

FOU-FONDEN FÖR FASTIGHETSFRÅGOR

Utveckla fastighets- organisationen

OM BOLAGISERING OCH ENTREPRENAD



Sveriges
Kommuner
och Landsting



Utveckla fastighets- organisationen

OM BOLAGISERING OCH ENTREPRENAD



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

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2014

ISBN: 978-91-7585-172-3

Omslagsfoto: Getty Images

Foto: Maskot, Mostphotos, Thomas Henrikson, Thomas Carlgren

Produktion: Kombinera

Tryck: LTAB, november 2014

Förord

Organisation och styrning av fastighetverksamheten i kommunerna ser olika ut. Dock är många frågor desamma exempelvis om fastighetsdriften ska utföras i egen regi eller genom entreprenad, eller valet mellan förvaltningsorganisation eller bolag. För att ge möjlighet till diskussion och inspiration om hur fastighetsverksamheten kan organiseras och styras så arrangerades en workshop under hösten 2013.

Inför wokshopen gjordes en forskningsöversikt som underlag till deltagarna. Det är denna forskningsöversikt tillsammans med dokumentation från workshopen som utgör denna skrift. Syftet är att ge fastighetschefer, ekonomichefer, kommundirektörer, politiker, m.fl. som har ett intresse av organisations- och ledningsfrågor för den kommunala fastighets- och lokalförsörjningsverksamheten, ett kunskapsunderlag och inspiration.

Projektet har initierats och finansierats av Sveriges Kommuner och Landstings FoU-fond för kommunernas fastighetsfrågor. Kapitel ett är skrivet av Anna Thomasson, Ekonomihögskolan, Lunds universitet. Kapitel två bygger på en workshop som leddes av Ola Mattisson och dokumenterades Ola Nordahl, Ekonomihögskolan, Lunds universitet. Kapitel tre är även sammanställt av Ola Nordahl.

Magnus Kristiansson och Felix Krause på Sveriges Kommuner och Landsting har varit projektledare.

Stockholm i november 2014

Gunilla Glasare
Avdelningschef

Maria Palme
Sektionschef

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad
Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

| | |
|----|--|
| 6 | Inledning |
| 9 | Kapitel 1. En översikt av organisationsmodeller |
| 9 | Olika organisationsmodeller |
| 17 | Entreprenadformen |
| 22 | Bolagsformen |
| 29 | Kapitel 2. Erfarenheter av olika organisationsmodeller |
| 29 | Strategiska ägarfrågor |
| 30 | Att få en entreprenad och strategisk styrning av driftorganisationen att fungera |
| 32 | Att organisera drift i egen regi |
| 33 | Framgångsfaktorer i en bolagiseringsprocess |
| 34 | Koncernnytta och kunder |
| 37 | Strategisk ägarstyrning - hur man ska styra ett bolag |
| 39 | Kapitel 3. Referat från fyra föredrag |
| 39 | Niklas Dalgrip, SISAB |
| 41 | Torbjörn Friberg och Joakim Halaby, Lidköpings Kommun |
| 43 | Lars Anebreid, tidigare vd på Falkenbergs Bostads AB |
| 45 | Alarik von Hofsten, fd vice vd Telge AB |
| 47 | Lästips |
| 48 | Bilagor |

Inledning

Organisation av offentlig verksamhet i allmänhet och kommunal verksamhet i synnerhet, är ett ständigt högaktuellt ämne för såväl forskare som praktiker. Hur den offentliga sektorn ska hantera sina åtaganden har under en längre tid varit föremål för debatt, inte bara i Sverige utan även internationellt. De senaste decennierna har det skett stora organisatoriska förändringar och lusten att experimentera har varit stor.

Som ett led i denna förändring har det också skett stora förändringar vad gäller fastighetsförvaltning i kommuner och landsting. Hur ägande och förvaltning av verksamhetslokaler ser ut skiljer sig från kommun till kommun och från landsting till landsting. I en del organisationer finns såväl ägandet som ansvaret för förvaltning av fastigheter inom den kommunala förvaltningen. I andra äger huvudmannen fastigheterna men har valt att handla upp drift på entreprenad från externa leverantörer. Ytterligare en lösning är att förlägga hanteringen av verksamhetslokaler i ett aktiebolag. Det gemensamma målet är dock tydligt. Det gäller att hitta organisatoriska former som skapar mesta möjliga effektivitet för de resurser som satsas i offentliga organisationer.

Olika huvudmän har provat olika organisatoriska former och därmed också dragit olika lärdomar. Syftet med denna skrift är att ge en översikt av erfarenheter som gjorts i samband med val av organisatorisk form för förvaltning av kommunala verksamhetslokaler. Framställningen fokuserar på entreprenad som en organisatorisk form och bolagisering som en annan form.

Skriften är uppdelad i tre kapitel:

- Kapitel ett är en forskningsöversikt som redogör för forskningen inom området och vilka erfarenheter, generella såväl som fastighetsspecifika, som gjorts kring entreprenader och bolagiseringar.

- I kapitel två presenteras de samlade slutsatserna från en workshop som genomförts på ovanstående tema. Ca 25 utvalda personer med erfarenhet samlades under en dag för att diskutera erfarenheter från olika organisationslösningar för kommunala verksamhetslokaler.
- I kapitel tre presenteras en kort sammanfattning av respektive föredrag som hölls vid workshopen.



En översikt av organisationsmodeller

Syftet med detta kapitel är att ge en översikt över de olika sätt en huvudman kan välja mellan när det gäller organiseringen av fastighetsverksamheten samt vilka erfarenheter som finns dokumenterade avseende de olika organisationsformerna och styrningen av dessa.

Olika organisationsmodeller

Under 90-talet influerades offentlig sektor allt mer av privat sektor, vilket innebar att olika typer av marknadslösningar infördes i offentlig sektor. Detta medförde att frågan om drift och ägarskap ska vara privat eller offentlig väckts i olika sammanhang och detta är frågor som fortsätter att vara aktuella. Influenserna från privat sektor har inneburit att huvudmannaskap och drift i många fall fördelats på olika aktörer och att fränsteg därmed gjorts från den traditionella förvaltningsmodellen. En separation av huvudmannaskap och drift sker till exempel vid såväl en entreprenadupphandling som vid en bolagisering.

I samband med en *entreprenadupphandling* övergår driften i privat regi, medan huvudmannaskapet och ägandet av tillgångarna ligger kvar hos den offentliga organisationen. Detta innebär även att ansvaret för att förvalta kapitalet, det vill säga hur beståndet utvecklas på lång sikt, ligger kvar hos huvudmannen. Det är således ingen privatisering det handlar om.

I samband med en *bolagisering* flyttas driften och ibland även ägandet av tillgångarna över till bolaget. Om ägandet flyttas över till bolaget innebär det att bolaget även ansvarar för förvaltningen av kapitalet, det vill säga hur fastighetsbeståndet utvecklas över tid. I de fall bolaget ägs av den offentliga organisationen som är huvudman handlar det precis som i förvaltningsformen om en lösning med egen regi. Skillnaden är att det är ytterligare en juridisk person, bolaget, involverat i styrningen av verksamheten. En viktig fråga som då uppstår är vem som ska sköta relationen till bolaget: brukaren som hyr fastigheter av bolaget (till exempel en skola) eller en central beställare hos kommunen¹.

Ytterligare ett alternativ är att privatisera fastighetsverksamheten genom att sälja fastigheterna till ett privat bolag. Istället för att själv ansvara för ägande och drift väljer en kommun i ett sådant fall att enbart hyra och köpa in tjänsterna. I detta fall finns inte huvudmannskapet och därmed inte heller rådigheten över fastigheterna kvar hos den offentliga organisationen. Detta innebär att rådigheten och kontrollen över beståndet och dess utveckling lämnas över till marknaden. Även här bör en översyn göras av hur relationen mellan brukarna av lokalerna och den externa fastighetsägaren ska se ut².

Utöver det finns möjligheten för en förvaltning såväl som ett offentligt ägt bolag att handla upp delar av en verksamhet på entreprenad, vad som då uppstår är en blandform av egen regi och entreprenad alternativt bolag i egen regi och entreprenad.

För att sammanfatta diskussionen kan således en kommunal fastighetsverksamhet organiseras enligt följande:

TABELL 1. Möjliga sätt att organisera fastighetsverksamheten

| Organisationsform | Huvudmannskap | Drift |
|---|---|------------|
| Förvaltning | Offentligt | Offentligt |
| Kommunalt bolag (äger och/ eller förvaltar) | Offentligt | Offentligt |
| Entreprenad | Offentligt | Privat |
| Privatisering | Privat, offentlig organisation är hyresgäst | Privat |

Not 1. För den som vill läsa mer om detta hänvisas till: Mattisson, O. och Thomasson, A. (2011). *Fastigheter i bolag – steg för steg i bolagiseringen av kommunal fastighetsförvaltning*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Not 2. För den som vill läsa mer om detta hänvisas till: Lind, H. & Brunes, F. (2008). *Äga eller hyra verksamhetslokaler? – Strategier för konsekvensbedömning och beslut*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Utöver dessa former förekommer det som sagt även blandformer enligt följande:

TABELL 2. Olika blandformer

| Organisationsform | Huvudmannaskap | Drift |
|-------------------------------|----------------|-----------------------|
| Förvaltning + entreprenad | Offentligt | Offentligt och privat |
| Kommunalt bolag + entreprenad | Offentligt | Offentligt och privat |

Fokus kommer i denna skrift att vara på framförallt två lösningar: entreprenad och bolagisering. Utgångspunkt tas i de renodlade formerna av entreprenad och bolagisering när erfarenheter och effekter av dessa båda organisationsformer beskrivs. Detta eftersom effekterna är desamma av respektive form även i de lösningar som innebär en mix av olika alternativ. Utgångsläget kommer att vara förvaltningsformen, det vill säga i rapporten utgår vi ifrån att förvaltningsformen är den form som verksamheten har innan en upphandling eller en bolagisering sker.

De erfarenheter som sammanfattas är dels hämtade från studier av respektive organisationsform, dels från en workshop på temat där representanter från kommuner delade med sig av sina erfarenheter. De studier som ligger till grund för sammanfattningen av erfarenheter kring såväl entreprenadupphandling som bolagisering är inte hämtade enbart från fastighetsverksamheter utan även kommunala verksamheter generellt i Sverige och Europa. Men då erfarenheterna i stort sett är desamma oavsett sektor är de relevanta även för fastighetsverksamheten. Se bland annat lästipsen på sida 47.

