



Rapport 2018/19 | Prosjektkontoret Nye Drammen



## Organisering av eiendom brukt til kommunal virksomhet i Nye Drammen Kommune

Eivind Tandberg, Magnus Aagaard Skeie og Hanne Toftdahl

# Dokumentdetaljer

<b>Tittel</b>	Organisering av eiendom brukt til kommunal virksomhet i Nye Drammen Kommune
<b>Rapportnummer</b>	2018/19
<b>ISBN</b>	978-82-8126-372-7
<b>Forfattere</b>	Eivind Tandberg, Magnus Aagaard Skeie og Hanne Toftdahl
<b>Prosjektleder</b>	Eivind Tandberg
<b>Kvalitetssikrer</b>	Ingeborg Rasmussen
<b>Oppdragsgiver</b>	Prosjektkontoret Nye Drammen
<b>Dato for ferdigstilling</b>	August 2018
<b>Tilgjengelighet</b>	Offentlig
<b>Nøkkelord</b>	Drammen, kommuner, kommunesammenslåing, eiendomsforvaltning

## Om Vista Analyse

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk utredning, evaluering, rådgivning og forskning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

# Forord

Denne rapporten omhandler organiseringen av kommunale formålsbygg i de tre kommunene som skal slå seg sammen til Nye Drammen kommune. Den er skrevet på oppdrag av prosjektkontoret for den nye kommunen.

Prosjektgruppen i Vista Analyse har bestått av Eivind Tandberg (prosjektleder), Magnus Aagaard Skeie og Hanne Toftdahl. Ingeborg Rasmussen har vært kvalitetssikrer.

Vi har gjennomført en rekke intervjuer i Drammen, Nedre Eiker og Svelvik i forbindelse med prosjektet. Vi vil takke alle som har bidratt med sin kunnskap og sine erfaringer til arbeidet. Vi vil også takke Elisabeth Enger og Ulla Nordgarden, henholdsvis projektrådmann og prosjektleder for Nye Drammen kommune, for gode og innsiktsfulle diskusjoner underveis.

10.7.2018

*Eivind Tandberg*

Partner

Vista Analyse AS



# Innhold

Sammendrag og konklusjoner .....	7
<b>1 Innledning .....</b>	<b>9</b>
1.1 Oppdraget	9
1.2 Metodisk tilnærming	10
<b>2 Dagens eiendomsforvaltning i Drammen, Nedre Eiker og Svelvik .....</b>	<b>16</b>
2.1 Oversikt	16
2.2 Drammen	17
2.3 Nedre Eiker	21
2.4 Svelvik	23
<b>3 Vurdering av dagens organisering .....</b>	<b>27</b>
3.1 Oversikt	27
3.2 Reinvestering i formålsbygg er høyere enn kapitalslit	27
3.3 Ressursbruk til forvaltning, drift og vedlikehold	29
3.4 Utbyggingsprosjekter gjennomføres etter plan	30
3.5 Brukertilfredshet	32
3.6 Kompetanse	35
3.7 Samfunns- og stedsutvikling	36
<b>4 Framtidig eiendomsforvaltning i nye Drammen .....</b>	<b>38</b>
4.1 Nye Drammen Eiendom vil bli en betydelig virksomhet	38
4.2 Det er flere aktuelle organisasjonsmodeller	38
4.3 Vurdering av aktuelle modeller	40
4.4 Andre forhold	43
<b>Referanser .....</b>	<b>48</b>
A Vedlegg: Intervjuguider	49
<b>Tabeller</b>	
Tabell 1-1 Faktorer som omfattes av begrepet organisering .....	10
Tabell 1-2 Målsetninger og vurderingskriterier for eiendomsvirksomheten i Nye Drammen ..	12
Tabell 2-1 Oppsummering av dagens organisering .....	16
Tabell 2-2 DEKF Formalkompetanse fordelt på avdeling.....	18
Tabell 2-3 Eiendomsportefølje 2018 .....	18
Tabell 2-4 DEKF husleier 2017 og 2018 .....	19
Tabell 2-5 Nedre Eiker Eiendomsavdeling formalkompetanse fordelt på avdeling .....	22
Tabell 2-6 Eiendomsportefølje 2018 .....	22
Tabell 2-7 Svelvik Eiendomsavdeling Formalkompetanse fordelt på avdeling .....	23
Tabell 2-8 Eiendomsportefølje Svelvik 2018.....	24
Tabell 2-9 Internhusleie for formålsbygg Svelvik 2018.....	25
Tabell 3-1 Endringer i bokførte verdier av kommunal eiendom (millioner kr) .....	27
Tabell 3-2: Utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold 2013 – 2017 (kr/kvm).....	29
Tabell 3-3 Investeringer 2013 og 2017 (eiendom/total investering); gjennomføringsgrad.....	31
Tabell 3-4 Drammen gjennomføringsgrad investeringer 2013-2017 .....	31

Tabell 3-5	Nedre Eiker gjennomføringsgrad investeringer 2013-2017.....	32
Tabell 3-6	Svelvik gjennomføringsgrad investeringer 2013-2017.....	32
Tabell 3-7	Resultater fra brukerundersøkelsen over telefon.....	33
Tabell 3-8	Formalkompetanse, alder og ansiennitet i eiendomsfunksjonen .....	36
Tabell 4-1	Nøkkeltall for Nye Drammen Eiendom .....	38
Tabell 4-2:	Organisering av eiendomsforvaltning i Oslo, Asker og Sandefjord .....	45

# Sammendrag og konklusjoner

*Forvaltningen av kommunale formålsbygg i Drammen, Nedre Eiker og Svelvik kommune er vurdert i lys av indikatorer for god eiendomsforvaltning: reinvesteringsgrad, nivå på vedlikehold og and driftskostnader, gjennomføringsgrad for utbyggingsprosjekter, brukertilfredshet og kompetanse. Analysen indikerer at Drammen Eiendom KF oppnår gode resultater i forhold til disse kriteriene og at Svelvik jevnt over er svakest. Etter vår vurdering vil et kommunalt foretak være best egnet til å ivareta målsetningene for eiendomsforvaltningen i Nye Drammen kommune, hvis det legges vekt på bevaring av eiendomsverdier, tilstrekkelig vedlikehold, effektive utbyggingsprosjekter og høy kompetanse i moderne eiendomsforvaltning. Hvis det legges stor vekt på lave kostnader og kort avstand til brukerne av formålsbyggene kan en etatsmodell være å foretrekke.*

Vista Analyse har vurdert forvaltningen av kommunale formålsbygg i Drammen, Nedre Eiker og Svelvik kommune. Analysen omfatter dagens organisering, så vel som mulig organisering av denne virksomheten i Nye Drammen kommune. Analysen er basert på omfattende datainnsamling i de tre kommunene, på intervjuer med en rekke ulike interessenter og en enkel spørreundersøkelse hos brukere av formålsbyggene.

Dagens organisering av formålsbyggene er ganske forskjellig. Drammen har etablert et kommunalt foretak (DEKF) til forvaltning av eiendomsmassen, mens de to andre kommunene har organisert dette innenfor kommunens etatsstruktur. Det er betydelige forskjeller i kapasitet, kompetanse, finansieringsmodell, kontraktstrategier, administrative prosesser og informasjonssystemer. Både Nedre Eiker og Svelvik har hatt betydelige økonomiske utfordringer og vært ROBEK-kommuner i denne perioden

Analysen definerer et sett målsetninger og indikatorer for god kommunal eiendomsforvaltning og har vurdert virksomhetene i hver enkelt kommune opp mot disse indikatorene basert på data for 2013 - 2017. Indikatorene som ble lagt til grunn omfatter hvorvidt reinvesteringer dekker kapitalslit, ressursbruk til forvaltning, drift og vedlikehold, gjennomføringsgrad for utbyggingsprosjekter, brukertilfredshet med lokaler og med service fra eiendomsforvaltningen, kompetanse i eiendomsforvaltning og eksempler på samfunns- og stedsutvikling.

Analysen indikerer at DEKF oppnår best resultater i forhold til de indikatorene vi har vurdert og at Svelvik jevnt over er svakest. DEKF kommer best ut i forhold til planmessig vedlikehold, effektive utbyggingsprosjekter, brukertilfredshet med lokaler og kompetanse i eiendomsforvaltningen. Nedre Eiker har høye reinvesteringer i den perioden vi har sett på (2013-2017) og får gode tilbakemeldinger på brukertilfredshet med eiendomsforvaltningen. Svelvik har lavest driftsutgifter. Sted- og samfunnsutvikling har ikke vært en klar prioritering for eiendomsvirksomhetene i noen av kommunene.

I analysen av mulig organisering av den framtidige kommunale eiendomsvirksomheten i Nye Drammen kommune har vi sett på to hovedalternativer: kommunal etat og kommunalt foretak. Vi har også vurdert tre varianter av disse to hovedalternativene. Vår vurdering er at et kommunalt foretak (KF) vil være best egnet til å ivareta de definerte målsetningene for eiendomsforvaltningen. Et KF er spesielt godt egnet hvis det legges vekt på å sikre at eiendomsverdier bevares, at det utføres tilstrekkelig vedlikehold, at utbyggingsprosjekter gjennomføres effektivt og at det bygges opp høy kompetanse i moderne eiendomsforvaltning. Hvis det legges stor vekt på at kostnadene ved kommunal eiendomsforvaltning skal være lave, at brukerne av formålsbyggene skal ha kort avstand til

forvalterne av byggene eller at eiendomsvirksomheten skal gi selvstendige bidrag til samfunns- og stedsutvikling, kan imidlertid en etatsmodell være å foretrekke.

Konkurransesetting av tjenester er ikke avgjørende for valget av organisering, men vil ha betydning for i hvor stor grad den valgte modellen ivaretar de målsetningene som er definert. Konkurransesetting kan bidra til å styrke og utvikle kritisk kompetanse innenfor anskaffelser, kontraktsforvaltning og utbyggingsprosjekter og til profesjonalisering av eiendomsvirksomheten.

Rapporten gir også en kort drøfting av framtidig organisering i lys av de politiske målene for Nye Drammen kommune, erfaringer fra eiendomsforvaltning i andre kommuner og relevante lover og regler. Drøftingen bidrar til å belyse og nyansere vurderingene ovenfor, men medfører ingen endringer i konklusjonene.



# 1 Innledning

## 1.1 Oppdraget

Vista Analyse har på oppdrag for Prosjektkontoret for Nye Drammen analysert hvordan kommunene Svelvik, Drammen og Nedre Eiker organiserer sin eiendomsmasse som brukes til kommunal virksomhet (formålsbygg og administrasjonsbygg). Oppdraget omfatter ikke eiendommer som i dag er organisert i aksjeselskap, pensjonskasser eller stiftelser. Skogeiendom, landbrukseiendom eller annen type eiendom uten bygg brukt til kommunal virksomhet er ikke inkludert i analysen.

Utredningen omfatter:

- analyse av organiseringsform i de tre kommunene (kommunalt foretak eller etatsorganisering)
- drøfting av fordeler og ulemper ved de ulike måtene å organisere eiendomsforvaltningen på
- dokumentasjon av kompetansenivået i forvaltningsmiljøene
- analyse av brukernes tilfredshet med forvaltningen (styring, vedlikehold, leveranser) hos et mindre utvalg blant de folkevalgte, brukere av byggene og de ansatte.

Dagens organisering av eiendomsvirksomheten er forskjellig i de tre kommunene:

- Drammen har etablert et *kommunalt foretak*, Drammen Eiendom KF. Dette foretaket ivaretar Drammen kommunes interesser innenfor eiendomsområdet som forvalter av eierskap, som eiendomsdrifter, byggherre og som innleier av eiendom i det private markedet på vegne av kommunens virksomheter.
- I Nedre Eiker kommune er *Eiendomsavdelingen* en del av kommunens forvaltning, som en avdeling i sektoren Tekniske tjenester. Eiendomsavdelingen har ansvaret for nybygg og rehabilitering, bygningsdrift og forvaltning av bygg og arealer som kommunen eier samt boligforvaltning og kommuneskogene.
- I Svelvik kommune er *Eiendomsavdelingen* en del av den kommunale forvaltningen. Denne er plassert i sektoren *Investerings- og næringsprosjekter*. Eiendomsavdelingen forvalter eksisterende eiendomsmasse, mens prosjektledelse og byggherrefunksjonen ivaretas av prosjektledere i *Investerings- og næringsprosjekter*.

Sammenslutningen av de tre kommunene i en ny kommune innebærer at det administrative apparatet i kommunene skal integreres, fusjoneres og tilpasses. Et vesentlig suksesskriterium for kommunesammenslutningen er at den organisatoriske integrasjonen skjer på en måte som sikrer at målene med sammenslutningen oppnås, herunder at det legges et godt grunnlag for videre utvikling og kostnadseffektiv drift av den nye kommunen.

## 1.2 Metodisk tilnærming

### 1.2.1 Beskrivelse av dagens organisering

Begrepet «organisering» er omfattende, se for eksempel (Bolman L.G., 2003). Tabell 2-1 gir en oversikt over ulike faktorer som er viktige for å få en god forståelse av begrepet «organisering» innenfor kommunal eiendomsforvaltning. Ofte vil det være avhengigheter mellom de ulike organisasjonselementene.

Tabell 1-1 Faktorer som omfattes av begrepet organisering

Faktor	Alternativer og elementer
Virksomhetsform	Kommunalavdeling, etat, KF, IKS, AS, stiftelse, privat
Organisasjonsstruktur	Hierarkisk, flat, matrise, nivåer
Kapasitet og kompetanse	Antall ansatte, utdanning, erfaring, utviklingsprosesser
Finansieringsmodell	Kostnadsdekning, bestiller-utfører, markedsbasert, hybrid
Eiendomsportefølje	Hvilke eiendommer, utleie/innleie, varighet, prising, risikodeling
Kontraktportefølje tjenester	Hvilke tjenester, varighet, prising, risikodeling
Ansvar og oppgaver	Ansvarsområder, avgrensning mot andre virksomheter
Interne prosesser	Styrings- og beslutningsmekanismer, anskaffelser, internkontroll
Informasjonssystemer	Viktige systemer, kompatibilitet, portabilitet
Styrende dokumenter	Strategier, vedtekter, tildelingsbrev, instruksjoner

Kilde: Vista Analyse

Ved beskrivelsen av dagens organisering i de tre kommunene har vi benyttet strukturen i Tabell 1-1. Vi har beskrevet hovedtrekkene i kommunenes organisering under hver faktor, samt samspill og avhengigheter mellom de ulike faktorene.

### 1.2.2 Datakilder

Vi har benyttet både kvantitative og kvalitative datakilder i denne analysen. Under har vi beskrevet kildene og begrunnelsen for å benytte dem.

#### Litteraturgjennomgang

Vi har mottatt dokumenter fra de tre kommunene av følgende type, i den grad informasjonen er skriftlig dokumentert i den enkelte kommune.

- Årsrapporter eiendomsvirksomhet (eller kommune) siste fem år
- Budsjetter og regnskaper eiendomsvirksomhet siste fem år

- Porteføljeoversikter og porteføljeanalyser
- Dokumentasjon FDV (forvaltning, drift, vedlikehold)
- Eierstrategier og andre strategier
- Forvaltningsrevisjoner, andre revisjonsrapporter
- Stedsanalyser
- Kommuneplaner, kommunedelplaner

For DEKF har vi mottatt et fullstendig dokumentgrunnlag. I Nedre Eiker kommune har man ikke eierstrategier eller andre strategier selvstendig dokumentert, men i kommuneplanens handlingsdel 2016-2019 står det kort formulert i Delmål 4 under kapittel 2.3 «Miljø og infrastruktur» at «Nedre Eikers bygg, boligmasse og eiendommer tilrettelegges og vedlikeholdes». Det foreligger ingen forvaltningsrevisjonsrapport fra de siste fem år, men eiendomsavdelingen påpeker at de jevnlig får forespørsel om rutiner fra revisor. I Svelvik kommune har man ikke selvstendig dokumenterte eierstrategier for kommunale bygg.

## Intervjuer

Vi har gjennomført intervjuer med representanter i kommuneadministrasjonen (eiendomssjef, kommunalsjef, økonomisjef og rådmann), ordfører, hovedtillitsvalgt og en leder i virksomhet som bruker et kommunalt bygg, i hver av de tre kommunene. Intervjuguidene finnes i vedlegg.

## Brukerundersøkelse

Vi har gjennomført en brukertilfredshetsundersøkelse per telefon hos et utvalg brukere av kommunale bygg, i hver av de tre kommunene. I samarbeid med oppdragsgiver besluttet vi å kontakte et utvalg i hver kommune bestående av:

- To barnehager
- To skoler
- To sykehjem/helsesentra
- Én virksomhet i kulturhus/samfunnshus/helsestasjon

Begrunnelsen for dette utvalget knytter seg til kommunens ønske om å komme så tett på brukerne som mulig. Med et så lite utvalg har kvantifiserte resultater begrenset utsagnskraft. Vi legger derfor vekt på å beskrive resultatene kvalitativt.

Utvalget er i utgangspunktet gjort tilfeldig fra lister over virksomhetene. Med små utvalg kan man få skjevheter i forhold til faktorer som kan ha innvirkning på tilfredsheten. Et slikt eksempel kan være byggets alder. Vi har derfor benyttet utvalgsstyring underveis med hensyn til alder på bygg, i de tilfeller dette har vært nødvendig. Her har vi tilstrebet å få brukere av både relativt nye og gamle bygg representert i hver av virksomhetsgruppene i vårt utvalg. Små utvalg gir også normalt skjevheter i forhold til oppfatning av spørsmålets innhold eller fordi informantene har ulike utgangspunkt eller historikk.

