



Saksframlegg

Arkivsak-dok. 24/4263-5
Saksbehandler Kamilla Solheim

Utvalg	Møtedato
Kommunestyret	24.04.2025
Formannskapet	10.04.2025
Administrasjonsutvalget	10.04.2025

Videreutvikling av etatsmodellen for drift og utvikling av kommunal eiendom

Kommunedirektørens forslag til vedtak

Kommunestyret tar kommunedirektørens vurderinger knyttet til utvikling og effektivisering av eiendomsforvaltningen til etterretning og ber om at arbeidet følges opp med orienteringer i Miljø- og teknisk utvalg. Det arbeides ikke videre med etablering av et kommunalt foretak for eiendomsforvaltningen i Risør kommune.

Vedlegg

Eiendomsliste for Risør kommune

Kort resymé

I desember 2023 fattet kommunestyret et vedtak om at kommunedirektøren skulle starte en prosess med å få etablert et kommunalt foretak (KF) for kommunens eiendomsforvaltning. Gjennom 2024 ble det innhentet kunnskap og erfaringer fra å etablere og drive kommunale tjenester i et KF og i desember 2024 ble det fremmet en sak for kommunestyret hvor konklusjonen fra kommunedirektørens side var at det ikke forelå en overvekt av økonomiske eller kvalitative fordeler ved en slik omorganisering.

Kommunedirektøren forstår vedtaket fra kommunestyret i 2024 slik at de ønsket en grundigere vurdering av hvilke forbedringer som kan gjøres innenfor dagens organisering, for å oppnå noen av de fordelene som ble beskrevet ved drift og utvikling av eiendomsforvaltningen i et KF.

Saken som fremmes nå beskriver forbedringsområder som kommunedirektøren ønsker å sette søkelys på, for å oppnå en mest mulig effektiv drift og utvikling av kommunens eiendomsportefølje.

Vedlegg til saken er en alfabetisk oversikt over kommunens bygningsmasse.

Saksopplysninger

I desember 2023 fattet kommunestyret følgende vedtak:

Risør kommunestyre ber kommunedirektøren starte opp en prosess i starten av 2024 med det formål å få etablert et Kommunalt Eiendomsforetak (KF) i 2024. Det forventes at det skal fremmes en sak til kommunestyret før sommeren, og bør være operativt i løpet av 2024.

Kommunestyret ber om at følgende føringer blir hensyntatt i prosessen:

Risør Eiendom KF vil ha en viktig rolle i å utvikle Risør kommune. Foretaket bør styre bygge- og eiendomsprosjekter, være ansvarlig for renhold, drift, vedlikehold og utleie av kommunens bygg og boliger. De skal følge opp kommunens overordnede målsetning ved å være en konkurransedyktig og serviceorientert virksomhet som er bevist sitt samfunnsansvar. Risør Eiendom KF skal bidra til at vi skal vokse inn i et grønt samfunn som bør være førende for mål og vekst.

Risør Eiendom KF bør kunne organiseres med f.eks. fire avdelinger i tillegg til administrasjonen:

- Eiendomsdriften som skal ha ansvar for drift, vedlikehold og renhold på Risør kommunes formålsbygg. Det kan også tas oppdrag i privat sektor.*
- Boligforvaltning vil kunne håndtere utleie av kommunale boliger og oppfølging av utleiekontrakter i tillegg til kjøp, salg og innleie av boligeiendommer. Boligforvaltning håndterer også booking av Møte/fest og skolelokaler.*
- Eiendomsutvikling bør organisere kommunale eiendomsprosjekter, kjøp og salg av tomter og utvikling av kommunale tomteområder.*
- Prosjekt kan være ansvarlige for alle kommunale investeringsprosjekt, både små og store byggeprosjekter.*

