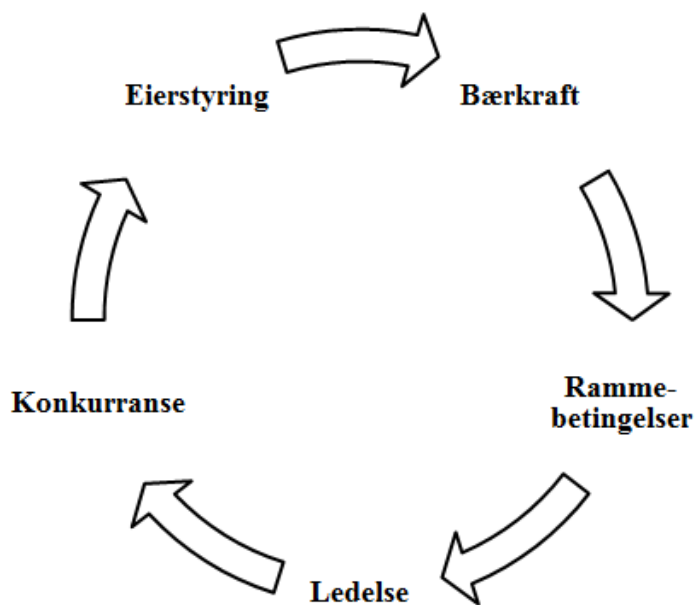


Linn Christin Reppe

# Bærekraftig og konkurransedyktig eiendomsforvaltning i kommunal sektor

Nesodden, 20. juni 2016








Oppgavens tittel: Bærekraftig og konkurransedyktig eiendomsforvaltning i kommunal sektor	Dato: 20. juni 2016		
	Antall sider (inkl. bilag): 106		
	Masteroppgave	X	Prosjektoppgave
Navn: Stud.techn. Linn Christin Reppe			
Faglærer/veileder: Nora Johanne Klungseth			
Eventuelle eksterne faglige kontakter/veiledere: Margrethe Foss			

<p><b>Ekstrakt:</b></p> <p>I lys av et stort vedlikeholdsetterslep i kommunal sektor er det interessant å belyse rammebetingelser og eierstyring som en faktor for å hente inn etterslepet, og sikre en bærekraftig og konkurransedyktig eiendomsforvaltning i kommunal sektor.</p> <p><b>Oppgavens problemstilling er som følger:</b></p> <p>Hvordan kan dagens eierstyring i norske kommuner utvikles til å bli bærekraftig og konkurransedyktig?</p> <p><b>Forskningsspørsmål:</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Hvilke rammebetingelser kjennetegner kommunal eiendomsforvaltning?</li><li>2. Hva kjennetegner bærekraftig og konkurransedyktig eierstyring og eiendomsforvaltning i kommunal sektor?</li></ol> <p>Spørsmålene besvares ved å kartlegge litteratur som belyser tematikken. Deretter er det gjennomført søk i overordnede plandokumenter i alle de 22 Akershuskommunene. Kommunenes nøkkeltall fra KOSTRA er sammenstilt og analysert og det er gjennomført fem intervjuer med politikere og administrative ledere i kommuner som representerer beste praksis i Akershus.</p> <p>Egne undersøkelser styrker tidligere teorier, slik at konklusjonen kan være gjeldene for alle kommuner.</p>
--

Stikkord:

1. Eierskap
2. Eiendomsledelse
3. Vedlikehold
4. Bærekraft

  
\_\_\_\_\_  
(sign.)



## Forord

Denne masteroppgaven markerer avslutningen for et treårig deltidsstudium i eiendomsutvikling og - forvaltning ved NTNU Videre. Fagkoden for masteroppgaven er AAR6690 og oppgaven teller 30 studiepoeng.

Studieprogrammet er erfaringsbasert, det vil si at studentene som søker opptak må ha minimum 2 år relevant arbeidserfaring. Studiet er tatt ved siden av full jobb som økonomirådgiver i Nesodden kommune. Gjennom de siste tre årene har jeg fulgt forelesninger av svært høy kvalitet, blitt enormt inspirert, truffet mange fine mennesker og levert eksamensoppgaver som det har vært meningsfulle og lærerike å arbeide med.

Tusen takk til institutt for byggekunst, prosjektering og forvaltning for lærerike år – hele studieprogrammet har vært til profesjonelt til fingerspissene. Til medstudenter; det har vært gøy å bli kjent med dere. Håper vi ses igjen.

Jeg ønsker med oppgaven å belyse bærekraftig og konkurransedyktig eiendomsforvaltning fra et politisk og strategisk perspektiv. Oppgavens problemstilling er svært aktuell og det har vært veldig spennende å jobbe med den. Det har vært inspirerende og interessant å snakke med de engasjerte og dyktige politikerne og administrative ledere i Akershuskommunene som er valgt til å representere beste praksis; veldig flinke folk som har vært imøtekommende og gitt masse gode innspill til oppgaven. Tusen takk til dem.

Nora Johanne Klungseths innsats som veileder har vært uvurderlig. Tusen takk for ditt engasjement, inspirerende samtaler, mange gode råd og et aldri så lite spark bak når det har trengtes.

Arbeidsgiver Nesodden kommune fortjener også en stor takk for å ha tilrettelagt for at jeg kunne ta utdanningen.

Håper oppgaven kan bidra til at flere kommuner tar nødvendige grep for å bli bærekraftig og konkurransedyktig på eiendomsforvaltning! God fornøyelse med lesingen!

Nesodden, 20. juni 2016

Linn Christin Reppe



## Sammendrag

Formålet med oppgaven er å belyse bærekraftig og konkurransedyktig eiendomsforvaltning i kommunal sektor, hovedsakelig ved å se på eierskap og eierstyring fra et politisk og strategisk perspektiv.

**Problemstilling:** Hvordan kan dagens eierstyring i norske kommuner utvikles til å bli bærekraftig og konkurransedyktig?

**Følgende forskningsspørsmål blir besvart i oppgaven:**

1. Hvilke rammebetingelser kjennetegner kommunal eiendomsforvaltning?
2. Hva kjennetegner bærekraftig og konkurransedyktig eierstyring og eiendomsforvaltning i kommunal sektor?

Temaet er interessant og aktuelt i lys av kommunereformen; hvis formål er å sikre *bærekraftige og økonomisk robuste* kommuner, som kan møte fremtidens behov (KMD, 2014). Det er også aktuelt med mer forskning som ser på løsninger for å hente inn vedlikeholdsetterslepet i kommunal sektor, og hvordan eiendomsforvaltning og eierstyring i kommunal sektor kan utvikles til å bli bærekraftig og konkurransedyktig. Multiconsult og NBEF (2013) anslår en kostnad mellom 79 og 124 milliarder for å komme på et akseptabelt tilstandsnivå i kommunal eiendoms masse. Det kreves kunnskap, og en målrettet og systematisk innsats skal en klare å hente inn dette.

God eiendomsforvaltning i kommunal sektor er en viktig bidragsyter til et bærekraftig samfunn. Kommunal sektor forvalter en eiendoms masse på 23,8 millioner kvadratmeter (SSB, 2016,2). I et økonomisk perspektiv er god eiendomsforvaltning viktig fordi kommunens eiendomsportefølje representerer store nasjonale verdier. Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av kommunal bygningsmasse skjer innenfor kommunens totale økonomiske ramme. En konkurransedyktig eiendomsforvaltning vil kunne sikre forutsigbarhet og politisk handlingsrom. I et sosialt perspektiv er god eiendomsforvaltning viktig fordi brukerne fortjener at byggene som de skal arbeide i, vokse opp i, lære i, leve i, og avslutte sitt liv i, er godt tilpasset det formål de skal ivareta. I et miljøperspektiv er god eiendomsforvaltning viktig fordi bygg representerer en betydelig andel av den totale miljøbelastningen i et samfunn. I henhold til NOU 2004:22 kalles byggenæringen for 40 % - næringen, fordi den står for 40 % av landets energibruk, 40 % av materialbruken og 40 % av

avfallsproduksjonen. Hvis kommunene klarer å forvalte eiendommene godt gjennom livsløpet sett fra et økonomisk, sosialt og miljømessig perspektiv, oppnås en bærekraftig og konkurransedyktig eiendomsforvaltning.

Teoridelen inneholder først en del som belyser rammebetingelser for kommunal eiendomsforvaltning, inkludert dagens status og utfordringer, plansystem, føringer fra lovverk og eierrollen. I andre del belyses bærekraftig og konkurransedyktig eiendomsforvaltning ved å se til litteratur om god eiendomsforvaltning, facility management, målstyring, eiendomsstrategi, og virkemidler for effektivisering.

Egen forskning har blitt lagt til Akershuskommuner og omfattet dokumentsøk, kostnadsanalyser og intervjuer. Først ble det gjort søk i overordnede plandokumenter i for å belyse hvordan Akershuskommuner inkluderer, og setter mål for, eiendom på et overordnet nivå. Nøkkeltall for forvaltning, drift, vedlikehold og arealbruk fra KOSTRA er målt mot beste praksis i Akershus, og det er gjennomført fem intervjuer med politikere og administrative ledere i kommuner som utmerker seg som gode på eierstyring i Akershus. Etter å ha kartlagt tidligere forskning og gjort egne undersøkelser har jeg funnet at det er svært ulik praksis for strategisk eierstyring i norske kommuner. Forskningsprosessen har resultert i mange gode refleksjoner om veien til en bærekraftig og konkurransedyktig eiendomsforvaltning i kommunal sektor.

Konklusjonen er tredelt, og omfatter anbefalinger om tiltak på statlig nivå, kommunalpolitisk nivå og strategisk administrativt nivå. På statlig nivå er det gitt anbefalinger om at kommunal eiendomsforvaltning blir et fokusområde i *nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging*, og at det etableres en søkbar støtteordning til planlegging og vedlikehold/oppgraderinger til kommuner som kan vise til en politisk forankret plan, basert på en helhetlig vurdering av tilstand og behov, på linje med spillemiddelordningen.

På kommunalpolitisk nivå anbefales det at et politisk utvalg får et klart definert ansvar for å følge opp forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av kommunale eiendommer. Utvalget må ha kapasitet til å sette seg inn i et stort og kompleks fagfelt.

Til kommunens strategiske ledere er det gitt anbefalinger om en prosess som kan sikre nødvendig kunnskap om egen portefølje, øke politisk oppmerksomhet og ansvarlighet, og gi en bærekraftig og konkurransedyktig eiendomsforvaltning.



# Innhold

Forord .....	i
Sammendrag .....	iii
Figurliste.....	vii
Tabell-liste.....	viii
1 Innledning.....	1
1.1 Bakgrunn .....	1
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål .....	3
1.3 Avgrensninger .....	4
1.4 Rapportens oppbygging .....	4
1.5 Begreper og terminologi .....	5
2 Litteratur og teori.....	7
2.1 Kommunal eiendomsforvaltning - rammebetingelser .....	7
2.1.1 Status og utfordringer .....	7
2.1.2 Plansystemet i kommunal sektor .....	12
2.1.3 Eieransvar i henhold til lovverk .....	14
2.1.4 Eierrollen .....	16
2.2 Bærekraftig og konkurransedyktig eiendomsforvaltning .....	20
2.2.1 God eiendomsforvaltning og eierstyring .....	20
2.2.2 Fasilitetsstyring (FM) .....	22
2.2.3 Mål og resultatstyring for bærekraftig eiendomsforvaltning .....	25
2.2.4 Livsløpsplanlegging i et bærekraftperspektiv - eiendomsstrategi.....	30
2.2.5 Drifts- og vedlikeholdsplanlegging – verdibevarende vedlikehold .....	34
2.2.6 Virkemidler for effektivitet og konkurransedyktighet .....	37
3 Metode .....	39
3.1 Generelt om metode.....	39
3.1.1 Kvalitative og kvantitative metoder .....	39
3.1.2 Metodetriangulering .....	41
3.1.3 Validitet og reliabilitet .....	41
3.2 Metoder som benyttes i oppgaven .....	42
3.2.1 Forskningsprosessen.....	42
3.2.2 Litteraturgjennomgang .....	42
3.2.3 Utvelgelse.....	44
3.2.4 Egne undersøkelser .....	45
3.2.5 Metodetriangulering .....	47
3.2.6 Vurdering av metodevalg, reliabilitet og validitet .....	48
4 Resultater.....	49
4.1 Beskrivelse av Case .....	49

4.1.1	Beskrivelse av Akershus .....	49
4.1.2	Beskrivelse av Asker kommune .....	50
4.1.3	Beskrivelse av Nittedal kommune.....	51
4.1.4	Beskrivelse av Ski kommune .....	52
4.2	Resultater fra dokument søk.....	53
4.2.1	Planlegging i Akershus kommuner .....	54
4.3	KOSTRA-tall justert mot beste praksis .....	55
4.3.1	Kommunal forvaltning av eiendommer .....	55
4.3.2	Driftsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning .....	56
4.3.3	Vedlikeholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning .....	58
4.3.4	Samlede FDV-kostnader i Akerskommuner og landet .....	60
4.3.5	Arealforbruk i Akershuskommuner og landet.....	61
4.3.6	Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger .....	63
4.4	Resultater fra intervju – beste praksis.....	63
4.4.1	Motivasjon.....	64
4.4.2	Organisering, dialog og styringssystemer .....	64
4.4.3	Suksesskriterier for bærekraftig og konkurransedyktig eiendomsforvaltning ...	66
5	Diskusjon .....	67
5.1	Rammebetingelser for kommunal eiendomsforvaltning .....	67
5.1.1	Overordnede mål for eiendomsforvaltning .....	67
5.1.2	Nasjonale føringer .....	71
5.1.3	Økonomiske rammebetingelser.....	72
5.2	Bærekraftig og konkurransedyktig eiendomsforvaltning .....	75
5.2.1	Resultater fra intervju.....	75
6	Konklusjon.....	78
7	Anbefaling om videre forskning .....	80
	Referanseliste.....	81
	Vedlegg .....	85

## Figurliste

Figur 1 Forfall i offentlig sektor. Foto: Håkon Jacobsen. (TU, 2013) .....	2
Figur 2 Oppgaver og hensyn i kommunal planlegging i henhold til plb § 3-1 .....	12
Figur 3 Planhierarki i kommuner (Miljøverndepartementet, 2011) .....	13
Figur 4 Oversikt over gjeldende regelverk. basert på Horjen (2009).....	15
Figur 5 Roller og ansvar som eier, forvalter og bruker. Egen figur, inspirert av NOU 2004:22 .....	17
Figur 6 Strategisk, taktisk og operativt nivå, basert på Haugen (2008) .....	18
Figur 7 Eierens fire roller (Grünfeld og Jacobsen, 2006) .....	19
Figur 8 Eierens ansvar, myndighet og rettigheter (NOU 2004:22).....	19
Figur 9 Kriterier for god eiendomsforvaltning i henhold til NOU 2004:22.....	20
Figur 10 Godt eierskap i fire steg (Grünfeld og Jacobsen, 2006) .....	21
Figur 11 Kjernevirksomhet og støttetjenester inspirert av Sæbøe og Blakstad (2009).....	23
Figur 12 Modell for fasilitetsstyring i kommunal sektor basert på Norsk standard (2007) .....	24
Figur 13 Tre perspektiver i bærekraft (KMD, 2011-2012) .....	26
Figur 14 Måleparametere for bærekraftig eiendomsforvaltning (KMD, 2011-2012).....	26
Figur 15 Internkontroll-pyramide, basert på KRD (2008) og COSO-rapporten .....	27
Figur 16 Resultatkjede basert på Finansdepartementet (2005) .....	28
Figur 17 Læringssirkel i målstyring, basert på Busch mfl. (2013) .....	29
Figur 18 Fasene i bygningers levetid basert på KMD (2011-2012).....	30
Figur 19 Sammenhengen mellom tilpasningsdyktighet og funksjonalitet (Multiconsult og Byggemiljø, 2008).....	33
Figur 20 Strategisk eiendomsforvaltning, tre byggkategorier (Horjen, 2009).....	34
Figur 21 Tilstandsgrader i henhold til NS 3424 .....	35
Figur 22 Verdibevarende vedlikehold, vs akuttmetoden (Horjen, 2009).....	36
Figur 23 Veien til verdiforringelse (Multiconsult og PwC, 2008).....	36
Figur 24 De viktigste forskjellene mellom kvalitative og kvantitative metoder (Larsen, 2007) .....	40
Figur 25 Egne undersøkelser .....	48
Figur 26 Akershus fylke og kommuner (Fylkesmannen i Akershus, 2014) .....	49
Figur 27 Totale kostnader til FDV i Akershuskommuner.....	60

## Tabell-liste

Tabell 1 Kostnadsnivå på forvaltning av eiendom i Akershuskommuner .....	55
Tabell 2 Kostnadsnivå på forvaltning av eiendom i alle kommuner.....	56
Tabell 3 Kostnadsnivå på drift av kommunal eiendom i Akershuskommuner .....	57
Tabell 4 Kostnadsnivå på drift av kommunal eiendom i alle kommuner .....	57
Tabell 5 Vedlikeholdsnivå i Akershuskommunene .....	58
Tabell 6 Vedlikeholdsnivå i alle kommuner .....	59
Tabell 7 Mulighet for kostnadsbesparelser ved reduksjon av areal i Akershuskommuner.....	61
Tabell 8 Mulighet for kostnadsbesparelser ved reduksjon av areal hele landet.....	62
Tabell 9 Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger i Akershuskommuner .....	63

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

### Aktualitet

Den offentlige debatten preges av sterke meningen om hva som er godt eierskap, hvem som bør eie og hvordan ulike eiere bør forvalte sitt eierskap. Meningene har gjerne sitt utspring i ideologisk overbevisning (Grünfeld og Jakobsen, 2006). Mangelfullt vedlikehold og andre kritikkverdige forhold har ved flere tilfeller gitt grobunn for debatt om det offentliges evner til å ivareta den nasjonale eiendomsporteføljen. Særlig har kommunene fått hard medbør. Norske kommuner har rykte på seg for å være ineffektive i sine tjenester, og mange er av den oppfatning at privatisering gir rimeligere og bedre tjenester (Trygstad, m.fl. 2011).

### Eierskap

Kommunal eiendomsmasse eies av Norges befolkning, representert av folkevalgte. Eierskapet i kommuner består av politikere som i løpet av 4 år skal bevise for velgere at de får gjennomslag for sin politikk. Vedlikehold har en tidshorisont på som regel minst 40 år. *En slik ubalanse i tidshorisont gjør det vanskelig for politikerne å legge vekt på løpende vedlikehold* (Multiconsult og PwC 2008). Erfaringsmessig har majoriteten av velgerne andre hjertesaker enn å ta vare på våre felles eiendomsverdier. Budsjettprosessene blir ofte en hestehandel om politiske seiere; i konkurranse med mange gode formål har vedlikehold lett for å bli nedprioritert (NOU 2004:22), men da er det et paradoks slik KOBE (2011) påpeker at: *det meste av det våre folkevalgte er opptatte av, er avhengig av gode bygninger og arbeidslokaler.*

### Etterslep

Vedlikeholdsetterslepet i kommunal sektor er et problem på mange måter. Lav standard på bygg påvirker helse, miljø og trivsel - og med det kvaliteten på tjenestene som utføres i byggene. Utvikles ikke eiendomsporteføljen i takt med teknologisk- og tjenestefaglig utvikling, vil byggene være lite funksjonelle og hindre effektiv tjenesteyting. En velholdt bygningsmasse vil kunne bety større grad av trivsel og sikkerhet for brukerne, i tillegg til kostnadsbesparelser. Miljømessig er vedlikeholdsetterslepet en belastning fordi det vil bety en større mengde avfall å rive bygg grunnet manglende vedlikehold, enn hvis det motsatte hadde vært tilfelle.

Eiendom er også kommunens ansikt utad – forfalne bygg signaliserer dårlig styring.



Figur 1 Forfall i offentlig sektor. Foto: Håkon Jacobsen. (TU, 2013)

## Nasjonale føringer

Multiconsult og NBEF (2013) anbefaler at staten lager en nasjonal handlingsplan for å hente inn vedlikeholdsetterslepet i kommunal sektor. Dette avviser kommunaldepartementet, ved statssekretær Erlend Fuglum, med følgende kommentar til Kommunal rapport (2013):

*Det lukter øremerking av en slik plan, og det blir å premiere de som har forsømt vedlikeholdet. Det blir feil at disse får penger, mens de som har prioritert dette arbeidet ikke får noe ekstra. Kommunene har ansvar for egne bygninger. Men vi ser at det er en utfordring for kommunene å prioritere langsiktig vedlikehold over det som må gjøres på kort sikt. Vi ser også at det ikke bare handler om penger. Vi ønsker at kommunene skal bli flinkere til å drive eiendomsforvaltning. For å nå dette målet satser departementet på å støtte kompetansetiltak, forskning og utviklingsarbeid.*

## 1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Med bakgrunn i situasjonen som er beskrevet, er det aktuelt å se nærmere på eierstyring i kommunal sektor. Det er av stor samfunnsinteresse at kommunal eiendomsmasse forvaltes godt. Det trengs mer forskning på gode systemer for eierstyring og en bærekraftig og konkurransedyktig eiendomsforvaltning i kommunal sektor. Ved å se til beste praksis kan de som henger etter muligens lære noe.

Problemstilling for denne oppgaven er som følger:

**Problemstilling:** Hvordan kan dagens eierstyring i norske kommuner utvikles til å bli bærekraftig og konkurransedyktig?

For å besvare problemstillingen blir det stilt noen forskningsspørsmål som systematisk snevrer inn til kjernen av tematikken.

### **Forskningsspørsmål 1: Hvilke rammebetingelser kjennetegner kommunal eiendomsforvaltning?**

I teoridelen besvares spørsmålet ved å kartlegge hva litteraturen sier om kommunal eiendomsforvaltning. Under hvilke rammer og betingelser drives en kommunal eiendomsforvaltning og hvilke utfordringer er man kjent med? Hvilke krav stilles til en kommunal byggeier i lovverk og nasjonale føringer? Hva inngår i en eierrolle på generelt grunnlag og i kommunal sammenheng? I resultat- og diskusjonsdelen blir det presentert og drøftet hvordan Akershuskommuner utøver sitt eierskap basert på mål satt i overordnede styringsdokumenter og ut fra analyse av KOSTRA-tall.

### **Forskningsspørsmål 2: Hva kjennetegner bærekraftig og konkurransedyktig eierstyring og eiendomsforvaltning i kommunal sektor?**

I teoridelen besvares spørsmålet ved å kartlegge hvordan bærekraftig og konkurransedyktig kommunal eiendomsforvaltning og god eierstyring defineres i litteraturen. Hva kjennetegner en god eier? I resultat- og diskusjonsdelen presenteres og drøftes et utvalg av beste praksis innenfor kommunal eiendomsforvaltning. Hvordan utøves eierrollen i kommuner som har lykket med eiendomsforvaltning? Hva har sentrale politikere og administrative strategiske ledere via intervju sagt om kriterier for å lykkes med eiendomsforvaltningen? Hvordan henger praksis sammen med teori?

### 1.3 Avgrensninger

Eierrollen omfatter beslutninger om nye investeringer og kvaliteten av disse beslutningene påvirker i stor grad bruksfasen. Denne oppgaven skal i hovedsak belyse eierrollen i bruksfasen, altså fra kommunen har overtatt et nytt bygg, til det skal avhendes. De prosesser og oppgaver som er viktig for å lykkes med nybyggprosjekt belyses derfor i liten grad i denne oppgaven.

Med kommunal sektor menes i denne oppgave kommuner, unntatt fylkeskommuner.

Eiendomsforvaltningen omfatter etter NOU 2004:22s anbefaling en hierarkisk oppbygning med strategisk, taktisk og operativt nivå. Denne oppgaven omhandler i hovedsak strategisk nivå, samt noe på taktisk nivå.

Opgaven har i hovedsak analysert Akershuskommuner. Disse kommunene kjennetegnes av vekst, og god tilgang på kompetanse og arbeidskraft. Sett sammen med tidligere forskning vil resultatene likevel være overførbare til andre kommuner.

### 1.4 Rapportens oppbygging

Opgavens kapittelstruktur er bygget opp i henhold til Olssons (2011) bok om praktisk rapportskriving.

**Kapittel 1** presenterer temaet og rammene for undersøkelsen med vekt på å fremheve hvorfor området er interessant og viktig. Problemstilling, forskningsspørsmål og avgrensninger definerer oppgavens målsetning, hvilke spørsmål som skal besvares og hva som skal undersøkes. Her fremkommer det at oppgaven omhandler eierskap i kommunal sektor, med hovedvekt på byggets bruksfase. Avslutningsvis beskrives faguttrykk som er viktig for å forstå oppgavens innhold.

**Kapittel 2** presenterer litteratur fra tidligere forskning, utredninger og rapporter som er relevant for å belyse problemstillingen. Her er det lagt vekt på teori om rammebetingelser for kommunal eiendomsforvaltning, og hva som kjennetegner en bærekraftig og konkurransedyktig eiendomsforvaltning og eierstyring i kommunal sektor, sammenlignet med teori om god eierstyring i privat sektor. Tidligere forskning blir brukt til å underbygge valg av metode og reflektere over egne funn.



**I kapittel 3** beskrives metoden som er brukt for å besvare problemstillingen. Kapitlet inneholder en beskrivelse av de mest kjente forskningsmetodene. Videre er det beskrevet i detalj hvordan egen oppgave er gjennomført, fra formulering av problemstilling til konklusjon. Styrker og svakheter ved metodene som er valgt drøftes i dette kapitlet og i diskusjonsdelen.

**Kapittel 4** innledes med å beskrive casene, først Akershus fylke- og kommunestruktur, deretter de kommuner som er valgt til å representere beste praksis. Videre presenteres funn fra søk i overordnede styringsdokumenter i alle Akershuskommunene. Et eget kapittel viser KOSTRA-tall som er bearbeidet og presentert slik at de viser kostnadsnivå på forvaltning, drift og vedlikehold, sammenlignet med beste praksis. Resultatkapitlet avsluttes med å presentere resultater fra intervjuer med tre politikere og to administrative ledere i Akershuskommuner som har kommet langt i forhold til god eierstyring.

**Kapittel 5** inneholder en diskusjon av funn fra egen forskning, sett fra opp mot litteraturen som er presentert i kapittel 2. Kapitlet reflekterer rundt funnene og drøfter mulige alternative tolkninger.

**Kapittel 6** inneholder konklusjonen og svar på problemstillingen.

**Kapittel 7** gir anbefaling til videre forskning. Her gis tips til andre tema som kan være interessant i sammenheng med bærekraftige og konkurransedyktige kommunal eiendomsforvaltning.

**Referanselisten** gir en god oversikt over litteratur som er relevant for å få kunnskap om bærekraftig og konkurransedyktig eiendomsforvaltning.

**Vedlagt** er kopi av intervjuforespørselen, intervjuguide, detaljert resultat fra dokumentetsøk i planstrategier og kommuneplaner og beskrivelse av innhold i kostnadsposten forvaltning.

## 1.5 Begreper og terminologi

Ut fra bakgrunn og erfaringer tillegger man ord ulik betydning. Derfor skal spesielle faguttrykk og begreper defineres i en forskningsrapport, slik at det ikke er tvil om hvilken mening forfatteren har tillagt ordet når det er brukt i oppgaven. Nedenfor presenteres en liste med begreper som det er viktig at leseren forstår, hvis den skal kunne forstå rapportens innhold.

**Bygg- og eiendomsforvaltning (BEF):** Haugen (2008) definerer BEF som *et samlebegrep for alle de oppgavene og aktivitetene som er nødvendige for at en bygning tilfredsstiller*

*kravene til funksjonell, teknisk og estetisk standard slik disse kravene er stilt fra brukere og eiere. I denne oppgaven blir BEF brukt synonymt med eiendomsforvaltning.*

**FDVU** er en forkortelse for Forvaltning, Drift, Vedlikehold og Utvikling. Den årlige KOSTRA-veilederen som gis ut av Kommunal- og regionaldepartementet definerer hvordan de ulike begrepene skal forstås, i tillegg må det tas hensyn til offentlige regnskapslover som definerer skillet mellom drift og investering. **NS 3454 Livssyklus kostnader for byggverk** en standard som er utviklet for å sikre en enhetlig forståelse av innholdet i de ulike kostnadspostene og dermed sikre best mulig sammenligningsgrunnlag i forbindelse med benchmarking. Innholdet i kostnadskategoriene forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling defineres av NS 3454 som følger:

- **Forvaltning** omfatter administrasjons- og ledelsesoppgaver
- **Drift** omfatter løpende oppgaver som skal sikre at daglig drift i bygget kan fungerer tilfredsstillende i henhold til krav fra lovverk, brukere og eiere, f.eks. energi, vann og avløp, renovasjon, renhold, vaktmestertjenester, reparasjoner, servicer og tilsyn/kontroller.
- **Vedlikehold:** Periodiske oppgaver som er nødvendig for å sikre at bygget opprettholder sin standard over tid. Oppgaver som utføres sjeldnere enn hvert år.
- **Utvikling:** Tiltak for å oppgradere bygg i henhold til nye tekniske eller brukemessige krav

**Formålsbygg:** Benyttes som samlebetegnelse for offentlige tjenestebygg som:

Administrasjonsbygg, barnehager, skoler, helse- og omsorgsbygg, kommunale boliger, bibliotek, kulturskoler/fritidsklubber, kulturbygg og idrettsbygg.

**KOSTRA** står for kommune-stat-rapportering og er en database som samler statistisk materiale og utarbeider nøkkeltall for offentlig forvaltning.

**Levetidskostnader (LCC)** er summen av kapitalkostnader og nåverdien av alle kostnader til FDVU i byggets levetid. I dagligtalen brukes forkortelsen **LCC** som kommer av den engelske versjonen av begrepet og står for **Life cycle costs**. Levetidskostnader, livsløpskostnader og livssyklus kostnader brukes synonymt. LCC beregnes ved å ta utgangspunkt i NS 3454 Livssyklus kostnader for byggverk – prinsipper og klassifisering.

**Eiendomsmasse og eiendomsportefølje** brukes synonymt i denne undersøkelsen og omfatter hele den portefølje som kommunene har eieransvar for.

## 2 Litteratur og teori

Dette kapittelet inneholder en gjennomgang av litteratur som er relevant for oppgavens problemstilling. Kartlegging av tidligere forskning bidrar til å belyse problemstillingens aktualitet og underbygge valg av metode (Olsson, 2011). Litteraturen som presenteres her brukes for å diskutere egne funn og underbygge konklusjonen.

### 2.1 Kommunal eiendomsforvaltning - rammebetingelser

*Public buildings express the ideals, concerns and creative thinking of their times. They are not just offices, courthouses and other government facilities, but symbols of stability, justice, order and concern for the wellbeing of our citizens. As such, they deserve the best input our nation has to offer, as they are designed, built and preserved (...)*

(Evers mfl., 2002)

#### 2.1.1 Status og utfordringer

Norske kommuner forvaltet 24,8 millioner kvm formålsbygg i 2015. Kostnader til forvaltning drift og vedlikehold av kommunale formålsbygg var 25 milliarder. I tillegg ble det investert for 19,3 milliarder kr i nybygg og oppgraderinger. Landets kommuner har i gjennomsnitt 4,7 kvm formålsbygg per innbygger og bruker 9 % av kommunens totale netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning. I gjennomsnitt bruker norske kommuner 4 566 kr per innbygger på eiendomsforvaltning (SSB, 2016,1). I rapporten Norges tilstand 2015 er det anslått at eiendomsmassen i norske kommuner og fylkeskommuner representerer en realkapital på om lag 1060 milliarder kr. Statlig eiendomsmasse representerer til sammenligning en verdi på 640 milliarder (RIF, 2015).

