

Arkivsak-dok. 65 - 19
Saksbehandler: Torbjørn Sterri

Behandles av: Møtedato:
Sandnes Eiendomsselskap KF 08.05.2019
Rådmannen i Sandnes

ORGANISERING AV KF I NYE SANDNES, SEKF

A. BAKGRUNN FOR SAKEN:

Sak om «Organisering av kommunale foretak» ble behandlet i Sandnes bystyret i sak 16/19, deretter ble den endelig behandlet i Fellesnemda for Nye Sandnes den 12.03.2019, sak 4/19 hvor det ble gjort følgende vedtak:

Fellesnemnda ber rådmannen utrede nærmere muligheter og konsekvenser ved de tre foretakene Sandnes Eiendom, Sandnes Kunst- og kulturhus og Sandnes parkering slik det fremgår av denne saken.

Rådmannen har etter dette lagt et løp hvor målet er å ha saken endelig avklart i Fellesnemda 27.08.2019. Dette innbefatter følgende aksjoner:

- I. Styreseminar SEKF, 10.04.2019. Signaler fra seminaret skal benyttes i det videre arbeidet med saken i SEKF
- II. Administrasjonen i SEKF har ansvaret for å gjennomføre en vurdering av SEKF opp mot KF-modellen og en linjeorganisering med formål å finne:
 - a) Beste løsning økonomisk
 - b) Beste løsning styringsmessig
 - c) Beste løsning for tjenesteproduksjon
 - i Nye Sandnes kommune.
- III. 30.04.2019: Ledergruppen SEKF og Rådmannens ledergruppe skal i sammen drøfte muligheter, begrensinger og konsekvenser ved de to organisasjonsmodellene, hvor ett av temaene er å beholde og rekruttere ansatte.

- IV. Styremøte SEKF 08.05.2019. Rådmannen forestår en saksutredning ovenfor adm.utv, formannskap og bystyret. Styret i SEKF vil ha anledning til å komme med sine synspunkter på denne gjennom høring i sitt styremøte den 08.05.2019.

Det vises her til **vedlegg 1**, «Prosessfremdrift i de kommunale foretakene»

Denne sak omhandler de vurderinger som det er bedt om fra rådmannens side.

B. SAKSOPPLYSNINGER:

I. SEKF, etablering og vedtekter:

Eiendomsforvaltningen i Sandnes var i årene 2004 – 2006 organisert som kommunalt foretak mens byggeprosjektavdelingen var en stabsenhet under rådmannen. Ved oppløsningen av foretaket ble enhetene samlet som en strategisk stab direkte hos rådmannen mens renhold og drift / vedlikehold ble samlet i Byggdrift. Bestiller / utfører- prisnippet lå til grunn for modellen.

Fra 01.01.2014 ble og funksjonene som lå hos rådmannen lagt til det nye foretaket Sandnes Eiendomsselskap KF. Formålet med foretaket ble definert som følger i vedtektene § 2,a:

«Foretakets formål er å utøve helhetlig eierskap, forvaltning og utvikling av Sandnes kommunes bygnings-, eiendoms- og boligmasse etter forretningsmessige prinsipper, mål og strategier slik at realkapitalen ivaretas og kommunens tjenesteproduksjon tilbys tilfredsstillende lokaler.»

Mer konkret skjer dette gjennom følgende formål:

- Kjøp og salg, innleie og utleie av bygg, -boliger og eiendommer
- Utøvelse av kommunens byggherrefunksjon mht nybygg og rehabiliteringer
- Utøvelse av den totale eiendomsforvaltningen av kommunens bygningsmasse
- SEKF skal være kommunens kompetanseenhet og pådriver i forvaltning og utvikling av kommunens bygnings- og boligmasse
- SEKF skal være et redskap i byutviklingen og ivareta kommunens interesser i forhold til bebygd eiendom.

Foretaket har 27 ansatte, har et driftsbudsjett på ca 500 mill kr og har de siste årene gjennomført investeringer i størrelsesorden 1 MRDNOK pr år. Balanseført verdi på eiendommene foretaket har ansvar for er pr. utgangen av 2018 på 6.5 MRDNOK. Foretaket eier ca 385.000 m² og leier ca 40.000 m² bygningsmasse og er en av regionens største eiendomsbesitter og byggherre.

I **vedlegg 2 og 3** kommer foretakets **vedtekter** og **eierstrategi** frem.

II. Strategidokument SEKF

Nytt strategidokument for SEKF ble utarbeidet og godkjent av styret i 2017. Under kommer viktige elementer i strategiplanen frem:

Målsettinger

1. *Selskapet har som målsetning å være en fremtidsrettet pådriver og aktør i by- og eiendomsutviklingen i Sandnes kommune.*
2. *Selskapet har som målsetning å forvalte og utvikle eiendomsverdiene.*
3. *Selskapet skal ferdigstille bygg med god kvalitet, til fastsatt pris og innen avtalt tid. Selskapet skal overholde HMS krav.*
4. *Selskapet skal skape fremtidens omgivelser*
5. *Selskapet skal bli referanseselskap innen offentlig eiendomsvirksomhet.*

Strategi

1. *Selskapet skal kommunisere mål, strategi, virkemidler og oppnådde resultater på en åpen og pålitelig måte.*
2. *Selskapet skal aktivt informere om selskapets virksomhet, husleiemodellen, betydningen av rolle og ansvarsfordelingen og hvilke faktorer som påvirker eiendomskostnadene.*
3. *Utvikle «beste praksis» beslutningsprosess for investering, anskaffelser, utvikling, drift og forvaltning av eiendom, også med hensyn til å redusere økonomisk risiko.*
4. *Bygge opp optimal kompetanse, ved interne prosesser og ansettelser basert på fremtidig behov, for å styre, overvåke og forbedre selskapets forretningsområder.*
5. *Utvikle en kommersiell organisasjon som forstår brukerens og eierens behov og rammebetingelser.*
6. *Realisere målsetningen ved å utvikle kjernekompetanse i en liten, men effektiv organisasjon som bruker eksterne ressurser og nettverk.*
7. *Identifisere og implementere organisasjonsmessig læring.*

I vedlegg 4 finnes gjeldende strategiplan for SEKF

III. Eierpolitisk strategi, Sandnes kommune:

Eierpolitisk strategi, Sandnes kommune ble vedtatt av bystyret 20. mai 2014 (vedlegg 5). Strategien skulle vært revidert 3. kvartal 2016, den er så langt ikke revidert. Strategien skal være et styringsverktøy for kommunen til å kunne forvalte, følge opp og styre kommunens selskaper, inkl de kommunale foretakene. Prinsippet i strategiene bygger på bestiller- og utførerorganisering, med økonomiplanen som bestilling fra bystyret.

Når det gjelder kriterier for valg av kommunale foretak, har ofte hensynet vært muligheter for mer forretningsmessig drift, konkurranseforholdene for virksomheten og ønske om økt konkurransekvifisering av denne delen av kommunens virksomhet. Et kommunalt foretak er en del av kommunens rettssubjekt og tilfredsstillende således ønsket fra politikerne om direkte politisk styring. Det er utarbeidet sjekklister over momenter som skal vurderes i forbindelse med organisasjonsmodell, disse er i stor grad sammenfallende med vurderingskriteriene som er oppgitt i «Prosessfremdrift i de kommunale foretakene», se **vedlegg 1** og **vedlegg 5**. Av ulike selskapstyper har bystyret størst direkte inngripen i forhold til de kommunale foretakene da bystyret er foretakets øverste organ (**side 12, vedlegg 5**).

