

# GOD KOMMUNAL EIENDOMS- FORVALTNING

*Fordypning for folkevalgte*



## FORORD

### Velkommen som folkevalgt huseier

Det meste av det våre folkevalgte er opptatte av, er avhengig av gode bygninger og arbeidslokaler.

Kommunenes og fylkeskommunenes eiendommer har ikke bare stor betydning for tjenesteproduksjonen, men også for økonomi og omdømme, klima og miljø. Hvilke mål, prioriteringer og rammer som skal legges til grunn for forvaltningen og utviklingen av eiendommene, er i stor grad opp til kommunenes og fylkeskommunenes politiske ledelse å bestemme.

Fagområdet kan virke teknisk komplisert. Det kan fagfolkene ta seg av. Men grunnlaget for eiendomsforvaltningen er det politiske eierskapet, og konsekvensene både på kort og lang sikt er politisk viktige og vidtrekkende.

I grunnheftet «*God kommunal eiendomsforvaltning*» (HO-4/2011) er det gitt en kortfattet introduksjon til eiendomsforvaltningen. Målgruppen er samtlige folkevalgte i kommunen. Folkevalgte med verv og ansvar innenfor eiendom er den primære målgruppen for dette fordypningsheftet.

Heftene foreslås benyttet i folkevalgtopplæring, men kan også leses alene. Alt materiale finnes også under <http://www.be.no>.

Dette heftet er basert på utkast fra Multiconsult AS og Faveo prosjektledelse AS, etter oppdrag fra Statens bygningstekniske etats program for bedre eiendomsforvaltning, KoBE. Fremstillingen er redigert, bearbeidet og supplert av dr. ing. Per T. Eikeland.

Heftene er ment å gi grunnlag for bedre samspill mellom politikerne og kommunens eiendomsledelse og eiendomsforvaltning, som skal omsette politikken til praktisk virkelighet, slik at innbyggerne og de ansatte kan få de lokalene og bygningene samfunnet vårt er tjent med.



Ragnhild Aarflot Kalland

Leder i styret for KoBE

## INNHOOLD

<b>FORORD</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Våre felles bygninger</b> .....	<b>4</b>
<b>2. God eiendomsforvaltning</b> .....	<b>6</b>
Langsiktighet – et grunnleggende eierperspektiv .....	6
Kriterier for god eiendomsforvaltning.....	6
Overordnede politisk mål for eiendomsforvaltningen .....	7
System for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen .....	9
Tilfredsstille prioriterte brukerbehov – effektiv arealutnyttelse .....	10
Godt, verdibevarende vedlikehold .....	11
Måltrettet utvikling av eiendommens kvaliteter.....	12
Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning .....	13
En hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen.....	13
Eiendomsledelse på vegne av eier.....	13
Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter.	14
<b>3. Innenfor lovens rammer</b> .....	<b>16</b>
Plan- og bygningsloven (pbl) .....	16
Brannvernloven.....	18
Lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr.....	19
Arbeidsmiljøloven.....	19
Opplæringsloven, kap. 9a Elevene sitt skolemiljø .....	20
Kommunehelsetjenesteloven (kap 4a Miljørettet helsevern).....	20
Kulturminneloven .....	21
Forurensningsloven .....	22
Energiloven og forskrift om energimerking .....	23
Lov om offentlige anskaffelser .....	24
Andre lover.....	24
<b>4. Universell utforming</b> .....	<b>26</b>
Universell utforming og lovverket.....	26
Eiendomsforvaltning for å oppnå universell utforming.....	27
Kompetanseprogrammet – Universell Utforming.....	28
<b>5. Energi og miljø</b> .....	<b>29</b>
Energiforbruk.....	29
Energikilder .....	29
Energieffektivisering av eldre og vernede bygg.....	30
Inneklima.....	32
Klimaendringenes påvirkninger på bygningene.....	33
<b>6. Organisering av eiendomsforvaltningen</b> .....	<b>35</b>
Generelle krav til god organisering av eiendomsforvaltningen.....	35
Aktuelle organisasjonsmodeller .....	36
Hva sier kommunene selv? .....	41
<b>Referanser, videre lesing</b> .....	<b>46</b>
<b>Nyttige nettsteder</b> .....	<b>48</b>

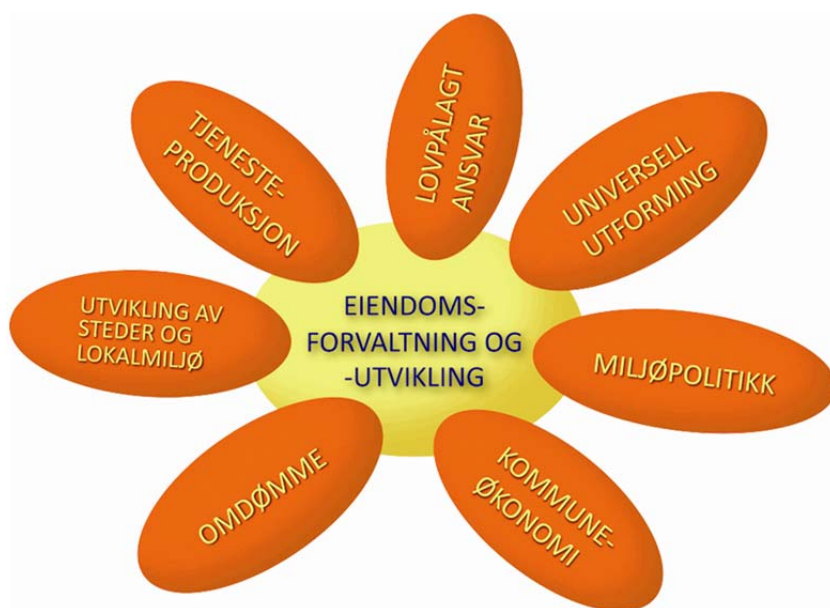
## 1. Våre felles bygninger

Et samfunnsmessig perspektiv viser at eiendomsforvaltningen er viktig for mange sider ved utviklingen i kommunen:

- de fleste av kommunens tjenester ytes i egne bygninger. Driften av virksomhetene og kvaliteten av tjenestene er avhengig av at lokalene gir formålstjenlige arbeidsforhold, et godt arbeidsmiljø og bidrar til trivsel for de ansatte og brukerne
- de totale kostnadene til anskaffelse, forvaltning, drift, og vedlikehold av bygninger utgjør 15–20 % av totaløkonomien i kommunen. I tillegg er egnede lokaler viktige for virksomhetens driftskostnader
- kommunens bygninger kan gi positive bidrag til næringsutvikling, stedsutvikling og lokalmiljø. Estetiske kvaliteter, arkitektur og vedlikehold har betydning for innbyggernes selvbilde og kommunens omdømme
- bygninger er helt sentrale i klima-, energi- og miljøpolitikken. 40 % av vårt totale energiforbruk er knyttet til bygging og bruk av bygninger

Våre folkevalgte har gjennom valg fått ansvaret for å ivareta en overordnet politisk styring på vegne av innbyggerne. Dette gjelder også eierskapet til bygningene. Dessuten har landets lover pålagt huseier – dvs. kommunens politiske ledelse – et betydelig ansvar for helse, arbeidsmiljø og sikkerhet på viktige områder, som forholdet til brannrisiko.

Å eie bygninger er ikke et kommunalt formål i seg selv, men det er en viktig støttefunksjon og innsatsfaktor i tjenesteproduksjonen. Når kommunen velger å eie, medfører dette konsekvenser. Bærekraftig bygging, minimal forurensning og energibruk, og godt omdømme i samfunnet kan være positive konsekvenser av god eiendomsforvaltning.



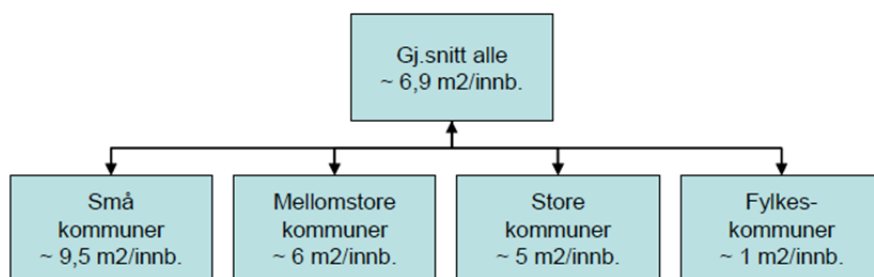
Figur 1. Politiske interesser som påvirkes av eiendomsforvaltningen

Landets kommuner og fylkeskommuner eier omlag 33 millioner kvadratmeter bygninger, som utgjør i underkant av 1/10 av bygningsmassen i Norge. Forsikringsverdien tilsvarer i størrelsesorden et helt statsbudsjett. Den samfunnsmessige betydningen av kommunenes bygninger, skoler, sykehjem, barnehager, kultur- og idrettsbygg og kirker er uvurderlig.

## Hoved- og nøkkeltall – areal

Bygningstype	Primær-kommuner [m2]	Fylkes-kommuner [m2]	Samlet [m2]	Antall bygninger [stk]	Gj.snitt alder [år]
Alders/sykehjem, øvrige helsebygg	5 120 000	50 000	5 170 000	2 900	24
Annen skolebygg, bibliotek og museum	550 000	190 000	740 000	800	70
Barnehage, lekeparks	1 290 000	-	1 290 000	2 900	32
Bolig	3 360 000	90 000	3 450 000	9 400	34
Diverse bygninger	1 210 000	140 000	1 350 000	2 400	57
Grunnskole	10 010 000	-	10 010 000	5 100	36
Ideettsbygg	2 030 000	140 000	2 170 000	1 200	29
Kontor- og forretningsbygg	2 220 000	420 000	2 640 000	1 300	46
Kulturbygg	1 040 000	50 000	1 090 000	900	48
Lager, garasje, verksted etc	520 000	90 000	610 000	1 100	36
Videregående skole	150 000	3 530 000	3 680 000	1 700	35
<b>Samlet</b>	<b>27 500 000</b>	<b>4 700 000</b>	<b>32 200 000</b>	<b>29 700</b>	<b>35</b>

Grunnskoler ca 31 %  
Helsebygg ca 16 %  
Vg skoler ca 12 %



Oversikten over kommunenes bygningsmasse ovenfor er utarbeidet av Multiconsult og PricewaterhouseCoopers (2008), etter oppdrag fra KS i samarbeid med KoBE. I oversikten er kirkebyggene, som utgjør ca 1 million kvadratmeter, ikke tatt med. Kirkebyggene finansieres av kommunene, både når det gjelder investeringsmidler, drift og vedlikehold, men eies av menigheten og forvaltes av kirkelig fellestråd. På nettstedet <http://www.ka.no/arbeidsliv/kirkebygg> finnes mye nyttig informasjon om denne sektoren.

Med grunnlag i rapporten «Fra forfall til forbilde», utarbeidet av Multiconsult og PricewaterhouseCoopers (2008), sendte Landsstyret i KS ut en oppfordring til landets kommuner. Følgende utdrag er egnet som introduksjon i «God kommunal eiendomsforvaltning. Fordypning for folkevalgte»:

«... KS mener at en situasjon med for dårlig vedlikehold og uakseptabel tilstand på byggene har mange negative konsekvenser for kommunesektoren, ved at det bl.a. påvirker:

- Kvaliteten på tjenestene til brukerne
- Arbeidsmiljøet for de ansatte
- Kommunesektorens langsiktige økonomiske handlefrihet
- Kommunesektorens omdømme
- Kommunesektorens evne til å nå klimamål gjennom lavere energibruk»

## 2. God eiendomsforvaltning

«God eiendomsforvaltning er å gi brukerne gode og effektive bygg til lavest mulig kostnad. Dette innebærer å skape best mulige rammevilkår for brukernes virksomhet over tid.» (NOU 2004:22)

De to små ordene «over tid» rommer en viktig erkjennelse: Bygninger planlegges som oftest med sikte på lang levetid. Dette innebærer at langsiktighet blir et grunnleggende perspektiv som er knyttet til eierskapet. I svært mange sammenhenger blir de langsiktige konsekvensene av de valgene eier må gjøre, viktig å inkludere, for å kunne gjøre kloke valg.



### Langsiktighet – et grunnleggende eierperspektiv

Behovet for langsiktighet i eiendomsforvaltningen har ikke bare sin bakgrunn i skiftende krav, men også i konsekvensene av det eier velger å gjøre eller unnlate å gjøre. Vedlikehold er kronksempolet på dette. Vedlikehold er nødvendig for å unngå gradvis forfall. Forsømmes vedlikeholdet, vil det i stedet påløpe økende kostnader til reparasjoner og akutte tiltak når forfallet resulterer i kritiske situasjoner, som lekkasjer, sammenbrudd, uakseptabelt innemiljø osv. På denne måten vil en underbudsjettering av vedlikeholdet kunne gi økte kostnader for eier i et langsiktig perspektiv. Da oppstår det paradokset at regnskapsførte «vedlikeholdskostnader» ligger på et høyt nivå, samtidig som bygningen viser en dårlig tilstand. KS skriver følgende i et oppslag på sitt nettsted, 22.02.2011, under overskriften «Realkapital, vedlikehold og handlefrihet»:

«For eieren er det derfor viktig å tenke langsiktig. Det såkalte livssyklusperspektivet betyr blant annet at kostnader og verdiskaping ikke bare vurderes for sine umiddelbare konsekvenser, men ses i sammenheng med kostnader og verdiskaping over de årene bygningen skal være i bruk, når den skal avvikles og endelig ved salg eller riving.»

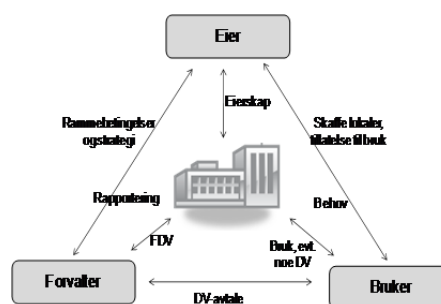
Jo lengre frem man prøver å se, desto mer usikre blir vurderingene, både når det gjelder inntekter og kostnader. Dessuten vil de beløpene vi anslår, kostnader eller inntekter som kan oppstå om mange år, reduseres vesentlig når det omregnes til nåverdi. Sagt på en annen måte: hvis nytten av et tiltak først oppstår om 20 år, må en krone investert i dag gi en avkastning (inntekt eller kostnadsbesparelse) på 2–3 kroner om 20 år for å være lønnsom investering, avhengig av hvilken forrentning vi krever. Praktiske metoder for livssyklusanalyser og beregninger av levetidskostnader er under stadig utvikling, se for eksempel Larsen (2007) og Bjørberg (2007). På nettstedet <http://www.lccforum.no> formidles nyttig informasjon.

Samfunnets og eiernes interesser av å vise langsiktighet går igjen i de fleste problemstillinger omkring eiendomsforvaltningen, og inngår i de fleste kriteriene for god eiendomsforvaltning.

### Kriterier for god eiendomsforvaltning

De tre ulike funksjonelle rollene som eier, bruker og forvalter har ulike funksjoner og dermed ulike interesser og ansvar å ivareta i forhold til bygningen og i samhandlingen seg imellom.

For de kommunale eiendommene opptrer kommunen som eier, men også som overordnet eller bestiller for utførende forvalter, og sist men ikke minst som overordnet ansvarlig for bruken, særlig når dette gjelder kommunal virksomhet men også ved utleie til prioriterte brukere (formål). De politiske interessene er gjerne knyttet til brukerrollen, som er den primære grunnen til at kommunen har påtatt seg eierskapet til bygningen. Dette stiller kommunen overfor spesielle utfordringer i forhold til å ivareta eierrollen i forhold bygningene, i forhold til eiendomsforvaltningen og



til brukerne. Organiseringen av eiendomsforvaltningen på en måte som ivaretar eierskapet og eierinteressene i et langsiktig perspektiv drøftes i lys av dette i et annet kapittel.

Eiendomsforvaltningsutvalget [NOU 2004:22](#) «*Velholdte bygninger gir mer til alle*» hadde blant annet i oppdrag å utarbeide kriterier for god eiendomsforvaltning. Som grunnlag for kriteriene drøftet utvalget de interessene som samfunnet, eier, forvalter og bruker knytter til eiendommen. Med dette utgangspunktet foreslo eiendomsforvaltningsutvalget til sammen ti kriterier for god eiendomsforvaltning i kommunesektoren. Syv av kriteriene er av eiendomsfaglig karakter og er gruppert under felles overskrift «Generelle delkriterier». En nærmere presisering av disse delkriteriene innebærer imidlertid politiske prioriteringer og har derfor sammenheng med de overordede politiske målene.

### Kriterier for god eiendomsforvaltning

1. Det foreligger overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen
2. Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen
3. Generelle delkriterier (presiseres i forbindelse med politiske mål)
  - 3.1. Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov
  - 3.2. Effektiv arealutnyttelse
  - 3.3. Godt, verdibevarende vedlikehold
  - 3.4. Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning
  - 3.5. Målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter
  - 3.6. En hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen
  - 3.7. Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter
4. Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivare tatt

*Ref. NOU 2004:22*

Vi skal i det følgende gå nærmere inn på kriteriene for god eiendomsforvaltning, slik disse har betydning for folkevalgtes eierrolle.

### Overordnede politisk mål for eiendomsforvaltningen

Hva som er god eller mindre god eiendomsforvaltning er bare delvis et faglig spørsmål. Like viktig som de faglige kravene, er de politiske målene som ligger til grunn for eierskapet, og som derfor forvaltningen må måles etter.

Ikke alle faglige krav fra brukere og bygningsfolk kan tilfredsstilles fullt ut. Dels kan disse kravene stå i strid med hverandre, dels må de begrenses av økonomiske grunner.

De politiske målene trengs derfor også for å kunne balansere og konkretisere en del faglige kriterier, som for eksempel krav til kvalitet og arealbruk i forhold tilfredsstillelse av prioriterte brukerbehov og kostnader.

Det første og overordnede kriteriet er derfor at det foreligger overordnede politisk bestemte mål som kan legges til grunn for egne vurderingskriterier og for kalibrering og balansering av faglige (generelle) kriterier.

Politiske mål for eiendomsforvaltningen bør omfatte både:

- formålet og målene med eiendomsmassen, og
- mål for måten den skal forvaltes på.

Målene for eiendomsmassen, dvs. selve bygningene, er ikke bare knyttet til det aktuelle bruksformålet. I løpet av bygningens levetid vil bruksformålet kunne skifte flere ganger, og de ulike bruksformålene vil også endres over tid. Dette innebærer også et behov for å kunne tilpasse bygningene til disse endringene.

Videre er det stadige strengere miljøkrav, både når det gjelder miljøbelastning i byggefasen, ved bruk av bygningene og ved riving. For å kunne imøtekomme slike behov og krav, er det viktig å planlegge bygningene i et langsiktig perspektiv – livsløpsplanlegging.

For å kunne tilpasse byggene til fremtidige behov og krav må byggene gjøres tilpasningsdyktige. Dette vil også danne grunnlag for å bruke bygningene over lengre tid, noe som er et vesentlig bidrag til bærekraftperspektivet. Hvorvidt de er tilpasningsdyktige avgjøres av tre elementer:

- generalitet, dvs. om lokaler og installasjoner har kapasitet til å kunne brukes til ulike formål,
- fleksibilitet, dvs. hvor krevende det er å gjøre ombygging og endre installasjoner for å møte andre brukskrav,
- elastisitet, dvs. hvor krevende det er å utvide lokalene ved påbygg og tilbygg.

