

Strategier för fastighetsdrift



Sveriges
Kommuner
och Landsting



Strategier för fastighetsdrift

Upplysningar om innehållet:
Sonja Pagrotsky, SKL, 08-452 76 26, sonja.pagrotsky@skl.se

©Sveriges Kommuner och Landsting, 2011
ISBN 978-91-7164-750-4

Text: Yngve Andrén

Redaktör: Sonja Pagrotsky

Omslagsfoto: Istockphoto

Foto inlägga: Adam Haglund/Maskot (s. 13 och 60), Istock (s. 14),
Casper Hedberg (s. 18 och 42), Benny Ottosson/Maskot (s. 24 och 31),
Marcus Trotzig/Maskot (s. 32), Maskot (s. 40), Flens kommun
(s. 36, 46 och 66), Pia Nordlander (s. 50), Jan Lindblad (s. 6 och 38).

Grafisk form och produktion: ETC Kommunikation

Tryck: Modintryckoffset, december 2011

Förord

Denna skrift har till syfte att underlätta för kommuner som står i begrepp att fatta beslut om förändringar i sin fastighetsdrift med avseende på egen regi och entreprenad. I skriften diskuteras för- och nackdelar med de två formerna och det reflekteras över strategier för att förbättra utfallet oavsett vilket alternativ som väljs. Viktiga saker att ta hänsyn till är till exempel personalförsörjning, utbud på den lokala marknaden och ekonomiskt utfall.

Det finns inte en självklar bästa form för drift av kommunala verksamhetsfastigheter. Kommunerna har olika yttre och inre förutsättningar. Det som bra för en kommun behöver inte vara det för en annan. I denna skrift får du hjälp med att komma fram till vad som är rätt strategi för din kommun.

Målgruppen är kommunala fastighetschefer och förtroendevalda som intresserar sig för fastighets- och organisationsfrågor.

Skriften har initierats och finansierats av Sveriges Kommuner och Landstings FoU-fond för fastighetsfrågor.

Författare till skriften är Yngve André. Till sin hjälp har författaren haft en styrgrupp som medverkat i arbetet, bistått med material och gett värdefulla synpunkter.

Styrgruppen har bestått av Hans Derenkow, Västerås stad; Anders Hultgren, Malmö stad; Hans Nolander, Örnsköldsviks kommun och Kjell-Arne Ågren, Umeå kommun.

Ulf Sandgren och Sonja Pagrotsky från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har varit projektledare.

Stockholm i december 2011

Gunilla Glasare och Göran Roos
Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad
Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

7	Sammanfattning
7	Driftsrentprenadbranschen
8	Allmänna argument för och emot outsourcing
8	Kostnadsargument
9	Framgångsstrategier för egen regi
10	Framgångsstrategier för outsourcing
12	Utveckling
13	Slutsatser
15	Kapitel 1. Inledning
15	Branscutvecklingen
16	Idéutvecklingen
16	Praktik
17	Skriftens syfte
17	Disposition och innehåll
19	Kapitel 2. Begrepp
19	Fastighet
19	Fastighetsdrift och fastighetsunderhåll
20	Fastighetsyrken
21	Egen regi, verksamhetsöverföring och outsourcing
22	Avknoppning
22	Insourcing
22	Facilities Management
23	Intraprenad
23	Konkurrensutsättning
23	Alternativa driftsformer
23	Utmaningsrätt
25	Kapitel 3. Samhällsperspektivet
25	Teknikutveckling
26	Teknikspridning
26	Branschsärdrag
27	LOU begränsar
28	Samarbetsformer
28	Personalförsörjning
29	Små kommuner i glesbygd är extra utsatta

33	Kapitel 4. Kommunperspektivet
33	Teori
34	Transaktionskostnader
35	Kompetens/personalförsörjning
35	Geografi
37	Flexibiliteten påverkas
37	Risk för informationsförlust
37	Utbud och konkurrens på den lokala marknaden
38	Risk för monopol vid omsättning
39	Kritiska frågor vid beslut om outsourcing
41	Kapitel 5. Individperspektivet
43	Kapitel 6. Framgångsfaktorer vid egen regi
43	Förvaltningskultur som utvecklar medarbetarna
44	Liten organisation
44	Underhåll och förnyelse av fastigheterna
45	Benchmarking
47	Konkurrensutsättning
47	Samordning inom kommunen
47	Små kommuner blir starkare genom samverkan
48	Jämtlandsmodellen
51	Kapitel 7. Framgångsfaktorer vid outsourcing
51	Välj rätt entreprenadform
55	Anpassa beställarorganisationen
56	Behåll mottagning av felanmälningar (kundtjänst) i egen regi
56	Förstärk informationsbasen
57	Förvalta konkurrenstrycket
57	Uppföljning, dialog och kontroll
59	Små kommuners strategier
61	Kapitel 8. Utvecklingsmöjligheter
61	Partnering
62	Franchising
63	Kapitel 9. Slutsatser
63	Egen regi
63	Outsourcing
64	Utveckling
65	Strategisk betydelse
67	Litteraturreferenser



Ett år med UF

Sammanfattning

Fastighetsdriften i en kommun är en liten men viktig stödtjänst. Nästan alla barn och ungdomar i en kommun, många äldre och nästan alla kommunanställda vistas större delen av dagen i kommunens lokaler. Nyttjarnas arbetsprestationer och trivsel påverkas i inte oväsentlig grad av lokalerna och deras skötsel. Vidare är kommunens byggnader ofta väsentliga inslag i stadsbilden och har stor betydelse för invånarnas stolthet för orten och för vilket intryck utsocknes besökare får av kommunen. Härtill kommer den mer krassa synpunkten att fastigheterna är den största posten i balansräkningen och att eftersatt vård och skötsel kan innebära accelererande real värdeminskning.

Sedd i detta ljus är fastighetsdriftens organisation och styrning inte en liten undanskymd fråga utan har strategisk dignitet och bör behandlas därefter.

Driftsentreprenadbranschen

Fastighetsdrift på entreprenad är en relativt sen företeelse i Sverige. Fram till mitten av nittioalet hade nästan alla stora fastighetsägare – privata och offentliga – fastighetsdriften i egen regi. Några valde då under utländskt intryck att lägga över fastighetsdriften på extern entreprenör. Motiven var huvudsakligen ekonomiska och inom den offentliga sektorn ibland även politiska. Därefter har fler och fler valt samma väg såväl inom den privata som offentliga sfären.

Efterfrågan drev fram utbud. Nya företag etablerades, byggentreprenörer satte upp enheter för fastighetsdrift, driftsorganisationer avknoppades och blev självständiga företag, och utländska aktörer steg in på marknaden. Affärsvolymerna växte och både beställare och entreprenörer uppfattade att de seglade i medvind. Så småningom mättades efterfrågan, konkurrensen hårdnade och branschen konsoliderades; marginalerna krympte och företag

köptes och såldes, och lades samman och ned. Det finns idag en handfull rikstäckande företag och ett stort antal små lokala aktörer.

Branschen har ännu inte funnit sin optimala form och kultur. Normalföretaget har hittills främst fokuserat på att dra in nya uppdrag och på att förvalta inneliggande kontrakt så att de ger överskott snarare än på att tillägna sig nya tekniker och utveckla personalen, och än mindre på att driva egen teknikutveckling. Utvecklingstempot är knappast högre nu än då egen regidrift var allenarådande. Situationen kommer förhoppningsvis att ändras i takt med att branschen mognar och beställarna tar på sig en mer krävande och pådrivande roll.

Allmänna argument för och emot outsourcing

Samhällsekonomiska argument på teoretisk nivå talar för att kommunerna bör överlåta fastighetsdriften till specialiserade entreprenörer. Det främsta är att fastighetsdrift är en stödtjänst som kostnadsmissigt är av marginell betydelse för kommunerna, och att dessa avsätter mycket begränsade medel för att driva teknikutveckling och teknikspridning inom området. Ett annat och förhoppningsvis mer tidsbundet skäl är att det är ont om nyutexaminerade tekniker och ingenjörer inom fastighetsområdet samtidigt som kommunerna kan emotse stora pensionsavgångar med rekryteringsproblem som följd. Outsourcing kan då vara en lösning.

Det finns även argument som talar mot outsourcing. Driftsentreprenadbranschen är som nämnts relativt ny och har ännu inte funnit sin optimala kultur. Sektorn kännetecknas av låg innovationskraft och inriktning på kortsiktiga vinster. Det är således inte självklart att den kommun som outsourcar får en bra samarbetspartner. För den enskilda kommunen kan dessutom, om inte motåtgärder vidtas, outsourcing innebära risk för försämrade hyresgästkontakt, informationsförlust och entreprenörsmonopol vid kontraktsomsättning.

Kostnadsargument

Huvudmotivet för en kommun som beslutar om outsourcing av fastighetsdriften är nästan alltid, vid sidan av eventuella politiska bevekelsegrunder, att förändra kostnadsbilden. Entreprenadkostnaden blir också nästan undantagslöst lägre än vad kostnaderna för den egna avvecklade driftsorganisationen skulle ha varit, ofta mycket lägre. Det är den omedelbara och direkta effekten. Men det uppstår också indirekta kostnader och långsiktiga konsekvenser som är mindre uppenbara och svårare att värdera men väl så betydelsefulla. Det handlar om engångskostnader för framtagning av förfrågningsunderlag, anbudsinfördan, anbudsutvärdering, fastighetsbesiktningar

vid kontraktstidens start och slut (statuskontroll), eventuell avveckling av personal och utrustning, etablering av beställarfunktion, information internt och till hyresgäster med mera. Härtill kommer årliga kostnader för den egna beställar- och kontrollorganisationen. Dessa utgifter ska ställas mot den kostnadsminskning och kvalitetsförbättring som överlämnandet av ansvaret för fastighetsdriften till entreprenör förväntas leda till.

Framgångsstrategier för egen regi

Outsourcing är i praktiken irreversibelt. Kommunen bör därför före beslut om överföring av driften på entreprenör undersöka om alla möjligheter att effektivisera den egna organisationen är uttömda.

Ett beprövat framgångsrecept är att så långt möjligt odla en förvaltningskultur som leder till personlig utveckling för medarbetarna och som stimulerar dem att ta ansvar och initiativ. Ett annat är att dimensionera organisationen snålt och komplettera med entreprenörsstöd vid arbetstoppar. Ett tredje är att lägga vikt vid fastigheternas underhåll och förnyelse, att sköta om dem enligt konstens alla regler och inte använda fastighetsunderhållet som kommunens budgetdragspel. Detta ger inte bara bättre totalekonomi utan ger också driftspersonalen ökad status, stimulans och yrkesstolthet och förstärker deras drivkrafter att göra goda arbetsinsatser. Ett fjärde något hårdare grepp är att konkurrensutsätta fastighetsdriften genom att outsourca en del av den, till exempel ett geografiskt delområde. Ett femte inte fullt lika hårt är att med hjälp av benchmarking jämföra den egna organisationen med andra kommuner och fastighetsföretag och ställa krav på att den ska tillhöra de bättre.

Små kommuner, och små kommuner i glesbygd i synnerhet, har inte sällan större rekryteringsproblem än de större kommunerna. De kan i viss mån råda bot på situationen genom samverkan med andra kommuner. De kan etablera en gemensam organisation för fastighetsförvaltning inklusive fastighetsdrift eller en för enbart fastighetsdrift. Det blir då lättare att rekrytera bra chefer och medarbetare och lättare att hålla kompetensfanan högt.

Framgångsstrategier för outsourcing

En kommuns utfall av outsourcing beror till stor del på hur kommunen handlar upp och förvaltar outsourcingkontraktet och på vilka administrativa och organisatoriska åtgärder kommunen vidtar för att anpassa sig till den nya situationen.

Samarbetsform

Kommunens val av samarbetsform är en av grundstenarna. För stora kommuner torde funktions- och partneringavtal vara mest intressanta medan små kommuner i glesbygd torde ha avropsavtal och samverka med andra kommuner som naturliga förstahandsval. För mellangruppen, och till den hör flertalet av kommunerna, finns inte något självklart bästa val. Geografin och marknadsutbudet torde i de flesta fall vara avgörande. För förortskommuner kan funktions- eller partneringavtal med en entreprenör vara en bra lösning, för geografiskt stora kommuner med fastigheter på flera orter kan avropsavtal med lokala entreprenörer/hantverkare vara effektivt, och för en tredje grupp kan en kombination av egen regi på en eller flera orter och outsourcing på andra (partiell outsourcing) vara bästa val.

Beställarkompetens

Kommunen måste ha kapacitet att vara en kompetent beställare och kontraktsförvaltare. Kommunens outsourcingansvarige ska på basis av analyser av beståndets karaktär, planerade förändringar, marknadsutbudet med mera ha förmåga att välja den entreprenadform som passar kommunen bäst och i förfrågningsunderlaget kunna klargöra vad entreprenören ska prestera samt rutiner för tilläggsbeställningar, ekonomisk reglering, entreprenörens rapportering, kommunens uppföljning med mera. Självklart kommer många saker att inträffa under kontraktstiden som inte rimligen kunnat förutses vid upphandlingstidpunkten och vars hantering kräver omdöme och samarbetsförmåga för att resultatet ska bli bra både för kommunen och för entreprenören. Diplomati och affärsmannaskap är då viktiga egenskaper.

Löpande informationsutbyte

Kommunens outsourcingansvarige bör under kontraktstiden föra en kontinuerlig dialog med entreprenören om fastigheterna och deras tillstånd och entreprenörens prestationer. Rutiner för detta bör fastställas redan i kontraktet. Driftsmöten bör hållas minst en gång i månaden. Entreprenören bör då rapportera vad som hänt under den gångna perioden vad gäller inkomna felanmälningar och åtgärdande av dessa, andra utförda arbeten med mera,

samt redovisa tekniska iakttagelser, hyresgästönskemål, periodens mediaförbrukningar etc. samt inte minst sina eventuella förslag till förbättringsåtgärder. Kommunen bör vid dessa möten dels ge sin reaktion på entreprenörens redovisning och klart och tydligt deklarerat om entreprenören enligt kommunens mening lever upp till kommunens och kontraktets förväntningar eller inte, dels informera om kommande händelser som har relevans för entreprenörens arbete. Det kan gälla verksamhetsförändringar, hyresgäster som flyttar ut eller in, synpunkter från hyresgäster, om- och tillbyggnader, planerade underhållsarbeten med mera.

