



NTNU
Norges teknisk-naturvitenskapelige
universitet
Fakultet for arkitektur og billedkunst
Senter for eiendomsutvikling og forvaltning
Institutt for byggekunst, prosjektering og forvaltning

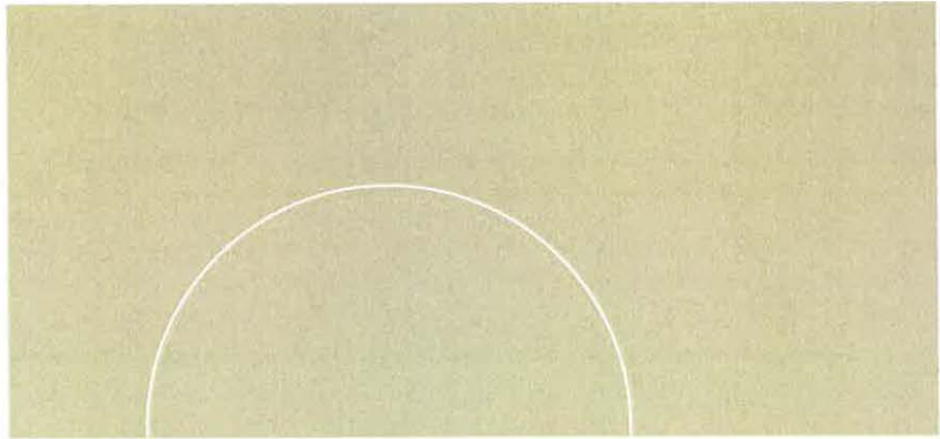
Kari Lynum

Hvordan sikre ressurs- og kompetansebehovet innen eiendomsforvaltning i små kommuner?

Steigen, 22.06.2014



ISBN 00-0000-000-0





Oppgavens tittel: Hvordan sikre ressurs og kompetansebehovet innen eiendomsforvaltning i små kommuner.	Dato: 22.06.2014		
	Antall sider (inkl. bilag): 115		
	Masteroppgave	x	Prosjektoppgave
Navn: Stud.techn. Kari Lynum			
Faglærer/veileder: Håkon Kleiven			
Eventuelle eksterne faglige kontakter/veiledere:			

Ekstrakt:

Utviklingen innen eiendomsforvaltningen har gjort den mer kompleks og profesjonalisert. Dette har vært med på å øke utfordringen innenfor eiendomsforvaltningen i mindre kommuner. I de mindre kommunene er det også vanskelig å ha attraktive fagmiljø og sikre nyrekruttering.

Alternativer som blir sett på for å sikre nødvendige ressurser og kompetanse er:

- Kjøp i markedet vs egen regi
- Interkommunalt samarbeid
- Organisering av eiendomsforvaltningen i kommunene

Det brukes en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder i oppgaven, i tillegg til en SWOT- analyse for å gi et helhetsbilde av ulike alternativene. Kvantitative metoder har vært spørreundersøkelser og litteratursøk. Kvalitative metoder har vært intervju med rådmenn og eiendomssjefer i kommuner og en fylkeskommune.

I rapporten fra «fra forfall til forbilde», fremgår det at kommuner med mindre enn 5000 innbyggere har størst vedlikeholdsetterslep, mens kommuner mellom 5000 og 20 000 innbygger kommer best ut. Dette stemmer med egne funn. De minste kommunene kommer også dårligst ut på arealeffektivitet. Noe av årsaken er ukurante bygg, i tillegg til at de har lite fokus på arealeffektivitet. Organiseringen som egen resultatenheter og synliggjøring av kostnader virker fordelaktig i forhold til fokus på arealeffektivitet

Kun et fåtall av kommuner mente de var hensiktsmessig organisert. De fleste ønsket en større fristilling av eiendomsforvaltning. Dette for å øke fokuset på eiendomsforvaltningen og synliggjøre kostnader og sikre nødvendig langsiktighet.

De fleste kommuner kjøper tjenester innenfor samme område. Dette er spesialområder innenfor tekniske anlegg. I tillegg ser vi at på bestillernivå sliter både de små og større kommunene med tilstrekkelig kompetanse. Kompetanse innen eiendomsforvaltning er spesielt mangelfullt.

Interkommunalt samarbeid er svært lite utbredt innenfor eiendomsforvaltningen. Eiendomsforvalterne var positiv til samarbeid innen de fleste områder, med unntak av drift. De fleste rådmenn og eiendomssjefer er positive, men det har vært lite diskutert.

Et eksisterende samarbeid innenfor eiendomsforvaltning viser at det er mulig å sikre ressurser og kompetansebehovet innenfor et slikt samarbeid.

For å sikre ressurser og kompetanse innenfor eiendomsforvaltningen må flere faktorer være på plass.

Eiendomsforvaltningen bør ha en mer fristilt organisering, kombinert med synliggjøring av kostnader. Det må det være kontinuerlig fokus på egen regi vs kjøp av tjenester i markedet. En bevisst form for samarbeid med andre kommuner vil også være gunstig.

Stikkord:

1. sikre ressurser innenfor kommunal eiendomsforvaltning
2. egen regi vs kjøp i markedet
3. organisering av eiendomsforvaltningen i kommunene
4. interkommunalt samarbeid

Kari Lynum

Forord

Denne masteroppgaven er avslutningen på studiet erfaringsbaser master i eiendomsforvaltning.

Årsaken til at man begynte på dette studie, er at man jobber i en liten kommune, med begrenset fagmiljø og mulighet for faglig påfyll/oppdatering. Dette har nok vært med å påvirke valg av masteroppgave. Her ser man på hvordan man kan sikre resurs og kompetansebehovet innenfor eiendomsforvaltning i små kommuner. Måter å sikre dette på vurderes i forhold til egen regi vs kjøp i markedet, interkommunale samarbeidsformer og organisering av eiendomsforvaltningen.

Jeg vil spesielt takke min veileder Håkon Kleiven, som har fulgt meg gjennom hele prosessen frem til ferdig masteroppgave. Han har gått nøye gjennom alle produkter som jeg har sendt underveis, og kommet med konstruktive innspill. I tillegg har han vært behjelpelig med litteratur og etablering av kontakter. Ikke minst har han bidratt til å holde motet oppe.

Bidraget fra Steigen kommune har vært en forutsetning for å kunne gjennomføre dette studie.

Kari Lynum

Steigen, 22.06.2014

Sammendrag

Utviklingen innen eiendomsforvaltningen har gjort den mer kompleks og profesjonalisert. Dette stiller igjen økt krav til spesialkompetanse. utfordringene innen eiendomsforvaltning i de mindre kommunene har derfor økt. I mindre kommuner er det spesielt vanskelig å holde seg oppdatert på alle fagfelt, da man her begrenset ressurser i tillegg til rekrutterings - utfordringer. Det er vanskelig å ha attraktive fagmiljø som sikrer nyrekruttering. Dette igjen påvirker tjenestetilbudet til befolkningen.

Hva må til for å levere gode tjenestetilbud ? Hvordan sikrer vi nødvendig kompetanse og nyrekruttering ?

Kommunene i Norge har kultur for å ha alle tjenestetilbud i egen kommune, generalistkommune. Kan dette være med på å svekke tjenestetilbudet?

Alternativer som blir sett på for å løse utfordringene med ressurser og kompetanse er:

- kjøp i markedet vs egen regi
- interkommunalt samarbeid
- organisering av eiendomsforvaltningen i kommunene

Sammenligner vi med andre nordiske land, har de en mer utviklet eiendomsforvaltning enn Norge. De har mer fokus på bruker og forståelse av viktigheten av eiendomsforvaltningen. I tillegg kjøper de mer i markedet enn Norge.

Ulike former for interkommunalt samarbeid er brukt innen flere fagfelt for å møte økende krav til kompetanse, kvalitet og effektivitet. Innenfor eiendomsforvaltning er interkommunalt samarbeid svært lite utbredt.

I oppgaven er det brukt en kombinasjon av kvantitative og kvalitative metoder. I tillegg er det brukt en SWOT- analyse for å gi et helhetsbilde av ulike alternative modeller som kjøp av tjenester i markedet, egen- regi og ulike interkommunale samarbeidsformer.

De kvantitative metodene har i hovedsak vært spørreundersøkelse kombinert med litteratursøk.

Summary

Developments within Facility Management have become increasingly complex and professional. This has resulted in an increasing demand for specialization. Demands on smaller municipalities have therefore increased. . In smaller municipalities, constrained by limited budgets, and few employees in each profession, this makes it increasingly difficult to recruit and maintain a professional workforce. This in turn impacts the services available to the local community.

How do we then provide quality service to our municipalities? How can we continue to recruit and secure the needed professional competence?

Municipalities in Norway have a culture of ” generalization ” and providing all of the community services themselves. Could this be grounds for the weakening situation?

Alternatives that have been put forward to help with the growing demand for resources and professional competence include:

- Contract outside services vs in - housing
- Cooperative work with neighboring municipalities
- Organization of Facility Management within the municipality

Comparisons with other Nordic countries show more organized development of facility management than in Norway. In addition, other Nordic countries rely much more on contracting outside services.

Cooperative work with neighboring municipalities varies greatly in regards to professional services. This potential is greatly underdeveloped within Facilities Management.

In this exercise, I have used a combination of quantitative and qualitative methods. In addition, I have used SWOT-analyses to give consideration for the variety of the above alternative models.

The quantitative method will be considered as the primary analytic tool combined with local surveys and research of current academic literature.

Der er totalt gjennomført 9 spørreundersøkelser. Disse er rettet mot eiendomsforvaltere i de mindre kommunene og eiendomssjefer i de noe større kommunene i Nordland. I tillegg er det gjennomført spørreundersøkelser av de tre eiendomssjefene i et eksisterende samarbeid innenfor eiendomsforvaltningen, Eioff.

Kvalitative metoder er gjennomført ved intervju av rådmenn/eiendomssjefer i kommuner og en fylkeskommune. Det er gjennomført fem intervjuer i kommuner i Nordland. I tillegg er det gjennomført tre intervjuer av eiendomssjefer som er i et eksisterende samarbeid innen eiendomsforvaltning i Oppland, Eioff –samarbeidet. Eioff – samarbeidet brukes som et referanseprosjekt

På oppdrag for KS (kommunens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon) ble det laget en rapport som tok for seg tilstanden på kommunale bygg og prisen for å innhente vedlikeholdsetterslepet (Bjøberg, 2008).

Her fremgår det at det er de små kommunene, mindre enn 5000 innbyggere, som har størst vedlikeholdsetterslep. De som har best tilstand på byggene sine er mellomstore kommuner, med innbyggertall mellom 5000 og 20 000. Dette stemmer med funn gjort i egne undersøkelser.

Spørreundersøkelsene viser at tre har en desentralisert organisering, tilsvarende mange har en delvis desentralisert modell. To har en sektormodell og en er organisert i KF(Kommunalt foretak). En av kommunene med sektormodell er i ferd med å gå over til FK.

Alle kommunene i undersøkelsen i tillegg til fylkeskommunen, kjøper tjenester hovedsakelig innenfor samme områder. Dette er spesialområder som service av tekniske anlegg, VVS og Elektro. På arealeffektivitet varierer m²/innbygger fra 5- 16 m²/innbygger. Kommunen som ligger innenfor område 5000- 10000 innbyggere kommer best ut innenfor arealeffektivitet. Denne kommunen er organisert som KF og har innført internhusleie. Erfaringen kommunen har, er at gjennom synliggjøring av kostnader blir politikerne bevisst hva bygg koster. Dette gir mer fokus på arealeffektivitet. De mindre kommunene kommer dårligst ut i forhold til arealeffektivitet. Noe av årsaken er store ukurante bygg, som blant annet er vanskelig å avhende. Samtidig har de lite fokus på arealeffektivitet.

A total of nine surveys were conducted in connection with this research. These surveys were directed at both the smaller and larger municipalities in the county of Nordland. In addition, three surveys were directed toward the question of professional cooperation between neighboring municipalities, Eioff.

Qualitative methods were utilized throughout the interviews with the representatives of both the municipalities and the county. A total of five survey interviews were conducted in Nordland county. In addition, three interviews were conducted regarding already existing professional cooperation between neighboring municipalities, Eioff.

The report from KS(municipality and employees – organization) looks at the condition on municipality buildings. The report shows that the smaller municipalities, with less than 5000 residents, have the far worst situation. Those with the best situation, were the medium sized municipalities with 5000 – 20 000 residents (Bjøberg 2008). This agrees with my own research- results.

Research further showed that three municipalities had a decentralized organizational, three had a partial decentralized organization. Two municipalities used a sector-model and one was organized as a own profit center. One with sector- model had decided to establish a own profit center.

All municipalities in the survey have made use of outside contracting services. Particular demands was similar, and the focus on outside contracting was for needed professional and technical services. Here also, there appeared to be a distinct spatial relationship.

Municipalities that had 5000 - 10000 residents came out best. The smaller municipalities came out the worst. Examination of the related costs of services for each resident clearly shows how larger populations benefit. One of the reasons is the difficulty of dispose of the more especially buildings. In the past, in smaller municipalities, there has been little focus on the spatial relationship between cost and services.

Flesteparten av eiendomsforvalterne/eiendomssjefene var positiv til samarbeid innenfor mange områder. Drift ser de på som områder det er vanskelig å samarbeide innenfor.

I intervjuene kommer det frem at det var to av ni kommuner som mente de var hensiktsmessig organisert. De resterende mente hovedsakelig at de ønsket i større grad en egen resultatenheter. Årsaker til dette var blant annet å få større oppmerksomhet rundt eiendomsforvaltningen. I tillegg kunne det forenkles synliggjøring av kostnader.

Videre kom det frem at bare var to av ni som hadde overordnede bestemte politiske mål som ble fulgt. Disse hadde system for synliggjøring av kostnader overfor politikere.

Kun en kommune i Nordland mente de hadde system for styring og planlegging av eiendomsforvaltningen. I Eioff-samarbeidet hadde alle dette på plass. Alle kommunene i Nordland hadde investert i FDV- program. Utfordringen var å få satt av nok tid til implementering og bruk.

Kommuner som hadde synliggjort kostnader på byggene, hadde mest fokus på arealeffektivitet. Kommunen som kom best ut innen arealeffektivitet, mente at det var mye å hente på dette området. Flere av de mindre kommunene med høyt tall på m²/innbygger, oppfattet at de hadde god arealeffektivitet. Dette viser at ideen om at bygg er ” gratis ”, lever videre.

Behovet for kompetanse finner vi innenfor spesialområder som VVS , el og service på tekniske anlegg. Dette er områder de fleste kjøper kompetanse. I tillegg ser vi at både de store og små kommunene sliter med kompetanse på bestillernivå, ingeniør/sivilingeniør.

Kompetanse innen eiendomsforvaltning, er særlig mangelfull her. Det er viktig med en profesjonell eiendomsforvalter, som kan gi gode faglige råd til rådmannen om hvilken retning eiendomsforvaltningen bør gå i. Gode råd om strategiske valg i forhold til eiendomsforvaltningen er også viktig.

Større fokus på kjøp av tjenester eller egen regi er viktig. Ved kjøp av tjenester er det viktig at man sikrer gode avtaler som følges opp i etterkant. Bestillerkompetanse er her sentralt.

Mangel på denne kan løses ved kjøp i markedet eller interkommunalt samarbeid.

The majority of municipalities showed a positive attitude towards cooperative work with neighboring municipalities. There was also a clear interest in developing further cooperation. Daily maintenance, the municipalities look at as difficult of cooperation.

The conducted interviews indicated that two of nine municipalities considered that they were effectively and efficiently organized. The others desired a more self-sufficient organization. The reason for this was that they wanted more attention in regards to FM, and able to show maintain costs.

Furthermore, two of nine municipalities had regulations which restricted political agendas in relation to economic budget restraints.

Only one municipality in Nordland had a system for the management of facilities and services. All had FM- programs. The participating Eioff- members all had a organizational programing in place. The common consensus was that there was insufficient time to implement such a program.

Municipalities that had an efficient and organized FM- budget also fared the best. They who visualize the FM-expenses, also had a great focus on reducing building- area.

The need for professional competence within specialized technical areas was most often purchased as contracted services. In addition, it was seen that in this area, both the small and larger municipalities struggled to maintain current professional competency, like engineer or civil-engineer. There is specially lack of competence in FM. It `s important with a professional facitily-manager who can give good advice what consider FM. It`s important to have a good strategy in place.

Med bakgrunn i de funn og konklusjoner jeg har kommet frem til, vil en form for samarbeid med andre kommuner være fordelaktig. Forutsetningen er at det foreligger en vilje til samarbeid i alle ledd. Prosessen frem til samarbeidet vil også være avgjørende om man lykkes i praksis.

Hvordan en kommune organiserer eiendomsforvaltningen, enten som KF, og eller en form for interkommunalt samarbeid påvirker den politiske styreformen. Det er flere organisasjonsformer som ivaretar den demokratiske og kontrollerende styreformen. Her vil det være avgjørende at politikerne har tillit til organisasjonen og fagfolkene for å lykkes.

I forbindelse med valg av samarbeidsmodell, er det viktig at man finner en modell som oppfattes som rettferdig og kan fungere for flere kommuner. Viljen til samarbeid med andre kommuner vil også være viktig. Skepsis, frykt for å miste status og selvstendighet i tillegg til det følelsesmessige aspektet, er med på å begrense utviklingen innenfor eiendomsforvaltningen i Norge.

For å sikre nødvendige ressurser og kompetanse innen eiendomsforvaltningen i små kommuner, er det flere faktorer som må være på plass. Eiendomsforvaltningen må ha en fristilt organisering, kombiner med synliggjøring av kostnader. Det må kontinuerlig være fokus på egen regi vs kjøp av tjenester i markedet. En bevisst form for samarbeid for å kompensere for den enkeltes manglende ressurser og kompetanse, vil være viktig for å lykkes.

Det anbefales videre å se nærmere på økonomiske aspekter innenfor områdene egen regi vs kjøp av tjenester, interkommunale samarbeidsformer og organisering av eiendomsforvaltningen.

From the result of my research the conclusion I have come to is that corporation between neighboring municipalities is highly desired. This require willingness to cooperate. The process used to achieve cooperation between neighboring municipalities, will also effect it`s successfulness.

How a municipality organize FM, or and some form of municipality corporation, effect the political democratic control. There are types of cooperation who secure the political democratic control. It`s also important that the politician have confidence in the municipality organization.

A model will need to be developed for positive cooperation between neighboring municipalities that would provide fair and equitable services to those involved. The degree of willingness to cooperate will be important. Skepticism, status, worrying about loosing independency and the emotional part constrains the development in FM in Norway.

To successfully secure the needed professional competence in small municipalities, several factors must be in place. Facility management must be efficiently organized with an outlook towards effectively balancing the need for services with cost. The focus must be on contracting outside services vs in-housing as well as cooperation between neighboring municipalities in order to satisfy the demand for professional competence.

It is recommended that a closer look at the economic aspects in connection to acquiring professional competence and services be further researched.

Innholdsfortegnelse

Tittelark.....	iii
Forord.....	iv
Sammendrag.....	v
Summary.....	vi
Innholdsfortegnelse.....	xiii
Figurliste.....	xv
Tabelliste.....	xv
1 Innledning.....	1
1.1 Bakgrunn.....	1
1.2 Formål med oppgaven - problemstillinger.....	2
1.3 Avgrensninger.....	5
1.4 Egen regi eller kjøp av tjenester.....	6
1.5 Interkommunale samarbeidsformer.....	9
1.5 Hvorfor er temaet viktig.....	11
1.6 Rapportens oppbygning.....	12
2 Begreper og terminologier.....	14
2.1 FDVU.....	14
2.2 Egen regi /in- house, inhousing, outtasking og outsourcing.....	17
2.3 Grensesnitt mellom kjernevirksomhet og støttetjenester.....	19
3 Metoder.....	21
3.1 Generelt.....	21
3.2 Kvantitative metoder.....	21
3.3 Kvalitative metoder.....	22
3.4 SWOT – analyse.....	23
3.5 Brukte metoder.....	24
3.5.1 Kvantitative metoder – spørreundersøkelse.....	24
3.5.2 Kvalitative metoder – intervju.....	25
3.5.3 SWOT – analyse.....	26
4 Teori og litteratur.....	27
4.1 Organisasjons- og selskapsformer.....	27

4.2	Mulige områder for outsourcing og samarbeid	33
5	Empiri.....	35
5.1	Tidligere funn på området	35
5.2	Egen regi – vs innleid kompetanse	36
5.3	Interkommunale samarbeidsformer	39
5.4	Prosjekt mellom Hamarøy og Steigen	44
5.5	Trenden kommunesammenslåing	46
5.6	Trenden i nordiske land	47
5.7	Spørreundersøkelsen.....	48
5.8	Intervjuene	52
6	Drøfting	61
6.1	Egen regi vs kjøp av tjenester.....	61
6.2	Organiseringen av eiendomsforvaltningen	63
6.3	Interkommunale samarbeidsformer	65
6.3.1	Samarbeid etter kommunelovens § 27	66
6.3.2	IKS	68
6.3.3	Vertskommunesamarbeid.....	70
6.3.3	Samkommunemodellen.....	71
6.3.4	Oppsummering SWOT – analysene	71
7	Konklusjon – veien videre.....	74
8	Referanser	77

Vedlegg

Vedlegg 1 Signert uttaksskjema

Vedlegg 2 Skjema spørreundersøkelse

Vedlegg 3 Intervjuguide

Vedlegg 4 Intervjuene

Figurliste

Figur 1 Ulike aktører i eiendomsforvaltningen	1
Figur 2 Ulike roller og ansvarsområder i eiendomsforvaltningen	6
Figur 3 Interkommunale samarbeid i Norge	9
Figur 4 FM- modellen (etter NS-EN 15221-1 Tillegg A)	16
Figur 5 Kjernevirksomhet og støttetjenester	20
Figur 6 Kvantitative metoder	22
Figur 7 Organisasjonsformer og selvstendighet	28
Figur 8 Kommunalt foretak	30
Figur 9 Interkommunalt selskap	31
Figur 10 Aksjeselskapsmodellen	33

Tabelliste

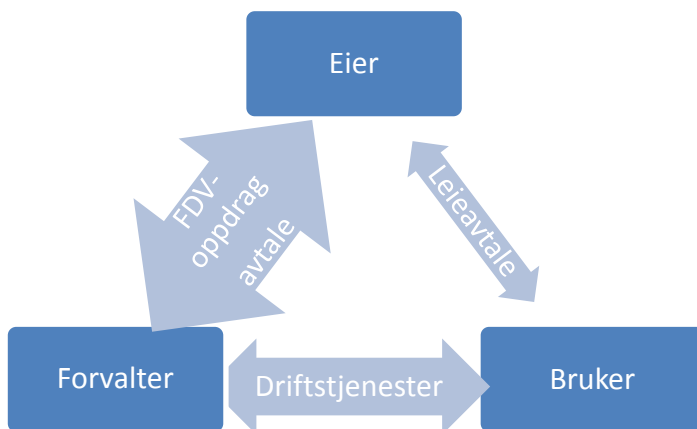
Tabell 1 Mulige fordeler og ulemper med egen-regi	7
Tabell 2 Mulige fordeler og ulemper med innleiing av kompetanse	7
Tabell 3 Mulige fordeler og ulempe ved interkommunalt samarbeid	10
Tabell 4 SWOT- analyse	23
Tabell 5 Steigen kommune - Oversikt over bemannings- og kompetansebehov	44
Tabell 6 Hamarøy kommune - Oversikt over bemannings- og kompetansebehov	44
Tabell 7 Oversikt over hvor man leier inn kompetanse i Steigen og Hamarøy	45
Tabell 8 Oversikt over organiseringen i kommunene/fylkeskommune	48
Tabell 9 m2 bygningsmasse i ulike kommuner i Nordland	49
Tabell 10 m2 bygningsmasse/innbygger i Eioff- samarbeidet	49
Tabell 11 Kjøp av tjenester og egen regi i kommuner i Nordland og Eioff samarbeid	50
Tabell 12 Egen regi og kjøp av tjenester i Nordland	50
Tabell 13 Egen regi og kjøp av tjenester i Eioff- samarbeidet	51
Tabell 14 Kommuner i Nordland og Eioff- samarbeidets vurdering av interkommunalt samarbeid	52
Tabell 15 Foreligger det politiske mål	53

Figur 16 System for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen	54
Tabell 17 Hvordan svarer kommunene på spørsmål om de har effektiv arealutnyttelse	55
Tabell 18 Hvordan oppfatter kommunene at lovpålagte krav og pålegg blir oppfylt	56
Tabell 19 Er kommunene hensiktsmessig organisert	57
Tabell 20 Behov for kompetanse i kommunene og fylkeskommunen	58
Tabell 21 Hvordan ser kommunene på et mulig samarbeid?	59
Tabell 22 SWOT- analyse ved egne ansatte/Egen regi	62
Tabell 23 SWOT- analyse av kjøp av tjenester i markedet	63
Tabell 24 SWOT- analyse av Kommunelovens §27	67
Tabell 25 SWOT – analyse av et IKS	69
Tabell 26 SWOT – analyse av Vertskommunesamarbeid- kommunelovens § 28	70
Tabell 27 SWOT analyse av Samkommunemodellen	71

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Eiendomsforvaltningen er et samspill mellom flere aktører med ulike ansvar og roller. Den er et samspill mellom eier, forvalter, bruker, leid arbeidskraft og myndigheter. De tre hovedaktørene innen eiendomsforvaltningen er : eier, forvalter og bruker, se figur 1 (Haugen 2008). Her ser vi at bruker har kontakt med eier i forhold til å få lov til å bruke bygget gjennom leiekontrakt. I tillegg har bruker kontakt med forvalter angående drift av bygget. Forvalter og eiere har kontakt gjennom FDV(forvaltning, drift og vedlikeholds)- avtaler og oppdrag.



Figur 1 Ulike aktører i eiendomsforvaltningen

De ulike tjenestene finner vi innenfor fagområdene bygg, VVS (varme, ventilasjon og sanitær), elkraft, tele og automatisering og andre installasjoner.

Det har vært en stor utvikling, spesielt innen tekniske fag, som har gjort byggene mer komplekse. Nye bygg har gjerne avanserte styringssystemer for ventilasjon, varme og lys. De moderne anleggene krever samhandling mellom ulike fag som VVS, elkraft og tele og automatisering. Dette er med på å skape økt kompetansebehov innen drift og vedlikehold, noe som igjen kan føre til rekrutteringsutfordringer.

Det er en utfordring for de små og mellomstore kommunene og ha kompetanse på de ulike fagfeltene. Det er begrenset hvor stort fagmiljø det blir innen de ulike fagområdene. En person jobber gjerne alene innen et eller flere fagfelt. Dette kan være medvirkende årsak til rekrutteringsutfordringene man har i disse kommunene, da kommunene ikke har attraktive fagmiljø.