Eksempler på overordnede målformuleringer:

### **Statsbygg:**

*«Statsbygg skal tilby gode og funksjonelle lokaler til statlige virksomheter, bidra til teknologiutvikling i byggebransjen, og realisere samfunnspolitiske mål innenfor områdene energi og miljø, universell utforming, arkitektur og kulturminnevern.»*

*«Hovudmålet for egedomsforvaltninga er å ta vare på statens egedomsverdiar gjennom rasjonell drift og forsvarleg vedlikehald.»*

*«Å forvalte og drifte egedommene slik at Statsbyggs kundar blir mest mogleg nøgde.»*

### **Undervisningsbygg, Oslo kommune:**

*«Undervisningsbygg KF har som mål å være Norges største og mest attraktive leverandør av læringsarenaer. I tillegg er målsettingen at etterslep på vedlikehold på eiendommene skal være innhentet innen 2014.»*

*«Utvikle skoleeiendommene slik at de er tilrettelagt for en effektiv tjenesteproduksjon og overordnede pedagogiske forutsetninger.»*

### **Entra Eiendom:**

*«Entra skal utvikle lokaler som bidrar til økt effektivitet og rasjonelle løsninger for kunder og øvrige omgivelser.»*

Tilpasningsdyktighet krever kompetanse og omtanke i prosjekteringen av en bygning, men vil også ofte innebære tilleggskostnader, for eksempel til økt dimensjonering av rom og installasjoner for å kunne møte fremtidige behov. Ofte vil det også være slik at spesialtilpasning til dagens bruk, såkalt «skreddersøm», vil gjøre lokalene mindre fleksible på lengre sikt.

Livsløpsplanlegging innebærer en total vurdering av brukbarhet, investeringskostnader og kostnadene til tilpasning, drift og vedlikehold i hele byggets levetid. Det vil si at man kan vurdere en merkostnad ved investeringen sammenholdt med kostnadsbesparelser i driftstiden. I mange tilfeller kan det være økonomisk riktig å investere i høyere kvalitet, slik at drifts- og vedlikeholdskostnadene blir lavere. Ved å velge løsninger og produkter med lengre levetid, vil også mengden av avfall fra bygget reduseres i et livsløpsperspektiv.

Bygningene og eiendomsforvaltningen har konsekvenser på mange politiske områder og for de fleste virksomhetene. Målene forankres derfor gjerne i kommunens verdigrunnlag i forhold til sine primærtjenester og bygger på de politiske målene man har. Ikke minst blir det viktig å definere hvor offensiv kommunen skal være i forhold til nåværende og framtidige miljø- og energikrav. I likhet med kravene til universell utforming er miljø- og energikravene forankret på nasjonalt politisk nivå, og dels nedfelt i plan- og bygningsloven og lov om offentlige anskaffelser (§ 6). Disse lovkravene har sterk innflytelse på nybygging og rehabilitering, men de har også relevans i forhold til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av eksisterende bygninger. Disse temaene behandles mer inngående i kapitlene 4. Universell utforming og 5. Energi og miljø.



I tillegg vil målene bygge på hvordan det står til med bygningsmassen, og hva som er realistiske ambisjoner i forhold til dette. Det er også relevant å definere hvilket ambisjonsnivå man skal ha når det gjelder bygningenes potensialer for å kunne tilpasses endringer i tjenestetilbudet.

De overordnede målene bør spesifiseres slik at rapportering av resultater kan direkte sammenholdes med målene i størst mulig grad. Dette innebærer at målene kan legges til grunn for en systematisk styring av eiendomsforvaltningen.

### System for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen

Det må være systemer som rapporterer tilstand og resultater opp mot de mål som er satt. Ved avtalt hyppighet rapporterer eiendomsforvaltningen status tilbake til de folkevalgte.

#### Økonomiplanarbeidet

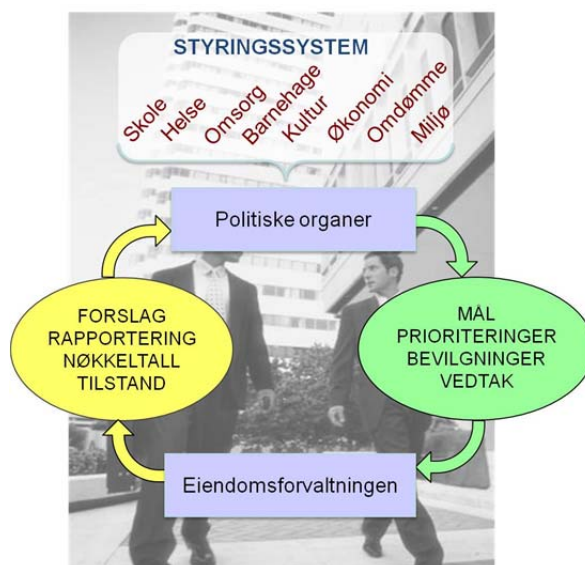
- «KS ber alle kommuner og fylkeskommuner om å vurdere i forbindelse med behandling av økonomiplan 2009–2012:
- Vurdere oppgraderingsbehovet av egen bygningsmasse og legge strategier for å dekke inn dette oppgraderingsbehovet
- Prioritere oppgraderingsbehovet i budsjettet og økonomiplanen, med særlig vekt på å foreta oppgraderinger som kan hindre følgeskader
- Vurdere muligheten for arealeffektivisering av eksisterende bygningsmasse og/eller avhending av bygg kommunen ikke trenger til egen tjenesteproduksjonen
- Vurdere arealbehovet kritisk ved nyinvesteringer, et lavere arealbruk vil bidra til reduserte årlige kapital- og FDV-kostnader og mindre energibruk
- Vurdere hvorvidt egen organisasjon og egne systemer i tilknytning til eiendomsforvaltningen sikrer tilstrekkelig vedlikehold.»

*Uttalelse fra Landsstyret i KS 15.10.2008*

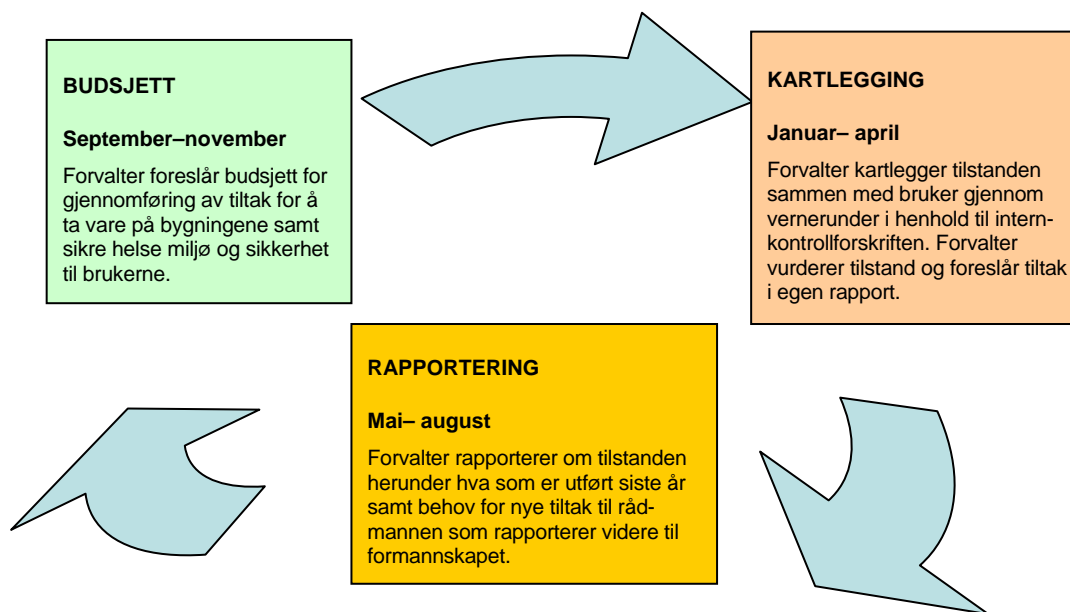
En eierskapsmelding kan være et egnet medium for behandling av politiske mål og prioriteringer i forhold til eiendomsforvaltningen. Eiendomsforvaltningens langsiktige karakter innebærer at mål, planer og rapportering bør inngå i kommunens system for helhetlig, langsiktig planlegging, dvs. i arbeidet med kommuneplan og økonomiplan.

Gjennom den årlige budsjettbehandlingen kan de folkevalgte utforme og presisere mål knyttet til eiendomsforvaltningen, gjøre prioriteringer og treffe beslutninger som premisser for budsjettet. Dette kan være benchmarkingstall som arealbruk, kostnader, eller andre resultater som brukerundersøkelser samt kost- og inntektsnivå og utvikling av disse. Internkontroll for oppfyllelse av vilkår i lover og forskrifter er også en rapporteringsparameter.

Dette følges opp gjennom rapporteringen tilbake til folkevalgt nivå gjennom nøkkeltall på areal, FDVU- kostnader (forvaltnings, drifts, vedlikeholds- og utviklingskostnader), brannsikkerhet mv. På denne måten etableres et systematisk årshjul innen eiendomsforvaltningen. Dette vil gi de folkevalgte et styringsverktøy og et perspektiv på området, som igjen danner grunnlag for justering av politikken og nye prioriteringer.



En god kommunikasjon og godt samspill mellom folkevalgte og eiers representant (forvalter) rundt tilstand, rapportering, mål og rammer er en forutsetning for aktivt engasjement på området.



### Tilfredsstillte prioriterte brukerbehov – effektiv arealutnyttelse

Tilfredsstillelse av brukerbehovene er den grunnleggende forutsetningen for de fleste kommunale bygninger. Behovstilfredsstillelsen kan imidlertid ikke være uten økonomiske begrensninger og prioritering i forhold til andre behov. Her ligger det utfordringer til den overordnede politiske styringen, slik at et avstemt ambisjonsnivå og ønsket prioritering kan komme til praktisk uttrykk i styring av byggeprosjekter og tildeling av arealer til ulike bruksformål.

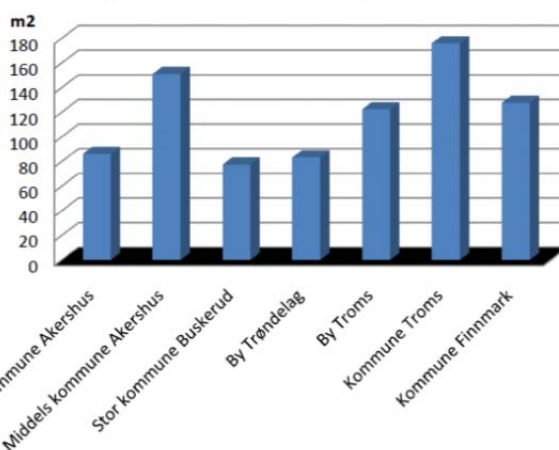
Antall kvadratmeter som til enhver tid brukes, er den dominerende kostnadsfaktoren. Både for stort og for lite areal kan fordyre driften. Samtidig som arealbruken bør begrenses, er det viktig at lokalene har størrelse og utforming som gir gode driftsvilkår og tilfredsstillter brukerne. Effektiv arealutnyttelse er med andre ord et mål som må ses i sammenheng med effektiviteten og kvaliteten på tjenesten som skal utøves. God arealøkonomi krever derfor et nært samarbeid med brukerne.

Så lenge lokalene framstår som «gratis» for brukerne og de ikke belastes med de kostnadene som er en konsekvens av deres krav, er det nødvendig at et økonomisk ansvarlig nivå i den offentlige forvaltningen overprøver brukerkravene og tar stilling til hva som er en forsvarlig behovsdekning. Innføring av husleiebetaling for offentlige bygninger har blant annet til hensikt å motivere brukerne til å vise måtehold i sine krav til areal og standard. Forutsetningen for at husleien skal ha en slik virkning, er at budsjettrammene ikke stort sett tilpasses kostnadsnivået for den enkelte brukervirksomhet.

Det vil uansett være behov for å følge opp at kommunens eiendommer utnyttes effektivt, for eksempel i forhold til areal pr elev eller pr. sykehjemsplass.

Hva som er en riktig avveining her, er også et politisk spørsmål: Hva er godt nok? Hva skal vi ta oss råd til? Dette er særlig viktige spørsmål når bygninger anskaffes. Men de store variasjonene i antall

BTA pr. beboer institusjon 2009



kvadratmeter pr bruker (elev, sykehjemsplass, kontor plass osv.) som vi kan lese av Kostra-tallene, har gjerne oppstått gradvis og over lengre tid, ettersom antallet brukere og behovene endres.

## Godt, verdibevarende vedlikehold

Bygninger må vedlikeholdes hvis de ikke skal forfalle og bli ubrukelige tidligere enn nødvendig. Det er særlig bygningenes ytre overflater, tak, yttervegger, vinduer og dører, som slites av vær og vind. Fukt- og vannskader er ved siden av brannskader de som hyppigst har mest dramatiske konsekvenser for brukerne og for eieren.

## Vedlikeholdskostnadene

Tilstrekkelige midler til vedlikehold vil variere avhengig av bygningens alder og opprinnelige utførelse, slitasje, skader og tidligere vedlikehold. Når det spørres «hva koster et forsvarlig vedlikehold», så er det derfor ikke greit å gi et enkelt svar. Hva som er forsvarlig vil dessuten avhenge av hvilken vedlikeholdsstrategi som velges. Det er kanskje enklere å konstatere hva som er uforsvarlig. Når det spares så mye at vedlikeholdet ikke er tilstrekkelig til å forebygge følgeskader og akselererende forfall, er nivået åpenbart uforsvarlig.

Prioritering av offentlige pålegg for å ivareta sikkerhetskrav blir gjerne fremholdt som en ansvarlig vedlikeholdsstrategi. Hvis pengene bare rekker til dette, er det åpenbart at vedlikeholdet må bli så mangelfullt at eierkostnadene blir unødvendig høye ettersom årene går.

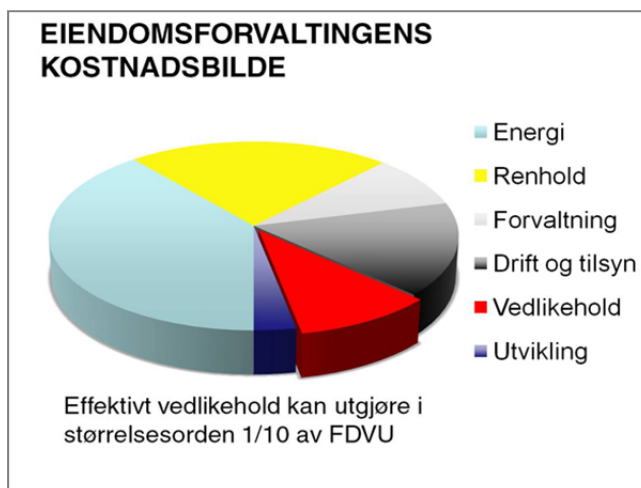
Følgeskader, som sopp og råte i tilgrensende bygningsdeler, er typiske når fukten får virke noen tid. Vedlikeholdsetterslepet blir da som regel betydelig større enn summen av «sparte» vedlikeholdsmidler.

Dersom kommunen har vedtatt å rive eller foreta en omfattende ombygging og rehabilitering av en bygning, er det selvsagt mer begrenset hvor mye det er lønnsomt å bruke på vedlikehold, den siste tiden før dette skal skje.

Når bygninger må stenges på grunn av lekkasjeskader eller andre konsekvenser av forsømt vedlikehold, blir gjerne kommunen i praksis tvunget til å bruke ekstra store ressurser, både til midlertidige løsninger og utbedringstiltak, eventuelt i ytterste konsekvens til å rive og skaffe nye lokaler. I tillegg vil brukerne lide under dårlige lokaler, før utbedringene tvinger seg fram.

Til tross for at et forsvarlig vedlikehold kan koste i størrelsesorden 1/10 av totale kostnader til FDVU, er det gjerne stort sett denne posten som er tilgjengelig for innsparinger på kort sikt. Øvrige FDV-kostnader er i større grad bundet ut over det enkelte budsjettår. Skal det for eksempel spares 5 % av totale kostnader til eiendomsforvaltningen, kan dette bety en halvering av vedlikeholdet.

Bygningens verdi, som skal vedlikeholdes, er knyttet til at bygningen er egnet til brukervirksomhetens formål. Hvis vedlikeholdskostnadene ses i sammenheng med de øvrige kostnadene som skal bidra til samme formål, gir bildet enda sterkere grunn til ettertanke. Kapitalkostnadene er uttrykk for den opprinnelige investeringen omregnet til en årlig kostnad gjennom avskrivning (kapitalslit) og



forrentning av restverdien. Disse årlige kapitalkostnadene utgjør 10–20 ganger det vedlikeholdet av denne verdien koster.

Er det klokt å spare på vedlikeholdet, når vi vet hvilken betydning dette har for at kapitalverdien ikke skal forvitte? Hvis et godt vedlikehold utgjør i størrelsesorden 1/100 av kommunens totale ressursbruk til brukervirksomheten, er det da riktig prioritering å spare på vedlikeholdet når vi vet de omfattende negative konsekvensene dette har for brukervirksomhetens måloppnåelse, sett i et litt lengre tidsperspektiv?

Det kan formuleres ulike strategier eller ambisjonsnivå for vedlikeholdet:

- *kostnadsoptimalt* vedlikehold, hvor kriteriet blir å unngå følgeskader, med sikte på minimum kostnader i et livsløpsperspektiv
- *økonomisk optimalt* vedlikehold, som er verdibevarende vedlikehold, inkl. tillegg for tiltak som gir økonomisk positiv effekt for brukervirksomheten. I tillegg til det vedlikeholdet som er nødvendig for å holde huseierkostnadene på et minimum over bygningens levetid, tas det her også hensyn til at økt vedlikehold kan ha vesentlig betydning for brukervirksomheten, for eksempel i form av redusert sykefravær og økt produktivitet
- *verdiøkende* vedlikehold, som i tillegg ivaretar hensyn til trivsel, estetisk kvalitet og omdømme. I tillegg til økonomisk gevinst av godt vedlikehold, vil man her rette oppmerksomheten mot tiltak som kan ha andre positive, verdiskapende effekter

Ordentlige, velholdte og rene omgivelser oppleves og tolkes som tegn på velstand, høy status, omsorg og kvalitetsbevissthet. Nedslitte, ødelagte og skitne omgivelser leses derimot som fattigdom, lav status og likegyldighet (Pallesmaa, 2001, i følge Cold, 2011, s 79). I den grad omdømme tillegges noen verdi, er det altså et vesentlig moment hvordan kommunens eiendommer forvaltes. Velholdte, rene og ryddige omgivelser bidrar også til å redusere forsøpling og ødeleggelse.

Valg av vedlikeholdsstrategi er selvsagt ikke uavhengig av kommunens økonomiske handlefrihet. Men når vedlikeholdet i en del kommuner skjæres ned slik at midlene ikke er tilstrekkelig i forhold til et kostnadsoptimalt nivå, innebærer dette at huseiers kostnader til reparasjoner, vedlikehold og drift økes over tid. Samtidig forringes verdien av bygningen. Det som ville vært økonomisk rasjonelt i et langsiktig perspektiv, blir valgt bort til fordel for mer kortsiktige prioriteringer.

Erkjennelsen av dette paradokset er likevel åpenbart ikke tilstrekkelig til at det avsettes nok midler til et kostnadsoptimalt vedlikehold. Når en kommune har kommet opp i uføret med unødvendig høye kostnader til drift og vedlikehold, samtidig som bygningen forfaller, er det en krevende oppgave å snu situasjonen og komme ned på et kostnadsoptimalt, eller økonomisk optimalt vedlikehold. En mulig strategi er å avvikle mest mulig av de dårligste bygningene gjennom salg eller riving, og ta inn det øvrige etterslepet som ledd i ulike investeringstiltak. En målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter vil være utgangspunktet, samtidig som utbedring av skader og gjenoppretting av tapte kvaliteter legges inn i investeringsbudsjettene. På denne måten kan situasjonen snus. Men å skape varige løsninger krever institusjonelle virkemidler, som gir faste rammebetingelser for et rasjonelt vedlikehold.

### Målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter

Samtidig som bygninger blir eldre, endres kravene både fra brukerne og samfunnet, og teknologiske løsninger foreldes og fornyes. Hvordan utvikler tjenestene seg, og hvilke bygningsbehov utløser dette? Hvordan utvikler forskriftskravene seg? Ett perspektiv som har og vil fortsatt få et stort fokus, er miljø- og energiperspektivet, der det stadig foregår en utvikling, både med hensyn til endrede forskriftskrav og ny teknologi.

De mange ulike kravene til utvikling av bygningen må ses i sammenheng. Dette er viktig både for å finne gode og balanserte løsninger, og for at gjennomføringen skal kunne skje på en kostnadseffektiv måte, til minst mulig forstyrrelse av brukervirksomheten.

## Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning

Kostnadene til FDVU optimaliseres i et livsløpsperspektiv, slik at målene nås med lavest mulig samlet årskostnad. Dette inkluderer effektiv drift, renhold, energi, vaktmestertjenester og utleie.

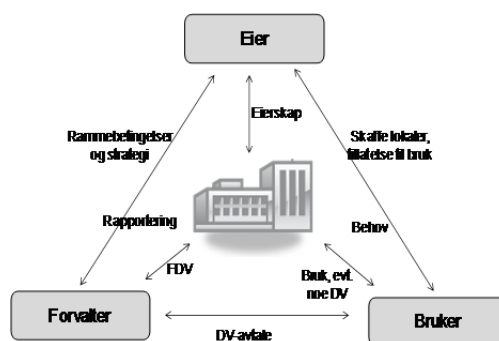
Det er særlig viktig at kostnader som er vanskelig å vurdere størrelsen av, blir fulgt fra år til år, slik at det ikke skjer en ukontrollert kostnadsvekst til eiendomsforvaltningens egne aktiviteter og uprioriterte formål.

Bruk av nøkkeltall for sammenligning med andre bidrar også til å finne potensial for større effektivitet i eiendomsforvaltningen.

## En hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen

En god organisering tilrettelegger for god faglig kompetanse på alle nivåer i eiendomsforvaltningen, godt samarbeid og en god gjensidig rolleforståelse med klare ansvarsforhold i trekantforholdet mellom rollene som ivaretar funksjonene eierskap (folkevalgte), forvaltning – drift – vedlikehold – utvikling (FDVU) og bruk av bygningen.

For en kommune med en større bygningsportefølje, er selve porteføljeforvaltningen også et sentralt tema for eierskapet. Har vi den bygningsmassen vi trenger, med riktig lokalisering, dimensjonering, standard og fysiske utforming? Ulike brukerinteresser, faglige interesser og lokale interesser må balanseres i forhold til ressursbruk og politiske mål for utviklingen i kommunen. Kommunenes eiendomsportefølje kan grupperes i tre kategorier: (1) grunneiendommer, (2) boliger og (3) tjenestebygg (eller formålsbygg). Det kan ofte være hensiktsmessige å legge denne inndelingen til grunn for organiseringen av eiendomsforvaltningen. Men for de mange små og mellomstore kommunene, kan det være viktig å holde funksjonene samlet, for å ha det best mulige grunnlaget for kompetanseutvikling, særlig på områder som krever spesiell teknisk kompetanse i eiendomsforvaltningen.

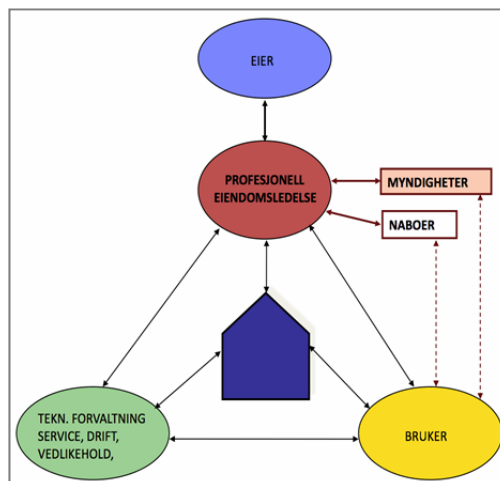


## Eiendomsledelse på vegne av eier

Eierskapet innebærer særlig langsiktige, strategiske interesser knyttet til bygningene. Investeringene skal gi avkastning over mange år og bygningene må forvaltes, driftes, vedlikeholdes og utvikles slik at de kan gi best mulig verdiskaping gjennom effektiv utnyttelse og bruk.

Politiske beslutninger av strategisk karakter for eiendomsforvaltningen bør baseres på et faglig solid grunnlag. Det kreves også god eiendomsfaglig kompetanse og aktivt lederskap å sette beslutningene ut i livet. Dette, og en rekke andre gode grunner tilsier at det er behov for å identifisere en klar eiendomsledelse, som kan tilrettelegge for eiers beslutninger, sørge for at beslutningene gjennomføres og ivareta en overordnet koordinering og styring av eiendomsforvaltningen, eierskapsfunksjonene og forholdet til brukerne, omgivelsene og offentlige myndigheter på vegne av eier.

I mange kommuner er det rådmannen som ivaretar rollen som eierens eiendomsleder, i andre kommuner er det kanskje daglig leder for eiendomsforvaltningen som har denne rollen. Begge løsninger kan fungere godt, forutsatt at vedkommende er bevisst identifiseringen med rollen, det å ivareta eiendomsledelsen på vegne av kommunestyret, og være bindeleddet mellom kommunens politiske ledelse (eier), omgivelser, offentlige myndigheter, brukere og eiendomsforvaltningen. Disse funksjonene er særlig kritiske i forhold til kommunens porteføljeforvaltning. Men eiendomsledelsen har også en nøkkelrolle når det gjelder utviklingen av politiske mål og eierstrategi for eiendommassen og forvaltningen, og



for å sikre systemer som rapporterer tilstand og resultater opp mot de mål som er satt.

Etablering av en profesjonell eiendomsledelse er uttrykk for en erkjennelse av at eiendommene, både med hensyn til investeringer og drift, er en betydelig økonomisk virksomhet, og derfor bør organiseres, drives og utvikles i henhold til dette. Eier har også lovbestemte funksjoner og ansvar som krever oversikt og faglig kompetanse for å bli ivaretatt på en god måte. Det er også en viktig funksjon for eiendomsledelsen å ha kjennskap til hvilke lover og forskrifter som eier skal etterleve, og ha nødvendig kompetanse til å sikre at dette skjer.

Vi kommer tilbake til ulike modeller for organiseringen av eiendomsforvaltningen i kapittel 6, men det påpekte behovet for en dedikert eiendomsledelse vil likevel være av generell karakter.

### Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter

Bevilgninger til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU) av en bygning bør ses i forhold å sikre bygningens verdi for nåværende og fremtidig bruk. Den opprinnelige investeringen ved anskaffelse av en bygning er bare omlag 2/3 av de totale kostnadene som må dekkes, for at bygningen skal gi den tilsiktede verdiskaping gjennom brukernes virksomhet. Den resterende 1/3 av kostnadene trengs til FDVU, som bevilges årlig, men som er en del av det totale kostnadsbildet for å skaffe tjenlige lokaler.

Når eiendomsforvaltningens midler til FDVU ses løst fra investeringens langsiktige formål, og må prioriteres gjennom en budsjettprosess i konkurranse med bevilgninger til løpende kommunale primæravgifter, er sannsynligheten stor for at vedlikeholdet vil bli forsømt. Dette har selvsagt sammenheng med at vedlikehold ofte kan utsettes på kort sikt, uten større konsekvenser. Men når utsettelse av vedlikeholdet gjentas systematisk over flere år, blir konsekvensene gjerne dramatiske.

#### «Realkapital, vedlikehold og handlefrihet

*Å spare seg til fant og å låne seg til en enda større fant! Er det dette kommunesektoren nå er i ferd med å gjøre?*

Kommunesektoren eier, og har ansvar for, om lag 80 000 km vei og 25-30 mill kvm bygg. I kampen om kronene i kommunesektoren, ser det ut til at drift og vedlikehold av sektorens realverdier over tid taper. Dette kan innbyggerne få svi for dobbelt opp: For det første vil tidligere investert kapital i vei og bygg gå tapt, for det andre vil nedslitte veier føre til dyrere drift og vedlikehold over tid. I neste omgang fører dette til økt investeringsbehov og kortere levetid for veier og bygninger. Dette vil til syvende og sist føre til at kommunesektoren mister egen handlefrihet som medfører dårligere tjenestetilbud til innbyggerne.

Dette er dårlig utnyttelse av skattepengene.»

[www.KS.no](http://www.KS.no) - > *Kommuneøkonomi*, 22.02.2011

Det er åpenbart dårlig økonomi å la bygninger forfalle, slik at brukerne rammes og formuesverdien forvitrer. Dette fører både til økte kostnader og til redusert verdiskaping i det lange løp. Derfor er det viktig at de økonomiske rammebetingelsene legger til rette for at kostnadene til FDVU kan ses i et langsiktig perspektiv.

Riktige økonomiske rammebetingelser betyr også å gi mulighet til å sette av midler til å møte de svingningene som vi ser at et økonomisk riktig vedlikehold innebærer. Da vil vi kunne velge en vedlikeholdsstrategi som minimerer de totale eierkostnadene. Vi kan også velge å se vedlikeholdsnivået i en større sammenheng og sikte mot et økonomisk optimalt vedlikehold, eller et enda bedre vedlikehold som bidrar effektivt til brukernes verdiskaping.

Et tiltak som foreslås av KS (se premissene i ramme om realkapital, vedlikehold og handlefrihet) er at «dagens regnskapsregime endres slik at det ivaretar avskrivninger, renteutgifter og avdrag etter samme prinsipp som privat sektor og dermed synliggjør alle kostnadene».

De økonomiske rammebetingelsene har sammenheng med hvilken organisasjonsmodell vi velger å legge til grunn for organisering av eiendomsforvaltningen. For eksempel kan kommuner som har valgt å organisere eiendomsforvaltningen som kommunalt foretak (KF), føre foretakets regnskap etter regnskapsloven dersom foretaket driver forretningsmessig virksomhet (utleie til private).

Systematikken rundt arbeidet med kommuneplan og økonomiplan bidrar også til å sette investeringer og FDVU-kostnader i et langsiktig perspektiv, som bundne utgifter knyttet til ansvarlig eierskap og opprettholdelse av bruksverdien av bygninger. Organisering av eiendomsforvaltningen for gode rammebetingelser behandles i kap 6.

### 3. Innenfor lovens rammer

Eier har ansvaret for at gjeldene lovverk og forskriftskrav til bygningsmassen er ivare tatt. Regelverket som er bestemmende for bygningsmassen finnes i en rekke ulike lover og forskrifter, som forvaltes av ulike departementer.

Lovverket kan prinsipielt deles i to:

- De lovbestemmelser som er spesielt utformet med tanke på å stille direkte krav til bygningsmassen. Huseier er her den primært ansvarlige.
- Lovbestemmelser som er knyttet til virksomheten og dermed gir indirekte krav til bygningsmassen, for eksempel arbeidsmiljøloven, opplæringsloven osv. Både bruker og huseier kan her være ansvarlig for oppfyllelse av ulike krav.

I det etterfølgende er de mest sentrale lovverk og lovbestemmelser for eiendomsforvaltningen beskrevet nærmere, både innholdsmessig, hva de betyr for kommunen som byggeier og hvem som følger opp.

Lover og forskrifter angir et **minimumsnivå** som alle må tilfredsstillе. Politiske vurderinger i forhold til kommunens samfunnsansvar kan gi grunnlag for mer ambisiøse mål enn å tilfredsstillе lovbestemte minstekrav. Universell utforming, miljø og energi kan for eksempel være eksempler på dette.

Relevant lovverk:

- **plan og bygningsloven**  
*krav til oppføring drift og vedlikehold av bygninger*
- **brannvernloven**  
*krav brannsikkerhet og rømning i bygninger*
- **lov om tilsyn med elektriske anlegg**  
*krav om tilsyn og vedlikehold for å unngå fare*
- **arbeidsmiljøloven**  
*krav til fysisk og psykisk arbeidsmiljø, herunder HMS-krav*
- **opplæringsloven**  
*krav til fysisk og psykisk arbeidsmiljø for barn og unge*
- **kommunehelsetjenesteloven**  
*krav til fysisk og psykisk miljø for brukere av bygninger*
- **kulturminneloven**  
*krav til ivaretagelse av fredede bygninger*
- **forurensingsloven**  
*håndtering av avfall og gjenvinning. Pålegg om fjerning av miljøstoffer*
- **energiloven**  
*krav til energibruk, inkl. krav til energiattest*
- **lov om offentlige anskaffelser**  
*krav om konkurranseutsetting av offentlige anskaffelser*

#### Plan- og bygningsloven (pbl)

##### Historisk perspektiv

Allerede i Det gamle testamentet, 3. Mosebok, kap. 14, vers 34–48, er det beskrevet problem, analyse og løsning ved fukt og sopp i bygninger som gir opphav til sykdom.

Keiser Majorianus sa følgende:

*Vi, Statens styrer, vil at det skal gjøres ende på det uvesen som lenge har vakt avsky fordi man tillater at bygninger ødelegges og derved berøver stadens ærverdige åsyn. Derfor befaler vi at byggverk reist av de gamle ikke vanvyrdes. De politibetjenter som ikke griper inn når minnesmerker trues med vold, skal etter at de er pisket, bli avhugget hendene.*

Magnus Lagabøter (år 1276) introduserte den første vedlikeholdslov ved å kreve at de som sognet til kirkene pliktet å tjærebre kirkene hvert tredje år om vinteren, dvs. han definerte hvem som hadde ansvar, hvor ofte tiltak skulle gjøres samt på hvilken måte.

Vår Sundhetslov fra 1800-tallet la grunnlaget for at laveste boligetasje ikke skulle ha gulv nærmere bakken enn 80 cm, også pga. fukt.





## Plan- og bygningsloven:

§ 31-3.

*Eier eller den ansvarlige plikter å holde byggverk og installasjoner som omfattes av denne lov i en slik stand at det ikke oppstår fare for skade på, eller vesentlig ulempe for person, eiendom, eller miljø, og slik at de ikke virker skjemmende i seg selv eller i forhold til omgivelsene.*

Plan- og bygningsloven med forskrifter har kravene til behandling av plan- og byggesaker (byggesaksforskriften) og de generelle offentlige bygningstekniske krav til oppføring og endringer av byggverk (byggteknisk forskrift). Kravene skal fremme bærekraftig utvikling og sikre bl.a. gode visuelle kvaliteter og god teknisk utførelse som ivaretar hensyn til helse, miljø, sikkerhet, energi og universell utforming.

Kommunens og fylkeskommunens rolle er først og fremst å være myndighetsorganer for plansaker i henhold til kapittel 3 i loven. Bestemmelsene i kapittel 11 om kommuneplanens samfunnsdel (§11-2) kan være særlig relevant for langsiktig eiendomsforvaltning:

*«Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen.*

*Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. Den skal gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private.*

*Kommunedelplaner for temaer eller virksomhetsområder skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer. Handlingsdelen skal revideres årlig.»*

For byggesaker og andre tiltak er kommunen i kapittel 20 gitt ansvaret som bygningsmyndighet. Tiltak etter plan- og bygningslovgivingen er bl.a. oppføring, endring, riving, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg (byggverk). Krav til tiltak i eksisterende byggverk har utgangspunkt i lovens kapittel 31, og skal i utgangspunktet prosjekteres og utføres i samsvar med kravene for nybygg. Men loven åpner også for at bruksendring eller nødvendig ombygging og rehabilitering av eksisterende byggverk kan tillates der det ikke vil være mulig å tilpasse bygget til dagens tekniske krav uten at det koster uforholdsmessig mye. For at et slikt unntak skal kunne gis, må bruksendringen eller ombyggingen være forsvarlig og nødvendig for å sikre hensiktsmessig bruk.

I visse tilfelle kan det stilles krav om at andre deler av bygningen (som ikke direkte omfattes av omsøkte tiltak) oppgraderes til dagens tekniske krav. Det gjelder kun der bygget er i så dårlig stand at det av hensyn til helse, miljø eller sikkerhet ellers ikke vil være tilrådelig til å gjennomføre det omsøkte tiltaket.

Det er viktig å skille mellom kommunens rolle som myndighetsorgan og det ansvar kommunen er pålagt som huseier, på lik linje med andre eiere. Som myndighetsorgan skal kommunen ikke se mindre strengt på kravene til egne bygninger enn det man gjør i forhold til bygninger som eies av andre.

Eier eller den ansvarlige skal holde byggverk og installasjoner som omfattes av loven i slik stand at det ikke oppstår fare for å skade på, eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø, og slik at de ikke virker skjemmende i seg selv eller i forhold til omgivelsene.

Nødvendig vedlikehold og reparasjon av tekniske installasjoner og anlegg skal foretas av fagkyndig personell.

### Hvem har tilsynsmyndighet?

I forhold til plan og bygningsloven er det kommunen selv som følger opp at byggeiere og utbyggere overholder sitt ansvar. I dette ligger det at de kan føre tilsyn og gi pålegg til byggeiere.

De kan pålegge byggeier å sikre/istandsette/utbedre en bygning som ikke oppfyller loven. I tillegg kan de pålegge byggeier å rette opp i ulovlig bruk eller andre ulovlige forhold.



## Brannvernloven



### Brann og eksplosjonsvernloven

#### § 1. Formål:

Loven har som formål å verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot brann og eksplosjon, mot ulykker med farlig stoff og farlig gods og andre akutte ulykker, samt uønskede tilsiktede hendelser.

Lovens formål er å verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot brann og eksplosjon. Forskriften til loven om brannforebyggende tiltak og tilsyn, FOBTOT, refererer til plan- og bygningsloven med tanke på brannsikring og rømningsmulighet.

#### Brukerne av bygget har også et ansvar:

- rapportere til eier om alle forhold som er av betydning for brannsikkerheten
- innrette seg forebyggende i forhold til at brann kan oppstå
- oppføre seg slik at sikringstiltak og innretninger fungerer slik de skal
- se etter at bygningstekniske brannverntiltak og andre sikkerhetstiltak ikke forfaller
- skal utføre de oppgaver han har blitt enig med byggeier om å utføre

Lov om brann- og eksplosjonsvern med forskrift har stor betydning for byggeiers sikkerhetsansvar. Den forplikter byggeier til å sørge for nødvendige sikringstiltak for å forebygge og avgrense brann, eksplosjon eller annen ulykke.

Byggeier plikter å sørge for at nødvendige forebyggende tiltak er installert, og sørge for at disse etterses gjennom systematisk helse- miljø- og sikkerhetsarbeid. Dette skal gjøres i samarbeid med virksomhetene i bygget.

Det stilles krav om at byggeier skal kartlegge, vurdere og dokumentere at brannobjektet er bygd, utstyrt, vedlikeholdt og brukt i samsvar med:

- forutsetninger som gikk fram av regelverket da ferdigattesten i byggesaken ble gitt
- tilleggskrav (i brann og eksplosjonsloven) om forebygging av brann. Det vil si at alle bygg eldre enn 1985 skal oppgraderes til dagens sikkerhetsnivå
- krav til rutinemessig kontroll, ettersyn og vedlikehold av brannsikringstiltak, installasjoner, utstyr, bygningsdeler, fyringsanlegg m.m.
- aktiv bruk av internkontrollsystemet, særlig med fokus på temaene målsettinger, risikoanalyser og avviksbehandling
- etablere samarbeidsavtale med leietaker/ bruker vedrørende oppgavefordeling

De bygg der det er fare for tap av mange menneskeliv klassifiseres som «særskilte brannobjekt». Eksempler på slike bygg kan være sykehjem, overnattingssteder, serveringssteder og lignende.