Før gjennomføringen av undersøkelsen i hver kommune har vi allerede hatt dialog (dybdeintervju) med en leder/bestyrer som har god kjennskap både til selve bygget og til relasjonen med kommunens eiendomsavdeling/KF. Utvalget består av rektorer, barnehagestyrere, avdelingsleder/tjenesteleder på

sykehjem/helsesenter og leder i brukervirksomhet i kulturhus/samfunnshus. I Svelvik og Nedre Eiker er brukere av kulturhus representert, mens i Drammen er helsestasjon representert.

I Nedre Eiker kommune har vi gjennomført syv undersøkelser, i henhold til ønsket utvalg. I Svelvik er kun fem undersøkelser gjennomført. Det finnes et sykehjem i Svelvik og det er ikke med i undersøkelsen. I Drammen kommune har vi økt utvalget med én ekstra skole og én ekstra barnehage, fordi dette er den største kommunen av de tre. Vi har gjennomført ni intervjuer i Drammen. Totalt er det gjennomført 21 intervjuer.

Respondentene i undersøkelsen har blitt lovet anonymitet, da dette i større grad legger til rette for ærlige tilbakemeldinger. Vi har ivaretatt dette i presentasjonen av resultatene.

### 1.2.3 Vurderingskriterier og indikatorer for dagens organisering

#### Vurderingskriterier

Ved vurdering av organiseringen i de tre kommunene har vi tatt utgangspunkt i etablerte prinsipper for god kommunal forvaltning generelt og for kommunal eiendomsforvaltning spesielt. Disse er blant annet nedfelt i *Vista Analyser Veileder i økonomiplanlegging for kommuner og fylkeskommuner*. (Vista Analyse, 2013) og *God kommunal eiendomsforvaltning* (Direktoratet for Byggkvalitet, 2011). NOU 2004:22 inneholder også detaljerte drøftinger av prinsipper for god kommunal eiendomsforvaltning. (2004:22, NOU, 2004). På basis av disse har vi foreslått et sett av mål og vurderingskriterier som har blitt ytterligere spisset og avklart med oppdragsgiver. Tabell 1-2 gir en oversikt over de vurderingskriteriene som har blitt brukt i vurderingene i denne rapporten.

Tabell 1-2 Målsetninger og vurderingskriterier for eiendomsvirksomheten i Nye Drammen

Målsetninger	Vurderingskriterium
Reinvesteringer dekker kapitalstilt	Reinvesteringsgrad
Ressursbruk til forvaltning, drift og vedlikehold	Kostnader til FDV pr kvm over tid Kostnader til vedlikehold pr kvm over tid
Utbyggingsprosjekter styres effektivt	Gjennomføringsgrad investeringer
Brukertilfredshet	Tilfredshet med lokaler Tilfredshet med service fra eiendomsavdeling
Kompetanse	Formell utdanning Ansiennitet i kommunens eiendomsvirksomhet
Samfunns- og stedsutvikling	Eksempler på eiendomsvirksomhetens bidrag til samfunns- og stedsutvikling

Kilde: Vista Analyse

*Reinvesteringsgraden* er hentet fra virksomhetenes regnskaper og vi har sett på endringene fra 2013 – 2017. Reinvesteringer som over tid er høyere enn kapitalslitet kan ses som et minimumskrav for potensiell bevaring av eiendomsverdier. Dette er imidlertid en grov indikator og er ikke tilstrekkelig til å vurdere hvorvidt eiendomsverdier faktisk har blitt bevart.<sup>1</sup> Tidsperioden vi er har sett på er også for kort til at regnskapstallene alene kan vise hvordan eiendommene ivaretas. Små kommuner med en liten eiendomsportefølje vil kunne ha større årlige variasjoner på denne kostnadsposten.

For *forvaltning, drift og vedlikehold (FDV)* har vi det noe paradoksale forholdet at vi ønsker et høyt nivå på vedlikehold, samtidig som de samlede kostnader ikke skal være høyere enn nødvendig.<sup>2</sup> Utilstrekkelige vedlikeholdsavsetninger er et stort problem i kommune-Norge og en vesentlig årsak til vedlikeholdsetterslep og forringelse av eiendomskapitalen. Dette medfører at vedlikeholdsutgifter som over tid er på nivå med eller høyere enn gjennomsnittet i norske kommuner teller positivt, mens samlede FDV kostnader under gjennomsnittet gir positive utslag.

For vurdering av *utbyggingsvirksomheten* ønsker vi ideelt sett detaljerte data for avvik i framdrift, kostnader og kvalitet for alle prosjekter over en femårs periode. Vi har ikke dette datagrunnlaget så vi vil bruke gjennomføringsgraden av investeringsbudsjettene som en indikator. Vesentlige avvik her vil vanligvis være indikasjoner på forsinkelser, kostnadsoverskridelser og andre problemer. Vi vil se på gjennomsnittlig gjennomføringsgrad fra 2013 – 2017.

For *brukertilfredshet* har vi gjennomført en egen brukerundersøkelse, hvor et begrenset utvalg respondenter er bedt om å vurdere kvalitetene både på lokalene de benytter og servicen de mottar fra eiendomsfunksjonen i kommunen. Den siste faktoren vil fange opp eiendomsfunksjonens evne til å fange opp brukerønsker og svare ut utfordringer som oppstår.

*Medarbeidernes kompetanse* måles i denne analysen gjennom deres formalkompetanse. Vi tallfester hvor stor andel av medarbeiderne som har fagutdanning, utdanning på bachelor-nivå (inklusive ingeniører) og master-nivå (inklusive jurister og sivilingeniører). Etter vår vurdering er en moderne eiendomsfunksjon avhengig av godt kvalifiserte medarbeidere. For de fleste funksjoner vil det viktigste være å ha fagutdanning, men eiendomsfunksjonen trenger også medarbeidere med bachelor-utdanning i noen nøkkelposisjoner, blant annet økonomer til administrasjon og planlegging og ingeniører til styring av drift og utvikling. Virksomheten trenger også noen medarbeidere med masterutdanning, blant annet jurister til kontraktforvaltning og sivilingeniører til teknisk utvikling, automatisering og prosjektering. Ved vurderingen av kompetanse legger vi til grunn at fagutdanning innebærer en fullstendig utdanning som har ført fram til fagbrev eller tilsvarende.

For samfunns – og stedsutvikling har vi benyttet en kvalitativ vurdering. Samfunns- og stedsutvikling er definert relativt bredt og omfatter tiltak/praksis som bidrar til flerbruk, som stimulerer til økt sentrumsaktivitet, mer urban struktur, samlokalisering, stedsutvikling, bydelssenterutvikling og tiltak/praksis som bidrar til økt kollektivbruk. Vi har også supplert med tiltak/praksis som kan generere økonomisk aktivitet. Eksemplene er beskrevet noe nærmere i teksten. Kilder er blant andre Drammen kommune (2013),

---

<sup>1</sup> For å vurdere dette måtte vi hatt detaljerte og sammenlignbare oversikter over utviklingen i verdiene i eiendomsporteføljene i de tre kommunene over en lengre tidsperiode.

<sup>2</sup> Dette kunne vært uttrykt som at vedlikehold-andelen av FDV skulle være høy, men det er enklere og mer transparent å bruke vedlikehold i kr pr kvm.

Buskerudbyen (2013), Nedre Eiker (2015), Svelvik kommune (2012), Svelvik kommune(2015), Nedre Eiker (2015b).

## 1.2.4 Andre samfunns mål og hensyn

I tillegg til de målene og vurderingskriteriene som går direkte på effektiviteten i eiendomsvirksomheten og som ble diskutert i avsnittet over, drøfter vi i denne analysen betydningen av et utvalg andre, bredere samfunns mål og hensyn.

### Politiske målsetninger

Det er definert fem hovedmål for etableringen av Nye Drammen.

1. Sikre gode og likeverdige tjenester til innbyggerne.
2. Robust økonomi.
3. Helhetlig samfunnsutvikling.
4. Styrket lokaldemokrati.
5. En sterkere stemme.

De fem hovedmålene er utdypet i dokumentet: *Politisk plattform for ny kommune* (Nye Drammen, 2017). Verken hovedmålene eller den politiske plattformen gir detaljerte anvisninger for hvordan man vil organisere spesifikke virksomhetsområder, men de gir føringer som kan være viktig for å nyansere drøftingen av framtidig organisering av eiendomsforvaltningen. Kapittel 4.4.1 drøfter disse hensynene.

### Eksempler fra andre kommuner

Det er relevant å se på hvilke målsetninger og beslutningskriterier som legges til grunn for organisering av eiendomsfunksjonen og den løpende eiendomsforvaltningen i andre kommuner. Flere kommuner har gjennomført eller er i ferd med å gjennomføre tilsvarende sammenslutninger som Nye Drammen. Dette gjelder blant annet Sandefjord/Stokke (Sandefjord), Asker/Røyken/Hurum (Asker), Holmestrand/Hof/Sande (Holmestrand), Moss/Rygge (Moss), Oppegård/Ski (Nordre Follo) og Skedsmo/Fet/Sørum (Lillestrøm kommune). I kapittel 4.4.2 i denne rapporten har vi sammenlignet våre resultater, konklusjoner og anbefalinger med tilsvarende for tre andre kommuner: Sandefjord, Asker og Oslo, for å belyse og nyansere disse. Sandefjord og Asker er sammenlignbare kommuner som har gjennomført eller er i ferd med å gjennomføre tilsvarende sammenslåing som Drammen, Nedre Eiker og Svelvik. Oslo er den norske kommunen med desidert størst eiendomsmasse og har lagt mye arbeid i organisering av eiendomsforvaltningen.

### Lover, forskrifter og internasjonale forhold

En annen faktor som kan få betydning for eiendomsforvaltningen i Nye Drammen er utviklingen i nasjonalt lovverk og forskrifter, blant annet som følge av tilpasning til EØS-regelverket. Det er en stadig utvikling på dette feltet, både gjennom nye lover og forskrifter og gjennom utvikling i fortolkningen av eksisterende lovverk, som følge av dommer i EU- og EØS-domstolene. Spesielt vil lovverk for offentlig støtte, offentlige anbud, konkurranse og skattlegging kunne få betydning for organisering av eiendomsforvaltningen. Betydningen av disse drøftes kort i kapittel 4.4.3.

## 1.2.5 Vurdering av framtidig organisering

Oppdragsgiver har presisert at det er kun to aktuelle organisasjonsmodeller for organisering av eiendomsvirksomheten i Nye Drammen kommune: etat og kommunalt foretak (KF). Aksjeselskap (AS) er ikke en aktuell organisasjonsform for forvaltning av formålsbygg, men denne selskapsformen brukes for forvaltning av kommersielle og potensielt kommersielle eiendommer, blant annet gjennom Drammen Eiendomsutvikling AS og Nedre Eiker Eiendomsutvikling AS.

I kapittel 4.1 definerer vi de to hovedalternativene for framtidig organisering, etat og KF, ved hjelp av de faktorene som er beskrevet i Tabell 1-1 foran. Vi definerer også tre mellomvarianter mellom de to rendyrkede organisasjonsmodellene. Disse er nyttige for å spenne ut mulighetsrommet og tydeliggjøre virkningene av enkelte detaljerte valg vedrørende organiseringen.

De framtidige organisasjonsmodellene analyseres ved hjelp av vurderingskriteriene beskrevet i avsnitt 1.2.3. Denne analysen er basert på forventninger om hvordan virksomhetene vil agere i fremtiden og det er betydelig usikkerhet rundt dette. Vi drøfter denne usikkerheten og identifiserer hvilke resultater som er robuste på tross av usikkerheten, og hvilke som er betinget av spesifikke eksterne faktorer.

## 1.2.6 Avgrensinger

Denne analysen er utarbeidet på grunnlag av et relativt begrenset datagrunnlag. Blant annet er antall respondenter på intervjuer og brukerundersøkelser lavt, og resultatene fra disse undersøkelsene er ikke statistisk signifikante uttrykk for oppfatningene i brukergruppene totalt sett. Vi har sammenholdt resultatene fra ulike kilder for å verifisere at vurderingene er rimelige og konsistente.

En utfordring ved sammenligning av eiendomsvirksomheten i de tre kommunene er at kommunenes økonomiske rammer har vært svært ulike i perioden som er vurdert. Dette innebærer at noen forskjeller mellom kommunene kan skyldes ulikheter i økonomiske rammer mer enn spesifikke organisatorisk valg. Vi har lagt vekt på å identifisere slike konsekvenser i vurderingen av de ulike kommunene.

Denne analysen fokuserer på effektiv organisering av eiendomsvirksomheten i de tre eksisterende kommunene og i Nye Drammen kommune. Dette målet er ikke avstemt mot kommunenes øvrige virksomhet. Vi har for eksempel ikke vurdert om lavt vedlikehold av eiendommer er forsvarlig fordi andre formål prioriteres høyere.

Vi gjør en rekke vurderinger basert på kommunenes regnskapstall og SSBs KOSTRA-tall. Vi vet at det i praksis er nyanser i hvordan kommunene tolker regnskapsregler, KOSTRA-definisjoner og rapporteringsrutiner, men vi har ikke hatt mulighet til å gjøre en eksplisitt vurdering av eventuelle dataproblemer som følge av dette. Våre resultater forutsetter implisitt at disse tallene er tilstrekkelig korrekte og konsistente mellom de ulike kommunene.

Informasjon angående eiendomsvirksomheten i de tre kommunene er ofte svært fragmentert, og vi har vært avhengig av å sammenstille informasjon og data fra ulike kilder. Vi har søkt å verifisere at informasjonen vi har brukt er konsistent innen hver kommune og på tvers av kommunene, men vi kan ikke utelukke at det fortsatt er konsistensproblemer i noen av datasettene.

## 2 Dagens eiendomsforvaltning i Drammen, Nedre Eiker og Svelvik

### 2.1 Oversikt

Tabell 2-1 gir en kort oversikt over dagens organisering av eiendomsvirksomhetene i de tre kommunene. Organiseringen i hver kommune er beskrevet i mer detalj senere i dette avsnittet.

Tabell 2-1 Oppsummering av dagens organisering

Faktor	Drammen	Nedre Eiker	Svelvik
<b>Virksomhetsform</b>	Kommunalt foretak	Avdeling (etat)	Avdeling (etat)
<b>Organisasjonsstruktur</b>	4 avdelinger: adm, drift, marked, prosjekt, 34 ansatte	7 enheter, 4 med 2 personer eller flere, 3 med 0-1 person, 27 ansatte	10 personer. 1 avdeling med vaktmestere som underenhet.
<b>Kapasitet og kompetanse</b>	15 fagutdannelse 14 bachelor/ingeniør 5 master Snitt ansiennitet 11 år	17 fagutdannelse 5 bachelor 3 master Snitt ansiennitet 10 år	5 fagutdannelse 1 bachelor Snitt ansiennitet 6 år
<b>Finansieringsmodell</b>	Internhusleie	Budsjett	Internhusleie (delvis)
<b>Eiendomsportefølje</b>	193 formålsbygg 409.000 kvm 4.117 mill. kr	68 formålsbygg 104.000 kvm 1.019 mill. kr	19 formåls bygg 43.000 kvm 293 mill. kr
<b>Kontraktportefølje tjenester</b>	Utgangspunkt at alle tjenester anskaffes	Utgangspunkt bruk av egenregi	Vaktmestre og renhold i egenregi
<b>Ansvar og oppgaver</b>	Alle oppgaver knyttet til eiendomsforvaltning- og utbygging	Alle oppgaver knyttet til eiendomsforvaltning- og utbygging	Forvaltning, drift og vedlikehold, men ikke utbygging
<b>Interne prosesser</b>	Tilstandsvurdering alle bygg, årlig oppdatering. Grunnlag for vedlikeholdsplan.	Tilstandsvurdering alle bygg, årlig oppdatering. Grunnlag for ønsket vedlikeholdsplan. I	Lite formalisering, manuell dokumentasjon. Ingen formell tilstandsvurdering siden 2012.



			praksis prioritet til HMS.	Liten portefølje, kjenner byggene godt
<b>Informasjonssystemer</b>	Facilit.		IK-bygg. Facilit.	Facilit, kun enkelte funksjoner.
	Alle bygg er elektronisk dokumentert. Fokus på automatisering av styring og overvåking.		Arbeid med elektronisk dokumentasjon av alle bygg.	Byggene er ikke dokumentert elektronisk.
<b>Styrende dokumenter</b>	Drammen Kommunes Eierpolitikk 2016 -2020, Vedtekter for DEKF Strategidokument for DEKF ROS analyse DEKF Vedlikeholdsstrategi Energistrategi Strategi for byggherrefunksjon Retningslinjer samhandling KF og basisorganisasjon Behovsanalyser og sektorstrategier skole, barnehage, idrett, helse, etc		Kommuneplan Budsjettdokumenter	Budsjettdokumenter Kommunestyrevedtak 2011 om styrking av eiendomsforvaltning

*Kilde Vista Analyse, sammenstilling av dokumenter fra de ulike kommunene*

## 2.2 Drammen

Drammen Eiendom KF (DEKF) ble etablert i 1995. Selskapet er en del av Drammen kommune som juridisk person men har et eget styre på syv medlemmer, hvorav to ansattrepresentanter. Styret, leder og nestleder oppnevnes av bystyret. I tråd med Drammens eierpolitikk er styret oppnevnt på faglig grunnlag og det er ikke aktive politikere i styret. Styret tilsetter daglig leder og fastsetter dennes lønn, innenfor rammen av kommunens personalpolitiske retningslinjer. Ansatte i DEKF har de samme pensjonsvilkår som andre kommunalt ansatte.

