

Förslag

Datum 5 september 2022

Till: Kommunförvaltningens Ledningsgrupp

Från: Ulf Andersson

Kopia: Marie Berggren, Thomas Tidstrand, Fredrik Nyman, Daniel Andersson,
Henrik Sundin, Anders Hedberg

Den 9 maj lämnade Kommundirektören ut ett uppdrag att återkomma med ett förslag på att åstadkomma en samlad organisering för kommunens fastighetsförvaltning. Ambitionen är att sätta en förändring av organiseringen omgående med succesivt genomförande. Detta pm utgör svaret på uppdraget och därmed underlag för beslut i Kommunförvaltningens ledningsgrupp och samverkan i Central Samverkansgrupp.



Fastighetsförvaltningen är en del av samhällsbygget. Det är en av de delar som behöver samordnas och samspela med andra kommunala verksamheter i samklang med kommunens tillväxt och utveckling.

SKR

Skäl till förändring

Under den fördjupande studien har brister pekats ut i kommunens arbete. I den här sammanställningen har bristerna delats upp i

A. Administrativa brister

som bl.a. omfattar avtalshantering, där exempelvis arbetsmarknadsenheten betalar hyra för bostäder som antingen borde varit uppsagda eller nyttjas av en annan del av den kommunala förvaltningen. Här efterlyses mer ändamålsenliga strukturer, dokumentation och transparens. ”Lite ordning på torpet skulle vara skönt”, säger en av de som intervjuats när detta kommer upp.

Avtalshantering och andra delar av den administrativa förvaltningen är det svårt att få en tydlig bild av organisationen runt. Tveklöst är det så att kommunen inte har en kvalitetssäkrad hantering av betydande delar av den administrativa fastighetsförvaltningen, vilket givetvis påverkar både uppfattningen av kommunen som professionell aktör och det ekonomiska utfallet i fastighetsförvaltningen.

B. Brister i genomförande

kan exemplifieras med att budgeterade insatser inte blir genomförda i den utsträckning som planerat. Här uppges en bidragande orsak vara att det saknas relevant beställarkapacitet avseende entreprenadsinsatser.

Ett annat exempel som ofta tas upp är att enkla brister i den yttre fastighetsskötseln dras i långbänk innan de åtgärdas. När de väl åtgärdas råder oklarhet kring ansvar för både åtgärden och vem som ska stå för kostnaden. Detta skapar i sin tur betydande administrativa kostnader, missnöje och risk för följdfelet p.g.a. ett alltför sent åtgärdande.

C. Brister i arbetsmiljö

Osämja i och (kanske framförallt) mellan arbetsgrupper bidrar till att jordmånen för en förbättrad leverans inte är så god som den skulle behöva vara. Tydligast framkommer detta i relationen mellan det strategiska ansvaret och den operativa fastighetsdriften. Från den strategiska förvaltningens sida upplever man att den operativa fastighetsdriften avsiktligt försvårar och motarbetar utförandet av planerade insatser, samtidigt som fastighetsdriften menar att fastighetsstrategerna saknar kunskap och varken leverera besked eller förutsättningar för ett professionellt genomförande.

Apropå detta så skriver SKR i sitt dokument ”Utveckla fastighetsorganisationen” att ”överlappande funktioner anses vara bra. Det gör att de som har det operativa ansvaret

sällan säger nej till de som utvecklar fastighetsstrategin. Istället blir det mer 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**”. I den överlappningen inkluderas även kommunala funktioner för t.ex. översiktsplanering, detaljplanering och avfallshantering.

D. Brister i interaktion med sin omgivning

Framförhållningen och samarbetet kring kommunens bostadsförsörjningsuppdrag uppfattas som (mycket) bristfälligt. Detta medför inte bara svårigheter i verksamheterna, utan det skapar också en kostsam ineffektivitet genom att många olika delar av både det politiska styret och förvaltningsorganisationen engageras i frågor där de saknar förutsättningar att lösa ut uppgifterna. Socialnämnden ägnar exempelvis betydande del av sitt arbete åt uppgifter som man menar rimligen ligger på fastighetsförvaltningens ansvar. Generellt kan sägas att både politiska nämnder och verksamhetssektorer tvingas in i de fastighetsförvaltande uppdragen i en utsträckning som upplevs ineffektiv och ostrukturerad.