Kundtjänst i egen regi

Kommunen bör kompensera för förlusten av dagliga kontakter med lokalbrukare och därmed också av information genom att behålla kundtjänsten i egen regi och förstärka den. Enheten bör ha till uppgift att vara mottagare av felanmälningar och önskemål från hyresgäster och att förmedla dessa till entreprenören i form av arbetsorder. All sådan kommunikation bör dokumenteras löpande och därefter sammanställas och analyseras periodvis.

Kundtjänsten bör bemannas med tekniskt kunniga personer som känner till fastigheterna och vet hur de används.

Förstärk informationsbasen

Övergång från egen regi till entreprenad ökar behovet av teknisk dokumentation av fastigheterna. Kommunen bör tillhandahålla fastighetssystem som ger entreprenören tillgång till all information som har relevans för entreprenadens fullföljande, i första hand arkitekt-, konstruktions- och installationsritningar med tillhörande beskrivningar, flödesscheman, driftsmanualer, driftsstatistik, felstatistik, statusbedömningar och underhållsplaner. Omvänt bör kommunen kräva att entreprenören använder systemen för sin rapportering till kommunen. Det gör informationen tillgänglig för kommunens personal och säkrar att den finns kvar efter entreprenörbytte.

Vårda konkurrenstrycket

En viktig förutsättning för att outsourcing ska vara en effektiv driftsform är att alla upphandlingar – inte bara den första utan även alla följande – sker under konkurrens, att förfrågningsunderlaget är klart och tydligt och att anbudsgivarna känner att de blir rättvist bedömda. Om konkurrensen inte är levande vid den initiala upphandlingen eller inte förväntas vara det vid kontraktsomsättning, är förmodligen outsourcing inte någon bra idé.

Kan kommunen stimulera marknaden? Ja, i viss mån. Kommunen bör studera och analysera utbudet och välja entreprenadupplägg, samarbets-

form, kontraktsvolym, kontraktslängd, upphandlingstidpunkt med mera som tilltalar marknaden och gör att tillräckligt många entreprenörer – lokala och utsocknes – blir intresserade av uppdraget.

Uppföljning och kontroll

Kontinuerlig uppföljning och kontroll av entreprenaden ligger i båda parter intresse. Kommunen behöver försäkra sig om att entreprenören arbetar i enlighet med kontraktets anda och den samarbetspraxis som successivt utvecklas under kontraktet, och entreprenören har behov av ett kvitto på att kommunen är nöjd med företagets prestationer och uppskattar samarbetet. Kommunen bör, oavsett hur utvecklad entreprenörens egenkontroll är, etablera egna kontrollrutiner.

Små kommuners strategier

Små kommuner kan ha svårt att skaffa den beställarkompetens som fordras för att handla upp och förvalta driftskontrakt, åtminstone under den första outsourcingperioden. Kommunen kan då söka stöd och hjälp hos kommuner som har gått igenom en sådan process (mentorkommun). Små kommuner kan också reducera storlekshandikappet genom operativ samverkan med andra kommuner i analogi med vad som gäller vid drift i egen regi. En möjlighet kan vara att två eller flera kommuner etablerar en gemensam fastighetsförvaltning som i sin tur upphandlar fastighetsdriften av en entreprenör. En mindre långtgående variant är att göra en gemensam upphandling av enbart driftstjänsterna.

Utveckling

Kommunerna kan hjälpa driftsentreprenadbranschen att utvecklas genom att vara krävande beställare och ta initiativ till nya affärsupplägg. En möjlighet är att använda samarbetsformen partnering. Den ger beställare och entreprenör en formaliserad ram för fördjupat och mer kreativt samarbete för bättre entreprenadutfall för båda parter. En annan är att uppmuntra stora rikstäckande entreprenadföretag att ingå franchiseavtal med lokala entreprenörer på mindre orter. Syftet i det fallet är att skapa en snabbfil för spridning av teknisk och kommersiell kunskap till små entreprenörer och för vidgat utbud av kvalificerade driftstjänster i glesbygd.

Slutsatser

Det finns inte en självklar bästa form för drift av kommunala verksamhetsfastigheter. Kommunerna har olika yttre och inre förutsättningar. Det som är rätt och riktigt för en kommun behöver inte vara det för en annan. Kommunerna bör fatta beslut om driftsform utifrån en analys av den egna organisationens styrkor, svagheter och utvecklingsmöjligheter, respektive på basis av bedömningar av marknadens utbud av driftstjänster idag och imorgon och av den egna förmågan att bli en effektiv beställare som både kan styra och hjälpa entreprenören/entreprenörerna att utvecklas.





Inledning

Fastighetsdrift på entreprenad är en relativt sen företeelse i vårt land. Ända fram till mitten på nittioalet hade nästan alla större offentliga och privata fastighetsägare driften i egen regi. Då vände utvecklingen och fler och fler fastighetsägare valde att istället köpa driftstjänsterna och avveckla de egna driftsorganisationerna. Den privata sektorns motiv var nästan uteslutande ekonomiska – entreprenörerna uppfattades ha förmåga att leverera kostnadsbesparingar – medan den offentliga i viss mån också hade politiska inslag. Inspirationen kom från utlandet; fastighetsdrift på entreprenad var sedan lång tid legio i många europeiska länder. Till detta ska läggas att tillkomsten vid mitten av decenniet av de så kallade Aff-reglerna (Avtal för fastighetsförvaltning och verksamhetsanknutna tjänster), den tekniska och juridiska branschstandarden, både underlättade och drev på utvecklingen.

Branshutvecklingen

Efterfrågan drev fram utbud. Nya företag etablerades, byggentreprenörer satte upp enheter för fastighetsdrift, driftsorganisationer avknoppades och blev självständiga företag, och utländska aktörer steg in på marknaden. Affärsvolymerna växte och både beställare och entreprenörer uppfattade att de seglade i medvind. Så småningom mättades efterfrågan, konkurrensen hårdnade och branschen konsoliderades; marginalerna krympte och företag köptes och såldes, och lades samman och ned. Det finns idag en handfull rikstäckande företag och ett stort antal små lokala aktörer.

Idéutvecklingen

SKL och UFOS (Utveckling av Fastighetsföretagande i Offentlig Sektor) uppmärksammade trenden tidigt, informerade sina medlemmar, tog initiativ till debatt och erfarenhetsutbyte och producerade ett antal rapporter i ämnet. Parallellt härmed utvecklades genom Aff-kommitténs arbete en kommersiell branschstandard med resultatet att det idag finns ett väl genomarbetat och beprövat juridiskt och tekniskt regelverk för de flesta förekommande driftstjänster. Milstolparna summeras nedan.

TABELL 1. Lista rapporter

År	Avsändare	Rapport
1994	SKL	Det medvetna valet - Fastighetsförvaltning i egen regi och på entreprenad
1995	Aff	Aff version 1
1999	UFOS	Förvaltningsentreprenad ur tre perspektiv
2004	Aff	ABFF 04, Kontraktsformulär 04, VT 04 (verksamhetsknutna tjänster) m.m.
2006	UFOS	Erfarenheter av driftentreprenad - Diskussionsunderlag i upphandlingsprocessen
2006	Aff	Teknik 06, Adm 06, Gränsdragningslista 06 m.m.
2007	UFOS	Erfarenheter av driftentreprenad - Intervjustudie med nio fastighetsägare
2010	UFOS	Från driftentreprenad till förvaltningsentreprenad

Praktik

Åre kommun var först ut. Kommunen outsourcade fastighetsdriften och andra hårda kommunala arbetsuppgifter till privat entreprenör redan 1987. Åre var ensam pionjär i flera år och först i början på nittioalet följde några andra kommuner efter. I mitten på 00-talet hade cirka en femtedel lagt ut driften på entreprenad och idag är andelen ungefär hälften. Till detta kan fogas att hittills har ingen kommun som lagt ut driften på entreprenad återgått till egen regi.

Skriftens syfte

Skriften, som är en kunskapsöversikt, har som syfte att underlätta för kommuner som överväger att gå från drift i egen regi till entreprenad genom att diskutera för- och nackdelar med de två formerna och reflektera över strategier för att förbättra utfallet oavsett vilket alternativ som väljs. En genomgående tanke är att kommunerna har olika yttre och inre förutsättningar och att det som är rätt val för en kommun inte behöver vara det för en annan, och att valet av lösning bör baseras på en objektiv analys av kommunens demografiska, geografiska, personella, tekniska och marknadsmässiga förutsättningar.

Disposition och innehåll

Skriften börjar med en genomgång av begrepp som har med ämnet att göra. Syftet är att skapa klarhet i den fortsatta framställningen och undvika missförstånd. Därefter kommer tre beskrivande kapitel som belyser ämnet på samhälls-, kommun- respektive individnivå. Så följer två kapitel som diskuterar strategier för drift i egen regi respektive vid outsourcing och därpå ett som tar upp utvecklingsmöjligheter. Skriften avslutas med att de olika teserna knyts samman i ett antal slutsatser.



Begrepp

Vi diskuterar i detta kapitel termer som används i det följande för att beskriva arbetsuppgifter, organisation, ansvars- och affärsförhållande med mera inom det fastighetsdriftstekniska området. Definitionerna är huvudsakligen hämtade från Terminologicentrums (TNC) så kallade rikstermbank och Wikipedia.

Fastighet

Fast egendom betyder i juridiska och fastighetsekonomiska sammanhang ett begränsat stycke mark och därpå eventuellt uppförda byggnader.

”Fast egendom är jord. Denna är indelad i fastigheter. En fastighet avgränsas antingen horisontellt eller både horisontellt och vertikalt. Om fastighetsbildning finns särskilda bestämmelser. Till fastighet hör byggnad, ledning, stängsel och annan anläggning som anbragts i eller ovan jord för stadigvarande bruk, på rot stående träd och andra växter, naturlig gödsel.”

(Ur jordabalken 1 kap 1§, 2 kap 1§)

Fastighet är alltså i första hand liktydigt med ett stycke mark. Termen används dock i dagligt språk ofta synonymt med byggnad vilket uppenbarligen kan ge upphov till missförstånd och viss försiktighet är därför tillrädlig vid diskussioner med icke fastighetssakkunniga personer.

Fastighetsdrift och fastighetsunderhåll

Med fastighetsdrift menas löpande tillsyn och skötsel av markarealen ifråga samt på denna uppförda byggnader inklusive fast monterade mark- och byggnadstillbehör. Vanligtvis indelas arbetet i yttre och inre skötsel. Till det först-

nämnda hör tillsyn och vård av planteringar och gräsmattor och tillsyn och enklare reparationer av hårdgjorda ytor, stängsel, staket, yttre belysning med mera, och till det senare tillsyn och akuta reparationer av dörrar, fönster, låsanordningar, ledstänger, golvbeläggningar, tak- och andra tätskikt, hissar, el-, vvs- och andra tekniska installationer med mera. Reparationsarbeten som är planerade och utförs med längre tidsintervall än ett år, det vill säga reparationsarbeten som inte har akut eller löpande karaktär, kallas för underhåll och räknas inte till fastighetsdrift.

Fastighetsyrken

Fastighetsbranschens Utbildningsnämnd har identifierat sex fastighetsyrken och definierar dem enligt nedan¹. Systematiken är inte fullständig, fler fastighetsyrken finns, och framtidsinriktad; definitionerna överensstämmer inte fullt ut med dagens bruk.

(1) Fastighetsförvaltare

Fastighetsförvaltaren har det affärsmässiga ansvaret för en eller flera fastigheter. I rollen ingår att utveckla, bevara och förädla fastigheterna samt att säkerställa att kunderna är nöjda och att fastigheternas ekonomi utvecklas enligt mål och planer. Fastighetsförvaltaren har ett övergripande ansvar och leder och fördelar arbetet. I rollen ingår personalansvar.

Utbildningsnivå: 180 högskolepoäng.

(2) Fastighetsingenjör

Fastighetsingenjören är en teknisk specialist som har huvudansvaret för att optimera fastighetens tekniska system. Det innebär att utveckla drift- och underhållsverksamheten och att ha ett tydligt kostnadsansvar för detta. Fastighetsingenjören har ansvar för de kvalificerade upphandlingar som berör fastigheten/fastigheterna. Innebär ibland en ledarroll med personalansvar.

Utbildningsnivå: 180 högskolepoäng

(3) Fastighetsvärd

Fastighetsvärden är fastighetsägarens ansikte på fältet. Fastighetsvärden säkerställer att hyresgästerna känner sig trygga och nöjda i sin arbets- och boendemiljö. Fastighetsvärden har budgetansvar för sitt eget område och utför till exempel besiktningar vid in- och avflyttning.

Utbildningsnivå: Gymnasial yrkesexamen.

Not. 1. Definitionerna fastställdes 2008. Översyn pågår och förväntas vara klar 2012.

(4) Fastighetstekniker

Fastighetsteknikern är en specialist med ansvar att genomföra drift, skötsel och underhåll av fastighetens tekniska system. Det innebär att fastighetsteknikern i sitt dagliga arbete säkerställer att dessa system fungerar enligt fastighetsägarens krav och hyresgästens förväntningar.

Utbildningsnivå: Gymnasial yrkesexamen

(5) Fastighetsskötare

Fastighetsskötaren ansvarar för inre och yttre skötsel av fastigheten. Utför vissa mindre reparationer i fastigheten och sköter anläggningar och utrustning i den yttre miljön. Fastighetsskötaren har dagliga hyresgästkontakter.

Utbildningsnivå: Gymnasial yrkesexamen.

(6) Fastighetsvårdare

Fastighetsvårdaren har ansvar för den dagliga inre städningen av fastigheten. Det betyder att med en utpräglad servicekänsla gentemot hyresgästen säkerställa att det är välstädat, rent och snyggt i fastigheten.

Utbildningsnivå: PRYL/SRY med yrkeserfarenhet 9 dagar, utan yrkeserfarenhet 10 veckor.