DEKF har 34 ansatte og er organisert i fire avdelinger: administrasjon (4), drift (20), marked (4) og prosjekt (5). Ledergruppen utgjøres av daglig leder og de fire avdelingssjefene. De fleste ansatte har fagutdannelse, bachelor- eller mastergrad, med vekt på tekniske fag. Andelen med høyere utdannelse er høyest i forvaltningsavdelingen som er ansvarlig for kontrakter for anskaffelser, inn- og utleie, samt i

prosjektavdelingen som står for utbygginger. Arbeidsstyrken er svært erfaren, med en gjennomsnittsalder på 52 år og gjennomsnittlig ansiennitet på 11,7 år. Tabell 2.2 gir en oversikt over formalkompetanse fordelt på de ulike avdelingene. I tabellen er daglig leder inkludert i gruppen administrasjon.

Tabell 2-2 DEKF Formalkompetanse fordelt på avdeling

Avdeling	Lavere	Fagutdanning	Bachelor	Master	Sum
Administrasjon		-	5	-	5
Drift	2	12	6		20
Marked			1	3	4
Prosjekt		1	2	2	5
Sum	2	13	14	5	34

Kilde: DEKF Oversikt ansatte

DEKF forvalter en betydelig eiendomsportefølje. Tabell 2-3 gir en oversikt over porteføljen fordelt på ulike typer formålsbygg. Porteføljen har en betydelig andel innleide arealer. Hovedstrategien er at spesialiserte formålsbygg primært bør være eid av kommunene selv, mens kontorbygg og andre bygg for generell anvendelse kan leies fra andre.<sup>3</sup> Det pågår et arbeid med sikte på kommunal overtagelse av tre sykehjem som for øyeblikket leies av andre.

Tabell 2-3 Eiendomsportefølje 2018

Bygg	Bokført verdi 1.12018 (tkr)	Antall bygg	Areal (kvm)	Areal (kvm) innleie
Skole	1 482 270	60	118370	
Bolig	702 793	1 115	57 709	
Idrett	583 938	9	32 524	
Institusjon	434 080	19	37 885	19140
Barnehage	246 635	38	18 033	
Kommunal næring	238 355	21	24 744	
Administrasjon	137 545	10	2 501	22729
Kultur	13 900	10	1 738	20 183
Natur og friluftsliv	9 506	10	4 040	
Prestebolig	2 265	2	510	
Andre bygg		14	48 044	1097
Anlegg under utførelse	188 883			
Festetomter og grunn	77 211			
Sum	4 117 382	1 308	346 098	63 149

Kilde: DEKF Verdier type bygg 2018 og Eiendomsoversikt 2018

Drammen har et internhusleiesystem hvor alle brukere av kommunale bygg betaler en husleie som skal reflektere verdien av bygget og kostnadene ved verdibevarende forvaltning, drift og vedlikehold (FDV).

<sup>3</sup> I følge intervju med daglig leder i DEKF.

Dette medfører at husleien for nye bygg med høy standard kan være betydelig høyere enn for eldre bygg. Husleien bevilges over virksomhetenes årlige budsjetter. Tabell 2-4 gir en oversikt over anslåtte husleier for formålsbyggene i budsjettet for 2017 og 2018.

Sektor	Husleie 2017	Husleie 2018
Barnehage	24 728	25 469
Oppvekst	6 316	6 393
Helse og omsorg	43 780	48 904
Kultur og fritid	1 734	1 779
Service og administrasjon	3 440	3 529
Samferdsel og fellesarealer	20 534	20 835
Grunnskole	183 966	191 242
Sosiale tjenester	6 696	6 870
Tekniske tjenester	48	50
<b>Sum</b>	<b>291 242</b>	<b>304 837</b>

Kilde: DEKF Budsjett eide bygg 2018

DEKFs strategi innebærer at de skal være en effektiv og profesjonell forvalter- og byggherreorganisasjon.<sup>4</sup> Hovedregelen er at produksjonsoppgaver, håndverkertjenester, rådgivningstjenester og spesialkompetanse løses ved innkjøp av tjenester. Denne strategien synliggjøres i regnskapet, hvor egne lønnskostnader kun utgjør 17 % av samlede driftsutgifter, eksklusive husleie og avskrivninger. Renhold, eiendomsdrift og vedlikehold håndteres hovedsakelig gjennom kjøp av tjenester. Boks 2.1 gjengir hovedpunkter i DEKFs strategi.

<sup>4</sup> DEKF strategidokument 2018.

## Boks 2.1 Strategi for Drammen Eiendom KF

MÅL		
Rolle	Mål	Handlingsmål
Eier	Fokus på forretningsmessige prinsipper	Alle eiendommer skal ha avkastning, alternativt en utviklings-/ eller avviklingsplan. Videreutvikle metode for verdivurdering og tilstandsutvikling av eiendomsmassen
Forvalter	Trygge og funksjonelle lokaler  Effektiv drift  Fornøyde kunder	Det skal utarbeides - Kundetilfredshetsundersøkelser og resultatmål for dette. - egen HMS - plan / ROS Analyse - egen vedlikeholdsstrategi - egen driftsstrategi - egen strategi for boligområdet - nøkkeltall for ressursbruk - rullering av energistrategi
Utvikler	Utvikle fremtidens bygg og løsninger	Aktiv og pådriver til innovasjon og nytenkning. Delta i utviklingsprogrammer og samarbeid. Søke dialog med bransjekompetanse og forskningsmiljøer.
Byggherre	Kvalitetsbygg til riktig pris. Moderne funksjonalitet og teknisk standard.	- Utarbeide en strategi for byggherrollen - Videreutvikle rolle/samhandling i kommunen - utbyggingsavtaler
Formidler	Profesjonell aktør i leiemarkedet for DK.	Årlig gjennomgang av porteføljen Løpende oppfølging av vilkår, løpetider, regulering mv. Utarbeide rutiner for håndtering av leietakeres vedlikeholdsplikt

  

ORGANISERING	
Bestillerorganisasjon	Vi skal være en effektiv og profesjonell forvalter-/ og byggherreorganisasjon hvor hovedreglen er at produksjonsoppgaver, håndverkertjenester, rådgivningstjenester, spesialkompetanse løses ved innkjøp av tjenester.
Bruk av IT	Vi skal ha fokus på og være en nasjonal foregangsbedrift i bruk av ny teknologi i forvaltning og drift av kommunal eiendom
Etikk i fokus	Vi skal tilstrebe en høy etisk standard. Årlige utviklingstiltak og gjennomgang av etisk regelverk.
Styringssystem	Vi benytter mål og resultatstyring(MRS) som operasjonelt styringsverktøy. Årlig rullering av mål pr. målområde. DEKF fører regnskap etter regnskapslovens prinsipper.
Medarbeidere	Medarbeider skal gis myndighet og ansvar tilpasset oppgaver og kompetanse. Medarbeidertilfredshet måles jevnlig.

Kilde: DEKF strategidokument 2015.

DEKF håndterer alle funksjoner knyttet til eiendomsvirksomheten, inklusive et omfattende årlig investeringsprogram hvor de har byggherreansvar. DEKF er ansvarlig for forvaltning av alle kommunalt eide bygg og eiendommer i Drammen kommune, med unntak av eiendommer som skal utvikles for kommersielle formål. Disse eiendommene forvaltes av et eget aksjeselskap, Drammen Eiendom Utvikling AS.

DEKF har en detaljert oversikt over alle sine eiendommer. Det foretas jevnlig tilstandsvurderinger som brukes til å utarbeide vedlikeholdsplaner for budsjettåret og for økonomiplanperioden. I henhold til vedtatt vedlikeholdsstrategi skal eiendommer tilstandsvurderes minst hvert annet år og det er et mål at alle eiendommer skal ha en tilstandsgrad på 1,2 eller bedre, basert på norsk standard for tilstandsvurdering (skala 0-3). Ordinært vedlikehold finansieres over driftsbudsjettet og inngår i husleie, som en del av et FDV påslag på 350 kr/kvm. Oppgraderinger finansieres som egne prosjekter på

investeringsbudsjettet. Disse påvirker ikke husleien da avskrivningskomponenten i husleien skal dekke slike oppgraderinger.

DEKF har satset på høy grad av automatisering i driften av bygg. En rekke tekniske funksjoner i byggene blir fjernstyrt fra DEKFs driftssentral. DEKF har ingen faste vaktmestere i byggene, men driftspersonell kan tilkalles ved behov. I enkelte bygg er det vaktmestere eller driftspersonell fra andre kommunale etater. For eksempel i Drammenshallen, der det er to personer som er tilsatt i avdelingen for Natur, kultur, idrett og fritid.

DEKF bruker programvaren FACILIT til å forvalte eiendomsporteføljen. Dette er et omfattende standardprogram for eiendomsforvaltning, som brukes av mange norske kommuner. Programvaren omfatter moduler for Forvaltning (dokumentasjon, datafangst, dokumentarkiv, brannbok, eiendomsbok, leieadministrasjon, kontrakter og leieforhold, avtaler, rutiner og instruksjoner, rapportering og bostøtte), Drift (energi, renhold, drift og ettersyn, avfallsbehandling og mobilitet), Vedlikehold (tilstandsanalyse, kontrollplaner, sjekklister, arbeidsordre, serviceavtaler, vedlikeholdsplaner og akutt vedlikehold) og Utvikling (prosjekt- og byggeregnskap, nybygg, prosjektarkiv, prosjekthåndbok, tegningsarkiv, link til lover og forskrifter, rutiner og prosedyrer). DEKF benytter forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdsmodulene i Facilit.

Det er et omfattende hierarki av styrende dokumenter for DEKFs virksomhet. Dette omfatter:

- Drammen kommunes eierpolitikk
- Kommunens eierstrategi for DEKF
- Foretakets vedtekter
- DEKFs strategidokument
- Retningslinjer for samhandling mellom kommunale foretak og basisorganisasjonene i Drammen kommune
- Egne strategier for drift, for vedlikehold, for energibruk, for boliger og for byggherrefunksjonen
- Kommunale behovsplaner for skole, idrett, barnehager, helse og kommunale boliger
- Egen risiko- og sårbarhetsanalyse for DEKF.

Styringsdokumentene operasjonaliseres gjennom årlige budsjetter og økonomiplaner, herunder rulle-ende investeringsplaner, og resultatene rapporteres i årsmeldinger og årsregnskap. Drammen kommune deltar i ASSS samarbeidet mellom 10 store norske kommuner om sammenligning av data for ulike kommunale tjenester.

## 2.3 Nedre Eiker

Eiendomsavdelingen i Nedre Eiker kommune er en del av Teknisk sektor. Eiendomssjefen rapporterer til kommunaldirektør for tekniske tjenester, som rapporterer til rådmannen.

Eiendomsavdelingen har 27 ansatte (26,5 årsverk). I følge organisasjonskartet er avdelingen delt i syv enheter, men bare fire av disse har mer enn 2 personer i enheten. Enhetene for Enøk og Kommuneskoger har en person hver, mens enheten for Park og grønt ivaretas av eiendomssjefen. Eiendomsforvaltning, som også omfatter administrasjon, er delt i to enheter: Strategiske eiendommer og Boligforvaltning. Den største enheten er Bygningsdrift og vedlikehold. Denne har 15 ansatte (14,5 årsverk), hvorav 2,5 årsverk til styring og 12 årsverk til levering av tjenester. Gjennomsnittlig ansiennitet i avdelingen er over 8 år. Personalet i driftsseksjonen er spesielt erfarne, med gjennomsnittlig ansiennitet over 10 år og

gjennomsnittsalder 53 år. Tabell 2-5 gir en oversikt over formalkompetanse i Eiendomsavdelingen i nedre Eiker.

Tabell 2-5 Nedre Eiker Eiendomsavdeling formalkompetanse fordelt på avdeling

Funksjon	Lavere	Fagutdanning	Bachelor	Master	Sum
Leder			1		1
Forvaltning		1	2	3	6
Utbygging			2		2
Drift/vedlikehold	2	13			15
Andre		3			3
Sum	2	17	5	3	27

Kilde: Nedre Eiker Eiendom oversikt ansatte

Eiendomsavdelingen kostnader dekkes over ordinære kommunale budsjetter. Kommunens virksomheter betaler ikke internhusleie og de samlede kostnadene knyttet til forvaltning og drift av byggene framkommer ikke i de enkelte virksomhetenes regnskap og budsjetter.

Nedre Eiker har en omfattende eiendomsportefølje som representerer store verdier. Kommunen har en relativt betydelig andel av innleide lokaler. Tabell 2-6 gir en oversikt over eiendomsporteføljen.

Tabell 2-6 Eiendomsportefølje 2018

Bygg	Bokført verdi 1.1.2018 (tkr)	Antall bygg	Areal (kvm)	Areal (kvm) innleie
Administrasjon	38 795	4	6 192	4.075
Skoler	506 640	10	49 883	1.362
Barnehager	59 654	8	5 700	2.291
Helse og sosial	173 455	5	14 555	1.370
Boliger	82 411	114	6 840	1.000
Kultur, park, idrett	59 285	5	12 539	2.982
Andre	20 282	21	4 291	
Tomter	67 454			
Sum	1 018 965	167	100 000	13.080

Kilde: Nedre Eiker regnskap 2017, oversikt eiendommer 2018, samlet oversikt innleieavtaler, epost datert 28.8.2018.

Nedre Eiker har som politikk at tjenester i stor grad skal utføres i egenregi. Det ble gjort forsøk med konkurranseutsetting av renholdet på noen skoler for noen år tilbake, men ordningen ble avvirket og tjenestene tilbakeført til kommunal egenregi etter noen få år. Både innføringen og avviking av konkurranseutsetting var knyttet til politiske skifter i kommunen. Vaktmestertjenester leveres i all hovedsak av driftsenheten i Eiendomsavdelingen. Renhold leveres av en annen avdeling i kommunen og utføres av kommunalt ansatte. Innkjøpte tjenester begrenses til områder hvor det kreves spesialkompetanse eller særskilte godkjenninger, i hovedsak til elektriker- og rørleggertjenester.

Eiendomsavdelingen har et bredt ansvar for alle aktiviteter knyttet til kommunal eiendomsforvaltning, inklusive utbygginger og oppgraderinger. Avdelingen foretok en detaljert tilstandsanalyse av alle bygg i

2012, og denne tilstandsvurderingen oppdateres fortløpende. Denne har dannet grunnlag for utarbeidelse av detaljerte vedlikeholdsplaner og anslag for kostnadene ved manglende vedlikehold. I henhold til lederen for Eiendomsavdelingen har vedlikehold generelt fokusert på å imøtekomme HMS-krav og unngå akutte problemer. Dette innebærer at vedlikeholdsplanene er mer oversikter over hva som er ønskelig å gjøre enn hva som faktisk gjennomføres. Faktisk vedlikehold programmeres hovedsakelig gjennom årlige budsjettprosesser.

Tilstandsvurderingene er dokumentert i programmet IK-Bygg. Dokumentasjon av byggene finnes delvis i dette systemet, delvis i Facilit. Det foregår et arbeid for å sikre at alle bygg er dokumentert elektronisk.

I Kommuneplanens handlingsdel 2016-2019 er det angitt følgende mål for eiendomsvirksomheten: «Nedre Eikers bygg, boligmasse og eiendommer tilrettelegges og vedlikeholdes». I budsjett dokumentene for 2018-2021 blir det understreket at «Eiendomsavdelingen sørger for tilfredsstillende lokaler for kommunens virksomheter til enhver tid». Budsjettet angir styringsparameter for eiendomsvirksomheten, i hovedsak knyttet til brukertilfredshet. Nedre Eiker kommune har også retningslinjer (brukeravtaler) som definerer grensesnittet i samhandlingen mellom eiendomsavdelingen og brukervirksomhetene. Det finnes også også behovsanalyser innenfor skole og barnehage.

Budsjettet diskuterer også utfordringene knytte til vedlikeholdsetterslepet, som er beregnet til 180 millioner kr. Av dette gjelder 14 millioner kr de mest kritiske tiltakene, som prioriteres i budsjettet. Disse tiltakene skal håndtere HMS-utfordringer med alvorlig eller svært alvorlig konsekvenser, og består i hovedsak av lovpålagte branntekniske tiltak og utskifting av gamle vannrør.

## 2.4 Svelvik

Eiendomsvirksomheten i Svelvik er en del av sektor for Investerings- og næringsprosjekter. Selv om sektoren har blitt reorganisert flere ganger det siste tiåret, er eiendomsvirksomheten lite endret. Eiendomssjefen rapporterer til kommunalsjefen for Investerings- og næringsprosjekter, som rapporterer til rådmannen. Eiendomsavdelingen er ikke ansvarlig for å gjennomføre utbyggingsprosjekter. Dette gjøres i en egen enhet for prosjektledelse, som også er en del av sektor for investerings- og næringsprosjekter.

Eiendomsavdelingen har 10 ansatte. Det er en samlet avdeling, med en underenhet for vaktmestervirksomheten. Noen av de ansatte har utvidet ansvar som fagledere. De fleste ansatte jobber med tekniske drift. Noen av disse har vært atskillige år i stillingene, men gjennomsnittlig ansiennitet i kommunens eiendomsvirksomhet er ikke høyere enn 5,6 år. Noen av medarbeiderne har erfaring fra lignende virksomhet utenfor kommunen. Snittalderen er 52 år. Tabell 2-7 gir en oversikt over formalkompetanse i avdelingen. Det framgår at de aller fleste medarbeiderne har fagutdanning eller lavere utdanning. I tillegg tar alle medarbeiderne fagbrevkurs som byggdrifter nå i 2018, med avsluttende eksamen våren 2019.