När underhållsarbetet på våra fastigheter kommer upp under intervjuerna är det ofta så att en bristande samordning lyfts fram mellan politik, fastighetsförvaltningen, verksamheterna, upphandlingsfunktionen och ekonomifunktionen. Den bristande samordningen gör det svårt för någon i processen att vare sig se – eller kunna ta ansvar för – helheten.

Flera verksamheter vittnar även om en oklar uppfattning om vilka behov som adresseras i fastighetsbudgeteringen och på vilka grunder som underhållsinsatser initieras. Barn- och utbildningsnämnden ger bl.a. uttryck för uppfattningen att de inte förstår vilka objekt som ligger i investerings- och underhållsplanen – än mindre att de givits möjlighet att vara delaktiga.

E. Brist i systematik

En del inslag i fastighetsförvaltningen har goda förutsättningar att följa en viss systematik. Hantering av felanmälningar, rutiner kring beställningar och åtgärdande av akut underhåll, synpunktshantering, ekonomisk uppföljning är exempel där en kommunicerad och väl etablerad systematik skulle bespara organisationen massor med arbete (och frustration).

Det är tydligt att varje delmoment i det som ska ge ett värde för slutkunden i stor utsträckning lever sitt eget liv och att den systematik som möjligen utvecklats i delmomenten inte på ett systematiskt sätt nödvändighetvis hänger ihop med varken föregående eller efterföljande delmoment. Effekten av detta är i bästa fall att kommunen framstår som ineffektiv och trögjobbad. Här finns förstås även risk för fördyringar och att ärenden blir felaktigt hanterade med risk för onödiga kostnader (viten, mötesadministration, förseningar).

F. Tekniska brister i själva fastighetsbeståndet och brister i kommunikation

Ett betydande underhållsbehov blev synligt efter den statusinventering som utfördes 2018. Ganska snart är det rimligt att anta att krav på såväl bättre arbetsmiljö, som förstärkt skalskyddssäkerhet och brandskydd kommer ytterligare spä på det ackumulerade underhållsbehov kommunen har att hantera långsiktigt. Med detta följer ett behov av både projektering och investeringar.

Sammanfattningsvis

Östhammars kommun deltog 2022 för första gången i SKR:s enkätundersökning ”Kritik på teknik”. Undersökningen gav drygt 250 svar på områden kring teknisk förvaltning (”uppfattning om medborgarnas upplevelser avseende skötsel av gator, parker, vatten/avlopp, avfallshantering samt kommunkommunikation”). Överlag visade resultatet att kommuninvånarna har en mindre positiv uppfattning av den tekniska förvaltningen är jämförbara kommuner i Sverige (med avseende t.ex. gator, vägar, lekplatser och parker).

En del av den övergripande förklaringen på att kommunen inte lyckas bättre kan delvis ligga hos den avslutande kommentaren från några av de tillfrågade:

”...kompetensbrist är vår allvarligaste risk inom fastighetsområdet”

Östhammars kommun är en – med lokala mått – stor fastighetsförvaltare. Som en sådan behöver Östhammars kommun använda moderna verktyg, säkerställa effektiva rutiner och successivt bygga upp en gedigen kunskap. En del kan man få genom konsulter, samtidigt som man även måste säkra viss nyckelkompetens ”in house”.

Erfarenhet från andra kommuner säger också att en bred delaktighet är grundläggande – exempelvis när det gäller arbetssätt och planering. Första steget i att etablera en bred delaktighet är att kommunicera och dela information, ett mycket underutvecklat område generellt och den tekniska förvaltningen utgör inget undantag. Ett andra steg är att avstå från att maktkoncentrera, utan att istället delegera ansvar och befogenheter.