Benämningarna och definitionerna är, som antydde ovan, delvis nyskapade och överensstämmer inte helt med dagens praxis. Kommunernas fastighetsförvaltare, till exempel, har normalt inte personalansvar, fastighetsvårdare finns vanligtvis bara i bostadsbolagen och kallas då bovärdar, och den gängse benämningen på fastighetsvårdare är lokalvårdare.

Fastighetsdrift utförs enligt Utbildningsnämndens klassifikation av fastighetsingenjörer, fastighetstekniker och fastighetsskötare.

Utbildningsnämndens definitioner förväntas ha styrande inverkan på utbildningsproducenternas program och ligga till grund för SCB:s kommande revidering av Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK).

Egen regi, verksamhetsöverföring och outsourcing

En kommun som har fast anställd personal för tillsyn och skötsel av sina fastigheter sägs ha fastighetsdriften i egen regi. Om kommunen istället föredrar att köpa tjänsterna av en entreprenör kan kommunen åstadkomma detta genom att efter anbudsförfarande låta en entreprenör ta över hela eller delar av kommunens organisation och därefter utföra tjänsterna som ett entreprenaduppdrag. Tillvägagångssättet kallas i arbetsrättsliga sammanhang för verksamhetsöverföring och i kommersiella för outsourcing. Alternativa, mindre vanliga uttryck, är utkontraktering och entreprenadisering. Outsour-

cingavtal är alltid tidsbegränsade och måste antingen förlängas eller omsättas då avtalstiden går ut.

Blandformer är vanliga. Kommuner som har fastighetsdriften i egen regi brukar lägga ut delar av arbetet på entreprenad. Mycket vanligt är att arbeten som kräver särskild kompetens, till exempel kontroll och service av hiss-anläggningar, elinstallationer, larm med mera, köps av specialfirmor och att säsongbetonade insatser som skötsel av grönytor och snöröjning köps av markentreprenörer.

I litteraturen skiljs mellan offshore outsourcing (offshoring) och onsite outsourcing. Med det förstnämnda begreppet avses tjänst som utförs utanför beställarens lokaler – kanske till och med i ett annat land – till exempel IT-drift och hantering av databaser, och med det sistnämnda tjänst som utförs i beställarens lokaler. Outsourcad fastighetsskötsel ärett uppenbart exempel på onsite outsourcing. Se vidare Facilities Management nedan.

Avknoppning

Om outsourcingen sker till ett företag som bildats och ägs av (delar av) den berörda driftspersonalen kallas förfarandet avknoppning. LOU tar inte upp saken explicit men lagens andemening torde vara att detta inte kan ske utan vidare utan måste föregås av anbuds förfarande.

Insourcing

Om kommunen efter det att outsourcingen är genomförd beslutar sig för att återföra driften till egen regi är det fråga om insourcing av driftstjänster.

Facilities Management

Många lokalbrukare har behov av flera fastighetsrelaterade stödtjänster för att fullfölja sina kärnuppgifter, t.ex. lokalvård, säkerhetstjänster, posthantering och receptionsservice. De benämns omväxlande facilities services, verksamhetservice och verksamhetsrelaterade tjänster (VT). Dessa och fastighetsdriften organiseras allt oftare under en hatt som då kan benämnas Facilities Management Services, verksamhetservice eller liknande. Sådana FM-enheter kan outsourcingas. Syftet är då att göra det möjligt för hyresgästerna att koncentrera sig på sina huvudverksamheter istället för diverse udda aktiviteter.

Intraprenad

Outsourcing och avknoppning görs för att öka effektiviteten. Den bakomliggande presumtionen är att kommersiella företag kan organiseras och drivas på effektivare sätt än vad som är möjligt för kommunala förvaltningar och att konkurrens gynnar beställarna. En möjlighet för kommunen att äta kakan och ha den kvar, som ibland förs fram, är att omvandla den egna driftsorganisationen till en intern entreprenör – till en intraprenör – som får lämna anbud och så långt möjligt ges motsvarande administrativa och beslutsmässiga frihet som en entreprenör. En intern avdelning är naturligtvis bunden av kommunens övergripande policyer vad gäller personalhantering, lönesättning, administrativa processer, investeringar med mera och kan därför aldrig fullt ut bli ansvarsmässigt, administrativt och finansiellt likställd med en entreprenör. En alternativ benämning är resultatenhet.

Konkurrensutsättning

Egen regiverksamheter kan stimuleras genom att försättas i konkurrensliknande situationer. En möjlighet är att outsourca fastighetsdriften i en begränsad del av beståndet (partiell outsourcing) och löpande och systematiskt jämföra den icke outsourcade delen med den outsourcade. En mildare variant är att ställa den egna organisationens prestationer mot andra kommuners med hjälp av benchmarking.

Alternativa driftsformer

I den politiska världen används uttrycket alternativa driftsformer som ett samlingsbegrepp för outsourcing och privatisering. Skillnaden dem emellan är inte särskilt stor men relevant i detta sammanhang. Vid outsourcing är kommunen tjänstens köpare och konsument. Vid privatisering däremot är kommunen dess köpare och kommunmedborgarna dess konsument. Fastighetsdrift outsourcas medan förskolor privatiseras.

Utmaningsrätt

Det händer att politiker, som vill stimulera kommunens verksamheter, ger marknaden och den egna personalen utmaningsrätt. Med det menas att kommunen välkomnar privata företag och den egna personalen att på eget initiativ utmana befintliga verksamheter eller delar av verksamheter genom att erbjuda sig att ta över producentansvaret för verksamheten ifråga mot ersättning.



Samhällsperspektivet

Är det önskvärt för samhället i stort att kommuner och andra större fastighetsägare har driften i egen regi eller är det bättre om de lägger ut den på entreprenad? Vilken situation är mest dynamisk och vilken är mest kostnads-effektiv? Vi reflekterar i detta kapitel över sådana samhällsekonomiska frågeställningar och sätter strålkastaren på teknikutveckling, teknikspridning, driftsentreprenadbranschens kultur och mognad, beställarnas betydelse, arbetsmarknadssituationen för fastighetsyrken och glesbygdskommunernas särskilda problematik.

Teknikutveckling

Kommunernas uppgift är att tillhandahålla/producera tjänster åt medborgarna inom skola, omsorg, kultur, sport, fritid och teknisk infrastruktur. För att klara detta på ett bra och effektivt sätt behöver de disponera ändamålsenliga och välskötta lokaler, som kan finnas i egna fastigheter eller vara inhyrda.

Fastighetsdrift är en viktig stödtjänst. Detta till trots ägnar sig enskilda kommuner inte åt utvecklingsarbete inom området. En förklaring kan vara att fastighetsdrift trots allt endast är en stödtjänst, att kostnaden för fastighets-skötseln normalt utgör mindre än en procent av en kommuns driftsbudget, och att kommunerna anser att utvecklingsmedel i första hand ska läggas på kärnverksamheterna. Situationen är ljusare på gruppnivå (jfr nedan).

Ändras förutsättningarna om fastighetsdriften sköts av entreprenörer som specialiserat sig på just fastighetsdrift? Ja, teoretiskt sett. För sådana företag är fastighetsdrift kärnverksamhet och de borde ha egenintresse att utveckla och tillägna sig tekniska och organisatoriska landvinningar som gör dem effektivare och höjer kvaliteten på deras prestationer. Företag som satsar på teknikutveckling ökar sin konkurrenskraft. Verkligheten är dock inte så positiv vilket vi återkommer till nedan.

Teknikspridning

Fastighetsdriften i en kommun har i det dagliga värvet vanligtvis relativt lite tekniskt, ekonomiskt och personellt utbyte med andra kommuner och omvärlden i övrigt. Information om tekniska nyheter ges vanligtvis av leverantörer som vill sälja utrustning eller av teknik konsulter i samband med projekteringsuppdrag. Nyhetsflödet blir därmed begränsat. Situationen är ljusare på grupp nivå. SKL har, som redovisats ovan, med stöd av Kommunernas fastighetsfond, UFOS med flera, tagit fram flera informationsskrifter och kunskapsöversikter som syftar till att hjälpa kommuner att effektivisera fastighetsdriften.

Ändras förutsättningarna om driften sköts av entreprenörer? Ja, teknikspridningsprocessen snabbas upp. Alerta företag som har fastighetsdrift som kärnverksamhet söker aktivt efter nyheter som de kan dra nytta av oavsett om de är stora eller små och oavsett om de är lokala eller nationella. Dessutom förväntas företag som gör anspråk på att vara marknadsledare ha egna resurser för teknikutveckling och etablerade rutiner för erfarenhetsöverföring, teknikspridning och benchmarking.

Branschsärdrag

Tar branschen tillvara möjligheterna? Är entreprenadföretagen utvecklingsinriktade? Nej, endast undantagsvis och alls inte fullt ut. Utvecklingen hämmas av branschens kultur och affärsförutsättningar.

Outsourcing från en kommun till en entreprenör innebär normalt att entreprenören tar över hela eller delar av kommunens driftspersonal, tillsetter egen arbetsledning och därefter successivt genomför förändringar av rutiner, arbetsätt och organisation. Den gamla personalens kvarvaro är på gott och ont. Tysta kunskaper om byggnader och installationer finns kvar men mindre goda arbetsrutiner lever också kvar längre än vad de skulle gjort om ett helt nytt lag tagit över.

Kontraktsomsättning har också sina speciella karaktärsdrag. Då en ny entreprenör träder in i bilden har denna normalt inte en färdig egen organisation utan tar antingen över (delar av) den avträdande entreprenörens organisation och/eller rekryterar på marknaden. I det senare fallet arbetar den tillträdande entreprenören inte sällan i uppförsbacke eftersom företaget ska bemanna ett tidsbegränsat uppdrag och därmed kan uppfattas som en mindre säker arbetsgivare, vilket försämrar utsikterna att kunna attrahera marknads bästa driftstekniker.

Härtill kommer att konkurrensen drivit fram en situation som innebär att många entreprenörer väljer att gå in med ett lågt grundanbud och räknar

med att bli kompenserade genom extrabeställningar under kontraktstiden. Det leder till en entreprenörskultur som sätter merdebitering på kund och tilläggsaffärer högre än teknik- och personalutveckling.

En konsekvens av dessa omständigheter är att entreprenadföretagen hittills främst fokuserat på att dra in nya uppdrag och på att förvalta inneliggande kontrakt så att de ger överskott snarare än på att tillägna sig nya tekniker och utveckla personalen, och än mindre på att driva egen teknikutveckling. Utvecklingstempot är knappast högre nu än då egen regidrift var allenarådande. Men branschen har ännu inte funnit sin optimala form och kultur. Situationen kommer förhoppningsvis att ändras i takt med att branschen mognar samtidigt som beställarna intar en mer pådrivande roll.

LOU begränsar

En branschs utveckling sker alltid i samspel med kunder och leverantörer. Krävande och konstruktiva kunder och idérika leverantörer är ofta mer värda än generösa utvecklingsbudgetar, och det kan därför vara intressant att i detta sammanhang reflektera över offentlig sektors kontraktsformer och över om de främjar utveckling eller inte.

LOU syftar till att skapa rationella, rättvisa och förutsägbara upphandlingar. Regelverket styr och snävar in de offentliga beställarnas handlingsutrymme. Detta är i regel av godo men kan också ha mindre goda sidor.

Enligt undersökningar utförda vid KTH avseende offentliga och privata fastighetsägares förfarande vid upphandling av stambyten, leder LOU till att de offentliga beställarna uppträder på ett annat sätt än de privata. Den viktigaste skillnaden är bristen på långsiktighet. De offentliga beställarna bjuder in alla som vill att lämna anbud och när utvärderingen, som ska vara objektiv, är avklarad, tilldelning skett och överklagandetiden gått ut utför entreprenören det som är fastlagt i arbetsbeskrivningen. Nästa gång tjänsterna aktualiseras genomförs en ny upphandling där den gamla entreprenören tävlar med sina konkurrenter utan att ha fördel av den gångna kontraktsperioden. Sådan praxis motiverar inte entreprenörerna att vara kreativa och att överprestera inom kontraktet.

De privata beställarna, däremot, bjuder in ett begränsat antal företag att ge anbud och väljer den som de subjektivt har högst förtroende för tekniskt, servicemässigt och ekonomiskt. Lever entreprenören upp till förväntningarna förlängs samarbetet och kan i princip vara hur länge som helst utan ytterligare formaliserade upphandlingar. Det leder till ett starkt intresse hos den utvalda entreprenören att prestera väl, vara serviceinriktad och komma med förbättringsförslag.

Samarbetsformer

De offentliga beställarna kan inom ramen för LOU välja olika samarbetsformer. Vi diskuterar här avrops- och utförandekontrakt, funktionsentreprenader och partnering.

Avrops- och utförandekontrakt anger i detalj vad entreprenören förväntas prestera och hur. De lämnar i princip inte utrymme för teknisk utveckling och om konkurrensen är hård vid upphandlingen och priset lågt, kommer entreprenören att svara med så liten och enkel bemanning på kontraktet som möjligt. Det är osannolikt att sådana entreprenader leder till teknisk utveckling.

Funktionsentreprenader, det vill säga kontrakt som anger prestationsmål och lämnar åt entreprenören att bestämma hur målen ska nås, är bättre eftersom de premierar entreprenörer som är kreativa och aktivt undersöker och jämför olika vägar att nå målen.

Ännu bättre är så kallade partneringkontrakt. Syftet med dem är att kombinera beställarens, entreprenörens och dennes leverantörens erfarenheter, kunskaper och skaparkraft och stimulera dem att tillsammans ta fram lösningar som leder till att entreprenaden kan genomföras på enklare sätt, med färre fel och med bättre ekonomiskt utfall för alla parter än vad som skulle varit fallet om de inte samarbetade.

Driftsentreprenader har ofta femåriga kontraktstider. Under så lång tidsrymd händer mycket som inte kunde förutses då kontraktet ingicks; förutsättningarna och behoven ändras. Det är lättare att möta sådana förändringar positivt om parterna har en partneringrelation än om de är bundna av traditionella entreprenörsavtal.

Beställarna bestämmer kontraktformen och anger tonen för samarbetet.