Å holde seg oppdatert faglig er også en utfordring i en liten kommune. En person skal dekke ulike fagfelt, og det er derfor vanskelig å bli spesialist/holde seg oppdatert på de ulike områdene. Dette kan igjen gå utover kvaliteten på tjenestene i kommunen.

1.2 Formål med oppgaven - problemstillinger

Hovedproblemstillingen i oppgaven er hvordan sikre nødvendig kompetanse og ressurser innen eiendomsforvaltningen i kommuner med lavt innbyggertall?

En liten kommune har også normalt en liten organisasjon/små ressurser innen eiendomsforvaltningen, derfor oppgavens tittel.

Mange oppgaver krever kjennskap til flere fagfelt. Det er en utfordring å opprettholde kompetanse på ulike fagfelt i en liten kommune, små fagmiljø rekrutterer dårlig og kommunen skal konkurrere i et marked. Konsekvensene av for lite kompetanse er økende vedlikeholdsetterslep og dårlige lokaler for tjenesteyting.

Hovedparten av de ansatte som drifter og vedlikeholder bygningsmassen i kommunen jeg arbeider i, nærmer seg pensjonistalder. Dette skyldes nok de store barnekullene i etterkrigstiden. Denne forgubbingen krever at det er behov for stor nyrekruttering, noe som kan bli en utfordring.

Det er ikke uvanlig at en som er ansatt i kommunen blir der helt frem til pensjonistalder. Derfor er det nærliggende å tro at en del kommuner vil ha ansatte innen eiendomsforvaltningen med relativt høy alder. Erfaring fra egen region er at ved nyansettelse viser det seg at et flertall av søkerne har relativt høy alder.

Hvordan skal vi sikre nødvendig kompetanse og ressurser, og samtidig utnytte de ressurser som finnes i kommunen på en best mulig måte?

Kan organiseringen av eiendomsforvaltningen gi nødvendige ressurser?

Kan et samarbeid mellom kommunene gi nødvendige ressurser?

Er det balansegang mellom egen regi og kjøp av tjeneste i markedet, eventuelt kombinert med en anbefalt organisering eller et samarbeid en løsning?

Her er det selvfølgelig flere faktorer som spiller inn som: Hvilken kompetanse er det mulig å få tak i? Hva som er gode løsninger vil også være personavhengig. I tillegg vil geografiske avstander være betydningsfull.

Det vanligste argumentet som er brukt for å sette ut eller leie inn tjenester, er økonomiske besparelser. Dette er ikke nødvendigvis rett. Det handler like mye om å ha dyktige ledere med motiverte og kunnskapsrike ansatte (Jensen, 2008).

NIVI (leverandør av beslutningsgrunnlag og utviklingskompetanse) tok i et notat til sin landsomfattende kartlegging av regionråd (Vinsand et al., 2010) for seg syv hovedutfordringer som Kommune- Norge står overfor i årene som kommer, og disse var kort oppsummert som følger (Isaksen, 2011):

1 Velferdsutfordringen

Eldrebølgen, samhandlingsreformen samt store utfordringer knyttet til det sosialpolitiske felt vil kreve en kraftig ekspansjon, kompetansebygging og kvalitetsutvikling i det kommunale tjenestetilbudet. Uten bedre kompetanse og bedre samhandling mellom kommunene vil målet om et likeverdig velferdstilbud trolig ikke nås.

2 Arbeidskraftutfordringen

Prognoser viser at det er et stigende rekrutteringsproblem og voksende konkurranse om arbeidskraften. For å kunne være konkurransedyktig på dette området, vil det være av avgjørende betydning å tilby attraktive fagmiljøer som støttes og utvikles gjennom

en god arbeidsgiverpolitikk og personalforvaltning. Gjennom samarbeid kan man her unngå unødig lokal konkurranse mellom kommunene.

3 Kompetanseutfordringen:

For å kunne løse voksende og stadig mer komplekse oppgaver, må man også ha fagpersonell som er en del av et fagmiljø. Dagens situasjon tilsier at det vil være faglig uforsvarlig å desentralisere flere tunge velferdsoppgaver til små- og mellomstore kommuner. Både kompetanse- og kapasitetsmessig må det først rustes opp.

4 Økonomiutfordringen:

Det er fra Regjeringen varslet en periode med strammere kommuneøkonomi, noe som vil stille økte krav til at potensialet for en mer effektiv ressursbruk utnyttes. Mange kommuner har i de siste årene drevet omfattende intern reorganisering for å tilpasse seg de økonomiske rammer, men blikket vil nok i økende grad rettes mot strukturelle forhold hvis den økonomiske situasjonen forverrer seg ytterligere.

5 Utviklingsutfordringene:

Det handler om kommunenes mulighet for å påvirke befolknings- og næringsutvikling. Denne utfordringen krever samordnet mobilisering av utviklings- og plankompetanse for å påvirke utviklingen.

6 Generalistutfordringen:

Det har i Norge vært tradisjon for å foretrekke en generalistkommuneløsning framfor en differensiert oppgavefordeling som baserer seg på at kommunene har forskjellige oppgaver. Men en rekke av de allerede nevnte utfordringene peker i retning av at mange kommuner i fremtiden vil få problemer med å fylle denne rollen, blant annet ettersom både sentrumskommuner og privat sektor taper småkommunene for nødvendig kompetanse. I dag løser noen regioner dette ved å fordele sektorer seg imellom ved bruk av vertskommunemodellen.

7 Demokratiutfordringen:

Lokalpolitikernes handlingsrom er i stor grad bestemt av rammebetingelser, lokal kompetanse og evne til å mobilisere lokale ressurser. Deres påvirkningskraft må derfor antas å være avhengig av evne til å mobilisere kompetanse og samhandle med andre kommuner, stat og fylkeskommune. Mobilisering på tvers av kommunegrensar blir derfor en viktig strategi, siden ujevn og svak kompetanse i mange kommuner nok vil føre til strengere statlig styring.

1.3 Avgrensninger

I oppgaven er det fokus på hvordan sikre nødvendige ressurser og kompetanse innen eiendomsforvaltningen. Økonomi i denne oppgaven er underordnet. I tillegg hodes VA(Vann og avløp) utenom da dette er selvkostområder.

Alternativer som blir sett på for å sikre nødvendige ressurser og kompetanse på er:

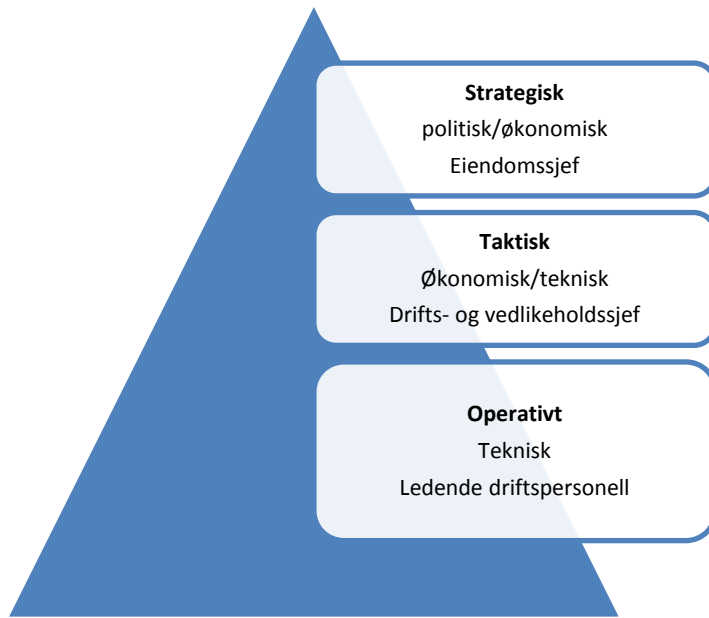
- Kjøp i markedet eller ha egne ansatte/egen regi
- Interkommunalt samarbeid
- Organisering

Av praktiske og tidsmessige årsaker er det gjennomført spørreundersøkelser og intervjuer i egen region. I tillegg er det foretatt intervju og spørreundersøkelser av eksisterende samarbeid innen eiendomsforvaltningen, Eioff. Dette blir brukt som referanse til de andre undersøkelsene.

Tid man har til rådighet, lange avstander og manglende respons etter diverse purringer, har vært begrensende for antall intervjuer og antall svar på spørreundersøkelsene man har fått i egen region.

1.4 Egen regi eller kjøp av tjenester

Eier , forvalter og bruker kan videre deles opp i ulike organisasjonsnivå. Disse belyser rolle – og ansvarsfordelingen, se figur 2 (Haugen, 2008).



Figur 2 Ulike roller og ansvarsområder i eiendomsforvaltningen

Strategisk nivå tar langsiktige beslutninger og lager mål for eiendomsforvaltningen. Taktisk nivå har ansvar for å følge opp å iverksette beslutninger på strategisk nivå. Operativt nivå har ansvar for utførelsen av drifts og vedlikeholdsoppgavene, og for hvem som skal utføre de (Haugen, 2008).

I offentlig sektor i Norge er graden av innleide tjenester vesentlig lavere enn i privat sektor og i offentlig sektor i våre naboland (Brattås et al., 2009). Kan det være behov for å bevisstgjøre dette spørsmålet, og er det i så fall noen gevinst å hente her?

Konkurransetsetting(outsourcing) omfatter kjøp av tjenester i markedet hvor både det taktiske og det operative nivået inngår.

Kjøp av enkelttjenester (outasking) er kjøp på operativt nivå , hvor taktiske nøkkelpersoner sitter igjen i egen organisasjon. (Haugen, 2008).

Hvilke faktorer spiller inn for at det skal være fordelaktig å leie inn eller ansette?

For å kunne vurdere egen regi versus kjøp av tjenester, må servicenivået på tjenesten defineres i tillegg til tidligere kostnadsnivå på tjenesten. Dette er nødvendig for å kunne sammenligne alternativer (Jensen, 2008).

Nedenfor belyses noen mulige fordeler og bakdeler ved egen regi og innleiing av kompetanse, se tabell 1 og 2.

Mulige fordeler	Mulige ulemper
Beholder kompetansen i kommunen	Begrenset endringsmulighet
Direkte eierkontroll	Manglende fokus på kostnader
Kunnskap om kjernevirksomhet	Arbeidsgiveransvar, liten fleksibilitet

Tabell 1 Mulige fordeler og ulemper med egen-regi

Mulige fordeler	Mulige ulemper
Stor endringsmulighet	Kompetansen blir utenfor kommunen
Kostnadsfokus	Krever kontrollfunksjon
Indirekte eierkontroll	Manglende direkte kontakt med bruker
Lett å administrere	Manglende bestillerkompetanse

Tabell 2 Mulige fordeler og ulemper med innleiing av kompetanse

Vi ser av tabell 1 at ved å ha egne ansatte beholder vi kompetansen i kommunen, det begrenser endringsmuligheter og kostnadsfokus. Det blir motsatt ved innleiing av kompetanse, tabell 2. En mulig ulempe ved innleiing av kompetanse, se tabell 2, er manglende bestillerkompetanse. Dette blir særlig aktuelt når man leier inn kun den operative delen av eiendomsforvaltningen, se figur 2. Da er man avhengig å ha bestillerkompetanse innenfor fagfeltet man leier inn.

Et eksempel på egen regi i Eioff samarbeidet, er SD(sentralt driftssystem)- superbruker. Han er ansatt i Gausdal kommune men server alle tre enhetene i samarbeidet. Hver part betaler sin andel. Dette er et område i sterk utvikling, som krever at man holder seg oppdatert faglig. Dette viser hvordan man i et samarbeid kan ha en felles utnyttelse av ressursene i egen regi.

I det private markedet, er det ikke uvanlig at eiendomsforvaltningen er kjernevirksomhet. Eierne har som regel god oversikt over sine verdier. Avkastning er drivere for investeringer, ivaretagelse og utvikling (Rohn, 2011b). De har større fokus på effektivisering av eiendomsforvaltningen.

Sammenligner man med offentlig sektor har disse hovedsakelig formålsbygg, symbol og kulturbygg. De bygger ikke med avkastning som mål. De har varierende oversikt over fysiske data og verdier. Ulike regnskapssystemer og kontoplaner gjør nøkkeltall til et vanskelig tema. I tillegg er det et betydelig tilstandsmessig etterslep (Rohn, 2011b).

I en landsomfattende rapport gjennomført på oppdrag av KS, som omhandlet 116 kommuner og 11 fylkeskommuner, skisseres flere årsaker til det store vedlikeholdsetterslepet i offentlig sektor. Her pekes det på manglende kommunikasjon mellom de ulike leddene, operativt og taktisk, for å synliggjøre tiltaksbehov. Videre nevnes at kommunen må i større grad avveie vedlikehold opp mot den øvrige produksjon av velferdstjenester de har ansvar for. I tillegg nevnes det at det kan være rasjonelt å utsette vedlikeholdsetterslepet, i håp om tiltaksordninger som rentekompensasjonsordningen. Det nevnes også manglende kapasitet hos nøkkelpersoner i alle ledd av vedlikeholdsfunksjonen (Bjøberg, 2008).

Både det offentlige og private har fokus på å tilfredsstille leietakernes behov/virksomhet og økonomi. De private er opptatt av utvikling i markedet og avkastning. De ønsker å ha attraktive bygg i markedet. Den finansielle driver for å gjøre byggene attraktive i markedet, er ikke til stede i offentlig sektor (Rohn, 2011b).

I det offentlige er prosessen rundt endringer i forhold til hvordan støttetjenestene drives omfattende og tidkrevende. En slik endring krever gjerne en politisk beslutning. I tillegg må det være en prosess i administrasjonen i forkant, hvor blant annet tillitsvalgte skal ha mulighet til uttalelse. Da det i kommuner ofte er begrenset kultur for endringer, kan det oppstå stor motstand mot endringer. De ansatte er ikke vant med dette, og opplever derfor utrygghet.

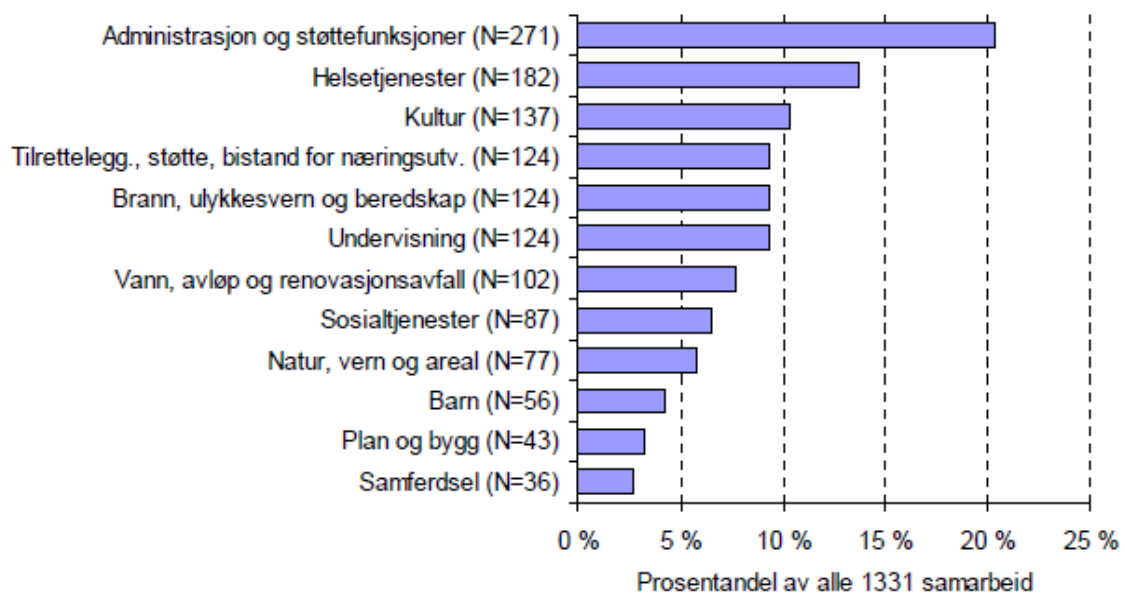
Undersøkelser som er gjort i Nordiske land, viser at outsourcinggraden i det private markedet er størst. På andre plass kommer det offentlige markedet utenom Norge hvor dette er på tredje plass. Utviklingen av FM- markedet på lang sikt synes å være påvirket av globalisering, profesjonalisering og stabilitet (Jensen, 2011). Modenhet i markedet påvirker også dette.

På kort sikt er det gjerne konkurranse og tilgang på kvalifisert arbeidskraft som påvirker. I undersøkelsene ser man at Norge ser ut til å ha lavere outsourcinggrad og modenhet i FM-markedet (Jensen, 2011).

1.5 Interkommunale samarbeidsformer

Ulike former for interkommunalt samarbeid er brukt innen flere fagfelt for å møte økende krav til kompetanse, kvalitet og effektivitet.

I 2006 ble det gjennomført en landsomfattende undersøkelse for å få en oversikt over alle interkommunale samarbeid i Norge (Analyse, 2006). Ut fra data de fikk inn viser figur 3, hvordan fordelingen av de ulike samarbeidene er i forhold til fagområder.



Figur 3 Interkommunale samarbeid i Norge

Vi ser av figur 3 at Plan og bygg utgjør mindre enn 5 % av samarbeidene. Områdene det samarbeides om her er kart og geodata, planlegging, byggesak og annet. Altså sannsynligvis ingen eller vertfall svært få registrerte samarbeid innen eiendomsforvaltning.

Vi finner ulike modeller for interkommunalt samarbeid. Aktuelle modeller her er Vertskommunemodellen (kommuneloven § 28), samarbeid etter kommuneloven § 27, Samkommunemodellen, IKS(Interkommunalt selskap) og Aksjeselskapsmodellen A/S.

I forbindelse med søk i litteratur kom det frem at det innen eiendomsforvaltningen ikke synes å være etablert noe IKS(Interkommunale selskap). Noe av årsaken kan være den korte tiden eiendomsforvaltningen har vært kjent som egen støttefunksjon (Brattås et al., 2009).

Røyken og Os kommune var i 2011 de eneste kommunene som hadde organisert eiendomsforvaltningen i et AS (Rohn, 2011b). Noe av formålet med A/S – organisering var å frigjøre kapital fra kommunen, synliggjøre ressurser og kostnader, gi bedre oversikt over eiendomsmassen og gi en enklere organisasjonsform slik at man kan ta raskere og mer effektive beslutninger (Rohn, 2011b).

Oppland fylkeskommune, Lillehammer kommune og Gausdal kommune er i et samarbeider innen eiendomsforvaltningen, Eioff, som er organisert etter kommunelovens §27. Formålet med dette samarbeidet er å sikre nødvendige ressurser og kompetanse innen eiendomsforvaltningen for alle de tre enhetene.

Som vi ser er det veldig begrenset hva som finnes av interkommunale samarbeid innenfor eiendomsforvaltning. Kan et IKS, eller annen form for forpliktende samarbeid mellom kommuner, gi bedre og mer effektiv eiendomsforvaltning? I tabell 3 belyses noen mulige fordeler og ulemper med interkommunalt samarbeid

Mulige fordeler	Mulige ulemper
Stordriftsfordeler	Motvilje til samarbeid
Bedre kompetanse	Avstand til bruker
Bedre effektivitet	Differensiert oppgaveløsning
Bedre kvalitet	Manglende politisk styring
Bedre service	
Kjennskap til kjernevirksomhet	

Tabell 3 Mulige fordeler og ulempe ved interkommunalt samarbeid

En mulig ulempe, er motvilje mot samarbeid, se tabell 3. Dette kan gjerne være personlig orientert hvor man er redd for å miste status, tittel, makt og posisjon.

I et Vertskommunesamarbeid overtar en kommune en lovpålagt oppgave fra en annen. Her kan det ligge motstand mot å gi fra seg denne oppgaven. Vi er da inne på temaet generalistutfordringen, som ble belyst i innledningen (Isaksen, 2011). Generalistkommune sier noe om at alle kommunene skal løse de samme oppgavene Dette er en utfordring for små kommuner. Det har vært kultur i Norge at alle kommunene skal løse de samme oppgavene, men kanskje må kommunene finne sine områder å bli gode på ?

Fra tabell 3 ser vi at fordeler med interkommunalt samarbeid kan være stordriftsfordeler, bedre kompetanse, effektivitet, kvalitet og service. I tillegg ser vi at kjennskap til kjernevirksomheten kan være en fordel. Gjennom kjennskap til kjernevirksomheten har man større forutsetninger for å ha kjennskap til behovene og derfor kunne levere ønsket og tilpasset tjeneste.

Innen eiendomsforvaltningen er det en rekke faglige nettverkssamarbeid, disse er kun faglige samarbeid. Det er nkf (norsk kommunalteknisk forening) som etablerer og administrer disse nettverkene. Et eksempel her er en nettverksgruppe bestående av kommuner i Salten. Flere av kommunene er små. Motivasjonen for deltagelse i en slik gruppe er gjerne at man arbeider i et lite fagmiljø, og har behov for faglig påfyll og innspill. Kan disse gruppene være et springbrett for videre og mer forpliktende samarbeid?

Tematikken i disse nettverkene kan være innenfor radonproblematikk, ventilasjon, nøkkeltall og normtall for ulike områder innen eiendomsforvaltning. Tema som tas opp er gjerne områder hvor kommunene sliter med tilstrekkelig kompetanse og ressurser. Nye myndighetskrav som energimerking er aktuelle tema på nettverksmøtene. Kommunen selv kommer med innspill på hva man ønsker av tema.

1.5 Hvorfor er temaet viktig

Kommunal eiendomsvirksomhet er stort sett en støttefunksjon til kjernevirksomheten i kommunene, hvor kjernevirksomheten er produksjon av ulike tjenester.

En god og effektiv eiendomsforvaltning som er tilpasset den aktivitet som foregår i de ulike byggene er viktig. Dette bidrar til at kjernevirksomheten kan drive på en optimal måte.

Eiendomsforvaltningen kan utgjøre ca 10% av den kommunale omsetningen (Brattås et al., 2009). Det er derfor viktig å ha fokus på eiendomsforvaltningen, å prøve og optimalisere den. Beregninger gjort av ECON (2001) har anslått at de årlige utgifter knyttet til kommunal eiendomsforvaltningen utgjør nærmere 20% av kommunenes totale driftsutgifter (Gjertsen, 2011). Eiendomsmassen er den største formuesverdien kommunene har. Gjennomsnittlig verdi er ca. kr 10 000/m². I en liten kommune kan antall m² bygningsmasse ligge på rundt 40 000m². Dette utgjør da ca 400 mill kr.

Byggene har blitt mer og mer teknologisk avansert, noe som krever mer spesialkompetanse. Det er en utfordring å holde seg oppdatert innen de ulike fagområdene. Dette er med på å øke utfordringene innen eiendomsforvaltning.

I ECON's studie påpekes det at eiendomsforvaltningen både i offentlig og privat sektor ser en tendens til at eiendomsforvaltningen skilles ut som egne enheter eller ved at virksomheter som ikke har eiendomsforvaltning som hovedoppgave velger å leie fremfor å eie (ECON, 2002) (Gjertsen, 2011).

Små kommuner med få innbyggere sliter med å dekke nødvendig kompetanse på alle områder. Det handler både om å få tilgang til nødvendig kompetanse. I tillegg handler det om å ha et visst faglig miljø, som gjør at man tiltrekkes nødvendig kompetanse. Dersom man klarer å samarbeide om kompetanse med flere kommuner, kan man kanskje utnytte ressursene i kommunene på en bedre måte? I tillegg til at man slipper å hente ressurser/kjøpe ressurser i markedet.

1.6 Rapportens oppbygning

Oppgaven starter med å definere begreper og terminologier. Her er begrepene FDVU(forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling), FM(fasislitetsstyring), egen-regi og outsourcing sentrale. Videre beskrives metoder generelt for deretter å beskrive brukte metoder. Det er brukt en kombinasjon av kvantitative og kvalitative metoder, i tillegg til SWOT- analyse.

I teori og litteraturkapittelet beskrives ulike organisasjons- og selskaps-former. Her ser man på organisasjonsformer innad i kommunen og innenfor interkommunalt samarbeid. I tillegg sies det noe om hvilke områder som kan være aktuelle for samarbeid.

Videre i kapittelet empiri beskrives tidligere funn på området, både i forhold til organisering, egen regi vs kjøp av tjenester og interkommunale samarbeidsformer. Et prosjekt innenfor eiendomsforvaltningen gjennomført i Steigen og Hamarøy trekkes også inn her. Deretter skisseres resultater fra spørreundersøkelser og intervjuer.

I drøftingskapitlet bruker man SWOT- analyse for å analysere egen regi, kjøp i markedet og interkommunale samarbeidsformer på bakgrunn av funn i undersøkelser. I tillegg drøftes organiseringen av eiendomsforvaltningen, også på bakgrunn av funn man har gjort.

Til slutt konkluderer man på bakgrunn av funn i litteratur, spørreundersøkelser og intervjuer. I tillegg skissers forslag til hva som kan være nyttig å undersøke mere innenfor temaet.

2 Begreper og terminologier

2.1 FDVU

Eiendomsforvaltning var tidligere betegnet med begrepet FDV (*Forvaltning drift og vedlikehold*). Dette utviklet seg videre til FDVU (*Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling*) og senere til FDVUS (*Forvaltning, drift, vedlikehold, utvikling og service*). Dette har senere fått betegnelsen Facility management, FM. På norsk kalles det for Fasilitetsstyring og er en støttefunksjon til kjernevirksomheten. Dette er et relativt ungt fagområde i Norden, og ble først på 1990 tallet etablert som et eget fagområde. Eiendomsforvaltning og FM brukes som likestilte begreper i denne oppgaven.

Forvaltning omfatter administrative oppgaver som kjøp og salg av eiendommer, utleie av bygninger og lokaler, husleieadministrasjon, utarbeiding av forsikringsavtaler, økonomisk planlegging og styring, personaladministrasjon m.m. (<http://www.fdvhms.no>).

Drift omfatter alle oppgaver og rutiner som er nødvendige for at bygninger og tekniske installasjoner skal fungere som planlagt. Dette omfatter bl.a. betjening av installasjoner, forsyning av vann, energi samt renhold og renovasjon (<http://www.fdvhms.no>).

Vedlikehold er oppgaver knyttet til det å opprettholde bygningen og tekniske installasjoner på et fastsatt kvalitetsnivå for å kunne bruke bygget til tiltenkt formål. Utskiftninger av bygningsdeler med kortere levetid enn resten av bygningen defineres som vedlikehold. Korrektivt (bøte på feil eller mangler) vedlikehold er ikke-planlagte arbeider for å rette opp uforutsett skade/mangel. Forebyggende vedlikehold (rutinemessig/periodisk) er arbeider som utføres pga forventet slitasje i den hensikt å motvirke forfall (<http://www.fdvhms.no>).

