



EXTERN ANALYS OCH BEDÖMNING OM FASTIGHETSFÖRSÖRJNING I ENKÖPINGS KOMMUN



FREDRIKHOLM (AB HÅLLBAR FASTIGHETSUTVECKLING)
JOAKIM PALESTRO (PRIOLYS AB)

UPPDRAGSGIVARE:

ENKÖPINGS KOMMUN
Kommundirektör Peter Lund
745 80 Enköping

KONSULTER:

FREDRIK HOLM
AB Hållbar Fastighetsutveckling
Statarvägen 25
756 45 Uppsala

JOAKIM PALESTRO
Priolys AB
Dag Hammarskjölds väg 13
752 37 Uppsala

BAKGRUND:

Enköpings kommun har under flera års tid arbetat med att utveckla sin fastighetsförsörjning och skapa goda förutsättningar för kommunens kärnverksamheter – vård, skola, kultur och fritid – genom att ha ändmålsenliga lokaler. Kommunen har ett flertal intressanta nybyggnationsprojekt, samtidigt som organisationen är inne i ett skede, där flera befintliga fastigheter har ett omfattande förnyelsebehov. Det belastar både kommunens ekonomi och dess personella resurser när flera parallella projekt genomförs samtidigt. Kommunen har enligt vår bedömning haft ett antal projekteringar och nyproduktionsprojekt med brister i hantering och dialog. Detta har lett till ett behov av att tydliggöra rollfördelningen mellan de ingående aktörerna avseende kommunens fastighetsrelaterade frågor, att se över ägandeskapet över kommunens fastigheter, att utveckla den interna styrningen, förbättra den interna dialogen mellan olika förvaltningar samt att finna ekonomiska förutsättningar för det omfattande investeringsbehovet för att renovera kommunens fastigheter.¹

VÅRT UPPDRAG:

Fastighetsförvaltning är komplex, hanterar stora värden och berör flera politiska nämnder samt kommunala förvaltningar. För att upprätthålla en effektiv hantering av kommunens fastighetsfrågor är det av vikt att det pågår ett ständigt förbättringsarbete. En effektiv fastighetsverksamhet kräver bland annat en

¹ Med fastigheter avses verksamhetslokaler, inte bostäderna som ägs av AB Enköpings hyresbostäder (EHB).

ändamålsenlig organisation, entydiga styrdokument, tydliga beslutsprocesser samt ett fungerande gränssnitt mellan förvaltning och kommunens bostadsbolag AB Enköpings hyresbostäder (EHB).

Avdelningen arbetar kontinuerligt med ständiga förbättringar inom sitt ansvarsområde, men det finns ett behov av en övergripande genomlysning för att säkerställa att kommunen har en helhetssyn på fastighetsfrågor.

Kommunledningskontoret anser att en bred översyn kan vara till stor nytta för kommunens förbättringsarbete med fastighetsfrågor.

Föreliggande uppdrag innehåller därför en utvärdering av:

- upprättade styrdokument,
- alla relevanta fastighetsrelaterade beslutsprocesser, t.ex: investering, upphandling och igångsättande,
- organisation

Vidare ska informationsflödet mellan tjänstemannaorganisationen, vid besluts- och upphandlingsprocesser, ses över.² Översynen ska dock inte omfatta EHB:s verksamhet. Uppdraget ska mynna ut i konkreta förbättringsförslag inom ovanstående områden.

AVGRÄNSNINGAR:

Efter diskussion under uppdragsprocessen med uppdragsgivaren har vi kommit överens om att lägga störst vikt vid de fastighetsrelaterade beslutsprocesserna: investering, igångsättande och organisation. Vi har därmed valt att inte fokusera på analys och bedömning av upphandlingsprocessen och dess styrdokument.

I genomförandet av intervjuer med ett antal nyckelpersoner, inom ramen för uppdraget, har det inte framkommit några synpunkter på eventuella brister på den löpande driften, servicenivån eller på den ekonomiska förvaltningen av fastighetsbeståndet. Därför har vi inte granskat dessa delar i detalj, utan konstaterar att utifrån

² Informationsflödet mellan tjänstemannaorganisationen vid besluts- och upphandlingsprocesser finns översiktligt kartlagd under rubriken Fastighetsprocessen i figuren på sidan 12.

uppdragets undersökning fungerar den delen av organisationen tillfredställande. Vi har heller inte gjort någon bedömning av Fastighetsavdelningens bemanningsnivå.

INLEDNING:

Denna rapport är författad av två konsulter: Fredrik Holm och Joakim Palestro (nedan kallad konsulterna) som i samverkan genomfört uppdraget. Det innebär att vi tillsammans genomfört uppdragets samtliga ingående delar: beskrivning, analys, bedömning och rekommendationer.

Uppdraget har genomförs genom kvalitativa intervjuer med ett antal nyckelpersoner samt genom analys och bedömning av relevanta styrdokument. En av de planerade intervjuerna ställdes in pga. av sjukdom. De två inledande intervjuerna med kommundirektören och fastighetschefen har konsulterna genomfört gemensamt. Resterande intervjuer har en av konsulterna genomfört och dokumenterat på egen hand och sedan har vi gemensamt diskuterat alla intervjuer. På så sätt har vi under processen haft tillgång till det samlade materialet och kunnat ta ett gemensamt ansvar för dess innehåll.

Uppdraget har varit mycket intressant att utföra. Enköpings kommun är en välfungerande kommun med goda förutsättningar att leverera nytta till kommunens invånare. Kommunen har goda geografiska förutsättningar med pendlingsavstånd till tre större urbana regioner: Västerås, Uppsala och Stockholm med dess diversifierade arbetsmarknader. Kommunen har numera en befolkningsökning, som bland annat resulterar i att antalet barn och ungdomar i förskolan och skolan ökar. Detta medför i sin tur utmaningar i att tillgodose ett allt större behov av kommunal fastighetservice. Samtidigt finns det ett stort investeringsbehov för förnyelse av befintligt bestånd och nyproduktion av nya verksamhetslokaler. Kommunen är i behov av kapital för att kunna realisera detta.

