningar och att de främst ser till nyttan för den egna verksamheten snarare än kommunnyttan som helhet. Det kan även vara så att olika förvaltningar tolkar kommunnyttan på olika sätt. Det är kommunledningens ansvar att bedöma vad som är den gemensamma kommunnyttan. De kommuner som har deltagit i denna studie framhåller att det är mycket viktigt att kommunledningen medverkar i lokalresursplaneringen.

Kommunledningens medverkan i lokalresursplaneringsarbetet har olika karaktär i olika kommuner. Göteborgs stad har valt att inrätta ett Lokalsekretariat som lyder direkt under kommunledningen och som driver arbetet med lokalresursplanering såväl som arbetet med olika lokalprojekt. Lokalsekretariatet förefaller ha en mycket stark ställning i lokalresursplaneringen. I Strängnäs leds arbetet med lokalresursplanering av lokalenheten som är organiserad under ekonomienheten på kommunledningskontoret. I Härryda, Uppsala och Umeå ingår en representant från kommunledningen i den grupp som arbetar med lokalförserjningsfrågor.

Kommunledningskontoret ansvarar i de flesta kommuner för att ta fram befolkningsstatistik som utgör underlag för den behovsbedömning som görs i fas 2 i lokalresursplaneringsarbetet.

Kommunledningens roll i lokalförserjningen är även att se till att kommunens lokalinhav utvecklas på ett sådant sätt att det stöder kommunens långsiktiga utveckling utifrån sociala, ekonomiska och miljömässiga aspekter. I den sociala dimensionen ligger bland annat att se till att kommunens lokaler bidrar till att skapa sociala mötesplatser. Förskolor och skolor kan t ex vara en viktig mötesplats för människor från olika typer av bostadsområden. Vidare kan en skola i en mindre ort ha en viktig funktion i att samla människor på orten.

Barn och ungdom

Barn och ungdom avser här kärnverksamheterna: förskola, grundskola och gymnasieskola. Barn och ungdom bevakar att lokalerna för skola och förskola är utformade så att de tillgodoser de pedagogiska behoven på bästa sätt. Samtidigt är det angeläget att hyreskostnaden hålls på en rimlig nivå. Eftersom förskole- och skolverksamheterna är kommunens största nyttjare av lokaler samtidigt som behovet av lokaler varierar från år till år är det angeläget att lokalerna är flexibla.

Barn och ungdom ansvarar för behovsbedömningar av lokaler för förskola och grundskola (fas 2). De har även ansvar för att värdera hur väl olika lokaler tillgodoser verksamheternas behov. Barn och ungdom har en viktig roll i att prioritera mellan behov av förändringar i lokalbeståndet utifrån verksamhetens perspektiv.

I Uppsala kommun har barn- och ungdomsnämnden formulerat följande riktlinjer för pedagogiska lokaler. Lokalerna ska:

- Vara anpassningsbara till rådande volym
- Vara flexibla och väl anpassade för verksamhet i olika gruppstorlekar och för arbete enligt olika pedagogiska metoder
- Vara flexibla för samarbete mellan för- och grundskola
- Fungera väl för de olika behov som finns hos enskilda elever, deltagare och grupper och utgå från ett inkluderande synsätt
- Vara anpassade så att de är möjliga att använda även för personer med olika typer av funktionshinder
- Vara utformade och placerade så att de bidrar till att nämndens effektmål för de pedagogiska verksamheterna uppnås
- Kunna, helt eller delvis, samutnyttjas med eller ställas om till annan verksamhet i syfte att bidra till ett rikt samhällsliv, framför allt i tätorter och bygder utanför staden men även i stadens olika områden
- Utformas så att de bidrar till att skapa en lugn, trygg, säker och stimulerande miljö
- Vid nybyggnation vara placerade vid eller i anslutning till parkområde och/eller områden för lek och idrott och/eller naturmark eller annan grön yta
- Utformas för att främja samverkan mellan olika skolenheter oberoende av huvudman
- Innehålla lokaler för biblioteksverksamhet

Socialtjänst

Med socialtjänst avses här den verksamhet som ansvarar för att äldre och människor med särskilda behov får tillgång till bra bostäder och den service de behöver.

På samma sätt som Barn och ungdom ansvarar Socialtjänst för att göra behovsbedömning av äldreboende och boende för människor med särskilda behov utifrån kommunledningskontorets prognoser över befolkningsutvecklingen (fas 2). Behovsbedömningar för människor med särskilda behov är förenat med stora svårigheter eftersom stödbehovet varierar från person till person. Det rör sig dessutom om ett begränsat antal personer. Socialtjänst har också en viktig roll i att prioritera mellan olika åtgärdsförslag i fas 3.

Socialtjänst ska även medverka i samhällsplaneringen för att främja goda miljöer i kommunen. Vidare ska socialtjänst verka för att offentliga lokaler och allmänna kommunikationer utformas så att de blir lättillgängliga för alla.

Fastighetskontoret

Fastighetskontorets uppgift är att förvalta kommunens fastigheter och att i möjligaste mån hålla nere lokalkostnaderna. I fastighetskontorets uppgifter ingår bland annat att:

- Anskaffa ändamålsenliga lokaler med högt nyttjandevärde till låga kostnader över tiden
- Förädla och anpassa det kommunala fastighetsbeståndet vid verksamhetsförändringar såväl som ändrade teknik- och miljökrav
- Vidmakthålla det egna fastighetsbeståndet så att kommunens kapitalbevarande krav och verksamhetsföreträdarnas efterfrågade lokalkvalitet tillgodoses över tiden
- Avveckla lokaler med affärsmässighet och miljötänkande

Hos flera kommuner ligger även ansvaret för lokalresursplanering på fastighetskontoret. Samtidigt hävdar flera kommuner som deltagit i denna studie att detta ansvar snarare bör ligga hos kommunledningen.

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontoret arbetar med att ta fram planer för hur den fysiska miljön i kommunen ska utvecklas. Hur bebyggelsen utvecklas i olika områden påverkar behovet av kommunal service och därigenom behovet av kommunala lokaler. Det är angeläget att det finns ett nära samarbete mellan lokalresursplanering och fysisk planering för att behovet av lokaler ska tillgodoses.

När ett område exploateras tas mark i anspråk. Det är då angeläget att kunna bedöma vilket behov av kommunala lokaler detta genererar för att kunna reservera tillräckligt mycket mark för dessa lokaler. Stadsbyggnadskontoret behöver ha ett nära samarbete med LRP-gruppen för att få hjälp med att göra bedömningar av behovet av kommunala lokaler i nya områden.

Haninge kommun beskriver ett exempel där så gott som all mark togs i anspråk vid en exploatering. Den nya bebyggelsen genererade ett behov av en ny förskola som fick byggas på mark som var olämplig för bebyggelse. Byggnaden gick att uppföra men den kostade betydligt mer än om den hade fått en mer lämplig placering.

En god lokalresursplanering visar även var det finns ett överskott av service i kommunala lokaler. Detta kan fungera som underlag i den fysiska planeringen och visa på var ytterligare exploatering bör ske för att skapa ett bättre underlag för denna service.

Kommunal planering

Budgetprocessen

Arbetet i fas 3 utmynnar i olika åtgärdsförslag som kan innebära större eller mindre investeringar. Hur stora investeringar som kan göras är naturligtvis beroende av kommunens ekonomiska förutsättningar. Lokalresursplanering och budgetprocess måste således samordnas så att åtgärdsprioriteringen (fas 3) görs med hänsyn till kommunens ekonomi.

I Strängnäs kommun har lokalenheten identifierat två faktorer som måste beaktas vid lokalinvesteringar: räntekostnader och driftskostnader.