Det vil være naturlig at det utarbeides en rammeavtale over Eiendom, Bygg og anlegg mellom avtalepartene: Risør Kommune (RK) og Risør Eiendom KF (REKF). Styret i Risør Eiendom KF bør velges av kommunestyret og følge valgperioder, det bør settes av 1 plass til ansattes representant

Føringene som kommunedirektøren skulle hensynta i prosessen med å etablere et kommunalt eiendomsforetak for Risør, var identiske med organiseringen av Arendal Eiendom KF. Organiseringen i Arendal kan antas å ha vært til inspirasjon for vedtaket, og det må nevnes at Arendal Eiendom KF ble nedlagt etter budsjettbehandlingen i Arendal kommune i desember 2024. Pr. i dag har Arendal ansatt en konstituert kommunalsjef, som har det overordnede ansvaret for eiendomsforvaltningen.

På bakgrunn av vedtaket som ble fattet i budsjettbehandlingen i Risør i 2023, ble det innhentet kunnskap og erfaringer fra andre kommuner som drev kommunale tjenester i et KF. Det ble gitt en orientering om arbeidet så langt i en samling med formannskapet i juni 2024.

I desember 2024 ble det fremmet en sak, hvor kommunedirektøren, etter vurderinger av fordeler og ulemper, konkluderte med at det er mulig å organisere en effektiv eiendomsforvaltning både gjennom etatsmodellen, som i dag, og i et KF. Kommunedirektøren mente allikevel at en omorganisering ikke ville garantere hverken tilstrekkelig økonomiske eller kvalitetsmessige resultater, som ville rettferdiggjøre den merkostnaden en slik omorganisering ville medføre. Kommunedirektøren konkluderte med at arbeidet med å etablere et KF burde avsluttes, både ut fra et kostnadshensyn og et ressurs-hensyn. Kommunestyret fattet følgende vedtak:

Risør kommunestyre ber kommunedirektøren å komme tilbake med en grundigere vurdering av en videreutviklet etatsmodell opp imot et kommunalt eiendomsforetak på drift av kommunal eiendom og utvikling. Saken legges frem for politisk behandling i februar.

Saken behandles i Administrasjonsutvalget hvor de tillitsvalgte får uttale seg. Ved saken legges ved oversikt over bygningsmassen.

Saken som var til behandling i desember 2024 presenterte dagens organisering av eiendomsforvaltningen og belyste hvordan drift av kommunale foretak er regulert i kommunelovens kapittel 9. Videre belyste den økonomiske konsekvenser både ved en omorganisering i seg selv og i den videre driften av et KF. Blant annet beskrev kommunedirektøren behov for en 50 % prosjektlederstilling om omorganiseringsprosessen skulle fortsette med mål om å etablere et KF for eiendomsforvaltningen. Saken belyste fordeler og ulemper ved de ulike organisasjonsmodellene og det blir ikke gjentatt i denne saken.

Vedtaket i desember ba om en grundig beskrivelse av forbedringsområder ved dagens organisering, som kan bidra til å imøtekomme noen av de styrkene som kom frem med et KF, som blant annet var et selvstendig og dermed mer oversiktlig budsjett, gjennom tydelig rollefordeling både styrket fagkompetanse og mer fokus på kjerneoppgaver. Kommunedirektøren har valgt å se på mulighetene for å bedre den økonomiske oversikten og forutsigbarheten, samt en tydeliggjøring av roller og ansvar for å bedre samhandlingen internt i kommunen.

Økonomisk oversikt og forutsigbarhet ved å ta i bruk et digitalt verktøy

Som belyst i saken i desember har et KF egne budsjetter og regnskap, noe som kan gi bedre økonomisk oversikt og større økonomisk forutsigbarhet. For å skape den samme oversikten og forutsigbarheten når eiendomsforvaltningen er en integrert del av den kommunale organisasjonen, er det utviklet flere verktøy. Et av disse verktøyene er multiMap, utviklet av Multiconsult som et strategisk verktøy for eiendomsforvaltning, som gjør det mer ressurseffektivt å kartlegge kommunens eiendomsmasse og legge grunnlag for langsiktig planlegging og bærekraftig utvikling av bygg, anlegg og eiendom i et livsløpsperspektiv.

