

3K



3-kommunesamarbeidet
Holmestrand, Hof og Re

**3K samarbeid innenfor plan, geodata, byggesak, miljø, næring,
landbruk og tekniske tjenester**

Delprosjekt fase II

Eiendomsforvaltning

Prosjektrapport

18. januar 2012

Innhold

Prosjektets gjennomføring	3
Sammendrag og anbefaling.....	6
Innledning	9
Eksempler fra tilsvarende interkommunalt samarbeid	11
Generelle problemstillinger ved eiendomsforvaltning og ved interkommunalt samarbeid om eiendomsforvaltning	12
Hovedskisse til organisering	17
Viktige problemstillinger	19
Økonomi	19
Organisasjon og medarbeidere.....	19
Tilbudet til brukerne	20
Annet.....	21
Konsekvensvurdering	22
Budsjett / budsjetttilpassing og økonomisk fordelingsnøkkel	25
Lokaliseringsforslag.....	28
Fremdriftsplan for etablering av felles eiendomsforvaltning.....	30
Litteraturliste.....	31
Vedlegg	32

Prosjektets gjennomføring

Prosjektet er et delprosjekt knyttet til den samlede utredningen av interkommunalt samarbeid innenfor plan, geodata, byggesak, miljø, næring, landbruk og tekniske tjenester. Prosjektgruppen ga følgende anbefaling etter fase I av prosjektet:

Prosjektgruppen har i samarbeid med styringsgruppen kommet frem til at det ikke er hensiktsmessig å arbeide videre med utredning av en samlet felles virksomhet for alle de aktuelle tjenesteområdene. Det mest hensiktsmessige vil likevel være at utredningene gjøres som parallelle prosjekt. Aktuelle prosjektområder er:

1. Eiendomsforvaltning. Dette bør også omfatte vurdering av et 3K-samarbeid sett opp mot mer omfattende interkommunalt samarbeid.
2. Kommunalteknisk drift
3. Plan og byggesak
4. Landbruksforvaltning

Det ble videre gitt følgende foreløpige forslag til lokalisering:

Virksomhetsområde	Vertskommune
Eiendomsforvaltning	Ikke vurdert
Teknisk drift Plan og bygg	Administrativt personell bør vurderes samlokalisert. Vertskommune Holmestrand. Driftspersonell blir lokalisert ved driftsavdelinger ute i kommunene.
Landbruksforvaltning	Vertskommune Re.

For delområde eiendomsforvaltning ble det påpekt følgende effekter som var påregnelige ved et interkommunalt samarbeid:

- Stort økonomisk potensial på sikt
- Mindre sårbar organisasjon og mer interessant fagmiljø
- Bedre bygningsmessig vedlikehold

På bakgrunn av dette gjorde 3K referansegruppe (felles formannskap) i møte 14. 06. 2011 følgende vedtak:

3K referansegruppe anbefaler at by-/kommunestyrene gjør følgende vedtak:

1. Fase 2 av prosjektet omfattende plan, geodata, byggesak, miljø, næring, landbruk og tekniske tjenester iverksettes. Re kommune bør vurderes som vertskommune for landbruksforvaltningen. For de øvrige tjenestene bør Holmestrand vurderes som vertskommune, med samlokalisering av kontorbaserte tjenester og desentraliserte driftsavdelinger.
2. Felles eiendomsforvaltning utredes som eget prosjekt.
3. Konklusjon og innstilling fra de to prosjektene skal fremmes samtidig for by-/kommunestyrene.

Kommunestyret i Re (møte 6.9.2011, sak 058/11) og bystyret i Holmestrand (møte 7.9.2011, sak 073/11) gjorde likelydende vedtak med referansegruppens anbefaling. Kommunestyret i Hof (møte 27.9.2011, sak 044/11) gjorde følgende vedtak:

- a. Fase 2 av prosjektet omfattende plan, geodata, byggesak, miljø, næring, landbruk og tekniske tjenester utredes.
- b. Felles eiendomsforvaltning utredes som eget prosjekt.
- c. Konklusjon og innstilling fra de to prosjektene skal fremmes samtidig for by-/kommunestyrene.
- d. Alle 3 kommunene bør vurderes som vertskommuner i utredningen.

Prosjektgruppen

Navn	Kommune
Per Haavardtun	Holmestrand kommune
Svend Bergan Grane	Holmestrand kommune
Britt Svendsen	Hof kommune
Arne Johnsen	Re kommune
Heidi Midtskogen	Tillitsvalgt Holmestrand kommune
Eira Weseth	Tillitsvalgt Hof kommune
Unni Myhre	Tillitsvalgt Re kommune

For arbeidet med delutredning av eiendomsforvaltning i fase II har prosjektgruppen oppnevnt en arbeidsgruppe.

Arbeidsgruppe eiendomsforvaltning

Navn	Kommune
Arne Johnsen	Re kommune
Per Haavardtun	Holmestrand kommune
Britt Svendsen	Hof kommune
Eira Weseth	Tillitsvalgt representant

3K prosjektrådgiver har vært sekretær for både prosjekt- og arbeidsgruppen.

Eksterne konsulenter som har bistått prosjektet:

Ingen

Styringsgruppe

Rådmennene i de tre kommunene er styringsgruppe for alle 3K-prosjekt.

Referansegruppe

Felles formannskapsmøte er referansegruppe for alle 3K-prosjekt.

Medvirkning (ansatte, tillitsvalgte, brukere)

Tillitsvalgte har vært representert i både prosjekt- og arbeidsgruppen.

Møter og samlinger

Instans	Dato
Prosjektgruppen	02. 09. 2011
Arbeidsgruppen	19. 09. 2011
Prosjektgruppen	07. 10. 2011
Arbeidsgruppen	14. 10. 2011
Prosjektgruppen	15. 12. 2011
Arbeidsgruppen	04. 01. 2012
Prosjektgruppen	12. 01. 2012

Prosjektmål og fremdriftsplan

Prosjektmål fase II:

15. november 2011 foreligger ferdig rapport og anbefaling for organisering av eiendomsforvaltningen.

1. Ressurser

Prosjektet er ikke tildelt ressurser ut over timeressursen for personellet i prosjekt- og arbeidsgruppen. Det er ikke satt begrensninger for timeressursen.

Fremdriftsplan

Aktivitet / milepæl	Tid /tidsrom
Arbeidsverksted for alle virksomhetsområdene	22. 09. 2011
Skisse til organisering av virksomheten foreligger	07. 10. 2011
Konsekvensvurdering foreligger	4. 11. 2011
Ferdig rapport og anbefaling foreligger	14. 11 2011

Prosjektgruppens måloppnåelse, ressurs- og tidsbruk

Ferieavvikling hos nøkkelpersoner gjorde at prosjektet kom sent i gang etter sommerferien. Det gjorde det vanskelig å få ferdigstilt prosjektet i hht fremdriftsplanen. Det har vært behov for noe ekstra tid for å få konkludert. Samlet tidsbruk i prosjektet har likevel ikke vært større enn forventet.

Sammendrag og anbefaling

Sammendrag

Viktige problemstillinger

Eiendomsforvaltning omfatter i prinsippet alle faser i livssyklusen, fra

- Ervervelse gjennom kjøp, ekspropriasjon og bygging
- Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU)
- Avhending ved salg, bortfeste, gave eller overføring av eiendom på spesielle vilkår
- Riving, gjenbruk og deponering

Når det gjelder organiseringen av eiendomsforvaltningen kan det skilles mellom tre ulike roller: Eier, forvalter og bruker. Eierrollen ivaretar eiendomsretten og de strategiske funksjonene. Forvalterrollen kjennetegnes primært av å forestå løpende drift og vedlikehold av bygningen så langt dette er eierens (og ikke brukerens) ansvar. For kommunale virksomheter, f. eks. en skole, vil brukerrollen bli ivaretatt av vedkommende brukervirksomhet på stedet (for eks. skolens ledelse), men også av den sentrale fagadministrasjonen og kommunestyret som ansvarlig for skoletilbudet.

Innenfor de tre rollene eier, forvalter og bruker er det eier og forvalterrollen det er mest interessant å drøfte i et 3K-samarbeid. Innenfor et 3K-samarbeid vil det også ligge til rette for å ivareta deler av brukerrollen, f. eks. renhold og vaktmestertjenester som går ut over eierforpliktelsene.

I alle de tre kommunene er kompetansen knyttet til eier- og forvalterrollen pr. i dag alt vesentlig samlet i én virksomhet eller i én person. Dette vil være denne medarbeideren som utreder og på vegne av rådmannen skriver saksfremlegg når det skal tas avgjørelser i eiendomssaker. En eiendomsforvaltning i 3K-regi vil også kunne gjøre utredninger og skrive saksfremlegg for hver av de tre kommunene.

Det ikke funnet eksempler på interkommunalt samarbeid innenfor eiendomsforvaltning.

Hovedskisse til organisering

Aktuell organisering for en felles eiendomsforvaltning er en administrasjon bestående av en eiendomssjef, med en eiendomsadministrator, eiendomsforvalter og 2-3 arkitekt-/ingeniørstillinger. En driftsleder for renhold og en driftsleder for vaktmestertjenestene forutsettes å rapportere direkte til eiendomssjefen. Vaktmestere og renholdere forutsettes plassert ute i kommunene, som i dag, organisert i team. Hvordan teamene skal inndeles og organiseres må legges til riggingen av enheten dersom det besluttes å opprette en felles eiendomsforvaltning. Ambulerende team for større periodiske oppgaver og for ekstraordinære tiltak kan også være aktuelt.