Brannvesenet fører tilsyn med disse byggene og kan gi pålegg om å rette avvik. I tillegg er det ekstra krav til internkontrollsystemet på forskjellige områder, slik som brannvernleder, opplæring og brannøvelser, beredskapsplan m.m.

#### Hvem har tilsynsmyndighet?

Tilsynsmyndighet er det kommunale brannvesenet som kan gi pålegg om utbedring dersom det tekniske nivået ikke tilfredsstillere kravene.



## Lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr

Loven omfatter alle elektriske anlegg og alt elektrisk utstyr (f.eks. radiotelegraf og radiotelefon) og hvor det fremkommer at elektriske anlegg skal prosjekteres, utføres, drives, vedlikeholdes og kontrolleres slik at de ikke frembyr fare for liv, helse og materielle verdier. Eier og bruker skal sørge for at det blir foretatt nødvendig vedlikehold og kontroll. Det kan kun gis pålegg om utbedring dersom anleggene frembyr fare. Anleggene anses som lovlige dersom de oppfyller kravene som gjaldt ved oppføringstidspunkt.

Ved ombygginger krever ikke el-tilsynsloven at el-anleggene skal oppdateres til dagens standard. Anlegget er i utgangspunktet lovlig hvis det er i tråd med de krav som gjaldt da anlegget ble etablert.

### Hvem har tilsynsmyndighet?

Det er ofte den lokale netteselskap som ivaretar det lokale tilsynet (selve arbeidet er ofte satt bort til andre selskaper)



## Arbeidsmiljøloven



### Arbeidsmiljøloven (utdrag):

§ 1-1. Formål:

a) å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utvikling i samfunnet.

I lovens innledende bestemmelser fremkommer det at lovens formål blant annet er å sikre et arbeidsmiljø som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger. Dette gjelder således alle kommunalt ansatte.

Bestemmelsene omfatter blant annet krav til HMS, hvor for eksempel luftkvalitet og innemiljø stiller krav til bygningsmassen. Tilsynsmyndighet er Arbeidstilsynet som kan kreve at dagens tekniske nivå er ivarettatt, og henviser således til bestemmelser i plan- og bygningsloven med tilhørende teknisk forskrift. Loven har knyttet til seg flere forskrifter som ivaretar krav til det fysiske arbeidsmiljøet. Særlige relevante forskrifter for byggeier er «forskrift for arbeidsplasser og arbeidslokaler». I tillegg er det utarbeidet «Veiledning til klima og luftkvalitet på arbeidsplasser». Forskriften beskriver en del generelle krav til utforming og funksjoner samt til helsemessige faktorer. Veiledningen setter normverdier for enkelte klimafaktorer.

Arbeidsmiljøloven med sine forskrifter stiller en del krav til utbygger i byggeprosjekter. Den stiller blant annet krav til utforming av bygget i forhold til å ivareta brukerne. I tillegg krever byggherreforskriften at byggherre tar et overordnet ansvar for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø i prosjekterings- og byggefasen. Byggherreforskriften beskriver pliktene som byggherren har gjennom hele bygge- eller anleggsprosessen for å sikre at sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA) på byggeplassen blir ivarettatt. Byggherrens hovedplikt er å sørge for dette skal skje gjennom planlegging av prosjektet, samt organisering og oppfølging av arbeidet. Forskriftens kapittel 2 regulerer byggherrens plikter.

### Hvem har tilsynsmyndighet?

Arbeidstilsynet følger opp forhold som omfattes av denne loven.



## Opplæringsloven, kap. 9a Elevene sitt skolemiljø



### Opplæringsloven

§ 9a-2. Det fysiske miljøet (utdrag)

Skolane skal planleggjast, byggjast, tilretteleggjast og drivast slik at det blir teke omsyn til tryggleiken, helsa, trivselen og læringa til elevane.

Det fysiske miljøet i skolen skal vere i samsvar med dei faglege normene som fagmyndighetene til kvar tid anbefalar. Dersom enkelte miljøtilhøve avvik frå desse normene, må skolen kunne dokumentere at miljøet likevel har tilfredsstillande verknad for helsa, trivselen og læringa til elevane.

Loven omfatter fysisk og psykisk arbeidsmiljø for barn og ungdom i skolen. To bestemmelser i kapittel 9a er spesielt relevante i forhold til eiendomsforvaltningen. Disse er § 9-1 (Generelle krav), hvor det fremkommer at elevene har rett til et godt fysisk miljø og § 9-2 (Det fysiske miljøet), hvor det fremkommer at skolene skal planlegges, bygges, tilrettelegges og drives slik at det blir tatt hensyn til tryggheten, helsen, trivselen og læringen til elevene. Videre heter det i bestemmelsen at «det fysiske miljøet i skolen skal være i samsvar med de faglige normene som fagmyndighetene til enhver tid anbefaler»

Denne loven knytter seg opp imot internkontrollforskriften som sier at man skal drive systematisk oppfølging og forbedring av disse faktorene. I tillegg har Utdanningsdirektoratet utgitt en brosjyre som opplyser om at loven knytter seg opp imot forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager. Denne har forholdsvis konkretiserte krav til det fysiske miljøet.

### Hvem har tilsynsmyndighet?

Skolen er underlagt godkjenningsordningen gjennom miljørettet helsevern, og vil derfor bli fulgt opp i henhold til denne. I tillegg ivaretar opplæringsloven krav og rettigheter i forbindelse med klager. Elever og foreldre kan klage på de fysiske forholdene.

Skoleledelsen er ansvarlig for å fatte et enkeltvedtak i forbindelse med dette. Hvis brukerne ikke er enige i vedtaket, kan de påklage dette til kommunestyret eller fylkestinget (klageadgang følger reglene om klage på enkeltvedtak i forvaltningsloven).



## Kommunehelsetjenesteloven (kap 4a Miljørettet helsevern)



### Miljørettet helsevern i skoler og barnehager

§ 1. Formål:

Forskriftens formål er å bidra til at miljøet i barnehager, skoler og andre virksomheter som nevnt i § 2 fremmer helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold samt forebygger sykdom og skade.

Lovens kap 4a om miljørettet helsevern forholder seg til kommunestyret som tilsyns- og myndighetsorgan (§ 4a-2 og § 4a-3). Bestemmelsene retter seg imidlertid også mot brukervirksomheter hvor kommer inn som øverste ansvarlige organ der kommunen selv driver skole eller barnehage, og som huseier der slik virksomhet skjer i kommunalt eide lokaler.

Med hjemmel i kommunehelsetjenesteloven er det gitt to forskrifter av spesiell betydning for bygningsmassen; forskrift om miljørettet helsevern og forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler.

Forskriftene stiller krav til at nødvendig vedlikehold og rengjøring skal foretas og at inneklimate/luftkvalitet, lysforhold, lydforhold, sanitære forhold og avfallshåndtering er tilfredsstillende.

Forskriftene stiller relativt detaljerte krav til det fysiske miljøet. Det fysiske miljøet er delt opp i ulike temaer (f.eks. lyd, lys og luftkvalitet), og det er stilt krav til hvert enkelt tema. Begge forskriftene knytter seg i sterk grad opp i mot krav i teknisk forskrift (TEK) og andre relevante veiledninger. Forskriften for miljørettet helsevern i skoler og barnehager er særlig detaljert, og lister opp terskelverdier innenfor hvert enkelt tema.

Lovverket er lagt opp til strengere føringer for oppfølging enn plan- og bygningsloven. Dette kommer til syne bl.a. gjennom de virkemidler som kommunen er utdelt gjennom forskriften.

Lovverket ivaretar alle brukere av offentlige bygg. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at brukere av kommunens utleieboliger faller utenom denne forskriften. Ansvar mot disse reguleres gjennom husleieloven.

### Hvem har tilsynsmyndighet?

Kommunen har ansvaret for å følge opp at loven med sine forskrifter blir overholdt. Det står i forskriften at kommunen skal organisere seg slik at tilsynsorganet er mest mulig uavhengig av forvaltningsorganet, og helsefaglig ekspertise bør ha en sentral rolle i tilsynet.

Videre er det lagt ganske strenge føringer for tilsyn i forskriften. Ordlyden i forskriften er at kommunen skal føre tilsyn og treffe de nødvendige enkelttiltak.

Påleggsmyndigheten til kommunen strekker seg fra pålegg om opplysninger, gransking, retting og stansing. Hvis retting ikke foretas (der dette er påkrevd) er kommunen etter denne forskriften gitt myndighet til å pålegge stansing.

Når det gjelder skoler og barnehager, er denne forskriften i tillegg proaktiv; den har lagt inn en godkjenningsordning for disse virksomhetene. Det vil si at hver enkelt virksomhet må søke om å få bli godkjent av tilsynsmyndighetene.



## Kulturminneloven



### Kulturminneloven

#### § 1. Formål:

*Kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon skal vernes både som en del av vår kulturarv og identitet, og som et ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning.*

*Det er et nasjonalt ansvar å ivareta disse ressurser som vitenskapelig kildemateriale og som varig grunnlag for nålevende og fremtidige generasjoners opplevelse, selvforståelse, trivsel og virksomhet.*

*Når det etter annen lov treffes vedtak som påvirker kulturminneressursene, skal det legges vekt på denne lovs formål.*

Lovens virkeområde gjelder fredning og forvaltning av bygninger som er fredet. Loven begrenser muligheten for å gjennomføre tiltak utover vanlig vedlikehold. Her er selve målet og ikke å overstige det tekniske nivået fra oppføringstidspunktet. Statlig myndighet er riksantikvaren som kan pålegge byggeiere å utføre nødvendig vedlikehold for å forhindre forfall.

Bygg fredes, enten som følge av automatikk, eller som følge av fredning ved enkeltvedtak. Automatisk fredning inntreffer når vi eier bygg som er fra før 1650. Men byggene kan også fredes etter enkeltvedtak. Vurderinger som legges til grunn forut for en slik fredning, er hvorvidt vårt bygg har en kulturhistorisk eller arkitektonisk verdi.

Dersom man ønsker å gjøre tiltak i et fredet bygg, må en søke særskilt om dette. Det er kun rent vedlikehold som tillates uten at det søkes særskilt, enhver form for endring/oppgradering er søknadspliktig.

### Hvem har tilsynsmyndighet?

Myndighetsansvaret er fordelt mellom riksantikvaren, fylkeskommunen og ulike universiteter og museer. Ansvaret er fordelt etter kulturminnenes egenart og geografisk fordeling. Det kan nevnes at riksantikvaren har ansvaret for fredning, tillatelser og pålegg i forbindelse med fredede bygg. Hvis det skulle oppstå brann i et fredet bygg, har vi ansvar for å melde fra til fylkeskommunen. Fylkeskommunen har ansvaret for å avgjøre om bygget skal istandsettes eller gjenreises.

I praksis har riksantikvaren delegert en god del myndighet til fylkeskommunen. Dette omfatter blant annet myndighet til å foreta midlertidig fredning samt å føre tilsyn med de fredete kulturminnene.



Det ligger sterke begrensinger i hva som tillates, og løsninger helt ned på detaljnivå må klareres med gjeldene myndighet.

Det kan i tillegg legges føringer underveis, avhengig av om nye og uforutsette forhold av betydning avdekkes underveis i rehabiliteringsprosessen.

## Forurensningsloven



### Forurensningsloven

#### § 1. Formål:

*Denne lov har til formål å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall.*

*Loven skal sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse.*

Loven har til formål å verne om det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall.

Lovbestemmelsene er svært relevante i forbindelse med tiltak på eksisterende bygninger hvor innledende arbeider ofte innebærer riving og miljøsanering. Det stilles krav i forhold til håndtering av avfall og gjenvinning. Videre kan bestemmelsene i loven gi grunnlag for å gi pålegg om fjerning av miljøgifter som PCB, kvikksølv, asbest osv. Kravet om avfallsplan og miljøsaneringsbeskrivelse er nå også hjemlet i plan- og bygningsloven.

Forurensningsloven med sin forskrift påvirker byggeier på en rekke områder. Innenfor eiendomsdrift og utbygging er dette blant annet:

- PCB-holdige lysarmaturer
- HMS-farlige produkter
- utslipp
- avfall
- bruk av HMS-farlige produkter
- støy
- forurenset grunn

### Hvem har tilsynsmyndighet?

Ansvar for oppfølging ligger hos forskjellige myndigheter, avhengig av hvilket nivå eller tema det er snakk om innenfor regelverket.

Kommunen er delegert ansvar for den lokale luftkvaliteten, og kan gi pålegg. Det er fylkesmannen/staten som har ansvar for oppfølging av svovelinnhold i fyringsolje (instans er avhengig av størrelse).

### Spesielt for nybyggprosjekter:

Det er kommunen som er delegert å behandle tiltaksplan for forurenset grunn samt miljøsaneringsbeskrivelse og avfallsplan.

Når det gjelder støy, er det kommunen som er myndighet. Hvis det skal tillates forhold som er utenfor retningslinjene er det imidlertid fylkesmannen som har myndighet til å foreta vurderinger.



## Energiloven og forskrift om energimerking



### Energimerkeforskriften

#### § 1. Formål:

Forskriften skal bidra til å sikre informasjon til markedet om boliger, bygningers og tekniske anleggs energitilstand og muligheter for forbedring, for derigjennom å skape større interesse for konkrete tiltak for omlegging til fornybare energikilder, og gi en riktigere verdsetting av boliger og bygninger når disse selges eller leies ut.

Energivurdering av kjeler og klimaanlegg skal bidra til at slike anlegg fungerer effektivt og med minimal miljøbelastning.

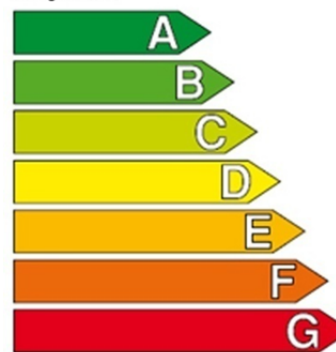
Lovens formål er å sikre at produksjon, omforming, overføring, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt.

Lovens kapittel 8 omhandler energitilstand i bygninger og hvor det er gitt bestemmelser om krav til energiattest på bygninger (gjeldende fra 1. juli 2010). Energiattesten skal bestå av dokumentasjon av de faktiske opplysninger utregningen bygger på, et energimerke, et oppvarmingsmerke og en tiltaksliste for energisparetiltak. Attesten har gyldighet på 10 år. Alle nye bygninger skal energimerkes før ferdigattest kan foreligge, samt at alle offentlige formålsbygg (eksisterende) over 1000 m<sup>2</sup> bruksareal skal være energimerket.

I loven pålegges også eier å foreta regelmessig energivurdering av kjeler som oppvarmes med fossilt brensel og klimaanlegg.

### ENERGIMERKE

Energieffektivt



Lite energieffektivt

### Hvem har tilsynsmyndighet?

NVE har i energilovforskriften hjemmel til å føre tilsyn med at pliktene i denne forskriften overholdes, jf. energilovforskriften § 7-2. Energimerkeforskriften gir NVE hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på de viktigste paragrafene i denne forskriften.

NVE kan få kjennskap til overtredelse av reglene ved eget tilsyn eller ved at brukerne gjør NVE oppmerksom på regelbrudd ved klage eller på annen måte.



- Kjenner du energitilstanden på din kommunens bygningsmasse?
- Vet du hvilke energikrav som settes ved bygging og oppgradering av nye bygninger i din kommune?



## Lov om offentlige anskaffelser



### § Lov om offentlige anskaffelser

#### § 1. Formål:

Loven og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptre med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

Straks en offentlig instans får behov for å kjøpe inn tjenester eller produkter blir de omfattet av dette lovverket. Lov om offentlige anskaffelser med forskrift stiller omfattende krav til prosedyrer og framgangsmåter ved anskaffelser. En av hovedhensiktene er å sikre at det offentlige opptre på en slik måte at allmennheten har tillit til at dette skjer på en samfunnstjenlig måte. Hovedstikkord i denne sammenheng er forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet.

Hovedbudskapet er at alle anskaffelser, så langt som praktisk mulig, skal konkurransesettes. Prosedyrene for konkurransesetting er ulike, avhengig av anskaffelsens størrelse. I hovedsak kan man si at jo større anskaffelsen er, jo mer detaljert er prosedyrekravene. Loven stiller krav til utlysingsfora og -lengde, utforming av konkurransegrunnlagene, grad av dokumentasjon i korrespondansen, klagefrister m.m.

I tillegg til de økonomiske og forvaltningsmessige formålene som loven angir i formålsparagrafen (§1), er tre andre relevante, politiske formål tatt inn i loven som premiss for offentlige anskaffelser. § 6 fremholder:

- livssyklus kostnader – dvs. langsiktighet
- universell utforming – dvs. antidiskriminering og tilgjengelighet
- miljømessige konsekvenser – her er energibruk og utslipp av klimagasser spesielt høyt på den politiske agenda

Disse tre politikkområdene er også viet særskilt oppmerksomhet i dette fordypningsheftet. De to siste punktene i egne kapitler. Langsiktighet og livssyklus kostnader er omtalt i første underpunkt i kapittel 2, og for øvrig i en rekke sammenhenger hvor dette perspektivet står sentralt.

## Andre lover

**Lov om produktkontroll** omfatter vårt valg og vår bruk av ulike produkter, og eiers ansvar er godt dekt opp gjennom plan- og bygningsloven, lov om offentlige anskaffelser og forurensningsloven.

Når det gjelder **diskriminerings- og tilgjengelighetsloven** er det kravene om universell utforming som får konsekvenser for byggeier. § 10 viser til kravene i plan- og bygningsloven:

*«For bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten gjelder kravene til universell utforming i eller i medhold av plan- og bygningsloven.»*

**Allmenngjøringsloven** skal hindre sosial dumping og unngå konkurransevridning. For bygningseier kommer dette ansvaret inn når man foretar innkjøp (lov om offentlig anskaffelse). I denne sammenheng er det viktig å ta hensyn til denne loven ved innkjøp, og implementere disse kravene i innkjøpskonkurransen.

### Hvem har tilsynsmyndighet?

Leverandør (som har regnet på jobber for bestiller) har anledning til å klage på bestillers avgjørelse og innstilling. Dette gjøres til et eget kontrollorgan for offentlige anskaffelser (KOFA). Dette uavhengige organet har myndighet til å ilegge det offentlige straffegebyr ved ulovlige anskaffelser.

Hvis de kommer fram til at innkjøper har brutt regelverket på annen måte, vil dette resultere i en avgjørelse fra KOFA. Denne har ingen rettslig myndighet, men det vil være naturlig å anta at en rett vil legge vekt til en slik avgjørelse.





I kommuneloven er det gitt bestemmelser om økonomiplan og krav til rapportering, budsjettering og regnskap. Spesielt relevant er forskrift om årsbudsjett hvor det stilles krav til at vedlikehold skal finansieres over driftsbudsjettet, mens utvikling skal finansieres over investeringsbudsjettet.

Andre lover gjelder mer for en bygningseier spesielt, men er ikke viet en egen plass i dette heftet. Dette fordi disse lovene betraktes som godt dekt opp i annet lovverk.

I tillegg til de lovene som er gjennomgått, finnes det også andre lover som er relevante for en byggeier. En del av disse blir ikke gjennomgått spesielt i dette kompendiet, og betraktes som generelle for alle offentlige virksomheter. Dette gjelder for eksempel **forvaltningsloven** og **arkivloven** m.fl.

