



Rapport 2019/25 | Haugesund kommune



## Organisering av eiendomsforvaltningen i Haugesund kommune

Analyse av dagens organisering og vurdering av mulig framtidig organisering

Eivind Tandberg, Magnus Aagaard Skeie og Hanne Toftdahl

# Dokumentdetaljer

<b>Tittel</b>	Organisering av eiendomsforvaltningen i Haugesund kommune
<b>Rapportnummer</b>	2019/25
<b>ISBN</b>	978-82-8126-421-2
<b>Forfattere</b>	Eivind Tandberg, Magnus Aagaard Skeie og Hanne Toftdahl
<b>Prosjektleder</b>	Eivind Tandberg
<b>Kvalitetssikrer</b>	Ingeborg Rasmussen
<b>Oppdragsgiver</b>	Haugesund kommune
<b>Dato for ferdigstilling</b>	Juni 2019
<b>Tilgjengelighet</b>	Offentlig
<b>Nøkkelord</b>	Haugesund, kommuner, kommuneadministrasjon, 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

Vista Analyse har gjennomført et prosjekt om vurdering av eiendomsvirksomheten i Haugesund kommune. Kommunedirektør Ole Bernt Thorbjørnsen har vært oppdragsgiver og vår hovedkontaktperson har vært kommunaldirektør Jo Inge Hagland.

Arbeidet har omfattet et besøk i Haugesund for å gjennomføre intervjuer med en rekke ulike interessenter. Vi har også gjennomført en brukerundersøkelse per telefon. Vi takker alle som har bidratt med verdifull informasjon, innsikt og forslag!

Denne rapporten er skrevet av Eivind Tandberg (prosjektleder), Hanne Toftdahl og Magnus Aagaard Skeie. Ingeborg Rasmussen har vært kvalitetssikrer.

12. juni 2019

Eivind Tandberg  
Partner  
Vista Analyse AS

# Ordliste

---

AS	Aksjeselskap
BBE	Enhet for bolig, bygg og eiendom
EU	Europeisk Union
EØS	Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde
FDV	Forvaltning, drift og vedlikehold
HKEB	Haugesund Kommunale Eiendomsbedrift KF
IKS	Interkommunalt selskap
KF	Kommunalt foretak
KOSTRA	Kommune - stat rapportering
KUF	Haugesund kultur og festivalutvikling KF
NFD	Nærings- og fiskeridepartementet
NOU	Norges Offentlige Utredninger
ROBEK	Register om betinget godkjenning og kontroll
SSB	Statistisk Sentralbyrå

---

# Innhold

Sammendrag og konklusjoner .....	7
<b>1 Innledning .....</b>	<b>9</b>
1.1 Oppdraget .....	9
1.2 Metodisk tilnærming .....	9
<b>2 Dagens eiendomsforvaltning i Haugesund .....</b>	<b>18</b>
2.1 Oversikt .....	18
2.2 Beskrivelse .....	18
2.3 Historikk .....	21
<b>3 Vurdering av dagens organisering .....</b>	<b>23</b>
3.1 Oversikt .....	23
3.2 Eiendomsverdier bevares over tid .....	23
3.3 Brukertilfredshet .....	24
3.4 Kostnadseffektiv forvaltning, drift og vedlikehold .....	26
3.5 Hensiktsmessig portefølje .....	28
3.6 Utbyggingsprosjekter styres effektivt .....	28
3.7 Samfunns- og stedsutvikling .....	29
3.8 Kompetanse .....	32
3.9 Politisk styring .....	33
<b>4 Framtidig eiendomsforvaltning Haugesund kommune .....</b>	<b>35</b>
4.1 Det er flere aktuelle organisasjonsmodeller .....	35
4.2 Vurdering av aktuelle modeller .....	37
4.3 Andre forhold .....	42
<b>5 Referanser .....</b>	<b>47</b>
<b>Vedlegg .....</b>	<b>48</b>
A Spørsmålsstillinger dybdeintervju .....	48
B Tallgrunnlag eiendomsverdier 2008 – 2018 .....	51
C Tallgrunnlag investeringer 2013 - 2017 .....	52
<b>Figurer</b>	
Figur 1-1 Metodetriangulering .....	9
Figur 2-1 Virksomhet Bolig, bygg og eiendom, Haugesund kommune .....	19
Figur 3-1 Utviklingen i realverdien av kommunal eiendom, korrigert for volumendring (2007=100) .....	24
Figur 3-2 Sammenligning av anbefalt og faktisk vedlikeholds nivå .....	27
Figur 3-3 Netto driftsutgifter kommunal eiendomsforvaltning .....	27
Figur 3-4 En attraktiv havnefront med landets fjerde høyeste omsetning i tjenesteyting (servering, kafeer og aktiviteter). .....	31
Figur 3-5 En attraktiv gågate i sentrum. Men omsetningen har i perioder gått ned. ....	31
<b>Tabeller</b>	
Tabell 1.1 Faktorer som omfattes av begrepet organisering .....	10

Tabell 1.2	Oversikt over intervjuobjekter i intervjuundersøkelsen. ....	11
Tabell 1.3	Målsetninger og vurderingskriterier for eiendomsvirksomheten i Haugesund kommune .....	13
Tabell 1.4	Vurderingsskala for kommunal eiendomsvirksomhet .....	14
Tabell 2.1	Oppsummering av dagens organisering .....	18
Tabell 2.2	Eiendomsportefølje Haugesund kommune 2018 .....	19
Tabell 2.3	Hovedelementene i utkast til eiendomsstrategi, Haugesund kommune.....	20
Tabell 3.1	Vurdering av Haugesund kommunene i forhold til målsetningene for eiendomsforvaltning.....	23
Tabell 3.2	Utvikling i eiendomsverdier fra 2008 - 2018.....	23
Tabell 3.3	Brukertilfredshet kommunale bygg 2019 .....	24
Tabell 3.4	Resultater fra brukerundersøkelsen over telefon.....	25
Tabell 3.5	Kostnadseffektivitet i forvaltning, drift og vedlikehold .....	26
Tabell 3.6	Behov for justering av eiendomsporteføljen neste 10 år .....	28
Tabell 3.7	Styring av utbyggingsprosjekter.....	28
Tabell 3.8	Gjennomføringsgrad store investeringer kommunal eiendom 2013 - 2017.....	29
Tabell 3.9	Vektlegging av samfunns- og stedsutvikling i eiendomsforvaltningen .....	29
Tabell 3.10	Liste over et utvalg identifiserte oppgave som kan identifiseres i samfunnsmålene samt en skissemessig vurdering av måloppnåelse.....	32
Tabell 3.11	Formalkompetanse i eiendomsforvaltningen .....	32
Tabell 3.12:	Formalkompetanse og ansiennitet i eiendomsfunksjonen .....	33
Tabell 3.13	Vektlegging av politisk styring i eiendomsforvaltningen.....	33
Tabell 4.1	Mulige hovedmodeller for kommunal eiendomsforvaltning i Haugesund .....	35
Tabell 4.2	Vurdering av ulike framtidige organisasjonsformer for kommunal eiendomsforvaltning i Haugesund .....	38
Tabell 4.3	Kommunale eiendomsaksjeselskaper .....	42
Tabell 4.4:	Organisering av eiendomsforvaltning i Asker, Lørenskog, Os, Sandefjord, Sandnes og Stord .....	42











# Sammendrag og konklusjoner

*Dagens eiendomsforvaltning i Haugesund kommune oppnår gode resultater innenfor brukerservice, lave driftskostnader og bidrag til samfunns- og stedsutvikling, men eiendomsverdiene forvitrer på grunn av mangelfullt vedlikehold og en uhensiktsmessig portefølje og gjennomføringsgraden for investeringer er lav. En omorganisering som et kommunalt foretak eller et aksjeselskap kan bidra til å løse disse utfordringene, men vil kreve økte ressurser og redusere mulighetene for politisk styring av virksomheten.*

## Bakgrunn

Vista Analyse har utredet organiseringen av eiendomsforvaltningen i Haugesund. Utredningen omfatter en kartlegging og vurdering av dagens organisering, en analyse av alternative organiseringsform og drøfting av fordeler og ulemper ved de ulike måtene å organisere eiendomsforvaltningen på. Vi har også sett på kompetansenivået i kommunens eiendom forvaltning i dag og på brukernes tilfredshet med forvaltningen. Målet med utredningen er å gi Haugesund kommune et faglig grunnlag for å velge en framtidig driftsmodell og organisering som fremmer en ressurseffektiv tjeneste med god kvalitet.

## Vurdering av dagens virksomhet

Målsetning	Vurdering
Eiendomsverdier bevares over tid	
Brukertilfredshet	Lokaler 
	Service 
Effektiv drift	Vedlikehold 
	Forvaltning, drift 
Hensiktsmessig portefølje	
Utbyggingsprosjekter styres effektivt	
Samfunns- og stedsutvikling	
Kompetanse	
Politisk innsyn og styring	

Kilde: Vista Analyse

Dagens eiendomsforvaltning kan vise til gode resultater på noen områder. Brukerne er jevnt over fornøyd med servicen de mottar. De samlede kostnadene for eiendomsforvaltningen er relativt lave

i forhold til andre, sammenlignbare norske kommuner. Eiendomsvirksomheten har også bidratt positivt til samfunns- og stedsutvikling i Haugesund.

Det er også viktige svakheter. Dagens virksomhet har ikke klart å sikre at eiendomsverdier bevares over tid, blant annet fordi vedlikeholdet av bygg har vært altfor lavt i mange år. Brukertilfredsheten med lokalene er svært blandet. Det kan også synes som om dagens eiendomsportefølje er lite egnet til å møte framtidige krav. Gjennomføringsgraden for investeringer har vært svært lav. Det er relativt svak kompetanse i dagens forvaltning, spesielt blant renholderne som utgjør en stor gruppe. Lang erfaring, samt et aktivt arbeid for å øke antall renholdere med fagbrev nyanserer likevel bildet noe. Hvis man ser bort fra renholderne er kompetansenivået noe høyere.

Det har vært betydelig politisk involvering og styring av eiendomsvirksomheten. Det må avklares hvorvidt dette er ønskelig også i framtiden og hvordan det i så fall skal organiseres.

## Framtidig organisering

	Etat	KF	AS
Eiendomsverdier bevares	Yellow	Light Green	Dark Green
Brukertilfredshet lokaler	Yellow	Light Green	Dark Green
Brukertilfredshet service	Light Green	Yellow	Yellow
Tilstrekkelig vedlikehold	Orange	Light Green	Dark Green
Lave driftskostnader	Light Green	Yellow	Orange
Hensiktsmessig portefølje	Orange	Light Green	Dark Green
Effektiv utbygging	Yellow	Light Green	Dark Green
Samfunns- og stedsutvikling	Dark Green	Yellow	Orange
Kompetanse	Yellow	Dark Green	Dark Green
Politisk innsyn og styring	Dark Green	Yellow	Red

Kilde: Vista Analyse

Hvis det legges stor vekt på bevaring av eiendomsverdier, brukertilfredshet med lokalene, tilstrekkelig vedlikehold, en hensiktsmessig eiendomsportefølje, effektive utbygginger og høy kompetanse, vil trolig en organisering som AS eller KF være å foretrekke.

Hvis kommunen vil vektlegge muligheten for politisk styring og virksomhetens bidrag til samfunns- og stedsutvikling, samt brukertilfredshet med servicen og lave driftskostnader, kan en fortsatt etatsorganisering være mer hensiktsmessig.

Et KF vil være den modellen som best reflekterer et balansert sett av målsetninger.



# 1 Innledning

## 1.1 Oppdraget

Kommunedirektøren i Haugesund kommune ønsker å utrede alternativ driftsmodell til dagens organisering av eiendomsforvaltningen. Målet er å utarbeide en rapport som kan være grunnlag for en beslutning om hvorvidt det er ønskelig å endre gjeldende organisasjonsform. Rapporten vil være en del av grunnlaget for beslutning om eventuell ny driftsmodell og den vil være offentlig tilgjengelig.

Utredningen skal omfatte:

- Analyse av organiseringsform (kommunalt foretak eller etatsorganisering - gjeldende organisering).
- Drøfting av fordeler og ulemper ved de ulike måtene å organisere eiendomsforvaltningen på.
- Dokumentasjon av kompetansenivået i kommunens forvaltning i dag.
- Analyse av brukernes tilfredshet med forvaltningen (styring, vedlikehold, leveranser) hos et mindre utvalg blant de folkevalgte, brukerne og byggenes ansatte (ca. 20 til 25 respondenter).
- En anbefaling og et kort sammendrag av de viktigste funnene.
- En presentasjon av rapporten i powerpoint-format

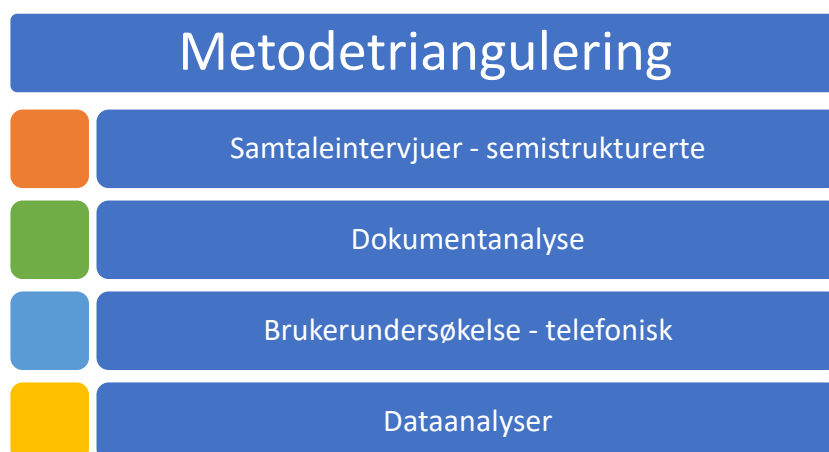
Målet med utredningen er å velge en driftsmodell og organisering som fremmer en ressurseffektiv tjeneste med god kvalitet.