Konsekvensvurdering

Den økonomiske effekten av en felles eiendomsforvaltning vil kunne være ulik om den sees på kort eller lang sikt. På lang sikt vil en underbudsjettering av

bygningsvedlikeholdet peke mot en tendens til bygningsmessig forfall, som medfører større investeringer i rehabilitering. Et optimalt vedlikehold ville vært billigere for kommunene, sett på sikt. Avhengig av hvordan bygningenes tilstand er pr. dato kan det imidlertid innebære en budsjettøkning på vedlikeholdssiden de første årene.

Dersom kommunene går for en løsning der de selv eier bygningsmassen, vil avtalt fordelingsnøkkel kunne bygges opp slik at den tilpasses de enkelte kommunenes budsjett. Spørsmålet er likevel om en vertskommune vil ta ansvar for standarden til en bygningsmasse med et gjennomgående underbudsjettert vedlikehold i en annen kommune.

Kommuneloven legger til rette for at en felles eiendomsforvaltning som vertskommuneløsning kan opptre på samarbeidskommunenes vegne innenfor delegert område.

Arbeidsgruppen mener at det vil være uheldig å bygge samarbeidet på et rent bestiller/utfører-prinsipp i en vertskommuneorganisering. En fordelingsnøkkel som bygger på et generelt, solidarisk prinsipp bør ligge til grunn for den ordinære driften. For rehabiliterings- og nybyggingsoppgaver bør det imidlertid være innsatskommunen som belastes. Det er også enighet om at terskelen for hva som skal defineres som rehabilitering bør være lav. Det må også forutsettes korrekt føring i regnskapet for administrasjon av investeringsprosjekt, som ofte feilføres på drift.

For tjenesteområdet eiendomsforvaltning er kvalifisert arbeidskraft innen arkitekt- og ingeniørsegmentet en viktig faktor. Dette er fagpersonell det er stor konkurranse om. Arbeidsgruppen er delt i vurderingen av hvor mye lokalisering spiller inn i forhold til hvor attraktiv virksomheten vil være for arbeidssøkere og stabilitet i medarbeidergruppen. Holmestrand ligger midt mellom Drammens- og Tønsbergområdet, med god offentlig kommunikasjon begge veier, inkludert Horten, i tillegg til egen befolkning. Re kommune ligger i gunstig avstand fra Tønsbergområdet og Horten, i tillegg til egen befolkning. Hof kommune ligger like nær Drammen som Holmestrand, men har dårligere kollektivtilbud. Arbeidsgruppens deltakere fra Hof mener imidlertid at Hof ikke har hatt større problemer med å rekruttere til ingeniørstillinger enn det Holmestrand har erfart og at fagmiljø og arbeidsoppgaver kan ha vel så stor innvirkning på attraktivitet og stabilitet.

Alle kommunene vil kunne skaffe tilfredsstillende lokaler for den administrative delen av eiendomsforvaltningen.

Anbefaling

Prosjektgruppen mener et vertskommunesamarbeid innen 3K vil være fordelaktig innenfor eiendomsforvaltning. En forutsetning om en organisering i tråd med forslaget i rapporten og at kommunene hver for seg fortsatt skal eie bygningene legges til grunn. Dette begrunnes med at

- Det vil styrke fagmiljøet innenfor arkitekt- og ingeniørsegmentet
- Det gir en bedre forutsetning for tilfredsstillende kvalitet på bygningsmassen enn dagens organisering

Prosjektgruppen vil imidlertid peke på at et større kommunesamarbeid kan gi en enda bedre effekt.

Den synergien mellom kommunalteknikk og eiendomsrelaterte oppgaver som både Holmestrand og Hof har i dag vil forsvinne. Det må også påregnes en utgiftsøkning innen eiendomsforvaltning de første årene. Samlet sett vurderes fordelene med en felles eiendomsforvaltning likevel å være større.

Innledning

Rapporten setter primært fokus på forvaltningen av den delen av kommunenes eiendommer som er bebygde. Forvaltningen av kommunenes øvrige eiendommer, som utmark, ubebygde tomtearealer, parker, idrettsplasser, lekeplasser o.a. er for 3K-kommunene hovedsakelig knyttet sammen med kommunalteknisk drift. Dette gjelder også i stor grad utomhusområdene for bebygd eiendom. Denne delrapporten tar i noen grad opp dette grenseområdet. Hovedrapporten, som omfatter hele teknisk sektor, går nærmere inn i skjæringspunktene mellom de ulike tjenesteområdene.

Kommunal bygningsmasse kan deles i to grupper: Den bygningsmassen kommunen selv eier og den eiendomsmassen som eies av en annen juridisk person, men som kommunen direkte eller indirekte er bruker av. Indirekte bruk kan f. eks. være boliger i borettslag, der kommunen har disposisjonsrett, og kan benytte disse for å tildele bolig i boligsosial sammenheng.

Med utgangspunkt i NOU 2004:22 kan vi oppsummere hoveddrammene for eiendomsforvaltning slik:

Eiendomsforvaltning omfatter i prinsippet alle faser i livssyklusen, fra

- Ervervelse gjennom kjøp, ekspropriasjon og bygging
- Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU)
- Avhending ved salg, bortfeste, gave eller overføring av eiendom på spesielle vilkår
- Riving, gjenbruk og deponering

Når det gjelder organiseringen av eiendomsforvaltningen kan det skilles mellom tre ulike roller: Eier, forvalter og bruker. Eierrollen ivaretar eiendomsretten og de strategiske funksjonene. Forvalterrollen kjennetegnes primært av å forestå løpende drift og vedlikehold av bygningen så langt dette er eierens (og ikke brukerens) ansvar. For kommunale virksomheter, f. eks. en skole, vil brukerrollen bli ivaretatt av vedkommende brukervirksomhet på stedet (for eks. skolens ledelse), men også av den sentrale fagadministrasjonen og kommunestyret som ansvarlig for skoletilbudet.

Ca. 9 % av landets samlede bygningsmasse eies av kommuner og fylkeskommuner (NOU 2004:22). Kommuner med mindre enn 5000 innbyggere er på landsbasis eiere av en eiendomsmasse som utgjør 9,5 m² pr. innbygger. Mellomstore kommuner, 5000 – 20000 innbyggere, 6 m² pr. innbygger (Horsdal 2010). Vi snakker derfor om betydelige verdier. Eiendomsutvalget gjennomførte en spørreundersøkelse i 2003 der landets kommuner ble bedt om å vurdere forhold omkring egen bygningsmasse. Ut fra svarene som ble gitt ble det klart at store deler av kommunenes bygningsmasse ble vurdert å ha en tilstand som ikke var tilfredsstillende (NOU 2004:22). Årsakene til dette kan selvfølgelig finnes i svært stramme kommunebudsjett, der vedlikehold blir en årlig salderingspost. Samtidig ser man at det også kan være organisatoriske utfordringer som er årsak til sviktende eiendomsforvaltning. Det er godt dokumentert at vedlikehold blir dyrere når det systematisk prioriteres først når forfallet er kommet for langt. Et mantra i denne sammenhengen er ”kostnadmessig optimalt vedlikehold”. For å oppnå muligheten for dette optimale vedlikeholdet kreves det

systematisk oppfølging av bygningsmassen, som igjen krever en organisering som er i stand til slik oppfølging.

Forslag til forskningsprogram innen kommunal eiendomsforvaltning 2008-2012 fra NTNU (Valen 2007) peker på noen aktuelle områder for FoU-innsats:

- På eiersiden, bedre styringsmodeller for kommunal eiendomsutvikling og forvaltning. Det er spesielt pekt på svakheter som er avdekket de senere årene innenfor systemer og rutiner for innkjøp og avtaler. Det gjelder bl. a. svikt i oppfølgingen av garantiansvaret til entreprenørene.
- På forvaltningssiden, bedre systemer for planlegging og utførelse av FDVU-oppgaver, med bl. a. fokus på livssyklusomkostninger. Det pekes på å få bedre prinsipper og strukturer for budsjettering og regnskap, og bedre kompetanse på innkjøp og avtaler.
- På brukersiden, utvikle bedre metoder for kartlegging av brukernes behov knyttet til ulike kommunale virksomheter, både ved ny-, om- og tilbygging.
- Når det gjelder organisering og samspill, hvordan eiendomsforvaltningen bedre kan samordnes andre kommunale tjenester.
- I tillegg er det pekt på behov for bygningsrettet forskning i forhold til hva som er teknisk gode løsninger sett i et levetidsperspektiv.

Skal kommunene kunne dra nytte av den kunnskapen som utvikles innenfor eiendomsforvaltning, trengs et fagmiljø som har stabilitet og evner å omsette dette til praktisk handling. I små og mellomstore kommuner vil eiendomsforvaltningen ofte være begrenset til en delt eller i beste fall en hel stilling. For de universitetsutdannede eiendomsforvalterne er dette sannsynligvis ikke attraktive stillinger. Kan kommunene samarbeide om disse funksjonene er muligheten for å skape et godt fungerende og attraktivt fagmiljø bedre.

Det er godt dokumentert at større kommuner generelt har en bedre strukturert eiendomsforvaltning enn mindre kommuner. Samtidig er det da et paradoks at det er registrert få, eller ingen, interkommunale samarbeid på dette viktige området. For 3K vil det derfor være en utfordring å utrede mulighetene for en interkommunal løsning innen et område som synes å ha et så stort potensial, men som så få har forsøkt tidligere.