Konsekvenser och risker

Av bristsammanställningen ovan framgår både verkliga och potentiella konsekvenser och risker. Fastighetsförvaltningen ianspråktar en stor del av den kommunala driftsbudgeten och en än större andel av investeringsbudgeten. Och det finns skäl att anta att andelarna inte kommer minska.

Efterfrågan på verksamhetslokaler beror framför allt på utvecklingen för de specifika åldersgrupper, som verksamheterna vänder sig till. Fram till år 2035 prognostiseras antalet skoleleverna öka samtidigt som de äldre över 80 år sannolikt också blir fler.

Om kommunen inte skapar sig en kvalitetssäkrad fastighetsförvaltning och en effektivare verksamhetsstyrning löper vi risken att inte bara invånarnas förväntningar inte nås, utan att även fastighetsförvaltningens stigande kostnader ianspråktar utrymme från välfärdsverksamheten.

Därför blir fokus i förslaget på arbetet och därmed organiseringen att:

- (1) **säkerställa kvalitet och leverans** i de mest avgörande processerna,
- (2) **mäta och följa upp utvecklingen av kvalitén och leveransförmåga i verksamheten** samt
- (3) **känna till och följa nettokostnaden** för kommunens fastighetsförvaltning.

Kravet på verksamheten är alltså att de viktigaste processerna har en styrning, en ansvarig ägare och en begriplig beskrivning av vilka som bidrar in i arbetet samt hur och när de ska bidra. Till varje process finns en kontinuerlig mätning och uppföljning. Mätningen görs såväl på kvalitativa och kvantitativa indikatorer (t.ex. hur lång tid det tar att åtgärda ett fel) och redovisning sker löpande till den nämnd som styr processen.

Parallellt med verksamhetsuppföljningen sker också en ekonomisk uppföljning av såväl intäkter som kostnader, så att både styrande nämnd och ansvarig ägare i förvaltningsorganisationen kan justera i verksamheten för att nå önskat utfall så långt det är möjligt. För att detta ska vara möjligt behöver t.ex. rutiner för beställningar, faktureringskontroller och kontering kvalitetssäkras så att de inblandade har en gemensam och tydlig bild av hur processen fungerar.

Förslag till förändring

Kommunen har en fastighetsförvaltning för att erbjuda kvalitet i verksamheterna. Därför ska alltid fokus ligga på verksamheternas behov och nöjdhet hos de som nyttjar kommunens fastigheter.

Organisationen ska underlätta utförandet av de arbetsuppgifter som leder till att verksamheterna erbjuds ändamålsenliga lokaler och en professionell fastighetsförvaltning.

De viktigaste förutsättningarna är

(1) gemensam målbild med avseende på kvalitet, kvantitet och nettokostnader i hela fastighetsorganisationen,

(2) välkända och synliga processer där det är tydligt vem som äger ansvaret, när leveranser ska ske och vilket bidrag som intressenterna behöver leverera, samt

(3) ett tydligt ledarskap med en organisering som kan fatta beslut.

De processer som ska kvalitetssäkras i fastighetsförvaltningen är

1. Lokalförsörjningen
2. Löpande anpassningar
3. Underhåll inkl. skötsel av allmän plats, lekplatser, skolgårdar/förskolegårdar samt gator/vägar
4. Investeringar och projektering i befintliga och nya fastigheter
5. Säkerhets- och brandskyddsarbete
6. Avtalshantering (internt och externt)
7. Bostadsförsörjning
8. Upplåtelse, etablering och markstrategi
9. Hantering av felanmälan och förmågan att tillvarata synpunkter på verksamheten
10. Information och kommunikation

Tänk dig för ett ögonblick att det är en flygplats vi driver. Det kommer hit passagerare som ska åka iväg, det anländer passagerare från andra platser, stora flygplan ska landa, flyga iväg, underhållas och tankas.

Människor tar sig till flygplatsen för att arbeta, för att genomföra möten och för att vinka av eller ta emot nära och kära. Här finns massor av känsllosamma, säkerhetsklassade, tidskritiska och tekniska processer. Varje del behöver kvalitetssäkras och dessutom synkas med varandra och med omvärlden runtomkring.