Når det gjelder fakta om de kommunale foretakene, kan disse sammenfattes som følger (**side 13 – 15, vedlegg 5**):

Rettslig stilling og lovgivning: Kommunale foretak er en del av kommunen som rettssubjekt og hjemlet i Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Kommunelovens kapittel 11 inneholder bestemmelser om kommunalt og fylkeskommunalt foretak. I likhet med en resultatenhet, en nemd er foretaket en del av kommunen som rettssubjekt. Foretaket er ikke et eget selskap med rettslig eller økonomisk selvstendighet, men fullt og helt underlagt bystyret og kommunelovens bestemmelser med forskrifter.

Styrets myndighetsområde følger av vedtektene og eventuelt delegasjonsvedtak fattet av bystyret.

Selskapsformens egnethet: Reglene om kommunalt foretak tar særlig sikte på å gi et alternativ for mer selvstendig organisering av kommunale oppgaver. Organisasjonsformen benyttes som regel når både forretningsmessige og samfunnsmessige hensyn skal ivaretas.

Styrende organ: Foretaket skal ledes av et styre med alminnelig myndighet til å treffe avgjørelser i foretakets saker. Foretaket ledes av styret. Det er bystyret selv som velger styremedlemmene, jf. kommunelovens § 62, 2. ledd. (§ 65, 3. ledd i ny kommunelov).

Det er styret og daglig leder som opptrer utad på kommunens vegne.

Arbeidsgiveransvaret: Daglig leder har det overordnede ansvaret for de ansatte i kommunale foretak. Kommunens overordnede arbeidsgiverpolitikk legger rammene også for kommunale foretak.

Kommunens økonomiske ansvar og risiko: Som en del av kommunen er foretaket underlagt bystyrets budsjettmyndighet. Dette betyr at de kommunale budsjettene setter rammer for foretakets virksomhet, og styret er bundet av kommunens budsjett. Foretakets forpliktelser er kommunens forpliktelser, og kommunen er kontraktspart i de avtalene som foretaket inngår.

Styring, tilsyn og kontroll: Kommunens styrings- og kontrollmuligheter er flere og mer omfattende i kommunalt foretak enn i selvstendige selskaper.

Kontrollutvalget skal behandle årsberetning og årsregnskap fra foretakene, før disse behandles av bystyret.

Rådmannen har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet ovenfor daglig leder. Rådmannen kan imidlertid instruere daglig leder om ikke å iverksette et tiltak eller en sak før bystyret har behandlet saken. Rådmannen legger i slike tilfeller frem saken for bystyret.

I saker som foretakene fremmer til bystyret har rådmannen i medhold av kommuneloven § 23 ansvar for fullstendig saksbehandling. Rådmannen skal følgelig i disse sakene legge frem sin vurdering og innstilling til bystyret, der det tydelig fremgår om rådmannen slutter seg til styrets tilrådning eller ikke og med begrunnelse hvis det fremmes annen tilrådning.

Eierstrategi:

Det er ikke alle kommunale foretak i Sandnes kommune som har eierstrategi, SEKF er ett av de som har det. Eierstrategien er det prioriterte styringsredskapet i den praktiske utøvelsen av eierpolitikken og opptreden i eierorgan. Gjennom eierstrategien tydeliggjøres eiernes krav, forventninger og mål med eierskapet. Dette gir forutsigbarhet både for eierne og selskapet (**side 40, vedlegg 5**).

Når det gjelder kommunens motiv for eierskapet er det for Sandnes Eiendomsselskap KF **effektivisering av tjenesteproduksjonen som er motivet** (**side 47, vedlegg 5**)

IV. Prinsippdokument, Nye Sandnes

Prinsippdokumentet Nye Sandnes ble vedtatt juni 2016 (**vedlegg 6**). Følgende prinsipper / føringer **relaterer seg til eiendomsområdet**:

Klima- og miljø: Ny kommune skal være blant de ledende kommunene innenfor areal- og samfunnsutviklingen som tar nye energiløsninger i bruk.

Tjenesteproduksjon: Den nye kommunen skal ha en effektiv tjenesteproduksjon og gi innbyggere og næringsliv tjenester med kvalitet.

Spesialiserte fagmiljø samles og kapasitet og kompetanse styrkes: Fagmiljøer knyttet til spesialiserte tjenester og stab- og støttfunksjoner skal samles for å sikre videreutvikling av tjenestene til det beste for innbyggerne. Dette gjelder mellom annet eiendomsforvaltning.

Økonomi: Ny kommune skal kjennetegnes av god økonomistyring, kostnadseffektive løsninger og tydelige økonomiske prioriteringer som sikrer nødvendig handlingsrom i dag og for fremtiden. Det stilles høye resultatmål og de er samtidig et uttrykk for en sunn økonomi som sikrer nødvendig økonomisk handlemfrihet til å håndtere fremtidige nye behov for tjenester og til å **ivareta kommunens realkapital i bygg-, bolig** og kommunaltekniske anlegg over tid.

Organisasjon: Nye Sandnes skal ha en effektiv organisasjon. Kapasitet og kompetanse skal sikre nødvendig utvikling og nyskaping i tjeneste- og samfunnsutvikling. Det vektlegges tverrfaglig samarbeid og nyteknisk utvikling i utvikling av tjenestene. Faglig dyktighet, effektivitet og en arbeidskultur preget av trivsel skal kjennetegne organisasjonen. Dette, sammen med målrettet omdømmebygging, skal sikre at ny kommune oppleves som en attraktiv arbeidsplass.

V. Arbeidsgiverstrategi, Sandnes kommune

Sandnes kommune sin arbeidsgiverstrategi (**vedlegg 7**) gjelder hele konsernet, uavhengig om en er i linjen eller i et KF. De overordnede **målene** for arbeidsgiverstrategien er følgende:

- Vi skal være en foretrukket arbeidsgiver med kompetente ledere.
- Vi skal være nytenkende og skape gode tjenester i samarbeid med våre tjenestemottakere og innbyggere.
- Vi skal legge vekt på både å rekruttere, utvikle og beholde medarbeidere.
- Vi skal være en foregangskommune innen likeverd og mangfold.
- Vi skal tilby konkurransedyktige betingelser.
- Vi skal ha arbeidsplasser som oppleves som trygge, meningsfulle og helsefremmende.

Arbeidsgiverstrategien vektlegger gode ledere som involverer, utfordrer, støtter og stiller krav. For å fremme utvikling og innovasjon skal en våge å tenke nytt og skape nye løsninger som gir verdi for virksomheten, samfunnet og innbyggerne. Det er et lederansvar å legge til rette for dette. Videre er det et lederansvar å rekruttere, utvikle og beholde kompetente medarbeidere gjennom godt lederskap.