Utredningen har i realiteten hatt to nivå, der følgende spørsmål har vært stått i fokus:

1. Dersom det skal opprettes en eiendomsforvaltning felles for 3K, hvordan bør denne være organisert?
2. Vil en eiendomsforvaltning felles for 3K gi en tilfredsstillende løsning på utfordringene?

Eksempler fra tilsvarende interkommunalt samarbeid

Som nevnt i innledningen er det ikke funnet eksempler på interkommunalt samarbeid innenfor eiendomsforvaltning. Statens byggtekniske etat skriver på sin hjemmeside at ” Det finnes mange interkommunale selskaper (IKS), men forløpig ingen IKS for kommunal eiendomsforvaltning.” Nå finnes det andre former for interkommunalt samarbeid enn IKS, men så langt har prosjektgruppen heller ikke kommet over slike eksempler innenfor eiendomsforvaltning.

Generelle problemstillinger ved eiendomsforvaltning og ved interkommunalt samarbeid om eiendomsforvaltning.

Et viktig strategisk valg

Eie eller ikke eie

Det er spørsmålet (fritt etter Shakespeare)

Det er to hovedprinsipp for samarbeid som må avklares før det er mulig å se nærmere på hvordan et samarbeid kan organiseres:

1. Etablering av et selskap som både eier og drifter bygningsmassen.
2. Kommunene eier hver for seg sin egen bygningsmasse, som forvaltes i et interkommunalt samarbeid.

Velges alternativ 1 vil den enkelte kommunen bli leietaker i alle bygninger som den bruker. Til gjengjeld vil kommunen være medeier i selskapet som eier bygningene. Organiseringen av samarbeid som bygger på dette prinsippet vil typisk være IKS eller AS.

I alternativ 2 er kommunene fortsatt eiere av bygningsmassen og bestiller av tjenestene som skal ytes. Bestillingen kan dels være fast avtale om en del av tjenestene, dels spesielle bestillinger, som vil være naturlig ved rehabiliteringsoppgaver og nybygg. Alternativ 2 er en løsning som kan passe godt for et vertskommunesamarbeid.

Tre roller

Det bør legges vekt på å skille mellom rollene eier, forvalter og bruker i eiendomsforvaltningen.

Eieren har investert i bygningsmassen og bærer utgifter og inntekter som påløper, herunder også fortjeneste eller tap ved salg av eiendommen. De strategiske valgene er også til syvende og sist eierens, selv om andre kan gi råd. Typiske strategiske valg er om eiendommen skal selges, om det skal investeres i bygningsmassen, forholdet til utleiemarkedet osv.

Forvalterrollen handler om å organisere og dels utføre det praktiske arbeidet med drift og vedlikehold, og som også rapporterer og ajourfører bygningsdokumentasjonen. Forvalterfunksjonen behøver ikke være lagt til en kommunal virksomhet, selv om det selvfølgelig er ett av alternativene. Forvalterfunksjonen kan fordeles på mange aktører, både interkommunale, kommunale og private, selv om kommunene hver for seg eller sammen eier bygningsmassen.

Brukeren er grunnlaget for bygningens eksistens. Det er brukerens behov bygningen skal dekke og brukeren vil i prinsippet også yte det økonomiske grunnlaget for bygningens oppføring og drift.

Brukerrollen vil for kommunale bygg hovedsakelig være kommunens egne virksomheter, men kan også være andre. Mest typisk for det siste er kommunale boliger, med enkeltpersoner eller familier som brukere. I kommunale kontorbygg vil det ofte, i tillegg til kommunens egne ansatte, være eksterne leietakere. Den mest hyppige leietakeren er sannsynligvis Staten, men det kan også være forretningsdrivende eller andre bedrifter som leier lokaler. Samtidig er også kommunene i mange tilfeller bare brukere, dvs. leier lokaler i bygg som andre eier.

En viktig sondering er om kommunens ulike virksomheter skal få en rendyrket brukerrolle. Det vil bl. a. innebære at de innenfor sitt budsjett blir bærere av (og selv må prioritere) omkostningene ved lokalene de disponerer. Dette vil ved nybygging eller videreutvikling av bygningsmassen innebære valg av størrelse og standard på arealer.

Rolleblanding har vi i utstrakt grad når det gjelder kommunal bygningsforvaltning. Det mest typiske er vaktmestertjeneste og renhold. Ser vi på et ordinært leieforhold vil renhold, skifting av lyspærer og lignende være brukerens ansvar. En vaktmester i et kommunalt bygg vil ofte yte tjenester som går ut over forvalterrollen.

Dersom det opprettes en eiendomsforvaltning felles for kommunene vil det også være naturlig at deler av eierrollen ivaretas av denne. Det vil si å være en erfarings- og kunnskapsbesitter som gir råd og eventuelt også etter fullmakt handler på vegne av hver av kommunene. I det private markedet er det mange eksempler på fond og andre instanser som er eiere, men kjøper strategisk kompetanse og bestiller- og kontrollfunksjonen. Eksempel på firma som har rendyrket å levere slike tjenester i det åpne markedet er Basale AS, Eiendomsassistanse AS og Norsk Eiendomsforvaltning. Praktiske vedlikeholds- og driftstjenester finnes det et utall firma som leverer, alt fra rengjøringsbyrå til entreprenørbedrifter.

Interkommunalt samarbeid om eierfunksjonen

Dersom man velger å overføre de kommunale eiendommene til et interkommunalt samarbeid vil det ha konsekvens for både forvaltnings- og brukerrollen. I et IKS eller AS vil deltakerkommunene ha representanter i de formelle styrene og verdiene i samarbeidet vil hele tiden stå i forhold til den enkelte kommunes andel i selskapet. Organiseres samarbeidet som AS vil det også åpne for å slippe andre enn kommunene inn på eiersiden. Dersom private investorer slippes inn i samarbeidet vil det presse frem fokus på forretningsmessig avkastning, på godt og vondt.

Et samarbeid om eiendomsforvaltning som også omfatter eierskap til eiendommene vil forenkle avregning av innsats på den enkelte kommunen. Det blir den fastsatte husleien for avtalte lokaliteter og den enkelte leieavtalen som setter rammer for kommunens utlegg. Det blir selskapets utfordring å sørge for at den innsatsen som trengs for å forvalte bygningsmassen dekkes av de samlede husleiene. Hvor mye ressurser som selskapet måtte bruke i hver av kommunene blir bare interessant for selskapet selv.

Et IKS må forutsettes å ikke gå med større overskudd enn det som sikrer forsvarlig drift. Siden selskapet ikke vil ha konkurrenter, vil det alltid kunne stilles spørsmål

ved om det drives effektivt nok. En viss kontroll vil det likevel ligge i å sammenligne husleier i det åpne markedet. Fortrinnsvis bør jo et interkommunalt samarbeid kunne tilby en rimeligere husleie enn en privat investor.

I dag er en stor del av eiendomsforvaltningen i kommunene knyttet til brukerrollen. Det gjelder deler av vaktmesterytelsene samt alt renhold. Et interkommunalt selskap vil også kunne tilby renhold og utvidede vaktmestertjenester etter avtale. Alternativt kan kommunene beholde renholdsfunksjonen som egen virksomhet.

Forutsatt at overdragelse av eiendom til et interkommunalt selskap også danner selskapets kapital, samt fastsetter grunnlaget for den enkelte kommunes eierpart i selskapet, burde evt. oppløsning av selskapet og tilbakeføring av eiendom til eierkommunene være forholdsvis enkelt å gjennomføre. I praksis vil det måtte opprettes gjenkjøpsavtaler med hver av kommunene for bygg som oppføres eller gis større investeringer etter at samarbeidet er opprettet.

Dersom det skulle bli aktuelt å utvide samarbeidet med flere kommuner vil et IKS eller AS omfattende eier- og forvalterfunksjonene være forholdsvis enkelt å reorganisere. Det vil forutsette en taksering av all eiendom som skal omfattes av selskapet og eierandelene redefineres i forhold til denne. Om eierforholdet de opprinnelige eierne i mellom skal opprettholdes eller også redefineres kan disse avtale seg i mellom.

Et alternativ til et interkommunalt eierskap eller AS er å selge ut all eiendomsmassen på det åpne markedet, gjerne med en avtale om forkjøpsrett for kommunen. Da vil imidlertid styringen med utgiftene være begrenset til kontraktens rammer.

Interkommunalt samarbeid om forvaltningsrollen

Et slikt samarbeid vil handle om å være erfarings- og kunnskapsbesitter som gir råd og eventuelt også handler på vegne av eieren og setter fokus på et kritisk forhold innen kommunal eiendomsforvaltning, mao: Systematisk oppfølging av bygningsmassen. For denne delen av eiendomsforvaltningen er kompetanse på universitets- eller høyskolenivå et stikkord. En interkommunal virksomhet innen dette området vil også kunne åpne for en virksomhet med blandet kompetanse (jus, eiendomsmegling, bygningsingeniører), som gir potensial for å styrke eierens strategiske valg. Det vil også være naturlig at en slik virksomhet ivaretar bestiller- og kontrollfunksjonen for bygge- og vedlikeholdsoppgaver.