## 1.2 Metodisk tilnærming

### 1.2.1 Vi bruker flere ulike tilnærminger til analysen

Som beskrevet i Figur 1-1 kombinerer vi ulike tilnærminger for å få et best mulig grunnlag for våre vurderinger.

Figur 1-1 Metodetriangulering



## 1.2.2 Beskrivelse av dagens organisering

Tabell 1.1 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	Budsjett, kostnadsdekning, internhusleie, 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 (2018)

Ved beskrivelsen av dagens organisering i Haugesund kommunene har vi tatt utgangspunkt i faktorene i tabell 1.1. Vi har beskrevet hovedtrekkene i kommunens organisering under hver faktor, samt samspill og avhengigheter mellom de ulike faktorene.

## 1.2.3 Datakilder

Vi har benyttet en rekke ulike datakilder i dette prosjektet. Disse er beskrevet kort nedenfor.

### Litteraturgjennomgang

Vi har mottatt følgende dokumenter.

- Årsrapporter siste 10 år
- Porteføljeoversikter eiendom
- Kompetanseoversikt for Enhet for bolig, bygg og eiendom (BBE)
- Dokumentasjon FDV (forvaltning, drift, vedlikehold) siste 10 år
- Eierstrategier og andre strategier
- Forvaltningsrevisjonsrapport
- Evaluering av tidligere organisering av eiendomsvirksomheten (HKEB)

- Dokumentasjon av prosjektgjennomføring i eiendomsvirksomheten
- Kommuneplaner, kommunedelplaner

## Intervjuer

Vi har intervjuet representanter i kommuneadministrasjonen, Ordfører, Hovedtillitsvalgte og ledere i virksomhetene som bruker kommunale bygg. Tabell 1.2 viser en fullstendig oversikt over intervjuobjektene i intervjuundersøkelsen. Intervjuguider for hver av funksjonene finnes i Vedlegg.

**Tabell 1.2** Oversikt over intervjuobjekter i intervjuundersøkelsen.

<b>Funksjon</b>	<b>Personer</b>
Enhetsleder	Kristine Strønstad (BBE)
Kommunaldirektør	Sissel Hynne (Helse, omsorg og sosial)
Kommunaldirektør	Gyda Auestad (Oppvekst)
Kommunaldirektør	Jo Inge Hagland (Administrasjon og service)
Kommunaldirektør	Simon Næsse (Kultur, idrett og frivillighet)
Kommunaldirektør	Alise Veia (Teknisk, herunder BBE)
Avdelingsleder	Lars Jacob Vikse (Drift)
Avdelingsleder	Ann Iren Borsheim Nes (Renhold)
Avdelingsleder	Karl Eileraas (Prosjekt)
Avdelingsleder	Randi Bugge-Stange (Bolig og eiendom)
Hovedtillitsvalgt	Arvid Bjerkenes (Utdanningsforbundet)
Hovedtillitsvalgt	Ann Kristin Gjesdal (Fagforbundet)
Hovedtillitsvalgt	Elling Allendes (Delta)
Kommunedirektør (rådmann)	Ole Bernt Thorbjørnsen
Ordfører	Arne-Christian Moen

Kilde: Vista Analyse

## Brukerundersøkelse

Vi har gjennomført en brukertilfredshetsundersøkelse per telefon i et utvalg virksomheter i kommunale bygg. I samarbeid med oppdragsgiver besluttet vi å kontakte et utvalg bestående av:

- Tre barnehager
- Tre skoler
- Tre omsorgssentre

- Tre idrettslag

Begrunnelsen for dette utvalget – som ligger på et operativt nivå - knytter seg til kommunens ønske om å komme så tett på brukerne som mulig.

Respondentene i undersøkelsen har blitt lovet anonymitet, da dette i større grad legger til rette for ærlige tilbakemeldinger. Vi presenterer derfor hverken navn på intervjuobjekter eller virksomhet for det endelige utvalget i denne rapporten. En utdyping av metodisk tilnærming til denne undersøkelsen finnes i avsnitt 3.3.

## 1.2.4 Vurdering av dagens organisering

### Vurderingskriterier

Ved vurdering av dagens organisering har vi tatt utgangspunkt i etablerte prinsipper for god kommunal forvaltning generelt og for kommunal eiendomsforvaltning spesielt. Disse er blant annet nedfelt i *Veileder i økonomiplanlegging for kommuner og fylkeskommuner (2013)* fra Vista Analyse og *God kommunal eiendomsforvaltning (2011)* fra Direktoratet for Byggkvalitet (tidligere Statens Bygningstekniske etat). NOU 2004:22 inneholder også detaljerte drøftinger av prinsipper for god kommunal eiendomsforvaltning.<sup>1</sup> På basis av disse har vi foreslått et sett av målsetninger og vurderingskriterier som har blitt ytterligere spisset og avklart med oppdragsgiver. Tabell 1.3 gir en oversikt over de vurderingskriteriene, indikatorene og datakildene som har blitt brukt i vurderingene i denne rapporten.

---

<sup>1</sup> *Velholdte bygninger gir mer til alle - Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren, NOU 2004:22, Oslo, 2004.*

Tabell 1.3 Målsetninger og vurderingskriterier for eiendomsvirksomheten i Haugesund kommune

Prinsipp	Innhold	Indikatorer	Datakilder
Bevare verdier	Vedlikehold og oppgraderinger sikrer at eiendommens verdi bevares over tid	Utvikling i verdien av eiendomsporteføljen over tid	Regnskap Porteføljeoversikt
Brukertilfredshet	Leietagere, beboere og andre brukere er tilfreds med de lokaler og tjenester som tilbys	Tilfredshet med lokaler Tilfredshet med service fra eiendomsavdeling	Intervjuer Brukerundersøkelser
Effektiv drift	Driftsorganisasjonen er organisert slik at ressurser utnyttes effektivt og gir best mulig resultater i forhold til kostnader.	Kostnader til FDV pr kvm over tid Kostnader FDV i forhold til eiendomsverdier	Regnskap Intervjuer KOSTRA
Hensiktsmessig portefølje	De eiendommer som forvaltes møter kommunens behov på kort og lang sikt og porteføljen utvikles aktivt gjennom nybygging, erverv og avhending.	Avvik mellom eksisterende og ønsket eiendomsportefølje. Utvikling over tid.	Porteføljeanalyser Intervjuer
Effektiv utbygger	Byggeprosjekter leveres til riktig tid, med riktig kvalitet og innenfor vedtatte budsjett-rammer.	Overskridelser, forsinkelser og mangler i utbyggingsprosjekter. Årlig gjennomføringsgrad.	Prosjektrapporter Regnskap
Samfunns- og stedsutvikling	Eiendomsfunksjonen samarbeider med andre aktører og bidrar til samfunnsutvikling og utvikling av attraktive steder innenfor kommunen i tråd med kommunens strategier for ulike sektorer	Eksempler på eiendomsvirksomhetens bidrag til samfunns- og stedsutvikling	Kommunedelplaner Intervjuer
Kompetanseutvikling	Virksomheten sørger for kontinuerlig utvikling av kompetanse hos egne medarbeidere og andre interessenter	Formell utdanning Utvikling i medarbeideres kompetanse	Årsrapporter Intervjuer
Politisk innsyn og styring	Virksomheten sikrer at politiske organer har tilstrekkelig innsyn i aktivitetene og ivaretar behovet for politisk styring på overordnet nivå	Eksempler på politisk styring av eiendomsvirksomheten utover vanlig ramnestyring.	Politiske dokumenter Intervjuer

Kilde: Vista Analyse

## Vurderingsskala

Med utgangspunkt i vurderingskriteriene i Tabell 1.3 har vi laget en skala for vurdering av eiendomsvirksomheten. Denne er gjengitt i Tabell 1.4. Skalaen reflekterer flere vurderingskriterier som lar seg kvantifisere, enten direkte eller gjennom indikatorer. Enkelte kvalitative vurderingskriterier inngår også i vurderingsskalaen. Vurderingene vil bli drøftet i teksten under hvert kriterium.

Tabell 1.4 Vurderingsskala for kommunal eiendomsvirksomhet

	1	2	3	4	5
Eiendomsver- dier bevares over tid	Sterkt fall ba- lanseverdi (- 25 % over 10 år)	Svakt fall ba- lanseverdi (- 10-25 % over 10 år)	Balanseverdi opprettholdt (+/- 10% over 10 år)	Svak vekst ba- lanseverdi (+ 10-25 % over 10 år)	Sterk vekst balanseverdi (+ 25% over 10 år)
Brukertilfreds- het  - Lokaler - Service	Svært lav  (0 – 1,5)	Lav  (1,5 – 3)	Akseptabel  (3 – 4)	Høy  (4 – 5)	Meget høy  (5 – 6)
Kostnadseffek- tiv forvaltning, drift og vedlike- hold	Vedlikehold 25 - % under anbefaling  Forv., drift 25 - % over snitt KOSTRA 13	Vedlikehold 10-25 % un- der anbefaling  Forv., drift 10- 25 % over snitt KOSTRA 13	Vedlikehold 0 - 10 under an- befaling  +/- 10 %	Vedlikehold 0 -10- over an- befaling  Forv., drift 10- 25 % under KOSTRA 13	Vedlikehold 10- % over an- befaling  Forv., drift 25- % under KOSTRA 13
Hensiktsmessig portefølje	Behov porte- føljustering mer enn 20 %.	Behov porte- føljustering 10 – 20 %.	Behov porte- føljustering 5 – 10 % neste 10 år.	Behov porte- føljustering 0 – 5 %.	Ingen behov porteføljuste- ring.
Utbyggingspro- sjekter styres ef- fektivt	Gjennomfø- ringsgrad un- der 70 eller over 130 %	Gjennomfø- ringsgrad 70 – 130 %	Gjennomfø- ringsgrad 80 – 120 %	Gjennomfø- ringsgrad 90 – 110 %	Gjennomfø- ringsgrad 95 – 105 %
Samfunns- og stedsutvikling	Ingen ek- sempler	1 – 3 eksemp- ler	3 – 5 eksemp- ler siste 5 år	5 – 10 ek- sempler	Mer enn 10 eksempler
Kompetanse	Mindre enn 80 % master, bachelor og faglært	80 % master, bachelor og faglært	90 % master, bachelor og faglært	Minst 30 % master og bachelor	Minst 50 % master og bachelor
	1	2	3	4	5

Politisk og styring	innsyn	Ingen ek- sempler	1 – 3 eksem- pler	3 – 5 eksem- pler siste 5 år	5 – 10 ek- sempler	Mer enn 10 eksempler
------------------------	--------	----------------------	----------------------	---------------------------------	-----------------------	-------------------------

Kilde: Vista Analyse

Eiendomsverdiene er hentet fra kommunens regnskaper der vi har sett på endringene fra 2008 – 2018. Tallene er justert for vesentlige nybygg og volumendringer der dette har vært mulig. Det vil imidlertid være volumendringer vi ikke har klart å fange opp. Etter vår vurdering vil uendrede balanseverdier derfor indikere at det skjer en viss forringelse av den eldre bygningsmassen, mens økning i balanseverdier er konsistent med at realverdiene av byggene opprettholdes. Vi har sett på realverdier, justert for endringer i SSBs bygge kostnadsindeks.

For brukertilfredshet har vi gjennomført en egen brukerundersøkelse, hvor respondentene har vurdert kvaliteten både på lokalene de benytter og servicen de mottar fra eiendomsfunksjonen i kommunen. Den siste faktoren reflekterer eiendomsfunksjonens evne til å fange opp brukerønsker og svare ut problemer som oppstår.

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

Vurderingen av porteføljen er basert på våre vurderinger og sentrale aktørers anslag på behov for endringer i porteføljen over de kommende 10 år for å møte brukernes behov. Dette omfatter både avhending av eksisterende eiendom og erverv av ny eiendom, inklusive nybygg. Vi summerer absoluttverdiene av de nødvendige endringene og relaterer dem til den samlede verdien av porteføljen. For eksempel vil ønsket avhending tilsvarende 5 % og nybygg tilsvarende 10 % medføre et samlet justeringsbehov på 15 %.

For vurdering av utbyggingsvirksomheten ønsket vi detaljerte data for avvik i framdrift, kostnader og kvalitet for alle prosjekter over en femårs periode. Fordi det ikke fantes et slikt datagrunnlag har vi brukt gjennomføringsgraden av investeringsbudsjettene som en indikator. Vesentlige avvik her vil være indikasjoner på forsinkelser, kostnadsoverskridelser og andre problemer. Vi har sett på gjennomføringsgraden fra 2013 – 2017.

Medarbeidernes kompetanse måles i denne skalaen gjennom deres formalkompetanse. Vi tallfester hvor stor andel av medarbeiderne som har fagutdanning (fagbrev, teknisk fagskole og tilsvarende), utdanning på bachelor-nivå (inklusive ingeniører) og master-nivå (inklusive jurister og sivilingeniører). De foreslåtte trinnene reflekterer vår vurdering av at en moderne eiendomsfunksjon er avhengig av godt kvalifiserte medarbeidere. For de fleste funksjoner vil det viktigste være å ha fagutdanning, men eiendomsfunksjonen trenger også en del medarbeidere med bachelor-utdanning, 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 kontraktsforvaltning og sivilingeniører til teknisk utvikling, automatisering og prosjektering. Kartleggingen av formalkompetanse er supplert med en drøfting av kompetanseutviklingstiltak i kommunene.

