

KS



Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold

En veileder for folkevalgte og rådmenn

Til folkevalgte og rådmenn i alle landets kommuner og fylkeskommuner:


Jeg har stor respekt for de vanskelige prioriteringer dere foretar i deres virke for kommuner og fylkeskommuner. Ønsker og behov stiger, og de økonomiske rammene kan være utilstrekkelige. Det er nærliggende å prioritere de helt akutte og dagsaktuelle utfordringene kommunen eller fylkeskommunen opplever.

Det er i denne virkeligheten viktig at man også har en langsiktig strategi for å sikre gode bygninger. Gode bygninger betyr mye for de som bruker tjenestene, for arbeidsmiljøet og for å nå mål om redusert energiforbruk. Jevnlig godt vedlikehold vil også kunne gi reduserte utgifter over tid ved at behovet for omfattende rehabiliteringstiltak blir mindre. Det vil også være viktig å ta hensyn til universell utforming. Dette handler om å gjøre bygningene mer fremtidsrettet.

KS fikk i 2008 gjennomført en omfattende undersøkelse av tilstanden på kommuners og fylkeskommuners bygninger. Undersøkelsen viste et samlet oppgraderingsbehov på mellom 94 mrd og 142 mrd kroner. I rapporten vises det til at dette i stor grad er forårsaket av for lavt årlig vedlikehold, men også at kravene til bygningene har økt over tid. Som en oppfølging av dette arbeidet har KS utarbeidet denne veilederen for bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold. Hensikten er at veilederen skal gi dere nyttige innspill som bakgrunn for de strategier dere legger.

Utfordringene er omfattende, men jeg opplever også at det er et betydelig engasjement i mange kommuner og fylkeskommuner for å sikre bedre bygninger og mer gjennomarbeidede planer for eiendomsforvaltningen.

Lykke til!



Halvdan Skard

*”I Magnus Lagabøters landslov fra 1276 står det for leilendinger (leietakere):
Han skal tekke huset vel og holde dem dråpeslause, og vedlikeholde torvtak,
vindskier og rafter slik at det ikke kommer fuktighet på veggene. Om husene blir
velholdt slik kan leilendingen ikke gjøres ansvarlig for at hus eldes. Men lar han
et hus råtne ned av vannrøkt, må han bygge et nytt i stedet.*

...Bøndene plikter å tjærebre kirken hvert tredje år om vinteren.”



INNHold

FORORD	1
INNLEDNING	4
HVA EIER KOMMUNEN?	5
TJENESTEBYGGENE	6
Ansvar	6
Prioritering og beslutningsgrunnlag	8
Systematisk/forutsigbar og langsiktig eier	9
Organisering	10
Gjennomføring av investeringer (nybygg, ombygging og rehabilitering)	12
BOLIGPORTEFØLJEN	14
STRATEGISK EIENDOMSUTVIKLING	14
OPPSUMMERING MED ANBEFALING OM VIDERE LESNING	15



INNLEDNING

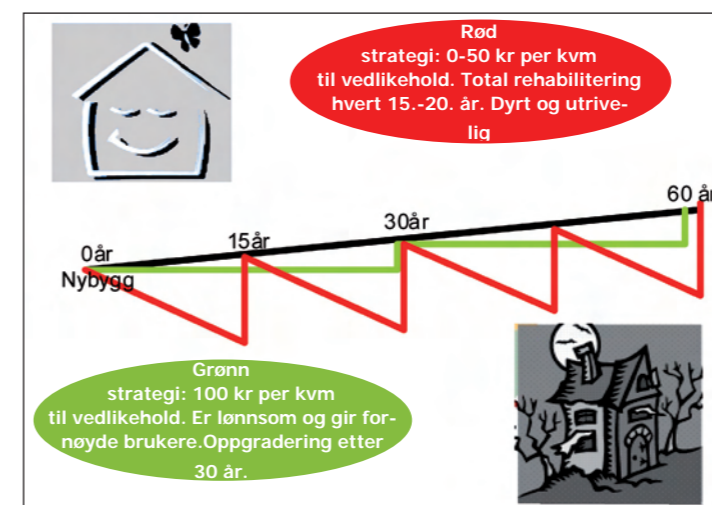
Kommunens øverste ledelse ved folkevalgte og rådmenn skal ivareta eierrollen på vegne av innbyggerne. Bygninger og eiendommer er viktige ressurser i driften og utviklingen av kommunen. 15-20% av kommunens budsjett går med til å huse den kommunale virksomheten. Betydelige verdier er lagt ned i eiendommene. Eierne bør stille seg spørsmål om hva kommunen eier, hva man trenger og hvordan kommunens eiendommer forvaltes.

KS fikk i 2008 gjennomført en undersøkelse utført av Multiconsult og PwC som viste tilstanden og vedlikeholdsetterslepet på den kommunale bygningsmassen.

Rapporten viser at en tredel har god standard, en tredel har et større oppgraderingsbehov og resterende tredel har betydelige feil og mangler. Sistnevnte oppfyller ikke lover og forskrifter.

Forvaltningen preges flere steder av ”brannslukking og skippertak” som ødelegger den økonomiske og politiske handlefriheten. Situasjonen tyder på at mange kommuner har mulighet til å forbedre sin eiendomsforvaltning.

KS ønsker derfor å rette søkelyset mot dette. Eksempler fra enkeltkommuner viser at det er mulig å oppnå betydelig forbedringer gjennom en aktiv og god politisk og administrativ styring.



Svart linje indikerer økte brukerkrav til standard samt økte offentlige krav til helse, miljø og sikkerhet.