Tabell 2-7 Svelvik Eiendomsavdeling Formalkompetanse fordelt på avdeling

Funksjon	Lavere	Fagutdanning	Bachelor	Master	Sum
Leder			1		1
Administrasjon		1			1
Drift	4	4			8
Sum	4	5	1		10

Kilde: Svelvik Eiendom oversikt ansatte

Eiendomsporteføljen i Svelvik er relativt beskjeden. Verdien av eiendomsporteføljen i tabell 2-8 er basert på egne uttrekk fra regnskapssystemet.

Tabell 2-8 Eiendomsportefølje Svelvik 2018

Bygg	Verdi 2018 (tkr)	Antall bygg	Areal (kvm)	Husleie
Administrasjon	29 118	2	4625	1570
Skole	154 279	5	18954	7769
Barnehage	43 008	3	2124	1840
Institusjon	19 707	1	3212	1693
Kultur	13 855	5	4081	1018
Idrett	25 189	2	3855	1481
Aktivitetssentral	7 339	1	358	501
Bolig	979	83	6164	<sup>5</sup>
<b>Totalt</b>	<b>293 474</b>	<b>102</b>	<b>43373</b>	

Kilde Svelvik regnskap 2017, uttrekk fra eiendomsregister 2017, oversikt over formålsbygg og kommunale boliger

Svelvik innførte internhusleie for formålsbygg i 2015. Utgangspunktet er at leietagere skal betale en husleie som dekker kostnadene for byggene, inklusive FDV men uten avskrivninger. Strømutgifter dekkes fortsatt sentralt, og kommunale avgifter dekkes av virksomhetene direkte. Inntekter knyttet til byggene tilfaller virksomhetene. Kostnadsanslagene er basert på historiske kostnader, og påslaget for FDV er ikke tilstrekkelig for å sikre verdibevarende vedlikehold.<sup>6</sup> Tabell 2-9 viser beregnede husleier i budsjettet for 2018.

<sup>5</sup> Mangler data.

<sup>6</sup> Det vil framgå av senere avsnitt i denne rapporten at avsetningene til vedlikehold i Svelvik har vært svært lave i mange år. Husleier basert på historiske kostnader må derfor antas å være utilstrekkelige til å sikre verdibevarende vedlikehold.



Tabell 2-9 Internhusleie for formålsbygg Svelvik 2018

Type bygg	Totalkost- nad ekskl- sive uttrekk	Antall m2	kr/m2
Idrett	1 481 000	3855	384
Kultur	1 018 000	4396	232
Administrasjonsbygg	1 570 000	2965	530
Svelvikhuset	265 000	500	530
Vaskeri sykehjemmet	34 036	67	508
Sykehjemmet	1 692 964	3333	508
Fabrikkjordet	501 000	1088	460
Barnehager	1 840 000	2367	777
Skoler	7 327 000	14960	490
Berger og Ebbestad skoler	441 650	5167	85
<b>Totalt</b>	<b>16 170 650</b>	<b>38 698</b>	

Kilde: Svelvik Eiendomsavdeling

Eiendomsavdelingen har ingen innleie av formålsbygg. Bygningsdrift og vaktmestertjenester utføres i stor grad i egenregi, mens større vedlikeholdsprosjekter håndteres gjennom kjøp av tjenester. Renholdstjenester håndteres også i egenregi.

Eiendomsavdeling i Svelvik har et mer avgrenset ansvar enn tilsvarende i Drammen og Nedre Eiker, siden de ikke er ansvarlig for utbyggingsprosjekter. Dette håndteres av en annen avdeling i samme sektor. Eiendomsavdelingen er involvert i å definere krav til nybygg, sammen med de framtidige brukerne av byggene.

Det ble foretatt en tilstandsvurdering av byggene i 2012, men den har ikke blitt systematisk oppdatert. Eiendomsavdelingen er relativt uformell, med liten grad av dokumentasjon av eiendommer og lite formalisering av tilstandsvurderinger og vedlikeholdsplaner. Det vises til at de har en liten eiendomsportefølje og at fagfolkene kjenner byggene svært godt. Svelvik bruker også Facilit, men kun enkelte funksjoner, i hovedsak i forvaltning, drift og vedlikeholdsmodulen.

Kommuneplanens samfunnsdel og handlingsplan (budsjett) inneholder ingen spesifikke mål eller føringer for eiendomsvirksomheten. Handlingsplanen inneholder en kort oversikt over ansvar og aktiviteter, men verken ambisjonsnivå eller spesifikke mål er definert. I 2011 (kommunestyresak 80/11, vedtatt 12.12.2011) behandlet kommunestyret en sak om ny eiendomsforvaltning og fattet følgende vedtak:

1. Det gjennomføres en ajourføring av tilstandsrapport for alle kommunale bygg og eiendommer for å få en oversikt over vedlikeholdsetterslep og bygningsstandard.
2. På bakgrunn av ny tilstandsrapport skal det utarbeides en helhetlig og langsiktig virksomhet på vedlikeholdsplan.
3. Det anbefales å avsette årlige midler til gjennomføring av virksomhet og vedlikeholdsplan og dermed sørge for nødvendig løpende vedlikehold.
4. Det må settes fokus i virksomheten på en best mulig arealutnyttelse i alle kommunale bygg. Innsparinger må synliggjøres og vurderes i årlige budsjettbehandlinger.

Dette kommunestyrevedtaket er de mest konkrete politiske føringene for eiendomsvirksomheten i Svelvik. Vedtaket har i liten grad har blitt fulgt opp, med unntak av innføringen av husleie for formålsbygg i 2015.

# 3 Vurdering av dagens organisering

## 3.1 Oversikt

I dette kapitlet oppsummerer vi våre vurderinger av eiendomsforvaltningene i de tre kommunene i forhold til de vurderingskriteriene og indikatorene som ble definert i kapittel 1.2. I de etterfølgende avsnittene diskuterer vi hver kommune i forhold til hvert enkelt kriterium.

## 3.2 Reinvestering i formålsbygg er høyere enn kapitalslit

I tabellen under har vi oppsummert resultatene for utviklingen i realverdien av eiendomsverdiene i de tre kommunene. Eiendomsporteføljen i Drammen kommune viser en svak realvekst i perioden 2013 – 2017 mens Nedre Eiker har hatt en sterk vekst. I Svelvik har det vært et svakt fall i eiendomsverdien i perioden.

### 3.2.1 Oversikt

Tabell 3-1 viser at det er betydelige forskjeller i utviklingen i verdien av eiendomsporteføljene i de tre kommunene fra 2013 – 2017. Både Drammen og Nedre Eiker har hatt vekst i bokførte verdier og realverdier. I Svelvik er bokførte verdier konstante. Dette tilsvarer et fall i realverdier.

Tabell 3-1 Endringer i bokførte verdier av kommunal eiendom (millioner kr)

Kolonne 1	Drammen	Nedre Eiker	Svelvik
Regnskap 2013	2 919	715	320
Regnskap 2017	3 599	952	293
Prisendring fra 2013 <sup>7</sup>	309	76	34
Endring realverdi	351	161	- 61
	12,0 %	22,5 %	- 19,1 %

Kilder: DEKF regnskap 2013 og 2017, Nedre Eiker regnskap 2013 og 2017, Svelvik årsevaluering 2013 og årsregnskap 2017.

### 3.2.2 Drammen

I Drammen har verdien av kommunens eiendommer økt betydelig mer enn prisstigningen. Dette indikerer at årlige investeringer klart overstiger avskrivningene.<sup>8</sup>

<sup>7</sup>. I denne perioden steg SSBs prisindeks for bygging av boligblokker med 10,6 %. Vi antar dette også er representativt for kommunale formålsbygg.

<sup>8</sup> I følge Drammen kommune skyldes «de høyere bokførte verdiene i Drammen etter alt å dømme at eiendomsverdiene i Drammen ble synliggjort og oppskrevet til virkelig verdi ved opprettelsen av Drammen Eiendom KF. Effekten av dette er Drammen Eiendom KF har hatt omkring kr. 380 mill. i avskrivninger på formålsbygg i perioden fra 2013 til 2017. Dette som følge av at det også beregnes reelle avskrivninger og verdislit av «gammel» bygningsmasse. Noe som i en sammenlignende analyse anslagsvis utgjør et avvik i perioden på om lag kr. 120 mill. Noe som bør korrigeres når en sammenligner bokførte verdier med andre som ikke har foretatt slik oppskrivning. «

En viktig årsak til dette er husleiesystemet, som inkluderer avskrivninger og som sikrer at det hvert år genereres tilstrekkelige ressurser til å opprettholde realverdien av eiendommene. Økningene utover dette er imidlertid et resultat av bevisste valg om å prioritere nyinvesteringer og oppgraderinger av kommunens eiendommer.

En viktig tilleggsfaktor er at organiseringen i et KF gjør at eiendomsverdiene blir veldig synlige. Dette gir beslutningstagerne sterkere insentiver til å prioritere bevaring av eiendomsverdier framfor andre formål, enn hvis disse verdiene er vanskelig tilgjengelige og lite dokumentert.

### 3.2.3 Nedre Eiker

Den bokførte verdien av eiendomsporteføljen i Nedre Eiker har også økt betydelig fra 2013 – 2017. Dette skyldes i hovedsak rehabilitering av skolebygg. For de andre kommunale eiendommene er verdiene i hovedsak uendret i nominelle beløp i perioden

Denne verdistigningen er et resultat av en politisk prioritering av rehabilitering av skolebygg. Dette har skjedd samtidig som kommunen har hatt store økonomiske utfordringer og har vært på ROBEK-listen hele perioden. Det politiske ambisjonsnivået har egentlig vært enda sterkere. Det opprinnelig vedtatte budsjettet for 2014 inneholdt også midler til bygging av nytt sykehjem, men dette ble tatt ut i senere budsjettjustering. Denne utviklingen illustrerer at tydelige politiske prioriteringer kan kompensere for manglende husleiesystemer eller andre mekanismer som skal sikre at eiendomsverdier opprettholdes.

Erfaringene fra Nedre Eiker og fra andre kommuner viser imidlertid til at selv om det gis prioritet til nye byggeprosjekter gis det ikke nødvendigvis prioritet til verdibevarende vedlikehold av eksisterende bygninger. Dette kan føre til en svært uensartet eiendomsmasse, med noen flotte nye eller rehabiliterte bygg og andre bygg som er i svært dårlig stand.

### 3.2.4 Svelvik

I Svelvik har reinvesteringer i eiendom vært lavere enn avskrivningene i en årrekke, men i 2016 ble det for første gang på mange år investert mer enn det ble avskrevet. Manglende investeringer har ført til nedgang i den nominelle bokførte verdien av eiendommene og til en betydelig nedgang i realverdiene.

Svelvik innførte en husleiemodell for formålsbygg i 2015. Hvis husleiene blir satt slik at de dekker de fulle kostnadene ved forvaltning, drift og vedlikehold, samt til nødvendige reinvesteringer, vil dette over tid gi grunnlag for å opprettholde eiendomsverdiene. Økningen i investeringene i 2016 kan være en indikasjon på at husleiemodellen begynner å påvirke de økonomiske prioriteringene i Svelvik.

Den underliggende årsak til fallet i eiendomsverdier i Svelvik fra 2013 til 2017 er den vanskelige økonomiske situasjonen kommunen har vært i. Svelvik har vært på ROBEK-listen hele denne perioden og vært nødt til å gjøre svært krevende prioriteringer i budsjettprosessene.

Samtidig er det rimelig å anta at manglende synlighet for eiendomsforvaltning og eiendomsverdier har bidratt til verdifallet. Eiendomsforvaltning er ikke et eget kostnadssted i kommuneregnskapet, og det er ikke mulig å avlese kostnader til eiendomsforvaltning eller balanseverdier for eiendom rett ut av regnskapet. Innføringen av husleiebetaling i 2015 har bidratt til noe mer synlighet, men selv husleieberegningen er vanskelig å forstå for de som ikke er eksperter.

Kommunestyret gjorde i 2011 vedtak om at eiendomsforvaltning skulle styrkes og at det skulle legges til rette for verdibevarende vedlikehold. Dette har i liten grad blitt fulgt opp i årlige budsjettvedtak.

### 3.3 Ressursbruk til forvaltning, drift og vedlikehold

I dette kapitlet har vi oppsummert resultatene knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold for de tre kommunene. Drammen har høyest avsetninger til vedlikehold, mens Svelvik har lavest kostnader til forvaltning og drift.<sup>9</sup>

#### 3.3.1 Oversikt

Tabell 3-2 illustrerer at Drammen ligger ganske høyt på utgifter til vedlikehold og på brutto driftsutgifter til eiendomsforvaltning. Nedre Eiker ligger noe under gjennomsnittet for norske kommuner mens Svelvik ligger jevnt over betydelig lavere.

Tabell 3-2: Utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold 2013 – 2017 (kr/kvm)

	Drammen	Nedre Eiker	Svelvik	Snitt Norge
Vedlikehold 2013	134	66	11	92
Vedlikehold 2017	173	67	78	110
Brutto driftsutgift 2013	1104	970	692	948
Brutto driftsutgift 2017	1391	1033	763	1120

Kilde: SSB KOSTRA data for 2013 og 2017. Det er enkelte avvik fra KOSTRA tall rapportert i kommunenes årsrapporter.

#### 3.3.2 Drammen

Vedlikeholdsutgiftene i 2017 er 57 prosent høyere enn gjennomsnittet av norske kommuner. Dette er en konsekvens av en bevist politikk om å unngå vedlikeholdsetterslep. Drammen har ligget over landsgjennomsnittet på dette feltet i en årrekke. Tilstandsvurderingene indikerer at dette har bidratt til en høy standard på eiendommene og et svært beskjedent vedlikeholdsetterslep.

Brutto driftsutgifter per kvadratmeter ligger 24 prosent høyere enn snittet i 2017. Dette ser også ut til å være en langsiktig trend. I 2013 lå driftsutgiftene 16 prosent over snittet for norske kommuner. Sammenlignet med andre store norske kommuner ligger Drammen 7 % høyere enn gjennomsnittet i 2017, som var 1259 kr/kvm.<sup>10</sup> Dette er en illustrasjon av at brutto driftsutgifter i eiendomsforvaltning vil ha en tendens til å være noe høyere i de største kommunene, blant annet på grunn av høyere eiendomspriser og mer kompliserte planleggings- og reguleringsprosesser. Samtidig er det klart at Drammen kommune bevisst har prioritert dette området.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Kostnader pr kvm basert på KOSTRA tall er ikke et ideelt mål for effektiv FDV. Som kommentert tidligere er det usikkerhet rundt konsistensen i KOSTRA tall, blant annet for FDV. En annen problemstilling er at moderne bygg er mer arealeffektive og derfor vil kreve høyere FDV pr kvm enn et eldre bygg. Disse tallene er imidlertid de beste som er tilgjengelig til å gjøre denne analysen og resultatene er så klare at noe usikkerhet i tallmaterialet ikke undergraver disse.

<sup>10</sup> ASSS data for 2017.

<sup>11</sup> I følge Drammen kommune har: «kommunen en relativt stor andel innleide formålbygg (22%) sammenlignet med andre norske kommuner (4%). En betydelig andel av husleien (anslagsvis 80%) består av kapitalkostnader. I Kostra- sammenheng

### 3.3.3 Nedre Eiker

I Nedre Eiker var forbruket av vedlikeholdsmidler i 2017 39 prosent lavere enn gjennomsnittet av norske kommuner. Vedlikeholdet har ligget på et lavt nivå i mange år. I 2013 var utgiftene 28 prosent lavere enn gjennomsnittet. Dette lave nivået er en direkte konsekvens av de økonomiske utfordringene i kommunen, som også har bidratt til et betydelig vedlikeholdsetterslep.

Brutto driftsutgifter i Nedre Eiker i 2017 er om lag 8 % lavere enn snittet i Norge. Dette er en nedgang i forhold til 2013, da utgiftene var 3 % høyere enn gjennomsnittet. Det er ikke mulig å se ut fra tallene om denne relative reduksjonen i FDV kostnader er et resultat av effektivisering eller av redusert tjenesteproduksjon eller tjenestekvalitet.

### 3.3.4 Svelvik

Vedlikeholdsutgiftene i 2017 er 32 prosent lavere enn gjennomsnittet av norske kommuner. Selv om dette er lavt, er det likevel en dramatisk økning i forhold til 2013, da nivået var 88 % lavere enn snittet. Denne utviklingen reflekterer forbedringen i den økonomiske situasjonen i Svelvik de siste årene og blir også understøttet av internhusleiesystemet.

Brutto driftsutgifter i Svelvik er hele 32 prosent lavere enn snittet i Norge i 2017. Dette er et større avvik enn i 2013, da Svelvik lå 27 prosent lavere enn gjennomsnittet. Det er rimelig at de lave driftsutgiftene også er et uttrykk for den vanskelige økonomiske situasjonen, som har bidratt til at ambisjonsnivået for driften er lavere i Svelvik enn i andre kommuner. I tillegg er ansvarsområdet for eiendomsavdelingen i Svelvik noe mer avgrenset enn i de to andre kommunene, da utbyggingsaktiviteten er lagt i en annen avdeling. Dette kan forklare en del av disse kostnadsforskjellene.