I Strängnäs förvaltas fastigheterna av ett kommunalägt fastighetsbolag. Lokalenheten i Strängnäs framhåller dock att det är nödvändigt att ha ett koncernperspektiv på fastighetsinvesteringar. Detta eftersom upplåning sker inom kommunen och således påverkar kommunens balansräkning och räntekostnader för kommande år. Ökade räntekostnader begränsar på sikt kommunens driftmässiga förutsättningar.

Nya lokaler medför även ökade kostnader för inventarier, utrustning och drift av de nya lokalerna. Innan nya lokalinvesteringar beslutas är det därför angeläget att beräkna hur stora driftskostnaderna kommer att bli. I Strängnäs fall hyr verksamheterna lokaler av fastighetsbolaget och kostnader för de nya fastigheterna påverkar hyresnivåerna.

Varje politisk nämnd behöver få en tydlig bild av hur hyresnivåerna påverkas av en fastighetsinvestering. Detta för att kunna värdera hur angelägen investeringen är med hänsyn till verksamhetens ekonomiska ramar och att kunna ta upp de ökade hyreskostnaderna i kommande års budget.

Fysisk planering

Den fysiska planeringen är reglerad i plan- och bygglagen. Där definieras följande planinstrument: översiktsplan, fördjupning till översiktsplan, områdesbestämmelser och detaljplan.

Översiktsplanen är en generell plan som i grova drag visar på kommunens framtida användning av mark och vattenresurser. Översiktsplanen beskriver i stora drag vilka områden som kommer att exploateras samt ger en grov indikation på när detta kommer att ske. De prognoser som görs i lokalresursplanering har en betydligt högre detaljeringsgrad, både vad avser hur stor efterfrågan kommer att bli på kommunal service och när denna efterfrågan kommer att uppstå. De långsiktiga prognoser som görs i lokalresursplaneringen tar dock hänsyn till den förväntade exploateringen enligt översiktsplanen. När ett visst område börjar exploateras kan översiktsplanen ge en indikation på hur omfattande exploateringen i slutändan kommer att bli.

Översiktsplanen antas vid en viss tidpunkt och beskriver den tänkta utvecklingen av kommunen. Allteftersom tiden går förändras samhället och planen blir alltmer inaktuell. Vägverket kan planera för en ny riksväg eller

områden kan pekas ut som riksintressen för vindkraft. Tjänstemännen på stadsbyggnadskontoret har kunskap om planeringsläget i kommunen och eventuella förändrade förutsättningar. Genom ett nära samarbete mellan lokalresursplanering och stadsbyggnadskontor blir denna informella kunskap tillgänglig i lokalresursplaneringen.

Fördjupad översiktsplan är en mer detaljerad fördjupning av översiktsplanen, vanligen för en tätort. Den fördjupade översiktsplanen innehåller mer detaljer men är fortfarande grov i förhållande till lokalresursplaneringens detaljeringsgrad.

Områdesbestämmelser används i första hand för att reservera mark som inte ska bebyggas och är ointressanta i detta sammanhang.

Detaljplan är en plan som framställs för ett begränsat område, t ex ett kvarter, och innehåller detaljerade anvisningar om bebyggelsens utformning och placering. Vid detaljplaneläggning görs även en bedömning av det förväntade antalet boende i ett område, påverkan på infrastruktur såsom vägar, vatten och avlopp. Lokalresursplanering och detaljplanering har således en liknande detaljeringsnivå. De som arbetar med lokalresursplanering bör medverka då detaljplanearbetet inleds. Detta för att göra bedömningar över hur behovet av kommunal service kommer att påverkas av den nya detaljplanen. Dessa bedömningar kan sedan arbetas in detaljplaneläggningen så att mark vid behov reserveras för kommunala lokaler.

En svårighet vid detaljplaneläggning är att det inte går att förutse hur lång tid det tar från det att planen är antagen tills det att området har bebyggts och människor börjar flytta in. Genom ett nära samarbete mellan stadsbyggnadskontoret och lokalresursplaneringen blir det möjligt att tidigt göra prognoser över vilket behov av lokaler som kan förväntas och reservera mark för det förväntade behovet. När exploateringen väl har påbörjats kan den reserverade marken tas i anspråk för att bygga lokaler för kommunala verksamheter.

Detaljplaneläggning av större områden som omfattar flera detaljplaner inleds ofta med ett *planprogram*. Ett planprogram är ett väl genomarbetat förslag på hur hela området ska utvecklas som dock inte innehåller lika mycket detaljer som en detaljplan. Eftersom exploatering av större områden med största sannolikhet kommer att leda till behov av nya kommunala lokaler är det angeläget att de som arbetar med lokalresursplanering medverkar då planprogrammet arbetas fram.

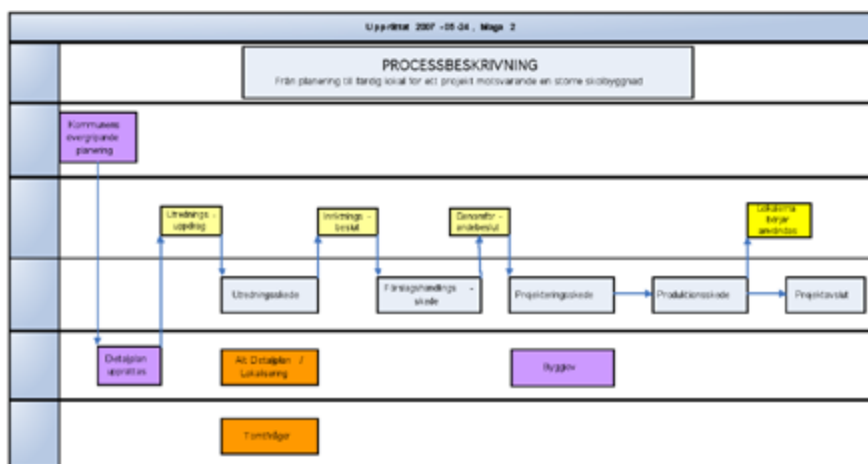
Genomförande av lokalprojekt

Ett lokalprojekt innebär att planera och genomföra någon form av förändring av kommunens lokalbestånd för att bättre möta de olika verksamheternas behov. Hur lokalprojekten bedrivs har stor betydelse för kommunens lokaleffektivitet och är nära länkat till arbetet med lokalresursplanering.

Några kommuner har tagit fram generella anvisningar för hur nya lokaler ska utformas. Anvisningarna bygger på erfarenheter från den strategiska lokalresursplaneringen såväl som olika lokalprojekt och syftar till att nya lokaler ska fungera väl för att tillgodose verksamheternas behov under lång tid. Behovet av förskole- och skollokaler varierar från år till år. Flera kommuner har därför föreskrivit att nya skollokaler ska utformas på ett sådant sätt att de enkelt kan byggas om till förskola (eller omvänt). I vissa kommuner föreskrivs även att det varierande behovet av lokaler från år till år ska kunna mötas genom att paviljonger ställs upp i de fall då de befintliga lokalerna inte räcker till. Det är då viktigt att se till att det finns tillräckligt med markyta för de tillfälliga paviljongerna.

Anvisningar för hur nya lokaler ska utformas kan även vara värdefulla för att undvika onödiga excesser samtidigt som det ger en garanti för att byggnader är ändamålsenliga.

Generella anvisningar för nya lokaler är även ett värdefullt stöd för att lokalprojektet ska drivas så effektivt som möjligt. Då ett lokalprojekt påbör-



Figur 3. Umeå kommuns processbeskrivning för ett lokalprojekt motsvarande ombyggnaden av en större skola.

jas behöver t ex verksamheten uttrycka de behov som den nya lokalen ska tillgodose. Med hjälp av anvisningarna kan verksamheten göra detta på ett sådant sätt att det går att kommunicera på ett tydligt sätt till den arkitekt som ska utforma byggnaden.

