



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Öka implementeringen av effektivisering i kommunala fastighetssektorn

Slutrapport

FOU-fonden för kommuners fastighetsfrågor

Upplysningar om innehållet: Felix Krause, felix.krause@skr.se

Text: Jörgen Sigvardsson, Margareta Gräntze, Alan Schürer och Douglas Ahlberg,
Ramboll Management Consulting

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2024

ISBN: 978-91-8047-297-5

Produktion: Advant

Förord

Ökande kostnader i byggsektorn under de senaste åren, i kombination med högre finansiella kostnader till följd av det förändrade ränteläget, har satt fokus på nödvändigheten av att producera kommunala verksamhetslokaler till låg kostnad. För att kunna möta behoven av nyproduktion givet de ändrade förhållandena är det av största vikt att förstå de underliggande faktorerna som formar kostnadsstrukturen inom byggandet, samt att identifiera hållbara vägar framåt för att säkerställa en kostnadseffektiv och ansvarsfull utveckling.

Ämnet har genom åren utforskats löpande inom både inom ramen för FoU-fonden för kommunernas fastighetsfrågor och inom andra organisationer. Det finns därmed en stor mängd svar på hur vi ska göra för att bygga billigare. Ändå upplever många kommuner av olika anledningar svårigheter att tillämpa föreslagna lösningar.

Mot denna bakgrund syftar rapporten till att sammanställa ett antal metoder som teoretiskt borde kunna sänka kommunernas byggkostnader och undersöka vad som orsakar att nyttohemtagningen inte kan realiseras i större utsträckning. Rapporten undersöker även om kostnaderna för verksamhetslokaler har ökat i förhållande till kommunernas totala kostnader över tid.

Primär målgrupp för denna rapport är beslutsfattare inom kommunala fastighetsorganisationer. Sekundär målgrupp är de som förbereder underlag och arbetar med fastighetsinvesteringar i den offentliga sektorn.

Projektet har initierats och finansierats av FoU-fond för kommunernas fastighetsfrågor. Styrgruppen har bestått av Johan Elgh, Tidaholms kommun; Fredrik Johansson, Göteborgs stad; Karin Isaksson, Umeå kommun; Robin Lindberg, Tornberget Fastighetsförvaltnings och Per Törnvall, Sollentuna kommun. Projektledare har varit Felix Krause, Sveriges Kommuner och Regioner. Författarna till rapporten är Jörgen Sigvardsson, Margareta Gräntze, Alan Schürer och Douglas Ahlberg, Ramboll Management Consulting.

Ett varmt tack riktas till alla som deltagit i arbetet och bidragit med insikter och konkreta exempel.

Stockholm i april 2024

Patrik Jakobsson

Avdelningschef

Peter Haglund

Sektionschef

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad

Sveriges Kommuner och Regioner

Innehåll

5	Kapitel 1. Sammanfattning
9	Kapitel 2. Introduktion
9	2.1 Effektivare åtgärder för kommunala lokaler till lägre kostnad
10	2.2 Målbild med rapporten
11	2.3 Avgränsningar
12	Kapitel 3. Del A–Effektiviserande åtgärder i kommunala fastighetssektorn
12	3.1 Metod och genomförande
13	3.2 Industriellt byggande
18	3.3 Digitalisering
23	3.4 Verksamhetsinflytande över lokalutformning
28	3.5 Gemensam upphandling
32	3.6 Ökad användning av standarder
35	3.7 Livscykelkostnadsanalys
40	3.8 Ledning och styrning
44	3.9 Övergripande reflektioner
46	Kapitel 4. Del B–kostnadsandelen för fastigheter i förhållande till kommunernas totala ekonomi
46	4.1 Bakgrund och syfte
46	4.2 Metod och genomförande
48	4.3 Fastigheters kostnadsandel i kommuners ekonomi
50	4.4 Undersökning av kostnadsandelar hos kommuner
55	Referenser

Sammanfattning

De ökande kostnaderna i byggsektorn under de senaste åren i kombination med ökade finansiella kostnader till följd av det förändrade ränteläget, har satt fokus på nödvändigheten i att bygga till låg kostnad. För att kunna möta behoven av nyproduktion är det av största vikt att förstå de underliggande faktorerna som formar kostnadsstrukturen inom byggandet av kommunala lokaler, samt att identifiera hållbara vägar framåt för att säkerställa en kostnadseffektiv och ansvarsfull utveckling.

Mot denna bakgrund syftar rapporten till att sammanställa metoder som teoretiskt borde kunna sänka kommunernas byggkostnader och undersöka vad som orsakar att nyttohemtagningen inte kan realiseras i större utsträckning. De metoder som undersökts sammanfattas nedan inklusive upplevda utmaningar och hinder samt framgångsfaktorer vid implementering:

Industriellt byggande fokuserar på att rationalisera och effektivisera byggproduktionen genom att applicera tillverkningsindustrins principer och metoder med syfte att minska kostnader, förkorta ledtider och höja kvaliteten på de färdiga byggnaderna. Genomförda intervjuer visar att de teoretiska potentialerna kopplade till industriellt byggande generellt är välkända inom kommunsektorn. Metoden beaktas regelmässigt i den tidiga projektplaneringen och upplevs närvarande i kommunernas kravställning och samarbeten med entreprenörer. Trots detta stöter implementeringen på flera betydande *hinder och utmaningar* när det kommer till praktisk tillämpning, bland annat till följd av att nyproduktionsprojekten ofta inte kan möta kravet på ett tillräckligt standardiserat utförande (varje projekt anses för unikt). Andra utmaningar utgörs av kravet på en konsistent planeringsprocess utan större ändringar och att projekten ofta inte är tillräckligt stora för att skalfördelarna ska kunna utnyttjas. *Framgångsfaktorer för implementering* av industriellt byggande uppges vara att skapa en gemensam förståelse för de förutsättningar som krävs hos brukare, beställare och beslutsfattare. I övrigt krävs att projektvolymerna ökas genom samarbeten med andra beställare och att entreprenörer uppmuntras till innovationer som

främjar kostnadseffektivitet. Möjligheter att tillämpa olika lösningar behöver också stödjas genom öppna detaljplaner som även stödjer olika användningar av en byggnad över tiden.

Digitalisering medför att information kan delas, bearbetas och lagras på ett mycket enklare sätt än tidigare. Inom fastighets- och byggbranschen har digitaliseringen revolutionerat hur arbetet utförs och tillämpningar med tillhörande stödsystem erbjuds inom en mängd områden. Med koppling till nyproduktion av lokaler har särskilt användningen av Building Information Modeling (BIM), skapat nya förutsättningarna för parternas arbete och samverkan. Potentiella kostnadsbesparingar består bland annat av att slutprodukten kan visualiseras för brukare med syfte att ändringar senare i processen därmed kan undvikas, parterna kan arbeta och kommunicera utifrån ett gemensamt underlag för ett effektivare projektarbete och insamlat digitalt underlag kan användas för att driva återbruk och effektiviseringar i förvaltningen. *Utmaningar och hinder* som rapporteras är kopplade till höga initiala investeringskostnader som kan vara svåra att hantera för mindre kommuner samt behov av kunskapslyft och förändring av arbets sätt. *Framgångsfaktorer för implementering* av digitalisering är att utbilda berörda personer i organisationen för att kunna realisera nyttorna, fokusera på de områden där de största vinsterna finns. För nyproduktion av lokaler är den tydligaste fördelen på kort sikt att rationalisera samarbetet med externa parter i projekten och på så sett skapa samförståelse över ett projekts genomförande när det kommer till ritningar, planering och utförande. Det handlar också om att i övrigt hitta relevanta användningar inom andra delar av verksamheten för att maximera nyttan av investeringen, till detta ingår automatisering och AI-styrning för att på sikt hitta kostnadseffektiviseringar över en fastighets livscykel.

Verksamhetsinflytande över lokalutformning är ett koncept som handlar om att ge slutanvändarna av byggnader och lokaler möjlighet från början påverka hur dessa utformas för att optimera produkten till specifika krav och arbetsflöden. Rätt nyttjat leder verksamhetsinflytandet inte bara till mer funktionella och användarvänliga lokaler, utan kan också resultera i ekonomiska besparingar till följd av att ändringar i processen kan undvikas och effektivare resursallokering ur både ett lokal- och verksamhetsperspektiv. Det är viktigt att de deltar i processen så tidigt som möjligt och att de får möjlighet att påverka relevanta aspekter, annars finns risken att det leder till ökade kostnader. *Utmaningar och hinder* som respondenterna har upplevt omfattar att hög beställarkompetens krävs för att balansera parternas olika perspektiv på ett effektivt sätt och även att koordinera inflytande- och nyproduktionsprocessen tidsmässigt. *Framgångsfaktorer vid implementering* av verksamhetsinflytande uppges vara att skapa en gemensam förståelse för förutsättningarna hos alla parter (verksamheter, beställare och beslutsfattare). För att optimera nyproduktionsprocessen

är det också viktigt att verksamhetsinflytandet kommer in så tidigt som möjligt i planeringsprocessen och att verksamheternas behov och krav kan uttryckas som funktionskrav för att lämna utrymme för innovativa lösningar.

Gemensam/repetitiv upphandling utgör en strategisk metod för kommuner att optimera och effektivisera inköpsprocesser och därigenom uppnå betydande ekonomiska besparingar samt andra fördelar. Gemensam upphandling är särskilt fördelaktig för projekt som är likartade till exempel byggen av bostäder eller skolor, där samma typ av materialval och utformning kan användas flera gånger. Till detta ingår konceptförskolor, till exempel Addas ramavtal för förskolor eller andra standardiserade upphandlingar / koncept som förenklar både beställandeprocessen och leveransen. Potentiella kostnadsbesparingar består till exempel i att större upphandlingsvolymmer leder till bättre avtalsvillkor och samordnad kravställning som leder till effektivare projektgenomföranden, men även att man skapar en högre beställarkompetens genom att låna kompetens eller ta vara på tidigare framtagna beställningar. *Utmaningar och hinder* som återges består i att det i praktiken är svårt för flera kommuner att enas kring en gemensam kravställning och även att koordinera behoven i tiden. Givet dessa omständigheter kan det vara svårt att tydligt visa att de potentiella större upphandlingsvolymmer kan skifta intresset hos olika entreprenörer, där intresset hos större aktörer kan öka medan det kan bli begränsande för mindre lokala entreprenörer. Den viktigaste *framgångsfaktorn för implementering* är ett aktivt ledarskap som driver samarbetet kring gemensamma upphandlingar. I övrigt är framgångsfaktorer att skapa fler forum för att kunna öka samverkan mellan kommunerna, att likrikta funktionskrav och tekniska lösningar samt att kunna vara flexibla på taktisk och projektoperativ nivå.

Större användning av standarder i samband med nyproduktion av lokaler är en metod som syftar till att skapa enhetliga och förutbestämda riktlinjer för hur projekt och tjänster ska utföras. Genom att använda standarder i nyproduktionsprocessen kan organisationer och företag säkerställa att alla inblandade parter arbetar mot samma mål och följer samma specifikationer. Potentiella kostnadsbesparingar består i att tydligare upphandlingar och projektgenomförande minskar risken för missförstånd som kan leda till kostnadsdrivande omtag och förseningar. Standardisering säkerställer även att alla inblandade parter har samma vision och mål för projektet vilket skapar mer strukturerade och förutsägbara arbetsflöden samtidigt som goda förutsättningar för andra kostnadsbesparande metoder skapas. *Utmaningar för implementering* som har framkommit utgörs av krav på hög beställarkompetens och samverkansförmåga med många andra parter samt att höga krav på standardisering också kan skifta typen av entreprenörer som har möjlighet eller intresse att svara på en upphandling, där större entreprenörer kan återanvända redan etablerade metoder medan mindre lokala entreprenörer inte har samma utarbetade metoder. *Framgångsfaktorer för större användning av standarder* utgörs av att konsekvent referera

till standarder i samband med upphandling och genomförandeprocesser för att skapa enhetlighet och tydlighet i samverkan och kommunikation med andra intressenter. I fall där allmänna standarder uppenbart inte fyller sitt syfte kan standarder anpassas efter lokala förhållanden. Det är då viktigt att avvikelserna tydliggörs för berörda parter. Detta bör dock undvikas i största möjliga mån.

Livscykelkostnadsanalys är ett koncept som handlar om att ta hänsyn till alla aspekter och faser i en byggnads livscykel - från tillverkning till avveckling. Genom att fokusera på helheten snarare än bara enskilda delar, syftar detta tillvägagångssätt till att optimera resursanvändning och minimera negativ miljöpåverkan. Potentiella kostnadsbesparingar består i att mer informerade val kan göras som minimerar de långsiktiga kostnaderna. Besparingar kan även uppnås genom att ansluta till någon certifiering inom hållbarhetsområdet för att driva förändringsarbetet och utnyttja cirkulära processer för att främja långsiktig kostnadseffektivitet. *Utmaningar och hinder för implementering* uppges vara att många upplever att det i nuläget saknas någon konkret tillämpning för livscykelkostnadsberäkningar då detta synsätt sällan beaktas i beslutsprocesser. Vad gäller cirkulära processer är dessa i de flesta fall i ett uppstartsskede varför det även där i många fall är svårt att få till praktiska tillämpningar. *Framgångsfaktorer för implementering* av livscykelkostnadsanalys uppges vara att öka förståelsen för ekonomiska aspekter av hållbart byggande hos beslutsfattare samt införa livscykelperspektivet som en del av beslutsprocessen. För att få kraft i tillämpningen är det också viktigt att gemensamma strategier utarbetas av aktörerna på lokal och regional nivå och att organisationskulturer som bygger på innovation främjas och uppmärksammas.

Ledning och styrning är begrepp som ofta används för att beskriva hur organisationer definierar och kontrollerar sina aktiviteter för att nå uppsatta mål. I kontexten av en kommunal organisation innebär detta att ledningen (som kan bestå av både politiker och tjänstemän) tar ansvar för att besluta, organisera, planera och följa upp olika projekt och processer på ett sätt som optimerar resurser och minimerar kostnader. Potentiella kostnadsbesparingar kan uppnås genom att en hög beställarkompetens säkerställs för att uppnå bästa möjliga resultat, processer med tydliga roller definieras för att effektivisera projektgenomföranden och att en informerad beslutsprocess skapas som tillsammans med en konsistent ekonomisk uppföljning ser till att kostnaderna följer investeringsbeslut och ekonomiska och verksamhetsmässiga risker begränsas. *Utmaningar och hinder* mot implementering upplevs vara att fokus på kostnadseffektivitet kräver ett tydligt engagemang i hela systemet och att beslutsfattande kopplat till nyproduktion ofta kräver balansering mot andra behov och drivkrafter i kommunen. *Framgångsfaktorer* som framkommit är ett starkt och tydligt politiskt engagemang kring frågan om kostnadseffektivitet, utnyttjande av relevanta referenspunkter för att kunna bedöma kostnadseffektiviteten och upprätthållandet av en hög beställarkompetens för att kunna agera proaktivt.

Introduktion

2.1 Effektivare åtgärder för kommunala lokaler till lägre kostnad

Sveriges kommuner har ett löpande behov av att tillhandahålla relevanta lokaler för sina verksamheter genom nyproduktion av skolor, förskolor, kontor och andra verksamhetsspecifika lokaliteter. För kommuner i expansiva regioner kan detta utgöra en stor utmaning både kopplat till genomförandet av anskaffningsprocessen och de omfattande finansiella konsekvenserna. Även för kommuner i mindre växande regioner kan behovet av nya lokaler vara en utmaning, om än ofta av delvis andra skäl. Det står klart att försörjningsprocessen kräver innovativa lösningar för att hantera både nuvarande och framtida utmaningar.

