
Rapport om eierskap og organisering av eiendomsforvaltning i kommunesektoren

Utarbeidet for KoBE av spesialrådgiver Helge Rohn,
Reinertsen AS

1 Contents

I.	INNLEDNING	6
II.	EIERSKAPET	7
1.	Eierens rolle og ansvar	7
1.1	Generelt om ansvaret	7
1.2	Eierskapets kjerne	7
1.3	Kriterier for måling av godt eierskap i offentlig sektor	7
1.4	Alternative relasjoner mellom rollene i eiendomsforvaltning	8
1.5	De tre eierrollene	9
1.5.1	Generelt	9
1.5.2	Eierrollen i forhold til brukervirksomhetene (relatert til arealbehov og –bruk)	9
1.5.3	Eierrollen i forhold til byggene	10
1.5.4	Eierrollen i forhold til eiendomsforvaltningen	10
1.6	Organisatoriske forhold knyttet til formålsbygg	11
1.7	Ivaretagelse av eiendomsverdiene	11
1.8	Effektiv forvaltning, drift og vedlikehold	12
2.	Det kommunale eierskapets egenart	13
2.1	Innledning	13
2.2	Den formelle eier og den utøvende eier	13
3.	Funksjonelle og finansielle verdier	14
III.	KOMMUNAL BYGNINGSMASSE OG TILSTAND	16
1.	Hovedtall	16
2.	Teknisk og funksjonell tilstand på bygningsmassen i kommunesektoren	16
IV.	KOSTNADER FOR NORMALT VEDLIKEHOLD I FORHOLD TIL DET AKKUMULERTE ETTERSLEPET	18
V.	EKSEMPLER PÅ ULIKE MODELLER FOR OFFENTLIG EIERSKAP OG EIENDOMSFORVALTNING – OG EFFEKTENE AV DISSE PÅ BYGNINGSMESSIG TILSTAND	19
1.	Innledning	19
2.	Modeller for eierskap og eiendomsforvaltning i staten	19
2.1	Hovedtrekk ved modellene i statlig sektor	19
2.2	Organisering av eierskap i staten	21
3.	Modeller for eierskap og eiendomsforvaltning i kommunesektoren	23
3.1	Noen betraktninger knyttet til Multiconsult/PwCs undersøkelse fra 2008	23
3.2	Organisasjonsformer for eierskap og eiendomsforvaltning i kommunesektoren	24

3.1.1	Generelt.....	24
3.1.2	Momenter fra KoBE-konferansen 2010 – om organisasjonsformer.....	24
3.1.3	Eksempler og paralleller ikke tatt opp i KoBE-konferansen.....	26
3.1.4	Organisasjonsformer for samarbeidsløsninger for flere kommuner.....	26
3.1.5	Oppsummering organisasjonsformer.....	29
VI.	ORGANISERING AV EIERSKAPET.....	31
1.	Innledning.....	31
2.	Oppsummering og videre drøfting av organisering av eierskap.....	31
3.	Anbefaling eierskap.....	33
VII.	ORGANISERING AV EIENDOMSFORVALTNINGEN.....	35
1.	Innledning.....	35
2.	Oppsummering og videre drøfting av eiendomsforvaltningens organisering.....	35
3.	Anbefaling eiendomsforvaltning.....	37

RAPPORT OM EIERSKAP OG ORGANISERING AV EIENDOMSFORVALTNING I KOMMUNESEKTOREN

SAMMENDRAG

Rapporten "State of the Nation" fra 2010 (SotN) har beregnet det tekniske og forskriftsmessige vedlikeholdsetterslepet for kommunal bygningsmasse til 140-160 mrd kroner for å få byggene opp til et nivå hvor "kun normalt vedlikehold er påkrevet for å opprettholde tilstanden" (rapportens nivå 4). Dette samsvarer godt med de beregninger som fremkommer i rapporten "Vedlikehold i kommunesektoren – fra forfall til forbilde", utarbeidet av Multiconsult og PwC i 2008.

Medtas kostnadene som skal til for at bygningene skal være "tilpasset den fremtidige utviklingen og de krav og behov som stilles i 2020", øker tallene iht SotN-rapporten til 250-280 mrd kroner.

Omregnet til lettere forståelige størrelser utgjør tallene for å komme opp til nivå 4 gjennomsnittlig rundt 30.000 kroner pr innbygger, eller knapt 60.000 kroner pr sysselsatt i Norge. Skal man tilfredsstille krav og behov i 2020 øker de til hhv ca 55.000 pr innbygger, eller drøyt 100.000 pr sysselsatt.

Disse rapportene representerer de mest omfattende undersøkelser som er foretatt av det bygningsmessige vedlikeholdsetterslep i kommunesektoren, og gir, selv om noen muligens vil bestride tallstørrelsene, solid belegg for å hevde at svært mange kommuner ikke har lyktes i forvaltningen av sine eiendomsverdier. Situasjonen krever store bevilgninger fremover om forfallet skal kunne stoppes og innhentes, og enda større om man ikke kommer i gang med dette i nær fremtid.

Flere tallsett knyttet til tilstandsanalyser indikerer at forfall over lengre tid gir kostnader for innhenting som er i størrelsesorden 20-30 ganger normale årlige vedlikeholdsmidler. Tar man hensyn til det vedlikehold som har vært utført i tidligere år, og ser på forholdet mellom underdekning i vedlikeholdsmidler og beregnet etterslep, vil dette forholdstallet være vesentlig høyere. Dette viser klart at underbudsjettering av vedlikehold er svært dårlig samfunnsøkonomi og forvaltning av fellesskapets ressurser.

Multiconsult og PwCs rapport fra 2008, som omfattet ca 130 kommuner og fylkeskommuner, angir at rundt en tredjedel av kommunene har en god eller tilfredsstillende tilstand på sin bygningsmasse. De resterende to tredjedeler beskrives å ha hhv "utilfredsstillende tilstand med behov for korrigerende tiltak", og "store tekniske oppgraderingsbehov". Med utgangspunkt i tallene fra nevnte rapporter ligger det gjennomsnittlige vedlikeholdsetterslep for hele kommunesektoren på rundt 4.500 kr/m². Dette innebærer, grovt sett, at den dårligste tredjedelen kan ligge på 7-10.000 kr/m², og den midlere på 3-5.000 kr/m². For en kommune med 5.000 innbyggere og en bygningsmasse på rundt 35.000 m², betyr dette i runde tall 250-350 millioner kroner for den dårligste tredjedelen, og 100-175 millioner kroner for den midlere (til nivå 4).

De kommuner som har lyktes godt med sin ivaretagelse av eiendomsverdiene utgjør ingen modell for de øvrige, ettersom det er kontinuerlig og jevnt godt vedlikehold over mange år som har brakt de "gode" kommunene til den situasjon de er i. Dette kan ikke gjenvinnes i de øvrige kommunene, som står overfor ganske andre utfordringer enn bare å starte implementering av alminnelig godt vedlikehold nå.

Kommunestyret er den formelle eier av en kommunes bygningsmasse, og utøver i dag sitt eierskap gjennom rådmannen og underliggende ledd i ulike varianter. Kommunestyrenes "rammebetingelser" er fireårs valgperioder og et stort press på ressurser til mange gode og viktige formål. Dette gir et dårlig utgangspunkt for å ivareta det langsiktige perspektiv som er nødvendig for en økonomisk forsvarlig ivaretagelse av bygg- og anleggsmessige verdier.

Det synes likevel ikke å være noen klar grunn til at kommunene ikke fortsatt skal stå som formell eier av den kommunale bygningsmassen. Derimot er det avgjørende at det finnes velfungerende utøvende eierledd som står for ivaretagelsen av eieransvaret, og kan rapportere om tilstandsutvikling og ressursbruk i eiendomsforvaltningen til kommunestyret.

Rapporten anbefaler vurdering av samarbeidsløsninger i form av felles utøvende eierenheter for flere kommuner, for å sikre god ivaretagelse av kommunestyrenes eieransvar og -interesser innenfor gjeldende lover og forskrifter. En slik løsning vil, om enhetene får en portefølje av en viss minimumsstørrelse, på en robust måte kunne møte de generelle utfordringer på eiersiden som f.eks. beskrives i Kommunenes Sentralforbunds "Veileder for folkevalgte og rådmenn" fra 2009, og som forsterkes betydelig av ettersleppsituasjonen. De kommuner som har lyktes med sitt eierskap kan evt. fortsette med dagens organisering av sitt eierskap og eiendomsforvaltning, men bør likevel inviteres til å delta i vurderingen av felles løsninger.

Eiendomsforvaltningen skal, for eierne, gjennomføre de tiltak situasjonen krever for å stanse og innhente bygningsforfallet i de to tredjedeler av kommunene som er ille stilt. Dette er en utfordring av en ganske annen størrelsesorden og kompleksitet enn styrking av eierrollen. Arbeidet bør planlegges og utføres på en slik måte at man treffer de mest kritiske behovene først (for å hindre ytterligere forfall), og sikrer effektiv innhenting av forfallet til lavest mulige kostnader. Dette stiller store krav til kompetanse, strategier, verktøy og kapasitet, langt ut over det som kreves i den "gode" tredjedelen av kommunene. Det er ut fra andre eksempler gode grunner til å anta at en vellykket organisering av eiendomsforvaltningen vil ha potensiale til å redusere kostnadene for innhenting av vedlikeholdsetterslepet betydelig. God rekrutteringskraft for å få tak i den brede kompetanse som kreves vil være avgjørende for å lykkes.

Rapporten anbefaler på denne bakgrunn at det vurderes opprettet regionale eller områdevis eiendomsforvaltninger. Organisasjonsformen må utredes nærmere. Regionale eiendomsforvaltninger vil kunne ivareta de samarbeidende kommuners samlede portefølje, og herunder samhandle med de utøvende eierenhetene. Den utøvende eierfunksjonen kan også legges inn i de regionale eiendomsforvaltningene, med en klart definert rolle og ansvar. De reelle eierne (kommunestyrene) må vedta mål for eiendomsforvaltningenes arbeid, og krav til rapportering for sine respektive eierporteføljer. Dette kan skje som et felles utvalgsarbeid innen kommunesektoren siden man vil ha de samme rapporteringsbehov i alle kommuner. En regional løsning vil gi store, robuste forvaltningsorganisasjoner som sammenlignes mot hverandre mht f.eks. effektivitetsmål. Løsningen svarer mot de eiendomsforvaltninger på statlig side som det er dokumentert at har lyktes klart best med forvaltning av eiendomsverdier innen offentlig sektor, dvs. Statsbygg og Forsvarsbygg. Forsvarsbygg ble opprettet som en helhetlig eiendomsforvalter for forsvarssektoren 1.1.2002, gjennom en sammenslagning av Forsvarets bygningstjeneste og 46 lokale eiendomsforvaltninger spredd over hele landet, og har mange parallelle trekk i forhold til kommunesektoren. Organisasjonen har, med vesentlig mindre vedlikeholdstildelinger enn det ordinære nøkkeltall tilsier, i perioden siden 2002 lyktes med å redusere det vedlikeholdsmessige etterslepet i sin portefølje. En av de viktigste grunnene til dette vurderes å være den organisatoriske samling av spredte ressurser og kompetanse som etableringen innebar, og rekrutteringskraften i den nye organisasjonen.

Hva angår arbeidsplassene i dagens eiendomsforvaltninger vil de utførende ledd (løpende drift, renhold, drift av utomhusarealer etc) også i en større organisasjon måtte befinne seg "der byggene er". De lokale arbeidsplassene blir altså ikke borte ved en organisatorisk sammenslåing av oppgaver og ressurser.

En løsning som skissert forutsetter, blant annet:

- ✓ Fastsetting av mål for kommunal eiendomsforvaltning, hva som skal rapporteres til eierne (kommunestyrene), og rapportformat og -frekvens

- ✓ Utvikling av hovedstrategier for å nå målene
- ✓ Innføring av en vel definert husleieordning
- ✓ Utvikling av et avtaleverk som dekker eiendomsforvaltningenes samhandling med eiersiden (via de utøvende eierenhetene) og med bruker-/leietakersiden
- ✓ Utvikling av modeller og strukturer for egnet økonomistyring
- ✓ Identifisering av egnede verktøy og prosedyrer for eiendomsregistrering, tilstandsanalyser, vedlikeholdsplanlegging og –gjennomføring, og tilpasning av disse til eiernes og eiendomsforvaltningenes behov.

Utredninger knyttet til dette, og andre felles problemstillinger i en slik løsning, kan med fordel skje for kommunesektoren i sin helhet, f eks i regi av KS, og bør bygge på de beste tilsvarende løsninger som allerede foreligger i offentlig sektor. Utviklingskostnadene vil i så fall reduseres betydelig i forhold til å gjøre dette distribuert, og løsningene må kunne forventes å bli vesentlig mer gjennomarbeidet.

I. INNLEDNING

Rapporten har sitt utgangspunkt i en konferanse om "Eierskap og organisasjonsformer for kommunenes formålbygg" som ble holdt 5 nov 2010 i Oslo, i regi av KoBE¹ (heretter kalt KoBE-konferansen 2010). I konferansen ble erfaringer med ulike modeller for organisering av eiendomsforvaltning i kommunesektoren presentert. I tillegg ble erfaringer med IKS-modellen fra andre områder innenfor kommunal forvaltning belyst.

Formålet med konferansen var å få en bedre forståelse av de fordeler og ulemper, muligheter og risiki de ulike organisasjonsformer representerer. I dette ligger det også en forståelse av at en valgt organisasjonsform kan gjennomføres og praktiseres på ulike måter, og gi svært ulike resultater. En tydelig konklusjon fra konferansen var at organisasjonsform ikke er avgjørende for de resultater som kan oppnås i kommunal eiendomsforvaltning.

Rapporten behandler eierskap og eiendomsforvaltning, med utgangspunkt i KoBE-konferansen og foreliggende rapporter om kommunal og annen offentlig eiendomsforvaltning, og den kommunale bygningsmassens tilstand. Bygningsmassens tilstand er i rapporten vurdert som den tydeligste indikator på om eierskap og forvaltning i kommunene har fungert tilfredsstillende.

Drøfting av det kommunale eierskap og kommunal eiendomsforvaltning er rapportens formål, men det gjøres sideblikk til privat og annet offentlig eierskap og forvaltning der det anses at modeller og måter å organisere eierskap og forvaltning på i disse sektorene kan være relevante og aktuelle også for kommunal sektor.

Temaet som behandles er bredt, og organisering av eierskap og eiendomsforvaltning berører mange interesser som må ivaretas for å finne frem til en god løsning som lar seg gjennomføre. Denne rapporten tar sikte på å få frem viktige forhold som bør ligge til grunn for løsninger som kan gi ønskede resultater i forhold til den situasjon kommunesektoren befinner seg i på bygningssiden. Forhold knyttet til nybygging er ikke inngående behandlet.

Rapporten står for forfatterens regning alene, og bygger på dennes kunnskaper og erfaring fra eiendomsforvaltning, og forståelse av kommunesektorens egenart og utfordringer. De anbefalinger som gis kan kun være et grunnlag for videre utredninger, hvor en rekke forhold må utdypes langt nøyere enn denne rapporten har gitt mulighet til.

¹ Kompetanse for bedre eiendomsforvaltning – Statens bygningstekniske etat

II. EIERSKAPET

1. Eierens rolle og ansvar

1.1 Generelt om ansvaret

Å være eier av bygg innebærer å forholde seg til, og sørge for å overholde, en lang rekke lover og forskrifter som knytter seg til juridiske, tekniske, funksjonelle, miljømessige og sikkerhetsmessige forhold. Lov- og forskriftskravene er grunnkrav, som bl a sikter mot å sikre at byggene holdes i god stand i forhold til miljø og sikkerhet, samt tilgjengelighet (kravene til universell utforming).

Kommunenes Sentralforbunds "Veileder for folkevalgte og rådmenn"² angir klart at er eierrollen en krevende rolle som et kommunestyre ikke kan fylle operativt selv, men må sørge for blir ivaretatt av et utøvende eierledd³ med nødvendig kompetanse og ressurser.

Måten eierskapet utøves på er den mest avgjørende faktor i forhold til god eiendomsforvaltning i bred forstand. Det tilligger eier å definere mål, krav og andre føringer som sikrer hans eierinteresser, og ivaretar og utvikler eiendomsverdiene på en mest mulig kostnadseffektiv måte.