For samfunns – og stedsutvikling har vi benyttet antall eksempler som er registrert basert på en enkelt telling av eksempler på virksomhetenes bidrag på feltet de siste fem år. Samfunns- og stedsanalysen er definert relativt bredt og omfatter tiltak/praksis som bidrar til flerbruk, som stimulerer til økt sentrumsaktivitet, mer urban struktur, samlokalisering, stedsutvikling, bydelscenterutvikling og tiltak/praksis som bidrar til økt kollektivbruk. Vi har også supplert med tiltak/praksis som kan skape økonomisk aktivitet. Eksempelene er beskrevet nærmere i teksten.

For å vurdere graden av politisk styring har vi også sett på eksempler på politiske beslutninger om eiendomsvirksomheten, utover den løpende styringen gjennom rammebudsjetter, i løpet av de siste fem år. Fargeskalaen for denne indikatoren er noe annerledes enn for de andre. Det er ulike oppfatninger av hvorvidt omfattende politisk styring av en eiendomsvirksomhet er positivt eller negativt i forhold til virksomhetens effektivitet. Dette vil også avhenge av hvilken modell som velges. Vår vurdering av denne indikatoren i dagens eiendomsforvaltning tar derfor sikte på å anslå graden av politisk styring, uten å ta stilling til hvorvidt dette har positiv eller negativ virkning. I drøftingen av framtidig organisering vil vi imidlertid vurdere virkningene av politisk styring på virksomhetens effektivitet på ulike områder, under alternative organisasjonsmodeller.

### 1.2.5 Andre hensyn

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

#### 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, og se om erfaringene fra disse kommunene er relevante for Haugesund. Vi tar sikte på å inkludere en kort drøfting av eiendomsforvaltningen i følgende kommuner: Asker, Lørenskog, Os, Sandefjord, Sandnes og Stord.

#### Lover, forskrifter og internasjonale forhold

En annen faktor som kan få betydning for eiendomsforvaltningen i Haugesund 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.

### 1.2.6 Vurdering av framtidig organisering

I kapittel 4.1 definerer vi tre hovedalternativ for framtidig organisering: etat, kommunalt foretak (KF) og aksjeselskap (AS), ved hjelp av de faktorene som er beskrevet i Tabell 1.1. Det er nyttig å ha minst tre alternative organisasjonsformer for å spenne ut mulighetsrommet for omorganisering og



tydeliggjøre virkningene av enkelte detaljerte valg vedrørende organiseringen. Vi har derfor inkludert AS som et alternativ, i tillegg til de to organisasjonsformene som var definert i oppdragsutlysningen.

De framtidige organisasjonsmodellene analyseres ved hjelp av vurderingskriteriene beskrevet i Tabell 1.3 og Tabell 1.4. Denne analysen er basert på forventninger om hvordan virksomhetene vil agere i framtiden 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.

### 1.2.7 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 analyse av eiendomsvirksomheten over tid er at Haugesund kommune har hatt en anstrengt økonomisk situasjon i det meste av perioden som er vurdert. Haugesund var på ROBEK-listen fra 2007 – 2017. Dette innebærer at noen beslutninger og prioriteringer kan skyldes begrensede økonomiske rammer mer enn spesifikke politiske eller administrative valg. Vi har lagt vekt på å identifisere slike konsekvenser der de er vesentlige for forståelsen av situasjonen.

Denne analysen fokuserer på effektiv organisering av eiendomsvirksomheten i Haugesund kommune. Dette målet er ikke avstemt mot kommunens 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 kommunens 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 at disse tallene er tilstrekkelig korrekte og konsistente til at det kan gjøres sammenligninger mellom Haugesund og andre kommuner.

Informasjon angående eiendomsvirksomheten i Haugesund kommune er til dels 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, men vi kan ikke utelukke at det er konsistensproblemer i noen av datasettene.

## 2 Dagens eiendomsforvaltning i Haugesund

### 2.1 Oversikt

Tabell 2.1 gir en kort oversikt over dagens organisering av eiendomsvirksomheten.

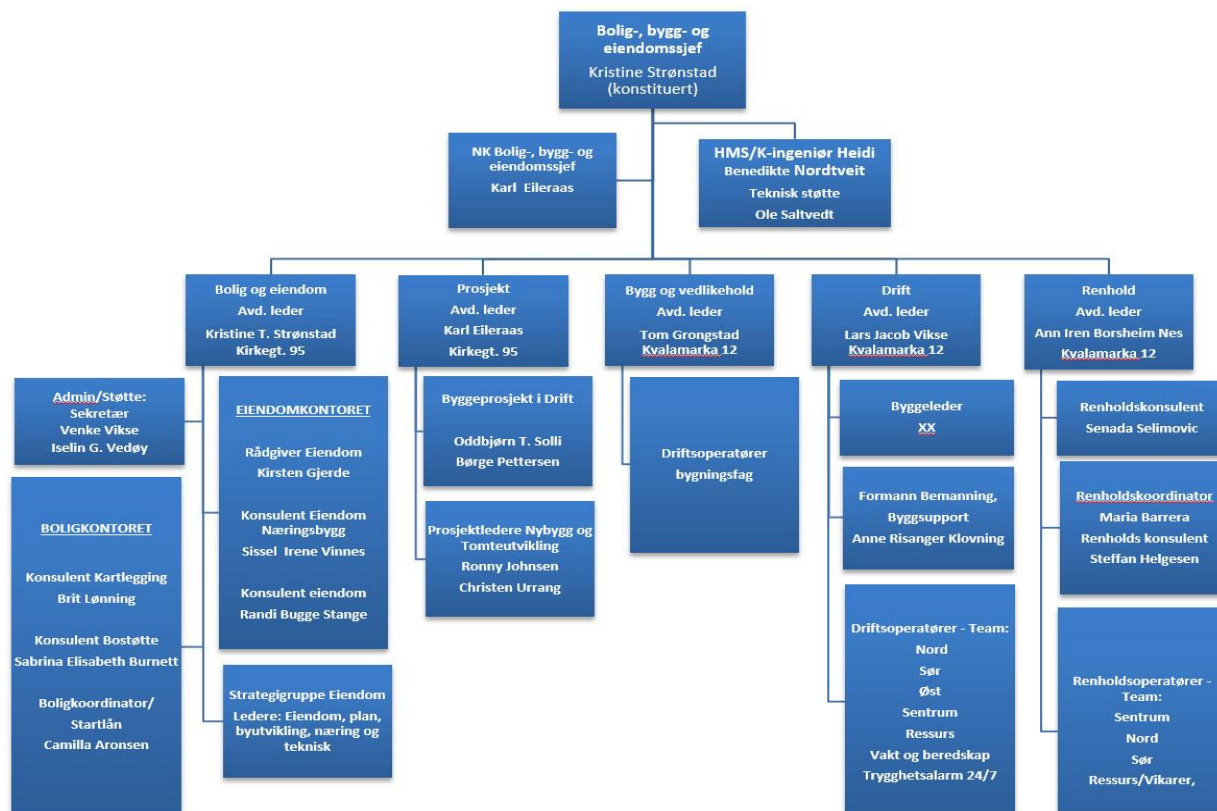
Tabell 2.1 Oppsummering av dagens organisering

Faktor	
Virksomhetsform	<b>Bolig, bygg og eiendom</b> (BBE) er en virksomhet innenfor kommuneadministrasjonen.
Organisasjonsstruktur	Fem avdelinger: Bolig og eiendom, prosjekt, bygg og vedlikehold, drift, renhold, samt administrasjonsstab.
Kapasitet og kompetanse	92 årsverk, 113 tilsatte, hvorav noe under halvparten har fagutdanning eller høyere utdanning
Finansieringsmodell	Budsjettfinansiert, ingen internhusleieberegning
Eiendomsportefølje	180.000 kvm, ca. 150 formålsbygg og 180 boliger.
Kontraktportefølje tjenester	Renhold og driftsoperatører i egenregi, utbyggingskapasitet kjøpes i markedet
Ansvar og oppgaver	Helhetlig ansvar for utbygging, forvaltning, drift, renhold og vedlikehold for alle kommunale eiendommer, unntatt enkelte kulturbygg.
Interne prosesser	Følger kommunens årshjul og budsjettprosess, tilstandsvurdering bygg i hovedsak basert på avviksmeldinger.
Informasjonssystemer	IK-bygg er det viktigste systemet for eiendomsforvaltningen.
Styrende dokumenter	Eiendomsstrategi 2018 (utkast), årlige budsjetter og økonomiplan.

### 2.2 Beskrivelse

Figur 2-1 gir en oversikt over dagens organisering av eiendomsvirksomheten i Haugesund kommune. BBE ble etablert i 2016 gjennom en sammenslåing av flere mindre enheter. Virksomheten er en del av den kommunale administrasjonen. Virksomhetslederen rapporterer til kommunaldirektør for teknisk sektor, som igjen rapporterer til rådmannen.

Figur 2-1 Virksomhet Bolig, bygg og eiendom, Haugesund kommune



Kilde: [www.haugesund.kommune.no](http://www.haugesund.kommune.no)

BBE er i hovedsak budsjettfinansiert, men mottar husleie for boliger og for formålsbygg som er leid ut til eksterne. Det meste av eiendomsporteføljen er eide bygg, men det er noe innleie av både formålsbygg og boliger. Tabell 2.2 gir en oversikt over eiendomsporteføljen ved utløpet av 2018. I oversikten er tomtegrunn, utbyggingsområder og tekniske anlegg utelatt.

Tabell 2.2 Eiendomsportefølje Haugesund kommune 2018

Sektor	Volum (kvm)	Verdi (tusen kr)
Administrasjon	16 359	23 083
Førskole	2 807	89 203
Skole	62 245	530 360
Institusjon	31 658	242 569
Idrett	17 726	130 284
Kultur	6 718	48 711
Boliger	29 865	178 735
<b>Totalt</b>	<b>175 172</b>	<b>1 242 945</b>

Kilde: Haugesund kommune

Alle ordinære driftsoppgaver gjennomføres med egne ansatte, inklusive renhold og vaktmestertjenester. Investeringsprosjekter gjennomføres i stor grad gjennom anbudskonkurranse, men enkelte

mindre oppgraderinger kan gjøres med eget personale. Det er gjort systematisk tilstandsvurdering av skolebygg og det er et mål å gjennomføre tilsvarende vurderinger for hele bygningsmassen. I påvente av dette blir planer for vedlikehold og utbedringer i stor grad basert på avviksmeldinger gjennom FDV-systemet IK-bygg.

Det ble utarbeidet et utkast til en Eiendomsstrategi for kommunen i 2018. Denne har ikke blitt formelt vedtatt, men refereres ofte til og ser ut til å bli lagt til grunn for mange beslutninger om eiendomsforvaltningen. Tabell 2.3 oppsummerer hovedelementene i strategien. I tillegg styres eiendomsvirksomheten gjennom ordinære årlige budsjetter og økonomiplaner, herunder investeringsbudsjett.

Tabell 2.3 Hovedelementene i utkast til eiendomsstrategi, Haugesund kommune

<b>Fase 1 (2018-2022)</b> <b>Viktige skritt mot måloppnåelse</b>	<b>Fase 2 (2023--)</b> <b>Vurdere kursen, rullere strategien</b>
Etablere en eiendomsvirksomhet for helhetlig styring, med riktig kapasitet og kompetanse, service- og innovasjonskultur.	Gjennomgående evaluering av organisasjon og foreløpig måloppnåelse.
Tydelig plassering av roller og ansvar	Vurdere behov for justering eller endring av selskapsform.
Avklare ansvars- og oppgavefordeling mellom eiendomsvirksomhet i egen organisasjon og i selskaper, herunder vurdere behov for etablering av eventuelle nye selskaper	Revidere eiendomsstrategien (2023).
Vurdere primær oppgaver og selskapsdannelse?	Fortsette med utvikling – kompetansebygging – organisasjonskulturutvikling – erfaringsinnhenting – innovasjon.
Ny helhetlig organisering av boligforvaltning skal være vurdert og etablert. Nytt datasystem for inn- og utleie implementeres.	Måle resultater – evaluere – forbedre.
Datasystem som understøtter virksomheten skal være vurdert og tatt i bruk. FDVU-systemet skal understøtte hele bredden i virksomheten, prosjektøkonomisystem vurderes integrert med økonomisystem.	
Endringer i ordningen for internhusleie vurderes.	
Etablere gode oversikter over hele eiendoms- og bygningsmassen, med teknisk tilstand, areal/bruker, tilpasningsdyktighet mv. Definere hvilke eiendommer det skal satses på, omdisponeres eller avhendes.	
Etablere utviklings- og forvaltningsplaner for eiendommer, systemer for prioritering og langsiktige vedlikeholdsplaner.	
Etablere system for porteføljestyring av eiendomsmassen.	

Kilde: [www.haugesund.kommune.no](http://www.haugesund.kommune.no)

## 2.3 Historikk

Haugesund har tidligere erfaring med bruk av kommunale foretak til blant annet eiendomsforvaltning. Denne erfaringen er relevant for de vurderingene som nå skal gjøres.

### 2.3.1 Haugesund Kommunale Eiendomsbedrift KF (HKEB)

Fra 1998 til 2003 var eiendomsvirksomheten i Haugesund lagt til en kommunal bedrift. Bystyret vedtok å opprette en kommunal bedrift i henhold til kommunelovens paragraf 11 i 1997. Etter endring i kommuneloven som åpnet for etablering av kommunale foretak (KF), ble bedriften omgjort til et KF fra 1.1.2000. Hensikten med omorganiseringen i 1997 var å oppnå best mulig kostnadseffektivitet gjennom:

- Bedre sammenheng mellom kostnader og inntekter
- Samordning av vaktmestrenes kompetanse
- Opplæring og spesialisering av vaktmestere
- Samordning og opplæring av renholdere
- Bedre fordeling av ressurser

Bystyret vedtok å evaluere HKEB i 2001. Evalueringsrapporten konkluderte med at «HKEB som et kommunalt foretak er en god modell for å utvikle en sterk og profesjonell eiendomsforvaltning», men pekte på utfordringer knyttet til samhandling mellom HKEB og andre deler av kommunen og til brukermisnøye, spesielt fra skolesektoren.<sup>2</sup> Det var ulike oppfatninger av hvorvidt HKEB fikk tilsvarende ressurser som før omorganiseringen og hvorvidt det hadde skjedd en effektivisering.