Detta kapitel kommer att inledas med en övergripande beskrivning av vilka valmöjligheter en kommun har. I denna beskrivning tas utgångspunkten i egen regi i form av att driva fastighetsverksamheten i förvaltningsform. Därefter kommer erfarenheterna från entreprenad respektive bolagisering att redovisas.

Olika organisationsformer och valmöjligheter

Den första frågan en kommun bör ställa sig är varför en omorganisering är rätt väg att gå. Studier visar att ett skäl till omorganisering är att verksamheten är i kris och/eller att besparingar måste göras. När det gäller fastighetsverksamheten kan en krissituation till exempel vara att underhållet under en längre period varit eftersatt. Genom en omorganisation förväntas man komma till rätta med problemen. En omorganisation kan visserligen vara ett bra sätt att börja på nytt, men innan ett sådant beslut fattas bör man ställa sig frågan vilka åtgärder det är möjligt att genomföra inom ramen för befintlig organisation. Inte minst med tanke på att omorganisationer kostar pengar

och påverkar den dagliga verksamheten under den tid som omorganisationen pågår.

Nästa fråga man bör ställa sig är vilka behov som finns och vad orsaken till en omorganisation är. Detta bör sedan bli vägledande för vilken organisationsform man väljer. Olika organisationsformer har olika för- och nackdelar. Ingen form är därför nödvändigtvis bättre än den andra, utan den form man väljer ska vara den form vars effekter bäst svarar mot de behov man upplever att verksamheten har.

Det finns olika organisationsformer som en kommun kan välja mellan och dessa skiljer sig åt och har olika karaktär. En anledning till att de skiljer sig åt beror på hur ägandet ser ut, det vill säga var huvudmannskapet ligger, samt vem som är utförare. Den som äger och ansvarar för en verksamhet (huvudmannen) behöver inte vara densamma som tillgodoser produktion och leverans (utföraren), utan detta kan vara fördelat på olika aktörer. Dessa aktörer kan i sin tur vara såväl privata som offentliga. Ytterst är det ett politiskt beslut hur en verksamhet ska organiseras.

En diskussion om organisationsfrågor i kommunala fastighetssammanhang omfattar egentligen tre olika delar:

- › Var ska ägandet ligga?
- › Vilken organisationsform ska väljas?
- › Hur ska styrningen se ut?

Var ska ägandet ligga?

Den första delen är frågan om vem som ska äga fastigheterna. Ska kommunen äga dem själva eller hyra dem av ett privat företag. Om kommunen själv äger fastigheterna ansvarar kommunen även för frågor avseende investering, underhåll, energi, miljö och tillgänglighetsanpassning av fastigheterna. Om kommunen däremot hyr fastigheterna ligger sannolikt stora delar av detta ansvar på fastighetsägaren. Ytterst är det då en fråga om hur hyresavtalen skrivs.

Även om kommunen inte äger fastigheter själv ansvarar kommunen i egenskap av huvudman för att de kommunala verksamheterna har tillgång till ändamålsenliga lokaler samt för att tillgodose behov av lokaler inom bland annat skola, vård och omsorg. Ansvaret för att hyra lokaler till verksamheten kan ligga centralt i kommunen eller ute på förvaltningarna. Det senare innebär att till exempel den förvaltning som ansvarar för skolan även ansvarar för att tillgodose behovet av lokaler. Oavsett om ansvaret är centraliserat eller decentraliserat krävs det att den enhet som ansvarar för inhyrningar har en plan även för det långsiktiga behovet och att kunskap finns om verksamheternas behov på såväl kort som lång sikt.

Vilken organisationsform ska väljas?

Den andra frågan är frågan om val av organisationsmodell. Om kommunen väljer att äga fastigheterna själva och inte enbart hyra, uppstår frågan om hur ägande, underhåll och service samt ansvar för nyproduktion ska organiseras. Här har kommunerna ett antal alternativ att välja mellan. Det första alternativet är egen regi i förvaltningsform. Detta är det "traditionella" sättet att organisera kommunala verksamheter och det alternativ som i den här rapporten kommer att utgöra utgångspunkten för diskussionen.

I den traditionella förvaltningsformen är huvudmannaskap och drift förlagt till samma aktör: kommunen. Om vi går över och tittar mer specifikt på fastighetsverksamheten kan egen regi lösningen innebära att flera delar av en kommun är inblandad. Underhåll och drift kan till exempel vara förlagt på en serviceorganisation inom kommunen, medan ansvar för nyproduktion ligger på en annan del eller handlas upp av en extern aktör. Om det senare är fallet finns det emellertid fortfarande någon form av beställarorganisation kvar i kommunen. Alternativt finns det en fastighetsorganisation inom den kommunala förvaltningen som ansvarar för såväl underhåll, drift och nyproduktion. Ansvar för nyproduktion kan ligga hos en fastighetsorganisation inom kommunen om en sådan finns, ligga hos respektive förvaltning som nyttjar lokalerna eller vara centraliserad.

Även om det finns en förvaltning med ansvar för fastigheterna i kommunen kan ansvaret för underhåll vara fördelat mellan en serviceorganisation och de förvaltningar som brukar lokalerna. Det vill säga den förvaltning som ansvarar för skolan kan även vara ansvarig för en del av det löpande underhållet av lokalerna. I sådana fall är också budgeten för underhåll förlagd på olika förvaltningar. Detta kan leda till problem då ingen har helhetsperspektivet på underhållsbehov samt kostnader för underhåll. Likaså kan det leda till att underhåll eftersätts då den förvaltning som ansvarar för till exempel skolverksamheten, tenderar att prioritera verksamheten framför underhåll. Speciellt i tider av besparingar.

Egen regi i förvaltningsform är en vanlig driftform inom kommuner. Trots det kan det se väldigt olika ut i olika kommuner beroende på hur ansvarsfördelningen mellan olika förvaltningar avseende underhåll, planering för nyproduktion och service ser ut i en enskild kommun.

Utöver förvaltningsformen kan kommunen välja att driva verksamheten i bolagsform. Så länge bolaget är helägt av kommunen är det fortfarande att betrakta som egen regi. Skillnaden är att verksamheten är samlad till en organisation som ligger utanför den kommunala förvaltningen och utgör en egen juridisk person. Även när verksamheten drivs i bolagsform ställs kommunen inför frågor om ansvarsfördelning mellan å ena sidan kommunen som bestäl-

lare och å andra sidan bolaget som utförare. En sådan fråga är var ägandet ska ligga. Ska det ligga hos kommunen eller bolaget?

Om kommunen däremot väljer att inte driva fastighetsverksamheten i egen regi, men väljer att ha kvar ägandet av fastigheterna i kommunen, kan kommunen välja att köpa upp drift, skötsel och underhåll av en extern utförare, det vill säga lägga ut verksamheten på entreprenad. Kommunen har även möjlighet att välja att behålla delar av denna verksamhet i egen regi och handla upp delar av den, det vill säga olika blandformer är möjliga. Hur relationen och ansvarsfördelningen mellan beställare och utförare i detalj ser ut, regleras i ett avtal mellan parterna.

När det gäller såväl bolagsformen som entreprenadformen förekommer det, precis som i fallet med förvaltningsformen, således variationer mellan olika kommuner avseende hur ansvarsfördelningen mellan beställare och utförare ser ut och hur denna är organiserad. Såväl bolagsformen som entreprenadformen kommer att redogöras för mer i detalj längre fram.

Hur ska styrningen se ut?

Den tredje och sista frågan handlar om hur styrningen av verksamheten ska se ut. Styrningen handlar främst om hur relationen mellan beställare och utförare ska se ut och regleras. Denna relation är av betydelse oavsett om verksamheten bedrivs i förvaltningsform, bolagsform eller på entreprenad. Denna fråga är viktig då den handlar om att säkerställa såväl kundnytta som koncernnytta.

Om verksamheten bedrivs i förvaltningsform handlar det om att reglera hur relationen mellan den förvaltning som nyttjar fastigheterna t.ex. skola eller omsorg (beställaren) och den organisation som ansvarar för förvaltningen av fastigheterna (utföraren) ska se ut. Relationen rör frågor kring ansvarsfördelning av underhåll av fastigheterna och vems budget som ska belastas med vilka utgifter, om beställaren ska betala en hyra och i så fall vad som ska ingå i denna etc.

Hur relationen ska se ut mellan utförande förvaltning och dess kunder i kommunen och vilka villkor och incitament det är som styr relationen påverkar den kvalitet och service som den förvaltning som sköter fastighetsverksamheten ger sina kunder, vilket i sin tur påverkar såväl personal som de medborgare som vistas i lokalerna. Hur relationen ska regleras är därför viktiga politiska beslut.

Det är också viktigt att sätta en internhyra som täcker de faktiska kostnaderna för underhåll av fastigheterna. Om inte detta görs riskerar den utförande förvaltningen få problem att hålla sin budget, vilket på sikt kan leda till att besparingar på underhåll görs och att fastigheterna över tid inte underhålls i tillräcklig utsträckning. Att säkerställa att underhållet inte blir lidande i be-

sparingstider gäller även i de fall delar av ansvaret för det löpande underhållet ligger hos den beställande förvaltningen.

Utöver de ovan nämnda frågorna har vi frågan om att tillgodose behovet av lokaler på längre sikt i kommunen. Här är frågan om ansvaret för detta ska vara centraliserat eller decentraliserat. Det förra innebär att det finns en lokalsamordnare av något slag centralt i kommunen som ansvarar för lokalbehovet i hela kommunen. Det senare innebär att respektive förvaltning ansvarar för att säkerställa sitt behov.

Frågan om kostnader, underhåll samt planering av framtida lokalbehov handlar om att skapa såväl kund- som koncernnytta. Kundnytta handlar om hur lokalerna upplevs av de som bedriver verksamhet i dem samt nyttjar denna verksamhet, m.a.o. personal och medborgare. Här gäller det att lokalerna är så ändamålsenliga som möjligt, att underhållet inte är eftersatt och att framtida behov tillgodoses.

På koncernnivå (det vill säga kommunnivå) är nivån på internhyran³ viktig då det handlar om att säkerställa att den organisation inom kommunen som ansvarar för skötsel och underhåll av kommunens fastigheter har en budget som är tillräcklig för att hantera underhåll. Här kan det förekomma diskussioner mellan kunderna, förvaltningarna som hyr lokaler, och den förvaltning inom kommunen som har huvudansvaret för fastighetsunderhållet. Förvaltningarna som hyr lokalerna har intresse av att prioritera den verksamhet de bedriver (t.ex. skola eller omsorg) och vill därför att en så liten del som möjligt av sin budget ska belastas av hyreskostnader. Den förvaltning inom kommunen som ansvarar för skötsel och underhåll av fastigheter vill däremot kunna satsa mer på underhåll och inte behöva dra ned på den posten. Här är det viktigt att se till hela kommunens behov, det vill säga koncernnyttan, när hyran och ersättningsmodellen sätts, och inte bara prioritera enskilda verksamheter utan även säkerställa underhåll av kommunens tillgångar. Speciellt med tanke på att kundnytta och koncernnytta ofta hänger ihop. Ett eftersatt underhåll påverkar koncernnyttan negativt på längre sikt. Det kommer även att påverka kundnyttan negativt då lokalerna sannolikt blir mindre ändamålsenliga.