1.2 Eierskapets kjerne

Eierskapets kjerne i forhold til den eiendomsbestand en offentlig eier til enhver tid besitter kan uttrykkes som å ivareta og utvikle eiendomsverdiene, med minst mulig ressursbruk. På privat side vil eier i tillegg som regel sette seg avkastningsmål.

Det økonomiske verdifokus kommer tydeligst til uttrykk i det private eierskapet, hvor nærheten til tap og gevinst er størst, og hvor individers arbeidsplasser og selskapers videre eksistens kan være avhengig av at verdiene opprettholdes.

Ivaretagelse av verdier med minst mulig ressursbruk er et naturlig mål for privat så vel som offentlig eierskap. At det i offentlig sektor som oftest ikke stilles avkastningskrav innebærer bare at kostnadene for å ivareta verdiene reduseres tilsvarende. Det som skiller offentlig fra privat side i dette spørsmålet må være det skjerpede ansvar som ligger i at kommunene forvalter fellesskapets midler og verdier.

En annen del av eierrollen er å sikre at nye investeringer gjøres i gode bygg som er egnet til sitt formål, enten dette er å legge til rette for en spesiell virksomhet eller skape avkastning. Denne delen av eierskapet behandles ikke i denne rapporten, ut over en kort omtale i pkt II.1.5.3.

1.3 Kriterier for måling av godt eierskap i offentlig sektor

Om eieransvaret er godt ivaretatt kan måles ved hjelp av relativt få indikatorer. Viktige indikatorer i forhold til forvaltning av formålsbygg vil inkludere:

- Teknisk og forskriftsmessig tilstand
 - Funksjonell tilstand og utvikling
 - En samlet ressursbruk til eiendomsforvaltning (FDVU) som ligger rimelig nær det de mest effektive eiendomsforvaltninger det er naturlig å sammenligne med, opererer med.
- } Ivaretagelse av eiendomsverdiene, jfr pkt 1.7
- } Effektiv FDV, jfr pkt 1.8

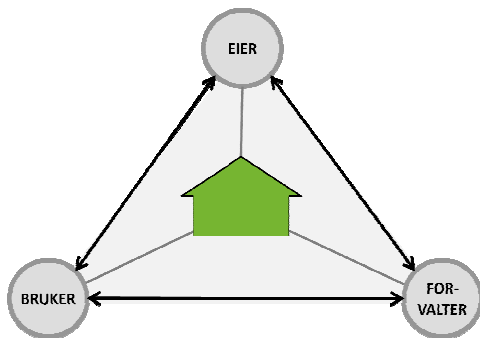
² "Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – en veileder for folkevalgte og rådmenn", KS 2009

³ Med utøvende eierledd menes et ledd eller en enhet som står for utøvelsen av det operative eierskapet, på vegne av den reelle eier.

Om måling av slike indikatorer ikke forekommer, eller om svake resultater i slike målinger ikke fører til iverksetting av forbedringstiltak, vil som regel være uttrykk for et dårlig fungerende eierskap.

1.4 Alternative relasjoner mellom rollene i eiendomsforvaltning

Eierens rolle kan vanskelig studeres alene, men må ses i relasjon til de to andre hovedrollene i forhold til eiendom, dvs bruker og forvalter.



Disse kan ha relasjoner til hverandre på en rekke forskjellige måter:

- Eier av byggene kan også eie brukerne og forvaltningen.
- Eier av byggene eier også brukervirksomhetene, men kjøper forvaltningstjenestene.
- Eier av byggene eier også forvaltningen, og leier ut byggene til ulike brukere.
- Eier av byggene leier ut byggene, og kjøper forvaltningstjenestene.

Alle kombinasjoner forekommer både i offentlig og privat sektor. De gir ulike drivkrefter hos de ulike aktørene. Tydeligst er dette for alternativ d, hvor:

Eier av konkurransebygg⁴ vil ha fokus på å få leid ut arealene sine, å opprettholde og utvikle verdiene, samt maksimal avkastning på eiendommene.

Eier av formålsbygg⁵ vil ha fokus på å opprettholde og utvikle verdiene (jfr pkt 3). Bygninger det ikke lenger er behov for vil som oftest avhendes, men fortsatt eie og utleie i markedet vil også kunne forekomme, i de tilfeller eier f eks av mer langsiktige grunner ønsker å beholde de aktuelle byggene.

Bruker vil ha fokus på å leie minst mulig til lavest mulig pris (inkl driftskostnader), og at byggene tjener virksomheten best mulig.

Forvalteren vil ha fokus på konkurransedyktige priser for sine tjenester, samt at kundene er tilfreds. Kundene kan være både eier (teknisk drift, vedlikehold, oppgraderinger) og brukerne (innvendige tiltak, renhold etc).

Det fremgår av beskrivelsen at alle aktørene i dette alternativet har interesser og drivkrefter som supplerer hverandre, og er direkte eller indirekte tjenlige for minst en av de andre aktørene. Tilsvarende drivkrefter kan skapes i de andre relasjonsalternativene men faller da ikke på plass av seg selv, og må "konstrueres". Å skape slike drivkrefter er kanskje det viktigste argumentet for innføring av

⁴ Konkurransebygg defineres her som bygg som, evt med mindre endringer, kan benyttes av andre virksomheter enn det de er bygget for. Typiske konkurransebygg som forekommer i kommunal sektor er rene kontorbygg og boliger.

⁵ Formålsbygg defineres her som et bygg som er bygget for et spesielt formål, eller på et sted hvor alternative brukere av bygget vil være vanskelige å finne.

husleieordninger i offentlig sektor. De mest vellykkede eksemplene på dette synes å være de som har fått aktørene til spille sine roller på denne måten.

1.5 De tre eierrollene

1.5.1 Generelt

De tre rollene som hhv eier av bygg, eier av brukervirksomhetene og eier av forvaltningen stiller ulike krav. Dette innebærer at en eier som besitter flere av disse rollene må være seg bevisst hvilken rolle han til en hver tid utøver, og unngå å blande dem. For eiere av brukervirksomheter som også er byggeiere synes dette mer krevende jo nærmere eier befinner brukervirksomhetene. Et eksempel er de statlige helseforetakene, som må prioritere mellom sin kjernevirksomhet og midler til opprettholdelse av bygningsverdiene. På samme måte vil den politiske og administrative ledelse i små og middelsstore kommuner være direkte involvert i prioriteringer og ressursfordeling til de kommunale kjernefunksjoner, og til bygningsvedlikehold.

1.5.2 Eierrollen i forhold til brukervirksomhetene (relatert til arealbehov og –bruk)

Styring av brukerne i forhold til arealbruk dreier seg i hovedsak om å sikre at de utnytter sine bygningsfasiliteter godt arealmessig (slik at unødvige arealkostnader unngås), og at de bruker dem på en slik måte at man ikke får unødvige skader eller vedlikeholdsbehov.

Hvordan brukerne forholder seg til sine bygg vil erfaringsmessig henge nært sammen med det budsjettregime de er underlagt, og om de belastes kostnadene ved sin arealbruk eller ikke.

En viktig forutsetning for god økonomisk styring er at man har god oversikt over alle kostnader knyttet til de virksomheter, tjenesteområder etc som styres. Arealbruk vil, i praktisk talt alle virksomheter hvor disse fremkommer i regnskapet, utgjøre den nest største posten i kostnadsbudsjettet, etter personalkostnadene. Dette gjelder hele privat sektor (med unntak for industrielle virksomheter hvor råvarekostnadene kan være større), og er like synlig i de offentlige virksomheter som har innført husleieordning i full skala. Av dette følger at dette er kostnader det er viktig å ha kontroll med. En godt utviklet og gjennomført husleieordning synliggjør disse kostnadene, og er slik sett et godt styringsverktøy.

Husleieordningen⁶ impliserer at brukervirksomhetene belastes alle kostnader knyttet til disponering av bygningsarealer (dvs de kostnader husleien vanligvis dekker) og kostnadene knyttet til å bruke arealene (energi, renhold etc). Dette kan bidra til den nødvendige nøkternhet i forhold til arealbruk og lokaler som bør være et krav i forhold til bruk av offentlige midler.

Har man et eget budsjett for anskaffelse, teknisk drift, vedlikehold, oppgraderinger etc, og fordeler bygningene som gratisressurser for brukervirksomhetene, vil det i praksis være vanskelig å ha noe klart mål på om arealene passer til brukervirksomhetene etter hvert som disse endrer seg. Det synes rimelig å fastslå at dette gir dårligere styring i forhold til arealbehov og –bruk. Ved slike ordninger vil investeringsbudsjettene for oppgradering, om- og nybygging i relativt stor grad være basert på innmeldte behov fra brukervirksomhetene, uten noen innebygd brems i forhold til økonomi. Behovene vil være mer og mindre godt lagt frem, og det kan være vanskelig både å identifisere de mest påtrengende behov, og å sikre at det utvises nødvendig nøkternhet i gjennomføringen av hver enkelt investering. Rene politiske beslutninger om nybygg av typen kulturbygg, idrettsanlegg og lignende faller utenfor dette.

⁶ Det skiller ikke her mellom husleie og interneleie, siden det ikke foreligger vesentlige forskjeller mellom det som ligger i disse ordene, og de oftest kun brukes for å vise om husleien går ut av den overordnede virksomheten eller sektoren, eller sirkulerer i denne.

Husleieordningen synliggjør også de økonomiske implikasjoner av nyinvesteringer over tid, ved at husleien beregnes slik at den dekker alle kostnader knyttet til disponering av byggene i levetiden, pluss evt avkastning dersom det settes krav til dette.

1.5.3 Eierrollen i forhold til byggene

Bygg utgjør en fysisk ramme for praktisk talt all virksomhet i et moderne samfunn, og kan legge til rette for virksomheten de huser, eller vanskeliggjøre denne. Gode bygg kan påvirke produktivitet, trivsel og ytelseskvalitet mmm, og gi vesentlige gevinster i virksomhetskostnadene.

Når en brukervirksomhet har definert sine funksjonelle behov og arealbehov er det byggeiers oppgave å sørge for at disse dekkes, enten det dreier seg om tilpasning av eksisterende bygg eller nybygging. I det private eiendomsmarkedet vil dette øke utleiegraden, og i offentlig sektor vil det legge til rette for effektiv tjenesteproduksjon mv. Treffsikkerheten i dette bør i utgangspunktet være større for formålsbygg enn for konkurransebygg, men dette forutsetter av byggeier erkjenner lønnsomheten i tilpasning av eldre formålsbygg ettersom virksomhetene endres.

Eiendomsplanlegging er en langsiktig oppgave, og bør derfor bygge på langsiktige og gjennomarbeidede planer på brukersiden. Dagens planregime i kommunesektoren ivaretar trolig dette på en god måte. Uten en ordning der arealkostnadene belastes bruker vil imidlertid ordinær kommunal planlegging vanskelig kunne fange opp evt overskytende arealer i eksisterende bygg, og dermed muligheter for omdisponering og/eller avhending. Dette er en kompleks prosess som forutsetter god kompetanse, men kan gi god økonomisk uttelling. Det finnes omfattende erfaringer omkring dette, kanskje først og fremst i Forsvaret pga sektorens store omstillinger i de senere år. Relevansen for kommunesektoren er mindre tydelig, men i den grad man klarer å identifisere ledige arealer vil erfaringene fra Forsvarssektoren kunne være nyttige.

Anskaffelse av nye lokaler som tilfredsstillende de definerte brukerbehov kan skje i form av kjøp, leie eller et nybygg. Dersom en husleieordning er innført vil investeringsbeslutninger bygge på at brukervirksomhetene har klargjort at de er villige og i stand til å bære de kostnader nyanskaffelsen medfører over tid. Prosessen krever en profesjonell part på byggherresiden (det utøvende eierleddet). Det definerte og godkjente behov gir byggeier et investeringsgrunnlag i form av de fremtidige inntekter (les: husleien) det nye bygget vil gi. Deretter kan investeringsmidlene skaffes gjennom direkte bevilgninger, opplåning eller f eks OPS.

Husleieordningen synliggjør også de vedlikeholdsmidler som kreves for opprettholdelse av bygningsverdiene. Kapital-, vedlikeholds- og utviklingsselementet i husleien (definert i Norsk Standard 3454) er byggeiers penger og er ikke automatisk bundet til det de er ment å dekke. Dette innebærer at innføring av husleie ikke automatisk vil sikre midler til vedlikehold og fornyelse. Husleieordningen gir imidlertid byggeier god oversikt over disse midlene, og vil derigjennom være et godt og bevisstgjørende styringsverktøy også for denne.

1.5.4 Eierrollen i forhold til eiendomsforvaltningen

Eiendomsforvaltning (i betydningen forvaltning, drift og vedlikehold) er en praktisk/teknisk tjeneste som utføres i ulike former for enhver eiendomsmasse. Ut fra beregninger foretatt for noen år siden dreier dette seg i Norge om i størrelsesorden 115 millioner m² yrkesbygg, hvorav ca 45 millioner m² i offentlig sektor. I tillegg kommer ca 210 millioner m² boliger, pluss hytter og private garasjer. Den kommunale bygningsmassen utgjør over 70% av den samlede offentlige bygningsmasse.

Eiendomsforvaltningen har den utførende oppgaven i forhold til verdibevaring, gjennom sitt vedlikeholdsarbeid. Forvaltningen må ha tilstrekkelige midler for å utføre dette på en slik måte at eierens

mål om ivaretagelse av eiendomsverdiene oppfylles. Dette skjer billigst gjennom et godt planlagt og utført forebyggende vedlikehold⁷.

Eierrollen i forhold til eiendomsforvaltningen dreier seg i hovedsak om å sørge for at denne har det faglige/kompetansemessige nivå som kreves for å utføre de ulike oppgavene riktig og innenfor gjeldende forskrifter, samt at dette gjøres på en kostnadseffektiv måte. Styringen av dette bør skje gjennom fastsetting av klare mål og konkret og regelmessig rapportering på disse.

1.6 Organisatoriske forhold knyttet til formålsbygg

Både i kommunal og statlig sektor består bygningsmassen i all hovedsak av formålsbygg. Formålsbygg for offentlig bruk kan også eies av private, og OPS-modellen er et eksempel på hvordan dette kan organiseres. OPS-modellen som tema hører åpenbart hjemme i en vurdering av eierskap og organisering av eiendomsforvaltning, men er et så omfattende tema at det ikke behandles videre i denne rapport. Det kan imidlertid påpekes at modellen er benyttet i stort omfang i enkelte andre land, og også forekommer i Norge. De erfaringer som foreligger med OPS spriker, men synes å indikere at den stiller strenge krav til gode og gjennomarbeidede konkurransegrunnlag og kontrakter for å virke fullt ut etter sin intensjon.

I både stat og kommune vil det som regel være flere organisatoriske ledd mellom eier og bruker. I staten kan eier av byggene kan være under et annet departement enn brukervirksomheten som benytter dem. Dette gjelder spesielt Statsbyggs portefølje, hvor Statsbygg står som byggeier, og eies av Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet, mens brukervirksomhetene som leietakere hos Statsbygg eies av de respektive fagdepartementer. Etersom Statsbygg har et entydig pålegg om å skaffe alle statlige virksomheter de bygger og forvalter for bygg som passer til deres virksomhet, er det ingen indikasjoner på at den organisatoriske avstanden mellom byggeier og brukere gir dårligere tilpassede bygg enn om f.eks. hvert departement var eier av byggene for virksomhetene i egen sektor.

Innenfor staten er det også eksempler på at samme fagdepartement eier både bygg, brukervirksomhetene og eiendomsforvaltningen. Et eksempel på dette er Forsvarsdepartementet, hvor departementet står som eier av Forsvaret, sektorens bygg, og Forsvarsbygg. Helse- og omsorgsdepartementet er et mer indirekte eksempel på det samme. HOD eier helseforetakene, som igjen er byggherre, eier og forvalter av sine egne bygg. Under Kunnskapsdepartementet har universitetene eierskapet og forvaltningsansvaret for sine egne bygg, mens Statsbygg er pålagt byggherreansvaret.

De ulike måtene eierskap og forvaltning er løst på i staten gir mulighet til å studere hvordan de ulike modellene virker i forhold til god ivaretagelse av eierskapet, og dette behandles i pkt V.2.

Kommunene har ikke noe felles overordnet ledd. Av dette følger at det ikke uten videre er mulig å velge en modell for eierskap og eiendomsforvaltning i kommunesektoren tilsvarende Statsbygg.