Man kan tenke seg at det er en tendens til at driftsutgiftene til eiendomsforvaltning er noe lavere i mindre kommuner. Svelvik er plassert i KOSTRA gruppe 7, middelstore kommuner med lave faste kostnader og lave frie inntekter. Gjennomsnittet i denne gruppen er 1058 kr/kvm, som er noe lavere enn landsgjennomsnittet.

## 3.4 Utbyggingsprosjekter gjennomføres etter plan

I dette avsnittet har vi oppsummert resultatene om hvorvidt utbyggingsprosjektene gjennomføres etter plan. I denne analysen ser vi primært på gjennomføringsgraden, hvorvidt årlige investeringsbudsjetter benyttes. Dermed unngår vi mer langsiktige problemstillinger knyttet til hvorvidt antatte investeringsbehov samsvarer faktisk etterspørsel.<sup>12</sup> Drammen kommer best ut.

---

*blir dette betraktet som driftskostnader på eiendomsområdet. Dette bidrar sterkt til «oppblåste» driftskostnader sammenlignet med om byggene var eiet – og kapitalkostnadene ført på andre poster. Dersom en korrigerer bort kapitalelementet fra innleie vil driftskostnadene i Drammen reduseres med ca. 200 kr/ m2. Drammen vil dermed ligge på snittet av norske kommuner.»*

<sup>12</sup> I mange kommuner har det vist seg at planlagte nye skoler eller sykehjem har blitt utsatt eller skrinlagt på grunn av lavere befolkningsvekst eller annen aldersstruktur enn forventet.

### 3.4.1 Oversikt

Tabellen under illustrerer at Investeringer i eiendom som andel av totale investeringer varierer betydelig fra år til år i alle de tre kommunene og at alle har utfordringer i gjennomføringen av planlagte investeringer. I Drammen er likevel gjennomsnittlig, veid gjennomføringsgrad (bokførte investeringskostnader i forhold til opprinnelig vedtatt budsjett i hvert enkelt år, veid med investeringsvolumet) relativt høy. I Nedre Eiker er gjennomsnittlig gjennomføringsgrad lav og i Svelvik er denne svært lav.

Tabell 3-3 Investeringer 2013 og 2017 (eiendom/total investering); gjennomføringsgrad

	Drammen	Nedre Eiker	Svelvik	Snitt Norge
Investeringer 2013	38,3	31,7	17,2	41,6
Investeringer 2017	21,6	19,5	31,5	40,9
Gjennomføringsgrad (snitt 2013-2017)	0,91	0,74	0,56	

Kilde: SSB KOSTRA data for 2013 og 2017, årsregnskaper fra de tre kommunene

### 3.4.2 Drammen

I Drammen er det betydelig svingninger i budsjetterte og planlagte investeringer fra et år til det neste. Tabell 3-4 viser utviklingen i investeringene fra 2013 – 2017. Denne tabellen er basert på en sammenligning av det opprinnelig vedtatte investeringsbudsjettet for hvert år sammenlignet med påløpte investeringer for året i henhold til årsregnskapene. I følge årsregnskapene har forsinkelser i ulike prosjekter vært en viktig faktor bak den lave gjennomføringsgraden i noen av årene. Urealistisk budsjettering er også en viktig faktor. De siste årene har DEKF lagt vekt på å unngå at investeringsbudsjettene er urealistisk høye. I 2016 var faktiske investeringer betydelig høyere enn det opprinnelige budsjettet. Dette bidrar til at gjennomsnittlig gjennomføringsgrad over femårsperioden er høy, selv om det er betydelige avvik i enkeltår.

Tabell 3-4 Drammen gjennomføringsgrad investeringer 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017	Gjennomsnitt
Budsjett	506 900	400 300	258 000	204 500	383 100	350 560
Regnskap	447 497	33 1876	242 499	258 141	311 931	318 389
Rest	59 403	68 424	15 501	-53 641	71 169	32 171
Gjennomføringsgrad	88 %	83 %	94 %	126 %	81 %	91 %

Kilde: Investeringsbudsjetter og årsregnskaper fra DEKF

### 3.4.3 Nedre Eiker

Investeringene i Nedre Eiker er knyttet til enkelte store utbyggingsprosjekter, samt en rekke mindre utbedringer og oppgraderinger. Tabell 3-8 sammenligner det opprinnelig vedtatte budsjettet for hvert år med de realiserte utgiftene. Investeringsbudsjettene i Nedre Eiker blir ofte justert betydelig i løpet av året, og det fremmes en «nedtrekkssak» på slutten av året for å sikre at det justerte budsjettet samsvarer med regnskapstallene og for å autorisere overføring av ubrukte bevilgninger til følgende år. I

2013 var regnskapet høyere enn det opprinnelige budsjettet, mens regnskapet har ligget under opprinnelig budsjett i de andre årene. I 2014 var det vedtatte investeringsbudsjettet svært høyt, fordi det inkluderte avsetninger både til nytt sykehjem og ny skole. Sykehjemsavsetningen ble fjernet i senere budsjettjusteringer. Gjennomsnittlig gjennomføringsgrad over perioden 2013 – 2017 er på 74 %.

Tabell 3-5 Nedre Eiker gjennomføringsgrad investeringer 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017	Gjennomsnitt
Budsjett	77 952	168 100	96 150	41 750	76 600	9 2110
Regnskap	86 572	87 590	87 337	28 394	51 979	6 8374
Rest	-8620	80 510	8 813	13 356	24 621	2 3736
Gjennomføringsgrad	111 %	52 %	91 %	68 %	68 %	74 %

Kilde: Budsjetter og årsregnskaper Nedre Eiker. 2015 budsjettall for ansvar 420 og 423. Øvrige år tall for rammeområde tekniske tjenester med uttrekk av poster som ikke inngikk i ansvar 420 og 423 i 2015.

### 3.4.4 Svelvik

Svelvik har hatt meget betydelige mindreforbruk til investeringer i mange år. Det kan se ut som om lavere investeringer har vært brukt til å saldere budsjettet i løpet av året. Situasjonen ble noe bedre i 2016, da Svelvik begynner å få kontroll over sine økonomiske utfordringer. I 2017 sank igjen gjennomføringsgraden dramatisk.

Tabell 3-6 Svelvik gjennomføringsgrad investeringer 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017	Gjennomsnitt
Budsjett	3 475	36 215	36 264	51 475	23 905	30267
Regnskap	1 828	22 185	17 941	39 921	2 346	16844
Rest	1 647	14 030	18 323	11 554	21 559	13423
Gjennomføringsgrad	53 %	61 %	49 %	78 %	10 %	56 %

Kilde: Årsregnskaper Svelvik 2013 - 2017. 2013 tall gjelder eiendomsforvaltning. 2014 – 2016 gjelder anleggsmidler. 2017 gjelder tekniske tjenester.

## 3.5 Brukertilfredshet

I dette avsnittet har vi sammenfattet resultatene i brukertilfredshetsundersøkelsen. Svarene vi fikk i intervjuundersøkelsen indikerer at brukerne som ble spurt er tilfredse både i Drammen og i Nedre Eiker. De er mindre tilfreds i Svelvik.

### 3.5.1 Oversikt

Tabell 3-7 under viser resultatet av en enkel brukerundersøkelse over telefon. Dette er en oppsummering av synspunkter fra de 21 personene som ble spurt i denne undersøkelsen. Som tidligere beskrevet



er utvalgsstørrelsen på mellom fem og ni respondenter i de tre kommunene, og barnehager, skoler, sykehjem/helsesentra og virksomhet i kulturhus eller helsestasjon er representert. Alle påstandene er gjengitt i tabellen. Det er også innhentet utdypninger til noen svar i tilfeller der respondenten selv har villet formidle noe mer enn relativ enighet i påstanden, og i noen tilfeller hvor respondenten oppgir tall på nedre del av skalaen, som har gitt et fortolkningsgrunnlag. Vår fortolkning av resultatene er gitt i avsnittene for hver kommune under.

Tabell 3-7 Resultater fra brukerundersøkelsen over telefon.

Påstand	Drammen N=9	Nedre Eiker N=7	Svelvik N=5
<b>Kommunikasjon/service</b>			
Våre kontaktpersoner i eiendomsavdelingen/DEKF er serviceinnstilte	4,7	5,0	4,4
Ansvarsforholdet mellom eiendomsavdelingen/DEKF og virksomheten er tydelig definert	4,3	4,7	2,6
Jeg er godt kjent med innholdet i brukeravtalen/leiekontrakten	4,7	5,6	3,2
Vi får rask tilbakemelding på våre henvendelser	4,7	4,3	4,2
Det er vanligvis lett å komme i kontakt med driftsansvarlig når vi har behov for det	5,4	5,4	4,0
Eiendomsavdelingen/DEKF følger opp tiltak til avtalt tid	4,6	4,4	3,0
<b>Lokalene</b>			
Lokalene fungerer til formålet	4,2	3,9	4,2
Luftkvaliteten i våre lokaler er bra	3,9	4,1	3,8
Innendørs vedlikehold av lokalene er bra	4,3	3,9	3,6
Ytre vedlikehold av bygningene er bra	4,8	4,1	4,0
Vi er godt fornøyd med vedlikeholdet av utearealene	4,1	3,7	3,0
Renholdet av lokalene er bra	3,2	4,0	4,6
Brukerne av våre bygninger trives godt i lokalene	4,4	5,0	4,2
<b>Flerbruk</b>			
Eiendomsavdelingen/DEKF har tilrettelagt godt for flerbruk av lokalene	4,5	1,5	3,0
Lokalene er en møteplass og bidrar til bygging av lokalsamfunnet	4,0	3,7	5,3
<b>Oppsummering</b>			
Jeg opplever lite plunder og heft med bygget	4,1	3,6	3,8
Jeg får hjelp med bygget når jeg trenger det	4,9	4,4	4,0

Kilde Vista Analyse. Gjennomsnittstall på en svarskala fra 1-6, hvor 1 er helt uenig og 6 er helt enig i påstanden (N=21).

### 3.5.2 Drammen

Når det gjelder kommunikasjon med og service fra Drammen Eiendom KF (DEKF) er det en del variasjon i tilfredshet blant brukerne i barnehager og på skoler. Det er likevel ikke slik at dette gjelder gjennomgående for noen av disse virksomhetene. Dette indikere at det ikke er systematisk skjevbehandling mellom sektorer. Utover dette mener noen respondenter at vaktmesterordningen fungerer dårlig, grunnet for stor avstand (først og fremst systemmessig) mellom DEKF og den enkelte skole. Det hevdes at man med en lokal vaktmesterordning ville fått utført mindre vedlikeholdsoppgaver kontinuerlig, mens det med dagens sentraliserte ordning eksempelvis må bestilles skift av lyspære med tilhørende behandlingstid. Det er også blitt påpekt at avtalte tiltak på en skole er blitt utført uten kommunikasjon om framdrift eller ferdigstillelse.

Når det gjelder lokalene er det en overvekt av relativt godt fornøyde virksomheter i utvalget. Brukere av både gamle og nye bygg er representert, og det er hovedsakelig her variasjonen i tilfredshet ligger. Når det gjelder utearealene påpekes det fra en rektor at DEKF ikke har ansvar for disse. Skolen står selv ansvarlig for lekeapparatene, mens *Idrett, park og natur* i Drammen kommune har ansvar for uteområdet. Når det gjelder renhold er virksomhetene jevnt over mindre fornøyde.

Når det gjelder flerbruk av lokalene har det vært mest naturlig å spørre rektorer og brukere av kulturhus om dette. Disse respondentene uttrykker at de er relativt godt fornøyde med kommunens tilrettelegging for flerbruk, men at det eksempelvis har vært vanskeligheter med låssystemer som skal gi ulike grupper adgang til ulike deler av byggene. Rektorene mener i stor grad at lokalene er en møteplass og bidrar til bygging av lokalsamfunnet, men at dette spesielt gjelder idrettshallene - og ikke selve skolebyggene i særlig grad.

Oppsummeringsmessig er det en overvekt av virksomheter som opplever relativt lite plunder og heft med bygget, og mener de får hjelp når de trenger det. Her finnes ett unntak i utvalget, som har opplevd spesifikke vanskeligheter i en utbyggingsprosess.

### 3.5.3 Nedre Eiker

Når det gjelder kommunikasjon med og service fra Eiendomsavdelingen i Nedre Eiker kommune er brukerne gjennomgående relativt fornøyde. Det er liten variasjon blant virksomhetene på dette temaområdet.

Når det gjelder lokalene er det stor variasjon i virksomhetenes tilfredshet. I utvalget finnes eksempelvis en barnehage som er avstengt etter vedtak fra Arbeidstilsynet og hvor det er satt opp midlertidige brakker. Det er også flere eksempler i utvalget på virksomheter hvor én del av bygningsmassen er ny eller totalrenovert i nyere tid og andre deler er gamle. Man er i disse tilfellene lite fornøyd med de(n) gamle delen(e), hvor det eksempelvis mangler ventilasjon. Når det gjelder vedlikehold av utearealer er det også noe variasjon i tilfredshet. Når det gjelder renhold er det mindre variasjon i tilfredshet, og virksomhetene synes jevnt over at renholdet er tilfredsstillende.

Når det gjelder flerbruk av lokalene er rektorene lite fornøyd med kommunens tilrettelegging. Gjennom undersøkelsen erfarer vi at det ikke er noe sentralt system for dette i kommunen, og at rektorene selv må stå for utleie til ulike grupper. Lokaler leies da ut til kommunens fastsatte priser, med fri adgang for barnegrupper.

Oppsummeringsvis er det noe variasjon blant virksomhetene i opplevelsen av plunder og heft med bygget. Dette har delvis med byggets alder å gjøre, men det har også vært plunder og heft i en periode etter at et nybygg sto ferdig, med låser, alarmsystemer mv. Det påpekes imidlertid at dette er forventet i alle nybygg, og at opplevelsen er uavhengig av Eiendomsavdelingen.

### 3.5.4 Svelvik

Når det gjelder kommunikasjon med og service fra Eiendomsavdelingen i Svelvik kommune er det noe variasjon blant respondentene, men ikke gjennomgående for én sektor. Virksomhetene synes eiendomsavdelingens serviceinnstilling er tilfredsstillende, men ansvarsforholdet mellom kommunen og virksomhetene er uklart for de fleste i utvalget. Det er videre en del variasjon i opplevelsen av resten av kommunikasjons- og serviceforholdene. Blant tilbakemeldinger fra mindre fornøyde brukere kan det her nevnes at kommunikasjonsrutinene når det kommer henvendelser fra virksomhetene kunne vært bedre.

Når det gjelder lokalene er virksomhetene hverken veldig fornøyde eller veldig misfornøyde. Det er noe variasjon som i stor grad er knyttet til alder på bygget, hvor noen i utvalget har bygg fra 2000-tallet og andre har bygg som er eldre. Når det gjelder utearealene er virksomhetene mindre fornøyde. Det har kommet frem at det gjennomføres et felles oppgraderingsprosjekt for utearealer i kommunens regi, og at det i noen tilfeller har vært en del fram og tilbake under utarbeidelse eller oppgradering. Virksomhetene er derimot jevnt over godt fornøyd med renholdet. Brukernes trivsel i lokalene er hverken spesielt lav eller høy.

Når det gjelder flerbruk av lokalene er rektorene relativt godt fornøyd med kommunens tilrettelegging for dette, og mener i stor grad at lokalene fungerer som lokale møteplasser og bygger lokalsamfunnet.

Oppsummeringsmessig er det variasjon blant virksomhetene i opplevelsen av plunder og heft med bygget, men skillelinjene følger ikke alltid alder på bygget. Det er eksempelvis problemer med lydisolering og lite tilfredsstillende ventilasjon i et relativt nytt bygg. Virksomhetene synes hjelpen med bygget er tilfredsstillende, men det påpekes at selv om små ting fikses greit er det vanskeligere å få hjelp med større og mer kostbare utbedringstiltak det er behov for.

## 3.6 Kompetanse

I dette avsnittet har vi oppsummert resultatene om formell kompetanse. Drammen har flest ansatte med høyere formell kompetanse

### 3.6.1 Oversikt

Tabellen under viser at både i Drammen og Nedre Eiker hadde medarbeiderne i eiendomsfunksjonen med høy formalkompetanse. I Svelvik er utdanningsnivået noe lavere. Etter vår vurdering er det en tydelig sammenheng mellom kompetansenivå og oppgaveløsning i de ulike kommunene, ved at eiendomsfunksjonene i Drammen og til dels i Nedre Eiker er involvert i mer kompleks oppgaveløsning enn i Svelvik.

Tabell 3-8 Formalkompetanse, alder og ansiennitet i eiendomsfunksjonen

Funksjon	Lavere	Fagutdanning	Bachelor	Master	Sum	Snitt alder	Snitt ansiennitet
Drammen	2	13	14	5	34	52	11,7
Nedre Eiker	2	17	5	3	27	53	10
Svelvik	4	5	1		10	52	5,6

Kilde: DEKF, Nedre Eiker Eiendom, Svelvik Eiendom oversikt ansatte

### 3.6.2 Drammen

Medarbeiderne i DEKF er gjennomgående høyt utdannet og kompetansen er godt tilpasset både dagens oppgaver og den framtidige utviklingen. Medarbeiderne er svært erfarne, med gjennomsnittsalder på 52 år og gjennomsnittlig ansiennitet i eiendomsvirksomheten på nesten 12 år. Det legges stor vekt på automatisering av bygningsdriften og på utvikling av effektive drifts- og styringssystemer og Driftsavdelingen har en rekke medarbeidere med ingeniør kompetanse. Markedsavdelingen i Drammen forvalter en stor og kompleks portefølje av kontrakter, både interne kontrakter og kontrakter med eksterne om innleie og i noen grad utleie. Den omfatter flere jurister og medarbeidere med mastergrad i eiendomsforvaltning.