Kartleggingen benyttes som underlag for budsjettprosesser, eiendomsstrategier og langsiktige utviklingsplaner. Verktøyet består av flere moduler en kommune kan velge mellom, både for teknisk tilstand, funksjonell egnethet ved de ulike bygg, samt tiltaks- og vedlikeholdsplan for å nevne noen.

Pr i dag bruker ikke eiendomsforvaltningen i Risør et overordnet digitalt verktøy som sammenstiller hele den kommunale eiendomsmassen på over 60.000 m², men benytter flere ulike systemer. Gjennom januar og februar har kommunen testet dette verktøyet og registrert og kartlagt kommunens bygningsmasse.

Prosess

Få bedre oversikt over din eiendomsportefølje



Registrer

Registrer bygg og eiendom i multiMap i nettportalen.



Kartlegg

Kartlegger overordnet informasjon om hvert bygg.



Analyser

Hvordan eiendomsporteføljen er i dag og vil utvikle seg over tid.



Presenter

Hent enkelt ut visuelle rapporter for presentasjoner.

Det som tidligere er referert til som vedlegg 5 i budsjettet, Vedlikehold- og oppgraderingsbehov i kommunale bygg, og som i år lå som eiendomsforvaltningens arbeidsbok, har til nå være et forsøk på å synliggjøre, både internt og politisk, det planlagte vedlikeholds- og investeringsbehovet.

Tiltakene som er prioritert inn i arbeidslisten, er planlagte tiltak, som enten er spilt inn fra driftsoperatørene i eiendomsavdelingen eller fra virksomhetslederne i kommunen, som drifter sine tjenester i kommunens bygg. Behov som spilles inn fra tjenestene kan ha bakgrunn i driftsmessige endringer, som flere eller færre brukere, endrede sikkerhetsbehov, flytting og samlokalisering av ulike tjenester, omorganiseringer eller annet.

Et annet område som er krevende å forutse og budsjettere, er det uforutsette drifts- og vedlikeholdsbehovet. Der hvor noe blir ødelagt, skadet, eller at ting plutselig endrer seg og må håndteres i løpet av året. Da kan tiltak være så kostnadskrevenne at det er behov for egne politiske bevilgninger, eller det er tiltak som kan tas over eiendomsfordelingens egne driftsbudsjetter.

En videre kartleggingen kan gi et bedre grunnlag forvaltning av eiendomsmassen gjennom langsiktig planlegging, bedre budsjettprosesser og bedre vurdering av eiendommens tilpasningsbehov.

Større oppmerksomhet på kjerneoppgaver og rolleforståelse

Fra saken i desember: *Ved å skille ut tjenester i et KF, kan foretaket sette søkelys på spesifikke driftsoppgaver og dermed bli mer spesialisert og profesjonalisert.* I en liten kommune som Risør er det korte linjer og organisasjonen kan oppnå fordeler ved å utnytte en viss grad av fleksibilitet og smidighet mellom enhetene. I en fleksibel og smidig organisasjon må det allikevel være en god rolleforståelse og avklaring av hvilket ansvar som ligger hvor. Når eiendomsforvaltningen er en del av den integrerte kommuneorganisasjonen, kan det medføre at rollene og ansvar mellom de som drifter eiendommene, og de som drifter tjenester i eiendommene blir noe uklare. De ulike virksomhetslederne kan oppleve at de har et større ansvar for drift og vedlikehold av de kommunale eiendommene enn de har. Vedtaket som ble fattet i desember 2023, har forsterket et pågående arbeid med å avklare roller og ansvar mellom eiendomsforvaltningen og andre enheter.