Opprettes en interkommunal virksomhet som ivaretar denne rollen, bør den praktiske delen av den kommunale eiendomsforvaltningen, da spesielt vaktmestertjenestene og virksomheter med håndverksoppgaver, også blir interkommunal virksomhet, evt. outsources. De praktiske oppgavene vil imidlertid kunne inngå i en interkommunal organisering uavhengig av om eierrollen og den administrative bygningsforvaltningen ligger i den enkelte kommunen. Den vesentligste konsekvensen ved en interkommunal organisering av de praktiske oppgavene er at det må finnes en bestiller- og kontrollfunksjon i de respektive deltakerkommunene dersom administrasjonen ikke er felles.

Så lenge de praktiske tjenestene organiseres i et samarbeid der hver av brukerkommunene også er eierne, vil bruk av tjenestene ikke være underlagt anbudsreglene i lov om offentlige anskaffelser. Samtidig er det mulig å gå et skritt lenger og organisere denne virksomheten med sikte på å fristille den på sikt, evt. også fase den over i et privat eierskap. Dette vil i så fall være parallelt til det som staten gjorde ved opprettelsen av Mesta og Bravida, når hhv Vegvesenet og Televerket nedla sine drifts- og produksjonsenheter.

Det finnes flere alternativ for å organisere en evt. interkommunal virksomhet innenfor dette området. Både vertskommune, IKS og AS vil kunne benyttes, avhengig av intensjonene med samarbeidet og hvem som skal delta i samarbeidet.

Brukerrollen

Brukerrollen er det ikke relevant å organisere som et interkommunalt samarbeid, bortsett fra servicefunksjoner, først og fremst renhold. Størst innvirkning på brukerrollen har det dersom det opprettes et interkommunalt eierskap. Det vil fremtvinge en fastsetting av husleie for hvert enkelt objekt som disponeres av eiendomsselskapet. Konsekvensen av dette vil være at hver av kommunens virksomheter får en synlig husleie for de arealene som de disponerer. Det finnes også eksempler på kommuner som har innført en slik belastning av husleie på den enkelte resultatenheter, selv med kommunen som eier. Det har den effekten at driftsutgiftene på de ulike virksomhetene blir synlige. Virksomhetsledelsen vil da kunne foreta en vurdering av arealbehov og –standard i sammenheng med andre deler av driftsbudsjettet. På den andre siden medfører internfakturering merarbeid.

Dersom det opprettes interkommunalt samarbeid om hele eller deler av forvalterrollen vil det også ha effekt for brukerne. Det gjelder bl. a. grensedragningen mellom hva brukeren og hva eieren skal bære av utgifter. Slik kommunene praksiserer eiendomsforvaltningen i dag skilles det ikke mellom eier-, forvalter- og brukerrolle, unntatt der kommunen leier eller leier ut lokaler.

Grensedragningen mellom brukerrollen og de to andre rollene omfatter bl. a.:

- Hvor langt vaktmestertjenesten skal gå. Eksempelvis vil utskifting av lysstoffrør og lyspærer være brukerens ansvar i et ordinært leieforhold.
- Renhold er vanligvis brukerens ansvar.
- Hva som skal ligge innbakt i husleien av energiforsyning, IT og lignende.

Selv om kommunene velger en interkommunal løsning på vaktmester- og håndverksfunksjonene, kan renholdsfunksjonen beholdes i den enkelte kommunen. Det vil si at renholderne betjener sin kommunes brukerenheter, også der kommunen leier lokaler av andre.

Drøfting

Innenfor de tre rollene eier, forvalter og bruker er det eier og forvalterrollen det er mest interessant å drøfte i et 3K-samarbeid. Innenfor et 3K-samarbeid vil det også ligge til rette for å ivareta deler av brukerrollen, f. eks. renhold og vaktmestertjenester som går ut over eierforpliktelsene.

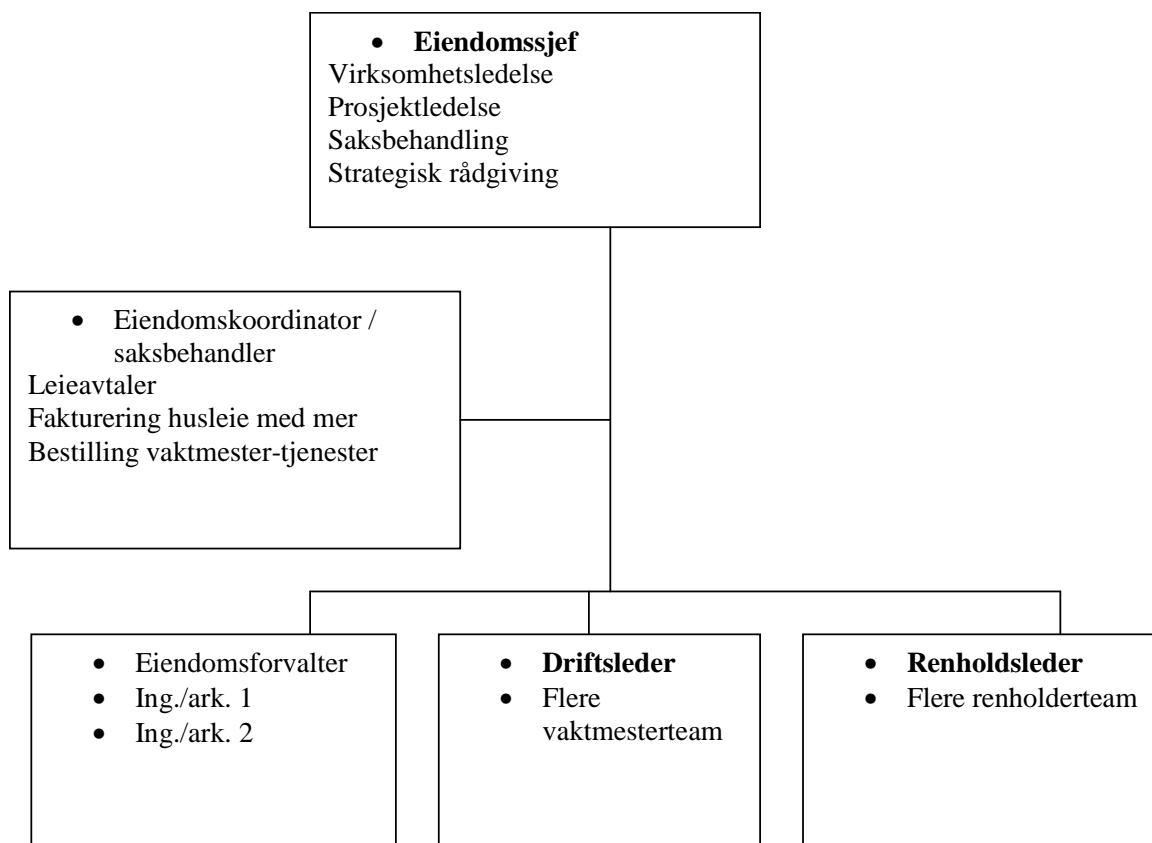
Ivaretagelsen av eierrollen dersom bygningsmassen fortsatt skal eies av den enkelte kommunen, samtidig som det opprettes en forvaltningsenhet i 3K-regi, skaper noen problemstillinger som må avklares. Det administrative ansvaret for bygningsmassen vil da fortsatt ligge hos den enkelte rådmann og det formelle ansvaret i by-/kommunestyrene. Et viktig spørsmål er hvordan kommunen skal ha tilstrekkelig fagkompetanse til å utøve eierrollen. Det ligger jo i sakens natur at personellet tilknyttet kommunens eiendomsforvaltning vil være overført til vertskommunen.

I alle de tre kommunene er kompetansen knyttet til eier- og forvalterrollen pr. i dag alt vesentlig samlet i én virksomhet eller i én person. Dette vil være den medarbeideren som utreder og på vegne av rådmannen skriver saksfremlegg når det skal tas avgjørelser i eiendomssaker. En eiendomsforvaltning i 3K-regi vil også kunne gjøre utredninger og skrive saksfremlegg for hver av de tre kommunene. Det forutsetter imidlertid en tydelig bestiller- og kontrollørfunksjon i samarbeidskommunene. Den bør kunne ivaretas av en kommunalsjef eller rådmannen selv. En felles eiendomsforvaltning bør imidlertid ivareta eierens interesser i stor grad og bestillingene og fullmaktene fra eierkommunen må da være klare. Den felles virksomheten vil ikke være representert i rådmannens ledergruppe i samarbeidskommunene, dvs. ikke delta i den løpende dialogen i disse kommunene. Det forutsetter gode rutiner mellom samarbeidskommunene og den felles eiendomsforvaltningen.

Generelt vil overføring av personell til en felles virksomhet gjøre det nødvendig for en samarbeidskommune å reorganisere funksjoner. Det gjelder først og fremst stillinger som har oppgaver knyttet til flere funksjoner, der eiendomsforvaltning bare utgjør en del av disse.

Hovedskisse til organisering

Arbeidsgruppen har foreslått følgende organisering, dersom det skal etableres en felles eiendomsforvaltning:



Stillingsressursen for denne skisserte organisasjonen er dekket gjennom dagens bemanning i de tre kommunene. Arbeidsgruppen mener at den administrative bemanningen, dersom man ønsker en godt fungerende eiendomsforvaltning, er for liten. Dersom det legges til én stilling som arkitekt, som kan ivareta mindre byggeprosjekt, herunder prosjektering i egenregi, vil det kunne gi en rasjonaliseringsgevinst.

