

# TROMSØ KOMMUNES OVERORDNEDE EIENDOMSSTRATEGI





## Sammendrag

En helhetlig og overordnet strategi for kommunens eiendomsvirksomhet tar utgangspunkt i de overordnede målene for eiendomsvirksomheten sett i forhold til nåsituasjonen. De strategiske hovedmålene for Tromsø kommunes eiendomsvirksomhet er definert som følger i mandatet til eiendomsstrategien

- Bærekraftige arealer som understøtter tjenestene og tjenesteutvikling
- Verdibevarende vedlikehold, og verdiutvikling som bidrar til å understøtte kommuneøkonomien
- Bidra til steds- og samfunnsutvikling

Basert på nåsituasjonen slik den er beskrevet i kunnskapsgrunnlaget til eiendomsstrategien, har kommunen blant annet behov for mer effektiv arealbruk, mere langsiktige planer og bedre helhetlig styring av den samlede eiendomsvirksomheten og ressursbruken.

Kommunens behov for arealer må løses ved en kombinasjon av tilpasning og effektiv utnyttelse av eksisterende bygningsmasse, herunder merbruk, samt nyanskaffelser gjennom kjøp, innleie og nybygg. Det viktigste er å sørge for gode lokaler til brukerne. Det er mange behov og ulike interesser innenfor området. Det er derfor viktig at kommunens eiendomsvirksomhet har et helhetlig eierskap på tvers av fag, sektorer og organisatoriske enheter og selskaper, og med tydelig fordeling av ansvar og roller. Eiendomsmassen må ses på og styres som én portefølje for å sikre helhet, utvikling og best mulig utnyttelse. Det er nødvendig med kritisk kompetanse i eget hus, blant annet planleggings- og bestillerkompetanse, for å sikre gode leveranser uansett om det er fra egen organisasjon eller eksterne.

### **Eiendomsstrategien med innsatsområder**

Strategien gir mål for kommunens eiendomsvirksomhet i et 12 års perspektiv, med klar ambisjon for hva som skal oppnås (mål og handlinger) i fase 1, de fire første årene. Målbildet vil være førende for kommunedirektørens oppfølging av eiendomsvirksomheten i samarbeid med de styrende organene i kommunale foretak og aksjeselskaper. Strategien legger en langsiktig kurs og vil oppdateres ved årlig evaluering og rullering hvert fjerde år.

Det er identifisert fem innsatsområder med tilhørende handlinger som skal hjelpe kommunen med å nå ambisjonen om å drive en helhetlig og profesjonell eiendomsvirksomhet.

Innsatsområdene med langsiktige mål og med tiltak 2024 – 2026 er kort presentert under:

#### *Helhetlig og langsiktig eierskap, styring og forvaltning*

Kommunen er en betydelig eiendomsaktør som må sikre langsiktig og bærekraftig utvikling av verdiene. Den praktiske utøvelse av «eierskapet» til eiendommer spenner over ulike sektor- og fag-interesser i kommunen samt kommunale foretak og aksjeselskaper. Dette krever styringsmodeller som sikrer helhetlig forvaltning, der riktig samlet prioritering og best mulige løsninger kan sikres. Videre at det er en avklart, tydelig og hensiktsmessig oppgave- og ansvarsdeling mellom eiendomsvirksomhet i egen organisasjon og i foretak og selskaper. Strategien innebærer at eiendomsvirksomheten sees i sammenheng og drives profesjonelt etter beste praksis i bransjen. Å eie eiendommer har over tid utvilsomt vært lønnsomt for kommunen med tanke på veksten i eiendomsverdiene og fremtidig handlefrihet.

Strategien legger til grunn at eiendommer som skal benyttes langsiktig av kommunens kjernevirksomheter eies av kommunen. Til grunn for valg av ulike former for samarbeid med private må ligge langsiktige strategiske vurderinger og trippel bunnlinje betraktninger som ivaretar kommunens generelle krav om bærekraft. Porteføljestyling skal være førende som metodikk i utøvelse av eierskap og forvaltning av eiendomsmassen.