FÖRUTSÄTTNINGAR:

Vi har haft goda förutsättningar för att genomföra uppdraget. Samtliga intervjupersoner har frikostigt delat med sig av sina erfarenheter och synpunkter på det rådande läget avseende fastighetsrelaterade frågor. Det svåra för oss konsulter har varit att få en korrekt bild av verkligheten när bilderna skiljer sig åt

mellan olika personer och grupper av personer. Det har i vissa fall skapats kommunikativa "skyttegravar", där dialogen mellan olika delar av kommunens verksamheter avstannat, eller har ett högt uppskruvat tonläge. Vår utgångspunkt har varit att bedöma frågan utifrån ett organisationsperspektiv, där organisationens struktur, dess kultur och dess ledarskap samverkar. Vi har gett de enskilda intervjupersonerna stor frihet att formulera och uttrycka sina synpunkter, utan att kommentera eller ifrågasätta dem. Sedan har vi lyft detta till en samlad bedömning. Vår bedömning är att den problematik kring fastighetsfrågor som vi observerar genom intervjuerna i huvudsak är en *organisationsfråga*, men enskilda individer har också en betydande påverkan på hur organisationen fungerar, liksom en stor omsättning av chefer inom den kommunala förvaltningen har påverkat hur processerna fungerat.

Det har varit svårare att göra en heltäckande bedömning av innehållet i styrdokumentet, mer än att konstatera att *tillämpning och implementering* skiljer sig åt och ibland är bristfällig. Det finns ingen konsensus om hur styrdokumentet ska tillämpas i kommunen och i vissa fall är nya styrdokument inte helt kompatibla med äldre (alternativt saknas en tydlighet om att äldre styrdokument inte längre ska tillämpas). Utöver det är innehållet i styrdokumentet relevant och det finns en röd tråd om vad som ska åstadkommas och hur det ska åstadkommas.

UNDERLAG:

Underlaget till denna rapport har utgjorts av styrdokument, samt intervjuer med ett urval nyckelpersoner³ för fastighetsrelaterade frågor i Enköpings kommun. De styrdokument som har varit föremål för granskning är:

- *Hysesmodell 2016 – För kommunala verksamhetslokaler/anläggningar i Enköpings kommun,*
- *Riktlinjer för investeringar,*
- *Slutrapport Processatlas – processkarta för ny-, om- och tillbyggnation.*

Vi har också tagit del av andra relevanta konsultrapporter av fastighetsprocesser i Enköpings kommun: Evimetrix AB, 2016, *Kvalitetsmätning bland kommunala lokalhyresgäster i Enköpings kommun* och Erdtman, Charlotta och Karlsson, Leif (PWC), 2015, *Uppföljning av tidigare granskning av lokalförsörjning och fastighetsunderhåll i Enköpings kommun.*

Som referenslitteratur har vi använt två rapporter från Sveriges kommuner och landsting: 2011, *Fastigheter i bolag - steg för steg i bolagisering av kommunal fastighetsförvaltning*, 2016 *Strategier för ökad lokaleffektivitet.*

NULÄGESBESKRIVNING:

Enköpings kommun har ett stort eget fastighetsbestånd som till största delen förvaltas av två kommunala aktörer: EHB och Fastighetsavdelningen (en del av Samhällsbyggnadsförvaltningen). Även kommunens bolag ENA-energi och Upplevelseförvaltningen har ett mindre fastighetsbestånd.

EHB förvaltar i huvudsak bostäder men har byggt en förskola åt en privatentreprenör samt har påbörjat projekteringen av en förskola i ett bostadshus åt kommunen samt två trapphusboenden. Fastighetsavdelningen hyr in ca 21 000 kvm av EHB, på uppdrag av Vård & Omsorgsförvaltningen och kommunen är EHB:s största enskilda hyresgäst.

EHB äger 2716 bostäder och 221 lokaler. Den samlade beståndet består av 2940 objekt och har en total area på 219 299 kvm.

³ För en komplett lista se bilaga 2.

Fastighetsavdelningen förvaltar 220, av kommunen ägda, objekt på sammanlagt 277 000 kvm och omsätter år 2016 ca 260 miljoner kronor samt har underhållsinvesteringar på 89 miljoner kronor. Det finns en underhållsbudget på 30 miljoner kronor, vilket motsvarar 130 kr/kvm. Fastighetsavdelningen upplåter också 485 lägenheter åt Vård- och omsorgsförvaltningen. Avdelningen omfattar cirka 11 procent av kommunens budget.

De senaste fem åren har Fastighetsavdelningen drivit omkring 50-60 större projekt med en budget på ca 100-250 miljoner kr/år. Avdelningen har cirka 30 anställda och den är indelad i tre enheter: Driftsenhet, Förvaltningsenhet och Projektenhet.

Upplevelseförvaltningen har en nettobudget på 98 miljoner och en kostnadsbudget på 110 miljoner. 12 miljoner avser biljett-/nyttjadeintäkter. Upplevelseförvaltningen förvaltar kommunens cirka 40 idrottsanläggningar⁴ och flera av dem är i behov av stora förnyelsesatsningar. Även kulturbyggnaderna och kontorsutrymmen, som förvaltningen nyttjar för vissa administrativa tjänster, är också i dåligt skick. Kommunen riskerar förläggande från Arbetsmiljöverket, då man i vissa kontorslokaler uppmätt temperaturer på 48 grader Celsius. Under innevarande verksamhetsår har Upplevelseförvaltningen ansvarat för 37 procent av den samlade investeringen i kommunen.

Vård- och omsorgsförvaltningen har cirka 1700 anställda och ytterligare cirka 400 som arbetar i privata företag med avtal med Vård- och omsorgsförvaltningen. Vård- och Omsorgsförvaltningen hyr ca 60 000 kvm för verksamheterna omvårdnadsboenden, korttids-, och gruppboenden samt daglig verksamhet mm av fastighetsavdelningen. Av dessa 60 000 kvm så hyr fastighetsavdelningen in 35% av EHB. Förvaltningen ansvarar för nio äldreboenden i egen regi och tre upphandlade boenden samt 16 LSS-boenden, varav ett är privat. Antalet brukarplatser varierar från 24 till 77. Av dessa boenden är tre i mycket dåligt skick och det finns ett renoveringsbehov på cirka 60 miljoner kronor enbart för en av fastigheterna. Sammantaget finns det ett omfattande

⁴ Varje fotbollsplan på ett idrottsplats motsvarar en idrottsanläggning så antalet idrottsplatser är betydligt färre än de uppgivna 40 idrottsanläggningarna.