1.7 Ivaretagelse av eiendomsverdiene

Eieren må definere de mål og krav som skal sikre ivaretagelse av eiendomsverdiene. Dette dreier seg både om bygningsmessig vedlikehold og opprettholdelse/utvikling av funksjonelle egenskaper som har med byggenes egnethet for sine formål å gjøre. I tillegg til å definere krav kan eieren bestemme hvilken styringsinformasjon han ønsker for å kunne følge med på verdiutviklingen. Dette kan best måles gjennom regelmessige tilstandsanalyser. Etter å ha registrert en utgangstatus for hele bygningsmassen

⁷ En undersøkelse av 'Foreningen DFM-nøgletall' i Danmark foretatt for noen år siden påviste at private byggeiere brukte betydelig mer midler til forebyggende vedlikehold enn kommunesektoren, samtidig som danske kommuner bruker omtrent det dobbelte beløp pr m² til vedlikehold totalt i forhold til privat sektor.

kan videre tilstandsutvikling overvåkes via rullerende tilstandsanalyser hvor man undersøker en gitt del av eiendomsmassen hvert år.

Det er også eier som må sørge for at tilstrekkelige midler stilles til disposisjon for den som skal stå for vedlikehold og utvikling av eiendommene, uansett hvordan dette organiseres. Dårlig vedlikehold vil over tid føre til akselererende forfall, og vil være langt mer kostbart enn godt jevnlig vedlikehold med vekt på forebygging.

Riktig budsjettering av vedlikeholdsmidler er dermed en vital eieroppgave. Rapporten "Vedlikehold i kommunesektoren – fra forfall til forbilde" fra 2008⁸ oppgir at det kreves en bygningsmasse på 45-55.000 m² for å kunne benytte normtall i den årlige budsjetteringen av vedlikehold. Dette betyr at 310-340 kommuner ikke kan gjøre dette, men må budsjettere på basis av et årlig tiltaksbudsjett pr bygning. Dette vil være krevende å håndtere ettersom det vil innebære at vedlikeholdet i enkelte år vil kreve et høyere budsjett enn i andre år. Dersom eiendomsforvaltningen skal kompensere for dette gjennom "smart" budsjettering for å utjevne mellom årene, vil vedlikeholdsplanleggingen bli ytterligere krevende. Et slikt premiss synes ikke å harmonere godt med et naturlig mål om at små eiendomsforvaltninger ikke bør ha unødig kompliserte ledelses- og planleggingsoppgaver.

1.8 Effektiv forvaltning, drift og vedlikehold

Organisering av eiendomsforvaltningen på en måte som sikrer effektiv forvaltning, drift og vedlikehold er en naturlig primærinteresse for eiersiden. Private eieres fokus vil herunder ligge på maksimering av gevinst gjennom minimering av kostnader, mens offentlige eiere vil ha fokus på reduserte kostnader for å sikre midler til andre prioriterte politiske og samfunnsmessige oppgaver.

Uansett tilknytningsform for den kommunale eiendomsforvaltningen (etat, KF eller AS) har denne hittil ikke vært konkurranseutsatt. Også kommunale eiendomsforvaltninger kjøper imidlertid tjenester i et betydelig omfang, med de muligheter dette gir for konkurranse og gode priser. Om konkurranseutsetting gir lavere pris enn egen regi-arbeid vil i stor grad avhenge av tilfanget av leverandører på de aktuelle tjenestoområdene i hver enkelt kommune. Der konkurransen er god bør riktig utformede forespørsler og godt kontraktsarbeid gi lavest pris. Der konkurransen er mindre god er det ingen sikkerhet for dette.

Om man tror på konkurranseutsetting av hele eiendomsforvaltningen eller ikke synes å være mer et politisk/ideologisk enn et praktisk/økonomisk spørsmål. Forutsatt at markedet tilsier at man vil få god konkurranse, synes det fra et økonomisk perspektiv å være fornuftig også å vurdere konkurranseutsetting av den samlede eiendomsforvaltning som et reelt alternativ. Ut fra målinger av brukertilfredshet innen omsorgssektoren er det gode indikasjoner på at kvaliteten på tjenestene ikke behøver å lide ved konkurranseutsetting. Dette forutsetter imidlertid at de ytelsene som skal leveres er godt definert og kontraktsfestet, og følges opp med nødvendig kontroll. Eiendomsforvaltning er ikke kommunal kjernevirksomhet, slik barnehagedrift og eldreomsorg er det, og burde være mindre politisk følsomt i forhold til konkurranseutsetting. Når konkurranseutsetting av dette området likevel ikke forekommer må dette skyldes andre og mer underliggende forhold. Dette drøftes ikke videre her.

Svært mange kommuner vil trolig ikke kunne forvente god konkurranse om eiendomsforvaltning som samlet ytelse, og i disse kommunene synes det ikke naturlig, uansett politisk regime, å gå i retning av konkurranseutsetting. I tilsynelatende motstrid til dette står et eksempel fra tidlig 90-tall i Sverige hvor Åre kommune gjennomførte et pilotprosjekt med utsetting av en pakke med tjenester, eiendomsforvaltning inkludert, til selskapet Adehus AB. Pilotprosjektet ble gjennomført i samarbeid med svensk LO, og resulterte i en virksomhetsoverdragelse og en kontraktsfestet gevinst pr år i form av en vesentlig reduksjon i samlede kostnader. Kontrakten som ble inngått hadde en varighet på 10 år. Med

⁸ Rapporten "Vedlikehold i kommunesektoren – fra forfall til forbilde", Multiconsult og PwC, sep 2008

Åre beliggende i et relativt grisgrendt område kunne det synes som man ved dette grepet hadde skapt en privat monopolist. Adehus AB tapte imidlertid neste anbudsrunde. Sosial dumping i form av lønnskutt og dårligere pensjonsordninger etc er nærliggende å forvente i en slik situasjon, hvor en ny aktør må basere seg på å overta arbeidsstokken etter å ha vunnet konkurransen. Dette kan forhindres i konkurransebetingelsene, men slike forutsetninger kan også redusere interessen hos potensielle leverandører, og dermed konkurransen. Hva som skjedde videre i Åre er ikke kjent av denne rapportens forfatter, men burde være interessant å undersøke for kommuner som søker kunnskap om ulike modeller.

2. Det kommunale eierskapets egenart

2.1 Innledning

Ved sammenligning mellom ulike sektors måte å utøve eierskap og organisere eiendomsforvaltning på, og om man ønsker å utnytte erfaringer fra andre sektorer, vil det være viktig å ha klart for seg kommunesektorens særtrekk.

2.2 Den formelle eier og den utøvende eier

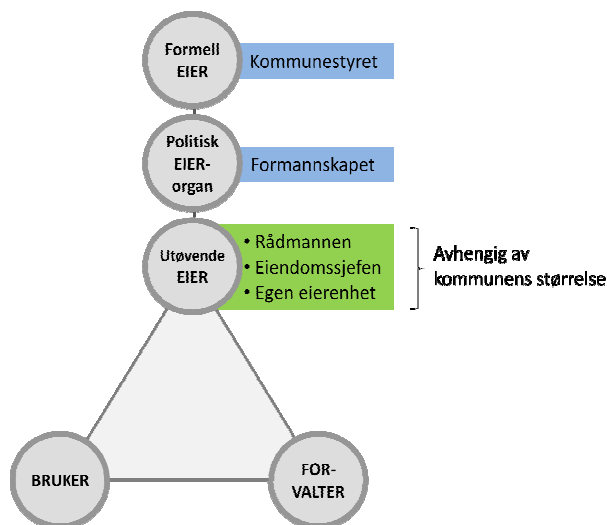
I følge KS veileder for folkevalgte og rådmenn fra 2009 skal "Kommunens øverste ledelse ved folkevalgte og rådmenn ivareta eierrollen på vegne av innbyggerne". Denne beskrivelsen gir ingen entydig og klar beskrivelse av eierskapet. Rapporten "Bedre eierskap i kommunene"⁹ avdekker betydelig uklarhet mht egenoppfatningen av eierrollen og eieransvaret hos de som ble intervjuet, som inkluderte ordførere, rådmenn, styreledere i eiendomsstyrer samt eiendomssjefer. Rapporten sier at "når vi i vår undersøkelse spurte om hvem som eier kommunens eiendommer og bygninger måtte de fleste tenke seg om før de svarte, og vi fikk mange vage og forskjellige svar". Noen momenter fra intervjuene kan tjene som illustrasjoner på dette. En styreleder i kommunalt eiendomsselskap med lang fartstid som folkevalgt svarte at: "Eierrollen er noe du får vite om som nyvalgt, men som du fort glemmer". Videre: "En av rådmennene vi intervjuet sa meget tydelig at kommunestyrets representanter først og fremst ser på seg selv som ombud for innbyggerne. Man ser derfor ikke på seg selv verken som eier av eiendommer eller som arbeidsgiver for de som er ansatt i kommunene. Han sa videre at kommunestyrets representanter ikke kan stilles til rettslig ansvar for sine vedtak. De står til ansvar overfor innbyggerne som kan "kaste" det gamle og velge nytt kommunestyre ved neste valg. Det innebærer at eieransvaret ikke hviler spesielt tungt på de folkevalgte".

Et kommunestyre vil ikke under noen omstendighet ha noen reell mulighet til selv å ivareta eierrollen i forhold til eiendom, og det vil derfor være rådmannen eller ledd under denne som må gjøre dette.

Rapporten "Bedre eierskap i kommunene" konkluderer med at "formannskapet er det sentrale eierorganet i kommunen", mens kommunestyret beskrives som den formelle eier. Videre påpekes det at "kartleggingen viser at kommunestyrets og formannskapets eierrolle må utvikles i samarbeid med administrasjonen." Samarbeidet mellom rådmannen og eiendomssjefen beskrives som nærmest avgjørende for å lykkes med god eiendomsforvaltning, uansett organisering. Dette ble også poengtert i flere av innleggene på KoBE-konferansen 2010.

⁹ Rapporten "Bedre eierskap i kommunene", FOBE/KoBE jan 2007

Med utgangspunkt i dette kan eiermodellen i kommunesektoren illustreres som følger:



Der det ikke er innført en 'ekte' husleieordning er det kommunestyret som fastsetter de årlige midler til vedlikehold av bygg og anlegg. De folkevalgte er imidlertid i en kontinuerlig skvis når det gjelder midler til svært mange gode formål knyttet til kommunenes primære tjenester. Rådmannens, eiendomssjefens eller eierenhetens muligheter til god vedlikeholdsplanlegging og ivaretagelse av verdiene vil i stor grad bestemmes av kommunestyre og formannskaps vilje til å "låse" nødvendige midler til vedlikehold.

Innføringen av en husleieordning vil legge til rette for dette, og indikere forståelse av at dette gir best økonomi over tid. En slik beslutning binder imidlertid ikke fremtidige kommunestyre til å opprettholde verken ordningen i seg selv eller nivået på vedlikeholdsmidlene. Det foreligger dermed en innebygd økonomisk risiko i det kommunale eierskapet.

Håndteringen av slik risiko knyttet til forvaltning av fellesskapets verdier er et genuint politisk spørsmål, og i tidligere tider ivaretatt ved lov. Gulatingsloven, Frostatingsloven og Magnus Lagabøters landslover av 1274 og 1276 pålåg i ulike former hhv bønder og våpenføre menn et veldefinert vedlikeholdsansvar for kirker, veger og bruer. I Magnus Lagabøters landslov av 1276 het det at: *"De bønder som sokner til kirken plikter å tjærebre kirken hvert tredje år om vinteren"*¹⁰. Samme lov ga leilendinger vedlikeholdsansvaret for husene de leide: *"Han skal tekke huset vel og holde dem dråpeslause, og vedlikeholde torvtak, vindskier og rafter slik at det ikke kommer fuktighet på veggene ..."*¹⁰

I våre dager er det kanskje ikke riktig å la bønder, våpenføre menn og leietakere bære disse byrdene, men vedlikeholdssituasjonen i store deler av kommunesektoren kan gjøre det naturlig å blåse liv i tanken som tilsvarende regulering av vedlikeholdsansvaret, til beste for fellesskapet.

3. Funksjonelle og finansielle verdier

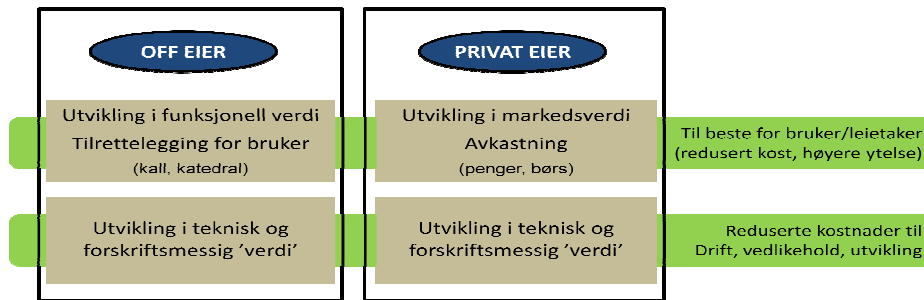
I kommunal sektor, som i offentlig sektor generelt, representerer byggene først og fremst funksjonelle verdier (men med store økonomiske implikasjoner). Dette innebærer at deres verdi først og fremst er knyttet til i hvilken grad de tilrettelegger for de kommunale virksomheter som benytter dem. Godt tilrettelagte bygg kan gi muligheter for betydelige gevinster i form av bedre ytelser og/eller reduserte kostnader for brukervirksomhetene.

¹⁰ Sitatene er hentet fra KS veileder for folkevalgte og rådmenn – "Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold"

Til sammenligning vil eiendommer i privat sektor representere store finansielle verdier som eier ikke kan la forfalle uten at dette innenfor relativt få år vil gi uakseptabel risiko for tap eller redusert avkastning¹¹.

I begge sektorer vil teknisk og forskriftsmessig forfall over tid akkumuleres og akselerere. Lar man dette skje kreves etter hvert store investeringer for innhenting av forfallet.

Skillet mellom privat og offentlig (herunder kommunal) sektor mht verdiforvaltning kan illustreres som følger:



Den underliggende driver for byggeiere i privat sektor er avkastning, mens det i offentlig sektor bør være ønsket om å tilrettelegge for de virksomheter byggene anskaffes for som er den primære driver. Det siste er imidlertid ikke særegent for offentlige eiere alene, ettersom også private eiere med eiendom som kjernevirksomhet vil ha som mål å skaffe attraktive bygg til sine leietakere, hvilket betyr bygg best mulig tilpasset leietakernes behov/virksomhet og økonomi. Dette som følge av at verdiutvikling og avkastning henger direkte sammen med hvor attraktive byggene er i markedet. Den klareste ulikheten mellom offentlig og privat sektor er dermed ikke knyttet til verdiskapning for brukere/leietakere, men det generelle fravær av finansiell driver i offentlig sektor.

¹¹ Det ses herunder bort fra finansielle investorer/eiere som satser på eiendom for kortsiktig økonomisk gevinst, fordi dette i perioder ventes å gi bedre avkastning enn andre aktuelle investeringer

III. KOMMUNAL BYGNINGSMASSE OG TILSTAND

1. Hovedtall

Den kommunale og fylkeskommunale bygningsmassen utgjør i størrelsesorden 32 millioner kvadratmeter fordelt på ca 30.000 bygninger (ekskl ca 1 million kvadratmeter kirkebygg)¹². I følge Kommunenes Sentralforbund varierer antall kvadratmeter pr innbygger fra 5,0 for kommuner med mer enn 20.000 innbyggere, via 6,0 for kommuner med 5-20.000 innbyggere, til 9,5 for kommuner med inntil 5.000 innbyggere¹³. Med dagens innbyggertall i Norge blir gjennomsnittet for kommunale og fylkeskommunale bygningsarealer (inkl kirkebyggene) ca 6,9 kvadratmeter pr innbygger.

I økonomiske termer representerer den kommunale og fylkeskommunale bygningsmassen en gjenanskaffelsesverdi på 800-1000 milliarder kroner¹⁴, eller gjennomsnittlig noe over 200.000 kroner pr innbygger. Uansett hvordan man verdisetter grunneiendommene i regnskapet vil den kommunale bygningsmassen utgjøre en hoveddel av alle kommuners anleggsmidler.

Sett i forhold til den samlede bygningsmassen i statlig sektor er den kommunale bygningsmassen over 3 ganger større.