I første fase av strategiperioden skal kommunen etablere et forum for regelmessig og systematisk samhandling på strategisk nivå mellom eiendomsvirksomhet i administrasjonen, i kommunale foretak og i selskaper. Videre skal det etableres et system for helhetlig oversikt og planer for hele kommunens eiendomsmasse.

#### *Organisasjon – struktur, kapasitet, kompetanse og teknologi*

Den samlede eiendomsvirksomheten, i kommunens administrasjon samt foretak og selskaper, har et utnyttet potensial for effektiv utnyttelse av kompetanse og stordrift. En tydeliggjøring av roller, ansvar og oppgaver vil legge grunnlaget for systematisk samhandling og samarbeid for å utnytte ressursene best mulig. Samhandlingen med brukerne av eiendommene er like viktig. Systematisk samhandling mellom eiendomsvirksomheten og brukerne er nødvendig for å sikre at lokalene fungerer godt over tid, og at det kan legges planer for å dekke det fremtidige behovet. Rekruttering og kompetanseutvikling blir viktige tiltak for å kunne gjennomføre eiendomsstrategien. Det er en hovedstrategi at kommunen har egne ressurser i alle sentrale funksjoner. I en oppbyggingsfase kan det være nødvendig å utvide samarbeidet med eksterne aktører for å sikre tilstrekkelig kapasitet. Den teknologiske utviklingen innen eiendom går raskt. Kommunens eiendomsvirksomhet skal ikke utvikle teknologi, men skal være en kompetent bruker av moden teknologi med et godt fotfeste i bransjen.

I første fase av strategiperioden skal kommunen etablere samhandlingsfora mellom eiendomsvirksomhet i administrasjonen, i kommunale foretak og i selskaper for å kunne utnytte hverandres kompetanse og ressurser. Videre skal det etableres faste samhandlingsfora mellom hvert av de største tjenesteområdene og eiendomsvirksomheten. Hensikten er blant annet å kunne legge bedre felles planer for utvikling av eiendomsmassen etter som behovene endrer seg.

#### *Bærekraftige arealer*

Kommuneplanens samfunnsdel 2020-2032 definerer tre samfunns mål innen bærekraft:

- **Sosial bærekraft:** Alle innbyggerne er likeverdige, likestilte og har gode hverdagsliv.
- **Klima- og miljømessig bærekraft:** All utvikling skjer innenfor naturens tålegrense og med en stadig reduksjon av klimagassutslipp. Dette gjelder blant annet miljø og forurensning, natur og økosystemer, og naturkatastrofer.
- **Økonomisk bærekraft:** Verdiskapingen er kunnskapsdrevet, innenfor naturens tålegrense og velferdsutviklingen kommer hele samfunnet til gode.

Bygningsareal (kvadratmeter) er den største driveren av miljøbelastning og kostnader. Hver kvadratmeter slipper årlig ut 5 – 7 kg CO<sub>2</sub>-ekvivalenter og koster over 1000 kroner i drift. Arealeffektivitet er dermed det viktigste bidraget til økonomisk og miljømessig ressurseffektivitet. Kommunen arbeider systematisk for å redusere energiforbruk og klimagassutslipp knyttet til kommunens bygningsmasse og byggeprosjekter i tråd med kommunens Klima- Miljø- og Energiplan (KME-plan).

Sosial bærekraft, hvordan bygningene og eiendommene legger til rette for en ønsket samfunnsutvikling, følges opp i forhold til lokalisering, fysisk tilgjengelighet og at eiendommene skal være enkle å bruke.

I første fase av strategiperioden skal kommunen blant annet etablere en styringsmodell for mer effektiv utnyttelse av bygningsmassen med sikte på å redusere arealbruken og dermed redusere miljøbelastningen av bygningene.

### *Effektiv og verdibevarende eiendomsdrift og forvaltning*

Eiendomsdrift og -forvaltning er summen av de aktivitetene som utføres kontinuerlig for at bygningsmassen skal fungere best mulig for brukerne. Fagfeltet har utviklet seg til et flerfaglig og komplekst område etter hvert som bygningsmassen har blitt mer teknisk komplisert, kravene i lover og forskrifter er blitt mer omfattende og brukernes krav til standard og løsninger er blitt høyere. Strategien omhandler arbeid for å forbedre kommunikasjonen med brukerne og avklare kvalitet på tjenesteleveransene innenfor alle de driftsrelaterte tjenesteområdene.