Driftsleder og renholdsleder bør ha kontor plass sammen med den øvrige administrasjonen av eiendomsforvaltningen. Alt mannskap for øvrig i de ytre virksomhetene (vaktmestere, renholdere) er forutsatt å ha fremmøteplass knyttet til arbeidssted, som i dag, selv om de er ansatt i den valgte vertskommunen. Det er reist spørsmål om det er tilstrekkelig med én leder for alle vaktmestere og én for renholdere. Med relativt selvstendige arbeidsteam bør dette være tilstrekkelig. Om det skulle være behov kan det vurderes en assisterende stilling for ledelse av renhold, siden disse er forholdsvis mange.

Hvordan teamene skal inndeles og organiseres må legges til riggingen av enheten dersom det besluttes å opprette en felles eiendomsforvaltning. Ambulerende team for større periodiske oppgaver og for ekstraordinære tiltak kan også være aktuelt.

Alternative muligheter for samarbeid:

- Felles vikarpool for renholdere og vaktmestere

Viktige problemstillinger

Økonomi

Et hovedmål med et samarbeid om bygningsforvaltning er å gi denne et løft. To områder har betydning når det gjelder økonomi:

1. Styring med investeringer i nybygg og større rehabiliteringsarbeid
2. Optimalisering av vedlikeholdet

De økonomiske konsekvensene ved nybygg omfatter alt fra prosjekteringsfasen, omfattende både innhold og utforming, til oppføring ved valg av entreprisform og kontroll av leveringen, til garantioppfølging etter at bygget er satt i drift. Riktig dimensjonering av gulvflater og styring med utforming og materialvalg har betydning for både byggeomkostninger og senere vedlikehold. Optimalisering av vedlikeholdet handler om å sette inn ressurser på rett tidspunkt, før det kommer til et bygningsmessig forfall som er kommet for langt. Det vises her til omfattende dokumentasjon av hvordan et dårlig styrt vedlikehold av offentlige bygninger gir dårlig bygningsøkonomi. En utfordring her er at dette på kort sikt kan gi økte utgifter, mens det på lengre sikt vil resultere i reduserte vedlikeholdsutgifter.

Organisasjon og medarbeidere

Målet med et samarbeid om eiendomsforvaltningen ligger i å samle og styrke kompetansen på administrativ side. Ser vi på den samlede administrative ressursen innen 3K er den mindre enn det kommuner med tilsvarende befolkningsgrunnlag har. Et viktig spørsmål er om en administrasjon omfattende dagens avsatte stillingsressurser vil kunne gi et løft for dette virksomhetsområdet. Det ligger også en utfordring i at de tre kommunene har forholdsmessig store ulikheter i avsatte stillinger. Det er stort sett bare Holmestrand som kan sies å ha en synlig stillingsressurs på området. Organisasjonen bør samtidig ikke gi dyrere drift, med mindre det kan påvises at det spares inn gjennom reduserte utgifter på den samlede eiendomsforvaltningen.

Det ligger føringer fra prosjektets fase 1 på at det bare er administrasjonen av eiendomsforvaltningen som skal samlokaliseres. Vaktmestere og renholdere skal beholdes desentralisert. At det blir en større organisasjon enn det hver av kommunene nå har, vil likevel berøre driftssiden organisatorisk. På den ene siden bør man utnytte de mulighetene som ligger i kompetanse og mannskap på tvers av kommunegrensene. På den andre siden vil et større antall medarbeidere måtte gjenspeile seg i organiseringen.

Kongsberg kommunale eiendom KF forvalter en bygningsmasse for en kommune som både i geografisk spredning og folketall vil kunne sammenlignes med 3K. Her er det én driftsleder plassert i administrasjonen (som i øyeblikket kombineres med økonomileder). Driftslederen har ansvar både for renhold og vaktmestertjenester. Det er to koordinatorene for renholdstjenestene og én koordinator for vaktmestertjenestene. Både renholdstjenestene og vaktmestertjenestene er inndelt i utførende team, knyttet til bygninger som har en viss geografisk nærhet. Det er også opprettet ett ambulerende team, som har oppgaver med periodisk renhold eller ekstraordinært behov. Renholdsteamene består av 4-5 medarbeidere, der én er ledende renholder.

Hvert vaktmesterteam er på to medarbeidere og har stort sett ansvar for 10-12 bygg hver. Antall bygg avhenger av hvor store og komplekse vaktmesteroppgavene er.

Det ligger føringer for at omorganisering ikke skal medføre at personell blir sagt opp. Evt. overtallighet bør tas ut gjennom naturlig avgang (egne oppsigelser, pensjonering). Det å redusere sårbarheten ved å samle fagpersonellet er ett av målene en ønsker å oppnå gjennom en interkommunal løsning.

Tilbudet til brukerne

Omorganiseringen skal i seg selv ikke bidra til at brukerne/leietakerne får et dårligere tilbud, heller det motsatte. For brukeren vil det være tre forhold som har betydning:

- Omkostningen ved å disponere bolig eller lokaler (husleien og driftsomkostninger).
- Boligen eller lokalenes standard (brannsikring, lyd- og varmeisolering, inneluftkvalitet, planløsning, utseende o. a.).
- Kontaktflate mot eier/drifter

Bygninger som har hatt manglende vedlikehold skaper ofte mistriivsel hos brukerne (mange eksempler fra skoler og sykehjem) med tilhørende medieoppslag. Riktig dimensjonerte arealer, erfaringsbasert materialbruk og utforming, sammen med et optimalt vedlikehold danner grunnlaget for at brukeren får funksjonelle og trivelige lokaler, til riktig pris. Det forutsetter fagkompetanse til å bygge opp kvalitetssystemer og administrativ oppfølging for å vedlikeholde disse. Samtidig må brukeren oppleve at det er lett å komme i kontakt med eiendomsforvaltningen når det er behov. En administrasjon med flere ansatte vil være det beste utgangspunktet for spesialisering av oppgaver og bidra til at det som regel vil være noen til stede for å hjelpe.

Størrelse / effekt

I konklusjonen fra prosjektets fase 1 er det påpekt at en utredning av felles eiendomsforvaltning for 3K også må ses opp mot et mer omfattende interkommunalt samarbeid. Problemstillingen her vil bl. a. være om et 3K-samarbeid er tilstrekkelig for å skape et robust og attraktivt fagmiljø i den administrative delen.

Ett forhold er fagmiljøet en organisasjon kan tilby. Et miljø med flere beslektede fagpersoner vil gi grobunn for en faglig utvikling både for miljøet samlet og hos den enkelte. Et større fagmiljø vil også kunne omfatte noen spesialister, siden det vil være løpende oppgaver for disse dersom man har en stor eiendomsportefølje. Mye tyder også på at et større fagmiljø virker attraktivt for arbeidssøkere. Et større fagmiljø vil også kunne takle sykemeldinger, permisjoner og turn-over lettere enn der det bare er en eller to ansatte.

Evalueringer på landsbasis tyder også på at det ligger en effektiviseringsgevinst i å samle tjenester for flere kommuner og skape et større fagmiljø. En forklaring på dette kan være at det i et større fagmiljø er lettere å få til en arbeidsfordeling som gjør at den enkelte ikke avbrytes med ”brannslukking” til stadighet.

Annet

- Utleieboliger

Kommunale boliger, herunder også boliger kommunene disponerer i borettslag o.a. kan i forhold til enkelte leietakere forutsette spesiell oppfølging.

- Festekontrakter

Re kommune har festet hele byggeområder, har så utparsellert og festet ut enkelttomter. I de andre kommunene finnes også byggeareal for kommunale bygg som er festetomter. Oppfølging av festekontrakter, både som bortfester og fester, er en del av eiendomsforvaltningen.

- Investeringer

Investeringer i nybygg, tilbygg og ombygging må administreres. Administreringen av slike prosjekt krever god styring og er en sentral del av eiendomsforvaltningen. For denne delen av forvaltningen ligger det et strategisk valg i om det er deler av prosjekteringen og byggingen det er hensiktsmessig å gjøre i egenregi. Mye tyder på at prosjektering i egenregi kan være hensiktsmessig for mindre byggeprosjekt.

- Park/grøntforvaltning

Forvaltningen av parker, utomhusarealer og skjøtsel av ubebygd, kommunal eiendom i sin alminnelighet må avklares. Denne forvaltningen utføres i dag delvis som en del av de kommunaltekniske oppgavene, dels innenfor eiendomsforvaltningen. Det er to dimensjoner i dette:

1. Det formelle ansvaret for at oppgaver blir gjennomført
2. Den praktiske utførelsen

En løsning på dette er at eiendomsforvaltningen har ansvaret, men har avtaler med kommunalteknisk drift om utførelsen. Dette kan være brøyting av interne veier og plasser, plenklipping o. a. For brukeren kan dette være fordelaktig, siden det da bare er én virksomhet å kontakte.

- Kontorlokaler

Det må foretas en gjennomgang av behovet for kontorplasser for ansatte i en felles eiendomsforvaltning og tilgjengelige plasser i de valgte vertskommunene. I den foreliggende rapporten er kontorbehovet bare vurdert for eiendomsforvaltning alene. Problemstillingen ved at flere enheter innen teknisk sektor skal inngå i et interkommunalt samarbeid er drøftet i hovedrapporten.