I følge Haugen (2008) kjennetegnes kommunal eiendomsforvaltning av en stor eiendomsportefølje fra ulike tidsperioder, mange brukere og ulike funksjoner. KOSTRA deler kommunale formålsbygg inn i kategoriene administrasjonsbygg, barnehager, skoler, institusjoner, kommunale boliger, idrettsanlegg og kulturbygg, herunder kino-, museums- og biblioteksbygg (KMD, 2015). I tillegg kommer arealer som ikke direkte henføres til disse kategoriene, som f.eks. bygg til forebyggende helsearbeid, forskjellige driftsbygninger, bygg med uavklart bruksformål, mv.

Vedlikeholdsetterslepet i kommunal- og fylkeskommunal eiendomsmasse ble i 2013 anslått til å være mellom 79 og 124 milliarder i kommunal- og fylkeskommunal eiendomsmasse,

eller 1300 og 3800 kr per kvm, avhengig av ambisjonsnivå (Multiconsult og NBEF, 2013). Tallet inkluderer ikke oppgraderinger og tilpasninger for å tilfredsstillende endrede brukerkrav, eller nye tekniske krav. For kommunal sektor med dagens 23,8 millioner kvm formålsbygg betyr dette mellom 32 og 94 milliarder i 2015-kroner.

NOU 2004:22 påpeker at manglende fokus på vedlikehold kan se ut til å være et generelt problem i kommunal sektor. Multiconsult og NBEF (2013) underbygger påstanden ved å peke på store variasjoner i kvaliteten på eiendomsforvaltning i norske kommuner; i følge rapporten er tilstanden på bygningsmassen «utilfredsstillende» eller «dårlig» i så mye som to av tre kommuner. En annen faktor som rapporten trekker frem som et svakhetstegn, er at under halvparten av kommunene har politiske forankrede mål og strategier for eiendomsforvaltningen.

RIF (2015) påstår at de fleste kommuner i Norge i dag er for små til å kunne møte de utfordringene de står overfor, og oppnå profesjonell og effektiv eiendomsforvaltning. De begrunner dette med muligheten til å bygge opp nødvendig kompetanse og systemer. Rapporten peker på demografi som en stor utfordring, men sier ikke noe om hvor store kommunene bør være. NOU 2004:22, på den annen side, så en tendens til at bygningsmessig tilstand ble rapportert å være bedre i de små kommunene enn i de mellomstore, og dårligst i de største, men det ble ikke påvist en sikker sammenheng mellom kommunestørrelse og vedlikehold. Derimot ble det påvist en sammenheng mellom driftsresultat og vedlikehold; de kommunene som har hatt høyest driftsresultat de siste syv årene, var også dem som best ivaretok vedlikeholdet.

Trenden når det kommer til profesjonalisering og bærekraft innenfor eiendomsforvaltning er store robuste aktører og et tydelig skille mellom eierskap og bruk av bygg (KMD, 2011-2012). Man ser f.eks. hvordan staten har organisert Statsbygg, Forsvarsbygg og Helsebygg. I lys av den pågående kommunereformen oppfordrer dagens regjering kommunene til å slå seg sammen for å *sikre større og mer robuste kommuner*. Anbefalingen fra regjeringens ekspertutvalg er at kommunene bør ha minst 15-20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning (KMD, 2014). Per 4. kvartal 2015 hadde fremdeles 351 av 429 kommuner under 15 000 innbyggere i Norge (SSB, 2015). Multiconsults og PwC (2008) stilte seg spørsmålet om demokratiet var egnet til å ivareta den langsiktigheten god eiendomsforvaltning foresetter. Angående størrelse viser forfatterne til at kommunene må ha en eiendomsportefølje på minst 40-50 bygg med varierende alder, til sammen minst 50 000

kvm, hvis de skal kunne operere med normtall. Med det menes at hvis kommunene har en mindre portefølje enn dette, må de påregne til dels store variasjoner i vedlikeholdsnivå fra år til år. I reviderte KOSTRA-tall for 2015 har 19 kommuner ikke rapportert inn antall kvadratmeter til KOSTRA. Disse kommunene har mellom 500 og 6000 innbyggere (utenom én som har 22 000). Trolig har de 18 kommunene som har mindre enn 6000 innbyggere, også mindre enn 50 000 kvadratmeter. Av de kommunene som har rapportert inn areal har 296 rapportert færre enn 50 000 kvm formålsbygg. Alle disse kommunene har mindre enn 15 000 innbyggere (i gjennomsnitt 3781 innbyggere). Kilde: SSB (2016,2)

Også Grünfeld og Jakobsen (2006) trekker frem utfordringene med bærekraft i kommunal sektor, og hevder at *alle undersøkelser viser at offentlige eiere har vesentlig lavere lønnsomhet enn private*. De mener at en faktor som kan bidra til at offentlig eierskap ikke er like effektivt, er at stat og kommune ikke bærer de økonomiske konsekvensene av bedriftens gevinster eller tap. Insentivene til drive profesjonelt og effektivt er i følge forfatterne ikke til stede i det offentlige i like stor grad som hos en privat aktør. Videre pekes det på at det private er bedre på seleksjonskompetanse, altså evnen til å vurdere den forventede lønnsomheten av et prosjekt og velge det mest lønnsomme alternativet.

Som følge av manglende fokus på planmessighet og langsiktighet preges eiendomsforvaltningen i mange kommuner av *brannslukking og skippertak* (Horjen, 2009). Horjen (2009) understreker videre at denne praksisen *ødelegger den økonomiske og politiske handlefriheten*. Kommunal eiendomsforvaltning har ikke til hensikt å gi avkastning for eierne. Formålet med eierskapet i kommunal sektor er samfunnsnytte, gode offentlige tjenestetilbud, mv (Sæbøe og Blakstad, 2009). Politikernes resultatansvar er ovenfor velgerne, og risikoen ved å mislykkes er lavere valgoppslutning. For kommunene består verdiskapningen av å gi gode velferdstjenester og legge til rette for høy levestandard for innbyggerne.

Årsaken til at vedlikeholdsetterslepet i offentlig sektor har blitt så stort, er sammensatt. I undersøkelsen av Multiconsult og NBEF (2013) oppgir kommunene følgende begrunnelser for det store vedlikeholdsetterslepet:

- *manglende økonomisk ressurstilgang (96 %)*
- *for lite politisk fokus (76 %)*
- *manglende fokus fra administrasjonen i kommunen (39 %)*

- manglende tilgang på kompetanse (37 %)
- manglende oversikt (33 %)
- lang kommunikasjonsvei fra eiendomsenhet til beslutningstakere (25 %)
- uklare ansvars- og oppgavefordeling (10 %)

Manglende økonomiske ressurstilgang, og for lite politisk fokus utpekes som hovedårsakene til at kommunene ikke klarer å vedlikeholde tilfredsstillende. Multiconsult & PwC (2008) har funnet ut at *ansatte på operativt utøvende nivå opplever at de ikke får gjennomslag, mens politisk og administrativ ledelse opplever at informasjonen som gis ikke er god nok.* Denne ubalansen utpekes som en viktig årsak til mangelfullt vedlikehold i kommunal sektor. Kommunene og fylkeskommunene som deltok i Multiconsult og NBEFs kartleggingsdugnad i 2013 pekte på *store forbedringspotensialer når det gjelder etablering og forankring av mål og strategier for bygg og eiendom, og oppfølging av strategiene i praksis.* Dette henger sammen med manglende politisk styring, en uhensiktsmessig organisering og manglende kompetanse. Omfang og kvalitet på vedlikeholdsplaner viste seg å være svært varierende; bare 60 % av kommunene hadde en vedlikeholdsplan i en eller annen form. Det at mange kommuner mangler systemer for planmessig vedlikehold trekkes også fram blant årsaksfaktorene til at kommunene ikke lykkes med å vedlikeholde bygningsmassen (Multiconsult og NBEF, 2013). Multiconsult og PwC (2008) peker også på at plankapasiteten er for lav i kommunene og av den grunn blir vedlikehold tilfeldig og ad hoc-preget. I følge Rohn (2011) er bygningsmassens tilstand den tydeligste indikator på om eierskap og forvaltning i kommunene har fungert tilfredsstillende.

I tillegg påpeker Multiconsult & PwC (2008) at stortingets praksis med å vedta finanspakker for å vise handlekraft kan gi feil signaler. Det påpekes at *slike løft fra Stortinget er velmente og erfaringene viser at de gir resultater. Styringsmessig er de en utfordring i og med at de premierer kommuner som bevisst eller ubevisst velger å utsette eller dempe vedlikeholdet. Det lønner seg med andre ord å utsette vedlikehold og vente på finansieringsstøtte fra Stortinget.* Multiconsult og PwC er med andre ord enige i KMDs konklusjon i st.prp . nr. 60 som svar på NOU 2004:22s anbefalinger om handlingsplan og tiltakspakker (KMD 2004-2005).

NOU 2004:22 anbefalte 20 tiltak for å bedre tilstanden i kommunal- fylkeskommunal og kirkens bygningsmasse. En del av tiltakene ble fulgt opp fra statlig hold, blant annet ble NS 3454 og KOSTRA tilpasset for å sikre mer og bedre informasjon om kommunal

bygningssmasse (tiltak 18), det har kommet flere aktører som samler nøkkeltall for benchmarking med det formål å identifisere beste praksis (tiltak 17). Staten har styrket kurs, utdannings- og forskningsinnsatsen innenfor fagområdet (tiltak 15 og 16).

Tiltak 8, om at statlige tilsyn gis oppgaven med tilsyn av kommunale- og fylkeskommunale byggverk, tiltak 10 om at det skulle stilles krav til at det innarbeides mål og strategier for eiendomsforvaltning i kommunens plandokumenter, og tiltak 19 som gjaldt krav om rapportering av tilstand, er ikke fulgt opp fra statlig hold.

Kommunal- og regionaldepartementet la frem en tilråding i st. prp. nr 60 til Bondevik-regjeringen 13. mai 2005, hvor blant annet NOU 2004:22s anbefalinger ble kommentert (KMD, 2004-2005). I forhold til NOU 2004:22s anbefaling nr. 8 om statlig tilsyn, trakk proposisjonen frem at et statlig tilsyn av kommunal eiendomsforvaltning må veies opp mot det totale omfanget av tilsyn med kommunesektoren og hensynet til det kommunale selvstyret. Tiltaket ble avvist med bakgrunn i at de fleste høringsuttalelsene var negative til tiltaket og mente det ikke ville ha positive virkninger for eiendomsforvaltningen. Angående anbefaling 10, som gjaldt krav om innarbeiding av mål og strategier i overordnede plandokumenter, mente utvalget at det generelt er viktig at kommunesektoren innarbeider mål og strategier, og at dette vil medføre økt fokus på eiendomsforvaltning, både fra administrativ og politisk side. Videre ble det påpekt at et plankrav vil kunne gi større kunnskap om tilstanden i den kommunale eiendomsporteføljen, og føre til at det *politiske i større grad blir invitert til å ta aktivt stilling til vedlikeholdsnivå, utvikling og konsekvenser og årlige bevilgninger knyttet til eiendomsforvaltningen*. Proposisjonen var likevel usikker på hvilken effekt et slikt plankrav ville ha. Av hensynet til den lokale handlefriheten og *departementets ønske om en reduksjon av detaljstyring* konkluderte proposisjonen med at kommunesektoren ser det *som hensiktsmessig å innarbeide mål og strategier for eiendomsforvaltning i sine plandokumenter, uten at det stilles krav gjennom lovverket*, og at et større fokus på kompetanse og veiledning vil gi større effekt. Proposisjonen stilte seg positiv til krav om rapportering av tilstand, men har ikke fulgt dette opp med et absolutt krav til nå.

## 2.1.2 Plansystemet i kommunal sektor

Kommuneloven § 5 definerer at kommunene *skal utarbeide en samordnet plan for den kommunale virksomhet*. Nærmere bestemmelser om planlegging i kommunal sektor gis av plan og bygningsloven.

Plan og bygningslovens formål (§ 1-1) er å *fremme en bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner*.

- *Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser*
- *Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives*
- *Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstsvilkår og estetisk utforming av omgivelsene*

Plan og bygningsloven § 3-1 definerer følgende oppgaver og hensyn til planleggingen:

- a) sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses
- b) sikre jordressursene, kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer
- c) sikre naturgrunnet for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv
- d) legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling
- e) legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet
- f) fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller, samt bidra til å forebygge kriminalitet
- g) ta klimahensyn, herunder gjennom løsninger for energiforsyning og areal og transport
- h) fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.

Figur 2 Oppgaver og hensyn i kommunal planlegging i henhold til plb § 3-1

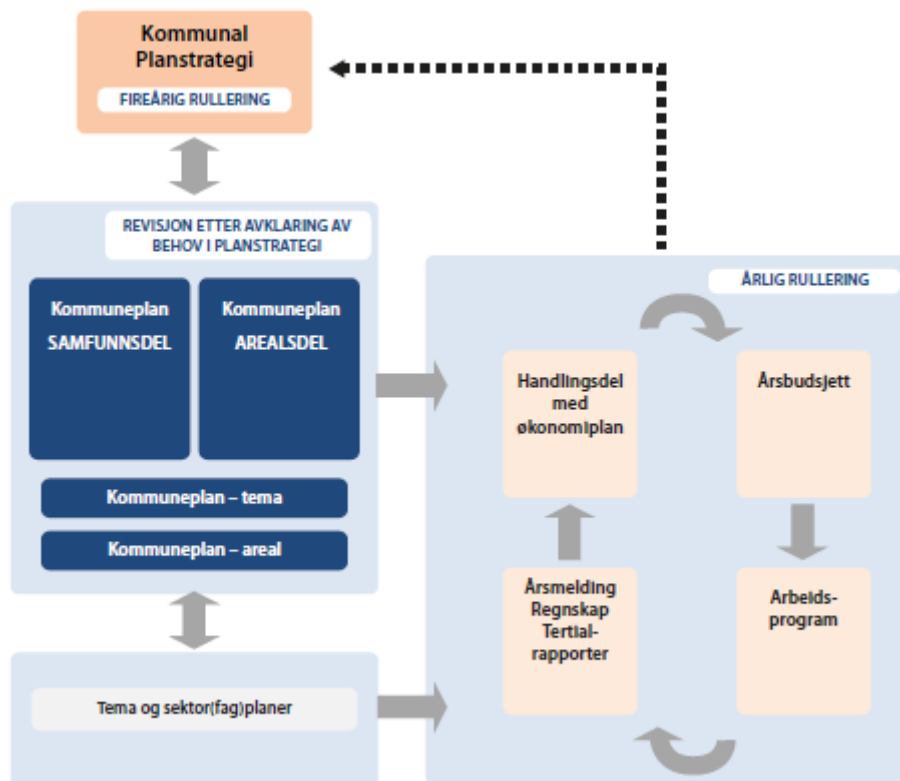


Plan og bygningsloven definerer videre det kommunale planhierarkiet:

**Planstrategien** bør i henhold til § 10-1 drøfte kommunens *strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.*

**Kommuneplanen** består av en samfunnsdel og arealdel. Samfunnsdelen skal i henhold til plb § 11-2 *ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon, og være grunnlag for planer og virksomhet i kommunen.*

**Handlingsplan.** Kommuneplanen skal i henhold til plb § 11-1 *ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig, og som gjerne kan inngå som en del av økonomiplanen.*



Figur 3 Planhierarki i kommuner (Miljøverndepartementet, 2011)

I 2011 og 2015 vedtok regjeringen et helhetlig dokument som legger føringer for hva fylkeskommunene, kommunene og statlige myndigheter forventes å ta særlig hensyn til i planleggingen. Regjeringens forventinger skal *bidra til at planleggingen i fylkes og kommuner tar opp viktige utfordringer i samfunnsutviklingen.*

Forventningene til kommunal planlegging i 2011 og 2015 presiserer i all hovedsak de oppgaver og hensyn som er definert i plan og bygningsloven § 1-1 og § 3-1.

I 2011 forventet regjeringen at kommunene skulle vektlegge:

- klima og miljø
- by- og tettstedsutvikling
- samferdsel og infrastruktur
- verdiskapning og næringsutvikling
- natur, kulturmiljø og landskap
- helse, kvalitet og oppvekstmiljø

I 2015 forventet regjeringen at kommunene skulle vektlegge:

- gode effektive planprosesser
- bærekraftig areal- og samfunnsutvikling
- attraktive og klimavennlige by- og tettstedsområder

Kommunal eiendomsforvaltning er ikke nevnt verken i plan og bygningsloven, eller nasjonale forventninger. I den grad kommunene velger å inkludere eiendomsforvaltning i overordnede planer, er det fordi de selv ser har valgt å knytte eiendom til krav i plan og bygningsloven eller fokusområdene i de nasjonale forventningene, eller at kommunene ser det hensiktsmessig i seg selv å legge overordnede strategiske føringer for eiendomsforvaltningen.

### 2.1.3 Eieransvar i henhold til lovverk

Begrepet eiendomsrett har forandret seg over tid. De første definisjonene av eiendomsrett viste til et ubegrenset herredømme over det man eide (Snl, 2016). I nyere tid har definisjonen av eiendomsrett dreid mot et fokus på begrensningene i eierskap. Grünfeld og Jakobsen (2006) beskriver at *eierskap innebærer at man har beslutningsmyndighet over alle sider ved en virksomhet som ikke er eksplisitt delegert til andre, innenfor landets juridiske rammer*. Falkanger og Falkanger (2013) peker på at den offentlige eierrollen er spesiell med tanke på det at eieren egentlig er befolkningen og dette stiller større krav til åpenhet og tilgjengelighet, enn hva tilfellet er for en privat eiendomsbesitter.

En gjennomgang av lovverk som berører eiere av kommunal eiendomsmasse, vil bidra til å belyse hvilke roller og ansvar som ligger til kommunen som eier av en kompleks eiendomsportefølje. Listen under viser de viktigste lovene og forskriftene som gjelder for kommunale eiendomsforvaltning. Oversikten omfatter generelle overordnede rammebetingelser for kommunens virksomhet, og spesifikt regelverk som regulerer krav for å ivareta helse, miljø og sikkerhet for ansatte og mottakere av kommunale tjenester. Det er lovfestede krav til inn klima, støyforhold, hygiene, lysforhold, luftkvalitet, legionella, helsefarlige stoffer som asbest, PCB, kjemikalier m.m., sikkerhet på lekeplasser, brann- og El-sikkerhet, regnskap, forvaltning og rapportering, formuesbevaring, bygningsteknikk, mm. (Horjen, 2009).

LOV/forskrift	Tema
Anskaffelsesloven med tilhørende forskrifter	Regler for offentlige anskaffelser som skal sikre likebehandling og effektivitet.
Arbeidsmiljøloven og Forskrift om miljørettet helsevern	Krav til fysisk og psykisk arbeidsmiljø for alle ansatte. Det stilles krav til inn klima, støyforhold, hygiene, lysforhold og luftkvalitet.
Byggherreforskriften	Krav til helse, miljø og sikkerhet i byggeprosjekter.
Forskrift og årsbudsjett	Regulerer forskjellen mellom drift og investering.
Forskrift om årsregnskap og årsberetning	Vedlikehold skal finansieres over driftsbudsjettet og oppgraderinger over investeringsbudsjettet.
Forurensingsloven	Helsefarlige stoffer – Asbest, PCB, kjemikalier, mm.
Internkontrollforskriften	Eier skal selv kontrollere og dokumentere at lover og regler følges i virksomheten.
Kommuneloven	Legge til rette for et funksjonsdyktig folkestyre, rasjonell, effektiv og tillitskapende forvaltning, og bærekraftig utvikling.
Lov om brann og eksplosjonsvern	Regulerer bygningens brannsikkerhet og sikre rømningsveier
Lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr	Elektriske anlegg skal prosjekteres, utføres, drives, vedlikeholdes og kontrolleres slik at de ikke frembyr fare for liv, helse og materielle verdier.
Opplæringsloven og Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler	Egen lov og forskrift for barnehager og skoler stiller krav til det fysiske og psykiske arbeidsmiljøet.
Plan og bygningsloven – pbl. og Teknisk forskrift (TEK10)	Krav til eksisterende byggverk er regulert i kapittel 31 og § 31-3 regulerer eiers ansvar for å vedlikeholde.
Sikkerhetsforskriften for lekeplassutstyr	Sikkerhet på lekeplasser

Figur 4 Oversikt over gjeldende regelverk. basert på Horjen (2009)

Tilsynsfunksjonen er ulikt definert i de forskjellige lovene. Der kommunen er definert som myndighetsorgan skal den ikke se mindre strengt på kravene til egne bygninger, enn de krav som stilles til andre eiere (Kobe, 2011). I praksis er det likevel en reell problemstilling at mange kommuner er tilbakeholden med å gi pålegg til egne bygninger (NOU 2004:22). I følge NOU 2004:22 fungerer dagens regelverk i utgangspunktet godt med tanke på å sette standarden bygningsvedlikehold, men utvalget påpeker at praktiseringen av regelverket er for dårlig. Dette mener de har sammenheng med organiseringen av de forskjellige påleggs- og tilsynsmyndighetene, og som nevnt i kapittel 2.1.2 anbefaler NOU 2004:22 at *et statlig tilsyn gis oppgaven med å føre tilsyn med kommunale og fylkeskommunale byggverk.*

#### 2.1.4 Eierrollen

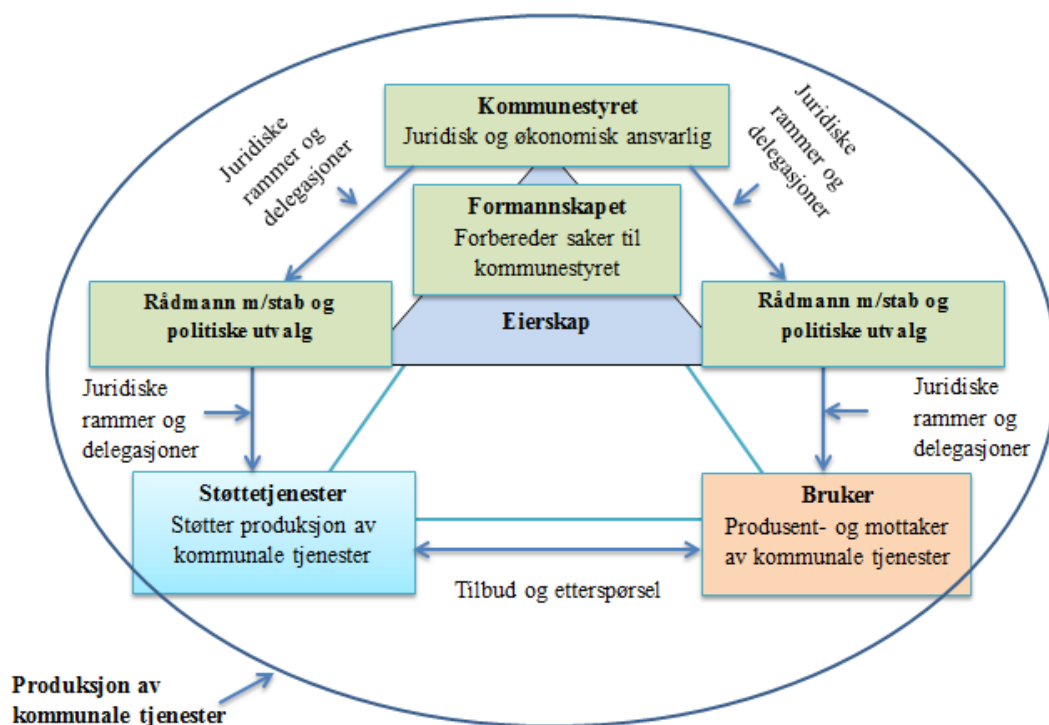
Dette kapittelet skal presentere litteratur som er aktuell for å belyse eierrollen. Hva er spesielt med eierrollen i kommunal sammenheng, hvilke roller og ansvar har kommuner som eier av eiendom og hvilke utfordringer er det med den offentlige eierrollen?

Historisk sett har det offentlige eid bygningsmasse av to grunner: de skulle tjene til et offentlig formål og de skulle symbolisere makt (Evers m.fl., 2002). Av den grunn ser en gjerne at gamle offentlige bygg gjerne ser storslåtte og utilgjengelige ut. I nyere tid er maktsymbolikken erstattet med bærekraft. Dette innebærer at offentlige bygg skal tjene til sitt formål, men de skal også være arealeffektive, miljøvennlige og økonomisk forsvarlige, slik at de skaper minst mulig belastning på samfunnet i løpet av sin levetid (Haugen, 2008)

Avhengig av formålet med eierskapet, har eiere ulike strategiske interesser med sitt eierskap. Sæbøe og Blakstad (2009) beskriver tre typer eierskap;

- *Finansielt eierskap* er motivert av størst mulig avkastning, og investering i eiendom vurderes opp mot risiko og annen plassering av kapital, som f.eks. verdipapirer, eller aksjer
- *Industrielt eierskap* er motivert av et behov for arealer til den produksjon som bedriften har som primærnæring. Eiendom kan også eies av historiske årsaker og har avkastning som et direkte eller indirekte mål
- *Kommunalt eierskap* er som regel motivert av et behov for spesialtilpassede lokaler til produksjon – og mottakelse av offentlige tjenester. Det er ikke vanlig å fokusere på avkastning, siden målet med eierskapet er samfunnsnytte.

NOU 2004:22 anbefaler at eiendomsforvaltningen tar utgangspunkt i rollene som eier, forvalter og bruker av eiendommen. NOU 2004:22 poengterer at kommunestyret vil være nødt til å kombinere rollene som eier og bruker på et overordnet, strategisk nivå og har derfor det overordnede ansvaret som følger med begge rollene. Mange politikere føler nok at de er valgt inn for å representere bruker-rollen (Multiconsult og PwC, 2008). Dette medfører at eierrollen og det betydelige ansvaret som følger med det å være eier, har lett for å komme i bakgrunnen av brukerperspektivet i kommunal sektor (NOU 2004:22). En rådmann vil ha den samme utfordringen.



Figur 5 Roller og ansvar som eier, forvalter og bruker. Egen figur, inspirert av NOU 2004:22

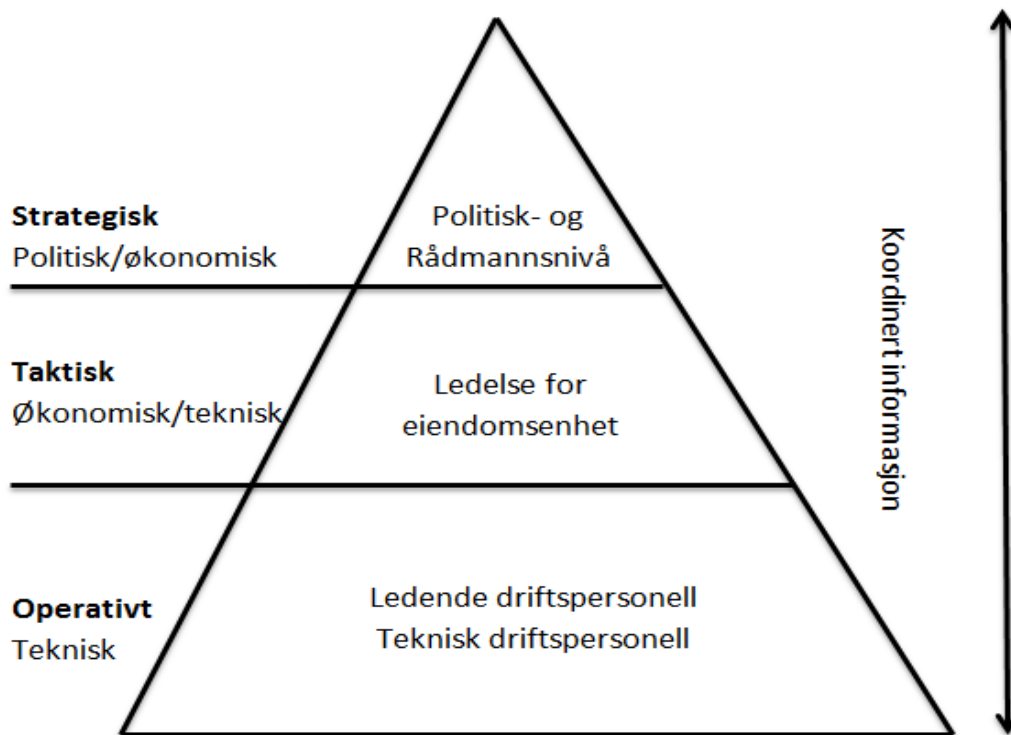
I henhold til kommuneloven § 6 er kommunestyret det øverste organet i en kommunal organisasjon; *kommunestyret fatter vedtak på vegne av kommunen, så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak* (KMD, 1993). I tillegg til å ha det øverste tilsyn med den kommunale forvaltningen, kan kommunestyret forlange enhver sak lagt frem for seg til orientering eller avgjørelse, og omgjøre vedtak av andre folkevalgte organer og administrasjonen (...). (kompl. § 76).

I kommuneloven § 23, punkt 1 fremkommer det at administrasjonssjefen (rådmannen) er den øverste leder for den samlede kommunale administrasjon, med unntak av det som følger av lov, og innenfor de rammer som kommunestyret fastsetter. Ansvarsfordelingen mellom kommunestyret og administrasjonen er altså avgrenset av lov og delegeringsvedtak.

Rådmannens ansvar i henhold til kommuneloven § 23, 2. punkt er å:

- påse at saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet og at vedtak blir iverksatt
- sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner
- sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll

I følge KRD (2008) er *betryggende kontroll* er et begrep som mange rådmenn synes er vanskelig å tolke. Forfatterne påpeker at verken kommunestyret eller rådmannen kan ha full kontroll og oversikt over alle fagområder og lovpålagte tjenester som kommunene driver med. I praksis løses dette ofte slik at det settes ned et politisk utvalgt som får delegert myndighet fra kommunestyret til å følge opp respektive fagområder, og lage innstillinger på saker som skal behandles i formannskap og kommunestyre. Tilsvarende løses det administrativt ved at det ansettes ledere på rådmannsnivå som får delegert myndighet til å utøve rådmannens ansvar for sine respektive fagområder. Rådmannens stab skal i prinsippet representere alle de kommunale tjenesteområdene. For å kunne oppnå betryggende kontroll er det derfor avgjørende at *rådmannen har de rette lederne, som følger opp de ulike områdene og tar ansvar for sine ansvarsområder* (KRD, 2008).