Oppfølging av eiendomsvirksomheten vil bl.a. skje gjennom utvikling av relevante nøkkeltall og benchmarking med andre store kommuner og private aktører.

Som følge av manglende verdibevarende vedlikehold over mange år har kommunens bygningsmasse et vedlikeholdsetterlep. Dette gjør at behov for rehabilitering oppstår hyppigere, og at kostnader forbundet med skader osv. er høyere enn i en bedre vedlikeholdt portefølje. Den lave vedlikeholdsinnsatsen kan ikke videreføres over tid uten at brukere av bygg blir skadelidende og er ikke i tråd med generasjonsprinsippet. Eiendommene skal kategoriseres for å tydeliggjøre hvilke eiendommer som skal prioriteres med økt innsats. Bygningenes funksjonelle og økonomiske potensial skal utnyttes bedre enn i dag, ved at det foretas prioritering og settes et ambisjonsnivå for tilstand. Prioriterte bygninger skal løftes til ambisjonsnivået og tilstanden skal opprettholdes med verdibevarende vedlikehold. Økt nivå på oppgradering og vedlikehold vil være økonomisk krevende og kreve gjennomføringskraft. Tidshorisont for å oppfylle ambisjonen er satt til 20 år i strategien og må vurderes i forbindelse med utarbeidelse av detaljerte planer for oppgradering og vedlikehold, en langsiktig investeringsplan og i forbindelse med årlig behandling av handlingsprogram.

I første fase av strategiperioden skal kommunen blant annet etablere et system for sammenligning med andre store kommuner for å sikre effektiv eiendomsdrift og -forvaltning. Videre skal det etableres forvaltnings- og utviklingsplaner for de bygningene som skal prioriteres langsiktig, slik at den tekniske funksjonelle tilstanden kan forbedres.

### *Utvikling av eiendomsverdiene*

Kommunens eiendomsmasse har stor verdi. Forsikringsverdien av 356 000 kvadratmeter formålsbygninger og ca. 1500 boliger er om lag 13 milliarder kroner. I tillegg kommer verdien av 69 000 mål grunneiendommer og eiendommene som ligger i kommunens aksjeselskaper. Kommunens eiendommer bidrar til det bildet innbyggerne har av hjemsted og nærmiljø, og har stor betydning for kommunens omdømme. Eiendomsutvikling i kommunal sammenheng er verdiskaping som utvikler, omformer og oppgraderer eiendom i takt med kommunens behov og utvikling. Kjøp, utvikling og salg av eiendom kan være viktige virkemiddel for kommunens næringsutvikling, boligutvikling og stedsutvikling. En aktiv posisjon i utviklingsområder og –prosjekter kan bidra til å oppnå ønsket by- og stedsutvikling og nødvendig sosial infrastruktur. En strategisk reserve av tomter for å dekke fremtidige behov må ha høy prioritet i det helhetlige eierskapet av kommunens eiendomsmasse.

I første fase av strategiperioden skal kommunen blant annet etablere ett komplett og oversiktlig eiendomsregister slik at hele porteføljen kan sees i sammenheng. Dette skal sikre at de rette eiendommene prioriteres langsiktig og samtidig bidra til å identifisere eiendommer som kan selges eller utvikles til andre formål.

### **Risikovurdering**

I strategien er det pekt på noen overordnede risikofaktorer som kan true måloppnåelse. De kritiske suksessfaktorene er blant annet knyttet til helhetlig og tydelig eierskap, avklarte roller og ansvar, langsiktighet i prioritering av investeringer og vedlikeholdsinnsats, omstillingsevne og tilstrekkelig kapasitet, samt kompetanse og gjennomføringskraft i eiendomsvirksomheten.