Gemensamt för alla är att de ökande kostnaderna i byggsektorn under de senaste åren i kombination med ökade finansiella kostnader till följd av det förändrade ränteläget, har satt fokus på nödvändigheten i att bygga till låg kostnad. För att kunna möta behoven av nyproduktion är det av största vikt att förstå de underliggande faktorerna som formar kostnadsstrukturen inom byggandet av kommunala lokaler, samt att identifiera hållbara vägar framåt för att säkerställa en kostnadseffektiv och ansvarsfull utveckling.

Ämnet har genom åren utforskats löpande inom ramen för FoU-fonden för kommunernas fastighetsfrågor med diverse rapporter. Även inom andra organisationer har frågan hanterats och det finns en stor mängd svar på hur vi ska göra för att bygga billigare. Ändå upplever många kommuner av olika anledningar svårigheter att tillämpa föreslagna lösningar. Med andra ord har vi till stor del svaren men frågan kvarstår: varför bygger vi då inte billigare?

2.2 Målbild med rapporten

Mot denna bakgrund är det därför intressant att sammanställa metoder som teoretiskt borde kunna sänka kommunernas byggkostnader och undersöka vad som orsakar att nyttohemtagningen inte kan realiseras i större utsträckning. Vika hinder är det som föreligger? Är utmaningarna organisatoriska eller kopplade till externa faktorer? Är de beroende på bristande kravställning eller är utmaningen att goda lösningar är svåra att skala upp? Med stor sannolikhet är orsaken till de upplevda utmaningarna inte kopplade till en enskild faktor utan ett resultat av flera samverkande omständigheter.

Genom att sammanställa och analysera befintliga studier, metoder och erfarenheter ämnar rapporten att identifiera varför vissa lösningar inte implementeras i önskad utsträckning och hur dessa hinder kan övervinnas. Rapportens målbild är att leverera praktiska rekommendationer som kan stödja beslutsfattare inom kommunala fastighetsorganisationer att navigera i denna komplexa miljö, och därigenom bidra till en mer hållbar och kostnadseffektiv lokalförsörjningsprocess.

Ett annat perspektiv på kostnaderna kopplade till fastigheter som används i kommunernas verksamhet utgörs av hur stor andel dessa utgör i förhållande till kommunerna totala kostnader, och hur denna andel har utvecklats över tiden. För att även belysa denna frågeställning är rapporten indelad i två delar:

Del A: Effektiviserande åtgärder i kommunala fastighetssektorn

Det går naturligtvis att utforska området ur flera olika perspektiv och det finns många olika faktorer som påverkar vad kommunerna betalar för sina verksamhetslokaler. För att försöka kategorisera förekommande utmaningar och föreslå lösningar, genomförs analysen dock i första läget med utgångspunkt från ett antal välkända kostnadssänkande åtgärder:

- › Industriellt byggande
- › Digitalisering
- › Verksamhetsinflytande över lokalutformning
- › Gemensam upphandling
- › Ökad användning av standarder
- › Livscykelkostnadsanalys
- › Ledning och styrning

Inom dessa områden syftar analysen till att undersöka vilken potential respektive åtgärd har, vilka hinder som finns kopplade till de olika åtgärderna samt slå hål på eventuella myter kopplade till dem. Utöver de tekniska och metodiska

aspekterna, har rapporten även för avsikt att belysa den organisatoriska och strategiska dimensionen av problematiken. Det handlar om att identifiera de hinder som förhindrar skalfördelar och effektiviseringar från att realiseras fullt ut. Dessa hinder kan vara av varierande natur, såsom organisatoriska strukturer, bristande kompetens, eller riskaversion kopplad till stora investeringar.

Syftet med del A av rapporten är att:

- › identifiera varför kommunerna i större utsträckning ej nyttiggör resultatet av de studier som visar hur man skulle kunna sänka sina fastighetskostnader
- › ge förslag på hur dessa hinder kan hanteras (först och främst ur ett kommunalt perspektiv).

Del B: Kostnadsandel för fastigheter i förhållande till kommunernas totala ekonomi

Denna del av rapporten analyserar hur kostnadsandelen för fastigheter i den kommunala verksamheten har utvecklats i förhållande till kommunernas totala ekonomi. Bakgrunden till frågeställningen är att det i olika sammanhang återges en upplevelse av att kostnaderna för fastigheter har ökat mer än övriga kostnader och därmed tar en större andel av det totala budgetutrymmet i anspråk.

Syftet med del B av rapporten är att:

- › utforska huruvida kostnadsandelen för fastigheter i förhållande till kommunernas totala ekonomi verkligen ökat eller om den har hållit sig relativt stadig över tid

Inom detta område syftar analysen till att utvärdera hur mycket fastighetskostnaderna faktiskt ökat i förhållande till kommuners totala budgetomslutning baserat på de officiellt publicerade underlag som finns redovisade över tid, i det här fallet ”Räkenskapssammandrag för kommuner och regioner” från SCB samt nyckeltal som kommunerna rapporterat in till RKA:s (Rådet för främjande av kommunala analyser) öppna statistikdatabas ”Kolada”.

2.3 Avgränsningar

Rapporten baseras på de erfarenheter och slutsatser som framkommit i genomförda dokumentstudier och intervjuer, vilka av naturliga skäl representerar en delmängd av alla upplevelser och åsikter inom ämnesområdet. Rapporten ska därför uppfattas som ett underlag för fortsatt diskussion, där andra synsätt och lösningsförslag än de som återges välkomnas.

Del A – Effektiviserande åtgärder i kommunala fastighetssektorn

3.1 Metod och genomförande

Huvuddelen av datainsamlingen har genomförts genom fördjupade dokumentstudier och intervjuer. Dokumentstudierna har fokuserat på tidigare relevanta utredningar genomförda av bland annat Sveriges Kommuner och Regioner, Smart Built Environment, Boverket med flera i syfte att etablera en gedigen kunskapsbas.

Intervjuer har genomförts med ett urval av 14 relevanta aktörer för att fånga de praktiska förutsättningarna för att tillämpa de analyserade besparingsområdena samt vilka hinder som upplevs föreligga. Urvalet av intervjuade kommuner har gjorts med avseende på storlek, investeringsnivå/aktivitet samt omvittnad aktivitetsnivå vad gäller de undersökta områdena. Intervjuerna med kommuner har därefter kompletterats med samtal med en entreprenör för att få alternativa perspektiv på nyproduktionsprocessen.

Sammantaget bedöms datainsamlingen ha etablerat en bred förståelse för de utmaningar och möjligheter som kommunerna står inför, även om det så klart kan finnas fler faktorer som påverkar byggkostnaden än de undersökta områdena.

3.2 Industriellt byggande

3.2.1 Potentiella kostnadsbesparingar genom industriellt byggande

Industriellt byggande fokuserar på att rationalisera och effektivisera byggproduktionen genom att applicera tillverkningsindustrins principer och metoder. Detta tillvägagångssätt syftar till att minska kostnader, förkorta ledtider och höja kvaliteten på de färdiga byggnaderna. Det innebär en övergång från traditionellt byggande, som ofta är jämförelsevis hantverksmässigt och arbetsintensivt, till en mer automatiserad och processororienterad produktion.

Industriellt byggande är särskilt lämpligt vid nyproduktion för verksamheter som bedrivs på ett likartat sätt och där lokalerna följaktligen i stor utsträckning borde kunna standardiseras, såsom förskolor, skolor och äldreboenden. För dessa typer av projekt kan skalfördelar och repetition i produktionen maximera de ekonomiska och kvalitativa fördelarna med tillvägagångssättet.

Exempel på möjliga kostnadsbesparingar genom industriellt byggande kan vara:

Industriellt byggande leder till pressade materialkostnader och högre kvalitet

Genom industriellt byggande, där byggnadsdelar tillverkas i en fabrik, minskas materialspletet på byggsplatsen avsevärt vilket realiserar lägre materialkostnader. Tillvägagångssättet möjliggör även en högre kvalitet på de färdiga byggnadsdelarna då tillverkningen sker under mer kontrollerade förhållanden än vad som är möjligt på en traditionell byggsplats samt en förbättrad arbetsmiljö med mindre risk för olyckor.

Prefabricering kan kapa byggtiden med lägre kostnader som följd

Prefabricering kan möjliggöra att tidsåtgången för att få de nya byggnaderna på plats kan minskas väsentligt. Förkortade ledtider innebär inte bara lägre direkta kostnader för arbete, utan även till minskade indirekta kostnader såsom kapitalkostnader.

De nya förutsättningar som industriellt byggande skapar kan möjliggöra innovation

Industriellt byggande främjar även innovation och effektivitet genom att uppmuntra arkitekter, konsulter och entreprenörer att utveckla nya och kostnadseffektiva lösningar. Detta kan leda till nya designkoncept, materialval och produktionsmetoder som ytterligare kan sänka kostnaderna och förbättra byggprocessen.

3.2.2 Upplevda utmaningar och hinder för implementering

Genomförda intervjuer visar att de teoretiska potentialerna kopplade till industriellt byggande generellt är välkända inom kommunsektorn. Metoden beaktas regelmässigt i den tidiga projektplaneringen och upplevs närvarande i kommunernas kravställning och samarbeten med entreprenörer. Trots detta stöter implementeringen på flera betydande hinder och utmaningar när det kommer till praktisk tillämpning:

Nyproduktionen kan ofta inte möta kravet på ett standardiserat utförande

En vanlig utmaning med tillämpning av industriellt byggande vid nyproduktion av kommunala verksamhetslokaler är att konceptet kräver att byggnation sker enligt ett standardutförande och utan större anpassningar för att vara kostnads-effektivt. Intervjuerna visar att det av flera olika anledningar ofta kan vara svårt för kommuner att enas kring ett standardutförande.

Den vanligaste utmaningen förefaller vara att kommuner i många fall kommer fram till att det aktuella projektet anses vara så "unikt" att en standardlösning inte kan tillämpas, vilket ofta medför så stora anpassningar att metodens effektivitets- och kostnadsfördelar går förlorade. Intervjuerna vittnar här om en tendens inom kommuner att "vilja sätta kommunen på kartan" och att industriellt byggda fastigheter ur en visuell synpunkt upplevs mindre tilltalande.

Vad gäller den visuella utformningen adderar en entreprenör att det är en vanlig fördom att möjligheterna till anpassning av fasader är alltför begränsade. Nuvarande standardlösningar, som till exempel Addas konceptförskolor, erbjuder normalt stor flexibilitet vad gäller anpassningar. Entreprenören återger även att en intern analys tidigare har genomförts för att utreda om de skulle ta fram egna lösningar för konceptförskolor och andra typer av byggnader men att det sannolikt inte hade varit lönsamt, delvis med anledning av den relativt låga och splittrande användningen av konceptlösningar.

Respondenterna inom kommunerna menar samtidigt att det finns en utbredd uppfattning om att standardiserade lösningar borde kunna tillämpas i större utsträckning. Det finns åtminstone inom fastighetsorganisationerna en bred kännedom om att det finns flera koncept definierade för de byggnadstyper som teoretiskt borde ha störst förutsättningar att uppföras på ett standardiserat sätt, som till exempel förskolor och skolor. I nuläget motverkas detta dock till exempel av att detaljplaner inte medger uppförande enligt något av de standardkoncept som finns på marknaden, krav kopplade till kommunernas funktionsprogram och kravställning från verksamheterna som bedöms väga tyngre än en rationell nyproduktionsprocess.

Industriellt byggande kräver en konsistent planeringsprocess utan större ändringar

Industriellt byggande kräver en avsevärd grad av framförhållning och detaljerad planering för att metodens potentialer ska kunna förverkligas. Detta betonar vikten av en noggrann initial analys och projektplanering för att minimera behovet av sena förändringar.

En utmaning för många kommuner i detta sammanhang upplevs vara att beskriva verksamheternas behov på kort och lång sikt samt att balansera dessa mot en rationell lokallösning.

Här indikerar intervjuvaren att man kommit olika långt i olika kommuner. I vissa fall finns en lokalförsörjningsfunktion som på ett mer strukturerat sätt har till uppgift att översätta verksamhetsbehov till lokalbehov, men i många fall sker kontakten direkt mellan verksamheten och beställaren av nyproduktionen. I dessa fall ställs höga krav på en holistisk processledning för att undvika sena anpassningar under planerings- eller byggfasen som kan leda till ökade kostnader och förseningar.

Projekten är ofta inte tillräckligt stora för att skalfördelar ska kunna utnyttjas

En viktig förutsättning för att kunna utnyttja fördelarna med industriellt byggande fullt ut är ofta att byggvolymen är tillräckligt stor. För kommuner med mindre eller oregelbundna byggvolymen kan det därför vara svårt att utnyttja fördelarna med industriellt byggande fullt ut.

Samarbeten mellan flera parter för att åstadkomma större byggvolymen genom gemensam upphandling och repetitiva beställningar förekommer delvis men har också mött utmaningar så här långt. Intervjuvaren indikerar att det i praktiken kan vara svårt att koordinera behoven i tiden och som konstaterats även att enas kring en gemensam utformning.

Med utgångspunkt från de specifika förutsättningarna i varje projekt kan det visa sig att industriellt byggande trots sina fördelar inte alltid är det mest kostnadseffektiva alternativet. Flera intervjuer vittnar om att traditionella byggmetoder i vissa fall kan visa sig vara mer kostnadseffektiva. Det handlar då ofta om att kommuner har utarbetade och långvariga samarbeten med olika aktörer, ofta lokala, som har möjlighet att skraddarsy sina arbetssätt för kommunens beställningar och behov. Detta är något som är positivt men det är något som också minskar vinningen med en potentiell övergång till industriellt byggande.

3.2.3 Framgångsfaktorer för ökad implementering av industriellt byggande

Några av de grundläggande framgångsfaktorerna som kommit upp under intervjuerna är:

En gemensam bild av förutsättningarna behövs för ökad förståelse hos alla parter

För att öka andelen industriellt byggande behövs kunskap hos alla involverade parter om de förutsättningar som krävs för att utnyttja metodens fördelar. Detta innebär till exempel att politiska beslutfattare, brukare och beställare måste ha en entydig bild kring kostnadsnyttan och nödvändigheten av att i större utsträckning ansluta till standardkoncept på marknaden (givet att dessa på ett rimligt sätt möter verksamheternas behov). Om kommuner prioriterar att tillämpa egna lösningar blir potentialen för kostnadseffektivisering genom industriellt byggande begränsad.

I flera intervjuer återges att lokalförsörjningsprocesserna har utvecklats i denna riktning genom utökad information till parterna och att brukare oftare visar förståelse för behovet att ansluta till standardlösningar. Detta gäller särskilt om de kostnadsmässiga effekterna av ändringar och särskilda önskemål tydliggörs i förhållande till verksamheternas budget. En ökad förståelse för möjligheterna att påverka utseendet på conceptbyggnader torde också kunna medföra att visuella förväntningar hos beställaren i högre grad kan tillgodoses.

Möjligheter att tillämpa olika lösningar behöver stödjas genom öppna detaljplaner

För att kunna jobba med alternativa utformningar av förskolor och skolor uppges i några av intervjuerna att kommuner medvetet försöker göra detaljplaner så öppna som möjligt. Detta för att motverka att standardlösningar på marknaden inte ska kunna tillämpas på grund av specifika krav i planeringen.