Där någonstans har vi målbilden för vår fastighetsförvaltning. Vi lämnar inte åt slumpen, hoppas att det funkar eller tror att "någon annan" gör. Vi har kvalitetssäkrat varje del av vår process och vi ser hela tiden hur det går för att kunna justera när förutsättningarna förändras eller något fallerar. Vår interaktion med andra – i och utanför organisationen – är avgörande för hur väl vi lyckas, liksom vår omvärldsbevakning. Inget av detta kan tas för givet eller läggas på en enskild medarbetares tillfälliga möjligheter – det är en del av ett välkänt system. Precis som på t.ex. en flygplats.

Hos oss börjar detta med övergripande strukturer för vilken del i organisationen, som styrning och "ägarskapet" för var och en av dessa processer ligger samt vilka delmoment varje process omfattar. Ägarskapet för samtliga dessa tio processer föreslås samlas på en enhet i den kommunala förvaltningen eftersom samordning mellan dessa processer är helt avgörande för leveransförmågan. Precis som på en flygplats.

Det ska också sägas att varje process är beroende av leveranser och bidrag från andra delar av den kommunala organisationen. Några av de tydligaste är verksamheterna kansli- och utveckling, ekonomi, upphandling och kommunikation inom sektor Verksamhetsstöd. Andra exempel är Arbetsmarknadsenheten inom Sektor Bildning och Stiftelsen Östhammarshem.

På motsvarande sätt är det avgörande att ansvaret och rapporteringsvägarna för dessa leveranser blir lika tydligt för de som är inblandade. Det är detta som utgör kvalitetssäkringen av fastighetsförvaltningens huvudprocesser.

Enheten för fastighetsförvaltningen är en del av samhällsbygget. Det är en av de delar som behöver samordnas och samspela med andra kommunala verksamheter i samklang med kommunens tillväxt och utveckling. Därför föreslås enheten organisatoriskt placeras inom sektor Samhälle och verksamhet Växande kommun där också det strategiska planeringsarbetet har sin organisatoriska hemvist.

Enheten, som inalles består av 30-35 medarbetare, föreslås ledas av en enhetschef (Fastighetschef). Detta bidrar till en tydlighet, internt samarbete och gemensam kultur.

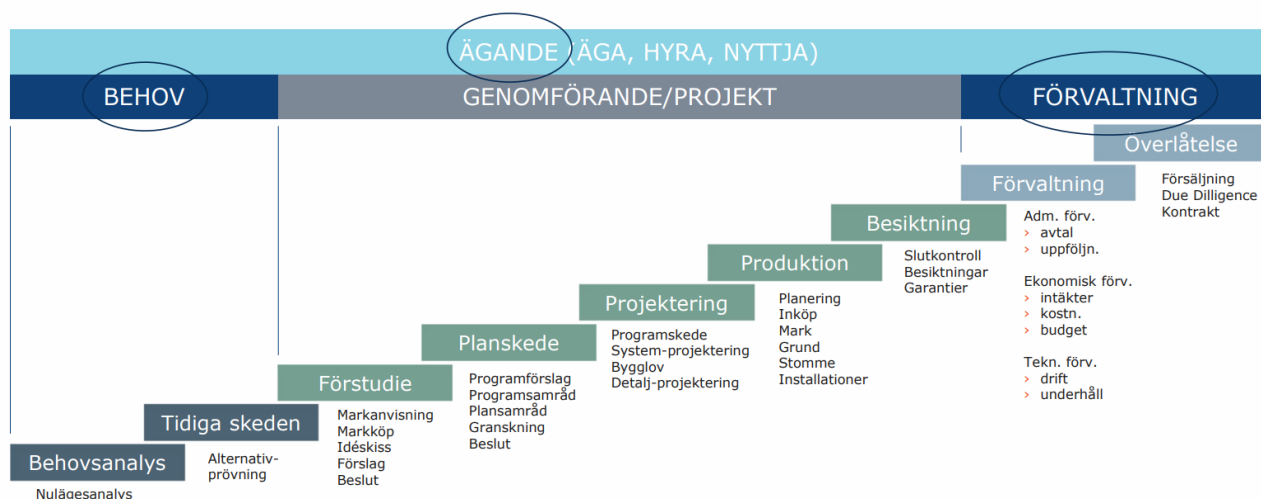
Som nämnts ovan har tre specifika framgångsfaktorer framkommit i arbetet med att ta fram detta förslag. Den första består i att alla medarbetare arbetar efter **gemensamma och välkända mål**, den andra att processerna är **väletablerade och synliga huvudprocesser** och det tredje **att tydligheten i ledarskapet ger förutsättningar att fatta beslut**.