Genomförande av ett större lokalprojekt som t ex byggandet av en större skola, tar cirka tre år från det att verksamheten börjar arbeta med att beskriva de behov som ska tillgodoses till det att den nya byggnaden kan tas i drift. Detta förutsätter att detaljplan har tagits fram innan lokalprojektet har påbörjats samt att det finns en lämplig tomt för den nya lokalen. I Umeå kommun består ett lokalprojekt av följande moment (se figur 3)

- *Utredningsuppdrag* Här görs en första behovsbeskrivning. Hur väl behovsbeskrivningen är utförd har stor betydelse för det fortsatta arbetet.
- *Utredningsskede* Ett enkelt lokalprogram med skisser tas fram. Här görs även en första kostnads- och hyresuppskattning. Detta skede tar ca 2 mån.
- *Upprättande eller revidering av detaljplan* Om detaljplan ej är upprättad tillkommer en handläggningstid på ca 11 månader.
- *Tomtfrågor* Om tomt inte är utsedd tillkommer tid för att ta fram förslag och eventuellt även köpa in tomt.
- *Framtagande av investeringsplan och beslut om finansiering* Detta tar ca 10–12 månader.
- *Förhandlingsskede* Förslagshandlingar tas fram tillsammans med kostnadsberäkningar och hyreskalkyler vilket tar ca 2–5 månader.
- *Projekteringsskede* Upphandling av konsulter, projektering och framtagande av förfrågningsunderlag för upphandling av entreprenörer vilket tar ca 2–6 månader.
- *Produktionsskede* Upphandling av entreprenörer och utförande vilket tar ca 6–18 månader.

För att ett lokalprojekt ska fungera smidigt är det således viktigt att den verksamhet som ska nyttja lokaler redan från början har en tydlig bild av

vilka behov byggnaden ska tillgodose och kan uttrycka detta på ett sådant sätt att det tydligt kan kommuniceras till den arkitekt som ska rita byggnaden.

Vidare är det viktigt att i den strategiska lokalresursplaneringen skapa goda förutsättningar för de olika lokalprojekten genom att samverka med den fysiska planeringen. Den fysiska planeringen behöver göras på ett sådant sätt att det finns en beredskap i form av reserverad mark och framtagna detaljplaner för att tillgodose behovet av lokaler för kommunal service.

Lokalresursplaneringens organisation

Lokalresursplanering bedrivs på olika sätt i olika kommuner. Berörda förvaltningar är organiserade på olika sätt, kommunens storlek påverkar hur lokalresursplaneringen kan bedrivas och olika kommuner har kommit olika långt med att utveckla och förankra ett arbetssätt kring lokalresursplanering. I föregående avsnitt har olika förvaltningars roller i lokalresursplaneringen beskrivits. Hos många kommuner bildar representanter från dessa förvaltningar en lokalresursplaneringsgrupp (LRP-grupp) som gemensamt driver lokalresursplaneringsarbetet. LRP-gruppens uppbyggnad och organisatoriska tillhörighet varierar bland kommunerna.

I Härryda kommun består LRP-gruppen av stadsarkitekten, mark- och bostadschefen, fastighetschefen, lokalsamordnarna från utbildning och kultur respektive socialtjänst, samt kommunledningskontorets kanslichef. Kanslichefen samordnar gruppens arbete. LRP-gruppen träffas en gång per månad. I Härryda har lokalresursplanering bedrivits sedan början av 1990-talet.

I Umeå kommun består LRP-gruppen av representanter för kommunledningskontoret, fastighetskontoret och de stora lokalbrukande förvaltningarna. LRP-gruppen sorterar under den tekniska nämnden och "ovanför" LRP-gruppen finns en lokalstyrgrupp som består av förvaltningscheferna. I Lokalstyrgruppen hanteras övergripande och vittomfattande ärenden. LRP-gruppen träffas en gång i månaden.

Uppsala kommun har en organisation som liknar Umeås. LRP-gruppen består av representanter för kommunledningskontoret, fastighetskontoret, kontoret för barn- och ungdom och produktionskontoret för vård och bildning. Initialt arbetade LRP-gruppens projektledare på fastighetskontoret.

För att tydliggöra att lokalresursplaneringen är en gemensam fråga för flera kontor har man senare valt att göra projektledaren till en gemensam resurs för de olika kontoren, vilket beskrivs som en stor fördel. Övriga medlemmar företräder sina respektive kontor. Ovanför LRP-gruppen finns en lokalstyrgrupp som består av förvaltningscheferna för de olika kontoren. I Uppsala finns dock olika LRP-grupper för olika verksamheter. För närvarande finns en grupp som arbetar med lokaler för förskola och grundskola och en grupp som arbetar med lokaler för gymnasie- och vuxenutbildning. LRP-gruppen träffas cirka varannan vecka till 1 ggr/månad beroende på vilken fas arbetet befinner sig i.

Göteborg har valt en betydligt mer centraliserad organisationsform. LRP-arbetet drivs av Lokalsekretariatet som är en förvaltning med 22 anställda direkt underställd kommunledningen. Lokalsekretariatet samlar in uppgifter från de förvaltningar som hyr lokaler såväl som de kommunala bolag som förvaltar lokalerna. Lokalsekretariatet gör sedan utredningar och presenterar förslag på lösningar för att möta efterfrågan på lokaler för de olika verksamheterna. Beslut om investeringar i lokalbeståndet tas av kommunstyrelsen. I Göteborg upplevs det som en stor fördel att Lokalsekretariatet är direkt underställt kommunstyrelsen.

I Strängnäs har Lokalenheten två personer som arbetar med lokalfrågor och leder arbetet med lokalresursplanering. Lokalenheten är organiserad under Ekonomikontoret på kommunledningen. Därutöver har de olika verksamheter som nyttjar lokaler personer som ansvarar för lokalfrågor. Lokalerna förvaltas av ett kommunalägt fastighetsbolag.

Lokalresursplanering berör många av de anställda i de verksamheter som nyttjar lokalerna. Om alltför många personer på olika nivåer engageras i LRP-arbetet finns en risk för flera skilda åsikter och värderingar om vilka behoven är, lokalernas kapacitet, och vilka åtgärder som bör vidtas för att möta behoven. De kommuner som har intervjuats i denna studie framhåller att det är mycket viktigt att för varje förvaltning klargöra vem som ansvarar för vilken bedömning. En rektors roll i LRP-arbetet kan t ex vara att värdera hur väl lokalerna fungerar för skolverksamheten. Värderingen av vilken skola som ska läggas ner eller utvecklas är däremot en fråga för förvaltningschefen.

De kommuner som har intervjuats framhåller att de endast accepterar sådant underlag för lokalresursplaneringen som kommer från rätt nivå i organisationen.

Samtidigt som det är angeläget att tydliggöra vem i organisationen som ansvarar för vilka uppgifter och har mandat att göra bedömningar i vilka frågor så är det viktigt att skapa en respekt för varje parts kompetens.

Eftersom lokalresursplanering berör många anställda inom kommunen finns risk för missnöje om lokalresursplaneringen inte fungerar. Bästa sättet att motverka detta är att bedriva ett framgångsrikt LRP-arbete så att verksamheterna hela tiden har tillgång till ändamålsenliga lokaler. Härryda kommun framhåller att det långa arbetet med lokalresursplanering har lett till att det finns ett mycket gott förtroende hos de olika förvaltningarna i kommunen. Alla litar till att de lokaler som behövs kommer att finnas tillhands när behovet uppstår. För att skapa förtroende är det även angeläget att informera om hur lokalresursplaneringen går till på olika nivåer i organisationen.

4.

Införande av lokalresursplanering

I DE KOMMUNER som ingår i denna studie har lokalresursplanering införts antingen enligt en småskalig modell som fungerar väl för mindre kommuner eller enligt en mer omfattande modell som lämpar sig för större kommuner.