Bland respondenterna återger flera personer att de öppna detaljplanerna även bidrar till att i framtiden lättare kunna ändra bedriven verksamhet i uppförda byggnader. Detta kommer gynna den framtida effektiviteten i lokalanvändandet vilket är särskilt viktigt för mindre kommuner i och med att behov och efterfrågan avseende verksamhetslokaler kan variera över tid.

Projektvolymer behöver optimeras för att utnyttja rationaliseringsmöjligheter

Utifrån intervjuerna framkommer tydligt att större kommuner med högre byggvolym har bättre förutsättningar att implementera industriellt byggande på ett effektivt sätt. Detta understryker vikten av att kommuner och deras fastighetsorganisationer analyserar och så långt möjligt optimerar sin byggvolym för att möjliggöra kostnadseffektiva byggprocesser.

I norra Sverige finns till exempel ett samarbete mellan fem kommuner som har investerat i en gemensam beställarenhet och därmed har förbättrat förutsättningarna i sina upphandlingar. Satsningen har inneburit att man har kunnat anställa den nödvändiga kompetensen samt kunnat investera i vidareutbildningar för sina upphandlare. Enligt intervjupersonen har denna centraliserade enhet bidragit till att skapa effektivare och mer kvalitativa upphandlingsprocesser, vilket gynnat samtliga kommuner inom samarbetet. En annan intervjuperson tar upp ett exempel med att dennes kommun ingår i ett kommunöverskridande samarbete med andra närliggande kommuner som ser över, planerar och även sköter vissa beställningar av framför allt kommunala bostäder, men även andra verksamhetslokaler.

Utifrån ett volymperspektiv kan enskilda kommuner också arbeta med att öka beställningsvolymen genom repetitiva beställningar, till exempel genom Addas ramavtal. I flera intervjuer framkommer att detta tillvägagångssätt upplevs ha lett till substantiella effektiviseringar i nyproduktionsprocessen genom att samma entreprenör genomfört flera projekt mot beställaren.

Aktivt arbete med kravställning kan uppmuntra entreprenörer till innovation

Flera av respondenterna lyfter fram att en väl genomtänkt upphandlingsstrategi kan stimulera användandet av industriellt byggande. Genom att kravställa mer utifrån funktioner i stället för att detaljstyra, lämnas ett större utrymme för entreprenörer att föreslå innovativa lösningar som också är kostnadseffektiva. Detta utrymme kan också beredas inom ramen för nära samarbeten med entreprenörer inom till exempel samverkansentreprenader.

Flera respondenter understryker dessutom vikten av att bygga upp långsiktiga relationer med entreprenörer för att optimera och kvalitetssäkra byggprocessen och därigenom korta ledtider, förbättra kostnadskontrollen och minska behovet av senare anpassningar som ökar kostnaderna.

Praktiska rekommendationer för att jobba vidare med området:

- › Säkerställ att det finns en väl fungerande lokalförsörjningsprocess som på ett rimligt sätt balanserar eventuella målkonflikter inom kommunen.
- › Utbilda organisationen inklusive politiska beslutsfattare vad gäller tillgängliga typhuslösningar på marknaden och förutsättningarna för inre och yttre anpassning av produkterna.
- › Säkerställ att kommunens upphandlingsstrategi stimulerar användandet av nya lösningar som till exempel industriellt byggande.
- › Undersök möjligheterna att på olika sätt skapa möjligheter att utnyttja skalfördelar.

3.3 Digitalisering

3.3.1 Potentiella kostnadsbesparingar genom digitalisering

Digitalisering av information medför att den kan delas, bearbetas och lagras på ett mycket snabbare och enklare sätt än tidigare. Inom många branscher, inklusive fastighets- och byggbranschen, har digitaliseringen revolutionerat hur arbetet utförs. Digitala stödsystem finns idag inom en mängd olika områden och bidrar till att effektivisera byggprocessen.

Med koppling till nyproduktion av lokaler har särskilt användningen av det digitala verktyget Building Information Modeling (BIM), som möjliggör detaljerad 3D-modellering av byggprojekt, förändrat förutsättningarna för parternas arbete och samverkan. I ett kostnadseffektivitetsperspektiv kan den digitala informationen även användas som underlag för livscykelkostnadsanalyser (se 3.7) och i ett senare skede även som underlag för drift och förvaltning.

Exempel på möjliga kostnadsbesparingar genom användning av BIM i nyproduktionsprocessen kan vara:

Ändringar kan undvikas genom tidig visualisering i lokalprocessen

En av de mest framträdande fördelarna med BIM är att tekniken förenklar arbetet med att ta in verksamhetsinflytande tidigt i projekteringsprocessen. Genom visualisering kan intressenterna involveras tidigare i processen genom

att på ett lättillgängligt sätt få en bild av hur slutresultatet kommer att se ut. På så sätt kan behov av ändringar till följd av eventuell bristande förståelse för slutprodukten förebyggas innan de uppstår, vilket reducerar behovet av dyra och tidskrävande revideringar.

Den tidiga involveringen och samverkan bidrar även till att skapa mer engagemang hos de verksamheter som ska nyttja lokalerna och etablerar en dialog som leder till genomtänkta och kvalitetssäkrade projektutfall.

Projektarbetet effektiviseras genom delat underlag för kommunikation och samarbete

Digitaliseringen underlättar och rationaliserar också samarbete och kommunikation mellan olika parter i projektprocessen. Genom att parterna arbetar i samma system kan underlags- och arbetsmaterial delas och uppdateras på ett smidigt sätt som sparar tid och minskar risken för missförstånd.

Dokumentering av byggnadsmaterial skapar grund för återbruk och nya affärsmodeller

En signifikant möjlighet med digitaliseringen är utvecklingen av nya affärsmodeller och främjandet av hållbara byggprocesser. Genom att använda BIM kan mer detaljerade data kring materialanvändning hjälpa framtida aktörer att återvinna material på ett effektivt sätt, vilket bidrar till en mer hållbar byggsektor. Genom samarbete och delning av information kan olika aktörer inom byggsektorn arbeta tillsammans för att nå hållbarhets- och återbruksmål, vilket i sin tur kan leda till skapandet av nya värdekedjor och affärsmodeller baserade på ett livscykelperspektiv.

Digitala underlag i nyproduktionen kan skapa kostnadsbesparingar i förvaltningen

Digitaliseringen av nyproduktionsprocessen möjliggör även kostnadsbesparingar i förvaltningskedjet, till exempel i form av automatisering. I en av de intervjuade kommunerna har styrning av värme, vattensystem och andra system helt digitaliserats och centraliserats vilket har underlättat arbetet och minskat kostnaderna betydligt. För att genomföra denna typ av automatisering krävs det ett grundläggande dataunderlag som ofta är byggt på BIM-information. Intervjupersoner från branschaktörer menar att det kommer finnas mycket potential att hämta särskilt när det kommer till AI- och automatiseringslösningar.

3.3.2 Utmaningar och hinder för implementering

Utmaningar och hinder som framkommit i intervjuerna är till exempel:

Hög investeringskostnad medför lång tid för effekthemtagning vid mindre volymer

Flertalet av de som intervjuats tar upp de ekonomiska utmaningar som särskilt mindre kommuner står inför vid digitalisering. Dessa utmaningar är ofta kopplade till höga initiala investeringar i kombination med en mindre/oregelbunden projektvolym vilket gör att vinsterna med digitalisering tar lång tid att hämta igen. Många intervjupersoner nämner även att det under dessa omständigheter kan vara svårt att tydligt påvisa värdet av digitaliseringen och därmed även svårt att motivera tilläggsinvesteringar eller ett fullskaligt genomförande inom organisationen.

En annan omständighet som framkommit i intervjuerna, och som i det korta perspektivet möjligen kan försvåra motiveringen av investeringar i digitalisering, är att potentialen från användning av insamlade data inom övriga delar av verksamheten i nuläget inte är tillräckligt tydlig. Flera av de intervjuade tog till exempel upp att det saknas kunskap om vad man ska göra med all den data som blir insamlad, både genom BIM även genom andra funktioner. Insamlad information kan potentiellt utgöra ett underlag för rationaliseringar inom andra delar av verksamheten men många organisationer uppges inte vara redo för att realisera en sådan potential.

Digitaliseringsinitiativ är ofta enskilda initiativ snarare än beslut från ledningen

I flera intervjuer har framkommit att digitaliseringsinitiativ, särskilt inom mindre kommuner, ofta är initierade av fastighetsfunktionen eller enskilda medarbetare som är nyfikna på att utforska potentialerna med digitalisering. Detta kan medföra att det saknas stöd för initiativen i resten av kommunen till följd av att potentialerna inte är synliga för alla. Förståelsen för behovet av finansiella resurser för att realisera vinsterna av digitalisering kan därför vara begränsad.

Från externa parter sida upplevs det som att digitaliseringsmognaden hos kommunerna varierar kraftigt och att de själva ibland måste sälja in vissa typer av digitaliseringssatsningar, som BIM-användning, med motiveringen att detta är något som de flesta branschaktörerna har implementerat i sina arbetsätt.

Digitalisering kräver ny kunskap och nya arbetsätt

Ett införande av digitala arbetsätt medför ofta krav på ett visst kunskapslyft inom organisationerna, vilket tillsammans med eventuella nödvändiga nyrekryteringar inom området kan utgöra en väsentlig kostnad på kort sikt. Vissa

respondenter tar i sammanhanget upp att även till synes enkelt genomförbara utbildningsinsatser som att lyfta CAD-handläggare till BIM-handläggare kan vara kostsamma.

Även om en kommun har den ekonomiska möjligheten att anställda, utbilda eller köpa in rätt kompetens finns det dessutom ofta organisatoriska utmaningar. De nya arbetsmetoderna kräver en omvärdering av arbetsprocesser och samarbetsmetoder. En av intervjupersonerna menar att med digitaliseringen blir förmågan till kunskapsuppbyggande och förändring avgörande för en framgångsrik implementering. Till exempel har det i en kommun som intervjuats ha gjorts försök till implementering, men med anledning av att det funnits en tvekan till de nya metoderna har implementeringen inte varit framgångsrik.

3.3.3 Framgångsfaktorer för implementering av digitalisering

Några av de grundläggande framgångsfaktorerna som kommit upp under intervjuerna är:

Utbilda hela den berörda organisationen för att kunna realisera effektivitetsvinster

För att en digitalisering med förändrade arbetssätt och processer ska få genomslag i en organisation behöver det göras satsningar på flera områden. Utbildningsinsatser behöver genomföras med alla personer som kommer att påverkas av digitaliseringen och det är viktigt att kunna påvisa både de kortsiktiga och långsiktiga vinsterna med en insats för att skapa en bred acceptans och uppslutning.

I en av de större kommunerna som intervjuats har man kunnat genomföra grundläggande digitaliseringsutbildningar inom BIM för alla medarbetare som potentiellt hanterar sådana filer. Detta utbildningsinitiativ har möjliggjort för kommunen att överge sin tidigare strategi, där endast ett fåtal BIM-experters fanns med påföljd att dessa ofta blev flaskhalsar.

Starta digitaliseringen där de största vinsterna finns och bygg sedan ut stegvis

Ur ett nyproduktionsperspektiv står de största vinsterna av digitaliseringen uppenbart att finna i rationaliseringen av samverkan mellan byggprocessens parter. I den privata sektorn har system som BIM sedan länge kommit att bli en standard för många aktörer. Även många kommuner har redan anslutit till det nya arbetssättet.

För kommuner som i nuläget saknar möjligheten att införa ett omfattande BIM arbete, är det ett effektivt första steg att se till att externa entreprenörer tillämpar metoden och att dokumentationen som skapas överlämnas till kommunen för framtida bruk. Detta är viktigt för att ha nödvändig dokumentation tillgänglig när kommunen är redo att själv genomföra en implementering av BIM.

Tydliggör vinsterna med digitalisering även ur ett bredare verksamhetsperspektiv

BIM har en mängd användningsområden, från planering till genomförande och drift. Utifrån intervjuerna framkommer att satsningar på BIM möjliggör en bred bas för framtida tillämpningar som automatisering, erfarenhetsåterföring i samband med om- och tillbyggnation samt planering ur ett livscykelperspektiv. Redan nu kan vinster skapas genom att dokumentationen kan användas för att underlätta verksamhetsinflytande genom till exempel 3D-modellering för en effektivare samverkan.

En bredare tillämpning som kommer med BIM och 3D-modellering är möjligheten till enkel visualisering för fler parter utanför projektarbetet. I flera kommuner som intervjuats tas det upp exempel på att just visualisering för beslutsfattare, framtida verksamheter och andra intressenter lyckats skapa samförstånd över projekt. I ett projekt kring byggandet av en skola använde man visualisering och även VR för att låta lärare ge synpunkter på hur klassrum på bästa sätt kunde utnyttjas, något som bidrar till verksamhetsinflytande över lokalutformningen.

Investeringar i digitalisering kan möjliggöra besparingar inom många områden

Intervjuerna har visat att det utöver BIM även finns andra digitaliseringsåtgärder som kan bidra till att sänka kostnaderna för nyproduktion. Ett exempel är användning av drönare där kommersiella lösningar har blivit allt billigare och mer användarvänliga under de senaste åren. En av de kommuner som har intervjuats har köpt in drönare för att förenkla arbetet när det kommer till mätning, planering och visualisering, något som har effektiviserat beställningsprocessen samt bidragit till kommunens arbete inom andra områden.

En ytterligare tillämpning av digitaliseringen som bedöms ha stor potential är att automatisera styrningen av byggnader, såsom VA- och värmesystem för att minska elanvändningen genom att endast värma upp fastigheter under tider då elen är som billigast. Många av de intervjuade, oavsett om de kommer från större eller mindre kommuner, lyfter även fram att det har blivit vanligare att deras kommuner kräver AI- eller automatiserade styrningar i upphandlingar, och att detta erbjudande även har blivit mer frekvent hos många entreprenörer. En av de som intervjuats framhåller också att dessa implementeringar är relativt enkla att genomföra och att det är lätt att förverkliga de kostnadseffektiviserade effekterna.

Praktiska rekommendationer för att jobba vidare med området:

- › Undersök möjligheter till digital samverkan med involverade parter som kan understödja kostnadseffektivitet i projekten.
- › Använd om möjligt digitala hjälpmedel som 3D visualisering för att underlätta lokalförsörjningsprocessen.
- › Utvärdera alternativa användningsområden för data som genereras in i samband med digitalisering av nyproduktionsprocessen.
- › Utbilda om nödvändigt berörd personal och ledande beslutsfattare kring möjligheterna med digitalisering.

3.4 Verksamhetsinflytande över lokalutformning

3.4.1 Potentiella kostnadsbesparingar genom verksamhetsinflytande

Verksamhetsinflytande över lokalutformning är ett koncept som handlar om att ge slutanvändarna av byggnader och lokaler möjlighet att från början påverka hur dessa utformas för att optimera produkten utifrån specifika krav och arbetsflöden. Rätt utnyttjat leder verksamhetsinflytandet inte bara till mer funktionella och användarvänliga lokaler, utan kan också resultera i ekonomiska besparingar.

