

Är det lämpligt att upphandla hela den operativa fastighetsförvaltningen?

- en fallstudie av Kärnfastigheter i Helsingborg

Jenny Moberg
Anna Schierenbeck

ISRN LUTVDG/TVLM 00/5051 SE

Department of Real Estate Science
Lund University, Sweden

Fastighetsvetenskap
Lunds tekniska högskola
Lunds Universitet



Sammanfattning

Föreliggande uppsats är ett examensarbete i fastighetsekonomi vid Institutionen för Fastighetsvetenskap på Lunds Tekniska Högskola. Vi har gjort en fallstudie av en beställarenhet, Kärnfastigheter, som tillhandahåller lokaler åt Helsingborgs Stads förvaltningar. De upphandlar den totala fastighetsförvaltningen. Kärnfastigheter är en föregångare i det avseende att de förutom den tekniska fastighetsdriften även upphandlar den ekonomiska och administrativa förvaltningen. I normalfallet upphandlas endast fastighetsdriften. Fastighetsförvaltning kan delas in i en strategisk och en operativ del. Den strategiska förvaltningen handlar om fastighetsekonomisk och företagsekonomisk kompetens i långtidsperspektiv. Med operativ förvaltning menas att ansvara för den löpande tekniska, administrativa och ekonomiska förvaltningen ur ett kort tidsperspektiv. Det övergripande syftet med uppsatsen är att undersöka om det är lämpligt för Kärnfastigheter att upphandla hela den operativa fastighetsförvaltningen.

Kärnfastigheter har till uppgift att tillgodose Helsingborgs Stads förvaltningar med ändamålsenliga lokaler samt att tekniskt och ekonomiskt förvalta dessa. Genom ett politiskt beslut fastslogs att all kommunal verksamhet som kunde drivas i privat regi skulle konkurrensutsättas på den öppna marknaden. Genom att konkurrensutsätta den kommunala fastighetsförvaltningen ges en möjlighet till att öka produktiviteten och effektiviteten i organisationen. Kärnfastigheter arbetar som en renodlad beställarorganisation vad gäller fastighetsförvaltningen. Hela den operativa förvaltningen, d.v.s. all drift och även den ekonomiska och administrativa förvaltningen upphandlas från privata bolag. Kärnfastigheter har i dagsläget kontrakt med två förvaltningsföretag: Serco fm AB och Energiteknik LB AB.

Tjänsterna som upphandlas av Kärnfastigheter kan räknas till gruppen producenttjänster, d.v.s. tjänster som upphandlas mellan företag och organisationer, eftersom leverantörerna är privata företag. Kärnfastigheter efterfrågar en bestämd tjänst: förvaltning av Helsingborgs Stads fastigheter. Serco och Energiteknik tillhör gruppen underhållsföretag då deras uppgift är att underhålla kundens egendom, d.v.s. Kärnfastigheters fastighetsbestånd. Kärnfastigheter efterlyser en totalförvaltning med krav att beståndets värde ej får försämrats över tiden samt att goda hyresgästrelationer upprätthålls. Det är en funktionsbeskrivande tjänstspecisering vilket innebär att köparen preciserar de funktionella krav han har på tjänsten och sedan överlåter till

leverantören att, med begränsning av anbudet, fritt utföra tjänsten.

I lagen om offentlig upphandling (1992:1528) regleras i princip all offentlig upphandling av tjänster, varor och byggtreprenader. Huvudregeln är att all offentlig upphandling skall vara affärsmässig och utnyttja den konkurrenskraft som finns. För att göra bra upphandlingar krävs en god beställarkompetens. Med en god beställarkompetens menas att ha kunskap och förmåga att genomföra upphandlingen på ett professionellt sätt. Det största problemet med att gå från egen regi till entreprenadlösning är att det saknas tradition och kompetens för att upphandla tjänsteentreprenader. Det är en lång process innan man uppnår en bra beställarkompetens i upphandlingsfasen. Återkommande upphandlingar har medfört att Kärnfastigheter hela tiden utvecklat sin beställarkompetens. Då upphandlingarna sker så ofta som varje år har Kärnfastigheter väl utvecklat sin förmåga att upprätta anbuds- och förfrågningsunderlag.

Möjligheten att direkt kunna styra utformningen av fastighetsförvaltningen försvinner i och med upphandlingen av en total fastighetsförvaltning. I den vanligare entreprenadformen, då endast driften upphandlas, innehar kommunen som förvaltare fortfarande kontroll över driftsfunktionen. Vid en total upphandling utförs förvaltningen och driften av samma enhet vilket innebär att "katten på råttan-funktionen" går förlorad.

Det är viktigt att redan i avtalet reglera hur informationsutbytet och kontrollen av förvaltaren skall hanteras. Vi anser att informationsutbytet mellan Kärnfastigheter och dess förvaltningsentreprenörer samt kontrollen av förvaltningen inte är tillräckligt idag. Kärnfastigheter ansvarar för 540 000 m² utav kommunens fastigheter och ansvarar för hela kommunens verksamheters lokalförsörjning. De kommunala förvaltningarna får anslag till sin verksamhet med skattemedel av vilka en del går till att betala internhyror. Det är svårt för de olika förvaltningarna att få anslag till sina verksamheter så det borde ligga i kommunens intresse att göra besparingar på områden där det är möjligt. Det är skattebetalarnas pengar som ger lokalförsörjningsenheten dess intäkter. Därför är det viktigt att se till att förvaltningen sköts på ett effektivt sätt så att värdet av fastigheterna bibehålls samt att kostnaderna ej blir onödigt stora för skattebetalarna. Det är stora summor offentliga medel som förvaltas så kontrollen borde vara bättre.

I dagsläget handlar Kärnfastigheter upp en femtedel av förvaltningen varje år. Under de senaste åren har endast två förvaltare innehått uppdrag hos Kärnfastigheter men ytterligheten är att det tillkommer en ny förvaltare varje år. Möjligheten till samordning och kontroll minskas när beståndet splittras på mindre enheter. Gamla erfarenheter och planerade projekt kan komma att gå till spillo p.g.a. att man byter förvaltningsentreprenör för ofta.

Det verkar fungera bra att ha beståndet uppdelat på endast två delar. Fastighetsförvaltarna får större möjlighet att utnyttja stordriftsfördelar och på så sätt minska kostnaderna för förvaltningen. De har större möjlighet att dela med sig av positiva och negativa erfarenheter samt att samordna upphandlingen av underentreprenörer då det finns liknande behov inom beståndet. Att dela upp Kärnfastigheters bestånd i färre delar skulle leda till mindre arbete med upphandlingar för Kärnfastigheter. Upphandling vartannat eller vart tredje år är tillräckligt ofta för att Kärnfastigheter skall bibehålla sin beställarkompetens och risken med att varje år behöva konfronteras med en ny förvaltare frångås.

Vi anser att det i stort är positivt med konkurrensutsättning av den kommunala fastighetsförvaltningen. Nya influenser bidrar till utveckling och effektivisering. Däremot tycker vi inte att hela den operativa förvaltningen skall upphandlas. Det ger ett alltför stort avstånd mellan fastighetsägare och hyresgäst. En Extremsituation uppstår där kommunen, genom Kärnfastigheter, enbart är ägare och bara kan styra förvaltningen genom krav i avtalen. För att hela den operativa förvaltningen skall kunna upphandlas krävs en rigorös kontroll utav förvaltningsentreprenören från beställarens sida.

Nyckelord: operativ förvaltning, beställarkompetens, facility management, informationsutbyte, offentlig upphandling, anbudsförfarande, tjänst.