For å beholde og rekruttere dyktige medarbeidere, skal Sandnes kommune tilby konkurransedyktige betingelser. Lønn er ett av flere virkemidler i så henseende. Gjennom lokale lønnsforhandlinger skal grupper og enkeltpersoner gis konkurransedyktige betingelser.

VI. Evaluering av SEKF, Deloitte mars 2019

Deloitte har på oppdrag av Sandnes Eiendomsselskap KF evaluert foretaket med tanke på forbedringer og å belyse forhold som:

- Utvikling i forhold til intensjonen ved etableringen i 2014
- Foretakets profil og omdømme
- Foretakets posisjon hos de ansatte
- Sterke og svake sider
- Forbedringspunkt
- Foretakets rolle innenfor konsernet / organisering som KF
- Fremtidig potensiale / muligheter

I **vedlegg 8** fremkommer rapporten.

Undersøkelsen dokumenterer at SEKF er blitt den profesjonelle aktøren som bystyret ønsket å etablere. SEKF har opparbeidet seg en profesjonell tillitt, både i markedet og konsernet. Dette er underbygget av en rekke enkeltutsagn som «ærlige og redelige», «profesjonelle», «ryddige» og «god økonomistyring og kontroll»

Sandnes Kommune har lyktes å etablere en anerkjent kompetanseenhet innen kommunal eiendomsvirksomhet og undersøkelsen dokumenterer høy grad av brukertilfredshet.

De ansatte er positive til KF modellen. De ansatte mener at organiseringen av eiendomsvirksomheten i form av kommunalt foretak har gjort det mulig å rekruttere dyktige medarbeidere og utvikle attraktiv eiendomskompetanse.

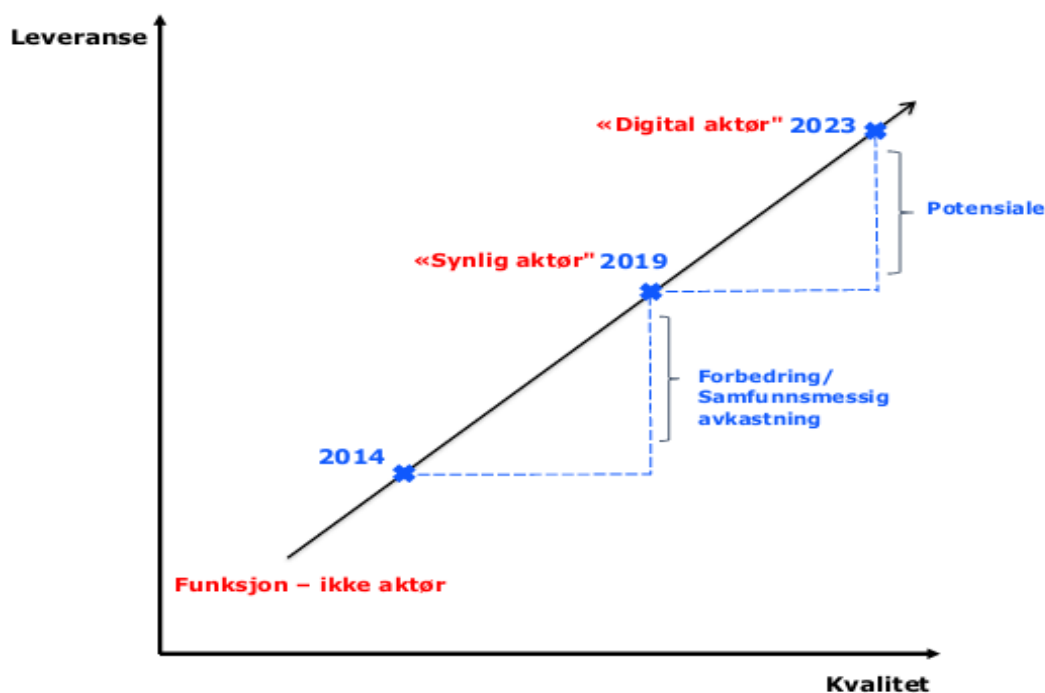
Det er positiv tilbakemelding på kommunikasjon – informasjon i tilknytning til alle konkrete prosesser, men vurderingen er at SEKF er for dårlige på kommunikasjon og påvirkning utenom prosess.

Undersøkelsen viste at øvrige deler av konsernet hadde tillit til SEKF uavhengig av om intervjuobjektene var positive til kommunalt foretak som organisasjonsform.

Intervjuobjektene fra konsernet gir et bilde av SEKF som en målfokusert organisasjon som bruker tildelte ressurser på de oppgaver foretaket er blitt tildelt. Dette er i tråd med de effektene en ønsker å oppnå ved å etablere KF og viser også at eiendomsområdet er egnet til å bli organisert som KF.

SEKF har opparbeidet seg omfattende kompetanse innenfor eiendomsvirksomhet. Dette medfører at flere nøkkelpersoner i konsernet ønsker at SEKF skal engasjere seg på nye områder utover dagens tildelte oppgaver. (Dersom konsernet ønsker å prioritere nye oppgaver må dette gjøres ved at SEKF tildeles oppgaver og ressurser)

Leverandørene anerkjenner at SEKF har utviklet seg til å bli en synlig aktør og er positive både til SEKF og foretaksmodellen. Leverandørene peker i mye større grad på at SEKF også må gjennomføre store endringer fremover for å møte utviklingen i den neste femårsperioden. De beskriver en eiendomsbransje som er i ferd med å bli en viktig og utfordrende del av den sirkulære økonomien. Utfordringer og muligheter som økt digitalisering, avfallsfrie byggeplasser, industriell produksjon med byggeplassen som effektiv monteringsarena vil sette økte kompetansekrav og påvirke fremtidig organisering av eiendomsvirksomheten. Det forespeiles her muligheter til å gjennomføre et teknologisk skift og å realisere store samfunnsmessige gevinster:



C. VURDERINGER:

«Prosessfremdrift i de kommunale foretakene», **vedlegg 1** har lagt føringer for gjennomføring av arbeidet i de enkelte foretakene. I SEKF har dette skjedd gjennom partssammensatt gruppe bestående av ledergruppen i SEKF og tillitsvalgt fra Nito. De ansatte har vært informert om arbeidet, blitt presentert resultatet og har kommet med innspill til saken. I fase I ble alle ansatte og tillitsvalgts representant fra Nito involvert i utarbeidelsen av foretakets administrative SWOT- analyse.

Rådmannen har i sitt oppsett lagt føring om at følgende vurderingskriterier skal legges til grunn i arbeidet:

- *Egnethet* – brukerhensyn, likebehandling, forvaltningsmessige hensyn
- *Mulighet for politisk styring* av tjenester/oppgaver
- *Økonomiske forpliktelser* – ansvar og risiko
- *Delegasjon* – muligheter og begrensninger i lovverket
- *Transaksjonskostnader* – mer-/mindreutgifter for konsernstyringen
- *Skatt- og avgiftsmessige forhold inkl. moms*
- Forholdet til *offentlighetslova og forvaltningsloven* – åpenhet, innsyn, medvirkning, enkeltvedtak, klagesaker
- Forholdet til *lov om offentlige anskaffelser*
- *EØS-regelverket om ulovlig offentlig støtte* – konkurransevridning
- *Omdømme* – bygge opp tillit og helhetlig profil for Nye Sandnes. Vesentlig også overfor innbyggerne og kulturbygging i organisasjonen
- *Effektivitet* – økonomisk, styringsmessig, gjennomføring
- *Utvikling* – innovasjon og utvikling av oppgavene med fokus på innbyggere og tjenester
- *Arbeidiverpolitisk* – beholde og rekruttere medarbeidere, attraktiv arbeidsgiver

Kriteriene er hentet fra eierpolitisk strategi og prinsippdokumentet Nye Sandnes.

