

Lokalekonomi

– inte bara en fråga om pengar

Dick Larsson

Lokalekonomi innebär att kostnaderna sätts i relation till den nytta som verksamheterna har av lokalerna. Att kvantifiera lokalens nytta är svårt, eftersom vi saknar verifierade kunskaper om lokalens betydelse för verksamhetens resultat. Forskning inom detta område är eftersatt. Arkitekten bör ha ett avgörande ansvar för att möjliggöra god lokalekonomi, men den nuvarande utbildningen räcker inte att fylla detta.

■ nnan vi ger oss in på en mer omfattande diskussion om lokalekonomin är det på sin plats att försöka definiera begreppet eftersom det har fått en synnerligen glädjande betydelse, allt från lägsta kostnad för produktion av lokaler, över lägsta årskostnad för lokaler till den mer avancerade betydelsen av årskostnaden relaterad till lokalens intäkter d.v.s. egentligen lokalens ekonomiska resultat.

Begreppet ekonomi definieras i ekonomiska handböcker som ”sparsamhet och/eller system för hantering av begränsade resurser”, i detta fall lokaler. Lokaler finns ju inte till

för sin egen skull, utan är ju till sin natur en resurs för något mer basalt såsom boende, arbete, fritid, skydd etc. Dessa verksamheter har givetvis i sin tur en intäktssida d.v.s. verksamheten skapar värdefulla effekter som ej nödvändigtvis behöver vara definierade i monetära termer. Dessa konstateranden innebär, att jag anser den sistnämnda definitionen vara den enda riktiga. Jag anser därför att begreppet skall och bör definieras som årskostnaderna satta i relation till den nytta verksamheterna har av lokalerna. Det som då ger upphov till problem är givetvis, när man vill mäta och bestämma lokalekonomin, att få grepp om och konkretisera denna nytta.

Denna definition visar just, att begreppet lokalekonomi inte bara består av en ekonomi uttryckt i monetära termer, utan att här även andra aspekter kommer in i bilden och som ofta inte på ett helt tillfredsställande sätt kan anges i kronor.

De frågor som jag kommer att ta upp i denna artikel är fokuserade på offentliga och då framför allt kommunala lokaler. Detta hindrar inte att synpunkterna kan ha en viss allmängiltighet, men det innebär att begreppet lokalekonomi här inte får någon koppling till frågor som t. ex. risk

och vinst ur ett företagsekonomiskt perspektiv. Lokalerna ses därför här, som en bland flera resurser för att kunna bedriva en offentlig verksamhet av allmänt intresse.

Ingående i begreppet lokalekonomi kan vi urskilja ett antal andra begrepp som ibland felaktigt har tagits som synonymer till det överordnade begreppet. Ett sådant är lokal-effektivitet. Det är givetvis principiellt så att en av förutsättningarna för att uppnå god lokalekonomi är att man har god lokaleffektivitet d.v.s. att man utnyttjar sina lokaler effektivt¹. Man mäter ofta detta genom ganska enkla nyckeltal som $m^2/elev$ eller $användningstid/m^2$. Men att en lokal används mycket, är inte det samma, som att den är effektiv sedd ur verksamhetens perspektiv.

För några år sedan gjorde vi inom Komrev undersökningar² i några kommuner bland högstadieskolor. Dessa visade att t. ex., ett normalt utnyttjande av olika rum ofta låg under och ibland mycket under 20% av tillgänglig skoldag. Samtidigt hävdade man med all rätt från skolornas personal, att det fanns ett påtagligt behov av utbyggnader av anläggningarna på grund av trängsel. En av anledningarna till detta var, att de lokaler som fanns i anläggningarna inte var anpassade till den faktiska verksamheten. Vid analysen kunde vi konstatera, att det vanligen fanns ett för litet antal mindre respektive riktigt stora rum, medan det för mellanstora rum egentligen fanns ett överskott. Resultatet blev att mindre grupper måste nyttja t. ex. ett klassrum, inte för att det behövdes ytmässigt, utan för att det bara fanns sådant rum tillgängligt. Lokalen motsvarade därmed inte alls behovet och utbildningssituationen blev således såväl för elevgruppen som för läraren egentligen tämligen dålig. Lokaleffektivisering innebär därför inte, att man skall spara in på lokaler till varje pris.