Behov for god kommunikasjon

Det som kjennetegner kommunene som får til et godt vedlikehold er god kommunikasjon mellom kommunestyret som folkevalgt eier, formannskapet som operativ eier og eiendomsforvalteren.

Det vil si at eiendomsforvalteren får anledning til å rapportere om tilstand, utfordringer og muligheter knyttet til eiendommene. De folkevalgte må på sin side stille krav til god forvaltning og rapportering som gir oversikt og grunnlag for politisk diskusjon og prioritering. Vi skal i denne veilederen se nærmere på hvordan eierrollen kan ivaretas i kommunene og hvilke krav folkevalgte bør stille til informasjon og rapportering for at de skal kunne ivareta sin eierrolle. Økt kunnskap hos de folkevalgte bidrar til bedre langsiktig eierskap.

HVA EIER KOMMUNEN?

Kommunen er en betydelig eiendomsbesitter. For å få oversikt over eiendommene kan det være fornuftig å dele eiendomsmassen inn i porteføljer (grupper). Vi vil i denne veilederen dele eiendomsmassen inn i tre porteføljer:

1. Tjenestebyggene/formålsbyggene:

Skoler, barnehager, sykehjem, kulturhus, rådhus, idrettsbygg m.m. Dette er den største porteføljen og den som krever betydelige ressurser til drift og investering. Tabellen viser fordeling av arealene på landsbasis og per innbygger. Den viser også at små kommuner har mer areal per innbygger enn større kommuner.

2. Boligene: Kommunens eide og leide boliger til vanskeligstilte, personalboliger og boliger til andre formål. Boligene er husleiefinansiert. De fleste kommuner har en egen boligadministrasjon som ivaretar forvaltningen av kommunens boligmasse.

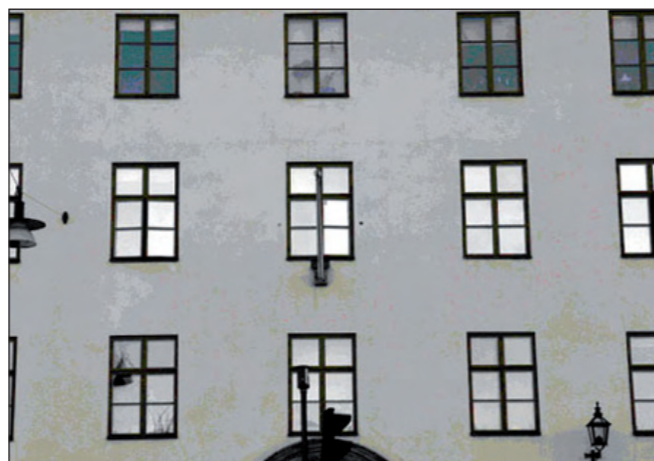
3. Strategiske eiendommer:

Alle kommunens bebygde og ubebygde grunneiendommer for gjennomføring av kommunale planer og politikk når det gjelder boligbygging, næringsutvikling, sentrumsutvikling, kultur, idrett, fremføring av vei, vann og kloakk, tilrettelagte for friluftsmål samt den kommunale virksomhetens framtidige behov for arealer.

Kommunestyret bestemmer hva kommunen skal eie og eventuelt leie, hvem som skal forvalte eiendommene, hvordan forvaltningen skal skje og hvordan forvalter skal rapportere. Veilederen tar for seg hver av porteføljene og drøfter hvordan folkevalgte gjennom krav til rapportering, behandling, prioritering og vedtak kan ivareta sin eierrolle.

Bygningstype	Areal i kvm. sum alle kommuner	Kvm per innbygger
Skoler	10 160 000	2,1
Alders/sykehjem	5 120 000	1,1
Boliger (eide)	3 360 000	0,7
Rådhus/adm.bygg	2 220 000	0,5
Idrettsbygg	2 030 000	0,4
Andre bygg	1 730 000	0,4
Barnehager	1 290 000	0,3
Kulturbygg	1 040 000	0,2
Snitt alle kommuner	26 950 000	5,7
Små kommuner (0-5000 innb)		9,5
Mellomstore kommuner (5-20 000 innb)		6
Store kommuner mer enn 20.000 innb)		5

Tall hentet fra KS-undersøkelsen 2008 for primærkommunene.



TJENESTEBYGGENE

Ansvar

Kommunestyret er ansvarlig for å tilby innbyggerne gode tjenester og at bygningene er godt egnet til formålet. Krav til tjenestebyggenes standard er beskrevet i en rekke lover og forskrifter som ivaretar helse, miljø og sikkerhet for brukerne av kommunens bygninger. Kommunen er pålagt å holde seg informert om gjeldende regler og skal kontrollere og dokumentere at disse følges gjennom kommunens internkontroll. Her gis en oversikt over gjeldende regelverk:

Lov/forskrift	Tema
Internkontrollforskriften	Eier skal selv kontrollere og dokumentere at lover og regler følges i virksomheten.
Opplæringsloven	Fysisk og psykisk arbeidsmiljø for barn og ungdom i skolen. Kapittel 9a i Opplæringsloven.
Lov om helsetjenesten i kommunen	Fysisk og psykisk miljø for alle brukere av bygg.
Forskrift for miljørettet helsevern i barnehager og skoler	Krav til inneluft, støvforhold, hygiene, lysforhold, og luftkvalitet, i barnehager og skoler.
Forskrift for miljørettet helsevern (Kap 3a - Legionella)	Krav til forebygging mot legionellasmitte.
Arbeidsmiljøloven	Krav til fysisk arbeidsmiljø for alle ansatte i kommunal virksomhet.
Byggherreforskriften	Krav til helse, miljø og sikkerhet for alle leverandører som kommunen engasjerer.
Forurensingsloven	Helsefarlige stoffer - Asbest, PCB, kjemikalier m.m.
Sikkerhetsforskriften for lekeplassutstyr	Sikkerhet på lekeplasser
Lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr	Brann og EI-sikkerhet
Lov om brann og eksplosjonsvern	Bygningens sikkerhet mot brann og trygge rømningsveier
Bygningsloven (PBL) Teknisk forskrift (TEK)	Bygningsteknikk (mest i forbindelse med nybygg, ombygging og rehabilitering)
Kommuneloven	Regnskap, forvaltning og rapportering
Forskrift om årsbudsjett Forskrift om årsregnskap og årsberetning	Formuesbevaring (Vedlikehold skal finansieres over driftsbudsjettet, oppgradering over investeringsbudsjettet.)