Hur styrningen ser ut påverkar således relationen mellan beställare och utförare och hur dessa agerar gentemot varandra, vilket i sin tur påverkar fastigheterna och underhållet av dessa och därmed såväl kund- som koncernnytta.

I de fall fastighetsverksamheten bedrivs i bolagsform handlar styrning om att reglera relationen mellan bolaget och ägaren (kommunen) samt de verk-

Not 3. Det finns olika modeller för hur internhyran sätts. För en mer utförlig beskrivning hänvisas till Lind och Hellström (2012). *Internhyra – rätt incitament för effektiva lokaler*, Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

samheter som är kunder till bolaget, det vill säga bedriver verksamhet i de lokaler bolaget är satt att sköta. Skillnaden från förvaltningsformen är att i och med att fastighetsverksamheten bolagiserats utgör verksamheten en egen juridisk enhet och har en egen identitet. Detta innebär även att kommunen står som ägare samtidigt som förvaltningarna i kommunen är kunder till bolaget. Dessa dubbla roller måste hanteras för att säkerställa koncern- och kundnytta. Likaså måste relationen mellan kunder och bolag regleras för att säkerställa kundnyttan. Vad detta innebär kommer att utvecklas närmre i avsnittet om bolagsformen.

När det gäller entreprenadformen är avtalet mellan kommunen som beställare och entreprenören som utförare centralt. Vad som står i detta avtal och hur relationen mellan beställare och utförare ser ut påverkar hur såväl kund- som koncernnytta utvecklas under avtalstiden. Vad som också är intressant att notera är att i entreprenadformen får kommunen två olika kundrelationer till utföraren, en i egenskap av beställare och avtalspart och en i egenskap av brukare. Det senare syftar på de förvaltningar som bedriver verksamhet i lokalerna. Betydelsen av avtalets innehåll för koncern- och kundnytta samt relationen mellan beställare och utförare kommer att behandlas vidare utförligt under avsnittet om entreprenadformen.



Entreprenadformen

Vad innebär den?

Entreprenadupphandling innebär att en offentlig verksamhet konkurrensutsetts genom att drift och/eller underhåll och investering av en verksamhet handlas upp på en marknad. I en entreprenad är den privata aktören producent och utförare av en verksamhet och den offentliga aktören är beställare. Relationen mellan de båda parterna regleras genom ett avtal. Omfattningen av relationen, både i förhållande till verksamheten och tidsmässigt regleras genom avtalet. Det är således genom avtalet som den offentliga organisationen i egenskap av beställare har möjlighet att styra entreprenören och påverka såväl kostnad som kvalitet på de tjänster som utförs. Viktigt att poängtera är också att konkurrenssituationen är begränsad till själva upphandlingstillfället. När väl ett avtal är tecknat har den entreprenör man har tecknat avtalet med ensamt ansvar för verksamheten.

Hur går man tillväga?

Ytterst är det ett politiskt beslut om huruvida en verksamhet eller delar av den ska handlas upp på entreprenad eller ej.

När beslutet om en upphandling fattas genomförs själva upphandlingen. När upphandlingen är gjord och en entreprenör utsedd skrivs avtal mellan beställare och utförare som reglerar relationen dem emellan.

Därefter följer själva överflyttningen av verksamheten från förvaltningen till entreprenören. Vanligt är att personalen väljer att följa med verksamheten och därmed byta arbetsgivare. Ibland erbjuds alla dem som vill anställning hos entreprenören, ibland får alla söka om sina tjänster. Vilken lösning som väljs varierar från fall till fall.

Efter det att ansvaret för driften av verksamheten tagits över av entreprenören får den kommunala huvudmannen en ny roll, nämligen den av att vara beställare. Att vara beställare kräver ofta en annan typ av kompetens än vad det krävs för att vara utförare. Detta innebär att en ny typ av organisation med en ny typ av kompetenser kan behöva byggas upp på kommunen för att hantera beställarrollen. Rollen är emellertid viktig och omfattar uppföljning och styrning av avtal med entreprenören samt insamlande av kunskap om verksamheten som kommer att behövas nästa gång verksamheten ska handlas upp. Man får inte glömma att med en entreprenad tappar kommunen kompetensen kring den verksamhet som handlats upp (om inte en viss del fortfarande bedrivs i egen regi). Studier av entreprenadupphandlingar visar på behovet av en kompetent upphandlingsfunktion, kompetent beställarfunktion, en tydlig strategi för verksamheten som handlas upp och en bra

uppföljning för att en entreprenad ska falla väl ut. Den kompetens som blir kvar i kommunen är således av största vikt.⁴

Anledningen till att beställarfunktionen samt den kompetens som finns kvar i kommunen har stor betydelse är att kommunen i egenskap av ägare till fastigheterna, har ansvaret att över tid förvalta kapitalet. Om beställarfunktionen inte fungerar väl och uppföljning av verksamheten inte görs riskerar underhåll av fastigheterna samt utvecklingen av beståndet att övertid påverkas negativt av detta.

I följande avsnitt kommer erfarenheterna redovisade i studier av entreprenadupphandlingar i Sverige samt andra länder i Europa att redovisas. De erfarenheter som redovisas är ett resultat av en sammanställning av vad som redovisas i studier av formen.

Först redovisas erfarenheter från tidigare studier, det vill säga från tidigt 90-tal och en bit in på 2000-talet. Därefter redovisas erfarenheter från studier gjorda från 2006 och fram till idag. Det är således totalt sett 20 års studier som täcks av den här sammanfattningen, men redovisningen av dem är fördelade på två avsnitt. Anledningen till att denna uppdelning på två avsnitt gjorts är att de erfarenheter som presenteras i de tidigare studierna skiljer sig något åt från vad som lyfts fram i senare studier.

Erfarenheter från studier gjorda före 2006

Motiven bakom

Det vanligaste motivet bakom val av entreprenad i de tidigare studierna var behov av besparingar och rationaliseringar av verksamheter. Ett annat vanligt motiv var ideologiska, det vill säga att det fanns politiska ambitioner och en politisk vilja bakom beslutet att genomföra en upphandling av en verksamhet.

Bakom valet av entreprenadformen som lösning på en verksamhets ekonomiska situation ligger idén om att en privat aktör i större utsträckning än en offentlig har möjlighet att genomföra effektiviseringar och rationaliseringar av en verksamhet, t.ex. genom att en privat aktör kan bedriva verksamhet i flera kommuner och på så sätt uppnå skalfördelar. Utöver det ligger det en tilltro till att den konkurrenssituationen som uppstår i samband med själva upphandlingsförfarandet ska bidra till att sänka priserna på tjänsterna.

När det gäller de ideologiska motiven ligger dessa nära rationaliseringsmotivet då även dessa lyfter fram argument som att ökad konkurrens ger lägre priser och ökad effektivitet.

Not 4. Här ges enbart en kortfattad översikt över processen. För de som vill veta mer rekommenderar vi exempelvis Sundsvik (2010) som finns angiven under i lästipsen på sida 47.

Redovisade effekter

Om vi går vidare och lämnar motiven bakom valet att göra en upphandling och ser till vilka effekter av upphandling som redovisas i tidigare studier finner vi följande kategorier av effekter: effekter på kostnader, effekter på kvalitet, effekter avseende personal och kompetensförsörjning samt effekter på demokrati och inflytande.

En stor andel av de tidigare studierna visar att en upphandling av en verksamhet på entreprenad leder till minskade driftkostnader. Bilden är emellertid inte enbart positiv, utan det förekommer även studier där inga besparingar har kunnat påvisas. Anledningen till den uteblivna besparingen anses då vara att om hänsyn tas till kostnader för att genomföra själva upphandlingen och övervaka att avtalet efterlevs, blir vinsten mindre än vad den ser ut att vara om man enbart tittar på driftkostnaderna. Kostnaderna för upphandling och övervakning av avtal är emellertid svåra att beräkna, vilket innebär att det är svårt att i ett enskilt fall avgöra den faktiska besparingen. Risker är emellertid att ingen besparing alls har gjorts.

Effekter på kvalitet avser här kvaliteten på den verksamhet som bedrivs. I de studier som rapporten omfattar redovisas såväl negativa som positiva effekter på kvaliteten på den verksamhet som handlas upp. Det gör att det är svårt att ge en entydig bild. Vad som däremot kan konstateras är att kvaliteten på verksamheten ofta är relaterad till driftkostnaden. Ett lågt anbud från entreprenören tenderar att resultera i kvalitetsproblem under själva entreprenaden. Anledningen till detta är att entreprenörens enda sätt att generera vinst under avtalstiden är att rationalisera och effektivisera verksamheten. Ibland blir strävan efter att sänka kostnaderna så långtgående att de påverkar kvaliteten på de tjänster som levereras. Speciellt om entreprenören ger ett lågt bud i syfte att komma in på marknaden och då kan detta bud vara lägre än vad företaget klarar av. Denna situation brukar kallas vinnarens förbannelse.

I de studier där förbättrad kvalitet redovisas hänger detta ofta ihop med att kunskapen och kompetensen kring verksamheten har ökat i och med upphandlingen. Inför en upphandling krävs det nämligen noga genomgång av den egna verksamheten och dess behov vilket ökar kompetensen om verksamheten hos beställaren. Detta gör i sin tur att beställaren blir bättre på att följa upp det avtal som tecknas. Kvaliteten kan också förbättras om utföraren har annan kompetens och bättre utrustning än vad kommunen klarade av att tillhandahålla i egen regi. Det finns således en tydlig koppling mellan de positiva effekterna på kvalitet och de positiva effekterna på tillgång till kompetens som en upphandling kan ha.

En upphandling kan emellertid även ha negativa effekter på kompetensen i en organisation. Detta gäller framförallt i relationen till personalen. När en verksamhet handlas upp på entreprenad uppstår det en otrygg situation

för de anställda. Detta kan medföra att de väljer att lämna arbetsplatsen och inte börja arbeta för entreprenören. I sådana fall kan tappet av kompetens påverka verksamheten negativt. Detta är en risk som uppstår vid varje enskilt upphandlingstillfälle. I värsta fall kan detta leda till sämre kvalitet.