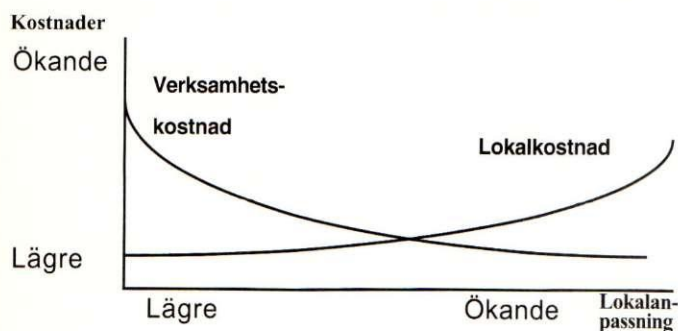


Fig. 1. Principiell utveckling av kostnaderna vid olika långt driven lokalanpassning.

Sedd utifrån denna synpunkt, borde den bästa lokalekonomin uppnås om man totalt anpassade lokalerna till verksamhetens behov. Frågan är emellertid inte så enkel. När man utifrån en fastlagd målsättning med en viss verksamhet studerar kostnaden för att uppnå den och därvid fördelar den på kostnader för lokalen samt övriga kostnader, finner man att de i normalfallet får ungefär det utseende som visas i fig. 1³.

Kostnaden för att bedriva en verksamhet är givetvis summan av de olika direkta kostnaderna för verksamheten och för de nyttjade lokalerna. Det är denna summakostnad som skall sättas i relation till verksamhetens intäktsida d.v.s. nytta. Är lokalerna dåligt anpassade till verksamheten, kan dessa vara billiga, men resulterar i allmänhet i ökade andra kostnader för verksamheten, t. ex. ökat personalbehov, ökat behov av hjälpmedel etc. men troligen också, att det förutsatta verksamhetsmålet inte kan nås d.v.s. "intäkten" blir låg. Lokalkostnadens gradvisa ökning vid ökande anpassning till verksamhetens specifika behov beror på, att sådana lokaler såväl blir dyrare att bygga som att de ofta ger högre driftkostnader än enkla generella lokaler. Summan av de båda kurvorna beskriver en badkarskurva med ett minimum. Det gäller därför att sträva efter en "lagom" anpassning av lokalen till verksamheten för att hitta lågpunkten och att därmed få den bästa lokalekonomin sedd för verksamheten totalt.

Då man vill påverka lokalekonomin skall man komma ihåg, att det inte endast är lokalkostnaderna som är påverkbara och som skall påverkas. Man får inte glömma, att de verksamhetsmässiga kostnaderna i hög grad även beror av organisationen av verksamheten. Det gör, att det kanske är en förändrad organisation istället för förändrade lokaler, som ger en optimal lösning av ett visst problem när det gäller lokalekonomin. Vanligast är dock en kombination av bägge.

Ett annat begrepp som likaså ingår i det överordnade begreppet är planeffektivitet, som ofta används i samband med projektering av lokaler, d. v. s. relationen mellan programarea och total area inklusive biutrymmen och som ger ett mått på hur effektiv planlösningen är. Det finns dock anledning att fundera över, hur kopplingen mellan lokalekonomin och planeffektiviteten ser ut och hur stark denna koppling är.

Klart är att någon direkt koppling inte finns, utan kopplingen sker över begreppet lokaleffektivitet. Detta får till

följd, att en hög planeffektivitet inte automatiskt skapar en god lokalekonomi. Det är istället så, att en hög planeffektivitet som inte tar tillräckligt stor hänsyn till verksamhetens behov, kan ge upphov till en relativt låg lokaleffektivitet och därmed även får till följd en dålig lokalekonomi.

Det finns även anledning att diskutera måttet planeffektivitet sedd ur ett längre perspektiv. Lokaler är i normalfallet en mycket långvarig investering. En sammanhållen kompakt planlösning kan därför i det korta perspektivet ge en god lokaleffektivitet för en viss verksamhet, men vad händer i förlängningen då kanske den ursprungliga verksamheten skall minska och annan verksamhet skall nyttja hela eller delar av lokalerna? Resultatet blir tyvärr då ofta, vad som litet grovt kan kallas ”knöllösningar”, som för båda verksamheterna ger upphov till mycket dålig såväl lokaleffektivitet som lokalekonomi. Det är därför viktigt, inte minst när det gäller planlösningen, att fundera över dess kompakthet, entréer och kommunikationsytor.