## Innhold

Sammendrag .....	3
Innhold .....	6
1 Innledning.....	7
2 Helhetlig og langsiktig eierskap, styring og forvaltning.....	10
Status og utfordringsbilde .....	10
Mål .....	13
Handlinger i fase 1 .....	15
3 Organisasjon – struktur, kapasitet, kompetanse og teknologi.....	16
Status og utfordringsbilde .....	16
Mål .....	18
Handlinger i fase 1 .....	19
4 Bærekraftige arealer .....	20
Status og utfordringsbilde .....	20
Mål .....	24
Handlinger i fase 1 .....	25
5 Effektiv og verdibevarende eiendomsdrift og forvaltning .....	26
5.1 Effektiv eiendomsdrift og -forvaltning .....	26
Status og utfordringsbilde .....	26
Mål <sup>27</sup>	
Handlinger i fase 1 .....	27
5.2 Verdibevarende vedlikehold .....	28
Status og utfordringsbilde .....	28
Mål <sup>32</sup>	
Handlinger i fase 1 .....	32
6 Utvikling av eiendomsverdiene.....	33
Status og utfordringsbilde .....	33
Mål .....	33
Handlinger i fase 1 .....	34
7 Vurdering av risikobildet .....	35
Vedlegg .....	35

## 1 Innledning

Tromsø kommune driver selv og gjennom kommunale foretak og aksjeselskaper mm. en stor eiendomsvirksomhet som grunneier, bygningseier, utleier og leietaker.









Eiendomsvirksomheten og eiendomsmassen skal primært dekke kommunens behov for å kunne tilby kommunale tjenester og bidra til utvikling av kommunen i form av f.eks. bolig- og næringsareal. Eiendomsvirksomheten er omfattende og berører samtlige ansatte og byens innbyggere, organisasjons- og næringsliv. Virksomheten krever store ressurser i form av ansatte og kostnader og binder mye kapital. En slik omfattende virksomhet bør ha en egen, overordnet strategi for alle de kommunale aktørene.

Dette dokumentet er forslaget til en slik overordnet strategi utarbeidet på oppdrag fra avdelingsdirektøren for bymiljø av en bredt sammensatt prosjektgruppe med ekstern prosjektleder og med kommunedirektørens ledergruppe som styringsgruppe.

Arbeidet med eiendomsstrategien har skjedd ved først å ta frem et kunnskapsgrunnlag som viser status og utfordringer ved dagens eiendomsvirksomhet. I dette arbeidet ble kommunens samlede eiendomsvirksomhet analysert og vurdert opp mot overordnede føringer som blant annet kommuneplanens samfunnsdel (KPS) og kommuneplanens arealdel (KPA) og andre strategiske planer. I tillegg har vi sett på egne erfaringer, erfaringer fra andre kommuner, relevante måleindikatorer fra kommuner vi ønsker å sammenligne oss med, bransjerapporter og -standarder, offentlige utredninger og utviklingstrekk. Basert på dette er strategien utarbeidet.

NOU2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle» gir kriterier for god eiendomsforvaltning. Kriteriene inngår i Stortingsmeld. 28 (2011–2012) «Gode bygg for eit betre samfunn», og står seg fortsatt som retningsgivende for god offentlig eiendomsforvaltning. De er mye benyttet i forvaltningsrevisjoner og evalueringer av offentlig eiendomsvirksomhet.

I kunnskapsgrunnlaget ble det vurdert av hvordan kommunens eiendomsvirksomhet oppfyller kriteriene p.t., vist med fargekodene under. Det ble dokumentert at kommunen har potensial for forbedring på flere områder, som blir behandlet i dette dokumentet.

Kriterier for god eiendomsforvaltning:	
	<b>1. Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen</b>
	<b>2. Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen</b>
	<b>3. Generelle delkriterier:</b>
	3.1 Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov
	3.2 Effektiv arealutnyttelse
	3.3 Godt, verdibevarende vedlikehold
	3.4 Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning
	3.5 Måltrettet utvikling av eiendommens kvaliteter
	3.6 Hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen
	3.7 Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter
	<b>4. Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivaretatt</b>

Figur nr. 1 Kriterier for god eiendomsforvaltning

De strategiske hovedmålene for Tromsø kommunes eiendomsvirksomhet er definert som følger i mandatet til eiendomsstrategien