Den internasjonale FM-foreningen definerer FN som en profesjon som omhandler ulike disipliner for å sikre funksjonalitet av de bygde omgivelsene med å integrere folk, sted, prosess og teknologi (Atkin and Brooks, 2009).

I NS –EN 15221- 1 som omhandler fasilitetsstyring, termer og definisjoner, finner vi følgende definisjoner:

fasilitet

en: facility

” materielt aktivum som støtter en organisasjon ”

fasilitetsstyring

FM

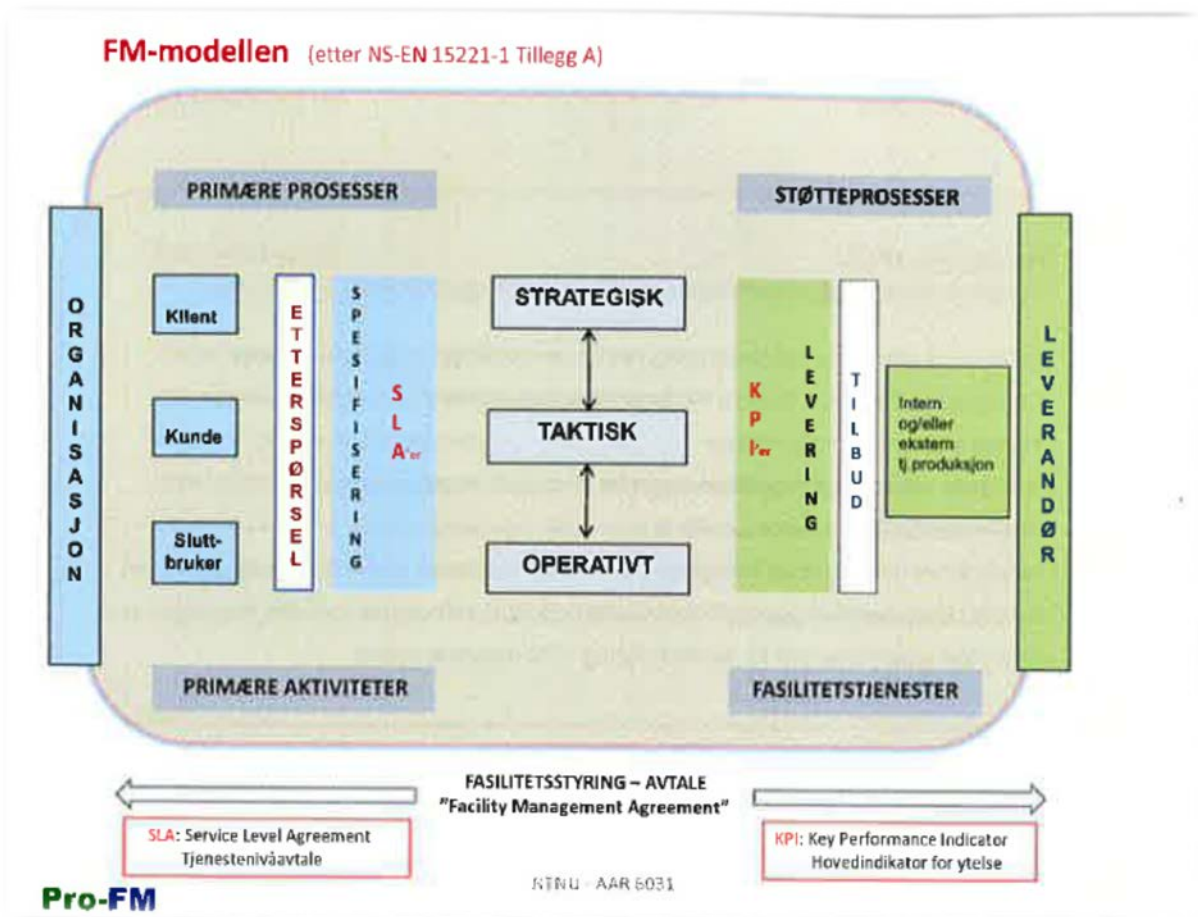
en: facility management

” integrasjon av prosesser i en organisasjon for å opprettholde og utvikle avtalte tjenester som støtter og forbedrer effektiviteten til organisasjonens primære aktiviteter ”

avtale om fasilitetsstyring

”muntlig eller skriftlig avtale som fastsetter vilkårene for å levere fasilitetstjenester mellom klient og ekstern eller intern tjenesteleverandør”

I den samme standarden finner vi FM- modellen visualisert , se figur 4.:



Figur 4 FM- modellen (etter NS-EN 15221-1 Tillegg A)

I FM- modellen, figur 4, ser vi organisasjonen på den ene siden og leverandøren på den andre siden.

I midten ser vi interaksjonsnivåene strategisk, taktisk og operativt, som alle har en rolle/er delaktig i forbindelse med kjøp av fasilitetstjenester. Strategisk tilsvarer klient, taktisk kunde og operativt tilsvarer sluttbruker i organisasjonen. Kort sagt kan vi si at klienten bestiller/avtaler kjøp av fasilitetstjenesten, kunden spesifiserer avtalen mens sluttbruker mottar/bruker tjenesten. Spesifisering av avtalen, SLA (Service Level Agreement) eller på norsk Tjenestnivåavtale er en avtale mellom klient/kunde og tjenesteleverandøren om ytelse, måling og vilkår for levering av fasilitetstjenester (Standard Norge 2007). SLA er en leveransebeskrivelse som sier noe om hvilke funksjoner som skal dekkes, ytelser som skal oppnås og oppgave som skal inkluderes. Den inneholder også kvalitetsnivået på tjenesten (Ryan, 2011).

Hovedindikator for ytelse KPI, se figur 4, er definert i standarden som : ” mål som gir relevant informasjon om ytelse når det gjelder levering av fasilitetstjenester ” (Standard Norge, 2007) .

KPI er en nøkkelindikator både på strategisk, taktisk og operativt nivå. Det er økonomiske, driftsmessige og produktivitetsbeskrivende nøkkeltall (Ryan, 2011).

Den anerkjente danske professoren innen FM, Per Anker Jensen, beskriver FM som en ledelsesdisiplin, som har ansvaret for de fysiske rammene tilknyttet en virksomhet og de tilknyttede servicefunksjoner. Videre sier han at FM skal understøtte de aktiviteter som skal foregå i bygningen, og la bygningen være et middel til å skape de optimale rammer for aktiviteten i bygget (Jensen, 2010).

2.2 Egen regi /in- house, inhousing, outtasking og outsourcing

I kapittel fire i boken Total Facilities Management ser man på argumenter for å kjøpe en tjeneste kontra ha egne ansatte (Atkin and Brooks, 2009). Her belyses ulike måter å organisere eiendomsforvaltningen på:

- **Egen regi/Inhouse** Beholde all kompetanse i firmaet/kommunen – ikke kjøpe tjenester
- **In- housing** Kjøp av tjenester internt i bedriften/kommunen
- **Outtasking** Kjøp av enkelt- tjenester i markedet, beholder organiseringen/styringen internt
- **Outsourcing** Kjøp av både tjenester og organisering/styring av tjenestene. Medfører ofte overføring av medarbeideren

Som nevnt tidligere er outtasking kun kjøp av tjenester på operativt nivå, mens outsourcing innebærer kjøp både på operativt og taktisk nivå, se figur 2.

Ved kjøp av eksterne tjenester(outtasking, outsourcing) betaler man en avtalt pris som er kalkulert etter beskrevne volum og krav til ytelses kvalitet i avtalen, gjerne med incitament

om forbedring av kvalitet og kostnad, og med sanksjoner om manglende avtaleoppfyllelse (Sæbø, 2011).

De intern produserte tjenestene betales som regel over lønns- og driftskostnadsbudsjetter. Det er sjeldent beskrevet med ønsket ytelseskrav, hvordan tjenesten skal utføres/produseres. Incitament og sanksjoner ved manglende levering er sjelden med. Leverandøren fungerer ofte som bestiller, og prisen på tjenesten er ofte ikke synlig (Sæbø, 2011).

Videre trekkes det frem at det er viktig å tenke helhetlig og langsiktig ved slike valg. Som tidligere nevnt er det viktig å se sammenhengen mellom forvalter, eier og bruker, se figur 1 (Haugen, 2008) .

Her er det viktig å merke seg at verden er blitt mer brukerdrevet, leietakerdrevet (Line, 2011) Brukerne ønsker ofte bygg som de trives i , som er godt vedlikeholdt, og hvor de får mest mulig for minst mulig penger.

I offentlige sektor er brukerne ofte ikke bevisst hva det koster å drive et bygg. Flere har innført internhusleie for å bevisstgjøre overfor brukerne kostnadene ved å forvalte, drifte og vedlikeholde et bygg.

For å kunne vurdere valg av modell kreves det som sagt en helhetstenkning. Noen av faktorene som trekkes inn her er:

- Størrelse på foretaket/kommunen
- Utviklingstakt
- Geografisk lokalisering
- Behov for service, innovasjon og tempo i støttetjenestene
- Indirekte og direkte kostnader

Indirekte kostnader er ofte vanskelig å tallfeste eller blir ofte oversett. Dette kan gi et feil bilde av kostnader ved FM i egen regi (Atkin and Brooks, 2009).

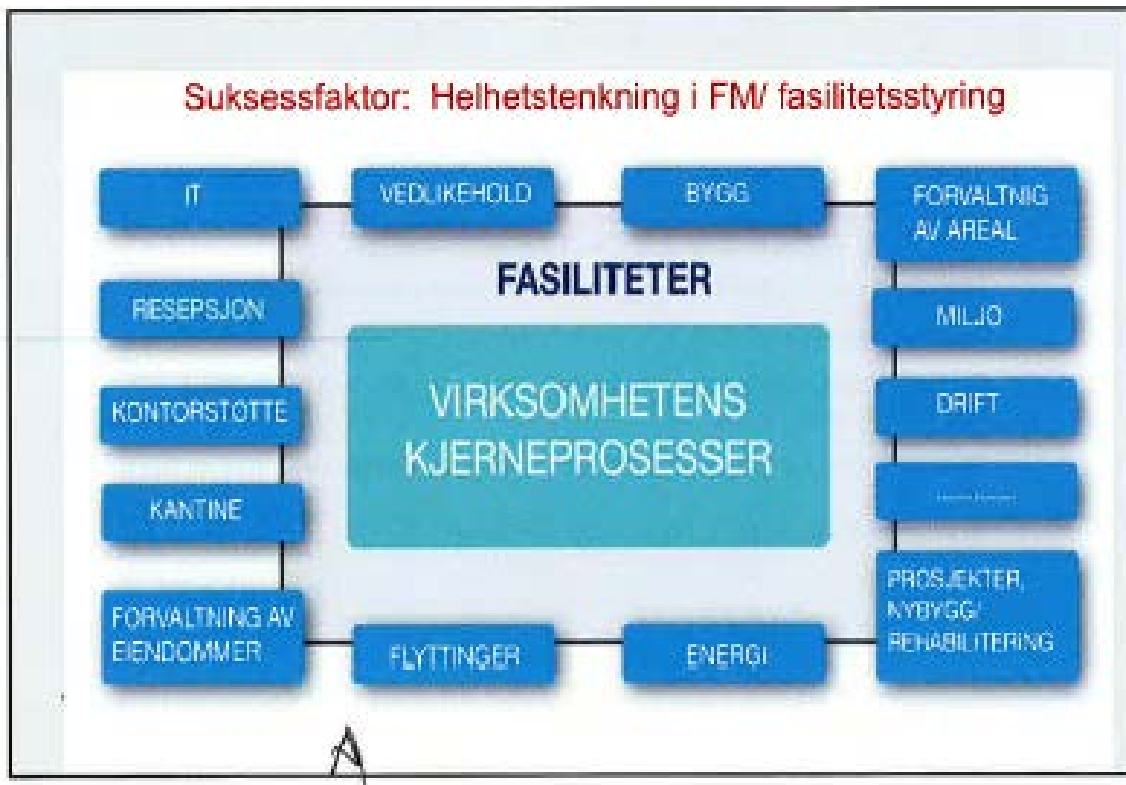
2.3 Grensesnitt mellom kjernevirksomhet og støttetjenester

Grensesnittet mellom kjernevirksomhet og støttetjenester er viktig å få avklart.

Kjernevirksomheten kan ikke kjøpes, men må være i egen-regi. FM er en støttetjeneste til kjernevirksomheten. Denne kan derfor kjøpes, eller velges å ha delvis eller helt i egen regi. I forbindelse med omorganisering av Statsbygg og Forsvarsbygg, valgte begge å gjøre FM til egen kjernevirksomhet. I tillegg innført de begge internhusleie (Rohn, 2011a). Forsvarsbygg samlokaliserte eiendomsforvaltningen som var spredt over hele landet. Dette ga en bedre og mer effektiv eiendomsforvaltning. Den viktigste grunnen til dette var organisatorisk samling av spredte ressurser, kompetanse og rekrutteringskraften i den nye organisasjonen (Rohn, 2011b).

For å finne grensesnittet mellom kjernevirksomhet og service- og støttetjenester, må man finne ut hvilken oppfatning av avhengighet mellom disse to som eksisterer. Det er viktig å tenke helhetlig innen FM. Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av bygg inngår som en integrert del av de samlede støttefunksjoner til kjernevirksomheten, se figur 5.

En viktig suksesskriterie innen FM, er at man har kunnskap om kjernevirksomheten. Ved å ha kjennskap til kjernevirksomheten, vil støttetjenesten også bli bedre, da man har større innsikt i behovet til kjernevirksomheten.



Figur 5 Kjernevirksomhet og støttetjenester

3 Metoder

3.1 Generelt

Metode sier noe om undersøkelsesteknikker. Det handler om å samle inn, organiserer, bearbeide, analysere og tolke sosiale fakta på en systematisk måte slik at andre kan kikke oss i kortene. Etterprøvbarhet er derfor sentralt (Halvorsen 2012).

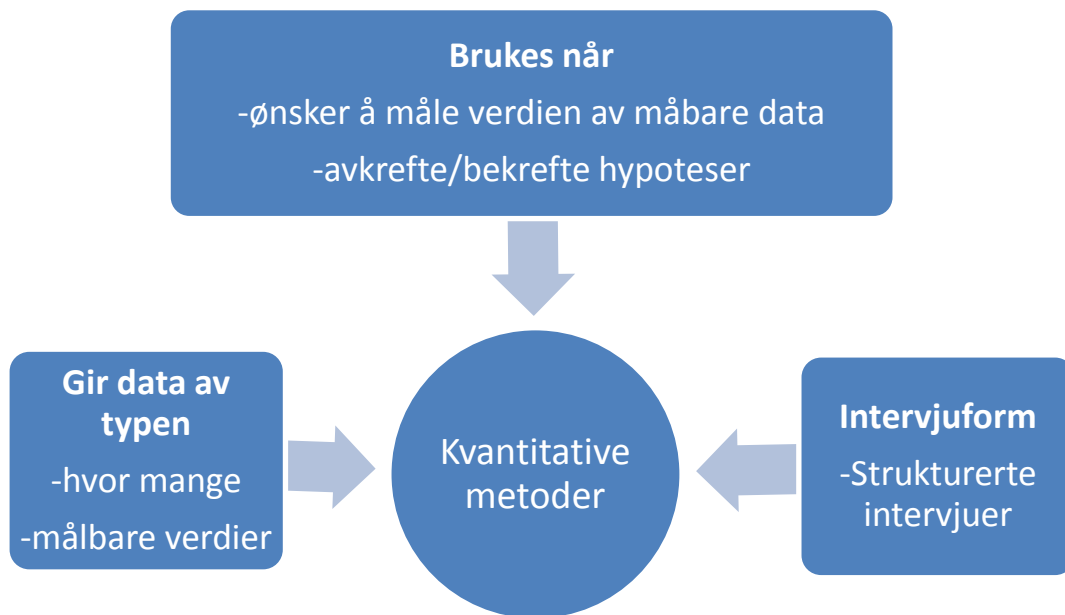
En mulighet her er å bruke en kombinasjon av kvantitativ og kvalitativ analyse. Kvantitativ metode gir data som er målbare, harddata, de gir et tall til resultat (Larsen 2007). Kvalitativ metode er ikke tallfestet, mykdata, og sier noe om kvalitet (Larsen 2007).

Ved å kombinere flere metoder i samme undersøkelse får man metodetriangulering. Alle metoder har svakheter, og ved å kombinere metodene vil svakheten med den ene kunne oppveies av styrker med den andre (Larsen 2007).

3.2 Kvantitative metoder

Ved kvantitative metoder stilles de samme spørsmålene til et stort antall mennesker. Fordelen med dette er at det gir mulighet for generalisering. I tillegg kan undersøkelsene gjennomføres med anonymitet. Til forskjell fra kvalitative metoder, stilles spørsmålene på en måte som er bestemt på forhånd og ikke kan misforståes (komiteene, 2010). Metoden blir ofte benyttet alene, men kan brukes som en kvalitativ forfase. Kvantitativ analyse ønsker å si noe om utbredelsen av et fenomen. Ved å spørre en liten gruppe, ønsker man å trekke slutninger fra en hel populasjon (komiteene, 2010).

Figur 6 illustrerer typen data vi får ved kvantitative metoder ved, målbare for eksempel av typen hvor mange. I tillegg ser vi av figur 6 at metoden brukes der vi ønsker å måle verdien av målbare variabler. Videre ser vi at intervjuformen som brukes med en slik metode er strukturerte intervjuer.



Figur 6 Kvantitative metoder

Metoden kan gjennomføres på tre måter: ved personlige intervjuer, telefonintervjuer eller postale utsendelser (komiteene, 2010).

Ulemper ved kvantitative metoder er å sikre god validitet. Det vil si å stille de rette spørsmålene, slik at man får samlet inn data som er relevant for undersøkelsen.

En annen bakdel er det individualistiske. Man betrakter samfunnsmedlemmene som en isolert sosial enhet. Vi kan si at undersøkelsen blir for demokratisk, da svaret til hver enkelt undersøkelsesenheter teller like mye, uavhengig av deres innflytelse på den sosiale gruppen (komiteene, 2010).

En annen bakdel er faren for strategiske svar, dvs at de avgir et svar som er til fordel for seg selv eller akseptabelt innenfor den sosiale gruppen. Strategiske svar påvirker resultatets validitet (gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet) (komiteene, 2010).

3.3 Kvalitative metoder

Ved kvalitative metoder møter man gjerne informanten. Man har da mulighet til å stille utdypende spørsmål, og kan enklere sikre god validitet. Metodene omfatter ulike former for

systematisk innsamling, bearbeiding og analyse av materiale fra samtale, observasjon eller skriftlig tekst(komiteene, 2010). Metoden er velegnet når man ønsker å få frem menneskenes oppfatninger, opplevelser og holdninger til ulike problemstillinger/forsknings spørsmål.

Kvalitative metoder brukes gjerne når man ønsker å utdype og forklare funn fra en kvantitativ studie. I tillegg har kvalitative metoder en eksplorerende design, mange veivalg gjøres underveis i prosjektet(komiteene, 2010).

Ulempen med kvalitative metoder er at man ikke kan generalisere. I tillegg kan intervjuobjektet ikke føle seg fri til å gi ærlige svar.

3.4 SWOT – analyse

Som en oppsummering av fordeler, ulemper, svakheter og styrker i forhold til ulike undersøkelser, kan en SWOT analyse brukes. SWOT står for strength, weaknesses, opportunities og threats. En SWOT – analyse gir en samlet oversikt over de sterke og svake sidene i konseptet sett i et bredt perspektiv (Samseth 2008). Metoden innebærer at en beskriver virkeligheten innenfor et utfallsrom i fire kategorier, se tabell 4.

Styrke	Svakheter
Muligheter	Trusler

Tabell 4 SWOT- analyse

Tabell 4 viser malen på en SWOT analyse. Her kan det være viktig å se på hvordan man kan bruke styrkene til å redusere truslene samtidig som man øker muligheten.

Årsaken til at man ønske å bruke en SWOT – analyse, er at spørsmål om outsourcing og organisering av eiendomsforvaltningen er kompleks, og det kan derfor være greit å synliggjøre de ulike alternativene i en SWOT – analyse. Siden undersøkelsen planlegges rettet overfor mindre fraflyttingskommuner, kan denne metoden kunne belyse faktorer som har betydning for utvikling og vekst i de små kommunene.

Fordelene med en SWOT- analyse er at utfallet rommer helheten, og derfor unngår skjevheter. I tillegg unngår den klare gråsoner. Den er i tillegg anvendbar på alle typer prosjekter (Samseth 2008).

Svakheten med metoden er at den ikke beskriver samspillet og dynamikken i de prosesser en studerer. I tillegg er den avhengig av at de viktigste interessegruppene er representert i analysen for at resultatene skal ha verdi og gyldighet (Samseth 2008).

3.5 Brukte metoder

I oppgaven er det brukt en kombinasjon av kvantitative og kvalitative metoder. I tillegg er det brukt en SWOT- analyse for å gi et helhetsbilde av ulike alternative modeller som kjøp av tjenester i markedet, egen- regi og ulike interkommunale samarbeidsformer.

Spørreundersøkelser og intervjuer som er gjort i kommuner i Nordland er anonymisert. Undersøkelser som er gjort innenfor Eioff- samarbeidet, er etter avtale med de involverte blitt tillatt full åpenhet.

3.5.1. Kvantitative metoder – spørreundersøkelse

De kvantitative metodene har i hovedsak vært spørreundersøkelse kombinert med litteratursøk.

Spørreundersøkelsen er rettet mot eiendomsforvaltere i de mindre kommunene og eiendomssjefer i de noe større kommunene i Nordland. I tillegg er det gjennomført spørreundersøkelser av de tre eiendomssjefene i Eioff- samarbeidet. Spørreskjemaene er utformet mye med tabeller som skal fylles inn med tall eller kryss. Årsaken til dette var å forenkle oppgaven for de som skulle svare, slik at man sikret større svarprosent. Det har likevel vært en utfordring å få svar fra alle respondentene.

Flere av kommunene sliter med kompetanse innen eiendomsforvaltning, og flere kommuner har manglet denne kompetansen helt i perioder. Dette har vært en medvirkende årsak til at det

har vært vanskelig å få svar på undersøkelsen. Samtidig belyser det noe av kjernen i oppgaven : utfordringen med å skaffe nødvendige ressurser og kompetanse innen eiendomsforvaltning.

3.5.2 Kvalitative metoder – intervju

I oppgaven er det også brukt kvalitative metoder. Dette er gjennomført ved intervju av rådmenn/eiendomssjefer i kommuner og en fylkeskommune. Hovedvekten av intervjuene er gjennomført i egen region. I tillegg er det gjennomført intervjuer av eiendomssjefer som er i et eksisterende samarbeid innen eiendomsforvaltning i Oppland, Eioff –samarbeidet.

Det er gjennomført 5 intervjuer i egen region, i tillegg til tre i annen region. Intervjuene i egen region, ble gjennomført der hvor jeg hadde fått svar på spørreundersøkelsen av eiendomsforvalter/eiendomssjef. Det ble utarbeidet en intervjuguide som ble sendt ut i forkant av intervjuene. Det ble brukt en del tid på utarbeidelse av intervjuguide, og det var viktig at den ikke ble for lang. Det var viktig at det var rom for utdypende spørsmål som ble til underveis i intervjuet. Erfaringsmessig er for mange spørsmål uheldig, og gir lite rom for utdypende spørsmål for å kartlegge holdninger og meninger rundt de ulike tema. Svaret på spørreundersøkelsen som jeg hadde mottatt før intervjuet, brukte jeg som referanse og grunnlag for utdypende spørsmål.

I intervju med eiendomssjefene i Eioff- samarbeidet, hadde jeg ikke svar på spørreundersøkelsen i forkant. Her hadde jeg heller ikke sendt ut intervjuguiden i forkant. Årsaken til dette var at denne avtalen kom på plass bare dager før intervjuet, og da var fokuset å komme seg til Lillehammer hvor vi skulle treffes. Jeg hadde likevel i forkant orientert meg om kommunene og fylkeskommunen i tillegg til vedtekter og årsrapport til Eioff-samarbeidet. Denne orientering var nyttig i forhold til diskusjoner og spørsmål som ble stilt. Under intervjuene av de to kommunene i samarbeidet, var alle de tre samarbeidspartene til stede. Dette kan ha påvirket svarene, spesielt når det gjelder ulemper/bakdelene med samarbeidet, men jeg oppfattet ikke at det lå noe usagt bak.

3.5.3 SWOT – analyse

SWOT analysen er brukt for å biledliggjøring ulike alternativer som egen regi, outsourcing og ulike interkommunale samarbeidsformer. Eksisterende samarbeid innen eiendomsforvaltningen etter kommunelovens § 27, Eioff samarbeidet, er en av disse samarbeidsformene man ser på.

Grunnlaget for å gjennomføre SWOT- analysen, er funn innen teori og litteratur i tillegg til spørreundersøkelsen og intervjuene.

4 Teori og litteratur

Fristilling av eiendomsforvaltningen hevdes å bidra til økt fokus på kommunens eierrolle og en bevisstgjøring av politikerne. Det argumenteres for at god eiendomsforvaltning bør sikres en viss fristilling fra øvrig kommunal forvaltning. I tillegg trekker rapporten frem at spesielt små kommuner bør vurdere å etablere eksempelvis et IKS innen eiendomsforvaltningen for å sikre tjenestetilbudet til befolkningen (Eikeland, 2004).

I en rapport om organisasjon/ledelse i eiendomsforvaltning/FM trekkes det frem en del utfordringen offentlig sektor står ovenfor innenfor eiendomsforvaltningen. Noen av utfordringene som trekkes frem her er : etablering av eierskap, skaffe oversikt, redusere formålsbyggvolumet. I tillegg nevnes det at kommunene bør i større grad vurdere egen regi vs. kjøp i markedet (Rohn, 2011a).

Årsaken til det store vedlikeholdsetterslepet trekkes også frem i rapporten ” fra forfall til forbilde” (Bjøberg, 2008). Noe av det rapporten peker på er mangelfull kommunikasjon mellom operativt og strategisk nivå, og man får derfor ikke synliggjort vedlikeholdsbehovet. Det nevnes også at eiendomsforvaltningen ikke når opp i konkurranse med de andre velferdstjenestene.

I 2010 hadde KoBe(Kompetanse for bedre eiendomsforvaltning) en konferanse om organisering av eiendomsforvaltningen i kommunene. Konklusjonen var at organisasjonsformen ikke var avgjørende for en vellykket eiendomsforvaltning. Handlefrihet, økonomi, rolleavklaring, og tydelig ansvarsfordeling var like viktig som valg av organisasjonsform (Mickelsen og Johansen 2011).