Detta för oss in till ett annat begrepp som likaså är underordnat lokalekonomin, nämligen lokalflexibilitet d.v.s. möjligheten att på ett enkelt sätt kunna utnyttja lokalerna i skilda verksamheter med ibland olika krav på lokalerna. Det är då viktigt att konstatera, att lokalflexibilitet inte bara hänger samman med planlösning, utan i lika hög grad med planeringen av installationssystemen. Utformningen av dessa kan både underlätta och omöjliggöra ett flexibelt nyttjande av lokalerna, trots att planlösningen i sig inte ger upphov till problem i sådant avseende.

Jag har hittills diskuterat lokalekonomin sedd utifrån en viss anläggnings och från ägaren/kommunens synpunkt, men frågan är om man egentligen inte bör utöka perspektivet. Detta beror på, att verksamheten i lokalerna normalt inte är riktad till kommunen som organisation utan till kommunmedlemmarna. Man bör därför ifrågasätta, om man inte i begreppet lokalekonomi även borde läggas in någon form av samhällsnytta.

Jag har vid flera tillfällen mött exempel på anläggningar, som i den snävare betydelsen uppvisat en god lokalekonomi, men där den geografiska placeringen gjort, att man starkt kan ifrågasätta den samhällsekonomiska lokalekonomin. Denna typ av fråga gör sig inte minst med pinsam regelbundenhet påmind vid hantering av överflödiga lokaler, där problemet att slå ut rätt anläggning är grundläggande. Lokalekonomin bör med denna vidare betydelse tas

med som faktor redan i planarbetet samt naturligtvis även i den politiska beslutsprocessen.

Lokalekonomin i denna betydelse borde egentligen få en långt starkare ställning i den politiska hanteringen av lokaler än vad som nu är förekommande. Man kan här peka på vissa spektakulära investeringsbeslut som starkt varnande fall. Ett sådant är byggandet av lasarettet i Sunderbyn mitt emellan Boden och Piteå men det finns åtskilliga andra fall där lokaliseringen som skett på andra grunder alls inte ger en gynnsam lokalekonomi.

Svårigheten är nu bara, att ifall det med tidigare synsätt var svårt att med tillfredsställande säkerhet mäta lokalekonomin, blir det ännu svårare att göra detta med detta vidare synsätt. Bekymret att det är svårt att mäta, borde dock inte innebära att man låter bli att ta hänsyn till denna aspekt. Det borde istället bli en utmaning till att genom forskning och utveckling skapa fungerande och accepterade mätinstrument.

En av de instrument som man inom offentlig verksamhet har tillgripit för att skapa god lokalekonomi är internhyran⁴ för att stimulera verksamheten att vara sparsam med lokaler och öka lokaleffektiviteten. Frågan är om det alltid gör detta i praktiken? Oftast bestäms nivån på en självkostnadsbasis där kostnaderna fördelas på lokalarean. Men är verkligen alla m² lika mycket värda för verksamheten. Om detta inte är fallet, vilken inverkan får detta såväl för verksamhetens agerande som för kommunen totalt vid lokalplaneringen?

Jag har ett exempel från en kommun, där man från en mycket perifert belägen verksamhetsenhetens sida önskar en nyinvestering i nya lokaler, istället för till- och ombyggnad av de lokaler man f.n. nyttjar. Dessa skulle då friställas utan möjlighet för kommunen att avveckla dem på annat sätt än möjligen genom rivning. Resonemanget som då fördes hos verksamhetsenheten var, att skillnaden i den internhyra som skulle belasta enheten mellan de båda alternativen inte var särskilt stor. Resultatet för kommunen totalt blir i stället, att man tvingas att tillföra investeringsmedel, som därvid belastar den totala ekonomin. Resultatet blir i sådant fall, att internhyran i den utformning den hade här, snarare har försämrat den totala lokalekonomin än förbättrat den. Vi ser här tydligt skillnaden mellan den interna och externa redovisningens effekter. Sedan måste man givetvis fundera över, ifall den nya anläggningen ur verksamhetsresultatets

synpunkt blir så överlägsen en ombyggnad av den befintliga, att en nyinvestering och rivning av den befintliga trots allt är den optimala lösningen.