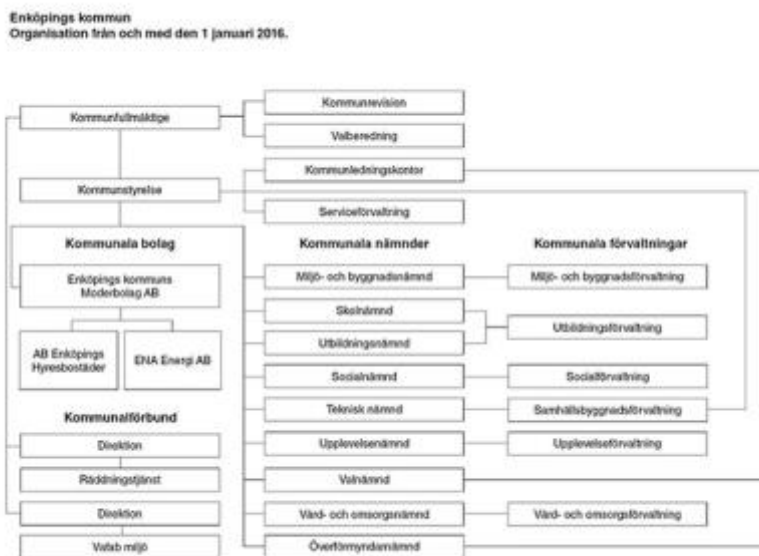
förnyelsebehov i de fastigheter som Vård- och omsorgsförvaltningen nyttjar för sina verksamheter.

Utbildningsförvaltningen omfattar cirka en tredjedel av kommunens samlade verksamhet. Verksamhetens omfång har flukturerat de senaste åren. För två år sedan lade kommunen ner en skola på grund av bristande elevunderlag, men nu är kommunen i behov av fler skolor p.g.a. hög inflyttning. År 2018 kommer en ny F-6 skola tas i bruk i city. Även vuxenutbildningen, framförallt SFI och eventuellt Yrkeshögskolan, är i behov av ett utökat lokalbestånd. Det finns ett omfattande förnyelsebehov av skolorna som är byggda på 1970- och 1980-talen, och som är i dåligt skick p.g.a. eftersatt underhåll och som bland annat har mögelskador.

POLITISK STYRNING:

Enköpings kommun har en samlad politisk styrning, i likhet med andra kommuner, som följer kommunallagens principer med kommunfullmäktige (KF) som högsta beslutande organ. Under KF finns kommunstyrelsen (KS). Ansvaret för fastighetsrelaterade frågor ligger splittrat på flera politiska nämnder och förvaltningar.

Figur 1: Enköpings kommuns organisation



De huvudsakliga politiska beslutsfattarna när det gäller fastigheter i kommunen är:

- *Kommunstyrelsen* som fattar beslut om alla större investeringsbeslut i kommunen (överstigande 50 miljoner),
- *Kommunstyrelsens plan-, mark- och exploateringsutskott* (Plex-utskottet)
- *Tekniska nämnden*, och
- *verksamhetsnämnderna*.

Tekniska nämnden är utförare av beställningar från verksamhetsnämnderna. De största verksamhetsnämnderna, d.v.s. brukarna av fastigheterna är: Skolnämnden, Utbildningsnämnden, Upplevelsenämnden och Vård- och omsorgsnämnden. Nämnderna har också ett ansvar att lyfta fram och besluta om behov av nya fastigheter för sitt verksamhetsbehov. Skolnämnden och Utbildningsnämnden har en gemensam förvaltning: Utbildningsförvaltningen. Upplevelsenämnden och Vård- och omsorgsnämnden har egna förvaltningar: Upplevelseförvaltningen respektive Vård- och omsorgsförvaltningen.

Plex-utskottet beslutar i frågor som kommunstyrelsen överlåter till utskottet. Detta innefattar framtagande och genomförande av detaljplan samt strategiska markförvärv och försäljningar. Utskottets ordförande är Anders Wikman (NE), som också är kommunalråd i kommunen, samt vice ordförande Ingvar Smedlund (M). Plex-utskottet har ingen egen förvaltning, men Samhällsbyggnadsförvaltningen utför uppgifter som beslutas i Plex-utskottet på kommunstyrelsens uppdrag.

Tekniska nämndens uppdrag är att se till att det finns välskötta kommunala fastigheter, rent vatten, väl underhållna och säkra vägar, unika parkmiljöer samt bra och goda måltider.

FASTIGHETSBESTÅND:

Det samlade fastighetsbeståndet i Enköpings kommun utgörs av de fastigheter som förvaltas av Fastighetsavdelningen, EHB samt Upplevelseförvaltningen. I Tabell 1 redovisas samtliga fastigheter som förvaltas av Fastighetsavdelningen. Redovisningen av

lokalbeståndet bygger på det material som fanns tillgängligt den 1 januari 2016.⁵

Tabell 1. Fastigheter som förvaltas av Fastighetsavdelningen

Förvaltning	Kvadrat- -meter BTA	Kvadrat- meter BTA 2016	Lokalhyror 2016	Kostnad/ kvadrat- meter
Utbildningsförvaltningen		130 000	106 220 000	817
· varav grundskola	75 577			
· varav förskola	19 436			
· varav gymnasiet	26 271			
Vård- och omsorgsförvaltningen		65 000	35 186 000	1 142
· varav äldreboenden	48 312			
· varav hyra för vårdtagare			39 018 895	
Upplevelseförvaltningen		40 000	27 355 000	684
· varav Idrott och fritid	30 821			
· varav barn och unga	859			
· varav kultur, kont och bibliotek	5 933			
· varav museum och turism	1 840			
Socialförvaltningen*		6700	6 665 000	995
Övriga lokaler**		29 000	12 309 000	424
Summa:		270 700	226753 895	838

* Exklusive inhyrda bostäder av Socialförvaltningen.

** Inkluderar upplåtelser till externa hyresgäster, Räddningstjänsten och tomma lokaler.

Förvaltningarnas totala kostnader för lokalerna uppgår år 2016 till knappt 190 miljoner kronor. I Tabell 1 redovisas hyra inklusive de externa hyror som vårdtagare betalar för sina lägenheter. De

⁵ Källa: Lokalresursplan 2016, Enköpings kommun.

totala hyresintäkterna från förvaltningar och vårdtagare är knappt 227 miljoner kronor. I fastigheter som används av flera olika verksamheter har kostnaden fördelats i proportion till respektive verksamhets area. Hyreskostnader för de kommunala förvaltningarna är knappt 188 miljoner kronor. År 2016 uppgår lokalkostnaderna till i genomsnitt cirka 840 kronor per kvadratmeter BTA för ägda och inhyrda fastigheter. I övriga lokaler ingår även lokaler utan hyresintäkt och resulterar därför i låg kostnad per kvadratmeter.