Konsekvensvurdering

Økonomi

Den økonomiske effekten av en felles eiendomsforvaltning vil kunne være ulik om den sees på kort eller lang sikt. Den vil også være ulik for en virksomhet som eier all bygningsmassen og en som ikke gjør det.

For eiendomsforvaltning generelt vil økonomien styres av et utleiemarked og bygningenes verdi. Mange kommunale bygg er så spesielle at det ikke er mange kjøpere til disse i markedet, uten at det forutsettes større ombygginger. Det har den virkningen at et relativt dårlig vedlikeholdt bygg ikke nødvendigvis får dårligere pris ved salg enn et som er velholdt. Den økonomiske gevinsten ved denne typen spesielle bygg ligger i de samlede vedlikeholdsomkostningene over lang tid, ikke i markedsverdi.

a) Kommunene eier selv eiendomsmassen

Kommunene vil her ha full styring med hvor omfattende vedlikehold og oppfølging deres bygninger skal ha til enhver tid. På lang sikt vil en underbudsjettering av bygningsvedlikeholdet peke mot en tendens til bygningsmessig forfall, som medfører større investeringer i rehabilitering. Et optimalt vedlikehold ville vært billigere for kommunene, sett på sikt. Avhengig av hvordan bygningenes tilstand er pr. dato kan det imidlertid innebære en budsjettøkning på vedlikeholdssiden de første årene.

Selve administreringen av kommunenes eiendomsforvaltning er nå underdimensjonert. Det å samle administrasjonen kan gi en effektivitetsgevinst gjennom mulighet for spesialisering og arbeidsfordeling. Et optimalt vedlikehold vil forutsette en bemanning som har kapasitet til løpende vurdering av bygningsmassen.

b) Eiendomsmassen overføres til det interkommunale samarbeidet

Effektiviseringsgevinsten ved å samle administrasjonen blir tilsvarende som når kommunene eier eiendomsmassen. Dersom virksomheten også eier bygningsmassen og forvalter denne på grunnlag av leiekontrakter, vil hver av kommunenes mulighet til løpende prioritering av vedlikeholdet bli redusert. På sikt bør dette likevel bidra til at bygningsmassen beholder en forholdsvis god standard. Effekten av dette vil i stor grad være mindre behov for omfattende rehabilitering.

Når en kommune bygger nytt bygg vil et interkommunalt samarbeid kunne redusere risikoen for overskridelse av byggebudsjettet. Risikoen vil bli fordelt på to andre kommuner. Selskapets samlede inntekter må dekke opp evt. overskridelser på investeringene.

Generelt vil et foretak som eier den bygningsmassen den skal drifte ha et større incitament til å ivareta denne, herunder velge bygningsmessige løsninger som gir lave driftsutgifter. På den andre siden må det forventes at brukerne (dvs. kommunenes ulike virksomheter) med denne forutsetningen setter krav til sine lokaliteter som

innebærer større driftsutgifter enn dagens nivå. Nå styres dette av de folkevalgtes prioriteringer og ikke av brukerens krav.

Budsjett / budsjetttilpassing

Dersom kommunene går for en løsning der de selv eier bygningsmassen, vil avtalt fordelingsnøkkel kunne bygges opp slik at den tilpasses de enkelte kommunenes budsjett. Spørsmålet er likevel om en vertskommune vil ta ansvar for standarden til en bygningsmasse med et gjennomgående underbudsjettert vedlikehold i en annen kommune. Dette er en problemstilling som er svært aktuell dersom manglende vedlikehold får virkning for helse, miljø og sikkerhet. Konkrete eksempler på dette er brannsikring, inn klima og bygningsdeler som kan falle ned. Mye taler for at det må påregnes en budsjettøkning innen vedlikehold dersom en felles eiendomsforvaltning skal gjennomføres.

Velger man en løsning der et interkommunalt selskap eier all bygningsmassen vil kommunene klart måtte påregne en økning i utgiftene de første årene. Dette fordi et eiendoms-IKS som eier vil være ansvarlig for den bygningsmassen som leies ut.

I dag praktiserer Holmestrand og Hof en rammebudsjettering innen eiendomsforvaltning og kommunaltekniske oppgaver som gjør det enkelt å overføre midler mellom oppgaver innen hele dette innsatsområdet uten nytt budsjettvedtak. Dette gir en stor fleksibilitet, men er ikke alltid til fordel for eiendomsforvaltningen.

Juridiske konsekvenser

Deltakerkommunenes bruk av eget IKS omfattes ikke av lov om offentlige innkjøp. Forholdet til kommunelovens vertskommuneløsninger er noe mindre klart, men må forutsettes å være tilsvarende. Innkjøp som IKS eller en vertskommune gjør vil imidlertid være underlagt lov om offentlige anskaffelser.

Kommunelovens § 28b (administrativt vertskommunesamarbeid), pkt. 1, lyder slik:
”En kommune (samarbeidskommune) kan avtale med en annen kommune (vertskommune) at vertskommunen skal utføre oppgaver og treffe avgjørelser etter delegert myndighet fra samarbeidskommunen i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning.”

I hht § 28b nr. 5 og 6 vil en samarbeidskommune ha full instruksjonsrett i forhold til delegasjonen til vertskommunens administrasjon. Kommuneloven legger derved til rette for at en felles eiendomsforvaltning som vertskommuneløsning kan opptre på samarbeidskommunenes vegne innenfor delegert område. Denne delegeringen kan med fordel tas inn i samarbeidsavtalen.

Når det gjelder forholdet til Husbankens låne- og tilskudsregler vil dette være likt for en enkeltkommune, et IKS eller en vertskommune.

Administrative konsekvenser

Ingen av forslagene til organisering innebærer en bemanningsreduksjon i administrasjonen. Et samarbeid innenfor eiendomsforvaltning, enten som

vertskommuneløsning eller IKS, vil også forutsette at det finnes en bestiller- og kontrollfunksjon i den enkelte kommunen. Som tidligere nevnt vil dette kunne ligge til en kommunalsjef eller rådmannen selv. Kommunens vurdering av behov for lokaler må også ligge i den enkelte kommunen. Dette vil vanligvis være noe de enkelte virksomhetene vil vurdere. Virksomhetene vil imidlertid kunne benytte den felles eiendomsforvaltningen for å avklare hvordan forandringer i lokalbehovet kan dekkes.

Lokalisering

Den administrative delen av virksomheten omfatter fem personer, slik organisasjonsskissen viser. Behovet for nye kontorplasser vil da være i størrelsesorden 3-4. For en virksomhet omfattende eiendomsforvaltning alene vil alle 3K-kommunene ha kapasitet i egne bygg til å dekke dette. Blir det aktuelt å organisere samarbeidet som et IKS kan det også være aktuelt å finne lokalisering for administrasjonen på et annet sted enn der kommuneadministrasjonene nå sitter.

Tjenestekvalitet og –tilgjengelighet

Tjenestekvaliteten forventes å bli bedret gjennom et bredere fagmiljø, som kan effektiviseres gjennom spesialisering. For kvaliteten på de enkelte bygningene vil løsningen med at den felles virksomheten også eier bygningene gi de beste forutsetningene. Tilgjengeligheten for bruker skulle også bli bedre ved å samle ansatte, slik at sannsynligheten for at en eller flere er til stede er større enn det nå er i hver av kommunene.

Personalkonsekvenser

Personellet i samarbeidskommunene vil bli overført til en vertskommune, et IKS eller AS. Det administrative personellet vil også bli samlet på én lokalitet. Det øvrige personellet (vaktmestere, renholdere) vil fortsatt ha fremmøte der de har sine hovedoppgaver (desentralisert). For noe personell, som både har eiendomsforvaltningsoppgaver og kommunaltekniske oppgaver, vil det måtte avklares i hvilken av disse virksomhetene de skal plasseres.

Det er utarbeidet en egen rutine for 3K for overføring av personell.

Budsjett / budsjettilpassing og økonomisk fordelingsnøkkel

Her vil det være avgjørende om kommunene skal eie eiendommene hver for seg eller om de skal overføres til et interkommunalt selskap.

a) Kommunene eier selv eiendomsmassen

En felles eiendomsforvaltning vil med dette utgangspunktet i stor grad være en utførerorganisasjon på vegne av hver av deltakerkommunene. Det vil være naturlig med faste avtaler mellom samarbeidskommunene og vertskommunen om løpende tjenester, som vaktmesteroppgaver og renhold, og egne avtaler for ekstraordinære tjenester, som prosjektstyring ved oppføring av nybygg. Kommunene har også et ulikt antall eiendommer, bygninger og prosjekter, også sett i forhold til folketall. I tillegg har kommunene ulik praksis innenfor området, bl. a. med organiseringen av kommunale boliger, boligfelt med festetomter o.a.

En generell problemstilling ved en slik felles virksomhet vil være forfordeling, dvs. at en av kommunene gis større ressurser fra virksomheten enn de andre. Dersom det er en fast fordeling av alle utgiftene (f. eks. etter folketall eller kvm gulvflate eller lignende) vil forfordeling kunne være et problem. Innenfor eiendomsforvaltning vil det derfor være naturlig med en sammensatt fordelingsnøkkel.