### 3.6.3 Nedre Eiker

Nedre Eiker har også en rekke medarbeidere med bachelor og master utdanning. Disse er involvert i eiendomsforvaltning, hvor det er flere jurister, og i utbyggingsprosjekter, hvor det er flere med ingeniøruddanning. Medarbeiderne i Eiendomsavdelingen i Nedre Eiker er også svært erfarne. Snittalderen er 53 år og gjennomsnittlig ansiennitet er 10 år.

### 3.6.4 Svelvik

Eiendomsavdelingen i Svelvik er en tradisjonell driftsorganisasjon. Den eneste medarbeideren med høyere utdanning er lederen. Øvrige medarbeidere har fagutdanning eller lavere. Medarbeiderne i Svelvik er også voksne, med en snittalder på 52 år. De har imidlertid atskillig kortere ansiennitet i kommunens eiendomsvirksomhet enn i de to andre kommunene, i underkant av 6 år.

Som beskrevet tidligere er dette en operativ organisasjon med fokus på daglig drift.. På den annen side er de samlede kostnadene ved eiendomsforvaltningen i Svelvik langt lavere enn i de to andre kommunene. Dette reflekterer også et mer avgrenset oppgavespenn.

## 3.7 Samfunns- og stedsutvikling

Ingen av de tre kommunenes eiendomsforvaltninger har særlig stort fokus mot slike samfunns mål. I de tilfeller der slike mål kunne vært nedfelt, forventes de ifølge flere av informantene å fanges opp gjennom planprosesser og bruk av plan- og bygningsloven.

Vi har i dette temaområdet valgt å gå bort fra bruk av antall og kvantitative parametere og i stedet vurdert hvorvidt det gjennom informasjon fra våre informanter er gitt inntrykk av at stedsutvikling, sambruk, utvikling av møteplasser og andre samfunnsnyttige formål er nedfelt i eiendomsvirksomhetenes arbeid og om driftsmodellen har betydning.

### 3.7.1 Drammen

Drammen KF har et generelt mål om å bidra til samfunns- og stedsutvikling. Det er vårt inntrykk at målene er knyttet til to strategier. Den ene er et overordnet mål om å bidra til et bedre samfunn, bedre bostedsattraktivitet og en mer funksjonell by og bydelsstruktur. Det andre målet knytter seg til flerbruk i de enkelte bygg, herunder eksempelvis et politisk valg om at det for aktiviteter for barn under 18 ikke skal avkreves husleie. Dette gir samfunnsnytte i den forstand at det gir sterkere involvering og integrering av barn og unge i kultur og idrett knyttet til fritidstilbud ved skolene. Et slikt mål er ikke initiert av foretaket, men av politiske organer. Vi har registrert to konkrete eksempler på tiltak/drift som har som mål å være spesifikt samfunnsnyttig. Det ene er på Marienlyst stadion og det andre er utvikling i Konnerud bydelscenter der DEKF har arbeidet med tilrettelegging for utvikling av et bydelscenter med aktiviteter i gateplan.

Sentralt lokaliserte bygg og eiendommer, som kan være strategisk viktig for byutvikling overføres til eiendomsutviklingsselskapet og dette har ingen krav om samfunnsnytte i sitt mandat. Det blir da opp til planetaten hvordan krav til samfunnsnytte følges opp. Plan- og bygningsloven har i begrenset omfang virkemidler til å operasjonalisere slike strategiske mål.

### 3.7.2 Nedre Eiker

I Nedre Eiker ble det spesifikt nevnt to eksempler på tiltak med mål om samfunns- og stedsnytte. Det ene er lokalisering av biblioteket der målet var at lokalene skulle være lokalisert i Mjøndalen sentrum, et sentrumsmiljø som er preget av forvitring og tomme lokaler med begrenset aktivitet i gateplan. Et annet eksempel er tilrettelegging for bruk av samfunns huset for ulike formål, eksempelvis kultur.

Kommunen har et begrenset antall formålsbygg i sentrum, slik at potensialet er begrenset. Rådhusomtaket utvikles av et eiendomsforetak og flere samfunnsnyttige formål er inne i planarbeidet.

### 3.7.3 Svelvik

Kommunen har eierandeler i en stor industritomt i sentrum og har som mål å utvikle denne til sentrumsnyttige formål og sikre god stedsutvikling. Den gamle kommunestyresalen (Byhuset) ligger i sentrum og er planlagt tilrettelagt for publikumsrettede virksomheter. I den politiske plattformen er det presisert at noe service, bibliotek, helsestasjon skal kombineres med formål for foreninger og lag i mål om samskaping. Bytorget skal være det levende navet i Byhuset.

## 4 Framtidig eiendomsforvaltning i nye Drammen

### 4.1 Nye Drammen Eiendom vil bli en betydelig virksomhet

Tabellen under gir en oversikt over anslåtte nøkkeltall for den samlede eiendomsvirksomheten i Nye Drammen kommune, basert på aggregering av data for de tre eksisterende virksomhetene. Dette blir en betydelig virksomhet og det er viktig å finne den mest hensiktsmessige organisasjonsformen.

Tabell 4-1 Nøkkeltall for Nye Drammen Eiendom

<b>Antall formålsbygg</b>	<b>300</b>
<b>Kvadratmeter</b>	<b>550 000</b>
<b>Eiendomsverdier (mill.kr)</b>	<b>5 500</b>

*Kilde Vista Analyse*

### 4.2 Det er flere aktuelle organisasjonsmodeller

Som diskutert i kapittel 1 har oppdragsgiver identifisert to hovedmodeller for framtidig organisering av eiendomsforvaltningen i Nye Drammen kommune: avdeling (etat) og kommunalt foretak. I tillegg til dette vil se på tre mellomliggende varianter: etat med konkurranseutsetting, etat med internleie og KF med utstrakt egenregi. Hensikten med disse mellomalternativene er å spenne ut mulighetsrommet og tydeliggjøre konsekvensene av ulike forutsetninger og vurderinger.

Noen elementer bør være like i alle organisasjonsmodeller:

- Alle de tre eksisterende virksomhetene har enheter eller personer som håndterer administrasjon, forvaltning, drift og utvikling. Etter vår vurdering er dette en hensiktsmessig hovedstruktur uavhengig av om virksomheten er en etat eller et KF. Oppgavene i hver avdeling, og ressursfordelingen mellom disse, vil imidlertid avhenge av virksomhetenes overordnede ansvar.
- Vi mener også det er rasjonelt at eiendomsporteføljene omfatter alle kommunale formålsbygg og alle kommunale boliger. Det er betydelige skala- og samdriftsfordeler i forvaltningen av ulike typer bygg og det har liten hensikt å fordele disse på flere forvaltningsmiljøer innenfor samme kommune. De fleste norske kommuner har valgt en slik samlet modell. Et unntak er Oslo, hvor eiendomsvirksomheten er så stor at kommunen har funnet det hensiktsmessig å etablere fire kommunale eiendomsforetak som dekker henholdsvis undervisningsbygg, omsorgsbygg, boligbygg og kultur- og idrettsbygg, samt en etat som er kommunens grunneier.
- Det er også betydelige skala- og samdriftsfordeler mellom ulike funksjoner knyttet til eiendomsforvaltning og vi mener at Nye Drammen Eiendom bør ha ansvar for alle oppgaver knyttet til eiendomsforvaltning, drift, innleie og utbygging av formålsbygg og kommunale boligbygg.

### 4.2.1 Avdeling/etat

En ordinær kommunal etat vil få sitt budsjett fra kommunestyret gjennom årlige økonomiplan og budsjettprosesser. Etaten vil vanligvis være en del av en sektor, og vil ikke ha egne budsjetter og regnskaper som er synlige i kommunens budsjett- og regnskapsdokumenter. Etaten vil bære alle kostnader knyttet til eiendomsforvaltningen, og de virksomhetene som bruker eiendommene vil i liten grad forholde seg til kostnadene ved disse.

Etaten vil ikke ha kontrakter med de ulike brukerne, så behovet for forvaltningskapasitet er beskjedent. I stedet for kontrakter vil oppfølgingen av eiendommene være integrert i administrative prosesser, som vil involvere administrasjons- og driftsavdelingene. Eiendomsdrift vil skje i egenregi og det vil være nødvendig med relativt mange personer i driftsavdelingen.

Denne organiseringen har mange likhetstrekk med dagens organisering i Nedre Eiker.

### 4.2.2 Etat med konkurranseutsetting

Et alternativ er å organisere eiendomsvirksomheten i en etat men basere seg på konkurranseutsetting av deler av vaktmestertjenester og noe av arbeidet med utbygginger, inkludert byggherrefunksjonen.

Etaten vil trenge noe mer kompetanse i forvaltningsavdelingen, for å håndtere anskaffelsesprosesser og tjenestekontrakter, men kan spare noe på administrasjon fordi tjenester håndteres gjennom kontrakter. For øvrig vil virksomheten ligne på den rendyrkede etatsmodellen.

### 4.2.3 Etat med internleie

I denne organisasjonsmodellen vil eiendomsvirksomheten beregne en husleie for alle formålsbygg, som vil bli belastet virksomhetene som bruker disse. Finansieringen vil komme fra budsjettet gjennom årlige vedtak, men husleiemodellen vil bidra til å disiplinere budsjettprosessen og redusere sannsynligheten for at midler avsatt til eiendomsdrift blir omdisponert til andre tiltak.

Utforming og oppfølging av kontrakter vil kreve noe mer personale i forvaltning og noe mindre i administrasjon. De øvrige funksjonene vil fungere omtrent som i den rene etatsmodellen.

Denne modellen ligner noe på dagens modell i Svelvik.

### 4.2.4 KF med egenregi

Et KF med utstrakt bruk av egenregi vil ha den samme juridiske formen som et KF med konkurranseutsetting, og de økonomiske forutsetningene for verdibevaring og finansiering av FDV er ganske like. Dette foretaket vil imidlertid ønske å bruke egne ressurser til driftsoppgaver og vil følgelig ha en høyere bemanning, spesielt i driftsavdelingen.

### 4.2.5 KF med konkurranseutsetting

Dette er den mest rendyrkede KF-modellen, hvor det legges vekt på å gi foretaket en viss distanse til og beskyttelse fra løpende politiske prioriteringer, og la det fokusere på å sikre best mulig, langsiktig

eiendomsforvaltning. Husleiemodellen bidrar til å sikre tilstrekkelige avsetninger til å opprettholde eiendomsverdier og unngå vedlikeholdsetterslep. Siden foretaket er en separat regnskapsenhet vil prioriteringene av dette feltet i budsjetter og regnskaper bli svært synlige. Foretakets styre vil styrke den relative uavhengigheten i forhold til det politiske systemet.

Et forretningsmessig orientert KF vil ønske å ha fleksibilitet til å veksle mellom egne ressurser og innkjøp av tjenester ut i fra hva som er hensiktsmessig, og vil ofte velge å konkurranseutsette tjenester som kan kjøpes i markedet, spesielt tjenester knyttet til renhold og bygningsdrift. Vi antar at et KF med konkurranseutsetting vil ha om lag samme antall medarbeidere som en etat med konkurranseutsetting.

Denne organisasjonsmodellen har mange likhetspunkter med DEKF.

## 4.3 Vurdering av aktuelle modeller

I dette avsnittet vil vi vurdere de fem skisserte organisasjonsmodellene i forhold til vurderingskriteriene for god kommunal eiendomsforvaltning, i hovedsak slik de er definert i avsnitt 1.2.3. Siden dette er en skjønnsmessig vurdering vil vi imidlertid drøfte bevaring av eiendomsverdier i stedet for det mer begrensede målet om at reinvesteringer skal være større enn kapitalslit. Det er betydelig usikkerhet rundt slike vurderinger, fordi vi baserer oss på antagelser om framtidig utvikling framfor historiske data. Vi vil legge vekt på å tydeliggjøre forutsetningene for våre vurderinger og konklusjoner.

### 4.3.1 Eiendomsverdier bevares over tid

Etter vår vurdering vil et KF med konkurranseutsetting være best egnet til å sikre at eiendomsmassen vedlikeholdes og fornyes og til at eiendomsverdier opprettholdes over tid. Det er klare grunner til dette. Et KF er den organisasjonsformen som i størst grad synliggjør verdier, kostnader og inntekter knyttet til kommunale formålsbygg. Foretaket har et styre som ser det som en hovedoppgave å bevare verdiene i selskapet. Husleiemodellen bidrar til å sikre finansiering av løpende vedlikehold og oppgraderinger, og denne husleiemodellen er mer synlig og bedre forstått i et KF enn i andre organisasjonsformer. En høy grad av konkurranseutsetting gjør at organisasjonen er fleksibel og tilpasningsdyktig og kan fokusere på sine hovedmål.<sup>13</sup>

Et KF med utstrakt egenregi vil også kunne oppnå gode resultater i forhold til verdibevaring. De fleste faktorer som er til stede for et KF med konkurranseutsetting gjelder også her. Vi tror imidlertid at fokus på egenregi skaper en noe mindre fleksibel organisasjon. Det kan være insentiver til å bruke egne ansatte selv om de har en noe svakere kompetanse enn det som kunne skaffes i markedet, for eksempel når det gjelder utvikling av vedlikeholdsplaner.

En etat med internleie vil møte utfordringer i å sikre at eiendomsverdier bevares. Husleiemodellen vil bidra til å sikre langsiktig finansiering, men denne modellen er langt mindre transparent og mindre forpliktende i en etat enn i et KF. Siden det ikke er egne regnskaper for etaten vil det også være langt vanskeligere å følge verdiutviklingen over tid og koble denne til etatens aktiviteter. Selv om budsjetter baseres på en husleiemodell vil det være lett å gjøre endringer i denne eller gjøre unntak som undergraver ressursene til verdibevarende vedlikehold.

<sup>13</sup> En viktig forutsetning for dette vil være at det er effektiv konkurranse i aktuelle markeder. Vi har ikke vurdert i hvor stor grad denne forutsetningen er oppfylt i Drammensregionen.



En ordinær etat må forventes å være den svakeste løsningen i forhold til verdibevaring, uavhengig av om denne konkurranseutsetter tjenester eller ikke. Avsetningen til vedlikehold vil avhenge av årlige budsjettdiskusjoner og vil ofte være en ad hoc beslutning. Dette er utgifter som typisk brukes til saldering i økonomiske nedgangstider. Siden etaten ikke har egne budsjetter og regnskap vil det ta tid før skadevirkningene av budsjettkuttene blir synliggjort. Som diskutert i avsnitt 3.2 vil det være mulig å sikre vekst i kommunens samlede eiendomsportefølje gjennom politiske beslutninger om nybygg, slik tilfellet har vært i Nedre Eiker fra 2013 – 2017, i hvert fall i en periode. Det er imidlertid en betydelig risiko for at manglende prioritering av vedlikehold vil gi en underliggende forvitring i kommunens eiendomsmasse for øvrig, slik vi har sett mange eksempler på i norske kommuner.

En kommunes mulighet til å sikre at eiendomsverdier bevarer vil selvfølgelig avhenge av kommunens økonomiske situasjon. Vi har imidlertid mange klare eksempler på at organisasjonsformen har stor betydning. Et slående eksempel er i Oslo, som i perioder hadde noen eiendommer forvaltet av etater og andre av kommunale foretak. Det var en klar trend at eiendommene som ble forvaltet av kommunale foretak ble holdt i langt bedre stand enn de som ble forvaltet av etater.

### 4.3.2 Kostnadseffektiv forvaltning, drift og vedlikehold

Dette vurderingskriteriet er todelt: vi ser både på om det avsettes tilstrekkelig midler til vedlikehold og på om de totale kostnadene til eiendomsdrift blir uforholdsmessig høye.

Resonnementene, resultatene og vurderingene når det gjelder avsetninger til vedlikehold ligner på vurderingene ovenfor om hvorvidt eiendomsverdier bevarer. Vedlikehold er en av de viktigste faktorene for å opprettholde eiendomsverdier. Rangeringen av de ulike alternativene er også identiske: KF med konkurranseutsetting forventes å gi best resultat, fulgt av KF med egenregi. Etat med internhusleie forventes å gi svakere resultater og ordinær etat med eller uten konkurranseutsetting er minst hensiktsmessig.

Hvis vi vurderer grunnlaget for lave driftskostnader er bildet annerledes. I vår analyse av de tre kommunene ser etatsmodellen ut til å medføre lavere driftskostnader enn KF. Dette kan være fordi det følger en del kostnader med å etablere mer uavhengige virksomheter, som skal ha eget styre, egen ledelse, administrasjon og lokaler. Bestiller-utfører modellen medfører også en del transaksjonskostnader, blant annet knyttet til kontraktsfesting og oppfølging av kontrakter. Samtidig vil det kunne være slik at etablering av et KF for eiendomsforvaltning uttrykker en høyere prioritering av eiendomsforvaltning i forhold til andre oppgaver

Blant etatsmodellene er vår vurdering at en etat med internhusleie vil gi best grunnlag for lave kostnader. Husleieberegningen bidrar til høy bevissthet om kostnadsnivået internt i virksomheten, selv om prissettingen ikke nødvendigvis er lett forståelig fra utsiden. I vår analyse så vi at Svelvik hadde de klart laveste kostnadene for eiendomsdriften av de tre kommunene.