Bystyret vedtok i 2003 å tilbakeføre eiendomsforvaltningen til ordinær kommunal forvaltning, etter tilrådning fra rådmannen. Et hovedargument i rådmannens vurdering den gang var at det var behov for en sterkere politisk styring av eiendomsvirksomheten enn det som falt naturlig under en KF-modell.

### 2.3.2 Haugesund kultur og festivalutvikling (KUF KF)

Haugesund har hatt mye av kulturaktivitetene i kommunen i et kommunalt foretak, som ble etablert i 1986. En del av eiendomsmassen har blitt forvaltet av dette foretaket og en del har vært organisert i et eget AS: Kultureiendom AS, etablert i 1989, som igjen ble eid av det kommunale foretaket. Bakgrunnen for denne organiseringen skal ha vært ønsket om å tiltrekke seg eksterne inntekter og støtte opp om de store festivalene (Sildajazz, Norsk Filmfestival) og kulturinstitusjonene (Festiviteten og Edda kino).

KUF ble evaluert i 2018.<sup>3</sup> Evalueringen konkluderte med at organiseringen stort sett fungerte godt for de institusjonene som ligger innenfor foretaket, men i liten grad er egnet for den totale kulturaktiviteten i en kommune. Anbefalingen var at KUF avvikles og at ansvaret for kulturfeltet inngår i den ordinære kommunale forvaltningen. Det ble videre anbefalt at Festiviteten, Edda kino, Norsk

---

<sup>2</sup> Evaluering av HEKB, KPMG, 2003.

<sup>3</sup> Visjoner og blindsoner – Evaluering av kulturorganiseringen i Haugesund kommune, Telemarksforskning, 2018.

Filmfestival og Sildajazz opprettes som egne foretak med selvstendig drift. Kultureiendom AS ble anbefalt oppløst og resterende eiendommer overført til kommunens eiendomsforvaltning.











Bystyret vedtok i juni 2018 å avvike KUF.

## 3 Vurdering av dagens organisering

### 3.1 Oversikt

Tabell 3.1 oppsummerer våre vurderinger av eiendomsforvaltningen i forhold til de vurderingskriteriene og vurderingsskalaene som ble definert i kapittel 1.2. I de etterfølgende avsnittene diskuterer vi hvert enkelt kriterium

Tabell 3.1 Vurdering av Haugesund kommunene i forhold til målsetningene for eiendomsforvaltning

Målsetning	Vurdering
Eiendomsverdier bevares over tid	
Brukertilfredshet	Lokaler 
	Service 
Effektiv drift	Vedlikehold 
	Forvaltning, drift 
Hensiktsmessig portefølje	
Utbyggingsprosjekter styres effektivt	
Samfunns- og stedsutvikling	
Kompetanse	
Politisk innsyn og styring	

Kilde: Vista Analyse

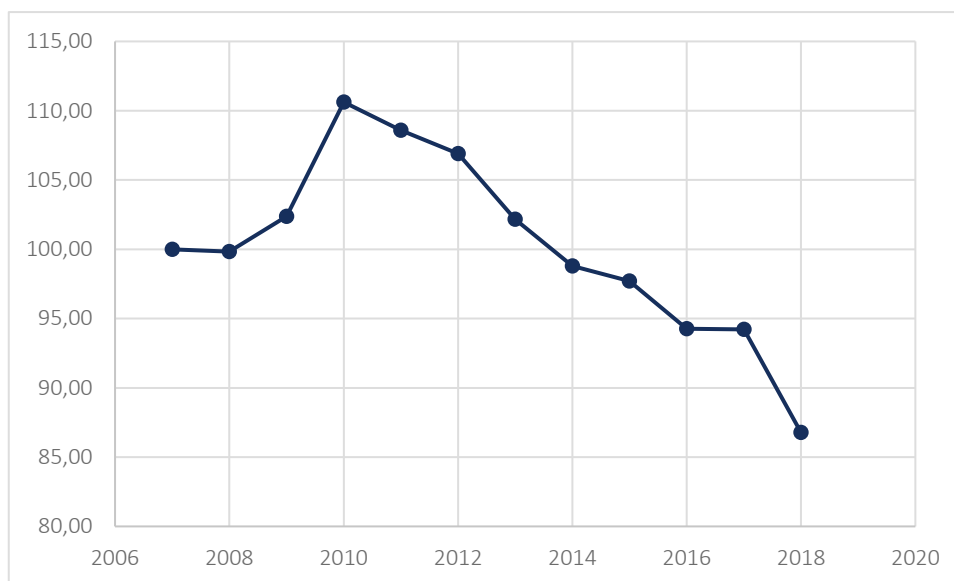
### 3.2 Eiendomsverdier bevares over tid

Tabell 3.2 Utvikling i eiendomsverdier fra 2008 - 2018

	Haugesund
Eiendomsverdier bevares over tid	

Figur 3-1 gir et anslag for utviklingen i bokførte verdier av de kommunale eiendommene i Haugesund, korrigert for volumendringer og prisstigning. Figuren indikerer at med unntak av i 2009 og 2010, da det ble investert betydelige midler i rehabilitering av eldre bygg (Lillesund skole, Haug skol, omsorgsboliger) har det vært en jevn nedgang i justerte bokførte verdier. Dette indikerer at årlige reinvesteringer er utilstrekkelige til å kompensere for kapitalslit.

**Figur 3-1** Utviklingen i realverdien av kommunal eiendom, korrigert for volumendring (2007=100)



Kilde: Vista Analyse

Denne beregningen er basert på en detaljert gjennomgang av eiendomsmassen og utviklingen i denne fra 2007 til 2018. Vi har trukket ut eiendeler som ikke er bygninger, herunder tomter, utbyggingsområder, parker, veier og teknisk infrastruktur, og søkt å korrigere for endringer i verdier som skyldes volumendringer, herunder helt nye bygg og salg av eksisterende bygg. Det er ikke alltid lett å se dette ut fra regnskapstallene, så det kan være unøyaktigheter i materialet. Vi mener imidlertid at hovedbildet er relativt klart. Hovedtallene i beregningene er gjengitt i vedlegg B.

### 3.3 Brukertilfredshet

Brukertilfredshetsundersøkelsen viser at brukerne i utvalget er relativt fornøyde med kommunens kommunikasjonslinje og serviceytelser. Videre er de noe mindre fornøyde med lokalene. Tabell 3.3 oppsummerer resultatene fra brukerundersøkelsen.

**Tabell 3.3** Brukertilfredshet kommunale bygg 2019

		Haugesund
Brukertilfredshet	Lokaler	
	Service	

Tabell 3.4 nedenfor viser resultatet av en enkel brukerundersøkelse over telefon gjennomført i april 2019. Utvalget inkluderer tre barnehager, tre skoler, tre omsorgssentre og tre idrettsforeninger som har sitt virke i bygg og idrettsanlegg forvaltet av Haugesund kommune. I utvalgstrekingen har vi søkt å finne virksomheter som bruker bygg og anlegg av ulik alder og type.

Alle påstandene er gjengitt i tabellen. Gjennomsnittstallene som er oppgitt er basert på alle virksomhetene i utvalget. 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. En beskrivelse av resultatene er gitt nedenfor.

Tabell 3.4 Resultater fra brukerundersøkelsen over telefon.

(Gjennomsnittstall på en svarskala fra 1-6, hvor 1 er *helt uenig* og 6 er *helt enig* i påstanden)

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

Kilde: Vista Analyse

Vi vil understreke at de tre brukerne i hver sektor i vårt utvalg ikke nødvendigvis er representative for sektoren som helhet, og at man derfor ikke kan trekke bastante konklusjoner basert på denne undersøkelsen. I det følgende beskriver vi den *tendensen* som finnes i vår enkle brukerundersøkelse.

Når det gjelder kommunikasjon med og service fra Enhet for bolig, bygg og eiendom (BBE) ser vi at barnehagene, skolene og idrettslagene jevnt over er godt fornøyd, med gjennomsnittsverdier for kommunikasjon og service på henholdsvis 4,2, 4,5 og 5,0. Omsorgssentrene er mindre fornøyd enn brukerne i de øvrige tre sektorene, og har gjennomsnittsverdi for kommunikasjon og service på 3,4. Vi ser av datamaterialet at den påfallende forskjellen i snittverdier mellom omsorgssentrene og de øvrige tre sektorene ikke skyldes ekstreme enkelttilfeller. Flere brukere påpeker at saksbehandlingstiden etter henvendelser varierer veldig, men de fleste er godt fornøyd med serviceinnstillingen hos sine kontaktpersoner i BBE. Undersøkelsen har bekreftet funn fra våre dybdeintervjuer om at det ikke finnes nedskrevne kontrakter mellom kommunen ved BBE og den enkelte virksomhet.

Idrettslagene i utvalget gir imidlertid klart inntrykk av at det finnes skriftlige avtaler mellom dem og kommunen. En enhetsleder for en barnehage forteller at det kun er dennes personlige arbeidsavtale som utgjør de skriftlige avtalene mellom BBE og virksomheten. Imidlertid rapporterer idrettslagene i utvalget at de som eksterne aktører har skriftlige leie-/brukeravtaler med kommunen.

Når det gjelder tilfredshet med lokalene er det noe større variasjon, både mellom sektorer og mellom brukere i den enkelte sektor. Blant barnehagene er det både relativt lav og relativt høy tilfredshet. Deler av dette kan sannsynligvis tilskrives alderen på bygget hos de aktuelle brukerne. Blant skolene ligger tilfredsheten mellom tre og fire på skalaen. Omsorgssentrene har også her jevnt over lavere tilfredshet med lokalene enn de øvrige sektorene, med gjennomsnittsverdier mellom 2,4 og 3,4. Idrettslagene er relativt godt fornøyde, med gjennomsnittsverdi på 4,6 for de tre brukerne i utvalget. Indre vedlikehold, vedlikehold av utearealer og renhold får dårligst gjennomsnittsverdi på tvers av sektorene. Vedlikehold av utearealene nevnes som spesielt dårlig av alle de tre skolene i utvalget. I fortolkning av resultatene er det riktig å presisere at ansvaret for utearealer ikke ligger til BBE men til Teknisk enhet. En skole påpeker også at ressursene som er avsatt til renhold på skolen må tredobles for at det skal bli tilstrekkelig for å dekke de aktuelle arealene. Imidlertid er trivselen i byggene gjennomgående høy, med verdier mellom fire og seks for alle de tolv virksomhetene i utvalget.

Når det gjelder flerbruk av lokalene har det vært mest naturlig å spørre skolene i utvalget om dette. Blant de tre er det stor variasjon, men gjennomsnittsverdiene ligger mellom 3 og 4 (som vist i tabellen over).

Oppsummeringsmessig opplever idrettslagene lite plunder og heft med bygget, og mener de får hjelp når de trenger det. Gjennomsnittsverdiene for idrettslagene for disse to kriteriene ligger på henholdsvis 5,0 og 5,3. Barnehagene, skolene og omsorgssentrene opplever noe mer plunder og heft og får i noe mindre grad hjelp når de trenger. Her er gjennomsnittsverdiene relativt like mellom disse tre sektorene og ligger rundt 4.

### 3.4 Kostnadseffektiv forvaltning, drift og vedlikehold

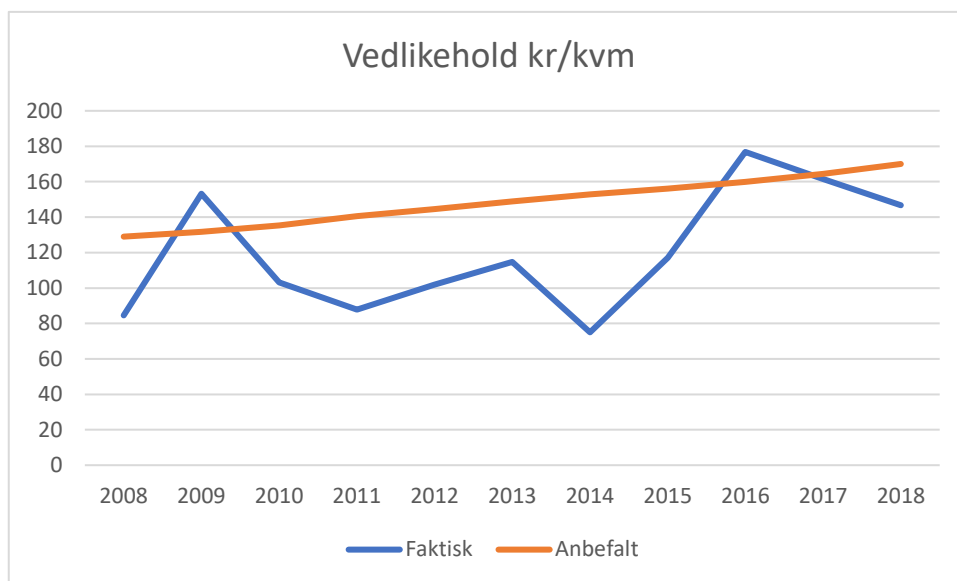
Tabell 3.5 Kostnadseffektivitet i forvaltning, drift og vedlikehold

		Haugesund
Kostnadseffektiv FDV	Vedlikehold	
	Forvaltning, drift	

På grunn av anstrengt økonomi har avsetningene til løpende vedlikehold ligget til dels betydelig under nivået som er nødvendig for å opprettholde verdien. Dette er belyst i en kommunerevisjonsrapport.<sup>4</sup> Rapporten påpeker at det er et betydelig vedlikeholdsetterslep i kommunen. Denne er anslått til ca. 500 mill. kr for skolene. For de andre sektorene finnes ikke konkrete anslag. Rapporten understreker behovet for systematisk tilstandsvurdering av byggene og utarbeidelse av vedlikeholdsstrategier og planer basert på tilstandsvurderingene.