Slutligen finns även effekter på demokrati och insyn. Vad som avses här är de effekter entreprenadupphandling har på medborgares och politikernas möjlighet att ha inflytande över den verksamhet som handlas upp. Politiker är till exempel efter upphandlingen begränsade till att styra i samband med uppföljning av avtalet och denna styrning är i sin tur begränsad av vad som står i avtalet. Det vill säga, har man missat att skriva in något i avtalet kan man inte kräva att entreprenören ska göra detta eller leverera en högre kvalitet än vad som avtalats. Detta oavsett om medborgarna och politikerna är nöjda eller inte. Då en upphandling innebär att ansvaret för en verksamhet delas upp på flera aktörer finns det även en risk att vissa frågor hamnar mellan stolarna. I de studier som utgör underlag till den här sammanfattningen är erfarenheterna blandade, vilket gör att det är svårt att ge en entydig bild av i vilken omfattning negativa respektive positiva effekter upplevs.

Erfarenheter från studier gjorda efter 2006

I de studier som gjorts på senare år är det tydligt att det har skett ett skifte, från att fokusera på effekter till att titta mer på kontraktet och dess utformning samt förutsättningar för att genomföra en upphandling.

Motiven bakom en upphandling som redovisas är i stort sett de samma som tidigare studier, likaså vilka effekter det är som redovisas. Bilden är däremot något mer nyanserad än i tidigare studier.

När det gäller effekter på driftkostnader och ökad effektivitet efter upphandling är det ett flertal studier som pekar på att positiva effekter på dessa områden enbart sker de första gångerna en upphandling görs, därefter minskar effekterna på priset och ibland ökar det. På kort sikt visar studierna således att det är möjligt att uppnå en minskning av driftkostnader, medan det på längre sikt är mindre troligt.

Utöver det finns det studier som visar på positiva resultat avseende driftkostnad, effektivitet och kvalitet. Vad dessa studier poängterar är emellertid att positiva effekter är beroende av dels hur marknadssituationen ser ut, dels hur avtalet är utformat och vilken kompetens beställaren har att följa upp avtalet. Om den upphandlande organisationen saknar kompetens och därmed inte är en bra upphandlare eller har för få möjligheter att följa upp befintligt kontrakt finns däremot en risk att effekterna av upphandlingen blir negativa. Ett sätt för den offentliga organisationen att bli en bättre beställare är att behålla delar av verksamheten i egen regi och därmed behålla möjligheten till kompetensutveckling samt att kunna jämföra kostnader och kvalitet med en extern utförare.

Det samma gäller i de fall där konkurrensen på marknaden är låg. Hur konkurrensen på marknaden ser ut avgörs bland annat av vilken typ av tjänst det är som handlas upp samt om det rör sig om en landsbygd- eller storstadskommun. Överlag varnas det för låg konkurrens och oligopolsituationer.

Vad som också tas upp i senare studier som tidigare studier inte berör är betydelsen av kontakten mellan beställare och utförare när det gäller utvecklingen av kompetens och de tjänster som produceras. Om kontakten under avtalstiden är låg kan det ha en negativ inverkan på kompetensutvecklingen då nivån på kunskapsutbyte är låg. Detta är något som i sin tur kan ha en negativ effekt på utvecklingen av verksamheten, då utförare kan ha idéer om förbättringar som utan regelbunden kommunikation inte kommer beställaren till del.

När det gäller effekter på personalens situation samt på demokrati och insyn är de redovisade resultaten desamma som i tidigare studier.

Styrning, kund och koncernnytta

För styrningen av upphandlingen är det avtal som tecknas mellan beställare och utförare centralt. Detta kommer sedan att under avtalstiden reglera relationen mellan beställare och utförare. Betydelsen av avtalets utformning är något som framförallt poängteras i senare studier av entreprenadupphandlingar. Dessa pekar på vikten av att ha väl utformade kvalitetskrav och incitament i avtalen. Vilka mål som sätts och vilka krav som ställs på entreprenören blir avgörande för den kvalitet och den service som kunderna får under avtalstiden. Det är även avgörande för hur entreprenören under avtalstiden sköter underhåll av fastigheterna. Avtalet påverkar således såväl kund- som koncernnytta.

Det är viktigt att inför utformningen av avtalet fundera över vilka mål och krav som ställs i avtalet, hur incitamenten för att leva upp till dessa mål och krav ser ut samt hur resultaten ska utvärderas under avtalets löptid. Det är t.ex. möjligt att genom att skriva in det som krav i avtalet inför upphandlingen, ge entreprenören ansvar för implementering av miljösystem eller energisparprogram eller att förhandla om andra typer av verksamhetsutveckling.

För att som beställare kunna utforma ett bra avtal krävs det en god kännetendens om verksamheten och dess behov samt hur marknaden och dess aktörer ser ut. Detta är även av betydelse för att beställaren ska kunna förhandla fram ett pris som motsvarar den service och den kvalitet som de vill att utföraren ska leverera samt är tydlig med hur ansvarsfördelningen ska se ut. Vad som kanske framförallt är viktigt är vilken typ av underhåll och investeringar som ska ingå i det pris som avtalas fram. Tidigare erfarenheter visar på svårigheterna att göra en bra distinktion mellan framförallt olika former av underhåll och investeringar av mindre omfattning. Tidigare erfarenheter visar att med

kortare avtalstider tenderar utförare att vara mindre benägna att ta på sig kostnader för investeringar då kortare avtal innebär mindre möjligheter att få tillbaka investerat kapital.

Utöver relationen till entreprenören är det av betydelse att se över hur kommunens egen organisation ska se ut efter upphandlingen. En viktig fråga är hur kommunens beställarorganisation ska se ut. Det är viktigt att denna har tillräckliga resurser för att löpande följa upp och utvärdera hur entreprenören arbetar samt behålla kompetensen om verksamheten och marknaden för att stå väl rustade inför nästa upphandling. Det är även viktigt att det finns någon på kommunen som ser över hur behovet av lokaler ser ut på såväl kort som lång sikt. Detta för att uppnå ett så optimalt utnyttjande av kommunens lokaler som möjligt och därmed säkerställa koncernnyttan.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis finns det ett antal områden där upphandling får effekter, enligt både tidigare och senare gjorda studier. Effekterna gäller: driftkostnader och effektivitet, kvalitet, kompetens och demokrati. I tidigare genomförda studier var effekterna som redovisades för respektive kategori såväl positiva som negativa och det var därför svårt att ge en entydig bild av vilka effekter en entreprenadupphandling faktiskt har. Senare studier visar på att huruvida effekterna av en upphandling är positiva eller negativa går att hänföra till hur upphandlingen är genomförd och hur relationen mellan beställare och utförare ser ut. Det vill säga hur avtalet är utformat, vilken verksamhet det är som handlas upp och hur konkurrensen på marknaden ser ut. Detta är viktiga lärdomar som en kommun som står inför en upphandling bör ta med sig. En annan aspekt är att arbeta med både drift i egen regi och på entreprenad, detta förutsätter dock att fastighetsbeståndet är relativt stort. Genom att dela upp beståndet och ge den interna driften samma förutsättningar som entreprenören skapas ett tydligt tryck på effektivisering.

Bolagsformen

Vad innebär den?

Bolagsformen innebär en separation av ägande och kontroll. Ägandet ligger kvar hos den kommunala huvudmannen, medan kontrollen för verksamheten flyttas över till bolaget som ansvarar för verksamheten.

Genom att en verksamhet bolagiseras införlivas den modell för styrning och ledning som gäller för bolag enligt aktiebolagslagen. Detta innebär att det finns i förväg fastställda roller för ägare, styrelse och VD samt hur relationen mellan dessa ska se ut.

I egenskap av ägare har den offentliga huvudmannen (kommunen) möjlighet att utöva kontroll genom att utse ledamöter till styrelsen, revisorer samt närvara och rösta på årsstämman. Formellt ligger ägandet hos kommunfullmäktige, men det är vanligt att stora delar av detta ansvar delegeras till kommunstyrelsen. I övrigt ligger ansvaret för verksamheten hos styrelsen och VD.

VD ansvarar för den löpande verksamheten och styrelsen kontrollerar och följer upp det arbete VD gör. Utöver det fungerar styrelsen även som bollblank och beslutsorgan i frågor av mer övergripande och strategisk karaktär.

Det är i denna separation av ägande och kontroll som bolagsformens för- och nackdelar uppstår. Fördelarna är att ansvar och styrning blir tydligare. Bolaget blir en självständig aktör gentemot huvudmannen och har därför möjlighet att, utan att hänsyn behöver tas till andra kommunala angelägenheter, arbeta med att på bästa sätt bedriva och utveckla den verksamhet som bolagiserats.

Nackdelarna med bolagsformen ligger i att insyn och kontroll från den offentliga huvudmannen försvåras i och med att verksamheten flyttas ut till en separat juridisk person. Detta ställer krav på tydlig rollfördelning och god ägarstyrning. I samband med en bolagisering förändras således relationen mellan huvudmannen och verksamheten. Det politiska styret i kommunen har inte längre samma inflytande över den verksamhet som bedrivs i bolaget. För att kompensera för detta är det vanligt att politiker utses som ledamöter till styrelsen i kommunala bolag.

Som ledamot i en bolagsstyrelse har emellertid politiker en annan roll än vad de har i en nämnd. Bland annat är de personligt ansvariga om de agerar på ett sätt som kan skada bolaget. Detta innebär att de inte alltid har möjlighet att lika öppet tala om ärenden som de kan när de sitter i en nämnd.

Det är dock inte enbart relationen mellan politiker och verksamhet som ändras, utan även relationen mellan verksamhet och medborgare. I förvaltningsformen är det politiska styret tydligare kopplat till den verksamhet som bedrivs, vilket gör att det blir lättare att utkräva ansvar av politiker. När en verksamhet bolagiseras och det sker en separation av ägande och kontroll finns det således en risk att även medborgarnas möjlighet till ansvarsutkrävande och insyn påverkas negativt.

Hur går man tillväga?

Själva beslutet om en bolagisering av en kommunal verksamhet fattas av politikerna i kommunen. Ofta sker detta efter det att en utredning gjorts där för- och nackdelar med olika organisatoriska lösningar belysts. Viktigt är då att ställa dessa för- och nackdelar i relation till vilka behov verksamheten har.