EHB äger och förvaltar 2716 bostäder och 221 lokaler. Det motsvarar 181 904 kvm bostäder och 32 567 kvm lokaler. Sammantaget 2940 objekt som utgör 219 299 kvm.

Upplevelseförvaltningen hyr cirka 40 idrotts- och kulturanläggningar av Fastighetsavdelningen.

FASTIGHETSPROCESSEN:

Enköpings kommun har en beslutad plan för nyproduktion av verksamhetslokaler samt större förnyelseprojekt. Grundregeln säger att om ett beslut om investering överstiger 50 miljoner kronor ska Kommunstyrelsen alltid fatta beslut om investeringen ska göras. Lokalstyrgruppen består av ett antal högre tjänstemän i kommunen. Kommundirektören är ordförande i gruppen och övriga deltagare är förvaltningscheferna för nyttjandeförvaltningarna och fastighetschefen. Lokalstyrgruppen koordineras av kommunledningskontoret och utgör ett viktigt beredningsorgan om ett ärende ska lyftas fram till KS för ett eventuellt investeringsbeslut. Nyttjandeförvaltningarna består av Upplevelseförvaltningen, Utbildningsförvaltningen, Vård- och omsorgsförvaltningen, Socialförvaltningen, Miljö- och byggnadsförvaltningen, Samhällsbyggnadsförvaltningen, Serviceförvaltningen samt Räddningstjänsten. Nyttjandeförvaltningarna är beställare av åtgärder avseende nyproduktion eller förnyelse av fastigheter för sina respektive verksamheter.

Lokalberedningsgruppen ansvarar för att bereda inkomna önskemål från nyttjandeförvaltningarna på Lokalstyrgruppens uppdrag. Lokalstyrgruppen beslutar sedan om ett förslag till

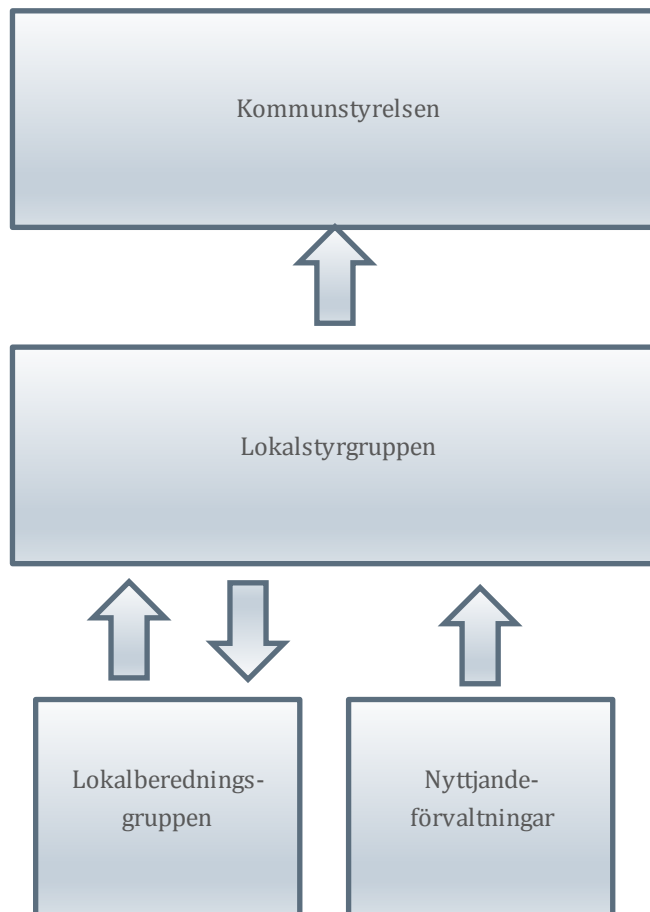
nyproduktion eller förnyelse ska skickas till Kommunstyrelsen för beslut.

ÄRENDERUTINEN I FASTIGHETSPROCESSEN

I figur 2 visualiseras processen kring hur ett ärende om en nybyggnation eller en större förnyelse av en fastighet ska gå till.

1. En nyttjandeförvaltning lyfter fram behovet om en nybyggnation eller förnyelse.
2. Ärendet skickas till Lokalstyrgruppen.
3. Lokalstyrgruppen skickar vidare ärendet till Lokalberedningsgruppen.
4. Lokalberedningsgruppen bereder ärendet och överlämnar den sedan till lokalstyrgruppen för beslut om projektet ska skickas vidare till kommunstyrelsen för slutgiltigt avgörande.

Figur 2: Fastighetsprocessen



PROBLEMBILDEN:

Vår bedömning är att det finns tre huvudsakliga problemområden i den befintliga fastighetsprocessen. Det första problemområdet är att vi anser att det finns en otydlighet i ägandeskapet av kommunens fastigheter som förvaltas av Fastighetsavdelningen. Lokalstyrgruppen uppfattas som ett diskussionsforum, som saknar mandat att fatta beslut. En av intervjupersonerna använde begreppet "diskussionsgrupp" för att karaktärisera gruppen. Vi uppfattar att tanken med fastighetsprocessen är att få ett samlat ansvarstagande på tjänstemannanivå över pågående investeringsprojekt. I teorin är modellen, enligt vår uppfattning, funktionsduglig genom att den ger en nyttjandeförvaltning ett tydligt ansvar för "beställning" av ett nyproduktionsprojekt eller ett större förnyelseprojekt, men vi saknar en aktör som har mandat att äga processen. Det är flera kommunala förvaltningar som samverkar och flera politiska nämnder som beslutar om olika delar av processen, men ingen ingående aktör har, vad vi kan notera, helhetsansvaret för ett *tydligt ägandeskap* av kommunens fastigheter. Den aktör som bör ha denna roll (Fastighetsavdelningen) förvaltar endast fastigheterna, men kan inte utöva ett tydligt ägarskap av fastigheterna.