## 4. Universell utforming

Universell utforming (UU) betyr at produkter, byggverk og uteområder som er i alminnelig bruk skal utformes slik at alle mennesker skal kunne bruke dem på en likestilt måte så langt det er mulig, uten spesielle tilpasninger eller hjelpemidler. UU skal bidra til å gjøre samfunnet tilgjengelig for alle og forhindre diskriminering. Det handler om å oppnå et inkluderende samfunn der alle kan delta på så like vilkår som mulig.

### Hvem er alle?

En gylden regel innen universell utforming er at bygninger og uteområder tilrettelagt for personer med funksjonsnedsettelse, også fungerer godt for alle andre.

Universell utforming vil gjøre det enklere for alle mennesker å delta i samfunnet. Universell utforming er bra for alle og nødvendig for noen. En betydelig del av befolkningen vil ha nedsatt funksjonsevne i løpet av livet. For eksempel svekkes synet gradvis hos de fleste, når informasjonen er tydelig reduseres problemet med å orientere seg. Å bevege seg med barnevogn eller rullator gir utfordringer i forhold til trapper og transportmidler, å brette et ben gir utfordringer hjemme og ute, trinnfrie løsninger gjør det hele enklere.

I tråd med dagens syn på samfunnet, der alle skal kunne delta, må det tas hensyn til menneskets variasjoner så vel i alder som i funksjonsevne. Prosjektering med utgangspunkt i universell utforming vil være basert på tre forhold:

- mennesket som barn, ung, voksen, eldre
- mennesket med redusert funksjonsevne med hensyn til bevegelse, orientering og overfølsomhet overfor luftforurensninger og materialer
- mennesket som bruker tekniske hjelpemidler som har konsekvenser for utforming

I regjeringens handlingsplan «Norge universelt utformet 2025» heter det at regjeringens visjon om et universelt utformet samfunn kan oppnås gjennom ulike virkemidler, og at det brukes tidsfaste mål. Dette målet krever innsats på en rekke områder, med mange ulike virkemidler.

Tiltak for å utvikle eksisterende bygningsmasse vil være nødvendig. Hvis ikke vil mange bygninger som er rettet mot publikum (allmennheten), ha mangler med hensyn til universell utforming også i 2025. Handlingsplanen gir derfor direkte føringer og krav til utviklingen av den statlige bygningsmassen.

Det vil være aktuelt med generelle virkemidler, lover og forskrifter for å bidra til at også øvrig bygningsmasse utvikles. Sentralt her er plan- og bygningsloven (§ 31-4). Her gis regjeringen hjemmel til å utarbeide forskrift om krav til oppgradering til universell utforming av bestemte kategorier bygg.

Mange kommuner og fylkeskommuner har egne handlingsplaner for universell utforming med tilsvarende mål. For offentlige bygg og uteområder foreligger det derfor klare mål som tilsier at de enkelte etater som står for eiendomsforvaltningen, skal utvikle planer og tiltak for å nå sin del av det overordnede målet om universell utforming.

Det foregår imidlertid stadig vedlikehold, utbedring og ombygging av eksisterende bygninger av ulike årsaker. Universell utforming blir da ett av flere hensyn som tilsier utbedringer og ombygginger. Ved å samordne hensynet til universell utforming med andre utbedringsbehov kan en oppnå en mer rasjonell utbedring. De enkelte behovene kan gi «drahjelp» til hverandre.

### Universell utforming og lovverket

Universell utforming er et gjennomgående hensyn i plan- og bygningsloven gjennom en ny formålsbestemmelse. Som plan- og bygningsmyndighet får kommunene et hovedansvar for å gjøre Norge til et universelt utformet samfunn. Hensynet til universell utforming må derfor ivaretas som en integrert del av kommunenes ordinære virksomhet på lik linje med andre hensyn og krav og på alle nivåer og

fagområder. Det er et politisk ansvar å påse at ingen diskrimineres på grunn av manglende universell utforming av områder, bygninger og tjenester.

I de siste årene er universell utforming nedfelt som krav i en rekke lover. Aktuelle lover relatert til byggsektoren er:

- den nye plan- og bygningsloven av 2008
- lov om offentlige anskaffelser
- lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelig-  
hetsloven (DTL))

Formålet med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er å styrke det rettslige vernet mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne og hindre diskriminering blant annet på grunn av manglende tilgjengelighet.

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven omfatter også plikt til tilrettelegging og en aktivitetsplikt for offentlige aktører og private som har mer enn 50 ansatte.

I den nye plan- og bygningsloven er det gitt krav til universell utforming både i lovens formålsparagraf, i lovens plandel og i bygningsdelen. Lovens plandel ble iverksatt 1. juli 2009, mens bygningsdelen ble iverksatt 1. juli 2010. PBL gir lovbestemmelser om universell utforming av uteområder åpne for allmennheten, byggverk for publikum og arbeidsbygning. De vil også få anvendelse ved søknadspliktige tiltak i eksisterende bebyggelse. Den gir også lovbestemmelser om tilgjengelig bolig.

Lov om offentlige anskaffelser slår fast at etter 1. januar 2007 skal universell utforming og tilgjengelighet tas med i planleggingen av alle offentlige anskaffelser. Det betyr at både bestillere og leverandører må sette seg inn i hvordan det kan stilles krav om universell utforming i de enkelte tilfeller.

### Eiendomsforvaltning for å oppnå universell utforming

En eiendomsforvaltning som gir brukbarhet for alle, og som bidrar til å utvikle bygninger og uteareal i retning av universell utforming, består av følgende:

- **status og mulige tiltak**
  - a) kartlegging av status og mangler i forhold til krav om universell utforming
  - b) identifisering av mulige tiltak som kan utbedre mangler og gi universell utforming
- **utvikling av tiltaksplan for hvert bygg.** Dette omfatter prioritering av tiltak og plan for gjennomføring i samordning med andre registrerte og prioriterte behov. Dette omfatter også avveininger av krav til universell utforming mot andre hensyn
- **plan** for gjennomføring av tiltak som gir universell utforming av eiendomsforvalterens bygningsmasse og oppfølging av denne planen

Ved å gjøre dette får en oversikt over status og behov og en god planberedskap for gjennomføring. En kan vurdere konkret hvor en står når det gjelder krav og eventuelle tidsfaste krav om utbedring. Avsetting av årlige budsjettmidler for oppgradering til universell utforming gjennom drift og vedlikehold vil bidra til å nå målet om et universelt Norge i 2025. En del fylkeskommuner har kartlagt egen bygningsmasse og arbeider systematisk gjennom årlige avsetninger på budsjettet med oppgradering av egne bygninger.

For kommunale etater eller virksomheter som har ansvar for eiendomsforvaltning, er dette de sentrale aktivitetene for å oppfylle aktivitetsplikten i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

#### En sentral utfordring:

Hvordan vedlikeholde og utvikle offentlige bygninger, anlegg og uteområder slik at disse får universell utforming eller økt tilgjengelighet?

## Kompetanseprogrammet – Universell Utforming

Kompetanseprogrammet er et tiltak i regjeringens handlingsplan 2009-2013 «Norge universelt utformet 2025». Kommunal- og regionaldepartementet er programansvarlig mens Statens bygnings-tekniske etat (BE) leder programmet. Programmet gjennomføres i samarbeid med Husbanken, KS, Deltasenteret og Miljøverndepartementet.

Innenfor kompetanseprogrammet tilbys «Opplæringsprogrammet om universell utforming» for politikere og ansatte i kommuner og fylker innen plan- og bygningslovens virkeområde. Dette kompetanseløftet er fundert på lokale kurs, utdannede kursinstruktører og et nettbasert opplæringsprogram om universell utforming. Nettsiden er bygget opp av moduler med forskjellige tema med innhold relatert til kommunen og fylkets oppgaver innen de ulike fageneheter.

Statens bygningstekniske etat (BE) har utdannet 45 kursinstruktører som tilbyr kurs lokalt. Kursinstruktørene dekker geografisk alle fylker i Norge. Kursinstruktørene har gjennomført et firedagers kurs. For oversikt over kursinstruktører og kontaktadresse, se [www.be.no/universell](http://www.be.no/universell).

Nye krav til universell utforming i plan- og bygningsloven krever økt kompetanse om universell utforming og tilgjengelighet. Trenger du å vite mer om universell utforming og tilgjengelighet? Statens bygningstekniske etat (BE) tilbyr lokale kurs. Det er utdannet kursinstruktører som på forespørsel holder kurs i den enkelte kommune om universell utforming. Kursinstruktør betales av BE.

Bestill kurs på <http://universell.be.no/>

### Nyttige lenker:

- BE: <http://universell.be.no> ([www.dibk.no](http://www.dibk.no) etter 01.01.12)
  - Universell utforming: <http://www.universell-utforming.miljo.no>
  - Deltasenteret: <http://www.bufetat.no/bufdir/deltasenteret>
  - Husbanken: <http://www.husbanken.no>
  - Nasjonalt senteret for personer med nedsatt funksjonsevne: <http://www.doksenter.custompublish.com>
  - Bygg for alle: <https://byggforalle.no/uu/sok.html>
  - Statens råd for likestilling av funksjonshemmede: <http://www.bufetat.no/srlf>
- Flere lenker finnes på: <http://universell.be.no/artikkel.shtml?id=29>

## 5. Energi og miljø

Regjeringen har mål om at Norge frem til 2020 skal redusere de globale utslippene av klimagasser med tilsvarende 30 % av Norges utslipp i 1990. Om lag to tredjedeler av kuttene skal tas nasjonalt. Bygg, anleggs- og eiendomsnæringen (BAE-næringen) blir i miljøsammenheng ofte kalt 40 %-næringen. Det fordi samlet miljøpåvirkning fra denne næringen utgjør 40 % av den samlede miljøpåvirkningen i landet. Bygg, anlegg og eiendom sitter med andre ord på et stort potensial i forhold til reduksjon av klimagassutslipp.

### Energiforbruk

Energibruk i bygninger utgjør ca 40 % av Norges totale energiforbruk. Myndighetenes klare ambisjon er at energibruken i bygninger skal reduseres kraftig. Kravene i forskrift om tekniske krav til byggverk (TEK) skal endres minimum hvert femte år. Regjeringen har gått inn for at alle nybygg fra 2020 skal bygges som passivhus, og har varslet en opptrapping av energikravene mot byggesektoren fram til 2020. Norge har gjennom EØS-avtalen også internasjonale forpliktelser til å innføre krav om nesten nullenergibygg. Dette som forskriftsnivå i 2020 gjennom implementering av EUs direktiv om bygningers energiytelse. Det samme direktivet sier at det offentlige, stat og kommune, skal bygge nesten nullenergibygg i 2018.

Kommunal- og regionalministeren har uttalt en målsetning om å halvere energibruken i bygningsmassen innen 2040. Arnstad-utvalget (2010) har bl.a. konkludert med at det er realistisk å redusere energibruken i bygg med ca 10 TWh fram til 2020. Det er et stort sparepotensial i eksisterende bygningsmasse. Viktige statlige virkemidler på dette området er [støtteordninger](#) hos Enova og Husbanken.

Kommunal- og regionaldepartementet jobber nå med en stortingsmelding om bygningspolitikk. Denne meldingen, som kommer i 2012, vil konkretisere myndighetene mål.

**Lavenergihus:** Et lavenergihus har betydeligere lavere energibehov enn forskriftskravet og konvensjonelle bygg. Man kan ofte oppnå lavenerginivå med tiltak på tekniske komponenter og mindre tiltak på ytterflater.

**Passivhus:** Et passivhus har et veldig lavt energibehov sammenlignet med vanlige hus. Det blir kalt passivhus fordi man bruker passive tiltak for å redusere energibehovet. Eksempler på passive tiltak er ekstra varmeisolasjon, ekstra god tetthet og varmegjenvinning.

Det nevnte EU-direktivet samt ulike utvalg, peker alle på at det offentlige skal være en foregangs- sektor i forhold til energieffektivisering av eksisterende bygningsmasse og bygging av bygg med passivhuskvaliteter. I den sammenheng bør kommunen utarbeide oversikt over hvilke muligheter som foreligger for de ulike bygningene og implementere en strategi for nybygg med gode energikvaliteter.

Fra 1. juli 2010 skal alle bygninger som omsettes eller leies, være energimerket. Yrkesbygg over 1000 m<sup>2</sup> skal alltid ha gyldig energiattest. Målet med energimerkingen er å øke bevisstheten omkring energibruk og løsninger som kan gjøre bygningen eller boligen mer energieffektiv.

Energimerket består av en energikarakter som viser hvilken energistandard bygget har, og en oppvarmingskarakter som viser i hvilken grad bygget kan varmes opp uten bruk av fossilt brensel eller elektrisitet. Energikarakteren går fra A til G, hvor A betyr høy energistandard. Mer informasjon om energimerkeordningen og de muligheter som ligger her, finner du på [www.energimerking.no](http://www.energimerking.no).

### Energikilder

I forskrift om tekniske krav til byggverk (TEK10) er det stilt krav om at minimum 60 % av energibehovet til romoppvarming og varmtvann i nye bygninger (over 500 m<sup>2</sup>) skal kunne dekkes av alternative energikilder. Slike kilder kan være solfangere, fjernvarme, varmepumpe, pelletskamin, vedovn, biokjel, biogass, bioolje mv. Tilsvarende krav for nye bygninger under 500 m<sup>2</sup> er 40 % dekningsgrad.

Ofte er det ønske om å ha fleksibilitet til å styre energiforsyningen i forhold til variasjoner i energiprisene. Denne fleksibiliteten kan man oppnå ved å legge til rette for at bygningen har muligheten til å utnytte flere energikilder.

### Eksempel: Energiøkonomisering i bygninger for pleie- og omsorgstjenester

I kommunenes kontorbygg og skoler er mulighetene for å gjennomføre nattsenking stor da slike bygg stort sett står tomme om natta og i helgene. Denne muligheten er imidlertid mye mindre i institusjoner som er i bruk døgnet rundt og gjennom hele uken. Det vil også være utfordrende å differensiere temperaturen i forhold til bevegelses- og aktivitetsnivå til ansatte og mange stillesittende pasienter.

Velferdsteknologi eller omsorgsteknologi er mer og mer tatt i bruk i sektoren. I en rekke nye omsorgssenter legger man til rette for helhetlige tekniske løsninger som styrer varme, ventilasjon, brannalarmer, lys mv. I fremtiden vil man innen omsorgssektoren kreve kompetanse i skjæringspunktet mellom teknologi, helsefag og brukerdiallog. I nybyggprosjektet bør man legge til rette for brukerdiallog i nært samarbeid med planleggere av det nye bygget. Dette gir følgende gevinster:

- større sikkerhet for at de tekniske anlegg blir driftet som forutsatt
- tekniske anlegg er tilpasset de lokale forhold og behov

Det er dårlig økonomi når nye tekniske systemer ikke blir benyttet som forutsatt.

Hagen-utvalget la i 2011 frem utredningen «Innovasjon i omsorg». Utvalget peker på at velferdsteknologien kan understøtte en ny utvikling og være et av flere tiltak for å endre disse tjenestenes innretning. Da med større vekt på «hjelp til selvhjelp», selvstendighet, sosial deltakelse, aktiv omsorg og hverdagsrehabilitering. Et resultat av dette kan være at kommunene fremsetter krav om elektroteknisk infrastruktur i alle nye boliger og omsorgsinstitusjoner.

- Er de kommunale bygg energimerket i din kommune?
- Kjenner du til energiforbruket i bygningene?
- Hva kjennetegner bygningene som ligger lavest og de som ligger høyest i energiforbruk?
- Er kostnadsbruken i forhold til nye tekniske energiøkonomiseringstiltak synlig i forhold til en bedre tjeneste innen omsorg, skole, mv. i din kommune?
- Har din kommune vurdert metoder for energiøkonomisering i kommunale bygg?



#### Oversikt over informasjon og hjelpemidler:

[www.enova.no](http://www.enova.no)  
[www.lavenergiprogrammet.no](http://www.lavenergiprogrammet.no)  
[www.energimerking.no](http://www.energimerking.no)  
[www.husbanken.no](http://www.husbanken.no)  
[www.be.no](http://www.be.no) ([www.dibk.no](http://www.dibk.no) f.o.m. 01.01.12)

### Energieffektivisering av eldre og vernede bygg

Eldre bygg representerer kulturhistoriske verdier. De har mange kvaliteter som man setter pris på, i tillegg til at de representerer en ressurs i bruk. Framtidens bygg er i stor grad bygget – man antar at 2/3 av byggene i 2040 er bygget før 2010. Det er derfor viktig å forvalte disse byggene på en god måte.

Eldre bygg er mer utette og dårligere isolert enn dagens forskriftskrav. Potensialet for energieffektivisering av slike bygg er derfor stort. Man må imidlertid unngå endringer som ødelegger bevarings-

verdige interiør, fasader mv. Like viktig er det å ikke utføre tiltak som kan medføre problemer og skader på bygget. Muligheten for å få gjort tiltak som medfører energieffektivisering er likevel til stede når man planlegger og gjennomfører tiltak ut ifra byggets gitte forutsetninger.

### Veiledningen om tekniske krav til byggverk (TEK10):

Oppfyllelse av energikravene skal skje i så stor utstrekning som mulig innenfor hva som er tilrådelig ut i fra hensynet til og ønske om å beholde historiske og estetiske kvaliteter.

Tiltak i bygningens veggfasader (konstruksjon, kledning, vinduer og dører) er klart mest kritisk for bevaring av verneverdige elementer.

Riktige energiltak krever en individuell vurdering av bygningens aldersverdi, byggeteknikk og konstruksjonsmåte. Det er særlig viktig å ta hensyn til fare for fukt- og frostskafer i eldre fasader ved for god innvendig isolering. Bruk av vannbåren varme i gulv kan gi uønskede inngrep i interiørene. Luft-til-luft-varmepumper kan også være ødeleggende, særlig for eksteriøret.

I forskrift om tekniske krav til byggverk (TEK10) § 14-1 *Generelle krav om energi* heter det at «tiltak der oppfyllelse av krav i dette kapittel (Kapittel 14 Energi) ikke er forenlig med bevaring av kulturminner og antikvariske verdier, gjelder kravene så langt de passer.» Denne bestemmelsen gjelder bygninger som er fredet etter kulturminneloven, regulert til bevaring eller annen form for vern iht. plan- og bygningsloven, eller fyller kulturminnefaglige kriterier for regulering til bevaring eller oppføring på kommunal verneplan.

Riksantikvaren arbeider for at flere kulturminner, kulturmiljø og landskap skal bli bedre tatt vare på. Riksantikvaren er, som direktorat for kulturminneforvaltning, en del av miljøforvaltningen. ([riksantikvaren.no](http://riksantikvaren.no))

## Inneklima

Kjennetegnene på et godt inneklima er blant annet god luftutskifting, gode temperaturforhold, minimale forurensningskilder, minimale støvdeponier, godt renhold og tilstrekkelig med lys.

Fukt i kombinasjon med dårlig ventilasjon gir økt forekomst av luftveisinfeksjoner.

For å oppnå et godt inneklima må man ha et innemiljø uten grobunn for muggsopp. I nye bygg må man bygge slik at man ikke bygger inn fukt. Dette forutsetter at man har gode rutiner for tildekking i byggeperioden. I tillegg må man sette av tilstrekkelig med byggetid slik at bygningskonstruksjonene rekker å tørke ut.

Radon i inneluft er, i henhold til studier som er gjennomført, årsak til at flere dør av lungekreft hvert år. Myndighetenes fokus på radon har derfor økt de siste årene. Når man har radon i grunnen, er det viktig med god luftutskifting og gode bygningsmessige tiltak.