2. Teknisk og funksjonell tilstand på bygningsmassen i kommunesektoren

En rekke kilder har behandlet teknisk tilstand for den kommunale bygningsmassen. En av de nyeste og mest omfattende er en undersøkelse foretatt av Multiconsult og PwC i 2008⁶. Denne bygger på informasjon fra 130 kommuner og fylkeskommuner om totalt ca 12 millioner m² bygg, og er den mest dekkende rapport som foreligger når det gjelder den kommunale bygningsmassens tilstand.

Det totale tekniske oppgraderingsbehovet på bygningssiden er i denne rapporten vurdert til 94-142 milliarder kroner. Dette inkluderer ikke ombygging, og heller ikke 1620 kirkebygg som inkl sine servicebygg utgjør ca 1 million m² (disse har alene et estimert oppgraderingsbehov på 13 mrd kroner, eller 13.000 kr/m²). Det høyeste tallet representerer "en gjennomgående god eller akseptabel tilstand". Med "teknisk oppgraderingsbehov" forstås at forskriftsmessige avvik er inkludert, men at behov for funksjonelle oppgraderinger i forhold til endrede krav og behov på brukersiden ikke er med. Rapporten tydeliggjør behovet for å se tekniske og funksjonelle oppgraderingsbehov under ett når man planlegger og iverksetter tiltak, og å skille ut bygninger som det ikke kan anses økonomisk forsvarlig å sette i stand (kondemnabile bygg).

Rapporten angir at man grovt kan dele inn den kommunale bygningsmassen i tre, "hvor en tredjedel totalt sett fremstår med god eller tilfredsstillende tilstand, en tredjedel fremstår utilfredsstillende og har behov for korrigerende tiltak, mens den siste tredjedelen fremstår som utilfredsstillende og til dels dårlig og følgelig har store tekniske oppgraderingsbehov." Når det gjennomsnittlig beregnede (tekniske) etterslep (kirkebyggene unntatt) ut fra rapportens tall ligger på drøyt 4400 kr/m², impliserer dette at den dårligste tredjedelen grovt sett kan antas å ha om lag det dobbelte.

RIFs rapport "State of the Nation" (SotN)³ behandler vedlikeholdsetterslepet for alle samfunnssektorer, utenom forsvarssektoren og den statlige bygningsmassen som ligger i Statsbygg portefølje. For kommunale bygg oppgir noe høyere tall enn Multiconsult/PwCs rapport, for oppgradering til det SotN-rapporten beskriver som nivå 4, dvs bygg av "god standard", hvor kun "normalt vedlikehold er påkrevd for å opprettholde tilstanden". Ettersom SotN-rapporten er nyere, og de samme kompetansemiljøene har deltatt i utarbeidelsen av begge rapporter, er det naturlig å anta et SotN-rapporten representerer det mest oppdaterte bildet. Denne rapporten oppgir tendensen i utviklingen av vedlikeholdsinnsatsen

¹² Rapporten "Vedlikehold i kommunesektoren – fra forfall til forbilde", Multiconsult og PwC, sep 2008

¹³ "Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – en veileder for folkevalgte og rådmenn", KS 2009

¹⁴ Rapporten "State of the Nation", RIF 2010

som flat, men utdyper dette med kommentarer som påpeker betydelig usikkerhet i denne vurderingen. Rapporten oppgir også et kostnadstall for kommunale bygninger, for det rapporten beskriver som "fremtidssikring til grønn pil-nivå". Dette er definert som "sektorens evne til å tilpasse seg den fremtidige utviklingen og de krav og behov som stilles i 2020" (dvs inkl funksjonalitet). For å komme opp på dette nivået angis et kapitalbehov på 250-280 milliarder kroner frem mot 2020. Rapporten gir en negativ prognose i forhold til dette. Rapporten angir ikke eksplisitt om tallene for hhv oppgradering til nivå 4 og tilpasning av bygningsmassen til krav og behov i 2020 ("fremtidssikring til grønn pil-nivå") overlapper eller skal summeres. For kommunale bygg er det bekreftet av personer som deltok i arbeidet med beregningene i rapporten at tallene overlapper, slik at "fremtidssikring til grønn pil-nivå" inkluderer kostnadene for oppgradering til nivå 4.

Ut over kommunale bygg tar SotN-rapporten også for seg situasjonen for kommunale veier, vannforsynings-, avløps- og avfallsanlegg. Summerer man inn dette, har kommunesektoren et samlet etterslep i forhold til "nivå 4-nivået" på 221-243* milliarder kroner, og et samlet kapitalbehov for innhente etterslepet og nå "grønn pil-nivå" i 2020 på 382-416* milliarder. Tallene er så store at det er vanskelig å få et konkret forhold til dem uten at de settes i perspektiv; se egen rute¹⁵.

Etterslepstallene oppgitt for den kommunale bygningsmassen alene svarer mot:

- 29-33.000 kroner pr innbygger, eller 55-63.000 kroner pr sysselsatt, for å komme opp til vedlikeholdsstandard nivå 4 (kun normalt vedlikehold deretter nødvendig for å opprettholde standarden)
- 51-58.000 kroner pr innbygger, eller 99-111.000 kroner pr sysselsatt, for å tilfredsstille krav og behov i 2020.

De tilsvarende tallene for de samlede kommunale bygg og anlegg er:

- 45-50.000 kroner pr innbygger, eller 88-96.000 kroner pr sysselsatt, for å komme opp på nivå 4
- 79-86.000 kroner pr innbygger, eller 151-165.000 kroner pr sysselsatt, for å tilfredsstille krav og behov i 2020.

Til sammenligning indikerer tall i ulike kilder at det økonomiske tapet for de 8 "Terra-kommunene" vil bli på under 10.000 kroner pr innbygger

*Merknad: * For kommunale veier og VA-anlegg er oppgitt tall som er større for å nå nivå 4 enn for "fremtidssikring til grønn pil-nivå". Dette indikerer at tallene for de to stegene enten skal summeres eller at plasseringen i respektive kolonne er byttet om. Det har det ikke lyktes innen ferdigstillingen av denne rapporten å få en bekreftelse fra RIF på hvordan disse tallene skal forstås. I oppsummeringen nedenfor er antatt at tallene skal byttes om mellom kolonnene (den "snilleste" tolkningen).*

Et problematisk aspekt ved det samlede behov for vedlikehold SotN-rapporten avdekker, er at den enkelte sektor som har et stort etterslep ikke er "rigget" for å klare å håndtere de utfordringer som foreligger for å innhente det. Et annet er at leverandørmarkedet ikke umiddelbart vil ha kapasitet til å håndtere det oppdragsvolum som oppstår om store midler settes inn til vedlikehold og oppgraderinger, verken på bygg eller anleggssiden. Dette gjelder også etterslepet i kommunesektoren. En effekt av en dette kan bli høyere priser, i hvert fall i en overgangsperiode.

¹⁵ Tallene i tekstruten er basert på antall innbyggere og sysselsatte oppgitt i "Minifakta om Norge/2010" fra SSB

IV. KOSTNADER FOR NORMALT VEDLIKEHOLD I FORHOLD TIL DET AKKUMULERTE ETTERSLEPET

Beregnet gjennomsnittlig vedlikeholdsbehov for en kommunal bygning oppgis i Multiconsults og PwCs rapport fra 2008 til ca 170 kr/m² som annuitet, med utgangspunkt i en levetid på 60 år og 6% kalkulasjonsrente. Halveres levetiden synker det årlige kapitalbehovet til vedlikehold til ca 100 kr/m². Tendensen generelt for bygg ser ut til å være at levetiden av ulike årsaker (kanskje særlig økende krav til funksjonelle endringer) er på vei ned. For at slike normtall skal være representative kreves det som allerede nevnt i pkt 1.7 en eiendomsportefølje på ca 45-55.000m², som bare 90-120 kommuner har.

Hva som faktisk har vært brukt av vedlikeholdsmidler i kommunene over den perioden forfallet har oppstått er ikke grundig undersøkt. En rapport fra Sintef fra 2004¹⁶ konkluderer imidlertid med at kommunenes årlige vedlikeholdsutgifter i undersøkt periode (ikke eksakt angitt i rapporten, men trolig fra rundt 1995) i gjennomsnitt lå på rundt 50 kr/m².

Om man antar at 150 kr/m²/år er et passende midlere behov for årlige vedlikeholdsmidler til bygg i kommunesektoren, får man et årlig totalt beløp i kommunesektoren på ca 4,8 milliarder kroner (kirkebyggene ikke medtatt!). Det oppgitte totale tekniske vedlikeholdsetterslepet er dermed 20-30 ganger større enn det totale behovet for årlige vedlikeholdsmidler. Korrigert for de midler som er brukt til vedlikehold, med utgangspunkt i ovennevnte Sintef-rapports anslag på 50 kr/m², vil det aggregerte forfallet beløpe seg til i størrelsesorden 30-45 ganger det årlige tilleggsbehov for vedlikeholdsmidler for å opprettholde et alminnelig godt tilstandsnivå.

Det uttrykkes regelmessig, i ulike rapporter, undersøkelser, konferanser og seminarer, at det er nødvendig å få politikerne til å forstå behovet for godt vedlikehold. Dette kan, etter denne forfatters oppfatning, ikke være noen rimelig forklaring på vedlikeholdstilstanden i kommunesektoren. Politikere er i stor grad, som resten av det norske folk, hus- eller hytteeiere, og de aller fleste slike vet at om man utsetter vedlikeholdstiltak for lenge vil kostnadene øke betydelig. Det synes å være grunn til å anta at forklaringen på at den manglende prioriteringen av vedlikehold i større grad knytter seg til politikernes omfattende utfordringer og hverdag, samt det 4-års perspektiv de naturlig har på sin innsats, enn mangel på forståelse av betydningen av godt vedlikehold. Erkjennelsen av størrelsen på de langsiktige økonomiske konsekvenser kan imidlertid være for dårlig.

¹⁶ "Gjennomgang og oppsummering av tilgjengelig informasjon om kommunal eiendomsforvaltning", Sintef-rapport STF38 A04822 23 mars 2004

V. EKSEMPLER PÅ ULIKE MODELLER FOR OFFENTLIG EIERSKAP OG EIENDOMSFORVALTNING – OG EFFEKTENE AV DISSE PÅ BYGNINGSMESSIG TILSTAND

1. Innledning

Det er nærliggende å lete etter eksempler som indikerer godt eierskap og eiendomsforvaltning, og se om disse eksemplene kan lede til svar på hvordan kommunalt eierskap og eiendomsforvaltning bør organiseres. I tråd med resonnementene over innebærer dette fremst å identifisere offentlige eiendomsforvaltningsmodeller som har gitt dokumentert god kontroll med bygningsverdiene.

Utgangspunktet for vurderingene i dette kapitlet er at teknisk tilstand på bygningsmassen er en god indikasjon på godt eierskap.

Eksemplene og tallene under baserer seg på de to bredeste rapportene som er utarbeidet om offentlig eiendomsforvaltning i hhv statlig¹⁷ og kommunal sektor¹⁸, og drøfter disse rapportenes funn med sikte på å identifisere gode måter å organisere offentlig eierskap og eiendomsforvaltning på.

2. Modeller for eierskap og eiendomsforvaltning i staten

2.1 Hovedtrekk ved modellene i statlig sektor

Rapporten "Mer effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning" fra 2005 gir informasjon som kan knyttes til måten eierskapet og forvaltningen er organisert på i statlig sektor. Rapporten ble utarbeidet med deltakelse av Finansdepartementet, Miljøverndepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Justisdepartementet, Kultur- og kirke departementet, Samferdselsdepartementet, Statsbygg og Forsvarsbygg. Rapporten omfatter dermed hele statens eiendoms masse unntatt aksjeselskaper og eiendommene under Helse- og omsorgsdepartementet.

Informasjonen i tabellen under er trukket ut av ulike deler av rapporten. Oppgitte tall gjelder 2004.

Sektor/enhet	Husleieordning innført	Eiendomsforvaltn som kjernevirksomhet	Forvaltet volum (eiet)	Beregnet etterslep	Etterslep/ m2	Merknader
Statsbygg	1993	Ja	2,1 mill m2	Ikke tallfestet, men begrenset*	~0	Utredningen antar at det begrensede etterslep som forekommer kan innhentes uten økte ressurser.
Forsvarsbygg	2002	Ja	4,3 mill m2 (aktiv bygn-masse)	ca 1,1 (5,5) mrd kr**	256 kr (1279 kr)	
Øvrige deler av staten, ekskl AS og helsesektoren	Internleie eller ingen husleie	Nei	2,2 mill m2	ca 11 mrd kr***	5000 kr	Universiteter og statlige høyskoler (unntatt de som forvaltes av Statsbygg) og justissektoren.

*Det angis at det på utredningstidspunktet pågikk en tilstandsanalyse for Statsbyggs portefølje, men rapporten fra denne har ikke vært tilgjengelig for herværende rapport. Utredningen sier imidlertid at "Eksterne analyser indikerer at den bygningsmassen som forvaltes under den statlige husleieordningen (dvs Statsbyggs portefølje) er godt vedlikeholdt.

¹⁷ "Mer effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning" – rapport fra interdepartementalt utvalg mars 2005

¹⁸ "Vedlikehold i kommunesektoren – fra forfall til forbilde", Multiconsult og PwC sep 2008

***1,1 mrd kroner omfatter "behovet for direkte tiltak i størrelsesorden 1,1 mrd kroner, utover normale vedlikeholds- og oppgraderingstiltak". For øvrig oppgis tallet 5,5 mrd kroner for etterslepet i den samlede aktive eiendomsmassen Forsvarsbygg forvaltet på det tidspunkt da utredningen ble gjennomført, for oppgradering til tilstandsgrad 1.*

**** De universiteter og høyskoler som ikke forvaltes av Statsbygg, dvs ca 1,6 mill m2, oppgis å ha et etterslep på 8,3 mrd kroner. Universitetet i Stavanger, Norges Musikkhøyskole og Arkitekthøyskolen ble forvaltet av Statsbygg og er oppgitt å ha et etterslep på 0,7 mrd kr. I Justissektoren er det oppgitt et etterslep på 2 mrd kroner for fengslene alene.*

For helsesektoren er det senere sammenstilt etterslepstall for bygningsmassen basert på omfattende undersøkelser over en årrekke. De siste rapporter for dette området har ikke vært tilgjengelige ved utarbeidelsen av denne rapport, men på basis av ulike presentasjoner er følgende tall oppgitt å være konservative (ikke for høye):

Sektor/enhet	Husleieordning innført	Eiendomsforvaltning som kjernevirksomhet	Forvaltet volum (eiet)	Beregnet etterslep	Etterslep/m2	Merknader
Helsesektoren	Internhusleie eller ingen husleie	Nei	Ca 5 mill m2	>30 mrd kr	6500-7000 kr	Beregnet på basis av tilstandsanalyser av mer enn 50% av arealene

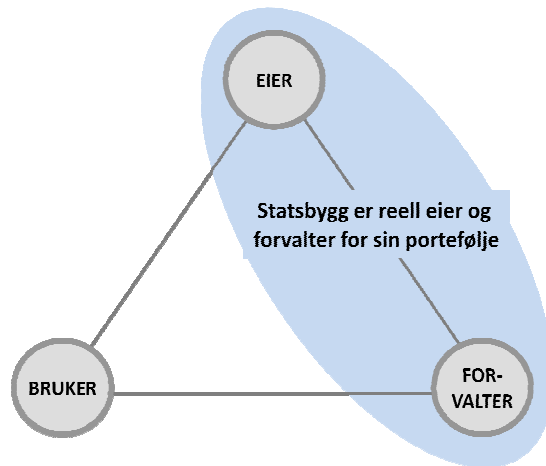
Rapporten "Mer effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning" viser med all ønskelig tydelighet at den statlige eiendomsmassen som er forvaltet under Statsbyggs og Forsvarsbyggs husleieregimer kommer klart best ut mht etterslep. Den første tilstandsanalysen for Forsvarets bygningsmasse ble gjennomført som en grovanalyse i 1999, og ga som resultat et etterslep på ca 6 mrd kroner. Forsvarsbygg ble etablert 1.1.2002 som en helhetlig utbyggings- og forvaltningsorganisasjon med ansvar for all byggetutvikling og eiendomsforvaltning for eiendommer i Forsvarets bruk. Samtidig ble husleieordningen innført. Samlet etterslep er i 2004 oppgitt til 5,5 mrd kroner, samtidig som man har oppgitt at det kun kreves 1,1 mrd kroner for "direkte tiltak ut over normale vedlikeholds- og oppgraderingstiltak". At et slikt tall kunne oppgis indikerer at Forsvarsbygg allerede to år etter sin etablering hadde skaffet seg en bedre oversikt over den vedlikeholdsmessige tilstanden enn man hadde tidligere, da eiendomsforvaltningen var fordelt på 46 ulike ledd. Forsvarsbygg oppgir nå at de ved utgangen av 2009 hadde et etterslep på 3,2 mrd kroner for å få all bygningsmasse opp på tilstandsgrad 1. Dette er fordelt på 1,4 mrd for oppgradering fra tilstandsgrad 3 til tilstandsgrad 1 (prioritert) og 1,8 mrd fra tilstandsgrad 2 til tilstandsgrad 1. Ved vurdering av disse tallene må tas i betraktning at Forsvarsbyggs aktive bygningsmasse nå er redusert til ca 3,35 mill m2 (ekskl de nasjonale festningsverkene som utgjør ca 300.000 m2 og ivaretas utenfor den ordinære porteføljen). En del dårlige bygg har blitt avhendet som følge av reduksjonene i Forsvaret, men dette gjelder også en del bygg i god eller meget god tilstand, som følge av at leire med en blanding av nye og eldre bygg har blitt lagt ned. Totalt sett kommer virksomheten fortsatt godt ut i det totale offentlige bildet, og etterslepet reduseres år for år. Det må herunder påpekes at dette har skjedd til tross for at Forsvarsbygg i perioden fra 2002 ikke har fått full dekning for vedlikeholdsmidler gjennom husleien i forhold til ordinære nøkkeltall. Dette skyldes presset på midler i forsvarssektoren generelt, og har dermed en klar parallell i kommunesektoren. Trykket fra Forsvarsdepartementet som eier mht å sikre verdiene med de midler som blir allokert gjennom husleien har imidlertid vært betydelig, og har gitt resultater i form av forbedrede vedlikeholdsstrategier, -prosesser og -verktøy, og en dokumentert reduksjon i etterslepet. Det er også grunn til å peke på at de etterslepstall som nå oppgis er vesentlig mer presise enn tidligere, som følge av rullerende årlige tilstandsanalyser for 20% av eiendomsmassen.