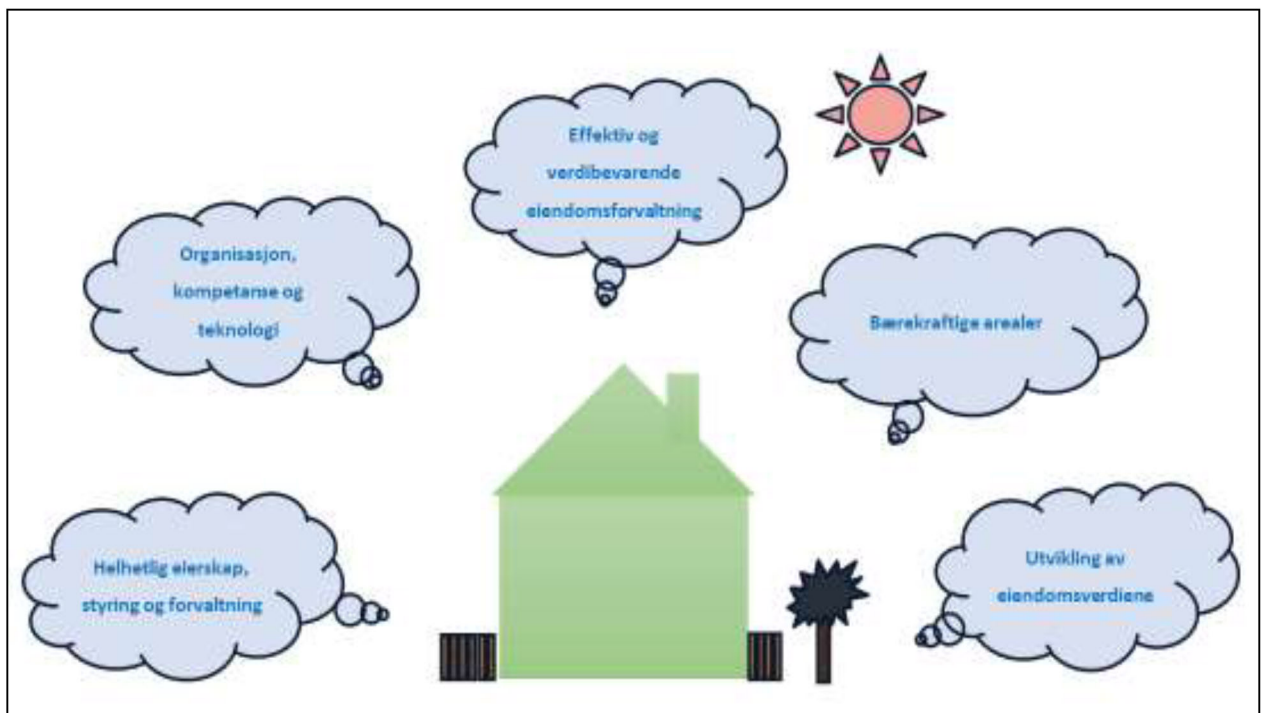
- Bærekraftige arealer som understøtter tjenestene og tjenesteutvikling
- Verdibevarende vedlikehold, og verdiutvikling som bidrar til å understøtte kommuneøkonomien
- Bidra til steds- og samfunnsutvikling

Målet med eiendomsstrategien er å bli bedre innenfor alle kriteriekategorier.

Kriteriene fra NOU 2004:22 inngår i de fem innsatsområdene som, etter presentasjon av kunnskapsgrunnlaget, ble besluttet av eiendomsstrategiens styringsgruppe:

- Helhetlig og langsiktig eierskap, styring og forvaltning
  - Kriterier nr. 1, 2, 3.7 og 4
- Organisasjon – struktur, kapasitet, kompetanse og teknologi
  - Kriterier nr. 3.6 og 4
- Bærekraftige arealer
  - Kriterier nr. 3.1, 3.2, 3.5 og 4
- Effektiv og verdibevarende eiendomsdrift og forvaltning
  - Kriterier nr. 3.3, 3.4 og 4
- Utvikling av eiendomsverdiene
  - Kriterier nr. 3.3 og 3.5 og 4

Strategidokumentet er organisert med ett kapittel for hvert av innsatsområdene.