4.1 Organisasjons- og selskapsformer

De mest vanlige organisasjonsformene for kommunene kan deles inn i følgende hovedgrupper (Brattås et al., 2009):

A.Organisasjonsformer innad i kommunen

- Desentralisert modell

- Delvis sentralisert modell
- Kommunal etat eller enhet
- Kommunale foretak (KF)

B. Interkommunale samarbeidsformer

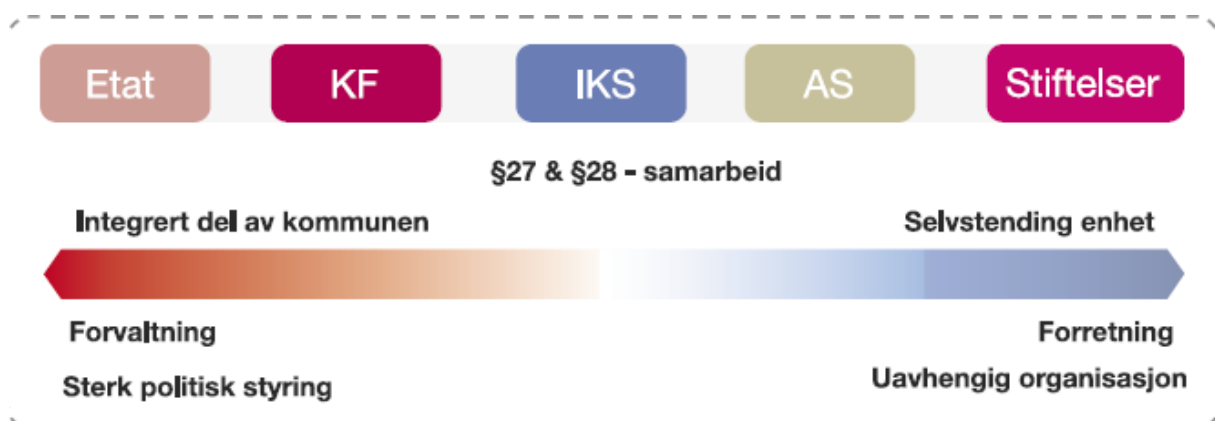
- Samarbeid etter kommunelovens § 27
- Vertskommune (kommunelovens § 28)
- Interkommunalt selskap med ubegrenset ansvar (IKS)
- Samkommuner

C. Organisasjonsformer som kan nyttes av enkeltkommune eller i samarbeid med andre:

- Aksjeselskap (AS)
- Stiftelser

D. Andre organisasjonsformer kan i tillegg være samvirke, borettslag, foreninger eller sameie.

Disse ulike organisasjonsløsningene kan grupperes ut fra graden av politisk styring – uavhengighet etter skala vist i figur 7 (Brattås et al., 2009).



Figur 7 Organisasjonsformer og selvstendighet

Vi ser av figur 7 at Etat og KF, er sterkt integrert i kommunen med politisk styring. Stiftelser og AS finner vi på den andre siden av skalaen. Disse er selvstendige rettssubjekter. I midten

ser vi samarbeidene etter kommunelovens § 27 og § 28, som er relativt selvstendig, men ikke eget rettssubjekt, og derfor sterkere integrert i kommunen.

Hvordan man organiserer eiendomsforvaltningen, vil dette påvirke den politiske styringen, se figur 7. Politikerne må nok være innstilt på endret styreform, hvor tillit mellom organisasjon og politikere vil være vesentlig. Vi ser av figur 7 at den modellen man velger vil ha betydning for hvor sterk politisk styring man har.

Etat eller enhet

I en etat eller enhet er rådmann øverste administrative leder.

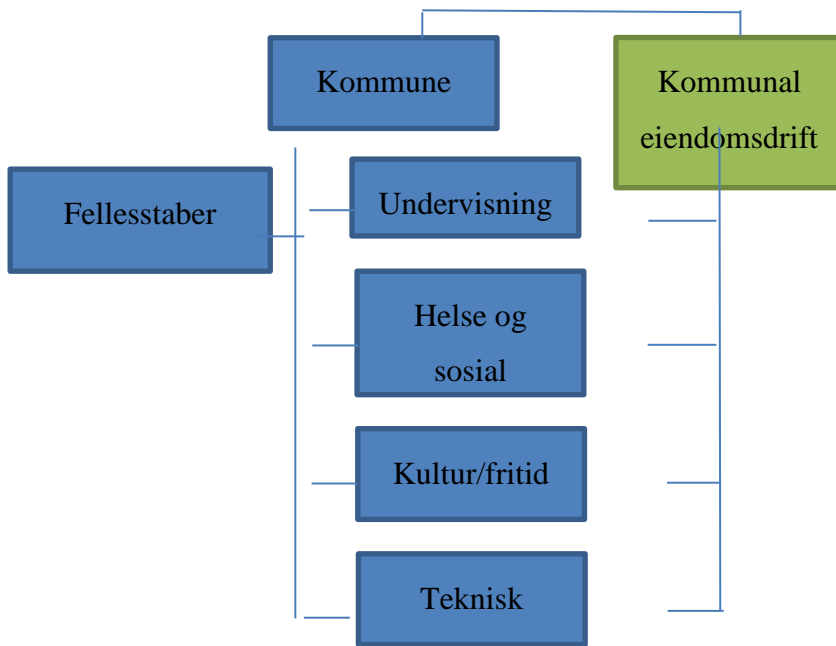
Vi har tre tradisjonelle modeller (Haugen, 2004):

- Desentralisert modell
- Delvis sentralisert modell
- Sentralisert modell (sektormodell)

I en desentralisert modell, er arbeidsgiveransvaret knyttet til den enkelte etat. Med en delvis sentralisert modell er det en fagstab under rådmannen. Den operative tjenesten er knyttet til den enkelte etat/virksomhet. I en sentralisert modell er eiendomsforvaltningen egen etat. FDVU er her samlet i en sektor, inklusiv arbeidsgiveransvaret. Fagsektorene leier byggene inklusiv DV.

Kommunalt foretak

Eiendomsforvaltningene eller deler av den kan også organiseres i et KF(Kommunalt foretak). KF er hjemlet i kommunelovens kapittel 11. KF er ikke eget rettssubjekt, men inngår som en del av kommunen. Et KF kan derfor ikke forholde seg til flere kommuner som eiere(Gjertsen, 2011). Kommunestyret utpeker et styre. Retningslinjer for driften og grad av selvstendighet bestemmes av kommunestyret. Dersom modellen skal ha noe hensikt, er det viktig at det eksisterer en politisk vilje til å gi en større grad av selvstendighet. Den viktigste forskjellen mellom kommunale foretak og kommunale etater, er at mens all myndighet til etaten er delegert fra kommunestyret nedover i det kommunale hierarkiet, så legger kommuneloven myndighet direkte til foretakets styre (Opedal 2012).



Figur 8 Kommunalt foretak

Interkommunale samarbeidsformer

Kommunelovens §27

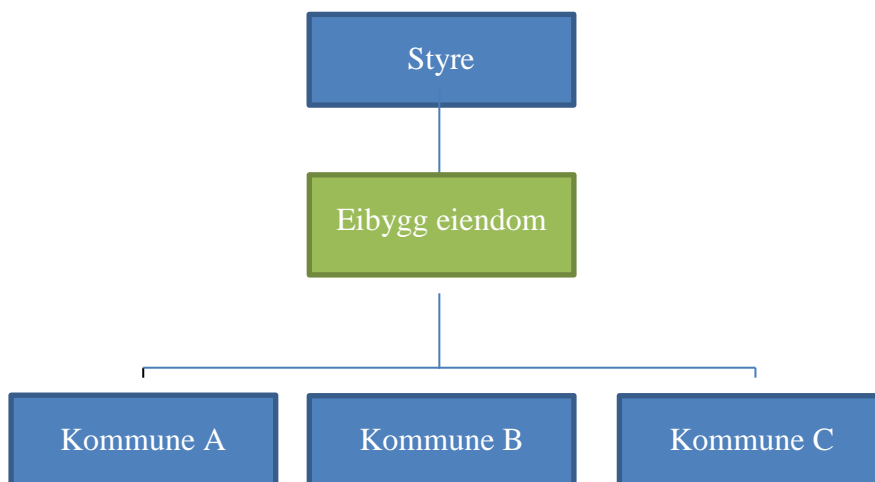
Kommunelovens generelle §27 omhandler interkommunalt samarbeid (Jacobsen, 2011). Loven sier at: To eller flere kommuner, to eller flere fylkeskommuner, eller en eller flere kommuner og en eller flere fylkeskommuner, kan opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver. Kommunestyret og fylkestinget gjør selv vedtak om opprettelse av slikt styre.(Lovdata,2013).

Organisering etter kommunelovens § 27 kan sees på som et alternativ til andre samarbeidsformer som interkommunale selskap, vertskommunesamarbeid, samkommuner og i mindre grad aksjeselskap (Jacobsen, 2011).

Interkommunalt selskap (IKS)

Interkommunalt selskap (IKS) kan opprettes etter lov om interkommunale selskaper. I lovens virkeområde § 1 sier den: Med interkommunalt selskap menes et selskap hvor alle deltakerne er kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper. Loven gjelder likevel ikke for selskap hvor samtlige deltakere har et begrenset ansvar for selskapsforpliktelsene (Lovdata,2013).

Et interkommunalt selskap er en egen juridisk enhet. Det er flere likhetstrekk mellom A/S og IKS. De er begge en juridisk enhet. I A/S utpekes en generalforsamling som kan sammenlignes med representantskapet i et IKS. Representantskapet opprettes av kommunestyret. Representantskapet velger et selskapsstyre, se figur 9, som i sin tur ansetter daglig leder (Gjertsen, 2011).



Figur 9 Interkommunalt selskap

Et IKS bidrar til å samle de enkelte fagmiljøer i en samlet enhet, se figur 9. På denne måten kan det være mulig å oppnå stordriftsfordeler. Et IKS sine tjenester er definert som egen regi. Det var per 2011 ikke registrert noen IKS innen eiendomsforvaltningen i Norge.

Vertskommunesamarbeid

Kommunelovens § 28 omhandler lov om vertskommunesamarbeid. Loven sier at: En kommune kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver, herunder delegere myndighet til å treffe vedtak som omtalt i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a (offentlig myndighetsutøvelse) til en vertskommune etter §§ 28-1 b og 28-1 c hvis den aktuelle lov ikke er til hinder for det (Lovdata, 2013).

Modellen innebærer ikke etablering av en egen juridisk person, men er et rent avtalebasert samarbeid. Det er to varianter av samarbeid i en vertskommunemodell (Brattås et al., 2009):

- administrativt vertskommunesamarbeid (§ 28b)
- vertskommune med interkommunal folkevalgt nemnd (§ 28c)

Samkommuner

Nye vedtekter for samkommuner kom på plass fra 1. juli 2012. Modellens retningslinjer sier at: Samkommunemodellen legger til rette for at kommunene kan samarbeide på tvers av mange sektorer og om flere ulike oppgaver under et felles folkevalgt samkommunestyre (kommunal og regionaldepartementet, 2013).

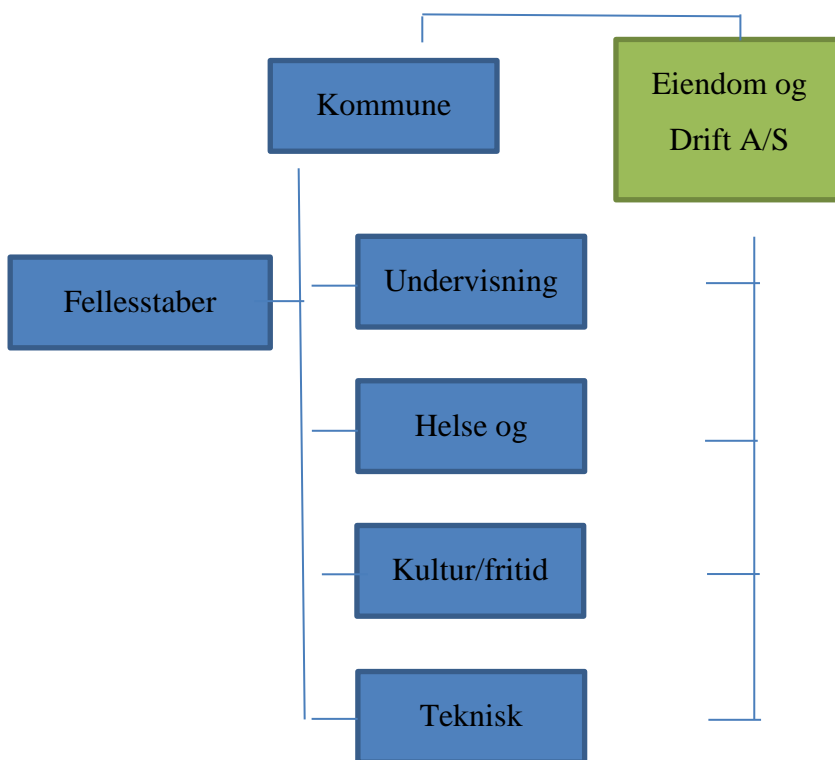
Undersøkelser utført av ECON beskriver samkommunen med følgende kjennetegn (ECON 2004).

- dekker minst to kommuner
- eget politisk styringsorgan valgt av og blant kommunestyrene
- ansvar for flere oppgaver
- beslutningsmyndighet over egne oppgaver
- selvstendig økonomi og indirekte finansiert
- egen juridisk enhet med ubegrenset deltakeransvar
- egen administrasjon og fagavdelinger

Aksjeselskap A/S

Aksjeselskapsmodellen (A/S) er styrt etter aksjeloven. Et A/S er en egen juridisk enhet og er adskilt fra eierne både juridisk og økonomisk. Dette er den mest utbredte modellen og derfor godt innarbeidet. I et A/S utpekes en generalforsamling. Selskapets styre utpekes av generalforsamlingen. Styret har ansvar for organisering, tilsyn og forvaltning.

Administrerende direktør eller daglig leder blir utnevnt til å ta seg av den daglige driften. Et A/S er i større grad fristilt fra kommunestyret. I tillegg er ”rådmannslinjen” brutt og man forholder seg kun til kommunestyret, se figur 10.



Figur 10 Aksjeselskapsmodellen

4.2 Mulige områder for outsourcing og samarbeid

I figur 2, ble de ulike rollene og ansvarsfordelingene presentert innen eiendomsforvaltning. Vi har det operative, taktiske og strategiske nivået.

I en vidstrakt kommune hvor man vurderer outtasking, outsourcing eller en form for samarbeid, vil muligheten for dette være ulik i forhold til om man befinner seg på operativt, taktisk eller strategisk nivå.

Hvor kan man ha størst nytte av outtasking, outsourcing eller samarbeid:

- Operativt nivå: stedlig, egnet lokal orientering
- Taktisk: regionalt, egnet for samarbeid
- Strategisk: styre i eks IKS, Samkommune

Operativt nivå omfatter drift av byggene. Dette er stedlige tjenester, og er kanskje vanskeligere å få nytte av i et samarbeid. Ved kjøp av denne tjenesten, er den egnet for lokal orientering. Moderne bygg med SD- anlegg både innen ventilasjon og varme, åpner kanskje nye muligheter for outsourcing eller samarbeid innenfor dette området.

På taktisk nivå finner vi blant annet eiendomsforvalteren og annen bestillerkompetanse. Denne er ikke på samme måte stedlig bundet, og her kan man få større nytte ved kjøp av tjenesten eller en form for samarbeid.

På strategisk nivå finner vi politikere og toppledelse. I forbindelse med et samarbeid kan man se for seg at de representerer styre i et IKS eller en Samkommune.

5 Empiri

5.1 Tidligere funn på området

På oppdrag for KS(kommunens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon) ble det laget en rapport som tok for seg tilstanden på kommunale bygg og prisen for å innhente vedlikeholdsetterslepet (Bjøberg, 2008).

Her fremgår det at det er de små kommunene, mindre enn 5000 innbyggere, som har størst vedlikeholdsetterslep. De som har best tilstand på byggene sine er mellomstore kommuner, med innbyggertall mellom 5000 og 20 000.

Dersom man ser på de minste kommunene har de i gjennomsnitt 9 m² bygningsareal per innbygger, mens de mellomstore og store har tilsvarende 6 m² og 5 m² bygningsareal per innbygger. Dette sammen med begrensede ressurser for å ivareta primær oppgavene i tillegg til liten robusthet både kompetanse- og bemanningsmessig, gjør at små kommuner kommer dårligst ut (Rohn, 2011b).

Hele 245 kommuner har under 5000 innbyggere, 322 har under 10 000 innbyggere og 378 har under 20 000 innbyggere. Dette gjør et man ønsker å se på samarbeidsløsninger for å se om dette kan gjøre spesielt de små kommunene, mer robuste i forhold til kompetanse og ressurser (Rohn, 2011b).

I forbindelse med gjesteforeleser fra Reinertsen (Rohn, 2011a), i faget FM, eiendomsforvaltning og service, ble det trukket frem noen utfordringer i offentlig sektor.

Her ble det trukket frem at offentlig sektor bør vurdere egen regi kontra outsourcing. Man må få en riktig balanse mellom egen regi, outsourcing og kjøp. Dette krever at en får frem sammenlignbare nøkkeltall. Her er det utfordring, da det foreligger mye dårlig tallmateriale (Rohn, 2011a).

Kommunene har heller ingen tradisjon for å utvikle eiendomsstrategier, i tillegg til at de har de lite oversikt over tilstand på bygningsmassen (Bjøberg, 2008).

I Nou(Norges offentlige utredning) 2004: ”Vedlikeholdte bygninger gir mer til alle” kap 9, trekkes frem kriterier for god eiendomsforvaltning (Eikeland et al., 2004).

1. Overordnede politiske bestemte mål
2. Rasjonelt system for planlegging og styring
3. Generelle kriterier
 - a. Tilfredsstillende brukerbehov
 - b. Effektiv arealutnyttelse
 - c. Godt, verdibevarende vedlikehold
 - d. Kostnadseffektiv vedlikehold
 - e. Måltrettet utvikling av eiendommens kvaliteter
 - f. Hensiktsmessig organisering
 - g. Riktige økonomiske langsiktige rammebetingelser
4. Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivaretatt

Vi ser at i kriteriene for god eiendomsforvaltning inngår blant annet forankring i toppledelse, styring, god organisering og brukerfokus. Det fremgår også av rapporten at de fleste kommuner driver eiendomsforvaltningen i egen regi.

Rapporten trekker også frem at små kommuner må se på mulighet for samarbeid for å sikre nødvendig kompetanse og ressurser innen eiendomsforvaltningen.

Forsvarsbygg og Statsbygg, la begge om eiendomsforvaltningen til en mer samlet eiendomsforvaltning. De gjorde eiendomsforvaltningen til kjernevirksomhet og innførte internhusleie. Resultater viser at begge har fått en bedre og mer effektiv eiendomsforvaltning.

5.2 Egen regi – vs innleid kompetanse

Hvorvidt en kommune skal leie inn kompetanse eller ha egen regi-arbeid, kommer blant annet an på hva som finnes av leverandører på de ulike tjenesteområdene i hver kommune. For et det skal være gunstig å konkurranseutsette kreves det en viss konkurranse innen de aktuelle fagområdene. Der konkurransen er god bør riktige utformete etterspørsler og godt kontraktarbeid gi lavest pris (Rohn, 2011b).

Selv om det foreligger god konkurranse innen et fagområde, konkurranseutsettes det gjerne ikke. Dette viser at kommunene bør ha mer fokus på å vurdere innleid kompetanse vs ha egen ansatte (Rohn, 2011a).

Kommunale foretak

Kommunale foretak er egnet når politikerne er villig til å gi foretaket mer frihet enn det man har i etatsmodellen. Det dreier seg om en balanse mellom politisk styring og foretaksfrihet.

Den politiske styringen begrenser seg gjerne til :

- indirekte mål- resultatstyring
- vedtekter
- oppnevning av styremedlemmer

Foretakene har gjerne styring over:

- Investeringer
- Rekruttering
- Avlønning
- Utforming av mål og strategier for å sikre foretakets utvikling

I følge en rapport utarbeidet av IRIS (International Research Institute of Stavanger) (Opedal et al., 2012) bidrar kommunale foretak til en effektivisering av ressursbruken i tjenesteyting i tillegg til ryddige ansvarsforhold. I samme rapport kom det frem at det per 2012 var 224 KF i Norge, hvorav 213 var KF og 11 var FKF (Fylkeskommunale foretak) . Det fremgikk også at i 2006 var det 216 KF, som viser at det har vært en svak økning. Det har de siste årene blitt lagt ned 90 KF.

139 kommuner har KF, og det er flest i kommuner over 20 000 innbyggere, og færrest i kommuner under 3000 innbyggere. De fleste FK finner vi i Nordland, Rogaland, Romsdal og større by-kommuner. Det er flest foretak innen teknisk, kultur, natur-og næring (Opedal et al., 2012).

82% av de daglige lederne mente det var klart ansvarsforhold mellom politikere, styret og den daglige ledelsen. 95 % av de daglige lederne mente at det ikke var en løsning å gå tilbake til

etatsmodellen, da ville heller løsninger som aksjeselskapsmodellen eller noe form for interkommunalt samarbeid være aktuelt (Opedal et al., 2012).

Suksesskriterier for et vellykket KF, kan synes å komme mye an på prosessen frem til KF. Innføring av KF lykkes man i større grad med når tillitsvalgte og ansatte har blitt involvert i prosessen, slik at de har fått eierskap til den nye situasjonen. Det har også vært viktig her at man har satt av tilstrekkelig tid til prosessen, ikke hatt det travelt. En tett dialog mellom Rådmann og leder for KF synes også å ha stor betydning.

Aksjeselskaper

Aksjeselskapsmodellen er den modellen som er mest utbredt i kommunesektoren. I 2009 var antall aksjeselskaper (AS og ASA) med kommuner som hovedeier 1959 som utgjorde 78,7% av totalt antall selskaper og foretak i kommunen (Rohn, 2011b).

Noe av grunnen til at aksjeselskapsmodellen er så mye brukt, kan være at den er godt innarbeidet og velregulert.

Innen eiendomsforvaltning er aksjeselskapsmodellen lite utbredt. Røyken Eiendom AS og tidligere Os Bygg og Egedom AS er de eneste eksemplene vi finner innen eiendomsforvaltning. En mulig årsak til at AS - formen ikke har blitt brukt mere kan være at man ser en direkte kobling mellom eierskap til kommunens bygninger og eiendomsforvaltningen (Rohn, 2011b).

En annen årsak til at AS er lite utbredt kan være at aksjeselskapsformen kan oppfattes som en trussel i forhold til kommunen og deres ansatte når det gjelder trygghet i ansettelsesforhold og tap av rettigheter/fordeler. Slike forhold vil kunne sikres gjennom gode vedtekter og føringer fra eiersiden ved oppstart. I KoBe konferansen 2010 ble de ansatte i Røyken Eiendom AS beskrevet. Her fremgikk det at det var lavt sykefravær, god rekrutteringskraft og godt arbeidsmiljø (Rohn, 2011b).

Dersom man etablerer et AS innen eiendomsforvaltning får man ikke momsen igjen på tjenestene. Dette er også en problemstilling med nybygg. Den generelle regelen sier at man ikke får moms igjen på utleie av fast eiendom. Dette virker inn på både drift og investering. Et av unntakene er dersom det kan defineres som egen regi. Dersom kommunen skal bygge

en idrettshall, er det krav til at man forvalter, drifter og vedlikeholder bygget selv, for å få momsen igjen på investeringen. Her er der flere kommuner som har gjort feilgrep, slik at de har mistet momsen på investeringen. Moms i kommunal regi er et komplisert område og det er viktig at man går nøye inn på dette område for å kartlegge konsekvensene.

5.3 Interkommunale samarbeidsformer

I prosjektet Framtidens kommunestruktur som varte fra 2003 til 2005, var det bare 25 prosent av kommunene som mente at dagens kommunestruktur er tilfredsstillende, 54 prosent ønsket å styrke det interkommunale samarbeidet gjennom mer forpliktende løsninger, mens 21 prosent ønsket å utrede sammenslutning. Det innebærer at 75 prosent av kommunene så for seg andre inndelingsalternativer eller samarbeidsmønstre i framtiden (Vinsand et al., 2010).

Inndelingen av samarbeidsformer er som følger (Vinsand et al., 2010) :

Samarbeid uten organisatorisk overbygging:	54%
Vertskommunesamarbeid;	10%
Aksjeselskap	10%
Kommunelovens § 27	11%
IKS	15%

Fremdeles er kommunene 95% enhetskommunale, og interkommunale samarbeid utgjør derfor kun 5 % av kommunens virksomhet (Kvitvik et al., 2010).

Samarbeid etter kommunelovens §27

I følge rapport om interkommunalt samarbeid etter kommunelovens §27, kom det frem at hver kommune har ca en til to slike samarbeid(Jacobsen, 2011).

Vi kan dele § 27 samarbeid inn i to typer:

- styringssamarbeid
- produksjonssamarbeid

I styringssamarbeidene finner vi i hovedsak Regionrådene. Disse er hovedsakelig multifunksjonelle ved at de har flere oppgaver. Regionrådene har 2-3 styringsnivåer som er

representantskap/årsmøte, styre og arbeidsutvalg. Det er høy styreaktivitet. Hoveddelen av medlemmene er politikere (Jacobsen, 2011).

Produksjonssamarbeidene driver med ekstern og intern tjenesteyting. Ekstern tjenesteyting er hovedsakelig beredskap, friluftsliv/natur og PPT. Intern tjenesteyting er hovedsakelig kontrollutvalgs-sekretariatet og administrative fellestjenester som IKT, innkjøp og skatteoppkreving. Vi finner også her høy styringsaktivitet (Jacobsen, 2011).

Et samarbeid innen eiendomsforvaltning vil derfor kunne ligge innenfor produksjonssamarbeid, intern tjenesteyting. Det var kun mulig å finne et slikt samarbeid innen eiendomsforvaltning. Dette samarbeidet kalles for Samarbeidet om Samhandel i eiendomsforvaltningen mellom Oppland fylkeskommune, kommunene Lillehammer og Gausdal gis navnet EIOFF (Eiendoms- og Innkjøpssamarbeid i offentlig forvaltning). Samarbeidet er definert gjennom § 27 som egen regi. De er derfor unntatt regelen om offentlig anskaffelse. Samarbeidet går ut på at de kan kjøpe tjenester av hverandre med priser vedtatt i årsmøte.