<sup>4</sup> Vedlikehold av kommunale bygg. Forvaltningsrevisjonsrapport Haugesund kommune. KPMG, 2019.

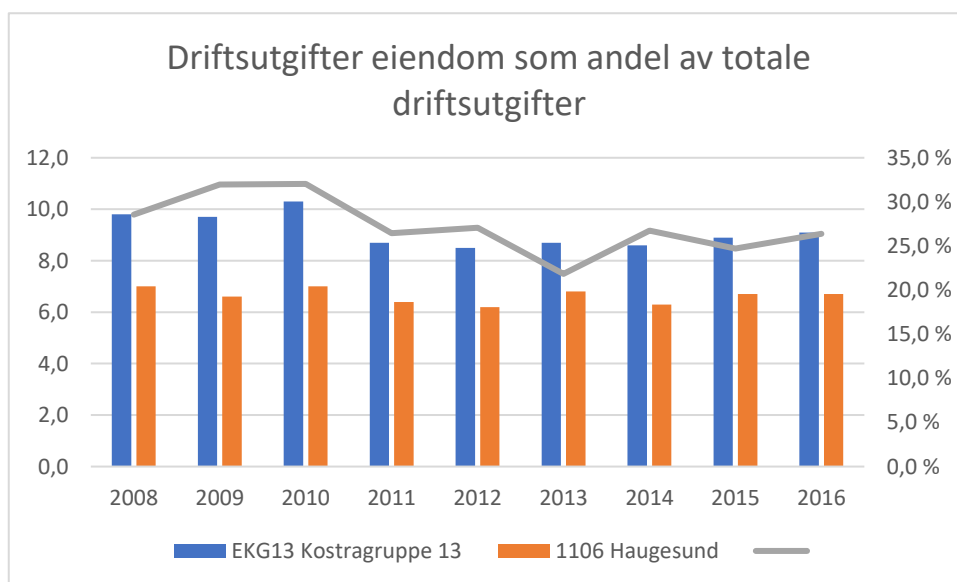
Figur 3-2 Sammenligning av anbefalt og faktisk vedlikeholds nivå



Kilde: Vista Analyse, Haugesund kommune

Figur 3-2 beskriver forskjellen mellom det faktiske årlige vedlikeholdet i Haugesund og det anbefalte nivået. Vi har tatt utgangspunkt i nivået som ble brukt i revisjonsrapporten om dette temaet (170 kr/kvm i 2018) og prisnivåjustert dette ved hjelp av SSBs byggekostnadsindeks. Figuren illustrer at vedlikeholdsutgiftene jevnt over har ligget godt under anbefalte verdier, med unntak av i 2009 og i 2016. Det gjennomsnittlige avviket er på ca. 20 %.

Figur 3-3 Netto driftsutgifter kommunal eiendomsforvaltning



Kilde: KOSTRA, Vista Analyse

Figur 3-3 viser netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning som andel av netto driftsutgifter i kommunen for Haugesund og sammenlignbare kommuner (KOSTRA gruppe 13). Streken i figuren viser forskjellen mellom Haugesund og de andre kommunene. Figuren illustrer at netto driftsutgifter jevnt over har ligget lavere enn i sammenlignbare kommuner. Over tid har de relative kostnadene vært ca. 25 – 30 % lavere i Haugesund. Siden vi ser på andeler av totale driftsutgifter bør dette forholdet i

liten grad være preget av den økonomiske situasjonen. Forskjellene reflekterer snarere at eiendomsforvaltningen i Haugesund har vært preget av betydelig nøkternhet.

### 3.5 Hensiktsmessig portefølje

Tabell 3.6 Behov for justering av eiendomsporteføljen neste 10 år

	Haugesund
Hensiktsmessig eiendomsportefølje	

Det finnes ingen systematisk analyse av eiendomsporteføljen i Haugesund kommune og behovet for justering av denne. Dette punktet må derfor baseres på mer skjønnsmessige vurderinger fra intervjuer og datagjennomgangen.

Intervjuene indikerte at det var mange eksisterende bygninger som ikke oppfyller framtidige krav, blant annet på bolig- og kontorsektoren. Vi hørte også at det var behov for nye arealer til en del formål og at flere utbygginger er planlagt. I tillegg vet vi at det ikke finnes noe system for porteføljestyring av eiendommene i dag og at det er et betydelig vedlikeholdsetterslep.

Til sammen indikerer dette at det kan være et betydelig behov for justeringer av eiendomsporteføljen, men vi har ikke grunnlag for å tallfeste dette. Vår vurdering er imidlertid at det er sannsynlig at behovet for justeringer av porteføljen utgjør mer enn 10 % av dagens portefølje, tilsvarende 18.000 kvm.

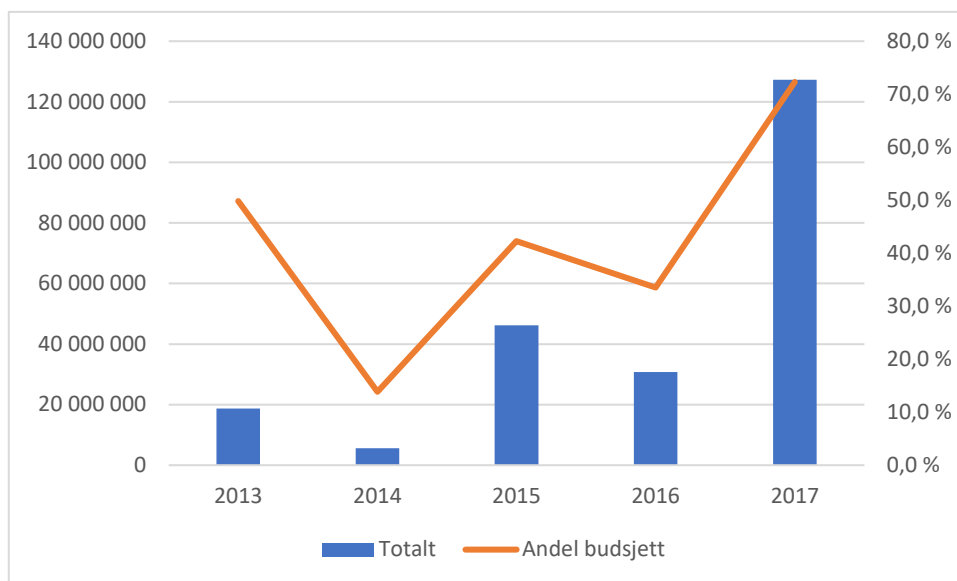
### 3.6 Utbyggingsprosjekter styres effektivt

Tabell 3.7 Styring av utbyggingsprosjekter

	Haugesund
Utbyggingsprosjekter styres effektivt	

Det har vært betydelige svingninger i avsetningene til investeringer på eiendomssektoren i Haugesund kommune og gjennomføringsgraden har gjennomgående vært svært lav. Tabell 3.8 viser nivået på gjennomførte større investeringer i eiendomssektoren i hvert av årene 2013 – 2017 i forhold til anslag for investeringer i justert budsjett.

Tabell 3.8 Gjennomføringsgrad store investeringer kommunal eiendom 2013 - 2017



Kilde: Årsrapporter fra Haugesund kommune, egne beregninger

Det er ikke mulig å finne sammenlignbare tall for budsjett og regnskap for alle investeringer i eiendomsvirksomheten i offentlige tilgjengelige dokumenter. Tabell 3.8 er derfor basert på et uttrekk fra oversiktene over store investeringer sammenlignet med justert budsjett, som finnes i hver årsrapport. Vedlegg C gir en oversikt over de tallene som er brukt. Selv om tabellen er basert på et uttrekk, antar vi at gjennomføringsgraden for disse store investeringene, som får mye oppmerksomhet i planlegging og gjennomføring, er representativ for kapasiteten på dette feltet.

Den lave gjennomføringsgraden skyldes i mange tilfeller at prosjekter har kommet i gang senere enn opprinnelig planlagt. Det er grunn til å anta at dette har blitt påvirket av kommunens økonomiske situasjon. Både investeringene og gjennomføringsgraden stiger betydelig i 2017, men gjennomføringsgraden er fortsatt relativt lav (72,3 %). Til sammenligning har mange norske kommuner og statlige virksomheter ambisjoner om gjennomføringsgrad for investeringer på 90 % eller mer.

Formelt sett innebærer et investeringsbudsjett et pålegg fra bevilgende organer (kommunestyret) til administrasjonen om å gjennomføre alle prosjektene det er avsatt midler til opp til den avsatte rammen. Når det for eksempel utarbeides et budsjettforslag for et bygg eller anlegg, må sannsynlig framdrift og utbetalingstakt nøye vurderes slik at det ikke føres opp større eller mindre beløp enn behovet for kontante utbetalinger i budsjettåret<sup>5</sup>. I praksis aksepteres det likevel noe større avvik på investeringsiden enn på driftsbudsjettet.

### 3.7 Samfunns- og stedsutvikling

Tabell 3.9 Vektlegging av samfunns- og stedsutvikling i eiendomsforvaltningen

	Haugesund
Samfunns- og stedsutvikling	

<sup>5</sup> Veileder i statlig budsjettarbeid, Finansdepartementet, 2006.

## Planmessige rammer

Kommuneplanens samfunnsdel gir tydelige føringer for retningen Haugesund skal utvikles. Et sentralt mål å bidra med en bymessig utviklingsstrategi der mennesket og miljøet skal være i sentrum. (Haugesund kommune, 2015). Målene er;

- byliv for alle
- å jobbe og skape
- å bo
- å leve
- å bevege seg

Det nevnes spesielt utfordringer med opphopning av lavinntektshusholdninger og kommunen har en aktiv strategi på å utjevne forskjellene mellom mennesker og bydeler. Det pekes spesielt på behovet for et godt sosialt boligarbeid for å forebygge reproduksjon av sosial ulikhet. Kommunen har et særlig fokus på å bedre levekårssituasjonen i sentrum der det i planen pekes på behov for både fysiske oppgraderinger og sosiale tiltak.

Kommunen peker også på at offentlige og private funksjoner skal bidra til realisering av lavutslipps-samfunnet. Et konkret mål er å styrke sentrum og byliv.

Kommunen har også definert ambisjoner om å bidra til åpenhet, likeverd og mangfold.

## Måloppnåelse

### Sentrum

I en analyse Vista Analyse gjennomfører for Kommunal- og moderniseringsdepartementet der vi ser på utvikling av varer og tjenester i 35 norske byers sentrum, ser vi en sterk nedgang i omsetning av varer i sentrum fra 2008 til 2017, mens omsetning av tjenester holder seg stabilt på et høyt nivå sammenliknet med andre norske byer. Det er kun tre norske byer som har en høyere omsetning av tjenester i sentrumskjernen målt per innbygger enn Haugesund. Dette er Trondheim, Tønsberg og Tromsø. (Vista Analyse, upublisert per 2019). Felles for alle disse bysentrene er at de har en attraktiv havnefront med mange spisesteder og hyggelige oppholdsrom. Kommunen har arbeidet offensivt med opprusting av uteområdene både i gågata (Haraldsgata) og langs kaia i sentrum. Det skaper et godt grunnlag for å nå målet om mennesker og miljø i sentrum. Se Figur 3-4 og Figur 3-5.

Kommunens administrasjons informanter forteller om en aktiv bystrategi der målet er å holde mye av den kommunale virksomheten sentralt i sentrum. Kommunens rådhus ligger i sentrum og det samme gjør NAV Haugesund, Servicesenteret, Teknisk forvaltningsenhet, Kommunal pensjonskasse, Spesialpedagogisk team, Vedtakskontoret for pleie og omsorg, Karrieresenteret Rogaland, Privatsykehuset, Festiviteten, Bydelshuset Gamle Slaktehuset, Haugesund sykehus, og Høgskolen Vestlandet. Alle disse etatene og virksomhetene er lokalisert i sentrumskjernen. Det trekker arbeidstakere inn i sentrum og bidrar til sirkulasjon og grunnlag for tilbud av varer og tjenester. I tillegg kan det bidra til redusert bilbruk dersom det er begrenset med parkeringsmuligheter i sentrum og kollektivtransporttilbudet mellom bolig og sentrum er god nok.

Figur 3-4 En attraktiv havnefront med landets fjerde høyeste omsetning i tjenesteyting (servering, kafeer og aktiviteter).



Kilde: Haugesund kommune

Figur 3-5 En attraktiv gågate i sentrum. Men omsetningen har i perioder gått ned.



Kilde: Wikipedia

Bydelshuset Gamle Slaktehuset) skal bidra med sosialt liv og møteplasser men kompliserte leieavtaler med kostnads- og inntektsfordeling bidrar til at det er vanskelig å få lag og foreninger inn i aktivitetshusene og bidra til flerbruk. På den måten blir det også vanskeligere å oppnå målene om mangfold og likeverd og vanskeligere å trekke de unge til sentrum.

### Skoler og idrettsbygg – flerbruk og sambruk

Informantene forteller at de er opptatt av de offentlige rommene og arbeider for å skape gode møteplasser, flerbruk og sambruk blant annet på skolene. Utfordringen de møter i det daglige arbeidet henger sammen med et vedlikeholdsetterslep som på den ene siden gjør det vanskelig for renholdsarbeiderne å gjøre rent og dermed får man utfordringer med kvaliteten på møteplassene som i stedet bærer preg av forfall og det oppleves også i noen tilfeller at renholdet ikke gjøres godt nok. Attraktivitet er viktig for bruk.