Det andra problemområdet är att det finns en tydlig vilja från Fastighetsavdelningen att genomföra fastighetsprojekt genom *generalentreprenad*, istället för totalentreprenad, för att kunna utforma den nya fastigheten så detaljerat som möjligt. Förfaringssättet innebär att det krävs en omfattande egen personalstyrka med hög teknisk kompetens. Genom generalentreprenadformen har man större möjligheter att komma med nya innovativa lösningar under processens gång. Samtidigt kan de som inte är insatta i fastighetsprocessen uppleva att man i varje nytt projekt saknar tydliga målbilder och att projekten börjar om på nytt. Ett exempel på ett sådant projekt är nybyggnation av en skolfastighet. Vid generalentreprenad har utföraren större möjligheter att besluta om fastighetens kvalitetsnivå, samt vilka eventuella miljömässiga krav som ska ställas på byggnaden. Beställarna, dvs. nyttjandeförvaltningarna, hamnar lätt i underläge i den pågående fastighetsprocessen om det inte finns en tydlig beställarkompetens om fastigheter, dess funktion och dess ändamål. Då kan det uppstå situationen där

utföraren projekterar och bygger fastigheter med funktioner och miljömässiga krav som de som ska nyttja fastigheterna inte har beställt eller uppfattar att de vill betala för. Nyttjandeförvaltningarna har dock i varje projekt haft möjligheter att påverka byggnaden utifrån sina önskemål. Detta kan dock leda till att Fastighetsavdelningen ställs inför en omöjlig uppgift att koordinera olika motstridiga önskemål från nyttjandeförvaltningarna.

Vi anser att valet av arbetsmetod ska spegla projektets behov. Vi har identifierat en hög ambitionsnivå och yrkesstolthet hos personalen som projektleder fastighetsprojekt. Det finns en vilja och målsättning att skapa den perfekta byggnaden med fin arkitektur, bra funktion och miljöprestanda med bra livscykelkostnader. Metoden för uppnå detta är att driva arbetet i generalentreprenad med mycket eget och inköpt projekteringsarbete i projekteringsfasen. Detta har också troligen inneburit att projektledarna haft ett stort personligt engagemang i de enskilda projekten. Vår övergripande slutsats är att generalentreprenad inte medger att hänsyn tas till en helhet med ett ökat nyproduktionsbehov, eller att marknadens kunnande och erfarenheter och ändrade politisk ambitionsnivåer används och tillgodoses. Generalentreprenadmodellen har fått till konsekvens att:

- omfattande resurser ("förgävespengar") för projektering har inte kunnat användas, eftersom förutsättningarna för byggnationen förändras,
- en sannolikt för dyr och långsam projektering och att de behov och politiska önskemål som finns inte uppfyllts,
- ett ensidigt byggtkniskt fokus med otillräcklig dialog gentemot övriga intressenter i kommunen (nyttjandeförvaltningarna) förekommit, samt
- en förtroendeklyfta har uppstått mellan det politiska beslutsfattandet och förvaltningen, samt mellan olika förvaltningar.

Det tredje problemområdet som vi kan konstatera är en *brist på förtroende och tillit* mellan den politiska ledningen och Fastighetsavdelningen och mellan olika förvaltningar i

kommunens tjänstemannaorganisation. Det är vårt intryck att Fastighetsavdelningen har blivit en alltmer inåtvänd avdelning. Det är förmodligen en konsekvens av den upprepade kritiken och konflikterna med andra delar av den kommunala organisationen, såväl på tjänstemanna- som politisk nivå. Intervjuerna pekar entydigt mot att det saknas ett konstruktivt samarbetsklimat och dialog. Vi är medvetna om att det inte har varit lätt att genomföra den önskvärda dialogen, eftersom det förekommit ett flertal chefsbyten inom den kommunala förvaltningen under de senaste tre åren. Fastighetsavdelningen har gjort flera försök till ökad samverkan som sedan inte har realiserats p.g.a. att kommunala chefer slutar och man är tvungen att börja om på nytt med att försöka bygga upp en ökad samverkan.

Sammantaget är vår slutsats att det i nuläget saknas förutsättningar att komma tillrätta med de tre ingående problematiska faktorerna: otydligt ägandeskap, val av arbetsmetod och brist på förtroende och tillit utan en genomgripande organisatorisk förändring. Att försöka lösa problemen i nuvarande organisationsstruktur tror vi inte är möjligt.

PROBLEMPROJEKT:

I intervjuerna har några fastighetsrelaterade projekt tagits upp som exempel på särskilt problematiska.⁶ Dessa har saknat en tydlig beställning och utan ett tydligt ägarskap från nyttjandeförvaltningarna. Projekten har också varit politiskt intressanta och de har involverat flera olika kommunala förvaltningar och politiska nämnder.

LYCKADE PROJEKT:

Det är viktigt att notera att antalet projekt som har följt den uppsatta projektprocessen (Figur 2), och där de involverade parterna varit överens om att processen och resultatet av den gemensamma ansträngningen varit lyckosam, överväger antalet projekt som inte har fungerat. Denna slutsats gäller framförallt förnyelseprojekt, men även nyproduktion.

⁶ Munksundskolan, Kulturhus Joar, Pausparkeringen, Kulturskolan och Simhallen.

FRAMTIDA UTMANINGAR: Enköpings kommun har under de senaste åren haft en hög befolkningstillväxt och etableringsvolymmer som man historiskt är ovan att hantera. Detta, i kombination med ett eftersatt underhållsbehov, höga politiska ambitionsnivåer på fastighetsområdet (som skapar stora investeringsvolymmer i fastigheter och nytta för kommuninvånarna) och ett behov av omfattande ny- eller ometableringar av befintliga verksamheter, gör att det finns ett stort behov av en organisation inom fastighetsområdet som kan verkställa dessa behov på ett skyndsamt, kostnadseffektivt, förutsägbart och transparent sätt. Typprojekt för volymbyggnader av skolor, förskolor och, i vissa fall också äldreboenden, bör övervägas för att minska tiden från ingångsättande till avslut och för att säkerställa att projekten genomförs utifrån den avsatta kostnadsramen. Den befintliga organisationen har inte, enligt vår uppfattning, svarat upp mot denna situation. Vi föreslår därför en *ny organisationsstruktur* för fastighetsfrågorna i Enköpings kommun.