Forsvarsbygg har, som et foreløpig siste steg i denne prosessen, etablert en ny vedlikeholdsstrategi gjeldende fra 2011. Denne gir skjerpede definisjoner av bl a vedlikehold, vedlikeholdsetterslep og de vedlikeholds nivåer det skal siktes mot, og som tilstanden skal måles etter. Strategien definerer referansenivåer, akseptnivåer, konsekvensgrader og risiko. Siktemålet med den nye vedlikeholdsstrategien forstås som å sikre en best mulig oversikt og kontroll med tilstanden i eiendomsmassen, for å sikre en mest mulig presis innsetting av vedlikeholdsmidler i forhold til konsekvenser og risiko.

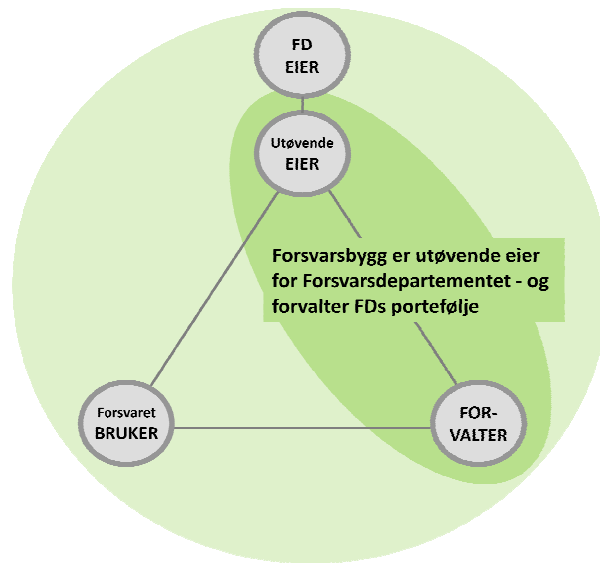
2.2 Organisering av eierskap i staten

Eierskapet i hovedgruppene i tabellen over er organisert på følgende måte:

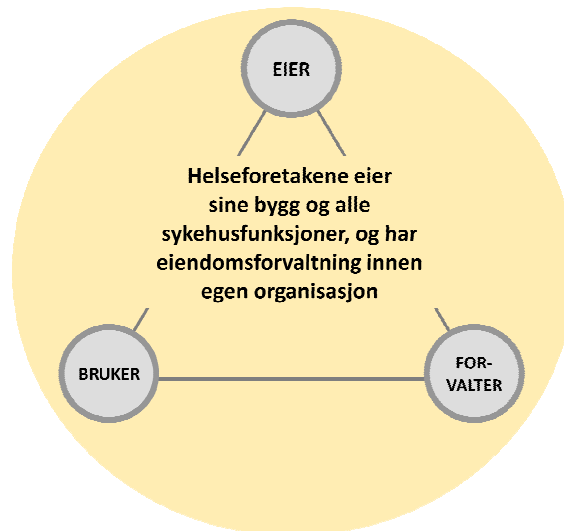
- Statsbygg står som eier av sin portefølje, og dekker inn sine utgifter via husleie. For eldre bygninger ble det ved etablering av husleieordningen anslått en normal markedsleie, mens det for nybygg beregnes en kostnadsdekkende leie inklusive det avkastningskrav Finansdepartementet bestemmer for statens kapital. Statsbyggs eier, Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, er en relativt marginal leietaker hos Statsbygg. Den statlige husleieordningen innebærer at Statsbygg selv fastsetter husleien og administrerer sine husleieinntekter.



- Forsvarsdepartementet eier Forsvarets eiendommer, som forvaltes av Forsvarsbygg som utøvende eier og eiendomsforvalter. Husleien er i prinsipp kostnadsdekkende, men ble etablert uten noen form for ekstra overgangs- eller omstillingsmidler som kunne sikre full kostnadsdekkende leie fra start. Det prinsipp som lå til grunn ved oppstart var at de samlede kostnader til leie og bruk av bygningsarealer ikke skulle øke når Forsvarsbygg overtok all eiendomsforvaltning fra Forsvarets militære organisasjon 1.1.2002. Videre ble det gitt mål for reduksjon av husleie og driftskostnader på 20% innen 2006, og ytterligere 10% innen 2008. Disse målene ble nådd, men førte til at det ikke har blitt rom for å beregne full dekning til vedlikehold (målt ut fra ordinære nøkkeltall). At vedlikeholdsetterslepet likevel har gått ned må tilskrives streng nøkternhet i vedlikeholdsplanleggingen, og vekt på å identifisere og prioritere vedlikeholdsbehovene så presist og riktig som mulig. Forsvarsbygg rapporterer hvor mye som faktisk går til vedlikehold og utvikling til Forsvarsdepartementet som eier, og har liten mulighet til å bruke de deler av husleien som skal dekke vedlikehold og utvikling til andre formål.



- Når det gjelder de øvrige deler av staten som ble behandlet i den interdepartementale utredningen av 2005 står universiteter og høyskoler selv som eier og forvalter av sine bygningsarealer. Det samme gjelder helsesektoren, hvor det enkelte helseforetak står som eier og forvalter av bygningsmassen de benytter. I disse tilfellene er altså virksomhetene selv både reelle og utøvende eiere. Tall som kan vise utviklingen av vedlikeholdsetterslepet fra f eks 2004 er ikke kjent. Fengslene er senere overført til Statsbygg, og er dermed nå under den statlige husleieordningen.



3. Modeller for eierskap og eiendomsforvaltning i kommunesektoren

3.1 Noen betraktninger knyttet til Multiconsult/PwCs undersøkelse fra 2008

Multiconsults og PwCs undersøkelse fra 2008 oppgir som tidligere nevnt at det er funnet liten variasjon i tilstanden ut fra geografisk beliggenhet, men at de minste kommunene (<5000 innbyggere) har dårligst tilstand, og de mellomstore kommunene (5-20.000 innbyggere) best. Rapporten angir følgende fordeling av bygningsarealer på disse tre gruppene i de studerte kommuner og fylkeskommuner:

Kommunestørrelse	Antall kommuner	Totalt BTA	Areal-fordeling
>20.000 innbyggere	28	5 832 169 m ²	48,9%
5.000-20.000 innbyggere	51	3 069 497 m ²	25,7%
<5.000 innbyggere	37	941 981 m ²	7,9%
Fylkeskommuner	11	2 089 413 m ²	17,5%
Sum	127	11 933 060 m²	100%

Ser man på hele kommune-Norge, og bruker SSBs befolkningsstatistikk fra 1.4.2010 og KS nøkkeltall for areal pr innbygger, er fordelingen av innbyggere og bygningsareal på små, mellomstore og store kommuner som følger:

Kommunestørrelse	Antall kommuner	Innbyggere	m ² pr innbygger	m ² pr gruppe (avrundet)	Areal-fordeling
>20.000 innbyggere	51	2 888 125	5,0	Ca 14,4 mill	43,6%
5.000-20.000 innbyggere	145	1 400 495	6,0	Ca 8,4 mill	25,5%
<5.000 innbyggere	233	561 754	9,5	Ca 5,3 mill	16,1%
Fylkeskommuner	18		1,0	Ca 4.9 mill	14,8%
Sum	430	4 604 745		Ca 33 mill	100,0%

Som det fremgår er store kommuner og fylkeskommuner noe overrepresentert i Multiconsult/PwCs undersøkelse, og små kommuner betydelig underrepresentert, uten at dette nødvendigvis røkkes ved rapportens hovedkonklusjoner.

Det er nærliggende å anta at en vesentlig årsak til at de minste kommunene kommer dårligst ut er at mange av disse kan ha knappe ressurser til å ivareta sine primæroppgaver. I tillegg har de små forvaltningenheter og meget liten robusthet både kompetanse- og bemanningsmessig. Når de så i tillegg har et markert større bygningsareal pr innbygger (nesten det dobbelte av kommunene med over 20.000 innbyggere) vil det naturlig være vanskeligere å opprettholde eiendomsverdiene i disse kommunene enn i de større. Årsaken til at de store kommunene kommer dårligere ut enn de middels store er vanskeligere å finne rimelige forklaringer på, men det er grunn til tro at det kan være store variasjoner innen denne gruppen som inneholder kommuner med fra 20.000 til nær 600.000 innbyggere.

Multiconsult/PwCs rapport identifiserer ikke hvilke kommuner som har best tilstand på sin bygningsmasse, men en antar at informasjon om dette finnes i rapportens arbeidsgrunnlag. Det vil være av betydelig interesse å se nærmere på utøvelsen av eierskap og organisering av eiendomsforvaltningen i de kommunene som kommer best ut mht tilstandsgrad, for å se om dette kan gi forklaringer på hvilke forhold som kan ligge til grunn.

3.2 Organisasjonsformer for eierskap og eiendomsforvaltning i kommunesektoren

3.1.1 Generelt

I kommunesektoren er, med ett kjent unntak, eiendomsmassen eiet av kommunestyret.

Unntaket representeres av Røyken kommune som har overført sine eiendommer til Røyken Eiendom AS, heleid av kommunen. En er ikke kjent med vedlikeholdstilstanden for bygningsmassen i Røyken Eiendom AS, og har lite underlag for å vurdere aksjeselskapsmodellen ut fra eierskapsvinkelen, ut over at den prinsipielt er parallell med private eiendomsselskaper, og derfor bør ha den samme finansielle driver til å ivareta sine eiendomsverdier.

Det er ikke funnet undersøkelser som inneholder empiriske data fra kommunesektoren som kan gi grunnlag for vurdering av hvilken organisering av eierskap og eiendomsforvaltning som gir best resultater i form av god ivaretagelse av tekniske og funksjonelle verdier, og mest effektiv ressursbruk i eiendomsforvaltningen. Derimot foreligger det rapporter som har behandlet beste praksis i ulike former. En rekke rapporter peker på at husleieordningen er et viktig tiltak for bl a å sikre god verdibevaring.

Rapporten "Kartlegging av beste praksis for interne husleieordninger"¹⁹ var basert på intervjuer, og gir ikke kvantitative data i forhold til verdibevaring. Den påviser imidlertid at de kommuner som praktiserer en internleieordning fullt ut får høyest karakter på de undersøkte forhold, som bl a inkluderte 'klar rolleforståelse for eier, bruker og forvalter', 'forutsigbarhet i forhold til midler til vedlikehold', og 'godt, verdibevarende vedlikehold'. Undersøkelsen konkluderer med at: "Det kan tyde på at de kommuner som har organisert eiendomsforvaltningen som KF eller AS har lykkes best. Dette til tross for at en kommune med tradisjonell organisering (*les; eiendomsforvaltningen som etat*) også har lykkes bra. Det viktigste er sannsynligvis å innføre internleieordningen fullt ut og ikke lande på halve løsninger".

Rapporten "Forprosjekt eiendomsforvaltning"²⁰ har bl a sett på vedlikeholdstilstanden i 6 kommuner i Salten (en med ca 9500 innbyggere, en med ca 6600, og øvrige under 5000). En av disse hadde eiendomsforvaltningen organisert som KF, tre hadde eiendomsforvaltningen som "egen enhet" og to hadde organisert all eiendomsforvaltning, plan og kommunalteknisk under teknisk sjef. En av de to sistnevnte, som også var den minste kommunen, med et innbyggertall på 1128 da undersøkelsen ble foretatt, kom best ut i forhold til tilstand. Den som hadde eiendomsforvaltning organisert som KF kom dårligst ut (2046 innbyggere). Selv om eksempelet er smalt indikerer dette at valg av organisasjonsform alene ikke er avgjørende for resultatene.

3.1.2 Momenter fra KoBE-konferansen 2010 – om organisasjonsformer

KoBE-konferansen 2010 behandlet de tre organisasjonsformer som er i bruk for eiendomsforvaltning i kommunesektoren i dag, dvs etat, kommunalt foretak og aksjeselskap. I tillegg ble en mulig organisering som interkommunalt selskap presentert. Presentasjonene av de ulike modellene ble gitt av:

- Bærum kommune ved eiendomssjef Tore Justad (111.637 innbyggere pr 01.04.10, etatsmodellen)
- Kongsberg kommune ved eiendomsdirektør Bjørg Totland i Kongsberg kommunale eiendom KF (24.738 innbyggere pr 01.04.10, KF-modellen)
- Røyken kommune ved adm dir Ola Mæhlum i Røyken Eiendom AS (18.960 innbyggere pr 01.04.10, AS-modellen)
- Rambøll ved rådgiver Hans Brattås (IKS-modellen)

¹⁹ "Kartlegging av beste praksis for internhusleieordninger" – Rapport utarbeidet for Forum for offentlige bygninger (FOBE) på vegne av Statens bygningstekniske etat/KoBE

²⁰ "Forprosjekt eiendomsforvaltning" – utarbeidet av ReSight (udatert, men fra rundt 2009)

I tillegg ble det holdt mer overgripende presentasjoner av assisterende direktør Gustav Pillgram Larsen/BE, prosjektleder Per T. Eikeland/KoBE, Rådmann Gisle Dahn/Sandefjord kommune og spesialrådgiver Morten Stand/KS.

Gisle Dahn pekte på det enorme spennet i innbyggertall i kommunene (pr 1.4.2010 fra 590.041 til 217), og det tilsvarende spennet dette gir i forutsetninger, muligheter, kompetansetilgang mv, også for eiendomsforvaltningen.

Tore Justad påpekte at man i Bærum kommune ”med dagens bemanning i etaten ikke behersker alle de kompetanseområder som er viktige”. Hans viktigste budskap var imidlertid at ”eiendomsforvaltningen må være en pådriver uansett situasjon, eierrolle eller organisasjonsform”. Justad har tidligere erfaring med KF-modellen i Drammen kommune, og anså at han om han sto fritt ville foretrekke denne fremfor etatsmodellen. Han var imidlertid klar på at han mente at eiendomsforvaltningen kunne ivaretas godt innenfor begge modeller.

Björg Totland viste til en kommende utredningsrapport som dekker 19 KF, og har innsatsfaktorer og verktøy for eiendomsforvaltning som hovedfokus. Hun pekte på at det av enkelte hevdes at KF gir en bedre posisjon/plass for eiendom i forhold til formannskapet, men at dette ikke er tilfelle i alle de KF utredningen omfatter. Hun nevnte også at utredningen vil avdekke at KFene i praksis er vidt forskjellige, og at det for de foretak som fortsatt ikke har lyktes i forhold til forventningene finnes lett identifiserbare årsaker til dette. Hun konkluderte med at handlingsrom og verktøy er minst like viktig som hvilken organisasjonsform man velger.