En inneboende utmaning i dessa sammanhang är att det ofta finns målkonflikter mellan de involverade parterna. En viktig sådan består i att lokal-kostnaden normalt är betydligt lägre än personalkostnaden (särskilt över tid) vilket medför att det inte bara är fastighetsaspekter som är styrande. Det är således nödvändigt att optimera såväl lokalutformning som resurseffektivitet i verksamheten i samma process. Företrädarna för respektive perspektiv kan således ibland ha delvis olika utgångspunkter i processen och det gäller att balansera de olika intressena i en total kalkyl.

Exempel på kostnadsbesparingar genom verksamhetsinflytande kan vara:

Anpassning till brukares faktiska krav och behov ger rätt utformning direkt

Genom att involvera slutanvändare och verksamhetsutövare tidigt i planeringsfasen kan nybyggnadsprojekt bättre anpassas till de faktiska behoven och kraven. Detta bidrar till en minskning av sena ändringar, vilka ofta är kostsamma och tidskrävande.

Verksamhetsinflytandet bidrar inte bara till ekonomiska vinster genom kostnadsbesparingar, utan även genom att höja projektens kvalitet och säkerställa att de slutliga byggnaderna bättre motsvarar användarnas behov. Detta kan i sin tur leda till smarta och anpassade utformningar som medför en förbättrad användarupplevelse och högre nöjdhet bland slutanvändarna.

Verksamhetsinflytande kan bidra till effektivare resursallokering

Genom att anpassa byggprojekt efter verksamhetens faktiska behov kan resurser användas mer effektivt samtidigt som goda förutsättningar för en hållbar arbetsmiljö skapas. Detta minskar onödiga tilläggskostnader i ett senare skede.

3.4.2 Utmaningar och hinder för implementering

Utmaningar och hinder som framkommit i intervjuerna är till exempel:

Hög beställarkompetens krävs för att balansera olika intressen

En hög grad av beställarkompetens är nödvändig för att effektivt kunna integrera verksamheternas intressen i nyproduktionsprojekten. Detta inkluderar förmågan att förstå och formulera funktionskrav, hantera och balansera olika intressen samt fastställa realistiska projektmål.

Bristande beställarkompetens eller erfarenhet kan leda till en suboptimal balans mellan verksamhetens inflytande och de ekonomiska aspekterna av lokalprojektet, till exempel i form av ökade kostnader som inte tillför motsvarande värde för verksamheten och samt en ökad risk för sena ändringar som leder till ökade kostnader.

Inflytandeprocesserna måste koordineras med nyproduktionsprocessen

En påtaglig risk för kostnadsökningar uppstår då synpunkter från verksamheterna kommer in för sent i nyproduktionsprocessen. Detta kan leda till behov av omprojektering, förändringar i vald konstruktion samt inte minst kostnadsdrivande förseningar som kan påverka både byggprojektet och de kommunala verksamheterna.

Under intervjuerna tar flera respondenter upp exempel som att inspel kring hur klassrum ska vara utformade eller var eluttag skall vara placerade för att passa verksamheten har inkommit efter att väggar redan byggts upp, vilket resulterat i omarbetning och ytterligare kostnader.

Upplevda utmaningar med att koordinera processen för verksamhetsinflytande och nyproduktionsprocessen understryker vikten av en noggrann initial behovsanalys att fastställa verksamhetens behov tidigt och för att tydliggöra roller och förutsättningar för ett framgångsrikt och kostnadseffektivt genomförande av projektet.

Detaljstyrning kan leda till begränsningar i kostnadseffektiva lokallösningar

I intervjuerna lyfts det även fram att alltför långtgående detaljstyrning kring utformning kan riskera att begränsa entreprenörernas möjligheter att komma med innovativa och kostnadseffektiva lösningar.

När beställare specificerar exakt hur något ska göras, hindras entreprenörer från att använda sin expertis och kreativitet för att hitta bättre och billigare lösningar. Genom att i stället fokusera på funktionsbeskrivningar kan entreprenörer utnyttja sin erfarenhet för att föreslå mer effektiva metoder och material. Detta kan leda till betydande kostnadsbesparingar och bättre anpassade lösningar, eftersom entreprenörerna kan använda innovativa tekniker som kanske inte ingår i en strikt detaljstyrd plan.

En inneboende utmaning med att använda sig av funktionsbeskrivning snarare än detaljstyrning är att det ställs högre krav på beställare när det kommer till att tillräckligt tydligt beskriva de önskade funktionerna på ett sätt som entreprenören kan förstå och omsätta till lösningsförslag. Metoden är i praktiken relativt oprövad i byggbranschen och den ställer höga krav på kommunikation mellan parterna.

3.4.3 Framgångsfaktorer för implementering av verksamhetsinflytande

Några av de grundläggande framgångsfaktorerna som kommit upp under intervjuerna är:

Alla inblandade behöver ha förståelse för spelplanen kopplat till nyproduktionsprojekt

En uppenbar framgångsfaktor som framkommer i intervjuerna är att alla inblandade parter behöver ha en grundläggande förståelse för förutsättningarna som gäller för att genomföra ett kostnadseffektivt nyproduktionsprojekt. Detta omfattar såväl att verksamheterna har en förståelse för vad som driver kostnader som att fastighetsfunktionen har en förståelse för vad som skapar effektivitet i verksamheterna.

Förståelsen för de olika perspektiven underlättas i de kommuner som har en lokalförsörjningsfunktion på plats. En sådan funktion kan hjälpa till att överbygga eventuella meningsskiljaktigheter och beskriva effekter till följd av olika val för parterna.

Flera respondenter har i sammanhanget lyft fram behovet av att göra en noggrann avvägning mellan önskemål från verksamheterna och produktionskostnad. Här framhålls att det i dialogen med framtida användare är viktigt att belysa kostnadsaspekten av olika åtgärder och om möjligt koppla detta till verksamheternas budgetar för att konsekvenserna av olika val ska vara tydliga.

I slutändan är investeringsbeslutet som ska balansera verksamhets- och fastighetsperspektivet ett politiskt beslut. Detta förutsätter att även involverade politiska beslutsfattare har en grundläggande kunskap. Att utbilda medarbetare, beslutsfattare men även andra intressenter kan vara en metod att skapa denna grundläggande förståelse för projektets förutsättningar och de investeringar som krävs. I en av de intervjuade kommunerna, som beskrivs ha skiftande politiska majoriteter, har man satsat på att ordna seminarier och föreläsningar om alla större projekt. Dessa är framför allt riktade till beslutsfattare men det händer även att de öppnas upp för allmänheten. Ett exempel som delades var vid byggnationen av en simhall där beslutsfattare, brukare men även skolpersonal bjöds in för att skapa förståelse för projektet, vilket ledde till att värdefulla synpunkter kunde fångas upp.

Tydliga roller hjälper till att skapa fokus på relationen mellan kostnad och nytta

En aspekt som skiljer sig åt mellan olika kommuner är synen på vilken enhet som bör ha rollen som beställare. Många av de intervjuade är här överens om att beställaransvaret inte bör ligga hos de enskilda förvaltningarna utan att det i stället bör centraliseras. Förvaltningarna ska i stället fungera som remissinstanser, där deras synpunkter beaktas inom ramen för projektets möjliga utformning. Tillvägagångssättet innebär att förvaltningarnas förslag och önskemål på ett tydligare sätt balanseras mot eventuella investerings-, drift- eller livscykelkostnader. Ansatsen syftar till att undvika onödigt detaljerade specifikationer som kan driva upp kostnaderna utan att nödvändigtvis tillföra motsvarande värde till projektet.

Flera kommuner som intervjuats har infört en lokalförsörjningsenhet som är extern till nämnder och förvaltningar och som agerar som kravställare till de kommunala bolagen/fastighetsägarna, alternativt att de kommunala bolagen/fastighetsägarna har ett starkt kostnadsansvar över beställningarna och funktionskraven.

Tidig behovsanalys är kritisk för att undvika sena ändringar

För att undvika kostnadsdrivande sena ändringar i byggprojekten har flera av intervjupersonerna tagit upp vikten av att tidigt i processen involvera alla potentiella brukare för att skapa förståelse för funktionskrav och de olika viljor som kan finnas kring utformningen av lokalerna.

Behovsanalysen kan i praktiken understödjas genom involvering via styrgrupper och/eller referensgrupper med interna så väl som externa intressenter. Inför byggandet av en sport- och simhall inrättade till exempel en av de intervjuade kommunerna en referensgrupp bestående av idrottsföreningar, skolelever, lärare och föräldraföreningar där alla fick ge synpunkter som mynnade ut i de funktionskrav som låg till grund för projektet. Genom att säkerställa att alla ändringar eller inflytanden introducerades tidigt i processen, och genom effektiv kommunikation och samarbete mellan alla berörda parter, kunde sedan projektet genomföras med mycket få ändringar under senare delar av processen.

Behov bör uttryckas som funktionskrav snarare än detaljanvisningar

Flera av de som intervjuats har uttryckt en positiv inställning till en ökad användning av funktionsupphandling för att ge utrymme till projektörer och entreprenörer för nytänkande och innovation som kan pressa produktionskostnaden. Upphandlingsformen upplevs leda till en bra balans där kommunen kan bibehålla verksamhetsinflytande samtidigt som man överlämnar mycket av det mer avancerande planeringsarbetet till entreprenören, vilket kan öka innovationsinnehållet i projekten.

I en av kommunerna som intervjuats har det till exempel genomförts flera funktionsupphandlingar som har lett till betydande prissänkningar som tillskrivs det faktum att samma entreprenör har kunnat effektivisera sitt arbete över tiden, samt att alla beställarens ursprungliga krav inte har varit nödvändiga för att uppnå önskat resultat.

Vid kravställande genom funktionskrav är det viktigt att på ett tillräckligt tydligt sätt beskriva vilken produkt som eftersöks. Under senare år har flera ansträngningar gjorts för att underlätta användandet av funktionskrav inom branschen. Bland annat har framsteg gjorts vad gäller standarder för funktionsbeskrivning inom ramen för AMA-referensverken och branschgemensamma klassificeringssystem som CoClass (BSAB).

Praktiska rekommendationer för att jobba vidare med området:

- › Säkerställ att tillräcklig kompetens för att leda en balanserad och effektiv nyproduktionsprocess finns inom organisationen.
- › Identifiera orsaker till eventuella målkonflikter inom kommunen och utred hur dessa kan hanteras på olika sätt.
- › Utbilda om nödvändigt berörda parter kring förutsättningarna för en kostnadseffektiv nyproduktion av verksamhetslokaler, samt konsekvenserna om processen inte fungerar optimalt.
- › Eftersträva att utrymme för innovation och nya lösningar lämnas i upphandlingar, till exempel genom att kravställa med utgångspunkt från funktionsbeskrivningar.

3.5 Gemensam upphandling

3.5.1 Potentiella kostnadsbesparingar genom gemensam upphandling

Gemensam och/eller repetitiv upphandling utgör en strategisk metod för kommuner att optimera och effektivisera inköpsprocesser och därigenom uppnå bland annat betydande ekonomiska besparingar. Gemensam upphandling är särskilt fördelaktig för projekt som är likartade, till exempel byggen av förskolor och skolor, där samma typ av utformning och materialval kan användas flera gånger.

Exempel på möjliga kostnadsbesparingar genom samordnad upphandling kan vara:

Samordnad upphandling mellan flera kommuner ger större volymer och lägre priser

I praktiken innebär tillvägagångssättet att kommuner kan tillgodogöra sig bättre priser och villkor tack vare den ökade förhandlingskraft som större inköpsvolymer medför. Dessutom kan kostnader för administration och upphandlingsprocesser delas mellan de deltagande parterna och projekten, vilket ytterligare bidrar till ekonomiska besparingar.

Gemensam eller repetitiv upphandling är särskilt fördelaktigt för projekt som är av typhusliknande karaktär, såsom bostäder, skolor och förskolor (Goczowski & Olson, 2020). Detta då det kan finnas stora synergieffekter genom industriellt byggande i och med att verksamheter med likartade funktionskrav beställer en stor volym.

Upphandling av flera projekt vid samma tillfälle ger enskilda beställare skalfördelar

Ett sätt att uppnå skalfördelar för den enskilda beställaren är att paketera likartade nyproduktionsprojekt som ska genomföras under en tidsperiod till en repetitiv beställning. En definierad produkt upphandlas då vid en gemensam tidpunkt och ropas sedan av under perioden. Detta kan vara en effektiv strategi för att sänka kostnader genom att utnyttja skalfördelar samtidigt som långsiktiga relationer med leverantörer och entreprenörer kan skapa en bättre förståelse för kommunens specifika behov och förutsättningar och i förlängningen bättre priser, kvalitet och effektivitet.

Samarbeten inom upphandlingsområdet ökar kompetens och gemensam kravställning

Utöver de ekonomiska fördelarna erbjuder gemensam upphandling en rad andra möjligheter. Metoden bidrar även till att öka kompetensen och kunskapsutbytet mellan kommuner, vilket ökar sannolikheten för kostnadseffektivare projektgenomföranden. Genom att samarbeta kan kommuner också utveckla och implementera gemensamma standarder och funktionskrav, vilket underlättar samordning och bidrar till högre kvalitet på de upphandlade projekten.

3.5.2 Utmaningar och hinder för implementering

I de intervjuer som har genomförts tas flera olika utmaningar eller hinder för implementering upp, varav de som enligt respondenterna har störst betydelse är:

Svårt att få till koordinering mellan olika kommuner i praktiken

Utifrån intervjuerna framgår att en av de största svårigheterna som uppstår i samband med försök till gemensam upphandling är koordineringen mellan de olika parterna.

Såvida parternas behov och kravspecifikationer inte är väldefinierade från början krävs normalt en omfattande organisatorisk ansträngning samt hög beställarkompetens för att i praktiken få till en gemensam upphandling. Att bygga samarbeten med andra parter kan vara tidskrävande och komplext, särskilt om dessa har olika ingående prioriteringar och förutsättningar.

Utmaningen kring samordning omfattar även andra aspekter som tid, geografi och marknadsutbud. Vad gäller tidsaspekten är en förutsättning att de involverade parternas behov infaller inom en rimlig avtalsperiod. Det är naturligtvis också en förutsättning att det finns aktörer på marknaden som verkar inom den geografi som den samordnade upphandlingen kräver och att dessa har lediga resurser under tidsperioden.

Osäkert om potentiella vinster av skalfördelar uppväger nödvändiga insatser

Några av respondenterna tar upp att den arbetsinsats och tid som ofta krävs för att implementera ett samordnat arbetssätt inte alltid är proportionell mot de potentiella fördelarna. Trots möjliga fördelar med gemensam upphandling, som kostnadsbesparingar och effektiviseringsmöjligheter, kan de praktiska utmaningarna ofta äta upp de potentiella vinsterna redan i samordningsprocessen.

Större upphandlingsvolymmer kan påverka tillgängligheten till entreprenörer

För mindre entreprenörer kan det vara utmanande att hantera de större volymer och geografier som gemensam upphandling syftar till för att uppnå kostnadseffektivitet. En utveckling av upphandlingarna i denna riktning kan få effekten att antalet aktörer som har möjligheten att tillgodose behoven minskar. Bland respondenterna tar vissa upp att det kan finnas en vilja, ofta politisk, att säkerställa att vissa typer av beställningar kan göras av lokala entreprenörer eller leverantörer. Detta kan minska incitamenten att genomföra gemensamma och repetitiva beställningar. Å andra sidan kan större volymer innebära att större entreprenörer kan vara intresserade av projekten vilket potentiellt kan öka antalet möjliga leverantörer.