Dette er noen prinsipper for fordelingsnøkkel som kan være aktuelle for hele eller deler av tjenestområdet:

Vaktmestertjenester	<ol style="list-style-type: none">1. Etter avtalt fremmøtetid for de enkelte bygningene2. Etter benyttet tid på de enkelte bygningene3. Etter gulvflate / type bygg
Renhold	<ol style="list-style-type: none">1. Etter avtalt omfang av renhold og areal som skal betjenes2. Etter medgått tid
Ledelse og generell forvaltning, inkl ledelse av vaktmestere og av renholdere	<ol style="list-style-type: none">1. Etter type bygg og areal i den enkelte kommunen (fast fordeling)2. Inngår som del av enhetsprisen på tjenestene som ytes
Prosjekteringsledelse og prosjektering	Etter medgått tid og avtalt omfang av tjenesten
Generell rådgiving og saksbehandling	<ol style="list-style-type: none">1. Etter type bygg og areal i den enkelte kommunen (fast fordeling)2. Etter medgått tid

Her må det også tas med i betraktningen at prosjekteringsledelse og prosjektering er en del av investeringene og ikke belastes driftsbudsjettet.

En felles virksomhet skal ikke gå med underskudd (belaste vertskommunen) eller overskudd (gi inntjening til vertskommunen). I en økonomisk fordelingsnøkkel som delvis bygger på oppgjør etter medgått tid og fastsatt enhetspris vil overskudd og underskudd vanligvis oppstå. For å fordele dette på deltakerkommunene må dette gjøres opp når årsregnskapet er klart. Da vil det også være naturlig å ta opp justering

av budsjettgrunnlaget på bakgrunn av erfaringen fra foregående år og de økonomiske føringene som ligger for driftsåret.

Arbeidsgruppen mener at det vil være uheldig å bygge samarbeidet på et rent bestiller/utfører-prinsipp i en vertskommuneorganisering. En fordelingsnøkkel som bygger på et generelt, solidarisk prinsipp bør ligge til grunn for den ordinære driften. For rehabiliterings- og nybyggingsoppgaver bør det imidlertid være innsatskommunen som belastes. Det er også enighet om at terskelen for hva som skal defineres som rehabilitering bør være lav. Det må også forutsettes korrekt føring i regnskapet for administrasjon av investeringsprosjekt, som ofte feilføres på drift.

Følgende sammensatte fordelingsnøkkel kan løse noen av disse utfordringene:

Ledelse, generell saksbehandling og administrasjon	Fordeling etter oppmålt areal for bygninger og type areal
Vaktmestertjenester	Etter omfang av ytelse (timebasert, fast avtale)
Renholdstjenester	Etter areal og hyppighet (timebasert, fast avtale)
Administrering av nybygg og rehabiliteringsoppgaver, kjøp og salg av eiendom	Belastes innsatskommunen
Utleierelaterte oppgaver / festetomter (kontraktsforvaltning, husleiegrunnlag/-fakturering, saksbehandling)	Fordeling etter antall utleie-/festeobjekter og kategori. Fast avtale.
Energibærere (el, olje, gass), kommunale avgifter, forsikring og lignende	Fakturakontroll, anbudsinnhenting o.l. inngår i generell saksbehandling. Faktura fra leverandør betales av innsatskommunen

Fordelingsnøkkelene bør bygges opp som en dynamisk modell, som justeres når det skjer forandringer i bygningsmassen

b) Eiendomsmassen overføres til det interkommunale samarbeidet

Her vil det ikke være behov for noen fordelingsnøkkel for investerings- og driftsomkostningene. Disse vil bli dekket inn gjennom avtalt husleie. Det vil imidlertid være behov for å avtale fordelingen ved inndekning av underskudd eller av overskudd.

Eierforholdet mellom deltakerkommunene kan enkelt løses ved en takst av all eiendomsmassen som inngår på etableringstidspunktet. Eierbrøken for den enkelte deltakerkommunen vil da bli kommunens andel av samlet takst. Takst vil her si eiendomsverdi med fradrag av gjeld. Det forutsetter at gjelden også overdras selskapet. For den videre driften, der det vil være nye bygg som oppføres, større om- og tilbygginger av eksisterende bygg, samt salg av bygninger, vil den interkommunale virksomheten finansiere dette. Spørsmålet er om eierbrøken da skal forandres eller ikke.

Det enkleste utgangspunktet har vi dersom eierbrøken ikke forandres. Gjennom nye byggeprosjekt for én av kommunene vil verdien av selskapet over tid bli forandret.

Når et nytt bygg står ferdig må vi forutsette at byggets verdi er lik investeringen. Over tid vil det gjennom verdiutvikling i eiendomsmarkedet og byggets tilstandsutvikling bli en forandring i realverdien. Forandringen i realverdien på den bygningsmassen selskapet eier vil påvirke selskapets aktiva, derved også den verdien som deltakerkommunene sitter med i selskapet.

Dersom kommunenes behov for ny bygningsmasse eller rehabilitering av eksisterende bygg over tid ikke står i forhold til den opprinnelige eierbrøken, kan en kommune som står for en vesentlig del av investeringene oppleve å tilføre selskapet større verdier enn de andre. Det kan imidlertid også være motsatt, at verdien på eiendomsmassen er lavere enn bokført verdi. Dette kan være tilfelle fordi offentlig bygg ofte er spesialtilpasset offentlige oppgaver (f. eks. en barneskole). Dersom en privat aktør skulle kjøpe dem vil en større ombygging ligge innbakt i tilbudt pris. Dette taler for at eierbrøken beholdes lik eiendomsverdien på etableringstidspunktet for selskapet for å ikke gjøre fordelingen for kompleks.

Fordelingen av verdier dersom et slikt interkommunalt selskap skulle oppløses, eller en av kommunene trekker seg ut, kan være mer krevende. Da ligger det i sakens natur at det er den eiendomsmassen som ligger i den enkelte kommunen som skal overføres. Dersom hele selskapet oppløses vil dette kunne være så enkelt at hver kommune overtar sine bygg og samtidig også de forpliktelsene som ligger til hver av disse (inkludert gjeld). Dersom én kommune trekker seg ut av samarbeidet vil det være noe mer krevende å gjøre opp status. Det enkleste er sannsynligvis å reorganisere fra bunnen av. Dvs at trinn 1 blir tilsvarende en full oppløsning av selskapet. Deretter tar de gjenværende kommunene en ny takst og oppretter en ny fordelingsnøkkel når det gjelder eierskapet i det reorganiserte selskapet. En oppløsningsproblematikk taler derfor for en eierbrøk som tilsvarer bygningsmassen i hver av eierkommunene på ethvert tidspunkt.

Lokaliseringsforslag

Lokalisering / valg av vertskommune

For en konsekvensvurdering på et strategisk grunnlag er det tre hovedfaktorer som har betydning:

- Organisatoriske forutsetninger
- Mulighet for lokaler
- Ytre forutsetninger

Organisatoriske forutsetninger

Et viktig forhold er funksjoner bare én av de tre kommunene har og som i dag er samorganisert med funksjoner som det vurderes å samarbeide om. Innenfor eiendomsforvaltning er det ikke registrert slike.

Mulighet for lokaler

Organisasjonskartet viser behov for 5 - 6 kontorplasser. Ved rådhuset i Holmestrand disponerer eiendomsforvaltningen 2 kontorplasser. Dvs. at det må skaffes 2 -3 kontorplasser til. I Re kommunehus disponerer eiendomsforvaltning 1 kontorplass.. Med Re som vertskommune må det skaffes 4 - 5 kontorplasser. I Hof kommune er det ingen kontorplass øremerket eiendomsforvaltning. Her må da 4 – 5 kontorplasser skaffes.

Både Re kommune og Holmestrand kommune hevder at de har tilgjengelige lokaler. Re kommune sier de kan skaffe kontorplasser ved reorganisering av kontorlandskapet i kommunehuset. Holmestrand kommune har allerede et leieforhold i Langgt. 45. Her blir det nå ledige lokaler. Enten ved at kommunalteknisk administrasjon eller en annen virksomhet flytter til Langgt. 45 vil det være tilgjengelige kontorplasser. Ved Hof herredshus er det nå ingen ledige kontorplasser, men Torstad like ved blir nå ledig. Dersom det etableres felles kommuneutviklingsenhet med lokalisering i Holmestrand eller Re vil imidlertid Hof uansett ha kontorplasser for eiendomsforvaltning.

Eiendomsforvaltning er imidlertid en så spesiell virksomhet at den ikke nødvendigvis må være lokalisert sammen med den øvrige administrasjonen i kommunene.

Ytre forutsetninger

For lokalisering av den administrative delen av eiendomsforvaltning er nærhet og forbindelse til befolkningsskonsentrasjonene aktuelle parametere med tanke på tilgang på kvalifisert arbeidskraft. Det å være attraktiv for kvalifiserte søkere til stillinger, samt å ha en stabil bemanningssituasjon innenfor arkitekt- og ingeniørsegmentet er relevant problemstilling.

Både Revetal og Holmestrand sentrum ligger strategisk godt til med tanke på tilgang på kvalifisert arbeidskraft. Hof sentrum ligger i kjøreavstand fra Drammen like gunstig til som Holmestrand, men har dårligere kollektivdekning.

Drøfting

Ikke alle tenkbare, analytiske parametere er aktuelle å benytte som underlag for anbefaling av lokalisering. Dersom nærhet til flest brukere eller nærhet til arbeidsmarked skal være lokaliseringskriterier vil det største senteret, Holmestrand, med de beste kollektivtilbudene, størst befolkningskonsentrasjon og nærhet til E18, stort sett alltid bli lokaliseringsfavoritt, mens det minst tettbygde, Hof, vil komme dårligst ut. I forhold til lokalisering må det forutsettes at de tre samarbeidskommunene i utgangspunktet skal stå likt.