Hans Brattås’ innlegg var basert på rapporten ”IKS i kommunal eiendomsforvaltning”²¹. Brattås konstaterte at det ennå ikke finnes noe IKS på eiendomssiden, og at etableringen av slike ser ut til å følge en løype som hittil har omfattet områdene avfall/renovasjon, vann og avløp, IKT og lønnsadministrasjon. Han mente at et IKS kan ha lettere for å beholde de budsjetterte midler enn en-kommunale løsninger, og at organisering i IKS vil dreie fokus fra ’saksbehandling’ til ’avtaler’.

Ola Mæhlum konstaterte at man i Røyken Eiendom AS ennå ikke hadde nådd alle de mål som var satt ved etableringen (hovedpoenget her er at klare mål er satt, og at veien mot dem måles). De bruker Service Level Agreements (SLA) i avtalen med leietakerne, som gir en klar definisjon av ytelser og priser. Selskapet har ellers et godt arbeidsmiljø, lavt sykefravær, større fleksibilitet i forhold til avlønning enn om de hadde vært en etat eller KF, og god rekrutteringskraft. For øvrig pekte han på en rekke forhold som må tas hensyn til ved etablering av et AS som eier kommunale eiendommer; størrelse på egenkapital i forhold til beskatning, mulighet for å ta ut utbytte, muligheter for lån gjennom kommunalbanken og forutsetningene for dette, og avskrivningsreglene. Han pekte også på at det oppstår et spørsmål om risikofordeling mellom huseier og leietaker når den første er et selskap, mht hvem som skal dekke overskridelser av byggekostnader, rentesvingninger etc. Kommentar: Dette må håndteres avtalemessig og vil sannsynligvis bidra til en fruktbar ansvarsavklaring som ikke uten videre kommer opp i etatsmodellen og KF-modellen (men godt kan inkluderes og håndteres også i disse).

Både i innleggene og den etterfølgende diskusjon var det flere som var inne på at gjennomføringen kan være like viktig som valg av organisasjonsform, og at alle organisasjonsmodeller kan implementeres på ulike måter som gir større utslag i forhold til det som faktisk oppnås, enn organisasjonsformen alene.

AS-modellen skiller seg klart ut fra de to andre alternativene, og har i den form som er valgt for Røyken Eiendom AS med overføring av eiendommene til selskapet, større økonomiske implikasjoner enn de to vanlige organisasjonsformene. At denne modellen frigjør kapital for kommunen kan være et interessant poeng, men om dette grepet er klokt eller ikke på lengre sikt vil formodentlig avhenge av hvordan den frigjorte kapitalen brukes/forvaltes.

²¹ FoU-rapport 1-2009; IKS i kommunal eiendomsforvaltning, NTNU (utarbeidet av Rambøll Norge AS i samarbeid med NTNU Senter for eiendomsutvikling og -forvaltning)

3.1.3 Eksempler og paralleller ikke tatt opp i KoBE-konferansen

Det andre kjente eksempelet på kommunalt AS innenfor eiendomssektoren, i tillegg til Røyken Eiendom AS, er Os Bygg og Eigedom AS, heleid av Os kommune. I dette tilfellet ble ikke eiendomsverdiene overført fra kommunen til selskapet, og løsningen representerer dermed et mindre radikalt grep enn det Røyken kommune tok. Selskapsformen innebærer imidlertid at det er etablert en organisatorisk og økonomisk uavhengig part underlagt aksjeloven. Dette gir vesentlige bindinger for kommunen i forhold til f.eks. å bruke normale vedlikeholdsmidler til andre formål.

I rapporten "IKS i kommunal eiendomsforvaltning" oppgis at Os kommune i 2009 "vedtok å rekommunalisere eiendomsforvaltningen". Selskapet Os bygg og eigedom AS består fortsatt, men selskapets formål er nå i følge deres webside å "kjøpe opp areal og eigedommar frå private og offentlige grunneigarar, gjera tomtane byggjeklare og selja dei til private, offentlige og profesjonelle utbyggjarar."²² Årsaken til Os kommunes beslutning om å føre eiendomsforvaltningen tilbake til kommunen er ikke undersøkt.

En privat parallell til Os Bygg og Eigedom i sin tidligere form er Aberdeen Asset Management (tidligere Aberdeen Property Investors - API) som ikke eier eiendommer, men forvalter eiendomsverdier (dvs utfører "utøvende eieroppgaver") for finansielle eiere, med sikte på best mulig avkastning²³. API hadde tidligere også forvaltnings- drifts- og vedlikeholdstjenester for NSBs eiendomsportefølje som en del av sin virksomhet, men dette er nå tatt tilbake av Rom Eiendom AS. Poenget med denne henvisningen er at den indikerer at det ikke er nødvendig for en kommune å gi fra seg eierskapet til sine bygg selv om man lar en annen organisatorisk enhet ivareta den aktive, utøvende eierrollen.

3.1.4 Organisasjonsformer for samarbeidsløsninger for flere kommuner

Kommunesektorens struktur, med 378 kommuner med under 20.000 innbyggere, 322 med under 10.000 innbyggere og 245 kommuner under 5.000 innbyggere gjør det naturlig å se på samarbeidsløsninger for å øke kompetansemessige bredde og robusthet innenfor kommunal eiendomsforvaltning. Tilgjengelige alternativer med en regulert og utprøvet ramme, er først og fremst aksjeselskaper og interkommunale selskaper. Stiftelse kunne være en annen mulighet, men siden stiftelser er helt unntatt fra mulighet for politisk styring og kontroll antas denne formen som mindre ønskelig og aktuell.

Aksjeselskaper

Aksjeselskapsformen er, i følge SSBs strukturstatistikk 2009²⁴, den klart mest utbredte formen i kommunesektoren. I 2009 var antall aksjeselskaper (AS og ASA) med kommuner som majoritetseiere 1.955. Disse utgjorde 78,7% av det totale antall selskaper og foretak i kommunesektoren, med selskaper/foretak definert som følgende former, utenom AS/ASA: Ansvarlig selskap (ANS), selskap med begrenset ansvar (BA), selskap med delt ansvar (DA), forening/lag/innretning (FLI), interkommunalt selskap (IKS), kommunalt foretak (KF), fylkeskommunalt foretak (FKF), komandittselskap (KS), stiftelse (STI).

Statistikken gir en fylkesvis oversikt over antall selskaper og foretak samlet. Størst antall selskaper og foretak finner man i Nordland, Møre og Romsdal og Hordaland, med hhv 243, 221 og 179. Dette kan ha sammenheng med dette er de tre fylkene med høyest antall kommuner. Ser man på AS og ASA alene er det kun 56 kommuner som ikke har minst ett slikt selskap.

²² obeas.no

²³ Skulle man tenke seg en tilsvarende konstruksjon i offentlig sektor kunne formålet være å utvikle verdiene for eierne, og funksjonaliteten for brukerne

²⁴ <http://ssb.no/stoff/>

En del kommunale aksjeselskaper er registrert under kategoriene ”oppføring av bygninger”, ”anleggsvirksomhet” og ”spesialisert bygge- og anleggsvirksomhet”, men Røyken Eiendom AS og tidligere Os Bygg og Eigedom AS utgjør altså de eneste eksemplene innenfor eiendomsforvaltning

Det statistikken forteller er at det ikke synes å være noen generell barriere mot etablering av kommunalt eide AS innen kommunesektoren. En mulig, kanskje sannsynlig, grunn til at AS-formen ikke har vært mer benyttet for eiendomsforvaltning kan være at man har sett en direkte kopling mellom eierskapet til kommunens bygninger, og eiendomsforvaltningen.

Aksjeselskapsformen kan oppfattes som utfordrende av grupper av offentlige ansatte og deres organisasjoner, kanskje særlig pga antatt mindre trygghet i ansettelsesforholdene og forventet tap av andre fordeler knyttet til offentlig ansettelse, som pensjonsordninger. I et offentlig eid AS burde slike forhold kunne reguleres ved oppstart gjennom gode vedtekter og andre føringer fra eierne. Slik forholdene for de ansatte i Røyken Eiendom AS ble beskrevet i KoBE-konferansen 2010 (godt arbeidsmiljø, lavt sykefravær, og god rekrutteringskraft) synes det ikke å være noen objektiv grunn til å frykte dårlige arbeidsforhold eller –betingelser i et offentlig eid AS.

Om et AS etableres med eiendomsforvaltning av kommunale eiendommer som formål vil det kreve en eierbeslutning å endre på dette, og f eks konkurranseutsette selskapet. En slik endring vil medføre merverdiavgift på tjenestene, og antas blant annet av denne grunn å være en beslutning som vil sitte svært langt inne hos de aller fleste kommunale eiere. Det som kanskje kunne tenkes å fremprovosere noe slikt er om et kommunalt AS, med monopol på sine tjenester, over lang tid leverer dårlige ytelser til en høy pris. I så fall er sannsynligheten formodentlig større for at selskapet legges ned og at tjenestene fortsetter i annen offentlig form, enn at det konkurranseutsettes eller selges. Under enhver omstendighet er dette en beslutning som det tilligger selskapets eiere (kommunepolitikerne) å fatte.

Aksjeselskapsformen er for øvrig den mest utbredte organisasjonsformen i Norge, og gjennom aksjelovent sannsynligvis den mest gjennomregulerte av alle de organisasjonsformer som forekommer innen offentlig og privat sektor. Aksjeselskapsformen er også grundig utredet i forhold til bruk i kommunal sektor, f eks i NOU 1995:17²⁵.

Interkommunale selskaper

IKS i forhold til eiendomsforvaltning er behandlet i NOU 2004:22²⁶ og i rapporten ”IKS i kommunal eiendomsforvaltning”²¹.

NOU 2004:22 sier om IKS bl a: ”At kommuner oppretter interkommunale eiendomsselskaper, vil gjøre det mulig for særlig små kommuner å få tilgang til både tilstrekkelig og bred kompetanse på eiendomsforvaltning og mulighet for å kunne utnytte kompetansen effektivt slik at man på den måten kan oppnå en kostnadseffektiv drift. Etter utvalgets oppfatning er det ikke forhold ved modellen som krever endringer for å kunne implementere de kriteriene utvalget har satt i avsnitt 9.1. Utvalget antar at særlig små kommuner som ønsker både å skille ut eiendomsforvaltningen som støttetjeneste fra kommunens øvrige tjenester og ha mulighet for en kostnadseffektiv, men kommunal løsning, bør vurdere å legge forvaltningen av kommunens eiendommer til et IKS. Det må i den forbindelse også vurderes om eiendommene bør overføres til selskapet (jf pkt om helhetlig kapitalforvaltning), eller om det kun er den taktiske og operative forvaltningen av bygningene som bør overlates til selskapet.”

NOU 2004:22 foreslår også en ny organisasjonsmodell – (fylkes)kommunalt eiendomsselskap – med fullt økonomisk ansvar for selskapets eier (kommunen), og utdypet hoveddrammene for en slik løsning. En

²⁵ NOU 1995:17 ”Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet”

²⁶ NOU 2004:22 ”Velholdte bygninger gir mer til alle”,

kommentar til dette er at en slik løsning, i lys av det store antallet små kommuner, ikke gir f eks de muligheter til kostnadseffektiv stordrift som utvalget selv har pekt på som en fordel med IKS-formen.

Rapporten "IKS i kommunal eiendomsforvaltning" gir et historisk overblikk over IKS-formen, en oversikt over omfanget av bruken av den i dag, og en oppsummering av erfaringene med den fra tidligere rapporter. Rapporten oppgir at det pr januar 2009 i Kommunal- og regionaldepartementets database om interkommunalt samarbeid var registrert 1490 "interkommunale samarbeidsløsninger", og angir de områder dette omfatter (303 innen administrative støttetjenester, 206 innen helse og 204 innen teknisk sektor, mv). Av disse samarbeidsløsningene utgjør IKS 229 (NB! Verdt å merke seg her er at SSBs strukturstatistikk for offentlig eide foretak opererer med kun 102 IKS totalt i 2009. Dette indikerer feilkilder i registreringen i en av disse oversiktene). Her er teknisk sektor mer dominerende, med 100 selskaper. Ingen IKS eller andre samarbeidsløsninger er etablert for eiendomsforvaltning. I oppsummeringen av erfaringer med IKS viser rapporten til flg tidligere rapporter:

- Telemarksforskning 2002, "Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid"
- Econ Analyse 2006:057, "Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring"
- NIVI-notat 2008:1, "Status for interkommunalt samarbeid og behov for videreutvikling"
- NIVI-notat 2008:2, "Rapport om erfaringer med interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag"

Om Telemarkforsknings rapport heter det bl a at "Undersøkelsen viser at det er samarbeid på områder med klare stordriftsfordeler som dominerer. Det synes jevnt over å være stor tilfredshet med samarbeidet når det gjelder styrking av kompetanse og kostnadseffektivitet."

Fra Econ Analyses rapport refereres det bl a at "Econ Analyse har videre konkludert med at interkommunalt samarbeid kjennetegnes av svakheter knyttet til politisk styring, kontroll og oversiktighet. Likevel går politikerne inn for å øke omfanget. Situasjonen i dag kan svekke lokaldemokratisk styring av grunnleggende samfunnstjenester. Tiltak for å styrke oversikt, kunnskap og bevisstheten om interkommunalt samarbeid bør iverksettes i følge rapporten. Videre påpekes det stort behov for å utvikle styringsmodeller."

Fra NIVI-notat 2008:1 sammenfattes bl a: "Kommunene står overfor omfattende samordningsbehov i oppgaveløsningen som følge av sterk geografisk integrasjon og økt kompleksitet i oppgavene. ... Dagens kommuneinndeling kan tilsi samarbeid innenfor de fleste kommunale oppgavefelt, både administrasjon, tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver. ... Mange kommuner kan vise til gode resultater av interkommunalt samarbeid. Det gjelder sektorbaserte samarbeider innenfor en rekke områder som IKT og andre administrative støttefunksjoner, kompetansekrevene tjenester, næringsutvikling og tekniske oppgaver. ... Dagens interkommunale samarbeid svarer ikke på behovet for forpliktende samarbeid. Samarbeidet er for lite omfattende og for lite systematisk gjennomført i de ulike deler av landet. Det er også for lite formalisert og for lite forpliktende i forhold til hva som antakelig må til for å løse grenseoverskridende samordningsbehov."

"IKS i kommunal eiendomsforvaltning angir 9 "hindringer/ulempen" for bruk av IKS i eiendomsforvaltningen:

- 2 "hindringer/ulempen" er knyttet overføring av eierskapet til eiendommene til et IKS, dvs man har i denne rapporten tatt som utgangspunkt at en flerkommunal eiendomsforvaltning bør eie byggene. *Kommentar: Dette er ikke en nødvendig forutsetning, og kanskje heller ikke hensiktsmessig.*
- 1 "hindring/ulempen" går på at "de ansatte overføres til en egen juridisk enhet og kan derfor miste rettigheter i primærkommunen". *Kommentar: Dette må, om det er korrekt, være et*

registrert problem i eksisterende IKS, og bør kunne løses innenfor det offentlige regime som IKS ligger innenfor.