### Integrering, inkludering og opplæring

Mange innvandrere og flyktninger får sin første jobb i kommunen og ofte innen renhold. Når utgangspunktet er bygninger med vedlikeholdsetterslep blir arbeidet ofte tungt og resultatet ikke alltid tilfredsstillende. Det arbeides likevel målrettet med samhandling, integrering, opplæring og arbeidspraksis. Flere er inne på arbeidserfaring og med en slik praksis er målet om integrering og forebygging av sosial ulikhet satt i system. Det arbeides mye med utvikling av teknologi innen renholdsarbeidet for å effektivisere, men det gir også god læring for innvandrere og flyktninger.



### Bevegelse og friluftsliv

Sentrum i Haugesund er relativt kompakt og med en god funksjonsdeling. Mens arbeidsplasser ligger i øvre del av sentrum, er handelen konsentrert i midtre del, mens nedre del er forbeholdt opplevelsesindustrien med servering og kultur (gallerier og museer). Dette gir en god romlig struktur der det er enkelt å bevege seg mellom tilbudene. Det stimulerer til gange og bruk av sykkel som er et av målene i kommuneplanen. Gode romlige strukturer, trygge bevegelsesakser og bredt tilbud er viktig for å få folk til å bruke byen og bevege seg gående eller syklende fra sted til sted.

Relativt begrenset omfang av leilighetsbygg i sentrumskjernen trekker noe ned. Boliger synes å ligge i sentrums randsone og ikke utgjøre en del av selve bybildet. Slik lokalisering kan stimulere til økt bilbruk. Med unntak av havnefronten er det relativt begrenset med grøntstrukturer i sentrumskjernen.

Oppsummert om måloppnåelse i tabellen under.


Tabell 3.10 Liste over et utvalg identifiserte oppgave som kan identifiseres i samfunnsmålene samt en skissemessig vurdering av måloppnåelse

	Samfunnsmålene	Måloppnåelse
Attraktive byrom	Å leve	
Næringsaktivitet i bysentrum – servering mv	Å jobbe og skape	
Næringsaktivitet i bysentrum - varehandel	Å jobbe og skape	
Utnyttelse av aktivitetsbygg for flerbruk og aktiviteter	Byliv for alle	
Attraktivitet, standard og tilgjengelighet av aktivitetsbygg	Byliv for alle	
Involvering av innvandrere og flyktninger	Å jobbe og skape	
Sosialt boligarbeid med mål om å unngå opphopning av sosial ulikhet	Å bo	
Integrering, arbeidstrening og norskopplæring i arbeidspraksis	Å jobbe og skape	
Arbeidsmiljø – reduksjon av sykefravær i turnusyrkene i kommunen	Å leve	

Kilde: Vista Analyse

## 3.8 Kompetanse

Tabell 3.11 Formalkompetanse i eiendomsforvaltningen

	Haugesund
Kompetanse	

Tabell 3.11 viser at formalkompetansen i eiendomsavdelingen totalt sett er relativt lav. I april 2019 er det til sammen 113 tilsatte, inklusive deltidsansatte og vikarer, som leverer om lag 90 årsverk. Blant disse 113 er det kun en person med utdanning på masternivå, fire med bachelorgrad og 49 med ulike former for fagutdanning. 59 personer (52 %) har lavere utdanning enn dette. De fleste av



disse er i renholdsavdelingen, hvor kun 28 % har fagutdanning. Det er imidlertid mange i denne avdelingen som er i ferd med å ta fagbrev. I avdeling for bygg og vedlikehold, som står for driften av bygningene, er andelen ansatte med fagutdanning høy (83 %). Hvis vi ser bort fra renholdsavdelingen, vil formalkompetansen i resten av BBE kunne klassifiseres som middels.

Som nevnt i kapittel 1 mener vi at moderne bygningsdrift krever medarbeidere med høy kompetanse. Vi foreslår at de fleste ansatte i en kommunal eiendomsvirksomhet bør ha minimum fagutdanning, og at det bør være en del medarbeidere med utdanning på bachelor- og masternivå, blant annet til administrasjon, planlegging, styring, kontraktsforvaltning, teknisk utvikling, automatisering og prosjektering.

Samtidig ser vi at mange av medarbeiderne har vært lenge i avdelingen. Gjennomsnittlig ansiennitet er hele 13 år i renholdsavdelingen. I tre av avdelingene er den rundt 10 år. I prosjektavdelingen, som er under oppbygging og utvikling for å håndtere større og mer komplekse prosjekter, er gjennomsnittlig antall år i stillingen relativt lav. Lang erfaring, samt det at mange av renholderne er i gang med å ta fagutdanning, bidrar til at kompetansen i avdelingen trolig er noe høyere enn det formalkompetansen skulle tilsi.

Tabell 3.12: Formalkompetanse og ansiennitet i eiendomsfunksjonen

Funksjon	Lavere	Fagutdanning	Bachelor	Master	Sum	År i avdelingen
Administrasjon	2	1	2	0	5	9,6
Bolig og eiendom	1	2	2	0	5	9,8
Prosjekt	2	2	0	1	5	3,3
Bygg/vedlikehold	5	25	0	0	30	9,7
Renhold	49	19	0	0	68	13,0
<b>Totalt</b>	<b>59</b>	<b>49</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>113</b>	<b>11,5</b>

Kilde: Haugesund kommune

### 3.9 Politisk styring

Tabell 3.13 Vektlegging av politisk styring i eiendomsforvaltningen

	Haugesund
Eksempler på politisk styring utover vanlig budsjett- og rammestyring	

Det finnes flere eksempler på politiske beslutninger som har påvirket eiendomsforvaltningen i Haugesund.

Selv om det ligger langt tilbake i tid, er det grunn til å nevne beslutningen om nedlegging av HKEB i 2003. Denne var direkte begrunnet med ønsket om en sterkere politisk styring av eiendomsaktivitetene. Noen av våre informanter indikerte at dette ønsket antagelig fortsatt er sterkt i deler av det politiske miljøet.

Det er utarbeidet en egen boligsosial handlingsplan, og det boligsosiale arbeidet tillegges stor vekt både i det politiske miljøet og i administrasjonen. Flere av våre informanter uttrykte betydelig skepsis til at boligene skulle inngå i et eventuelt kommunalt eiendomsforetak, med begrunnelsen at det var viktig å kunne styre tilbudet og prisene på disse ut ifra politisk hensyn.

Kultursektoren har hatt en svært uvanlig organisering i Haugesund, ved at hele kulturforvaltningen ble lagt til et eget foretak, KUF KF. Selv om dette foretaket i prinsippet hadde en viss avstand til kommunen var det i praksis tett integrert med det politiske beslutningsmiljøet, blant annet ved at styremedlemmene var bystyrepolitikere. Denne konstruksjonen indikerer en betydelig politisk interesse i forvaltningen av kulturbygg. KUF KF er nå vedtatt avvirket, men det må forventes et minst like stort politisk engasjement i disse byggene hvis de nå tas inn i ordinær kommunal forvaltning.

Flere informanter indikerte at det kan være et sterkt ønske fra flere politikere om å kunne styre eiendomsforvaltningen også hvis den skilles ut i et eget foretak.

# 4 Framtidig eiendomsforvaltning Haugesund kommune

## 4.1 Det er flere aktuelle organisasjonsmodeller

Som diskutert i kapittel 1 har oppdragsgiver identifisert to hovedmodeller for framtidig organisering av eiendomsforvaltningen. Tabell 4.1 gir en oversikt over de tre hovedmodellene som vurderes. Disse er diskutert mer detaljert senere i avsnittet.

Tabell 4.1 Mulige hovedmodeller for kommunal eiendomsforvaltning i Haugesund

Virksomhetsform	Avdeling/etat	KF	AS
Organisasjonsstruktur	Fem avdelinger: Bolig og eiendom, prosjekt, bygg og vedlikehold, drift og renhold	Fire avdelinger: Eiendomsforvaltning, utbygging, bygningsdrift, renhold	Tre avdelinger: Eiendomsforvaltning, utbygging, bygningsdrift
Kapasitet og kompetanse	92 årsverk, hvorav ca. halvparten har fagutdanning eller høyere utdanning	70–80, de fleste med minst fagutdanning	30 - 40, alle har minst fagutdanning.
Finansieringsmodell	Budsjettfinansiert, ingen husleieberegning	Husleie, budsjettfinansiering	Husleie
Eiendomsportefølje	180.000 kvm, ca. 150 formålsbygg og 180 boliger	Som i dag	Lavere. Bygg som ikke kan generere husleie skilles ut.
Kontraktportefølje tjenester	Renhold og driftsoperatører i egenregi, utbyggingskapasitet kjøpes i markedet	Selektiv bruk av konkurranseutsetting.	Konkurranseutsetting av drift og renhold.

<b>Ansvar og oppgaver</b>	Helhetlig ansvar for utbygging, forvaltning, drift, renhold og vedlikehold for alle kommunale eiendommer, unntatt enkelte kulturbygg	Helhetlig ansvar for utbygging, forvaltning, drift, renhold og vedlikehold for alle kommunale eiendommer	Helhetlig ansvar for utbygging, forvaltning, drift av alle kommunale eiendommer som kan generere husleie
---------------------------	--	--	--

Kilde: Vista Analyse

I dette kapitlet har vi søkt å etablere relativt klare skiller mellom de ulike organisasjonsformene og rendyrke egenskapene ved hver av dem. Vi har antatt at hvis kommunen først velger en organisasjonsform, så er det for å utnytte de mulighetene som ligger i denne. I prinsippet kan man selvfølgelig finne mange ulike varianter og mellomløsninger. For eksempel er det mulig å etablere et AS, men legge opp til at dette skal underlegges sterk politisk styring. Men da blir det uklart hva som er poenget med å opprette et AS framfor en kommunal etat.

#### 4.1.1 Avdeling/etat

Det første alternativet er en videreføring av dagens struktur. Vi antar at den interne organisasjonsstrukturen vil videreføres omtrent som i dag og at antall ansatte ikke endres vesentlig. Vi antar videre at dette fortsetter å være en budsjettfinansiert virksomhet og at det ikke beregnes internhusleie fra brukerne. Etaten vil bære alle kostnader knyttet til eiendomsforvaltningen, og de virksomhetene som bruker eiendommene vil i liten grad forholde seg til kostnadene ved disse. Kostnadene og inntektene ved eiendomsforvaltningen vil inngå i budsjetter og regnskaper for teknisk sektor, og detaljene i disse vil i liten grad bli synliggjort utad.

Uten internhusleie er det trolig lite hensiktsmessig å innføre formelle kontrakter mellom eiendomsavdelingen og brukerne. Samhandlingen vil derfor fortsatt være fokusert på løpende prosesser, herunder innmelding av avvik. Eiendomsporteføljen videreføres, med tillegg av enkelte kulturbygg som planlegges overført i samband med nedlegging av KUF KF. Det samme gjør ansvarsområdet.

#### 4.1.2 Kommunalt foretak

Et KF vil ha noe mer handlingsrom enn en avdeling/etat, samtidig som de økonomiske sidene ved eiendomsforvaltningen blir synliggjort i egne regnskap og budsjetter. En forutsetning for å etablere et KF må være at 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.

Foretakets styre vil styrke den relative uavhengigheten i forhold til det politiske systemet. Et profesjonelt styre er en vesentlig forutsetning i denne sammenheng. Et styre som består av politikere eller representanter for administrasjonen vil kunne skape usikkerhet om selskapets fullmakter og forholdet til politiske organer.

Et KF må ha inntekter som dekker kostnadene og vil naturlig måtte kombineres med innføring av et internhusleiesystem. Det er vanskelig å se et rasjonale for å etablere et KF i denne sektoren uten en husleiemodell. Husleiemodellen bidrar til å sikre tilstrekkelige avsetninger til å opprettholde eiendomsverdier og unngå vedlikeholdsetterslep. Som en del av dette må det inngås formaliserte avtaler med de enkelte brukerne, som spesifiserer hvilke bygg som stilles til rådighet og hvilke tjenester som leveres, priser og betingelser for dette.

Siden foretaket er en separat regnskapsenhet vil prioriteringene av dette feltet i budsjetter og regnskaper bli svært synlige. Et forretningsmessig orientert KF vil ønske å ha fleksibilitet til å veksle mellom egne ressurser og innkjøp av tjenester ut ifra hva som er hensiktsmessig, og vil kunne velge å konkurransenutsette tjenester som kan kjøpes i markedet, inkludert tjenester knyttet til renhold og bygningsdrift. Vi antar derfor at et KF vil ha noe færre medarbeidere enn de andre organisasjonsformene, spesielt i driftsavdelingen. Det virker også rimelig at dagens avdelinger for bygg/vedlikehold og drift slås sammen til en avdeling, både ut ifra intern effektivitet og muligheten for å definere funksjoner som er egnet for konkurransenutsetting.

### 4.1.3 Aksjeselskap

Et eventuelt aksjeselskap må kunne forvalte eiendommene på et kommersielt grunnlag. Aksjeselskapsformen legger klare grenser for muligheten til politisk styring, som i hovedsak er begrenset til oppnevning av styremedlemmer og generalforsamlingsvedtak. Et aksjeselskap vil derfor måtte ha en klar kommersiell orientering og ha et styre som er uavhengig av politiske organer og kommunens administrasjon. Ellers har det liten hensikt å bruke denne organisasjonsformen.

Dette innebærer at kommunale eiendommer som ikke kan forvaltes på et kommersielt grunnlag ikke bør inngå i den porteføljen som selskapet forvalter. For mange kommunale virksomheter vil en fornuftig internhusleie være i tråd med faktiske kostnader. For de kommunale boligene kan imidlertid dette være annerledes. Hvis kommunen ønsker å leie ut disse til husleier som ikke dekker faktiske kostnader, bør de trolig ikke forvaltes av et kommunalt eiendoms AS.