Olika erfarenheter av huruvida repetitiva beställningar leder till kostnadseffektivitet

Flera respondenter rapporterar att genomförda repetitiva upphandlingar upplevs ha lett till att upphandlings- och produktionsprocessen har kunnat rationaliseras med lägre kostnader som följd. Andra återger däremot en viss risk att en upphandlad entreprenör inte ges tillräckliga incitament för att jaga kostnader när man redan vet att projektet är vunnet. I dessa situationer är det extra viktigt att beställaren är aktiv i kravställning och följer upp projekten nogga för att hålla fokus på kostnadsaspekter.

3.5.3 Framgångsfaktorer för implementering av gemensam upphandling

Några av de grundläggande framgångsfaktorerna som kommit upp under intervjuerna är:

Aktivt ledarskap och engagemang är en förutsättning för att realisera potentialer

Den viktigaste framgångsfaktorn för att framgångsrikt arbeta med gemensam upphandling uppges vara ett aktivt ledarskap och engagemang från både poli-

tiker och tjänstemän inom kommunerna. Flera av de intervjuade lyfter fram vikten av en ”aktiv” grupp individer som är villiga att ta sig an utmaningarna och möjligheterna med gemensam upphandling, samtidigt som de påpekar att dessa typer av arbeten ofta är personberoende. Det nödvändiga engagemanget omfattar att driva på och stödja upphandlingsprocessen, samt att säkerställa att det finns tillräckliga resurser och kompetenser för att genomföra upphandlingsstrategin effektivt.

Förbättra förutsättningarna genom likriktning av funktionskrav och tekniska lösningar

Strategisk samordning är en grundläggande framgångsfaktor för ökat samarbete mellan kommuner inom upphandlingsområdet. I en mindre kommun som intervjuats berättar man till exempel att kommunen ingår i två samarbeten med syfte att skapa ett mer standardiserat arbete och större beställarvolym. I ett av dessa samarbeten ingår fem kommuner där den största inom alliansen har ett övergripande beställaransvar. Detta har möjliggjort att samtliga kommuners krav har kunnat samordnas och att en hög beställarkompetens har kunnat komma samtliga till godo genom att den större parten har kunnat investera i kvalificerade resurser. Detta har även avlastat övriga kommuner vilket i sin tur har minskat deras kostnader både när det kommer till antalet anställda och kostnader för projekt.

Ett annat exempel på ett kommunöverskridande samarbete är en kommun från mellersta Sverige som fungerar som samordnare av egna och närliggande kommuners beställningar av verksamhetslokaler och även bostäder. Intervjupersonen menar att detta förfarande gjort det enklare för alla kommuner att sammantaget skapa bra beställningar och säkerställa kvalitet. Samarbetsformen beskrivs som väldigt gynnsam, särskilt för mindre kommuner eller kommuner med lägre eller oregelbundna beställningsbehov.

Att samordna beställningar från kommunernas sida är något som även övriga branschaktörer uppskattar då detta möjliggör för dessa att effektivisera och förbättra sina egna processer, vilket sammantaget och leder till bättre resultat i fastighetsbyggandet

Skapa forum för samarbete kring optimering av upphandlingsprocess

Intervjuerna understryker vikten av erfarenhetsutbyte och nätverksbyggande mellan kommuner och deras involverade projektledare och upphandlare som en tydlig framgångsfaktor. Ett forum för att dela erfarenheter och lärdomar kan fungera som en katalysator för att förbättra och optimera processen med gemensam upphandling.

Flera respondenter tar upp behovet av anpassade forum för samarbete inom upphandlingsområdet. Dessa kan vara rikstäckande eller regionala och syfta till att samla nyckelpersoner för att skapa och utveckla samarbeten mellan beställare.

Samarbetsparterna behöver vara flexibla även på taktisk och projektoperativ nivå

En av respondenterna påpekar att samarbeten oftast sker på strategisk nivå, och att det finns ett behov av förbättring även på den taktiska och projektoperativa nivån. Detta innebär att kommuner kan behöva ha flexibiliteten att justera och skräddarsy upphandlingsprocesser baserat på specifika projekt och samarbetspartners.

Praktiska rekommendationer för att jobba vidare med området:

- › Öka möjligheterna till koordinering av upphandling mellan olika projekt och med andra kommuner genom att säkerställa väldefinierade kravspecifikationer och om möjligt tidplaner som medger tillräcklig flexibilitet.
- › Anpassa upphandlingar så att största möjliga konkurrens på aktuell marknad kan erhållas.
- › Identifiera individer som är intresserade av att utveckla upphandlingsprocessen i den egna organisationen eller hos andra kommuner med vilka ett samarbete skulle kunna ske.
- › Undersök om det finns lämpliga forum för samverkan i regionen eller nationellt, annars undersök om det finns intresse av att starta nya.

3.6 Ökad användning av standarder

3.6.1 Potentiella kostnadsbesparingar av ökad användning av standarder

Ökad användning av standarder i samband med nyproduktion av lokaler är en metod som syftar till att skapa enhetliga och förutbestämda riktlinjer för hur projekt och tjänster ska utföras. Genom att använda standarder i nyproduktionsprocessen kan organisationer och företag säkerställa att alla inblandade parter arbetar mot samma mål och följer samma specifikationer.

I takt med att samhällsbyggnadssektorn blir mer och mer komplex, framhävs behovet av systematisk kvalitetsstyrning och effektivitetsförbättringar genom standardisering. Enligt Bengtsson et al. (2021), är samhällsbyggnadssektorn

fragmenterad, vilket innebär att samverkan mellan olika aktörer är avgörande. Enhetliga standarder, såsom BBR, AMA, SS, ISO, BIMCF, IFC med flera erbjuder en strukturerad metod för att hantera byggprojekt som underlättar kommunikation och samarbete mellan olika aktörer.

Utifrån de intervjuer som har genomförts har flertalet kostnadsbesparingar och fördelar tagits upp kopplade till ökad användning av standarder. Dessa kan kategoriseras inom:

Tydligare beställningar minskar risken för missförstånd som leder till ökade kostnader

Standarder erbjuder en gemensam grund som kan förenkla kommunikation och interaktion mellan olika parter och därmed leda till att risken för missförstånd som leder till kostnadsdrivande omtag och förseningar undviks. Upphandlingar som baseras på enhetliga standarder har större möjligheter att bli framgångsrika och detsamma gäller för genomförandet av projekt.

Användning av standarder leder till förenklade processer och effektivare arbetsflöden

Användning av standarder möjliggör en enhetlig förståelse för projektets slutmål, vilket säkerställer att alla inblandade parter har samma vision och mål för projektet. Detta bidrar till mer strukturerade och förutsägbara arbetsflöden. Enhetligheten skapar vidare goda förutsättningar för andra kostnadsbesparande metoder som industriellt byggande, verksamhetsinflytande och digitalisering.

3.6.2 Utmaningar och hinder för implementering

Den ökade användningen av standarder inom byggbranschen anses ha potential att driva kostnadseffektivitet och främja kvalitetsförbättringar. I praktiken möter implementeringen av standarder en flera utmaningar av både strukturell och praktisk karaktär:

Realisering av potentialer genom standarder kräver att alla aktörer deltar aktivt

För att effektivt implementera och dra nytta av standarder krävs en omfattande samverkan mellan många olika aktörer (ensidig användning av standarder gör ingen nytta). Kravet på samverkan sträcker sig i praktiken bortom enskilda projekt och förutsätter att beställare, entreprenörer, materialleverantörer, myndigheter med flera förenas i en gemensam ansträngning. Fler av de som intervjuats nämner att en höjd beställarkompetens med avseende på användning av standarder skulle öka kommunernas förmåga att agera mer enhetligt och i starkare samverkan.

Höga krav på tillämpning av standarder kan avskräcka mindre aktörer och öka priset

Att sätta höga krav på tillämpning av standarder som kräver ett komplext arbetssätt, särskilda krav på kompetens, utrustning, etcetera kan avskräcka mindre entreprenörer då de kan sakna förutsättningar att konkurrera med större aktörer under sådana omständigheter. Som framförts i genomförda intervjuer finns det ofta en lokal vilja om att möjliggöra för lokala aktörer att lämna anbud, vilket höga krav kan motverka.

Höga krav på standarder som innebär mer kostsamma arbetssätt för parterna kan även resultera i mer kostsamma projekt. Det är därför viktigt att anpassa tillämpningen till den aktuella situationen.

3.6.3 Framgångsfaktorer för ökad användning av standarder

Implementeringen av åtgärder för ökad användning av standarder i fastighetsorganisationer innebär en övergång till mer systematiska arbetsprocesser, vilket kan leda till effektiviseringar i projektens genomförande och bidra till kostnadsbesparingar.

Genom intervjuerna har förförallt två spår lyfts som framgångsfaktorer:

Referera konsekvent till standarder i samband med upphandling och genomförande

Intervjuade aktörer pekar på användningen av gemensamma standarder som en väg mot lägre projektkostnader och mer effektiva arbetsprocesser. Specifikt lyfter respondenterna fram vikten av att konsekvent basera upphandlingar och genomförandeprocesser på vedertagna standarder för att uppnå största effekt.

Som tidigare konstaterats ökar möjligheterna att referera till standards i och med att fler och fler områden omfattas, till exempel inom det digitala området i form av system för enhetlig benämning av byggnadsdelar, standardiserade format för utbyte av digital information, enhetlig beskrivning av funktioner, etcetera.

Anpassa standarder efter lokala förhållanden vid behov

Vid användning av standarder i byggprojekt är det generellt viktigt att ansluta till sådana som tillämpas av så många av de berörda aktörerna som möjligt för att få ut de största rationaliseringsvinsterna. Detta handlar oftast om internationellt eller nationellt överenskomna standarder.

I vissa situationer kan det dock vara uppenbart att allmänt vedertagna standarder inte fyller sin avsedda funktion. Det kan då vara relevant att anpassa standarderna för de lokala behoven och genomföra upphandlingar baserade på dessa för att balansera funktion och ekonomi på ett effektivt sätt. Vid avvikelser

från allmänna standarder är det mycket viktigt att alla berörda parter bekräftar att man förstår vad som avviker från det normala och vad syftet är med detta.

Bland de som intervjuats vittnar flera om framgångar med lokala standarder, men framhåller att dessa helst ska utarbetas i så stora forum som möjligt. Att arbeta med närliggande kommuner för att ta fram standarder för skolor och andra ofta återkommande projektbeställningar upplevs vara ett effektivt sätt att få ett större genomslag än om varje kommun tar fram sin egen.

Praktiska rekommendationer för att jobba vidare med området:

- › Inventera vilka standarder som kommunen använder i samband med upphandling och projektgenomförande och om dessa tillämpas konsekvent.
- › Bedöm om använda standarder tillämpas på en rimlig nivå, till exempel genom att undersöka om intresset bland aktörer på marknaden påverkas.
- › Undersök om parter som normalt är involverade i projekten använder ytterligare standarder som skulle kunna tillämpas för att uppnå besparingseffekter.

3.7 Livscykelkostnadsanalys

3.7.1 Potentiella kostnadsbesparingar genom livscykelkostnadsanalys

Livscykelkostnadsanalys är ett koncept som handlar om att ta hänsyn till alla aspekter och faser i en byggnads livscykel - från tillverkning till avveckling. Genom att fokusera på helheten snarare än bara enskilda delar, syftar detta tillvägagångssätt till att optimera resursanvändning och minimera negativ miljöpåverkan. Enligt tidigare rapporter kan beslutsfattare på detta sätt göra mer informerade val som leder till lägre långsiktiga utgifter (Ashrafi, et al. 2022). Analysen inkluderar överväganden kring råvaruförbrukning, energi-användning, underhåll och slutlig återvinning eller bortskaffande. I praktiken innebär det att man strävar efter att förstå och minska de totala kostnaderna och miljöeffekterna under hela byggnadens livstid.

Exempel på möjliga kostnadsbesparingar kopplade till användandet av livscykelanalyser kan vara:

Livscykelkostnadsanalys kan skapa en grund för långsiktiga besparingar

Genom att integrera livscykelanalyser (LCC) i planeringen kan organisationer göra mer informerade val som minimerar långsiktiga kostnader. Exempelvis har intervjupersoner återgivit att interna direktiv för LCC-analyser har potential att realisera besparingar, särskilt genom återbruk som i nuläget i många fall är förknippat med en initialt högre kostnad. Dessa besparingar har störst potential inom större kommuner eller inom ramen för lokala eller regionala samarbeten. En övergång till standardiserade koncept för lokaler kan dessutom effektivisera framtida ombyggnader och minska anpassningskostnaderna.

Certifieringar kan driva förändring mot minskad resursanvändning

Miljöcertifiering kan medföra lägre drift- och underhållskostnader jämfört med konventionella byggnader. Dessa besparingar uppnås tack vare effektivare användning av resurser och minskad energiförbrukning (Lind & Lundström, 2009; Kansal & Kadambari, 2010). De potentiella ekonomiska fördelarna understryks av flera intervjupersoner även om kostnaden och det administrativa arbetet för att uppnå miljöklassificeringar och certifieringar kan vara betydande.

Cirkulära processer kan främja långsiktig kostnadseffektivitet

Genom att tillämpa principer för cirkulär ekonomi och återbruk kan byggprojekt minska behovet av nya material och därmed minska projektets miljöpåverkan och materialkostnader (Goczkowski & Olson, 2020). Återanvändning av hela byggnader eller delar därav erbjuder inte bara miljömässiga fördelar utan vid ett utbyggt system även ekonomiska genom lägre materialpriser och minskade avfallskostnader.

3.7.2 Utmaningar och hinder för implementering

Då tillämpningen av konceptet ur ett övergripande perspektiv befinner sig i ett inledande skede har flera praktiska hinder identifierats:

Livscykelkostnadsberäkningar upplevs sakna konkret tillämpning

En genomgående utmaning som belysts i genomförda intervjuer är svårigheten med att exakt beräkna och implementera LCC i byggprojekt. I och med att förutsättningarna är oklara är tillämpningarna i nuläget också relativt oklara. Trots erkännandet av LCC:s värde i att ge en helhetsbild av byggnadskostnader över tid, avslöjar intervjupersonerna en brist på konkret tillämpning.

Bristen på en tillämpbar LCC-analys, och övergripande förståelse för de ekonomiska processerna kring hållbarhet, pekar på ett behov av större kunskap och användbara verktyg för att effektivt integrera detta tänkesätt i byggprojektens planerings- och genomförandeprocesser (Ashrafi et al., 2022).

Ekonomisk motivering saknas initialt för återbruksprocesser och hållbarhetsåtgärder

Industriellt byggda hus med möjlighet till demontering och återanvändning erbjuder teoretiskt betydande fördelar, inklusive kostnadsbesparingar och minskad miljöpåverkan.

Återbruk av material framhävs som en lovande strategi för att adressera dessa områden genom att potentiellt minska både byggkostnader och miljöpåverkan. Dock lyfter intervjupersonerna fram flera praktiska hinder som står i vägen för att dessa metoder ska kunna tillämpas i större skala. Bland dessa hinder finns svårigheterna i att bedöma kvaliteten på återbrukat material och de initialt högre kostnaderna för återbruk, vilket utgör betydande barriärer. Utöver detta, understryker intervjupersonerna att processen med återbruk är komplex, tidskrävande och ofta dyr, vilket i stor utsträckning kan underminera den potentiella kostnadsbesparingen. Det finns idag inga etablerade övergripande arbetssätt för att värdera och hantera återbruk, arbetet innehåller ofta en hög del av manuellt arbete vilket tar tid. En entreprenör som intervjuades lyfte fram att detta är något den aktören håller på att framställa och att det från EU:s sida håller på att implementeras flertalet metoder och krav på vissa typer av återbruk.