I större kommuner är det nödvändigt att kunna sammanställa stora mängder information för att få tillräckligt bra överblick för att arbeta med lokalresursplanering. I den småskaliga modellen görs det första årets lokalresursplanering så enkel som möjligt. Erfarenheter från det första året används sedan för att successivt förfina arbetet med lokalresursplaneringen.

För att driva arbetet med lokalresursplanering bildas en LRP-grupp med representanter för de verksamheter som är berörda. De som ingår i LRP-gruppen bör ha mandat att företräda sina respektive verksamheter och medverka till beslut. I kapitel 5 beskrivs hur Härrydas LRP-grupp som består av personer som har en god överblick över den egna verksamheten och har mandat att fatta beslut.

I arbetet med fas 1 och 2 i det första årets lokalresursplanering bör tonvikten ligga på att göra en prognos över förväntat behov av lokaler (fas 2) under de närmaste fem åren. Den nulägesbeskrivning som tas fram i fas 1 görs genom att sammanställa information som redan finns om kommunens lokaler.

I fas 3 tas sedan förslag på åtgärder fram. Här är det angeläget att arbetet förankras väl genom att de förvaltningar som är berörda medverkar. Arbetet bör präglas av en samsyn om att det är den gemensamma kommunnyttan som ska prioriteras i lokalresursplaneringen. En kostnadskalkyl behöver tas fram för de olika åtgärdsförslagen så att de kan behandlas i kommunens budgetarbete. Arbetet med lokalresursplanering förankras i de politiska

nämnderna genom att redovisa och eventuellt besluta om den underlagsinformation och de åtgärdsförslag som arbetas fram.

Om arbetet med lokalresursplanering bedrivs på detta sätt behöver det inte bli alltför omfattande. Det handlar till stor del om att skapa ordning och reda i befintlig information och att sammanställa denna information så att det blir möjligt att dra slutsatser om hur lokalbeståndet bör utvecklas.

För en större kommun är lokalbeståndet så omfattande att det är betydligt svårare att få en överblick över lokalbeståndet för de personer som ingår i LRP-gruppen. Detta innebär att det underlag som tas fram i fas 1 och 2 behöver göras betydligt mer omfattande. I en mindre kommun kan samarbetet i LRP-gruppen göras mer informellt om LRP-gruppen består av verksamhetschefer som har överblick över den egna verksamheten och har mandat att fatta beslut. I den större kommunen är arbetet så omfattande att det behöver delegeras till en LRP-grupp som består av personer som kan avsätta den tid som krävs. Förvaltningscheferna bildar då en lokalstyrgrupp. I den större kommunen kan större ekonomiska besparingar göras samtidigt som arbetet med förankring blir mer omfattande eftersom det är fler personer som är berörda.

Då lokalresursplanering införs i en större kommun är det lämpligt att redan från början lägga ned ett omfattande arbete på att:

- Klargöra vilka styrande dokument som har betydelse i för lokalresursplaneringen och hur de har tolkats.
- Klarlägga vilken underlagsinformation som behöver tas fram i fas 1 och 2 och hur detta görs på bästa sätt. I kapitel 6 ges med detaljerade exempel underlagsinformation.
- Förankra arbetet genom att informera såväl fackliga organisationer som de delar av verksamheten som är berörda av lokalresursplaneringen. I kapitel 5 beskrivs hur Uppsala kommuns arbete med förankring
- Utveckla IT-stöd för att hantera all den information som tas fram i lokalresursplaneringen. Utveckling av IT-stöd beskrivs i kapitel 7.

Nästan alla undersökta kommuner har någon form av styrande dokument för sitt handlande i lokalfrågor. Dokumenten kan innehålla sådant som: en

vision för lokalförsörjningen, mål och uppföljning, roller och ansvar, arbets-sätt för lokalresursplanering, regler för internhyra.

De styrande dokumenten kan vara spridda på flera olika handlingar. Ofta är kännedomen om de spelregler som definieras i styrdokumentet sämre ju längre ut i organisationen man befinner sig.

Förutom de styrdokument som specifikt reglerar kommunens handlande i lokalfrågor finns flera styrande dokument som i varierande grad har betydelse för lokalförsörjningen. Här följer några exempel på styrande dokument som påverkar lokalförsörjningsfrågor för förskola och grundskola i Uppsala kommun:

Nationella

- Skollagen -91
- Läroplan för förskolan (Lpfö 98)
- Läroplan för skolan (Lpo 94)

Kommunala

- Inriktning, verksamhet, ekonomi
- Barn- och ungdomsnämndens uppdragsplan
- Fastighetsnämndens uppdragsplan
- Skolplan för Uppsala kommun
- Barn- och ungdomsnämndens beslut om Inriktning för verksamhetsplanering av lokaler för förskola och skola.
- Barnkonventionen i Uppsala kommun (KF 1999)
- Uppsala Agenda 21 (KF 1997)
- Miljöpolicy (KF 1997)
- Handikappolicy (KF 1997)
- Jämställdhetspolicy (KF 2000)
- Integrationspolicy (KF 2001)
- Folkhälsopolicy (KF 2003)
- Skolskjutsreglemente

Det finns några fördelar med att beskriva vilka styrdokument som ligger till grund för lokalresursplaneringsarbetet. Dels definieras tydligt vilka styrdokument som har tagits i beaktande i lokalresursplaneringsarbetet och det blir därigenom möjligt att se vad som har utelämnats. Dels tydliggörs hur innehållet i de olika styrdokumentet ska tolkas.

5.

Goda exempel

Informationsstrategi

Lokalresursplanering kan leda till förslag på åtgärder som kommer att väcka stort motstånd. Om t ex en skola ska läggas ned kommer troligen både skolans personal och elevernas föräldrar att protestera. För att kunna genomföra ett sådant beslut är det nödvändigt att det finns ett mycket väl genomarbetat underlag som motiverar beslutet. Det är dessutom viktigt att information om beslutet kommuniceras på ett väl genomtänkt sätt.

Ett väl genomarbetat underlag gör det möjligt att tydligt redogöra vilka för- och nackdelar som beslutet innebär. Det blir möjligt att beskriva vilka faktorer beslutet tar hänsyn till och hur dessa har värderats. Beslutet får en objektiv karaktär så långt det är möjligt.

När beslutet väl är taget ska berörda informeras. Informationen måste nå de olika berörda i rätt turordning och informationen behöver förmedlas på olika sätt till olika parter. Uppsala kommun tar fram särskilda kommunikationsplaner som i detalj beskriver:

- Vilka grupper som ska informeras
- I vilken ordning de olika grupperna ska informeras
- Vid vilken tidpunkt var och en av grupperna ska informeras
- Mål och budskap med informationen till var och en av grupperna
- Hur informationen ska ske och vem som är ansvarig

Ett exempel på turordning för information till olika grupper kan vara:

1. Lokalstyrgruppen
2. Fastighetsnämndens och Barn- och Ungdomsnämndens ordförande
3. Högre chefer inom Fastighetskontoret, Uppdragskontoret för Vård och Bildning samt Uppdragskontoret för Ungdom och Arbetsmarknad
4. Rektorer och förskolechefer
5. Elever och föräldrar
6. Facket
7. Media

Genom att informationen ges i rätt ordning kommer personer i chefsposition att vara förberedda för frågor när informationen går ut till elever, föräldrar och media.

Uppsala kommuns arbete med förankring

I arbetet med lokalresursplanering möts personer från olika förvaltningar med olika kulturer. Detta kan leda till brist på förståelse vilket skapar konflikter och motsättningar. Uppsala kommun har lagt ned ett omfattande arbete för att skapa samsyn inom LRP-gruppen och förankra arbetssättet inom de berörda förvaltningarna och nämnderna.