Personalförsörjning

Fastighetsbranschen – både den offentliga och privata – är i ett besvärligt rekryteringsläge. De nytexaminerade teknikerna och ingenjörerna räcker inte till för att ersätta dem som pensioneras eller försvinner av andra skäl. En orsak är att tekniska yrken generellt sett inte attraherar ungdomar i samma utsträckning som tidigare, en annan att fastighetsyrkena är mer anonyma och undanskymda än många andra tekniska yrken och att fastighetsbranschen inte marknadsför sig tillräckligt bland ungdomar.

Ytterligare en aspekt är att fastighetsyrkena blivit alltmer specialiserade och kräver mer och mer av sina utövare. Moderna tekniska installationer i fastigheter kan vara mycket komplicerade och handhavandet av dessa betyder mycket för fastigheternas underhållskostnader och driftsekonomi. Till detta kan läggas att de ekonomiska och sociala perspektiven fått ökad tyngd och

är på väg att professionaliseras och internaliseras i branschen. Äldre fastighetschefer och fastighetstekniker har inte alltid adekvata kunskaper. Nyrekrytering handlar därför inte bara om att tillföra arbetskraft utan också om att tillföra ny kunskap.

”Fastighetsbranschen – både den offentliga och privata – är i ett besvärligt rekryteringsläge. De nytexaminerade teknikerna och ingenjörerna räcker inte till för att ersätta dem som pensioneras eller försvinner av andra skäl.”

För kommunernas del tillkommer, förutom svårigheter att konkurrera med den privata sektorn lönemässigt, en särskild generationspuckelproblematik som hänger samman med utbyggnaden av den offentliga sektorn på 60- och 70-talen och besparingarna på 90-talet och därefter. Uppbyggnadsfasen kännetecknades av omfattande nyrekrytering och besparingsfasen av låg personalrörlighet. Ålderssammansättningen har därför blivit ojämn och många kommuner står inför stora pensionsavgångar de närmaste åren.

Små kommuner i glesbygd är extra utsatta

De små kommunerna har det särskilt besvärligt. De har svagare rekryteringsbas och kraftigare generationseffekt än övriga kommuner. Men alla små kommuner arbetar inte i motvind. En kommuns rekryteringsförutsättningar bestäms nämligen snarare av karaktären och storleken på den arbetsmarknad den tillhör än det egna invånarantalet. Små kommuner som är förorter till storstäder har helt andra möjligheter än små glesbygdskommuner i Norrlands inland. Förortskommunernas arbetsmarknader känner inte av kommungränser. Individer där har fler arbetstillfällen att välja bland än individer i glesbygdskommuner, och arbetsgivare i förortskommuner har ett mycket större rekryteringsunderlag än arbetsgivare i glesbygdskommuner.

Tillväxtverket (f.d. Nutek) följer frågeställningen. Verket grupperar från och med 2005 landet i 72 stycken så kallade funktionella analysregioner (FA-regioner) på basis av statistik om arbetspendling och bedömningar av strukturella trender som förväntas påverka pendlingsmönstren. Ett av grundkriterierna för att definieras som en FA-region är att minst 80 % av invånarna både bor och arbetar där. Den underliggande iakttagelsen är att människor

ogärna dagpendlar längre än fem mil eller fyrtiofem minuter enkel resa. Regionerna består i tjugoen fall av tre eller flera kommuner, i tjugofyra fall av två och i tjugosju fall av endast en. Enkommunregionerna är arbetsmarknadsmässigt mycket svaga. Jämförelsevis kan nämnas att FA-region Stockholm, som är den största, består av trettiosex kommuner.

SKL delar in kommunerna i nio kommungrupper på grundval av deras invånarantal och karaktären på den FA-region de tillhör enligt uppställningen nedan.

TABELL 2. Kommungrupper enligt SKL.

Nr	Benämning	Antal	<25,000 inv.	<12,000 inv.
1	Storstäder	3	-	-
2	Förortskommuner	38	14	3
3	Större städer	27	-	-
4	Pendlingskommuner	41	36	20
5	Glesbygdskommuner	39	39	35
6	Varuproducerande kommuner	40	34	21
7	Övriga kommuner, > 25 000 inv.	34	-	-
8	Övriga kommuner, 12 500-25 000 inv.	37	37	-
9	Övriga kommuner, < 12 500 inv.	31	31	31
	Totalt	290	191	110

Förorts- och pendlingskommunerna och majoriteten av de varuproducerande kommunerna tillhör stora FA-regioner. De har mycket lättare att rekrytera nya medarbetare och säkra kompetensförsörjning än glesbygdskommunerna och kommuner i grupperna 8 och 9, som tillhör små FA-regioner, eftersom det alltid är lättare att matcha efterfrågan mot utbud på en stor marknad än på en liten.

Sveriges befolkning ökade stadigt under hela 1900-talet från 5,1 miljoner vid seklets början till 8,9 vid dess slut. Dessutom fortsätter ökningen. Vi är idag 9,3 miljoner svenskar, men ökningen är ojämn, cirka hälften av kommunerna har ökat och hälften har minskat sina befolkningstal sedan 1970. Tillväxtkommunerna är i huvudsak koncentrerade kring storstäderna samt universitets- och högskoleorterna. Härtill kommer kommunerna runt Siljan, Östersund och delar av Småland. Kommuner med minskande befolkningstal är genomgående små kommuner, det vill säga liten blir mindre. Trenden väntas fortsätta.

De små kommunerna i kommungrupperna 5, 8 och 9 är särskilt utsatta. De drabbas inte bara av fallande befolkningstal utan också av försämrade försörj-

ningskvoter². De yngre flyttar ut och de som stannar blir allt äldre. Fortskrider trenden, vilket är troligt, kommer kommuner i Norrlands inland att ha försörjningskvoter som överstiger 1,3 år 2030 (idag 0,9) och kommuner i övriga skogslän försörjningskvoter på nivån 1,1 (0,85) medan rikets genomsnitt landar på drygt 0,8 (0,7). Det kommer att leda till ett extremt svårt rekryteringsläge; arbetsuppgifterna kvarstår – den kommunala tjänsteproduktionen betjänar ju huvudsakligen de icke arbetsföra delarna av befolkningen – och rekryteringsbasen krymper. De berörda kommunerna kan minska sina rekryteringsproblem med outsourcing.





Kommunperspektivet

En kommun kan alltid välja mellan att ha fastighetsdriften i egen regi och att köpa motsvarande tjänster på marknaden. Valet är långsiktigt och påverkar inte bara ekonomin utan också tjänsternas kvalitet, servicen mot hyresgästerna, kommunens styrning och kontroll med mera.

Huvudmotivet för en kommun som beslutar om outsourcing av fastighetsdriften är nästan alltid att förändra kostnadsbilden. Entreprenadkostnaden blir också nästan undantagslöst lägre än vad kostnaderna för den egna avvecklade driftsorganisationen skulle ha varit, ofta mycket lägre. Det är den omedelbara och direkta effekten. Men det uppstår också indirekta kostnader och långsiktiga konsekvenser som är mindre uppenbara och svårare att värdera men väl så betydelsefulla.

Vi inleder detta avsnitt med en kort introduktion till teoribildningen inom området och går därefter vidare och belyser transaktionskostnader, påverkan på personalförsörjning, geografins och marknadsutbudets betydelse och risker för informationsförlust och monopol, och avslutar med en summering över vad som bör beaktas vid beslut om outsourcing.

Teori

Ekonomiska teorier om egen regi kontra entreprenad fokuserar normalt på transaktionskostnader och relationer mellan beställare/uppdragsgivare/principal och entreprenör/uppdragstagare/agent. De grundas på studier av företag men torde i allt väsentligt även gälla offentliga verksamheter.

Den i USA och Storbritannien verksamme brittiske ekonomen och nobelpristagaren (1991) Ronald Coase ställde redan 1937 i en berömd artikel med titeln *The Nature of the Firm* frågan varför vi överhuvudtaget organiserar verksamheter i företag, det vill säga i större enheter med samordnad kompetens och hierarkisk struktur, istället för att köpa de erforderliga tjänsterna

och varorna på marknaden. Genom att fråga företagare och generalisera deras svar drog han slutsatsen att företagslösningen ofta, men inte alltid, är mer flexibel och har lägre transaktionskostnader än marknadslösningen. Det är enklare och billigare att samordna genom direkta order till egna anställda än genom detaljerade kontrakt med externa leverantörer. Det speciella med ett anställningskontrakt är ju att det är öppet och att ledningen snabbt kan ändra organisationen och vad en person ska göra då en möjlighet till mer effektiv produktion upptäcks. Detta i kombination med låga eller obefintliga interna transaktionskostnader leder till högre effektivitet.

Men faror lurar i vassen. Företag med många och växande antal anställda kan med tiden bli mindre snabbfotade och mindre och mindre förändringsbenägna och i sämsta fall förfalla i byråkrati, formalism och revirstrider. Stora integrerade företag med många olikartade produktionsenheter löper också risk att tappa utvecklingskraft eftersom mångfalden kan leda till brist på fokus och resurssplittring. Motstrategin blir att koncentrera de personella och ekonomiska resurserna till några kärnområden och utveckla dessa och i övrigt köpa vad som behövs av leverantörer som är framstående inom sina respektive områden. Ökade transaktionskostnader kompenseras då av ökad effektivitet och utvecklingskraft hos leverantörerna.

Transaktionskostnader

Outsourcing av driftsfunktionen leder till engångskostnader för framtagning av förfrågningsunderlag, anbudsinfördran, anbudsutvärdering, fastighetsbesiktningar vid kontraktstidens start och slut (statuskontroll), eventuell avveckling av personal och utrustning, etablering av beställarfunktion inklusive eventuella nyanställningar, information internt och till hyresgäster med mera. Härtill kommer årliga kostnader för den egna beställar- och kontrollorganisationen. Dessa utgifter ska ställas mot den kostnadsminskning och kvalitetsförbättring (nyttan) som överlämnandet av ansvaret för fastighetsdriften till entreprenör förväntas leda till.

När kontraktstiden är slut ska en ny upphandlingsomgång genomföras. Huruvida en sådan andra omgång leder till kommunalekonomisk vinst eller inte är svårare att bedöma än den initiala. Det är framför allt nyttan som är svår att få grepp om. Den nya kostnadsnivån (entreprenörens ersättning) ska jämföras med de kostnader för fastighetsdriften som kommunen eller landstinget hypotetiskt skulle ha haft om de fortsatt att ha driften i egen regi. De främsta frågetecknen i ekvationen är konkurrenssituationen vid upphandlingstidpunkten och det antagande om möjlig rationalisering av egen regi-verksamheten som måste göras.

Transaktionskostnaderna är lättare att bedöma. De årliga utgifterna för beställar- och kontrollorganisationen förblir ungefär konstanta medan engångskostnaderna minskar. Delar av det gamla förfrågningsunderlaget kan förmodligen återanvändas, endast en statusbesiktning behövs, avveckling av personal och utrustning är inte aktuell och beställar- och kontrollorganisationen är redan på plats.

Kompetens/personalförsörjning

Generationspuckel och besvärlig rekryteringssituation är goda argument för att överväga outsourcing för små kommuner i glesbygd. Kommunen flyttar då kompetensförsörjningsansvaret till marknaden vilket är rationellt och samhällsekonomiskt klokt om marknadsföretagen kan driva verksamheten effektivare och har lättare att attrahera rätt arbetskraft än kommunen. Så är ofta fallet eftersom de har andra förutsättningar än kommuner att exploatera skalfördelar, skapa kombinationstjänster med mera och kan agera friare när det gäller lönesättning och personalförmåner.

Geografi

Areamässigt stora kommuner med små tätorter utspridda över ytan har ett strukturellt handikapp jämfört med mer koncentrerade kommuner. Driften och skötseln av verksamhetsfastigheterna blir mindre effektiv och felavhjälpning och annan service blir mindre snabb. Outsourcing till lokala entreprenörer/hantverkare kan då vara en rationell lösning.

Teknikutvecklingen kan mildra problematiken. Det är redan idag möjligt att med modern teknik övervaka och styra temperatur, luftfuktighet, energiförbrukning med mera i enskilda fastigheter på distans från centralt belägna kontrollcentraler. Även skadegörelse och dörrlåsning kan inspekteras från kontrollcentraler. Det innebär att ronderingar och manuella systemjusteringar kan hållas på låg nivå och att insats av fastighetstekniker i praktiken kan inskränkas till avhjälpande av fel som inte kan korrigeras på distans. Tekniken är mycket arbetsbesparande. Distansteknikerna kommer med säkerhet att förfinas och göras säkrare och säkrare.

Glesbygdskommunerna bör driva på utvecklingen eftersom deras rationaliseringspotential relativt sett är större än de tätbefolkade kommunernas. Härtill kommer att det är enklare för små verksamheter att genomföra teknikskiften än för stora. De små har färre fastigheter än de stora och har inte investerat sig fast i gamla system.



Flexibiliteten påverkas

Utförarformen påverkar inte bara kompetensbehovet utan också beroendeförhållandena och flexibiliteten.

Hög andel egen regi gör kommunen beroende av den lokala arbetsmarknaden och hög andel externa resurser gör kommunen beroende av marknadsutbudet och konkurrenssituationen på orten.

På kort sikt ger egen regi hög flexibilitet. Det är till exempel enklare och mindre kostsamt att ställa om en egen organisation under begränsad tid för att kraftsamla för en specifik uppgift än att beordra en entreprenör att göra samma sak. Kommunen är ju bunden vid entreprenören av ett civilrättsligt avtal som måste modifieras eller kompletteras för att tillfredsställa det tillfälliga behovet.

På längre sikt kan hög andel egen regi vara begränsande. Personalomsättningen kan vara låg och organisationen kan med tiden stelna i etablerade arbetsrutiner. Om det dessutom är svårt att rekrytera nya medarbetare med rätt kompetens på den lokala arbetsmarknaden kan det bli svårt att lägga om kursen. Vid drift på entreprenad kan kommunen göra radikala ändringar av inriktning och innehåll vid varje kontraktsomsättning.

Risk för informationsförlust

Överföring av driftsansvar från kommunen till en entreprenör innebär inte bara överföring av ekonomiskt ansvar, personal med mera utan också överföring av kunskaper om förvaltningsobjektens tillstånd, funktioner, underhållsbehov med mera. Ju längre tid entreprenaden pågår desto mer kunskap ackumuleras hos entreprenören och det finns risk för, om kommunen inte anpassar sig till situationen, att entreprenören så småningom kan mer om objekten än kommunen och, ännu värre, att kunskapen försvinner med entreprenören vid kontraktstidens utgång.