Intervjupersoner från branschaktörer instämmer i att det idag kan vara svårt att motivera återbruksprocesser, och även andra hållbarhetsåtgärder, utifrån ett rent ekonomiskt perspektiv men att det samtidigt är en situation som politiker och branschen behöver lösa för att uppsatta hållbarhetsmål ska kunna nås. Intervjupersonerna återger också att privata aktörer i nuläget verkar vara mer drivande i hållbarhetsfrågor än kommunerna och uttrycker att det är förvånande att den visuella utformningen i samband med nyproduktion i många fall verkar värdesättas mer än hållbarhetsaspekter. Branschaktörerna menar även att det finns många enkla åtgärder inom hållbarhetsområdet som i högre grad skulle kunna tillämpas för att öka kostnadseffektiviteten vid nyproduktion, till exempel att se över materialval och utformningen av byggnadernas stomme för att minska resursförbrukningen utan att hållfastheten påverkas.

3.7.3 Framgångsfaktorer för implementering av livscykelkostnadsanalys

Några av de grundläggande framgångsfaktorerna som kommit upp under intervjuerna är:

Interna riktlinjer för livscykelkostnadsberäkningar skapar tydlighet i tillämpningen

En tydlig framgångsfaktor för implementering av livscykelkostnadsberäkningar är etableringen av interna riktlinjer och standarder för livscykelkostnadsanalys (LCC) och miljöcertifieringar. Även om flera av de intervjuade organisationerna upplever att de inte fullständigt har implementerat LCC-analyser, påpekar flera att en ”någorlunda hållbar” utvärdering vid materialval och byggprocesser är en början.

Vidare anser respondenterna att arbete med vissa certifieringar och klassificeringar, trots dess kostnader, bidrar till en högre miljöstandard och en bättre förståelse för byggnaders livscykelkostnader. Vissa har även valt att arbeta för att uppnå en miljöcertifiering, utan att genomföra den formella certifieringen, för att minska resursanvändning och förbättra sin miljöprestanda utan att behöva ta de fulla kostnaderna.

Ökad förståelse för ekonomiska aspekter av hållbart byggande minskar kostnader

Flera respondenter identifierar en bättre förståelse för de ekonomiska aspekterna av hållbart byggande hos beslutsfattare som en uppenbar framgångsfaktor, särskilt när det gäller kostnaderna för miljöklassificering och återbruk. En djupare insikt i hur dessa investeringar påverkar långsiktiga kostnader och fördelar är avgörande. För detta ändamål framhävs betydelsen av att utbilda politiker och projektledare om ekonomiska fördelar som kan uppnås genom att anta ett livscykelperspektiv.

Trots uppfattningen att återbruk kan vara dyrt och tidskrävande, påpekar intervjuade från branschen att industriella processer för återbruk kan göra det mer kostnadseffektivt. Exempelvis har återanvändning av byggmaterial illustrerat både ekonomiska och miljömässiga fördelar. Regionalt samarbete för att främja återbruk föreslås också som en lösning för att överbrygga utmaningarna. En av branschaktörerna som intervjuades delade att det blir allt vanligare med en översyn av de material som väljs och att det krävs demonteringsanvisningar för material och delar som mer ofta kräver reparation eller behöver bytas ut som dörrar, fönster och kök.

Samarbeten och regionala strategier ger kraft i tillämpningen av LCC-kalkyler

Vikten av samarbete mellan olika aktörer, såsom kommuner, fastighetsägare och entreprenörer understryks i intervjuerna. Regionalt samarbete för gemensamma LCC-ramverk och återbruksstrategier anses vara särskilt lovande. Genom att dela resurser, kunskap och erfarenheter kan fastighetsorganisationer effektivisera implementeringen av hållbara byggmetoder och åtgärder för återbruk.

Organisationskulturer som bygger på innovation behöver främjas och uppmärksammas

Att främja en organisationskultur som värdesätter innovation och flexibilitet är fundamentalt för att övervinna det ofta traditionella tankesättet inom byggbranschen. Detta innefattar att uppmuntra till experimentella projekt där återbruk och cirkulära principer kan testas och utvärderas. Exempel på detta är projekt som använder återbrukat material på nya sätt, såsom återanvändning av gamla dörrar som bord eller tegel från äldre byggnader i nya konstruktioner.

Praktiska rekommendationer för att jobba vidare med området:

- › Inventera kunskapen om livscykelanalyser i den egna kommunen.
- › Identifiera och genomför nödvändiga utbildningsinsatser kring LCC och förutsättningarna för återbruksprocesser på politisk och operativ nivå.
- › Fastställ riktlinjer för genomförande av LCC-kalkyler för att tydliggöra hur metoden kan bidra i beslutsprocessen kopplad till nyproduktion av verksamhetslokaler.
- › Undersök möjligheter till samarbeten med andra aktörer för att skapa goda förutsättningar för etablering och utveckling av återbruksprocessen.

3.8 Ledning och styrning

3.8.1 Potentiella kostnadsbesparingar genom aktiv ledning och styrning

Ledning och styrning är begrepp som ofta används för att beskriva hur organisationer definierar och kontrollerar sina aktiviteter för att nå uppsatta mål. I kontexten av en kommunal organisation innebär detta att ledningen bestående av både politiker och tjänstemän tar ansvar för att besluta, organisera, planera och följa upp olika projekt och processer på ett sätt som optimerar resurser och minimerar kostnader. Enligt Johansson & Linderoth (2016), Goczkowski & Olson (2020), och Ashrafi et al. (2022) kan kommunerna som byggherrar påverka projektens totala kostnader och effektivitet avsevärt genom att utforma och tillämpa rätt strategier.

Johansson & Linderoth (2016) betonar vikten av byggherrens engagemang i projektens alla skeden, från planering till genomförande, för att se till att alla involverade har de resurser och den information som behövs för att kunna utföra sina uppgifter effektivt. Ansvaret för styrning handlar om att säkerställa att beslut, genomförandeprocesser och projektresultat är i linje med de övergripande målen och strategierna. Genom att tillämpa principer för god ledning och styrning kan en kommun som byggherre påverka och förbättra kostnadseffektiviteten i sina byggprojekt och andra verksamheter, vilket i slutändan bidrar till en mer hållbar och ekonomisk förvaltning.

Ansvaret för att säkerställa tillräcklig kompetens och effektiva processer för behovsanalys, beslutsfattande och projektuppföljning faller ytterst på den politiska ledningen. I praktiken delegeras det praktiska ansvaret till en fastighetsfunktion men det är fortfarande viktigt att politikerna har kontakt med lokalförsörjningsprocessen då beslut behöver fattas ur ett helhetsperspektiv som omfattar både ett verksamhets- och fastighetsperspektiv.

Exempel på möjliga kostnadsbesparingar kan vara:

En hög beställarkompetens säkerställer att bästa möjliga resultat uppnås

Genom att säkerställa att det finns kompetenser inom organisationen med tillräcklig erfarenhet och förmåga att bedöma olika handlingsalternativ skapas så goda möjligheter till kostnadseffektivitet som möjligt. Vad gäller denna typ av resurser varierar kommunernas möjligheter utifrån storlek och andra organisatoriska omständigheter. I de fall de egna resurserna eller förmågorna inte är tillräckliga finns möjlighet att samarbeta med andra kommuner eller använda externa resurser för att upprätthålla hög beställarkompetens.

Processer med tydliga roller och regler leder till optimerade investeringar

Kostnadseffektiva investeringar i nyproduktion av lokaler kräver samverkan mellan olika parter. Hur tydligt och effektivt nödvändiga samverkansprocesser är organiserade kan i stor utsträckning påverka kostnadsnivån. Det kan också vara viktigt med övergripande styrdokument, budskap med fokus på kostnadseffektivitet, nyckeltal etcetera inom kommunen för att tydliggöra spelreglerna och därmed underlätta samverkan mellan parterna.

Informerade beslut begränsar ekonomiska och verksamhetsmässiga risker

Inom ramen för kommunens process för investeringsbeslut är det viktigt att kostnader förknippade med olika beslutsalternativ kan rimlighetsbedömas och utmanas. Detta kan åstadkommas genom interna erfarenhetstal eller jämförelse med extern statistik. Syftet med detta förfarande är att säkerställa att kommunen inte betalar ett för högt pris.

Konsistent ekonomisk uppföljning ser till att kostnaderna följer investeringsbeslut

En aktiv uppföljning av projekten ger beställaren möjlighet att vara aktiv i processen och säkerställa att förväntade kostnader innehålls samt agera proaktivt om avvikelser uppstår.

3.8.2 Utmaningar och hinder för implementering

Utifrån vad som beskrivits av intervjupersonerna, har ett par nyckelutmaningar och hinder identifierats:

Fokus på kostnadseffektivt byggande kräver tydligt engagemang från ledningen

För att få fokus på kostnadseffektivitet i hela den kommunala verksamheten är det en förutsättning att ledningen tydligt visar sitt engagemang. Genomförda intervjuer visar att några kommunledningar kommit med särskilda uppmaningar kring vikten av kostnadseffektivitet medan flertalet inte uppfattas ha visat ett lika starkt ställningstagande.

Få kommuner verkar också ha utfärdat riktlinjer och nyckeltal inom lokalområdet som underlag för beslutsfattande. I övriga kommuner uppfattas beslutsfattarna i hög grad förlita sig på erfarenhet hos ansvariga tjänstemän.

Politiska överväganden kan övertrumfa kostnadseffektivitet

Politiska beslut kan ibland stå i kontrast till tjänstemännens perspektiv och expertis, vilket kan leda till konflikter och kompromisser som inte alltid

gynnar nyproduktionsprojektens ekonomiska eller hållbarhetsmässiga mål. Intervjupersonerna vittnar om att tjänstemän och beslutsfattare kan ha olika ingångsvärden när det kommer till vision och perspektiv och att detta kan skapa motsättningar när dessa inte adresseras tidigt i projekten. Vissa intervju-personer delar också att det ibland finns bristande kunskap eller förståelse för de olika kostnadsperspektiven i både hyresgäster och beslutsfattare. Ofta finns det högsta kunskapen i ledets mitt hos tjänstemän som ofta står mellan beslutsfattare och hyresgäster med olika viljor, kompetens och intressen.

Brist på beställarkompetens försvårar säkerställande av kostnadseffektivitet

Ett genomgående tema i de genomförda intervjuerna är vikten av tillräcklig beställarkompetens för att kunna jobba aktivt med kostnadseffektivitet i samband med nyproduktionsprojekt. Den efterfrågade kompetensen innefattar inte bara teknisk förståelse utan även förmågan att rimlighetsbedöma kostnader och navigera i komplexa projektorganisationer med många intressenter. Många kommuner upplever en brist på sådan kompetens, vilket kan leda till ineffektivitet i både planering och genomförande av byggprojekt.

Bristen på beställarkompetens medför även att förmågan till en välgrundad riskbedömning kopplat till nyproduktionsprocesserna försvåras. För att kunna fastställa relevanta investeringsramar krävs en utvecklad förmåga att definiera slutprodukten och de resurser som krävs för att färdigställa denna. Detta kräver att det initiala planeringsarbetet är tillräckligt genomtänkt och omfattande, för att nya krav och behov som resulterar i ökade kostnader inte ska tillkomma under projektets gång.

3.8.3 Framgångsfaktorer för implementering av åtgärder

Några av de grundläggande framgångsfaktorerna som kommit upp under intervjuerna är:

Utbildning av beslutsfattare skapar bättre förutsättningar för kostnadseffektivitet

Engagemang och utbildning av politiker kring byggprocesser och fastighetsförvaltning framhålls av respondenterna som avgörande för en lyckad implementering. En väl informerad politisk ledning kan ge stöd till tjänstemän och bidra till att långsiktiga perspektiv beaktas i beslutsprocesser, vilket är särskilt viktigt i kommunala sammanhang där politiska beslut har stor inverkan på projektens genomförande.

I en av de kommuner som intervjuats har fastighetsfunktionen särskilt fokuserat på att tidigt informera beslutsfattare i processen samt utbilda och informera om de olika kostnadsvägval som görs under projektets gång. Detta skapar en djupare förståelse från beslutsfattarnas sida för de investeringar som kan behövas göras på kort sikt för att få ekonomiska vinster på sikt. Intervjupersonen menar även att detta minskar potentiella risker kring omprioriteringar som sker vid möjliga majoritetsskiften inom den politiska ledningen.

Relevanta jämförelsetal bidrar till väl underbyggda beslut

Flera kommuner har haft framgång med att implementera standarder och nyckeltal som verktyg för att uppnå kostnadseffektivitet. Dessa verktyg hjälper till att sätta tydliga ramar för vad som kan och bör göras, samt underlättar uppföljning och jämförelse med andra kommuner. Det bidrar till en mer transparent och ansvarsfull hantering av kommunens resurser.

En strukturerad lokalförsörjningsprocess säkerställer kostnadseffektivitet

Strategisk lokalplanering och inbjudan av bygg- och fastighetsaktörer redan i förstudier är ytterligare en viktig framgångsfaktor. Detta säkerställer att alla relevanta aspekter beaktas tidigt i processen, vilket minskar risken för dyra och tidskrävande förändringar senare. Vidare har användningen av interna och externa styrgrupper visat sig vara effektivt för att övervaka kostnadsprognoser och upphandlingsstrategier, vilket bidrar till en mer kontrollerad och förutsägbar projektutveckling.

I en av de kommuner som intervjuats har varje förvaltning tilldelats en planeringsledare syfte att koordinera projekt internt inom förvaltningen men också säkerställa koordination med övriga förvaltningar och framför allt kommunens beställarenhet när det gäller fastigheter. Personen som intervjuats menar att detta bidragit till att säkerställa att ingen information eller möjlighet till inflytande i olika processer faller mellan stolarna. En annan kommun har antagit en lokalstrategi som tydliggör ramar för kostnader, investeringar och till viss del även utformning. Målet med lokalstrategin är att skapa ett långsiktigt, hållbart och framtidssäker utveckling av kommunens verksamhetslokaler.

Hög beställarkompetens säkerställs genom utbildning och delning av resurser

En genomgående framgångsfaktor som lyfts fram av flera intervjuade är vikten av hög beställarkompetens inom upphandlingsområdet. Det understryker betydelsen av att ha kunskap och förståelse för hur upphandlingar bör struktureras och genomföras för att säkerställa kostnadseffektivitet och hållbarhet genom hela projektets livscykel.

Flera exempel för att höja beställarkompetens hos kommunerna har tagits upp. Bland de större kommunerna som intervjuats tendera de att satsa på utbildningsinsatser för sina upphandlare, något som kan vara kostsamt för mindre kommuner med små beställarenheter. För mindre kommuner förekommer exempel där gemensamma beställarenheter har upprättats för att dela på kompetenserna.

Praktiska rekommendationer för att jobba vidare med området:

- › Säkerställ att roller och ansvar i lokalförsörjnings-, upphandlings-, och nyproduktionsprocesserna är tydligt definierade inklusive fattande av nödvändiga politiska beslut.
- › Utbilda vid behov politiska beslutsfattare för att underlätta hantering av målkonflikter och skapa fokus kring kostnadseffektivitet.
- › Utvärdera beställarkompetensen i organisationen och undersök alternativ för att stärka den om nödvändigt.
- › Säkerställ särskilt att kompetens och verktyg för att rimlighetsbedöma kostnader i samband med fastighetsprojekt finns att tillgå.
- › Bygg en erfarenhetsbas med interna eller externa nyckeltal som underlag för kostnadsstyrning.