För att skapa en samsyn har LRP-gruppen gemensamt utvecklat arbetssättet för den strategiska lokalresursplaneringen. LRP-gruppen har värderat vilken information som behövs, hur den ska samlas in på bästa sätt och vem som ansvarar för informationen. Vidare har LRP-gruppen tolkat de politiska riktlinjer som finns för lokalresursplanering och utvecklat arbetssättet för hur informationen ska analyseras och olika åtgärdsförslag ska tas fram. Detta har inneburit ett stort arbete men har lett till att alla medlemmar i LRP-gruppen har en förståelse för de olika berörda verksamheterna. Vidare finns en förståelse för hur olika typer av underlag tas fram såväl som vilken tillförlitlighet olika underlag kan ha. Det finns en respekt för olika personers kompetens.

I Uppsala kunde flera olika personer tidigare göra bedömningar av samma underlagsinformation. Olika värderingar av behovet av förskolelokaler och olika skolors kapacitet kunde florera. Diskussioner uppstod om vilka uppgifter som var mest tillförlitliga. Detta ledde till misstroende mellan olika förvaltningar och svårigheter att komma fram till vilka åtgärder som var mest lämpliga. För att bryta situationen gjordes två saker. LRP-gruppen standardiserade och beskrev hur underlagsinformation ska tas fram på bästa sätt så långt som möjligt. Dessutom klargjordes vem som ansvarar för vilket underlag. På så sätt har det skapats ett förtroende för att underlaget är så bra som möjligt och det förkommer inte längre situationer med motstridiga uppgifter.

Respekten och förtroendet för kompetensen hos de personer som är engagerade i LRP-arbetet visar sig bland annat i att LRP-gruppen hela tiden ställer sig bakom det underlag som tas fram. Det förekommer inte att medlemmar i gruppen säger att "informationen är lämnad av den förvaltningen och jag tror egentligen inte att den är tillförlitlig".

Uppsala har även strävat efter att skapa en tydlig gränsdragning mellan LRP-gruppen och den politiska organisationen. LRP-gruppen består av tjänstemän som ska sträva efter att ta fram objektiva underlag och rationella förslag på hur lokalbeståndet ska förändras utifrån de politiska riktlinjerna. Det är sedan upp till de politiska nämnderna att besluta vilka förändringar av lokalbeståndet som ska göras och om det i något fall kan vara lämpligt att göra avsteg från de generella riktlinjerna.

Tolkningen av olika riktlinjers innebörd för lokalresursplaneringen kan vara svår. Uppsala kommun har hanterat detta genom att tydligt beskriva vilka politiska riktlinjer LRP-arbetet utgår ifrån och hur dessa har tolkats. Ett dokument som innehåller beskrivning av arbetssätt, vilka riktlinjer som har beaktats, och hur underlagsinformation tas fram, ingår sedan som en del av lokalförsörjningsplanen. När lokalförsörjningsplanen antas, antas även arbetssättet för lokalresursplanering. På så sätt förankras arbetssättet i den politiska organisationen.

För att skapa förtroende för arbetet är det angeläget att börja informera om arbetssättet långt innan den första lokalförsörjningsplanen är framtagen. I Uppsala har LRP-gruppens projektledare ägnat mycket tid till att informera olika verksamheter om hur arbetet med lokalresursplanering kommer att bedrivas. Bland annat har representanter för fackliga organisationer informerats vid 4–5 tillfällen.

Härryda kommun – effektiv lokalresursplanering i det mindre formatet

Härryda kommun har 33 000 invånare och är en av Göteborgs kranskommuner. Kommunen har haft en jämn befolkningstillväxt under lång tid och strävar efter en fortsatt tillväxt på ca 1 procent per år. Härryda strävar efter att lokalresursplaneringen ska vara så enkel och okomplicerad som möjligt samtidigt som den ska vara väl förankrad i organisationen.

LRP-gruppen i Härryda består av stadsarkitekten, mark- och bostadschefen, fastighetschefen, lokalsamordnarna för utbildning och kultur respektive socialtjänst samt kanslichefen från kommunledningskontoret. Gruppen kan sägas vara en kombination av den större kommunens LRP-grupp och lokalstyrgrupp som har utökats med stadsarkitekten för att se till att samarbetet med den fysiska planeringen fungerar väl. Härrydans LRP-grupp består således av personer som har mandat att ta beslut samtidigt som de har en god överblick över den verksamhet de ansvarar för.

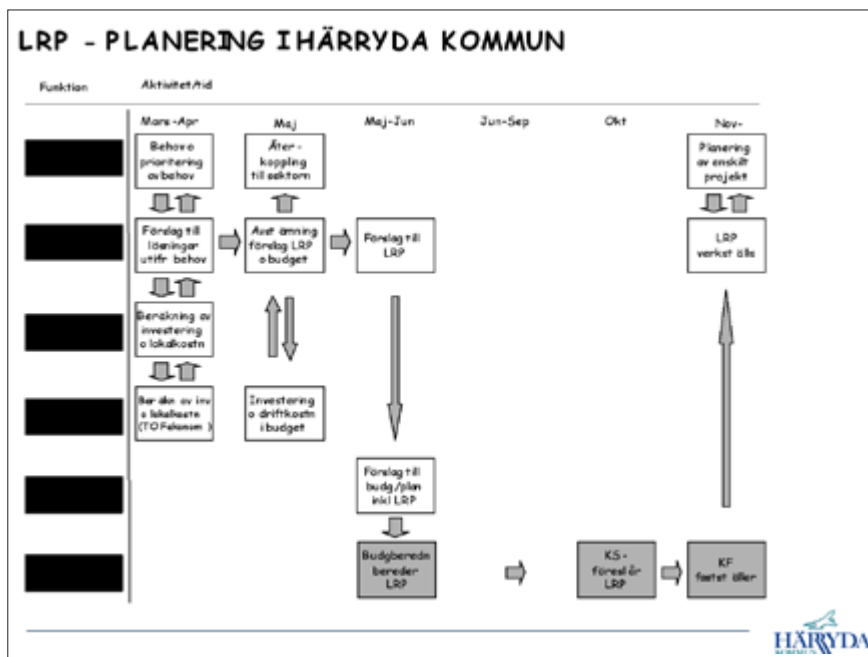
I Härryda ansvarar LRP-gruppen för framtagande av lokalförsörjningsplan och utredningar kring specifika lokalprojekt t ex byggandet av en ny simhall, samt uppföljning av lokalförsörjningen. LRP-gruppen träffas en gång i månaden och går då igenom status för samtliga pågående lokalprojekt. Om något lokalprojekt riskerar att bli försenat kan gruppen ta beslut om tillfälliga eller alternativa lösningar. Medlemmarna i gruppen tycker att mötena är mycket värdefulla och det är sällan någon uteblir från ett möte.

Härryda har gjort bedömningen att internhyra kostar mer i administration än de besparingar som kan nås genom ökad kostnadsmedvetenhet i kärnverksamheterna. Av samma skäl har Härryda valt att inte göra en beställar- och utförarmodell.

Även insamlingen av underlag ska vara så enkel som möjligt. När Härrydans arbete med lokalresursplanering påbörjades samlades underlaget i ett excelark. Idag är informationen mer omfattande men strävan är fortfarande att insamling ska vara så enkel och tydlig som möjligt. De som bidrar med underlag ska ha en tydlig förståelse för vad de förväntas bidra med.

Samtidigt som Härrydans LRP-arbete är enkelt och bygger på nära kontakt mellan de personer som ingår i LRP-gruppen så finns en tydligt definierad arbetsprocess. Enligt den fastställs lokalförsörjningsplanen av kommun-

fullmäktige och lokalfrågor stäms av löpande i kommunstyrelsen. I figur 4 redovisas arbetsprocessen för Härryda.