Et annet område hvor det er nødvendig å arbeide med klargjøring av roller og ansvar er når det gjelder vurderinger knyttet til fremtidig bruk av den enkelte kommunale eiendommen. Kommunen har ansvar for et bredt spekter av tjenester, som er i kontinuerlig endring, noe som påvirker kommunens bygningsmasse. Her må flere enheter være involvert før det kan fattes en helhetlig og langsiktig beslutning, som igjen legges til grunn for en investering knyttet til endrede behov eller avhending av eiendom. Eiendomsavdelingen er ansvarlig for drift og utvikling av kommunens eiendomsportefølje, og kan i større grad bli gitt ansvaret for å ta initiativ til prosesser rundt endret bruk og eventuelt forslag til avhending av bygg.

Kommunedirektøren er, i likhet med kommunestyret, opptatt av at kommunen skal ha mest mulig optimal bygningsmasse, for å sikre gode tjenester og et bærekraftig og levende samfunn. Det gjøres kontinuerlig vurderinger av fremtidig bruk versus avhending av kommunale bygg. Et eksempel på en grundig vurdering er prosessen knyttet til den gamle barnehagen i Rikken 18. Her

ble det gjort en vurdering knyttet til om helse og omsorg skulle flytte barneavlastningen til byen, og om denne eiendommen kunne være egnet for det. Når det ble avklart at det ikke var et ønsket alternativ, ble videre utvikling av eiendommen lagt fram for en politisk beslutning.

Kommunedirektøren har gjennom flere år fremmet saker om salg og avhending av kommunale eiendommer, blant annet:

- I 2016 Mudderbua på Sagjordet ble overtatt av Risør ro- og padlekubb
- I 2020 overtok Kystlaget Øster Riisør låven på Randvik
- I 2020 la kommunedirektøren fram en sak om salg av Prestegata 9 og Branntårnet
- Fremmet ny sak med vurdering av salg av Kirkegata 1 og Musikkens Hus
- I 2021 solgte kommunen Prestegata 9
- I 2021 solgte kommunen Tollboden
- I 2021 inngikk kommunen avtale med Aust-Agder turistforening om Randvik Gård
- Solgte i 2024 Gamle Kranveien 2
- Selger Sykehusgata 9
- Selger Kirkegata 1
- Selger Buvikbakken 34 etter behandling av reguleringsplan for Urheia
- Har innledet samtaler med korpene om Musikkens Hus

Økonomi

I saken som ble lagt frem i desember konkluderte kommunedirektøren med at det vil være mer hensiktsmessig å arbeide med organisasjonsutvikling innenfor dagens etatsmodell enn å gå inn i en kostnadskrevende omorganisering.

Vurderingen var blant annet basert på en økonomisk risiko ved en slik omorganisering, hvor den nye organisasjonsformen både kunne bli mer kostbar å drifte uten å nødvendigvis oppnå økonomiske innsparinger i driften av kommunens bygningsmasse. En løsning på å få en bedre oversikt over både kommunens totale bygningsmasse, og dens vedlikeholdsbehov er å ta i bruk et verktøy som multiMap fra Multiconsult, eller tilsvarende verktøy.

Pr i dag har denne saken ingen direkte økonomiske konsekvenser, da den innledende prosessen med å teste multiMap har vært uten økonomiske kostnader og kun krevd administrative ressurser. Om kommunedirektøren velger å ta i bruk dette verktøyet videre, som et strategisk verktøy både for å kartlegge kommunens eiendomsmasse og legge grunnlag for langsiktig planlegging og bærekraftig utvikling, vil kostnadene knyttet til dette bli innarbeidet i kommunens budsjett for 2026 og HP/ØP. Her gjenstår det fremdeles vurderinger knyttet til i hvilket omfang det er fornuftig å bruke et slikt verktøy og det er vurderinger som vil gjøres fortløpende gjennom 2025.

Andre driftsmessige konsekvenser av en slik beslutning er implementeringskostnaden ved å innføre et nytt digitalt verktøy.