Grovt sett kan man si at dersom kommunen følger lover og forskrifter for sine bygg har man også en rimelig godt vedlikeholdt bygningsmasse som ivaretar brukernes behov for helse, miljø og sikkerhet i den daglige virksomheten.

PRIORITERING OG BESLUTNINGSGRUNNLAG

Kommunestyret må gi forvalter i oppgave å rapportere i hvilken grad bygningene og de offentlige kravene er tilfredsstillt. Rapporteringen må også inneholde forslag til tiltak.

For å gjøre riktige prioriteringer trengs et godt beslutningsgrunnlag. Et minimumskrav til eiendomsforvalterne er at de rapporterer tilstand på all kommunal bygningsmasse, med forslag til prioriteringer og beregnede utbedringskostnader. Rapporten kan og bør også inngå i kommunens årsrapport. Her er et eksempel på hvordan rapportering kan skje.

Areal per bruker Antall kvadratmeter	ANSVAR		BYGNING				INNEMILJØ				BRUKBARHET		BRANN		FUKT		MILJØ		INNBREDDSSIKRING	OFFENTLIGE PÅLEGG	Beregnet utbedringskostnad i 1000 kr					
	Eiers/kommunestyret Forvalter	Bruker	Bygskader - utvendig	Bygskader - innvendig	Varme, ventilasjon og sanitær	Elanlegg	Heis	Renhold	Luft	Lys	Lyd	Planløsning	Flexibilitet	Universell utforming	Brann dokumentasjon organisatorisk	Brann dokumentasjon teknisk	Brannsikring	EL-tilsynets kontroll				Frostskikket ledningsnett	Vann og avløp - alder	Løsløst	Effektiv bortledning av vann	Flomutsatt
	14246																									73 035
Sum	14246																									73 035
Bygning/Bygningsgruppe	BTA																									
Skoler		0,0																								
Skole 1	12 1489	3,0 2,0 3,0	3,0 2,0 2,0 2,0	0,0	2,0 2,0 2,0 2,0	0,0	2,0 2,0 2,0 2,0	2,0 3,0 3,0	3,0 2,0 2,0 2,0	3,0 3,0 3,0 2,0 0,0	3,0 2,0 0,0	3,0 3,0	25 000													
Skole 2	17 1258	3,0 2,0 3,0	2,0 1,0 1,0 0,0	1,0	1,0 2,0 2,0 1,0	0,0 0,0 0,0	2,0 2,0 1,0 1,0	0,0 0,0 0,0	2,0 2,0 1,0 1,0	0,0 0,0 0,0	3,0 2,0 0,0	0,0 0,0 0,0	3,0 0,0	25												
Skole 3	21 2389	3,0 2,0 3,0	2,0 2,0 2,0 2,0	2,0	1,0 2,0 2,0 2,0	1,0 1,0 2,0	2,0 2,0 2,0 2,0	2,0 2,0 2,0 2,0	1,0 2,0 3,0 2,0 2,0	2,0 1,0 2,0	3,0 3,0	12 500														
Barnehager		0,0																								
Barnehage 1	8 350	3,0 2,0 3,0	1,0 1,0 0,0 0,0	0,0	1,0 2,0 1,0 1,0	1,0 0,0 0,0	3,0 2,0 2,0 1,0	0,0 0,0 3,0	1,0 0,0 0,0	0,0 0,0 0,0	3,0 1,0	20														
Barnehage 2	7 520	3,0 2,0 3,0	2,0 3,0 1,0 1,0	0,0	2,0 2,0 2,0 0,0	2,0 1,0 2,0	2,0 3,0 2,0 2,0	2,0 2,0 3,0 2,0 2,0	2,0 2,0 0,0	3,0 2,0	5 200															
Barnehage 3	9 275	3,0 2,0 3,0	0,0 1,0 1,0 0,0	0,0	1,0 0,0 1,0 0,0	0,0 0,0 0,0	3,0 3,0 2,0 0,0	0,0 0,0 3,0	0,0 0,0	0,0 0,0 0,0	3,0 0,0	15														
Sykehjem																										
Sykehjem 1	56 1775	3,0 2,0 3,0	0,0 0,0 0,0 0,0	0,0	0,0 0,0 0,0 0,0	0,0 0,0 0,0	2,0 3,0 2,0 1,0	0,0 0,0 3,0	2,0 1,0	0,0 0,0 0,0	3,0 0,0	15														
Sykehjem 2	98 1254	3,0 2,0 3,0	2,0 1,0 2,0 2,0	2,0	2,0 2,0 2,0 1,0	1,0 1,0 2,0	3,0 3,0 2,0 2,0	0,0 3,0 3,0	1,0 0,0	2,0 1,0 0,0	3,0 3,0	17 000														
Idrett og kulturbygg																										
Idrettshall	1,5 2347	3,0 2,0 3,0	1,0 0,0 1,0 0,0	0,0	3,0 1,0 1,0 2,0	0,0 0,0 1,0	2,0 3,0 2,0 0,0	0,0 0,0 3,0	2,0 1,0	0,0 0,0 0,0	3,0 0,0	10														
Kulturhus/kino/bibliotek	1 1789	3,0 2,0 3,0	1,0 0,0 0,0 1,0	1,0	1,0 2,0 1,0 0,0	0,0 1,0 2,0	3,0 2,0 2,0 0,0	0,0 0,0 3,0	0,0 1,0	1,0 0,0 0,0	3,0 0,0	250														
Rådhuset	54 800	3,0 2,0 3,0	3,0 3,0 2,0 2,0	2,0	2,0 2,0 3,0 1,0	2,0 2,0 2,0	2,0 3,0 3,0 2,0	1,0 3,0 3,0	1,0 0,0	3,0 2,0 0,0	3,0 3,0	13 000														