Figur 6 Strategisk, taktisk og operativt nivå, basert på Haugen (2008)

De tre rollene eier, bruker og forvalter har også et strategisk, taktisk og operativt nivå. Eierrollen utøves på strategisk nivå. I følge Larssen (2011) blir strategier, økonomiske rammer og beslutninger om eiendomsutvikling i hovedsak gjort på strategisk nivå, mens beslutningsgrunnlaget utarbeides på taktisk nivå. Operativt nivå har ansvaret for utførelsen.

Uavhengig av formålet med å eie, vil det være oppgaver som defineres som eieroppgaver. Grünfeldt og Jakobsen (2006) beskriver eieren med fire roller. I følge forfatterne er det mest kompetente eierskapet det som *ser alle fire rollene i sammenheng og utfører dem slik at de forsterker hverandre.*

**Seleksjon:** velge de investeringer og avhendinger som er til det beste for bedriften  
**Drivstoff:** tilføre kapital  
**Komplementære ressurser:** tilføre kompetanse, relasjoner og andre ressurser som kreves for å lykkes i markedet.  
**Styring:** målformulering, strategi for å nå målene og oppfølging/kontroll av

Figur 7 Eierens fire roller (Grünfeldt og Jakobsen, 2006)

NOU 2004:22 har en litt annen tilnærming og vektlegger ansvar, rettigheter og hvilke beslutninger som bør tillegges eier:

**Ansvar** for de økonomiske og juridiske forpliktelsene som følger eiendommen  
**Beslutninger** om hva eiendommene skal brukes til  
**Beslutninger** om oppføring, endring, ombygging/større oppgraderinger og riving  
**Beslutninger** om kjøp/salg/pantsetting  
**Ha retten** til de økonomiske fordelene som eiendommene kan gi

Figur 8 Eierens ansvar, myndighet og rettigheter (NOU 2004:22)

Til nå har litteraturdelen beskrevet dagens rammebetingelser for kommunal eiendomsforvaltning. I det neste kapittelet belyses bærekraftig og konkurransedyktig eiendomsforvaltning og eierstyring ved å se til hva som kjennetegner god eiendomsforvaltning, målstyring, seleksjon, eiendomsstrategi, med videre.

## 2.2 Bærekraftig og konkurransedyktig eiendomsforvaltning

### 2.2.1 God eiendomsforvaltning og eierstyring

*God eiendomsforvaltning kan defineres som det å gi brukerne gode og effektive bygninger til lavest mulig kostnad. Dette innebærer å skape best mulige rammevilkår for brukernes virksomhet over tid, i tillegg til å innfri eiernes, forvalternes og samfunnets krav. (NOU 2004:22).*

Kriteriene for å oppnå god eiendomsforvaltning er i henhold til NOU 2004:22:

1. Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen
2. Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen
3. Generelle delkriterier:
  - 3.1. Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov
  - 3.2. Effektiv arealutnyttelse
  - 3.3. Godt, verdibevarende vedlikehold
  - 3.4. Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning
  - 3.5. Målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter
  - 3.6. En hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen
  - 3.7. Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter
4. Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivaretatt.

**Figur 9** Kriterier for god eiendomsforvaltning i henhold til NOU 2004:22

Med bakgrunn i at det manglet systematisk informasjon om kommunal bygningsmasse og dens tilstand bestilte *Det tekniske beregningsutvalg* en utredning fra ECON og Multiconsult, presentert i rapporten 03/01 Vedlikehold av kommunale bygninger i 2001. Etter de nedslående resultatene fra denne undersøkelsen, og flere andre uavhengige undersøkelser, samt mye medieoppmerksomhet rundt forfallet i kommunal eiendomsmasse, ble det i statsråd 21. november 2003 satt ned et utvalg som skulle gjennomgå og evaluere eiendomsforvaltningen i kommuner og fylkeskommuner. Utredningen ble presentert i *NOU2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle*. Denne rapporten har siden vært retningsgivende for hva som defineres som god eiendomsforvaltning i Norge.



NOU 2004:22 har satt overordnede politisk bestemte mål som første forutsetning for å oppnå god eiendomsforvaltning. Deretter poengteres at det må *foreligge et rasjonelt system for planlegging og styring* i punkt 2. Delkriteriene i punkt 3 lister opp andre grunnforutsetninger som bør være prioritert i den overordnede strategien hvis man har som målsetning å oppnå god eiendomsforvaltning. Dette er til dels målbare parametere, som representerer effekter av- og forutsetninger for av å lykkes med å oppnå god eiendomsforvaltning. Hvis man har på plass de tre første kriteriene vil man kunne være sikker på at lovpålagte krav i forhold til bygningsmassen blir ivaretatt, slik det angis i punkt 4. Rekkefølgen er ikke tilfeldig.

Målformulering regnes av mange som det viktigste en eier gjør. Grünfeldt og Jakobsen (2006) går så langt som å påstå at *eiere som ikke har mål med eierskapet, bør overlate det til noen andre*. I følge Haugen (2008) innebærer god eiendomsforvaltning *at man har som overordnet målsetning en økonomisk forsvarlig drift av bygg og eiendommer, hindre at bygningsmassen forringer og tilrettelegge for et godt arbeidsmiljø basert på funksjonelle lokaler og godt inneklima*. Denne definisjonen vektlegger også at overordnede mål er av første ledd for å kunne oppnå god eiendomsforvaltning. NOU 2004:22 begrunner viktigheten av mål- og resultatstyring innenfor kommunal sektor med at kommunene leverer *svært viktige tjenester knyttet til opprettholdelse av liv og helse*. Videre påpekes det at kommunenes tjenesteproduksjon er finansiert av borgerne; *det er viktig for kommunens legitimitet å kunne vise at de leverer i forhold til de mål som er satt, og at disse leveransene er kostnadseffektive*. *Internkontroll, og rapportering fra denne kan være en viktig kilde til legitimitet*.

Grünfeldt og Jakobsen (2006) har utredet eierskap i norsk næringsliv med det formål å identifisere hvilke eiere som skaper verdier for seg selv og samfunnet. Boken definerer hva som er eierkompetanse og hva som gjør en eier kompetent. Forfatterne har kommet frem til at det ikke finnes noen eiere som har et universelt eierskapsfortrinn: *eierskapsfortrinn handler om å finne bedrifter og eiere som passer sammen*. Grünfeldt og Jakobsen (2006) definerer godt eierskap i fire steg:

- Steg 1:** Sette visjon og mål for bedriften på kort og lang sikt. En helt klar eieroppgave.
- Steg 2:** Lage en strategi for å nå målene. Normalt en lederoppgave, men eier bør involveres.
- Steg 3:** Sette strategien ut i livet. En helt klar ledelsesoppgave.
- Steg 4:** Følge opp måloppnåelse. Informasjon fra leder til eier om status på måloppnåelse

Figur 10 Godt eierskap i fire steg (Grünfeldt og Jakobsen, 2006)

I følge Horjen (2009) kjennetegnes de kommunene som får til et godt vedlikehold av *god kommunikasjon mellom kommunestyret som folkevalgt eier, formannskapet som operativ eier og eiendomsforvalteren*. God kommunikasjon innebærer at eiendomsforvalteres gis *anledning til å rapportere om tilstand, utfordringer og muligheter knyttet til eiendommene*. Fra det politiske må det *stilles krav til god forvaltning og en rapportering som gir god oversikt, og grunnlag for politisk diskusjon og prioritering*. Horjen (2009) mener at *økt kunnskap hos de folkevalgte bidrar til bedre langsiktig eierskap og at krevende eiere og dyktige forvaltere gir god eiendomsforvaltning*.

De teoriene som det vises til setter mål som første kriterie for å oppnå god eiendomsforvaltning/godt eierskap, men teoriene vektlegger også at mål alene ikke er nok. For å lykkes med eiendomsforvaltning, kreves en fullendt prosess fra målformulering til måloppnåelse. Prosessen er også kontinuerlig. Mål og resultatstyring belyses videre i kapittel 2.2.3.

## 2.2.2 Fasilitetsstyring (FM)

*Fasilitetsstyring er en integrasjon av prosesser i en organisasjon for å opprettholde og utvikle avtalte tjenester som støtter og forbedrer effektiviteten til organisasjonens primære aktiviteter (NS-EN 15221-1:2006)*

Fasilitetsstyring er den norske oversettelsen av det engelske begrepet Facilities Management. Forkortelsen FM brukes også på norsk. Facilities- og Facility Management er sidestilte begreper i henhold til NS-EN 15221-1 og brukes synonymt. FM som begrep ble utviklet i USA på slutten av 1970-tallet. Trenden kom til Norge på 1990-tallet. FM er fremdeles under utvikling.

Av definisjonen fra NS15221-1:2006 er det viktig å merke seg følgende:

- *FM er en integrasjon av prosesser*
- *FM skal støtte og forbedre effektiviteten til organisasjonens primære aktiviteter.*

Dette er kjernen i FM. Organisasjonens primære aktiviteter er i fokus. FM tar sikte på å integrere og koordinere støttetjenestene slik at de bidrar til å gjøre kjernevirksomhetene bedre og mer effektive.

Utviklingen kjennetegnes av en profesjonalisering av eiendomsforvaltning ved å sette et tydeligere skille mellom støttetjenester og primære aktiviteter, sette balanserte mål for leveranse med bakgrunn i definerte behov, og følge opp leveransen ved bruk av nøkkeltall og benchmarking (Sæbøe og Blakstad, 2009).

Formålet med å skille støttetjenester og primære aktiviteter er å gi rom for profesjonalisering og effektivisering av hvert fagfelt isolert sett, samtidig som den gjensidige avhengigheten mellom dem synliggjøres. NS-15221-1 (2006) presiserer at grensesnittet mellom kjernevirksomhet og støttetjenester må avgjøres av den enkelte organisasjon. FM representerer en dreining av fokus fra en ren teknisk støtte til en mer service- og kundeorientering (Larssen og Kvinge, 2008).

I en kommune er de primære aktivitetene relatert til produksjon av de lovpålagte kommunale tjenestene; barnehage, grunnskole, SFO, voksenopplæring, legevakt, helsestasjon, barnevern, sosialtjeneste, eldreomsorg, bibliotek mv. I tillegg kommer ikke lovpålagte tjenester som de fleste kommuner driver med på et eller annet nivå: idrett, kultur, forbyggende arbeid, med videre. Støttetjenester omfatter de tjenester som ikke er direkte relatert til tjenesteproduksjon, men som representerer en nødvendig støtte for at tjenestene skal kunne utføres på en hensiktsmessig måte.



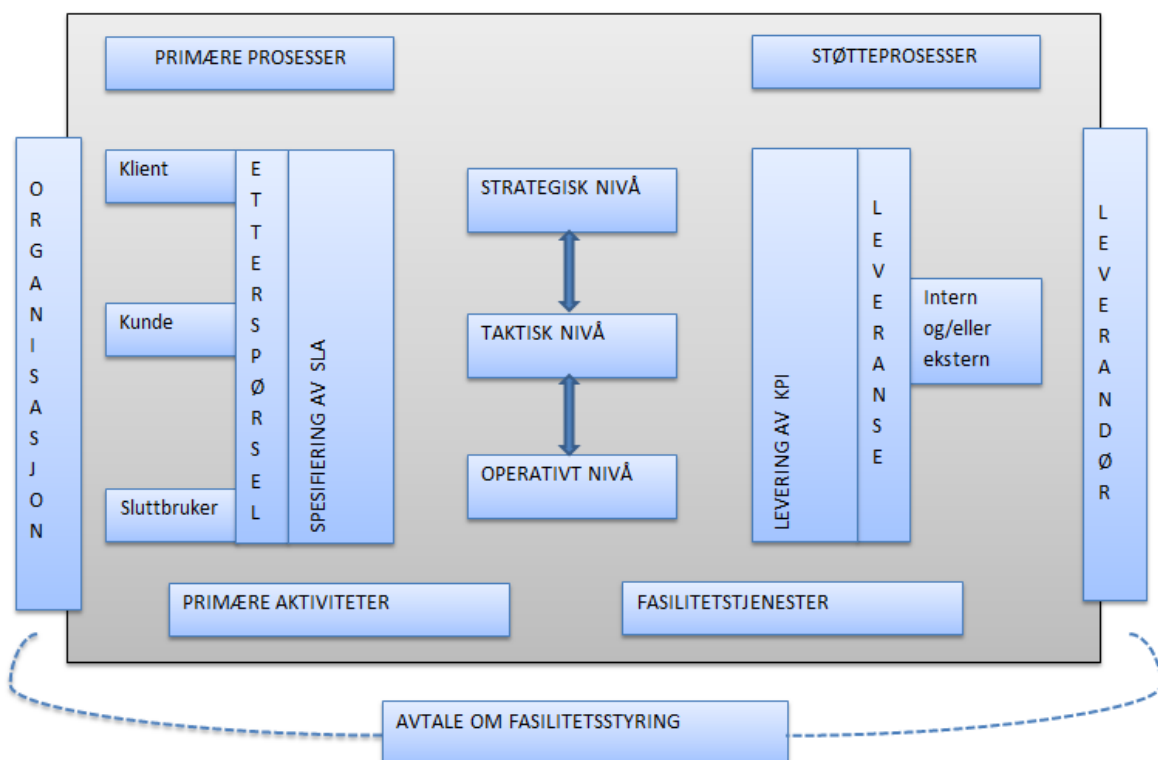
Figur 11 Kjernevirksomhet og støttetjenester inspirert av Sæbøe og Blakstad (2009)

Modellen ovenfor viser primære aktiviteter som en kjerne som avhenger av et sett med støttetjenester.

## Avtale om fasilitetsstyring (SLA)

Sæbøe og Blakstad (2009) angir at viktige drivere for utvikling av FM har vært sterkere fokus på mål for bærekraftig verdiskapning, og riktige forhold mellom behov, kvalitet og ressursutnyttelse i virksomhetens primære aktiviteter.

Faglitteraturen er samstemt om at ledelse spiller en viktig rolle for å lykkes med FM, i tillegg peker Atkin og Brooks (2009), NS-EN 15221-1:2006 og Sæbøe og Blakstad (2009) på viktigheten av at leverandøren forstår klientens primære aktiviteter og dennes behov.



Figur 12 Modell for fasilitetsstyring i kommunal sektor basert på Norsk standard (2007)

Modellen ovenfor viser hvilke aktører og roller som inngår i FM-begrepet. I kommunal sammenheng vil *organisasjonen* bestå av ansatte og andre brukere av bygningene. Strategisk ledelse og støttetjenester vil også være brukere av bygg. Midten av modellen med strategisk, taktisk og operativt nivå gjenspeiler det som i definisjonen kalles *integrasjon av prosesser*. Både etterspørsel og leveranse inneholder et strategisk, taktisk og operativt nivå. For å lykkes med fasilitetsstyring er det avgjørende at prosessene mellom de tre nivåene, og mellom aktørene organisasjon og leverandør, er integrert og strømlinjeformet.

Etterspørselen utformes på grunnlag av klientens, kundens og sluttbrukerens behov. Oppgaver på strategisk og taktisk nivå er å etablere balanse mellom etterspørsel og tilbud. Med det menes at krav til leveranse må tilpasses økonomiske rammer, lovverk og kompetanse/ressurser. Krav til leveranse fra støttetjenestene defineres via en Service Level Agreement (SLA) og måles via key performance indicator (KPI), eller nøkkeltall på norsk. Via KPI kan man følge effektiviteten på leveransen over tid og benchmarke mot beste praksis, eller andre man ønsker å sammenligne seg med.

Standard NS-EN15221-2 om utarbeidelse av avtale om fasilitetsstyring er hovedsakelig ment for avtaler mellom organisasjonen og en ekstern leverandør, men det er presisert at det også kan være en fordel å definere SLA og KPI selv om fasilitetstjenestene leveres av en enhet internt i organisasjonen.

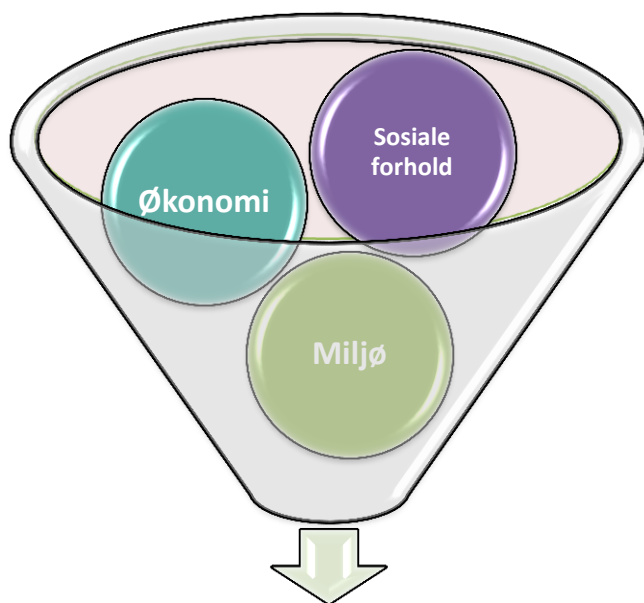
I henhold til NS-EN 15221-1:2006 vil effektiv fasilitetsstyring:

- fremme integrering av de forskjellige tjenesteprosessene
- strømlinjeforme forbindelsen mellom det strategiske, taktiske og operative nivået
- sikre konsekvent kommunikasjon (nedenfra og opp og ovenfra og ned)
- utvikle og kultivere forholdet og samarbeidet mellom klient/sluttbruker og leverandør
- støtte forbindelsen mellom historiske fakta, dagens oppgaver og fremtidige krav

### 2.2.3 Mål og resultatstyring for bærekraftig eiendomsforvaltning

*En bærekraftig utvikling er en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få tilfredsstillende sine behov*  
(Verdenskommisjonen, 1987)

Innenfor eiendomsforvaltning kan bærekraft defineres som det å gi brukerne gode og effektive bygninger, med minst mulig belastning på økonomi og miljø. NOU 2004:22 presiserer at: *et faglig godt vedlikehold, tilpasningsdyktige bygninger og effektiv arealutnyttelse er et vesentlig bidrag til et bærekraftig samfunn ved at det forlenger levetiden for bygningene og reduserer behovet for bygningsarealer.* Som eksempler på områder hvor konsekvensene av å forsømme eieransvaret kan bli omfattende nevnes *forhold som brukernes helse, sikkerhet og tilgjengelighet, miljø og forurensning, kultur og kulturhistorie, økonomiske og forretningsmessige interesser* (NOU2004:22).



## Bærekraftig samfunnsutvikling

Figur 13 Tre perspektiver i bærekraft (KMD, 2011-2012)

KMD (2011-2012) fremhever at for å vurdere bærekraft i et helhetsperspektiv, må man se faktorene miljø, sosiale forhold og økonomi i sammenheng, og prioritere mellom de forskjellige elementene i bærekraftbegrepet. Bærekraftbegrepet brukes innenfor mange fagområder, det er derfor nødvendig å knytte hvert fagfelt opp mot perspektivene i bærekraft.

Når det gjelder eiendomsforvaltning viser KMD (2011-2012) til følgende eksempler på måleparameterne som kan knyttes til de forskjellige bærekraftperspektivene:

Område	Måleparametere
Bygg og sosiale forhold	Sikkerhet, inneklima, bo-kvalitet, trivsel, tilgjengelighet og universell utforming, forebyggende helsearbeid, arkitektur, byggeskikk, design, mv.
Bygg og miljø	Energibruk, energikilder, klimautslipp, klimatilpasning, bevaring, miljøfarlige stoffer, miljøsanering, kildesortering, gjenvinning av avfall, mv.
Bygg og økonomi	Verdiskapning, kostnadseffektivitet, produktivitet, livssyklus kostnader, samfunnsøkonomi, mv.

Figur 14 Måleparametere for bærekraftig eiendomsforvaltning (KMD, 2011-2012)

Jacobsen og Thorsvik (2002) peker på de mulige positive effektene av å sette seg mål, blant annet vil mål kunne:

- ha en motiverende effekt på ansatte
- ha en styrende funksjon ved at de gir retningslinjer for arbeidet som utføres
- gir mulighet for å vurdere og måle kvaliteten på arbeidet som utføres - uten mål er det vanskelig å snakke om effektivitet
- legitimere for omgivelsene at organisasjonen jobber målrettet og effektivt

Mål- og resultatstyring henger tett sammen med internkontroll, som er regulert av en rekke lover. Dette innebærer at kommunene må som et minimum må sette seg mål om å etterfølge lovkrav. KRD (2008) viser til en modell fra *COSO-rapporten* fra 1992 som viser rammebetingelser for å lykkes med internkontroll:



Figur 15 Internkontroll-pyramide, basert på KRD (2008) og COSO-rapporten

Figuren peker på viktige forutsetninger for å lykkes med internkontroll. Første forutsetning er at det settes mål for virksomheten og aktivitetene (KRD, 2008). Når mål er satt, vurderes risikoen for å ikke oppnå målene. Resultatene av risikovurderingen danner grunnlaget for hvilke kontrolltiltak som må gjøres. Kontrolltiltakene skal sikre minst mulig risiko for at målene ikke nås (KRD, 2008).

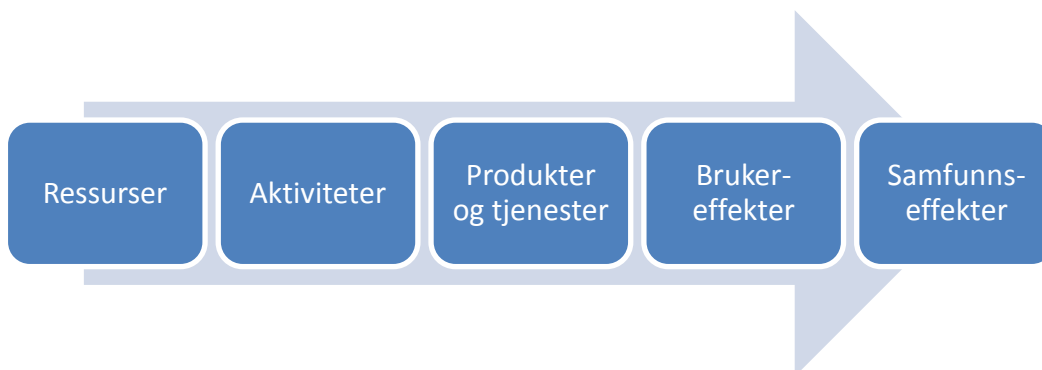
Grunnmuren for å lykkes med internkontroll ligger i et godt kontrollmiljø. En vellykket internkontroll avhenger altså av de ansattes individuelle egenskaper og integritet, deres etiske verdier, deres holdninger og kompetanse, og hvordan virksomheten er organisert. Ledelsesfilosofi og lederstil er også viktige elementer i kontrollmiljøet (KRD, 2008).

Videre poengterer KRD (2008) at informasjon og kommunikasjon må være effektiv og fungere både fra topp til bunn, og på tvers i organisasjonen - *tilstrekkelig og relevant informasjon til rett tid skal gjøre det mulig for hver enkelt å ivareta det ansvar de har blitt tildelt*. Oppfølging fra ledelse er viktig for å sikre motivasjon, og at nødvendige oppgaver og justeringer blir utført.

Finansdepartementet (2005) bruker begrepet styringsparametere når det snakkes om mål. Det påpekes at *gode styringsparametere er grunnlaget for all løpende styrings- og kontrollinformasjon*. Det anbefales at styringsparameterne er SMARTE, dvs. Spesifikke, Målbare, Aksepterte, Realistiske, Tidsbestemte og Enkle (Finansdepartementet, 2005). Dette utdypes med at gode styringsparameter, skal være:

- Relevante i forhold til virksomhetens formål
- Konsistente over tid og under skiftende omstendigheter
- Konkrete, entydige og lette å forstå
- Medfører ikke uheldige ”vridninger”
- Utformet slik at det klart fremgår hvem som er ansvarlig
- Kan sammenlignes
- Etterprøvbare

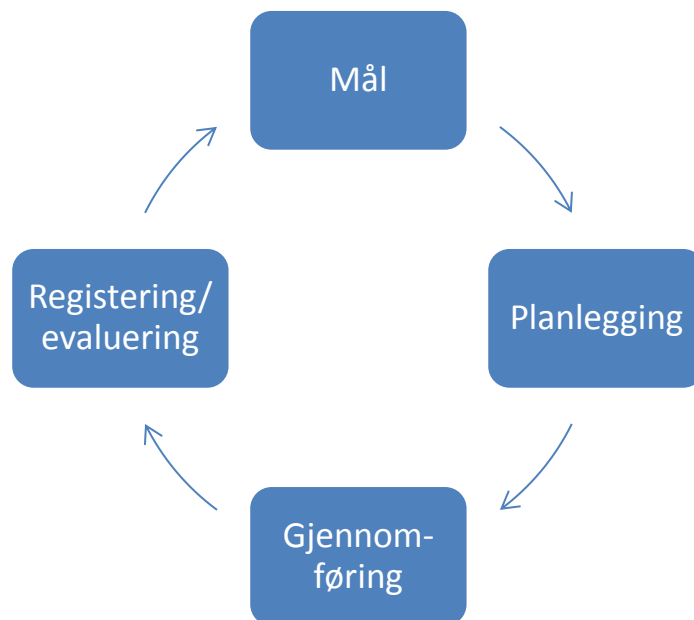
For måloppnåelse har Finansdepartementet (2005) satt opp forutsetninger i en resultatkjede som starter med ressurser og ender med samfunnseffekter:



Figur 16 Resultatkjede basert på Finansdepartementet (2005)



Resultatkjeden peker på forutsetninger som må være til stede for å oppnå samfunnseffekter. For det første kreves det ressurser, både økonomi, personell og kompetanse, for å utføre aktiviteter som gir produkter og tjenester på et nivå som tilfredsstiller brukernes og samfunnets krav og behov. Hvert punkt i resultatkjeden kan måles og justeres ut fra organisasjonens rammer og forutsetninger.



Figur 17 Lærings sirkel i målstyring, basert på Busch mfl. (2013)

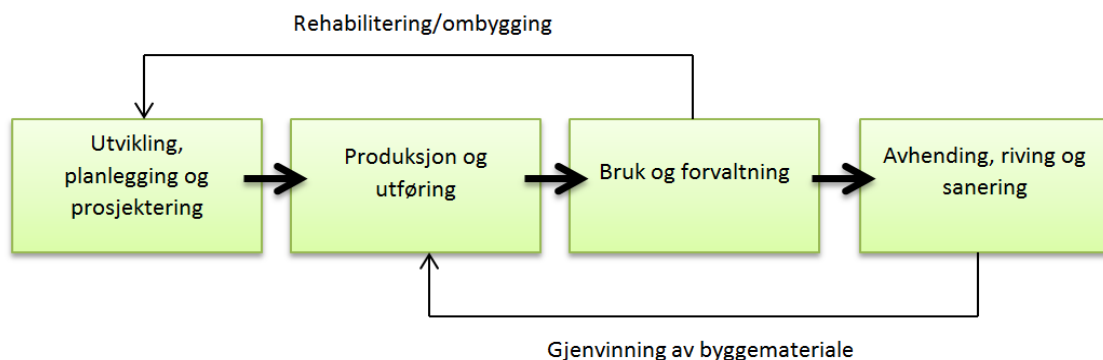
Som lærings sirkelen viser, er målstyring en kontinuerlig prosess. Når det er fastsatt mål, må det legges en strategi for å nå målene. Dette gjøres gjennom planlegging. Strategien man velger kan være motivert av ulike hensyn og politiske interesser. Kommuner velger ulike strategier for eiendomsforvaltning basert på politiske mål, økonomi, ressurser, kompetanse, organisatoriske forhold, osv.

Haugen (2008) skiller mellom *akuttmetoden* og *samlet integrert vedlikeholdsmodell*.

Vedlikehold etter akuttmetoden tyder på en nokså uprofesjonell eiendomsforvaltning, som ikke har oversikt over bygningsmassen og dens tilstand. Tiltak prioriteres løpende ut fra klager fra brukere og eiere, med den konsekvens at større vedlikeholdstiltak settes i gang uten å se det i sammenheng med det samlede vedlikeholdsbehovet, og uten å vurdere mulige alternativer. En *samlet integrert vedlikeholdsmodell* oppfyller NOU 2004:22s kriterier for god eiendomsforvaltning, og kjennetegnes av klare rolle- og ansvarsforhold, helhetlig planlegging, godt verdibevarende vedlikehold og fornøyde eiere og brukere. I neste kapittel redegjøres det for faktorer det er nødvendig å ha et bevisst forhold til som strategisk eiendomsforvalter.

## 2.2.4 Livsløpsplanlegging i et bærekraftperspektiv - eiendomsstrategi

Livsløpsplanlegging innebærer beslutninger fra idéfase til bygget skal rives. Grunnlaget for byggets bærekraft settes i stor grad i planleggingsfasen, og den viktigste forutsetningen for at et bygg skal være bærekraftig, er at det er funksjonelt for den bruk det er ment for over tid (Multiconsult og Byggemiljø, 2008).



Figur 18 Fasene i bygningers levetid basert på KMD (2011-2012)

I følge Arge (2008) bør en eiendomsstrategi omfatte:

- En fastsettelse av formålet med å eie eiendom
- Hvilke typer eiendommer det er interessant å eie, og hvorfor
- Hvordan man skal gå frem for å anskaffe, forvalte, utvikle og avhende eiendom
- Mål og rammebetingelser for taktisk nivå

KMD (2011-2012) fremhever at bærekraftig bygging innebærer større krav til å vurdere konsekvenser som et bygg har gjennom hele levetiden; økonomisk, sosialt og miljømessig. Vurderingen bør gjøres når noe nytt skal bygges, ved større rehabiliteringer/oppgraderinger, ved vurderinger av vedlikeholdsnivå og ved beslutninger om avhending, riving og sanering. Arge (2008) anbefaler at man stiller følgende spørsmål før igangsetting:

1. Hvorfor investering i bygninger og arealer er nødvendig?
2. Er det mulig å utfordre behovet for og/eller bruken av bygninger og arealer i forhold til tjenesteproduksjon?
3. Er det mulig å søke etter alternativer som gjør tjenesteproduksjon mindre avhengig av bygninger og arealer forutsatt at dette gir mer valuta for pengene?