- 1 "hindring/ulempe" går på "usikkerhet i forhold til regelverket i tilknytning til offentlig anskaffelse og statsstøtte i EØS-avtalen". *Kommentar: Dette kommenterer rapporten selv som sannsynligvis ikke reelt, og igjen ville det, om det var korrekt, formodentlig være en avklart problemstilling i forbindelse med de eksisterende IKS. KOFA vil kunne avklare dette spørsmålet autoritativt, om det ikke allerede er gjort. Så lenge et IKS kun betjener sine eierkommuner og ikke konkurrerer i det åpne markedet vil dette så vidt vites ikke bryte med lov og forskrift om offentlige anskaffelser eller EØS-avtalens bestemmelser. Det samme gjelder for øvrig et offentlig eid AS.*
- 1 "hindring/ulempe" går på at "den politiske styring blir mer indirekte ivaretatt – gjennom representantskap – styringslinja endres". *Kommentar: Dette er utvilsomt korrekt, men er kanskje en fordel fremfor en ulempe i lys av forfallet i kommunal eiendomsmasse, og at eiendomsforvaltning ikke er en kommunal kjerneoppgave.*
- 3 "hindringer/ulemper" handler om grad av oppmerksomhet ("eiendomsforvaltningen har hatt lav status..."), prioritering ("det kan være naturlig å prioritere andre områder først i første fase av interkommunalt samarbeid"), endringsmotstand ("rådmannens rolle og formannskapetets rolle blir klart endret"). *Kommentar til den siste: Formannskapet og rådmannen gis, ved utskilling av eiendomsforvaltningen, bedre anledning til å konsentrere seg om sine mange utfordringer innen de kommunale kjerneområdene. Igjen synes dette snarere å være en fordel enn en ulempe.*
- 1 "hindring/ulempe" går på at "tilgangen på styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag har vært dårligere på dette området enn de fleste andre kommunale ansvarsområder". *Kommentar: Dette er sannsynligvis korrekt for de aller fleste kommuner, og er en av mange grunner til at eiendomsforvaltningen bør 'profesjonaliseres organisatorisk'. Dette handler ikke om at det er gjennomgående dårlig faglig kompetanse på den rene utførelsessiden av drift og vedlikehold hos de som i dag er ansatt i kommunal eiendomsforvaltning, men om svakheter som ligger på områder som ledelse, styring/rapportering, systemer og verktøy.*

I sum er det ut fra rapporten IKS i kommunal eiendomsforvaltning og dens kilder vanskelig å se at det forekommer reelle hindringer for at kommunal eiendomsforvaltning kan organiseres i IKS. Derimot synes det som om formen krever bedre styringsmodeller og styringsstruktur. Det er ikke uten videre klart (eller særlig sannsynlig) at dette kun dreier seg om svakheter med organisasjonsformen, men kanskje like mye om måten formen er implementert på. Det er like liten grunn til å tro at IKS-formen i seg selv hindrer god styring, som det er det for en etat eller et KF. I så fall dreier dette seg om faglig grundighet i organisatorisk, styringsmessig, personalmessig og administrativ utvikling av hvert enkelt IKS, og god gjennomføring av etableringen.

3.1.5 Oppsummering organisasjonsformer

En av hovedkonklusjonene fra KoBE-konferansen 2010 var, i forhold til organisasjonsformene etat, KF og AS, at gjennomføringen av eiendomsforvaltningen kan være like viktig som organisasjonsformen.

Flerkommunale løsninger krever bruk av eksisterende organisasjonsformer, hvorav AS og IKS synes klart mest nærliggende, eller utvikling av en ny form. Ut fra den store forekomsten av kommunale aksjeselskaper og de gjennomgående positive erfaringer med IKS-formen, synes det imidlertid ikke nødvendig å søke en ny form. Grundighet i utviklingen av en flerkommunal eiendomsforvaltning, og stor vekt på implementering og gjennomføring, vil trolig være viktigere enn valg av organisasjonsform også for flerkommunale løsninger.

Overføring av eierskapet til kommunale bygg til en flerkommunal løsning vil tilføre betydelige utfordringer til en slik løsning. Det er imidlertid ingen klar grunn til at eierskapet til byggene skal ligge i eiendomsforvaltningen.

VI. ORGANISERING AV EIERSKAPET

1. Innledning

Måten å organisere eierskap og eiendomsforvaltning på bør være et spørsmål om hvilken organisering som gir best mulighet for måloppnåelse. Mye av diskusjonen omkring organisering synes imidlertid å ha vært mindre koplet til dette. Man kan i beste fall si at det har vært underliggende i diskusjonen, mens det i langt større grad bør holdes tydelig frem som den fremste begrunnelsen for valg av organisatorisk løsning.

Husleieordningen har en betydelig strukturerende effekt på eiendomsforvaltning, og har vært behandlet i en rekke utredninger, konferanser og seminarer over lang tid. Denne diskusjonen har knyttet seg sterkere til spørsmålet om måloppnåelse og nytteeffekter enn diskusjonen av ulike organisasjonsformer, spesielt fra de eiendomsfaglige miljøer som har behandlet dette.

Når det gjelder nytten av husleieordningen henvises det til andre rapporter/dokumenter, spesielt rapporten "Husleieordninger i statlig eiendomsforvaltning – Teoretisk grunnlag og praktiske erfaringer" fra 2005²⁷. Husleiemodellen og applikasjoner av denne er ikke spesifikke i forhold til bruk i statlig eller kommunal sektor, og denne rapporten vil være høyst relevant også for kommunesektoren. Rapporten "Veileder om husleieordninger" fra 2008²⁸ retter seg direkte mot kommunesektoren og vil være en annen kilde. Fremfor alt vil implementerte modeller og erfaringer fra offentlige virksomheter som har lyktes med innføring av husleieordningen være et godt grunnlag for utforming av en tilsvarende ordning for kommunesektoren.

Felles for de refererte kilder og praktisk talt alle faglige utredninger av husleieordningen, er at de anbefaler denne, men samtidig påpeker viktigheten av at den innføres innenfor et samlet regime, og oppfylle noen klare forutsetninger som det synes å være bred enighet om. Spesielt fremheves at de ledd som står for innhenting av husleiemidlene og forvaltning av bygningene bør være organisatorisk og økonomisk skilt fra brukersiden, samt at vedlikeholdselementet i husleien er dekkende og benyttes til formålet.

2. Oppsummering og videre drøfting av organisering av eierskap

Den samlede bygningsmassen i kommunene utgjør over 70% av den offentlige eiendomsmassen, og to tredjedeler av denne har forfalt så mye at det vil være meget kostbart å gjenopprette et akseptabelt nivå. De økonomiske midler som skal til for å stoppe videre forfall og innhente vedlikeholdsetterslepet er så store at de ikke uten videre vil kunne finnes innenfor de aller fleste berørte kommuners budsjetttrammer.

De kommuner som har lyktes med å ivareta sine bygningsverdier representerer ikke noen utfordring nå, og den videre drøftingen adresserer derfor i hovedsak de ca 2/3-deler av kommunene som er beskrevet å stå for det store forfallet.

Det er grunn til å stille spørsmål ved om innhenting av etterslepet overhodet vil være mulig å gjennomføre på en kostnadseffektiv måte om man går løs på det innenfor dagens organisering og regime i disse kommunene. Ut fra situasjonen synes det åpenbart nødvendig å finne frem til nye og robuste løsninger for eierskap.

²⁷ Rapporten "Husleieordninger i statlig eiendomsforvaltning – Teoretisk grunnlag og praktiske erfaringer" – Utarbeidet for Moderniseringsdepartementet 2005 av Dr Ing Per T. Eikeland.

²⁸ "Veileder om husleieordninger" – Utarbeidet av Norsk Kommunalteknisk Forening og FOBE for Kommunal- og regionaldepartementet juli 2008.

Politikernes ”rammebetingelser”, med fireårs valgperioder og et stort press på ressurser til mange gode og viktige formål, gir et dårlig grunnlag for å ivareta det langsiktige perspektiv som er nødvendig for en økonomisk forsvarlig ivaretagelse av bygningsmessige verdier. Disse strukturelle forhold gjelder prinsipielt også de kommuner som har lyktes med sin verdibevaring. Disse har ganske sikkert opparbeidet en god kultur i forhold til vedlikehold, og en budsjettpraksis som har gitt rom for tilstrekkelige vedlikeholdsbudsjetter over en lengre periode. Skiftende kommunestyre vil imidlertid også i disse kommunene kunne rokke ved dette i fremtiden, og de bør ikke automatisk unntas fra arbeidet med å finne frem til sikre og fremtidsrettede løsninger.

Etablering av robuste utøvende eierenheter med klart ansvar, eller styrking av eierenhetene der de allerede finnes, slik at de er i stand til å ivareta eieransvaret på en god måte, fremstår som en nødvendighet.

For statlig sektor gir den kartlegging som ble gjort av det interdepartementale utvalget av 2004 grunnlag for å identifisere hvilken organisering av eierskap og eiendomsforvaltning som har gitt seg uttrykk i best verdiforvaltning. Statsbygg kom svært godt ut av denne undersøkelsen, med tilnærmet 0 i vedlikeholdsmessig etterslep. Forsvarsbygg som ble etablert som utøvende eier og forvalter for Forsvarets eiendommer fra 2002, samtidig som husleie ble innført (9 år etter Statsbygg), kom nest best ut, og har deretter år for år klart å redusere sitt etterslep.

Øvrige deler av statlig eiendomsforvaltning hadde langt dårligere vedlikeholdsmessig tilstand på sine bygg i 2004 enn Statsbygg og Forsvarsbygg. Helsesektoren, som ikke inngikk i den interdepartementale utredningen, er ved senere undersøkelser konstatert å komme aller dårligst ut

Statsbygg eier sin eiendomsportefølje, og har et klart organisatorisk og økonomisk skille i forhold til brukerne av byggene. De har vært underlagt ”den statlige husleieordningen” fra 1993.

Forsvarsbygg er utøvende eier for bygningsmassen i Forsvaret, på vegne av Forsvarsdepartementet som reell eier. De eies av det samme departement som styrer og bevilger midler til Forsvarsbyggs leietakere, dvs Forsvarets militære og sivile organisasjon. Til tross for dette har de intensjoner som lå bak innføringen av kostnadsdekkende husleie i Forsvaret, herunder rimelig forutsigbarhet mht tilgangen på vedlikeholdsmidler og effektiv bruk av disse, gitt tilfredsstillende resultater.

I de universiteter og høyskoler som ikke inngår i Statsbyggs portefølje, og statlig del av helsesektoren, er brukerne av bygningsmassen også eiere av den, og eier sine respektive eiendomsforvaltninger. Dette innebærer at eierne må prioritere mellom gode og presserende formål i sine kjernevirksomheter, og bygningsmessig vedlikehold og utvikling. Med en slik kopling er det ikke overraskende at nære og akutte behov i kjernevirksomheten prioriteres fremfor bygg, hvor forfall ikke oppstår akutt men utvikles over lang tid. Parallellen til kommunesektoren er åpenbar.

Statsbyggs modell, som eier at bygningsmassen i sin portefølje, synes å være den sikreste løsningen i forhold til ivaretagelse av eiendomsverdiene. Det er imidlertid vanskelig å se at en tilsvarende modell kan gjøres gjeldende for kommunesektoren.

Eksempelet Forsvarsbygg viser at Forsvarsdepartementet som eier av kjernevirksomheten i Forsvaret, eiendommene i Forsvaret og Forsvarsbygg, ikke har stått i veien for en positiv utvikling i verdiutviklingen, men snarere har vært en pådriver gjennom aktiv kravstilling til Forsvarsbygg.

Viktige forutsetninger som har ført Forsvarsbygg til den situasjon de pr dato er i, uten tilførsel av store ekstramidler, er at de

- Har en robust og kompetent utøvende eierenhet innenfor organisasjonen

- Har en husleieordning som gir forutsigelig mht tilgang på vedlikeholdsmidler, unntatt i mulige unntakssituasjoner hvor det foreligger særlige grunner for å ta ut midler til andre formål, og da ventelig bare i begrenset tid.

I KoBE-konferansen 2010 ble det uttalt at det var viktig å ikke undergrave den demokratiske kontroll og styring i forhold til kommunenes eiendommer. Til dette kan bemerkes at politikerne står ansvarlig for god forvaltning av fellesskapets midler innhentet gjennom skatter og avgifter, herunder god forvaltning av de store verdier som ligger i offentlige bygg og anlegg. Det er politikerne som må beslutte om endringer i denne forvaltningen, og heri ligger det demokratiske elementet. For å kunne ta riktige beslutninger kreves godt beslutningsunderlag og gode faglige råd, på dette området som på andre. På eiendomssiden bør det foreliggende faktagrunnlag og foreliggende gode modeller og resultater i andre deler av offentlig sektor være tilstrekkelig til at nødvendige utredninger kan gjennomføres og gode løsninger finnes.

Det synes ikke å foreligge noen klar grunn til at kommunene ikke kan fortsette å eie de byggene de bruker, forutsett at eierskapet ligger innenfor et regime hvor nødvendige vedlikeholdsmidler blir bundet gjennom robuste avtaler. I praksis krever dette innføring av en husleieordning med innebygde ordninger som gjør at eier (kommunestyret) ikke uten videre kan ta av disse midlene til andre formål.

De kommuner som har et stort vedlikeholdsetterslep er for sent ute til å kunne lære godt eierskap av den "gode" tredjedelen av kommunene, fordi nåsituasjonen må ligge til grunn for tiltak fremover, ikke hva man kunne ha gjort om man hadde løst eieroppgavene som de "gode" kommunene i de foregående 20-40 år.

"Etterslepskommunene" utgjøres sannsynligvis av kommuner av alle størrelser, og spesielt de minste vil vanskelig kunne organisere kompetente og tilstrekkelig robuste utøvende eierenheter alene. Hvor grensen går for at man skal klare dette krever nærmere vurdering.

Den kanskje mest kritiske faktor for å få etablert gode utøvende eierenheter, er at de klarer å trekke til seg god kompetanse, og får nødvendige økonomiske ressurser (til å ivareta verdiene). Den utøvende eierenheten kan legges innenfor eiendomsforvaltningen, eller ligge organisatorisk utenfor denne. Hva man her velger vurderes ikke som avgjørende for å lykkes med et forbedret eierskap.

En vel gjennomført husleieordning anses som en forutsetning for å sikre tilstrekkelig forutsigbarhet mht tilgang på vedlikeholdsmidler.

En nærliggende løsning som skaper større og attraktive kompetansemiljøer, og kan øke rekrutteringskraften, er at flere kommuner går sammen om opprettelsen av utøvende eierenheter. Så vel AS- som IKS-formen antas å ha tilfredsstillende styringsmessige løsninger slik de foreligger. Erfaring tyder på at det vil være et blindspor å fokusere mye på organisasjonsformen, og at vekten bør legges på å utvikle gode eierenheter i forhold til deres formål, og god gjennomføring. Eierkravene, inkl krav til måling og rapportering av tilstandsutviklingen, må defineres i fellesskap av de deltagende kommuner. Rapporteringen må være så klar og enkel at den kan følges opp av rådmannen og legges frem for formannskap og kommunestyre iht ønsker i den enkelte kommune. Dette er ikke spesielt komplisert.

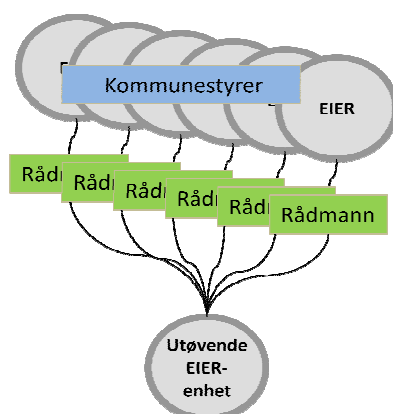
3. Anbefaling eierskap

Det formelle eierskapet anses generelt å kunne bestå i den enkelte kommune, som i dag.

For typiske grupper av kommuner i forhold til vedlikeholdsetterslep og størrelse gis følgende anbefalinger:

- De kommuner som har lykkes med sin verdiforvaltning vil utgjøre ikke noen kortsiktig utfordring, og vil kunne fortsette med dagens organisering av eierskapet.

- De kommuner som har et stort vedlikeholdsmessig etterslep bør vurdere om de, alene, har ressursgrunnlag til å opprette egne utøvende eierenheter med nødvendige fullmakter og ressurser til å utøve et effektivt og godt eierskap. De kommuner som allerede har slike eierenheter, men har stort etterslep og ikke fått resultater i form av oversikt over og oppfølging av vedlikeholdsetterslepet, bør se nærmere på mulige årsaker til dette.
- De kommuner som erkjenner at de er for små til alene å kunne organisere kompetente og effektive utøvende eierenheter bør vurdere samarbeid med andre kommuner, og hvordan dette skal organiseres. Hensikten vil være å sikre tilstrekkelig robuste og kompetente enheter, samt å redusere den samlede ressursbruk til eieroppgavene (og dermed kostnadene for den enkelte kommune).



- Større kommuner antas å ville klare opprettelse (eller utvikling av allerede etablerte) utøvende eierenheter på egen hånd. En vellykket utvikling av en fellesløsning for flere kommuner vil imidlertid også for mange av disse kunne være attraktiv (kanskje med unntak for de største), med den trygghet en velfungerende slik løsning vil gi på lengre sikt.
- Administrasjon av utleie etter et husleieregime er etter sin art en forvaltningsoppgave. Det anbefales at dette gjøres av eiendomsforvaltningen på vegne av eier, og at eierenheten konsentrerer seg om rene eieroppgaver.