Kriterier	Oppfylles best i KF modell	Oppfylles best i linjen	Merknader
<i>Egnethet</i>	x		KF formen benyttes som regel når både forretningsmessige og samfunnsmessige hensyn skal ivaretas (SK, kommunalt eierskap). Med mindre Nye SK ønsker å endre eierstrategien til SEKF ansees egnetheten best i KF
<i>Politisk styring</i>	x	x	KS vurderer disse tilnærmet likt (direkte høy politisk styring for begge)
<i>Økonomiske forpliktelser</i>	x	x	Likt, samme lovverk
<i>Delegasjon</i>	x	x	Likt. Fordrer aktiv eier
<i>Transaksjonskostnader</i>	x	x	Ikke vesentlige kostnader, avhenger av hvordan linjen forholder seg til KF'ene
<i>Skatt- og avgiftsmessige forhold</i>	x	x	Likt, samme lovverk
<i>Offentlighetslova og forvaltningsloven</i>	x	x	Likt, samme lovverk

<i>Lov om offentlige anskaffelser</i>	x	x	Likt, samme lovverk
<i>Ulovlig offentlig støtte</i>	x	x	Likt, samme lovverk
<i>Omdømme</i>	x		KF – modellen gir større rom for god omdømmebygging. Tydelig ansvar og oppgaver
<i>Effektivitet</i>	x		KF – modellen gir en profesjonell organisasjon, høyere kompetanse og økt verdiskapning som over tid gir lavere kostnader
<i>Utvikling</i>	x		Vista analyse, best løst i KF- modellen

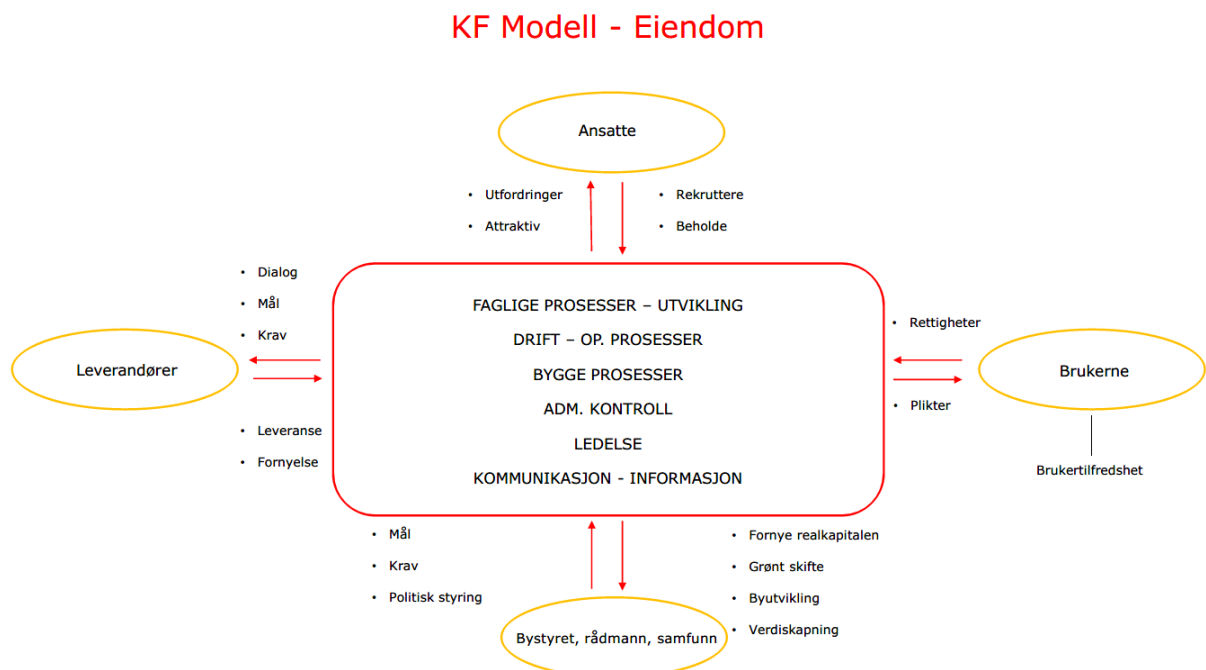
En vil i den videre vurderingen komme tilbake til flere av kriteriene og utdype disse mer utførlig.

KF- modellen:

Det er ulike oppfatninger om hvordan en bør organisere kommunal eiendomsvirksomhet. Virksomheten i SEKF er prosessbasert. Dette betyr at rådmann og bystyret bør vurdere resultatet av de ulike prosessene. Oppnår foretaket målsetningene? Har foretaket gode nok prosesser og tilfredsstillende kontroll – overvåking av prosessene? Erkjennelsen av at en må fokusere på hele prosesser og ikke på enkeltbeslutninger vil bli enda tydeligere når en går inn i den sirkulære økonomien – det grønne skiftet.

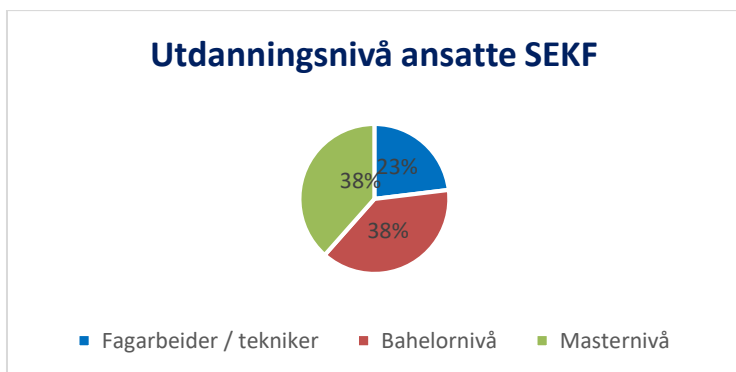
Hvorvidt KF formen er riktig foretaksmodell for SEKF sin virksomhet avhenger av om organisering av eiendomsvirksomheten som KF er nyttig. En foretaksmodell er sjelden teoretisk riktig eller gal – det kritiske spørsmålet er om modellen virker? Vi kan konstatere at KF- modellen har vært nyttig i perioden 2014 – 2019, spørsmålet er om den vil være nyttig i de neste 5 årene.