Figur 4. Illustration av arbetet med lokalresursplanering i Härryda under 1 år.

Kommunen har en lång tradition av en väl fungerande lokalresursplanering. Det har lett till att verksamheterna har förtroende för att de kommer att få tillgång till goda lokaler då behov uppstår. Förtroendet upprätthålls genom information om hur arbetet med lokalresursplanering går till samtidigt som arbetet med lokalresursplanering sker kontinuerligt från år till år.

Haninge kommun – nära samverkan mellan lokalresursplanering och fysisk planering

Haninge är en expansiv kommun med 71 000 invånare. Där finns ett flertal områden som är tänkta att exploateras. Tidigare fanns ett mycket begränsat samarbete mellan lokalresursplanering och fysisk planering vilket ledde till att behovet av förskolor och skolor "glömdes bort" då nya områden uppför-

des. Ibland blev behovet av förskolelokaler akut vilket ledde till att förskolor fick uppföras på olämplig mark. Efter detta har kommunen etablerat ett mycket gott samarbete mellan fysisk planering och lokalresursplanering.

Representanter för lokalresursplanering deltar nu i arbetet med att ta fram planprogram och detaljplaner. När en preliminär prognos för hur många personer som kommer att bo i ett nytt område har tagits fram gör lokalresursplaneringen en bedömning av vilket behov skol- och förskolelokaler detta kommer att generera. I planläggningen reserveras mark för framtida skol- och förskolelokaler. Vid detaljplaneläggningen görs även detaljplaner för eventuella nya skol- och förskolelokaler.

När en detaljplan har antagits kan det dröja relativt lång tid innan exploateringen påbörjas. För att en skola eller förskola inte ska bli klar för tidigt påbörjas därför detaljprojektering och byggande först när byggandet av nya bostadsområden har påbörjats och det står klart när inflyttning kommer att ske.

Planeringen av skolor och förskolor i nya områden är numera oproblematiskt i Haninge. Det är svårare i gamla områden som förtätas och där det är svårt att finna lämplig mark för nya skol- och förskolelokaler.

6.

Underlagsinformation

NULÄGESBESKRIVNINGEN som tas fram i fas 1 kan göras mycket omfattande. I kapitel 2 gavs endast en översiktlig beskrivning av innehållet. I detta kapitel ges en utförlig beskrivning av delar av det underlag som samlas in i Uppsala kommun.

Kapacitetsbedömning

Kapacitetsbedömning görs för att värdera hur stor volym av en verksamhet som en viss lokal kan inrymma. Det kan t ex röra sig om det antal elever en skola kan ta emot. Lokalernas kapacitet jämförs med prognoser över behov för att bedöma hur väl de tillgängliga lokalerna svarar mot efterfrågan.

I kapitel 2 beskrevs hur den enklaste formen av kapacitetsbedömning är att göra en översiktlig bedömning av hur stor volym en lokal kan rymma. Det kan t ex röra sig om en bedömning av största möjliga antal elever varje skola kan ta emot. Genom att beräkna varje skolas lokalarea och hyreskostnad blir det möjligt att ta fram följande nyckeltal för enskilda skolor såväl som för olika delområden:

- Totala antalet elever
- Lokalyta kvm/elev
- Lokalhyra kr/kvm och år
- Lokalhyra kr/elev och år

Uppskattning av lokalarea (LOA) görs enligt Svensk Standard: ss 02 10 53.

Eftersom det finns stora skillnader i hur lokaler är utformade är det angeläget att nyckeltalen hanteras på ett sätt så att de blir så lika varandra som möjligt för olika lokaler. Vid uppskattning av LOA för kapacitetsbedömning av för- och grundskola i Uppsala mäts endast de utrymmen som används för förskolans eller skolans primära verksamhet. Area för kommunikationer, toaletter kapprum, tekniska utrymmen, utrymmen för fastighetsskötsel mm. ingår inte eftersom den volym dessa ytor tar i anspråk skiljer sig mycket mellan nya och gamla skolor.

För att finna goda lösningar på hur lokalbeståndet behöver utvecklas behövs betydligt mer detaljerad information än de nyckeltal som presenterats ovan. Detta eftersom en lokals kapacitet att tillgodose behovet hos en viss verksamhet beror av flertalet faktorer. Lokaler för grundskoleverksamhet behöver t ex ha tillgång till olika typer av lektionssalar, gymnastiksal, gruppum, personalutrymmen, bibliotek, skolmatsal osv. Vissa skolor har tillgång till alla typer av lokaler som behövs medan andra skolor utnyttjar faciliteter, som t ex gymnastiksal, hos angränsande skolor. För att få en tydlig förståelse för en skolas kapacitet är det således nödvändigt att få en tydlig bild av hur stor andel lokaler som finns för olika typer av verksamheter såväl som den samverkan som sker mellan olika skolor.

För att kunna finna goda lösningar på hur fastighetsbeståndet av grund- och förskolelokaler behöver utvecklas använder sig Uppsala kommun av följande verktyg:

- *Planritningar* För varje skollokal finns en förenklad ritning som visar rummets funktion och hur de förhåller sig till varandra.
- *Situationsplan* En ritning som visar hur skolan ligger i sin närmaste omgivning. Situationsplanen ger en anvisning om tillbyggnads- och avvecklingsmöjligheter, samt om konflikter med omgivande bebyggelse och trafik tillgänglighet.
- *Måttstock* En standardmall för att beräkna en skolas lokalbehov för ett visst antal elever i olika stadier.
- *Kapacitetstabell* Standardiserat sätt att redovisa hur en skolas lokalarea fördelar sig på olika utrymmen.

- *Lokalprogram* Ett generellt program som redovisar hur nya förskole- och grundskolelokaler ska utformas.

Måttstocken redovisar hur många barn som finns i en klass i olika åldersgrupper samt hur stor lokalarea som krävs för olika åldrar. En skolklass i årskurs 1-3 består t ex av upp till 25 barn och behöver ett klassrum på 60 kvm, grupprum motsvarande 10 kvm, planeringsutrymme 6 kvm osv. För klasser i årskurs 7-9 tillkommer utrymmen för data, naturorienterade ämnen, slöjd osv. Till skillnad från klass 1-3 behövs dock inget hemklassrum i årskurs 7-9.

Måttstocken används för att ta fram en kapacitetstabell för varje skola. För skolan definieras det antal barn som skolan kan ta emot fördelat på olika åldersgrupper. Dessutom inventeras hur skolans LOA fördelar sig på rum för olika typer av verksamhet. Med hjälp av måttstocken beräknas den LOA som behövs för olika typer av lokaler för det antal elever som skolan kan ta emot. Därefter blir det möjligt att jämföra den aktuella skolans brist eller överskott på rum för olika typer av verksamheter.

Idealfallet är att det inte är någon skillnad mellan de faktiska lokalerna och det behov som uppskattas med hjälp av måttstocken. Så är dock nästan aldrig fallet. Varje skola organiserar verksamheten på ett sådant sätt att befintliga lokaler används på bästa sätt. Stora avvikelser kan dock indikera att det finns ett behov av ombyggnader. I kapacitetstabellen jämförs även skolans totala LOA med den som beräknas med hjälp av måttstocken. Om det finns en stor differens kan det vara angeläget att försöka finna ut vad detta beror på.

Måttstocken och kapacitetstabellen kan således användas för att få en bild över eventuella obalanser i en skolas fördelning av ytor i olika typer av rum. Vid överskott av ytor ges en bild av hur överskottet fördelar sig på olika typer av rum och kan användas till att få en bild av om fastigheten kan användas till annan typ av verksamhet. Vid underskott på ytor ger beräkningen en bild av vilken typ av yta som saknas i den aktuella fastigheten.