3.9 Övergripande reflektioner

Beställarkompetensen behöver stärkas genom kommunikation och kunskapsöverföring

Ett återkommande tema i genomförda intervjuer är det upplevda behovet av förbättrad kommunikation och kunskapsöverföring för att kunna jobba på ett mer strukturerat och fokuserat sätt med nyproduktion av verksamhetslokaler. Behovet uppges föreligga inom men också mellan kommuner och i förhållande till andra aktörer. Att dela erfarenheter och standardiserade lösningar kan bidra till mer kostnadseffektiva och förutsägbara byggprocesser.

Mot bakgrund av detta behov förekommer idag vissa lokala nätverk för att utbyta erfarenheter. Dessa förekommer företrädesvis på tjänstemannanivå mellan personer med motsvarande roller, oftast ansvariga för respektive kommuns fastighetsfunktion eller del av fastighetsfunktion. Nätverken har ofta uppstått spontant och sträcker sig över en geografi som upplevs relevant för respektive nätverk.

För att bygga vidare på behovet av kunskaps- och erfarenhetsutbyte kan man fundera på om mer strukturerade lösningar skulle behövas på regional nivå. De nätverk som idag finns på plats genom till exempel SKR återfinns på nationell nivå, medan intervjuerna ger uttryck för ett behov av grupperingar även utifrån andra kriterier såsom kommunstorlek, typ av objekt som ska uppföras eller delgeografi.

Praktiska rekommendationer för att jobba vidare med området:

- › Genomför inventering av befintliga regionala och lokala nätverk.
- › Utvärdera vilket behov av kompletterande nätverk och forum som efterfrågas och inom vilka geografier.
- › Initiera kompletterande nätverk och forum som bedöms behövas för att stärka beställarkompetensen inom den kommunala fastighetssektorn och främja arbetet med att tillhandahålla kostnads-effektiva verksamhetslokaler.

Del B – kostnadsandelen för fastigheter i förhållande till kommunernas totala ekonomi

4.1 Bakgrund och syfte

Mot bakgrund av att kostnaderna i byggsektorn har ökat kraftigt under de senaste åren är en relevant fråga även huruvida kostnadsandelen för fastigheter i förhållande till kommunernas totala ekonomi har ökat? I debatten framförs ofta argument att höga fastighetskostnader äter upp det ekonomiska utrymmet för verksamheterna, är det verkligen så?

Syftet med del B av rapporten är att med utgångspunkt från kommunernas officiella rapportering gräva djupare i frågan om hur mycket kostnaderna faktiskt ökat i förhållande till kommuners totala budgetomslutning. Frågan undersöks även för olika verksamhetsområden.

4.2 Metod och genomförande

Datainsamlingen för studien utfördes genom en kombination av kvantitativ och kvalitativ metod. Först analyserades ekonomiska rapporter från svenska kommuner med hjälp av offentligt tillgängliga data från Statistiska centralbyrån (SCB) och nyckeltal från Kolada. Syftet var att skapa en översikt över trender inom kommunernas ekonomiska utveckling. För att ytterligare förstå dessa trender, genomfördes även fördjupade intervjuer med personer med insyn i kommunernas ekonomi.

Den kvantitativa analysen som genomförts med ekonomiska data som inhämtats från SCB rör sig om kommuners driftkostnader för (A) Bruttokostnader,

(B) Interna lokalkostnader områdena och (C) Externa lokalhyror och (D) Kalkylerade kapitalkostnader. Med driftkostnader gällande bruttokostnader menas alla driftkostnader för kommuners olika verksamheter, detta innefattar externa kostnader och intäkter samt interna och kalkylerade poster ingå. För interna lokalhyror räknas kommuninternt debiterade lokalkostnader som självkostnad, för externa lokalhyror avser lokalhyror som kommunen eller förvaltningen betalar. Även kommunernas investeringskostnader har inhämtats och varit en del i analysen. Kalkylerade kapitalkostnader tas med för att när verksamheterna betalar en intern räntekostnad blir ofta motparten kommunens finansavdelning som får en intern ränteintäkt. I de flesta fallen ingår även avskrivningar och räntekostnader som avser finansiell leasing här. Dessa kostnadsposter har sedan brutits ner på verksamhetsområdena (1) Kultur och fritid, (2) Pedagogisk verksamhet, (3) Vård och omsorg, (4) Gemensamma verksamheter samt (5) Totalsummorna. Detta urval har möjliggjort att det kunnat bildas en övergripande uppfattning om utvecklingen av kommunernas drift- och investeringskostnader inom de diverse verksamhetsområdena över tid.

De nyckeltal som har beaktats från Kolada har varit (I) *Kostnad för lokaler i kommunal grundskola F-9, kr/elev*, (II) *Kostnader för lokaler i kommunal gymnasieskola, kr/elev*, (III) *Kostnad lokaler exkl. externa lokalintäkter äldreomsorg kr/inv 65+* och (IV) *Verksamhetens kostnader totalt, kr/inv*. För de två förstnämnda nyckeltalen definieras lokalkostnader som *”kostnader för lokaler och inventarier i form av direkta kostnader, fördelade lokalkostnader, externa och interna hyror, driftkostnader för värme, underhåll, städning m.m. samt kapitalkostnader för lokaler och de inventarier som inte räknas som lärverktyg”* (Kolada, n.d). För lokalkostnader inom äldreomsorgen definieras dessa som *”Bruttokostnad lokaler äldreomsorg exklusive externa lokalintäkter äldreomsorg, dividerat med antal invånare 65+”* (Kolada, n.d), en skillnad mellan de två tidigare är att detta nyckeltal inte är direkt kopplat till brukarna, utan att det nu slås ut på ett genomsnitt för alla invånare 65+. För det sistnämnda nyckeltalet definieras verksamhetskostnader som *”Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och regioner för kommunen totalt, dividerat med antal invånare totalt... Avser huvuddelen av kommunens löpande externa kostnader, till exempel löner, arbetsgivaravgifter, hyror, bidrag, förändrad pensionsavsättning, utbetalda pensioner, inköp av varor och tjänster etcetera”* (Kolada, n.d) Dessa nyckeltal har bidragit till att skapa en bredare förståelse genom att dessa nyckeltal har kunnat fungera som ett justeringsmått för framför allt befolkningsökningen. I analysen har denna data justerats för inflationen för att få en mer korrekt förståelse över kostnaderna över tid. Annan data som också varit relevant för denna del har varit byggkostnadsindex, ett index som mäter kostnadsförändringar inom bostadsproduktionen för material, utrustning

löner och transporter, även om detta index inte direkt är kopplat till kommunernas verksamhetsområden delar indexet och verksamhetsområdena många kostnads och beräkningsdelar.

I de kvalitativa intervjuerna deltog personer med ekonomisk expertis, såsom fastighetschefer och ekonomichefer, vilka bidrog till att förstå kostnadsutvecklingen och kvalitetssäkra analysen. Innan intervjuerna fick deltagarna ta del av sin kommuns ekonomiska data för att förbereda sig. Diskussioner under intervjuerna fokuserade på den tillhandahållna data samt andra relevanta ekonomiska trender som intervjupersonerna identifierat.

4.3 Fastigheters kostnadsandel i kommuners ekonomi

Efter genomgång av kommunernas ekonomiska rapporter tyder mycket på en stabil kostnadsandel för lokalkostnader i förhållande till kommunernas totala bruttokostnader. På en aggregerad nivå har de interna och externa lokalkostnadernas andel av bruttokostnaderna bibehållit en jämn kurs över en längre tidsperiod. Trots svängningar i marknadspriser och varierande kringkostnader, verkar det som att de övergripande lokalkostnaderna har hållits under kontroll.

I den första figuren nedan visualiseras de övergripande lokalkostnaderna (driftkostnader) där de olika intresseområdena Kultur och fritid, Pedagogisk verksamhet, Vård och omsorg, Gemensamma verksamheter har slagits ihop. Det som visas tyder på att det idag finns en stabilitet i lokalkostnaderna framför allt när det gäller driften. Byggkostnadsindex, som mäter kostnadsförändringar inom bostadsproduktionen för material, utrustning löner och transporter, har ökat markant under de senaste åren och med en ökning som har varit högre än inflationen som också varit relativt hög de senare åren. Detta är något som framför allt har påverkat kostnaderna för nyproduktionen av fastigheter. Investeringskostnaderna inom byggnader och mark som till största del innefattar nyproduktion av fastigheter har varit relativt stabil under de senaste åren, har börjat visa en uppgående trend sedan 2019. Denna trend är även något som bekräftas genom de intervjuer som har genomförts. Att investeringskostnaderna varit relativt stabila betyder dock inte att priserna inom lokalrelaterade kostnader inte har ökat, utan pekar snarare åt att kommunerna har haft möjlighet att strypa eller anpassa vissa investeringarna utifrån det nya kostnadsläget. En slutsats som även delas av intervjupersonerna. En ytterligare slutsats som kan dras från denna statistik är att de ökade lokalkostnaderna inte påverkar kommunernas möjlighet att bedriva den övriga kommunala verksamheten, exklusive verksamhet som direkt påverkar lokalkostnaderna.

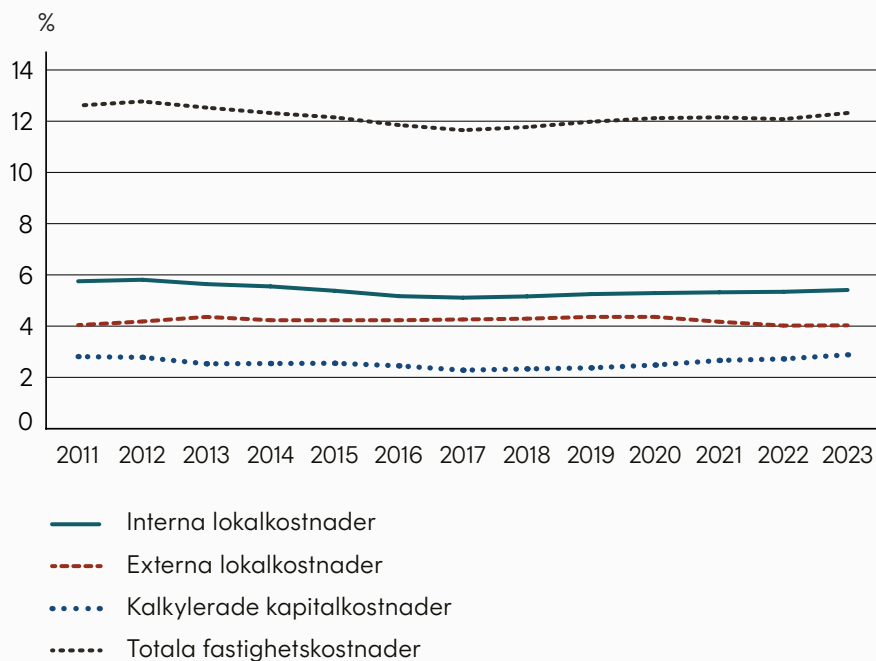


Diagram 1: Kommuneras lokalkostnader i andel av bruttokostnader inom intresseområden

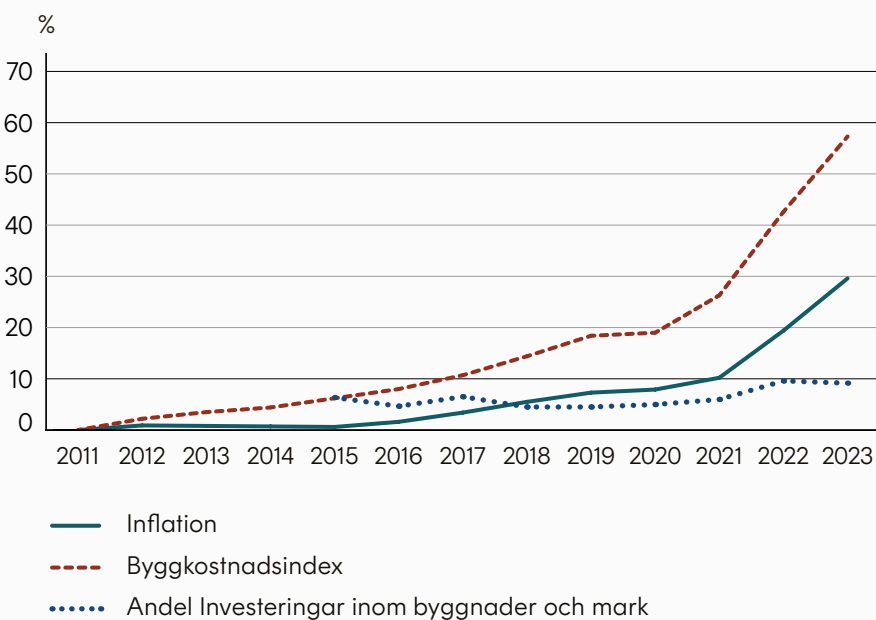


Diagram 2: Inflation, Byggkostnadsindex & Investeringar inom byggnader och mark

Genom intervjuer med vissa nyckelpersoner har det framkommit att kommunerna har kunnat hantera sina fastighetsrelaterade kostnader effektivt trots de påtryckningar som prisökningar för byggmaterial och energi har orsakat under de senaste åren och framför allt sedan 2019. Nybyggnationskostnaderna, som också har ökat under denna period, reflekterar de högre kostnaderna på marknaden och de längre upphandlingstiderna som har en direkt inverkan på pris-sättningen. Trots dessa kostnadsdrivande faktorer, tycks det att kommunernas arbete med att effektivisera vissa typer av kostnader, exempelvis genom investeringar i LED-belysning och lokalstrategier har bidragit till en stabilisering av kostnaderna över tid som en intervjuperson tar upp. En annan intervjuperson berättar även att kommunen har dragit ner på vissa typer av kostnader och ökad tidsintervallen mellan renoveringar, men intervjupersonen försäkrar även om att dessa neddragningar inte påverkat kommunens verksamhet i övrigt. På sikt finns det en risk att dessa nerdragningar och ökade tidsintervall mellan renoveringar kan resultera i en underhållsskuld, men att detta inte har uppsatt under de nuvarande, relativt korta perioden.

I en kommun har man genomfört en intern hyresöversyn över alla fastigheter som är inom kommunens regi vilket resulterade i att de lyckades sänka hyreskostnaderna inom kommunerna. Även om intervjupersonen tar upp att denna typ av hyresöversyn inte sänker kommunernas kostnader externt har det frigjort budgetposter. Från några år tillbaka har även samma kommun införskaffat sig en lokalstrategi som klargör kostnads- och investeringsramar vilket gjort det enklare för kommunen att planera för framtiden. Intervjupersonen menar att kommunen som är relativt liten alltid arbetat under begränsade förutsättningar vilket gjort att de alltid arbetat kostnadsmedvetet och menar därför att de inte har märkt av branschens kostnadsökningar i kommunens fastighetskostnader.

Intervjupersonerna tar även upp att kommunerna ofta har ett stort antal fastigheter i egen regi eller genom kommunalägda bolag. Vilket dom ger en bättre kontroll över kostnaderna och säkerställer att en stor del av resurserna förblir inom den kommunala sfären. Detta kan vara en bidragande orsak till den stabilitet som observeras i lokalkostnadernas andel av de totala bruttokostnaderna.