Disse spørsmålene vil gjøre at man får et bevisst forhold til arealbruk. Arealbruk er faktoren som har størst betydning for miljø og økonomi. Hvis man etter denne analysen kommer frem til at det er behov for nye arealer, tilpasninger, eller rehabilitering, er det nye analyser som man bruker for å komme frem til det riktige alternativet. Livsløpsplanlegging omhandler i hovedsak tre elementer (Multiconsult og Byggemiljø, 2008):

1. Livsløpskostnader (LCC) for optimalisering av bygningsdrift
2. Tilpasningsdyktighet for å skape og opprettholde funksjonelle bygninger over tid
3. Miljøbelastninger for å begrense ressursbruk, miljøfarlige stoffer og avfall

### **Livsløpskostnader (LCC)**

Livsløpskostnader er summen av alle kostnader som vil påløpe i byggets levetid. Formålet med å analysere livsløpskostnader er å synliggjøre totale kostnader forbundet med en investering og muliggjøre sammenligning av alternativer for å finne den mest kostnadseffektive balansen mellom investerings- og driftskostnader. Ved å utarbeide nøkkeltall er det mulig å avdekke potensial for besparelser ved å benchmarke seg med andre (Multiconsult og Byggemiljø, 2006). Livsløpskostnader og miljøbelastning er satt inn som et generelt krav i alle offentlige anskaffelser. I henhold til anskaffelsesloven § 6 skal *statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer under planleggingen av den enkelte anskaffelse ta hensyn til livssyklus-kostnader, universell utforming og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen*. Multiconsult og Byggemiljø (2006) understreker at det er ikke et mål i seg selv å ha lavest mulige LCC, men å synliggjøre konsekvensene av de ulike valgmulighetene man har. Livsløpskostnader beregnes ved å ta utgangspunkt i definisjoner og kostnadsposter gitt i NS 3454 Livssyklus-kostnader for byggverk – prinsipper og struktur. Standarden klargjør forholdet mellom forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling og er utarbeidet for å sikre en enhetlig forståelse av innholdet i de ulike kostnadspostene og dermed sikre best mulig sammenligningsgrunnlag i forbindelse med benchmarking. Livsløpskostnader avhenger av bygningens beregnede levetid, som i all hovedsak er definert ved bygging. Multiconsult og Byggemiljø (2006) definerer levetidsbegrepet med fire faktorer:

- **Teknisk levetid** avhenger av materialkvalitet, design, utførelse, miljø/påvirkninger og vedlikehold)
- **Funksjonell levetid** avhenger av nye/endrede krav (fra bruker/myndigheter)
- **Estetisk levetid** avhenger av trender, design, vedlikehold

- **Økonomisk levetid** er nådd når årskostnad ved å beholde overstiger årskostnader ved utskiftning

Disse fire faktorene må vurderes før man tar en beslutning om ombygging, rehabilitering, eller sanering. Ulike deler av bygget har ulik levetid. Tekniske installasjoner, fasaden, tak og vinduer har naturlig kortere levetid enn selve bygget. Bygningskroppen med bærekonstruksjoner har lengst levetid, og er den faktoren med størst betydning for økonomi og miljø. Dersom bygningskroppen med bæresystemer ikke tilfredsstillers dagens krav til funksjonalitet, vil det være behov for tiltak. Tiltakene avhenger av byggets tilpasningsdyktighet, som beskrives med nedenfor.

### **Tilpasningsdyktighet**

Tatt bygningers lange levetid i betraktning er det avgjørende at det legges vekt på at bygg er tilpasningsdyktige i forhold til endrede krav i fremtiden. Tilpasningsdyktighet defineres av Multiconsult og Byggemiljø (2008) som *de egenskapene et bygg har til å møte vekslende krav til funksjonalitet*. I et miljøperspektiv er tilpasningsdyktighet viktig for *dersom bygget ikke kan tilpasses nye krav til funksjonalitet og effektiv drift grunnet manglende tilpasningsdyktighet, vil riving og et nytt bygg gi en større miljøbelastning enn om bygget har tilpasningsmuligheter* (Multiconsult og Byggemiljø, 2008). Tilpasningsdyktighet vurderes gjerne ut fra byggets generalitet, fleksibilitet og elastisitet. Arge og Landstrand (2002) beskriver generalitet, fleksibilitet og elastisitet som følger:

- **Generalitet** er byggets evne til å møte vekslende funksjonelle krav uten å forandre egenskaper, dvs. byggets evne til å tilfredsstille ulike funksjonelle brukerkrav uten at det må gjøres bygningsmessige, eller tekniske tiltak
- **Fleksibilitet** er byggets evne til å møte vekslende funksjonelle krav gjennom å forandre egenskaper, dvs. muligheten for å foreta bygningsmessige -og tekniske endringer i bygningen med minimale kostnader og forstyrrelser for den løpende drift.
- **Elastisitet** er mulighetene for å øke, eller redusere arealet.

Multiconsult og Byggemiljø (2008) understreker også at funksjonalitet og tilpasningsdyktighet bør være avgjørende faktorer når en gjør vurderinger av vedlikeholdsnivå og større oppgraderinger, dette for å sikre at man satser på de riktige bygningene.

Vurderingen anbefales utført i følgende tre ledd:

1. Kartlegge teknisk tilstand i henhold til NS 3424
2. Kartlegge dagens funksjonalitet i forhold til virksomheten:
  - a. forhold som arealmengde
  - b. arealutforming
  - c. teknisk infrastruktur
  - d. intern og ekstern logistikk
  - e. nærhet til støttefunksjoner
  - f. innemiljø, trivselsfremmende faktorer etc.
3. Kartlegge egenskaper i forhold til tilpasningsdyktighet



Figur 19 Sammenhengen mellom tilpasningsdyktighet og funksjonalitet (Multiconsult og Byggemiljø, 2008).

Med de kommunale tjenestene i fokus, er gode arbeidsforhold, altså byggets funksjonalitet, viktig. Er ikke bygget funksjonelt, vil ikke tjenesteproduksjonen være god. Ved manglende funksjonalitet har man i prinsippet tre valg:

1. Bygningsmessige tilpasninger
2. Organisatoriske endringer
3. Avhende/selge/bytte lokaler

Avgjørelsen om byggets fremtid må baseres på hvordan man kan optimalisere ressursbruken. Forholdet mellom byggets funksjonalitet, tilpasningsdyktighet og teknisk tilstand, gir et godt utgangspunkt for å vurdere på hvilket nivå man skal vedlikeholde og hvilke bygninger man skal satse på i fremtiden (Multiconsult og Byggemiljø, 2008). Horjen (2009) anbefaler at man med bakgrunn i vurderingen deler bygningene i tre kategorier:

**Kategori 1:** Dagens bruk forutsettes opprettholdt utover en ti års periode

**Kategori 2:** Eiendommen er avsatt til alternativ offentlig bruk innenfor ti års perioden

**Kategori 3:** Eiendommen kan fristilles fra offentlig bruk, innenfor ti års perioden

Figur 20 Strategisk eiendomsforvaltning, tre byggkategorier (Horjen, 2009)

En eiendomsstrategi bør ligge til grunn for vedlikeholdsplanleggingen, for å sikre riktige prioriteringer og god utnyttelse av ressursene.

### 2.2.5 Drifts- og vedlikeholdsplanlegging – verdibevarende vedlikehold

Haugen (2008) presiserer at drifts- og vedlikeholdsplanlegging bidrar til at riktige tiltak blir utført til riktig tid. Videre påpekes det at grundig vedlikeholdsplanlegging ofte fører til økte bevilgninger ettersom eieren (politikere) blir gjort klar over hva de eier. Ved løpende rapportering på status får de også se konsekvensen av forsømt vedlikehold.

Driftskostnadene, og da særlig energi og renhold, er de største kostnadspostene i et eiendomsbudsjett. En god driftsplanlegging vil i følge Haugen (2008) kunne sikre:

- Opprettholdelse av standardnivå med lavest mulig kostnad
- Sikre godt og riktig arbeidsmiljø for brukerne
- Lavest mulig energiforbruk når kravene til innemiljø er tilfredsstillt
- Holde driftsproblemer og driftsstans på et minimum
- Forlenge levetiden på bygningsdeler og installasjoner
- God produktivitet hos driftspersonalet

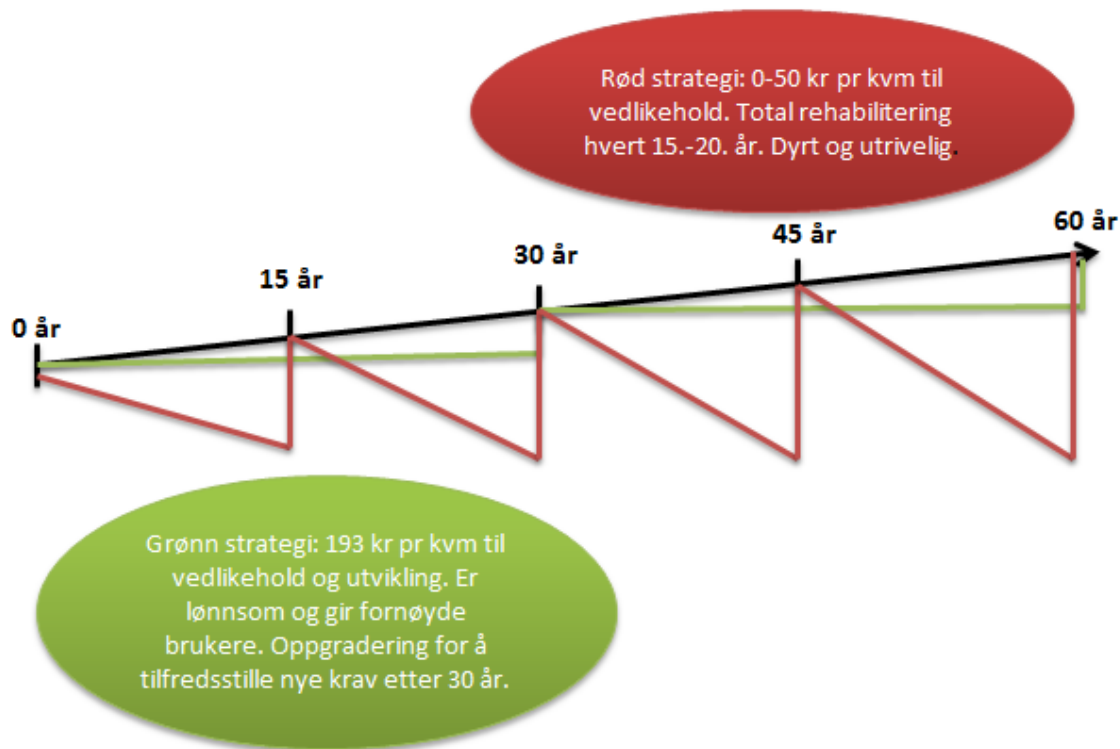
Det viktigste grunnlaget for vedlikeholdsplanlegging er årlig tilstandsvurdering sett i sammenheng med innmeldte behov fra brukerne og utførte tilsyn. Prioriteringene i en vedlikeholdsplan bør bygge på fastsatte standarder for ønsket kvalitet og tilstand i byggene. Ved å bruke NS 3424 for tilstandsregistrering, kan man beregne en tilstandsgrad fra 0 til 3. Mange setter seg som overordnet mål at tilstandsgraden skal være bedre enn 2.

Tilstandsgrad	Tilstand i forhold til referansenivået	Betydning/beskrivelse (ikke uttømmende)
TG 0	Ingen avvik	Tilstanden tilsvarer valgt referansenivå, eller bedre. Ingen symptomer på avvik.
TG 1	Mindre, eller moderate avvik	Byggverket har normal slitasje og er vedlikeholdt, eller avviket er ikke vesentlig i forhold til referansenivået
TG 2	Vesentlige avvik	Byggverket er sterkt nedslitt, eller har en vesentlig skade, eller vesentlig redusert funksjon i forhold til referansenivået. Sterk slitasje og behov for tiltak.
TG 3	Store, eller alvorlige avvik	Byggverket har totalt, eller nært forestående funksjonssvikt. Behov for strakstiltak. Fare for liv og helse.

Figur 21 Tilstandsgrader i henhold til NS 3424

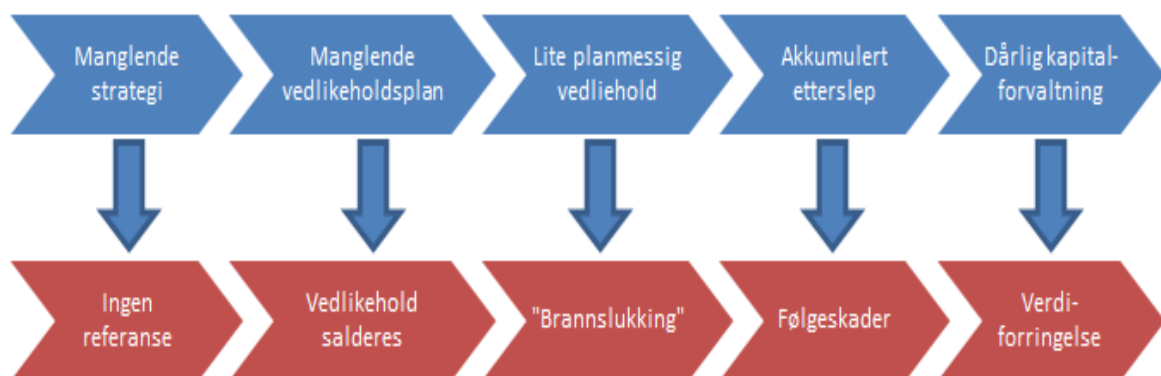
Referansenivået er ofte byggets tilstand som nytt. For å sikre en tilstandsgrad som holder seg innenfor 0 og 1, forutsettes det et godt verdibevarende vedlikehold. Vedlikehold omfatter periodiske kostnader og vil derfor naturlig variere fra år til år for hver eiendom. I de fleste organisasjoner er det et ønske/krav om at vedlikeholdskostnadene jevnes ut, slik at de er noenlunde like hvert år (Haugen, 2008).

For at det skal være mulig å bruke normtall og jevne ut vedlikeholdskostnadene antyder Multiconsult og PwC (2008) at en eiendomsenhet må ha et større antall bygninger i porteføljen, anslagsvis mellom 40 og 50 bygg på til sammen mer enn 50 000 kvm. I tillegg må bygningsmassen være variert med tanke på alder for at det skal være mulig å jevne ut vedlikeholdskostnadene. Dette forutsetter en kommunestørrelse på mellom 7 500 og 10 000 innbyggere. Et årlig vedlikeholdsnivå er i stor grad avhengig av byggets levetid. Beregninger basert på 60 år levetid for en kommunal bygning, og 6 % kalkulasjonsrente, gir et årlig vedlikeholdsbehov på 170 kr per kvm, i henhold til Multiconsult og PwC (2008). Indeksjustert blir dette 193 kr per kvm i 2015-tall. Tallet inkluderer utviklingskostnader for å imøtekomme nye tekniske og funksjonelle krav. Et bygg med levetid på 30 år vil kunne vedlikeholdes på et nivå med 100 kr per kvm per år i sin levetid. Da må det påregnes en større oppgradering, eller riving etter 30 år.



Figur 22 Verdibevarende vedlikehold, vs akuttmetoden (Horjen, 2009)

Haugen (2008) understreker at *konsekvensene ved manglende overordnede strategier, vedlikeholdsplaner og målsetninger resulterer i dårlig kapitalforvaltning og dårlig bygningsforvaltning, som igjen resulterer i et slags styrt forfall, fokus på brannslukking, økte følgeskader og verdiforringelse*. Multiconsult og PwC (2008) visualiserer dette via følgende modell:



Figur 23 Veien til verdiforringelse (Multiconsult og PwC, 2008)



I følge KOBE (2011) vil en situasjon med for dårlig vedlikehold og uakseptabel tilstand på byggene ha mange negative konsekvenser for kommunesektoren, ved at det bl.a. påvirker:

- *Kvaliteten på tjenestene til brukerne*
- *Arbeidsmiljøet for de ansatte*
- *Kommunesektorens langsiktige økonomiske handlefrihet*
- *Kommunesektorens omdømme*
- *Kommunesektorens evne til å nå klimamål gjennom lavere energibruk*

### 2.2.6 Virkemidler for effektivitet og konkurransedyktighet

NOU 2004:22 trekker frem at konkurranseeksponeringen i kommunal sektor er meget lav. Undersøkelsen viste at 28 % av kommunene hadde tatt i bruk konkurranseeksponering i en eller annen form. NOU 2004:22 mener at en mer profesjonell eiendomsforvaltning innebærer økt bruk av konkurranseeksponering. Målingen av konkurranseeksponering omfattet konkurranseutsetting, interne kontrakter og sammenlignbare data/benchmarking. NOU 2004:22 beskriver videre at bruk av nøkkeltall er nødvendig for å avdekke kostnadskrevende avvik og finne potensialer for effektivisering. I tillegg mener utvalget at bruk av nøkkeltall vil øke kunnskapsnivået og interessen for eiendomsforvaltningen blant politikere og kommuneledelse. KMD (2004-2005) poengterer at et godt verdibevarende vedlikehold utgjør mindre enn 10 % av den samlede kostnaden til FDVU. Det trekkes frem at en effektivisering på 10 % innenfor de øvrige oppgavene vil kunne bety en dobling av vedlikeholdsinnstrømmen. Sett i forhold til en kommunes totale budsjett utgjør godt vedlikehold om lag 1 %. *Omfanget og kvaliteten av vedlikeholdet er følgelig i stor grad avhengig av hvordan disse sammenhengene blir forstått, og hvordan eieransvaret blir ivarettatt av de politisk ansvarlige i kommunene* (KMD, 2004-2005). Nedenfor presenteres noen av de verktøyene som finner for å måle og forbedre effektivitet.

#### **KOSTRA**

Kommune-stat-rapportering (KOSTRA) er en samlet rapportering av kommunale og statlige regnskapstall, hvor kommuner kan sammenlignes på enkelt-, og gruppenivå. Prinsippet i KOSTRA er at kommunene fører regnskap i henhold til KOSTRA-veilederen (KMD, 2015). For eiendomsforvaltning er det de senere år bedt om rapportering på areal, energiforbruk og renhold for at det skal kunne produseres flere og mer aktuelle nøkkeltall.

Svakheten innenfor eiendom, er at KOSTRA-tallene ikke er pålitelige når det kommer til nøkkeltall for vedlikehold. Dette fordi kommuner avgrenser forholdet mellom drift og investering ulikt. Det er ikke uvanlig at kommunene struper driftsbudsjettet og legger penger til oppgradering på investeringsbudsjettet når tilstanden har blitt for dårlig. Dermed blandes vedlikeholdskostnader med investeringer i nybygg, eller utvikling av eksisterende bygg, i investeringsregnskapstallene. Vedlikeholds nivået i driftsregnskapet kan derfor se lavere ut enn det egentlig er. Tallmaterialet i KOSTRA er også til dels upålitelig på grunn av ulike tolkninger av funksjonsbeskrivelsene i veilederen (KMD, 2015). Disse to faktorene fører til at tallene mellom kommuner ikke blir sammenlignbare.

Som følge av disse usikkerhetsfaktorene i forhold til kvaliteten på nøkkeltall fra KOSTRA, er det behov for å supplere disse dataene med mer gjennomarbeidede og unike tall i den enkelte kommune, dersom det skal gi god styringsinformasjon. En kan f.eks. etablere nettverksgrupper og samarbeide om å regnskapsføre likt, slik at tallene blir sammenlignbare.

### **Beste praksis**

Det finnes et utvalg av nettverk som samler inn og produserer nøkkeltall for beste praksis:

*Norsk kommunalteknisk forening* som har både gratis brukerforum og arrangerer nettverkssamarbeid på forskjellige områder for kommuner

*Norsk Nettverk for Næringseiendom (NfN)*, *Nettverket nøkkeltall for benchmarking (nfb)* og *Holte AS* er vel renommerte aktører som samler inn nøkkeltall fra medlemmer, og utarbeider nøkkeltall som representerer beste praksis. Her kan man få tips og råd til å effektivisere FDVU. Dataene er tilgjengelig for medlemmer.

### **Organisering**

Innenfor kommunal sektor finnes følgende alternativer for organisering: etat internt i kommunens organisasjon, kommunalt foretak (KF), kommunesamarbeid med en vertskommune, interkommunalt foretak (IKS), offentlig-privat-samarbeid (OPS) og aksjeselskap (AS). Det er fordeler og ulemper med alle alternativene. Hovedskillet går mellom eiers styringsmulighet. Med kommunal etat har man løpende og god styringsmulighet. Styringsprosessene blir tyngre jo mer forretningspreget organiseringen er. Ved en forretningspreget organisering er god innkjøpskompetanse og en god forberedende prosess meget viktig for å sikre at de kontrakter som inngås leverer i henhold til forventningene på kvalitet, tid og kostnad.

### 3 Metode

*Metode er læren om å samle inn, organisere, bearbeide, analysere og tolke data om virkeligheten på en så systematisk måte at andre kan kikke oss i kortene (Halvorsen, 2008)*

Metodekapittelets hovedformål er å beskrive hvordan man har utført undersøkelsen. Et metodekapittel er en viktig del av en forskningsrapport. Olsson (2011) hevder at metodebevisste forskere og studenter produserer bedre rapporter enn de som slurver på dette området. Årsaken til dette er i følge Olsson (2011) at: *grundighet rundt metode gir kvalitetssikring av eget arbeid, leseren kan vurdere grunnlaget for konklusjonene og andre forskere kan videreføre arbeidet*. Jacobsen (2005) understreker at *det ene opplegget er ikke bedre enn det andre, men de egner seg til å belyse ulike problemstillinger*.

Dette kapittelet presenter metodelæren først på generelt grunnlag, deretter presenteres metodene som er valgt i denne oppgaven kronologisk og til sist drøftes fordeler og ulemper ved metodene som er valgt.

#### 3.1 Generelt om metode

I følge Jacobsen (2005) er valg av undersøkelsesopplegg i prinsippet et valg om hvorvidt undersøkelsen skal gå i dybden (intensivt design) eller i bredden (ekstensivt design), og om studien er beskrivende eller forklarende. Dybde handler om hvordan vi tilnærmer oss det vi skal undersøke, altså hvor mange variabler skal inngå i undersøkelsen. Bredde handler hvor stort utvalget for undersøkelsen er. Dybde og bredde henger tett sammen med kvalitative og kvantitative metoder som beskrives nedenfor.

##### 3.1.1 Kvalitative og kvantitative metoder

Larsen (2007) beskriver kvalitative og kvantitative undersøkelsesdesign som de to hovedtypene av metoder.

**Kvalitative metoder** innebærer bruk av ord og kjennetegnes av mange variabler og få enheter (dybde). Formålet er ofte at man ønsker å få frem at det er mange variasjoner og forskjeller i forståelsen av et fenomen, eller en situasjon (Jakobsen, 2005). Forskerens forståelse og tolkning av dataene som innhentes står i sentrum, og beskrives med ord og sammenligninger. Undersøkelsene vil ofte være situasjonsbetinget og pga. mange variabler som undersøkes er det av ressurs hensyn ofte få respondenter. Dette medfører at resultatene

sjelden er generaliserbare, men dybdetilnærming egner seg godt til teoriutvikling ved at man kan finne frem til ting man ikke var klar over fra før, noe som kan danne grunnlag for videre forskning (Jakobsen, 2005). Kvalitative metoder kjennetegnes av nærhet til det som forskes på (Holme og Solvang, 1996). Kvalitative data kan være *intervjudata, observasjonsdata, tekst, dokumenter, og lyd- og billedopptak* (Larsen, 20007).

**Kvantitative metoder** beskriver virkeligheten ved bruk av tall og målbare størrelser, og kjennetegnes av få variabler og mange enheter (bredde). Denne typen undersøkelsesdesign er ofte generaliserbar - fordi så mange enheter undersøkes kan resultatet gjøres gjeldene for et større utvalg med rimelig sikkerhet. I motsetning til dybdedesign/kvalitativt design, blir resultatene svært generelle og løsrevet fra en naturlig kontekst – med den konsekvens at mange vil føle at resultatene mangler relevans for spesifikke situasjoner. Kvantitative metoder brukes ofte når man ønsker å få frem en årsakssammenheng mellom ulike forhold, altså forklare et fenomen. Kvantitative metoder henger tett sammen med statistiske teknikker for analyse (Jakobsen, 2005; Larsen, 2007).

Larsen (2007) viser til følgende forskjeller mellom kvalitative og kvantitative metoder:

	<b>Kvantitative</b>	<b>Kvalitative</b>
Problemstilling	Spørsmål og hypoteser.	Spørsmål og temabeskrivelser.
Enheter og variabler	Bredde: få opplysninger om mange enheter.	Dybde: mange opplysninger om få enheter.
Innsamlingsmetoder	Systematisk og strukturert (faste spørsmål i samme rekkefølge). Eks. spørreskjema.	Ustrukturert (eller mindre strukturert). Eks. uformelle intervjuer.
Presentasjon av data	Tall i form av tabeller og figurer.	Illustrasjon ved sitater.
Arbeidsform	Forholdsvis liten fleksibilitet. Arbeider med fasene nokså adskilt.	Stor fleksibilitet. Fasene er ikke så adskilte, det er ofte slik at utviklingen av problemstillingen, datainnsamlingen og analysen foregår til dels samtidig og i flere runder.
Nytte	Kan generalisere.	Kan ikke generalisere, men undersøkelsen kan ha overførbarhet.
Type informasjon	Kan sammenligne. Systematisk klassifisering og opptelling av noen utvalgte egenskaper.	Helhet og fullstendighet, ønsker å se et mønster i helheten av egenskaper.
Mål ved undersøkelsen	Ønsker å forklare.	Ønsker å oppnå forståelse.

Figur 24 De viktigste forskjellene mellom kvalitative og kvantitative metoder (Larsen, 2007)

### 3.1.2 Metodetriangulering

Metodetriangulering innebærer å bruke flere metoder i samme undersøkelse. Svakheter med en metode kan med det oppveies av styrkene til en annen (Larsen, 2007). Man kan enten kombinere kvalitativt og kvantitativt design, eller kombinere ulike metoder innenfor kvalitative/kvantitative design.

### 3.1.3 Validitet og reliabilitet

**Validitet** handler om gyldighet, eller relevans; i hvilken grad dataene som er samlet inn er egnet til å besvare problemstillingen (Larsen, 2007).

**Reliabilitet** handler om pålitelighet, eller nøyaktighet; hvordan data innhentes og tolkningen av dataene. Høy reliabilitet oppnås *dersom uavhengige målinger av ett og samme fenomen gir samme, eller tilnærmet samme resultat* (Holme og Solvang, 1996).

I følge Larsen (2007) kan det være enklere å sikre høy validitet i kvalitative undersøkelser. Dette fordi kvalitative undersøkelser er en mer fleksibel prosess som gir mer rom for å gjøre endringer underveis, stille oppfølgingsspørsmål og rydde opp i misforståelser. Reliabilitet er derimot ikke like enkelt å sikre i kvalitative undersøkelser (Larsen, 2007). Dette blant annet fordi det under innhenting og analyse av data i kvalitative undersøkelser gjøres mange tolkninger. Bakgrunn og erfaring fører til at forskere tolker informasjonen ulikt. I tillegg vil nærhet medføre at intervjuobjektet påvirkes av situasjonen og intervjueren, noe som kan medføre at de ville svart annerledes i en annen situasjon, eller til en annen forsker. I kvantitative design kan man benytte statistiske analyser som gir en sikrere tolkning av resultatene, og dermed høyere grad av reliabilitet (Larsen, 2007), men validiteten kan være svakere fordi spørsmålsstillingen og mottakerens tolkning av spørsmålet blir veldig viktig.

Teori og empiri som blir presentert i oppgaven skal være egnet til å besvare problemstillingen, dersom oppgaven er valid. Metoden for å innhente data, og tolkningen av dem, skal være mulig for andre å gjenta med samme resultat. For å sikre høy reliabilitet, er det viktig å være nøye med å beskrive hvordan undersøkelsen er gjennomført. Større grad av generalitet i dybdesdesign kan sikres ved å undersøke et større utvalg enheter. Med denne tilnærmingen vil en kunne få frem detaljer og nyanser som man vil miste dersom man velger ekstensiv design (bredde), og man vil samtidig få et utvalg som er stort nok til å sikre større grad i generalitet (Jacobsen, 2005).

## 3.2 Metoder som benyttes i oppgaven

### 3.2.1 Forskningsprosessen

Hartvigsen (1998) fremsetter forskning som en *kjølig, lidenskapsløs, sindig og formalisert fremstilling* som følger en slik standard oppbygging:

1. Sette frem et problem
2. Gå gjennom eksisterende kunnskap og forskning på området
3. Formulere en hypotese/problemstilling
4. Beskrive metodene som vil komme til anvendelse ved gjennomføring av undersøkelsen
5. Presentere data i henhold til forskningsspørsmålene
6. Trekke konklusjon på grunnlag av resultater og tidligere forskning

Denne oppgaven har fulgt samme mal. I starten var tankene om problem og metode mindre håndfaste. Jeg startet med stikkord og tankekart for å definere søkeord som kunne benyttes til litteraturgjennomgangen og til å avgrense tematikken. Jeg ble engasjert av at temaet offentlig eierskap virket interessant og aktuelt. Gjennomgang av teori på området bidro til å styrke min antakelse om at eierstyring i kommunal sektor er et tema som har behov for mer oppmerksomhet. Metodelitteratur og faglitteratur ble lest parallelt og kapitlene utviklet seg gjennom hele prosessen. I løpet av litteraturstudiet ble det mer tydelig hvordan problemstillingen og metode skulle vinkles for at undersøkelsen skal bidra til å styrke eksisterende kunnskap på fagfeltet.

### 3.2.2 Litteraturgjennomgang

I Norge har det vært en sterk utvikling av fagfeltet bygg- og eiendomsforvaltning de siste 15-20 årene. Etter den tid er det presentert en god del rapporter, forskning og annen litteratur om offentlig eiendomsforvaltning. Når det er mye tilgang på informasjon, blir utfordringen å trekke ut hovedkonklusjonene og det som er relevant for problemstillingen, og presentere det på en systematisk og oversiktlig måte. For å underbygge problemstillingen i denne oppgaven er det aktuelt å kombinere litteratur om eiendomsforvaltning med litteratur om eierskap generelt, samt om organisasjon og ledelse. Litteraturen som er aktuell er strukturert ut fra problemstillingen, slik at den belyser de spørsmål som er stilt om eierrollen, organisering, bærekraft og konkurransedyktighet.

Litteraturstudiet startet med utgangspunkt i pensum fra studiet. Litteraturlistene i disse rapportene satte meg på sporet til annen relevant litteratur.

De beste masteroppgavene fra tidligere årskull i eiendomsutvikling og -forvaltning ved NTNU, og tidligere masteroppgaver med lignende problemstillinger ga gode tips om metode og referanselistene var et godt utgangspunkt for videre lesing.

Videre ble det klart at det var nødvendig å finne litteratur om eierskap og bærekraft for å kunne styrke teori rundt hva godt eierskap er og hvordan fagfeltet har utviklet seg. Det ble gjort søk etter nasjonale og internasjonale bøker, rapporter, fagartikler, doktoravhandlinger og masteroppgaver som belyser tematikken fasilitetsstyring, eiendomsledelse, effektivitet, bærekraft, organisering, eierskap, roller, ansvar og myndighet i kommunal sektor. Søkene ble gjort via NTNU Universitetsbiblioteket, som via Oria gir tilgang til flere søkemotorer samlet, som BIBSYS og Google Scholar. Mye av den aktuelle litteraturen var tilgjengelig online, via VPN-tilgang eller som gratis PDF-filer. Annen litteratur ble lånt fra biblioteket, eller kjøpt. Veileder bidro også med gode tips til aktuell litteratur.

For å belyse de roller og ansvar som tilligger kommunal eierskap var det aktuelt med et avsnitt om de føringer og krav som ligger i lovverk rundt kommunal eiendomsforvaltning. Her ble det tatt utgangspunkt i pensum fra faget AAR 6032 Eiendomsjus.