Kommunen måste ”mota Olle i grind” och bygga upp informationsbaser om objekten som säkrar att kommunen alltid har tillgång till relevant information och gör kommunen oberoende av entreprenörsbyten. Detta utvecklas i kapitlet Framgångsfaktorer vid outsourcing nedan.

Utbud och konkurrens på den lokala marknaden

Utbudet av driftstjänster är generellt sett mycket större i storstäderna, förortskommunerna, de större städerna och pendlingskommunerna (kommungrupp 1–4) än i glesbygdskommunerna, de varuproducerande kommunerna och de små kommunerna (kommungrupp 5–9). I mindre kommuner kanske

det bara finns någon enstaka entreprenör, om ens någon, som är intresserad av driftsuppdrag. Situationerna kräver olika upphandlingsstrategier och olika kontraktstypplagg. Bristande utbud och konkurrens kan vara skäl nog för att helt avstå från outsourcing.

Risk för monopol vid omsättning

Marknadens intresse för förvaltnings- och driftskontrakt ökar om kontraktstiden är lång. Entreprenören kan då slå ut uppstarts- och avvecklingskostnader över en längre period och får längre tid att skörda eventuella rationaliseringsvinster. Kommunen bör självklart alltid underlätta för entreprenören att arbeta effektivt och bör därför också bejaka långa kontraktstider. Baksidan av myntet är att entreprenören, som nämnts ovan, bygger upp kunskap om förvaltningsobjekten och får en exklusiv ställning då det är dags att sätta om kontraktet. Konkurrentföretagen kan då tycka att det inte är mödan värt att tävla om uppdraget, och kommunen kan finna att nuvarande samarbetspartner i praktiken har fått monopolställning och att detta kommer till uttryck i prissättningen.

Kommunen måste även ”mota denne Olle i grind” och säkra att nästa upphandling sker under konkurrens. Aspekten utvecklas i kapitlet Framgångsfaktorer vid outsourcing nedan.



KRITISKA FRÅGOR VID BESLUT OM OUTSOURCING

En kommun som överväger att outsourca fastighetsdriften bör enligt professorerna Lind och Lundström³ beakta följande aspekter:

- Målet ska nås med så liten resursförbrukning som möjligt.
- Ansvar och befogenheter ska fördelas så att de sköts på det mest kompetenta och kostnadseffektiva sättet.
- Den extra nytta som skapas när tjänster köps externt ska överstiga transaktionskostnaderna.
- Den primära verksamheten ska fokusera på kärnan och sina kärnprocesser.
- Stödfunktioner som är av sådan strategisk art att man vill ha fullständig kontroll bör skötas internt i egen regi.
- Stödfunktioner som inte är av strategisk art ska utföras av den som har dessa som kärnverksamhet och därmed bäst förutsättningar att långsiktigt vara det bästa alternativet.
- Förmånliga köp av externa tjänster och produkter förutsätter kvalificerad beställarkompetens.
- Relationen mellan beställaren och externa leverantörer bör präglas av ömsesidigt förtroende och vilja till långsiktiga lösningar.
- Lösningar som skapar monopol ska undvikas oavsett regiform.
- Vad som ska skötas internt respektive externt är inte statiskt utan kan variera över tiden.
- Både verksamhet i egen regi och på entreprenad bör utsättas för konkurrens.
- Ett moment i konkurrensutsättningen är att mäta, jämföra och fortlöpande korrigera.

Not. 3. Se Hans Lind och Stellan Lundström, Fastighetsföretagande i offentlig sektor – strategiska frågor och den samlade kunskapen, SKL Kommentus och Sveriges Kommuner och Landsting 2010.



Individperspektivet

Förslag om outsourcing/verksamhetsöverföring av fastighetsdrift möts inledningsvis ofta av ifrågasättande och motstånd från berörda individer och deras fackliga organisationer. De anställda kan uppleva sig som brickor i ett spel när de förstår att personer över deras huvuden bestämmer vem de ska ha som arbetsgivare. Situationen sätter kommunledningen på prov. Denna måste behandla individerna med respekt och förståelse samt kunna övertyga om att alla parter kan vinna på förändringen.

Erfarenhetsmässigt tjänar majoriteten av individerna på outsourcing. De kan räkna med bättre förutsättningar för personlig utveckling, såväl yrkes- som lönemässigt. De kommer in i en kultur som erbjuder professionell gemenskap med kollegor och chefer som de kan lära av och ha som förebilder, och som värdesätter och värnar om deras yrkeskompetens. De kommer att vinna uppskattning om de visar prov på yrkesskicklighet, effektivitet och ansvarstagande, och de som är mest framåt kommer att erbjudas avancemang.

Kommersiella företag har, i motsats till förvaltningar, som livsnerv att växa och att ständigt söka nya affärer och utmaningar, vilket för individens del kan översättas med karriäröppningar. Det passar naturligtvis inte alla individer – alla har inte karriärambitioner – och för dem kan outsourcing vara ett sämre alternativ. Erfarenheter från genomförda verksamhetsöverföringar är dock genomgående positiva. Det är mycket ovanligt att individer som varit med om outsourcing och varit i enskild tjänst några år önskar att verksamheten ska återkommunaliseras.



Framgångsfaktorer vid egen regi

Egen regi fungerar bra i vissa kommuner och mindre bra i andra. Det kan bero på yttre omständigheter, på kommunens storlek och utvecklingsfas men självklart även på hur egen regiförvaltningen organiseras och leds. Vi diskuterar nedan faktorer relaterade till den senare aspekten.

Förvaltningskultur som utvecklar medarbetarna

Kommunala fastighetsbestånd är nästan undantagslöst sammansatta av byggnader som är avsedda för olika ändamål och tillkomna, ombyggda och reparerade vid olika tidpunkter – och som därför har vitt skilda karaktärer. De är konstruerade på olika sätt och uppbyggda av olika material, innehåller olika installationer, används på olika sätt och har olika kulturhistoriska värden. De är med andra ord specifika och bör ses till, skötas och underhållas som unika objekt. Den perfekta fastighetsteknikern/fastighetsskötaren känner till och respekterar sina byggnaders och deras användares egenheter och lägger upp sitt arbete därefter. En stor del av denna information är så kallad tyst kunskap. Den är inte nedtecknad i ritningar, beskrivningar och instruktioner utan bygger på erfarenhet och finns enbart i fastighets-skötarens och hans närmaste krets huvuden.

Det tar under sådana premisser tid att bli en bra fastighetstekniker/fastighetsskötare. För att lära känna byggnadernas egenheter måste fastighetsteknikern ha arbetat länge med fastigheterna under eget ansvar. Det går lättare om han eller hon har chefer som delegerar ansvar och befogenheter, stödjer initiativ och stimulerar personlig utveckling.

Örnsköldsviks kommun har gått långt i denna riktning. Fastighetsteknikerna där ansvarar för alla byggnader inom ett visst geografiskt område, har

vida befogenheter att besluta om smärre reparationer och underhålls- och förbättringsåtgärder samt förväntas vara förutseende och ta initiativ till energibesparingar och andra kostnadsbesparingar. De har bland annat på eget bevåg undersökt byggnaderna med värmekamera, kartlagt energiläckage och med den kunskapen som grund förstärkt isoleringen i kritiska partier och lyckats sänka energiförbrukningen i betydande grad. Ett annat exempel är organisationen av beredskapstjänsten. Fastighetsteknikerna ansvarar för fastighetsjouren för sina respektive fastigheter och ska vara beredda att rycka ut vid akuta fel som inträffar utanför normal kontorstid. Ansvaret kompenseras med fyradagarsvecka under sommarperioden då skötselbehovet går ner istället för med kontant ersättning. Arrangemanget har lett till mer förebyggande arbete, färre anmälningar och lägre reparationskostnader. Till detta kan läggas att Örnsköldsvik genom sin hållning har vunnit gott rykte i fastighetstekniker- och fastighetsskötarkåren och alltid har flera sökanden vid utannonsering av vakanta tjänster.

Liten organisation

Dimensioneringen av arbetsstyrkan kan lämpligen utgå från att arbetsvolymen varierar över året och att styrkan högst ska motsvara vad som behövs under lågvolymtid samt att arbetstoppar ska klaras av med hjälp av tillfälligt inhyrda entreprenörer.

Erfarenhetsmässigt kan goda resultat nås om driftsenheten får befogenhet att själv avropa förstärkningstjänsterna när de anser att de behövs. Människor som får förtroende och ansvar arbetar mer förutseende och ekonomiskt än människor i kulturer som domineras av ordergivning och kontroll.

Underhåll och förnyelse av fastigheterna

Byggnader kan leva och fungera väl i sekler om de underhålls, vårdas och successivt anpassas till nya användarbehov men de kan också snabbt förfalla om underhållet uteblir. Den förstnämnda hållningen är inte bara mest sympatisk mot användarna, omgivningen och fastighetsarbetarna, oftast är den också mest ekonomisk. Negligering av underhållsbehov leder till fler akuta fel och gör det svårare och tyngre för fastighetsarbetarna att utföra sina uppgifter.

Detta till trots är det inte ovanligt att kommuner använder fastighetsunderhållet som budgetdragspel. De skjuter på underhållet fastän det nästan alltid leder till ökade driftskostnader, ökande underhållsbehov och höjda underhållskostnader i framtiden. Dessutom leder det till en försämrad totalekonomi.

Kommunerna bör således i eget intresse underhålla sina fastigheter enligt konstens alla regler. Det är ett minimiråd. Ännu bättre är att också utnyttja teknikens landvinningar och successivt förnya installationerna då ny teknik blir tillgänglig och ekonomisk, till exempel genom att installera värmepumpar, solpaneler, brukarstyrd uppvärmning och belysning med mera. Det ger inte bara bättre ekonomi utan underlättar också fastighetsskötarens arbete och ger dem ökad status och stimulans.

Benchmarking

Alla verksamheter behöver rättesnören att jämföra sig med. En kommun kan med hjälp av benchmarkingtekniker jämföra den egna driftsorganisationens prestationer med vad ett urval av motsvarande enheter i grannkommuner, landsting, bostadsföretag eller privata fastighetsföretag åstadkommer, och ställa krav på den egna enheten att den ska tillhöra de bästa i gruppen. Jämförelserna kan avse kostnader för yttre och inre fastighetsskötsel, el-, värme- och vattenförbrukning, fastighetsskötarens arbetsansvar med mera. SKL:s jämförelsetal kan tjäna som inspiration för sådana analyser och uppföljningar. I stora kommuner med flera driftsenheter kan dessutom de olika fastighetsdriftsenheterna jämföras med varandra. Sådana kvadratmeterbaserade jämförelsetal underlättar budgetering och uppföljning och är ett kraftfullt instrument vid målstyrning.

”En kommun kan med hjälp av benchmarkingtekniker jämföra den egna driftsorganisationens prestationer med vad ett urval av motsvarande enheter i grannkommuner, landsting, bostadsföretag eller privata fastighetsföretag åstadkommer, och ställa krav på den egna enheten att den ska tillhöra de bästa i gruppen.”



Konkurrensutsättning

Ett annat sätt att skapa en måttstock och jämförelsesituation är att outsource en del av fastighetsdriften, till exempel driften av fastigheter inom en begränsad geografisk del av kommunen – partiell outsourcing – och därefter låta den egen regidrivna delen tävla med den entreprenörsdrivna genom att systematiskt jämföra dem vad gäller ekonomi, kvalitet, service, personalvård, utvecklingsansträngningar med mera. Om egen regidelen inte förmår att hävda sig kan den outsourceas i ett andra steg. Om istället egen regidelen skulle visa sig vara bäst kan den outsourceade delen insourceas, det vill säga återtas i egen regi. Testperioden bör vara minst två till tre år för att stabila skillnader ska framträda. Förfarandet lämpar sig självfallet enbart för kommuner med relativt stora bestånd av verksamhetsfastigheter.

Samordning inom kommunen

Kommunerna har inte sällan flera fastighetsorganisationer: en för verksamhetsfastigheterna (fastighetskontoret), en för det kommunala bostadsbolaget och ibland också en för ett industribyggnadsbolag. För små kommuner innebär flera organisationer resurssplittring; integration ökar kraften och minskar personalbehovet.

Små kommuner blir starkare genom samverkan

Små kommuner kan också lindra storlekshandikappet – men inte gleshetshandikappet – genom samarbete med andra (små) kommuner. En möjlighet kan vara att två eller flera kommuner etablerar en gemensam organisation för fastighetsförvaltning inklusive fastighetsdrift, eller en gemensam organisation för enbart fastighetsdrift.

En sådan interkommunal organisation har större styrka än de ingående kommunerna var för sig. För det första är det lättare att rekrytera bra chefer och medarbetare till en stor organisation än till en liten eftersom den kan erbjuda fler karriärvägar, fler intressanta förvaltningsobjekt, fler tekniska och ekonomiska utmaningar och en större yrkesmässig gemenskap än en liten. Vidare har en stor organisation lättare att arrangera mentorskap och utbildningar. Det blir dessutom lättare att följa med i teknikutvecklingen och hålla kompetensfanan högt, och inte minst blir det möjligt att arbeta med intern benchmarking.

Flera juridiska former är tänkbara: avtal, gemensam nämnd, kommunalförbund eller gemensamt bolag. Innehållsmässigt och praktiskt kan skillnad-

erna vara små. Den politiska viljan och samverkansorganets mandat och förtroende har större betydelse för utfallet än formen.

Allmänt sett lämpar sig fastighetsverksamheternas arbetsuppgifter bättre för samverkan än kommunernas kärntjänster eftersom fastighetstjänsterna är projekt- och objektsorienterade i motsats till exempelvis vård, skola och omsorg som är individ- och här och nu-orienterade.

Jämtlandsmodellen

De ovan redovisade strategierna kan med fördel kombineras. Jämtlands läns landsting är ett belysande exempel. Jämtland har lägst driftskostnader per kvadratmeter bland Sveriges landsting. Den övergripande förklaringen är att landstinget har en pragmatisk och lokalt anpassad syn på hur driften ska organiseras och ledas och på vad som ska göras i egen regi respektive köpas.