Ledelsen i SEKF har vurdert hvorvidt KF modellen er hensiktsmessig i forhold til fremtidige utfordringer ved hjelp av følgende forenklete modell:



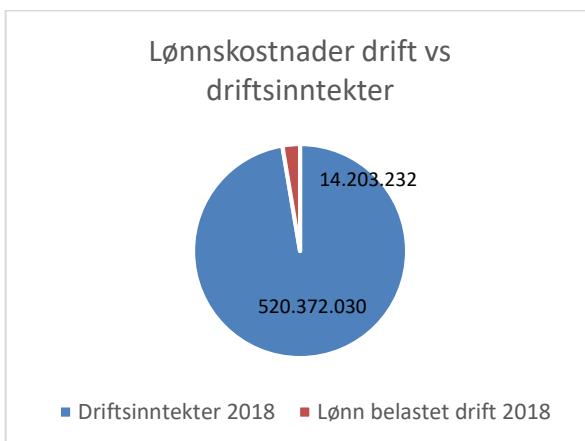
Ansatte

De ansatte er i intervjuundersøkelsen klare på at organiseringen av eiendomsvirksomheten som eget KF har vært avgjørende for å rekruttere og beholde dyktige yngre medarbeidere. Den selvstendige organiseringen i et profilert kompetanseforetak er attraktivt og gir de faglige utfordringene som de flinke medarbeiderne etterspør. Utfordringene i de neste fem årene medfører økt behov for å rekruttere og beholde personer med digitalisering og spesialistkompetanse. KF organiseringen har vært en viktig årsak til at SEKF har greid å fornye organisasjonen og eiendomsvirksomheten i Sandnes kommune i perioden 2014 – 2019. Vi mener at KF modellen er nødvendig for å rekruttere og beholde dyktige medarbeidere også de neste fem årene.



Utdanningsnivået i SEKF er meget høyt og bekrefter at foretaket er et kompetanseforetak. Et høyt utdanningsnivå er en forutsetning for å lykkes med å videreutvikle fagområdet og for å kunne møte de utfordringer som stilles til oss fremover. Dette er også godt sammenfallende med «Prinsippdokument Nye Sandnes» i forhold til eksempelvis spesialiserte fagmiljø, styrking av kompetanse og at kompetanse skal sikre nødvendig utvikling og nyskaping i tjeneste- og samfunnsutviklingen. Videre følger foretaket kommunens arbeidsgiverstrategi, hvor det å beholde og rekruttere dyktige medarbeidere er en viktig målsetning. SEKF har lyktes med å oppnå denne viktige målsetningen.

Sandnes kommune skal tilby konkurransedyktige betingelser. Lønn er ett av flere virkemidler. Foretaket har forholdt seg til de rammer som gitt i konsernet ved de lokale lønnsoppgjørene og ligger på samme nivå lønnsmessig som sammenlignbare organisasjoner innen offentlig sektor i regionen.



Som figurene over viser utgjør kostnader relatert til lønn et mindre element i kostnadsstrukturen for foretaket. Dersom SEKF greier å forbedre sine prosesser og effektivitet, ved å ha dyktige medarbeidere som samarbeider for å oppnå Sandnes Kommune sine målsetninger, vil dette gi langt større positive langtidseffekter enn kortsiktige lønnsbesparelser.

Brukerne

Omorganisering av eiendomsvirksomheten har medført økt brukertilfredshet. En bedret rekrutteringssituasjon er sannsynligvis en del av årsaken til økt brukertilfredshet. Det er også av betydning at organiseringen av eiendomsvirksomheten har gitt brukerne klarere og bedre definerte rettigheter. Det forhold at et KF er mer synlig medfører økt ansvar for adferd og arbeid og økt fokus på omdømme. Det forhold at både prosjekt- og driftsprosess er organisert innen samme KF medfører besparelser og prosessforbedringer.

Leverandører

Leverandørene fremhever viktigheten av at SEKF er en synlig aktør og med et tydelig ansvar. I framtiden vil det være nødvendig å fornye kunde – leverandørforholdet, i det nye løsninger vil bli utviklet i grensesnittet mellom kommunen og leverandørnettverket. Vi tror at kravene til kompetanse i kommunal eiendomsvirksomhet vil øke vesentlig over de neste årene og at en vil være avhengig av å være en synlig og faglig sterk aktør for å kunne gjennomføre nødvendig fornyelse av digitalisering, entreprisereformer mv. Uklare ansvarsforhold vil sinke denne prosessen. Dyktige medarbeidere og gode prosesser i SEKF vil akselerere prosessen.

SEKF gjennomfører årlig mellom 10 000 – 12 000 kjøp. Anskaffelser gjennomføres iht regelverk for offentlig anskaffelse.

SEKF har ikke en eneste dom for brudd på regelverket siden opprettelsen av selskapet. Heller ikke er selskapet dømt for forhold knyttet til entrepriserett. Det jobbes aktivt mot arbeidsmarkeds kriminalitet og en har oppnådd et godt samarbeid både internt i konsernet, med andre offentlige kontrollinstanser og med våre kontraktsparter som fremstår som seriøse leverandører. Det er ikke avdekket alvorlige personskader i noen av foretakets byggeprosjekt siden opprettelsen i 2014.

Selskapet har jobbet målbevisst for å skape gode samarbeidsforhold, forutsigbarhet for våre kontraktsparter mht konkurransegrunnlag, kontraktsbestemmelser, etiske krav, seriøsitetsskrav og HMS. Det er gitt tilbakemeldinger på at foretaket har blitt en profesjonell aktør innen disse områdene, både i Deloitte's evaluering av SEKF og i tidligere samtaler, evalueringer og intervju av leverandører.

Bystyret, rådmann

SEKF kan bare bestå som eget KF i den grad en leverer tilfredsstillende tjenester til brukerne samtidig som eierne konkluderer med at organiseringen skaper mer verdier enn alternativ organisering innenfor linjen. Det er lettere for eierne å vurdere hvorvidt eiendomsvirksomheten fungerer når den er synlig organisert som KF.

Utfordringene fremover (sirkulær økonomi etc) vil medføre at kommunal eiendomsvirksomhet må bli stadig mer målstyrt og prosessbasert. Dette vil være lettere å få til når eiendomsvirksomheten er organisert på selvstendig basis og på en måte som legger mer til rette for langsiktige beslutninger.

Når det gjelder hvorvidt de to organisasjonsformene KF kontra linjen fører til ulike kostnader for konsernet Sandnes kommune, vil dette i all hovedsak henge sammen med hvorvidt måten å organisere eiendomsforvaltningen og byggeprosjektene på har betydning for konsernets totale kostnader og verdiskapning innen fagområdet.

En optimal organisering av eiendomsvirksomheten vil ha store positive konsekvenser for Sandnes Kommune. Dersom en gjennom riktig valg av modell legger til rette for at eiendomsvirksomheten lykkes med å:

- gjennomføre byggeprosjektene på en god måte, til rett tid, kvalitet og innen gode økonomiske rammer.
- forvalte bygningsmassen på en bedre måte og sikre optimale energivalg
- klarer å gjennomføre bedre strategisk salg og kjøp av eiendom
- utvikle de bygg en har på en mest mulig optimal måte

vil dette få stor betydning for konsernets kostnadsstruktur. En prosent bedre gjennomføring av et byggeprosjekt til 100 MNOK kr vil alene gi en gevinst på 1 MNOK. En rett strategisk beslutning mht å eie kontra å leie kan gi en langsiktig besparelse på flere hundre millioner kroner.