Måttstocken är baserad på ett generellt lokalprogram för förskole- och grundskolelokaler. I lokalprogrammet beskrivs hur nya lokaler bör utformas och det fungerar som ett underlag vid ny-, om- och tillbyggnad, såväl som vid utveckling av nya pedagogiska metoder.

Fastigheternas tekniska och administrativa status

Fastigheter behöver underhållas för att inte förlora i värde. Ett eftersatt underhåll leder så småningom till akuta reparationer som ofta blir dyra och leder till att verksamheten får vistas i lokaler av sämre kvalitet. Fastighetskontoret ansvarar för att bedöma fastigheternas tekniska status och även för att genomföra det underhåll som krävs.

Ett enkelt sätt att värdera fastigheters status är att betygsätta fastigheters underhållsbehov på en skala från 1–5:

1. Fastigheten är i mycket dåligt skick och kommer inte att uppfylla myndighetskrav utan större förbättringsåtgärder inom 0–4 år. Stora investeringar krävs.
2. Fastigheten är i dåligt skick och har inte förutsättningar att uppfylla myndighetskrav utan förbättringsåtgärder inom 0–4 år.
3. Fastigheten är i normalskick. Investeringar behövs inom 5–10 år
4. Fastigheten är i gott skick. Mindre investering behövs inom 5–10 år
5. Fastigheten är i nyskick. Inga investeringar behövs inom de närmaste 10 åren.

För den strategiska lokalresursplaneringen ger denna statusbedömning ett underlag för att värdera in underhållsaspekter inför förändringar i lokalbeståndet. För att planera och utföra fastighetsunderhållet krävs dock mer detaljerade uppgifter.

Förutom uppskattningar av underhållsbehovet behövs även uppgifter av mer administrativ karaktär. Det är t ex värdefullt att känna till om en fastighet har kulturhistoriska värden som ska bevaras, om den nyttjas för flera olika verksamheter, om den är lämplig att sälja osv. Det är även värdefullt att känna till fakta om grannskapet som påverkar fastigheten som t ex störande verksamheter eller om fastigheten är utsatt för vandalisering.

Fastigheternas ändamålsenlighet

Hos många kommuner är det ett uttalat syfte att lokalresursplaneringen ska leda till ändamålsenliga lokaler. En förutsättning för att detta ska kunna uppnås är att det är möjligt att värdera hur ändamålsenliga lokalerna är idag. Det är i första hand de verksamheter som nyttjar lokalerna som kan värdera hur ändamålsenliga de är.

Värdering av ändamålsenlighet kan innefatta en mängd olika faktorer. Först och främst är det naturligtvis angeläget att värdera olika typer av utrymmen som t ex klassrum, grupprum, lekrum, matservering bibliotek osv. Värderingen kan kompletteras med en bedömning av hur väl lokalerna fungerar för dagens arbetssätt såväl som framtida arbetssätt. Det kan även vara relevant att bedöma hur flexibla lokalerna är, hur väl de fungerar att ta emot olika typer av leveranser osv.

En annan aspekt är att bedöma den yttre miljön kring lokalerna. Hur väl fungerar utemiljöerna för olika typer av verksamheter, vilka parkeringsmöjligheter finns? Hur är trafiksäkerheten?

Bedömning av ändamålsenlighet är subjektiv. Olika personer värderar samma lokal på olika sätt och det omdöme som ges om lokalerna präglas av hur verksamheten fungerar i övrigt. Om verksamheten fungerar dåligt finns en risk att även lokalerna bedöms som undermåliga. För en välfungerande verksamhet kan det omvända gälla. Värderingen är trots detta ett viktigt komplement till den kapacitetsbedömning som har beskrivits ovan.

7.

IT-stöd för lokalresursplanering

VÄL FUNGERANDE LOKALRESURSPLANERING förutsätter att en stor mängd information samlas in och analyseras. Det finns flera fördelar med att använda någon form av IT-stöd för att göra detta, såsom att:

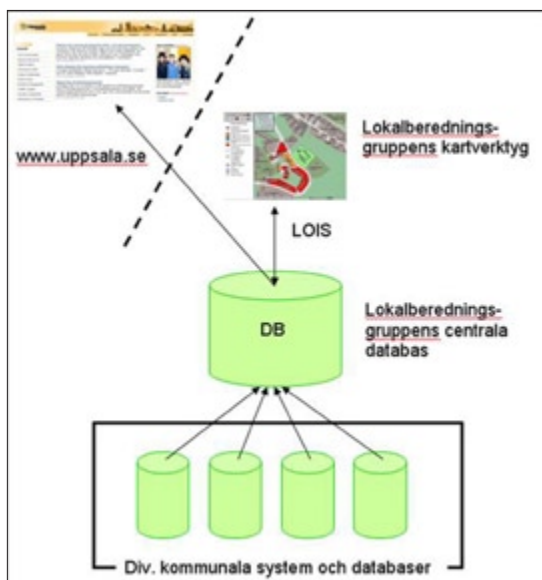
- Information lagras och kvalitetssäkras på ett standardiserat sätt.
- Användarna har hela tiden möjlighet att få tillgång till den senast reviderade informationen och situationer där felaktiga underlag används kan undvikas.
- Det är möjligt att analysera och visualisera information med hjälp av textkartor eller olika typer av diagram.
- Revidering av information blir effektivare. Underlag som har samlats in tidigare kan t ex visas i en webb-enkät. Uppgiftslämnaren behöver endast gå in och revidera de uppgifter som har förändrats.

Inom många kommuner finns idag flera olika typer av IT-stöd som används vid lokalresursplanering. Det finns traditionella system för fastighetsförvaltning som innehåller uppgifter om byggnaders behov av underhåll, lokalareor, ritningar osv. Vidare finns system för att bearbeta befolkningsstatistik och ta fram prognoser över verksamheters behov. Dessa system är inte specifikt utvecklade för lokalresursplanering men används för att ta fram olika typer av underlag som behövs i lokalresursplaneringen.

I Uppsala, Göteborg och Haninge har kommunerna drivit utvecklingen längre och tagit fram IT-stöd som är specifikt anpassad för lokalresursplaneringens behov. Dessa IT-stöd består av applikationer som har utvecklats inom de befintliga IT-systemen i kommunen.

Uppsala kommuns LOKalförsörjningsplaneringsInformationsSystem (LOIS) består av tre delar: En databas som har byggts upp för att tillgodose LRP-gruppens behov, ett visualiseringsverktyg samt rutiner för att samla in underlagsinformation från andra system och databaser i kommunen, se figur 5.

I den centrala databasen sammanställs den information som tas fram i fas 1 och 2 ovan. Med hjälp av visualiseringsverktyget är det möjligt att visualisera informationen i kartor och diagram.



Figur 5. Uppsala kommuns lokalinformationssystem.

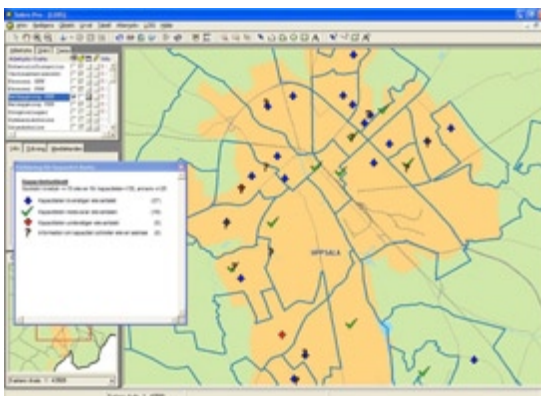
I figur 6 visas en prognos för förhållandet mellan kapacitet och behov av grundskolor under den närmaste 10-årsperioden. Liknande prognoser kan enkelt tas fram för olika delområden i Uppsala. Diagrammet visar hur skolornas kapacitet ökar 2008 samtidigt som behovet av skolor minskar.