Figur nr. 2 Strategiske innsatsområder

I hvert kapittel beskrives status og utfordringsbilde, mål for hva eiendomsvirksomheten skal kjennetegnes ved i løpet av strategiperioden på 12 år, samt handlinger for fase 1 - den første fireårsperioden. Det legges opp til et stort antall handlinger i starten, og dette kan virke omfattende. Men de fleste handlingene dreier seg om å etablere systematikk, struktur og samhandlingsarenaer som koster lite i økonomisk og personellmessig innsats. Det er lagt opp til en kompakt gjennomføring i starten av strategiperioden. Det kan eventuelt vurderes å



skyve på oppstart av de minst kritiske handlingene. De fleste handlingene er vurdert å ta ett til to år, men det er så vidt mange handlinger som planlegges iverksatt, at noen vil starte senere enn 2024.

Handlingene vil kreve økonomiske og personellmessige ressurser som vil identifiseres under utarbeidelse av handlingsplanene. Det kan være krevende å finne tilstrekkelige ressurser, og da er det viktig å være oppmerksom på at dagens situasjon vil fortsette til det ikke går lenger, med omfattende vedlikeholdsetterslep, for lite samhandling og utilfredsstillende lokaler for tjenestene.

Det overordnede ansvaret for eiendomsstrategien tilligger kommunestyret. Det utøvende ansvaret – for iverksetting, gjennomføring, evaluering og oppdatering/rullering – tilligger kommunedirektøren. Det etableres en samhandlingsarena for alle aktørene i kommunens eiendomsvirksomhet slik at det helhetlige eierskapet ivaretas.

Ansvar for gjennomføring av handlingene i første fase, vil i de fleste tilfeller være gitt ut fra hvilke organisatoriske enheter som berøres.

Arbeidet med kunnskapsgrunnet og eiendomsstrategien har skjedd i et bredt samarbeid med representanter for flere av aktørene i kommunens eiendomsvirksomhet og ikke minst brukerne av kommunens eiendommer.

Arbeidet har vist kompleksiteten i, og det store omfanget av, eiendomsmassen og eiendomsvirksomheten. Og vi har sett hvor viktig samspillet mellom eiendomsvirksomheten og brukerne av eiendommene er. Dette har gitt en omforent forståelse for utfordringsbildet og vilje til forbedring og endring.

Dette strategidokumentet er utarbeidet med sikte på:

**Eiere:** kommunestyret, selskaps- og foretaksstyrer og administrativ ledelse som utøver eierskapet til eiendomsmassen

**Brukere:** de (kommunale) virksomhetene og andre som benytter den kommunalt eide og innleide eiendomsmassen

**Forvaltere:** de kommunale virksomhetene, foretakene og aksjeselskapene som har eiendom som sine kjerneoppgaver og utgjør kommunens samlede eiendomsvirksomhet.

## 2 Helhetlig og langsiktig eierskap, styring og forvaltning

### Status og utfordringsbilde

Kommunes totale eiendomsvirksomhet drives i dag av kommunens administrasjon, flere kommunale foretak (KF) og flere kommunalt eide aksjeselskap (AS). Disse eier, drifter og forvalter bebygde og ubebygde grunneiendommer. I tillegg dekker Stiftelsen Kommunale Boliger (SKB) kommunens behov for boliger til ulike grupper som har utfordringer på boligmarkedet.

Kunnskapsgrunnlaget har vist at helheten i kommunens samlede eiendomsvirksomhet ikke er godt nok ivaretatt i dagens overordnede organisering, selv om aktørene utfører sine oppgaver godt hver for seg. Det er behov for en helhetlig overordnet eiendomsstrategi som kan gi føringer for utvikling av hele eiendomsmassen og hele eiendomsvirksomheten. Dette kommer blant annet frem i Eierskapsmelding 2021 – del 2, i behandlingen av Arnestedet Eiendom AS og Strandvegen 8 Eiendom AS, hvor det står: *«Tromsø kommune åpner for ytterligere overdragelse av kommunale eiendommer til selskapet hvor dette anses å være i samsvar med en overordnet og helhetlig eiendomsstrategi og at det av økonomiske hensyn anses som best for kommunen på sikt».*