**Følgende søkeord er benyttet i litteratursøket:**

- Eierskap + offentlig
- Offentlig + ledelse
- Organisering + eiendom
- Vedlikehold / maintance
- Bærekraft / sustainability
- Eiendomsledelse
- Facilities management – Facility management – fasilitetsstyring – FM
- Beste praksis + eiendom – Best practice + facility
- Mål- og resultatstyring + eiendom

### 3.2.3 Utvelgelse

Utvelgelse handler om å velge enheter, variabler og verdier som er egnet til å besvare problemstillingen (Larsen, 2007). I dette kapittelet beskrives hvilke enheter, variabler og verdier valgt og hvorfor akkurat disse er valgt.

#### **Enheter**

Utvalget er rettet mot kommuner i Akershus. Det er praktisk fordi det er her jeg bor og jobber. Det er interessant å se etter likheter og forskjeller mellom kommuner i samme region, som har en del fellesnevner i forhold til tilgang på arbeidskraft, klima, mv, og en del ulikheter som organisering, økonomi, innbyggertall, partipolitisk sammensetting, mv. Det å velge kommuner i samme region utgjør et relativt homogent utvalg. Larsen (2007) trekker frem denne formen for utvelgelse som en god måte for å finne frem til felles og ulike erfaringer. Jeg har valgt Asker og Nittedal til å representere beste praksis.

Asker kommune har i flere år jobbet målrettet for å sette eiendomsforvaltning og eierstyring på dagsorden, politisk og administrativt. Kommunen utpeker seg med svært god tilgjengelig informasjon på nettsidene og tydelig prioritering av forvaltning, drift og vedlikehold i KOSTRA-tallene.

Nittedal kommune ble kåret til Norges beste kommune på eiendomsforvaltning 2016. Nittedal vant med bakgrunn i at *de har god brukerdiallog, god eierstyring, har satset på vedlikehold over flere år, godt renhold, god internkontroll og godt samarbeid med miljørettet helsevern* (FDV-nytt, 2016).

Ski kommune har fra og med 1.1.2016 satt ned et politisk eiendomsutvalg med ansvar for å følge opp eiendomssaker. Ski kommune har, i henhold til KOSTRA-tallene, ikke prioritert vedlikehold, derfor er ikke Ski tatt med til å representere beste praksis, kostnadmessig.

#### **Variabler**

Med utgangspunkt i oppgavens formål er det gjennomført intervju med følgende personer:

De folkevalgte: Politikerne setter rammene for hva kommunene skal jobbe med via overordnede styringsdokumenter og vedtak, de prioriterer og bevilger penger og følger opp at målene nås. De folkevalgte er den formelle eier av kommunale bygg.



Jeg ønsket å intervjuje ordføreren, eller leder av politisk utvalg med ansvar for eiendomssaker, for å få et bilde av dette nivåets arbeid med eierrollen og hvilke kriterier de mener er viktig for å lykkes med kommunal eiendomsforvaltning.

Strategisk eiendomsledelse sitter mellom barken og veden (kommunestyret og administrasjon), og har en nøkkelrolle når det kommer til å sette profesjonell eiendomsledelse på dagsorden. Det er interessant å få et bilde av hvordan de jobber med eiendomsforvaltning på et administrativt strategisk nivå i kommuner som er gode, hvilke erfaringer de har gjort seg, og hvilke faktorer som de mener har vært viktig for å lykkes.

### **Verdier**

- Intervjuobjektets bakgrunn
- Motivasjon for å jobbe i kommunal sektor
- Folkevalgtopplæring
- Mål og visjoner
- Roller, ansvar og myndighet
- Dialog og informasjonssystemer
- Rapportering og styringssystemer
- Tanker om kriterier for å lykkes

### **3.2.4 Egne undersøkelser**

Resultatdelen innledes med en generell beskrivelse av Akershus og de kommunene som er valgt til å representere beste praksis; Asker Nittedal og Ski kommune. Deretter presenteres resultat kapittelvis ut fra de tre metodene som er benyttet:

#### **Dokumentsøk**

Søket er utført ved å laste ned strategiplan, kommuneplan og handlingsplan i PDF-format i alle de 22 Akershuskommunene.

Med bakgrunn i anbefalingen fra NOU 2004:22 om at det settes mål og strategier for eiendomsforvaltning i overordnede plandokumenter er det gjort systematiske søk etter nøkkelord som skal fange opp hvordan kommunene inkluderer mål og strategier for eiendom i overordnede plandokumenter.

Jeg lastet ned planstrategi, kommuneplanens samfunnsdel og handlingsplan i PDF-format fra alle Akershuskommunene for å finne frem til overordnede mål for eiendomsforvaltningen. I dokumentene søkte jeg etter ordene

- Eiendom
- Offentlig byg
- Offentlige byg
- Kommunal byg
- Kommunale byg
- Formålsbyg

Det er en g på i bygg for at søket skal inkludere både bygg og bygninger.

Dokumentsøk er bearbeidet og analysert via Excel. Analysen startet med utgangspunkt i Kommunnavn, innbyggertall og antall kvadratmeter formålsbygg som var hentet fra KOSTRA. I det videre er det lagt inn kolonner som gjør at funnene kan sammenstilles og sorteres. Funnene er sammenstilt i en pivot-tabell, slik at man kan telle hvor mange kommuner som hadde treff på søkeord, hvilke søkeord som det var treff på og hvordan kommunene har inkludert søkeordene i sine planer. Oversiktene fra analysen av strategiplaner og kommuneplaner finnes som vedlegg. Den informasjonen jeg fikk fra dokumentsøkene er sammenstilt i resultatkapittelet og danner grunnlaget for å teste om empiri er i tråd med anbefalinger fra forskning som er presentert i litteraturkapittelet.

### **Analyse av KOSTRA-tall**

Nøkkeltall for eiendomsforvaltning i Akershus er hentet fra KOSTRA og bearbeidet. Nivået på forvaltning, drift, vedlikehold og areal, er målt mot Asker og Nittedal, som er valgt ut til å representere beste praksis. Et gjennomsnitt av disse to er brukt til å representere beste praksis. Landsnivået er også tatt med og sammenlignet med beste praksis. Hver Akershuskommune er sammenlignet mot beste praksis og det presenteres hva hver kommune må legge til, eller kan spare, hvis de legger seg på nivå med beste praksis på forvaltning, drift, vedlikehold og areal.

### **Intervju**

Jeg har intervjuet til sammen fem personer, tre politikere og to administrative strategiske ledere. Intervjuobjektene hadde en sentral rolle som eier i kommuner som representerer beste praksis på planlegging, kostnadsnivå, og/eller organisering.

Spørsmålene jeg ønsket å få svar på gjennom intervjuene ble formulert i en intervjuguide på forhånd (vedlegg 2). Jeg hadde et testintervju med to politikere fra egen kommune, noe som bidro til at jeg fikk trening og at jeg nyanserte noen av spørsmålene.

Jeg prøvde å knytte kontakt via telefon på de første respondentene, men fikk ikke svar. Jeg sendte derfor en e-post med informasjon om oppgavens tema, hvorfor intervjuobjektet var interessant for oppgaven og hvilke områder intervjuet skulle omfatte, og ba om tilbakemelding på hvilket tidspunkt som kunne passe for gjennomføring av intervjuet (vedlegg 1). Jeg fikk raskt svar på alle henvendelsene. Respondentene fikk intervjuguiden tilsendt i forkant av møtet.

Intervjuet ble gjennomført slik Larsen (2007) beskriver som ustrukturert. Spørsmålene var formulert på forhånd, men svaralternativene var åpne. Respondenten fikk prate fritt om de temaene jeg hadde sendt på forhånd. Jeg brukte intervjuguiden som sjekkliste underveis for å sikre at vi hadde vært innom alle temaene jeg ønsket svar på. Jeg stilte også en del oppfølgingsspørsmål når respondenten sa noe som vekket min interesse.

Intervjuene ble tatt opp på avspillingsfunksjonen på min Iphone 4. Etter intervjuet ble det satt av tid til å skrive ned intervjuet og referat ble sendt til intervjuobjektet for godkjenning kort tid etterpå. Samtidig med utsendelse av referat ba jeg om tillatelse til å sitere respondentene med tittel og kommune.

Referatene fra intervjuene ble først skrevet direkte ned fra avspilling, så ble svarene strukturert ut fra spørsmålstillingen. Jeg satte opp svarene etter hverandre under spørsmålene. Da kom det frem en del fellesnevner som førte til at resultatene ble strukturert ut fra ulike tema, som ble brukt i diskusjonen.

### 3.2.5 Metodetriangulering

Jeg kombinerer ulike kvantitative og kvalitative metoder i denne undersøkelsen. Systematisk søk i på få parametere i overordnede plandokumenter i 22 kommuner er kvantitativt design. Det er også analysen av KOSTRA-tall. Intervju er et kvalitativt design.

Dokumentsøk	KOSTRA-analyse	Intervju
22 strategiplaner 22 kommuneplaner 22 handlingsplaner Dybdedokumentsøk i Asker, Nittedal og Ski kommune	Nøkkeltall for forvaltning, drift, vedlikehold og arealbruk for alle 22 Akershuskommuner og landet er hentet fra KOSTRA, sammenstilt og benchmarket mot beste praksis.	Totalt fem intervjuer i tre kommuner som representerer beste praksis.  3 politikere og  2 administrative strategiske ledere.

Figur 25 Egne undersøkelser

### 3.2.6 Vurdering av metodevalg, reliabilitet og validitet

Metoden som er valgt får å besvare problemstillingen er egnet til å belyse rammebetingelsene for kommunal eiendomsforvaltning både i teori og resultatdel.

Teoridelen går bredere ut enn det som gjøres i egen forskning for å belyse rammebetingelser. Gitt oppgavens formål, så er hovedpoenget å belyse bærekraftig og konkurransedyktig eiendomsforvaltning fra et strategisk perspektiv. Da er det godt egnet å se til beste praksis, slik det er gjort i denne undersøkelsen.

Både dokumentsøkene og KOSTRA-analysen har som svakhet at det er en viss risiko for at nyanser og detaljer blir oversett. Svakheten ved dokumentsøket er i forhold til om noe blir oversett ut fra begrensingene i søkeordene. At søkene begrenser seg til strategiplan, kommuneplan og handlingsplan, gjør at en kan overse godt strategiarbeid i andre planer. Overordnende mål i kommuneplan kan være overførbare til eiendom uten at det er direkte formulert i planene. Det kan likevel være interessant å se hvordan kommuner inkluderer eiendom i planene. Noe av usikkerheten ved bredden i dokumentsøk og KOSTRA-analyse oppveies av at undersøkelsen går i dybden på de kommunene som representerer beste praksis, for så å sammenligne disse funnene med de kvantitative undersøkelsene. Intervjuene sikrer en dypere forståelse av den politiske eierrollen og deres holdninger til-, og opplevelse av, kommunal eiendomsforvaltning. Intervjuene bidrar til at problemstillingen belyses fra flere sider enn jeg ville klart alene. Svakhete ved intervjuform er at mine tolkninger påvirkes av min bakgrunn og personlighet. Jeg kan også påvirke svarene i måten jeg stiler spørsmål på, men ved å gå til beste praksis, er intervjuene positivt ladet. De som blir intervjuet har ingen insentiver til å lyve i forhold til de spørsmålene som ble stilt.

## 4 Resultater

Resultatene presenteres først med en beskrivelse av de casene som er valgt. Først en beskrivelse av Akershus fylke, så en mer detaljert beskrivelse av Asker, Nittedal og Ski kommune som er valgt til å representere beste praksis. I kapittel 4.2 presenteres kortfattet oppsummering av resultatene fra dokument søk. I kapittel 4.3 presenteres og forklares tabeller fra KOSTRA-analysen. I kapittel 4.4 presenteres resultat fra intervju med tre politikere og to administrative ledere i Asker, Nittedal og Ski kommune.

### 4.1 Beskrivelse av Case

#### 4.1.1 Beskrivelse av Akershus



Figur 26 Akershus fylke og kommuner (Fylkesmannen i Akershus, 2014)

Akershus er Norges mest folkerike fylke etter Oslo, med ca 590 000 innbyggere ved utgangen av 2015. Akershus har med det 11,4 % av landets folketall. 80 % av innbyggerne bor i tettbebygde områder, men samtidig er Akershus landets største kornprodusent. Landbruk utgjorde 16 % av fylkets areal. Sysselsettingen innenfor tjenesteytende næringer har hatt sterk

vekst de senere årene. På grunn av arealknapphet og høye priser i Oslo, ser man at mange flytter sine virksomheter til Akershus. Ulike former for tjenesteyting utgjør 85 % av sysselsettingen i Akershus. Varehandel, hotell- og restaurantnæringer, transport, kommunikasjonsteknologi, forskning og utdanning er viktige næringer i Akershus. Det generelle utdanningsnivået i befolkningen er høyere i Akershus enn landsgjennomsnittet. Det er 22 kommuner i Akershus. Lillestrøm, Sandvika, Ski, Drøbak og Jessheim har bystatus. Kilde: Akershus Fylkeskommune (2015).

#### 4.1.2 Beskrivelse av Asker kommune

Asker har ca 60 000 innbyggere, ligger i Akershus og grenser til Bærum, Røyken og Lier. Kommunene i Røyken, Hurum og Asker har sammen forhandlet fram en felles politisk plattform/intensjonsavtale for mulig kommunesammenslåing. 14. juni 2016 vedtok kommunestyret i Asker at Asker skal søke å slå seg sammen med nabokommunene Røyken og Hurum. Asker har i flere år jobbet målrettet for å sette eiendomsforvaltning og eierstyring på dagsorden, politisk og administrativt. Kommunen utpeker seg med svært god tilgjengelig informasjon på nettsidene og tydelig prioritering av forvaltning, drift og vedlikehold i KOSTRA-tallene.

#### **Politisk organisering**

Asker kommune har ordfører og varaordfører fra Høyre. Største parti i Asker er Høyre med 23 av 47 representanter i kommunestyret. Nest største parti er Arbeiderpartiet med 9 representanter i kommunestyret.

Asker kommune vedtok i formannskapet 29.11.2011, sak 212/11 å opprette et arbeidsutvalg for Økonomi, Eiendom og Eierstyring (ØEE). Dette utvalget skal ha 5 medlemmer, inkludert ordfører. Utvalget har ikke vedtaksmyndighet, men skal uttale seg i saker om:

- Større investeringsprosjekter
- Strategisk kjøp, salg, innleie og utleie av fast eiendom
- Planer for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av kommunale eiendommer

#### **Administrativ organisering**

Asker kommune er organisert etter en 2-nivåmodell med rådmannsnivå og 56 virksomheter fordelt på seks tjenesteområder. Rådmannens ledergruppe består av 9 personer.

Eiendom er organisert som et eget tjenesteområde under direktør for Eiendom, som er en del av rådmannens ledergruppe. Direktøren har ansvar for underområdene:

- Eiendomsdrift og forvaltning
- Prosjekt og utbygging
- Renhold og praktisk bistand

Asker kommune har opprettet et aksjeselskap som heter Asker Eiendomsforvaltning AS. Selskapet er 100 % eid av kommunen og har ansvar for teknisk drift, økonomisk forretningsførsel og finansiering av tre omsorgsboliger.

### **Planmessighet, mål og strategier**

Asker kommune har ikke satt egne strategier og mål for eiendom i kommuneplanen. I handlingsplanen har hvert tjenesteområde et eget kapittel som tar for seg mål, satsningsområder, nøkkeltall, status og utfordringer.

Kommunen har ikke en vedtatt strategisk plan for eiendom, men den er under utarbeidelse. Det er i flere år lagt frem vedlikeholdsplan politisk. Under satsningsområde forebygging og tidlig innsats er det i handlingsplan 2016-2019 forutsatt at det utarbeides følgende planer innenfor eiendom:

- Strategisk plan for Eiendom. Kommunedelplan/strategi 2016
- Eiendomsutvikling. Temaplan 2017
- Vedlikehold og utvikling av kommunale boliger og formålsbygg. Temaplan 2017
- Arealforvaltning i eksisterende bygg. Temaplan 2017
- Enøk/energiltak i kommunale formålsbygg. Temaplan 2017

### **4.1.3 Beskrivelse av Nittedal kommune**

Nittedal kommune har ca 22 800 innbyggere, ligger i Akershus og grenser til Lunner, Nannestad, Gjerdrum og Skedsmo. Nittedal har takket nei til kommunesammenslåing 15. juni 2015. De mener de står bedre alene, fordi de har lav gjeldsgrad og gode tjenester i følge Ordfører i Nittedal. Nittedal kommune ble kåret til Norges beste kommune på eiendomsforvaltning 2016. Nittedal vant med bakgrunn i at *de har god brukerdiallog, god eierstyring, har satset på vedlikehold over flere år, godt renhold, god internkontroll og godt samarbeid med miljørettet helsevern* (FDV-nytt, 2016).

## **Politisk organisering**

Nittedal har ordfører fra Arbeiderpartiet. Varaordfører er fra Venstre. Største parti i Nittedal kommune er Arbeiderpartiet med 10 av 29 representanter i kommunestyret. Nest største parti er Høyre med 8 representanter i kommunestyret.

Eierrollen ligger til foretakets styre og til formannskap og kommunestyre.

## **Administrativ organisering**

Nittedal kommune etablerte kommunalt foretak i 2010. Eiendomsforetakets styre består av en daglig leder og fem politisk valgte representanter, inkludert en ansatte-representant. Strategisk eiendomskompetanse er vektlagt ved valg av representanter til styret. Selskapets ansvarsområder er:

- Boligtjenesten
- Eiendomsforvaltning
- Renholdstjeneste
- Drift og vedlikehold
- Utbygging

## **Planmessighet**

Det er ikke satt mål for eiendom i kommuneplanen 2015-2027. Det er heller ikke vedtatt at det skal utarbeides planer for eiendom i planstrategi 2016-2019. I planstrategi er det bemerket at *Nittedal - Eiendom KF fremmer ikke egne planer, men involveres i en rekke av de andre planene som vil bli fremmet*. Foretaket styrer etter de mål som ble satt i selskapsavtalen, ved opprettelse av selskapet:

1. Profesjonell og strategisk eier
2. Effektiv arealutnyttelse
3. Profesjonell eiendomsforvaltning

### **4.1.4 Beskrivelse av Ski kommune**

Ski kommune har ca 30 000 innbyggere, ligger i Akershus og grenser til Oslo, Oppegård, Ås, Hobøl og Enebakk. Ski kommune har inngått en intensjonsavtale om sammenslåing med Enebakk, Frogn, Oppegård og Ås. Kommunestyret i Ski skal behandle saken om kommunereformen, og fatte endelig vedtak den 20. juni.



## **Politisk organisering**

Ski har ordfører fra Arbeiderpartiet. Varaordfører er fra Venstre. Største parti i Ski kommune er Høyre med 14 av 41 representanter i kommunestyret. Nest største parti er Arbeiderpartiet med 13 representanter i kommunestyret.

Fra 1.1.2016 opprettet Ski kommune et eget eiendomsutvalg med ansvar for oppfølging av følgende saker:

- Kjøp/salg og omdisponering av eiendommer
- Egne formålsbygg (byggeprosjekter og vedlikeholdsplaner)
- Bygg og arealer kommunen leier ut
- Boliger
- Lokaler og bygg kommunen leier
- Festetomter

Saker med økonomisk konsekvens innstilles til formannskapet.

## **Administrativ organisering**

Ski kommune er organisert etter en 2-nivåmodell med rådmannsnivå og 32 virksomheter fordelt på tre tjenesteområder. Rådmannens ledergruppe består av 4 personer, inkludert rådmann. Eiendom er organisert som et eget tjenesteområde under kommunalsjef for Fellestjenester, HR, Økonomi, IKT, Kultur og fritid, Eiendom, Kommunalteknikk og Plan/bygg og geodata.

## **Planmessighet**

Ski har ikke nevnt søkeordene i planstrategien, men det er det er fremsatt at det skal utarbeides et *langsiktig kommunalt investeringsprogram, med strategier for lokalisering av offentlige funksjoner*. Ski har en vedtatt vedlikeholdsplan, men den er ikke tatt med i planstrategien. Ski har et eget kapittel om eiendom i kommuneplanen med flere mål. I 2016 har administrasjonen lagt frem for politikerne en vedlikeholdsplan for 2017- 2020, hvor vedlikeholdsbehovet er illustrert av trafikklys fra basert på tilstandsoppfølgings- og rapporteringsverktøyet fra *FOBE Internkontroll bygg* (2015).

## **4.2 Resultater fra dokument søk**

Det er gjort systematiske søk etter nøkkelord som skal fange opp hvordan kommunene inkluderer mål og strategier for eiendom i overordnede plandokumenter i alle 22 Akershuskommunene. Planene det er søkt i er planstrategi, kommuneplan og handlingsplan.

Nøkkeltall for eiendomsforvaltning i Akershus er hentet fra KOSTRA, og bearbeidet. Nivået på forvaltning, drift, vedlikehold og areal, er målt mot Asker og Nittedal som er valgt ut til å representere beste praksis.

#### 4.2.1 Planlegging i Akershus kommuner

Med bakgrunn i anbefalingen fra NOU 2004:22, om at det settes mål og strategier for eiendomsforvaltning i overordnede plandokumenter, er det gjort søk i planstrategi, kommuneplan og handlingsplan i alle de 22 Akershuskommunene. Fremgangsmåten for søket er beskrevet i kapittel 3.2.4.

Av de kommunene som har blitt undersøkt, ser man svært ulik praksis for inkludering av eiendom i overordnede plandokumenter. Nedenfor beskrives funnene i korthet.

##### **Planstrategi**

10 av 22 kommuner hadde ikke nevnt noen av søkeordene i planstrategien. Disse planstrategiene inneholdt ingenting om eiendom og det var ikke fastsatt behov for å utarbeide planer for eiendom.

4 av 22 kommuner hadde nevnt et eller flere av søkeordene, men det var ikke fastsatt et behov for å utarbeide planer for eiendom

Altså har 14 av 22 kommuner i Akershus ikke definert at det skal lages planer for eiendomsforvaltning i planstrategien, og de resterende 9 kommunene har formulert at det skal utarbeides, eller rulleres, en eller flere eiendomsplaner i perioden.

##### **Kommuneplan**

7 av 22 kommuner hadde ikke nevnt noen av søkeordene i kommuneplanen.

3 av 22 kommuner velger å presentere kommunens eiendomsforvaltning, med utfordringer, mål og strategier i et eget kapittel. Resterende 12 kommuner velger å nevne, eller bake inn ett, eller flere mål for eiendomsforvaltning under forskjellige fokusområder, f.eks. behov for areal i fremtiden, bærekraft, universell utforming, klima energi og miljø, og/eller økonomi.

##### **Handlingsplan**

Alle kommunene i Akershus har inkludert eiendomsforvaltning i handlingsplan. I forskjellig omfang presenteres virksomheten status og utfordringer, og det settes mål for kommende planperiode.

### 4.3 KOSTRA-tall justert mot beste praksis

Dette kapittelet presenterer en sammenstilling av nøkkeltall for forvaltning, drift, vedlikehold og antall kvadratmeter formålsbygg per innbygger i Akershuskommunene. Grunnlagstallene er hentet fra KOSTRA. Nivået på FDV og arealbruk i hver kommune er sammenlignet mot beste praksis, slik at det kan angis hva kommunene må legge til, eller hva de eventuelt kan spare, ved å legge seg på nivå med beste praksis på FDV og antall kvadratmeter per innbygger. Tallene er også sammenlignet mot landsnivået, altså gjennomsnitt av alle kommuner.

#### 4.3.1 Kommunal forvaltning av eiendommer

Kommunal forvaltning av eiendommer omfatter kostnader knyttet til eiendomsledelse, økonomisk styring og administrasjon i henhold til NS 3454. I følge KOSTRA-veilederen omfatter forvaltning kostnader som løper uavhengig av om bygget er i drift eller ikke, eksempelvis forsikringer, skatter og avgifter og administrasjon (KMD, 2015). I kommunens regnskap føres utgiftene til kommunal forvaltning på KOSTRA-funksjon 121, slik at SSB kan trekke ut tallene og beregne nøkkeltall per kvadratmeter på kommunenivå. Detaljert innhold i kostnadsposten er beskrevet i vedlegg 5.

Kommune	Kr per kvm 2015	Totalt kvm	Total kost	Justering mot beste praksis*
0213 Ski	18	138 503	2 541 924	8 122 807
0231 Skedsmo	20	254 006	5 042 112	14 516 350
0211 Vestby	30	62 171	1 857 252	2 929 915
0216 Nesodden	38	82 406	3 091 418	3 253 844
0229 Enebakk	44	50 973	2 239 220	1 685 701
0237 Eidsvoll	44	90 442	4 000 248	2 963 786
0221 Aurskog-Høland	47	77 767	3 692 048	2 296 011
0230 Lørenskog	49	182 508	8 873 792	5 179 324
0214 Ås	55	88 045	4 880 944	1 898 521
0219 Bærum	60	541 483	32 544 568	9 149 623
0227 Fet	67	39 894	2 661 516	410 322
0215 Frogn	68	62 702	4 237 650	590 404
0217 Oppegård	70	143 268	9 966 624	1 065 012
0220 Asker	70	263 784	18 452 542	1 858 826
0235 Ullensaker	77	170 668	13 128 576	12 860
0233 Nittedal	84	75 929	6 354 246	-507 713
0234 Gjerdrum	85	24 344	2 061 298	-186 810
0236 Nes (Ak.)	87	81 535	7 128 569	-850 374
0239 Hurdal	88	14 005	1 236 932	-158 547
0238 Nannestad	99	46 663	4 600 125	-1 007 074
0228 Rælingen	109	73 536	7 981 108	-2 318 836
0226 Sørum	142	68 324	9 733 194	-4 472 246
<b>Sum</b>	<b>66</b>	<b>2 632 956</b>	<b>156 305 906</b>	<b>46 431 706</b>

Tabell 1 Kostnadsnivå på forvaltning av eiendom i Akershuskommuner

Akershuskommunene i tabellen er sortert etter nivå på kostnadsposten forvaltning. Asker og Nittedal, som representerer beste praksis, bruker hhv. 70 og 84 kr per kvm på forvaltning. Et gjennomsnitt av disse to kommunene blir 77 kr per kvadratmeter. Kolonnen til høyre viser hva kommunene må legge til, eller kan spare, i forhold til nåværende prioritering, ved å legge seg på nivå med beste praksis, som altså er 77 kr per kvm.

Tabellen viser at Akershuskommunene bruker i gjennomsnitt 66 kr per kvm til forvaltning. Akershuskommunene må legge til 46,4 millioner til forvaltning for å komme på nivå med beste praksis. De store variasjonene kommer av totalt antall kvadratmeter i kommunene. De negative tallene viser at syv kommuner har penger å spare hvis de tar sikte på å legge seg på nivå med beste praksis. Siden det er brukt gjennomsnitt mellom Asker og Nittedal for å representere beste praksis, så vil også disse kommunene vise et avvik.

	<b>Kr per kvm 2015</b>	<b>Totalt kvm</b>	<b>Totalt kost</b>	<b>Justering mot beste praksis*</b>
Gjennomsnitt alle kommuner (landet)	54	23,8 mill	1,285 mrd	547 mill

Tabell 2 Kostnadsnivå på forvaltning av eiendom i alle kommuner

I gjennomsnitt bruker norske kommuner 54 kr per kvm til forvaltning. Akershus ligger altså over landsgjennomsnittet på forvaltning. Dette kan henge sammen med høyere lønnsnivå. Funksjonen er også relativt ny, og det kan fortsatt være en del kommuner som ikke har begynt å bruke den i regnskapet. Dersom hele landet skal justere sine forvaltningskostnader slik at de samsvarer med beste praksis, betyr dette at det må legges inn 547 millioner kr til forvaltning av kommunal eiendom på landsbasis.

#### 4.3.2 Driftsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning

Driftsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning omfatter kostnader knyttet til løpende aktiviteter som er nødvendig for å opprettholde bygningsdelens funksjonsdyktighet i henhold til NS 3454. SSB henter ut tallet ved å plukke ut det som kommunene regnskapsfører på formålsbygg-funksjonene: 130 administrasjonsbygg, 221 barnehage, 222 skole, 261 institusjon, 381 idrettsbygg og 386 kulturbygg, slik at SSB kan trekke ut tallene og beregne nøkkeltall per kvadratmeter på kommunenivå. Tallet inneholder det som NS 3454 benevner som drift i kostnadspost 31, reparasjon av skader i kostnadspost 33, forsyningskostnader beskrevet i kostnadspost 5 og renholdskostnader beskrevet i kostnadspost 6. Tallet inkluderer alle kostnader til lønn, innkjøp av materiell og utstyr, utenom vedlikehold som føres på egen konto.

Akershuskommunene i tabellen nedenfor er sortert etter nivå på kostnadsposten driftsaktiviteter. Asker og Nittedal, som representerer beste praksis, bruker hhv. 521 og 570 kr per kvm til driftsaktiviteter. Et gjennomsnitt av disse to kommunene blir 546 kr per kvm. Kolonnen til høyre viser hva kommunene må legge til, eller kan spare, i forhold til nåværende prioritering, ved å legge seg på nivå med beste praksis.

Kommune	Per kvm 2015	Totalt kvm	Total kostnad	Justering mot beste praksis*
0226 Sørums	380	68 324	25 963 120	11 341 784
0228 Rælingen	410	73 536	30 149 760	10 000 896
0213 Ski	423	138 503	58 586 769	17 035 869
0236 Nes (Ak.)	426	81 535	34 733 910	9 784 200
0239 Hurdal	443	14 005	6 204 215	1 442 515
0234 Gjerdrum	446	24 344	10 857 424	2 434 400
0211 Vestby	451	62 171	28 039 121	5 906 245
0230 Lørenskog	458	182 508	83 588 664	16 060 704
0219 Bærum	472	541 483	255 579 976	40 069 742
0217 Oppegård	479	143 268	68 625 372	9 598 956
0229 Enebakk	480	50 973	24 467 040	3 364 218
0235 Ullensaker	489	170 668	83 456 652	9 728 076
0221 Aurskog-Høland	515	77 767	40 050 005	2 410 777
0220 Asker	521	263 784	137 431 464	6 594 600
0237 Eidsvoll	521	90 442	47 120 282	2 261 050
0215 Frogn	531	62 702	33 294 762	940 530
0231 Skedsmo	554	254 006	140 719 324	-2 032 048
0233 Nittedal	570	75 929	43 279 530	-1 822 296
0238 Nannestad	577	46 663	26 924 551	-1 446 553
0227 Fet	591	39 894	23 577 354	-1 795 230
0216 Nesodden	595	82 406	49 031 570	-4 037 894
0214 Ås	655	88 045	57 669 475	-9 596 905
<b>Totalsum</b>	<b>499</b>	<b>2 632 956</b>	<b>1 309 350 340</b>	<b>128 243 636</b>

Tabell 3 Kostnadsnivå på drift av kommunal eiendom i Akershuskommuner

Tabellen viser at i Akershuskommunene bruker i gjennomsnitt 499 kr per kvm til driftsaktiviteter. Akershuskommunene må legge til 128 millioner til driftsaktiviteter for å komme på nivå med beste praksis. De store variasjonene kommer av totalt antall kvadratmeter i kommunene. De negative tallene viser at seks kommuner har penger å spare hvis de tar sikte på å legge seg på nivå med beste praksis. Siden det er brukt gjennomsnitt mellom Asker og Nittedal for å representere beste praksis, så vil også disse kommunene vise et avvik.