När beslutet fattats är det viktigt att tänka igenom processen. Det är många bitar som ska falla på plats och går det för fort riskerar man att glömma bort något. Risken finns också att om det går för fort får bolagets ledning ägna de

första åren åt att få verksamheten att fungera och att få alla bitar att falla på plats och har därmed inte tid att ägna sig åt utveckling av verksamheten.

Det som bör funderas igenom innan beslutet tas är ansvarsfördelningen mellan kommun och bolag. Ska bara driften eller såväl drift som ägande flyttas över till bolaget? Om ägandet ska flyttas över kräver detta ofta att en värdering görs, speciellt om vi talar om fastigheter. Ytterligare aspekter att fundera över är vilken sammansättning styrelsen ska ha, tillsättning av VD, flytt av personal och att materiel ska byta ägare och hur ska den ekonomiska redovisningen flyttas över till bolaget och vad innebär det?

Den verksamhet som blir kvar i förvaltningsformen får inte heller glömmas bort. När en verksamhet och dess budget flyttas ut från kommunen till en ny juridisk person kan detta få konsekvenser för de verksamheter som blir kvar och deras budget. Detta måste också ses över.⁵

I nästa avsnitt kommer en sammanställning av motiven bakom samt erfarenheterna av bolagisering av kommunala verksamheter att redovisas. Sammanställningen bygger på en genomgång av studier av bolagisering av kommunala verksamheter som gjorts sedan tidigt 90-tal och fram till idag av bolagisering i Sverige samt andra länder i Europa.

Erfarenheter redovisade i tidigare studier

Motiven bakom

De vanligaste motiven bakom valet att bolagisera en kommunal verksamhet är att man vill effektivisera verksamheten genom att tydliggöra styrningen och skapa enklare beslutsvägar samt särskilja verksamheten från övrigt beslutsfattande i kommunen.

I och med en bolagisering införlivas den styrmodell som finns angiven i aktiebolagslagen. Genom att denna modell anammas tydliggörs styrningen och ansvarsfördelningen och beslutsvägarna blir kortare då alla beslut fattas direkt av antingen VD eller VD i samråd med styrelsen (förutom de som är av principiell viktig art som enligt delegationsordningen ska fattas av kommunfullmäktige).

När det gäller bolagisering av fastighetsverksamheter mer specifikt nämns även behovet av att hantera eftersatt underhåll som en viktig anledning till varför en kommun väljer att bolagisera en verksamhet. Genom att lyfta ut fastighetsverksamheten från den kommunala förvaltningen till ett eget bolag, får denna verksamhet en styrelse och en VD som värnar deras intressen och en egen resultat och balansräkning.

Not 5. Här ges enbart en kortfattad översikt över processen. För de som vill veta mer rekommenderas bland annat Mattisson och Thomasson (2011), mer referenser finns i lästipsen på sida 47.

Redovisade effekter

Ett vanligt motiv till bolagisering är, som ovan nämnts, behov av att tydliggöra styrning och skapa kortare och tydligare beslutsvägar. Detta är också en av de vanligaste positiva effekterna med bolagisering som lyfts fram i tidigare gjorda studier. Kopplat till detta finns en vilja att skapa tydligare roller och en bättre ansvarsfördelning.

En annan effekt som upplevts som positivt är bolagisering har tydliggjort gränsdragningen för politikens sätt att styra och prioritera. Detta är ett resultat av att verksamheten lyfts ut från den kommunala organisationen och bildar en egen juridisk enhet med en egen resultat- och balansräkning samt får en styrelse som enbart fokuserar på verksamheten som bedrivs i bolaget och dess behov.

Behov av att skapa tydligare styrning är något som bland annat lyfts fram i flera studier av fastighetsförvaltning. Det är vanligt att när fastighetsförvaltning sker i förvaltningsform att ansvaret för underhållet av fastigheter är fördelat mellan de olika verksamheter som brukar lokalerna och själva fastighetsförvaltningen. Detta gör att det blir svårt att skapa en helhetsbild av hur underhåll sker och i vilken omfattning. Likaså finns det ökad risk för att underhåll inte prioriteras i lika stor utsträckning som de verksamheter som bedrivs.

Konsekvensen blir att underhållet blir eftersatt. Det är i sådana situationer som bolagisering ses som en lösning. Genom att bolagisera fastighetsverksamheten och samla ägande och förvaltning i en organisation med en egen resultat och balansräkning är erfarenheterna att styrningen av verksamheten förbättras samt att mer utrymme och fokus ges till fastighetsfrågor.

För att de ovan nämnda positiva effekterna ska uppstå krävs det emellertid att relationen mellan ägaren och bolaget är tydlig definierad. I samband med bolagisering av fastighetsverksamheten blir kommunen utöver huvudman och ägare till bolaget, även beställare av lokaler och tjänster. Denna relation måste etableras och falla på plats för att lokalförsörjningen ska fungera på längre sikt. Bolaget behöver en kompetent motpart att förhandla med.

Vad som också krävs är att kommunen i egenskap av ägare ger bolaget en viss ekonomisk rådighet och manöverutrymme. Möjlighet måste finnas att sätta hyror som är rimliga i förhållande till underhållsbehovet och att göra upp underhållsplaner. I de fall kommunen i egenskap av ägare behåller för stor kontroll över bolagets ekonomi riskerar de positiva effekterna att utebli då bolagets handlingsmöjligheter begränsas i allt för stor utsträckning.

Bolagsformen tycks således ge vad som efterfrågas, nämligen tydligare styrning, kortare beslutsvägar och en mer effektiv drift av verksamheten. Förutsättningarna är emellertid att såväl ägare som bolag respekterar den rollfördelning som aktiebolagslagen innebär.

Baksidan av myntet är att insyn och ansvarsutkrävande kan försvåras då huvudmannen, som nämndes ovan, inte har samma möjlighet till insyn och kontroll och då relationen mellan medborgare, verksamhet och folkvalda politiker förändras i och med en bolagisering. För att kompensera för detta krävs det en god ägarstyrning. Med det menas inte ökad kontroll från ägarens sida, men en tydligt artikulerad vilja och syfte med verksamheten samt att detta följs upp regelbundet genom att ägardirektiven ses över inför varje bolagsstämma.

Kraven på ägardirektiv kommer med stor sannolikhet att öka framöver när den nya kommunallagen antas. Det finns indikationer på att det i den nya lagen kommer att ställas större krav på hur det offentliga uppdraget beskrivs samt hur relationen till ägaren ser ut. Anledningen till detta är att säkerställa att de svenska kommunala bolagen lever upp till de krav som ställs inom Lagen om offentlig upphandling för att undvika att ägarna ska behöva handla upp de verksamheter som bedrivs i de bolag de äger.

Utöver ovan nämnda effekter har bolagisering även visat sig vara positiv utifrån arbetstagsarsynpunkt. Genom bolagiseringen får verksamheten en tydligare identitet än tidigare. Detta i kombination med tydligare karriärvägar har i många studier, bland annat studier av fastighetsverksamheter, visat sig inverka positivt på kompetensförsörjningen i och med att bolaget upplevs som en mer attraktiv arbetsgivare än kommunen.

Styrning, kund och koncernnytta

När det gäller bolagsformen är ägardirektiven samt de verktyg aktiebolagslagen ger centrala när det gäller ägarnas möjlighet till styrning av bolaget. Ägardirektivens utformning är därför av stor betydelse samt hur relationen mellan ägare, styrelse och Vd ser ut och utformas. Centralt är att hitta en balans mellan kontroll och frihet. Som ägare måste man acceptera bolagsformens spelregler vilka innebär att det är Vd som ansvarar för den löpande verksamheten. Styrelsens uppgift är att kontrollera Vd samt att tillsammans med Vd utforma bolagets strategi. Ägaren ska således inte aktivt delta i verksamheten. För att ge Vd och styrelse rätt möjligheter att driva verksamheten krävs det att ägaren ger dem mandat och rådighet över budget och verksamhetsplanering.

För att få rådighet över budgeten, och i förlängningen även den strategiska planeringen av verksamheten på längre sikt, krävs det att bolaget har möjlighet att påverka hur hyran sätts och att denna motsvarar en nivå som möjliggör en långsiktig förvaltning av fastigheterna. Detta bör således tydligt regleras politiskt innan bolaget tar över fastighetsverksamheten. Om inte bolaget har rådighet eller hyran inte sätts på en rimlig nivå kan detta påverka koncernnyttan negativt. Likaså begränsar det möjligheterna att fullt ut ta del av en av bolagsformens viktigare fördelar, nämligen separat resultat- och ba-

lansräkning som möjliggör fokus på en verksamhets behov utan att behöva kompromissa med övriga verksamheter i kommunen. Detta kan t.ex. vara av betydelse i de fall underhållet varit eftersatt under en längre tid på grund av besparingar i verksamheter.

Utöver att ge bolaget rätt förutsättningar att verka är det viktigt att det finns ett avtal mellan bolaget och kunderna (förvaltningarna som hyr lokaler av bolaget) som reglerar hur hyran sätts, vad som ingår i hyran samt vilken service och kvalitet som ska levereras. Även detta är det viktigt att ta fram innan bolaget tar över verksamheten. Detta avtal är viktigt för att säkerställa kundnyttan, att lokalerna håller en god standard, och en god relation mellan bolag och kunder. Det senare är också viktigt för att även på längre sikt säkerställa såväl kund- som koncernnytta.

Utöver ovan nämnda faktorer är det viktigt att kommunen i samband med en bolagisering funderar över sin roll som beställare. Kommunen är ju utöver ägare också beställare av bolagets verksamhet. Ägarrollen ligger på kommunfullmäktige och/eller kommunstyrelsen beroende på hur delegationsordningen ser ut i den enskilda kommunen. Beställarrollen faller på tjänstemännen, antingen ute i de enskilda förvaltningarna eller genom att en centralt tillsatt beställarfunktion, i form av en lokalsamordnare eller dylikt, tillsätts i kommunen. Oavsett den lösning som väljs är det viktigt att det finns någon som utgör en kompetent motpart till bolaget att förhandla med när det gäller t.ex. hyror. Det är även viktigt att någon tar ansvar för att tillgodose det framtida behovet av lokaler i kommunen. Det senare är inte minst viktigt för att säkerställa ett optimalt utnyttjande av lokaler utifrån ett koncernperspektiv.

Sammanfattning

Det finns en tydlig koppling mellan motiven bakom valet att bolagisera och de faktiska effekter som bolagiseringen kan ge upphov till. För att de positiva effekterna av bolagiseringen ska uppstå krävs det, precis som i fallet med entreprenadupphandling, att vissa förutsättningar är uppfyllda. I fallet med bolagisering är det viktigt att relationen mellan ägaren och bolaget utreds och fastställs tydligt. I det sammanhang kommunen även har rollen som beställare, vilket den ofta har när det handlar om fastighetsfrågor, är det viktigt att denna funktion tydliggörs och organiseras på ett sätt som säkerställer att kommunens behov tillgodoses.