Kilde: IK-bygg <http://kobe.beno/kobe/>

Trafikklysene viser på en enkel måte hvor utfordringene ligger.

Bygningsoversikt (bygninger, arealer og arealutnyttelse)

Rapporten gir en oversikt over alle tjenestebyggene med tilhørende areal og arealutnyttelse (areal per bruker). Vi ser f.eks at skole 3 har god plass i forhold til skole 1. Vi ser også at sykehjem 2 er romslig i forhold til sykehjem 1.

Ansvar

En god organisering innebærer at ansvar og oppgaver

er erkjent og fordelt mellom eier, forvalter og bruker av bygningene. Eksempelet over kan tyde på manglende retningslinjer for eiendomsdriften, som eier har ansvar for.

Bygningsmessig tilstand

Rapporten gir en oversikt over den bygningsmessige tilstanden for bygningen utvendig og innvendig samt tilstanden på byggets varme- ventilasjon og sanitær anlegg, elanlegg og heis. I eksempelet over er det tydelig at den bygningsmessige tilstanden er dårligst for skole 1 og 3, sykehjem 2 og rådhuset.

PRIORITERING OG BESLUTNINGSGRUNNLAG

Innemiljø

Rapporten fanger opp kravene til godt innneklima når det gjelder renhold, luftkvalitet, lyskvalitet samt lyd/støyforhold. Dette er viktige forhold for brukerne og virksomheten som foregår i bygningene.

Brukbarhet

Rapporten viser i hvilken grad bygningene er brukbare for virksomheten som foregår i bygget med hensyn til planløsning, fleksibilitet (om bygget kan tilpasses endrede arealbehov) og om bygget er tilgjengelig for funksjonshemmede. Vi ser av eksempelet at skole 1 ikke anses som brukbar til formålet. Det samme gjelder rådhuset.

Brannrisiko

Vi ser av eksempelet over at det står generelt dårlig til i det brannforebyggende arbeidet, noe som øker brannfaren. Dette er spesielt alvorlig for de to sykehjemmene der beboere har vanskelig for å evakuere i tilfelle brann. Som eier og folkevalgt vil det være naturlig å be om at forvalter rydder opp i det brannforebyggende arbeidet. Et godt brannforebyggende arbeid vil også gi reduserte kostnader til forsikring.

Fuktskaderisiko

Sopp, mugg og råteskader har betydelige økonomiske og praktiske konsekvenser for kommunen og for brukerne som ofte må tilbys erstatningslokaler mens utbedring pågår. Mer allergi i befolkningen gjør muggsopp til et økende problem. Fuktskader kan forebygges. Som eier og folkevalgt bør man kreve av sin forvalter at dette vies oppmerksomhet.

Miljø

Oljefyring medfører CO₂-utslipp. Nedgravde oljetanker må ikke begynne å lekke olje. Mange kommuner erstatter oljefyringsanlegget med biovarme, varmpumper eller fjernvarme. Hva finnes av PCB, astbest og andre miljø-

gifter i bygningene? Økt nedbør øker flom og rasfare. Dette er forhold som eier, forvalter og bruker må være klar over, og foreta nødvendig sikring.

Innbruddssikring

Innbrudd og hærverk er en del av hverdagen i mange kommuner. Ungdomsskolene synes å være spesielt utsatt for dette. Installasjon av kameraovervåking av ungdomsskoler har vist seg å være effektivt i forhold til å redusere skader fra innbrudd, hærverk og brann.

Offentlige pålegg

Det er flere offentlige instanser som fører tilsyn med at regelverk følges. I denne kolonnen får eier vite om det foreligger krav til utbedring fra noen tilsynsmyndighet. I eksempelet foreligger det slike krav for skole 1 og 3 samt sykehjem 2 og for rådhuset.

Kostnad for utbedring

For eier som skal vurdere og prioritere mellom ulike behov er det viktig å vite hva det vil koste å utbedre et bygg og fjerne røde og gule felter.

Prioritering

Rapporten danner et godt grunnlag for politisk diskusjon og prioriteringer av tiltak. Eksempelet gir grunnlag for drøfting og prioritering av både organisatoriske og bygningsmessige forhold:

- Rapporten viser at kommunen har en jobb å gjøre når det gjelder klargjøring av ansvar og oppgaver mellom eier, forvalter og bruker av tjenestebyggene. God eiendomsforvaltning krever ryddig organisering.
- Det er også klart at det må settes fokus på det brannforebyggende arbeidet
- Rapporten viser at fire av bygningene er i meget dårlig bygningsmessig forfatning.