Hvert år dør like mange av lungekreft knyttet til radoneksponering som i trafikulykker.

Skadelige konsentrasjoner av radon kan vi bli eksponert for innendørs: hjemme, på jobb, på fritiden.

Har kommunen oversikt over eksponeringen i sine bygg? Dette lar seg enkelt måle, og dersom verdien overskrider 100 Bq/m<sup>3</sup> anbefaler Statens strålevern at tiltak alltid bør utføres.

Med hensyn til inneklima så er det viktig at ventilasjonsanlegg drives døgntkontinuerlig. For å unngå støv og forurensninger i inneluften ved oppstart av ventilasjonsanlegg kan man kjøre med redusert drift om natten og ferier. Dette er også viktig når det er antydninger til fuktig inneklima og fare for radon.

Nattsinking av romtemperaturen kan påvirke inneklimate. Nattsinking som er styrt dårlig kan føre til et for dårlig temperert inneklima morgenen etter. Nattsinking bør derfor kjøres optimalt ut ifra hensyn til både inneklima og energiøkonomisering.

Enkelte sommerdager med høy utetemperatur kan det være vanskelig å unngå at temperaturen innendørs blir høyere enn anbefalte verdier. Overskridelse av den høyeste grensen bør derfor kunne aksepteres i varme sommerperioder med utelufttemperatur over den som overskrides med 50 timer i et normalår (jf. TEK10). Tiltak som kan bidra til å unngå overtemperatur er f.eks. redusert vindusareal i solbelastede fasader, eksponert termisk masse, utvendig solskjerming, åpningsbare vinduer som gir



mulighet for gjennomlufting og plassering av luftinntak/utforming av ventilasjonsanlegg slik at temperaturstigning i anlegget på grunn av høy utetemperatur blir minimal ( $< 2^\circ$ ). Dette er såkalte passive tiltak som man bør utrede og vurdere i når man skal bygge et nytt bygg.

- Kjenner du til om brukerne i din kommune er tilfredse med inneklimate i kommunens bygninger?



## Klimaendringenes påvirkninger på bygningene

Den globale oppvarmingen er en av de største miljøutfordringene. I Norge vil konsekvensene av en global oppvarming bli økt nedbør, høyere temperaturer, økt skredfare, havstigning, sterkere stormer og økt fuktighet. Regjeringen har besluttet at Norge, i likhet med EU, skal arbeide for at den globale temperaturøkningen skal holdes under  $2^\circ\text{C}$  (sammenliknet med førindustrielt nivå). Dette innebærer at innenlandske utslipp må reduseres. Reduksjonsmålet er anslått å tilsvare 15–17 mill. tonn  $\text{CO}_2$  ekvivalenter.

I 2010 kom Klimatilpasningsutvalget med NOU «[Tilpassing til eit klima i endring](#)». Det var første gang et regjeringsoppnevnt utvalg ga et samlet bilde av hvilke konsekvenser klimaendringer kan få for norsk natur, samfunn og næringsliv, og hva vi bør gjøre for å tilpasse oss.



I Norge er naturmiljøet, bygninger og infrastruktur særlig sårbar for klimaendringer. Vi har i dag et stort etterslep i vedlikeholdet for vann- og avløpssystemet, bygninger, veier og jernbanelinjer. Vi er ikke engang tilpasset dagens klima. Dette må rettes opp, uttalte utvalgets leder Oddvar Flæte.

Effekten av klimaendringene vil få betydning for det bygde miljø, både når det gjelder plassering av bygninger, men også for hvilke påkjenninger bygningene må tåle.

Når det gjelder bygninger vil fuktproblemer på grunn av hyppigere og kraftigere nedbør være den største utfordringen i et endret klima. Faren for råteskader vil øke. Det er anslått at 2,4 mill av dagens 3,8 mill bygg (NOU «Tilpassing til eit klima i endring», 2010) vil ligge i risikozonen for høy råteskade i 2100. Det er viktig at det prosjekteres og bygges mer klimatilpassede bygninger og at det er tilstrekkelig kvalitet i utførelsen.

Klimaendringene kan føre til hyppigere hendelser av flom, stormflo, og skred. Ny kunnskap om potensielle fareområder og effekter av klimaendringer kan føre til at områder som tidligere har vært ansett som tilstrekkelig sikre for bebyggelse ikke lenger innfrir kravene til sikkerhet i plan- og bygningsloven og byggeteknisk forskrift. Man må regne med økte vannmengder som følge av mer nedbør og stigende havnivå når man nå bygger for fremtiden.

Utvalget pekte på at hensynet til klimaendringer må inn i samfunnsplanleggingen. Mye ansvar faller på kommunene, som har ansvaret for byggeprosesser og arealplanlegging. Arealplanleggingen må ta hensyn til økte nedbørmengder, havnivåstigning, vind, flom og skred. Kommunen er ansvarlig for at risiko og sårbarhet blir vurdert og skal bidra til at det kun bygges i områder som er tilstrekkelig sikre mot naturfarer. Risiko- og sårbarhetsanalyser er en viktig del av dette arbeidet ([Samfunnssikkerhet i arealplanlegging](#), DSB, 2010).

Hele utredningen, herunder utvalgets anbefalinger om tiltak for å styrke arbeidet med klimatilpassing, kan du lese på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/>.

- Hvilke grep må din kommune gjøre for å ta hensyn til klimaendringer på nye bygg og eksisterende bygninger, installasjoner og infrastruktur?



Nettportalen «Klimatilpasning i Norge» har som mål å samle aktuell kunnskap og informasjon om klimatilpasning på ett sted. På dette nettstedet finner du f.eks.:

Veileder i klimatilpasning – et nyttig verktøy for alle kommuner som synes det er vanskelig å komme i gang med arbeidet med klimatilpasning. Veilederen inneholder både nyttig bakgrunnsstoff, verktøy og tips til hvordan man kan ta inn hensynet til klimaendringer i planverket.

Det nyeste av forskning på området, for eksempel et interaktivt kart som viser temperatur- og nedbørsendringer i 2050 og 2100, både for hele året og årstidene.

Rapporten om framtidig havnivåstigning i alle norske kystkommuner. Rapporten presenterer estimater for framtidig havstigning for alle kystkommunene i Norge

I tillegg er mange statlige etater enten i ferd med eller har utarbeidet informasjon, veiledere og lignende på sine områder som du kan finne her.

Du kan også finne eksempler fra ulike kommuner som kan være til inspirasjon og nytte.

[www.regjeringen.no/nb/dep/md/kampanjer/klimatilpasning-norge-2.html?id=539980](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/kampanjer/klimatilpasning-norge-2.html?id=539980)

#### Mer om klimatilpasning:

Miljøverndepartementet/klimatilpasning i Norge:

[www.regjeringen.no/nb/dep/md/kampanjer/klimatilpasning-norge-2.html?id=539980](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/kampanjer/klimatilpasning-norge-2.html?id=539980)

Direktoratet for byggkvalitet: [www.dibk.no](http://www.dibk.no) (etter 01.01.12)

Norges vassdrags- og energidirektorat: <http://www.nve.no/no/Flom-og-skred/>

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap: [www.dsb.no](http://www.dsb.no)

## 6. Organisering av eiendomsforvaltningen

### *Et strategisk virkemiddel for kommunen som eier*

Hensiktsmessig organisering er et viktig virkemiddel for å oppnå god eiendomsforvaltning. Det finnes trolig ikke en fasit på hvordan norske kommuner bør organisere eiendomsforvaltningen. Til dette er forutsetningene med hensyn til befolkningen, geografi og politisk styring for ulike.

For større kommuner kan det være aktuelt å velge ulike modeller for ulike deler av eiendomsporteføljen. Tjenestebyggene (formålsbyggene) kan for eksempel legges til ett eller flere kommunale foretak, utleieboligene kan legges inn i et AS eller en stiftelse og grunneiendommer kan legges til en sentral etat under rådmannen. Vi går ikke nærmere inn hvilke modeller som kan være egnet i forhold til ulike porteføljer.

Eiendomsforvaltningen kan dessuten organiseres etter ulike modeller for funksjoner på strategisk, taktisk og operativt nivå. På strategisk nivå ligger eiendomsforvaltningens funksjoner tett opp til eierskapet, og en modell som legger til rette for et nært samspill med eier kan da være hensiktsmessig.

På taktisk nivå, som domineres av administrative, økonomiske og teknologiske funksjoner, kan hele spekteret av organisasjonsmodeller gi grunnlag for en god organisering.

På operativt nivå kan også hele spekteret av modeller være aktuelt. I senere år har det blitt vanligere med såkalt outsourcing, som her kan bety å skille operative tjenester ut som egne selskaper, eventuelt å konkurranseutsette slike tjenester ved at de alternativt kan kjøpes inn fra markedet.

Dette siste eksemplet er også egnet til å illustrere at andre politiske hensyn enn de som direkte kan avledes av eiendomsforvaltningens formål, kan være relevante. Noen vil se konkurranseutsetting av operative tjenester som et fagpolitisk spørsmål, andre vil legge større vekt på et forretningsmessig perspektiv og effektiv bruk av markedet til å få mest mulig igjen for pengene. Slike politiske aspekter ved organiseringen vil ikke bli drøftet videre her.

For flertallet av kommuner kan det være hensiktsmessig å holde eiendomsforvaltningen samlet for å oppnå en viss stordriftsfordel, kostnadseffektivitet og fagkompetanse innen de mest relevante fagområder.

Vi skal først se på den generelle krav til god organisering av eiendomsforvaltningen. Deretter presenteres de mest aktuelle organisasjonsmodellene, som har vært gjenstand for en rekke erfaringsbaserte rapporter. Avslutningsvis presenteres en del av den foreliggende litteraturen som kan gi nyttige bidrag til valg av organisasjonsmodell og organiseringen av eiendomsforvaltningen i egen kommune.

### **Generelle krav til god organisering av eiendomsforvaltningen**

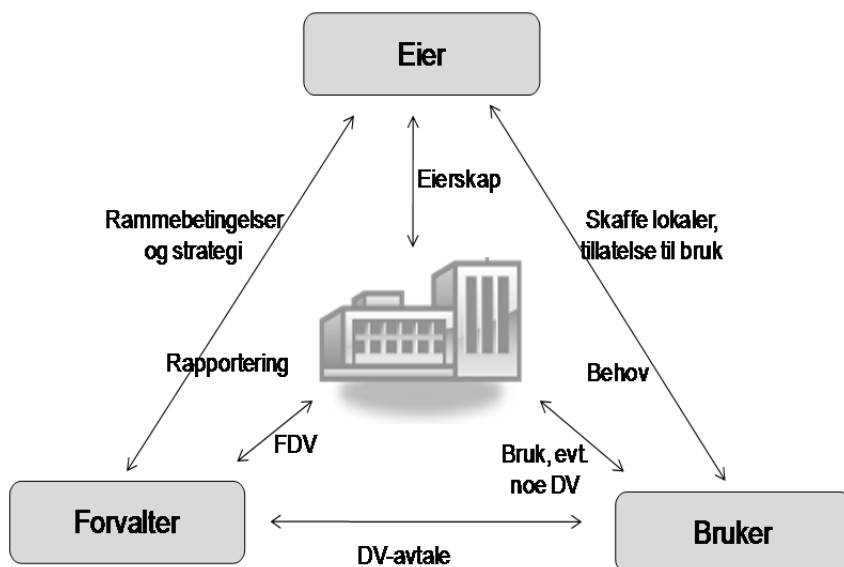
Et av kriteriene på god eiendomsforvaltning var «En hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen, som legger til rette for god faglig kompetanse på alle nivåer i eiendomsforvaltningen, et godt samarbeid og en god gjensidig rolleforståelse med klare ansvarsforhold i trekantforholdet mellom eier, forvalter og bruker.» ([NOU 2004:22](#)).

God organisering omfatter altså ikke kun (eiendoms-)forvaltningen i snever forstand, men også eierskapet og brukerrollen, samt samspillet mellom disse tre funksjonene. Ved gjennomgang av forbilder for god kommunal eiendomsforvaltning viser det seg at en vesentlig suksessfaktor er god kommunikasjon mellom rådmann, formannskap/kommunestyre og ansvarlig eiendomsleder. Kommunen må ha en eiendomsansvarlig med god eiendomsfaglig kompetanse og politisk forståelse.

En part som er helt avgjørende for at de folkevalgte skal kunne utøve god eiendomsforvaltning er rådmannen. Som høyeste administrative sjef har rådmannen en nøkkelrolle i samspillet mellom det politiske og eiendoms faglige miljø i kommunen. Ved gjennomgang av forbilder for god kommunal eiendomsforvaltning viser det seg at en vesentlig suksessfaktor er god kommunikasjon mellom rådmann, formannskap/kommunestyre og ansvarlig eiendomsleder. Kommunen må ha en eiendomsansvarlig med god eiendomsfaglig kompetanse og politisk forståelse.

For eierskapets del har vi tidligere fremhevet behovet for en ansvarlig eiendomsledelse, som må ha til oppgave å ivareta eierskapet på vegne av kommunens politiske ledelse.

Brukerne spiller også en viktig rolle ikke bare i forhold til bygningens verdiskaping, men også i forhold til den daglige forvaltningen av bygning og uteområder. I forhold til brannvern og el-sikkerhet har brukerne et lovpålagt ansvar. En rekke av de kravene som lovverket stiller til bygninger, er primært rettet mot brukerne og den ansvarlige virksomhetsledelsen.



Renholdet, som i de fleste tilfeller er brukernes ansvar, er av stor betydning for slitasjen på gulv og andre overflater. Energibruk påvirkes sterkt av den daglige bruken. Det finnes mange eksempler på god og effektiv energibruk, men også eksempler på meningsløs sløsing. Et godt samspill mellom forvaltningen, særlig driftspersonalet, og brukerne som blant annet må få opplæring og støtte til riktig bruk av klimaanlegg, er derfor svært viktig.

Fagkompetansen må først og fremst sikres gjennom dem som ivaretar forvaltningsfunksjonene på ulike områder og nivåer. Ved valg av organisasjonsmodell blir det derfor viktig å vurdere om modellen legger til rette for å bygge opp god kompetanse på alle relevante områder.

Kostnadene til eiendomsforvaltningen utgjør i størrelsesorden det samme som det brukes til vedlikehold, ca 1/10 av de totale FDVU-kostnader. Andelen av egen operativ virksomhet i forhold til innkjøpte tjenester kan variere, men det er uansett viktig for eier å følge med på ressursbruken i forhold til eiendomsforvaltningens egne kostnader.

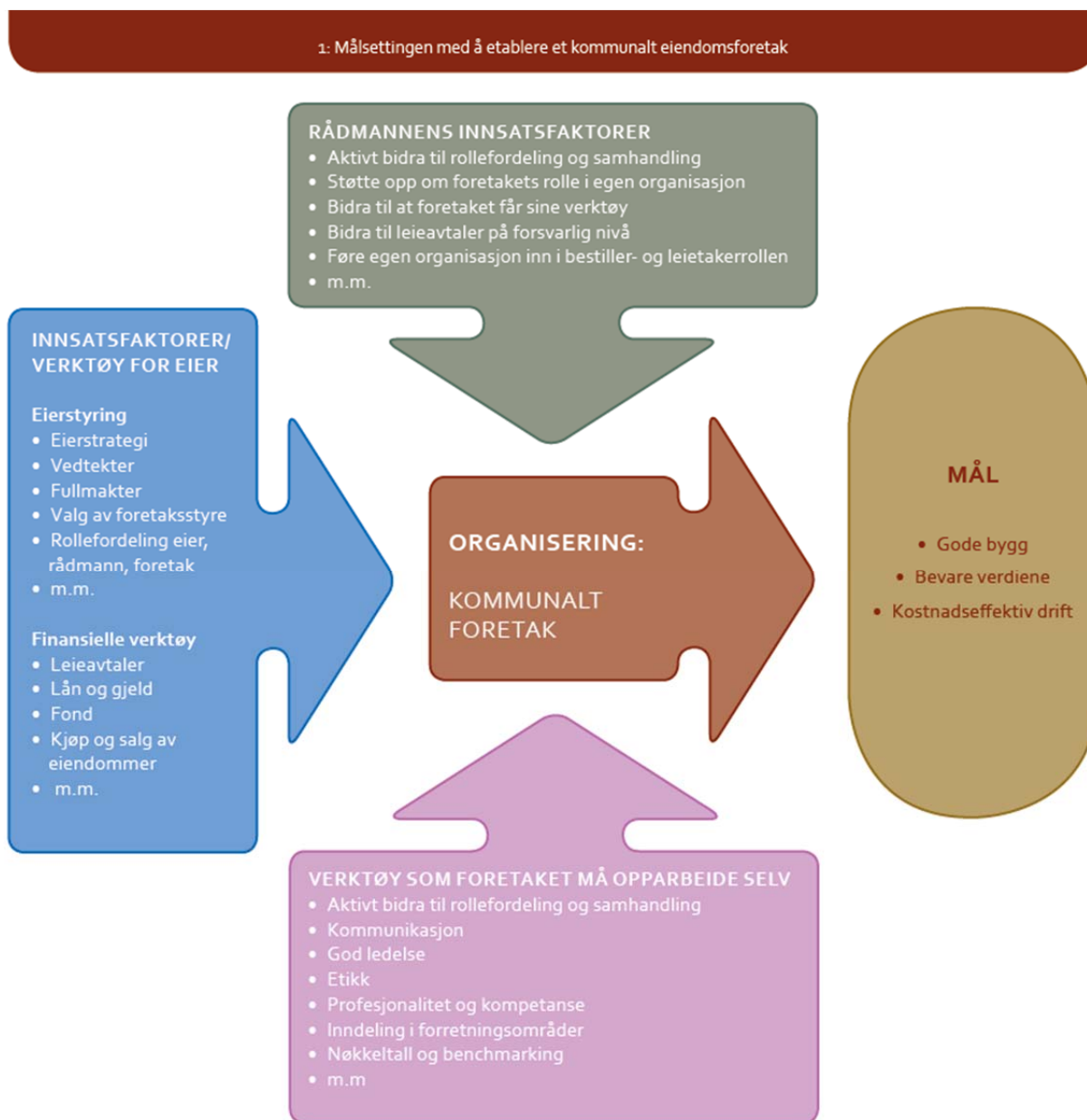
Kravet til en profesjonalisering av kommunal eiendomsforvaltning har økt de siste årene, en utvikling som kommer til å fortsette. Kravene kommer fra samfunnet i form av nye og strengere krav til bygningene og til oppgaver og ansvar som pålegges eiers forvaltning av bygninger. Kravene fra virksomhetene og brukerne skifter raskere og blir stadig mer omfattende, og eiers behov for styring, rapportering og oppfølging i forhold til eget ansvar bidrar også til denne utviklingen.

De generelle kravene til eiendomsforvaltningen kan oppsummeres slik: En kompetent, kostnadseffektiv, brukerorientert og ansvarlig eiendomsforvaltning som ivaretar bygningen og eierens interesser i et langsiktig perspektiv.

### Aktuelle organisasjonsmodeller

Organisasjonsmodellen gir bare overordnede rammebetingelser for eiendomsforvaltningen. Den valgte organisasjonsmodellen må suppleres gjennom kommunestyrets og administrasjonens konkretisering av rammebetingelsene, fullmakter, rutiner og regelverk for hvordan organisasjonen forutsettes å arbeide i praksis. Figuren på neste side viser hvilke bidrag (innsatsfaktorer eller verktøy) kommunens politiske

og administrative ledelse bør bidra med for en vellykket organisering av et kommunalt eiendomsforetak, i tillegg til de verktøy som foretaket må opparbeide selv.