Förutsättningarna att uppnå god lokalekonomi

När kan och skall påverkan ske? Svaret på denna fråga är givetvis ständigt, men det är viktigt att denna faktor beaktas tidigt i planerings- och projekteringsprocessen. Ju senare insatserna sker, ju svårare är det och inte minst ju högre kostnader ger de upphov till. Frågan om lokalekonomi bör alltså redan finnas med vid planarbetet, vid arbetet med lokalprogram, vid planlösningen, vid systemutformningen av såväl statiska konstruktioner som installationer etc.

God lokalekonomi kan mer exakt formuleras som, att summerade nuvärden av investering samt framtida drift- och underhållskostnader skall bli så låga som möjligt i förhållande till fastlagd lämplig kvalitet och kvantitet. Det är ju till detta mål, som en god projektering alltid skall syfta. Frågan är emellertid, om man i beställarledet är klart medveten om detta och klargör den målsättningen med projekteringen? Dessutom att det vid upphandling av projektörer, målet redovisas och framställs på detta sätt? Framför allt är det alldeles för sällan, som man anvisar något sätt att mäta måluppfyllelsen.

När det gäller om- och tillbyggnader samt framför allt vid underhållsarbeten visar det sig inte sällan, att just miljöaspekten kan komma att sättas på undantag och att lokal-kvaliteten för verksamheten därför kan ifrågasättas. Ofta anses det bero på, att verksamhetsföreträdarna har ett underläge i förhållande till fastighetsfolket. Jag är långt ifrån säker på, att detta är förklaringen. Jag anser att orsaken till problemet snarare är, att det bara är kostnadssidan som ju fastighetsfolket står för, som enkelt kan mätas och får vikt, medan intäktssidan d. v. s. nyttan av lämplig verksamhetsmiljö som är mycket svårare att mäta därför lämnas där hän.

Lokaler är alltid investeringar med lång varaktighet. För att skapa god lokaleffektivitet erfordras till verksamheten väl anpassade lokaler, men hur kan vi skapa sådana? Klart är att det måste vila på verksamheten att definiera såväl utformningen som mängden av lokalerna. Frågan är bara om verksamhetens företrädare verkligen har de kunskaper som erfordras, eller om de endast gör som de gjort tidigare. Min

mångåriga erfarenhet som projektledare har lärt mig, att verksamhetsföreträdare i projektgrupper i allt för stort avseende är bundna av sina erfarenheter från tidigare anläggningar. Förenklat kan man exemplifiera detta med, att har man i en tidigare anläggning slagit höften i ett utskjutande bänkhörn så blir kravet, att i den nya anläggningen skall alla bänkhörn vara avrundande. Det är däremot sällan hela bänkens vara ifrågasätts.

Det finns därför anledning att fundera över varför man fungerar på detta sätt. Agerandet tycks bero på två faktorer. Den ena är att i utbildningen ingår normalt mycket litet om lokaler och lokalernas effekter på verksamhetsresultatet. Den andra faktorn är att man ofta har mycket svårt att göra en, som man uppfattar realistisk bild av det framtida behovet. Detta senare beror naturligtvis på, de ständiga förändringar som ofta sker genom ändrad lagstiftning och politiska beslut och därför uppfattas svåra att förutse. Det är däremot svårare att förklara och framför allt försvara den förstnämnda faktorn.

Här ligger det grundläggande felet såvitt det är möjligt att bedöma, i att det bedrivs alldeles för litet forskning inom området lokalernas utformnings betydelse för verksamhetens resultat och effektivitet. Anledningen till denna brist ligger sannolikt i sin tur i, att vi här har en påtaglig tvärvetenskaplig frågeställning. För att t. ex. kunna forska i vad som är anpassade lokaler för utbildning behövs faktiskt koppling mellan ämnesområdena arkitektur, pedagogik, företagsekonomi, nationalekonomi samt egentligen även sociologi. Det tycks därför vare sig finnas någon institution eller forskare som uppfattar sig ha något ansvar för att initiera forskning inom området. Här finns således en verklig utmaning för forskningen att ta sig an för att grundlägga en god lokalekonomi.

Det finns ytterligare en besvärlig faktor när det gäller god långsiktigt lokalekonomi och det är svårigheten att bedöma lokalbehovet på längre sikt. Det gör, att investeringens fysiska varaktighet i allmänhet avsevärt kommer att överstiga våra möjligheter att få fram en tillräckligt lång planeringshorisont för verksamheten. Detta kräver i sin tur att lokalerna har en tillräckligt stor flexibilitet för att göra dem anpassade till ändringar såväl inom verksamheten som till ändrade och nya verksamheter. Den stora frågan är bara, ifall kravet på flexibilitet samtidigt kan komma att stå i strid med de behov av lokalernas verksamhetsanpassning, som kan bli resultatet från den forskning som tidigare efterlysts?