Foretaket har de siste årene levert byggeprosjektportefølje som i snitt ligger ca 10 % under bevilgninger, dette har medført en tilbakeføring-til bykassen på over 220 mill kr i de sist tre årene. Noe av dette kan nok også knyttes til at en har klart å utnytte det lokale markedet de siste årene med lave priser, men aktiv prosjektstyring er likevel en forutsetning for å ta ut denne effekten.

Styret i SEKF var ved opprettelsen av foretaket tydelige på at det var en forventning til linjen om å bygge ned eventuelle dobbeltfunksjoner som måtte ligge igjen hos rådmannen når SEKF var opprettet. SEKF er av den mening at en kan optimalisere arbeidsdelingen bedre enn i dag for dermed å unngå dobbeltarbeid og unødvendig byråkrati i så henseende.

Utredning Drammen, Svelvik og Nedre Eiker

Vista Analyse har utredet organisering av eiendom i Nye Drammen kommune. Utredningen er grundig og tar for seg de viktige, prinsipielle forhold rundt organisering av eiendomsvirksomheten i forbindelse med sammenslåing av de tre kommunen Drammen, Nedre Eiker og Svelvik til en ny kommune. Konklusjonen til Vista Analyse er entydig;

-et kommunalt foretak (KF) vil være best egnet til å ivareta de definerte målsettingene for eiendomsforvaltningen. Et KF er spesielt godt egnet hvis det legges vekt på å sikre at eiendomsverdiene bevares, at det utføres tilstrekkelig vedlikehold, at utbyggingsprosjekter gjennomføres effektivt og at det bygges opp høy kompetanse i moderne eiendomsforvaltning.

De tre kommunene har i dag organisert sin eiendomsforvaltning ulikt hvor Drammen har eget KF mens Nedre Eiker og Svelvik har linjeorganisering. Problemstillingene har relevans for det arbeidet som utføres i Nye Sandnes og de fleste forhold kan derfor direkte overføres til Nye Sandnes. Ved opprettelsen av Sandnes Eiendomsselskap KF i 2013 ble Drammen Eiendom KF brukt som modell for vårt foretak.

Utredningen omfattet

- analyse av organisasjonsform
- drøfting av fordeler / ulemper ved ulike organisasjonsformer
- kompetanse i forvaltningsmiljøene
- brukertilfredshet med forvaltningen

og vurderingene bygger på etablerte prinsipper for god kommunal forvaltning generelt og for kommunal eiendomsforvaltning spesielt.

Funnene viser at Drammen Eiendom KF scorer høyest på alle parameterne, det være seg utdanningsnivå, prioritering av vedlikehold, gjennomføringsgrad på byggeprosjekter og brukertilfredshet. Når det gjelder samfunns- og stedsutvikling hadde ingen av de tre eiendomsforvalterne særlig fokus på dette. Hvorvidt de har prioritert dette området slik det er gjort i SEKF med egen utviklingsavdeling, er ukjent.

I utredningen var det **to hovedmodeller for framtidig organisering** av eiendomsforvaltningen i Nye Drammen kommune; **-avdeling (etat) og kommunalt foretak**. I tillegg ble det vurdert avarter av disse. Utredningen la ulike kriterier til grunn, som:

- Å bevare eiendomsverdier over tid,
- Kostnadseffektiv forvaltning, drift og vedlikehold,
- Utbyggingsprosjekter gjennomføres etter plan
- Brukertilfredshet
- Kompetanse
- Samfunns- og stedsutvikling

Utredningen konkluderer med at KF modellen er best egnet for å sikre at eiendomsmassen vedlikeholdes og fornyes og til at eiendomsverdier opprettholdes over tid. Årsaken til dette er at KF modellen i størst grad synliggjør verdier, kostnader og inntekter knyttet til kommunale formålsbygg. Et KF med konkurranseutsetting er mest ideell i så hensende, men også KF med egenproduksjon oppnår gode resultater i forhold til verdibevaring. Bruken av internhusleie er også en viktig suksessfaktor. En ordinær etatsorganisering er forventet å være den svakeste løsningen i forhold til verdibevaring. Dette henger sammen med at vedlikehold er en typisk salderingspost. I Oslo kommune har en både etatsorganisering og KF- organisering, her ser man en klar trend at eiendommer forvaltet i et KF ble holdt i langt bedre stand enn de som ble forvaltet i etater. Utredningen viser også andre forhold som en kan vektlegge, det vises her til selve rapporten i **vedlegg 9**.

Styret SEKF:

Styret i SEKF drøftet saken i eget seminar 10.04.2019. Til grunn lå administrasjonens SWOT – analyse. I møtet lå også RLG sin felles SWOT for alle de 5 KF' ene, det var ikke laget egen SWOT for SEKF fra RLG.

Styret i SEKF mener at det er uheldig at RLG ikke har utredet alternativene til KF og at det ikke ble utarbeidet egen SWOT for SEKF. Dette medfører at det foreligger et svekket beslutningsgrunnlag.

Vedlikehold er et av de mest sentrale elementene i eiendomsforvaltning, og i særdeleshet innen offentlig eiendomsforvaltning som med få unntak ikke har evnet å prioritere dette på en tilfredsstillende måte. Nye prosjekter pådrar seg vedlikeholds- og driftskostnader og internhusleien skulle sikre og synliggjøre dette. Denne er positiv, ikke minst ved at organisasjonen tvinges til å tenke økonomi. Selv om internhusleien også kan bestå i en organisasjonsmodell i linjen, vil slagkraften være mye bedre i et KF. En endring bort fra KF vil underminere disse elementene.

Dersom noe ikke fungerer i foretaket forventer styret at dette tas opp med styreleder. Så langt, etter 5 år, har ikke dette skjedd. Foretaket har fulgt de retningslinjer, føringer og rammer som ligger i konsernet Sandnes kommune, og levert på de bestillinger bystyret har gjort.

Foretaket har en god lagånd, en stolthet og en vilje til å prestere. Foretaket har en selvstendig posisjon, budsjettene holdes og regnskapene er gode. Henvendelser og ønsker fra brukerne og andre blir i større grad plassert i en eiendomsfaglig ramme enn om en var plassert i linjen.