Oversikten oppsummerer viktige konklusjoner fra erfaringsrapporten fra de kommunale eiendomsforetakene (Totland, Horjen m.fl., 2011a), som oppsummeres slik:

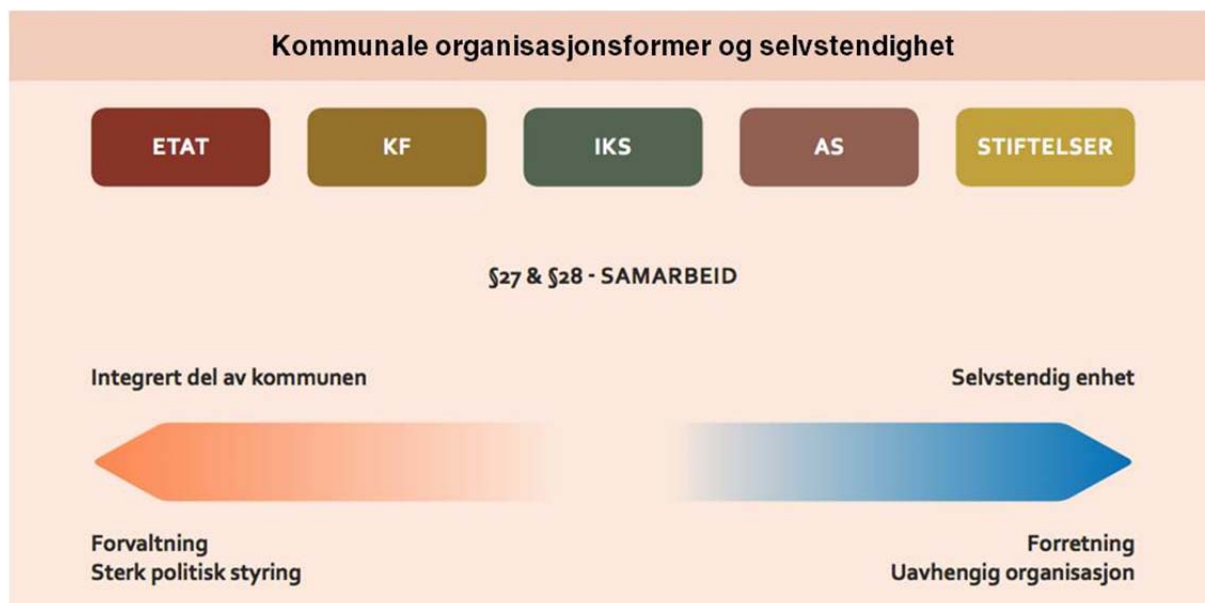
*«Skal man oppnå en god forvaltning av den kommunale eiendomsmasse, må man «ikke gjøre det stykkevis og delt, men fullt og helt». Et etablert eiendomsforetak må utstyres med riktig verktøykasse.*

*Har foretaket ikke fått med seg riktig verktøykasse, må kassen fylles opp så hurtig som mulig. Dette for at foretaket skal kunne nå eiers målsettinger. Hvis ikke er faren for nedleggelse med påfølgende unødig ressursbruk til stede.»*

Ved gjennomgang av de punktene som denne figuren løfter fram, vil man se at svært mye er av generell karakter og vil være like viktig å ivareta, uavhengig av hvilken organisasjonsmodell som legges til grunn.

Valg av en hensiktsmessig organisasjonsmodell blir derfor bare første skritt på veien mot en velorganisert eiendomsforvaltning. Men det første skrittet må gå i riktig retning, ellers er det vanskelig å komme i mål.

Kommunene står fritt til å velge mellom en rekke modeller som kan være aktuelle i forhold til en velorganisert eiendomsforvaltning:



Figuren viser de mest aktuelle modellene, ordnet i rekkefølge etter nærhet til kommunens politiske ledelse.

**Etatsmodellen** innebærer at eiendomsforvaltningen er direkte underlagt rådmannens instruksjonsmyndighet. Dette gir grunnlag for en sterk og direkte politisk styring, og er den mest brukte modellen i landets kommuner. Nærhet til rådmannen og kommunens politiske ledelse er en vesentlig fordel ved etatsmodellen. Denne fordelen er imidlertid størst når eiendomsetaten er direkte underlagt rådmannen som egen etat, og ikke organiseres som en underavdeling for eksempel innenfor en vesentlig mer omfattende, overordnet teknisk etat.

Ulempene med denne modellen er først og fremst at de nære økonomiske prioriteringene mellom etatene lett fører til at vedlikeholdet blir salderingspost.

En annen ulempe er lokalene i stor grad fremstår som «gratis» for brukerne. Som bakgrunn for politiske prioriteringer er det interessant å synliggjøre alle kostnader knyttet til ulike formål. Når kostnadene til lokaler dekkes av bevilgninger til eiendomsforvaltningen og investeringer som utgiftsføres og senere ikke blir synlige i driftsregnskapene, blir det vanskeligere å få oversikt over hvor store ressurser kommunen reelt sett tilgodeser ulike formål med.

### Husleieordninger og foretaksorganisering av eiendomsforvaltningen

Enkelte større kommuner har valgt å innføre kostnadsdekkende husleie, som kan bøte på disse ulempene. Innføring av husleie for bruk av kommunens bygninger fører som oftest til valg av en foretaksorganisering, som er tilpasset nettobudsjettering av eiendomsforvaltningen. Med en kostnadsdekkende leie som inntektsside, må foretaket bære kostnadene til forrentning og avskrivning på investert kapital i tillegg til utleiers FDVU-kostnader.

Husleie betyr at ressurser til anskaffelse, forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av bygninger blir belastet det formålet bygningene brukes til. Gjennom en avtalt, fast leieinntekt får eiendomsforvaltningen et mer forutsigbart inntektsgrunnlag som blant annet kan legge til rette for langsiktighet og et planmessig vedlikehold.

For brukerne, som blir leietakere, vil husleie gi et direkte økonomisk ansvar i forhold til bruk av arealer og de kostnadene dette medfører. Avhengig av beslutningsfullmakter og brukernes rammevilkår for øvrig, vil dette kunne gi hensiktsmessige økonomiske insentiver til større kostnadsbevissthet hos brukerne i deres krav til sine lokaler. Samtidig vil brukerne gjerne få mulighet til å prioritere lokalenes størrelse standard mv i forhold til andre innsatsfaktorer i sin virksomhet.

For eiendomsforvaltningen kan innsparinger på driftssiden gi mer til vedlikehold. I tillegg åpner regelverket for å gjøre avsetninger til å møte svingninger i vedlikeholdsbehovet, særlig til utskiftninger. Erfaringer fra statlig eiendomsforvaltning i Norge og Sverige, som begge har lang erfaring med husleiebasert eiendomsforvaltning, viser at bygningsvedlikeholdet blir klart bedre ivaretatt enn tidligere og bedre enn tilsvarende eiendommer som forvaltes av brukerne (se Eikeland, 2005 og Rohn, 2011).

Husleieordninger motiverer også både brukerne og eiendomsforvalterne til å klargjøre sine roller, ansvar og styringsrett både i forhold til hverandre og i forhold til kommunestyret. Kommunestyret er på sin side overordnet ansvarlig for begge parter og vil dermed også kunne bli mer bevisst hvordan de ulike rollene, som huseier, arbeidsgiver og ansvarlig for tjenestetilbudet blir ivaretatt og balansert.

Oppfølgingen av [NOU 2004:22](#) gjennom KoBE-programmet har resultert i flere rapporter om erfaringer med husleieordninger. Disse er alle tilgjengelige på KoBEs nettsted (<http://kobe.be.no>) under menyvalg «publikasjoner».

FOBE-rapporten «Fra skippertak til systematisk vedlikehold av kommunale bygninger. Kartlegging av beste praksis for interne husleieordninger» (Næspe, 2007) gir en enkel og oversiktlig fremstilling, som er fulgt opp i «Veileder om husleieordninger» (Næspe m.fl., 2008).

En forutsetning for at interne husleieordninger skal fungere etter disse intensjonene, er at det er et klart styringsmessig skille mellom brukernes økonomi og eiendomsforvaltningens økonomi. Etatsmodellen er da mindre velegnet.

De fleste kommuner som har innført husleie, har valgt kommunalt foretak (KF) som organisasjonsmodell for eiendomsforvaltningen. Medio 2010 var det registrert 19 kommunale eiendomsforetak som i sin portefølje hadde ansvar for kommunale formålsbygg/tjenestebygg.

En kommune har organisert eierskapet og eiendomsforvaltningen som et aksjeselskap (AS).

Stiftelser har blitt en del brukt til eierskap og forvaltning av kommunale boliger, men denne modellen innebærer at eierskapet går ut av kommunen, siden stiftelser pr definisjon eier seg selv.

Foreløpig har ingen kommuner valgt interkommunalt selskap (IKS), som ut fra eiendomsfaglige betraktninger synes velegnet, blant annet ut fra stordriftsfordeler og bredere kompetansegrunnlag. Rapporten «IKS i kommunal eiendomsforvaltning.» (Brattås m.fl., 2009) drøfter IKS-modellen.

Rohn (2011) argumenterer for husleieordninger og en foretaksorganisering av eiendomsforvaltningen i større, faglig solide enheter. Dette innebærer regionalt samarbeid, hvor IKS-modellen nevnes som et godt grunnlag.

KoBE-konferansen 2011 hadde eierskap og organisasjonsformer for kommunale formålsbygg (tjenestebygg) som hovedtema. Formålet med konferansen var å gi et grunnlag for kritisk og rasjonell tenkning omkring valg av organisasjonsform med tilhørende rammebetingelser. Utarbeidelse av rapporten «Kommunal eiendomsforvaltning og organisasjonsformer» (Gjertsen, 2011) var del av opplegget for konferansen. Denne rapporten resymerer hovedpunkter fra innleggene på konferansen og drøfter valg av organisasjonsform i et samfunnsfaglig perspektiv.

Når en danner foretak eller selskaper, er det viktig å supplere lovverket med et regelverk som nedfelles i vedtekter eller i selskapsavtale. I enkelte kommuner har en kunnet registrere en oppfatning blant politikere om at foretak og selskap ikke retter seg etter politiske signaler. Det bør derfor lages klare regler om hvordan samspillet mellom foretaket/selskapet og kommunen som eier skal være. Selv om eierskapet forvaltes av foretaket, er det viktig at kommunens fastlegger de overordnede målene. Organisering av eiendomsforvaltning som foretak og selskaper, gjøres ikke primært for å tjene penger, men fordi det er en hensiktsmessig måte å organisere denne delen av kommunens samfunnsansvar. Det er klokt å formulere et regelverk, mål og eierstrategi som legger føringer for en ønsket balanse mellom forretningsmessige, kommunalpolitiske og andre samfunnsmessige hensyn. Det er viktig at eier ved kommunestyret får nok informasjon fra foretaket slik at politisk nivå føler seg trygg på at selskapet forvaltes på en god måte, og styres etter de mål kommunestyret har bestemt.



Reglene for kommunale foretak følger av kommunelovens kapittel 11. Et kommunalt foretak er en utskilt del av kommunens øvrige forvaltning, men foretaket er økonomisk og rettslig en del av kommunen, og kommunen er direkte ansvarlig for all virksomhet i foretaket. Daglig leder av foretaket er underlagt foretakets styre som igjen er direkte underlagt kommunestyret. Daglig leder er følgelig ikke underlagt kommunens øvrige administrasjon. Rådmannen har krav på innsyn og har uttalelsesrett til de av foretakets styresaker som skal videre til politisk behandling. Rådmann kan også kreve at styrevedtak utsettes iverksatt. En god og riktig dialog mellom rådmann og foretakets ledelse er viktig, også fordi det er kommunens virksomheter som er leietakere i formålsbyggene.

Multiconsult og FAVEO som har bidratt til store deler av dette heftet, gjennomførte i den forbindelse en rekke intervjuer med sentrale personer fra noen utvalgte kommuner som har arbeidet spesielt aktivt med sin eiendomsforvaltning de senere årene. Referatene fra intervjuene, som følger nedenfor, gir ulike erfaringer og synspunkter som kan være nyttige innspill for andre kommuner.

### Hva sier kommunene selv?

Nedenfor presenteres noen kommuner som har arbeidet og arbeider aktivt med å oppnå god eiendomsforvaltning. Vi har valgt ut og intervjuet kommuner med stor innbyrdes variasjon mht. størrelse, geografisk beliggenhet og organisasjonsstruktur. Intervjuene ble gjennomført høsten 2010 av representanter for FAVEO og/eller Multiconsult, som har utarbeidet følgende:

**Ordfører, rådmenn og/eller eiendomsansvarlige i de utvalgte kommunene ble bedt om å besvare følgende spørsmål:**

- Når startet arbeidet?
- Hvem/hvilke initierte arbeidet?
- Hva var den primære motivasjonen for å påbegynne arbeidet?
- Hvordan var prosessen?
- Hvilke virkemidler ble brukt?
- Hva er resultatet?
- Hva var suksesskriteriene?
- Hva ville kommunen ha gjort annerledes? Med andre ord: Hvilket forbedringspotensial finnes det?

Samtlige kommuner oppgir **kommunikasjon og samspill** som et viktig suksesskriterium. Kommuner som har tett og god dialog mellom eiere og forvaltere oppnår oftere god eiendomsforvaltning med mindre etterslep, og mer effektiv forvaltning. Om dialogen er god og informasjonsutbyttet skjer jevnlig har organisering en underordnet betydning.

I det følgende er svarene fra kommunene sitert. Det er viktig å presisere at svarene ikke må tolkes som offisielle høringer/uttalelser, da det her ikke fremgår hvem som har svart. Det kan enten være ordfører, rådmann eller eiendomssjefen, og disse kan ha noe forskjellig ståsted i forhold til svarene.

### Drammen kommune

#### 62 566 innbyggere

#### Bygg- og eiendomsforvaltningen er organisert som KF

*Vårt arbeid startet tidlig på nittitallet i økonomiplanarbeidet og endte med etableringen av Drammen Eiendom KF i 1996. Hovedtema den gang var bedre forvaltning og drift av kommunens eiendommer.*

*Det var partigruppen som initierte arbeidet i partiets forslag til økonomiplan og budsjett som ble vedtatt av Bystyret. Arbeidet med å få bedre oversikt og styring gjennom å opprette selskaper har spor tilbake til 1989. Omdanningen av tidligere Televerket var litt inspirator.*

*Den primære motivasjonen var at før 1996, når kommunens eierskap i fast eiendom som representerer store verdier, var fordelt på 40–50 ledere i kommunen som hadde annet hovedfokus enn drift og forvaltning av eiendom... Da må det gå galt. En rektor trenger ikke være god på eiendom og brukte*

*sikkert begrenset tid på det også. Det blir også veldig feil når eksempelvis skolen hadde et politisk sammensatt vedlikeholdsutvalg. Jeg smiler av dette i dag, men vet at dette er hverdagen i flesteparten av landets kommuner.*

*Proessen påløp ved at de folkevalgte var pådriverne og rådmannen håndterte det hele. Det primære virkemidlet vi brukte var omorganisering av bygg- og eiendomsforvaltningen. Drammen Eiendom KB ble opprettet i 1996. Vi hadde ikke og har ikke folkevalgte i styret.*

*Resultatet er at vi har spart penger på drift som strøm, renhold osv. Vi fikk effektivisert bruken ved at internhusleie bidrar til at brukerne er mer effektive i bruk og bruksrett til lokaler/eiendom man ikke trengte ble avdekket. Vi fikk gradvis tatt vedlikeholdsetterslepet, Vi fikk opp den generelle standarden på kommunens eiendommer (1.700 og langt over 300.000 m<sup>2</sup>) Eiendomsselskapet ble et redskap i byutviklingen gjennom prosjekter som Papirbredden, badet, teateret, med mer. Dette er målbart i form av anslag og representerer bare på drift mange titalls millioner spart årlig.*

*Suksesskriteriet i denne prosessen er klare roller. Kommunen eier – styret styrer og daglig leder drifter.*

*Med tanke på forbedringspotensialer så er vi er egentlig fornøyd, slik at endringene fremover kommer i form av mindre justeringer gjerne initiert av selskapet selv. Drammen eiendom ferdigstiller nå to passivhus. Det er et godt, konkret eksempel på at de følger opp eiers målsettinger. På det området har de også ambisiøse planer.*

### **Sørreisa kommune**

#### **3366 innbyggere**

#### **Etatsorganisert bygg- og eiendomsforvaltning (avdeling)**

*Vårt forbedringsarbeid startet i 2009. Det var bygg- og eiendomsforvaltningen i kommunen som initierte arbeidet. Den primære motivasjonen var at det lenge har vært et oppriktig ønske fra bygg- og eiendomsavdelingen å drive en offensiv og fremtidsrettet eiendomsforvaltning i kommunen, men dette har vist seg vanskelig å få til i praksis. Vedlikehold av eksisterende bygg og eiendom har vært nedprioritert til fordel for nyinvesteringer.*

*En medvirkende årsak til denne situasjonen er at vedlikehold og skadeforebygging først gir positiv kostnadseffekt på lang sikt. Derfor må dette viktige arbeidet ofte vike prioritet til fordel for daglige gjøremål samt strakstiltak og også «brannslukkingstiltak» som direkte følge av manglende forebyggingsiltak. KoBE-ordningen har nå gjort det mulig å starte en offensiv prosess for kostnadseffektiv og fremtidsrettet eiendomsforvaltning i Sørreisa kommune.*

*Vi engasjerte eksternt prosjektleder med erfaringsbakgrunn både fra byggebransjen og fra utviklingsprosjekter og tilhørende forbedringsprosesser. Innledningsvis valgte vi å rette fokus mot kommunal bygg generelt. Med bakgrunn i aksept, både politisk og administrativt, startet vi så kartlegging av dagens situasjon og registrering av mulige forbedringsområder. Innledningsvis involverte vi ledelse og operatører i uteseksjonen og gjennomførte arbeidsmøter med disse. Dette er ressurspersoner som har et klart bilde av dagens situasjon og har også klare formeninger om forbedringspotensial og aktuelle forbedringsområder. Vi utarbeidet så en oversikt over aktuelle forbedringsområder. Oversikten omfattet også eksempler på resultat av både god og dårlig praksis innen vedlikehold og skadeforebygging, energisparing, organisering og system og rutiner generelt.*

*Dette ble presentert og drøftet på fellesmøte mellom brukere og medarbeidere i uteseksjonen samt administrativ ledelse. Samtlige møtedeltakere var enige om at dette var et spennende område med stort forbedringspotensial både med hensyn til kvalitet og kostnadseffektivitet.*

*For å spisse satsingen ytterligere besluttet vi så å rette fokus mot skolene og bruke disse som piloter for testing av aktuelle modeller som var fremkommet i prosessen. Vi involverte rektorer og verneombud og har nå integrert vedlikehold og skadeforebygging som en naturlig del av eksisterende HMS-system i skolene. Skolene får forsterket sitt eierforhold til bygg og eiendom som de disponerer og det legges til rette for økt foreldreengasjement og tilhørende dugnadsinnsats. Rektorene får utvidet ansvar og myndighet for vedlikeholdsfunksjonen som ivaretas i nært samråd med bygg – og eiendomsavdelingen.*