Kunnskapsgrunnlaget presenterte følgende utfordringsbilde;

- Manglende plan for å dekke kommunens arealbehov, i hovedsak til offentlig tjenesteyting
- Det mangler en strategi for kjøp og salg, selv om noe er tatt med i føringer for HAP'en 2024-2027, og det mangler oversikt over eiendommer med salgs- og utviklingspotensial
- Kommunens behov for areal gjenspeiles for lite i økonomisk planlegging
- Behov dekkes ad hoc og ikke etter langsiktig og helhetlig plan og strategi
- Der det er underdekning på sosial infrastruktur (herunder skole- og barnehagekapasitet), lar ikke utbygging seg gjennomføre uten at skole- og barnehagestruktur endres
- Tekniske infrastrukturtiltak sikret gjennom utbyggingsavtaler er ikke tilstrekkelig forankret i økonomiplaner.

Det er ikke negativt at kommunens eiendomsvirksomhet utøves av flere organisatoriske enheter. Det kan være en fordel å kunne utnytte ulike tilknytnings- og selskapsformer til ulike oppgaver i kommunens eiendomsvirksomhet. Figuren under viser eksempler på organisering og illustrerer grad av politisk/administrativ forvaltning og styring med referanser til aktuell lov.

<div style="text-align: center;"> <span style="color: red;">← Høyere</span>      <b>Politisk og administrativ forvaltning og styring</b>      <span style="color: red;">Lavere →</span> </div> <div style="text-align: center;"> <span style="color: blue;">← Lavere</span>      <b>Konkurransesituasjon</b>      <span style="color: blue;">Høyere →</span> </div>				Fristilling
Kommuneloven		Interkommunale selskap	Aksjeloven	Stiftelsesloven
<b>Etat (§5-1) Institusjon (§5-2) (Kap 5)</b>  <b>Grunnstruktur:</b> - Kommunestyret - Formannskap/Utvalg - Kommunedirektør  <b>«Eiere»:</b> <b>Eiers (kommunens) ansvar</b> - Innbyggere      - Ubegrenset - Næringsliv      - Ordfører juridisk person  <b>Integrert del av kommunen</b>	<b>Kommunale Foretak (KF) (Kap 9) samt råd, samarbeid og vertskommune (kap 17, 18, 19 og 20)</b>  <b>Grunnstruktur:</b> - <u>Representanskap</u> - Styre - Daglig leder  <b>Eiere:</b> Begrenset antall <b>Eiers ansvar:</b> Ubegrenset	<b>Interkommunalt selskap (IKS)</b>  <b>Grunnstruktur:</b> - Representanskap - Styre - Daglig leder  <b>Eiere:</b> Begrenset antall <b>Eiers ansvar:</b> Ubegrenset  <b>Styrerepresentanter:</b> Ubegrenset økonomisk og strafferettslig ansvar (Solidarisk økonomisk ansvar) jfr aksje-, - IKS- og Stiftelsesloven  <b>Selvstendig rettssubjekt</b>	<b>Aksjeloven (AS/ASA)</b>  <b>Grunnstruktur:</b> - Generalforsamling - Styre - Daglig leder  <b>Eiere:</b> Ubegrenset antall <b>Eiers ansvar:</b> Begrenset til innskutt kapital og garantier	<b>Stiftelse</b>  <b>Grunnstruktur:</b> - Styre - Daglig leder  <b>Ingen eiere</b> Selveiende

Figur nr. 3 Organisering og oppgaver i kommunal eiendomsvirksomhet Kilde: Resch-Knudsen, 2005 (bearbeidet versjon – Olsen, 2006) og igjen bearbeidet etter ny kommunelov.

Eiendomsstrategien skal bidra til at kommunen etablerer politiske målsetninger for eiendomsmassen og eiendomsvirksomheten, og at det etableres ambisjonsnivå og tilhørende helhetlige planer. Eiendomsstrategien skal også legge til rette for etablering av samhandlingsarenaer for de forskjellige delene av kommunens eiendomsvirksomhet.