SYSTEMATISK, FORUTSIGBART OG LANGSIKTIG EIERSKAP

2009		2010		2011		2012	
ANSVAR	BYGNING	ANSVAR	BYGNING	ANSVAR	BYGNING	ANSVAR	BYGNING
14248	14248	14248	14248	14248	14248	14248	14248
12	17	12	17	12	17	12	17
21	21	21	21	21	21	21	21
8	7	8	7	8	7	8	7
9	9	9	9	9	9	9	9
10	10	10	10	10	10	10	10
11	11	11	11	11	11	11	11
12	12	12	12	12	12	12	12
13	13	13	13	13	13	13	13
14	14	14	14	14	14	14	14
15	15	15	15	15	15	15	15
16	16	16	16	16	16	16	16
17	17	17	17	17	17	17	17
18	18	18	18	18	18	18	18
19	19	19	19	19	19	19	19
20	20	20	20	20	20	20	20
21	21	21	21	21	21	21	21
22	22	22	22	22	22	22	22
23	23	23	23	23	23	23	23
24	24	24	24	24	24	24	24
25	25	25	25	25	25	25	25
26	26	26	26	26	26	26	26
27	27	27	27	27	27	27	27
28	28	28	28	28	28	28	28
29	29	29	29	29	29	29	29
30	30	30	30	30	30	30	30
31	31	31	31	31	31	31	31
32	32	32	32	32	32	32	32
33	33	33	33	33	33	33	33
34	34	34	34	34	34	34	34
35	35	35	35	35	35	35	35
36	36	36	36	36	36	36	36
37	37	37	37	37	37	37	37
38	38	38	38	38	38	38	38
39	39	39	39	39	39	39	39
40	40	40	40	40	40	40	40
41	41	41	41	41	41	41	41
42	42	42	42	42	42	42	42
43	43	43	43	43	43	43	43
44	44	44	44	44	44	44	44
45	45	45	45	45	45	45	45
46	46	46	46	46	46	46	46
47	47	47	47	47	47	47	47
48	48	48	48	48	48	48	48
49	49	49	49	49	49	49	49
50	50	50	50	50	50	50	50
51	51	51	51	51	51	51	51
52	52	52	52	52	52	52	52
53	53	53	53	53	53	53	53
54	54	54	54	54	54	54	54
55	55	55	55	55	55	55	55
56	56	56	56	56	56	56	56
57	57	57	57	57	57	57	57
58	58	58	58	58	58	58	58
59	59	59	59	59	59	59	59
60	60	60	60	60	60	60	60
61	61	61	61	61	61	61	61
62	62	62	62	62	62	62	62
63	63	63	63	63	63	63	63
64	64	64	64	64	64	64	64
65	65	65	65	65	65	65	65
66	66	66	66	66	66	66	66
67	67	67	67	67	67	67	67
68	68	68	68	68	68	68	68
69	69	69	69	69	69	69	69
70	70	70	70	70	70	70	70
71	71	71	71	71	71	71	71
72	72	72	72	72	72	72	72
73	73	73	73	73	73	73	73
74	74	74	74	74	74	74	74
75	75	75	75	75	75	75	75
76	76	76	76	76	76	76	76
77	77	77	77	77	77	77	77
78	78	78	78	78	78	78	78
79	79	79	79	79	79	79	79
80	80	80	80	80	80	80	80
81	81	81	81	81	81	81	81
82	82	82	82	82	82	82	82
83	83	83	83	83	83	83	83
84	84	84	84	84	84	84	84
85	85	85	85	85	85	85	85
86	86	86	86	86	86	86	86
87	87	87	87	87	87	87	87
88	88	88	88	88	88	88	88
89	89	89	89	89	89	89	89
90	90	90	90	90	90	90	90
91	91	91	91	91	91	91	91
92	92	92	92	92	92	92	92
93	93	93	93	93	93	93	93
94	94	94	94	94	94	94	94
95	95	95	95	95	95	95	95
96	96	96	96	96	96	96	96
97	97	97	97	97	97	97	97
98	98	98	98	98	98	98	98
99	99	99	99	99	99	99	99
100	100	100	100	100	100	100	100

For en kommune vil det normalt ikke være mulig å rette opp alle forhold innenfor et budsjettår. Utbedringene må derfor gjøres planmessig over flere år og innarbeides i økonomiplanen. Eiendomsforvaltning i kommunene er et langsiktig og systematisk arbeid for å utbedre og vedlikeholde bygningene.

Rapporten foran kan sammestilles fra flere år og vise utvikling i et fugleperspektiv. Som folkevalgt vil man da kunne se effekten av de politiske vedtakene fra år til år. Jo grønnere bilde, jo bedre er tilstanden på tjenestebyggene.

Å opprettholde nivået krever en årlig vedlikeholdsinnsats. Multiconsult og PwC har i rapporten til KS anslått

årlig vedlikeholdsbehov til 100 kroner pr kvm ved 30 års levetid og 170 kroner pr kvm ved 60 års levetid (inkludert nødvendige oppgraderinger).

Uten, eller ved lavt vedlikehold, vil bygget være nedslitt etter 15-20 år og man blir ”løpende” mellom akutte situasjoner og offentlige pålegg som krever ekstraordinære bevilgninger. Manglende vedlikehold tvinger fram en tidligere total rehabilitering som koster mange millioner og som finansieres med lån. Med lånene øker driftsutgiftene i form av årlige renter og avdrag som kan utgjøre langt mer enn 100 kr per kvm per år. Et godt løpende vedlikehold er lønnsomt.