Det har sedan länge varit känt, att investeringens storlek till sin största del har sin grund i beslut som fattas mycket tidigt i lokalplaneringsprocessen. Man har därför skapat flera instrument för att kunna beräkna de ekonomiska effekterna av olika beslut för att på detta sätt kunna styra projekteringen. En välskött projektering kännetecknas därför just av ”sätta ram – hålla ram”. Att man sedan inom t.ex. kommunal lokalanskaffning inte alltid nyttjar dessa instrument är en helt annan sak och blir ett fall för oss inom revisionen.

Årskostnaden är ju inte bara beroende på investeringen d. v. s. kapitalkostnaden utan också av kostnaderna för drift och underhåll. De tidiga besluten påverkar emellertid även mycket påtagligt dessa kostnaders storlek, men här saknas de bra och lätthanterliga instrumenten för att analysera de ekonomiska effekterna. När det gäller nya investeringar är detta ett stort problem, men när det gäller om- och tillbyggnader blir egentligen bristen kritisk.

Problemen ligger här i allmänhet i bristen på driftmässigt sammanhang mellan planlösningen och installationerna. Vid studier⁵ som gjorts på några kommunala anläggningar har det visat sig, att upp emot 20% av sådana installationsdelar som skulle ha regelbunden inspektion och service har blivit förbyggda och därmed oåtkomliga eller att åtkomligheten försämrats på ett avgörande sätt. Detta är en av anledningarna till den dåliga funktion som påtalats vid OVK-besiktningar på många ventilationsanläggningar.

Ur lokalekonomisk synpunkt måste vi därför kunna kräva, att planlösningen verkligen tar hänsyn till och stöder installationssystemen och omvänt. Hanteringsmässigt problematiska konstruktioner får likaså direkt förhöjda driftkostnader till följd. Det gäller även i sådana fall, där installationssystemens komplicitet inte står i rätt förhållande till byggherrens driftorganisation. Det finns alltför många exempel på anläggningar, som snarast kan karaktäriseras som ”ingenjörs-tekniska julgranar”, där denna balans inte iakttagits.

Det är därför viktigt, att just arkitekten som ju normalt ”är först på plan” känner och även tar sitt ansvar, när det gäller dessa styrfrågor och inte bara lämna över detta till sido- eller underkonsulter.

När det så gäller frågan om lokalekonomin och underhållet är denna såväl viktig som ofta underskattad vid projekteringen⁶. Rent teoretiskt kan man hantera en framtida anläggnings underhållsbehov genom tre principiellt olika strategier.

- Antingen genom att utföra anläggningen på sådant sätt, att den blir så underhållsfri som möjligt och därmed minimera det framtida underhållsbehovet.
- Eller att utföra anläggningen på sådant sätt, att de framtida underhållsåtgärderna underlättas så mycket som möjligt och därmed minimeras till sina kostnader.
- Det tredje alternativet är, att man utför anläggningen i en kvalitet, som utan avsevärda underhållsinsatser skall hålla i ett kortare tidsperspektiv, för att sedan återställas genom reinvestering. Denna sista metod ger alltså upphov till återkommande reinvesteringar.

Samtliga dessa alternativ kan beroende på material- och systemval ge upphov till en minimerad summa nuvärde av investerings- och underhållskostnaderna. Det är emellertid påfallande, hur sällan man vid projekteringen gör en ordentlig analys av detta och på grundval av denna, väljer vilken väg man skall gå. Ännu mer sällsynt är det, att denna information även förs vidare till de sedermera förvaltningsansvariga. Men här ligger faktiskt en av nycklarna till god lokalekonomi.