ANALYS OCH BEDÖMNING: Den nuvarande situationen med tre olika kommunala parter som handhar samma frågeställningar/ägandeskap av olika fastigheter med tillhörande politiska nämnder/styrelser är enligt vår mening inte optimalt. Det skapar osäkerhet om ägandeskapet och ger inte utrymme för en långsiktig förvaltning av det befintliga fastighetsbeståndet. Den oklara faktiska ägarskapet har också genererat ett omfattande förnyelsebehov som kommunen idag saknar ekonomiska resurser att på kort sikt kunna ombesörja. Det har inte funnits någon överensstämmelse mellan hyresnivåer och fastigheternas kvalitet och därmed har det varit svårt att akumulera kapital för fastighetsförnyelse. Den befintliga strukturen där Fastighetsavdelningen inför varje budgetår äskar medel för reovering/förnyelse har inte, enligt vår uppfattning, fungerat och detta har lett till att nyttjandeförvaltningarna har haft verksamhet i eftersatta fastigheter, samtidigt som de visserligen har betalat en jämförelsevis låg hyra. Den befintliga strukturen har också genererat (i vissa fall) stora projekteringskostnader, vilka sedan inte används konstruktivt eftersom förusättningarna för byggnationen har förändrats av verksamheterna och genom politiska beslut.

Den befintliga strukturen ger heller inte den politiska ledningen tillräckligt mandat att förverkliga sin politik. Detta har lett till frustration och dålig kommunikation mellan politiska beslutsfattare och förvaltningsorganisationen i Enköpings kommun samt mellan olika förvaltningar. Ansvariga politiker har upplevt att de inte fått ett fullgott underlag för att kunna fatta välavvägna beslut och att de i vissa fall enbart ställts inför att ärendet är uppgjort på förhand av tjänstemännen. Tjänstemännen har heller inte förankrat ärendet tidigt i processen, eller i vissa fall, inte alls.

Vår samlade bedömning är att det inte är möjligt att nå högt ställda målsättningar enbart genom att förtydligande av rollerna i den befintliga kommunala fastighetsstrukturen. År 2016 genomfördes företaget Evimetrix AB en Nöjdhetsindex undersökning (NKI) av Fastighetsavdelningens verksamhet. Den visade en tämligen låg kundnöjdhet, men vi har inte detaljstuderat

rapporten.⁷ PWC publicerade i december 2015 en revisionsrapport där det konstaterades att kommunstyrelsen och den tekniska nämnden inte vidtagit tillräckliga, och relevanta, åtgärder för att åtgärda tidigare påtalade brister avseende lokalförsörjning och fastighetsunderhåll.⁸ Detta pekar också på att det inom kommunen funnits insikt om den problematiska fastighetssituationen, samtidigt som det har visat sig svårt att genomföra de nödvändiga förändringarna.

Vår uppfattning är att en genomgripande förändringsprocess som är klart definierad och avgränsad till de faktiska problemen bör genomföras. Denna slutsats delas av flertalet intervjupersoner. Skulle kommunen välja att avstå från att genomföra en förändringsprocess kan det i extremfallet leda till att förtroendet i fastighetsrelaterade frågor undergrävs. I en sådan förändringsprocess bör alla styrmöjligheter användas för att utveckla den rådande situationen: strukturella, kulturella och ett utvecklat ledarskap. Det är väsentligt att kommunens arbete med nyproduktion och förnyelse av fastigheterna inte avstannar under processens gång.

För att bättre handha fastighetsrelaterade frågor föreslår vi att Enköpings kommun fattar ett beslut om att *antingen*:

1. Inrätta ett helägt kommunalt fastighetsbolag som samlar samtliga lokaler från Fastighetsavdelningen och Upplevelseförvaltningen i ett och samma bolag; Enköpings fastighetsbolag (EFB). Enköpings hyresbostäder (EHB) har i formell mening inte varit en del av uppdraget, men vi anser att de *verksamhetslokaler* som EHB nu förvaltar också bör ingå i det nya bolaget. Detta möjliggör att de fastighetsrelaterade frågorna samlas i en och samma organisation och skapar förutsättningar för en långsiktigt effektiv och kvalitativ ägandekap av det kommunala fastighetsbeståndet. Den politiska styrningen förbättras genom att bolaget har en politisk utsedd styrelse som utövar direkt tillsyn över bolagets verksamhet och bolaget

⁷ Kvalitetsmätning bland kommunala lokalhyresgäster i Enköpings kommun 2016.

⁸ Uppföljning av tidigare granskningar av lokalförsörjning och fastighetsunderhåll i Enköpings kommun, Revisionsrapport PWC av Leif Karlsson och Charlotte Erdtman.

kan nyttja en arbetsmodell som bäst passar de enskilda projekten. I och med detta förslag så kommer Fastighetsavdelningen att upphöra som egen avdelningen under Samhällsbyggnadsförvaltningen.

Eller:

2. Flytta över all verksamhet från nuvarande Fastighetsavdelningen och alla verksamhetslokaler från Upplevelseförvaltningen till AB Enköpings hyresbostäder (EHB). Denna process kan inledas omgående eftersom bolaget redan existerar och EHB får då två jämförbara verksamhetsområden: bostäder och kommunala fastigheter. I och med detta beslut kommer Fastighetsavdelningen att upphöra som egen avdelning under Samhällsbyggnadsförvaltningen.

Vi har medvetet valt att inte rangordna dessa två förslag. Båda förslagen har för- och nackdelar. I Sverige finns det kommuner som har antingen ett renodlat fastighetsbolag respektive ett renodlat bostadsbolag, och de kommuner som har ett gemensamt fastighets- och bostadsbolag. Vi rekommenderar kommunen att fortsätta utreda vilket modell man vill gå vidare med genom att till exempel studera och besöka andra jämförbara kommuner.

En bolagisering av det befintliga fastighetsbeståndet, i ett helägt kommunalt bolag, möjliggör den genomgripande förändringsprocess som vi anser vara nödvändig för att möta de framtida utmaningarna. Vi vill dock också poängtera att en bolagisering inte per automatik löser alla problem, men det är en viktig pusselbit för att komma tillrätta de tre problematiska faktorer som vi identifierat i den nuvarande fastighetsprocessen.