För att möjliggöra detta är det viktigt att fördela mandat och ansvar långt ut i organisationen. På så vis tillvaratar vi också den kunskap som finns i organisationen, vilket stärker både engagemang och ansvarskänsla.

Process	Styrning	Ägare	Mål	Intressenter
Lokalförsörjningen	KS	Lokal- och fastighetsstrateg		
Löpande anpassningar	KS*)	Förvaltare	Den som styr processen	
Underhåll, inkl skötsel av allmän plats	KS	FastighetsC	definierar också målet i processen.	Här finns det olika intressenter internt och externt.
Investeringar i befintliga och nya fastigheter	KF	FastighetsC	Målet behöver kvitteras av alla intressenter, liksom beskrivningen av vem som gör vad och när leverans sker	Det är avgörande att för varje delprocess involvera intressenterna
Säkerhets- och brandskyddsarbete	KS	Förvaltare		
Avtalshantering (internt och externt)	KF / KS	Markstrateg		
Bostadsförsörjning	KS	Lokal- och fastighetsstrateg		
Upplåtelse, etablering och markstrategi	KS	Markstrateg		
Hantering av felanmälan	KS	Förvaltare		
Information och kommunikation	KS	FastighetsC		

Konkret kan detta t.ex. betyda att lokalförsörjningsprocessen exempelvis styrs från och redovisas till Kommunstyrelsen av lokal- och fastighetsstrategen. Inte av fastighetschefen. Andra exempel är ärenden om upplåtelse, som lämpligast ägs av markstrategen respektive rutiner för felanmälan eller löpande anpassningar, som bäst ägs för av förvaltaren. Fastighetschefen arbetar på detta sätt mer genom sina medarbetare än vad många upplever att organisationen medger idag.

Utgångspunkten i detta arbetssätt är att den som har bäst förutsättningar också är den som leder processen. Samtidigt betyder detta att de som har att göra vägval också måste ges förutsättningar i form av kunskap och helhetsperspektiv. Detta ligger också helt i linje med kommunens intention inom begreppet Medarbetarskap.



Bilden ovan beskriver den övergripande fastighetsprocessen. Alla delar hänger samman i ett logiskt samband och har ett beroende till varandra. Medarbetare i den nya fastighetsenheten föreslås arbeta inom dessa olika delar – samtidigt som alla behöver ges möjligheter att också se hela fastighetsprocessen och hur deras bidrag bidrar till helheten. Ungefär som man ges möjligheten att se helheten högst uppe i ett flygledartorn på en flygplats.

För att processer ovan ska ges förutsättningar att leverera föreslås enheten bemannas med enligt följande:

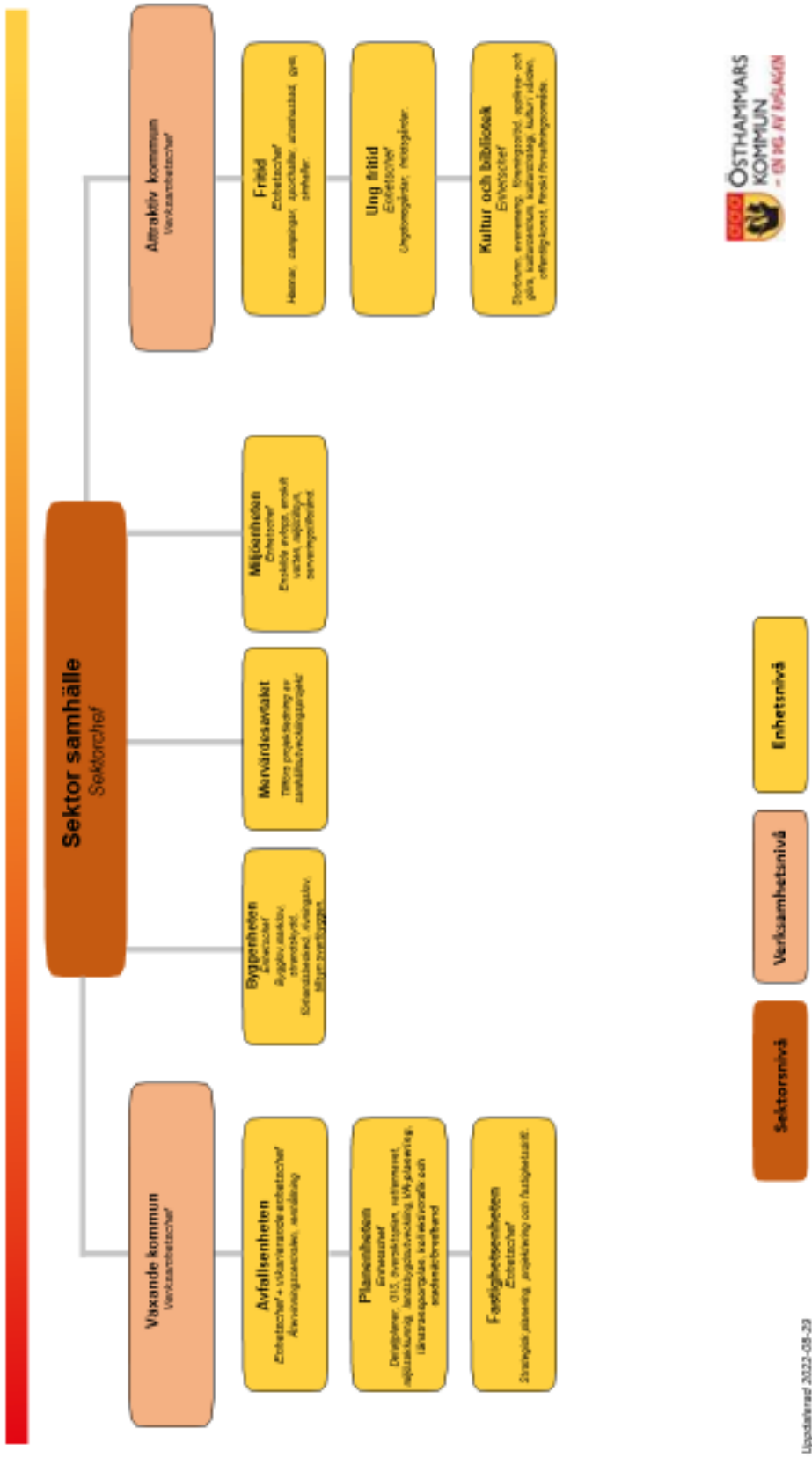
- Inom den strategiska planeringsfasen (behov, enligt skiss ovan) - en lokal- och fastighetsstrateg och en markstrateg. Inom trafikplaneringsområdet behöver kapaciteten stärkas. Detta behov kan mötas i med resurser inom andra delar av sektor samhälle.
- I genomförandefasen – tre till fyra byggprojektledare, beroende på utvecklingsbehov. Därtill kommer sannolikt en till två interna projektledare för periodiska behov kring t.ex. facility management och ytoptimering
- I förvaltningsfasen – en förvaltare, en gatu- och trafiksamordnare, en samordnare för utemiljöer (förändrad titel) samt drygt tjugo medarbetare inom fastighetsdriften. Fastighetsdriften planerar och prioriterar uppdrag genom lokala arbetsledare (idag fyra stycken).