Suksesskriterier i Eioff samarbeidet er det overordnede målet om å dekke behovet for ressurser og kompetanse innen eiendomsforvaltning for de tre enhetene som deltar i samarbeidet. Dette mener de å ha oppnådd.

I tillegg kan en grundig prosess i forkant hvor tillitsvalgte og ansatte er blitt involvert hatt stor betydning. De ansatte har i prosessen blant annet hatt mulighet til å påvirke områder for samarbeid. Det er etter innføringen av samarbeidet ingen eller lite klager fra de ansatte.

Det er også viktig for å lykkes at man blir enige i en del ting. I tillegg er det viktig at noen drar prosessen, tar ansvar.

IKS

Per januar 2009 var det registrert 229 norske interkommunale selskap. De fleste selskapene finner vi innen renovasjon, brannvern og offentlig administrasjon.

Ingen av de registrerte interkommunale selskapene hadde eiendomsforvaltning som sitt primære virksomhetsområde. Det var heller ikke på det tidspunktet registrert noen IKS innen eiendomsforvaltning i andre nordiske land (Brattås et al., 2009).

I en rapport om status for interkommunalt samarbeid fra 2010 fremgår det at det er registrert 270 interkommunale samarbeid i Nordland. Antall IKS utgjør her 6%. Vi ser her at antall IKS i Nordland ligger vesentlig under landsgjennomsnittet på 15 %.

Innen havne- og kaianlegg finner vi en del IKS. Her går avtalene hovedsakelig ut på disposisjonsrett, og ikke hjemmelsoverføring av eiendommer. Begrunnelsen her er spesielt dokumentavgiften (Brattås et al., 2009).

I NOU 2004:22, kapittel 9 finner vi følgende sitat (Eikeland et al., 2004):

”At kommuner oppretter interkommunale eiendomsselskaper, vil gjøre det mulig for særlig små kommuner å få tilgang til både tilstrekkelig og bred kompetanse på eiendomsforvaltning og mulighet for å kunne utnytte kompetansen effektivt slik at man på den måten kan oppnå en kostnadseffektiv drift ”

På KoBe Konferanse i 2011 trekkes det frem at måten man implementerer et interkommunalt samarbeid på har betydning for hvor vellykket det blir i praksis.

I FoU- rapport 2009 trekkes det frem hindringer/ulempes ved bruk av IKS i Eiendomsforvaltningen (Brattås et al., 2009) :

- Eiendomsforvaltningen har lavstatus
- Dårlig styrings- og beslutningsgrunnlag
- Andre områder prioritert
- Terskel ”å gi fra seg” eiendommer til fellesskap
- Dokumentavgift ved hjemmelsoverføring
- Indirekte politisk styring gjennom representantskapet
- Rådmannens og formannskapets rolle endres
- Usikkerhet i forhold til offentlig anskaffelser
- Ansatte overføres til egen juridisk enhet- tap av rettigheter

I samme rapport trekkes frem noen fordeler/muligheter ved bruk av IKS i eiendomsforvaltningen:

- Stordriftsfordeler

- Sterkere politisk fokus – politikere tettere på eiendomsforvaltningen
- Mer enhetlig arbeidsmiljø for ansatte – attraktivt arbeidsmiljø
- Langsiktig, avtalebasert, forutsigbarhet - eiendomsforvaltning

Vertskommunesamarbeid

Som tidligere nevnt er vertskommunemodellen laget for samarbeid om lovpålagte oppgaver.

Det foreligger ikke fullstendig oversikt over antall vertskommunesamarbeid. I en undersøkelse som ble utført i 2009 om vertskommunesamarbeid, fremgikk det at de kommunene som svarte på undersøkelsen hadde en til to vertskommunesamarbeid. Størsteparten av samarbeidene finner vi innen barnevern og landbruk (Tjerbo, 2009).

Ifølge undersøkelsen utført i 2009 om vertskommunesamarbeid, mente ca 80% av de som hadde inngått denne typen samarbeid at dette var en god modell for interkommunalt samarbeid (Tjerbo, 2009).

Fordeler og mulige fordeler ved vertskommunesamarbeid (Tjerbo, 2009) (Vinsand et al., 2010):

- Stordriftsfordeler- bekreftet i undersøkelse
- Bedre effektivitet – bekreftet i undersøkelse
- Kvalitet- bekreftet i undersøkelse
- Små kommuner kan opprettholde kompetanse på områder
- Rask etablering- lovlig og trygg
- Trygg løsning for ansatte – ikke eget rettssubjekt

Ulemper og mulige ulemper ved vertskommunesamarbeid (Tjerbo, 2009) (Vinsand et al., 2010):

- Nærhet til brukere/borgere – ikke bekreftet i undersøkelse
- Overføring av oppgaver- differensiert oppgavefordeling

Noen av suksesskriteriene for å lykkes med et vertskommunesamarbeid, er at en kommune er villig til å gi fra seg en oppgave. I tillegg er det viktig at man blir enig om pris og vilkår.

Samkommuner

Som tidligere nevnt ble nye vedtekter om samkommuner vedtatt i 2012. I forkant av dette hadde man etablert prøveordninger. Innherred samkommune var en slik prøveordning som gikk i perioden 2004-2008. Samlet sett vurderes ordningen midtveis i prosjektet som følger:

Det overordnede resultatet er at samkommune synes å være en god løsning for rask etablering av et omfattende samarbeid om kommunale oppgaver som interne støttefunksjoner, skatteoppkreving, landbruk, plan, byggesak og næringsutvikling (Sand et al., 2007).

I en rapport om status for interkommunalt arbeid, trekkes frem følgende fordeler og ulemper ved samkommunemodellen (Vinsand et al., 2010):

Mulige fordeler:

- Strategisk og politisk administrativ styring
- Forenkling av samlede interkommunalt samarbeid – flere oppgaver får samme styringsløsning
- Balansert politisk og administrativ styringsløsning

Mulige Ulemper:

- Kan oppfattes som eget forvaltningsnivå- kompleksitet i forvaltningen
- Konkurransen til kommunestyrene

Erfaring fra samkommune- prøveordningen mellom Levanger og Verdal viser følgende (Sand et al., 2007) :

- Samlet sett er det større fordeler enn ulemper
- Det er framdrift i samarbeidet som har resultert i gode resultater
- Vertskommunemodellen vurderes som dårligere modell
- Problemstillingen :eget forvaltningsorgan og konkurranse til kommunestyrene har vært lite aktuelle

Samkommunemodellen kan etableres relativt raskt. I tillegg kan den synes å være egnet der hvor man kan inngå et tett samarbeid med en annen kommune. I tillegg er den egnet til å løse ulike oppgaver under samme samkommunestyre.

5.4 Prosjekt mellom Hamarøy og Steigen

I perioden 2006 til 2011, hadde Hamarøy og Steigen et fellesprosjekt innen eiendomsforvaltning. Målet var å oppnå en bedre og mer effektiv eiendomsforvaltning. Politikerne var involverte, og det ble utarbeidet en strategisk plan for kommunal eiendomsforvaltning. I siste fasen av prosjektet ble dagens bemanning dokumentert i tillegg til fremtidige behov. I tillegg ble det laget en oversikt over kjøpte tjenester i de to kommunene (Mickelsen and Johansen, 2011) , se tabell 5,6 og 7.

FAGOMRÅDE	TIMEVERK	ÅRSVERK
Forvaltning	5 411	3,2
Drift	11 396	6,7
Vedlikehold/utvikling	3 813	2,2
TOTALT fra oppgaver		12,1
Antall årsverk		11,0

Tabell 5 Steigen kommune - Oversikt over bemannings- og kompetansebehov

FAGOMRÅDE	TIMEVERK	ÅRSVERK
Forvaltning	5 586	3,3
Drift	6 270	3,7
Vedlikehold/utvikling	2 990	1,8
TOTALT fra oppgaver		8,7
Antall årsverk		9,0

Tabell 6 Hamarøy kommune - Oversikt over bemannings- og kompetansebehov

Oppgaver	Hamarøy	Steigen	Merknad
Service brannalarmanlegg	x	x	
Service heiser	x	x	
Service ventilasjonsanlegg	x		Hamarøy har som mål å ta dette selv på sikt
Service fyringsanlegg			
Brøyting/strøing	x	x	
Elektroarbeider	x	x	
VVS (rørlegger)	x		
Vedlikeholdsprosjekter	x	x	Driftsoppgavene blir større noe som øker behovet for kjøp av tjenester

Tabell 7 Oversikt over hvor man leier inn kompetanse i Steigen og Hamarøy

Hovedforskjellen her var at Hamarøy leier inn kompetanse på service av ventilasjonsanlegg og VVS. Denne kompetansen hadde Steigen kommunen i egen regi, og kunne derfor utføre disse oppgavene. Ellers ser vi at innleieing av type kompetanse er ganske likt i de to kommunene. Dette er områder som det kreves spesialsertifikat, som antagelig vil være lite hensiktsmessig å ha i egen organisasjon.

Steigen kommune hadde den gang 11 stillinger innen eiendomsforvaltningen. Dette tilsvarer det skisserte behovet, tabell 3. Her kommer det muligens ikke frem at man i perioder har ansvar for oppfølging/prosjekt og byggeledelse av store investeringsprosjekter. Bemanning var ikke optimal i forhold til kompetanse. Det var blant annet behov for å styrke forvaltningssiden. Hamarøy kommune manglet 4 årsverk i følge karleggingen, tabell 4. De hadde også behov for å øke kompetansen innen forvaltningen, for å håndtere behovet av kjøp av vedlikeholdstjenester.

Siden kartleggingen i 2011, har Steigen mistet sin kompetanse som de hadde ansatt på elektro. I tillegg vil de trolig miste den ansatte kompetansen innen VVS grunnet pensjonering snart. Om man skal prøve å få ansatt noen innen disse fagområdene, er foreløpig et åpent spørsmål. I tillegg ser man stadig utfordringer må å ha tilstrekkelig kompetanse og ressurser på bestillernivå, taktisk nivå, se tabell 7. Hamarøy kommune har siden undersøkelsen mistet sin

eiendomsforvalter. De har allerede hatt en utlysning, uten at de har lyktes å få relevant kompetanse til stillingen.

5.5 Trenden kommunesammenslåing

Antall kommuner i Norge har blitt redusert mye de siste 50 årene. Schei- komiteen hevdet i 1963 i sin rapport at kommunegrensene og oppgaveformene var uhensiktsmessige. Dette førte til at vi gikk fra 750 til 454 kommuner. I 2005 hadde vi 433 kommuner, altså en viss reduksjon, men ikke i nærheten av antallet på 60-tallet. Sammenslåingen på 60- tallet var et resultat av ytre press, blant annet fra staten (Sørbye, 2010).

Kommunesammenslåing er en tidkrevende prosess. Innbyggerne føler identitet til kommunen sin i tillegg til at de er redd for å miste noe ved en kommunesammenslåing. Frykten for å miste noe ser vi også i etablering av interkommunale samarbeid.

Kommunesammenslåing er i stor grad en politisk sak. Den borgerlige regjeringen har programfestet kommunesammenslåing og en betydelig reduksjon i kommuner og fylkeskommuner. Den borgerlige regjeringen som satt fram til 2005, gjorde at de ble en oppblomstring av Regionråd. Det er kun et fåtall kommuner som ikke er medlem av et Regionråd. Noe av motivasjonen til å lage Regionrådene kan være at man viser overfor regjeringen at man gjør noe i forhold til samarbeid, og kanskje derfor unngår kommunesammenslåing(Sørbye, 2010). Den rødgrønne regjeringen mener sammenslåing må bygge på frivillighet. Presset om kommunesammenslåing var derfor betydelig mindre før de borgerlige igjen kom til makten i 2013. No er det høyaktuelt med kommunesammenslåing, og flere er spent på hva som kommer fra regjeringen angående denne saken.

Spørsmålet man kan stille seg her er om interkommunalt samarbeid kan være et alternativ til kommunesammenslåing. Det synes vertfall ikke å være noe motsetning mellom interkommunalt samarbeid og kommunesammenslåing.

5.6 Trenden i nordiske land

I forbindelse med gjennomføring av en undersøkelse i forhold til FM- markedet i Nordiske land, ble modenhet i forhold til FM rangert. Her ble Sverige rangert øverst etterfulgt av Finland og Danmark. Til sist finner vi Norge. Undersøkelsen sier også at outsourcingsgraden har økt fra 25% i 2004 til 34% i 2008. Noe av utviklingstrender som nevnes her er : bedre service til en lavere pris og sentralisering av FM (Jensen, 2011).

Gjennomsnittlig outsourcingsgrad ligger på 40% i de nordiske landene. Danmark har hele 64% mens Norge ligger på 24%. Likevel regnes Sverige som mer modent i forhold til FM-markedet, dette bygger blant annet på deres kundeforståelse og generelle forståelse av betydningen av FM (Jensen, 2011).

I Danmark i 1991 ble DFM(Dansk Facilities Management- nettverk (DFM) etablert(Jensen, 2010). Dette er et nettverk med stor oppslutning, aktivitet og utveksling av erfaring knyttet til FM.

DFM samarbeider med FM- organisasjoner i andre nordiske land. I forbindelse med en undersøkelse som ble gjort i Danmark, ble det kartlagt at 62 % av FM- tjenestene var outsourcet. Størst grad av outsourcing fant man innen renhold. I tillegg forventes det en økt grad av outsourcing fremover (Jensen, 2010).

Capgemini gjennomførte en samlet undersøkelse av FM for de nordiske landene. Her kom de frem til at den samlede outsourcingsgraden innen FM lå på ca 25 % (Jensen, 2010).

Tyskland gjennomførte et studie av det samlede europeiske FM - markedet. Dette studiet viser at den samlede outsourcinggraden ligger på 49% (Jensen, 2010). I den tyske undersøkelsen vurderes Danmark som et utviklet marked, mens de øvrige nordiske landene vurderes som oppkomene markeder. I Capgemini sin undersøkelse vurderes det svenske FM markedet som det mest moderne (Jensen, 2010).

Undersøkelser som er gjort viser at outsourcingsgraden i Nordiske land er størst i privat marked, etterfulgt av det offentlige, foruten om Norge hvor det er på tredje plass. Likevel viser undersøkelsene at de nordiske nabolandene Sverige og Danmark er kommet lenger enn

Norge i forhold til å utvikle FM – markedet. De har større forståelse av betydningen av FM. Dette påvirker også at graden av outsourcing er lavere i Norge.

5.7 Spørreundersøkelsen

Det er innhentet totalt 9 svar på spørreundersøkelsen. Dette er 6 kommuner i Nordland, i tillegg til de to kommunene og fylkeskommunen i Eioff- samarbeidet.

Tabell 8 viser hvordan alle de undersøkte kommunene /fylkeskommune er organisert.

Fagområder	Desentralisert	Delvis sentralisert	Sektor-modell	Bedrift/foretaksmodell	Aksjeselskapsmodell
	Arbeidsgiver -ansvaret knyttet til den enkelte etat	Fagstab under rådmann. Operative tjenester knyttet til den enkelte etat/virksomhet.	Eiendomsforvaltningen som egen etat	KF, el. lignende	AS
forvaltning	3	3	2	1	
Ambulerende operatører	3	3	1	1	
Driftsoperatører Vaktmester	4	2	1	1	
Vedlikehold	3	3	1	1	
vaskere	4	3	1	1	

Tabell 8 Oversikt over organiseringen i kommunene/fylkeskommune

Vi ser av tabellen at hovedtyngden av kommunene har en desentralisert organisering eller en delvis sentralisert organisasjon, hvor den operative tjenesten er knyttet til den enkelte virksomhet. En av kommunene var organisert i KF, mens en av kommunene var i ferd med å gå over til KF. Kommunen som hadde gått over til KF og den som var i ferd med å gå over til KF, var av de største kommunene i undersøkelsen.

Tabell 9 viser hvor stor bygningsmasse den enkelte kommune har, i tillegg til folketallet i de ulike kommunene. Disse to verdiene gir oss m2 bygningsmasse/innbygger.

Kommune	bygningssmasse Eid m2	Leid m2	Antall innbyggere	m2 bygningssmasse /innbygger
A	55400	4600	9556	6,2
B	15500		1088	14,2
C	25000	200	1987	12,7
D	244000	27000	49731	5,5
E	40000		2579	15,5
F	30000		1820	16,5

Tabell 9 m2 bygningssmasse i ulike kommuner i Nordland

Innbyggertallet i kommunene som er undersøkt i Nordland varierer fra ca 1000 til ca 50 000 innbyggere (www.ssb.no). Mengde bygningssmasse varierer tilsvarende fra 15 000 m2 til 280 000m2. Dette gir et spenn i m2/innbygger som går fra 5,5 m2/innbygger til 16,5 m2/innbygger. Landsgjennomsnittet ligger på 6 m2/innbygger. Vi ser at kommunene med lavest innbyggertall har høyest m2/innbygger, kommunene B,C,E og F i tabell 9. De største kommunen A og D er lavest på m2/innbygger.

Dersom vi ser på m2 /innbygger i Eioff samarbeidet ,får vi følgende resultater:

	Bygningssmasse m2	Innbyggere	M2/innbygger	kommentar
Gausdal	47000	6200	7,6	
Lillehammer	180000	27000	6,7	
Oppland Fylkeskommune	200000	180000	1,1 *	*Kan ikke sammenlignes med kom.

Tabell 10 m2 bygningssmasse/innbygger i Eioff- samarbeidet

Vi ser av tabell 10, at kommunen med lavest innbyggertall får størst antall m2/innbygger. Sammenligner vi med kommuner i Nordland, ser vi hvordan antall innbyggere påvirker antall m2/innbygger. Forholdsmessig blir heller ikke tallene fra Nordland så ulik fra kommunene i Eioff- samarbeidet. OFK (Oppland fylkeskommunen) kan ikke sammenlignes på effektiv arealutnyttelse i forhold til kommunene. Det kan sies at OFK ligger noe under landsgjennomsnittet for fylkeskommuner.

Tabell 11 viser hva kommunene har i egen regi og hva de kjøper av tjenester.

Oppgaver	Egen regi	Kjøp av tjenester	Bestiller-kompetanse	Kommentarer
Drift av bygg	8	1	2	
Service brannalarmanlegg		8	2	
Service fyringsanlegg	1	5	2	
Service kuldeanlegg		6	3	
Elektroarbeider		8	3	
VVS(rørlegger)	3	6	3	
Vedlikeholdsprosjekter	7	7	4	

Tabell 11 Kjøp av tjenester og egen regi i kommuner i Nordland og Eioff samarbeid

Vi ser av tabell 11 at drift av bygg og vedlikeholdsprosjekter er områder som skiller seg ut som egen regi- områder. Kjøp av tjenester finner vi innen service av brannalarmanlegg, fyringsanlegg, kuldeanlegg, elektroarbeider, VVS og vedlikeholdsprosjekter. Innen vedlikeholdsprosjekter er graden av egen regi og kjøp av tjenester likt for alle.

I tabell 12 ser man på egen regi og kjøp av tjenester i kommuner i Nordland, mens tabell 13 viser tilsvarende for samarbeidet i Eioff.

Oppgaver	Egen regi	Kjøp av tjenester	Bestillerkompetanse
Drift av bygg	7		2
Service brannalarmanlegg		7	2
Service fyringsanlegg	1	5	2
Service kuldeanlegg		5	3
Elektroarbeider		7	3
VVS(rørlegger)	3	6	3
Vedlikeholdsprosjekter	6	6	4

Tabell 12 Egen regi og kjøp av tjenester i Nordland

Oppgaver	Egen regi	Kjøp av tjenester	Bestiller-kompetanse	Kommentarer
Drift av bygg	3	1	1	
Service brannalarmanlegg		3	1	
Service fyringsanlegg		2	1	Ikke anlegg OFK
Service kuldeanlegg		3	1	
Elektroarbeider		3	1	
VVS(rørlegger)		3	1	
Vedlikeholdsprosjekter	3	3	1	

Tabell 13 Egen regi og kjøp av tjenester i Eioff- samarbeidet

Når vi sammenligner tabell 12 og 13 ser vi at det er mange likheter. Både kommuner i Nordland og Eioff- samarbeidet har hovedsakelig drift av bygg i egen regi. Kun en kommune i Eioff – samarbeidet kjøper noe av denne tjenesten. Dette er for øvrig i et bygg som ligger like ved et av OFK sine bygg, og derfor praktisk gjennomførbart.

Både innen elektro og service Brannvarslingsanlegg, kjøper begge alle tjenestene. Innen service kulde og VVS arbeider kjøper medlemmer av Eioff alle tjenestene, mens kommunene i Nordland kjøper mesteparten av denne tjenesten.

Når det gjelder vedlikeholdsprosjekter ser vi av tabell 12 og 13 at begge både har tjenesten i egen regi og kjøper denne tjenesten.

Av resultatene ser man at det er veldig mange likhetstrekk. Områder som krever spesialkompetanse som service av ulike tekniske anlegg i tillegg til elektro og VVS arbeider kjøper de fleste. I tillegg foretar alle kjøp av tjenester innen vedlikehold i tillegg til at man utfører disse tjenestene i egen regi. Kjøp av tjenestene kan synes å være uavhengig om man er en liten eller stor kommune eller er i et interkommunalt samarbeid.

Tabell 14 viser hvor kommuner i Nordland og i Eioff- samarbeidet ser mulighet for samarbeid.

Fagområde	Mulighet for samarbeid	Vanskelig å samarbeide	Eksisterende samarbeid	Kommentarer
Drift av bygg	4	4	1	
Service brannalarmanlegg	7	1		
Service fyringsanlegg	7	1		
Elektroarbeider	6	2		
VVS(rørlegger)	6	1	1	
Vedlikeholdsprosjekter	5	3	1	
Eiendomsforvalter	6	2		
Prosjektleder	7	3	1	
byggeleder	7	2	1	
annet				

Tabell 14 Kommuner i Nordland og Eioff- samarbeidets vurdering av interkommunalt samarbeid

Vi ser av tabell 14 at mange ser mulighet for samarbeid innen flere områder. Størst mulighet for samarbeid ser de innen service brannvarslingsanlegg og service fyringsanlegg, dette er typiske områder som krever spesialkompetanse. I tillegg er områder som prosjektleder og byggeleder områder hvor man ser mulighet for samarbeid.

Området som de mener er vanskeligst å samarbeide på er drift av bygg. Her eksisterer det for øvrig et samarbeid innen Eioff, som blant annet utviklingen innen data og SD- anlegg er med på å muliggjøre. I tillegg utpeker vedlikeholdsprosjektet og prosjektleder seg som områder det er noe vanskelig å samarbeide på.

Samarbeid som eksisterer (kun et av hver) finner vi innen drift av bygg, VVS, vedlikeholdsprosjekter, prosjektleder og byggeleder.

5.8 Intervjuene

Det ble gjennomført 5 intervjuer av rådmenn/kommunalsjefer i kommuner i Nordland . Dette er kommunene A,C, D, E og F i spørreundersøkelsen. I tillegg ble eiendomssjefene i Eioff-

samarbeidet intervjuet. Dette er kommunene Gausdal, Lillehammer i tillegg til Oppland fylkeskommune. Mer detaljer rundt intervjuene finnes i vedlegg 4.

På spørsmål om det foreligger overordnede bestemte politiske mål for eiendomsforvaltningen svarer kommunene slik, se tabell 15:

Kommune	Politiske mål?	Kommentar
A	Ja	Kostnadsdekkende husleie
C	Nei	
D	Ja	Usikker i forhold til oppfølging
E	Nei	
F	Ja	Den lever ikke
Lillehammer	Ja	Den blir ikke fulgt
Gausdal	Nei	
Oppland fylkeskommune	Ja	FDV- kostnader er synliggjort overfor politikere

Tabell 15 Foreligger det politiske mål

Fra tabell 15, ser vi at det er to kommuner i Nordland som mener de har overordnede bestemte mål for eiendomsforvaltningen. Den ene kommunen mener planene blir fulgt, mens det er usikkerhet rundt oppfølging av planene i den andre kommunen. Dette gjelder de to største kommunene i undersøkelsen. Kommunen som mener de har en plan som blir etterfulgt ligger innenfor intervallet 5000 -20000 innbyggere. Det er denne kommunestørrelsen som kom best ut av undersøkelsen om vedlikeholdsetterslep i kommunene (Bjøberg, 2008) .

I Eioff- samarbeidet er det kun Oppland fylkeskommune, som mener det foreligger overordnede politiske mål, som blir fulgt. De har fokus på politikeropplæring.

På spørsmålet om det foreligger system for styring og planlegging av eiendomsforvaltningen svarer kommunene:

Kommune /FKM	System for styring og planlegging ?	FDV program ?	Kommentar
A	Ja	Ja	Jobber med strategisk eiendomsplan
C	Nei	Ja	Vanskelig å sette av tid til innkjøring
D	Nei	Ja	Mye adhoc
E	Nei	Ja	Mye adhoc
F	Nei	Ja	
Lillehammer	Ja	Ja	
Gausdal	Ja	Ja	
OFK	Ja	Ja	Tilstandsanalyse som grunnlag for vedlikehold

Figur 16: System for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen

Alle kommunene i Nordland hadde investert i FDV- program. Det var en utfordring å få disse programmene i bruk, og det krevde at man satt av tid til dette. Utenom kommune A i Nordland, synes alle de hadde for dårlig system for styring og planlegging av eiendomsforvaltningen, se figur 16.

Innenfor eiolf –samarbeidet hadde alle investert i FDV- programvare. Det var litt ulikt hvor mye dette var i bruk. Kun Oppland fylkeskommune hadde plan på gjennomføring av tilstandsanalyse med tilhørende vedlikeholdsplan.

Samlet sett ser vi at alle i undersøkelsen har investert i et FDV-programvare. Bruken var noe varierende. Innføring av slik programvare krever at man setter av tilstrekkelig tid og ressurser for å lykkes med det. Kun kommune A og Oppland fylkeskommune hadde system på vedlikeholdsplaner.

På spørsmålet om det foreligger effektiv arealutnyttelse svarte kommunene følgende:

Kommune	Effektiv arealutnyttelse	areal/innbygger	kommentar
A	Nei	6,2	Det jobbes målrettet med å få ned areal/innbygger
C	Ja	12,7	Noen bygg som de ikke får solgt
D	Nei	5,5	Det jobbes spesielt med bygging av nye arealeffektive bygg og avhending av gamle
E	Ja	15,5	
F	Nei	16,5	Stor utfordring, da bygg blir sett på som gratis
Lillehammer	Ja	6,7	De har fokus på området
Gausdal	Ja	7,6	De har fokus på området, utfordring å avhende ukurante bygg
Oppland fylkeskommune	Ja	1,1	

Tabell 17 Hvordan svarer kommunene på spørsmål om de har effektiv arealutnyttelse

I kommuner i Nordland er kommunen med lavest antall m²/innbygger, den kommunen som mener det er mest å hente på arealeffektivitet, se figur 17. Denne kommunen har kostnadsdekkende husleie, og på denne måten synliggjør de hva bygg koster. Kommunen har et innbyggertall på ca 10 000. Av de andre tre kommunene som har innbyggertall under 3000, mente to at de hadde effektiv arealutnyttelse til tross for at antall m²/innbygger ligger fra 12,7 m²/innbygger og høyere. Utfordring med avhending av ukurante bygg, er særlig gjeldende i kommuner med stor utstrekning og lavt antall innbyggere. En av de mindre kommunene i Nordland mente det var et kjempeproblem at bygg ble oppfattet som gratis. De hadde regnet på kr/elev for å synliggjøre de høye kostnadene ved få elever på en stor skole.