Länet är stort, 54 000 kvadratkilometer (12 % av Sveriges yta), och vidsträckt, över femtio mil från norr till söder. Invånarantalet uppgår till 128 000 personer (1,2 % av den totala befolkningen) varav en tredjedel bor i Östersunds kommun.

Landstingets fastighetsareal mäter cirka 200 000 kvadratmeter, varav cirka sjuttio procent finns inom Östersunds kommuns gränser medan de resterande trettio procenten är relativt jämnt spridda över länet. Förklaringen till obalansen är att landstinget endast har ett sjukhus (108 000 kvm) som av naturliga skäl är byggt i länets demografiska tyngdpunkt Östersund. Beståndet är också tekniskt obalanserat. Sjukhuset är installationstätt och tekniskt avancerat i motsats till övriga byggnader i beståndet – hälsocentraler, skolor med mera – som är tekniskt okomplicerade. Geografin, koncentrationen till Östersund och skillnaderna i teknisk komplexitet har gjort att landstinget valt att operera med två organisatoriska lösningar för fastighetsdriften: egen regi i Östersund och entreprenad i övrigt.

Driftsorganisationen för östersundsfastigheterna arbetar såväl med fastighetsdrift inklusive beredskapstjänst som verksamhetsservice. Den består av tretton medarbetare varav sex är eltekniker och sju vvs-tekniker. Uppskattningsvis 60–70 % av arbetstiden ägnas åt fastighetsdrift.

De två teknikgrupperna är bemannade med kvalificerade tekniker med lång tjänstgöring i landstinget och djupa kunskaper om fastigheterna. Grupperna saknar formell chef; samtliga medarbetare är arbetande tekniker. Dock finns i varje grupp en samordningsansvarig, som planerar och fördelar arbetsuppgifter, och har budgetansvar.

Driftsorganisationen är dimensionerad för att täcka basbehovet av tjänster och räcker inte till för arbetstoppar. Då anlitas entreprenörer. Landstinget har avropsavtal med sex entreprenörer som är specialiserade inom olika fack

(el, ventilation, rör, kyla med mera). Landstinget tillhandahåller material och verkstadsfaciliteter och entreprenörerna ”levererar” arbetskraft. Avtalen är treåriga med möjlighet att förlänga i ytterligare två år. Entreprenörerna ersätts på timbasis.

Avrop görs genom skriftlig arbetsorder av vanligtvis respektive samordnare men även av enskilda tekniker. Denna starka decentralisering medför korta beställningstider, enkel kommunikation mellan beställaren/teknikern och entreprenören, och näst intill omedelbar uppföljning av utfört arbete. Härtill kommer att beställaren/teknikern, som själv är fackman och kollega med entreprenören, lätt kan bedöma hur stor arbetsinsats som behövs för ett visst arbete och om entreprenörens tidsredovisning av utfört arbete är skälig.

”Jämtland har lägst driftskostnader per kvadratmeter bland Sveriges landsting. Den övergripande förklaringen är att landstinget har en pragmatisk och lokalt anpassad syn på hur driften ska organiseras och ledas och på vad som ska göras i egen regi respektive köpas.”

Landstingets fastighetsenhet anser att modellen skapar ett bra arbetsklimat mellan landstinget och entreprenörerna. Teknikerna känner ansvar för ”sina” fastigheter, arbetar preventivt för att säkra driften och förebygga fel och driftsavbrott, håller ett särskilt öga på energiförbrukningen och strävar hela tiden efter att förbättra och utveckla.

Fastigheterna utanför Östersund sköts av fem entreprenörer. Samtliga utom en är små lokalt verksamma företag/hantverkare. Entreprenörernas uppgifter och ansvar regleras med hjälp av en kombination av frekvens- och funktionsavtal, som även de är treåriga med två-årig förlängningsmöjlighet. Landstinget tillhandahåller i dessa fall inte material och verkstadsfaciliteter. Beställarfunktionen, som består av en teknikertjänst, är placerad i Östersund parallellt med driftsorganisation för Östersund. Teknikern ifråga är ansvarig för kommunikationen med entreprenörerna, för kontroll och uppföljning av utfört arbete och för granskning och kontering av entreprenörernas fakturor.

Modellen, som landstinget använt sedan 2002, uppskattas av entreprenörerna. Landstinget har fått anbud från flera entreprenörer vid varje upphandling.



Framgångsfaktorer vid outsourcing

Outsourcing av driftsfunktionen är ett stort principiellt steg som en kommunledning rimligtvis bara överväger om den anser att funktionen blivit ineffektiv och omöjlig eller åtminstone mycket svår att vitalisera och rationalisera. Outsourcing kan då upplevas som det nödvändiga alexanderhugget. Omställningen är omvälvande och bör förberedas noga för att bli framgångsrik. Om kommunen har prövat partiell outsourcing (se föregående kapitel) kan den stödja sig på egna erfarenheter, om inte får kommunen dra nytta av andras. Vi redovisar nedan de enligt vår mening viktigaste framgångsfaktorerna.

Välj rätt entreprenadform

Vi gav i kapitel Samhällsperspektivet ovan en kort redovisning av olika entreprenadformer. Syftet var då att belysa formens betydelse för branschens teknikutveckling. Vi byter nu betraktelsevinkel och reflekterar över dem med kommunintresset som riktninggivare.

Vi belyser fyra varianter:

- › Avrop
- › Utförandeentreprenad
- › Funktionsentreprenad
- › Partnering

De tre första är väl beprövade medan den fjärde är ett närmast oskrivet kort i Sverige, men inte utomlands. Vi diskuterar de tre förstnämnda här och den fjärde i nästföljande kapitel Utvecklingsmöjligheter.

Avrop

Vid avropskontrakt – den enklaste formen – överenskommer beställaren med en eller flera entreprenörer eller enskilda hantverkare att de efter anmodan från beställaren ska utföra ett visst av beställaren definierat arbete och ersättas enligt principer som framgår av avtalet ifråga, normalt efter bok och räkning. Beställaren bestämmer vad som ska göras, hur det ska göras och när det ska göras, och entreprenören utför arbetet. Eller, med Fastighetsbranschens Utbildningsnämnds vokabulär, beställaren utför fastighetsingenjörskapet med egen personal och köper fastighetstekniker- och fastighetsskötarearbetet. Avtalen kan innehålla klausuler om högsta och lägsta arbetsmängd per kvartal eller liknande.

Avropskontrakt fungerar i regel bra då det gäller felavhjälpning, löpande underhåll och annat tekniskt rutinarbete och då det är fråga om att förstärka den egna organisationen (jfr Jämtlandsmodellen i kapitel Framgångsfaktorer vid egen regi ovan). Nackdelen, förutom osäkerhet om att resurserna verkligen finns när de behövs, är en risk för att entreprenörernas engagemang inte blir helhjärtat och att samordningsansvaret kan bli en tung börda.

Modellen lämpar sig för kommuner som till följd av fastighetsbeståndets karaktär eller planerade ombyggnader, reoveringar med mera har svårt att bedöma arbetets omfattning. Begränsat marknadsutbud kan vara ett annat skäl. Ortens entreprenörer kan vara så små och få att endast någon, eller kanske ingen, har kapacitet att åta sig ett större engagemang. Ett tredje skäl kan vara att kommunen inte vill avhända sig fastighetsingenjörskompetens, vilket i sin tur kan bero på att de ser personlig kontinuitet på fastighetsingenjörsnivå som strategisk, att fastighetsbeståndet är komplext eller under omvandling, eller att fastighetsdokumentationen – ritningar, beskrivningar, skötselinstruktioner, förbrukningsstatistik med mera – är outvecklad. Personalpolitiska hänsyn kan naturligtvis också spela in.

Utförandeentreprenad

Vid utförandeentreprenader definierar också beställaren vad som ska göras och hur. Skillnaden mot avrop är att uppdraget omfattar allt arbete som bedöms krävas inom området under en flerårsperiod, vanligtvis tre år, inklusive arbetsledning, samt att arbetet definieras i övergripande och allmänna termer. Avtalen är oftast konstruerade så att entreprenören erhåller en fast summa för löpande tillsyn och skötsel och extra ersättning för reparationer över ett visst belopp. Härigenom ska entreprenören få ekonomiskt intresse av att minimera antalet reparationstillfällen och kommer att vara observant och arbeta förebyggande. Malisen hävdar att konstruktionen även kan slå åt andra hållet, att entreprenören kan lockas att låta problem växa för att ingripa först då reparationskostnaderna vuxit sig stora.

Entreprenadformen lämpar sig för kommuner som har välskötta fastighetsbestånd med förutsägbara renoverings- och reparationsbehov. Det är då relativt lätt att planera och i förväg bestämma vad som behöver göras under kontraktstiden. En andra premis är att köparnas marknad helst ska råda så att flera företag vill tävla om uppdraget. Kommunen har då goda förutsättningar att göra en bra upphandling.

Funktionsentreprenad

Vid funktionsentreprenad definierar beställaren vilka funktioner – ventilation, värme, skalskydd med mera – som ska säkerställas och lämnar till entreprenören att avgöra hur detta ska åstadkommas (målstyrning). Uppdraget är mer kvalificerat än de tidigare. Det innehåller inte bara fastighets- och fastighetsskötarearbete utan också fastighetsingenjörarbete. Ersättningsmodellen kan utformas på samma sätt som för utförandeentreprenader men kan också kompletteras med bonus för, till exempel, uppnådda energibesparingar.

Entreprenadformen lämpar sig för kommuner som liksom ovanstående har välskötta fastighetsbestånd med förutsägbara renoverings- och reparationsbehov men också kommuner med bestånd som innehåller byggnader med ”besvärliga” installationer vilka kräver teknisk kompetens, intuition och fingertoppskänsla för att fungera optimalt. Formen fungerar bäst om entreprenören är innovativ och om kommunen välkomnar förslag till tekniska förbättringar och har ekonomiska resurser att genomföra dem.

Malmö stad outsourcar sedan 1998 driften av stadens cirka 1 300 000 kvadratmeter stora bestånd av verksamhetsfastigheter till tre externa drifts-entreprenörer och en intern, Kommunteknik. De externa entreprenörerna har hand om 55 % av beståndet och den interna resterande 45 %. Entreprenadformen är funktionsentreprenad och avtalstiden tre år med möjlighet att förlänga två år med ett år i taget.

Erfarenheterna är till övervägande del goda. Kostnaderna, kvaliteten och servicenivån är väsentligt bättre än före 1998. Det är inte bara de entreprenörsdrivna delarna som fungerar bättre utan även den kommundrivna. Kommunteknik har till följd av näst intill dagliga jämförelser med de externa entreprenörerna utvecklats starkt. Exponeringen har drivit fram bättre rutiner, långtgående rationaliseringar samt mer effektiv kvalitetskontroll, och enheten är idag jämbördig med de externa entreprenörerna.

Men svårigheter och problem finns också. Det kan vara svårt att beskriva förutsättningarna för entreprenaderna så precist och entydigt att det blir fullständigt klart hur långt entreprenörernas ansvar sträcker sig. Följden blir att staden och entreprenörerna måste lägga mycket tid på icke värdeskapande tolkningsdiskussioner. Det kan också vara svårt att konstruera ersättningen så att den påverkar entreprenörernas prioriteringar. Malmö har bland annat

provat en kontraktsklausul som skulle ge entreprenörerna extra ersättning om de lyckades minska fastigheternas energiförbrukning. Den ledde inte till önskat utfall och har avvecklats. Vidare kan stadens fastighetsförvaltare känna frustration över att de inte har rätt att påverka hur fastigheterna sköts och över att de mister en stor del av de naturliga direktkontaktarna med hyresgästerna. Till detta kan läggas att Malmös erfarenhet är att branschen överlag är tekniskt och kommersiellt omogen. Det är sällsynt att entreprenörerna presenterar förslag till tekniska och andra förbättringar.

Omfattning

Entreprenörerna ska kunna arbeta effektivt och systematiskt och samtidigt leva upp till höga kvalitets- och serviceambitioner. För det krävs normalt att de arbetar i driftsgrupper om fyra till fem fastighetstekniker och fastighets-skötare under ledning av en arbetsledare. En sådan grupp kan normalt hantera cirka 100 000 kvadratmeter. En entreprenör som inte har verksamhet på en ort kan förväntas kräva att kommunen outsourcar minst så mycket att uppdraget kan ses som intressant. Situationen blir annorlunda om entreprenören har verksamhet på orten. Företaget kan då se uppdraget som ett värdefullt tillskott till en redan etablerad grupp och vara berett att gå in i engagemanget till fördelaktigt pris (marginalaffär). Det går därför inte att lägga fast generella storleksriktlinjer för driftsentreprenader utan lokala förhållanden avgör.

”Det tar ett halvår till ett år för entreprenörerna att lära känna fastigheterna och hyresgästerna, etablera rutiner och börja arbeta effektivt. Om entreprenören dessutom förväntas identifiera möjliga tekniska förbättringar krävs ytterligare ett till två år..”

Kontraktslängd

Det tar ett halvår till ett år för entreprenörerna att lära känna fastigheterna och hyresgästerna, etablera rutiner och börja arbeta effektivt. Om entreprenören dessutom förväntas identifiera möjliga tekniska förbättringar krävs ytterligare ett till två år, och för att genomföra dessa och skaffa fram budgetmedel kanske ytterligare ett. För att entreprenören själv ska kunna dra nytta

av förbättringarna fordras uppenbarligen att kontraktstiden är åtminstone fem år. Dessa omständigheter talar för långa kontrakt.

Det finns också goda argument för korta. Ett skäl kan vara osäkerhet om entreprenörens förmåga och stabilitet. Om entreprenören inte visar sig vara den goda samarbetspartner som kommunen trodde då avtalet ingicks kan lång kontraktstid bli en börda. Ett annat skäl att hålla nere kontraktstiden kan vara att entreprenören i motsatt fall kan lära känna fastigheterna så väl att andra entreprenörer inte finner det mödan värt att ge anbud då det blir dags att sätta om entreprenaden. Entreprenören har då i praktiken fått ensamrätt.