Underhåll är ju definitionsmässigt åtgärder som görs för att vidmakthålla en anläggnings ursprungliga status. Sådana skall alltså kostnadsföras direkt eftersom de inte ger upphov till ett ökat värde. Vid en marknadsstyrd fastighetsförvaltning kan vi konstatera, att ett gott underhållsläge för en anläggning innebär en större möjlighet att få betalningsvilliga hyresgäster, jämfört med ett dåligt och skapar faktiskt därmed ett högre marknadsvärde, vilket kan ses som en paradox. En intressant fråga är då vilka specifika åtgärder det är, som ökar betalningsviljan och hur då underhållet faktiskt skall se ut? Allt är ju inte bara teknik, utan det finns pluspoäng i andra avseende också. Men hur ser motsvarande förutsättning ut, i fall man applicerar den på en icke marknadsstyrd förvaltning t. ex. i en kommun där ju begreppet betalningsvilja saknar relevans? Något ökat värde på grund av ökad betalningsvilja förekommer ju inte här, men däremot bör sannolikt ett ökat nyttovärde för verksamheten kunna uppkomma. En dåligt underhållen anläggning ger sannolikt upphov till ett sänkt nyttovärde. Man kan därför säga, att en viss parallellitet tycks förekomma, men detta innebär däremot inte, att det bokförda värdet i redovisningen kommer att ändras.

Arkitekten och lokalekonomin

Det yttersta ansvaret för god lokalekonomi ligger givetvis på ägaren t.ex. kommunen. Men har kommunen generellt sett kompetens att ta detta ansvar utan yttre hjälp? Sannolikt inte, om man bortser från de största kommunerna, som har och kan hålla egen kvalificerad kompetens. Det vanliga är i stället att man utifrån måste köpa kvalificerad kompetens från konsulter. När det gäller konsultgruppen anser jag att just arkitekten har en synnerligen avgörande betydelse och därmed ansvar för lokalekonomin både på anläggningsnivån vid projekteringen, men även på en mer överordnad nivå vid den övergripande planeringen. Att det just bör vara arkitekten som skall ha detta ansvar, beror ju på att det är denne som i projektteamet även skall svara för den miljöskapande kunskapen och kunskapen om funktionen. Det är därför arkitekten som kommer att få ta ansvar för både framtida kostnader och nytta (= ”intäkter”) d.v.s. lokalekonomin. De andra i projektteamet har naturligen ett mer begränsat ansvar som till allra största delen gäller kostnaderna.

Kan då arkitekten bära detta ansvar och har han/hon fått de kunskaper som behövs, såväl hur man skall fungera som faktisk projektledare och vilka instrument som finns för detta eller som bör tas fram? Räcker den nuvarande utbildningen till för detta? Jag har funnit att svaret blir nej.

Således behöver den kompletteras och några sådana områden kan jag direkt peka på men det finns säkert fler.



Dick Larsson,
Ingenjör/Konsult,
Komrev AB,
Stockholm.

- Kunskaper om hur man genom analys får fram verksamhetens verkliga lokalbehov.
- Kunskap och förmåga att initiera sådan forskning och utveckling som erfordras för t. ex. detta och andra frågor.
- Kunskaper som gör det möjligt att ta fram beställarens verkliga möjligheter, att ur personell och kompetensmässig synpunkt fortlöpande förvalta den färdiga anläggningen.
- Kunskaper om kalkyler och ekonomi.
- Kunskaper om olika installationssystem och deras effekter även ur driftsynpunkt för att säkerställa att installationskonsulter och arkitekt samt förvaltare och brukare verkligen talar samma språk och förstår varandra.

Det är ju först när dessa olika ämnesområden medvetet kopplas samman vid utredningar och projektering, som det går att uppnå god lokalekonomi.

Investeringsprocessen i byggnader har ofta jämförts med ett stafettlopp, där stafettpippen går från hand till hand på vägen från starten genom fastställandet av behov till målet den slutliga användningen. Skall vi lyckas uppnå målet god lokalekonomi, gäller det därför, att stafettpippen inte helt eller delvis tappas bort på vägen och därmed går förlorad. Att tvingas yxa till en ny stafettpinne i efterhand ger aldrig upphov till verkligt god lokalekonomi.

Noter

1. Lokalkostnader inom skola och barnomsorg; Komrev AB, Stockholm 1994
2. Opublicerat arbetsmaterial, Komrev 1987
3. Att utveckla offentlig fastighetsförvaltning; Komrev AB, Stockholm, 1997
4. Internhyra i sammandrag, hur det är tänkt och hur det kan fungera, UFOS, Svenska Kommunförbundet Stockholm, 1997
5. Opublicerat arbetsmaterial, Landstingens fastighetsförvaltning, SPRI, 1982
6. Underhåll av kommunala anläggningar – Strategi, teknik och ekonomi; Komrev AB, Stockholm, 1995