



Datum
2024-05-07

Diarienummer
KS-2022/1216

Handläggare
Therese Alvé

Kommunstyrelsen

Förslag på alternativa lösningar för framtida organisation av kommunens fastighetsförvaltning

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens beslut

1. De kommunalt direktägda fastigheterna enligt bilaga 1 till kommunstyrelsens förvaltnings tjänsteutlåtande den 7 maj 2024 ska fastighetsförvaltas av Huddinge Samhällsfastigheter AB.
2. Beställarfunktionen gentemot Huddinge Samhällsfastigheter AB avseende de angivna fastigheterna ska placeras inom kommunstyrelsens förvaltning.
3. Kommundirektören ska senast den 31 december 2024 ingå fastighetsförvaltningsavtal med Huddinge Samhällsfastigheter AB avseende de angivna fastigheterna.
4. Kommundirektören får i uppdrag att ta fram en portfölj- och tillgångsstrategi avseende de angivna fastigheterna samt återkomma med en redovisning av uppdraget senast under det första kvartalet 2025.
5. Beslut enligt punkt 1 och 2 ersätter beslut i kommunstyrelsen den 23 november 2016 § 31 angående upphandling av förvaltning av fastighetsobjekt och bostadsrätter (KS-2016/2331).

Sammanfattning

Kommunstyrelsens förvaltning har fått i uppdrag att återkomma med förslag på alternativa lösningar på framtida fastighetsförvaltningsorganisation. Riktlinjer för fastighetsinnehav anger att parallella organisationer ska undvikas och att kommunen ska sträva efter att hanteringen av fastighetsförvaltning ska vara samlad, strukturerad och koncentrerad. Kommunstyrelsens förvaltning föreslår en samlad fastighetsförvaltning inom kommunkoncernen hos Huddinge Samhällsfastigheter AB som redan idag har en professionell och fungerande förvaltningsorganisation. För att bolaget ska kunna utföra fastighetsförvaltningstjänster åt kommunen föreslås parterna ingå ett fastighetsförvaltningsavtal som ska reglera den tekniska, administrativa och ekonomiska förvaltningen av de i bilaga 1 redovisade fastigheterna. För att säkerställa en tydlig motpart gentemot bolaget behöver kommunens beställarfunktion struktureras och organiseras på ett sätt som säkerställer att kommunens behov tillgodoses på alla plan. Kommundirektören föreslås få i uppdrag att säkerställa

HUDDINGE KOMMUN

Postadress
Huddinge kommun
Kommunstyrelsens förvaltning
141 85 Huddinge

Besök
Kommunalvägen 28

Tfn vxl 08-535 300 00

huddinge@huddinge.se
www.huddinge.se



beställarfunktionens organisation inom kommunstyrelsens förvaltning samt ta fram en portfölj- och tillgångsstrategi.

Beskrivning av ärendet

Bakgrund

Kommunfullmäktige antog den 12 februari 2024 en ny Fastighetspolicy med tillhörande Riktlinjer för fastighetsinnehav som antogs av kommunstyrelsen den 31 januari¹. Fastighetspolicyn syftar till att definiera övergripande mål och principer för kommunkoncernens fastighetsinnehav utifrån gemensamma och långsiktiga perspektiv. Riktlinjerna är underställda policyn och utgör kommunens övergripande styrdokument gällande förvaltning, utveckling, ansvarsfördelning och samverkan gällande fastighetsinnehavet. Varken policy eller riktlinjer anger vem det är som ansvarar för att utföra vad. Kommunstyrelsens förvaltning fick därför i uppdrag av kommunstyrelsen att återkomma med förslag på alternativa lösningar på framtida förvaltningsorganisation, inklusive ekonomiska och juridiska konsekvenser, senast den 19 juni 2024.

Uppdraget omfattar bebyggda kommunägda fastigheter enligt bilaga 1 som idag förvaltas inom kommunstyrelsens förvaltning och miljö- och bygglovsförvaltningen.