### 4.3.3 Utbyggingsprosjekter gjennomføres etter plan

Effektiv styring av større utbyggingsprosjekter krever betydelig kompetanse og kapasitet i en organisasjon. Utbyggingsprosjekter er i stor grad anskaffelsesprosesser, og det er behov for høyt utdannede medarbeidere med betydelig kompetanse innenfor komplekse anskaffelsesprosesser,

kontraktsforvaltning og prosjektstyring. Et KF med høy grad av konkurranseutsetting vil derfor ofte være godt rustet til å styre store investeringsprosjekter. Et KF med utstrakt egenregi eller en etat vil kunne mangle mye av denne kompetansen.

Et KF eller en etat med internhusleie vil få betydelige avsetninger til investeringer på grunn av husleiemodellen. Dette vil gi mulighet til langsiktig planlegging og rasjonell framdrift for utbygginger. En ordinær etat vil i mye større grad være prisgitt årlige investeringsbudsjetter og dette vil kunne skape utfordringer for langsiktig planlegging og gjennomføring av investeringer. En etat med konkurranseutsetting vil antagelig være noe mer effektiv i styring av investeringsprosjekter enn en etat med egenregi.

Etter vår vurdering står et KF med konkurranseutsetting best rustet til å håndtere større utbyggingsprosjekter. Et KF med egenregi, en etat med husleiemodell eller etat med konkurranseutsetting stiller noe svakere, mens en ordinær etat kan møte store utfordringer i å gjennomføre store investeringer i henhold til planer.

#### 4.3.4 Brukertilfredshet

Dette vurderingskriteriet består også av to deler: vi er opptatt av brukernes tilfredshet med lokalene de benytter, så vel som deres vurdering av servicen de mottar fra eiendomsfunksjonen.

På lenger sikt vil det være klare sammenhenger mellom kvaliteten på byggene og brukernes tilfredshet med disse. På kort sikt kan kreativt driftspersonale og god kundedialog kompensere noe, men på lenger sikt er det byggenes fysiske tilstand som vil avgjøre. Det er klare eksempler på dette i brukerundersøkelsen vi har gjennomført i de tre kommunene. Vi antar derfor at rangeringen av de fem mulige organisasjonsformene i forhold til brukertilfredshet med lokalene vil være ganske lik rangeringen for verdibevaring og for vedlikehold. KF med konkurranseutsetting forventes å være best, fulgt av KF med egenregi, etat med intern leie, etat med konkurranseutsetting og ordinær etat.

Når det gjelder kundeservice, vil brukere ofte være opptatt av nærhet og responstid. Her ser vi en tendens til at brukere i kommunale etater synes det er lettere å forhold seg til en annen etat enn til et KF, som oppfattes som mer distansert. Brukerundersøkelsen beskrevet i avsnitt 3.5 viser også at brukere synes det er lettere å kommunisere med kommunalt ansatte enn med innleide tjenesteytere. Dette innebærer at de tre etatsmodellene og KF med egenregi rangeres foran KF med konkurranseutsetting når det gjelder kundeservice.

#### 4.3.5 Kompetanse

Som diskutert foran vil organisering av eiendomsvirksomheten som et KF indikere at en kommune prioriterer dette området høyt og vil legge til rette for en styrking og profesjonalisering av funksjonen. Dette vil etter vår vurdering medføre behov for å gi sterkere fokus på utvikling av medarbeidernes kompetanse enn i en etatsmodell. Gitt den betydelige størrelsen som Nye Drammen Eiendom vil få og de mange utfordrende oppgavene den står overfor tror vi denne kompetanseutviklingen er svært viktig og nødvendig.

En etat med internhusleie vil også kunne gi insentiver til økt kompetanse. Synliggjøring av kostnader og inntekter, økt fokus på kontraktsforvaltning og mer langsiktig planlegging av investeringer vil bidra i denne retning. En etat med konkurranseutsetting vil også kunne ha positiv kompetanseutvikling, spesielt innen kontraktsforvaltning og utbyggingsprosjekter.

Etter vår vurdering vil den tradisjonelle etatsmodellen gi svakest insentiver til kompetanseutvikling. Det vil kunne gjennomføres kompetanseutviklingstiltak basert på lokale ildsjeler eller politiske initiativ, slik vi så eksempler på i Nedre Eiker, men kompetanseutvikling kan ikke forventes å bli et sentralt strategisk mål for organisasjonen.

### 4.3.6 Samfunns- og stedsutvikling

Samfunns- og stedsutvikling synes i liten grad å være nedfelt som strategi hos de som i dag driver formålsbyggene i Drammen, Nedre Eiker og Svelvik i dag, uavhengig av driftsform. Det er uklart hvordan kommunenes mål om samfunns- og stedsutvikling og skal knyttes til formålsbyggene. Fortolkningen av dette synes i dag å avhenge av person, snarere enn driftsform.

Hvorvidt den ene eller andre organisasjonsformen skal kunne påvirke samfunns- og stedsutvikling i fremtiden henger blant annet sammen med hvor sterk politisk styring etaten/foretaket er under. I et KF kan det gjennom tildelingsbrev være mulig å forutsette eller kreve at tiltak skal bidra til stedsutvikling, bruk av kollektive transportmidler, bydelssenterutvikling eller for eksempel et kulturelt eller idrettslig knutepunkt. Dersom slike målsettinger er nedfelt som krav i tildelingsbrev, vil et KF måtte gjennomføre i tråd med føringene. Dersom dette ikke er nedfelt, er det opp til foretaket å velge i hvilken grad det prioriterer slike målsettinger.

Det er kortere avstand mellom politikere og eiendomsforvaltningen i kommunen når formålsbyggene er organisert etter etatsmodellen. Hvorvidt det i praksis er tett dialog mellom de avdelinger i kommunen som arbeider med stedsutvikling og de som arbeider med formålsbyggene, vil avhenge av både fysisk kontakt og dialog på tvers av sektorinteresser. Det er vår vurdering at dersom samfunns mål blir tydeligere definert som et strategisk mål i drift og utvikling av formålsbygg og at det samtidig legges opp til klarere tverrsektorielt samarbeid, vil etatsmodellen bedre kunne bidra til å nå resultatmål om stedsutvikling, særlig fordi slike mål krever samarbeid på tvers av sektorer.

Flere av informantene i denne analysen viser til at samfunnsmålene ivaretas gjennom bruk av plan- og bygningsloven. Det er naturligvis riktig at den kan fange opp noe, men mål om flerbruk, bydelssenterutvikling og ivaretagelse av møteplasser ligger på et lavere nivå enn hva som vanligvis kan nedfelles ved bruk av plan- og bygningsloven. Samfunns mål bør derfor nedfelles i tilknytning til tildelingsbrev og som kompetansekrav i styresammensetning der KF velges som modell. Ved etatsmodell er tverrsektorielt samarbeid viktig for å nå mål om samfunnsnytte.

## 4.4 Andre forhold

Som diskutert innledningsvis har vi i denne analysen lagt hovedvekten på et begrenset antall målsettinger og vurderingskriterier som er spesifisert i tabell 1.2. I dette avsnittet vil vi kort drøfte enkelte andre faktorer som også kan være relevante i vurderingen av kommunal eiendomsvirksomhet.

### 4.4.1 Politiske mål for Nye Drammen

Det er definert fem hovedmål for etableringen av Nye Drammen.

1. Sikre gode og likeverdige tjenester til innbyggerne.
2. Robust økonomi.

3. Helhetlig samfunnsutvikling.
4. Styrket lokaldemokrati.
5. En sterkere stemme.

Målsetningen om **gode og likeverdige tjenester** kan nås med alle de aktuelle modellene for organisering av virksomheten, men de ulike modellene vil ha en tendens til å underbygge ulike aspekter ved tjenestetilbudet. Som diskutert ovenfor mener vi at en foretaksmodell gir bedre forutsetninger for å sikre god kvalitet over tid på byggene som tilbys til brukerne, blant annet gjennom planmessig og tilstrekkelig vedlikehold. Samtidig ser vi at en etatsmodell oppfattes å være nærmere brukerne, og at det kan være større tilfredshet med brukerservice og responstid i en slik modell.

Etter vår vurdering er den viktigste forutsetningen for **robust økonomi** i kommunal eiendomsforvaltning etablering av en transparent modell for internhusleie. En godt utformet husleiemodell har to hovedfunksjoner: den synliggjør de reelle kostnadene ved forvaltning, drift og vedlikehold av ulike bygg og den bidrar til at det avsettes midler i kommunebudsjettene til å ivareta disse funksjonene. For at husleiemodellen skal fungere etter hensikten er det viktig at den er logisk og konsistent på tvers av ulike bygg og sektorer, og at brukerne forstår hvordan modellen fungerer.

En foretaksmodell bidrar ytterligere til god økonomistyring i eiendomsforvaltningen, fordi inntekter, ressursbruk og verdier synliggjøres i egne budsjetter og regnskaper, og det blir politisk vanskelig å flytte ressurser fra eiendom til andre aktiviteter. Et kommunalt eiendomsforetak vil imidlertid ikke nødvendigvis bidra til at kommunen som helhet har en robust økonomi. Hvis det er tungtveiende økonomiske grunner til å nedprioritere eiendomsforvaltning, for eksempel i en krisesituasjon, vil dette trolig være lettere å gjøre i en etatsmodell.

Målsetningen om **helhetlig samfunnsutvikling** krever et tett samarbeid og samhandling mellom ulike kommunale virksomheter. I vår analyse har vi brukt et eget kriterium knyttet til samfunnsutvikling og stedsutvikling og vår vurdering er at en etatsmodell ivaretar dette hensynet noe bedre enn en foretaksmodell.

Det er uklart i hvor stor grad målsetningen om **styrket lokaldemokrati** berøres av organiseringen av eiendomsforvaltningen. En etat vil være underlagt mer direkte politisk styring enn et kommunalt foretak, men lokalpolitikere vil vanligvis være lite direkte involvert i løpende eiendomsforvaltning og utbyggingsvirksomhet. Det vil være stor politisk interesse i lokaliseringsspørsmål, men disse vil typisk avgjøres gjennom sektorplaner og reguleringsprosesser.

Det siste politiske målet for Nye Drammen, **en sterkere stemme**, gjelder ønsket om en større synlighet og innflytelse i regionale og nasjonale fora. Det viktigste grepet i forhold til dette vil være selve konsolideringen av eiendomsvirksomhetene i de tre kommunene, uavhengig av organisasjonsform. Dette vil være en betydelig virksomhet som vil ha stor tyngde, spesielt i forhold til markedsaktører. En profesjonalisering av virksomheten i en foretaksmodell kan også påvirke tyngden i forhold til markedsaktører, men vil trolig ikke ha vesentlig betydning for politisk synlighet og innflytelse.

#### 4.4.2 Erfaringer fra andre kommuner

Vi vil kort sammenligne eiendomsvirksomhetene i Nye Drammen kommune med tilsvarende virksomheter i tre andre kommuner: Sandefjord, Asker og Oslo. Hensikten er å se om erfaringer fra andre kommuner gir grunnlag for å nyansere vår analyse av Drammen, Nedre Eiker og Svelvik. Både Sandefjord og

Asker gjennomfører lignende sammenslåingsprosesser som Drammen. De tre kommunene anses som effektive og godt administrerte: Oslo var nummer 3 i kommune NM for 2017, Asker nummer 5 og Sandefjord nummer 67.<sup>14</sup> Tabell 4-2 gir en summarisk oversikt over eiendomsforvaltningen i de tre kommunene. Framstillingen er basert på informasjon som er lett tilgjengelig i offentlige dokumenter; vi har ikke gjennomført intervjuer eller dybdeanalyser i disse tre kommunene.

Tabell 4-2: Organisering av eiendomsforvaltning i Oslo, Asker og Sandefjord

Faktor	Oslo	Asker	Sandefjord
<b>Virksomhetsform</b>	4 kommunale foretak: Bolig, Omsorg, Undervisning, Kultur- og Idrett  1 etat: Eiendom og byfornyelse	Tjenesteområde eiendom	Kommunalområde næringsutvikling og eiendomsforvaltning
<b>Organisasjonsstruktur</b>	Forvaltning Utbygging Administrasjon (Detaljer varierer)	Drift og forvaltning Prosjekt og utbygging Renhold og praktisk bistand	Næringsutvikling Drift/vedlikehold Forvaltning og utvikling
<b>Finansieringsmodell</b>	Internhusleie	Budsjett Utgiftsrefusjon	Budsjett Utgiftsrefusjon
<b>Eiendomsportefølje (2017)</b>	2 074 000 kvm formålsbygg  11 000 boliger	286 000 kvm formålsbygg  1 000 boliger	262 000 kvm formålsbygg  150 boliger
<b>Kontraktportefølje tjenester</b>	Vaktmestere og renhold i hovedsak konkurranseutsatt	Vaktmestere i egenregi, renhold delvis konkurranseutsatt	Vaktmestere og renhold i egenregi
<b>Driftsutgifter 2017 kr/kvm (Kostra)</b>	1 756	1 213	716
<b>Vedlikehold 2017 kr/kvm (Kostra)</b>	231	126	79

Kilde: Årsrapporter for Oslo kommune, Asker kommune og Sandefjord kommune, SSB Kostra data 2017

Oslo kommune har organisert sin eiendomsforvaltning i fire kommunale foretak og en etat. De fire foretakene Boligbygg, Kultur- og idrettsbygg, Omsorgsbygg og Undervisningsbygg forvalter mer enn 2 millioner kvm formålsbygg og 10.000 boliger. Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) er kommunens grunneier og forvalter eiendommer og bygg som ikke faller inn under de sektorrettede kommunale

<sup>14</sup> NHOs kommune NM, 2017

foretakene. EBY spiller også en betydelig rolle i steds- og samfunnsutvikling i Oslo. Oslo har konkurranseutsatt det meste av driftsfunksjonene sine. Driftsutgiftene er høye sammenlignet med andre kommuner og det brukes betydelige midler på vedlikehold.

I Asker kommune er det et eget tjenesteområde for eiendom. Dette ledes av en kommunaldirektør som rapporterer til rådmannen. Området har ansvaret for drift og forvaltning, for utbyggingsprosjekter og for renhold. Eiendomsforvaltningen finansieres over kommunebudsjettet og ved at virksomhetene som bruker formålsbyggene refunderer kostnadene for en del tjenester.<sup>15</sup> Vaktmestere er i stor grad ansatt i kommunen, mens renhold er delvis konkurranseutsatt. Utgiftsnivået i Asker er noe høyere enn gjennomsnittet for Norge, både for samlede driftsutgifter og vedlikehold.

I Sandefjord kommune ligger eiendomsforvaltning i kommunalområdet for næringsutvikling og eiendomsforvaltning. Dette ledes av en kommunalsjef som rapporterer til rådmannen. Det alt vesentlige av kommunalområdets budsjett går til eiendomsforvaltning, som er inndelt i avdelinger for drift/vedlikehold og forvaltning/utvikling. Virksomhetene finansieres gjennom budsjetter og utgiftsrefusjoner. Heller ikke i Sandefjord ser det ut til å være et formalisert internhusleiesystem. Avsetningene til vedlikehold var lave i 2017. Brutto driftsutgifter er også lave sammenlignet med landsgjennomsnittet.

Oslo er et eksempel på en kommune som har gitt høy prioritet til eiendomsforvaltning og som bruker betydelige ressurser på verdibevarende vedlikehold. Brutto driftsutgifter til eiendomsforvaltning er hele 57 % høyere enn landsgjennomsnittet, og avsetningene til vedlikehold er mer enn dobbelt så høye som gjennomsnittet i norske kommuner. Dette reflekterer at kommunen gir høy prioritet til dette feltet. Det er også rimelig at en del av kostnadsforskjellene er knyttet til spesielle forhold i Oslo, med høye eiendomsverdier og høye priser for en del tjenester. Man kan imidlertid ikke utelukke at den relativt kompliserte organisasjonsstrukturen, med fire ulike foretak og en etat, samt utstrakt bruk av bestiller-utfører modeller, også medfører høye transaksjonskostnader. Det er interessant å notere at Oslo har valgt å legge grunneierfunksjonen og byutviklingsfunksjonen i en kommunal etat og ikke i et foretak. Dette samsvarer med vår vurdering av at en etat kan være best egnet til å fremme steds- og samfunnsutvikling.

I Sandefjord ligner eiendomsforvaltningen mye på det vi har sett i Nedre Eiker. Den er integrert i kommunens organisasjon og finansieres hovedsakelig gjennom årlige budsjetter. Både brutto driftsutgifter og vedlikeholdsavsetninger ligger relativt betydelig lavere enn landsgjennomsnittet. Vi har ikke informasjon om hvorvidt det er et generelt vedlikeholdsetterslep på kommunale bygninger i Sandefjord, men budsjettet for 2018 indikerer at det er behov for å gjøre en særskilt innsats på boligeiendommene.<sup>16</sup>

Asker skiller seg fra de to andre kommunene, og fra det vi har sett i Drammen, Nedre Eiker og Svelvik. Også her er eiendomsfunksjonen lagt i en kommunal avdeling og virksomheten finansieres via budsjetter og utgiftsrefusjon. Utgiftsnivået er imidlertid atskillig høyere enn i de andre kommunene som har valgt etatsorganisering (8 % høyere enn landsgjennomsnittet) og det brukes betydelig midler på vedlikehold (15 % høyere enn landsgjennomsnittet). Vi har ikke funnet indikasjoner på vesentlige vedlikeholdsetterslep i Asker. Eiendomsforvaltning er et eget tjenesteområde med en leder som rapporterer direkte til rådmannen. Dette indikerer at Asker legger betydelig vekt på dette området og at det er relativt synlig i den kommunale forvaltningen. I andre kommuner er funksjonen vanligvis plassert lavere i organisasjonshierarkiet. Asker har vurdert organiseringen av eiendomsforvaltning i samband med kommunesammenslåingsprosessen og konkludert med at den fortsatt bør ligge i en kommunal etat. Det er

<sup>15</sup> Vi har ikke funnet en detaljert beskrivelse av finansieringsmodellen for eiendomsforvaltning i Asker i offentlig tilgjengelige dokumenter, men det ser ikke ut til at det er etablert en strukturert husleiemodell.