SYSTEMATISK, FORUTSIGBART OG LANGSIKTIG EIERSKAP

Med bevilgningsfinansiering vet forvalter ofte ikke før desember hvor mye man får til vedlikehold i kommende år. Mange opplever også at vedlikeholdsposten reduseres i løpet av året når budsjettet salderes. Dette gir en uforutsigbar situasjon som gjør det vanskelig å planlegge og gjennomføre vedlikeholdsoppgaver. For å skape en mer stabil situasjon har noen kommuner innført interne husleieordninger. Det går også an å vedta normer som f.eks 100 kr per kvm per år som nevnt over.

I kommuner som etablerer kommunalt foretak eller aksjeselskap følger husleie med som en naturlig del for å finansisere selskapets virksomhet. Kommunal og Regionaldepartementet har utarbeidet en veileder i innføring av intern husleie i kommunene.

ORGANISERING

Kommunestyret bestemmer hvem som skal forvalte tjenestebyggene. NOU 2004:22 – ”Velholdte bygninger gir mer til alle” inneholder en oversikt over hvordan eiendom var organisert i kommunene i 2004. Bildet har ikke endret seg så mye frem til idag.

Det vanligste er at kommunestyret gir forvaltningsansvaret til rådmannen som så fordeler ansvaret videre internt på ulike måter (alternativ A,B og C i tabellen). Av A, B og C er det vanligste at rådmannen har en eiendomsenhet innen kommunens sentrale administrasjon (C) med en eiendomsforvalter som ivaretar forvaltningen på vegne av rådmannen. For å få en mer profesjonell og forretningsmessig drift av eiendommene har en del kommunestyre valgt å legge forvalt-



Organisering	Tall i prosent	Skolebygg	Helsebygg	Andre bygg
A: Den enkelte virksomhet forvalter sine bygninger	7,4	6,9	4,6	
B: Sentral fagavdeling (skole, barnehage, helse) forvalter sine bygninger	6,9	6,5	6,9	
C: Egen eiendomsforvaltning innenfor kommunens sentraladministrasjon	76,5	76,9	77,0	
D: Eget kommunalt eiendomsforetak (KF)	5,1	5,6	5,5	
E: Kommunalt heleid/deleid aksjeselskap	0,5	0,5	1,4	
F: Annen organisering enn nevnt ovenfor	3,7	3,7	4,6	

ORGANISERING

ningsansvaret til et kommunalt eiendomsforetak eller aksjeselskap (D og E). Dette ser ut til å fungere for boligporteføljen, men er mer krevende å få til for tjenestebyggene (jmfør tabellen som viser at mange eiendomsforetak er blitt lagt ned mens boligforetakene ser ut til å bestå). Erfaring viser at en vellykket etablering krever grundige forberedelser, langsiktig og stabil politisk støtte og et tett samarbeid mellom rådmannen og eiendomsforvalteren.

Det er verdt å merke seg at organisasjonsmodellen ikke er avgjørende. Lokale forhold som politisk fokus, god kommunikasjon og personlige egenskaper hos aktørene har ofte større betydning enn hvilken organisasjonsmodell man har.

Det første skrittet i utviklingen av en god eiendomsforvaltning bør uansett være å etablere et godt folkevalgt eierskap gjennom god rapportering og kommunikasjon mellom eiendomsforvalteren og de folkevalgte.

Boligforetak KF	Eiendomsforetak KF	Byggedrift KF
Askøy	Bergen - nedlagt	Drammen drift
Bergen	Drammen	Gol
Flora	Eidskog	Netterøy
Hadsel	Halden - nedlagt	Ringerike - nedlagt
Hammerfest	Kongsberg	Stavanger
Hasvik	Kongsvinger - nedlagt	Trondheim - nedlagt
Holtålen	Lillesand - nedlagt	Vestvågey
Levanger	Molde	Vindafjord
Meldal	Moss	
Molde	Nittedal	
Oppegård	Odda - nedlagt	
Oslo - Boligbygg KF	Oslo-Omsorgsbygg KF	
Stange	Oslo-Undervisningsbygg KF	
Sund	Sandes - nedlagt	
Verran	Sørum	
Vikna	Tønsberg	
	Ulstein	
	Vågan	
	Ålesund	
	Reyken*	
	Os*	

*Aksjeselskaper. Listen er ikke uttømmende. Kommuner som har foretak og aksjeselskaper for enkelteiendommer er ikke tatt med.



GJENNOMFØRING AV INVESTERINGER (nybygg, ombygging og rehabilitering)

I det foregående er oppmerksomheten rettet mot forvaltningen av den eksisterende bygningsmassen. I dette avsnittet rettes oppmerksomheten mot investeringene.

Grudig planlegging er avgjørende for et godt resultat. Investeringskostnadene er i all hovedsak en følge av de beslutninger som tas under de planleggingen i et byggeprosjekt. Når byggingen starter er det som regel lite man kan gjøre for å påvirke kostnadene. Det er derfor viktig at man som folkevalgt stiller de riktige spørsmålene på de riktige tidspunktene i prosjektet. Under gis noen eksempler på spørsmål man bør stille i forbindelse med investeringsprosjekter:

Kan vi klare oss med det vi har?

Hver nye kvadratmeter koster grovt anslått 1500 kr i renter og avdrag pluss 600 kr i drift per år. Et nybygg på 1000 kvm fører til at kommunens driftskostnad øker med 2,1 mill kr per år. Når arealbehov og nybygg vurderes må man først undersøke om behovet kan dekkes i den eksisterende bygningsmassen.

Kan vi utnytte arealene bedre?

Spør etter areal per bruker. Hvem har det trangt og hvem har god plass? Som folkevalgte kan man be forvalteren om oversikt over tjenestebyggene (som vist i eierrapporten over) som viser areal per bruker. Dette er et godt utgangspunkt for en nærmere vurdering av hvor det er

Kalkuler nybygget selv.