Den gyllene medelvägen är i de flesta fall den bästa: Tre till femåriga kontrakt med möjlighet att förlänga i två år med ett år i taget och med en uppsägningsklausul som ger kommunen rätt att säga upp avtalet i förväg mot ersättning om det enligt kommunen inte fungerar på avsett sätt.

Anpassa beställarorganisationen

Fastighetsledningens arbetsuppgifter förändras drastiskt vid överföring av arbete från egen regi till entreprenör. Ansvar rubbas dock inte. Fastighetsledningen är även efter outsourcingen ansvarig för att fastigheterna sköts på fackmässigt sätt, men ansvaret måste utövas på annat sätt och med andra instrument. Outsourcing kräver beställarkompetens och egen regiproduktionskompetens. I det första fallet är marknadskännedom, affärsmannaskap och affärs- och kvalitetskontroll centrala faktorer och i det senare organisering, planering, arbetsledning, personalrekrytering och personalutveckling.

Mer precist bör den eller de personer i fastighetsledningen som utses att ansvara för upphandlingen och samarbetet med entreprenören under kontraktstiden – kontraktsförvaltaren – ha överblick och förmåga att placera problem och situationer i sammanhang, kunna prioritera samt ha vilja och förmåga att leva sig in i entreprenörens arbetsförutsättningar och drivkrafter samt kunna bygga en harmonisk beställar/leverantörsrelation. Kontraktsförvaltaren ska på basis av analyser av beståndets karaktär, planerade förändringar, marknadsutbudet med mera ha förmåga att välja den entreprenadform som passar kommunen bäst och i förfrågningsunderlaget kunna klargöra vad entreprenören ska prestera samt rutiner för tilläggsbeställningar, ekonomisk reglering, entreprenörens rapportering, kommunens uppföljning med mera. Självklart kommer många saker att inträffa under kontraktstiden som inte rimligen kunnat förutses vid upphandlingstidpunkten och vars hantering kräver omdöme och samarbetsförmåga för att resultatet ska bli bra både för kommunen och för entreprenören, eller åtminstone balanserat. Diplomati och affärsmannaskap är då viktiga egenskaper.

Av ovanstående följer att kommunens outsourcingansvarige/kontraktsförvaltare ska vara tekniskt och kommersiellt kunnig, ha mandat att fatta beslut och vara beställarombud.

Behåll mottagning av felanmälningar (kundtjänst) i egen regi

Driftspersonalen har vanligtvis tät och kontinuerlig kontakt med hyresgästerna. De ser till lokalerna, diskuterar tillkortakommanden med nyttjarna och åtgärdar fel som hyresgästerna anmält eller de själva eller annan upptäckt. Och inte sällan lär de känna lokalanvändarna: elever, förskolebarn, boende på servicehem med flera. Outsourcing innebär förlust av denna kontaktyta mot hyresgäster och lokalnyttjare, och därmed också av information.

Kommunen bör kompensera för detta. Det kan lämpligen ske genom att behålla mottagning av felanmälningar (kundtjänst) i egen regi och förstärka den. Enheten bör inte bara vara mottagare av felanmälningar och önskemål från hyresgäster, utan också ha till uppgift att förmedla dessa till entreprenören i form av arbetsorder samt återrapportera om vidtagna åtgärder till den som anmält ett visst fel och ta kontakt på nytt efter några dagar och fråga om allt är till belåtenhet. All sådan kommunikation bör dokumenteras löpande och därefter sammanställas och analyseras periodvis, förslagsvis en gång per månad inför driftsmöten. Informationen tillställs den outsourcingansvarige som därigenom erhåller snabb information om hyresgästernas syn på lokalerna och entreprenörens arbete, information som kan användas för styrning av entreprenören och som underlag för statusuppdateringar och underhållsplanering. Felanmälningsmottagningen bör bemannas med serviceinriktade personer som känner till fastigheterna och vet hur de används.

Förstärk informationsbasen

Övergång från egen regi till entreprenad ökar behovet av teknisk dokumentation av fastigheterna. Vid drift i egen regi förlitar sig många kommuner i praktiken på icke dokumenterad fastighetsinformation, det vill säga på enskilda medarbetares kunskaper om enskilda fastigheters uppbyggnad, tekniska status, funktionssätt med mera, så kallad tyst kunskap. Denna källa försvinner vid outsourcing och måste kompenseras.

Kommunen bör tillhandahålla fastighetssystem som ger entreprenören tillgång till all information som har relevans för entreprenadens fullföljande, i första hand arkitekt-, konstruktions- och installationsritningar med tillhörande beskrivningar, flödesscheman, driftsmanualer, driftsstatistik, felstatistik, statusbedömningar och underhållsplaner. Omvänt bör kom-

munen kräva att entreprenören använder systemen för sin rapportering till kommunen. Det gör informationen tillgänglig för kommunens personal och säkrar att den finns kvar efter entreprenörsbyte.

Förvalta konkurrenstrycket

En viktig förutsättning för att outsourcing ska vara en effektiv driftsform för kommunen är att inte bara den första upphandlingen utan även alla följande sker under konkurrens och att entreprenörerna/anbudsgivarna känner att det lönar sig att anstränga sig ekonomiskt, kvalitativt och servicemässigt och att de blir rättvist bedömda.

Kommunen ska således helst alltid ha flera intressanta anbud att välja mellan. Så är nästan alltid fallet för storstäder, förortskommuner och större städer, ibland för pendlingskommuner men sällan för glesbygdskommuner. Om konkurrensen inte är levande, eller inte förväntas att förbli så, är förmodligen outsourcing inte en bra idé.

Vad kan kommunen göra för att stimulera marknaden? Kommunen bör studera utbudet och utforma entreprenadupplägget, kontraktsformen, kontraktslängden, upphandlingstidpunkten med mera så att tillräckligt många entreprenörer blir intresserade, såväl lokala som utsocknes.

Malmö arbetar aktivt på detta sätt. Staden har, som tidigare nämnts, lagt ut arbetet på tre externa och en intern entreprenör, och använder treåriga funktionskontrakt med möjlighet till förlängning två gånger med ett år i taget. Det betyder att staden upphandlar en driftsentreprenad av extern entreprenör minst vartannat år. Upplägget attraherar marknaden och Malmö har alltid flera intressanta anbud att välja mellan.

Malmö överväger att utöka antalet entreprenader. Konkurrensen förväntas nämligen öka om omfånget på entreprenaderna minskar eftersom de då också blir intressanta för entreprenörer som kan åta sig uppdragen som marginal- eller kompletteringsuppdrag. En minskning av entreprenadomfång kommer också att leda till kortare tid mellan upphandlingarna, vilket Malmö tror även kommer att leda till ökat intresse från entreprenörerna.

Uppföljning, dialog och kontroll

Kontinuerlig uppföljning och kontroll av entreprenaden ligger både i kommunens och i entreprenörens intresse. Kommunen behöver försäkra sig om att entreprenören arbetar i enlighet med kontraktets bokstav och anda och den samarbetspraxis som successivt utvecklas under kontraktet medan entreprenören har behov av ett kvitto på att kommunen är nöjd med företag-

ets prestationer och uppskattar samarbetet. En mer krass synpunkt är att entreprenören har intresse av att minimera sina insatser och få besked av beställaren om var minimigränsen för leveransen går.

Kommunen bör föra en kontinuerlig dialog med entreprenören om fastigheterna och deras tillstånd och entreprenörens prestationer. Rutiner för detta bör fastställas redan i kontraktet. Driftmöten bör hållas minst en gång i månaden. Entreprenören bör då rapportera vad som hänt under den gångna perioden vad gäller inkomna felanmälningar och åtgärdande av dessa, andra utförda arbeten med mera samt redovisa tekniska iakttagelser, hyresgästönskemål, periodens mediaförbrukningar etc. samt inte minst sina eventuella förslag till förbättringsåtgärder. Kommunen bör vid dessa möten dels ge sin reaktion på entreprenörens redovisning och klart och tydligt deklarerat om entreprenören enligt kommunens mening lever upp till kommunens och kontraktets förväntningar eller ej, dels informera om kommande händelser som har relevans för entreprenörens arbete. Det kan gälla verksamhetsförändringar, hyresgäster som flyttar ut eller in, synpunkter från hyresgäster, om- och tillbyggnader, planerade underhållsarbeten med mera samt vilka extra arbeten kommunen önskar att entreprenören ska utföra.

EGENKONTROLL

Kommunen bör oavsett hur utvecklad entreprenörens egenkontroll är etablera egna kontrollrutiner, till exempel:

- *Mediastatistik* – objektsvis redovisning av förbrukning av el, värme, eventuell kyla och vatten. Onormala värden eller plötsliga förändringar indikerar fel eller behov av justering av inställningar.
- *Felstatistik* – kundtjänstens sammanställningar och analyser.
- *Benchmarking* – objektsvis jämförelse mot referensobjekt av kostnader för skötsel och mediaförbrukning. Ger underlag för identifiering och planering av förbättringsåtgärder.
- *Kundenkäter* – hyresgäster svarar på frågor om hur de ser på fastigheternas skötsel, inomhusklimatet, entreprenörens arbete med mera. Ger underlag för identifiering och planering av förbättringsåtgärder, och entreprenören input till bättre arbetssätt.
- *Statusbesiktning* – teknisk besiktning av fastigheterna. Utförs normalt vid kontraktsomsättning men kan också utföras däremellan och som underlag för underhållsplanering.
- *Okulärbesiktning* – outsourcingansvariges egna protokollförda iakttagelser

Kommunens kontraktsförvaltare/outsourcingansvarige bör göra regelbundna sammanställningar och analyser av informationen, diskutera resultatet med driftsentreprenören, fastighetsledningen och hyresgästerna, och därefter fatta beslut om eventuella tekniska åtgärder och förändrade förvaltningsrutiner.

Små kommuners strategier

Mentorkommuner

Små kommuner kan ha svårt att skaffa den beställarkompetens som fordras för att handla upp och förvalta driftskontrakt, åtminstone under den första outsourcingperioden. Kommunen kan då söka stöd och hjälp hos kommuner som har gått igenom processen, till exempel en grannkommun.

Samverkan

Små kommuner kan reducera storlekshandikappet genom samverkan med andra kommuner i analogi med vid drift i egen regi. En möjlighet kan vara att två eller flera kommuner etablerar en gemensam fastighetsförvaltning som i sin tur upphandlar fastighetsdriften av en entreprenör. En mindre långtgående variant är att göra en gemensam upphandling av enbart driftstjänsterna. Båda modellerna minskar upphandlingskostnaderna, kan attrahera nya entreprenörer och förstärker kommunernas förhandlingspositioner. Även i dessa fall är olika juridiska former tänkbara: avtal, gemensam nämnd, kommunalförbund eller gemensamt bolag.



Utvecklingsmöjligheter

Vi presenterar här två utvecklingsmöjligheter: partnering och franchising. Den förstnämnda ger beställare och entreprenörer en ram för fördjupat samarbete för bättre entreprenadutfall, och den senare en ny väg för spridning av teknisk och kommersiell kunskap till små entreprenörer vilket borde gynna framför allt glesbygdskommuner.

Partnering

Samarbetsformen partnering började användas mer allmänt i Sverige i byggprojekt i mitten på 00-talet. Inspirationen kom främst från Storbritannien som kom igång några år tidigare. Till grund låg offentliga utredningar i Storbritannien (Rethinking Construction, 1998) och Sverige (SOU 2002:115 Skärpning gubbar!) som konstaterat att byggbranschen kännetecknas av resursslöseri och svag utvecklingskraft, och att detta hade rötter i bransch-kulturen. Traditionen bjuder att byggföretagen arbetar ad hoc och för varje nytt projekt sätter samman en ny konstellation av företag – markentreprenörer, stomleverantörer, installatörer, måleriföretag med mera – som ofta inte samarbetat tidigare och inte kommer att samarbeta senare, vilket leder till höga uppstartkostnader, kortsiktighet, kamp om pengar, okänslighet för beställares behov och ointresse för utveckling.

Utredarna satte detta i kontrast till den fasta industrin som enligt dem arbetar mycket mer progressivt och effektivt. Företag i den sektorn eftersträvar långa kund- och leverantörsrelationer och tar initiativ till gemensamma utvecklingsprojekt. Byggindustrin borde, rekommenderade utredarna, tillämpa industrins arbetssätt, närmare bestämt arbeta i fasta samarbetsgrupper och mobilisera alla deltagares kunskaper och kreativitet för att nå gemensamma mål. Beställare, arkitekt, tekniska konsulter och entreprenörer

bör enligt utredarna starta samarbetet redan i planeringsskedet, det vill säga innan projektet är fullt definierat, och gemensamt ta fram projektplaner och projektbudget.

PARTNERUPPLÄGG

Ett partneringupplägg för en driftsentreprenad kan se ut som följer:

- (1) Beställaren lägger fast vilka fastigheter som ska tas om hand och ställer upp driftsmål för fastigheterna i ekonomiska, förbrukningstekniska och kundnöjdhetstermer.
- (2) Beställaren väljer entreprenör med hjälp av anbudsförfarande.
- (3) Beställaren och entreprenören, eventuellt förstärkt med en teknisk konsult, går samman i en partneringgrupp.
- (4) Partneringgruppen analyserar målen och fastigheterna och kommer överens om vad som ska göras och hur.
- (5) Entreprenören ersätts efter löpande räkning plus bonus kopplat till utfallet relativt uppsatta mål. Entreprenörens redovisning ska vara öppen och transparent.

Upphandlingen baseras på entreprenörens timpriser och beställarens bedömning av entreprenörens uppdragsledares kompetens och samarbetsförmåga.

Franchising

De stora rikstäckande entreprenadföretagen och flertalet medelstora riktar först och främst in sig på storstadsregionerna, på de stora marknaderna, och ignorerar glesbygden. De har ännu inte funnit former för de små marknaderna trots att konkurrensen där är betydligt svagare än i storstäderna. En intressant möjlighet för dem, enligt vår mening, kunde vara att pröva franchising-koncept, närmare bestämt att stödja en lokal aktör tekniskt, administrativt och kommersiellt mot en andel i ersättningen.

Slutsatser

Det finns inte en självklar bästa form för drift av kommunala verksamhetsfastigheter. Kommunerna har olika yttre och inre förutsättningar och förhållanden. Det som är rätt och riktigt för en kommun behöver inte vara det för en annan. Detta till trots kan vissa övergripande slutsatser dras.