Vidare är det av vikt att man som ägare tänker på att man ska styra, men inte kontrollera till den grad att bolagets autonomi påverkas. Det senare innebär nämligen en risk för att de positiva effekterna med bolagseringen uteblir. Därremot är det viktigt att genom tydlig styrning säkerställa en viss kontroll över bolaget för att säkerställa ansvarsutkrävande. Det handlar alltså om att hitta en bra balans mellan styrning, kontroll och autonomi.



Erfarenheter av olika organisationsmodeller

En workshop arrangerades i Stockholm den 7 november 2013 med namnet Utveckla fastighetsorganisationen. Under workshopen diskuterades framförallt bolagisering samt drift i egen regi och på entreprenad. Det var cirka 25 deltagare som bestod av fastighetschefer, ekonomichefer, kommundirektörer och politiker från cirka 15 olika kommuner.

Workshopen var uppdelad i två teman, entreprenad och bolagisering. Varje tema innehöll först kortare inledande föreläsningar av personer från kommun- och näringslivet vilket sedan följdes av diskussioner i mindre grupper. Varje tema avslutades med en sammanfattande diskussion i plenum. Diskussionen sammanfattas i form av de sex områdena nedan.

Strategiska ägarfrågor

När det gällde strategiska ägarfrågor såsom långsiktiga effekter av förändring så anses det vara en komplex och inte en akut fråga hos de deltagande kommunerna. Vad som dock är en intressant fråga på flera håll är att underhållsskulderna ökar inom fastighetsförvaltningen vilket i sin tur ökar underhållskostnaderna. Detta är ett motiv för förändring. Ett annat motiv till förändring är att man helt enkelt "sitter fast" och vill effektivisera, något en

omorganisation kan bidra till. Den långsiktiga grundläggande diskussionen hos deltagarna rörde sig kring om man ska äga eller hyra sina fastigheter. Det finns en allmänt tveksam syn på att hyra lokaler eftersom det anses angeläget att behålla kontrollen, vilket kan vara svårt om man inte äger fastigheterna. Enskilda förutsättningar spelar dock roll för vilken inställning man har.

Ett annat upplevt problem var att tillgängliga lokalytor (kapaciteten) inte är fördelade efter behoven. Det kan finnas brist på lokaler inom ett område (geografiskt eller verksamhetsmässigt) medan det finns ledig kapacitet inom andra. Att få en effektiv lokalplanering är en viktig strategisk utmaning. Vad som önskas inom kommunerna är att man vidhåller en transparens i verksamheten, det är med andra ord viktigt att förstå vad lokalerna kostar och vad man egentligen gör med dem.

När det gäller beställarrollen vid entreprenad så var en aktuell frågeställning hur man bibehåller kopplingen till kunden på ett bra sätt eftersom denna koppling försvagas vid entreprenad.

Att få en entreprenad och strategisk styrning av driftorganisationen att fungera

Det handlar inte om allt eller inget

För att få en entreprenad att fungera på ett bra sätt verkar det fördelaktigt att blanda entreprenad och egen regi. Det handlar inte om ”allt eller inget” utan vissa delar kan med fördel drivas i egen regi medan andra kan läggas ut på entreprenad. Det kräver mer av beställaren som inledningsvis behöver skärpa sina rutiner och sitt förhållningssätt gentemot de interna utförarna. Processen leder till en mer kompetent beställarfunktion och en bättre fungerande styrning.

Samverkan

Det anses som viktigt att hitta rätt samverkansformer vid driftentreprenader. Dock uppmärksammas att en kommun som redan övergått till entreprenadform kan uppleva att det finns stora problem att samordna inköp av drift. Genom samverkansarbete har man lyckats få till en situation där driftentreprenörer själva identifierar behov om de har lite att göra. Detta skapar självgående enheter och har i sin tur visat sig skapa mindre felanmälningar. Det är också viktigt att ha en aktiv dialog med entreprenörerna under avtalstiden. Bara för att ett avtal har skrivits och är i bruk löses inte alla problem. Beställaren behöver själv vara en aktiv part i processen under avtalstiden för att uppnå en effektiv och tillfredställande drift. Det är viktigt att ha en direktkontakt med och behålla en fot hos sina verksamheter för att kunna bidra till att identifiera och lösa problem.

Marknad

Vidare ifrågasattes det om det verkligen finns en marknad för att entreprenad ska fungera i de mindre kommunerna. Vissa mindre kommuner menade emellertid att de upplever att marknaden faktiskt finns där eftersom flera stora bolag har visat sig intresserade av att sköta drift på entreprenad när de gjort upphandlingar.

Närhet till kund

En aktuell fråga som kommunerna ställer sig är hur man mäter hur kunderna faktiskt upplever entreprenören, detta anses vara viktigt för att undersöka och säkerställa kundnöjdheten vid entreprenader. Ett sätt att säkerställa kundnöjdhet och bemötande är att inkludera en uppförandekod i avtalet. Detta anses vara en viktig aspekt eftersom man vid entreprenad tappar närheten till kunden då direktkontakten ofta minskar eller försvinner helt.

Beställarfunktion

För att man ska kunna säkerställa att entreprenad fungerar bra så krävs en effektiv beställarfunktion. Beställarfunktionen kräver motiverad och kompetent personal för att klara uppdraget på ett bra sätt.

Personal

Ett annat problem med egen regi är personal som inte har rätt kompetensprofil. Det uppfattas som en låsning i organisationen. I samband med en entreprenadupphandling lät en kommun samtliga anställda att söka om sina tjänster vid omorganiseringen. Detta resulterade i en hel del omplaceringar och kompetenshöjande insatser. För fastighetsverksamheten upplevdes detta som en nystart.

Ett viktigt problem är att kommunerna har bekymmer att hitta nyckelpersonal till rätt lönenivå. Kompetent personal såsom byggprojektledare är svåra att rekrytera eftersom kommunen har svårt att konkurrera med den privata sektorn lönemässigt. Resultaten blir då ofta att kompetensen istället köps in från konsulter vilket är dyrare och upplevs som sämre. Kommuner behöver arbeta mer med att bli en attraktiv arbetsgivare. Dock noterades att lönenivån varierar även hos de privata entreprenörerna vilket skapar ett handlingsutrymme för de kommunala aktörerna.

En principiell fråga som aktualiserades var storleken på entreprenaderna. Ska de delas upp i mindre delar eller innehålla en gemensam helhet? Erfarenheterna här var blandade. Hur stora samordningsprojekt kan bedrivas identifierades som ett annat område för framtida utveckling.



Att organisera drift i egen regi

Vad egen regi innebär

Det anses av flera som enklare att skapa en långsiktighet om driften sköts i egen regi. Egen regi anses också skapa närhet till kunden, något som antas ge ökat fokus på service och kundnöjdhet. Vid egen regi behålls också viktig kompetens i organisationen och man har en bra översikt över helheten. En uppfattning är att egen regi borde innebära lägre kostnader än vid entreprenad. Detta beror dels på att huvudmannen vid en entreprenad både behöver betala för tjänsterna samt behöver behålla personal för att koordinera aktiviteterna inom kommunen (beställarorganisation), dels på att utförandet blir mer formaliserat och styrt vilket riskerar att bli sämre. Ett exempel på denna problematik som tas upp är att man vid utläggning av städ på entreprenad fick anställa fler fastighetsskötare då städentreprenören inte gjorde lika mycket som när man hade städet i egen regi. Det är dock viktigt för de mindre kommunerna att de har möjlighet att köpa in specialisttjänster vid behov då det är svårt att ha tillhandahålla vissa specialistkunskaper och tjänster internt.

Två tankesätt kring struktur

En central diskussion var huruvida det ska finnas överlappande eller avgränsade funktioner och tjänster gentemot kunderna. Å ena sidan anses överlappande funktioner vara bra. Det gör att förvaltningen sällan säger nej till

kunder och kunden behöver inte lära sig vem som gör vad. Att lära kunden vem som gör vad anses svårt eftersom det inte ligger i kundens intresse. Istället är det viktigt att göra kunden nöjd genom ett enkelt bemötande utan att någon säger att ”det är inte mitt ansvar”. En alltför tydlig avgränsning mellan funktionerna uppfattas som skadligt för kundrelationen. Att ha så kallad multi-skilling är att använda sig av flytande gränser och detta skapar horisontell kommunikation och att personal från olika områden hjälper varandra. Multi-skilling skapar dessutom en omgivning där personal mer kan ta egna initiativ så att lösningar mer kommer underifrån i organisationen. Det kan då skapas styrdokument i form av lathundar som bygger på egna initiativ. Multiskillade personer anses dock vara svårare att rekrytera då detta kräver mer av personen i fråga.

Å andra sidan anses det som positivt att avgränsade funktioner underlättar specialisering och kompetens inom tjänsterna. Det anses också vara viktigt att tydliggöra ansvar inom olika roller. Ett klassiskt exempel är att sära på vaktmästeri och fastighetskötsel för att motverka att vaktmästaren inte kortsiktigt skruvar upp värmen när kunden klagat på att det är kallt.

Framgångsfaktorer i en bolagiseringsprocess

Aktuellt med bolagisering

För närvarande förefaller det finnas ett stort intresse kring bolagsfrågor och bolagisering diskuteras aktivt i kommuner, såväl politiskt som i tjänstemannaorganisationen. Även om många frågor är aktuella, läggs stort fokus på drift och underhåll i dessa sammanhang. Annars finns en risk att för mycket fokus hamnar på nybyggnation. För att skapa en effektiv kärnverksamhet krävs en renodling av rollerna och tydligt fokus på fastighetsförvaltning.

Beställarkompetens

Ett problem som många befarar, handlar om brist på beställarkompetens efter att en bolagisering har skett. Erfarenheter vittnar om att det kan vara svårt att få gehör för att bygga upp och vidmakthålla en stark beställarkompetens i kommunen. Det finns en risk att kommunledningen anser att frågorna nu hör hemma bolaget.

Kultur och identitet

En kritisk framgångsfaktor gentemot kunderna är att de tydligt uppfattar vilken aktör som gör vad. Det är därför viktigt att arbeta med varumärke och en organisationsidentitet. När en bolagisering genomförs är det ett bra tillfälle att tydliggöra behovet av mer entreprenöriell kultur och organisatorisk

identitet kring att leverera för kunderna bästa. Det finns goda erfarenheter av detta och på längre sikt upplevs en bolagisering därmed skapa en högre kundnöjdhet.