I förhållande till dagens läge föreslås här en förändring, som innebär att de nuvarande strategiska funktionerna Gatu- och trafiksamordning respektive Utemiljöstrateg är en del av förvaltningsfasen tillsammans med fastighetsdriften och förvaltaren. Genom att de har samma mål och samma chef som arbetsledare och personal inom fastighetsdriften, ska de komma närmare det praktiska utförandet och deras kunskap komma till bättre nytta för utvecklingen av t.ex. vårt gatuunderhållsarbete respektive lektyr/skolgårdar för unga medborgare.

Idag har kommunen också en enhetschef över fastighetsdriften. Någon sådan motsvarande funktion beskrivs inte i förslaget. Närmaste chef för arbetsledare och personal inom fastighetsdriften föreslås istället bli Fastighetschefen. Med det följer att både befogenheter kring hur arbetsuppgifter ska lösas och ansvar för resultat i större utsträckning läggs på lokala arbetsledare och samordnare i samarbete.

Ett fåtal roller inom fastighetsförvaltningen återstår alltjämt att fortsätta studier av utifrån ett organiseringsperspektiv. Det kan exempelvis handla om städning av verksamhetslokaler, interna projektledare samt administrativ hantering kopplat till säkerhet och passering/nycklar mm. Detta förslag ska tolkas som att dessa funktioner är intressenter inom våra tio prioriterade processer organiserade utanför fastighetsenheten.

I nuläget identifieras vakanser i rollerna som fastighetsförvaltare, fastighetschef, inom byggprojektledningen samt inom den interna projektledningen (facility management).



På vilket sätt förändringen kan minska riskerna och de negativa konsekvenserna

Genom att samla ägandet av de mest avgörande fastighetsprocesserna i en organisation med ett gemensamt ledarskap skapas också förutsättningar för att formalisera (och enas kring) målsättningar, strategi, helhetsansvar och gränsdragningar. Formaliseringen paketerar frågorna och bidrar till att etablera en gemensam syn på vart frågorna hör hemma och hur styrningen ser ut. Det ska även skapa klarhet i hur beslut tas, vilket i sig effektiviserar arbetet.

Genom en fastighetsorganisation med få chefer, ett fördelat ansvar och mandat ut i organisationen och en tydlig process kan chefen fokusera på uppdraget att utveckla verksamheten och medarbetare ges möjlighet att komma snabbare till beslut till förmån för kundnyttan.

Förslaget innebär inte konkret någon utökning av bemanningen eller antalet chefer. Samtidigt har många i intervjuerna lyft att fastighetsförvaltningen är kraftigt underdimensionerad utifrån förväntningar. Istället är det tydligheten i vem som gör vad och det gemensamma arbetssättet som ska minska de nuvarande riskerna och konsekvenserna. Det ställer krav på en omställning, som kommer att kräva stöd främst inledningsvis när processerna ska synliggöras och det kontinuerliga förbättringsarbetet ska implementeras.

Det finns dock några specifika insatser som särskilt adresserar dagens utmaningar. Några ex:

- Implementeringen av ”internhyresavtal” för att tydliggöra inbördes förväntningar
- Etableringen av en gemensam metodik för lokalförsörjning kopplat till den politiska budgetprocessen
- Ett vidaredelegerat ansvar och ett mandat att fatta beslut om lokala insatser
- En lokal- och fastighetsstrateg med uppdraget att äga bostadsförsörjningsprocessen (som en del av lokalförsörjningen)
- Fastighetsförvaltningen blir genom sin organisatoriska placering i Växande kommun inom sektor Samhälle en överlappande del av det strategiska planeringsarbetet, som organisatoriskt också ligger där.

I nästa del

Riskbedömning, handlingsplaner, rollbeskrivningar (fastighetschef, förvaltare, lokal- och fastighetsstrateg, markstrateg, arbetsledare och samordnare) samt Genomförandeplaner (med särskilt fokus på medarbetarskap, kundfokus, att arbeta i processer, kompetensutveckling, rekrytering), kommunikationsplan

Lite längre fram kommer också processbeskrivningar (årshjul)