Figur 6. Visualisering av kapacitet och behov av grundskolor för Uppsala kommun.

Med hjälp av visualiseringsverktyget är det även möjligt att framställa olika typer av tematiska kartor.

I figur 7 redovisas t ex förhållandet mellan skolors kapacitet och det faktiska elevantalet i centrala Uppsala. Kartan illustrerar att det finns en överkapacitet på skollokaler i centrala Uppsala och är ett naturligt sätt att få en förståelse för hur denna överkapacitet är fördelad geografiskt.



Figur 7. Blå pil redovisar överkapacitet och röd pil redovisar överbeläggning.

I figur 8 har den tematiska kartan utvecklats till att även redovisa skolors kapacitet i förhållande till en prognos över antal elever de kommande tre åren.

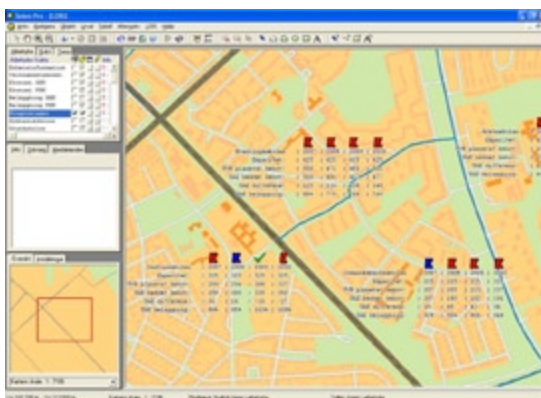
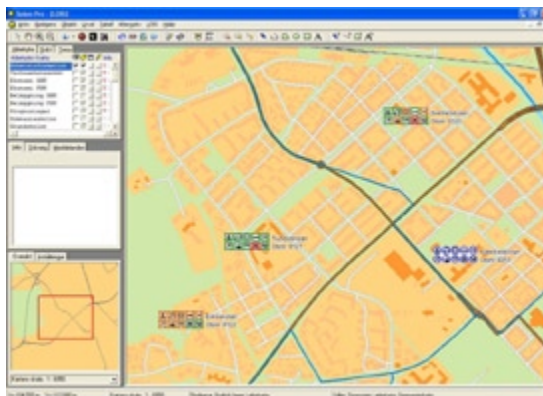


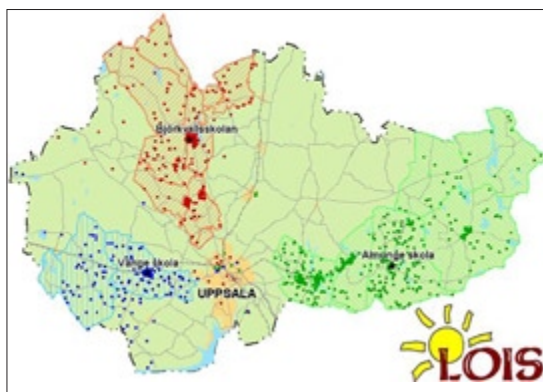
Bild 8. Rött K visar stor överkapacitet, blått K visare liten överkapacitet, blått E visar liten överbeläggning osv.

I LOIS är det även möjligt att se olika byggnaders status i form av symboler (figur 9). Symbolerna redovisar vilka typer av faciliteter som finns, myndighetsförelägganden och eventuella externa hyresgäster.



Figur 9. Symboler som redovisar olika skolbyggnaders status och faciliteter.

I LOIS är det även möjligt att skapa tematiska kartor för att analysera skolors upptagningsområden (figur 10).



Figur 10. Tre färger används för att visa elever och upptagningsområden för tre olika skolor. Upptagningsområdet redovisas som en streckad yta medan bostadsorten för olika elever visas som färgade punkter. Punkterna har lokaliserats utifrån det nyckelkodsområde eleven bor i.

Som framgår av bilden bor huvuddelen av eleverna inom upptagningsområdet men det finns även elever som bor i andra delar av kommunen som har sökt sig till någon av de aktuella skolorna.

Förutom de exempel som har redovisats ovan är det i LOIS möjligt att:

- Söka på karta med adress och namn
- Titta på ritningar
- Se foton på de olika enheterna
- Se behovet av barn och elevplatser i respektive enhet
- Arbeta med förändringar i upptagningsområden över tiden
- Se den tekniska statusen
- Se vilka olika typer av specialsalar som finns på de olika enheterna
- Se hur grundskolorna samarbetar med gemensamma lokaler
- Se antal inskrivna barn/elever
- Se den bedömda kapaciteten per enhet, per område och totalt.
- Koppla ihop kapaciteten med behovet för att se tomma platser och belägningsgrader
- Kartlägga elevströmningar
- Göra ekonomiska studier och ta fram och visualisera olika nyckeltal.

Begrepp

Gemensamma PlaneringsFörutsättningar, GPF: Prognoser över den förväntade befolkningsutvecklingen i kommunen. Hos många kommuner tas GPF fram av kommunledningskontoret.

Internhyra: För att kostnaden för lokaler skall bli tydlig betalar den verksamhet som nyttjar lokalerna en hyra som motsvarar kostnader för drift, förvaltning och kapital.

Lokalresursplanering (strategisk): En kontinuerlig planering som syftar till att anpassa kommunens lokalbestånd till den förväntade efterfrågan. Den strategiska lokalresursplaneringen är en övergripande planering som mynnar ut i olika förslag på hur kommunens lokalbestånd bör förändras. Vart och ett av dessa förslag kan sedan leda till ett lokalprojekt där planeringen av t.ex. ombyggnaden av en skola sker på en mer detaljerad nivå.

Lokalförsörjningsplan: Arbetet med lokalresursplanering mynnar ut i en lokalförsörjningsplan. I lokalförsörjningsplanen redovisas det underlag som har sammanställts och redovisas olika förslag på förändringar i lokalbeståndet. Flera kommuner väljer att fastställa lokalförsörjningsplanen i kommunfullmäktige

Lokalprojekt: Detaljerad planering av en viss förändring i lokalbeståndet som t.ex. byggande av en ny skola.

Lokalstyrgrupp: Utgörs vanligen av chefer för de förvaltningar som är berörda av lokalresursplanering. Leder LRP-gruppens arbete och kan ta beslut i större frågor som LRP-gruppen inte har mandat att besluta om. Finns vanligen i större kommuner.

LRP-grupp: Arbetsgrupp för lokalresursplanering. Kan ha olika sammansättning i olika kommuner men består vanligen av representanter för kommunledning, fastighetskontor, samt de förvaltningar som nyttjar lokalerna. Eventuellt ingår även en representant för den fysiska planeringen.

Strategisk lokalresursplanering

Praktiska verktyg för balanserat utbud av lokaler

DE KOMMUNALA VERKSAMHETERNAS BEHOV av lokaler varierar över tiden. Ibland handlar det om att undvika kostnader för outnyttjade lokaler. I andra fall handlar det om att minimera risken att stå utan nödvändiga lokaler när de behövs. Därför är det angeläget att ständigt behovsanpassa kommunens utbud av lokaler. Det förutsätter kontinuerlig lokalresursplanering.

Denna skrift beskriver hur arbetet med lokalresursplanering går till och är tänkt att fungera. Här ges en introduktion till lokalresursplanering och en god grund till de som vill utveckla sitt lokalresursplaneringsarbete.

Trycksaker från Sveriges Kommuner och Landsting beställs på www.skl.se/publikationer, på tel 020-31 32 30 eller fax 020-31 32 40. ISBN 978-91-7164-404-6



Sveriges
Kommuner
och Landsting

118 82 Stockholm. Besök: Hornsgatan 20
Tfn 08-452 70 00, Fax 08-452 70 50
info@skl.se, www.skl.se