Kommuner innenfor Eioff samarbeidet hadde begge fokus på arealeffektivitet. Gausdal kommune har samme utfordring som tilsvarende kommuner i areal og innbyggertall i Nordland med avhending av særlig ukurante bygg som skoler. Boliger er derimot relativt lett å avhende. Oppland fylkeskommune produserer nøkkeltall for å synliggjøre kostnader/elev.

Samlet sett ser vi at kommune A og oppland fylkeskommune synliggjør hva bygg koster gjennom kostnadsdekkende husleie og nøkkeltall. Dette blir en motivasjonsfaktor for å effektivisere arealet. I tillegg synliggjøres dette overfor politikere og toppledelse.

Blir lovpålagte krav og pålegg oppfylt?

Figur 18 viser hvordan ledelsen i kommunene i undersøkelsen mener de følger opp lovpålagte krav og pålegg.

Kommune	Blir lovpålagte krav og pålegg oppfylt	Kommentar
A	Nei	Spesielt utfordring innen brann
C	Nei	Utfordring innen brann og universell utforming i eldre bygg
D	Ja	
E	Ja på nybygg Nei på eldre bygg	Utfordring innen brann og universell utforming i eldre bygg
F	Ja på enkelte prosjekter Nei på eldre bygg	Manglende ressurser innen eiendomsforvaltningen påvirker dette
Lillehammer	Ja	Eioff- samarbeidet bidrar til dette
Gausdal	Ja, men har mange pålegg innen brann etter at branntilsyn ble eksternt	Eioff- samarbeidet bidrar til dette
Oppland fylkeskommune	Ja	

Tabell 18 Hvordan oppfatter kommunene at lovpålagte krav og pålegg blir oppfylt

Fra tabell 18 ser vi at de fleste kommuner i Nordland mente at det var en utfordring å følge lovpålagte krav og pålegg, spesielt i gamle bygg. De ga uttrykk for at det var lettere å følge opp nybygg. De to største kommunene i undersøkelsen i kommuner i Nordland ga uttrykk for at de hadde relativt god kontroll på dette. De andre kommunene i Nordland mente det var en utfordring på brannsidene på eldre bygg.

De to kommunene i Eioff- samarbeidet i tillegg til Oppland Fylkeskommune mente de hadde gode systemer for oppfølging av lovpålagte krav. Gjennom Eioff- samarbeidet fikk de god hjelp til oppfølging av dette. Etter at branntilsynet ble eksternt i Gausdal, hadde dette ført til mange pålegg. Her slet de med å få penger nok til gjennomføringen.

Vi ser at alle de mindre kommunene i Nordland i tillegg til Gausdal, som er en liten kommune, sliter med å få fulgt opp brannsidene på eldre bygg.

På spørsmål om eiendomsforvaltningen er hensiktsmessig organisert, svarer kommunene følgende, se tabell 19

Kommune	Hensiktsmessig organisert	Kommentar
A	Ja	Internhusleie, KF
C	Ja	Delvis sentralisert
D	Nei	Politiske bestemt KF uten prosess i forkant
E	Usikker	Etat, Politikerne snakker om KF
F	Nei	Desentralisert modell
Lillehammer	Nei	Etat, men innad uheldig organisering
Gausdal	Nei	Delvis desentraliser modell
Oppland fylkeskommune	Nei	Desentralisert modell

Tabell 19 Er kommunene hensiktsmessig organisert

Vi ser av tabell 19 at kun to av kommunene som ble intervjuet, mener de er hensiktsmessig organisert.

To av kommunene i Nordland mener det er behov for å ha eiendomsforvaltningen organisert i større grad som egen resultatenheter, enten som KF eller i egen etat. To av kommunene i Nordland har nylig gått over til KF, og har dermed isolert eiendomsforvaltningen. Den ene kommunen har hatt en god prosess, mens i den andre kommunen er det politisk bestemt uten en prosess i forkant. Den siste kommunen i Nordland opplever at de er bra organisert, men at det faller litt mye oppgaver på eiendomsforvalter.

Vi ser at i eioff – samarbeidet ser de klart fordeler med å være likt organisert. Dette muliggjør flere områder for samarbeid, spesielt innen drift.

Ellers mener Lillehammer kommune at de har en noe uoversiktlig organisering, som gjør at man ikke har kontroll på om man får den tjenesten man bestiller. I likhet med en liten kommune i Nordland opplever også Gausdal kommune, som er relativt liten, at det faller mye arbeid på eiendomsforvalter. Her skisserer begge at man ser for seg å løfte en vaktmester opp som ansvarlig for drift.

Vi ser at små kommuner er veldig sårbar, spesielt i forhold til eiendomsforvalter. I perioder er det en kompetanse man er uten. Dette kom også frem i forbindelse med spørreundersøkelsen, hvor noe av årsaken til at man ikke fikk svar, var at de ikke hadde noen i denne stillingen.

På spørsmål om behovet for kompetanse og ressurser fikk man følgende svar. se tabell 20:

Kommune/ fylkeskommune	Behovet for kompetanse	Kommentar
A	Brann, drift	
C	Maler/gulv, VVS	
D	Ingeniør/sivilingeniør	Stor konkurranse om dette
E	Elektro	Hadde god kompetanse
F	Renhold	VVS, El alltid leid inn
Lillehammer	Arkitekt, Elektro	Arkitekt gjennom Eioff
Gausdal	VVS, El prosjektledelse	Prosjektledelse gjennom Eioff
OFKM	Ingeniør/siviling, renhold	Renhold dekkes gjennom Eioff

Tabell 20 Behov for kompetanse i kommunene og fylkeskommunen

De fleste kommunene kjøper spesialkompetanse som VVS og Elektro. Vi ser også at i kommuner i Nordland og i fylkeskommunen er det vanskelig å få tak i kompetanse på taktisk nivå/bestillerkompetanse, tabell 20. Noe av årsaken til dette er at de ikke konkurrerer på lønn og betingelser. På vaktmesternivå er det lettere, og man opplever at folk går fra bedre betalte jobber. Utfordringen her kan være at de er noe opp i årene.

På bakgrunn av spørreundersøkelsen, kommer det frem at flere kommuner mangler i perioder kompetanse innen eiendomsforvaltning. Dette er noe av årsaken til at det var vanskelig å få tilstrekkelig antall svar på spørreundersøkelsen. I en liten kommune, er eiendomsforvalteren gjerne en person, som har ansvar for både forvaltning, drift, vedlikehold og gjerne investeringsprosjektet. Dette blir veldig sårbart. Som vi så av flere mindre kommuner, så de for seg en delegering av for eksempel driftsansvaret til en vaktmester/driftsansvarlig.

Når det gjelder eiendomsforvalter tilhører dette taktisk nivå. Det er flere kommuner som ser mulighet for samarbeid her. En løsning for å begrense sårbarheten innenfor eiendomsforvalternivået kan være å samarbeide med andre kommuner.

På spørsmål om hvordan man ser på samarbeid med andre kommuner fikk man følgende svar, se tabell 21:

Kommune	Samarbeid?	Kommentar
A	Positiv	Kommunen er på tilbudssiden
C	Negativ	Redd for å bli spist opp av nabokommune
D	Positiv	Har vært i dialog med nabokommunen
E	Positiv	Mener mange kommuner kunne samarbeidet
F	Positiv	Mener samarbeid er nødvendig

Tabell 21 Hvordan ser kommunene på et mulig samarbeid?

Vi ser her at fire av fem kommuner er positiv til et samarbeid. Kommunen som er mest skeptisk til et samarbeid, er i hovedsak redd for å bli spist opp av nabokommunene som er en del større. To av kommunene mener et samarbeid er avgjørende for å opprettholde tjenestetilbudet. Samtidig uttrykker alle kommunene at dette med samarbeid innen eiendomsforvaltning har blitt lite diskutert med andre kommuner.

Erfaring med samarbeidet i Eioff

Lillehammer kommune mener det har vært avgjørende for å få til et samarbeid at fylkeskommunen har vært så pass aktive. Det er viktig at noen drar prosessen og tar ansvar for den. En svakhet i eioff- samarbeidet er at organiseringen av vaktmestere er ulikt. Dette begrenser mulighet for samarbeid spesielt innen drift.

Gausdal kommune som er den minste enheten i samarbeidet. De ser spesielt styrke i å få et større fagmiljø. Dette får de gjennom samlinger, eioff- skolen og tilgang til fylkeskommunalt eiendomsforum. Samarbeidet gir mulighet til å lage større anbud, som kan være mer interessante og regne på .

Svakheten i samarbeidet, er at den binder en del ressurser fra hver kommune gjennom samlinger og andre samarbeidsprosjekter. Dette merkes i en liten kommune med begrenset ressurser.

En av suksesskriterier for et samarbeid er at en må være enige om en del ting.

Oppland fylkeskommune ser store fordeler ved utarbeidelse av felles kravspesifikasjoner. Det er laget rammeavtale på alle håndverksfag inklusiv RIB(rådgivende ingeniør byggeteknikk).

Felles rammeavtaler gir større volum og bedre priser. Ved nyansettelse løfter man det inn i styre, og ser samlet på hva vi har og mangler av kompetanse.

Suksesskriterier mener fylkeskommunene har vært at de i fellesskap har sikret nødvendig kompetanse og ressurser for å gjennomføre den målsatte eiendomsforvaltningen, verdibevarende vedlikehold og utvikling av eiendom i takt med funksjonelle krav.

Proessen frem til Eioff

Proessen startet med et forprosjekt. Her var Oppland fylkeskommune, Lillehammer kommune, Gausdal kommune og Gjøvik kommune med. I prosessen hadde de med eiendomsforvaltere, tillitsvalgte og brukergrupper, for å diskutere typer og områder for samarbeid. Det er ikke oppfattet noe negativt fra de ansatte i etterkant. På slutten av prosessen trakk Gjøvik seg. De var redd for å miste sin status som selvstendig eiendomsforvalter. Det oppstod en konflikt innad i kommunen. Høyre gikk inn i prosessen og mente de burde rette seg til privat næringsliv.

Eioff ble stiftet 1.1.2008. Øyer er blitt spurt om de ville være med, men takket nei. Målet var at medlemmene i Eioff skulle klare å dekke ressurs og kompetansebehovet innen eiendomsforvaltningen i de tre enhetene. Eioff- samarbeidet er definert i henhold til kommuneloven § 27. Alt samarbeid defineres som egenregi. Det er hjemmel for å unnta offentligheten, og det er moms på vanlig måte.

6 Drøfting

6.1 Egen regi vs kjøp av tjenester

I rapporten fra forfall til forbilde (Bjøberg, 2008), fremgår det at de små kommunene, mindre enn 5000 innbygger har størst vedlikeholdsetterslep, mens kommuner mellom 5000 og 20000 innbyggere har best tilstand på byggene. Dette tyder på at mindre kommuner har en stor utfordring i forhold til å skaffe nødvendige ressurser og kompetanse innen eiendomsforvaltningen. I følge Rohn (2011b) er noe av utfordringen til små kommuner liten robusthet i forhold til kompetanse og ressurser. Noe av utfordringen i offentlig sektor, er at man må ha mer fokus på å vurdere outsourcing vs egen regi. Her sliter kommunene med mye dårlig tallmaterialet (Rohn, 2011a). En utfordring her for å kunne sammenligne egen regi vs. outsourcing er å synliggjøre de indirekte kostnadene (Atkin and Brooks, 2009).

Fra spørreundersøkelsen og intervjuene som ble gjennomført i kommuner i Nordland ser vi at kommunen som ligger innenfor området 5000 og 20000 innbyggere, hadde plan for eiendomsforvaltningen som ble fulgt. I tillegg hadde de større fokus på arealeffektivitet.

Disse undersøkelsene viser også at når det gjaldt hvilke områder man kjøpte tjenester, så var dette ganske likt både for kommuner i Nordland og Eioff- samarbeidet. Dette er ofte områder som krever spesialkompetanse som brann, heis, VVS ,El og service på tekniske anlegg. I forbindelse med intervjuene i kommuner i Nordland, kom det frem at det var lite bevissthet rundt hvilken kompetanse man bør ha ansatt og hvilken kompetanse man bør ha i egen regi. Dette underbygger påstanden om at kommunene har for lite fokus på vurdering av outsourcing vs. egen regi (Rohn, 2011a).

I tabell 22 synliggjøres egen regi i en SWOT – analyse.

<p>Styrker</p> <p>Kompetanse i egen kommune</p> <p>Kunnskap om kjernevirksomheten</p> <p>Nærhet mellom bruker og kommune</p>	<p>Svakheter</p> <p>sårbar på kompetanse/ ressurser</p> <p>manglende fokus på kostnader</p> <p>vanskelig å få tak i kompetansen</p> <p>prisen ikke fastsatt</p> <p>liten robusthet</p> <p>mindre fagmiljø</p>
<p>Muligheter</p> <p>Bygge opp kompetanse i egen kommune</p> <p>Beholde innbyggere i kommunen</p>	<p>Trusler</p> <p>Vanskelig å følge utviklingstakten</p> <p>Kan risikere å miste kompetansen</p> <p>Krever kontinuerlig opplæring</p> <p>Pris og kvalitet ikke fastsatt</p> <p>Får ikke tak i den kompetansen man ønsker</p>

Tabell 22 SWOT- analyse ved egne ansatte/Egen regi

Tabell 22 viser at ved å ha kompetansen i egen regi beholder man kompetansen i kommunen. I tillegg har man god kunnskap om kjernevirksomheten, noe som er en styrke. Det vil også ligge til rette for nærhet mellom bruker og kommune. Svakheter ved egenregi kan være at man blir sårbar i forhold til kompetanse og ressurser, liten robusthet. I tillegg kan det bli manglende fokus på kostnader som også er vanskelig å synliggjøre. Det ligger en mulighet i å kunne bygge opp kompetanse i egen kommune, som også kan bidra til å beholde innbyggere i kommunen. Trusler ved egen regi kan være begrenset mulighet til å følge utviklingstakten. Dette kan spesielt gjelde mindre kommuner, hvor en person må gjøre mange ulike oppgaver, og det blir vanskelig å spesialisere seg/bli god på enkeltområder. Dette igjen vil være med å svekke tilbudet til innbyggerne. Pris og kvalitet er gjerne ikke fastsatt ved egen regi. Dette er også med på å kunne svekke tilbudet/kvaliteten til innbyggerne. En trussel som blir synlig i egne undersøkelser, er at man ikke får tak i den kompetansen man etterspør. Dette gjelder både på operativt og taktisk nivå. Man ansetter da noe som er nærliggende, men ikke optimal for den kompetansen man trenger. Dette er igjen med på å svekke tilbudet til befolkningen.

I tabell 23 vises en SWOT av kjøp av tjenester i markedet.

<p>Styrker</p> <p>Store endringsmuligheter</p> <p>kostnadsfokus</p>	<p>Svakheter</p> <p>Kompetanse utenfor kommunen</p>
<p>Muligheter</p> <p>Definering av servicenivå</p> <p>effektivisering av støttetjenestene</p> <p>Kostnadsfokus</p>	<p>Trusler</p> <p>Avstand mellom bruker og tjeneste</p> <p>Manglende kontroll på samsvar mellom bestilt tjeneste og mottatt tjeneste</p> <p>Manglende bestillerkompetanse</p> <p>Manglende kompetanse i egen kommune</p>

Tabell 23: SWOT- analyse av kjøp av tjenester i markedet

En av styrkene ved outsourcing er at det blir et større kostnadsfokus. I tillegg gir det større rom for endring, da firmaene er spesialisert innenfor sine områder, og holder seg oppdatert på området. Noe av svakheten kan være at kompetansen holdes utenfor kommunene. Noe som igjen kan skape en avstand mellom bruker og tjeneste. Noe som kan være en trussel, er at kommunene mangler bestillerkompetanse, se tabell 23. Dette kan være med på å svekke tilbudet/kvaliteten, dersom man ikke klarer å definere kvalitet og service gjennom avtaler. Resultatet blir at man kjøper feil. Ved kjøp av tjenester i markedet ligger det en mulighet for effektivisering av støttetjenesten i tillegg til en mulighet til å definere servicenivået. Noe av utfordringen med kjøp av tjenester, er å kontrollere samsvar mellom bestilt kompetanse og mottatt kompetanse. Dersom dette ikke er på plass kan kvaliteten svekkes. For å sikre gode tjenester til befolkningen, må man lage gode SLA`er ,se figur 4 . Til dette er vi avhengig av god kompetanse på bestillernivå.

6.2 Organiseringen av eiendomsforvaltningen

Eiendomsforvaltningene i de fleste kommuner som er undersøkt har en desentralisert eller delvis desentralisert organisering. I intervjuene kommer det frem at denne organisasjonsformen ikke gir full oversikt over eiendomsforvaltningen som resultatenheter.

Flere av kommunene i undersøkelsen og intervjuene uttrykker at det er behov for å ha eiendomsforvaltningen i større grad som egen resultatenheter. Dette gjelder både kommuner i Nordland samt Lillehammer kommune og Oppland fylkeskommune i Eioff- samarbeidet.

Et KF er en måte å isolere eiendomsforvaltningen på. Gjennom kostnadsdekkende husleie kan man synliggjøre hva bygg koster. Dette ser vi er gjennomført i en av kommunene i Nordland. På denne måten får de synliggjort overfor politikere hva bygg koster. Dette bidrar til bevilgning av penger i tillegg til fokus på arealeffektivitet for å få ned kostnader. Det som er påfallende her er at denne kommunen som har lavest tall på m²/innbygger i undersøkelsen, ønsker å redusere dette tallet ytterligere. I tillegg mener denne kommunen at man har mye å gå på. Foretaket får kr 850 kr /m² bygningsmasse for å ta seg av FDVU i byggene. Dette synliggjør overfor politikere og brukere at bygg koster. Dette er med på å motivere for enda bedre arealutnyttelse.

Flere kommuner som ligger langt over landsgjennomsnittet , mener de har effektiv arealutnyttelse. Det er en naturlig forklaring at de mindre kommunene har større utfordring i forhold til arealeffektivitet, store skoler som rommer få elever. I tillegg er avhending av bygg ikke så enkelt i et område hvor det er lite marked for salg. Uavhengig av dette , viser resultatene, at man har lite fokus på dette med arealeffektivitet, og oppfatningen hos folk om at bygg er ”gratis” får leve videre.

Det kom også frem at ved etablering av KF, blir det ikke billigere, men mer ryddig og strukturert eiendomsforvaltning.

En av kommunene i Nordland hadde nylig gått over til KF uten en prosess i forkant. Her ble det uttrykt i forbindelse med intervjuene at det hadde vært ønskelig med en prosess i forkant for å diskutere ulike alternativer.

Det er tydelig at fokuset blant politikere som er eierne av bygningsmassen, er på organisering av eiendomsforvaltningen som en måte å få en bedre eiendomsforvaltning på. Det er lite fokus på at et samarbeid kan bidra til å løse utfordringene innenfor eiendomsforvaltningen.

Ved å lage en egen resultatenheter innen eiendomsforvaltning, vil det også gjøre det lettere å synliggjøre kostnader både ved egen regi og ved kjøp av tjenester i markedet. I tillegg kan det

være lettere å sikre at man får den tjenestene man bestiller. Lillehammer kommune hadde en organisering , som ikke ga full oversikt over om bestilte tjenester ble mottatt.

Organiseringen er med å påvirker hvor store muligheter det er for samarbeid. Dette så vi i Eioff- samarbeidet, hvor ulik organisering på drift av bygg var begrensende for samarbeidet. Her hadde det vært en fordel om alle enhetene hadde eiendomsforvaltningen i større grad som en egen resultatenheter.

6.3 Interkommunale samarbeidsformer

I Nou fra 2004 Vedlikeholdte bygg gir mer til alle, trekkes det frem at små kommuner må se på mulighet for samarbeid for å sikre nødvendig kompetanse og ressurser (Eikeland, 2004). Flertallet av kommunene ser også for seg andre inndelingsmønstre og samarbeidsformer enn i dag (Vinsand et al., 2010).

Undersøkelsene som er gjort viser at det er begrenset samarbeid innen eiendomsforvaltning. Noe av grunnen til dette kan være at man har et eierforhold til byggene som man er redd for å miste. En annen årsak kan være frykten for å miste noe i et samarbeid. Et eksempel her er Gjøvik kommune som trakk seg i en prosess ved etablering av Eioff- samarbeidet, da de var redd for å miste status som selvstendig eiendomsforvalter. Det kom også frem i intervjuer av kommuner i Nordland at det var en frykt for å bli spist opp av de som er større. I tillegg var det også tydelig å se at de større kommunene var på tilbudssiden, og tenkte ikke at de kunne få tilført noe av de mindre kommunene. Disse faktorene kan nok også ha betydning for det begrensede samarbeidet som finnes innen eiendomsforvaltningen.

Fra spørreundersøkelsen kommer det frem at man kjøper tjenester stort sett innenfor samme områder. Dette gjelder både kommuner i Nordland og innen Eioff- samarbeidet. Dette er hovedsakelig områder som krever spesialkompetanse innenfor: kjøleanlegg, heis, brannvarsling, ventilasjon, VVS , EL, m.m. Byggene har blitt vesentlig mer komplisert de senere årene, og dette har medført større behov for spesialkompetanse. Kommunene kan slite med å holde seg oppdatert på de ulike områdene. Fra spørreundersøkelsen i Nordland ser vi at de fleste kommuner er positiv til samarbeid innen en rekke områder, og flere innenfor nesten alle områder. Dette gjelder også innenfor Eioff- samarbeidet. Gjennom både

spørreundersøkelse og intervjuer kommer det frem at de fleste sliter med tilstrekkelig kompetanse innen ett eller flere områder innen eiendomsforvaltningen. Det kom frem at bestillerkompetanse er vanskelig å få rekruttert. Dette gjelder både i de store og små kommunene. Noe av årsaken til dette viser seg å være konkurranse fra andre bedrifter hvor man ikke klarer å konkurrere på lønn og betingelser. På driftsnivå viser det seg letter å rekruttere, men arbeidstakerne kan ha relativt høy alder.

Årsaken til den positive holdningen til samarbeid særlig blant eiendomsforvaltere, kan være utfordringen kommunene har med å skaffe nødvendig kompetanse og ressurser. I spørreundersøkelsen som ble besvart av eiendomsforvaltere/eiendomssjefer, er det stor positivitet i forhold samarbeid.

I intervju med Rådmenn i kommuner i Nordland, var dette et tema som flere ikke hadde tenkt på. Det hadde vært større fokus på organisering av egen eiendomsforvaltningen fremfor et samarbeid.

For at man skal kunne lykkes i et samarbeid må det være forankret i alle ledd. I tillegg må man sikre at det er vilje til samarbeid i alle ledd.

De ulike samarbeidsformene har sine fordeler og bakdeler. Videre er det gjennomført en SWOT- analyse på samarbeidsformene: Kommunelovens § 27, IKS, Kommuelovens § 28- Vertskommunesamarbeid og Samkommunemodellen. Gjennom SWOT trekker man frem styrker, svakheter, muligheter og trusler. Dette brukes som verktøy for å vurdere de ulike modellene. SWOT- analysene bygger egne spørreundersøkelser og intervjuer i tillegg til litteratur og teori.

6.3.1 Samarbeid etter kommunelovens § 27

Tabell 24 viser en SWOT- analyse av samarbeid etter kommunelovens § 27. Som tidligere nevnt eksisterer det et samarbeid innen eiendomsforvaltning hvor kommunelovens §27 anvendes. Samarbeidet heter Eioff . Gjennom intervjuer og spørreundersøkelser av Eioff, har man fått et bilde av de styrker, svakheter, muligheter og trusler ved et slikt samarbeid.

<p>Styrker</p> <p>Kjøp av tjenester etter behov</p> <p>Unngår lov om offentlig anskaffelse, da det er definert som egen regi</p> <p>Større fagmiljø</p> <p>Trygt for ansatte – ikke eget rettssubjekt</p> <p>Kjennskap til kjernevirksomhet i kommune/fylkeskommune</p>	<p>Svakheter</p> <p>Ulik organisering kan begrense samarbeidet</p> <p>Krever en del ressurser i forhold til samarbeidet for små kommuner</p>
<p>Muligheter</p> <p>Gir et bedre tjenestetilbud</p> <p>Sikre ressurs og kompetansebehovet</p> <p>Større anbud- kan gi mer interesse- lavere pris</p> <p>Beholde ansatte i egen kommune</p>	<p>Trusler</p> <p>Motstand mot samarbeid</p> <p>Dårlig prosess i forkant</p>

Tabell 24 SWOT- analyse av Kommunelovens §27

Noe av styrken med et slikt samarbeid er at man kjøper tjenester etter behov, se tabell 24. Dette er gunstig da det i perioder for eksempel ved større vedlikeholdsprosjekter vil være behov for mere ressurser. Det var også tydelig at de så helhetlig på de tre som var med i samarbeid når noen skulle ansette nye. De hadde fokus på å se samlet på kompetansen i de tre samarbeidspartene. På denne måten trenger ikke alle ha den samme kompetansen, man er i større grad opptatt av å utfylle hverandre.

En annen vesentlig styrket er at man unngår lov om offentlig anskaffelse da det er definert som egen regi. Dette gjør at man unngår masse merarbeid. En annen styrke er også at det blir et større faglig miljø.

En begrensning som kom tydelig frem gjennom intervju med eiendomssjefer i Eioff-samarbeidet, var at ulik organisering var med på å begrense mulighet for samarbeid. En annen svakhet som kan trekkes frem er at det krever en del ressurser fra hver kommune for å ivareta og delta i ulike fora knyttet til samarbeidet. Dette kan for de minste kommunene bli noe ressurskrevende.

Kanskje den største muligheten gjennom et slikt samarbeid, er at man kan sikre nødvendig kompetanse og ressurser til eiendomsforvaltningen. Dette vil videre kunne gi et godt tjenestetilbud til brukerne. Gjennom Eioff- samarbeidet har de klart nettopp dette.