Skulle kommunen gå vidare med att fatta ett beslut om bolagisering har vi identifierat ett flertal utvecklingsområden som en bolagisering möjliggör:

- att ägarkapet av kommunens fastigheter tydliggörs och incitamenten till god ekonomisk hushållning stärks,
- en ökad möjlighet till politisk påverkan på det fastighetsrelaterade politikområdet genom en politiskt

tillsatt styrelse som utövar direkt politisk tillsyn över verksamheten,

- att arbeta mer utifrån totalrenoverad och färdiga typfastigheter,
- ett tydligare gränssnitt mellan bolag och nyttjandeförvaltning,
- troligvis en effektivisering av löpande ekonomisk förvaltning samt drift och underhåll,
- en nystart i det strukturella och organisatoriska utvecklingsarbetet,
- bättre ekonomiska möjligheter till långsiktig förvaltning och underhåll genom en tydligare hyresmodell gentemot kunderna,
- skattemässiga fördelar av att ha flera bolag inom samma koncern.

Flera av dessa utvecklingsområden lyfts även fram av Sveriges kommuner och landsting (SKL) i rapporten (2011) *Fastigheter i bolag - steg för steg i bolagisering av kommunal fastighetsförvaltning*. I rapporten har SKL kartlagt och bedömt bolagisering av kommunala fastigheter i flera svenska kommuner.

Avslutningsvis kan vi konstatera att det finns ett mycket stort engagemang hos alla vidtalade att utveckla Enköping genom att producera och underhålla bra och funktionsdugliga lokaler och fastigheter. Vi har ingen anledning att tvivla på att Enköpings kommun har en ljusnande framtid som "Sveriges närmaste stad".

BILAGA 1,

ANALYS AV STYRDOKUMENT

RIKTLINJER FÖR INVESTERINGAR (KS2014/405)

Enköpings kommun har beslutat om en riktlinje för investeringar. Riktlinjer, som denna, är en del i det strukturella styrsystem som finns för att styra en organisation och som beslutas i den kommunala beslutsprocessen.

I denna skrivning delar vi upp våra synpunkter i: *konkreta synpunkter, generella synpunkter och allmänna intryck.*

Konkreta synpunkter

Investeringsbelopp för fastighetsrelaterade investeringar som är en stor del av hela investeringsvolymen, bör räknas upp med ett generellt byggkostnadsindex och inte konsumentprisindex (KPI). Över tid är det vanligt att skillnaden mellan dessa index ökar. Det blir dyrare att bygga än vad som förespeglas i KPI. Inkluderas markinköp i de tilltänkta investeringsbeloppen kan uppräkningsstakten vara ännu högre än byggkostnadsindex.

Det är en god intention att lägga in erfarenhetsvärden från egna projekt och dessa kan också kompletteras med erfarenhetsvärden från andra kommuner eller bolag.

Ett investeringsärende för fastighetsinvestering/produktion löper vanligtvis över flera budgetår och bör innehålla konkreta uppföljningsrutiner och prognosmetoder för att följa investeringen löpande per budgetår, och över flera budgetår. På vilken nivå i organisation detta ska ske kan övervägas. Uppföljning bör alltid inkludera nya erfarenhetsvärden.

Generella synpunkter

Riktlinjerna tar upp kontrollfunktioner, vilket är relevant, men berör inte vilka incitament som finns inbyggt i riktlinjerna. Incitament kan vara ett möjligt sätt att påverka investeringsverksamheten i önskvärd riktning, för att få en välfungerade process för investeringsverksamheten bör alla styrformer samverka och inte bara förlita sig på kontrollstationer.

Allmänna intryck

Vårt allmänna intryck av investeringsprocessen är att det i grunden finns två starka "underifrånkrafter" (från kommunala förvaltningar) och en svagare "ovanifrånkraft" (politiskt beslutsfattande). Ovanifrånkraften är att producera och förnya fastigheter för kommunens behov, utifrån den politiska processen och de belopp som "markeras" i budgetprocessen.

De underifrånkrafter som vi uppfattar är att kärnverksamheterna kan uttrycka behov och önskemål om nya lokaler, utan en rak och direkt koppling till framtida kostnadsökningar, vilket oftast är kostnadsdrivande och kan innebära förseningar i konkreta projekt.

Den andra underifrånkraften formas av höga kvalitets- och yrkesambitioner av Fastighetsavdelningens projektledare. Det finns en etablerad uppfattning om nyttan i att använda en generalentreprenadsmodell där byggherren (Fastighetsavdelningen) på egen hand projekterar och detaljerat styr byggprocessen i den önskade byggnaden och byggentreprenören verkställer enligt dessa specifikationer. Denna entreprenadform är bra om det finns en tydlig politisk beställning, som har tid och resurser att projektera och som förväntar sig små eller inga förändringar under projekteringstiden då förhållandevis stora resurser behöver läggas innan ett slutgiltigt investeringsbeslut.

Vi har under intervjuerna fått exempel på några konkreta fall som vi bedömer som exempel på höga kvalitetsnivåer/ambitionsnivåer:

- Ett projekt fick miljöklass guld utan tydliga politiska beslut om den kvalitetsnivån och prisbildningen efterfrågades,
- Ett köppartak specialimporterats för det perfekta utseendet skull,
- Ett helt tyst rum i en skola, med begränsat användningsområde byggdes,
- Ett rum med avfuktningssystem på förskola, för att barnvagnar inte skulle mögla byggdes.

Detta är exempel på kvalitetsnivåer kopplade till miljöaspekter som vi uppfattat ligger utöver nyttjandeförvaltningarnas och de politiska beslutsfattarnas önskemål och beslut. När dessa två starkare underifrånkrafterna övervinner ovanifrånkrafterna kommer det att uppstå konflikter hos de inblandade aktörerna, som representerar de olika krafterna, och sannolikt uppstår också fördyringar i investeringsprojekten.

Möjliga förbättringsförslag

- Att man inför varje förnyelse/nyproduktion tidigt i processen fastställer en hyresnivå som ska verka som ett investeringskydd mot hur eventuella fördyringar ska fördelas mellan utförare och kund. Detta skapar tydligare incitament att bygga utifrån kundens behov och betalningsvilja,
- Så långt som möjligt ska utföraren (byggherren), innan ett politiskt investeringsbeslut är fattat, välja arbetsformer som innebär att projekteringskostnader är vara så låga som möjligt,
- Att man i vanligare typinvesteringar enas om "typobjekt" av exempelvis förskolor och skolor. Dessa produceras sedan med så få förändringar som möjligt för varje enskild objekt för att säkerställa erfarenhetsvärden och minska projekteringskostnader. Dessa typobjekt bör kunna återvinnas bl.a. inom Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB) som ska nyinvestera i 100-tals förskolor i Storstockholm.