<sup>16</sup> Sandefjord kommune budsjett 2018.

lagt avgjørende hensyn på politisk styrbarhet. Styringsbehovet er ikke klart definert, men ser ut til å henge sammen med ønsket om å fremme steds- og samfunnsutvikling. I strategiplanen er det presisert at eiendomsfunksjonen i Asker må balansere sin rolle og utnytte vedtatte virkemidler for å bidra til vedtatt tettsteds- og samfunnsutvikling. Eiendomsfunksjonen må tenke helhet, perspektiv, infrastruktur og overordnet planlegging.<sup>17</sup>

### 4.4.3 Virkning av lover og reguleringer

I utgangspunktet står kommunen fritt til å organisere sin virksomhet slik de finner hensiktsmessig. Hvis virksomhetene er involvert i økonomisk virksomhet kan det imidlertid være relevant å vurdere organiseringen i forhold til relevant regelverk. For kommunal eiendomsvirksomhet vil dette primært være aktuelt hvis virksomhetene driver med utleie av eiendom til private eller på annen måte konkurrerer med privat virksomhet. Det må være et visst omfang på virksomheten hvis dette skal få betydning.

En kommunal virksomhet som er involvert i vesentlig økonomisk aktivitet i konkurranse med private aktører vil være underlagt regelverket om offentlig støtte. Kommunen vil ikke kunne gi virksomheten finansielle eller andre fordeler som bidrar til konkurransevridning. For eksempel vil utleie av kommunale lokaler til priser som er lavere enn gjengs pris i det aktuelle markedet kunne oppfattes som konkurransevridende. Hvis de leies ut til allmenntilgode formål vil dette kunne forsvares, men hvis utleien skjer til en kommersiell aktør vil dette kunne oppfattes som ulovlig offentlig støtte.

En arbeidsgruppe nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har nylig vurdert organiseringen av økonomisk aktivitet i kommunesektoren, og anbefalt at dette skilles ut i egne regnskapsenheter og underlegges skatteplikt.<sup>18</sup> Et mindretall foreslår at det skal innføres plikt til å skille ut økonomiske aktiviteter i kommunene som egne virksomheter.

Det er usikkerhet om det framtidige lovverket på dette feltet. Det er imidlertid rimelig å anta at det som et minimum vil kunne komme krav om at vesentlig økonomisk aktivitet må føre egne regnskaper, at det blir skattepliktig og at kommunene ikke kan subsidiere virksomheten. Det er ikke usannsynlig at det kommer et krav om organisatoriske skiller.

Dette vil i så fall tilsi at en foretaksorganisering kan være å foretrekke framfor en etatsorganisering hvis en eiendomsvirksomhet driver med omfattende utleie til private aktører. Vår erfaring fra denne analysen er at det er svært vanskelig å identifisere de økonomiske sidene ved kommunal eiendomsvirksomhet når denne er integrert i den offentlige forvaltningen.

---

<sup>17</sup> Strategiplan Eiendom 2016 – 2026, Asker kommune.

<sup>18</sup> Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører. Rapport fra en arbeidsgruppe. NFD, 2018.

# Referanser

2004:22, NOU. (2004). *Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren.*

Bolman L.G., D. T. (2003). *Reframing Organizations.*

Buskerudbyen. (2013). *Regional Plan. Areal- og transportplan Buskerudbyen 2013-23.*

Direktoratet for Byggkvalitet. (2011). *God kommunal eiendomsforvaltning.*

Drammen kommune. (2013). *Byvekst med kvalitet - Drammen 2036 - større, smartere og sunnere.*

Nedre Eiker. (2015). *Kommuneplans samfunnsdel 2015-2026.*

Nedre Eiker. (2015b). *Kommuneplanens arealdel 2015-2026.*

Nye Drammen. (2017). *Politisk plattform for ny kommune.*

Svelvik kommune. (2012). *Kommuneplan samfunnsdel 2012-2024.*

Svelvik kommune. (2015). *Kommuneplanens arealdel 2015-2027.*

Vista Analyse. (2013). *Veileder i økonomiplanlegging for kommuner og fylkeskommuner.*



# A Vedlegg: Intervjuguider

## Intervjuguide leder eiendomsvirksomhet

### Bolk 1: Fakta om eiendomsvirksomheten

1) Intervjuobjektet.

Navn intervjuobjekt	
Antall år i stillingen	
Stillingens omfang (heltid/deltid)	

2) Kartlegging av menneskelige ressurser. Hvem jobber med eiendomsforvaltning i kommunen, og hvilken kompetanse har disse?

Navn	Funksjon/stilling	Nøkkelkompetanse	Formalkompetanse	Antall år i funksjonen

3) Kan du beskrive organiseringen av eiendomsvirksomheten?

- Virksomhetsform (Kommunal avdeling, etat, KF,...)
- Organisasjonsstruktur (Hierarkisk, flat,..)
- Finansieringsmodell (Kostnadsdekning, bestiller-utfører, markedsbasert, hybrid)
- Ansvar og oppgaver (Ansvarsområder, avgrensning mot andre virksomheter)
- Interne prosesser (Styrings- og beslutningsmekanismer, anskaffelser, internkontroll)
- Informasjonssystemer (Viktige systemer, kompatibilitet, portabilitet)

4) Avstemme konsulentens forståelse av eiendomsporteføljen (kort gjennomgang)

5) Hvem er byggherre i kommunens utbyggingsprosjekter?

6) Finnes det interkommunale foretak som berører eiendomsvirksomheten i kommunen?

7) Kan du beskrive prisregimet for kommunens utleievirksomhet? (Prisdifferensiering blant leietakere, forhold til markedspriser, beliggenhetens betydning (sentralt/perifert) og/eller annet?)

8) I den grad det er relevant, kan du beskrive kommunens innleie (offentlige kontorer/tjenester som leier lokaler i privatmarkedet), samt utleie utenfor kommunegrensen?

9) Kan du beskrive forholdet mellom kommunens utvikling av eiendom til kommersielt bruk og kommunens formålsbygg?

10) I hvilken grad legger politisk styring føringer for eiendomsvirksomheten? Har dette endret seg over tid?

11) Hvilke målsettinger finnes for kommunens eiendomsvirksomhet? Hvor er dette evt. dokumentert?

a) Bedriftsøkonomiske mål:

b) Mål for samfunnsbygging/samfunnsutvikling:

### **Bolk 2: Måloppnåelse**

12) I hvilken grad har man oppnådd eiendomsforvaltningens bedriftsøkonomiske mål de siste årene?

13) I hvilken grad har man oppnådd eiendomsforvaltningens samfunnsmessige mål de siste årene?

14) Hvilket styringsmål opplever du som viktigst i forvaltningen av eiendomsmassen?

### **Bolk 3: Organiseringen av eiendomsvirksomheten i Nye Drammen kommune**

15) Vil forvaltningsstyring eller kommunalt foretak være den beste organisasjonsmodellen for eiendomsvirksomheten i Nye Drammen kommune? Hvorfor?

### **Bolk 4: utfordringer for kommunen i forbindelse med kommunesammenslutningen**

16) Hvilke utfordringer ser du for din kommune i forbindelse med kommunesammenslutningen Nye Drammen?

## Intervjuguide bruker formålsbygg

### Bolk 1: Fakta om organisasjon og leieforhold

1) Intervjuobjektet.

Navn intervjuobjekt	
Antall år i stillingen	
Stillingens omfang (heltid/deltid)	

2) Først noen spørsmål om din organisasjon.

Navn på organisasjon	
Antall medlemmer/deltakere (anslag)	
Antall lønnede medarbeidere	
Antall frivillige bidragsytere (i alle grader)	
Aktivitetsområde(r)	
Offentlige tilskudd (Drift, prosjekter, medlems-tilskudd eller annet)	

3) Så noen spørsmål om leieforholdet med kommunen.

Organisasjonens nåværende lokale	
Starttidspunkt leieforhold i nåværende lokaler	
Antall aktivitetsdager per uke i lokalet	
Timer per aktivitetsdag i lokalet (evt. snitt over dagene)	
Månedisleie	

### Bolk 2: Tilfredshet med leieforholdet

4) Hva er kommunen som utleier bra på?

5) Hva kunne kommunen som utleier vært bedre på?

6) Kan du oppsummere tilfredsheten med leieforholdet på en skala fra 1-5, hvor 1 er svært lite fornøyd og 5 er svært fornøyd?

1- Svært lite fornøyd	2-Lite fornøyd	3-Hverken, eller	4-Ganske fornøyd	5-Svært fornøyd

**Bolk 3: utfordringer og muligheter i forbindelse med kommunesammenslutningen**

7) Hva er de viktigste faktorene for din organisasjon tilknyttet styringen av eiendomsvirksomheten i Nye Drammen kommune? *Eksempelvis unngå prisøkning, beholde tilgang til nåværende lokalitet eller mer tid/flere tidspunkter i lokalet.*

8) Ser du noen *utfordringer* for driften av din organisasjon i forbindelse med kommunesammenslutningen Nye Drammen? I så tilfelle, hvilke?

9) Ser du noen *muligheter* for driften av din organisasjon i forbindelse med kommunesammenslutningen Nye Drammen? I så tilfelle, hvilke?

## Intervjuguide kommunalsjef/direktør med overordnet ansvar for eiendomsforvaltning

### Bolk 1: Fakta om eiendomsvirksomheten

1) Intervjuobjektet.

Navn intervjuobjekt	
Antall år i stillingen	
Stillingens omfang (heltid/deltid)	

2) Hvilke målsettinger finnes for kommunens eiendomsvirksomhet?

a) Bedriftsøkonomiske mål:

b) Mål for samfunnsbygging/samfunnsutvikling:

3) Kan du beskrive prisregimet for kommunens utleievirksomhet? (Prisdifferensiering blant leietakere, forhold til markedspriser, beliggenhetens betydning (sentralt/perifert) og/eller annet?)

4) I den grad det er relevant, kan du beskrive kommunens innleie – offentlige kontorer/tjenester som leier lokaler i privatmarkedet?

### Bolk 2: Måloppnåelse

5) I hvilken grad har man oppnådd eiendomsforvaltningens bedriftsøkonomiske mål de siste årene?

6) I hvilken grad har man oppnådd eiendomsforvaltningens samfunnsmessige mål de siste årene?

7) Hvilket styringsmål er viktigst i forvaltningen av kommunens eiendomsmasse?

### Bolk 3: Organiseringen av eiendomsvirksomheten i Nye Drammen kommune

8) Vil forvaltningsstyring eller kommunalt foretak være den beste organisasjonsmodellen for eiendomsvirksomheten i Nye Drammen kommune? Hvorfor?

### Bolk 4: Utfordringer for kommunen i forbindelse med kommunesammenslutningen

9) Hvilke utfordringer ser du for din kommune i forbindelse med kommunesammenslutningen Nye Drammen?

10) Hvilke muligheter ser du for din kommune i forbindelse med kommunesammenslutningen Nye Drammen?

## Intervjuguide tillitsvalgte

### Bolk 1: Fakta om medlemmers bruk av kommunens bygg

1) Intervjuobjektet.

Navn intervjuobjekt	
Antall år i stillingen	
Stillingens omfang (heltid/deltid)	

2) Først noen spørsmål om forbundet i denne kommunen.

Navn på organisasjon	
Antall medlemmer i kommunen (anslag)	
Yrkesgrupper blant medlemmer i kommunen	
Største yrkesgruppe blant medlemmer i kommunen	
Hvilke kommunale bygg brukes av deres medlemmer i denne kommunen?	

### Bolk 2: Kommunen som utleier

3) Hva er ditt inntrykk av det fysiske arbeidsmiljøet for forbundets medlemmer i de kommunale bygg som brukes?

4) Kan du oppsummere din tilfredshet med arbeidsmiljøet i kommunens bygg, på en skala fra 1-5, hvor 1 er svært lite fornøyd og 5 er svært fornøyd?

1- Svært lite fornøyd	2-Lite fornøyd	3-Hverken, eller	4-Ganske fornøyd	5-Svært fornøyd

5) Hva opplever du er bra med kommunens forvaltning av sine bygg?

6) Hva opplever du kunne vært bedre med kommunens forvaltning av sine bygg?

**Bolk 3: utfordringer og muligheter i forbindelse med kommunesammenslutningen**

7) Ser du noen *utfordringer* for forbundets medlemmer knyttet til fysisk arbeidsmiljø i forbindelse med kommunesammenslutningen Nye Drammen? I så tilfelle, hvilke?

8) Ser du noen *forbedringsmuligheter* for forbundets medlemmer knyttet til fysisk arbeidsmiljø i forbindelse med kommunesammenslutningen Nye Drammen? I så tilfelle, hvilke?

## Intervjuguide ordfører

### **Bolk 1: Kommunens nåværende eiendomsvirksomhet**

1) Intervjuobjektet.

Navn intervjuobjekt	
Antall år i stillingen	
Stillingens omfang (heltid/deltid)	

2) I hvilken grad fremmer kommunens bygg trivsel på arbeidsplasser i dag? (Barnehage, skole, sykehus, sykehjem, offentlige tjenester)

3) I hvilken grad dekker de kommunale byggene innbyggernes behov i dag?

a) Fritidsaktiviteter:

b) Helsetjenester:

c) Barnehage og skole:

d) NAV-tjenester:

4) Ser du noen udekkede behov hos innbyggerne knyttet til kommunens nåværende eiendomsmasse? I så fall, hvilke?

### **Bolk 2: Organiseringen av eiendomsvirksomheten i Nye Drammen kommune**

5) Vil forvaltningsstyring eller kommunalt foretak være den beste organisasjonsmodellen for eiendomsvirksomheten i Nye Drammen kommune? Hvorfor?

### **Bolk 3: utfordringer for kommunen i forbindelse med kommunesammenslutningen**

6) Hvilke utfordringer ser du for din kommune i forbindelse med kommunesammenslutningen Nye Drammen?

7) Hvilke muligheter ser du for din kommune i forbindelse med kommunesammenslutningen Nye Drammen?



## Intervjuguide rådmann

### **Bolk 1: Fakta om eiendomsvirksomheten**

1) Intervjuobjektet.

Navn intervjuobjekt	
Antall år i stillingen	
Stillingens omfang (heltid/deltid)	

2) Hvilke målsettinger finnes for kommunens eiendomsvirksomhet?

a) Bedriftsøkonomiske mål:

b) Mål for samfunnsbygging/samfunnsutvikling:

### **Bolk 2: Måloppnåelse**

3) I hvilken grad har man oppnådd eiendomsforvaltningens bedriftsøkonomiske mål de siste årene?

4) I hvilken grad har man oppnådd eiendomsforvaltningens samfunnsmessige mål de siste årene?

5) Hvilket styringsmål er viktigst i forvaltningen av kommunens eiendomsmasse?

### **Bolk 3: Organiseringen av eiendomsvirksomheten i Nye Drammen kommune**

6) Vil forvaltningsstyring eller kommunalt foretak være den beste organisasjonsmodellen for eiendomsvirksomheten i Nye Drammen kommune? Hvorfor?

### **Bolk 4: utfordringer for kommunen i forbindelse med kommunesammenslutningen**

7) Hvilke utfordringer ser du for din kommune i forbindelse med kommunesammenslutningen Nye Drammen?

8) Hvilke muligheter ser du for din kommune i forbindelse med kommunesammenslutningen Nye Drammen?

## Intervjuguide økonomidirektør

### Bolk 1: Eiendomsvirksomhetens virkning på kommunens økonomi

1) Intervjuobjektet.

Navn intervjuobjekt	
Antall år i stillingen	
Stillingens omfang (heltid/deltid)	

2) Hvor stor prosentandel av kommunens inntekter kommer fra eiendomsvirksomheten? (Anslag)

3) Hvor stor prosentandel av kommunens utgifter går inn i eiendomsvirksomheten? (Anslag)

4) Hvordan er eiendomsvirksomhetens virkning på kommunens (regnskapsmessige) resultat?

5) Kan du beskrive det økonomisk-strategiske potensialet i forvaltningen av kommunens eiendoms-  
masse?

### Bolk 2: Organiseringen av eiendomsvirksomheten i Nye Drammen kommune

6) Vil forvaltningsstyring eller kommunalt foretak være den beste organisasjonsmodellen for eiendoms-  
virksomheten i Nye Drammen kommune? Hvorfor?

### Bolk 3: utfordringer for kommunen i forbindelse med kommunesammenslutningen

7) Hvilke utfordringer ser du for din kommune i forbindelse med kommunesammenslutningen Nye  
Drammen?

8) Hvilke muligheter ser du for din kommune i forbindelse med kommunesammenslutningen Nye Dram-  
men?



Vista Analyse AS  
Meltzersgate 4  
0257 Oslo

[post@vista-analyse.no](mailto:post@vista-analyse.no)  
[www.vista-analyse.no](http://www.vista-analyse.no)