Beredning av ärendet

Förslag på alternativa lösningar för framtida förvaltningsorganisation har tagits fram i ett uppdrag där representanter från kommunstyrelsens förvaltning, miljö- och bygglovsförvaltningen och Huddinge Samhällsfastigheter AB har varit en del av styrgruppen. Ekonomidirektören har varit uppdragsgivare. En nuläges- och behovsanalys har genomförts och utifrån analysen har förslag till alternativa lösningar diskuterat och förankrats vid möten med styrgruppen.

Fastighetsägande och fastighetsförvaltning

Inledning

Fastighetsägande och fastighetsförvaltning utgör ett särskilt ansvarsområde med omfattande och delvis komplex lagstiftning. Hur ägande och förvaltning av verksamhetslokaler ser ut skiljer sig från kommun till kommun. 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 – utifrån såväl kundnytta som koncernnytta.

Fastighetsägande

Fastigheter representerar ett strategiskt tillgångsslag som kräver aktiv hantering för att generera nytta eller service för medborgarna. Fastighetsinnehavet ska, enligt fastighetspolicyn, omfatta fastigheter som bedöms vara av strategisk

¹ KF 12 februari 2024 §14 och KS 31 januari 2024 § 27, dnr KS-2022/1216



Datum
2024-05-07

Diarienummer
KS-2022/1216

betydelse för en hållbar utveckling och de ska förvaltas så att deras värde- och utvecklingsmöjligheter säkerställs.

Plan- och bygglagen säger tydligt att fastighetsägaren är skyldig att inte låta byggnader förfalla. En fastighetsägare har därmed ansvar för att en fastighet ska hålla en viss standard och inte utgöra en fara för omvärlden, d.v.s. inte orsakar skada på person eller annans egendom. Ägarfunktionen omfattar egenkontroll och riskförebyggande åtgärder men även ett tillsynsansvar. I princip är det omöjligt för personer i ledningen (bolag eller kommun) att vidta alla åtgärder som åligger en fastighetsägare men genom goda kontrollfunktioner och tydlig delegering kan fastighetsägaren undvika att anses som oaktsam.

Fastighetsförvaltning

Begreppet fastighetsförvaltning är ett arbetsområde som omfattar flera, var för sig, omfattande områden; teknisk, ekonomisk och administrativ förvaltning. Den tekniska förvaltningen avser den dagliga driften på plats, det vill säga tillsyn och skötsel och underhåll av byggnaden och dess tekniska installationer. Den administrativa förvaltningens ansvarsområde avser den regelbundna kontakten med hyresgästen vilket kan handla om hyresförhandlingar, kontraktsskrivning eller kravhantering. Den ekonomiska förvaltningen hanterar fakturor, tar hand om den löpande redovisningen och gör budget och bokslut. Det gemensamma är att de alla är viktiga pusselbitar för att förvaltningen av fastighetsbeståndet ska vara välfungerande.

Fastighetsförvaltarens uppdrag är att planera, styra och följa upp förvaltningsverksamheten mot uppsatta mål och tillgodose efterlevnad av fastighetsägarens/ beställarens mål med fastigheterna. Fastighetsförvaltaren ska agera samlat och proaktivt i syfte att förlänga fastighetens/byggnadens livslängd, optimera investerade medel och skapa förutsägbarhet både för fastighetsägaren och hyresgästerna.

Beställarfunktion

Beställarfunktionen utgår ifrån fastighetsägaransvaret och omfattar ett övergripande portfölj- och tillgångsförvaltningsansvar. Förvaltning av en fastighetsportfölj handlar om att strategiskt planera, utveckla och optimera portföljen för att maximera avkastningen och minimera riskerna för fastighetsägaren. Det innefattar att identifiera och utvärdera fastigheter, balansera portföljen genom köp och försäljning samt säkerställa förutsättningar för en optimerad förvaltning för att kunna åstadkomma långsiktig värdeökning och ekonomisk stabilitet relativt uppdraget från ägaren. En portföljansvarigfunktion för fastigheter kan ansvara för flera olika typer av portföljer med olika mål.