HYRESMODELL 2016 – FÖR KOMMUNALA

VERKSAMHETSLOKALER/ANLÄGGNINGAR I ENKÖPINGS KOMMUN

År 2016 beslutades om en ny hyresmodell för verksamhetslokaler och anläggningar i kommunen. I våra intervjuer har det framkommit synpunkter att modellen *inte* är implementerad ute i verksamheterna. Vi anser att målsättningen i den nya hyresmodellen är en viktig komponent för att implementera relevanta internhyror.

Generella synpunkter

Den befintliga hyresmodellen är så pass ny att någon utvärdering inte är aktuell, men modellen kan med fördel följas upp efter 1-2 års tillämpning för att fånga upp eventuella synpunkter från parterna. Vid en eventuell utvärdering kan ett antal frågeställningar och sakfrågor beaktas. Är målsättningen och uppgiften uppnådd? Bakgrunden till en årlig uppräknings av aktuella hyresbelopp är oklar för oss och kan inte anses vara branschpraxis. Utifrån ett externt perspektiv skulle fasta hyresnivåer som fastställs på kontraktsdagen vara mer lik branschpraxis. Detta skulle heller inte motverka policyns målsättningar. Policyn anger inte någon ambition om att hyressättningsmodellen utgår från en självkostnadsprincip eller ett marknadsperspektiv. Så vitt vi kan notera finns heller ingen jämförelse avseende hyresnivåer mellan kommunens egna fastigheter och de fastigheter kommunen hyr av privata aktörer, eller med andra jämförbara fastigheter i andra kommuner.

SLUTRAPPORT PROCESSATLAS – PROCESSKARTA FÖRNY, OM- OCH TILLBYGGNATION

Vi vill betona att värdet att ett gemensamt arbete för att tydliggöra och underlätta samarbete mellan olika inblandade aktörer är mycket värdefullt och denna policy upplever vi som genomarbetad och ambitiös, även om den inte är uppdaterad.

Generella synpunkter

Det finns ett stort värde av en gemensamt utarbetad processkarta mellan olika samarbetspartner för att skapa bra förutsättningar för ett konstruktivt samarbetsklimat. Processatlas tar sin utgångspunkt i samarbetet mellan Teknikförvaltningen och Skolförvaltningen⁹. Som grundprincip tycker vi dock att en processatlas inte bör utarbetas per förvaltning utan vara likartad för samtliga förvaltningar.

I vilken utsträckning processen är implementerad och accepterad kan vi inte bedöma. En synpunkt är att processen fokuserar väldigt mycket på de aktiviteter som sker i respektive steg, men betydligt mindre på beslutspunkter som bör finnas mellan varje steg för att säkerställa att nästa steg genomförs på ett riktigt och förutsägbart sätt.

Allmänna intryck

Processen har en tonvikt på att styra byggprojektet, inte som ett samarbetsprojekt mellan kommunala verksamheter för att tillfredsställa behov av nya verksamhetslokaler.

Möjliga förbättringsförslag

- I steg 1.0 "förberedelser" bör man lägga in mer av strategiska och taktiska alternativ samt vägval för varje enskilt projekt så att man har en tydligare gemensam plattform för varje byggprojekt,
- Det kan noteras att i steg 5.0 "styra bygget", som uppskattas till mellan 6 och 25 månader, finns inga kommunikativa aktiviteter planerade med andra intressenter utom med den egna projektgruppen. Detta

⁹ Ingen av dessa förvaltningar finns idag utan genom omorganisationer inom kommunen har dessa bytt namn och fått i vissa fall ändrade uppgifter.

kan vara ett uttryck för att det går att utveckla den kommunikativa ambitionsnivån under processen,

- Bilagorna exempelvis två samt tre bör vara detaljerade för att understryka målet och för att vara transparanta och lätta att förstå. Vissa delar av internhyran beräknas på föregående årskostnader, vilket riskerar att inte skapa rätt incitament för en långsiktigt låg kostnadsutveckling. Branschnyckeltal kan vara ett bättre alternativ.

BILAGA 2,

INTERVJUSCHEMA:

2016-05-13

Peter Lund, kommundirektör.
Vilhelm Backman, fastighetschef.

2016-05-20

Anders Wikman (NE), kommunalråd och ordf. i plan- och exploateringsutskottet.

2016-05-27

Lars van Aller (S) ordf. tekniska nämnden.
Mats Flodin (M) vice ordf. tekniska nämnden (intervjun ställdes in pga. sjukdom).
Ingvar Magnusson (NE), presidiet tekniska nämnden.

2016-06-03

Anneli Fällman, förvaltningschef – upplevelseförvaltningen.

2016-06-08

Paula Hautala, ekonomichef – kommunledningskontoret.
Marie Palmgren, förvaltningschef – vård och omsorgsförvaltningen.

2016-10-10

Helena Proos (S), kommunalråd och ordf. i kommunstyrelsen.
Ingvar Smedlund (M), oppositionsråd.

2016-06-21

Johan Wahlberg, projektchef; fastighetsavdelningen och Rikard Westlöf, bitr. projektchef.
Frank Stoor, förvaltningschef – utbildningsförvaltningen.

BILAGA 3,

SKRIFTLIGA KÄLLOR:

Charlotta Erdtman och Leif Karlsson (PWC), 2015, *Uppföljning av tidigare granskning av lokalförsörjning och fastighetsunderhåll i Enköpings kommun.*

Enköpings kommun, 2015, *Hyresmodell 2016 – För kommunala verksamhetslokaler/anläggningar i Enköpings kommun.*

Enköpings kommun, 2016, *Lokalresursplan.*

Enköpings kommun, 2014, *Riktlinjer för investeringar (KS2014/405).*

Enköpings kommun, *Slutrapport Processatlas – processkarta för ny-, om- och tillbyggnation.*

Enköpings kommun, 2015, *Verksamhetsplan samhällsbyggnadsförvaltningens avdelningar (Fastighet).*

Evimetrix AB, 2016, *Kvalitetsmätning bland kommunala lokalhyresgäster i Enköpings kommun.*

Sveriges kommuner och landsting, 2011, *Fastigheter i bolag - steg för steg i bolagisering av kommunal fastighetsförvaltning.*

Sveriges kommuner och landsting, 2016, *Strategier för ökad lokaleffektivitet.*