Kommuneplan

Kommuneplanens hovedmål; Sammen om et bærekraftig og levende samfunn, omhandler alle de tre perspektivene for bærekraft, miljø, økonomi og sosial utvikling og kapittel 6 i kommuneplanens samfunnsdel handler om kommunen som organisasjon og beskriver innsatsfaktorer som vil være sentrale når kommunen skal møte nye utviklingstrekk og ta i bruk nye arbeidsverktøy i tiden som kommer. Et av hovedområdene er å beholde og rekruttere flinke folk:

Kvaliteten på våre tjenester blir i stor grad avgjort av i hvilken grad vi klarer å rekruttere og beholde gode, engasjerte og kvalifiserte arbeidstakere. Kampen om den beste arbeidskraften vil tilta i årene som kommer. For å klare å rekruttere og beholde gode folk, er vi i framtida avhengig av å kunne tilby gode og spennende fagmiljøer der flinke folk jobber sammen og der det blir gitt mulighet til faglig og personlig utvikling. Dette er viktig og gjelder for både fagarbeidere og ansatte med høyskole- og universitetsutdanning.

Når saken nå handler om hvordan dagens etatsmodell, og samhandlingen mellom enhetene kan bli bedre, for å imøtekomme noen av de fordelene som man kan oppnå ved å organisere en kommunal tjeneste i et mer selvstendig KF, så er det organisasjonsutviklingsevnen det er relevant å jobbe med. En slik organisasjonskultur bygges gjennom å rekruttere og beholde flinke folk, og bygge gode fagmiljøer der flinke folk kan finne gode løsninger sammen, på tvers av organisasjonen.

Folkehelse og levkår

Folkehelse er ett av to gjennomgående satsingsområder i kommuneplanen. Med folkehelsearbeid menes samfunnets innsats for å påvirke faktorer som direkte eller indirekte fremmer befolkningens helse og trivsel. Forvaltning av bygninger som kommunehus, skoler, sykehjem og utleieboliger har betydning for folkehelsen; som når det gjelder innendørs luftkvalitet, tilgjengelighet, sikkerhet og trygghet, fellesarealer som fremmer sosial interaksjon og trivsel, samt vedlikehold og renhold. Ved å prioritere slike forhold bidrar vi til å skape trygge, sunne og inkluderende miljøer for alle brukere av bygningene.

Når det gjelder boliger for eldre og personer utenfor det ordinære leiemarkedet, er kostnadsnivået en faktor som gjør at det er viktig at kommunen kan tilby boliger til lavest mulig kostnad. Erfaringer fra andre kommuner som har organisert eiendomsforvaltningen i et KF, viser at mens kvaliteten i stor grad har blitt hevet, er også kostnadene blitt så høye for brukerne, at det gir store utfordringer i den økonomiske bærekraften i tilbudene, hvor personer og brukergrupper med svak økonomi blir skadelidende.

Å beholde eiendomsforvaltningen i dagens organisasjonsstruktur, virker å være beste løsning for helhetlige og tverrfaglige beslutninger når det gjelder drift og utvikling av kommunens eiendomsmasse.

Klima og miljø

Klima er det andre gjennomgående satsingsområdet i kommuneplanen. Uavhengig av organisasjonsmodell må eiendomsforvaltningen ta klima og miljøhensyn i sitt arbeid og i Miljøplan omhandler ett av syv tema bygg og anlegg. Målet er at kommunen skal nettopp effektivisere bruken av egne bygg, redusere energibruk, øke kompetansen blant utbyggere, og være en klima- og miljøbevisst byggherre i egne prosjekter.

Næringsperspektiv

Ikke relevant

Vurderinger.