Personal

Man anser att det är lättare att skapa en värderingsgrund i bolag än i en förvaltning och det är lättare att skapa stolthet hos personalen på bolaget än på förvaltningen. Det anses centralt (en förutsättning) att personalen accepterar och uppskattar bytet och att arbeta i bolagsform. Det krävs drivande personer som kan finna sig i en starkare entreprenörskultur vilket traditionellt inte förknippas med en kommunal organisation. Vidare är även ledarskapet viktigt, ledarna behöver kompetens inom och erfarenhet av affärsutvecklande. Det är också viktigt att till exempel utbilda styrelsen kring bolagsstyrning.

Skattefrågor

Något som kan stoppa och försvåra bolagiseringsprocessen är den skattemässiga aspekter kring fastigheterna.

Tydlighet och förberedelser

Det är viktigt att vara förberedd och ha tydliga mål samt vara ärlig med motiven så att fokus läggs på rätt saker. Vidare är det också viktigt att göra riskanalyser och en beredskapsplan så att man är redo att hantera eventuella motgångar eller motkrafter på ett bra sätt.

Koncernnytta och kunder

I de fall en bolagiserad fastighetsverksamhet ingår i en större koncern med många olika verksamheter finns några saker att tänka på.

Starkt mandat

Det är viktigt att ha en moderbolagsstyrelse med starkt mandat. Ett sätt kan vara att ha en ”professionell” styrelse med ett litet antal politiker och representanter från dotterbolagen.

Förmedla kultur

När koncernledningen är ute i dotterbolagen förmedlar de moderbolagets kultur ut i koncernen. Man behöver en stark koncern VD som ställer krav på bolagsdirektörerna och som håller ihop koncernen. Integration och kommunikation är viktigt för att skapa kulturspridning och för att minska en ”vi och dom” känsla. Vidare är det viktigt att inte bara arbeta med policys och styr-

dokument utan att man faktiskt har personliga möten för att sprida kulturen. Något som diskuteras har alltid större genomslag än vad som bara formellt och skriftligt framförs. Det är även viktigt att ha en intern rörlighet så att spridningen av kulturen och förståelsen för hela verksamheten ökar. Ett sätt som visat sig fungera är att skapa gemensamma aktiviteter som t ex ledarutvecklingsprogram och talangprogram för både moderbolagets ledare och dotterbolagens ledare.

Ledarskapets betydelse på alla nivåer

Att skapa en koncern som ska fungera som en helhet är ansträngande och kräver att det finns en samsyn hos ledare i alla sammanhang. Dotterbolagens styrelser sköter officiellt valet av deras VD men i praktiken krävs att dessa stämmer med direktiv och riktlinjer från koncernens ledning. Skapandet av en koncern kan resultera i att VD för dotterbolagen behöver avgå. De kan ibland känna att de har större mandat än vad de egentligen har i den nya situationen eftersom de har varit vana vid att styra själva. Som dotterbolag måste de ta hänsyn till att deras ägare (moderbolaget) bestämmer.



Subjektiv koncernnytta

När det gäller koncernnyttan tenderar denna att vara subjektiv. Till exempel kan nyttan för förskolan och parkförvaltningen skilja sig avsevärt eftersom de har olika mål. Detta kan leda till konfliktsituationer. Det kan då behövas att styrningen är tydlig. Det är viktigt att de båda parterna tillsammans ska jobba fram en lösning men att styrningen uppifrån ska sätta en tidsgräns för när lösningen ska vara färdig.

Suboptimeringar

Det finns alltid risk för suboptimeringar, men i högre grad än som kan uppstå mellan olika förvaltningar och avdelningar. Vid stark integration av olika verksamheter inom ett bolag kan det visa sig svårt att anpassa servicenivå till respektive sammanhang. Ett exempel är svarstider hos kundtjänst där toleransen inom vattenförsörjning (monopolverksamhet) är mycket större än vid energiförsäljning (extremt konkurrensutsatt med mycket snabba beslut). Detta eftersom kunden styr mer och är viktigare vid stark konkurrens för att hen inte ska välja en annan leverantör.



Övriga faktorer att beakta

En central observation gäller fastighetsstrategen/lokalresursplaneraren är att denna tydligt behöver ta en styrande roll. Det är lätt att det blir en administrativ post när den främst handlar om att hela tiden styra kapacitet och investeringar efter behoven.

Avslutningsvis kan det vara värt att notera att det finns olika mål och prioriteringar beroende på vem som agerar inom ramen för kommunen, det vill säga om det är kommunens ledning, koncernens ledning eller det enskilda bolagets ledning. Detta skapar en dynamik som löpande behöver hanteras, men samtidigt innebär den också en kraft för utveckling.

Strategisk ägarstyrning – hur man ska styra ett bolag

Aktiv ägare

Att vara en aktiv ägare är viktigt och ägardirektivet är centralt för styrningen. Ägardirektivet ska vara skarpt. Det får inte vara så utslätat att det skulle kunna gälla för alla verksamheter. Det måste därmed innebära något konkret, specifikt och uppföljningsbart för verksamheten.

Allt eller inget

Man kan inte bolagisera till 50 procent. Man måste välja allt eller inget. Det krävs en utbildad styrelse och att styrelsemedlemmarna kan skilja sitt uppdrag från att sitta i en nämnd. Affärsmässighet och vara tydlig med roller och spelregler förefaller avgörande.

Styrelsen

Styrelsemedlemmar kan inte ha för många uppdrag eftersom det är krävande att styra ett bolag. Vidare noteras betydelsen av att göra systematiska styrelseutvärderingar, vilket endast görs i begränsad skala. Annars finns en risk att kommunernas uppföljning blir för svag av styrelsen som helhet och av enskilda ledamöter.



A1



Referat från fyra föredrag

På workshopen Utveckla fastighetsorganisationen som arrangerades i november 2013 presenterades fyra olika exempel på de två teman, entreprenad och bolagisering. Här följer fyra korta referat från presentationerna.

Niklas Dalgrip, SISAB:

”Vi har gjort resan. Ta hem kompetensen.”

Omstruktureringen

Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB), äger och förvaltar förskolor och skolor. Det är ett kommunalägt fastighetsbolag som biladades 1991.

2012 gjordes en omorganisation där SISAB arbetade mycket med sin vision, om varför man finns och existerar och hur bolaget kan hjälpa Stockholm stad att uppfylla sin vision. SISABs vision är ”Den självklara utbildningsvärlden”. De anser även att det är viktigt att vara en attraktiv arbetsgivare föra att kunna locka till sig kompetenta och engagerade medarbetare.

Vid omorganisation 2012 var ambitionen att sätta fastigheterna i centrum och rusta inför framtiden med stark tillväxt i kommunen. Det sattes även upp mål om att prioritera mer utifrån fastighetens och kundens behov samt att arbeta mer likartat. Utgångspunkten var att det krävs ett komplext lagarbete med en mångfald av yrkesroller som kompletterar varandra.



Förändring och resultat

Innan förändringen på driftenheten fanns funktionsavtal och fokus var på det akuta avhjälpande underhållet som initierades av samtal från brukarna till kundtjänsten. Det fanns bara en liten egen personalstyrka som präglades av en "vi och dom" attityd. Den förändring som gjordes innebar bland annat att den egna driftpersonalen fick en viktigare roll och ett tydligare fokus på förebyggande underhåll. SISAB har nu gått från funktionsavtal till att i större utsträckning ange mer specifikt vad som ska göras, hur och hur ofta.

SISABs driftenhet arbetar nu mer strategiskt och organisationen har utvecklats genom att införa driftsamordnare och handplockade driftledare inom exempelvis VVS, hiss, Bevakning, och energi. Driftledarna är operativa ute hos kunderna för att se vad som beställs och vad som levereras. Driftsamordnare fokuserar även på att skapa ett likformigt mönster i arbetet.

Driftövervakning genom en driftcentral är också central för att se att anläggningarna fungerar som de ska. Denna kompetens finns inte internt. Det krävs mycket planering och registrering för att behålla kontroll och övervakning.

Utmaningar och framgångsfaktorer

Den största utmaningen har varit att arbeta strategiska och i samverkan med de olika entreprenörerna. Målet är att tillsammans uppnå bästa möjliga resultat men entreprenörerna är inte vana att samverka så mycket som nu önskas.

Det var inte bolagsformen som var den avgörande framgångsfaktorn för SISABs lyckade resultatet, det handlade mer om synsättet, inte organisationsformen. Nyckeln till framgång är att handla upp saker på rätt sätt och att få in rätt personer på rätt plats. En viktig faktor är att få in eldsjälarna, duktiga medarbetare som jobbar engagerat utan att bränna ut sig.

Torbjörn Friberg och Joakim Halaby, Lidköpings Kommun:

”Egen regi i mindre kommun – så får vi det att fungera!”

Egen regi

Lidköpings kommun har 38 000 invånare och ligger vid Vänerns södra ände i Västergötland. De har sin fastighetsdrift i egen regi och har fått den att fungera på ett bra sätt bland annat genom att skapa en intern förvaltning för intern service. Inom serviceförvaltningen finns en fastighetsdel där driften sköts. Serviceförvaltningen ligger direkt under kommunstyrelsen.

För- och nackdelar

En av fördelarna med att förvaltningen ligger direkt under kommunstyrelsen är att det tas snabba beslut och att det är enkla beslutsvägar. Det är bra för den interna dialogen att fastighetschefen sitter med i samma ledningsgrupp som kunderna. Det finns i kommunen en gemensam lokalplanering som optimerar verksamheten, detta sparar tid. Denna centrala funktion medför att perspektivet alltid det detsamma (kommunens) vilket skapar en effektiv samordning, snabba beslut, sänkta kostnader, stordriftfördelar och tydlig styrning. En annan fördel med att utföra driften i egen regi är att det inte behöver läggas några resurser på en upphandlingsprocess och avtalshantering.

Styrning och drift av verksamhet

En viktig del av styrningen är interna dialogdagar som inkluderar kommunikation mellan chefer, organisationen och kunderna. Det finns inget centralt bestämt avkastningskrav på verksamheten utan de arbetar med ett ackumulerat resultat som om det vore en underhållsfond, vilket liknat hur man arbetar inom en bolagsform. Hyresgäster betalar totalhyra inklusive el vilket skapar förutsättningarna för investeringar på energisidan.