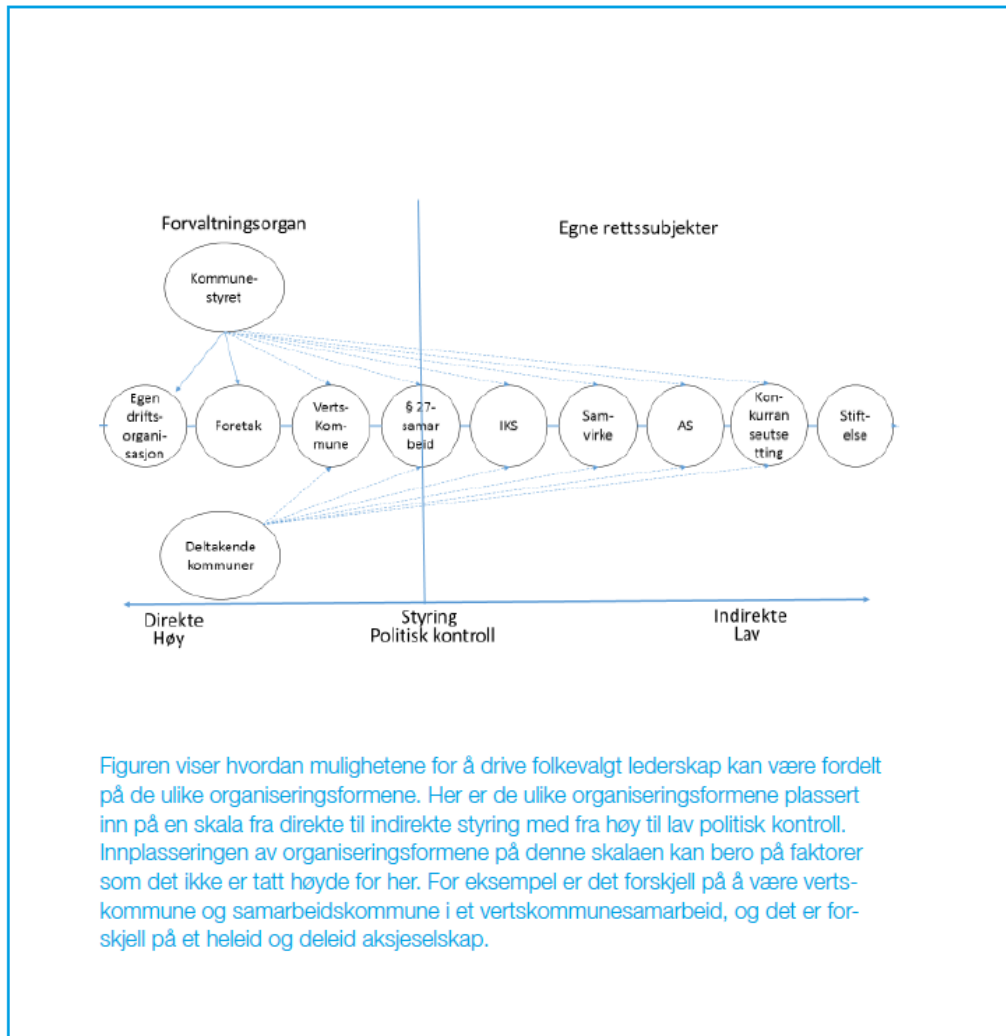
Kan et KF bli en stat i staten? Dette er antydning i forbindelse med konsernvurderinger og det er problematisert i forbindelse med instruksjonsmuligheten til rådmannen. Foretaket og dets styre og styreleder har prøvd å lese bystyret og rådmannens signaler, rådmannen har da også egen representant med i styremøtene for å være et bindeledd mellom linjen og foretaket. SEKF har holdt seg til de signaler og rammer som er gitt. I en stor organisasjon må det ikke bli «vi og de». Dette prøver en å unngå, men denne problemstillingen gjelder også for linjeorganisasjonen.

Av erfaringer fra å lede store selskaper kommer erkjennelsen av fordelene med å splitte opp organisasjonen i egne fokusområder. På denne måten lykkes en best. Samtidig må en ha et styresystem som utligner de eventuelle små konflikter som måtte oppstå. Dersom dette oppleves utilfredsstillende, er det en mulighet at rådmannen selv stiller på styremøtene i stedet for en utsending (*Vedtektene § 8, Styrets møter, pkt c: Rådmannen, personlig eller ved en av sine medarbeidere, og ordfører har møte- og tale rett i styremøtene jfr hhv Kommuneloven § 23 nr 3 og § 9 nr. 4*).

Styret var også opptatt av at de ansatte har stått på i en travel tid med mange og store prosjekter. Dersom foretaket nedlegges vil denne lagånden bli svekket. Modellen har vist seg godt egnet til å løse de utfordringer den så langt er eksponert for og vil sannsynligvis representere et beste alternativ for å møte fremtidige utfordringer. Foretaket er en slank organisasjon som lett kan endre seg i forhold de rammene som gis, det være seg endring i oppdragsmengde eller annet.

Politisk styring:

Utgivelsen «Folkevalgt lederskap og kommunal organisering» av KS tar opp ulike sider av hvordan kommunen velger å organisere oppgaveløsningene sine og hvilke styringsmidler politikerne har i forhold til de forskjellige organisasjonsformene. Utklippet under er hentet fra nevnte publikasjon og viser at KF – modellen styringsmessig er likestilt med å ha oppgavene i linjen og den er direkte høy mht politisk styring og kontroll (**vedlegg 10**).



Ved etablering av SEKF har en fulgt de føringer og de vurderinger av egnethet som ligger i «Eierpolitisk strategi for Sandnes kommune» (**vedlegg 5**). I utøvelse av politisk eierskap sies det at **«Størst direkte inngripen med eierstyring har bystyret i forhold til de kommunale foretakene, da bystyret også er foretakets øverste organ»** (s 12, vedlegg 5). Når det gjelder styring, tilsyn og kontroll er denne god gjennom årsbudsjett og økonomiplan, perioderapportering, KOSTRA – rapportering samt årsberetning og årsregnskap (både etter kommunalt regnskap og regnskapsloven). Disse går via kontrollutvalget til bystyret. Videre avholdes det møter mellom alle KF' ene samlet (styreleder og DL) og ordfører og rådmann, minimum en gang i året. Ved behov møter rådmann og / eller ordfører DL utover dette.

Dagens praksis av formelle og uformelle møter mellom styreleder, DL og rådmann og ordfører kunne med fordel vært utvidet og da i form av tettere møter med kun SEKF. Gjennom dette kunne

styringssignaler fortløpende blitt gitt og en sikret en tett utveksling av informasjon begge veier. Også ved å delta ved noen av styremøtene i SEKF ville både rådmannen og ordfører hatt en nærmere dialog med foretakene og dets styre.

Valg av organisasjonsform – hvordan bør Sandnes Kommune organisere eiendomsvirksomheten i fremtiden?

Organisering av kommunal eiendomsvirksomhet som eget kommunalt foretak har historisk vært knyttet til å sikre tilfredsstillende verdibevarende vedlikehold og å samle eiendomskompetansen i en egen enhet. Det var dette som var utgangspunktet for etableringen av SEKF tilbake i 2013. SEKF har i hovedsak oppnådd de målsetningene som ble etablert og er blitt det foretaket som bystyret ønsket å etablere. I tillegg viser evalueringen av foretaket (Deloitte 2019) at foretaket har fornyet eiendomsvirksomheten og høynet brukertilfredsheten.

Ved vurdering av hvordan en bør organisere kommunal eiendomsvirksomhet må en være bevisst at et KF er preget av mer dynamikk og er utsatt for andre krefter enn det som er tilfelle når tilvarende virksomhet er organisert innenfor linjen. Dette er illustrert ved at de konserninterne intervjuobjektene i evalueringen gir et bilde av SEKF som en målfokusert organisasjon som bruker tildelte ressurser på de oppgaver foretaket er blitt tildelt. Dette er i tråd med de effektene bystyret ønsket å oppnå ved etableringen av SEKF og viser også at eiendomsområdet var egnet til å bli organisert som KF i 2013.