	Per kvm 2015	Totalt kvm	Total kostnad	Justering mot beste praksis*
Gjennomsnitt alle kommuner (landet)	494	23,8 mill	11,753 mrd	1,237 mrd

Tabell 4 Kostnadsnivå på drift av kommunal eiendom i alle kommuner

I gjennomsnitt bruker norske kommuner 494 kr per kvm til driftsaktiviteter. Omtrent på nivå med Akershus, altså.

Dersom hele landet skal justere sine forvaltningskostnader slik at de samsvarer med beste praksis, betyr dette at det må legges inn 1,237 milliarder til drift av kommunal eiendom på landsbasis.

### 4.3.3 Vedlikeholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning

Vedlikeholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning omfatter kostnader knyttet til periodiske aktiviteter som er nødvendig for å opprettholde bygningsdelens funksjonsdyktighet over en forventet levetid i henhold til NS 3454. SSB henter ut tallet ved å plukke ut det som kommunene regnskapsfører på formålsbygg-funksjonene: 130 administrasjonsbygg, 221 barnehage, 222 skole, 261 institusjon, 381 idrettsbygg og 386 kulturbygg, og på driftskontoer for vedlikehold slik at SSB kan trekke ut tallene og beregne nøkkeltall per kvadratmeter på kommunenivå. Tallet skal inneholde det som NS 3454 benevner som vedlikehold i kostnadspost 32.

Kommune	Per kvm 2010-2015	Total kvm	Total kost	Justering mot beste praksis	Justering mot anbefalt nivå
0229 Enebakk	13	50 973	662 649	6 677 463	9 175 140
0221 Aurskog-Høland	34	77 767	2 618 156	8 580 292	12 390 875
0214 Ås	34	88 045	3 022 878	9 655 602	13 969 807
0215 Frogn	52	62 702	3 229 153	5 799 935	8 872 333
0213 Ski	54	138 503	7 409 911	12 534 522	19 321 169
0227 Fet	55	39 894	2 187 521	3 557 215	5 512 021
0236 Nes (Ak.)	56	81 535	4 579 549	7 161 491	11 156 706
0228 Rælingen	57	73 536	4 191 552	6 397 632	10 000 896
0239 Hurdal	66	14 005	921 996	1 094 724	1 780 969
0216 Nesodden	68	82 406	5 603 608	6 262 856	10 300 750
0211 Vestby	76	62 171	4 704 272	4 248 352	7 294 731
0235 Ullensaker	76	170 668	12 970 768	11 605 424	19 968 156
0226 Sørums	89	68 324	6 092 223	3 746 433	7 094 309
0237 Eidsvoll	90	90 442	8 139 780	4 883 868	9 315 526
0234 Gjerdrum	93	24 344	2 255 877	1 249 659	2 442 515
0238 Nannestad	102	46 663	4 759 626	1 959 846	4 246 333
0231 Skedsmo	105	254 006	26 585 961	9 990 903	22 437 197
0217 Oppegård	117	143 268	16 738 478	3 892 114	10 912 246
0219 Bærum	122	541 483	66 060 926	11 912 626	38 445 293
0220 Asker	126	263 784	33 236 784	4 748 112	17 673 528
0233 Nittedal	162	75 929	12 300 498	-1 366 722	2 353 799
0230 Lørenskog	177	182 508	32 303 916	-6 022 764	2 920 128
<b>Sum</b>	<b>83</b>	<b>2 632 956</b>	<b>260 576 083</b>	<b>118 569 581</b>	<b>247 584 425</b>

Tabell 5 Vedlikeholdsnivå i Akershuskommunene

Akershuskommunene i tabellen er sortert etter nivå på vedlikehold per kvm de fem siste årene. Vedlikeholdsbehov svinger naturlig fra år til år. Det er derfor hensiktsmessig å se på

gjennomsnittlig vedlikeholds nivå over en periode. Tallet i kolonnen «per kvm» er gjennomsnittlig vedlikehold per kvadratmeter rapportert til KOSTRA mellom 2010 og 2015. Asker og Nittedal som representerer beste praksis har brukt i gjennomsnitt hhv. 126 og 162 kr per kvm årlig til vedlikeholdsaktiviteter mellom 2010 og 2015. Et gjennomsnitt av disse to kommunene blir 144 kr per kvadratmeter. Dette er likevel et lavere nivå enn litteraturens anbefaling om 193 kr per kvm (indeksregulert tall fra Haugen, 2008). Kolonnen som heter justering mot beste praksis viser hva kommunene må legge til, eller kan spare, i forhold til nåværende prioritering ved å legge seg på nivå med beste praksis. Kolonnen som heter justering mot anbefalt nivå, viser hva kommunene må legge til rammen for å vedlikeholde på anbefalt nivå.

Tabellen viser at Akershuskommuner i gjennomsnitt vedlikeholder formålsbygg med 83 kr per kvm. Akershuskommunene må legge til 118 millioner til vedlikehold for å komme på nivå med de beste i sitt fylke. De store variasjonene kommer av totalt antall kvadratmeter i kommunene. De negative tallene viser at to kommuner har penger å spare hvis de tar sikte på å legge seg på nivå med beste praksis, men sett i forhold til anbefalt nivå må alle kommuner legge til penger til vedlikehold, til sammen 247 millioner. Siden det er brukt et gjennomsnitt av nivået i Asker og Nittedal til å representere beste praksis, så vil også disse kommunene vise et avvik.

Kommune	Per kvm 2010-2015	Total kvm	Total kost	Justering mot beste praksis	Justering mot anbefalt nivå
Gjennomsnitt alle kommuner (landet)	91	23,8 mill	2,165 mrd	1,261 mrd	2,427 mrd

Tabell 6 Vedlikeholdsnivå i alle kommuner

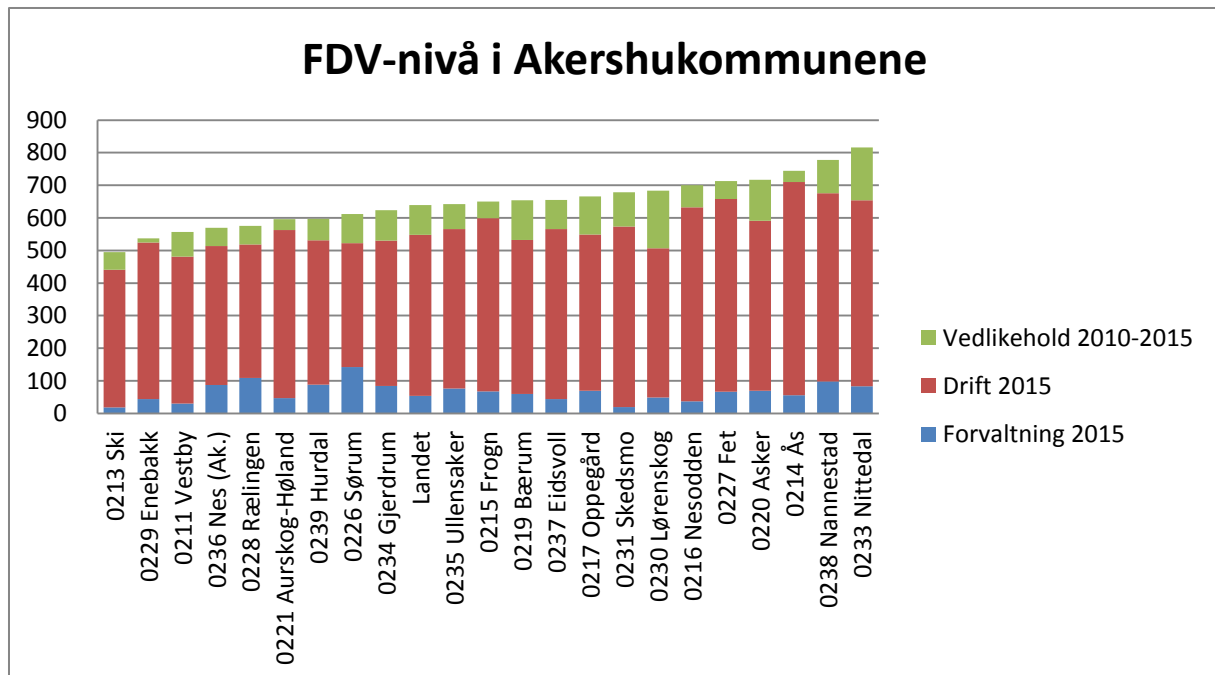
I gjennomsnitt bruker norske kommuner 91 kr per kvm til vedlikehold. Det er mer enn Akershuskommunene. Dersom alle norske kommuner skal justere sine vedlikeholdskostnader slik at de samsvarer med beste praksis i Akershus, betyr dette at det må legges inn 1,261 milliarder til vedlikehold av kommunal eiendom på landsbasis. For å komme på anbefalt vedlikeholdsnivå, som er på 193 kr per kvm, må landets kommuner legge til 2,426 milliarder.

Tallet i kolonnen *Justering mot anbefalt nivå* kan også leses som estimert akkumulert vedlikeholdsetterslep per år, altså avviket mellom nivået kommunal bygningsmasse vedlikeholdes på i dag, og anbefalt nivå, som er på 193 kr per kvm.

#### 4.3.4 Samlede FDV-kostnader i Akerskommuner og landet

I dette kapittelet samles nøkkeltall for forvaltning, drift og vedlikehold per kvadratmeter i søyler som viser samlede kostnader til FDV per kvadratmeter, per Akershuskommune.

Tallene er hentet fra KOSTRA, og sammenstilt i et søylediagram. Vedlikeholdet er fremdeles et gjennomsnitt av nivået de siste fem årene. Forvaltning og drift svinger ikke i like stor grad, derfor er det bare tatt med 2015-nivået for dette tallet. Tallene er sortert stigende ut fra hvor høye totale kostnader kommunene har til forvaltning, drift og vedlikehold.



Figur 27 Totale kostnader til FDV i Akershuskommuner

Som diagrammet viser, ligger kommunene som prioriterer vedlikeholdet høyt, ganske høyt oppe på totale kostnader også, med noen unntak; Ås, Fet og Nesodden har høye totale kostnader til FDV, men prioriterer vedlikeholdet likevel lavt. Lørenskog har høyest vedlikeholds nivå i Akershus, men har lave driftskostnader, derfor har de lavere totale kostnader enn Nesodden, Fet, Asker og Ås, Nannestad og Nittedal. De fleste kommunene har totale FDV-kostnader mellom 600 og 700 kr per kvm, men forvaltning, drift og vedlikehold prioriteres ulikt innenfor rammene. Det er flere faktorer som kan påvirke dette. F.eks. kan renholdskostnader være høye pga. slitte gulv, små lokaler med mange rom, etc. Lønnsnivå, energiforbruk, strømpris, antall bygg, alder på bygg, beliggenhet, kvalitet og innhold i driftstjenestene er andre eksempler. Kommunene må gå inn og analysere disse faktorene for å finne ut hvor skoen trykker, og gjøre strategiske valg som sikrer et godt verdibevarende vedlikehold og gode bygg for brukerne til en lavest mulig kostnad.



### 4.3.5 Arealforbruk i Akershuskommuner og landet

Antall kvadratmeter henger direkte sammen med kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold. Arealbruk er den viktigste kostnadsdriveren innenfor eiendomsforvaltning. Ved å bygge arealeffektivt og sambruke, er det mulig å redusere arealbruken. Tabellen nedenfor tar utgangspunkt i KOSTRA-tall for antall kvadratmeter formålsbygg per innbygger i 2015. Asker og Nittedal er ganske ulike på dette nøkkeltallet. Nittedal har lavest arealbruk per innbygger i Akershus, mens Asker ligger omtrent på gjennomsnittet. Gjennomsnittet av de to kommunene blir 3,9 kvm per innbygger. Dette er en del lavere enn snitt i Akershus som er på 4,3 og snitt i landet som er på 4,7 kvm per innbygger.

Kommune	Kvm per innbygger 2015	Arealendring som følge av justering mot beste praksis	Sum FVD per kvm 2015	Effekt på kostnad ved justering mot beste praksis
0233 Nittedal	3,3	13 213	816	10 777 913
0227 Fet	3,5	4 465	713	3 181 242
0211 Vestby	3,7	3 084	557	1 716 258
0237 Eidsvoll	3,8	2 421	655	1 586 246
0238 Nannestad	3,8	1 178	778	916 225
0234 Gjerdrum	3,9	316	623	196 789
0226 Sørums	3,9	-296	612	-181 224
0236 Nes (Ak.)	3,9	-481	570	-274 147
0215 Frogn	4,0	-1 492	650	-969 600
0228 Rælingen	4,2	-5 575	576	-3 208 368
0216 Nesodden	4,4	-9 776	701	-6 848 440
0219 Bærum	4,4	-64 326	654	-42 075 677
0220 Asker	4,4	-29 371	717	-21 057 346
0213 Ski	4,6	-20 485	495	-10 137 110
0214 Ås	4,6	-13 976	745	-10 409 058
0229 Enebakk	4,7	-8 580	537	-4 606 855
0231 Skedsmo	4,8	-49 170	679	-33 362 818
0221 Aurskog-Høland	4,9	-15 702	596	-9 360 867
0239 Hurdal	4,9	-2 941	597	-1 756 051
0230 Lørenskog	5,0	-40 673	684	-27 804 796
0235 Ullensaker	5,0	-37 331	642	-23 963 625
0217 Oppegård	5,3	-38 779	665	-25 803 665
<b>Totalsum</b>	<b>4,3</b>	<b>-14 285</b>	<b>648</b>	<b>-203 444 975</b>

Tabell 7 Mulighet for kostnadsbesparelser ved reduksjon av areal i Akershuskommuner

I tabellen er det tatt utgangspunkt i rapporterte tall på kvm per innbygger fra KOSTRA, sortert stigende. Tallet som fremkommer i kolonnen *arealendring som følge av justering mot beste praksis* viser hvor mange kvadratmeter kommunene må legge til, eller redusere, for å komme på nivå med beste praksis (Asker og Nittedal), som er 3,9 kvm per innbygger. Ut fra det nivået som hver kommune har på FDV i dag, vil denne arealreduksjon/økningen føre til en kostnadsøkning/ besparelse som vises i siste kolonnen.

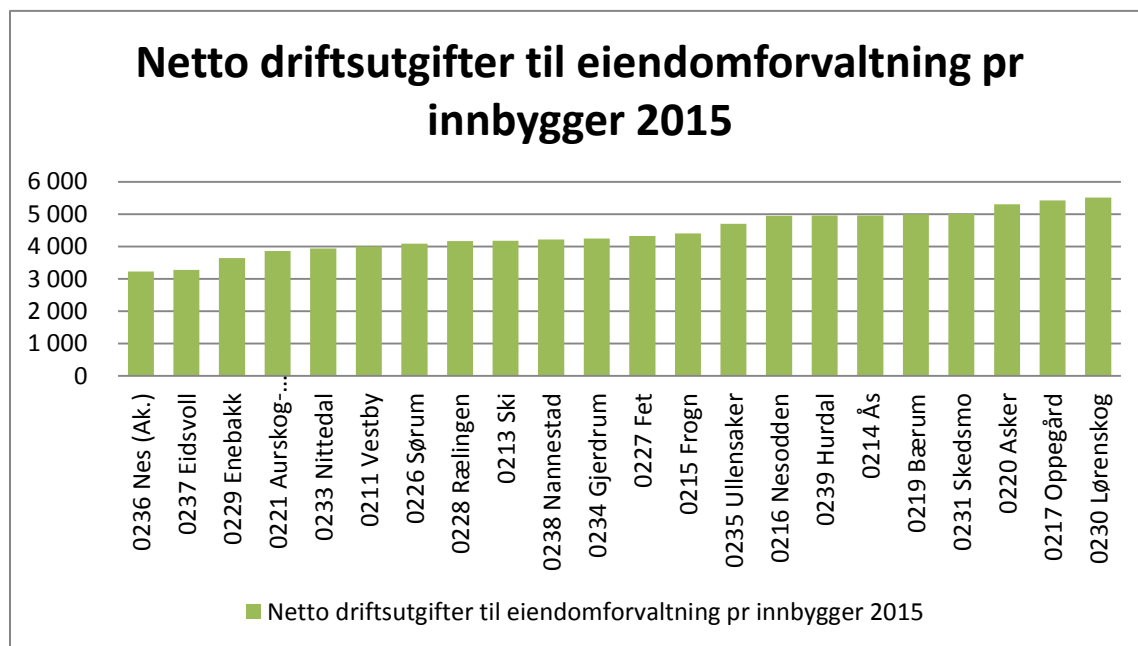
Tabellen viser at Akershuskommuner i gjennomsnitt har 4,3 kvm formålsbygg per innbygger. Som de negative tallene viser er det er store gevinster å hente ved å ta ned areal per innbygger i de fleste kommunene, men tallene sier ikke noe om årsaken til forskjellene i arealbruk per kommune. Forskjellene mellom kommunene kan henge sammen med behovet for areal i kommunen (demografi), avstander, grendestruktur og terreng (geografiske forhold), i tillegg til arealeffektivitet. Antall barn i barnehage- og skolealder, antall syke og eldre, prioritering av kultur og idrett og geografiske forhold spiller altså inn på arealbehovet i den enkelte kommune. Eierskap til idretts- og kulturbygg blir også ulikt definert i kommuner. I noen kommuner eies og driftes idretts- og kulturbygg foreninger, ofte med støtte fra kommunen. Da vil verken arealene eller kostnadene inngå i kommunens eiendomsforvaltningstall. Det er en del kommuner som har mindre enn 3,9 kvm formålsbygg per innbygger. Disse vil påføres økte kostnader ved å legge seg på nivå med beste praksis. Om disse kommunene har fornøyde brukere og nok kapasitet i formålsbyggene, så er det ikke nødvendig å bygge ut i henhold til beste praksis. Tallene må ses i sammenheng med behovene i hver kommune innenfor hvert formål. De kommunene som ligger høyt, kan f.eks. sammenligne seg med andre kommuner per byggtipe for å finne ut hvilken formålstype de ligger høyt på og så vurdere årsaken til dette ved å se på nøkkeltall som viser arealbruk per bruker. Hvis arealbruk per bruker også ligger høyere enn sammenlignbare kommuner, kan det finnes potensiale for å redusere areal. Da kan man vurdere hvilke tiltak som kan gjøres for å redusere arealbruken. Avgjørelsen er et politisk spørsmål.

	<b>Areal per innbygger 2015</b>	<b>Arealendring som følge av justering mot beste praksis</b>	<b>Sum FVD per kvm 2015</b>	<b>Effekt på kostnad ved justering mot beste praksis</b>
Gjennomsnitt alle kommuner (landet)	4,7	-3,491 mill	639	-2,231 mrd

Tabell 8 Mulighet for kostnadsbesparelser ved reduksjon av areal hele landet

Norske kommuner har i gjennomsnitt 4,7 kvm formålsbygg per innbygger. Dersom hele landet skal justere sitt arealbruk slik at de samsvarer med beste praksis, som er 3,9 kvm per innbygger, betyr dette at kostnadene til FDV kan reduseres med 2,231 milliarder til forvaltning, drift og vedlikehold på landsbasis.

### 4.3.6 Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger



Tabell 9 Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger i Akershuskommuner

Tabellen viser nøkkeltall for totale netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger (samlede FDV-kostnader). Det som er interessant med disse tallene er at sortert etter nivå, får man en ganske annen rekkefølge på kostnadsnivå, enn hvis man ser på tallene per kvm. Nittedal og Asker ligger nå i hver sin ende av skalaen. De kommunene som er rimeligst per innbygger er de kommunene som har lavest areal per innbygger, eller lavest kostnader per kvm. Nittedal som har det høyeste totale FDV-kostnaden per kvm ligger lavt på kostnader per innbygger, pga. lavt areal.

## 4.4 Resultater fra intervju – beste praksis

Jeg har intervjuet totalt fem personer som er sentrale i forhold til kommunens eierrolle; tre politikere og to administrative strategiske ledere i kommunene Asker, Nittedal og Ski.

I Asker kommune er ordfører og eiendomsdirektør intervjuet. Ordfører er leder av utvalget med ansvar for eiendomssaker.

I Nittedal kommune er ordfører og daglig leder i Nittedal kommune KF intervjuet.

I Ski kommuner er politisk leder for eiendomsutvalget som ble opprettet fra og med 1.1.2016 intervjuet.

#### 4.4.1 Motivasjon

Alle intervjuobjektene var tydelige på at å jobbe i kommunal sektor er givende, meningsfullt og variert. Det vektlegges at jobben innebærer et stort ansvar i forhold til den direkte betydningen den har for mennesker i hele livsfasen. Innsatsen i kommunal sektor påvirker kommunens innbyggere fra unnfangelse til død; barn, unge, voksne, eldre, vanskeligstilte, syke, næringsliv, frivillighet, natur og miljø. Kommunens innbyggere er kunden og intervjuobjektene blir motiverte av å legge til rette for deres ve og vel.

*Det interessante med kommunal sektor er bredden i alt vi har ansvar for. Det handler om samfunnsutvikling og å få være med å utvikle et sted der mennesker bor og lever. Det er veldig mangfoldig. Som politiker er det kjempespennende (Ordfører, Asker kommune).*

*Kommunal eiendomsforvaltning har som formål å skape gode forutsetninger for Askers befolkning i alle livets faser. Både som arbeidsplass, utdanningssted, osv., samtidig skal man ha det forretningsmessige perspektivet med at man skal drifte effektivt, men samfunnselementet er veldig givende. Jeg opplever at mange i virksomheten har denne holdningen med seg. Vi ser på det som at innbyggerne er kundene våre. Det opplever jeg er vel fundert i organisasjonen (Eiendomsdirektør, Asker kommune).*

*Det som er fantastisk spennende med kommunal sektor er at man jobber så nært på folk. Alt du gjør, har betydning for menneskers liv. Det er det som driver meg – samfunnsutviklingen. Det å få være med å styre utviklingen av Nittedalsamfunnet (Ordfører, Nittedal).*

*Det er i kommunen vi skaper grunnlaget for gode velferdstjenester. Det er her vi legger rammen for hvordan det oppleves å leve i et nærmiljø. Det å forvalte kommunal bygningsmasse er veldig viktig knyttet til de ulike formålene kommunen skal levere tjenester innenfor (Leder for Eiendomsutvalget, Ski kommune)*

#### 4.4.2 Organisering, dialog og styringssystemer

De kommunene som er intervjuet har tatt grep for å organisere seg slik at eiendomsforvaltningen får en selvstendig og tydelig rolle, i tett dialog med det politiske. Asker har nedsatt et politisk arbeidsutvalg uten vedtaksmyndighet under formannskapet. Nittedal har opprettet kommunalt foretak som rapporterer til styret, formannskapet og kommunestyret. Ski har opprettet et eiendomsutvalg med delegert beslutningsmyndighet. I alle disse kommunene er det Høyre som har tatt initiativ til denne endringen, med bakgrunn i et ønske om å profesjonalisere og tydeliggjøre eierrollen.

SV-politikeren som nå sitter som leder av eiendomsutvalget i Ski innrømmer at han var i mot dette forslaget da det ble fremsatt, men ser det nå som verdifullt at politikerne har fått mer innflytelse og styringsrett over eiendommene: *vi har kommet inn på et område som rådmannen i veldig stor grad har fått forvalte selv. Vi titter dem mer i kortene, vi kommer tidligere inn i saker. Vi tar et større politisk ansvar for byggforvaltningen og byggutviklingen.* Utvalgslederen understreker at det er viktig å finne den rette balansen, slik at det politiske *ikke blir administrasjonen.* Han opplever at administrasjonen tenker kreativt på hvilke saker som bør legges frem til behandling, samtidig som det politiske mer aktivt kan bestille innsyn og saksbehandling på saker de mener bør til politisk behandling. *Den politiske interessen for eiendomsforvaltning er vekket i løpet av de månedene utvalget har eksistert. Dette viser at utvalget har livskraft og bærekraft* (utvalgsleder, Ski kommune).

Askers ordfører fra Høyre har negative erfaringer med eiendomsutvalg med beslutningsmyndighet, som de har hatt tidligere; *vi var ikke så fornøyd med denne løsningen, da vi følte formannskapet ikke kom så tett på styringen, da vi følte at eiendomsutvalget «levde sitt eget liv», det var ikke helt heldig i forhold til det ansvaret vi hadde.* Ved å operere med arbeidsutvalg, organisert under formannskapet, opplever Asker at det politiske kommer tettere på, er tidligere inne i vurderinger, og har informasjon gjennom hele løpet; *det politiske får altså ikke lengre bare en sak ferdig servert, når alt er ferdig tygd fra administrasjonen - arbeidsutvalget får være med å gi føringer underveis. Det er viktig at administrasjonen selv er årvåkne for hva som må legges frem for det politiske nivå - at man ser dette som gjensidig nyttig. Politikere kan ikke nødvendigvis ha en oversikt over hvilke saker som er på et tidlig stadium i en så stor organisasjon* (Ordfører, Asker kommune). Eiendomsdirektøren opplever utvalget som et diskusjonsforum - *man kan kaste ut litt ideer, teste litt og få tilbakemeldinger fra det politiske nivå, slik at det man gjør stemmer med det politiske ønsket.* I følge ordfører i Asker er administrasjonens rolle å legge til rette for gode politiske beslutninger gjennom god veiledning og saksutredninger, slik at politikerne får nødvendig kunnskap, det har de ikke nødvendigvis i utgangspunktet; *det er bedre for en rådmann å legge frem en sak for ofte, enn for sjelden. Her legger administrasjonen frem saker, ikke bare fordi de må, men for å skape entusiasme og begeistring, og gi kunnskap om hva faget driver med og gi innsikt om stort og smått.*

I Nittedal var kommunestyret samlet om avgjørelsen om å opprette kommunalt foretak. Ordføreren i Nittedal vektlegger at vedtaket har medført at eiendomsforvaltningen utførers med høyere kvalitet, noe som har ført til sterkere tillitt fra kommunestyret og en bedre dialog

mellom det administrative og det politiske. Ordføreren mener de har lyktes *fordi det har vært et politisk ønske om å lykkes*, men det er noen skjær i sjøen; rådmannen i Nittedal opplever styringsrollen mellom seg og foretaket som krevende. Det er en litt tyngre prosess å gå gjennom foretaket når noe trengs. Dette jobbes det med, og rammene for styring og kommunikasjon mellom rådmann og foretak har blitt formalisert gjennom et forventningsbrev. *Foretaket har et lydhørt politisk miljø når de ønsker å tenke høyt. De kommer når det er dilemmaer og de kommer når det er ting de er usikre på og ønsker å forankre. Det er en åpen og tillitsfull tone mellom styret, daglig leder og formannskap og kommunestyret som eier. Støtte fra politisk nivå får man når man er flinke til å komme med saker, ikke bare når de må, men også når de kan, slik at politikerne får et eierskap og opplever at de kan være reelle eiere og gode eiere. Jeg er kjempestolt av det vi har fått til. Det er positive, flinke og entusiastiske mennesker som jobber der* (Ordfører, Nittedal).

#### 4.4.3 Suksesskriterier for bærekraftig og konkurransedyktig eiendomsforvaltning

Politikerne og de strategiske lederne som er intervjuet vektlegger politisk styring som en suksessfaktor. Det administrative opplever at det er motiverende å ha politikere som stiller krav og har forventninger til leveransen, og det politiske vektlegger at det å komme tettere på, gir mer reell politisk styring.

##### **Suksesskriterier:**

- Klart definert politisk eierrolle
- Støtte fra eier
- God, løpende dialog mellom folkevalgte og strategisk eiendomsledelse
- Klare mål og forventninger
- Gode rapporteringsrutiner
- God ledelse
- Bred kompetanse på prosjektledelse, byggeledelse og strategisk utvikling
- Klar rolle- og ansvarsfordeling i mellom eier, bruker og forvaltning

## 5 Diskusjon

Problemstillingen for oppgaven er *hvordan kan eierstyring i norske kommuner utvikles til å bli bærekraftig og konkurransedyktig?*

Problemstillingen skulle besvares gjennom to forskningsspørsmål:

- Hvilke rammebetingelser kjennetegner kommunal eiendomsforvaltning?
- Hva kjennetegner bærekraftig og konkurransedyktig eierstyring og eiendomsforvaltning i kommunal sektor

Nå er problemstilling og forskningsspørsmål belyst via tidligere forskning og egen forskning som har omfattet dokumentetsøk i Akershuskommuner, analyse av KOSTRA-tall og intervju med politisk og strategisk administrativt nivå i noen av de kommunene som er best i landet på eiendomsforvaltning.

I dette kapittelet diskuteres funn fra egne undersøkelser opp mot tidligere forskning som er presentert i litteraturdelen. Kapittelet er bygget opp etter metodebruken. Først diskutertes resultatene fra søket i overordnede plandokumenter, deretter KOSTRA-analysen og til sist intervjuene. Hvert kapittel trekker frem resultatene fra de ulike metodene, og ser dem i sammenheng med tidligere forskning. Mulige feilkilder i metodebruken og alternative måter å tolke resultatene på, drøftes også.

### 5.1 Rammebetingelser for kommunal eiendomsforvaltning

#### 5.1.1 Overordnede mål for eiendomsforvaltning

Resultatene viser at kommunene utformer overordnede plandokumenter forskjellig. Det er naturlig; planene skal gjenspeile det unike med kommunen, de verdier og mål som er satt i forhold til de forutsetningene som hver kommune har, miljømessig, samfunnsmessig og økonomisk. Politikerne og administrasjonen setter sitt avtrykk i planene innenfor de rammene som er gitt av lovverk, og krav/forventinger fra overordnede myndigheter. De fleste kommuner har tatt inn bærekraftbegrepet i overordnede plandokumenter, og har fokusområder innenfor sosiale forhold, miljø og økonomi. Dette gir grunnlag for å knytte kommunens overordnede fokusområder til bærekraftig og konkurransedyktig eiendomsforvaltning.

I og med at planstrategi og kommuneplanen er en kommunes overordnede styringsdokumenter, er det høyst aktuelt å starte med dette dokumentet for å finne ut om kommunene har vurdert planbehovet for eiendom i planstrategien. I kommuneplanen er det interessant å søke etter kommunens vurderinger av langsiktige utfordringer, mål og strategier for eiendomsforvaltningen. I handlingsplanen er det interessant å se hvordan kommunene har planlagt å følge opp og ivareta mål og strategier for eiendomsforvaltning i et fireårsperspektiv. Jeg søkte også etter kommunedelplaner og temaplaner for eiendom på kommunenes nettsider, men det var vanskelig å finne. Mange kommuner velger også å behandle eiendomsplaner administrativt, eller ikke legge ut disse planene på sine nettsider. Jeg fant veldig få eiendomsplaner på kommunenes nettsider. Selv om planene er behandlet politisk, velger mange kommuner å ikke legge planene ut på nettsidene. Planene er da kun offentliggjort via den politiske møteportalen. Dette kan gjøre det vanskelig å finne tilbake til dem, da man gjerne må vite når de er behandlet.