Utmaningar

En stor utmaning är att få kunderna att skilja på fastighetsskötsel och vaktmästeri. Det finns en strävan efter att i framtiden låta vaktmästeriet vara en del av serviceförvaltningen istället för att ha det som nu i respektive verksamhet. Det finns en otydlighet kring rollerna där kunden ofta tycker att fastighetsskötarna ska stå för mer än vad de gör eftersom de också ”tillhör kommunen”.

Det är viktigt att organisationen är tillräckligt stor för att kunna ha specialistkompetens till exempel förvaltare, byggprojektledare, CAD-ingenjörer, och säkerhetssamordnare. Detta behöver kunna kompletteras med att kunna köpa in spetskompetens vid hög belastning och speciella områden. En utmaning är då att vara en attraktiv arbetsgivare för att kunna hitta rätt nyckelpersonal, att hitta andra konkurrensfördelar och förmåner än bara lön.

Inte bolagisering, istället kommunal förvaltning

Kommunen står inför stora investeringar. Därför aktualiserades frågan om bolagisering men efter att ha utrett frågan valde kommunen att ha kvar driften i kommunal förvaltning och egen regi. Den främsta anledningen var att det inte fanns några ekonomiska fördelar, en bolagisering skulle inte ändra förutsättningarna för lån och räntor. Dessutom är fastigheterna välskötta och underhållsnivån är bra. Dagens organisation fungerar väl och har en tydlig styrning, förhållandevis korta ordervägar och utnyttjar samordningsfördelar på ett bra sätt.

Lars Anebreid, tidigare vd på Falkenbergs Bostads AB:

”Från förvaltning till bolag.”

Falkenbergs Bostads AB bildades 1993 och har både bostäder och kommunens verksamhetslokaler. Lars berättade om resan och konstaterade att det finns goda erfarenheter av att bolagisera. Målet för bolagiseringen var att få 15 % lägre kostnader, mer renodlade roller, skapa en konkurrenssituation samt att stärka bostadsförvaltningen. Resultatet blev 20 % färre anställda, 15 % lägre lokalkostnader, lägre driftkostnader för bostäderna, en högre kostnadsmedvetenhet och ett bättre utnyttjande av kompetensen. Bolagiseringen resulterade även i kortare beslutsvägar, större flexibilitet samt bättre ägarstyrning genom ägardirektiv.

Fastighetsverksamheten blev en kärnfråga och underhållsfrågorna tydliggjordes. Det skapades även en konkurrenssituation eftersom man nu kunde visa upp vad man gjorde samt sätta ett pris på detta i förhållande till andra aktörer. En tydligare (separat från kommunen) ekonomi och redovisning skapade transparens och en större förutsägbarhet för bland annat underhållsbudgeten.

En nackdel med bolagiseringen var att det blev krångligare att samverka om vissa tjänster i kommunkoncernen på grund av LOU.

Svårigheter

En svårighet med att bolagisera är att få kunderna att uppfatta bolaget som något som är skilt från kommunen, det är nya roller och gränsdragningar. En motsatt risk är även att bolaget blir för avlägset och en ”vi och dom” kultur skapar problem. Det finns även svårigheter i hyresnivåer och energifrågor som är viktiga att ta hänsyn till. En central del för det nya bolaget är att byta roll, man behöver gå från en kultur som innefattar förvaltning till en kultur som präglas av entreprenörskap. Det är viktigt är att kommunen blir en bra beställare och har en bra fastighetsstrateg.

Checklista för bolagisering

I en bolagiseringsprocess finns en mängd faktorer som behöver beaktas. En grundläggande fråga är struktur och ledning. För att lyckas med bolagiseringsprocessen krävs en projektledare som har omorganisationen som enda uppdrag och som har tid till sitt förfogande. I Falkenberg hade man satt av 4 månader för omorganisationen men i efterhand såg man att det skulle behövs 7 månader.

Man bör tidigt se över lagstiftningen bland annat olika skatt och momseffekter. Det är även viktigt att besluta om bolagsordningen och utforma ägardirektiven på ett bra och genomtänkt sätt eftersom detta i stor utsträckning styr bolaget. Det behövs tydliga mål som är uppföljningsbara. För att undvika en diskussion om avkastningskrav krävs att dessa är tydliga och beslutade i förväg.

Att tydliggöra ägar- och beställarroller inom kommunen är viktigt. Man ska vidare bestämma vilka fastigheter som ska ingå i bolaget och värdera dessa fastigheter. Därefter bör man göra en areainventering samt bedöma underhållsbehovet. Hur underhållsfrågan ska tas om hand behöver lösas. Man ska vidare bestämma hyresmodell, verksamhets-, IT- och redovisnings-system. Om det kommer uppstå övertalighet bör man i förväg bestämma hur detta ska lösas.

Det bör finnas en budget för själva bolagiseringsprocessen inklusive varumärkesbildningen eftersom det kostar mycket att värdera fastigheterna samt



bygga upp en identitet för det nya bolaget. Anledningen till att man behöver bygga en identitet är framförallt för att man internt ska kunna separera de nya rollerna på ett bra sätt. Det är också viktigt att skapa gränsdragningslistor mellan kommun och bolag samt bestämma delegationsordningen. Avslutningsvis är det viktigt att beakta tidsåtgången, det krävs en snabb beslutsgång men långa förberedelser. Processen för att alla medarbetare ska förstå att det är ett nytt bolag kan ta 3–5 år.

Alarik von Hofsten, fd vice vd Telge AB:

”Ägarstyrning och koncernnytta.”

Alarik berättar om sina erfarenheter av koncernstyrning inom Telge AB. Telge AB bildades för att hålla ihop Södertälje kommuns olika bolag i en gemensam koncern för att skapa samordningsfördelar.

Resultat

Efter omstruktureringen till en koncern där Telge AB är moderbolag ökade kund- och medarbetarnöjdheten. De lyckades väl med att skapa ett varumärke, en kultur, en vision och en styrmodell i koncernen. Cirka 10 % av medarbetarna i koncernen arbetar i moderbolaget med gemensamma funktioner som till exempel HR, ekonomi, ägarstyrning och affärsutveckling.

Anledningar till koncern

Anledningen till att bilda en koncern var att skapa ett effektivt back-office för administration. De enskilda bolagen var för sig för små för att ha ett eget back-office men för stora balansräkningar för att inte ha det. Tidigare hade man en person som arbetade med PR inom varje bolag, Nu har man en hel kommunikationsenhet inom koncernen som har högre professionalitet och som skapar stordriftfördelar. Vidare hade flera bolag samma kunder och därmed var det en fördel att använda sig av ett varumärke gentemot kunden. En koncernstruktur ökade styrningen, det blev en bättre transparens och överblick över de enskilda bolagen. Det blev då lättare att prioritera kring investeringar.

Ägarstyrning

Det finns en personunion mellan koncernstyrelsen och kommunstyrelsen vilket har stor betydelse för snabbheten i beslutsprocessen. Ägardirektiven följs upp och förbättras årligen och dessa skapar sedan input till affärsplanen.

Moderbolaget agerar rådgivare för dotterbolaget vilket gör att moderbolagets personal kan fungera som en förlängd arm från styrelsen. Dotterbolagens styrelser kan bestå av både politiker och/eller andra externa personer. Erfarenheterna från Telge är att blandade styrelser fungerar bäst.

Genomförande och upplevt motstånd

Genomförandet skedde under mer än ett års tid från idé till att koncernen var i drift. Det fanns ett visst ifrågasättande om varför och ett passivt motarbete. Sammantaget tog det cirka 4 år innan motståndet mot koncernkonstruktionen var helt borta. De allra flesta accepterade förändringen och en del har även bytt åsikt och blivit positiva. En del av skeptikerna gick i pension och några har slutat.

Lästips

- Eerikäinen, H. & Ödman, L. (2013). *Incitament för energieffektivisering – Kall- och varmhyra för lokaler*. Stockholm: UFOS
- Knutsson, H. (2008). *Fem fall av fastighetsförvaltning – observationer och reflektioner*. Lund: KEFU, Ekonomihögskolan, Lunds universitet.
- Lind, H. & Lundström, S. (2010). *Fastighetsföretagande i offentlig sektor – strategiska frågor och den samlade kunskapen*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Lind, H. & Brunes, F. (2008). *Äga eller hyra verksamhetslokaler? – Strategier för konsekvensbedömning och beslut*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Lind, H. & Hellström, A. (2012) *Internhyra – rätt incitament för effektiva lokaler*, Stockholm: SKL.
- Lindblom, L. (2004). *Organisation på drift – verktyglåda för val av driftsorganisation i det offentliga fastighetsföretaget*. Stockholm: UFOS och Svenska Kommunförbundet.
- Lindqvist, T. (2012). *Nöjdare hyresgäster – en kundmätning i sju kommuner*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Mattisson, O. Ramberg, U. & Månsson, C. (2008). *Växla upp kompetensen – så klarar vi generationsväxlingen i offentliga fastighetsföretag*. Stockholm: UFOS.
- Mattisson, O. och Thomasson, A. (2011). *Fastigheter i bolag – steg för steg i bolagiseringen av kommunal fastighetsförvaltning*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Sundsvik, L. (2006). *Erfarenheter av driftentreprenad – diskussionsunderlag i upphandlingsprocessen*. Stockholm: UFOS.
- Sundsvik, L. (2007). *Erfarenheter av driftenreprenad vol 2 – Intervjustudie med nio fastighetsägare*. Stockholm: UFOS.
- Sundsvik, L. (2010). *Från driftsentreprenad till förvaltningsentreprenad*. Stockholm: UFOS
- Thomasson, A. (2013). *Styrning av offentligt ägda bolag*. Lund: Studentlitteratur.

Bilagor

De fyra presentationerna finns som digitala bilagor se webbutik.skl.se. Sök på denna skrift *Utveckla fastighetsorganisationen – Om bolagisering och entreprenad*.



Utveckla fastighetsorganisationen

Om bolagisering och entreprenad

Organisation och styrning av fastighetverksamheten i kommunerna ser olika ut. Dock är många frågor desamma exempelvis om fastighetsdriften ska utföras i egen regi eller genom entreprenad, eller valet mellan förvaltningsorganisation eller bolag.

Skriften består av tre kapitel. I dessa presenteras en forskningsöversikt inom området, slutsatser från en workshop samt en kort sammanfattning av föredragen från workshopen.

Syftet är att ge fastighetschefer, ekonomichefer, kommundirektörer, politiker, m.fl. som har ett intresse av organisations- och ledningsfrågor för den kommunala fastighets- och lokalförsörjningsverksamheten, ett kunskapsunderlag och inspiration.

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se

ISBN 978-91-7585-172-3



Sveriges
Kommuner
och Landsting

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