Når en skal vurdere organiseringen av eiendomsvirksomheten fremover er det viktig å ha fokus på de utfordringer som er beslutningsrelevante for de neste fem årene. Mens det var hensynet til verdibevarende vedlikehold og utvikling av eiendomsfaglig kompetanse som var mest beslutningsrelevant i 2013, vil det sannsynligvis være forhold innen teknologi, digitalisering, entrepriser/samarbeidsformer, endringer i mobilitet og byutvikling som bør tillegges mest vekt når en vurderer organiseringen for de neste fem til ti år. Dette betyr at det å ta vare på eiendomsverdiene i større grad vil innebære å fornye eiendomsmassen enn å bare drive verdibevarende vedlikehold.

Vi mener at KF modellen vil gi eiendomsvirksomheten bedre muligheter til å utvikle den nye kompetansen som er nødvendig for å møte de utfordringene som kommer med grønt skifte der eiendomsvirksomheten vil bli en del av den sirkulære økonomien. KF modellen har vist at det har vært mulig å rekruttere og beholde de riktige folkene.

KF modellen vil også legge til rette for at Sandnes Kommune sin kommunale eiendomsvirksomhet kan utvikle seg som en attraktiv aktør i eiendomsmarkedet og ved dette bli tilført kunnskap, teknologi og ressurser tidlig i prosessen. Det er lettere for markedet å forholde seg til en synlig aktør med et klart ansvar.

Ved organisering av eiendomsvirksomheten som kommunalt foretak er det tilstrekkelig for bystyret og rådmannens ledergruppe å definere målsetninger og bestillinger. SEKF må videreutvikle gode prosesser innen prosjekt, utvikling og drift/forvaltning for å forbli den aktøren som bystyret og brukerne ønsker.

Det er et relevant spørsmål om det er mulig å legge eiendomsvirksomheten innenfor linjen og med dette etablere mer samhandling og kunnskapsdeling med andre deler av kommunen. Utfordringen vil her være at en risikerer å svekke SEKF's profil som profesjonell aktør og attraktiv arbeidsgiver. Konsekvensen av dette kan bli at SEKF får mindre å tilføre konsernet for øvrig. Samtidig foreligger det et behov for å sikre at den kompetansen SEKF utvikler kommer relevante deler av konsernet til gode. Dette kan løses med å bedre kommunikasjon og overordnet organisering av ansvar og oppgaver, uten å endre KF modellen.

En avvikling av SEKF som eget foretak kan medføre vanskeligheter med å beholde og rekruttere medarbeidere. Det er ikke mulig å forutsi hvilke konsekvenser en avvikling av SEKF som eget foretak vil få for virksomhetens evne til å beholde og rekruttere dyktige medarbeidere. Tilbakemeldingen fra de ansatte er allikevel veldig entydig i retning av at de er negative til avvikling av KFet. Hvorvidt dette vil resultere i faktiske utfordringer med å rekruttere og beholde dyktige medarbeidere er usikkert og konjunkturavhengig. Dersom eiendomsvirksomheten blir en mindre attraktiv arbeidsgiver kan dette medføre vesentlige økonomiske tap i form av dårlige beslutninger, prosesser og drift.

D. OPPSUMMERING:

Styrende dokumenter i saken, utredninger som er foretatt og som har relevans i saken og vurderinger gjort i denne saksutredningen gir en klar føring om at Sandnes Eiendomsselskap KF fortsatt bør bestå som eget foretak.

Det er dessverre slik at hverken manglende vedlikehold eller merkostnadene ved dårlig organisert eiendomsvirksomhet vises i SEKF eller kommunens årsregnskaper. Manglende vedlikehold blir ikke regnskapsført som forpliktelse. Hverken besparelser eller kvalitetsforbedringer i byggeprosjekter kan måles i regnskapene. En dårlig organisert kommunal eiendomsvirksomhet vil medføre høyere eiendoms kostnader per innbygger og reduserte eiendomsverdier. Forskjellen mellom en god og dårlig organisert eiendomsvirksomhet har derfor store langsiktige konsekvenser for hvilket tjenestetilbud innbyggerne kan nyte godt av i framtiden.

Situasjonen ved etableringen av SEKF i 2013 var at det forelå betydelige utfordringer i eiendomsvirksomheten i Sandnes kommune. Det var behov for å profesjonalisere virksomheten gjennom å øke eiendomskompetansen. Vedlikeholdsetterslepet var økende grunnet saldering av vedlikeholds budsjettet over tid.

Sandnes Eiendomsselskap KF har i løpet av 5 årsperioden perioden 2014 til 2019 utviklet en profesjonell organisasjon og er blitt en tydelig aktør med godt omdømme. Potensialet for de neste fem årene er like stort og omfatter økt digitalisering, LCC beslutningsprosesser og forbedringer på drift og vedlikehold.

SEKF sitt ansvarsområde krever særskilt eiendomskompetanse. Selv om det tar tid å bygge opp slik kompetanse mener vi at SEKF har klart det. Det er en usikkerhet rundt å beholde kompetansemiljøet ved en endret organisasjonsform, noe som de ansatte har gitt uttrykk for.

Den store forbedringen fra 2014 til 2019 er hverken teknologisk eller finansiell. Sandnes Eiendomsselskap KF har opparbeidet seg en tillit hos brukere, beslutningstakere og markedet som er av uvurderlig betydning for oppgavene foretaket har fått. Når vi har et ønske om å beholde identiteten som et KF er dette ikke motivert av noe ønske om å distansere oss fra linjeorganisasjonen. Organiseringen som eget KF er nødvendig for å innfri mandatet i eierstrategien og videreutvikle en profesjonell eiendomsvirksomhet som vi er redd vil erodere dersom den blir plassert innenfor linjen.

Det anbefales at SEKF opprettholdes med tilnærmet samme oppgaver og med samme mandat som i dag. Organiseringen som eget kommunalt foretak gir konsernet gode muligheter til å evaluere hvorvidt vi oppnår målsettingene som er satt av eierne. Det er risiko for at det som er bygd opp siden 2013 kan gå tapt dersom SEKF blir plassert tilbake i linjen.

Forslag til vedtak:

1. Styret i Sandnes Eiendomsselskap KF anbefaler at SEKF opprettholdes med tilnærmet samme oppgaver og med samme mandat som i dag. Det vises forøvrig til de vurderinger og begrunnelser som er gjort i saksutredningen.
2. Med bakgrunn i vedtatt eierpolitisk strategi i Sandnes kommune anbefales det å videreutvikle samarbeidet mellom eier og linjeorganisasjonen og foretaket.
3. Saken oversendes rådmannen for videre oppfølging.

Sandnes Eiendomsselskap KF, 28.04.2019

Torbjørn Sterri

daglig leder

Vedlegg:

1. Prosessfremdrift i de kommunale foretakene
2. SEKF, Vedtekter
3. SEKF, Eierstrategi
4. SEKF, Strategiplan
5. Eierpolitisk strategi for Sandnes kommune
6. Prinsippdokument, Nye Sandnes
7. Arbeidsgiverstrategi Sandnes kommune
8. Evaluering av SEKF, Deloitte mars 2019
9. Vista Analyse, Organisering av eiendom brukt til kommunal virksomhet i Nye Drammen kommune
10. Folkevalgt lederskap og kommunal organisering, KS