Søket som er gjort i overordnede plandokumenter gir ikke grunnlag for å konstatere om kommunene gjør en god eller dårlig jobb med eiendomsforvaltningen, eller hvordan kommunene jobber planmessig med eiendom, men det er interessant å se hvor forskjellig de behandler eiendomsområdet i overordnede planer - noen kommuner har ikke nevnt noe om eiendomsforvaltning, mens andre har presentert området i et eget kapittel. De fleste strategi- og kommuneplaner som er gjennomgått, er fra forrige valgperiode. Asker hadde ikke nevnt søkeordene i forrige planstrategi, mens i rulleringen som skal skje i 2016 kommer det mange eiendomsplaner med. Etter kommunevalget i 2015, er mange kommuner i gang med å rullere planstrategi og kommuneplaner i disse dager. Det kan være at resultatene vil være annerledes om man gjør en gjennomgang av planverket etter neste rullering.

Asker og Nittedal kommune har ikke satt egne mål for eiendomsforvaltning i sine overordnede planer, men har likevel kommet langt med strategisk eiendomsforvaltning. Av dette kan man tolke at mål i overordnede planer ikke er en forutsetning for å lykkes med eiendomsforvaltning. Politisk og administrativt fokus spiller nok en viktigere rolle.

Kommunale eiendommer eies av Norges befolkning. Styret som representerer eierne er folkevalgte politikere. Gjennom valgdeltakelse, ved å danne folkegrupper, eller lobbyvirksomhet kan eierne (befolkningen) påvirke politikerne til å ta avgjørelser de mener er viktig. Ofte melder engasjement seg i forhold til offentlig eiendom når noe skal rives, bygges, eller hvis forfallet har gått for langt.



Folkevalgte er ikke profesjonelle bygningseiere. Politikerne i kommuner er lekfolk som skal ivareta interessene til sine velgere og overordnede myndigheter. De har også et eier- og arbeidsgiveransvar. De fleste kommunepolitikere har annen jobb ved siden av politiske verv. Lekfolkene som sitter i kommunestyrene rundt om i landet er ledere, forskere, lærere, sykepleiere, jurister, ingeniører, studenter, elektromontører, arbeidsledige, økonomer, rørleggere, sosionomer, osv. Politikerne representerer et tverrsnitt av befolkningen, og sammen er de svært kunnskapsrike. De fleste må vel også kunne påstås å ha et hjerte som banker for gode kommunale tjenester. Dette er et felles mål alle som er involvert i en kommunal tjenesteproduksjon kan samles om. Folkevalgte har i utgangspunktet ikke forutsetninger for å inneha rollen som en profesjonell bygningseier, men de er i et politisk miljø, de har kontakt med innbyggerne (velgerne) og ser på eiendom som et virkemiddel for å utøve sin politikk. Eiendom er viktig for dem. Politikerne som er intervjuet uttrykker at kommunens eiendommer er kommunens ansikt utad, stedet der mennesker lever sine liv og at eiendom er en viktig bidragsyter til den kommunale tjenesteproduksjonen.

Den kommunale eiendomsmassen representerer store verdier; økonomisk, kulturelt, sosialt- og miljømessig. Formålet med offentlig eiendomsmasse er ikke å gi avkastning til eierne, men å bidra til og legge til rette for gode kommunale tjenester. En utfordring, som påpekes av Grünfeld og Jakobsen (2006) er at offentlige eiere ikke har insentiver til å drive effektivt og profesjonelt, fordi de ikke er ansvarlig for de økonomiske konsekvensene av gevinster eller tap som følge av valgene de tar. Multiconsult og PwC trekker frem det samme spørsmålet når de spør seg om demokratiet ikke er tilrettelagt for den langsiktigheten som god eiendomsforvaltning krever. Også i nyhetene ser man stadig saker der politikere har gått for løsninger som er dyre og dårlige, eller forsømt sitt eieransvar ved å la eiendomsmasse forfalle.

Resultatene fra intervjuene viser tydelig at kommunene ikke mangler insentiver til å drive bærekraftig og konkurransedyktig eiendomsforvaltning. Kommunens formål og rolle som samfunnsutvikler er i seg selv god motivasjon til å få mest mulig ut av ressursene. Årsaken til at eiendom ikke når opp som et strategisk satsingspunkt i overordnede plandokumenter kan henge sammen med det brede spekteret av tjenester som skal ytes, og at sosiale tjenester står i fokus. Andre årsaker kan være manglende fokus, administrativt og politisk. Politiske og administrative strategiske ledere er ikke bevisst sin rolle som eier av offentlig eiendom, dermed når ikke eiendomsfaglige innspill frem. Økonomiske hensyn kan være en faktor som gjør at mange kommuner vegrer seg for å ta tak i dette området - det vil kanskje bety et stort

hugg inn i kommunens budsjett hvis eiendomsforvaltning skal løftes til et forsvarlig nivå, og dette vil på kort sikt innebære at andre tiltak må nedprioriteres.

Kommuner er sammensatte og komplekse organisasjoner. I det ligger at det er mange forskjellige tjenester som skal ytes og mange ulike roller som skal fylles. Kommunene tilbyr tjenester som barnehage, skole, fritidsklubber, sykehjem, kommunale omsorgs- og sosialboliger, bibliotek, vann og avløp, renovasjon, feiing, brannvesen, kommunale veier, plan og byggesaksbehandling, forebyggende helsearbeid, tilrettelegging for kultur- og næringsliv, tilrettelegging for et aktivt idrett- og friluftsmiljø, med videre. Det trengs en variert og stor eiendomsmasse for å tilby alle tjenestene kommunene har ansvar for. Det er også komplisert å ha et overordnet strategisk ansvar for en så sammensatt og kompleks organisasjon, da inkludert FDVU av en stor og variert eiendomsportefølje. Politikere har, som arbeidsgivere og bygningseiere, et ansvar for å sikre gode lokaler for ansatte som skal yte kommunale tjenester, og for brukere som skal motta tjenestene. Politikerne har også et ansvar som arbeidsgiver for dem som skal ivareta bygningsmassen. Også disse har et behov for å bli stilt krav til og få tilbakemeldinger på jobben de gjør. Asker, Nittedal og Ski har tro på at en tettere politisk oppfølging gir bedre eiendomsforvaltning, og har derfor organisert eierstyringen slik at det politiske har bedre mulighet til løpende styring og oppfølging av administrasjonen når det gjelder eiendomsforvaltning. Hvis mål for eiendomsforvaltning ligger i mange forskjellige planer, bidrar dette til en uklar rolle- og ansvarfordeling. Det er derfor viktig at mål for eiendom er tydeliggjort i overordnede plandokumenter. Om det er en strategiplan, kommunedelplan, temaplan, eller virksomhetsplan er ikke viktig, men politikere bør involveres for å sikre at de kan ha innflytelse over valgene, og at de ansvarliggjøres i forhold til sin eierrolle. Gode tjenester i kommunal sektor forutsetter en helhet og et samarbeid mellom mange fagenheter. Det tverrfaglige samarbeidet er viktig. For å klare dette kreves klare rolle- ansvars og myndighetsforhold, samt en god og tillitsfull dialog mellom eier, forvalter og bruker, på strategisk, taktisk og operativt nivå. Incentivene mangler ikke i kommunal sektor, faktisk kan resultatene tyde på at kommunene har flere, og bedre, grunner til å drive effektivt, enn en organisasjon der formålet kun er å levere avkastning til eierne.

### 5.1.2 Nasjonale føringer

Flere sentrale forskningsrapporter, som NOU 2004:22, Multiconsult og NBEF (2013) og RIF (2015) anbefaler at det utarbeides en nasjonal handlingsplan for å hente inn kommunalt vedlikeholdsetterslep. NOU 2004:22 anbefaler at det stilles krav fra regjeringen om at kommunene utarbeider langsiktige planer for eiendomsforvaltning. Dette er regjeringen uenig i. De ønsker ikke å redusere den lokale handlefriheten og mener at kommunene på eget initiativ vil finne det hensiktsmessig å lage langsiktige strategier for eiendomsforvaltning. Regjeringen argumenterer også med at støtteordninger vil belønne de kommunene som ikke tar tak i vedlikeholdsetterslepet, og med det gi feil signaler (KMD 2004-2005). Kunne man tenkt motsatt på det? Etablert en ordning som belønner planmessighet og helhetlige vurderinger? En ordning på linje med [spillemiddelordningen](#) (Regjeringen, 2016), som gir tilskudd til prosjekter som er politisk forankret, og ut fra et vel definert og helhetlig vurdert behov? Da gis det insentiver til å jobbe planmessig med eiendomsforvaltning i kommunene. Da belønnes de som belønnes bør.

Av lovverk må bygningseier forholde seg til et fragmentert ansvar når det kommer til eiendomsforvaltning. I noen tilfeller har bruker ansvar for å kontrollere om fysisk miljø er i samsvar med regelverk (forskrift om miljørettet helsevern), i andre tilfeller er det kommunens interne bygningsavdeling som skal følge opp at vedlikeholdet blir utført tilfredsstillende (plan og bygningsloven). I arbeidsmiljøloven har fylkesmannen kontrollmyndighet. Tilsyn i henhold til el-tilsynsloven og brannvernloven, er tillagt netteier og brannvesen. Til syvende og sist er bygningseier ansvarlig for å ha betryggende kontroll med at forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling er utført i henhold til lovverk. Ansvarlig for eiendommene må forholde seg til, og ha oversikt over, kravene fra alle interessentene hvis oppfyllelse av lovverk sak ivaretas. Formuleringen om vedlikeholdsplikt i plan og bygningsloven § 31-3 setter ikke fokus på bærekraftig eiendomsforvaltning. Den uttrykker at som et minimum må eier sørge for at eiendommen ikke skal utgjøre fare, være til vesentlig ulempe, eller sjenanse for omgivelsene. Det samme gjelder krav i annet lovverk. De kommunene som skal lykkes med å oppnå god eiendomsforvaltning i et konkurranse- og bærekraftperspektiv bør sette seg høyere mål enn å oppfylle lovkrav - selv om det å oppfylle lovkrav er en god start.

I gjennomgangen av kommuneplanene ble det observert at mange kommuner bygger opp kommuneplanen i henhold til nasjonale føringer i plan og bygningsloven og i henhold til forventings-dokumentene fra 2011 og 2015.

Det at staten har lagt føringer om at det skal fokuseres på klima og miljø, folkehelse, infrastruktur og samferdsel, tilgjengelighet, mv. i kommunal planlegging, har medført at kommunene har fulgt opp og laget overordnede planer for klima, miljø og mangfold, trafiksikkerhet, idrett og friluftsliv, universell utforming, utvikling av infrastruktur, med videre. Det er naturlig å anta at hvis regjeringen legger føringer om at det ønskes fokus på planmessig eiendomsforvaltning, så vil kommunene følge dette opp. Når det ikke er stilt krav fra overordnede myndigheter i lovverk, eller gitt retningslinjer om at kommunene skal sette mål for eiendomsforvaltning i kommuneplanen, så kan man ikke vente at alle kommunene gjør det. Hvis de likevel har gjort det, så er nok det fordi disse kommunene har politikere, rådmenn, samfunnsplanleggere, strategiske ledere eller andre som sitter sentralt i administrasjonen, og ser verdien av et strategisk fokus på dette området. Det virker litt tilfeldig. Et krav, eller en oppfordring fra regjeringen via forventningsdokumentet eller plan og bygningsloven, vil kunne hjelpe flere kommuner til å se verdien av strategier og planmessighet innenfor eiendomsforvaltning. Det er ikke avgjørende for å lykkes med eiendomsforvaltning at det settes mål for eiendomsforvaltning i planstrategi og kommuneplan, men fordi planstrategi og kommuneplan skal legge føringer for alle andre planer i kommunen, så bør eiendom inkluderes der for å sikre at politikere og administrasjon er oppmerksomme på dette feltet. Ved å jobbe planmessig og ha en strategi for hvilke bygg som skal videreføres og hva de skal brukes til, vil det kunne fastsettes på hvilket nivå byggene skal driftes- og vedlikeholdes, og hvilke som skal avhendes. Kommunene vil da kunne spare mye penger på drift og arealbruk, penger som kan brukes til å hente inn vedlikeholdsetterslepet, eller til andre formål.

### 5.1.3 Økonomiske rammebetingelser

Som tallene i kapittel 4.2 viser, prioriterer Asker og Nittedal eiendomsforvaltning nokså høyt sammenlignet med andre Akershuskommuner og landet forøvrig. Å se på tallene på en overordnet måte som dette gir ingen forutsetninger for å påstå om kommunene driver en god eiendomsforvaltning. Tallene sier ingenting om kvalitet. Det knyttes også stor usikkerhet til hvordan kommunene tolker KOSTRA-veilederen og hvor nøyaktige de er med å regnskapsføre slik at sammenligningsgrunnlagene blir like. Nedenfor drøftes resultatene fra KOSTRA-analysen.

## **Forvaltning**

Kommunene i Akershus har regnskapsført forvaltningskostnader på mellom 18 og 142 kr per kvm. På landsbasis ligger kostnadene til forvaltning på 54 kr per kvm. Tallet kan variere av forskjellige årsaker. En svakhet ved tallet er at kommunen kan tolke ulikt hvilke oppgaver som skal inngå i kostnadsposten. Ulik organisering kan være en faktor som påvirker dette tallet. Dersom f.eks. økonomi og juridiske funksjoner er sentralisert og betjener mange ulike tjenesteområder, slik det er i mange kommuner, så vil disse funksjonene trolig ikke fordeles slik at de inngår i kostnadsposten forvaltning av eiendom. KOSTRA-veilederen stiller krav om fordeling av lønnskostnader dersom arbeidsmengden overstiger 20 % stilling. Arbeidsmengder under 20 % er det valgfritt å fordele. Stabsfunksjoner som støtter eiendomsforvaltningen vil derfor i ulik grad bli fordelt til eiendomsområdet. Kommuner som har egne jurister, planleggere, økonomer, controllere, mv. organisert innenfor eiendom vil derfor i større grad henføre disse funksjonene til eiendomsforvaltning.

## **Drift og vedlikehold**

Kommunene i Akershus har regnskapsført et driftsnivå på mellom 380 og 655 kr per kvm. På landsbasis bruker kommunene 494 kr per kvm. Til vedlikehold har det blitt avsatt mellom 13 og 177 kr per kvm i gjennomsnitt de siste fem årene. På landsbasis har det blitt satt av 91 kr per kvm de siste fem år (mellom 2010 og 2015). Svakheten med dette tallet er at avgrensningen mellom drift, vedlikehold og investering kan tolkes ulikt i kommunene. Lave prioriteringer til nødvendig drift og vedlikehold, medfører et stort etterslep som mange kommuner henter inn over investeringsbudsjettet. En del vedlikehold er derfor blandet med tall for større oppgraderinger og nybygg i investeringsbudsjettet. En annen sentral faktor er bruken av eget personell. Enkelte kommuner har vaktmestre som utfører mye vedlikehold, mens andre kjøper inn det meste av vedlikeholdsarbeid fra eksterne. I de tilfelle hvor vaktmestre utfører vedlikeholdet, vil deres lønn vises som en driftskostnad i KOSTRA-tallene, og driftskostnadene vil se høyere ut, og vedlikeholdskostnadene lavere, enn de egentlig er. Fagutdanning, ansiennitet, generelt lønnsnivå, alder på bygg, byggets utforming, etterslep, isolasjon, hvor mye det er i bruk, avstander, med videre, er også faktorer som påvirker drifts- og vedlikeholdskostnadene.

## **Arealbruk**

Kommunene i Akershus har rapportert inn et arealforbruk på mellom 3,3 og 5,3 kvm formålsbygg per innbygger. På landsbasis har kommunene 4,7 kvm formålsbygg per innbygger. Forskjellen mellom kommunen her kan bero i flere ting.

Hva kommunene definerer som formålsbygg er en faktor som påvirker dette tallet. Kanskje rapporteres flere, eller færre, kvadratmeter formålsbygg enn det som er reelt. En annen faktor er demografien, som avgjør behovet for formålsbygg, og geografiske forhold, som setter rammene for hvor byggene bør/kan ligge, hvor mange bygg man trenger, størrelse på byggene, mv.

### **Vurdering**

Tallene som blir presentert i kapittel 4.3 må ses i sammenheng med behovet og politiske prioriteringer i den enkelte kommune. God eiendomsforvaltning er definert som *det å gi brukerne gode og effektive bygninger til lavest mulig kostnad. Dette innebærer å skape best mulige rammevilkår for brukernes virksomhet over tid, i tillegg til å innfri eiernes, forvalternes og samfunnets krav* (NOU 2004:22). Lavest mulig kostnad avhenger av hvilke rammebetingelser man har, enten fra brukeren, eierne, forvalterne, eller samfunnet. For å sikre god eiendomsforvaltning ønsker man et godt verdibevarende vedlikehold, fornøyde eiere og brukere, og lavest mulige driftskostnader. Det innebærer at man må måle flere faktorer for å bedømme om kostnadene er for høye eller for lave. Tilstand på byggene og kvalitet på tjenestene er nødvendige tilleggsopplysninger. De kommunene som rapporterer at de vedlikeholder for mindre enn 100 kr per kvm, vil i prinsippet ha et stort vedlikeholdsetterslep, men det avhenger av hvor mye vedlikehold som utføres over investeringsbudsjettet. Å ha oversikt, og måle tilstand over tid, er avgjørende for å bedømme kvaliteten på eiendomsforvaltningen. I tillegg skal byggene fungere godt og være gode arbeidsplasser, bo- og oppholdsplasser for ytere og mottakere av kommunale tjenester. Kvaliteten på driftsleveransen kan bedømmes av brukerundersøkelser, sjekkrunder, avviksmeldinger, mv.

Kvalitetsbegrepet er lite håndfast – kvalitet vurderes individuelt avhengig av bakgrunn.

Derfor er det så viktig at noen definerer kvalitet. At noen setter standarden for hvilken kvalitet som skal leveres. Det er en viktig politikeroppgave. Som representanter for innbyggerne, mottakerne av tjenestene og arbeidsgiver må de definere kvaliteten på det som leveres.

Administrasjonens oppgave er å avstemme økonomiske og kompetansemessige forutsetninger mot ønsket kvalitet. Løpende tilbakemeldinger til de folkevalgte på måloppnåelse og avvik er viktig, for at de skal få mulighet til å justere rammer eller målsetninger ut fra forutsetninger og forventinger.

De kommunene som har høye driftskostnader til sine bygg, bør sammenligne seg med andre, enten ved å lage en intern konkurransesituasjon, ved å konkurranseutsette deler av tjenesten, slik som Ski og Asker har gjort, eller sammenligne seg med andre kommuner på et mer

detaljert nivå for å finne årsakene til hvorfor tjenesten deres koster mer, og avdekke potensialer for effektivisering. Årsakene til høye driftskostnader kan henge sammen med politiske ønsker og prioriteringer, som at hver grend skal ha gangavstand til barnehage og skole, eller at byggene er dyre å drifte pga. alder, slitasje, utforming, mv. Vet man hvorfor tallene ser ut som de gjør, er det mulig å gjøre valg som kan effektivisere tjenestene, eller så kan man komme til den konklusjonen at tjenesten driftes godt innenfor de forutsetninger som er gitt.

Fellesnevneren for de kommunene som lykkes, er at de satser på strategisk kompetanse. KOSTRA-tallene viser at de ligger over landsgjennomsnittet på administrasjon og eiendomsledelse. Det de har igjen for dette er planmessighet, forutsigbarhet, involverte og engasjerte politikere, tillit fra det politiske, dokumentasjon på hva de gjør bra og hva de trenger å jobbe med og motiverte ansatte som vet hva de jobber for.

Det kunne vært interessant å ha brukt mer tid på å analysere Lørenskog kommune. Denne kommunen utpeker med svært interessante KOSTRA-tall. De har lave forvaltnings og driftskostnader, og de høyeste vedlikeholdskostnadene i fylket. De ligger relativt lavt på samlede FDV-kostnader per kvm, men de har høyt areal per innbygger, og ligger derfor høyest på samlede FDV-kostnader per innbygger.

## **5.2 Bærekraftig og konkurransedyktig eiendomsforvaltning**

### **5.2.1 Resultater fra intervju**

De fem personene som er intervjuet tegner et bilde av en kommunal eiendomsforvaltning som drives i tråd med anbefalingene fra litteraturen. I moderne FM-teori beskrives hierarkisk oppbygging av rollene i en FM-organisasjon. På øverste nivå har man eier/strategisk nivå, deretter forvalter/taktisk nivå, deretter drift/operativt nivå, så bruker/mottaker. Tilknyttet disse nivåene er ulike roller og ansvarsområder, som gjerne er definert av lovverk og delegeringer. Det høres enkelt ut, men for mange kommuner er nok denne avgrensingen ganske vanskelig. Det som Asker og Nittedal har fått til, og Ski er på vei til å lykkes med, er å etablere en eiendomsforvaltning som får en strategisk rolle, i tett samarbeid med det politiske.

Eiendom er et fagområde som i første ledd er rettet mot kommunens fagenheter. Fagenhetenes rolle er å bidra til å definere det behovet som fasilitetene skal dekke. Deres kjennskap til de tjenestene som skal tilbys i bygget skal definere byggets utforming ved nybygg, og byggets

funksjonalitet ved vurdering av videre bruk. I andre ledd er det kommunens innbyggere og brukere av kommunale bygg som blir direkte påvirket av den jobbet som de ansvarlige for eiendommene og fagdisiplinene gjør – sammen.

Som fagområde har eiendom på relativt kort tid blitt mye mer komplisert enn det var tidligere, da en vaktmester på huset ordnet det meste av vedlikeholdet. Dagens eiendomsdrift kan ikke lengre gjøres av «hvem som helst» - det kreves fagkunnskap, kurs og sertifikater for å drifte moderne bygg. Et problem som mange innenfor eiendomsfaget møter, er at alle kjenner litt til eiendomsforvaltning i den form at de bor et sted og jobber et sted. De fleste har kjøpt og solgt hus, malt litt, kanskje skiftet et gulv, et tak, et kjøkken og montert en lampe, og med bakgrunn i dette har de meninger om hvordan faget skal utøves. For å sikre en forsvarlig ramme for å utføre den jobben må noen ta eierskap. Det er ikke farlig å lytte, det er heller ikke farlig å ta en runde, diskutere, stoppe opp litt og evaluere det man gjør og kanskje velge en annen retning, men avgjørelser må ses i en helhetlig sammenheng, og tas på dertil egnet nivå. Klare rolle- og ansvarfordelinger er viktig.

Ski kommune er helt i startfasen og har ikke gjort seg så mange erfaringer med den nye politiske rollen enda, men det er interessant at utvalgslederen allerede mener å se positive effekter. Alle intervjuobjektene vektlegger en åpen dialog, politisk styring, involvering og løpende informasjonsdeling som kriterier for å lykkes med kommunal eiendomsforvaltning. Kommunene er bevisst på å organisere seg slik at politikerne får en tydelig eierrolle. Ski og Asker, som har eiendomsforvaltningen organisert som etat, har tettere politisk oppfølging og styring enn Nittedal, som har organisert eiendomsforvaltningen som KF. Ordfører og daglig leder i Nittedal oppgir at kommunestyret har stor tillit til styret.

Skal politikerne kunne ivareta sin rolle som eier, er det avgjørende at kommuneadministrasjonen leverer gode beslutningsgrunnlag til politisk behandling og har en løpende dialog om utfordringer og muligheter. Dette sikrer også opplæring og interesse fra det politiske. Politikernes virkemiddel i denne sammenheng er å sette klare mål og krav, tilføre virksomheten nødvendige ressurser, og med det legge til rette for at virksomheten tilegner seg nødvendig kompetanse og klarer å levere i henhold til forventningene. Administrasjonen må være bevisst politikernes rolle som eier, og informere løpende. Det er et felles ansvar å bli gode på eiendomsforvaltning i kommunal sektor, men det politiske er en viktig brikke. Asker, Nittedal og Ski har lyktes med å sette eiendom på dagsorden, og jobber for å få på plass en langsiktig strategi som administrasjonen kan jobbe etter, uavhengig av politiske skifter.



Kompleksiteten i kommuneorganisasjonen er utfordrende med tanke på at interessene er svært ulike og til tider motstridende. Når mange ulike interesser og viktige formål konkurrerer innenfor samme økonomiske ramme, kommer man gjerne til det faktum at vedlikehold blir en salderingspost. Dette er ikke så vanskelig å forstå - når kommuner sliter med å få balanse i budsjettet, må de lovpålagte tjenestene prioriteres, og det er etisk sett enklere å redusere nivået på støttetjenester, enn på velferdstjenestene. Dette skjer på tross av at de fleste må regnes å være kjent med at dette er en kostbar løsning på lengre sikt. Det Asker og Nittedal har gjort for å motvirke dette, er å synliggjøre behovet, involvere og opplyse politikere, og ansvarliggjøres dem i forhold til de valgene som tas.

Det er mye å vinne på god eiendomsforvaltning i et bærekraftperspektiv; i et sosialt perspektiv, i et miljøperspektiv og i et økonomiperspektiv. Uavhengig av partisammensetning, organisering, økonomiske- og kompetansemessige forhold, er det behov for planlegging og styring for å kunne hente inn etterslep og bevare en god standard på kommunal eiendoms masse. Det bør være interessant å være god på eiendomsforvaltning uavhengig av hvilken ideologisk tilnærming man har til temaet. Undersøkelsene som er gjort i denne oppgaven viser at kommuner får til å lage planer uavhengig av politiske, organisatoriske og økonomiske forhold. De kommunene som ikke har utarbeidet en plan, bør starte der, hvis de skal sikre at området får politisk fokus. Med bakgrunn i resultater fra undersøkelsen og tidligere forskning, er det nærliggende å anta at nøkkelen til bærekraftig og konkurransedyktig eiendomsforvaltning i kommunal sektor, ligger i politisk fokus.

Ved godt samarbeid og klare rolle- og ansvarsforhold, vil det være en styrke at det er bredde i kompetanse og virkelighetsforståelse. Ved uklare roller blir ansvaret fragmentert og konfliktnivået høyt. For å lykkes med eiendomsforvaltning må det overordnede politiske og administrative samles om en integrert modell som anerkjenner eiendom som en ressurs og et fag.

## 6 Konklusjon

Oppgaven spurte om hvordan eierstyring i norske kommuner kan utvikles til å bli bærekraftig og konkurransedyktig. Ved å kartlegge dagens rammebetingelser for kommunal eiendomsforvaltning, og hva som kjennetegner kommuner som er bærekraftige og konkurransedyktige på eiendomsforvaltning gjennom tidligere, gir oppgaven et tydelig bilde av utfordringene og mulighetene innenfor området.

Forskningsmetodene i denne oppgaven er ikke brede nok til å konkludere om noe som kan gjelde for alle kommuner, men funnene styrker konklusjoner fra vel renommerte forskningsprosjekter, som NOU 2004:22, Multiconsult og NBEF (2013), RIF (2015). Med bakgrunn i tidligere forskning og resultatene fra denne undersøkelsen, foreslås derfor at følgende grep gjøres for å oppnå konkurransedyktig og bærekraftig eiendomsforvaltning i kommunal sektor:

### NASJONALT NIVÅ

1. Bærekraftig eiendomsforvaltning defineres som et fokusområde i dokumentet *nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging* i 2018
  - a. Forventing om at kommuner utarbeider strategiske eiendomsplaner
  - b. Forventing om langsiktige planer for vedlikehold
  - c. Forventinger til planens innhold
2. Det etableres søkbare tilskuddsordninger til de kommunene som viser til en politisk forankret plan med prioriterte tiltak basert på en helhetlig vurdering av behov

### KOMMUNALT POLITISK NIVÅ

1. Etablere et politisk utvalg som har et definert ansvar – og kapasitet for å følge opp forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av kommunal eiendomsmasse
2. Sørge for politisk opplæring om eierrollen

### KOMMUNALT ADMINISTRATIVT NIVÅ

1. Få oversikt over det kommunen eier, inkludert:
  - a. Antall kvm
  - b. Forsikringsverdi
  - c. Teknisk tilstand/vedlikeholdsbehov

- d. Bruksmessig tilstand (funksjonalitet)
  - e. Tilpasningsdyktighet
2. Etablere klare rolle, ansvars- og myndighetsforhold
- a. Eiendom som en egen resultatenhhet med klart definert ansvar for å *gi brukerne gode og effektive bygninger til lavest mulig kostnad*
3. Lage en strategisk eiendomsplan med mål for eiendomsforvaltning, planen bør inneholde følgende elementer:
- a. Ønsket tilstandsgrad i henhold baser på tilstandsvurderinger ihht. NS 3424
  - b. Ønsket nivå på FDVU basert på nøkkeltall i henhold til NS 3454, sammenlignet med beste praksis
  - c. Prioriteringsnøkkel (f.eks. 1.Sikkerhet/lovkrav, 2. Verdibevarende vedlikehold, 3. Tilfredsstillende brukerkrav, 4. Estetikk)
  - d. Arealbruk – målsetning om sambruk og effektiv arealbruk
    - i. Antall kvm per bruker ut fra formål (administrasjon, barnehage, skole, institusjon, bolig, idrettsanlegg)
    - ii. brukstid per kvm for hvert formål
  - e. Strategisk utvikling av eiendomsmassen ved å kategoriser bygg ut fra tilstand, bruksverdi og tilpasningsdyktighet (kreves bygningsmessige tilpassinger/organisatoriske endringer, eller vurderes kost/nytte for høy og beste alternativ er å selge/rive)

**Forslag til kategorier:**

- i. Skal bygningen beholdes til gitt formål over en ti-års periode
  - ii. Skal bygningen ombygges/oppgraderes/utvides i løpet av en ti-års periode (innenfor samme formål, eller et annet formål?)
  - iii. Skal bygningen selges, eller rives i løpet av en ti-års periode (hva må i tilfelle besørges for å opprettholde forsvarlig drift)
  - iv. Hva trengs av nye arealer og hvor skal disse lokaliseres
  - v. Antall kvm uavklarte/ledige lokaler
4. Oppfølging av eiendomsstrategi
- a. årlige kartlegginger av tilstand i henhold til NS
  - b. avstemme økonomisk ramme mot behov, i henhold til prioriteringsnøkkel
  - c. legge prioritering frem for politikere (vedlikeholdsplan)
  - d. Løpende rapportering på mål i eiendomsstrategi

## 7 Anbefaling om videre forskning

Jeg har gjort meg noen tanker underveis i skriveingen på andre tema som kunne vært interessant å skrive om:

Hvilke forventinger har innbyggerne (velgere og brukere) til kommunal eiendomsforvaltning? For å skape politisk interesse for å satse på området er det interessant å vite hvilke faktorer velgerne vektlegger når det kommer til kommunal eiendomsforvaltning.

Hva skal til for å lykkes med å forankre mål og skape et kontrollmiljø i en kommunal organisasjon, og for kommunal eiendomsforvaltning spesifikt? Hvilke målesystemer finnes og hvordan fungerer de for å måle hvor effektiv en kommunal eiendomsforvaltning er? Oppgaven kunne tatt utgangspunkt i en politisk vurdering og administrativ vurdering av forskjellige systemer.