Samarbeidet gir også en mulighet til å sende ut større anbud, noe som kan gi økt interesse blant anbydere. Eksempel på dette kan være samarbeid på rammeavtaler. Denne samarbeidsmodellen kan også bidra til at man beholder ansatte i kommunen, da den ulike kompetansen kan brukes/kjøpes i flere kommuner.

En annen viktig fordel i et slikt samarbeid, er at man har kjennskap til kjernevirksomheten. Dette bidrar til at man i større grad kjenner behovet til de ulike samarbeidspartene .

Noe som kan være en trussel innen et slikt samarbeid er at det eksisterer motstand mot samarbeidet. Dette kan skyldes en dårlig prosess i forkant, eller at noen ikke respekterer den forandringen dette medfører. Det trekkes frem som en av suksesskriteriene innen Eioff-samarbeidet, at man må være enige om en del ting. For stor uenighet eller motstand mot endringen som samarbeidet medfører, kan være ødeleggende.

6.3.2 IKS

Per 2009 var det ingen registrerte interkommunale selskap i Norge eller andre Nordiske land som hadde eiendomsforvaltning som sin primære oppgave (Brattås et al., 2009). I NoU fra 2004 anbefales det å opprette interkommunale selskap (Eikeland et al., 2004). Fra Kobe konferansen 2010 trekkes det frem at måten man implementerer et samarbeid på har betydning for hvor vellykket det er i praksis.

Det er etablert mange IKS på andre områder, med godt resultat. Da IKS ikke er utprøvd innen eiendomsforvaltningen, vil kanskje ingen være første man?

Tabell 25 viser en SWOT- analyse av et IKS.

<p>Styrker</p> <p>Langsiktig, forutsigbar og avtalebasert eiendomsforvaltning</p> <p>Stordriftsfordeler</p> <p>Sterkere politisk fokus</p>	<p>Svakheter</p> <p>Mulig Dokumentavgift ved hjemmeloverføring'</p>
<p>Muligheter</p> <p>Stordriftsfordeler</p> <p>Mer enhetlig fagmiljø</p> <p>Mer attraktiv fagmiljø</p>	<p>Trusler</p> <p>Indirekte styring gjennom representantskapet</p> <p>Usikkerhet rundt offentlig anskaffelser</p> <p>Gi fra seg bygg til felleskap</p> <p>Ansatte overføres til egen juridisk enhet- tap av rettigheter- psykologi</p>

Tabell 25 SWOT – analyse av et IKS

Vi ser av tabell 25 at styrker og muligheter ved et IKS kan være at man får en langsiktig og mer forutsigbar eiendomsforvaltning. I tillegg gir det muligheter for stordriftsfordeler, og et mer attraktivt og enhetlig arbeidsmiljø. Svakheten med et IKS kan være at man har større avstand til andre instanser som man skal samarbeide med.

En svakhet ved IKS, som kanskje er en av grunnene til at dette ikke er utbredt, er en mulig dokumentavgiften som påløper ved hjemmeloverføring. I tillegg kan det oppfattes som en trussel å gi fra seg bygg til et fellesskap. No er det ikke sikkert man trenger å gjennomføre noe hjemmeloverføring i et samarbeid. Dersom man ser for seg et samarbeid på forvalternivå, vil dette ikke være nødvendig. IKS er ikke utprøvd innen eiendom, og det er derfor ikke banet vei for andre. Det er i tillegg tidligere knyttet noe usikkerhet til lov om offentlig anskaffelser i et IKS. Det er nok ingen grunn til dette da samarbeidet består av kommuner og fylkeskommuner. Ved etablering av IKS overføres de ansatte til egen juridisk enhet, noe som kan medføre tap av rettigheter. Dette kan nok også være en av grunnen til at IKS er lite utbredt, da det kan oppstå motstand og usikkerhet blant de ansatte i en slik prosess. Frykten for tap av rettigheter er nok mer en psykologisk sak.

6.3.3 Vertskommunesamarbeid

Tabell 26 viser en SWOT – analyse av Vertskommunesamarbeid.

Fordeler Stordriftsfordeler Rask etablering Trygt for ansatte – ikke eget rettssubjekt Små kommune kan opprettholde kompetanse på områder Kjennskap til kjernevirksomhet	Svakheter Overfører oppgaven helt til annen kommune Differensiert oppgavefordeling
Muligheter Bedre effektivitet Bedre kvalitet	Trusler Mister antall ansatte i egen kommune Avstand mellom bruker og kommune Overføre oppgave til annen kommune

Tabell 26 SWOT – analyse av Vertskommunesamarbeid- kommunelovens § 28

For å kunne inngå et Vertskommunesamarbeid, må en kommune være villig til å gi fra seg en oppgave helt til en annen kommune. Det kan oppfattes som både en svakhet og en trussel å overføre en oppgave til annen kommune, se tabell 26. Noe av grunnen til dette kan være at det i Norge har vært tradisjon for generalistkommuneløsning og ikke differensiert oppgavedeling (Isaksen, 2011). Kommunene har kanskje en ide om at ved å ha alle tjenestetilbudene i egen kommune, vil dette gi det beste tjenestetilbudet. For små kommuner blir det kanskje vanskelig å opprettholde et godt tilbud, dersom man skal være god på alle områder selv. Man må kanskje bli god på noen områder, og gi fra seg noen oppgaver til andre kommuner.

Fordelen med vertskommunesamarbeid er at den kan etableres raskt. Da det ikke er noe eget rettssubjekt, er dette med på å trygge de ansatte, se tabell 26. Modellen gir også mulighet for bedre effektivitet og kvalitet da det gir mulighet for større fagmiljøer. I tillegg gir den større mulighet til å holde seg faglig oppdatert.

Det kan oppfattes som svakhet at det blir større avstand mellom bruker og kommune. Undersøkelser som er gjort i forbindelse med Vertskommunesamarbeid, viser at brukerne ikke oppfatter dette som et problem (Isaksen 2011).

6.3.3 Samkommunemodellen

Samkommunemodellen ble vedtatt i 2012. I forbindelse med prøveordning i forkant, ble det bekreftet gode resultater. Tabell 27 viser en SWOT – analyse av samkommunemodellen.

Fordeler Kan etableres raskt Flere oppgaver- samme styringsmodell Tett samarbeid Kjennskap til kjernevirksomhet	Svakheter Kan oppfattes som eget forvaltningsnivå
Muligheter Kan samarbeide om ulike oppgaver innen samme avtale/modell	Trusler Konkurransen i kommunestyrene Manglende tillit i samarbeidet Kan oppfattes som forstadiet til en sammenslåing

Tabell 27 SWOT analyse av Samkommunemodellen

Vi ser av tabell 27 at en fordel med samkommunemodellen er at den kan etableres raskt i tillegg til at man kan samarbeide innen ulike fagfelt i samme modell. Det kreves et veldig tett samarbeid mellom kommunene. Dette forutsetter tillit mellom kommunene. Manglende tillit i tillegg til oppfatningen av et det er et forstadiet til sammenslåing, kan oppfattes som en trussel, og svekke et slikt samarbeid.

6.3.4 Oppsummering SWOT – analysene

Undersøkelser viser at de fleste kommuner kjøper tjenester innen spesialområder som VVS, Elektro, service brannvarsling og kjøleanlegg. Dette er områder som krever spesialkompetanse, og som er vanskelig å holde oppdater i en liten kommune. Vanligvis kjøper man spesialkompetansen kun på operativt nivå (outtasking). Det som kan være negativt med kjøp av tjenestene kun på operativt nivå, er dersom man mangler bestillerkompetanse i kommunene innen de ulike fagfeltene. Denne kompetansen er nødvendig for å lage gode avtaler på pris, kvalitet og servicenivå. En mulighet her er å kjøpe både bestiller nivå og operativt nivå. På denne måten kan man i større grad sikre at kvalitet og pris er konkurransedyktig og tilfredsstillende kommunens eget behov. Det vil likevel være nødvendig å forankre prosjektene i kommunen på taktisk nivå.

Vi ser også fra egne undersøkelser at det er lite fokus hos kommunene å undersøke om områder er gunstig å kjøpe fremfor å ha i egen regi. Det kan synes å være en forestilling at dersom man har mulighet til å ha en tjeneste/fagfelt i egen regi så vil det være fordelaktig spesielt økonomisk. Her kan utfordringen være å synliggjøre kostnader ved egen regi.

Alternativ til kjøp av tjenester i markedet, kan være et samarbeid med andre kommuner. Vi ser av SWOT- analysene for alle samarbeidsformene, at det er en fordel at man har kjennskap til kjernevirksomheten. Kvaliteten på tjenesten kan også bli bedre ved et samarbeid.

Eioff samarbeidet illustrerer at en stor kommune eller fylkeskommune kan samarbeide med en middel stor og en liten kommuner, samtidig som alle er tjent med denne ordningen. En av suksesskriteriene er at de i fellesskap skulle dekke ressurs og kompetansebiten innen eiendomsforvaltningen i alle de tre enhetene.

Gjennom undersøkelser og intervjuer kommer det tydelig frem at det ligger en frykt for å bli spist opp av de som er større, frykten for å miste noe av det de har i dag. I tillegg ser man at de større kommunene gjerne er på tilbudssiden i et samarbeid, og er lite åpen for at de kan bruke utveksle ressurser/erfaring fra de mindre kommunene. Dette er nok med på å ødelegge et potensiale for samarbeid som kan ligge der. De fleste ser etter likesinnede når man tenker på samarbeid, like barn leker best. Kanskje det er sånn i et samarbeid at ulikheter, hvor man utfyller hverandre er fordelaktig.

Vi kommer stadig tilbake til utfordringer som generalistkommune hvor alle kommuner skal gjøre de samme oppgavene. Det er kanskje behov for å fri seg fra denne tankegangen at alle skal tilby de samme tjenestene, og heller bli gode på ulike områder. Kommunene har nok en tendens til å tenke at en god kommune skal tilby alle typer tjenester i egen kommune, egen regi. Vi må kanskje ha større fokus på både økonomi, ressurser og kvalitet for å skape gode tjenestetilbud til befolkningen. Fokuset må kanskje være hvordan skape gode tjenestetilbud til befolkningen ?

Vi så i Eioff- samarbeidet at ulik organisering begrenset samarbeidet noe. Oppland fylkeskommune hadde sine operatører under den ulike virksomhet, mens de andre to kommunene hadde organisert operatørene under eiendom/teknisk etat. De så at dette

begrenset samarbeid på områder som omfattet operatørene. Oppland fylkeskommune er nå i en prosess for å se på omorganisering av bl. a. operatørene.

7 Konklusjon – veien videre

For å sikre gode tjenestetilbud til befolkningen, må også eiendomsforvaltningen fungere optimalt. Byggene må være egnet til den virksomhet som foregår der, kjernevirksomheten, til en lavest mulig kostnad. Vi er da avhengig av nødvendige ressurser og kompetanse innen eiendomsforvaltningen. Dette er en utfordring, spesielt i de små kommunene. Kompleksiteten og myndighetskravene har økt innen eiendomsforvaltningen. Dette igjen har økt kravet til kompetanse innen et fagområde hvor det er krevende å rekruttere.

Det kom tydelig frem i spørreundersøkelsen og intervjuene, at der eiendomsforvaltningen isoleres gjennom organisering i tillegg til at FDVU- kostnader synliggjøres overfor brukere og politikere, blir det større fokus på eiendomsforvaltningen. Dette kan bidra til større bevilgninger og arealeffektivitet.

De fleste kommuner kjøper tjenester innen spesialområder. Dette virker fornuftig, da det er vanskelig å opprettholde en slik kompetanse i en kommune. Det er usikkert om man får sikret god nok kvalitet og pris på tjenesten, da bestillerkompetansen kan være mangelfull i kommunene. Her kan kjøp av både operativt og taktisk nivå være en løsning. Det må likevel forankres i kommunen på taktisk nivå.

Alternativt kan man samarbeide med andre kommuner ved kjøp av tjenester, samarbeide om bestillerkompetansen. Vi så at flere av kommunene både de store og små slet med å få ønsket kompetanse på bestillernivå. Ved å samarbeide om bestillerkompetansen, ligger det også en mulighet i å lage felles rammeavtaler på ulike tjenesteområder. Dette kan være gunstig i forhold til å sikre seg god kvalitet og rett pris.

Alle interkommunale samarbeid har en stor fordel ved at de har kjennskap til kjernevirksomheten.

Samarbeid innen eiendomsforvaltningen er lite utbredt. Det er ikke kultur for dette. I tillegg ligger det nok en frykt for å miste noe, som selvstendighet og identitet.

Eioff - samarbeid som er organisert gjennom kommunelovens § 27, viser at det er mulig innenfor en slik samarbeidsmodell å løse ressurs - og kompetanse behovet i kommunene. Dette kan være en god løsning for andre kommuner.

Det ligger noen forutsetninger for å kunne få til et slikt samarbeid. Det må være vilje til samarbeid, det må være noen pådrivere og man må være enige om en del ting. Det er også viktig at man finner en modell som er tilpasset flere kommuner og føles rettferdig.

Tradisjonen Norge har med generalistkommune, hvor man har alle tjenester i egen kommune, er det viktig at spesielt små kommuner frir seg fra. Man må heller vinkle det slik: Hvordan kan vi sikre gode tjenestetilbud til befolkningen?

Eioff- samarbeidet er utprøvd, og de har lyktes. Med bakgrunn i de funn og konklusjoner man har kommet frem til, vil en form for samarbeid med andre kommuner være gunstig. Forutsetningen er at det foreligger en vilje til samarbeid i alle ledd. En fordelingspolitikk som virker rettferdig, er også avgjørende. Prosessen frem til samarbeidet vil også være avgjørende om man lykkes i praksis.

Hvordan en kommune organiserer eiendomsforvaltningen, enten som KF, AS, eller en form for interkommunalt samarbeid påvirker den politiske demokratiske kontrollen. Det er flere organisasjonsformer som ivaretar den demokratiske og kontrollerende styreform. Her vil det være avgjørende at politikerne har tillit til organisasjonen og fagfolkene for å lykkes.

For å sikre langsiktighet i egen organisasjon, kan eiendomsforvaltningen med fordel skilles ut som egen resultatenheter. Den kan skjermes gjennom et KF eller egen etat. Dersom kommunene skal sikre nødvendige ressurser og kompetanse innen eiendomsforvaltningen, må man være villig til å se på alternative løsninger. Innkjøp eller egen regi må vurderes i større grad og sikres gjennom synliggjøring av kvalitet og pris. Kvaliteten på innkjøp og egen regi må sikres gjennom gode avtaler. Ved kjøp av tjenester må kommunene sikre kvalitet, pris og oppfølging gjennom gode avtaler. Ved manglende bestillerkompetanse i egen kommune bør også denne tjenesten leies inn. I tillegg eller isteden for kjøp av tjenester, kan man inngå samarbeidsmodeller med andre kommuner.

Skepsis, frykt for å miste status i tillegg til det følelsesmessige aspektet, er nok med på begrense utviklingen innen FM i kommuner i Norge. Det er viktig her at man heller ser på mulighet til å påvirke utviklingen før det blir redigert fra andre.

For å sikre ressurs og kompetansebehovet innen eiendomsforvaltning i små kommuner, vil det være fordelaktig at eiendomsforvaltningen fristilles fra resten av den kommunale

forvaltningen. I tillegg er det viktig å ha større fokus på egen regi vs kjøp av tjenester i markedet. Interkommunalt samarbeid vil også være gunstig for å kompensere for manglende ressurser og kompetanse.

Videre kan det være interessant å se på økonomiske aspekter i forhold til det jeg har sett på i oppgaven. Her kan det være aktuelt å se på økonomiske nøkkeltall som arealeffektivitet, energikostnader, m²/elev, FDVU/elev m. fl. Disse kan sees i lys av ulike organisasjonsmodeller i kommunen, egen regi vs kjøp av tjenester i markedet og ulike interkommunale samarbeidsmodeller.

8 Referanser

- Analyse, E. 2006, *Interkommunalt samarbeid i Norge–omfang og politisk styring*, Oslo, ECON Analyse
- Atkin, B. & Brooks, A. 2009, *Total Facilities Management*, Singapore, Ho Printing Singapore Pte Ltd.
- Bjøberg, S. 2008. *Vedlikehold i kommunesektoren-Fra forfall til forbilde*. Oslo. Multiconsult
- Brattås, H., Gissinger, H. K. & Klungseth, N. J. 2009. *IKS i Kommunal Eiendomsforvaltning*. Trondheim, NTNU – Fakultet for arkitektur og billedkunst
- Econ 2002. *Organisering av kommunal eiendomsforvaltning*. Oslo, Econ Analyse
- Econ 2004, *Hva er og hvordan utvikle en samkommune*, Oslo, Econ Analyse
- Eikeland, P. T. E. A. 2004. *Velholdte bygninger gir mer til alle*. Oslo, NOU
- Gjertsen, A. 2011 *Kommunal eiendomsforvaltning og organisasjonsformer*. Bodø.
- Haugen, T. 2004. *Organisering, Offentlig forvaltning - Fra forvaltning til forretning*. Kursdagene ved NTNU. Trondheim: www.metamorfose.ntnu.no.
- Haugen, T.I.(2008), *Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av bygninger* Trondheim, Tapir akademisk forlag
- Isaksen, R. 2011. *Muligheter og begrensninger ved interkommunale samarbeid: en case-studie fra Vesterålen*. Bodø
- Jacobsen, D. I. 2011. *Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27–omfang, organisering og virkemåte*. Kristiansand, Universitetet i Agder
- Jensen, P. A. 2008. *Facilities Management, For Students and Practitioners*, Denmark, Technical University of Denmark.
- Jensen, P. A. 2010. *Facilities Management i Danmark*, Danmark, Danmark tekniske universitet.
- Jensen, P. A. 2011. *The Marked for Facilities Management in the Nordic Countries*.

- Komiteene, D. N. F. 2010. *Kvalitative og kvantitative forskningsmetoder- likheter og forskjeller.*
- Kvitvik, R. A., Bye, E. & Kanstad, A. 2010. *Status for interkommunalt samarbeid i Nordland. 2010:2 ed.* Oslo, NIVI Analyse
- Line, O.(2011), *FM I finansiell eiendomsforvaltning*, gjesteforeleser i faget FM den9/8/2011, Trondheim, Norwegian Property ASA
- Mickelsen, L. A. & Johansen, K. H. 2011. *Strategisk eiendomsplan fase to.* Steigen: Resight
- Opedal, S., Blomgren, A. & Holmen, A. K. T. 2012. *Kartlegging og analyse av kommunale foretak.* Trondheim
- Rohn, H. (2011a). *Organisasjon/ledelse i eiendomsforvaltning/FM,- forelesning i faget AAR 6031,* Trondheim
- Rohn, H. (2011b). *Rapport om eierskap og organisering av eiendomsforvaltningen i kommunesektoren.* Oslo. Reinertsen AS
- Ryan, M. 2011. *Kvalitetsledelse i FM. Forelesning i faget FM.* Trondheim.
- Sand, R., Aasetre, J. & Lysø, R. 2007. *Evaluering av Innherred samkommune. report.* Steinkjer, Trøndelag Forskning og Utvikling AS
- Sæbø, O. E. 2011. *Eiendomsforvaltning/Facilities Management - forelesning i faget AAR 6031.* Trondheim
- Sørbye, R. A. 2010. *Om instrumentalitet og symbolikk i de ulike regionrådene i Norge.*
- Tjerbo, T. 2009. *Vertskommunesamarbeid i norske kommuner.* Oslo. Norsk institutt for by- og regionforskning
- Vinsand, G., Nilsen, J. K. & Langset, M. 2010. *Status for interkommunalt samarbeid og aktuelle veivalg.* Oslo. KS

Internettsider

Kommunal- og regionaldepartementet (2013) lastet ned 27.10.2013

<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/krd/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2012/samkommunar-blir-lov-fra-1-juli.html?id=683675>

Lovdata(2013) lastet ned 27.10.13

[http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/tl-19920925-107-005.html&emne=\(\(%20LOV-1992-09-25-107%20I%20\(TITT,DATE\)\)%20%2b%20\(%2027%20I%20PARA%20\)\),%20\(%20LOV-1992-09-25-107-%a727\)&](http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/tl-19920925-107-005.html&emne=((%20LOV-1992-09-25-107%20I%20(TITT,DATE))%20%2b%20(%2027%20I%20PARA%20)),%20(%20LOV-1992-09-25-107-%a727)&)

befolkningsstatistikk lastet ned 28.02.2014

<http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/aar/2014-02-20?fane=tabell&sort=nummer&tabell=164156>

Definisjoner lastet ned 28.05.14

<http://www.fdvhms.no/Ordforklaring/Definisjoner.htm>

Vedlegg 1 Signert uttaksskjema

NTNU
Norges teknisk-naturvitenskapelige
universitet

Fakultet for arkitektur
og billedkunst



Saksbehandler
Ero

MASTEROPPGAVE I STUDIEPROGRAMMET MASTER I EIENDOMSUTVIKLING OG FORVALTNING

for
Masterstudent : *Kari Lyrum*

Fagområde Eiendomsutvikling og -forvaltning:

Utleveringsdato: *1.09.2013*

Innleveringsdato: *22.06.2014*

Tittel (Norsk): *Hvordan sikre resurs- og kompetansebehovet innen
eiendomsforvaltningen i små kommuner.*

Tittel (Engelsk): *How to secure resources and professional services
in a small community within Facility Management.*

Formål *Sikre en effektiv og god eiendomsforvaltning i små
kommuner*

Følgende hovedpunkter skal behandles:

- 1. Kartlegging av resurs og kompetansebehovet i små kommuner*
- 2. Se på fordeler og bakdeler ved å legge inn kompetansen fremfor å la egne ansatte*
- 3. Se på mulighet for interkommunalt eller annet forpliktende samarbeid*

Steigen

(sted)

29/8/2013

(dato)

2/9-13 *[Signature]*

Vedleder / Faglærer ved NTNU

[Signature]

Leder for studieprogrammet

Kartlegging av eiendomsforvaltningen

1 Hvordan er eiendomsforvaltningen organisert?

Sett kryss på det som passer. Kom gjerne med utfyllende opplysninger.

Alternativt kan dere beskrive organisasjonen.

Fagområder	Desentralisert	Delvis sentralisert	Sektormodell	Bedrift/foretaksmodell	Aksjeselskapsmodell
	Arbeidsgiver -ansvaret knyttet til den enkelte etat	Fagstab under rådmann. Operative tjenester knyttet til den enkelte etat/virksomhet.	Eiendomsforvaltningen som egen etat	KF, el. lignende	AS
forvaltning					
Ambulerende operatører					
Driftsoperatører					
Vaktmester					
Vedlikehold					
vaskere					

Dersom dere har noe organisasjonskart eller lignende som viser oppbyggingen, legg det gjerne ved.

2 Hvor mange m2 bygningsmasse har dere?

Eid:

Leid:

3 Hvor mange ansatte har dere i administrasjonen(taktisk nivå, bestiller kompetanse)?

Hva slags fagkompetanse har dere:

Bestillerkompetanse	Antall	Kommentarer
Bygg		
VVS		
Elektro		
Prosjektleder		
Byggeleder		

4 Hvor mange ansatte har dere som jobber ute med drift og vedlikehold(operativt nivå)?

Hva slags fagkompetanse har dere?

Drift og vedlikeholdsarbeidere	Antall	Kommentarer
Bygg		
VVS		
Elektro		
Annet		

5 Hva har dere i egen regi og hva kjøper dere?

Hvordan er det med bestiller kompetanse innenfor de områdene dere kjøper?
Sett kryss på det som stemmer.

Oppgaver	Egen regi	Kjøp av tjenester	Bestiller-kompetanse	Kommentarer
Drift av bygg				
Service brannalarmanlegg				
Service fyringsanlegg				
Service kuldeanlegg				
Elektroarbeider				
VVS(rørlegger)				
Vedlikeholdsprosjekter				
Drift av VA- anlegg				
Vedlikehold VA- anlegg				

6 Er det spesielle områder det er vanskelig å få tak i ressurser/kompetanse lokalt?

Fagområde	Beskrivelse –type kompetanse	Vanskelig	Kommentarer
Bygg			
VVS			
Elektro			

7 Har dere foretatt en tilstandsanalyse av bygningsmassen. ...?

Har dere et godt verdibevarende vedlikehold?

Blir lovpålagte krav overfor eier og bruker ivaretatt?

8 Innen hvilke kompetanseområder ser du størst mulighet til å samarbeide med nabokommunene.

Kryss av det som passer

Kom gjerne med utfyllende kommentarer.

Fagområde	Mulighet for samarbeid	Vanskelig å samarbeide	Eksisterende samarbeid	Kommentarer
Drift av bygg				
Service brannalarmanlegg				
Service fyringsanlegg				
Elektroarbeider				
VVS(rørlegger)				
Vedlikeholdsprosjekter				
Eiendomsforvalter				
Prosjektleder				
byggeleder				
annet				

Intervjuguide til rådmenn/eiendomssjefer

- 1 Foreligger det overordnede bestemte politiske mål for eiendomsforvaltningen?**
- 2 Foreligger det system for styring og planlegging av eiendomsforvaltningen?**
- 3 Foreligger det effektiv arealutnyttelse av eiendomsforvaltningen?**

Det koster ca kr 600-800 /m² å forvalte, drifte og vedlikeholde et bygg

Dere har ca m² bygningsmasse

Dette tilsvarer ca m²/innbygger på landsbasis 5m²/innbygger

- 4 Blir lovpålagte krav overfor eier og bruker ivaretatt?**

HMS, Funksjonalitet, internkontroll

- 5 Er eiendomsforvaltningen hensiktsmessig organisert?**

Dere skal, har gått over til KF?

Hvordan synes du denne prosessen har vært?

Vurderte dere samarbeid med nabokommunene eller fylkeskommuner?

- 6 Hva er behovet for kompetanse og ressurser?**

Hva har dere av kompetanse?

Hva mangler dere av kompetanse?

Er det områder dere sliter med å få tak i nødvendig kompetanse?

Diskusjon egenregi/innleing

- 7 Hvordan ser dere på et samarbeid innen eiendomsforvaltning med andre kommuner?**

Flere kommuner mangler vesentlig kompetanse på flere områder. Hvordan ser dere på et samarbeid?

Avstand

På tross av stor avstand – kan man samarbeide om spesialkompetanse?

Hva betyr stor avstand i forhold til å inngå et samarbeid.

Vedlegg 4 Intervjuene

5.8 Intervjuene

Det ble gjennomført 5 intervjuer av rådmenn/kommunalsjefer i kommuner i Nordland . Dette er kommunene A,C, D, E og F i spørreundersøkelsen. I tillegg ble eiendomssjefene i Eioff-samarbeidet intervjuet. Dette er kommunene Gausdal, Lillehammer i tillegg til Oppland fylkeskommune. Mer detaljer rundt intervjuene finnes i vedlegg 4.