Egen regi

Egen regi är en väl beprövad driftsform som ofta tjänar kommunerna väl, men en driftsform som med tiden kan tappa i effektivitet, kvalitet och service och som då och då behöver vitaliseras som alla andra verksamheter. Det kan göras med hjälp av organisatoriska och personella förändringar, benchmarking och partiell outsourcing. För små kommuner kan även samverkan med andra kommuner vara en lösning.

Outsourcing

Om kommunen misslyckas med att omstarta och sätta fart på driftsorganisationen är outsourcing sannolikt den bästa vägen framåt. Kommunen bör välja samarbetsform och kontraktsmodell efter analys av de egna förutsättningarna och bedömning av utbudet av driftstjänster i kommunen av såväl lokala som rikstäckande företag idag och längre fram i tiden. Kommunen bör vidare, innan skutan sätts i sjön, klargöra hur beställarfunktionen och kundtjänsten ska organiseras och bemannas, hur fastighetsinformationen ska hanteras och säkras, vad förändringarna kommer att kosta och vilka transaktionskostnader i övrigt som kommunen kommer att drabbas av och ställa dessa mot den direkta kostnadsminskningen. Slutligen bör framhållas att, kommunen bör fatta beslut om outsourcing utifrån att det är irreversibelt, det vill säga att kommunen inte kommer att gå tillbaka till egen regi.

Bästa samarbetsform och kontraktstyp styrs i första hand av kommunens storlek och kommungruppstillhörighet:

Stora kommuner

Stora kommuner har genomgående hög beställarkompetens och tillgång till ett stort marknadsutbud av driftstjänster, alltså bästa tänkbara förutsättningar för outsourcing. De har därför goda möjligheter att finna goda samarbetspartners på entreprenörsmarknaden som de kan bygga positiva och konstruktiva relationer med. De har också möjlighet att dela upp beståndet i delentreprenader och arbeta med funktions- och partneringsavtal som de kan använda som redskap för att göra kommunen till en intressant beställare och säkra och stimulera konkurrensen.

Små kommuner i glesbygd

Små kommuner har sämre förutsättningar än stora och små kommuner i glesbygd ännu sämre. Svagt marknadsutbud och svårigheter att trygga kompetensförsörjningen torde vara de största hindren. Förstahandslösningen för de flesta torde vara avropsavtal i kombination med samverkan med andra kommuner. Och om det inte bedöms vara tillräckligt kraftfullt kan bästa utvägen vara fortsatt egen regi.

Mellanstora kommuner

För mellangruppen, och till den hör flertalet av våra kommuner, finns inte något självklart bästa val. Geografin och marknadsutbudet torde i de flesta fall vara de viktigaste styrparametrarna. För förortskommuner kan funktions- eller partneringsavtal med en entreprenör vara en bra lösning, för geografiskt stora kommuner med fastigheter på flera orter kan avropsavtal med lokala entreprenörer/hantverkare vara effektivt, och för en tredje grupp kan en kombination av egen regi på en eller flera orter och outsourcing på andra (partiell outsourcing) vara bästa val.

Utveckling

Kommunerna kan hjälpa driftsentreprenadbranschen att utvecklas genom att vara krävande beställare och ta initiativ till nya samarbetsformer. En möjlighet är att använda partneringsavtal som samarbetsform. Den ger beställare och entreprenör en ram för fördjupat och mer kreativt samarbete för bättre entreprenadutfall. En annan är att uppmuntra stora rikstäckande entreprenadföretag att ingå franchiseavtal med lokala entreprenörer på mindre orter. Syftet i det senare fallet är att skapa en snabbfil för spridning av teknisk och

kommersiell kunskap till små entreprenörer och för vidgat utbud av kvalificerade driftstjänster i glesbygd.

Kommunerna kan öka sin kraft genom att arbeta tillsammans och med andra offentliga och privata fastighetsägare i beställarnätverk för upphandling och förvaltning av driftsentreprenader.

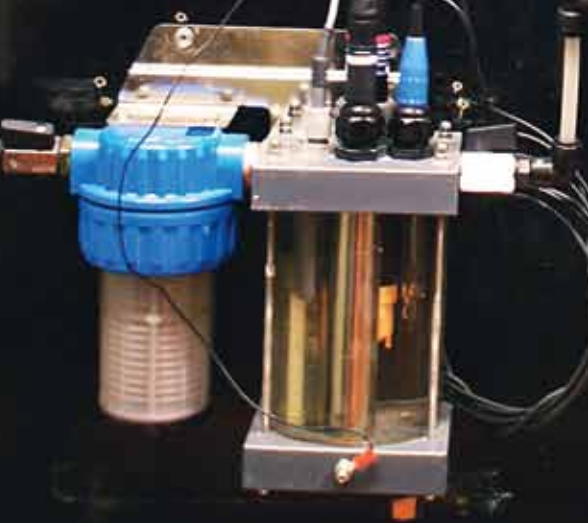
Strategisk betydelse

Fastighetsdriften i en kommun är en liten och ofta undanskymd stödtjänst, som inte kostar särskilt mycket men vars betydelse är mycket mer långtgående än vad kostnadsbudgeten antyder.

Nästan alla barn och ungdomar i en kommun, många äldre och nästa alla kommunanställda vistas större delen av dagen i kommunens verksamhetsfastigheter. Nyttjarnas arbetsprestationer och trivsel påverkas i inte oväsentlig grad av fastigheterna och deras skötsel. Vidare är fastigheterna ofta väsentliga inslag i stadsbilden och har stor betydelse för invånarnas stolthet för orten och för vilket intryck utsocknes besökare får av kommunen. Härtill kommer den mer krassa synpunkten att fastigheterna är den största posten i balansräkningen och att eftersatt vård och skötsel kan innebära accelererande real värdeminskning.

Sedd i detta ljus är fastighetsdriftens organisation och styrning inte en liten undanskymd fråga utan har strategisk dignitet och bör behandlas därefter.





Litteraturreferenser

Politik och samhällsekonomi

Anders Morin m.fl. *Vitsen med vinsten – Fyra exempel på företag inom vård och skola som genom hög kvalitet ger uthållig vinst*. Hjalmarson & Högberg Bokförlag, Svenskt Näringsliv, 2011.

Självkostnadskalkylering vid konkurrensutsättning och införande av valfrihetssystem. Sveriges Kommuner och Landsting, 2009.

Ingegärd Berggren, Anders Haglund, Tore Melin, Anders Norrlid. *Storleken som kommunalekonomiskt problem – Samband mellan kommunstorlek och kostnadsläge i Sveriges primärkommuner*. Rådet för främjande av kommunala analyser, 2006.

Färre kommuner? – Om små kommuners problem och utmaningar. Finansdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting, 2006.

Måns Wikstrand. *Politikernas ekonomibok*. Dagens Samhälle, 2006.

Kommunal vardagsjuridik för förtroendevalda i fullmäktige, styrelser och nämnder. Sveriges Kommuner och Landsting, 2006.

Förtroendevald och arbetsgivare – ansvar, mod och möjligheter. Sveriges Kommuner och Landsting, 2006.

Fastighetsekonomi

Hans Lind och Stellan Lundström. *Fastighetsföretagande i offentlig sektor – strategiska frågor och den samlade kunskapen*. SKL Kommentus och Sveriges Kommuner och Landsting, 2010.

Från driftsrentreprenad till förvaltningsrentreprenad. UFOS, Sveriges Kommuner och Landsting, 2010.

Rätt begrepp – Nomenklatur, definitioner och mätregler för nyckeltal i offentlig fastighetsförvaltning. Sveriges Kommuner och Landstings FoU-fond för fastighetsförvaltning, Sveriges Kommuner och Landsting, 2009.

Här är din lokal! – Introduktion till hyresgäster i offentliga verksamhetslokaler. UFOS, Sveriges Kommuner och Landsting, 2008.

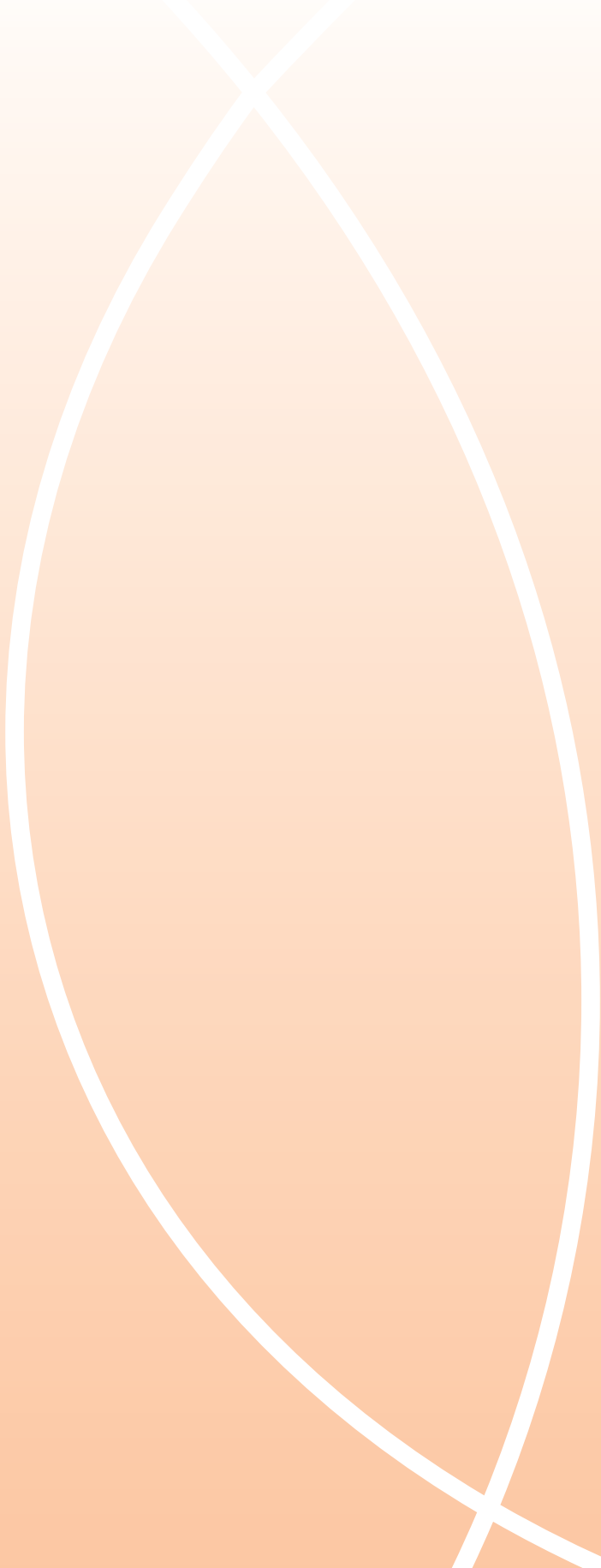
Effektiva kommunala fastigheter – Introduktion för förtroendevalda. Sveriges Kommuner och Landstings FoU-fond för fastighetsförvaltning, Sveriges Kommuner och Landsting, 2007.

Erfarenheter av driftrentreprenad vol 2 – intervjustudie med nio fastighetsägare. UFOS, Sveriges Kommuner och Landsting, 2007.

- Erfarenheter av driftentreprenad – diskussionsunderlag i upphandlingsprocessen.* UFOS, Sveriges Kommuner och Landsting, 2006.
- Kalkylhandbok för fastighetsföretaget.* UFOS, Sveriges Kommuner och Landsting, 2006.
- Effektivisera mera med flera – tre drivkrafter för lokaleffektivisering.* Sveriges Kommuner och Landsting, 2004.
- Om partneringskontrakt.* UFOS, Sveriges Kommuner och Landsting, 2004.
- Organisation på drift – verktyglåda för val av driftorganisation i det offentliga fastighetsföretaget.* UFOS, Sveriges Kommuner och Landsting, 2004.
- Samordnad fastighetsförvaltning.* SABO, 2001.
- Morötter och piskor – incitamentskonstruktioner för fastighetsförvaltning på entreprenad.* UFOS, Sveriges Kommuner och Landsting, 2001.
- Samarbetsstrategier – samverkan för effektivare förvaltning av kommunens lokaler och bostäder.* Svenska Kommunförbundet, 1997.
- Facility Management.* UFOS, Svenska Kommunförbundet, 1997.
- Det medvetna valet – fastighetsförvaltning i egen regi och på entreprenad.* Svenska Kommunförbundet, 1994.

Kompetensförsörjning

- Växla upp kompetensen – Så klarar vi generationsväxlingen i offentliga företag.* UFOS, Sveriges Kommuner och Landsting, 2008.
- Generationsväxling – Kompetensförsörjning i kommunal fastighetsförvaltning.* Sveriges Kommuner och Landsting, 2004.
- Driftig kompetens – Säkra och utveckla kompetensen i de offentliga fastighetsföretagens driftorganisationer.* UFOS, Sveriges Kommuner och Landsting, 2001.



Strategier för fastighetsdrift

Denna skrift har till syfte att underlätta för kommuner som står i begrepp att fatta beslut om förändringar i sin fastighetsdrift med avseende på egen regi och entreprenad. I skriften diskuteras för- och nackdelar med de två formerna och det reflekteras över strategier för att förbättra utfallet oavsett vilket alternativ som väljs. Viktiga saker att ta hänsyn till är till exempel personalförsörjning, utbud på den lokala marknaden och ekonomiskt utfall.

Det finns inte en självklar bästa form för drift av kommunala verksamhetsfastigheter. Kommunerna har olika yttre och inre förutsättningar. Det som bra för en kommun behöver inte vara det för en annan. I denna skrift får du hjälp med att komma fram till vad som är rätt strategi för din kommun.

Målgruppen är kommunala fastighetschefer och förtroendevalda som intresserar sig för fastighets- och organisationsfrågor.

Skriften har initierats och finansierats av Sveriges Kommuner och Landstings FoU-fond för fastighetsfrågor.

Beställ på www.skl.se/publikationer

ISBN 978-91-7164-750-4



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Post: 118 82 Stockholm
Besök: Hornsgatan 20
Telefon: 08-452 70 00
www.skl.se