Oavsett om fastighetsförvaltningen hanteras inom kommunen eller drivs av ett bolag behövs en tydlig beställarfunktion. Hanteras fastighetsförvaltningen av ett bolag ställs kommunen inför frågor om ansvarsfördelning mellan å ena sidan kommunen som beställare och å andra sidan bolaget som utförare. Det kräver en



Datum
2024-05-07

Diarienummer
KS-2022/1216

tydlig rollfördelning och, ifall att bolaget är kommunägt, en god ägarstyrning där kommunen inte bara är huvudman och ägare till bolaget utan även fastighetsägare som beställer förvaltningstjänster av bolaget. Inom en kommuns fastighetsbestånd finns stor potential, möjliga synergier och fördelar om fastighetsutvecklingen kan ske genom samarbete mellan fastighetsägaren/beställaren och fastighetsförvaltaren/utföraren.

Nuvarande organisation

Inom kommunkoncernen är fastighetsägandet delat mellan kommunstyrelsen, Huddinge Samhällsfastigheter AB (HUSF) och Hüge Bostäder AB (Hüge). Huvuddelen av kommunkoncernens fastighetsägande har organiserats via de kommunala fastighetsbolagen och inom dessa har kompetens byggts upp för fastighetsförvaltning av såväl lokaler som bostäder.

Frågorna kring kommunens direktägda fastigheter men framför allt fastighetsförvaltning har analyserat, utretts och beslutats vid flera tillfällen inom kommunen. År 2014 genomfördes en utredning gällande kommunens förvaltningsorganisation. Utredningen angav att kommunen i egenskap av fastighetsägare måste ha kompetens för att bestämma hur man ska vårda och utveckla sina tillgångar och ha en utpekad uppdragsgivare som är ansvarig för det långsiktiga ägandet. Utgångspunkten då var att revisorerna påpekat att det, gällande frågor kring fastighetstilldelning, hyressättning och underhåll, vore bäst att skilja beställande och utförande av fastighetsförvaltningen åt då det minskar risken för jävssituationer och förtroendeskada.

Kommunstyrelsen beslutade den 23 november 2016 § 31², utifrån ovanstående utredning, att dåvarande lokalplaneringsenheten på kommunstyrelsens förvaltning fick ansvaret för strategisk förvaltning av kommunens bebyggda fastigheter och bostadsrätter samt att man uppdrog till upphandlingschefen att genomföra upphandling av teknisk och ekonomisk förvaltning av bebyggda fastigheter och bostadsrätter. Upphandling genomfördes och en extern aktör anlätades under ett par år. När den upphandlade perioden upphörde fördes förvaltningen tillbaka till kommunen.

Gällande exploateringsfastigheter och bostadsrätter hanteras idag den ekonomiska och administrativa förvaltningen av den strategiska fastighets- och lokalsektionen på kommunstyrelsens förvaltning medan den tekniska förvaltningen köps av HUSF. Miljö- och bygglovsförvaltningen ansvarar för förvaltning av kommunal mark, inklusive byggnader, som utgörs av skyddade områden enligt miljöbalken, jordbruks- och skogsbruksmark, övrig naturmark samt strand och friluftsbad, så kallade naturvårdsfastigheter och arrendegårdar. Fastighetsförvaltningen inom kommunen delas därmed idag mellan kommunstyrelsens förvaltning och miljö- och bygglovsförvaltningen som båda har varsin förvaltningsorganisation.

² KS 2016/2331



Datum
2024-05-07

Diarienummer
KS-2022/1216

Organisationsstrukturen är inte optimal vare sig ur personell resurshänsyn eller ekonomiska aspekter.

Det ansvar som åvilar kommunstyrelsens förvaltning respektive miljö- och bygglovsförvaltningen avser dock endast fastighetsförvaltningsansvaret. En tydlig fördelning mellan beställar- och utförarrollen har aldrig etablerats. Ytterst är det kommunstyrelsen som är fastighetsägare men det är inte tydliggjort i reglementen eller delegationsordningar vem som har ansvaret inom förvaltningen varför ansvaret kvarstår hos kommunstyrelsen. Vem som har det övergripande fastighetsägaransvaret inom förvaltningen är alltså oklart.