På spørsmål om det foreligger overordnede bestemte politiske mål for eiendomsforvaltningen svarer kommunene slik, se tabell 15:

Kommune	Politiske mål?	Kommentar
A	Ja	Kostnadsdekkende husleie
C	Nei	
D	Ja	Usikker i forhold til oppfølging
E	Nei	
F	Ja	Den lever ikke
Lillehammer	Ja	Den blir ikke fulgt
Gausdal	Nei	
Oppland fylkeskommune	Ja	FDV- kostnader er synliggjort overfor politikere

Tabell 15 Foreligger det politiske mål

Kommune A sier det foreligger politiske mål. De har som mål å komme ned på tilstandsgrad 1 i økonomiplanperioden. Det jobbes med å ikke ha mere areal enn man trenger, og at arealene skal være tilpasset aktiviteten i byggene. Kommunen er organisert som KF og har kostnadsdekkende husleie. De tar 850 kr/m² for å forvalte, drifte og vedlikeholde byggene. Det jobbes med strategisk eiendomsplan.

Kommune C mener det ikke foreligger noe overordnet politiske mål. Politikerne ønsker å få opp leieprisen, slik at private kan se mulighet for utleie til det private markedet. Leien på kommunale boliger ligger under markedsverdi.

Kommune D mener det foreligger en plan for eiendomsforvaltningen. Hvert år utarbeides det en tiltaksplan for vedlikehold. Denne utarbeides av eiendomsavdelingen, og vedtas politisk. Planen går over en fireårsperiode, men den revideres hvert år.

Kommune E mener det ikke foreligger bestemte mål eller strategier. Politikerne snakker om KF, uten at man har inntrykk av at de vet hva det er.

I kommune F foreligger det en plan, men den lever ikke.

Eioff samarbeidet

Lillehammer kommune:

Eiendomsetaten ble etablert etter OL i 1994. Det ble laget mange dokumenter med mål. En vedlikeholdsstrategi ble utformet på bakgrunn av rapporten ”fra forfall til forbilde” (Bjøberg, 2008) I budsjettet 2012 og 2013 hadde politikerne glemt det, og det ble derfor ikke bevilget penger. De mener likevel det er en fordel å ha en plan, å minne politikerne på dette.

Gausdal kommune

Gausdal kommune mener det ikke foreligger en overordnet plan. De har fra eiendomssiden etterlyst dette i mange år. De har et mål om å komme fra tilstandsgrad 1,9 til tilstandsgrad 1,5. De har kun fått en brøkdel av de pengene de har bedt om.

Oppland fylkeskommune

Ja, det gjør det. Etter hvert valg foretar de oppdatering av eiendommen, ser på verdier, bygging, nybygg osv. Dette blir forankret for nytt politisk styre gjennom politikeropplæring.

Fra tabell 15, ser vi at det er to kommuner i Nordland som mener de har overordnede bestemte mål for eiendomsforvaltningen. Den ene kommunen mener planene blir fulgt, mens det er usikkerhet rundt oppfølging av planene i den andre kommunen. Dette gjelder de to største kommunene i undersøkelsen. Kommunen som mener de har en plan som blir etterfulgt ligger innenfor intervallet 5000 -20000 innbyggere. Det er denne kommunestørrelsen som kom best ut av undersøkelsen om vedlikeholdsetterslep i kommunene (Bjøberg, 2008) .

I Eioff- samarbeidet er det kun Oppland fylkeskommune, som mener det foreligger overordnede politiske mål, som blir fulgt. De har fokus på politikeropplæring.

På spørsmålet om det foreligger system for styring og planlegging av eiendomsforvaltningen svarer kommunene:

Kommune /FKM	System for styring og planlegging ?	FDV program ?	Kommentar
A	Ja	Ja	Jobber med strategisk eiendomsplan
C	Nei	Ja	Vanskelig å sette av tid til innkjøring
D	Nei	Ja	Mye adhok
E	Nei	Ja	Mye adhok
F	Nei	Ja	
Lillehammer	Ja	Ja	
Gausdal	Ja	Ja	
OFKM	Ja	Ja	Tilstandsanalyse som grunnlag for vedlikehold

Figur 16 System for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen

Kommune A mente de hadde god oversikt over bygningsmassen. De hadde god oversikt over tilstandsgrad og vedlikeholdsbehov. De jobber med en strategisk eiendomsplan. Kommune A har et FDV- program, som de var i ferd med å innføre.

Kommune C hadde et FDV- program. Dette var i innkjøringsfasen, og de håpet å få system på ting.

Kommune D mener dette foreligger.

Kommune E mente de hadde dårlig system. Det var mye adhok. Lave driftskostnader hadde ført til høye vedlikeholdskostnader. De var i ferd med å innføre et FDV- program.

I Kommune F hadde eiendomsforvalteren nylig sagt opp. De hadde begynt å få system på ting, men var avhengig av kontinuitet. Rådmannen visste ikke om det fantes vedlikeholdsplaner.

Eioff- samarbeidet

Lillehammer kommune hadde et FDV - program som het Planja. Dette ble brukt som tegningsdatabase, til husleiekontrakter, internkontroll osv. Programmet var i bruk.

Gausdal kommune hadde også FDV- programmet Planja. De har jobbet mye for å få det i bruk den siste tiden.

Oppland fylkeskommune hadde også Planja. Dette ble lite brukt. De hadde et annet FDV-program Facilit som de brukte til internkontroll og byggeregnskap. Hvert 5. år gjennomførte de tilstandsanalyse som grunnlag for vedlikeholdsplanlegging.

Alle kommunene i Nordland hadde investert i FDV- program. Det var en utfordring å få disse programmene i bruk, og det krevde at man satt av tid til dette. Utenom kommune A i Nordland, synes alle de hadde for dårlig system for styring og planlegging av eiendomsforvaltningen, se figur 16.

Innenfor eiolf –samarbeidet hadde alle investert i FDV- programvare. Det var litt ulikt hvor mye dette var i bruk. Kun Oppland fylkeskommune hadde plan på gjennomføring av tilstandsanalyse med tilhørende vedlikeholdsplan.

Samlet sett ser vi at alle i undersøkelsen har investert i et FDV-programvare. Bruken var noe varierende. Innføring av slik programvare krever at man setter av tilstrekkelig tid og ressurser for å lykkes med det. Kun kommune A og Oppland fylkeskommune hadde system på vedlikeholdsplaner.

På spørsmålet om det foreligger effektiv arealutnyttelse svarte kommunene følgende:

Kommune	Effektiv arealutnyttelse	areal/innbygger	kommentar
A	Nei	6,2	Det jobbes målrettet med å få ned areal/innbygger
C	Ja	12,7	Noen bygg som de ikke får solgt
D	Nei	5,5	Det jobbes spesielt med bygging av nye arealeffektive bygg og avhending av gamle
E	Ja	15,5	
F	Nei	16,5	Stor utfordring, da bygg blir sett på som gratis
Lillehammer	Ja	6,7	De har fokus på området
Gausdal	Ja	7,6	De har fokus på området, utfordring å avhende ukurante bygg
Oppland fylkeskommune	Ja	1,1	

Tabell 17 Hvordan svarer kommunene på spørsmål om de har effektiv arealutnyttelse

Kommune A mente det var mye å hente her til tross for at de ligger under landsgjennomsnittet på m²/innbygger. Skolestrukturen og barnehagestrukturen planlegges lagt om. I tillegg ønsket de å kvitte seg med leid areal, å få ned utgiftene med 3-5 mill.

Kommune C hadde en skole som var nedlagt, som de ikke fikk solgt, i tillegg til et verkstedbygg som ikke ble utnyttet godt nok. Utover dette mente de at de hadde god utnyttelse av arealet.

Kommune D ser utfordring med ulik kvalitet på bygningsmassen, dette er med å bestemme muligheten for arealeffektivitet. Kommunen ser mulighet til å få ned bygningsmassen gjennom fornying av bygg, og avhending av ukurante bygg. Kommunene har solgt en del eldre bygg billig som ny kjøper har fått omregulert og deretter solgt dyrt. Planen fremover er at kommunene selv skal prøve å få omregulert bygg, for deretter å selge de til en bedre pris.

Kommune E mente de hadde god arealutnyttelse.

Kommune F svarte klart nei på dette. De har stadig skolestrukturen som tema, men dette er en tung prosess, De hadde laget to oppvekstsenter. Avhending er en tung prosess i en liten kommune. Samtidig er oppfatningen av at bygg er gratis, med på å hindre en effektiv arealutnyttelse. De hadde sett på en gammel skole med 11 elever, og funnet ut at det kostet ca kr 85 000/elev, på en ny skole de har bygget med relativt mange elever er tallet ca 11 000 kr/m².

Eioff – samarbeidet

Lillehammer kommune sier det er fokus på arealeffektivitet. De ser stadig på om det er mulig å tømme noen bygg for å få de solgt.

Gausdal kommune har fokus på arealeffektivitet nå. De vurderer om det er noe de kan avhende, rive eller samle. Dette er en kommune med relativt få innbyggere og stor i utstrekning. Det er derfor et vanskelig marked for avhending. Boliger er relativt lett å kvitte seg med.

Opppland fylkeskommune produserer følgende nøkkestill hvert år innen FDVU; m²/elev, fdv kostnader/elev og fdvu kostnader/elev. De ligger mellom 6-30 m²/elev. Måler er å ligge på 16 m²/elev på nybygg og 18 m²/elev på rehab. Det rives noen bygg for å bygge nytt effektivt areal.

I kommuner i Nordland er kommunen med lavest antall m²/innbygger, den kommunen som mener det er mest å hente på arealeffektivitet, se figur 17. Denne kommunen har

kostnadsdekkende husleie , og på denne måten synliggjør de hva bygg koster. Kommunen har et innbyggertall på ca 10 000. Av de andre tre kommunene som har innbyggertall under 3000, mente to at de hadde effektiv arealutnyttelse til tross for at antall m²/innbygger ligger fra 12,7 m²/innbygger og høyere. Utfordring med avhending av ukurante bygg, er særlig gjeldende i kommuner med stor utstrekning og lavt antall innbyggere. En av de mindre kommunene i Nordland mente det var et kjempeproblem at bygg ble oppfattet som gratis. De hadde regnet på kr/elev for å synliggjøre de høye kostnadene ved få elever på en stor skole.

Kommuner innenfor Eioff samarbeidet hadde begge fokus på arealeffektivitet. Gausdal kommune har samme utfordring som tilsvarende kommuner i areal og innbyggertall i Nordland med avhending av særlig ukurante bygg som skoler. Boliger er derimot relativt lett å avhende. Oppland fylkeskommune produserer nøkkeltall for å synliggjøre kostnader/elev.

Samlet sett ser vi at kommune A og oppland fylkeskommune synliggjør hva bygg koster gjennom kostnadsdekkende husleie og nøkkeltall. Dette blir en motivasjonsfaktor til å effektivisere arealet. I tillegg synliggjøres dette overfor politikere og toppledelse.

Blir lovpålagte krav og pålegg oppfylt?

Figur 18 viser hvordan ledelsen i kommunene i undersøkelsen mener de følger opp lovpålagte krav og pålegg.

Kommune	Blir lovpålagte krav og pålegg oppfylt	Kommentar
A	Nei	Spesielt utfordring innen brann
C	Nei	Utfordring innen brann og universell utforming i eldre bygg
D	Ja	
E	Ja på nybygg Nei på eldre bygg	Utfordring innen brann og universell utforming i eldre bygg
F	Ja på enkelte prosjekter Nei på eldre bygg	Manglende ressurser innen eiendomsforvaltningen påvirker dette
Lillehammer	Ja	Eioff- samarbeidet bidrar til dette
Gausdal	Ja, men har mange pålegg innen brann etter at branntilsyn ble eksternt	Eioff- samarbeidet bidrar til dette
Oppland fylkeskommune	Ja	

Tabell 18: Hvordan oppfatter kommunene at lovpålagte krav og pålegg blir oppfylt

Kommune A svarer klart nei her. Det blir fulgt opp men det er ikke i orden. Det er spesielt utfordringer på brannsidene.

Kommune C har spesielt utfordringer på brannsidene i tillegg til universell utforming av gamle bygg.

Kommune D mener dette er oppfylt i stor grad. Det interkommunale selskapet HMTS(Helse miljøtilsyn salten) følger opp med tilsyn og pålegg. I tillegg eksisterer det andre internkontrollsystem som ivaretar både fysisk og psykisk arbeidsmiljø.

Kommune E mente nybygg gikk bra. Rådmann visste ikke hva som lå i internkontroll. Han så utfordringer innen universell utforming og som brann på eldre bygg.

Kommune F mente at i forbindelse med etablering av oppvekstsentrene var det stort fokus på å følge opp lovpålagte krav og pålegg. Rådmannen mente da hadde for lite ressurser innen eiendomsforvaltningen, som også påvirket dette området.

Eioff- samarbeidet

Lillehammer kommune mener de har relativt god kontroll på dette. Gjennom Eioff samarbeidet har de hatt møte med arbeidstilsynet.

Gausdal kommune mener de har god kontroll på dette. De bruker Planja – programmet til dette, men det skulle vært et bedre HMS system. Gjennom Eioff- samarbeidet får man god hjelp til å følge opp de ulike kravene, for eksempel innen radon, energimerking osv. Etter at branntilsynet ble eksternt, har dette ført til mange pålegg.

Oppland fylkeskommune mente å ha kontroll på dette. De hadde et bra avvikssystem.

Fra tabell 18 ser vi at de fleste kommuner i Nordland mente at det var en utfordring å følge lovpålagte krav og pålegg, spesielt i gamle bygg. De ga uttrykk for at det var lettere å følge opp nybygg. De to største kommunene i undersøkelsen i kommuner i Nordland ga uttrykk for at de hadde relativt god kontroll på dette. De andre kommunene i Nordland mente det var en utfordring på brannsidene på eldre bygg.

De to kommunene i Eioff- samarbeidet i tillegg til Oppland Fylkeskommune mente de hadde gode systemer for oppfølging av lovpålagte krav. Gjennom Eioff- samarbeidet fikk de god

hjelp til oppfølging av dette. Etter at branntilsynet ble eksternt i Gausdal, hadde dette ført til mange pålegg. Her slet de med å få penger nok til gjennomføringen.

Vi ser at alle de mindre kommunene i Nordland i tillegg til Gausdal, som er en liten kommune, sliter med å få fulgt opp brannsiden på eldre bygg.

På spørsmål om eiendomsforvaltningen er hensiktsmessig organisert, svarer kommunene følgende, se tabell 19

Kommune	Hensiktsmessig organisert	Kommentar
A	Ja	Internhusleie, KF
C	Ja	Delvis sentralisert
D	Nei	Politiske bestemt KF uten prosess i forkant
E	Usikker	Etat, Politikerne snakker om KF
F	Nei	Desentralisert modell
Lillehammer	Nei	Etat, men innad uheldig organisering
Gausdal	Nei	Delvis desentraliser modell
Oppland fylkeskommune	Nei	Desentralisert modell

Tabell 19 Er kommunene hensiktsmessig organisert

Eiendomsforvaltningen til kommune A er nylig blitt organisert som KF. Prosessen fram til KF, har vært god, og de har involvert mange. De har ikke hatt det travelt. Det har selvsagt vært utfordringer også.

Kommune C mener de er hensiktsmessig organisert. De er delvis sentralisert, med en fagstab under rådmannen, og de operative tjenestene knyttet til hver enkelt etat/virksomhet. De hadde en boligstiftelse tidligere som ikke fungerte. Det var mye arbeid å få opphevet denne.

I kommune D er det nylig politisk bestemt at eiendomsforvaltningen skal organiseres i KF. Rådmannen kunne tenkt seg et litt bredere grunnlag, der man hadde utredet ulike aktuelle organisasjonsformer. I forbindelse med politisk skifte til høyre, venstre og krf, ble det bare bestemt. Ingen detaljer rundt KF er bestemt. Internhusleie skal inn etter hvert.

Samarbeid med andre kommuner ble ikke vurdert i denne prosessen.

Kommune E sier at politikerne snakker mye om eget KF, uten at de vet helt hva det er. Dette vil kunne gi eiendomsforvaltningen større oppmerksomhet.

Kommune F som har en desentralisert eiendomsforvaltning mente klart at de ikke var hensiktsmessig organisert. De hadde hele tiden tenkt at KF var den beste løsningen, men var mer usikker på dette nå. Rådmannen mente et internhusleie var avgjørende, og at mål og resultatkrav for den avdelingen ble rendyrket. Denne omleggingen må være godt forankret i organisasjonen før den legges frem til politisk vurdering/avgjørelse.

Eioff- samarbeidet

Lillehammer kommune har vaktmesterne organisert i byggservice. Eiendom kjøper tjenestene fra byggservice. Kommunen er usikker på om de er hensiktsmessig organisert. Ordningen med byggservice gjør at man er usikker på om man får de tjenestene man bestiller.

Lillehammer kommune praktiserer internhusleie. Det oppfattes som positivt at man synliggjør at det koster noe, i tillegg til at rollene blir definert.

Gausdal kommune er organisert med en teknisk enhet. Kun renhold er organisert under den enkelte enhet. Det diskuteres om renhold skal under teknisk. Byggforvalter har ansvar for drift, vedlikehold og nybygg . Det blir litt for mye på en, og det ønskes å løfte en opp fra vaktmesternivå for å ta ansvar for drift.

Oppland fylkeskommune har vaktmesterne organisert under hver skole/enhet. De har en prosess på organiseringen. De ser for seg en mer sentralisert organisering. Dette vil gjøre organiseringen deres mer lik eioff – samarbeidet og muliggjør samarbeid innen flere områder. Vi ser av tabell 19 at kun to av kommunene som ble intervjuet, mener de er hensiktsmessig organisert. To av kommunene i Nordland mener det er behov for å ha eiendomsforvaltningen organisert i større grad som egen resultat enhet, enten som KF eller i egen etat. To av kommunene i Nordland har nylig gått over til KF, og har dermed isolert eiendomsforvaltningen. Den ene kommunen har hatt en god prosess, mens i den andre kommunen er det politisk bestemt uten en prosess i forkant. Den siste kommunen i Nordland opplever at de er bra organisert, men at det faller litt mye oppgaver på eiendomsforvalter.

Vi ser at i eioff – samarbeidet ser de klart fordeler med å være likt organisert. Dette muliggjør flere områder for samarbeid, spesielt innen drift.

Ellers mener Lillehammer kommune at de har en noe uoversiktlig organisering, som gjør at man ikke har kontroll på om man får den tjenesten man bestiller. I likhet med en liten

kommune i Nordland opplever også Gausdal kommune, som er relativt liten, at det faller mye arbeid på eiendomsforvalter. Her skisserer begge at man ser for seg å løfte en vaktmester opp som ansvarlig for drift.

Vi ser at små kommuner er veldig sårbar, spesielt i forhold til eiendomsforvalter. I perioder er det en kompetanse man er uten. Dette kom også frem i forbindelse med spørreundersøkelsen, hvor noe av årsaken til at man ikke fikk svar, var at de ikke hadde noen i denne stillingen.

På spørsmål om behovet for kompetanse og ressurser fikk man følgende svar. se tabell

20:

Kommune/ fylkeskommune	Behovet for kompetanse	Kommentar
A	Brann, drift	
C	Maler/gulv, VVS	
D	Ingeniør/sivilingeniør	Stor konkurranse om dette
E	Elektro	Hadde god kompetanse
F	Renhold	VVS, El alltid leid inn
Lillehammer	Arkitekt, Elektro	Arkitekt gjennom Eioff
Gausdal	VVS, El prosjektledelse	Prosjektledelse gjennom Eioff
OFKM	Ingeniør/siviling, renhold	Renhold dekkes gjennom Eioff

Tabell 20 Behov for kompetanse i kommunene og fylkeskommunen

Kommune A mangler kompetanse innen brann. I tillegg mangler de kompetanse på driftsledelse. Bygg i dag er blitt mye mer avansert, og krever derfor spesialkompetanse for å drifte.

Kommune C mangler noe kompetanse innen maler/gulvlegger i tillegg til rørlegger. Det er relativt lett å få tak i folk på vaktmesternivå, men de er gjerne litt opp i årene.

Kommune D sliter spesielt med å få tak i kompetanse på ingeniør/sivilingenørnivå. Dette merkes spesielt i prosjektseksjonen, hvor de må ha en prosjektansvarlig i kommunen. Her mangler de ca 4 ingeniører. De har mange store prosjekter hvor man ønsker å forankre det i kommunen. Selv om kommune D er en relativt stor kommune konkurrerer man med andre store prosjekter. Veivesenet har bygd seg kraftig opp og stjeler mye kompetanse.

Renhold blir outsourcet.

Når det gjelder egen regi eller kjøp av tjenester, er det tydelig at med borgerlig flertall så er det mer aktuelt å leie inn.

På drift mener kommunene å ha god kompetanse. Det stiller større krav til vaktmestere i dag, da bygg er blitt mer avanserte å drifte. Kommunen ser behovet for mer fagfolk og spesialister.

Kommunen ser behovet for juristkompetanse i det nye kommunale foretaket.

Kommune E mener de har god kompetanse, både innen eiendomsforvaltning og ulike fagområder innen drift og vedlikehold av bygg. De mener å ha vært bevisst på å rekruttere ulike fagkompetanse. Spørsmålet er om de klarer å beholde det, eller om de skal beholde det. Av kompetanse de manglet i egen regi ble elektro nevnt.

Kommune F mangler for tiden eiendomsforvalter. Utover dette mener kommunene at de har en variert kompetanse. I tillegg mangler de noe kompetanse innen renhold, her har de brukt kompetanse fra nabokommunen. VVS og El har de alltid leid inn, og det har ikke vært vurdert som egen regi.

Eioff- samarbeidet

Lillehammer kommune mangler spesielt arkitekt og elektro. De sikrer en del kompetanse gjennom Eioff- samarbeidet. Oppland fylkeskommune har for eksempel to arkitekter. Arbeidsmengden varierer, og ved topper er det greit å bruke Eioff – samarbeidet. Ved nyansettelse har man Eioff i bakhånd, og vurderer behovet for kompetanse ut fra dette.

Gausdal kommune mangler kompetanse innen tekniske fag som VVS og El. Det er en utfordring å gjennomføre ting i egen regi. De kjøper prosjektledelse gjennom Eioff. I tillegg har de SD- superbruker gjennom Eioff- samarbeidet i bunn.

Oppland fylkeskommune er nok nettleverandør i Eioff- samarbeidet. De kjøper mye renhold fra Lillehammer kommune, og har derfor bevisst ikke ansatt denne kompetansen. De sliter med å få tak i tilstrekkelig kompetanse på bestillernivå. De konkurrerer ikke på lønn og betingelser. De har derfor måttet gå ned på kompetanse for å få tak i folk.

De fleste kommunene kjøper spesialkompetanse som VVS og Elektro. Vi ser også at i kommuner i Nordland og i fylkeskommunen er det vanskelig å få tak i kompetanse på taktisk nivå/bestillerkompetanse, tabell 20. Noe av årsaken til dette er at de ikke konkurrerer på lønn og betingelser. På vaktmesternivå er det lettere, og man opplever at folk går fra bedre betalte jobber. Utfordringen her kan være at de er noe opp i årene.

På bakgrunn av spørreundersøkelsen, kommer det frem at flere kommuner mangler i perioder kompetanse innen eiendomsforvaltning. Dette er noe av årsaken til at det var vanskelig å få tilstrekkelig antall svar. I en liten kommune, er eiendomsforvalteren gjerne en person, som har ansvar for både forvaltning, drift, vedlikehold og gjerne investeringsprosjektet. Dette blir veldig sårbart. Som vi så av flere mindre kommuner, så de for seg en delegering av for eksempel driftsansvaret til en vaktmester/driftsansvarlig.

Når det gjelder eiendomsforvalter tilhører dette taktisk nivå. Det er flere kommuner som ser mulighet for samarbeid her. En løsning for å begrense sårbarheten innenfor eiendomsforvalternivået kan være å samarbeide med andre kommuner.

På spørsmål om hvordan man ser på samarbeid med andre kommuner fikk man følgende svar, se tabell 21:

Kommune	Samarbeid?	Kommentar
A	Positiv	Kommunen er på tilbudssiden
C	Negativ	Redd for å bli spist opp av nabokommune
D	Positiv	Har vært i dialog med nabokommunen
E	Positiv	Mener mange kommuner kunne samarbeidet
F	Positiv	Mener samarbeid er nødvendig

Tabell 21: Hvordan ser kommunene på et mulig samarbeid?

Kommune A ser veldig positivt på dette. De er i ferd med å avslutte en prosess med overgang til KF. Når de har etablert seg med den nye organisasjonen ser de for seg å være på tilbudssiden. De ga uttrykk for å være på tilbudssiden i et sånt samarbeid. Områder der de så mulighet for samarbeid var bl.a. brann og store byggeprosjekter. De var usikker på hvordan avstand vil ha betydning i et samarbeid.

Kommune C var usikker på om de så noe fordel med et samarbeid, og var usikker på hvordan det skulle organiseres. Politikerne mener vi skal holde og bruke kompetanse i egen kommune.

I tillegg er det litt kniving med nabokommunen som er mye større, og man er redd for å miste noe i et samarbeid.

Kommune D så positivt på et samarbeid med andre. De har hatt diskusjon med nabokommunen som også er stor nok til å stå på egne ben. De har samarbeid på andre områder, men ingen formaliserte innen eiendomsforvaltning. Samarbeid innen eiendomsforvaltningen har vært lite diskutert med andre kommunene.

Kommune E mente det var fornuftig med et samarbeid. Vi har opparbeidet oss mye kompetanse gjennom store byggeprosjekter, kanskje dette kan deles med andre. Kanskje man skal tenke større enn bare de nærmeste kommunene i et samarbeid. Det er tydelig at de større kommunene er på tilbudssiden.

Kommune F som er en liten kommune mener at et samarbeid er nødvendig å få eiendomsforvaltningen opp på en mer offensiv posisjon. De ser mest mulighet for samarbeid innen det taktiske nivå. De tenker at det må komme fra avdelingen, og ønsker et mer trykk fra ansatte på eiendom.

Vi ser her at fire av fem kommuner er positiv til et samarbeid. Kommunen som er mest skeptisk til et samarbeid, er i hovedsak redd for å bli spist opp av nabokommunene som er en del større. To av kommunene mener et samarbeid er avgjørende for å opprettholde tjenestetilbudet. Samtidig uttrykker alle kommunene at dette med samarbeid innen eiendomsforvaltning har blitt lite diskutert med andre kommuner.