Vil samfunnet egentlig tjene på at private selskaper overtar offentlige oppgaver? Vil private ha incentiver til å drifte offentlig eiendom dersom formålet fremdeles er å tilrettelegge for kvalitet i de kommunale tjenestene; å gi best mulig bygg til lavest mulig kostnad? Ville denne effektgevinsten i tilfelle tilfalt velferdstjenester dersom private hadde driftet offentlige eiendommer? I hvor stor grad er det mulig å effektivisere driftstjenestene uten at det går på bekostning av kvaliteten?

Ved å se på et utvalg av kommuner som har definert en tydelig politisk eierrolle, kan man undersøke hvilket politisk organ som er ansvarlig for å følge opp eiendomssaker, sett i sammenheng med modenhet i eiendomsforvaltning. Har de lyktes med å oppnå en bedre strategisk forvaltning av eiendom i et langsiktig perspektiv?

Hvorfor er noen kommuner så lave på antall kvadratmeter formålsbygg per innbygger? Hva kommer forskjellene av? Hvilke politiske føringer, demografiske og geografiske forhold påvirker arealbruk?

Se til de kommunene som har høyest vedlikeholds nivå en gitt periode. Hvordan er de organisert? Hvordan har de jobbet for å komme på en høy vedlikeholdsgrad? Hvordan er tilstanden på byggene deres?

## Referanseliste

- Akershus fylkeskommune (2015) *Akershusstatistikk 2/2015 tall og fakta om Akershus - del 1*. Oslo: Akershus Fylkeskommune. Tilgjengelig fra: <http://www.akershus.no/Ansvarsomrader/Statistikk-og-kart/Om-statistiktjenesten/Statistikkhefter/>
- Arge, K. 2008. *Strategisk porteføljeforvaltning av kommunal eiendom: forprosjekt*. Oslo: SINTEF Byggforsk.
- Arge, K. og Landstrand, K. (2002) *Generalitet, fleksibilitet og elastisitet i bygninger. Prinsipper og egenskaper som gir tilpasningsdyktige kontorbygninger*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- Atkin, B. og Brooks, A. (2009). *Total Facilities Management. Third edition*.
- Busch, T. Johansen, E., Vanebo, J. E. (2013) *Økonomistyring i det offentlige. 4. utgave*. Oslo: Universitetsforlaget AS
- ECON og Multiconsult (2001): *Vedlikehold av kommunale bygninger. Rapport 3/01*. Tilgjengelig i kortversjon fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/rundskriv/2001/rundskriv-h-0601/7/id279117/#note3>
- Evers, F., Schaaf, P. v. d. og Dewulf, G. (2002) *Public Real Estate: Successful Management Strategies*. Delft: DUP Science.
- Falkanger T. og Falkanger A.T. (2013) *Tingsrett 7. utgave*. Oslo: Universitetsforlaget.
- FDV-nytt (2016) *Nittedal best på eiendomsforvaltning*. Publisert 2016-04-21 09:26:01. Tilgjengelig fra: <http://www.fdvnytt.no/fdvu/forvaltning/nittedal-best-pa-eiendomsforvaltning/>
- Finansdepartementet (2005) *Veileder til gjennomføring av evalueringer*. Oslo: Finansdepartementet.
- FOBE, mfl. (2015) *Internkontroll bygg – FOBE*. Tilgjengelig fra: <https://www.anskaffelser.no/verktoy/internkontroll-bygg-fobe>
- FOA (2006) *Forskrift om offentlige anskaffelser. Forskrift 07. april 2006 nr. 402*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- Furustøl, K. (2008) *Økonomiske konsekvenser av manglende vedlikeholdsstrategi og -tiltak*. Masteroppgave NTNU.
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2014) *Kommunereformen er i gang*. Presentasjon fra KA, høstkonferanse 24. september 2014. Tilgjengelig fra: <http://player.slideplayer.no/11/3628843/#>
- Grünfeld, L. A. og Jakobsen, E. W. (2006) *Hvem eier Norge? Eierskap og verdiskaping i et grenseløst næringsliv*. Oslo: Universitetsforlaget
- Halvorsen, K. (2008) *Å forske på samfunnet: en innføring i samfunnsvitenskapelig metode. 5. utgave*. Oslo: Cappelen akademiske forlag.
- Hartvigsen, G. (1998) *Forskerhåndboken*. Kristiansand: Høgskoleforlaget

Haugen, T. (2008) *Temahefte 1. Facility Management. Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av bygninger*. NTNU, Trondheim: Tapir Akademiske Forlag.

Holme I. M og Solvang B. K. (1996) *Metodevalg og metodebruk. 3. utgave*. Oslo: Tano AS

Horjen, F. (2009) *Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold. En veileder for folkevalgte og rådmenn*. Oslo: Kommunenes sentralforbund (KS)

Jacobsen, D. I. (2005) *Hvordan gjennomføre undersøkelser. Innføring i samfunnsvitenskapelig metode. 2. utgave*. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS

Jacobsen, D. I. og Thorsvik, J. (2002) *Hvordan organisasjonen fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse. 2. utgave*. Bergen: Fagbokforlaget.

Klima- og miljødepartementet (2004) *Forskrift 01.06.2004 nr. 931 Forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften)*

KMD (1993) *LOV-1992-09-25-107 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

KMD (2002) *LOV-2002-06-28-57 Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

KMD (2004-2005) St.prp. nr. 60 *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2006 (kommuneproposisjonen) Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 13. mai 2005, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II)*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

KMD (2011) *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Vedtatt ved kongelig resolusjon 24. juni 2011*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet

KMD (2011-2012) *St. meld. nr. 28. Gode bygg for eit betre samfunn. Ein framtidretta bygningspolitikk*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

KMD (2014) *Sluttrapport fra ekspertutvalg. Kriterier for god kommunestruktur*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Kriterier-for-god-kommunestruktur/id754164/>

KMD (2015) *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging Vedtatt ved kongelig resolusjon 12. juni 2015*

KMD (2015) *Regnskapsrapporteringen i KOSTRA Veiledning Regnskapsåret 2016*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/kostra/regnskapsrapporteringen/id551573/>

KOBE (2011) *God Kommunal Eiendomsforvaltning, Fordypning for folkevalgte*. Oslo: Direktoratet for byggkvalitet.

Kommunal rapport (2013) *Sier nei til nasjonal plan for vedlikehold. Publisert 22.7 2013 09:40*. Tilgjengelig fra: <http://kommunal-rapport.no/artikkel/sier-nei-til-nasjonal-plan-for-vedlikehold>

KRD (2008) *Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Rapporter/R5992\\_KRD\\_Internkontroll\\_MS.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Rapporter/R5992_KRD_Internkontroll_MS.pdf)

Larsen, A. K. (2007). *En enklere metode – Veiledning i samfunnsvitenskapelig forskningsmetode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Larsen, A. K. (2011) *Bygg og eiendoms betydning for effektiv sykehusdrift*. Trondheim: Doktoravhandling ved NTNU.

Larsen, A.K. og Kvinge, K.B. (2008). *Bygg og eiendom som strategisk virkemiddel for effektive helsetjenester. Sluttrapport fra delprosjekt 1 - Rollen som strategisk bygg- og eiendomsforvalter*. Oslo: Multiconsult, FoU prosjekt, Norges Forskningsråd.

Miljøverndepartementet (2011) *Kommunal planstrategi*. Oslo: Miljøverndepartementet

Multiconsult og Byggemiljø (2006) *Veiledning til praktisk bruk av LCC*. Tilgjengelig fra: <http://www.byggemiljo.no/praktisk-bruk-av-livssyklus-kostnader-i-byggeprosjekter-og-i-bygg-og-eiendomsforvaltningen/>

Multiconsult og Byggemiljø (2008) *Veiledning til tilpasningsdyktighet*. Tilgjengelig fra: <http://www.byggemiljo.no/tilpasningsdyktighet/>

Multiconsult & Pricewaterhousecoopers (2008) *Vedlikehold i kommunesektoren: fra forfall til forbilde*. Oslo: Multiconsult.

Multiconsult og NBEF (2013) *Tilstandsbarometeret 2013. Tilstand og vedlikeholdskartlegging i kommunal og fylkeskommunal bygningsmasse*. Oslo: Multiconsult.

Mørk, M. I., Bjøberg, S., Sæbøe, O. E. og Wesæth, O. (2008) *Ord og uttrykk innen eiendomsforvaltning – Fasilitetsstyring*. Norges Bygg- og eiendomsforening. Tilgjengelig fra: <http://www.nbef.no/fileadmin/Dokumenter/orduttrykkef.pdf>

NFD (1999) *Lov om offentlige anskaffelser [anskaffelsesloven] LOV 16.07.1999 nr. 69*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet

NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle : om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren*. Norsk offentlig utredning, Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2004-22/id387767/>

NS 3424(2012) *Tilstandsanalyse av byggverk - innhold og gjennomføring*. Oslo: Standard Norge

NS 3454 (2013) *Livssyklus-kostnader for byggverk. Prinsipper og klassifikasjon*. Oslo: Standard Norge

NS-EN 15221-1 (2006) *Fasilitetsstyring - Del 1: Termer og definisjoner. Europeisk standard, norsk utgave*. Lysaker: Standard Norge AS.

Olsson, N. (2011) *Praktisk rapportskrivning*. Trondheim: Tapir Akademiske Forlag.

Pathirage, C., Haigh, R., Amaratunga, D., Baldry, D. (2008) *Knowledge management practices in facilities organisations: a case study*, *Journal of Facilities Management*, Vol. 6 Iss 1 pp. 5 - 22. Salford, UK: University of Salford

Pbl (2016) *LOV-2008-06-27-71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven - pbl)*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Regjeringen (2016) *Idrettsanlegg.no. Informasjon om spillemiddelsøknader og anleggssøk*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kultur-idrett-og-frivillighet/idrettsanlegg/id487436/>

RIF (2015) *Norges tilstand 2015. State of the nation*. Oslo: Rådgivende Ingeniørers Forening

Rohn, H. (2011) *Rapport om eierskap og organisering av eiendomsforvaltning i kommunesektoren*. Utarbeidet for KoBE av spesialrådgiver Helge Rohn, Reinertsen A

Snl (2016) *Eiendomsrett*. Oslo: Store Norske leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/eiendomsrett>

SSB (2016,1) *Eiendomsforvaltning i kommunesektoren. Tabell: 07144: Konsern - Eiendomsforvaltning for utvalgte kommunale formålsbygg - nøkkeltall (K)*. Oslo: Statistisk sentralbyrå. Tilgjengelig fra: [https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/Define.asp?subjectcode=&ProductId=&MainTable=Kostrak314641Ko&nvl=&PLanguage=0&nyTmpVar=true&CMSSubjectArea=offentlig-sektor&KortNavnWeb=eiendom\\_kostrak&StatVariant=&checked=true](https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/Define.asp?subjectcode=&ProductId=&MainTable=Kostrak314641Ko&nvl=&PLanguage=0&nyTmpVar=true&CMSSubjectArea=offentlig-sektor&KortNavnWeb=eiendom_kostrak&StatVariant=&checked=true)

SSB (2016,2) *Tabell: 07145: Konsern - Eiendomsforvaltning for utvalgte kommunale formålsbygg - grunnlagsdata (K)*. Oslo: Statistisk sentralbyrå. Tilgjengelig fra: [https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectVarVal/Define.asp?subjectcode=al&ProductId=al&MainTable=Kostrak3K314941Ko&SubTable=Kommun1&PLanguage=0&nvl=True&Qid=0&gruppe1=KostrakommNyeste&gruppe2=Hele&aggreg1=NO&VS1=KommunKostrak2012&VS2=&mt=0&KortNavnWeb=eiendom\\_kostrak&CMSSubjectArea=offentlig-sektor&StatVariant=&checked=true](https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectVarVal/Define.asp?subjectcode=al&ProductId=al&MainTable=Kostrak3K314941Ko&SubTable=Kommun1&PLanguage=0&nvl=True&Qid=0&gruppe1=KostrakommNyeste&gruppe2=Hele&aggreg1=NO&VS1=KommunKostrak2012&VS2=&mt=0&KortNavnWeb=eiendom_kostrak&CMSSubjectArea=offentlig-sektor&StatVariant=&checked=true)

SSB (2016,3) *Tabell: 04937: A1. Konsern - Finansielle nøkkeltall og adm., styring og fellesutg. - nøkkeltall (K)* Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectVarVal/Define.asp?subjectcode=al&ProductId=al&MainTable=Kostrak2KA1Konser&SubTable=Kommun1&PLanguage=0&nvl=True&Qid=0&gruppe1=KostrakommNyeste&gruppe2=Hele&aggreg1=NO&VS1=KommunKostrak2012&VS2=&mt=0&KortNavnWeb=kommregno&CMSSubjectArea=offentlig-sektor&StatVariant=&checked=true>

Sæbøe, O. E. og Blakstad, S. H., (2009) *Temahefte 2. Eiendomsutvikling og forvaltning. Fasilitetsstyring. Facilities Management. Eiendomsutvikling og forvaltning. Verdiskaping - Verdiøking - Verdibevaring*. Trondheim: Tapir akademisk forlag og NTNU Norges Teknisk-naturvitenskaplige universitet.

Trygstad, S. C, Nergaard, K. Alsos, K. m.fl. (2011) *Til renholdets pris*. Fafo-rapport 2011:18

TU (2013) *Seks av ti offentlige bygg må utbedres*. Av: Mari Gisvold Garathun. Publisert: 5. juli 2013 - 07:00. Oslo: Teknisk Ukeblad Media AS. Tilgjengelig fra: <http://www.tu.no/artikler/seks-av-ti-offentlige-bygg-ma-utbedres/235349>

Verdenskommisjonen (1987) *Vår felles framtid*. FN: Verdenskommisjonen for miljø og utvikling



## **Vedlegg**

Vedlegg 1 E-post med forespørsel om intervju, s. 1

Vedlegg 2 Intervjuguide, s. 2

Vedlegg 3 Dokumentsøk i planstrategi, s. 3

Vedlegg 4 Dokumentsøk i kommuneplan, s. 5

Vedlegg 5 Forvaltningskostnader i henhold til NS 3454, s 8

## Vedlegg 1. E-post med forespørsel om intervju

Hei!

Jeg skriver masteroppgave innenfor Eiendomsutvikling og –forvaltning ved NTNU Videre. Tema for oppgaven er bærekraftig og konkurransedyktig eierstyring i kommunal sektor. Jeg vil gjerne intervjuer deg fordi du som (...) har en sentral rolle som eier av kommunens eiendommer og din opplevelse av kommunens eierstyring kan gi et viktig bidrag til oppgavens problemstilling.

Oppgavens formål er å utrede eierstyring i kommuner som lykkes med eiendomsforvaltningen og jeg håper å komme fram til *Hvordan dagens eierstyring i norske kommuner kan utvikles til å bli bærekraftig og konkurransedyktig?*

Intervjuet skal handle om følgende punkter:

Intervjuobjektets bakgrunn

Motivasjon for å jobbe i kommunal sektor

Folkevalgtopplæring

Mål og visjoner for eiendomsforvaltningen

Roller, ansvar og myndighet

Dialog og informasjonssystemer

Rapportering og styringssystemer

Tanker om kriterier for å lykkes

Jeg kommer til å stille noen spørsmål rundt disse temaene og vil gjerne ta opp intervjuet på telefonen min hvis det er i orden for deg. Jeg skriver referat etterpå som du får til gjennomlesing og du kan bestemme om dine svar skal anonymiseres i oppgaven.

Håper du kan ta deg tid til å stille! Så snart som mulig. Intervjuet tar ca 1 time. Jeg tilpasser meg din tidsplan og kan komme til deg. På forhand tusen takk! 😊

Med vennlig hilsen

**Linn Christin Reppe**

Rådgiver økonomi og styring/student NTNU

Tlf. 66 96 44 32

Mobil 474 16 879

## Vedlegg 2 Intervjuguide

### Innledning

Innledning om formålet med oppgaven og hvorfor intervjuobjektet er interessant for undersøkelsen.

Informasjon om hvordan intervjuet er tenkt brukt og om mulighet for å anonymisere intervjuet.

### Spørsmål

1. Kort om intervjuobjektets bakgrunn og erfaring (utdanning, tidligere arbeidserfaring)
  - a. Utdanning
  - b. Tidligere arbeidserfaring
  - c. Hvor lenge har du jobbet i kommunen/kommunal sektor?
2. Hvorfor har du valgt å jobbe i kommunal sektor?
3. Har dere fått folkevalgtopplæring – omfatter denne Eiendom?
  - a. Hvordan fungerte dette?
  - b. Mal for denne opplæringen?
4. Hvordan opplever du informasjonen fra administrasjonen når det gjelder eiendom?
  - a. Er det satt en standard for når og hvordan denne informasjonen skal komme?
  - b. Hva forventer du av administrasjonen i forhold til av kommunens eiendommer?
  - c. Opplever du at politikerne har oversikt over den kommunale eiendomsporteføljen og hvordan den forvaltes?
5. Er det satt opp dialogmøter om eiendom mellom administrasjon og politikere?
6. Hvilke oppgaver og avgjørelser anser du tilhører politisk nivå og hvilke er administrasjonens ansvar når det kommer til eiendomsforvaltning?
7. Jeg ser at det er/er ikke satt mål for eiendomsforvaltning i overordnede styringsdokumenter, hvordan følges dette opp i praksis?
  - a. Er det satt en standard for når og hvordan informasjonen om eiendom skal gis til politikerne?
8. Hvordan opplever du den politiske interessen for eiendomsforvaltning? I ditt parti? I kommunestyret?
9. Hva mener du skal til for at kommunene skal klare å vedlikeholde bygningsmassen?
10. Har du noe å tilføye?

## Vedlegg 3 Dokumentsøk i planstrategi

Planbehov definert	Søkeord	Kommune	Planstrategi	Formulering planstrategi
Ja	Eiendom	0216 Nesodden	Planstrategi 2012-2015	Langsiktig plan med mål og tiltak for å ivareta kommunal eiendom bestilt i planstrategi
		0220 Asker	Planstrategi 2016-2019 - ikke vedtatt	Kommer masse eiendomsplaner ved rullering av planstrategi
		0221 Aurskog-Høland	Planstrategi 2016-2020 - høringsutkast	Eget kapittel om virksomhetsområdet teknisk drift og kultur med status og utfordringer. Felles sektorplan for områdene Eiendom, vei, geodata, og kultur.
		0229 Enebakk	Planstrategi 2012	Forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdsplan, herunder eiendomsplan. Rulleres årlig.
		0234 Gjerdrum	Planstrategi 2012-2015	Temaplan for kommunal eiendomsforvaltning 2011-2020. Vedtatt?
		0235 Ullensaker	Planstrategi 2016-2020 - høringsutkast	Strategidokument for forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale eiendommer med oppstart vår 2016, ferdig vår 2017.
	Formålsbyg	0219 Bærum	Planstrategi 2017-2035 - høringsutkast	Kommunens befolkningsvekst krever utbygging av sosial infrastruktur som skole, barnehager samt andre formålsbygg- og anlegg innenfor helse- og omsorgssektoren, kultur, idrett og friluftsliv. De enkelte sektors behovsplaner rulleres jevnlig og gir oversikt over fremtidig arealbehov. Aktuelle behovsplaner inkluderer skolebehovsanalyse 2016-35, barnehagebehovsplan, behovsplan for bo- og behandlingssentre, omsorgsboliger og velferdsboliger 2014-2033, behovsanalyse for anlegg til kultur, idrett og kirke 2015-2035. Bærum har en eiendomsstrategi, men den er ikke nevnt i planstrategien.
	Kommunale byg	0214 Ås	Planstrategi 2017-2020 - høringsutkast	Vedlikeholdsplan for kommunale bygg (Revideres årlig) - behandles administrativt
		0228 Rælingen	Planstrategi 2016-2019	Temaplan vedlikehold /oppgradering kommunale bygg 2010-2013
Nei	Eiendom	0233 Nittedal	Planstrategi 2016-2019	Nittedal - Eiendom KF fremmer ikke egne planer, men involveres i en rekke av de andre planene som vil bli fremmet.
	Kommunal byg	0228 Rælingen	Planstrategi 2016-2019	Parallelt er det naturlig å se på «Familiens hus» og samlokalisering av tjenester til barn og familier, i sammenheng med utredning av hvilken kommunal bygningsmasse det er behov for på Fjerdingby.
	Kommunale byg	0236 Nes (Ak.)	Planstrategi 2012-2014	Som følge av krav til plan om universell utforming, har kommunen satt mål om å kartlegge status for tilgjengelighet og behov for oppgradering i kommunale bygg- I første omgang er det planlagt å øke kompetansen.
	Offentlige byg	0215 Frogn	Planstrategi 2014-2017	Kommunen skal selv utarbeide arealplaner som omfatter offentlig infrastruktur, offentlige bygg og boliger. Demografiske endringer krever for eksempel at kommunen øker antall

Planbehov definert	Søkeord	Kommune	Planstrategi	Formulering planstrategi
				sykehjemsplasser og omsorgsboliger.
	Nei	0211 Vestby	Planstrategi 2013-2025	Ingenting om eiendom
		0213 Ski	Planstrategi 2012-2015	Langsiktig kommunalt investeringsprogram, med strategier for lokalisering av offentlige funksjoner. De har en vedtatt vedlikeholdsplan - den kommer kanskje i neste planprogram?
		0217 Oppegård	Planstrategi 2012-2015	Ingenting om eiendom
		0226 Sørumsdal	Planstrategi 2012-2016	Ingenting om eiendom
		0227 Fet	Planstrategi 2012-2016	Ingenting om eiendom
		0230 Lørenskog	Planstrategi 2013-2016	Ingenting om eiendom
		0231 Skedsmo	Planstrategi 2013-2016	Ingenting om eiendom
		0237 Eidsvoll	Planstrategi 2012-2015	Ingenting om eiendom
		0238 Nannestad	Planstrategi 2012-2016	Ingenting om eiendom
		0239 Hurdal	Planstrategi 2013-2016	Ingenting om eiendom

## Vedlegg 4 Dokumentsøk i kommuneplan

Søkeord	Kommune	Kommuneplan	Formulering i kommuneplan
Eiendom	0233 Nittedal	Kommuneplan 2015-2027	Fleksibel bruk og optimal utnytting av kommunale eiendommer og utstyr både i planlegging og bruk. Størrelse og lokalisering på nye kommunale barnehager og skoler skal sikre en bærekraftig og effektiv drift.
Eiendom	0220 Asker	Kommuneplan 2014-2026	Det er imidlertid nødvendig å tilrettelegge et boligtilbud som også favner andre grupper, som førstegangsetablerere, enslige og lavinntektsgrupper. Et boligtilbud rettet mot disse gruppene sikres ved aktiv bruk av plan- og bygningslovens virkemidler (regulering, utbyggingsavtaler), gjennom Husbankens ordninger og ved strategisk bruk av kommunal eiendom. Asker kommune er en betydelig grunneier og har dermed mulighet til å utøve en aktiv boligpolitikk. Det skal utarbeides en egen boligpolitisk strategi for Asker. Asker kommune bør fortsatt være en offensiv eiendomsaktør: Være en offensiv eiendomsaktør som gjør strategiske eiendomsdisposisjoner for å ivareta en helhetlig samfunnsutvikling og boligpolitiske hensyn. Sikre et variert og mangfoldig boligmiljø ved å unngå konsentrasjon av kommunale og kommunalt disponible boliger. Aktivt bruke Husbankens økonomiske ordninger i det boligsosiale arbeidet.
Kommunale byg	0229 Enebakk	Kommuneplan vedtatt 23.02.2015	Bærekraftig forvaltning av kommunale bygg, anlegg og veier - eget fokusområde
Eiendom+ offentlig byg	0231 Skedsmo	Kommuneplan 2015-2026	Som tjenesteyter innenfor kultur, utdanning og helse- og sosialomsorg, er kommunen også eiendomsforvalter og – utvikler og gjennom hensiktsmessig lokalisering av institusjoner kan kommunen styrke deler av kommunen, styre utviklingen og være et forbilde for andre eiendomsutviklere. Sosial og kulturell infrastruktur forutsettes bygget ut i tilsvarende takt som befolkningsveksten, slik at kommunen kan møte behovene til innbyggerne. Et viktig spørsmål i denne sammenheng blir hvor kommunen skal lokalisere nødvendige offentlig tjenesteyting som skole, barnehage, sykehjem, omsorgsboliger, kulturelle møteplasser og boligsosiale virkemidler. I Skedsmo er det i dag om lag 250 000 m2 offentlig bygg til ca. 50 000 innbyggere, og det er hensiktsmessig å beregne omlag 5 m2 offentlig bygg per innbygger. Med en beregnet økning på 1 000 nye innbyggere hvert år vil det være et årlig behov for 5 000 m2 nytt offentlig bygg.
Eiendom	0235 Ullensaker	Kommuneplan 2015-2030	Kommunale bygg i forbindelse med UU.
Kommunal byg	0214 Ås	Kommuneplan 2015-2027	Utforme offentlige utearealer og kommunal bygningsmasse slik at de blir tilgjengelig for alle, og tilfredsstillende kravene til universell utforming
Kommunal byg	0215 Frogn	Kommuneplan 2013-2025	Eksisterende kommunal bygningsmasse har behov for oppgradering for å tilfredsstillende regjeringens retningslinjer. En tilstandsvurdering av eksisterende bygningsmasse gir grunnlag for en langsiktig gjennomføring. Det samme gjelder offentlige uterom.

Søkeord	Kommune	Kommuneplan	Formulering i kommuneplan
Offentlige byg	0228 Rælingen	Kommuneplan 2014-2025	Innbyggerne skal ha visshet om at alle offentlige bygg, næringsbygg, anlegg og friluftsområder er tilgjengelige i den grad det er praktisk mulig
Formålsbyg	0220 Asker	Kommuneplan 2014-2026	For å sikre utviklingen må kommunen følge opp med teknisk og sosial infrastruktur og idretts- og kulturtilbud. Tiltak for å sikre kapasitet innenfor skole, barnehage, sykehjem og omsorgsboliger, idretts- iog friluftsanlegg og gravlunder.
Kommunal byg	0234 Gjerdrum	Kommuneplan 2012-2024	Energibruken per m2 skal være lavere enn for sammenlignbare kommuner. All oppvarming av kommunale bygg med vannbåren varme, skal baseres på fornybar energi. Alle nye bygg innenfor Ask sentrum skal bruke fornybar energi til oppvarming. Arealeffektive kommunal bygningsmasse og høy utnyttelsesgrad / sambruk
Kommunale byg	0214 Ås	Kommuneplan 2015-2027	Redusere bruk av fossile energikilder til oppvarming og kjøling av kommunale bygg og vurdere bruk av fornybare energialternativer. Sørg for at all bruk av fyringsolje i kommunale bygg opphører innen 2020. Redusere energibruk i kommunale bygg.
	0226 Sørums	Kommuneplan 2015-2027	Kun informasjon om energiforbruk
	0228 Rælingen	Kommuneplan 2014-2025	Samordne virkemidler for og investere i energisparende løsninger i den kommunale bygningsmassen samt øke bruken av fornybare energikilder.
	0230 Lørenskog	Kommuneplan 2015-2026	Arbeidet med å redusere energiforbruket i kommunale bygg og anlegg, samt øke bruken av fornybar energi, skal videreføres. Videre utbygging av fjernvarmenettet blir viktig, men også andre energiformer som for eksempel solenergi, bør tas i bruk. Dersom kommunen skal klare å motivere innbyggere og utbyggere til miljøvennlige valg, må kommunen gå foran som et godt eksempel innen klimaarbeidet
Eiendom	0216 Nesodden	Kommuneplan 2014-2026	Eiendomsforvaltning er definert som en trussel for utvikling av Nesoddsamfunnet. Poenget er fulgt opp med følgende sitat: Kommunen rår over store ressurser, både i form av eiendommer og bygningsmasse, de årlige inntekter i form av skatter, avgifter og statlige overføringer, og ikke minst den kapitalen som kommunens over tusen ansatte utgjør. Både miljøets tåleevne og fremtidige generasjoners behov tilsier en langsiktig og økonomisk forvaltning av disse samlede ressursene.
	0235 Ullensaker	Kommuneplan 2015-2030	LCC ved vurdering av investeringer.
Eget kapittel	0211 Vestby	Kommuneplan 2014-2026	Overordnet mål: Tilby hensiktsmessige lokaler for kommunal tjenesteproduksjon og boligutleie, herunder nybygg, forvaltning, drift og vedlikehold. Kapitlet inneholder en presentasjon av spesifikke utfordringer for eiendomsenheten og strategier, blant annet oppdatert tilstandsrapport og revisjon av vedlikeholdsplan.

Søkeord	Kommune	Kommuneplan	Formulering i kommuneplan
	0213 Ski	Kommuneplan 2011-2022	Flere tydelige mål
	0217 Oppegård	Kommuneplan 2011-2022	Mål og strategier for helhetlig bærekraftig eiendomsforvaltning
Nei	0219 Bærum	Kommuneplan 2013-2030	
	0221 Aurskog- Høland	Kommuneplan 2011-2022	
	0227 Fet	Kommuneplan 2014-2026	
	0236 Nes (Ak.)	Kommuneplan 2013-2030	
	0237 Eidsvoll	Kommuneplan 2011-2022	
	0238 Nannestad	Kommuneplan 2013-2029	
	0239 Hurdal	Kommuneplan 2010-2025	



## Vedlegg 5 Forvaltningskostnader i henhold til NS 3454

	Kostnadsposter	Omfatter	Omfatter ikke
2	Forvaltningskostnader	Kostnader til eiendomsledelse, økonomisk styring og administrasjon	
21	Skatter og avgifter	Eiendomsskatt og feieavgift	Kommunale avgifter til renovasjon, vann og avløp, samt festeavgift
22	Forsikringer	Brannforsikring, innbruddsforsikring, og bygningsfaste maskiner og utstyr	Innboforsikring, avbruddsforsikring og forsikring av maskiner og utstyr som benyttes av leietaker/bruker
23	Eiendomsledelse og administrasjon	<p>Forretningsførsel.</p> <p>Markedsføring.</p> <p>Administrasjon av leieforhold.</p> <p>Kundepleie, brukerkontakt.</p> <p>Meglerutgifter.</p> <p>Overordnet drift- vedlikeholds- og utviklingsplanlegging.</p> <p>Porteføljeforvaltning og verdibevaring.</p> <p>Bestillerkompetanse og kontroll av utførelse.</p> <p>Controllerfunksjon og økonomi.</p> <p>Analyser og utredninger som tilstandsanalyser, revisjoner og benchmarking.</p> <p>Juridisk bistand.</p> <p>Administrasjon av internkontrollsystem, HMS-system og kvalitetssystem.</p> <p>Innkjøp og forvaltning av FDVU-system/eiendomsregister.</p> <p>Oppdatering av FDVU-dokumentasjon og annen nødvendig dokumentasjon.</p> <p>Beredskapsplanlegging.</p> <p>Brannvernledelse.</p> <p>Energiledelse.</p> <p>Energimerking av bygg.</p> <p>Miljømerking av bygg.</p>	<p>Detaljplanlegging av utførelse av operative aktiviteter.</p> <p>Prosjektering, kontrahering/bestilling og gjennomføring.</p> <p>Gjennomføring av sjekkrunder for internkontroll.</p>