Et AS vil også måtte ha frihet til å tilpasse sin interne struktur og sine tjenestekjøp slik at driften optimaliseres. Det er rimelig å forvente at et AS vil ha færre avdelinger og færre ansatte enn en etat eller et KF og i større grad bruke konkurransenutsetting. Samtidig vil vi forvente at det formelle kompetansenivået vil være høyere.

Et aksjeselskap vil også stå friere i hvordan virksomheten finansieres. For eksempel vil større prosjekter kunne finansieres via det ordinære lånemarkedet. Vi har imidlertid ikke vurdert finansiering som en egen faktor i denne rapporten.

## 4.2 Vurdering av aktuelle modeller

I dette avsnittet vil vi vurdere de skisserte organisasjonsmodellene i forhold til vurderingskriteriene for kommunal eiendomsforvaltning som er diskutert tidligere i denne rapporten. 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.

## 4.2.1 Oversikt

Tabell 4.2 Vurdering av ulike framtidige organisasjonsformer for kommunal eiendomsforvaltning i Haugesund

	Etat	KF	AS
Eiendomsverdier bevares	Yellow	Light Green	Dark Green
Brukertilfredshet lokaler	Yellow	Light Green	Dark Green
Brukertilfredshet service	Light Green	Yellow	Yellow
Tilstrekkelig vedlikehold	Orange	Light Green	Dark Green
Lave driftskostnader	Light Green	Yellow	Orange
Hensiktsmessig portefølje	Orange	Light Green	Dark Green
Effektiv utbygging	Orange	Light Green	Dark Green
Samfunns- og stedsutvikling	Dark Green	Yellow	Orange
Kompetanse	Yellow	Dark Green	Dark Green
Politisk innsyn og styring	Dark Green	Yellow	Red

Kilde: Vista Analyse

## 4.2.2 Eiendomsverdier bevares over tid

Etter vår vurdering vil et AS 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 AS 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 AS enn i andre organisasjonsformer. En høy grad av konkurranseutsetting gjør at organisasjonen er fleksibel og tilpasningsdyktig og kan fokusere på sine hovedmål.

Et KF vil også kunne oppnå gode resultater i forhold til verdibevaring. Mange faktorer som er til stede for et AS gjelder også her. Den kommunale tilhørigheten skaper imidlertid 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. Husleiemodellen vil bidra til å sikre langsiktig finansiering, men denne modellen er mindre transparent og mindre forpliktende i et KF enn i et AS.

En ordinær etat må forventes å være den svakeste løsningen i forhold til verdibevaring. 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.

### 4.2.3 Brukertilfredshet

Dette vurderingskriteriet består 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. Dette er også klart i den brukerundersøkelsen vi har gjennomført. Vi antar derfor at rangeringen av de tre organisasjonsformene i forhold til brukertilfredshet med lokalene vil være ganske lik rangeringen for verdibevaring og for vedlikehold. Et AS forventes å være best, fulgt av KF og avdeling/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 noe mer distansert. Vi ser også at brukere synes det er lettere å kommunisere med kommunalt ansatte enn med innleide tjenesteytere. Dette må forventes å forsterkes hvis byggene forvaltes av et AS, som er helt utenfor kommunen. Dette innebærer at etatsmodellen rangeres foran KF og AS.

### 4.2.4 Kostnadseffektiv forvaltning, drift og vedlikehold

Dette vurderingskriteriet er også 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 er helt like 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: Et AS forventes å gi best resultat, fulgt av KF. En ordinær etat er minst hensiktsmessig.

Hvis vi vurderer grunnlaget for kostnadseffektiv drift er bildet annerledes. 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 AS eller et KF for eiendomsforvaltning uttrykker en høyere prioritering av dette feltet i forhold til andre oppgaver. Høyere kvalitet på eiendommene og høyere kostnader blir da et uttrykk for en ønsket utvikling.

Blant de tre modellene er det derfor vår vurdering at en etat vil gi best grunnlag for lave driftskostnader.

### 4.2.5 Hensiktsmessig eiendomsportefølje

Som diskutert i kapittel 3 gir en etatsmodell svake insentiver til effektiv forvaltning av eiendomsporteføljer. Uten en husleiemodell er det ikke mulig å vurdere inntekter knyttet til ulike eiendommer opp mot kostnadene ved å forvalte disse, og det blir vanskeligere å bestemme hvilke eiendommer som bidrar positivt og negativt til porteføljen. Det blir også vanskelig å gjøre reelle vurderinger mellom kjøp, salg, innleie og utleie av eiendommer. Kommunale regler legger også en del begrensninger på omsetning av eiendommene, som i mange tilfeller må godkjennes politisk.

Et KF vil ha sterkere insentiver til effektiv porteføljeforvaltning. Husleiemodellen bidrar til å synliggjøre potensielle inntekter og kostnader og gi grunnlag for rasjonelle beslutninger om bruken av ulike objekter. Et KF vil vanligvis ha noe større fullmakter til å disponere eiendommer, og dette kan forsterkes gjennom vedtekter.

Et AS vil ha de klart sterkeste insentivene til aktiv forvaltning av hele porteføljen. Kravet om kommersiell drift innebærer at porteføljevurderinger og -tilpasninger blir en viktig del av den løpende virksomheten. Et AS vil antagelig ha en noe mindre omfattende og mer kommersiell eiendomsportefølje enn de to andre organisasjonsformene og vil ha utstrakte fullmakter til kjøp og salg av eiendommer uten ekstern godkjenning.

#### 4.2.6 Utbyggingsprosjekter styres effektivt

Effektiv styring av større utbyggingsprosjekter krever betydelig kompetanse og kapasitet i en organisasjon. Den vil trenge høyt utdannede medarbeidere med betydelig kompetanse innenfor komplekse anskaffelsesprosesser, kontraktsforvaltning og prosjektstyring. Et AS med høy grad av konkurranseutsetting vil vanligvis være godt rustet til å styre store investeringsprosjekter.

Et KF vil få betydelige avsetninger til investeringer på grunn av husleiemodellen. Dette gir 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. Det er også en risiko for at investeringsbeslutninger tas for tidlig, fordi de oppfattes som indikasjoner på politisk handlekraft. Oversikten i avsnitt 3.6 indikerer at dette kan ha vært en faktor i Haugesund de siste årene. Det er slående hvor mange investeringer som er vedtatt uten at det har skjedd noen aktiv gjennomføring i budsjettåret. På den annen side vil en etat kunne være svært handlekraftig når det gjelder å utnytte ubenyttede investeringsmidler til å finansiere mindre tiltak og utbedringer.

Etter vår vurdering står et AS best rustet til å håndtere større utbyggingsprosjekter. Et KF stiller noe svakere, mens en ordinær etat kan møte store utfordringer i å gjennomføre store investeringer på en effektiv måte.

#### 4.2.7 Samfunns- og stedsutvikling

Dagens organisering av eiendomsvirksomheten bidrar til positive resultater på flere mål knyttet til samfunns- og stedsutvikling. En etat vil være tett på det politiske systemet og resten av kommunen, og vil kunne fange opp målsetninger og strategier og bidra til å gjennomføre disse på en effektiv måte.

Et KF er også en del av kommunen, rent juridisk, men vil i praksis ha større avstand til sentrale kommunale målsetninger. Et KF vil kunne involveres i kommunale utviklingsprosjekter gjennom vedtekter og løpende styringsdialog, men vil vanligvis være bundet til å prioritere sine direkte oppgaver og ansvarsområder framfor bredere, samfunnsmessig målsetninger.

Et AS vil være klart adskilt fra kommunen og vil trolig være lite egnet til å fremme mer generelle politiske målsetninger. Selskapets vedtekter kan legge visse føringer på virksomheten, men på grunn av selskapets kommersielle orientering vil det alltid måtte se på de økonomiske konsekvensene av



ulike beslutninger. Et AS kan derfor ikke forventes å være en selvstendig, aktiv bidragsyter til samfunns- og stedsutvikling, utover det som sammenfaller med selskapets egne prioriteringer.

#### 4.2.8 Kompetanse

Som diskutert foran vil organisering av eiendomsvirksomheten som et AS eller et KF indikere at en kommune prioriterer dette området høyt og vil legge til rette for en styrking og profesjonalisering av funksjonen. En tydeligere og mer transparent oversikt over inntekter og kostnader vil gi et viktig grunnlag for denne utviklingen. Et profesjonelt styre vil stille klare krav til administrasjonen om effektiv drift og utvikling. Disse faktorene vil etter vår vurdering gi sterkere fokus på utvikling av medarbeidernes kompetanse enn i en etatsmodell. Gitt de mange utfordrende oppgavene eiendomsvirksomheten står overfor tror vi denne kompetanseutviklingen er viktig og nødvendig.

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

#### 4.2.9 Politisk styring

Hvis det er et ønske å ha en sterk grad av politisk styring over eiendomsvirksomheten, vil en etatsmodell være den løsningen som best svarer ut dette. I en etatsmodell er eiendomsvirksomheten fullt ut integrert i kommunens virksomhet, og politiske organer vil når som helst kunne involvere seg i virksomheten, innenfor de samme regler som for andre ordinære kommunale virksomheter.

Et KF er fortsatt en del av kommunen som juridisk person, men har en større avstand til det politiske beslutningsapparatet. Foretaket har store fullmakter til å styre sin virksomhet innenfor rammen av vedtekter og vedtatte budsjetter. Foretakets styre vil bidra til å skape et oversiktlig og transparent forhold til kommuneforvaltningen. En organisering som KF vil derfor begrense muligheten til direkte politisk styring og sette rammer for hvordan eventuell styring skal skje. Vi forutsetter i denne sammenheng at et KF vil ha et profesjonelt styre. Hvis styret er politisk sammensatt, er muligheten for politisk styring større. Men en må da spørre hva som er hensikten med å bruke KS formen i det hele tatt.

Organisering av eiendomsvirksomheten som et AS vil legge enda sterkere begrensninger på muligheten for politisk styring. Aksjeloven setter klare begrensninger for eierens styring av et AS og de besluttede organenes rolle. Styremedlemmene i et AS er i henhold til loven forpliktet til å ivareta selskapets interesser i forhold til eierne. Hvis de prioriterer andre interesser enn selskapets kan de bli holdt økonomisk ansvarlig for dette. Hvis det er et ønske om sterk politisk styring av eiendomsvirksomheten er derfor AS formen ikke egnet.

## 4.3 Andre forhold

### 4.3.1 Etatsorganisering er mest vanlig for kommunal eiendomsvirksomhet

Blant dagens norske kommuner har de fleste organisert sin eiendomsvirksomhet som kommunal avdeling eller etat. Det finnes i dag om lag 200 kommunale foretak i Norge, og 10 – 20 % av disse driver eiendomsforvaltning.

Det finnes atskillig flere kommunalt eide aksjeselskap som er involvert i eiendomsforvaltning. Mange av disse har imidlertid svært begrenset aktivitet og antas primært å være selskapsorganisering av enkelteiendommer. Mange av selskapene er også involvert i utvikling av spesifikke områder. Vi har ikke kjennskap til noen kommune som har overlatt hele eiendomsvirksomheten til et AS. Tabell 4.3 gir en oversikt over kommunalt eide aksjeselskap innenfor eiendomsforvaltning.

Tabell 4.3 Kommunale eiendomsaksjeselskaper

	2000	2005	2011	2014
<b>Antall</b>	62	254	491	498
<b>Sysselsetning</b>	168	2038	924	922

Kilde: Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap, 2013

### 4.3.2 Erfaringer fra andre kommuner

Vi vil kort sammenligne eiendomsvirksomhetene i Haugesund kommune med tilsvarende virksomheter i seks andre kommuner: Asker, Lørenskog, Os, Sandefjord, Sandnes og Stord. Hensikten er å se om erfaringer fra andre kommuner gir grunnlag for å nyansere vår analyse av Haugesund. Tabell 4.4 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 4.4: Organisering av eiendomsforvaltning i Asker, Lørenskog, Os, Sandefjord, Sandnes og Stord

Faktor	Asker	Lørenskog	Os	Sandefjord	Sandnes	Stord
<b>Virksomhetsform</b>	Tjenesteområde eiendom	Fagområde teknisk sektor, avdeling eiendom	Kommunal avdeling	Kommunalområde næringsutvikling og eiendomsforvaltning	Kommunalt foretak (SEKF)	Kommunalområde eiendom
<b>Organisjonsstruktur</b>	Drift og forvaltning	Avtaler og forvaltning	Drift og vedlikehold av	Næringsutvikling	Forvaltning	Avdeling for byggedrift

	Prosjekt og utbygging  Renhold og praktisk bistand	Renhold  Park  Drift og vedlikehold	eiendoms- masse i avde- lingen Tek- nisk drift ei- endom  Kjøp/salg/fes- teavtaler be- sørges av økonomiav- delingen.	Drift/ved- likehold  Forvalt- ning og utvikling	Utvikling  Bygge- prosjekt  Anskaf- felse (kjøpt inn fra linjeor- ganisa- sjonen)	Renholds- avdeling  Grøntav- deling
<b>Finansie- ringsmodell</b>	Budsjett  Utgiftsre- fusjon	Budsjett	Budsjett	Budsjett  Utgiftsre- fusjon	Intern- husleie  Tilskudd	Budsjett
<b>Eiendoms- portefølje (2017)</b>	286 000 kvm for- målsbygg  1 000 bo- liger	185 000 kvm for- målsbygg  520 boli- ger	100 000 kvm inkl. boligene  57 boliger	262 000 kvm for- målsbygg  150 boli- ger	310 000 kvm for- målsbygg  560 boli- ger	100 000 kvm inkl. boliger  205 boli- ger
<b>Kontrakts- portefølje tjenester</b>	Vaktmes- tere i egenregi, renhold delvis konkur- ranseut- satt	Drift i egen regi.  Konkur- ranseut- settelse av alt som krever spesifikk fagkunn- skap	Renhold er konkurransen- utsatt.  Resten i egenregi.	Vaktmes- tere og renhold i egenregi	Renhold og drifts- tjenester kjøpes av kommu- nen.  Konkur- ranseut- setting av elek- tro-, rør- legger- og venti- lasjons- arbeid mv. på ramme- avtaler.	Driftstje- nester (renhold og øvrig drift) i egen regi.  Konkur- ranseut- setting av elektro-, rørlegger- og venti- lasjonsar- beid mv. på ram- meavta- ler.
<b>Driftsutgif- ter 2017 kr/kvm (KOSTRA)</b>	1 213	570	409	716	671	555
<b>Vedlikehold 2017 kr/kvm (KOSTRA)</b>	126	177	126	79	150	146

Kilde: Årsrapporter for kommunene, SSB KOSTRA data 2017

## Asker

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>6</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.