Alternativa lösningar på framtida förvaltningsorganisation

Riktlinjer för fastighetsinnehav för Huddinge kommun, som antogs av kommunstyrelsen den 31 januari 2024 § 27, anger att parallella organisationer ska undvikas och att kommunen ska sträva efter att hanteringen av fastighetsförvaltning avseende såväl lika typer av objekt som likartade arbetsuppgifter ska vara samlad, strukturerad och koncentrerad. Riktlinjerna anger dock inte vem det är som ansvarar för att utföra vad, vare sig gällande fastighetsägaransvar/beställanderoll eller fastighetsförvaltning/utförarroll. Det är därmed av stor betydelse att ansvars- och rollfördelning förtydligas för att implementering och efterlevnad av styrdokumenterna ska ske på bästa sätt.

Med anledning av detta har utredning skett utifrån de alternativa lösningar som var utgångspunkten för uppdraget från kommunstyrelsen:

1. Fastighetsförvaltning internt inom kommunen
2. Fastighetsförvaltning hos de kommunala bolagen
3. Fastighetsförvaltning hos upphandlad extern aktör

För att fastighetsförvaltningsuppdraget ska fungera optimalt har även hänsyn tagits till fastighetsägaransvaret och beställarfunktionen vid utvärdering av respektive alternativ.

Alternativ 1

Fastighetsförvaltning internt inom kommunen innebär att den förvaltning av bebyggda exploateringsfastigheter, naturvårdsfastigheter och arrendegårdar samt bostadsrätter som idag är delad mellan kommunstyrelsens förvaltning och miljö- och bygglovsförvaltningen ensas inom en kommungemensam förvaltningsorganisation.

Inom kommunkoncernen finns väl utvecklade förvaltningsorganisationer hos de kommunala bolagen. Detta finns delvis idag även inom kommunen men skulle motsvarande professionella förvaltningsorganisation samlas inom kommunen ställs krav på kompetens och resurser inom såväl ekonomisk och administrativ som teknisk förvaltning. Resursmässigt behövs förstärkning, särskilt avseende den tekniska förvaltningen som till största del idag utförs av externa parter. Även om förstärkning av teknisk förvaltningskompetens sker kommer dock delar av den



Datum
2024-05-07

Diarienummer
KS-2022/1216

tekniska förvaltningen fortsättningsvis att behöva upphandlas vilket medför behov av rätt juridisk kompetens och fler resurser inom upphandlingsfunktionen.

Utifrån ovanstående samt utifrån riktlinjernas inriktning om att undvika parallella organisationer förordas inte alternativ 1 som en möjlig framtida lösning för fastighetsförvaltningsorganisationen.

Alternativ 2

Fastighetsförvaltning hos något av de kommunala bolagen HUSF eller Hüge innebär att kommunen delegerar fastighetsförvaltningen av bebyggda exploateringsfastigheter, naturvårdsfastigheter och arrendegårdar samt bostadsrätter till och tecknar förvaltningsavtal med något av eller båda bolagen. Kommunen har det formella fastighetsägaransvaret, delegerar förvaltningen till bolaget och har en strategiskt beställande roll gällande fastighetsförvaltningen.

För att fastighetsförvaltningen ska kunna delegeras till ett kommunalt bolag utan upphandling behöver de så kallade Teckalkriterierna uppfyllas. Detta innebär att den upphandlande myndigheten (kommunen) kontrollerar den part (bolaget) som den ingår avtal med (kontrollkriteriet) och att bolaget dessutom bedriver mer än 80 procent av sin verksamhet tillsammans med kommunen (verksamhetskriteriet). Under förutsättning att ovanstående kriterier är uppfyllda kan det betraktas som en intern upphandling.

Med stor sannolikhet lyder inte Hüge under de så kallade Teckalkriterierna eftersom relationen mellan kommunen och bolaget enligt Allbolagen³ ska vara affärsmässig och ekonomierna vara åtskilda. Motsatsvis konstateras att kommunen har sådan kontroll över HUSF samt att de bedriver i stort sett hela sin verksamhet tillsammans med kommunen att internupphandlingsundantaget är tillämpligt.