For tjenesteområdet eiendomsforvaltning er kvalifisert arbeidskraft innen arkitekt- og ingeniørsegmentet en viktig faktor. Dette er fagpersonell det er stor konkurranse om. Arbeidsgruppen er delt i vurderingen av hvor mye lokalisering spiller inn i forhold til hvor attraktiv virksomheten vil være for arbeidssøkere og stabilitet i medarbeidergruppen. Holmestrand ligger midt mellom Drammens- og Tønsbergområdet, med god offentlig kommunikasjon begge veier, inkludert Horten, i tillegg til egen befolkning. Re kommune ligger i gunstig avstand fra Tønsbergområdet og Horten, i tillegg til egen befolkning. Hof kommune ligger like nær Drammen som Holmestrand, men har dårligere kollektivtilbud.

Når det gjelder avstander mellom kommunesentrene i de tre kommunene er det små forskjeller. Ingen av de tre kommunesentrene har slik sett gunstigere beliggenhet enn de to andre for å betjene hele 3K.

Både Holmestrand, Hof og Re hevder å kunne stille nødvendige lokaler til disposisjon.

Arbeidsgruppen mener at Holmestrand eller Re samlet sett vil være det beste lokaliseringsalternativet. Representanten fra Hof vil imidlertid peke på at Hof ikke har hatt større problemer med å rekruttere til ingeniørstillinger enn det Holmestrand har erfart og at fagmiljø og arbeidsoppgaver kan ha vel så stor innvirkning på attraktivitet og stabilitet.

Hvilke lokaliseringsalternativ som bør velges avhenger også av anbefalingen for kommunalteknikk og kommuneutvikling, ikke minst med tanke på tilgjengelige kontorlokaler. Det vises også til at Re kommune har kontorlandskap, mens de to andre kommunene kan tilby cellekontorer.

Fremdriftsplan for etablering av felles eiendomsforvaltning

Oppgave / milepæl	Tidspunkt
Vedtak om etablering	Feb/mar 2012
Forberedelse av kontorlokaler	Apr – Aug 12
Evt. tilbudsinnbydelse takstmenn	Apr 2012
Personkabal, evt. utlysning av stillinger	Mai 2012
Varsling av personaloverføring o.a.	Juni-Aug 12
Evt. takst av kommunale bygg	Juni – Aug 12
Klargjøring av kontorlokaler, takst av utstyr mm	Okt-nov 2012
Virksomhetsleder tiltrer, rigging av virksomheten	Nov-Des 2012
Virksomheten i drift	2. 1. 2013

Litteraturliste

Brattås, Hans m. fl.	IKS i Kommunal Eiendomsforvaltning. NTNU. FoU Rapport 1-2009
Horstdal, Odd Arve	Kommunal eiendomsforvaltning. Masteroppgave NTNU. 2010.
Valen, Marit Støre	Utvikling og forvaltning av offentlige bygninger i et livsløpsperspektiv. NTNU 2007

Offentlige dokumenter

”Velholdte bygninger gir mer til alle”. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren. NOU 2004:22

Vedlegg

Vedlegg 1: KOSTRA-tall for tjenesteområdet siste rapporteringsår

Eiendomsforvaltning for utvalgte kommunale formålsbygg – nivå 2 2010

	0702 Holmestrand	0714 Hof	0716 Re
Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger	2908	4181	3188
MVA-kompensasjon drift, kommunal eiendomsforvaltning per innbygger	319	300	422
MVA-kompensasjon investering, kommunal eiendomsforvaltning per innbygger	444	1700	766
Netto driftsutgifter til kommunal forvaltning av eiendommer per innbygger	119	78	332
Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning, i prosent av samlede net	8,8	10	8,7
Brutto investeringsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger	4475	8532	9351
Samlet areal på formålsbyggene i kvadratmeter per innbygger	4,1	7,5	4,9
Samlet areal på formålsbyggene kommunen eier i kvadratmeter per innbygger	3,8	7,5	4,9
Samlet areal på formålsbyggene kommunen leier i kvadratmeter per innbygger	0,3	:	0
Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter	723	571	766
Utgifter til eiendomsforvaltning på eide bygg per kvadratmeter	780	557	706
Utgifter til eiendomsforvaltning på leide bygg per kvadratmeter	44	:	8636
Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal forvaltning av eiendommer per kvadratmeter	29	10	68
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter	57	15	35
Utgifter til driftsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter	430	385	428
Energikostnader for kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter	139	120	123
Brutto investeringsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning i prosent av samlet	51,9	74,4	76,4
Energikostnader for kommunal eiendomsforvaltning i prosent av brutto driftsutgi	19,8	21,2	17,5
Netto driftsutgifter til administrasjonslokaler per innbygger	266	309	556
Brutto investeringsutgifter til administrasjonslokaler per innbygger	3	0	4764

Samlet areal på administrasjonslokaler i kvadratmeter per innbygger	0,5	0,5	0,4
Korrigerte brutto driftsutgifter til administrasjonslokaler per kvadratmeter	552	760	1439
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter, administrasjonslokaler per kvadratmeter	54	32	89
Utgifter til driftsaktiviteter, administrasjonslokaler per kvadratmeter	413	570	647
Energikostnader til administrasjonslokaler per kvadratmeter, administrasjonslok	94	218	206
Energikostnader til administrasjonslokaler i prosent av brutto driftsutgifter t	16,8	26,7	14,3
Netto driftsutgifter til førskolelokaler per innbygger	209	404	438
Brutto investeringsutgifter til førskolelokaler per innbygger	78	0	1502
Samlet areal på førskolelokaler i kvadratmeter per innbygger 1-5 år	4,6	9,6	8
Korrigerte brutto driftsutgifter til førskolelokaler per kvadratmeter	805	697	796
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter, førskolelokaler per kvadratmeter	115	13	28
Utgifter til driftsaktiviteter, førskolelokaler per kvadratmeter	558	511	583
Energikostnader til førskolelokaler per kvadratmeter	73	66	133
Samlet areal på førskolelokaler i kvadratmeter per barn i kommunal barnehage	12,9	17,7	13,3
Energikostnader til førskolelokaler i prosent av brutto driftsutgifter til førs	8,8	9,4	16,7
Netto driftsutgifter til skolelokaler per innbygger	1610	1949	1580
Brutto investeringsutgifter til skolelokaler per innbygger	4342	54	2300
Samlet areal på skolelokaler i kvadratmeter per innbygger 6-15 år	17,9	25,6	17,9
Korrigerte brutto driftsutgifter til skolelokaler per kvadratmeter	732	540	640
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter, skolelokaler per kvadratmeter	43	14	25
Utgifter til driftsaktiviteter, skolelokaler per kvadratmeter	457	356	440
Energikostnader til skolelokaler per kvadratmeter	139	108	112
Samlet areal på skolelokaler i kvadratmeter per elev	19,1	25,7	19,9
Energikostnader til skolelokaler i prosent av brutto driftsutgifter til skolelo	18,8	19,8	17,2
Netto driftsutgifter til institusjonslokaler per innbygger	463	931	-60
Brutto investeringsutgifter til institusjonslokaler per innbygger	0	8393	66
Samlet areal på institusjonslokaler i kvadratmeter per innbygger 80 år og over	19,5	49,3	16,7
Korrigerte brutto driftsutgifter til institusjonslokaler per kvadratmeter	506	399	702
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter, institusjonslokaler per kvadratmeter	1	5	34

Utgifter til driftsaktiviteter, institusjonslokaler per kvadratmeter	193	311	393
Energikostnader til institusjonslokaler per kvadratmeter	130	136	90
Samlet areal på institusjonslokaler i kvadratmeter per beboer i institusjon	157,5	264,3	189,4
Energikostnader til institusjonslokaler i prosent av brutto driftsutgifter til	25,6	33,9	12,8
Netto driftsutgifter til kommunale idrettsbygg per innbygger	108	430	277
Brutto investeringsutgifter til kommunale idrettsbygg per innbygger	0	0	712
Samlet areal på kommunale idrettsbygg i kvadratmeter per innbygger	0,1	0,4	0,6
Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunale idrettsbygg per kvadratmeter	1536	1162	462
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter, kommunale idrettsbygg per kvadratmeter	38	22	50
Utgifter til driftsaktiviteter, kommunale idrettsbygg per kvadratmeter	1361	729	191
Energikostnader til kommunale idrettsbygg per kvadratmeter	520	112	113
Energikostnader til kommunale idrettsbygg i prosent av brutto driftsutgifter ti	30	9,7	24,4
Netto driftsutgifter til kommunale kulturbygg per innbygger	132	80	65
Brutto investeringsutgifter til kommunale kulturbygg per innbygger	52	85	6
Samlet areal på kommunale kulturbygg i kvadratmeter per innbygger	0,2	0,1	0,2
Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunale kulturbygg per kvadratmeter	1028	1230	312
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter, kommunale kulturbygg per kvadratmeter	788	200	34
Utgifter til driftsaktiviteter, kommunale kulturbygg per kvadratmeter	949	50	278
Energikostnader til kommunale kulturbygg per kvadratmeter	229	0	178
Energikostnader til kommunale kulturbygg i prosent av brutto driftsutgifter til	22,2	0	56,8