4.4 Undersökning av kostnadsandelar hos kommuner

I en analys av olika lokaltyper och deras andel av kommunens budget framkommer en tydlig bild av hur kostnader för olika lokaltyper har fluktuerat över åren, vilket avslöjar en varierande trend. Även om driftkostnaderna har ökat i

absoluta tal och är justerade för inflation, tar denna siffra inte hänsyn till andra faktorer såsom förändringar i kommunernas ekonomiska förutsättningar och befolkningstillväxt. En andra analys visar lokalkostnaderna per användare, vilket ger en mer nyanserad bild. Denna metod visar att kostnaderna har varierat över olika verksamhetsområden, men att en stabiliseringstendens har framträtt under de senaste åren. Det är intressant att notera att lokalkostnaderna för kultur och fritid, som ökat mest enligt den första analysen, inte inkluderas i den andra på grund av hur statistiken samlas in. Vidare har lokalkostnader för vård och omsorg eller äldreomsorg ökat i den första analysen men minskat i den andra. Detta kan förklaras av Sveriges åldrande befolkning och att många kommuner tidigare haft ett överskott av kapacitet i lokalbehovet, vilket innebär att driftkostnaderna per användare minskat även om de ökat i absoluta tal. En analys som bidrar med ett intressant perspektiv är det att samtliga intresseområden angående lokalkostnader per brukare eller invånare har haft en utveckling som inte överstiger ökningen av totala verksamhetskostnader per invånare. Detta tillsammans med att utvecklingen av de totala bruttokostnaderna överstiger utvecklingen av lokalkostnaderna för den pedagogiska verksamheten och vård och omsorg belyser att de ökade lokalkostnaderna inte är en av de större bidragande faktorerna som ligger bakom kommunernas ökade kostnader, utan att det måste finnas andra kostnadsposter som måste ha en mer betydande ökning.

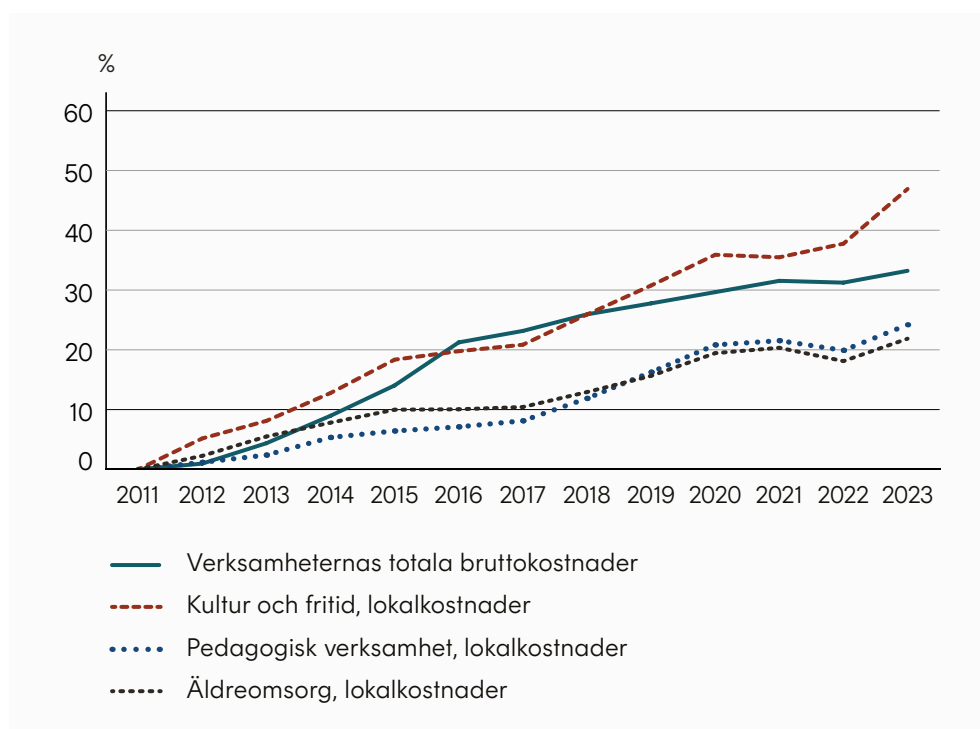


Diagram 3: Utveckling av kommunernas driftkostnader

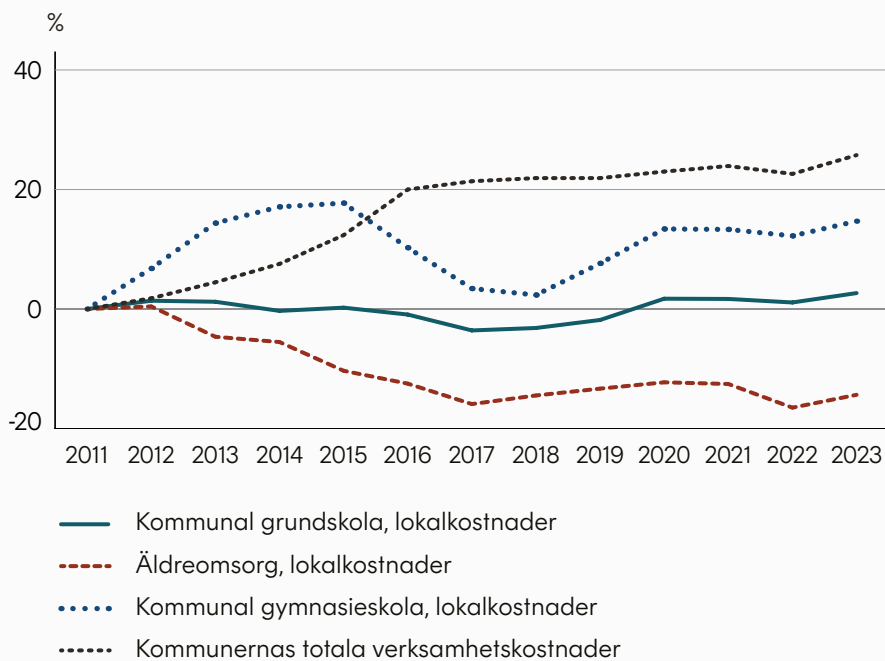


Diagram 4: Utveckling av kommunernas kostnader per brukare

I figuren nedan visar andelen lokalkostnader i förhållande till totala kostnader inom specifika intresseområden, exempelvis att kostnaderna för kultur och fritid utgör i genomsnitt 25 % av alla kostnader inom detta område. Denna stabilitet och balans indikerar att lokalkostnaderna inte tycks påverka verksamheternas dagliga budget eller driftkostnader negativt. Den sista figuren i kapitlet tar oss tillbaka till lokalkostnadernas andel av kommunernas totala bruttokostnader, där det denna gång visualiseras de olika intresseområdenas lokalkostnader som del av kommunernas totala bruttokostnader. För samtliga intresseområden finns det en trend som indikerar att lokalkostnaderna utgör en stabil del av kommunernas totalbudget, vilket delvis kan bero på att fler kommuner har möjlighet att hantera de olika kostnadsposterna inom fastighetskostnaderna.

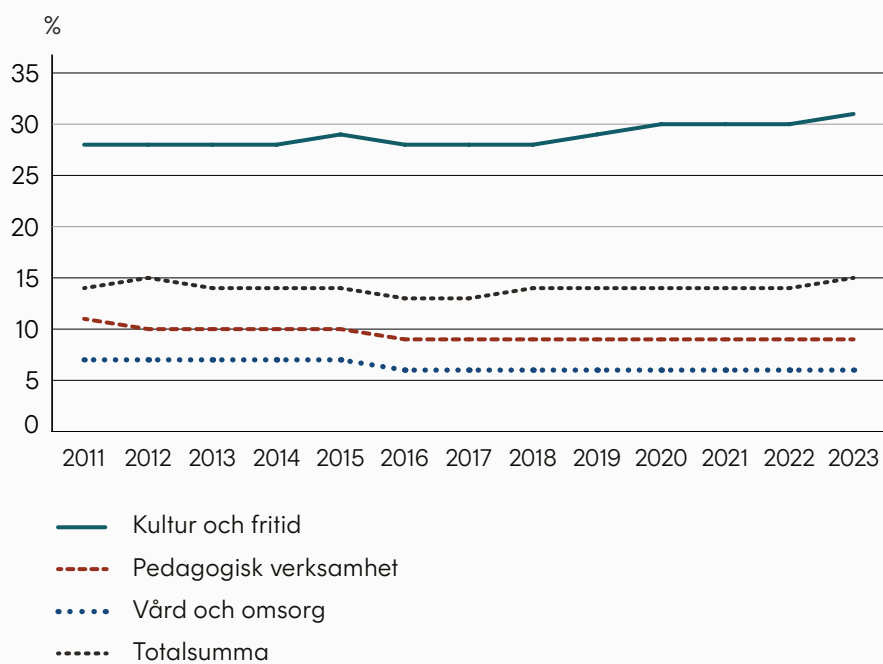


Diagram 5: Utveckling av kommunernas kostnader per brukare

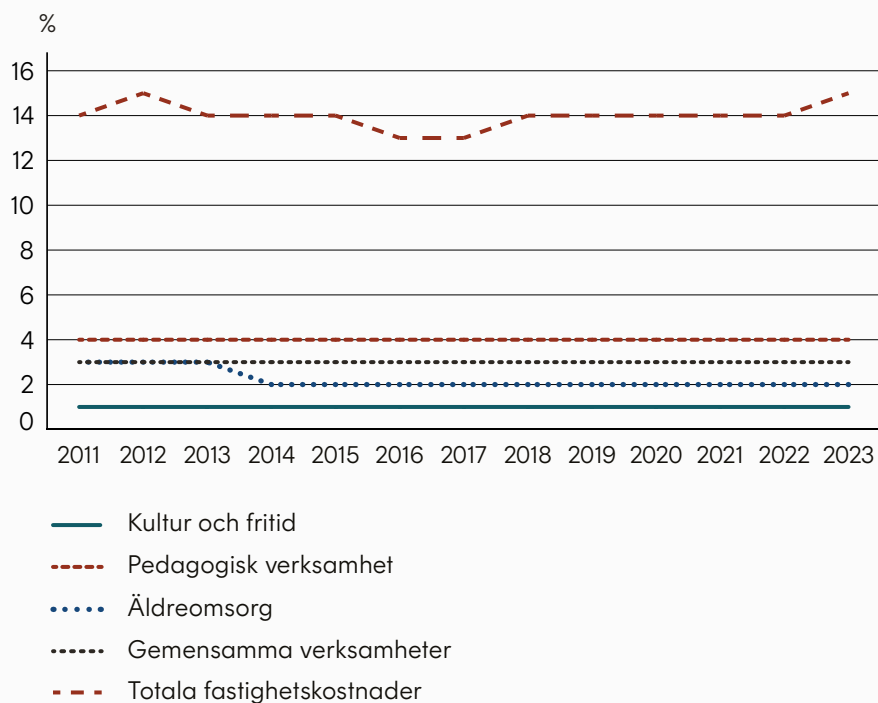


Diagram 6: Utveckling av kommunernas kostnader per brukare

Avslutningsvis visar en översyn av de totala verksamhetskostnaderna att kommunerna har lyckats upprätthålla en jämn fördelning av kostnader trots ekonomiska utmaningar och ökade kostnader. Denna balans tyder på ett medvetet agerande från kommunernas sida med en strategi som lyckas upprätthålla en god verksamhet från negativ påverkan trots ekonomiska förändringar och behovet av effektiviseringar, exempelvis genom färre renoveringar och underhåll. Som nämnt tidigare kan detta på sikt få konsekvenserna att det byggs upp en underhållsskuld vars framtida renoveringskostnader överstiger dagens.

Slutsatser:

- Kommunernas lokalkostnader har hållit en stabil andel av de totala bruttokostnaderna över tid trots marknadsfluktuationer.
- Investeringskostnaderna för nyproduktion har ökat sedan 2019 men detta har hanterats genom justeringar i investeringstakt och strategiska beslut.
- Effektiviseringar som lokalstrategier och andra åtgärder har bidragit till stabilisering av kostnader trots prisökningar på byggmaterial och energi.
- Kommunernas kontroll över egna fastigheter och interna hyresöversyner har hjälpt till att sänka hyreskostnader och frigöra budgetposter.
- Lokalkostnadernas stabilitet har inte negativt påverkat andra kommunala verksamheter, vilket indikerar att andra kostnadsposter har större inverkan på kommunernas ökade kostnader.

Referenser

Ashrafi, S., Sandberg, S., Larson, P., & Texell, P. (2022). Fastighetsinvesteringar ur ett livscykelperspektiv. Sveriges Kommuner och Regioner. ISBN: 978-91-8047-035-3. Fastighetsinvesteringar ur ett livscykelperspektiv.

Boverket (2018). Kartläggning av fel, brister och skador inom byggsektorn. Kartläggning av fel, brister och skador inom byggsektorn.

Bengtsson, P., Harrie, L., Lazaro Morales, C., Lindroth, H., Neidenström, A., & Norberg, H. (2021). Nationell Standardiseringsstrategi Period 2021–2023 för digital samhällsbyggnadsinformation. Smart Built Environment.

Goczkowski, A., & Olson, H. (2020). Industriellt byggande Beställarperspektiv. Sveriges Kommuner och Regioner. Industriellt byggande Beställarperspektiv.

Johansson, M., & Linderöth, J. (2016). Produktionskostnad för skolor: Utveckling och faktorer. Sveriges Kommuner och Landsting. Produktionskostnad för skolor: Utveckling och faktorer.

Kansal, Rajeev & Kadambari, G.. (2011). Green Buildings: An Assessment of Life Cycle Cost. 8.

Lind, H., & Lundström, S. (2011). Kommersiella fastigheter i samhällsbyggandet. SNS Förlag.

Kolada (By Rådet för främjande av kommunala analyser [RKA]). (n.d.). <https://www.kolada.se/>. hämtad den February 14, 2024, från <https://www.kolada.se/>.

Öka implementeringen av effektivisering i kommunala fastighetssektorn

Slutrapport

FOU-fonden för kommuners fastighetsfrågor

Behovet av att producera kommunala verksamhetslokaler till låg kostnad har ökat till följd av stigande kostnader i byggsektorn i kombination med ett högre ränteläge. Hur detta teoretiskt skulle kunna gå till har genom åren utforskats löpande både inom ramen för FoU-fonden för kommunernas fastighetsfrågor och inom andra organisationer. Ändå upplever många kommuner av olika anledningar svårigheter att tillämpa föreslagna lösningar.

Därför har FOU-fonden för kommuners fastighetsfrågor finansierat projektet. Projektet studerar ett antal potentiella områden för besparingar och belyser de hinder som kommuner stöter på vid implementeringen av kostnadsreducerade och effektiviserade åtgärder. Projektet söker även svaret på om kostnaderna för verksamhetslokaler har ökat i förhållande till kommunernas totala kostnader.

Primär målgrupp för rapporten är beslutsfattare inom kommunala fastighetsorganisationer, men även andra som arbetar med fastighetsinvesteringar i offentlig sektor kommer att finna värdefulla insikter.

ISBN 978-91-8047-297-5

Ladda ner eller beställ på skr.se/publikationer

Post: 118 82 Stockholm **Besök:** Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 skr.se



**Sveriges
Kommuner
och Regioner**