Informasjon	Eksempel
Nybyggkostnad per kvm for ulike bygg i ulike regioner ligger mellom 15.000 og 25.000 kr per kvm.	20.000 kr per kvm
Årlig renter og avdrag kan beregnes som annuitet. Ved 30 års nedbetaling og 6% langsiktig rente er den årlige kostnaden 7,3%.	$20.000 \times 7,3\% = 1460$ kr per kvm per år i renter og avdrag
Årlig driftskostnad (renhold, energi, vedlikehold, forsikring, administrasjon)	600 kr per kvm per år
SUM KOSTNAD PER KVM PER ÅR	2060 kr per kvm per år
Antall kvm per bruker (barn, elev, beboer)	Alt 1: 10 kvm per elev Alt 2: 15 kvm per elev
Kostnad per elev	Alt 1: 20.000 per år Alt 2: 30.000 per år
Antall elever	200
Årlig kostnad for skolen	Alt 1: 4 mill kr per pr år Alt 2: 6 mill kr per år

Ved å bestemme areal per bruker bestemmer man i stor grad kostnaden

trangt og hvor det er plass til flere barn/elever/pleietrengende. Dette må så vurderes opp mot kommunens behov på kort og lang sikt.

Hvordan redusere arealet?

Mange, spesielt mindre kommuner, sliter med for store bygningsmasser som belaster kommunens økonomi. I slike situasjoner bør de folkevalgte be forvalteren vurdere hvordan bygningsmassen kan reduseres gjennom riving, omdisponering og salg.

Skal kommunen eie eller leie?

Når nye arealer skal anskaffes må kommunen vurdere og bestemme om den skal eie eller leie. Ved et langsiktig behov for arealer er det som regel økonomisk mest fornuftig å eie. Når man leier inngår som regel utvendig vedlikehold i husleien og oppgaven ivaretas av utleier. Øvrig



vedlikehold og oppgradering må besørges av leietaker. En bør være oppmerksom på hva som står i kontrakten om hvilken standard bygget skal være i når leieforholdet opphører. Dette har vært gjenstand for flere tvister, der leietaker ved flere anledninger har blitt krevet for millionbeløp ved tilbakelevering av bygget.

Har kommunen nødvendig byggherrekompetanse?
Å gjennomføre et byggeprosjekt som byggherre krever kompetanse i:

- behovskartlegging
- å kontrahere og lede arkitekter og rådgivere
- å kontrahere og lede entreprenører
- å kontrollere at materialer og utførelse på byggeplass er som bestilt
- lov og forskrifter om offentlige anskaffelser

Lav byggherrekompetanse øker faren for et dårlig resultat. **Arkitekter, rådgivere og entreprenører trenger krevende byggherrer for å yte sitt beste.** Som folkevalgt bør man stille spørsmålet om kommunen har nødvendig byggherrekompetanse.

Materialer og løsninger må velges med tanke på miljøhensyn og kostnader.

Billige materialer og kortsiktige løsninger kan være dyre i lengden. Som eier bør man velge materialer og løsninger som sikrer:

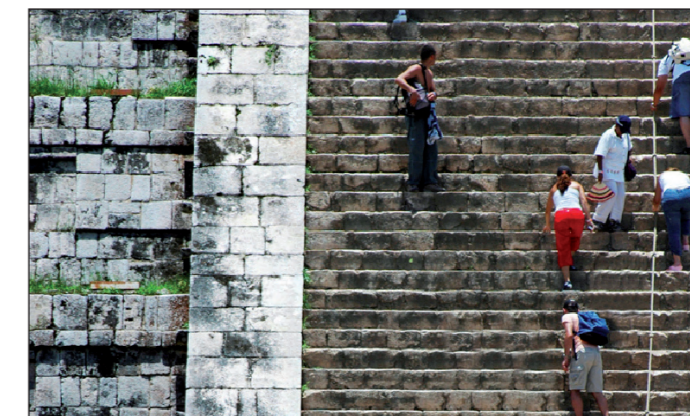
- lavest mulig kostnad over byggets levetid (livs- syklus-kostnader)
- fleksibel bruk og framtidige behov for forandringer i planløsningen
- at det nye bygget gjøres tilgjengelig for funksjonshemmede
- at bygget er energi- og miljøvennlig

Dette bør være bærende prinsipper i de folkevalgtes instruks som bør ligge i bunn for en hver investering.

De fleste kommuner har en boligforvalter som har ansvar for boligporteføljen med forvaltning, kjøp, salg, innleie og utleie av boliger. Det er naturlig at de folkevalgte som eiere får nødvendige rapporter fra boligforvalteren for å kunne ivareta eierrollen. Naturlige spørsmål å stille i denne sammenheng er:

- Har kommunen de boligene som trengs for å dekke de ulike behovene (er porteføljen riktig sammensatt i forhold til antall, størrelse, beliggenhet osv?).
- Hvilken vedlikeholdsmessig tilstand har boligene?
- Er el-sikkerhet og brannsikkerheten ivaretatt i boligene?
- Er det iverksatt nødvendige tiltak for å unngå fukt-skader, spesielt i forbindelse med bad og kjøkken?
- Dekker husleien kostnadene til drift, vedlikehold og utvikling av boligporteføljen?

Kommunestyret bestemmer prinsippet for fastsetting av husleien. Skal husleien være kostnadsdekkende, skal man benytte gjengs leie, eller skal markedsleie legges til grunn. Husleien bør legges på et nivå som gjør det mulig å vedlikeholde og tilpasse boligmassen. Erfaringsmessig er vedlikeholdsutgiftene høyere for boligene enn for tjenestebyggene.