*Vi kan ennå ikke måle eller dokumentere noe resultat siden vi fremdeles er i startfasen. Involverte parter har utvilsomt styrket sitt engasjement for å videreutvikle dagens system til en mest mulig kostnadseffektiv praksis. Det er godt samarbeid mellom brukere og bygg- og eiendom og det er stor forståelse for økonomiske utfordringer som gjør det vanskelig å få ivaretatt alle ønsker og behov. Det er enighet om stadig å være på søk etter nye og gjerne utradisjonelle metoder for å komme fram til en mer kostnadseffektiv og fremtidsrettet eiendomsledelse i vår kommune. Brukerne har fått økt ansvar og tilhørende myndighet med hensyn til budsjettering og ressursbruk innen gitte økonomiske rammer. Vi forventer at dette skal gi et positivt resultat, men dette kan ikke dokumenteres enda.*

*Suksesskriterium er å involvere både brukere og vedlikeholdspersonell tidlig i prosessen. Involverte aktører må få et solid eierforhold til prosjektideen og tilhørende innflytelse på beslutninger underveis i prosessen.*

*Det er for tidlig å angi eventuell forbedringspotensial, så langt ser det ut som vi er på riktig vei. Men det kan selvsagt være mange veier som fører fram til målet.*

## **Hamarøy kommune**

### **1752 innbyggere**

#### **Etatsorganisert bygg- og eiendomsforvaltning (avdeling)**

*Etter et forprosjekt initiert av politisk ledelse i 2006 startet arbeidet med utarbeidelse av en strategisk eiendomsplan i april 2008. Formålet var å utvikle en plan for eiendomsforvaltning med utgangspunkt i status for vedlikeholdsetterslep utarbeidet av teknisk enhet.*

*Det har pågått parallelle prosesser i Hamarøy og Steigen kommuner, med ordførerne som aktive pådrivere. Arbeidet ble raskt forankret i kommunestyrene i Hamarøy og Steigen. I prosessen deltok politikere, brukere og fagteknisk avdeling.*

*Den primære motivasjonen har vært å drive et organisert, kontinuerlig verdibevarende og kostnadseffektivt vedlikehold av den kommunale bygningsmassen til fordel for brukere, leietakere og eier. Som virkemiddel ble eksempelvis tilstandsrapporter med kostnader, økonomiske rammebetingelser, organisering, kompetanseheving og sikring av nødvendige økonomiske virkemidler for alle kommunale bygg lagt frem.*

*Resultatet som vi ser nå er en synliggjøring og bedre forståelse for de utfordringene som et stort etterslep på vedlikeholdssiden representerer. Det er også oppnådd en økt bevissthet på at de samlede kostnadene til eiendomsforvaltningen allerede er betydelig. Gjennom en bedre planlegging og organisering kan en muligens oppnå en bedre eiendomsforvaltning totalt sett.*

*Suksesskriteriene var den grunnleggende forankringen, viljen hos politikerne til å avsette tid til fordypning i alle sider av eiendomsforvaltningen i kommunen.*

*Med hensyn til forbedringspotensial så mener vi at selve prosessen har vært tilstrekkelig god og har fått belyst situasjonen.*

*Det har framkommet nok av viktige momenter og virkemidler til forbedring. Forbedringspotensialet ligger i den videre oppfølgingen som både er nødvendig og realiserbar for å nå målet om en god eiendomsforvaltning. Og det er denne oppfølgingen som nå må settes i gang.*

## **Gildeskål kommune**

### **1996 innbyggere**

#### **Organisert bygg- og eiendomsforvaltningen i KF**

*Vårt forbedringsarbeid startet i 2006. Det var ordfører og rådmann som diskuterte saken og ble enige om å ta den videre til politisk nivå for å få aksept for å utrede saken. Den primære motivasjonen var at etterslep av vedlikehold og en økonomisk tilstand tilsa at dette arbeidet ikke ville bli prioritert med mindre man endret måten å tenke på og fikk en annen organisering.*

*Politikerne fattet en beslutning om å igangsette en utredning. Denne ble foretatt av en ekstern aktør og kvalitetssikret internt. Det viktigste virkemidlet som ble bruk var etableringen av en statusrapport med økonomiske nøkkeltall.*

*Vi kan nå se at det har blitt fokus på roller med kommunen som eier, en forvalterrolle og en brukerrolle. Videre så har ledelsen blitt profesjonalisert. Vi har innført en bestiller – utførerrolle, tilstandsanalyse av alle bygg og eiendomsregister og avhending av bygg (dermed er kostnader fokusert til bygg som er i produksjon). Resultatet er bedre bygg.*

*Suksesskriterium for oss har vært riktig organisering, tilstrekkelig kompetanse og kostnadsdekkende husleie. Klart og tydelig avtaleverk mellom eier, bruker og forvalter har også vært viktig. Men ikke minst: Rådmannens medvirkning og vilje.*

*Eneste forbedringspotensial vi ser er at kommunen kunne gjort dette tidligere.*

## **Røyken kommune**

**19 000 innbyggere**

### **Organisert bygg- og eiendomsforvaltningen i KAS**

*Arbeidet startet med en utredning om en reorganisering av eiendomsvirksomheten i kommunen ca år 1999. Røyken Eiendom AS ble stiftet i 2000. Kommunestyret vedtok i 2001 at den kommunale eiendomsmassen skulle overføres samlet til Røyken Eiendom AS (REAS). Videre skulle all forvaltning, drift og vedlikehold av den kommunale eiendomsmassen som benyttes i kommunal tjenesteproduksjon også samles i REAS.*

*Den primære motivasjonen var at kommunen ikke hadde god nok oversikt over eiendomsvirksomheten. Noe av eiendomsvirksomheten skjedde i teknisk etat og andre deler i andre etater. Kommunen hadde liten fokus på verdiene i eiendommene.*

*Det var posisjonen blant de folkevalgte som initierte arbeidet. Rådmannen fremmet en sak til kommunestyret, med basis i en ekstern utredning. Etter vedtak om stiftelse av et Eiendoms AS ble alle eiendommene taksert og det ble foretatt en virksomhetsoverdragelse til REAS (inklusive de 75 ansatte i kommunen).*

*Resultatet er en eiendomsorganisasjon som betegnes med høy profesjonalitet i alle avdelinger. Dette har resultert i lave utbyggingskostnader og mer rasjonell forvaltning, drift og vedlikehold. REAS har også startet næringsutvikling i kommunen på et nytt område.*

*Næringsutviklingen i REAS har medvirket til at vi nå har vedtatt å dele selskapet i to, et selskap som skal drifte og utvikle kommunens formålsbygg og et som skal jobbe spesifikt med næringsutvikling. I ettertid kan vi se at man burde ha splittet selskapet tidligere for å få enda større fokus på næringsutvikling.*

## **Kongsberg kommune**

**24 714 innbyggere**

### **Organisert bygg- og eiendomsforvaltningen i KF**

*Arbeidet med å forberede en ny organisering av eiendomsforvaltningen, startet opp i 1999/2000. Ulike selskapsformer ble vurdert. Etablering av kommunalt foretak ble vedtatt i 2001, med oppstart i 2002.*

*Rådmannen initierte saken, og hadde politisk forankring for dette. Motivasjonen for å se på eiendomsforvaltningen var sammensatt.*

*Forut for etableringsvedtaket ble det gjennomført en kommuneintern prosess med eksternt konsulentbistand. De viktigste forventninger til foretaket ble som startpunkt for denne prosessen satt til å være profesjonalitet, kompetanse, kundefokus, tydeligere bestiller-utførerroller, samsvar mellom kvalitet/mengde/tid/pris. Sluttrapporten inneholdt mer eller mindre bearbejdede forslag om hvilke eiendommer foretaket skulle forvalte, hvordan verdien på disse skulle fastsettes, hvilke funksjoner/oppgaver foretaket skulle ha, prinsippene for fastsettelse av husleie/pris på tjenestene, samt*

*de budsjettmessige konsekvensene for kommunen, organisering av foretaket, rekruttering til foretaket, samt forslag til vedtekter.*

*Foretaket ble etablert med rimelig klare vedtekter. Formålet var tredelt; stille hensiktsmessige bygninger til disposisjon for kommunal tjenesteproduksjon, øke verdien i eiendomsmassen, samt bidra til driftseffektive løsninger. Men, grunnet svak sammenheng mellom de politiske vedtatte vedtektene for foretaket og den reelle oppfølgingen via bl.a. budsjetter, har foretaket ikke blitt gitt tilstrekkelige finansielle virkemidler til reelt å kunne tilby den type hensiktsmessige bygg/eiendom/arealer som det var målsetting om. Man har heller ikke kunnet bevare eller øke verdien i eiendomsmassen.*

*Foretaksorganiseringen har likevel vært en suksess. Eiendomsforvaltningen (FDVUSP) er blitt langt mer fokusert, strukturert og profesjonalisert. Politiske organer får levert solide grunnlag for sine beslutninger. Foretaket har oppnådd å spare kommunens totale driftsbudsjett relatert til lokaler og eiendommer for over 50 mill kroner årlig sammenlignet med utgangspunktet. Det er også en betydelig nedgang i totalt energiforbruk i bygningsmassen.*

*Det har fra foretakets side vært arbeidet kontinuerlig for å skape tillit, tydelighet og struktur mellom utleier og leietaker. Tydeligere fokus på gode eiendomsøkonomiske- og eiendomsstrategiske løsninger har vært mulig gjennom vektlegging på godt styrearbeid, aktiv daglig ledelse, satsing på økt kompetanse, langtidsplanlegging m.m. Det har vært viktig med kontinuerlig informasjon og kommunikasjon med rådmannens organisasjon og politiske organer vedrørende sammenheng mellom målsettinger og virkemidler.*

*Dersom en i dag skulle forberedt for en KF-oppstart, tyder erfaringene i Kongsberg på at en før oppstart burde forankret bedre sammenhengen mellom målsettinger og virkemidler for god eiendomsforvaltning. Dette både i det politiske miljøet og i rådmannens organisasjon. Sikkerhet for at avtalt husleie og betaling for foretakets tjenesteleveranse i formålsbygg blir betalt i henhold til avtaler, og at husleieordningen for formålsbygg kan fastsettes på et nivå som tillater et forsvarlig vedlikehold, er betydelige virkemidler for å nå målsettingene med foretaksetablering.*

## Referanser, videre lesing

Arge, Kirsten (2008). *Strategisk porteføljeforvaltning av kommunal eiendom*. Utgitt av SINTEF Byggforsk, Oslo. <http://kobe.be.no/kobedokumenter/koberapporter/PortefoljeKommunalArge.pdf>

Askeland, Arnold o. fl. (2007). *Bedre eierskap i kommunene*. Utgitt av Norsk kommunalteknisk forening, FOBE, Oslo.

Brattås, Hans, Håkon Kvåle Gissing, Nora Johanne Klungset (2009). *IKS i kommunal eiendomsforvaltning*. FoU rapport 1-2009. Utgitt av NTNU, Senter for eiendomsutvikling og -forvaltning, Trondheim. <http://www.metamorfose.ntnu.no/Rapporter.shtml>

Bjørberg, Svein og Anders Larsen, Håkon Øiseth (2007). *Livssyklus kostnader for bygninger. Innføring og prinsipper*. RIF, NBEF; Multiconsult AS, Oslo. <http://kobe.be.no/kobedokumenter/koberapporter/Livssyklus kostnader rev KoBE-07.pdf>

Cold, Birgit (2010). *Her er det godt å være – om estetikk i omgivelsene*. Temahefte 3: Eiendomsutvikling og forvaltning. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim.

Dokka, T, H o. fl. (2009). *Kriterier for passiv- og lavenergibygging – Yrkesbygg*. Rapport 42. Utgitt av SINTEF Byggforsk 2009

Eikeland, Per T. (2005). *Husleieordninger i statlig eiendomsforvaltning*. Rapport til Moderniseringsdepartementet. <http://kobe.be.no/kobedokumenter/koberapporter/Husleieordninger.pdf>

Gjertsen, Arild (2011). *Kommunal eiendomsforvaltning og organisasjonsformer*. NF-rapport nr. 6/2011. Utgitt av Nordlandsforskning, Bodø. [http://kobe.be.no/kobedokumenter/koberapporter/NFrapp\\_06\\_2011.pdf](http://kobe.be.no/kobedokumenter/koberapporter/NFrapp_06_2011.pdf)

Haugen, Tore I. (2008). *Facility management. Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av bygninger*. Temahefte 1: Eiendomsutvikling og -forvaltning. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim.

Horjen, Fredrik (2009). *Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – en veileder for folkevalgte og rådmenn*. Utgitt av KS, Oslo. [http://www.ks.no/PageFiles/1501/Vedlikeh\\_hele.pdf](http://www.ks.no/PageFiles/1501/Vedlikeh_hele.pdf)

Jødahl, Gunnar, Fredrik Horjen, Jan Atle Strand (2007). *Strategisk plan for godt eierskap – samspillet mellom eier og forvalter - Årshjulet*. Utgitt av Norsk kommunalteknisk forening, FOBE, Oslo. <http://kobe.be.no/kobedokumenter/koberapporter/aarshjul.pdf>

Kasa, S o. fl. (2010). *Kommuner og klima – en sammenligning mellom Norge og Sverige*. Policy Note 2010:02. Cicero, Oslo.

Kleiven, Håkon (2010). *Lover og forskifter innen kommunal eiendomsforvaltning*. Foilserie fra forelesning NTNU, Trondheim.

KOBE (2011). *Modulene i denne serien, modul 1 «Introduksjon», modul 2 «Politiske mål og interesser», modul 3 «Eierrollen og eierstrategier» og modul 4 «God eiendomsledelse, modeller og eksempler»*. Oslo. <http://kobe.be.no>

Kommunal- og regionaldepartementet (2009). *Bygg for framtida. Miljøhandlingsplan for bolig- og byggsektoren 2009-2012*. Utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo. [http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/BOBY/handlingsplaner/H-2237\\_web.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/BOBY/handlingsplaner/H-2237_web.pdf)

KS mener (2008). *Uttalelse fra Landsstyret i KS. Handlingsplan for vedlikehold av kommunale bygninger*. 15.10.08

Larsen, Anders og Svein Bjørberg (2007). *Livsløpsplanlegging og tilpasningsdyktighet i bygninger - innføring og prinsipper*. Multiconsult AS, Oslo. <http://kobe.be.no/kobedokumenter/koberapporter/LivsløpsplanSept07.pdf>

Multiconsult og PricewaterhouseCoopers (2008). *Fra forfall til forbilde*. Utgitt av KS, Oslo

Mørk, Max Ingar, Svein Bjørberg, Marit Støre Valen, Olav Egil Sæbøe, Ove Weisæth (2008). *Ord og uttrykk innen Eiendomsforvaltning – Fasilitetsstyring*. Utgitt av NBEF, NTNU, Multiconsult. <http://kobe.be.no/kobedokumenter/koberapporter/orduttrykkef.pdf>

Norsk kommunalteknisk forening, FOBE (2007). *Bedre eierskap I kommunene*. Oslo. <http://kobe.be.no/kobedokumenter/koberapporter/FOBE-BedreEierskapRapport.pdf>

NOU 2004:22. *Velholdte bygninger gir mer til alle*. Statens forvaltningstjeneste, Oslo. [http://kobe.be.no/kobedokumenter/koberapporter/NOU2004\\_22PDFS.pdf](http://kobe.be.no/kobedokumenter/koberapporter/NOU2004_22PDFS.pdf)

Næspe, Bengt (2007). *Fra skippertak til systematisk vedlikehold av kommunale bygninger. Kartlegging av beste praksis for interne husleieordninger*. Utgitt av Norsk kommunalteknisk forening, FOBE, Oslo. [http://kobe.be.no/kobedokumenter/koberapporter/husleie\\_bestepraksis\\_rapport.pdf](http://kobe.be.no/kobedokumenter/koberapporter/husleie_bestepraksis_rapport.pdf)

Næspe, Bengt, Jan Tegnander, Lars A. Mickelsen (2008). *Veileder om husleieordninger*. Utgitt av NKF, FOBE, Oslo. [http://kobe.be.no/kobedokumenter/koberapporter/Veileder\\_husleieordninger\\_fobe\\_juli08.pdf](http://kobe.be.no/kobedokumenter/koberapporter/Veileder_husleieordninger_fobe_juli08.pdf)

RIF (2010). *State of the Nation*. Rådgivende ingeniørers forening, Oslo.

Standard Norge (2010). *NS 3700: Kriterier for passivhus og lavenergihus, Boliger*. Standard Norge, Oslo.

Rohn, Helge (2011). *Rapport om eierskap og organisering av eiendomsforvaltning i kommunesektoren*. Utgitt av Reinertsen AS, Oslo. [http://kobe.be.no/kobedokumenter/koberapporter/Rohn\\_Eierskap\\_og\\_organisering.pdf](http://kobe.be.no/kobedokumenter/koberapporter/Rohn_Eierskap_og_organisering.pdf)

Sæbøe, Olav Egil og Siri Hunnes Blakstad (2009). *Fasilitetsstyring. Verdiskaping – Verdiøkning – Verdibevaring*. Temahefte 2: Eiendomsutvikling og -forvaltning. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim.

Totland, Bjørg, Fredrik Horjen m.fl. (2011a). *Kommunal eiendomsforvaltning - En veileder/verktøykasse for folkevalgte og administrasjon*. Utgiver Kongsberg kommunale eiendom KF, Kongsberg. <http://kobe.be.no/kobedokumenter/koberapporter/HvordanLykkesKFTemahefte.pdf>

Totland, Bjørg, Fredrik Horjen m.fl. (2011b). *Veien til bedre kommunale bygg - Hva må til for å lykkes?* Utgiver Kongsberg kommunale eiendom KF, Kongsberg. <http://kobe.be.no/kobedokumenter/koberapporter/HvordanLykkesKF-Korthefte.pdf>

Valen, Marit Støre, Nils Olsson, Svein Bjørberg og Håkon K. Gissinger (2011). *Bygningsvedlikehold – Bedre planlegging – En nøkkel til bedre vedlikehold*. Temahefte 4: Eiendomsutvikling og -forvaltning. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim.

NOU 2010:10. *Tilpassing til eit klima i endring*. Miljøverndepartementet, Oslo. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/nou-er/2010/nou-2010-10.html?id=624355>

Temaside «Energi og miljø. Riksantikvaren. <http://www.riksantikvaren.no/>  
[http://www.riksantikvaren.no/Norsk/Tema/Energi\\_og\\_miljo/](http://www.riksantikvaren.no/Norsk/Tema/Energi_og_miljo/)

Temaside «Hva er et passivhus?» og «Offentlige krav». Lavenergiprogrammet. <http://lavenergiprogrammet.no/>

Temaside «Energimerk ditt yrkesbygg». NVE. <http://Energimerking.no>  
<http://www.energimerking.no/no/Energimerking-Bygg/Energimerking-av-bygg/>

## Nyttige nettsteder.

BE - Statens bygningstekniske etat, KoBE:	<a href="http://www.be.no">www.be.no</a> , <a href="http://www.kobe.be.no">www.kobe.be.no</a>
NKF - Norsk kommunalteknisk forening:	<a href="http://www.kommunalteknikk.no">www.kommunalteknikk.no</a>
KS - Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon:	<a href="http://www.ks.no">www.ks.no</a>
KA – Kirkelig arbeidsgiverforening:	<a href="http://www.ka.no/arbeidsliv/kirkebygg">www.ka.no/arbeidsliv/kirkebygg</a>
SINTEF- Byggforsk:	<a href="http://www.sintefbyggforsk.no">www.sintefbyggforsk.no</a>
Lavenergiprogrammet:	<a href="http://www.lavenergiprogrammet.no">www.lavenergiprogrammet.no</a>
Riksantikvaren:	<a href="http://www.riksantikvaren.no">www.riksantikvaren.no</a>
Energimerking:	<a href="http://www.energimerking.no">www.energimerking.no</a>
Enova:	<a href="http://www.enova.no">www.enova.no</a>
Husbanken:	<a href="http://www.husbanken.no">www.husbanken.no</a>