Eiendomsfunksjonen 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 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.

## Lørenskog

I Lørenskog kommune ligger eiendomsforvaltningen i fagområde teknisk sektor, herunder i avdeling eiendom. Denne avdelingen består av tre underavdelinger; renhold, park og drift og vedlikehold, men har også ansvar for alt av interne og eksterne avtaler og øvrig forvaltning av eiendomsmassen, selv om dette ikke er organisert i en egen underavdeling. Virksomheten finansieres med budsjettoverføringer. Utgifter til driftsaktiviteter ligger omtrent på landsgjennomsnittet, mens utgifter til vedlikehold ligger en del høyere enn landsgjennomsnittet.

## Os

I Os kommune ligger eiendomsforvaltningen i en flat avdelingsstruktur. Etter kommunesammenslutning fra 1.1.20 blir avdelingene omgjort til enheter. Drift og vedlikehold av eiendomsmassen er lagt i avdelingen Teknisk drift eiendom, mens kjøp og salg av eiendom, samt håndtering av festeavtaler, besørges av økonomiavdelingen. Her har man opprettet en egen eiendomsforvalterfunksjon. Virksomheten finansieres gjennom budsjettoverføringer. Utgifter til driftsaktiviteter ligger betydelig lavere enn landsgjennomsnittet, mens utgifter til vedlikehold ligger noe over landsgjennomsnittet.

<sup>6</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.

## Sandefjord

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.

I Sandefjord er eiendomsforvaltningen 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>7</sup>

## Sandnes

I Sandnes kommune ligger eiendomsforvaltningen i et kommunalt foretak, ved navn Sandnes Eieendomsselskap KF. Foretaket rapporterer til sin eier Bystyret, og er organisert med et eget styre og en daglig leder. Foretaket består av de fire avdelingene forvaltning, utvikling, byggeprosjekt og stab. I sistnevnte ligger merkantile funksjoner, forvaltningsøkonomi, kvalitetssikring (QA) og HMS. I tillegg kjøpes det inn tjenester fra linjeorganisasjonen på området *anskaffelser*, som bistår foretaket med offentlige anskaffelser. Virksomheten finansieres gjennom internhusleie og direkte tilskudd fra kommunen. Utgifter til driftsaktiviteter ligger noe over landsgjennomsnittet, det samme for utgiftene til vedlikehold.

## Stord

I Stord kommune ligger eiendomsforvaltningen i kommunalområdet eiendom (Stord kommunale eiendom). Herunder finnes avdeling for byggdrift, renholdsavdeling og grøntavdeling. Avdeling for byggdrift har ansvar for drift og vedlikehold av alle formålsbygg og kommunale boliger. Renholdsavdelingen har ansvar for renhold på de aller fleste kommunale bygg (men ikke alle). Grøntavdelingen har ansvar for alle kommunale uteområder, inkludert idrettsbaner og parker i kommunen. Virksomheten finansieres med budsjettoverføringer. Utgifter til driftsaktiviteter ligger omtrent på landsgjennomsnittet, mens vedlikeholdsutgiftene ligger over landsgjennomsnittet.

## Sammenligning med Haugesund

Vi ser at flere av kommunene har valgt organisering som ligner på dagens organisering i Haugesund. Vi har ikke vurdert hvor effektiv oppgaveløsningen innenfor eiendomsforvaltning er i disse kommunene, men vil anta at de vil kunne ha noen av de samme fordelene og utfordringene som man ser i Haugesund. Flere av kommunene har imidlertid et høyere nivå på vedlikehold enn Haugesund. I Asker ble det nylig gjennomført en vurdering av eiendomsvirksomheten i nye Asker kommune. Denne

---

<sup>7</sup> Sandefjord kommune budsjett 2018.

konkluderte med at eiendomsvirksomheten bør ligge i kommunens forvaltning, primært ut fra hensynet til politisk styring.

Den kommunen som er mest forskjellig er Sandnes, som har etablert et kommunalt eiendomsforetak. KOSTRA tallene indikerer at Sandnes klarer å holde et høyt nivå på kommunalt vedlikehold, samtidig som samlede driftskostnader er relativt lave. Hvis Haugesund vurderer en KF-modell, vil det kunne være interessant å studere Sandnes og andre kommuner med eiendoms KF i mer detalj.

### 4.3.3 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>8</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>8</sup> Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører. Rapport fra en arbeidsgruppe. NFD, 2018.

## 5 Referanser

- Direktoratet for Byggkvalitet. (2011). *God kommunal eiendomsforvaltning*. Oslo: Direktoratet for Byggkvalitet (tidl. Statens Bygningstekniske etat).
- Haugesund kommune. (2015). *Kommuneplanens samfunnsdel 2014-2030*.
- Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*. (2013). NIBR.
- KPMG. (2003). *Evaluering av Haugesund Kommunale Eiendomsbedrift KF*. Oslo: KPMG.
- KPMG. (2019). *Vedlikehold av kommunale bygg - Forvaltningsrevisjonsrapport Haugesund kommune*. Oslo: KPMG.
- NFD. (2018). *Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører - Rapport fra arbeidsgruppe*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- NOU. (2004: 22). *Velholdte bygninger gir mer til alle - Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Vista Analyse. (2013). *Veileder - Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: Vista Analyse.
- Vista Analyse. (upublisert per 2019). *Omsetningsutvikling i varehandel og tjenesteyting i norske byer i perioden 2008 til 2017*.

# Vedlegg

## A Spørsmålsstillinger dybdeintervju



Tabell A1 Oversikt over spørsmål og temaer som danner utgangspunktet for dybdeintervjuene

Spørsmål/tema	Enhetsleder	Kommunaldirektør	Avdelingsleder	Hovedtillitsvalgt	Kommunedirektør	Ordfører
Om intervjuobjektet	X	X	X	X	X	X
Beskrivelse av egen virksomhet		X	X	X		
Kartlegging av menneskelige ressurser	X					
Nåværende organisering av eiendomsvirksomheten	X					
Interne prosesser (Styrings- og beslutningsmekanismer, anskaffelser, internkontroll)	X					
Informasjonssystemer (Viktige systemer, kompatibilitet, portabilitet)	X					
Eiendomsporteføljen	X					
Byggherreansvar	X					
Interkommunale foretak/selskaper	X					
Kommunens utleievirksomhet	X					
Kommunens innleie	X					
Utvikling av eiendom til kommersielt bruk	X					
Steds- og byutviklingsperspektiv i eiendomsvirksomheten	X	X			X	
Politiske føringer for eiendomsvirksomheten						X
Målsettinger for kommunens eiendomsvirksomhet		X			X	
Måloppnåelse		X			X	

Beste fremtidige organisasjonsmodell for kommunens eiendomsvirksomhet	X	X	X	X	X	X
Risikofaktorer ved omorganisering		X				X
Trivsel/arbeidsmiljø i kommunens bygg						X
Dekning av innbyggernes behov						X
Hva fungerer bra med nåværende organisering		X	X	X		
Hva fungerer mindre bra med nåværende organisering		X	X	X		

Kilde: Vista Analyse

Merknad: Spørsmålene/temaene i tabellen viser utgangspunktet for dybdeintervjuene, men gjengir ikke tilgrensende temaer som dukket opp underveis i intervjuene.

## B Tallgrunnlag eiendomsverdier 2008 – 2018

Tabell A2 Eiendomsverdier for kommunale formålsbygg og boliger

	Bokført saldo inn	Avskriv.	Tilgang Avgang	Bokført saldo ut	Brutto verdiendring	Justert verdi	Korr avskrivning	Korr tilgang/avgang	Netto verdiendring
2007									
2008	1 407 029 698	-47 655 131	197 734 316	1 557 053 518	150 023 820	923 104 144	-16 761 390	111 641 652	55 143 558
2009	1 556 793 955	-51 706 035	173 734 794	1 678 822 714	122 028 759	978 247 702	-18 393 820	95 640 628	44 781 951
2010	1 681 855 071	-55 778 876	190 258 510	1 816 334 705	134 479 634	1 023 029 653	-19 965 270	41 131 950	113 312 954
2011	1 816 334 705	-62 079 658	138 755 699	1 893 010 746	76 676 041	1 136 342 607	-21 645 850	78 036 017	20 285 874
2012	1 893 010 746	-67 532 240	159 572 226	1 985 050 732	92 039 986	1 156 628 481	-23 738 972	102 275 045	13 503 913
2013	1 985 050 732	-88 736 313	273 652 238	2 169 966 657	184 915 925	1 170 132 394	-28 602 729	234 281 058	-20 762 404
2014	2 169 966 658	-76 918 359	128 496 851	2 221 545 148	51 578 490	1 149 369 990	-33 521 132	92 268 988	-7 169 366
2015	2 221 545 148	-78 328 164	94 718 302	2 237 935 286	16 390 138	1 142 200 624	-35 265 481	39 717 986	11 937 633
2016	2 237 935 286	-80 733 104	64 119 384	2 221 321 566	-16 613 720	1 154 138 257	-35 889 352	31 284 720	-12 009 088
2017	2 271 348 946	-83 132 004	227 213 036	2 417 053 957	145 705 012	1 142 129 169	-37 081 085	151 574 978	31 211 119
2018	2 357 999 224	-85 385 733	0	2 272 613 491	-85 385 733	1 173 340 287	-38 273 327	0	-47 112 406

Kilde: Haugesund kommune, egne beregninger

Merknad: Avvik på 50 millioner kr mellom utgående balanse i 2016 og inngående balanse 2017 i regnskapsposter. Skyldes trolig justering i årsavslutning.

# C Tallgrunnlag investeringer 2013 - 2017

Figur A1 Investering i eiendom 2013 - 2017

	2013			2014			2015			2016			2017		
	Budsjett	Regnskap	Avvik	Budsjett	Regnskap	Avvik	Budsjett	Regnskap	Avvik	Budsjett	Regnskap	Avvik	Budsjett	Regnskap	Avvik
Kjøp eiendom	7 000 000	266 060	6 733 940	7 000 000	2 151 050	4 848 950	7 000 000	103 025	6 896 975	7 000 000	1 283 497	5 716 503	12 717 000	9 356 688	3 360 312
Sentrum/Flotmyr utvikling										5 000 000	333 667	4 666 333	14 675 000	2 276 107	12 398 893
Gard skole				14 940 000	68 665	14 871 335	14 871 000	3 537 754	11 333 246	11 710 000	12 137 979	-427 979			0
Omsorgssentrene	3 387 000	2 424 700	962 300			0	8 197 000	2 572 802	5 624 198	22 824 000	1 541 123	21 282 877	51 283 000	54 428 308	-3 145 308
Solandsbakken barnehage							20 712 000	19 238 007	1 473 993			0			0
Sagatun barnehage							10 119 000	400 977	9 718 023	19 718 000	1 345 325	18 372 675	34 655 000	33 174 030	1 480 970
Skåredalen skole	11 777 000	8 245 431	3 531 569	5 532 000	1 316 771	4 215 229	18 965 000	6 614 500	12 350 500			0	20 000 000	2 947 072	17 052 928
Sykehjem HSR							12 115 000	7 008 710	5 106 290	5 106 000	5 295 473	-189 473			0
Ny ungdomsskole				4 500 000	3 717	4 496 283			0			0			0
Bytunet	4 129 000	288 982	3 840 018			0			0			0			0
Sanering	11 181 000	7 447 974	3 733 026	8 735 000	2 098 758	6 636 242	10 136 000	364 282	9 771 718	9 772 000	1 714 858	8 057 142	9 772 000	1 714 858	8 057 142
Ishall													7 912 000	2 439 446	5 472 554
Haraldsvang produksjonskjøkken							7 259 000	6 391 338	867 662			0			0
Rehabilitering bygningsmasse										10 608 000	7 079 430	3 528 570	17 253 000	17 215 193	37 807
Biblioteket rehabilitering													7 799 000	3 762 330	4 036 670
<b>Totalt</b>	<b>37 474 000</b>	<b>18 673 147</b>	<b>18 800 853</b>	<b>40 707 000</b>	<b>5 638 961</b>	<b>35 068 039</b>	<b>109 374 000</b>	<b>46 231 395</b>	<b>63 142 605</b>	<b>91 738 000</b>	<b>30 731 352</b>	<b>61 006 648</b>	<b>176 066 000</b>	<b>127 314 032</b>	<b>48 751 968</b>
<b>Andel budsjett</b>	<b>100,0 %</b>	<b>49,8 %</b>	<b>50,2 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>13,9 %</b>	<b>86,1 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>42,3 %</b>	<b>57,7 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>33,5 %</b>	<b>66,5 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>72,3 %</b>	<b>27,7 %</b>

Kilde: Haugesund kommune årsrapporter, egne beregninger







VISTA  
ANALYSE

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)