HUSF förvaltar redan idag stora delar av det kommunägda beståndet och har en professionell förvaltningsorganisation. Bolaget har också uttryckt sig positivt till att överta det fullständiga fastighetsförvaltningsansvaret för det aktuella kommunägda beståndet och ser fördelar med att utveckla och utöka den fastighetsförvaltning bolaget utför idag för att därmed ytterligare bidra till kommunkoncernnyttan men även för att utveckla kompetensen hos medarbetarna.

Utifrån ovanstående och utifrån riktlinjernas inriktning om att undvika parallella organisationer förordas alternativ 2 som en möjligt framtida lösning för fastighetsförvaltningsorganisationen.

Alternativ 3

Fastighetsförvaltning hos upphandlad extern aktör innebär att upphandling av fastighetsförvaltning sker och att förvaltningsavtal tecknas med en extern aktör.

³ Lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag



Kommunen har det formella fastighetsägaransvaret, delegerar förvaltningen till den externa aktören och har en strategiskt beställande roll gällande fastighetsförvaltningen.

Ett argument för att upphandla extern fastighetsförvaltning istället för att utföra den inom kommunkoncernen är möjligheten att effektivisera förvaltningen och minska kostnaderna. För att säkerställa att den externa förvaltningen ger önskad effekt krävs dock en väldefinierad upphandling och en välstrukturerad kontinuerlig uppföljning. Det externa bolaget behöver även ha en kommunal förståelse och möjlighet att samverka brett inom kommunen för att kunna åstadkomma bästa resultat för de kommunala verksamheterna. Eftersom ett externt fastighetsförvaltningsbolag oftast är ett rent driftsbolag som saknar specialistkunskap om t.ex. naturvårdsfastigheter saknas de synergier som kan uppnås genom att nyttja ett bolag inom kommunkoncernen. Att det redan finns fastighetsförvaltande organisationer inom kommunkoncernen talar också emot förvaltning av en extern aktör utifrån riktlinjernas inriktning om att undvika parallella organisationer.

Utifrån ovanstående förordas inte alternativ 3 som en möjligt framtida lösning för fastighetsförvaltningsorganisationen.

Genomförande

För att få en samlad fastighetsförvaltningsorganisation med en tydlig beställarfunktion krävs ett fortsatt utvecklingsarbete inom kommunkoncernen. Bland annat behöver följande åtgärder genomföras:

- Ett fastighetsförvaltningsavtal behöver tas fram tillsammans med HUSF.
- Reglementen och delegationsordningar behöver ses över och vid behov revideras. Särskild vikt behöver läggas vid delegering av fastighetsägaransvaret från kommunfullstyrelsen till förvaltning och HUSF. En tydlig returneringstrappa behöver säkerställas.
- Beställarfunktionen behöver definieras mer i detalj och utifrån behov byggas upp inom kommunen då den saknas idag.
- Resursfördelningen behöver ses över såväl inom beställarfunktionen som hos HUSF och om behov finns behöver ny kompetens rekryteras.
- Objektlista enligt bilaga 1 behöver analyseras och vid behov renodlas för att säkerställa omfattningen av de fastigheter som ska ingå i beställarfunktionen och i förvaltningsavtalet.
- En portfölj- och tillgångsstrategi för de direktägda fastigheterna behöver tas fram och gränsdragning mellan beställarfunktionen och övriga funktioner inom kommunen behöver utredas. Särskild vikt behöver läggas gällande fastigheter belägna inom naturreservat som har särskilda regler och förutsättningar för vad som får göras inom fastigheterna.
- Som en följd av portfölj- och tillgångsstrategin behöver de ekonomiska konsekvenserna analyseras och budgeteras för respektive portfölj.