STRATEGISK EIENDOMSUTVIKLING

I denne porteføljen inngår alle kommunens bebygde og ubebygde grunneiendommer men primærfokus er på eiendommer som ikke inngår i kommunens primære tjenesteteyting. Eiendommene er i sin tid anskaffet for gjennomføring av kommunale planer når det gjelder boligbygging, næringsutvikling, sentrumsutvikling, fremføring av vei, vann og kloakk, tilretteling for friluftsmål samt den kommunale virksomhetens behov for fremtidige arealer. Den strategiske eiendomsutviklingen i kommunen består i å gjøre nye strategiske kjøp, men også i å utvikle og selge eiendommer kommunen ikke lenger har bruk for. Ved å regulere en eiendom før salg har kommunen en mulighet til å styre den framtidige arealbruken og samtidig bidra til verdiøkningen som følger av reguleringen. For realisering kan kommunen selge eller samarbeide med eksterne aktører. Dette kan eksempelvis skje ved at

eiendommen legges inn i et eget aksjeselskap, eller ved at det etableres andre samarbeidsmodeller.

Som grunnlag for politisk styring må det foreligge en oversikt over eiendommene med en anbefaling om den videre bruken av den enkelte eiendom. En fornuftig inndeling av eiendommene vil kunne være:

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

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

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

STRATEGISK EIENDOMSUTVIKLING

For kategori-3 eiendommer vil det være aktuelt å gjøre følgende verdivurdering:

	Sannsynlig alternativ bruk			Verdi per kvm BTA	
	Liten	Middels	Stor	Dagsverdi	Fremtid
Kontor					
Handel					
Hotel					
Lager					
Industri					
Kultur					
Bolig					
Kombinasjoner					

Kilde: Oslo kommune. Metodehåndbok for eiendomsutvikling i Eiendoms- og byfornyelsesetaten

Ved å anslå både dagsverdi og fremtidig verdi for aktuelle alternative formål kan man få en pekepinn om hvilke verdier som ligger i eiendommene. Verdien av en sentralt beliggende skoletomt som ikke lenger skal benyttes til skole kan med dette anslås for ulike alternativ bruk.

Bygninger som f.eks nedlagte skoler som belaster kommunens budsjett og som ikke har noen markedsverdi kan rives eller gis bort til foreninger og lag som kan ta over eieransvaret, og gjennom dette medføre besparelser i kommunens generelle eiendomsforvaltning.

OPPSUMMERING MED ANBEFALING OM VIDERE LESNING

All eiendom trenger eiere som bryr seg og som sørger for en god forvaltning. Det skjer gjennom gode og oversiktlige rapporter med anbefalinger som innbyr til politisk diskusjon og prioritering. Forvalteren trenger også eiere som bryr seg og som stiller krav. Vi håper denne veilederen kan være et nyttig hjelpemiddel for de folkevalgte eierne og for forvalterne.

For de som ønsker stoff for ytterligere fordypning anbefales Statens bygningstekniske etats nettside "KOBE – Kompetanse for bedre eiendomsforvaltning" med nettside: <http://kobe.be.no/kobe>.

KOBE ble opprettet som følge av stortingets behandling av NOU 2004:22 – "Velholdte bygninger gir mer til alle". Her finner man de mest sentrale offentlige rapportene på området inkludert KS-rapporten "Vedlikehold i kommunesektoren - Fra forfall til forbilde". KOBE har lagt spesiell vekt på utvikling av eierskapet i kommunene og har fått utarbeidet rapporter og verktøy som skal bidra til dette. Blant annet rapporten "Bedre eierskap i kommunene" der formannskapet sentrale rolle som operativ eier blir drøftet. Her vil man også finne rapporteringsverktøyet for tjenestebyggene som ble presentert foran ved å søke etter "IK-bygg".

Krevende eiere og dyktige forvaltere gir god eiendomsforvaltning

Skolebygg, omsorgsbygg, tomme svømmehaller og lignende har vært gjenstand for stor oppmerksomhet de senere år på grunn av manglende vedlikehold. Kommunenes evne og vilje til å vedlikeholde og utvikle sine bygg påvirker kommunenes økonomi, arbeidsmiljø og omdømme. En rapport utarbeidet av Multiconsult og PwC på oppdrag fra KS i 2008 viste et vedlikeholdsetterslep i kommunale og fylkeskommunale bygg på mellom 94 mrd og 142 mrd kroner. Mange kommuner har deltatt i kartleggingsarbeidet og har gitt gode innspill om hva som er årsaker til forfallet, og hva som skal til for bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold i kommunene.

Denne veilederen er utarbeidet for å gi folkevalgt og administrativ ledelse i kommuner og fylkeskommuner gode innspill til hva de bør etterspørre hos eiendomsforvalterne. Veilederen sier også noe om hvilket ansvar de folkevalgte som eiere har, og om ulike måter å organisere eier- og forvalteransvaret på. Dette er viktig for å sikre bedre kontroll og oppfølging av eiendomsmassen. Alle beløp i veilederen er knyttet til kostnadsnivået i 2008/2009.

God eiendomsforvaltning lønner seg!

Veilederen er skevet av dr.ing. Fredrik Horjen

Heftet kan bestilles vederlagsfritt i papirversjon på: ksfou@ks.no,

KS
Haakon VII gt. 9, Oslo
Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo

Tlf.: 24 13 26 00
Faks: 22 83 22 22
E-post: ks@ks.no
Internett: www.ks.no