Kommunedirektøren er av den oppfatning at det er mer hensiktsmessig å bruke tid og ressurser på organisasjonsutvikling fremfor en krevende omorganiseringsprosess. Arbeidet gjennom 2024 har vært konstruktivt og bidratt til at drift og utvikling av kommunens eiendomsportefølje har vært tema i flere ulike møtefora. Det igjen har ført til at flere av kommunens virksomhetsledere har fått større kjennskap til kommunens eiendomsforvaltning, og det er avdekket behov for tydeligere rolle- og ansvarsfordeling internt i organisasjon, mellom både sektorer og enheter. En tydelig rolle- og ansvarsfordeling bidrar til at eiendomsforvaltningen blir mest mulig effektiv, både i et økonomisk og i et brukervennlig perspektiv. Arbeidet har også ført til at nye verktøy som kan bidra til en felles forståelse for vedlikeholdsbehovet og for en større økonomisk forutsigbarhet i budsjettsammenheng er testet ut.

Et politisk argument som er kommet opp i debatten om omorganisering av eiendomsforvaltningen er at det er behov for å forstå og se hvor pengene blir brukt. Slik kommunedirektøren ser det vil et digitalt verktøy som multiMap bidra til et visuelt underlag som kan gi en felles forståelse av det samlede vedlikeholdsbehovet, og dermed prioriteringer og økonomiske bevilgninger basert på dette. Så langt har den initiale registreringen og kartleggingen bidratt til en mer systematisk og helhetlig oversikt over tilstanden til de ulike bygningstekniske delene på de ulike byggene, som igjen gjør det enklere å synliggjøre og visualisere vedlikeholdsetterslepet, både internt og politisk.

Det er nødvendig å bruke noe mer tid på å vurdere hvilke deler av multiMap det er mest hensiktsmessig og økonomisk effektivt å ta i bruk, men Kommunedirektøren ønsker å presentere den foreløpige analysen i Miljø- og teknisk utvalg i løpet av våren.

Eiendomsavdelingen er både en serviceorganisasjon og en fagorganisasjon (fagekspertise) for resten av kommuneorganisasjonen. Kommunedirektøren er opptatt av at det jobbes med rolle- og ansvarsnivåene i hele organisasjonen, og ansvarsfordeling mellom de ulike enhetene er sentralt når det gjelder eiendomsforvaltning. Det er viktig at enhetsledere og andre som driver sine

tjenester i kommunens bygninger kjenner til rutinene for når og hvordan de skal melde inn vedlikeholdsbehov og investeringsbehov knyttet til endringer som skjer i de ulike tjenestene. Dette kan være behov som omfatter ombygginger, utvidelser, nybygg eller investeringer som følge av endrede behov i tjenesten. Det er viktig med god samhandling mellom eiendomsavdelingen og de ulike enheten for å finne de beste og mest økonomiske løsningene. Det betyr også at enhetslederne må forstå eiendomsavdelingens årshjul, med hensyn til budsjettering og planlegging. Dette er et pågående arbeid som Kommunedirektøren vil prioritere i egen organisasjon i tiden fremover.

Avslutningsvis er Kommunedirektøren opptatt av at de kommunale enhetene er endringsdyktige, slik at de oppnår en mest mulig effektiv drift av tjenestene, ut fra det de har tilgjengelig av administrative og økonomiske ressurser. Dette er et kontinuerlig arbeid som gjelder eiendomsforvaltningen og alle andre enheter og avdelinger i kommunen.

Kommunedirektørens konklusjon

Kommunedirektøren er fremdeles av den oppfatning at det vil være fordeler og ulemper ved å drifte eiendomsforvaltningen i den ene eller andre organisasjonsmodellen, men ut fra Risørs lokale forhold, som størrelse, økonomiske og administrative ressurser, ønsker kommunedirektøren å gå videre med å forbedre eiendomsforvaltningen med utgangspunkt i dagens organisering. Målet er å skape større økonomisk forutsigbarhet for drift og utvikling av kommunens eiendomsforvaltning, og mer effektiv samhandling og bedre forståelse av roller og ansvar internt i kommuneorganisasjonen.