Datum
2024-05-07

Diarienummer
KS-2022/1216

Förvaltningens synpunkter

Kommunstyrelsens förvaltning ser positivt på att det skapas en strukturerad och koncentrerad fastighetsförvaltning. Att samla fastighetsförvaltning i en organisation medför att styrningen förbättras samt att mer utrymme och fokus ges till fastighetsförvaltningsfrågor. För att undvika parallella organisationer förordar kommunstyrelsens förvaltning en samlad fastighetsförvaltningsorganisation inom kommunkoncernen och då hos HUSF som redan idag har en professionell och fungerande fastighetsförvaltningsorganisation.

För att HUSF ska kunna utföra fastighetsförvaltningstjänster av kommunens direktägda fastigheter föreslås parterna ingå fastighetsförvaltningsavtal som ska reglera den tekniska, administrativa och ekonomiska förvaltningen av fastigheterna angivna i bilaga 1.

För att säkerställa en tydlig motpart gentemot HUSF behöver kommunens beställarfunktion struktureras och organiseras på ett sätt som säkerställer att kommunens behov tillgodoses på alla plan. Kommundirektören föreslås få i uppdrag att ta fram en portfölj- och tillgångsstrategi samt säkerställa beställarfunktionens organisation inom kommunstyrelsens förvaltning. Återrapportering bör, med hänsyn tagen till den tid som behövs för att säkerställa angivna punkter avseende genomförande, ske senast under första kvartalet 2025.

Ekonomiska och juridiska konsekvenser

När beslut om nuvarande förvaltningsorganisation togs 2016 angav utredningen att kostnaden för förvaltningsuppdraget skulle finansieras genom hyresintäkterna från kommunens bebyggda fastigheter. Emellertid har kostnaderna för dessa fastigheter alltid varit och är alltjämt högre än vad intäkterna är. Delvis för att hyresintäkterna har varit för låga och inte omförhandlats kontinuerligt men framför allt för att kostnaderna är höga på grund av eftersatt underhåll. Enligt de underhållsplaner som är framtagna inom förvaltningarna medför det samlade behovet av åtgärder kostnader på flera miljoner kronor de närmaste åren.

Ett förvaltningsåtagande som genomförs av HUSF kommer att bygga på självkostnadsprincipen vilket innebär att förvaltningsåtagandet behöver medföra en intäkt för HUSF som täcker de faktiska kostnaderna av fastigheterna. Om inte detta görs riskerar den utförande fastighetsförvaltaren få problem att hålla sin budget, vilket på sikt kan leda till att besparingar på underhåll görs och att fastigheterna över tid inte blir ändamålsenliga och tappar i värde. Risk i ett sådant sammanhang är att det lagstadgade fastighetsägaransvaret inte uppfylls.

Syftet med en fastighetsförvaltningsorganisation hos HUSF är att skapa en samlad fastighetsförvaltning med en förbättrad kvalitetsnivå. På sikt bör en kostnadseffektivare förvaltning uppnås men initialt under uppbyggnaden kan de totala kostnaderna öka något. HUSF kommer delvis att få en intäkt via de hyresgäster som finns i byggnaderna men det kommer även behövas en



Datum
2024-05-07

Diarienummer
KS-2022/1216

kostnadstäckning från kommunen för att täcka mellanskillnaden. Förvaltningsavtalet behöver därmed innehålla tydliga instruktioner om att HUSF i sitt förvaltningsåtagande ska jobba för att höja intäkterna gentemot hyresgästerna.

Inom kommunen kommer beställarfunktionen innebära att medel behövs för resursförstärkning vilket behöver beaktas i kommande budgetprocess. Över tid finns dock potential att vinna på en effektivare styrning och en samlad portfölj- och tillgångsförvaltning.

Som nämnts ovan har en tydlig fördelning mellan beställar- och utförarrollen aldrig etablerats och det är alltså oklart vem som har det övergripande fastighetsägaransvaret. En beställarfunktion respektive fastighetsförvaltare som erhåller tydlig delegation skapar förutsättningar för att fastighetsinnehavet omhändertas utifrån det lagreglerade fastighetsägaransvaret.

Camilla Broo
Kommundirektör

Petra Asplund Eriksson
Ekonomidirektör

Bilaga

Bilaga 1. Objektlista fastigheter

Beslutet ska skickas till

Samtliga nämnder och bolag