Et viktig tiltak som bør ligge i bunnen for alle eierskapsløsninger, er at det gjennomføres grundige tilstandsanalyser for bygningsmassen, der slike ikke foreligger. For de ca 130 kommuner og fylkeskommuner som inngikk i Multiconsult/PwCs kartlegging fra 2008 vil de tilstandsanalyser som da ble utført kunne være et godt grunnlag, men sannsynligvis være for grove til at de gir muligheter for presis innsetting av vedlikeholdsmidler til de mest kritiske tiltak på kort sikt. Det bør være eiersiden som tar initiativ til/bestiller slike analyser (via eiendomsforvaltningen, eller evt direkte om analysene i hovedsak skal utføres av en ekstern part).

VII. ORGANISERING AV EIENDOMSFORVALTNINGEN

1. Innledning

Det er eiendomsforvaltningen som, fortrinnsvis gjennom klare avtaler og ytelsesbeskrivelser, skal utføre arbeidet knyttet til drift og vedlikehold av bygningsmassen, samt de utviklingsoppgaver som er knyttet til oppfyllelse av forskriftskrav.

Nåsituasjonen i de ulike kommuner må ligge til grunn for organisering av eiendomsforvaltningen fremover. I dette ligger at stansing og innhenting av det betydelig vedlikeholdsmessige etterslep som er registrert, på en kostnadseffektiv måte, er en ganske annen utfordring enn å fortsette i et godt spor med ordinært vedlikehold.

2. Oppsummering og videre drøfting av eiendomsforvaltningens organisering

Multiconsult og PwCs undersøkelse fra 2008 beskriver at det, spesielt innenfor gruppen middelsstore kommuner, har vært gjennomført god eiendomsforvaltning. Dette innebærer imidlertid ingen "quick fix" for andre kommuner med stort eller meget stort vedlikeholdsetterslep. Kontinuerlig og jevnt godt vedlikehold har brakt de "gode" kommunene i en situasjon som skiller seg sterkt fra den de "dårlige" kommunene er i. De mange år forfallet må ha oppstått over kan ikke gjenvinnes, og ekstraordinære bevilgninger vil ikke i seg selv løse problemet med manglende kompetanse mv. Det er herunder grunn til å peke på utsagnet til eiendomssjef Tore Justad (jfr pkt V.3.2) om at man selv i eiendomsforvaltningen i Bærum kommune (med over 110.000 innbyggere), pr nov 2010 ikke behersket alle de kompetanseområder som er viktige for god forvaltning²⁹.

De kommuner som har et stort etterslep vil neppe ha eiendomsforvaltninger som vil være i stand til å håndtere en sterk økning i vedlikeholdsmidlene, langt mindre sikre at midlene blir brukt riktig fra den dag økningen kommer. Dette følger direkte av at de pga små midler over en årrekke vanskelig vil ha kunnet bygge opp nødvendig kompetanse, verktøy, rutiner osv. Situasjonen i disse kommunene vil kreve en "boom" i vedlikeholdsinnsetningen over de neste 10-15 års år. Dagens løsning med en egen eiendomsforvaltning i hver eneste kommune vil vanskelig kunne møte alle de utfordringer en slik boom medfører.

Kommunestrukturen sannsynliggjør et behov for større eiendomsforvaltningsenheter i store deler av sektoren:

Kommunegrupper etter innbyggere	>100.000	50-100.000	20-50.000	10-20.000	5-10.000	3-5000	<3.000
Antall innbyggere pr gruppe ³⁰	1.255.704	509.988	1.122.433	791.520	608.975	277.514	284.240
Innbyggerpenn	111.637-590.041	51.745-81.588	10573-47.945	10.035-19.188	5.011-9.989	3.023-4.991	217-2.991
Antall kommuner	5	8	38	57	88	70	163
m2 pr innbygger*	5,0	5,0	5,0	6,0	6,0	9,5	9,5
Bygnareal pr grp, m2	6.278.520	2.549.940	5.612.165	4.749.120	3.653.850	2.636.383	2.700.280
Arealpenn, m2	558.185-2.950.205	258.725-407.940	102.865-239.725	60.120-114.708	30.066-59.934	28.719-47.415	2.062-28.415

*Merknad: *Basert på KS nøkkeltall for bygningsareal pr innbygger i kommuner av ulike størrelser. Disse nøkkeltallene utgjør åpenbart en grov tilnærming, men gir en god indikasjon på arealfordelingen.*

²⁹ Det understrekes at dette ikke innebærer noen kritikk av Bærum kommune, langt mindre eiendomssjefen. At utsagnet legges frem i en åpen konferanse indikerer tvert i mot at det jobbes med saken.

³⁰ Tall fra 01.04.2010, hentet fra SSBs "Minifakta om Norge"

De grønne kolonnene i tabellen hører til den tredjedel som er beskrevet å ha god eller tilfredsstillende tilstand i sin bygningsmasse (i Multiconsult og PwCs undersøkelse fra 2008 oppgitt som kommuner med 5-20.000 innbyggere), mens de røde kolonnene omfatter de øvrige to tredjedeler som er beskrevet å ha hhv utilfredsstillende tilstand/behov for korrigerende tiltak, og utilfredsstillende/til dels dårlig tilstand. Tredelingen er åpenbart en forenkling for å få frem budskapet. Det antas at "gode" og "dårlige" kommuner sannsynligvis vil kunne finnes innenfor alle størrelsesgrupper.

Det vil være viktig å få på plass en egnet organisering av eiendomsforvaltningen før man setter inn større midler for å innhente etterslepet. I motsatt fall er det grunn til å forvente stor risiko for at vesentlige midler vil bli satt inn på feil tiltak og i feil rekkefølge i forhold til hva som er mest kritisk for å stoppe forfallet. God vedlikeholdsplanlegging og den ytterste grad av nøkternhet i hvert eneste tiltak kan ikke etableres via f eks innkjøp av et godt planleggingsverktøy alene.

Det er rimelig grunn til å anta at kostnadene for å innhente etterslepet kan reduseres betraktelig i forhold til de beregninger som nå foreligger, forutsatt god styring, kompetanse, planlegging og gjennomføring. Andre eksempler fra offentlig sektor bekrefter dette.

God rekrutteringskraft for å få tak i den brede fagkompetanse som kreves vil være en forutsetning for å kunne møte utfordringene. Det finnes åpenbart ingen snarveier til dette, men foreliggende erfaringer indikerer klart at store, robuste eiendomsforvaltningsenheter vil ha best sjanser til å lykkes.

Eksempelene Statsbygg og Forsvarsbygg viser at eiendomsforvaltningsvolumer på 2 mill m² og oppover vil gi robuste organisasjoner (uten noen entydig øvre grense) og være et godt utgangspunkt for både å forbedre vedlikeholdstilstanden og levere effektive forvaltningstjenester. De er også et godt bevis på at det ikke er noen grunn til usikkerhet omkring kvalitet og pris på de ytelser en stor og spesialisert tjenesteyter leverer, i forhold til å "ha kontrollen med" eiendomsforvaltningen selv. Begge har eiendomsforvaltning som kjernevirksomhet, og er monopolister innenfor sine områder. Det siste synes ikke å ha hatt vesentlig betydning for prestasjonene, men det er grunn til å tro at dette forutsetter at disse måles.

Utskilling av enheter med eiendomsforvaltning som kjernevirksomhet legger til rette for relativt enkel og presis måling av ytelser og kostnader/priser. Ledelsen i disse kan konsentrere seg om eiendomsforvaltningen, og virksomheten vil over tid være avhengig av fornøyde eiere og brukere/leietakere om de vil unngå kritikk og ubehagelig press utenfra, og reduksjon av egne handlingsmuligheter.

Forsvarsbygg synes av flere grunner å være et meget relevant eksempel også for kommunesektoren:

- Organisasjonen overtok ved sin oppstart forvaltningen av eiendommer i over 400 kommuner i alle landsdeler
- Husleieordningen ble iverksatt samtidig med etableringen av organisasjonen
- Den utøvende eierrollen inngikk som en av de oppgaver organisasjonen ble gitt
- Etableringen og omstillingen ble gjennomført uten at spesielle midler ble tildelt
- Det ble satt klare og krevende mål til organisasjonen, herunder bl a at kostnadene til forvaltning og drift skulle reduseres reelt med 20% innen 4 år, og ytterligere 10% innen de påfølgende 2 år. Vedlikeholdet var i forhold til dette skjermet, og skulle fortsette med uendret ressursinnsats.
- Målene om kostnadsreduksjoner ble nådd (korrigert for den rene arealreduksjonen som fulgte av reduksjonene i Forsvaret), og vedlikeholdsetterslepet er redusert fra 2002 til i dag. Dette til tross for at tilgjengelige vedlikeholdsmidler har ligget vesentlig under ordinære nøkkeltall.

Store enheter vil utgjøre attraktive arbeidsmuligheter og utfordringer for den typen nøkkelpersonell en slik organisasjon vil være helt avhengig av for å lykkes.

Antall eiendomsforvaltninger behøver ikke korrespondere med antall eierenheter, men vil kunne betjene flere slike. Det forutsettes imidlertid et godt avtaleregime som med fordel kan ha en normert form for hele kommunesektoren, med utgangspunkt i foreliggende og vel fungerende tilsvarende avtaleverk i offentlig sektor. Dette innebærer en felles designet husleieordning, som også vil være en betydelig fordel i forhold til alternativet; en husleieordning pr kommune, utviklet lokalt.

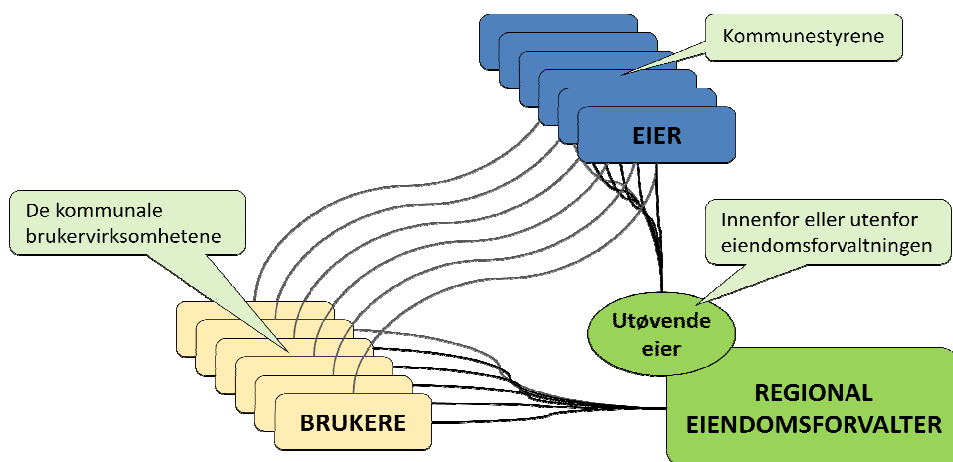
Andre felles utredningsbehov kan også gjennomføres for kommunesektoren som helhet, og bør bygge på tilsvarende løsninger som allerede foreligger i andre deler av offentlig sektor. Dette vil redusere utviklingskostnadene betydelig i forhold til å gjøre dette distribuert, og løsningene må kunne forventes å bli vesentlig bedre gjennomarbeidet.

Hva angår arbeidsplassene i dagens eiendomsforvaltninger vil de utførende ledd (løpende drift, renhold, drift av utomhusarealer etc) også i en større organisasjon måtte befinne seg "der byggene er". De lokale arbeidsplassene blir altså ikke borte ved en organisatorisk sammenslåing av oppgaver og ressurser.

Det styringsmessige trykk som legges på reduksjon av driftskostnader vil bestemme trykket på reduksjoner i bemanning, siden personalkostnadene vil utgjøre den største del av kostnadene. Dette trykket vil bestemmes av kommunene som eiere av bygningsmassen som skal ivaretas, og som vil være avtalepartner mot eiendomsforvaltningen (evt via en felles eierenhet). Den enkelte kommune vil neppe ha bærekraft til, eller ønske, å ha en større bemanning (les: større kostnader, reflektert i husleien) på dette området enn det som trenges for å utøve god forvaltning.

3. Anbefaling eiendomsforvaltning

- Det anbefales at det etableres større regionale eiendomsforvaltningsenheter. Hvilken organisasjonsform som skal velges må gjøres til gjenstand for nærmere utredning. Avgjørende viktig vil det imidlertid være at den modell som velges legger til rette for god styring, og at det stilles klare og hensiktsmessige mål og krav til virksomheten, med realistiske tidsrammer for måloppnåelse. De viktigste målene vil i første omgang være av økonomisk art, herunder tilstandsforbedringer og effektivitetsmålinger, men vil etter hvert også måtte inkludere mål i forhold til bruker/leietakertilfredshet. Figuren under illustrerer en slik løsning, hvor en regional forvalter betjener en portefølje av kommunale bygningsmasser. Forvalteren vil også kunne betjene flere eierenheter utenfor egen organisasjon, om dette skulle være ønskelig.



- De regionale eiendomsforvaltningenes vedtekter må sikre at eiernes interesser ivaretas, og de kommuner som betjenes må føle trygghet for at deres brukere vil få gode tjenester.
- En slik løsning forutsetter bl a:
 - ✓ Fastsetting av mål for kommunal eiendomsforvaltning, og rapportregime (hva som skal rapporteres til eierne (kommunestyrene), rapportformat og –frekvens)
 - ✓ Utvikling av hovedstrategier for å nå målene
 - ✓ Innføring av en vel definert husleieordning
 - ✓ Utvikling av et avtaleverk som dekker eiendomsforvaltningenes samhandling med eiersiden (via de utøvende eierenhetene) og med bruker-/leietakersiden
 - ✓ Utvikling av modeller og strukturer for egnet økonomistyring for eiendomsforvaltningen
 - ✓ Identifisering av egnede verktøy og prosedyrer for eiendomsregistrering, tilstandsanalyser, vedlikeholdsplanlegging og –gjennomføring, og tilpasning av disse til eiernes og eiendomsforvaltningenes behov.

Dette, og andre felles problemstillinger, kan med fordel utvikles for kommunesektoren i sin helhet, f eks i regi av KS, og bør bygge på de beste tilsvarende løsninger som allerede foreligger i offentlig sektor. Utviklingskostnadene vil i så fall reduseres kraftig i forhold til å gjøre dette distribuert, og løsningene må kunne forventes å bli vesentlig mer gjennomarbeidet.

- Det anbefales at eiendomsforvaltningene, på vegne av eierne, står for administrasjon av husleieordningen overfor brukerne, og avgir økonomiske rapporter om dette til de utøvende eierenhetene i avtalt format. Økonomiske og egenskapsmessige eiendomsregistre henger sammen med hhv husleieadministrasjonen og den faglige ivaretagelsen av byggene, og bør også ivaretas av eiendomsforvaltningene.

REFERANSER

Referanser er gitt i fotnoter gjennom rapporter, og følgende kilder er benyttet:

1. "Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – en veileder for folkevalgte og rådmenn
2. "Vedlikehold i kommunesektoren – fra forfall til forbilde", Multiconsult og PwC sep 2008
3. "Bedre eierskap i kommunene", FOBE/KoBE jan 2007
4. "State of the Nation", RIF 2010
5. "Minifakta om Norge 2010", SSB
6. "Gjennomgang og oppsummering av tilgjengelig informasjon om kommunal eiendomsforvaltning", Sintef-rapport STF30 A04822, 23 mars 2004
7. "Mer effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning" – rapport fra interdepartementalt utvalg, mars 2005
8. "Kartlegging av beste praksis for internhusleieordninger" – Rapport utarbeidet av FOBE på vegne av Statens bygningstekniske etat/KoBE.
9. "Forprosjekt eiendomsforvaltning" – Resight (udatert, men fra rundt 2009)
10. "IKS i kommunal eiendomsforvaltning, FoU-rapport 1-2009, NTNU (utarbeidet av Rambøll Norge AS i samarbeid med NTNU Senter for eiendomsutvikling og –forvaltning)
11. SSBs strukturstatistikk 2009 (<http://ssb.no/stoff/>)
12. "Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet", NOU 1995:17
13. "Velholdte bygninger gir mer til alle", NOU 2004:22
14. "Husleieordninger i statlig eiendomsforvaltning – Teoretisk grunnlag og praktiske erfaringer", Dr. Ing. Per T. Eikeland for Moderniseringsdepartementet, 2005
15. "Veileder om husleieordninger", utarbeidet av Norsk Kommunalteknisk Forening og FOBE for Kommunal- og regionaldepartementet, juli 2008