Det overordnede eieransvaret for kommunens eiendoms masse og eiendomsvirksomhet ivaretas av kommunestyret. Kommunestyret utøver eierskapet direkte overfor administrasjonen og styrene i de kommunale foretakene. Kommunestyret er også øverste organ i eierstyringen av kommunalt eide aksjeselskaper. Ved generalforsamlingsfullmakt er ordfører gitt myndighet å representere kommunen i generalforsamlinger. Ordfører representerer også kommunen på eiermøter og ved øvrig selskapskontakt i både kommunale aksjeselskaper og foretak.

De kommunale foretakene og de kommunalt eide aksjeselskapene forvalter egne eiendommer og har i en viss utstrekning også etablert underliggende aksjeselskaper (datterselskaper), som eier og utvikler eiendommer. Disse eiendommene utgjør en betydelig andel av kommunens realkapital og representerer viktige ressurser i by- og stedsutviklingen. Men de inngår ikke i en helhetlig og sammenhengende vurdering av hvordan kommunen kan utvikle hele sin eiendomsportefølje. Det er heller ikke etablert et prinsipielt skille mellom eiendoms- og bygningsforvaltning. Dette innebærer at det flere organisatoriske enheter som forvalter grunneiendom og opptrer som grunneier på kommunens vegne.

De kommunale foretak, aksjeselskaper og boligstiftelsen forvalter en betydelig eiendoms- og bygningsmasse. Tromsøbolig KF er nyetablert og har som formål å være et velferdspolitisk virkemiddel for å fremskaffe, eie, forvalte og utvikle utleieboliger til de målgruppene kommunen til enhver tid ønsker å tilgodese med boliger. Foretaket har om lag 1 000 kommunalt eide boliger under forvaltning. Etter hvert som foretaket er oppe i normal drift vil det overføres ytterligere boliger fra kommunen, Stiftelsen kommunale boliger og Arnestedet eiendom AS. Det er behov for avklaringer rundt grensesnitt mellom aktørene og hvilke typer

boliger som skal overføres til foretaket. Dette settes opp som en egen handling for snarlig gjennomføring.

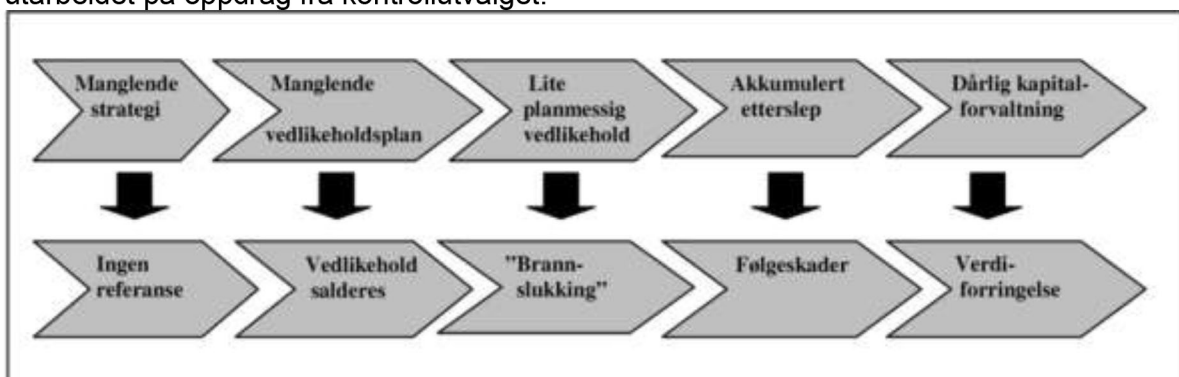
Tromsø Havn KF er ifølge vedtektene kommunens havnefaglige organ og skal tilrettelegge for sikker, bærekraftig og konkurransedyktig sjøtransport i kommunens sjøområde. Tromsø Havns strategi sier videre at foretaket skal sikre en fremtidsrettet og effektiv havnedrift og tilrettelegge for maritim nærings- og eiendomsutvikling.

Tromsø Havn KF har om lag 755 000 kvm arealer under forvaltning hovedsakelig i tre områder; Brevika, Grøtsund og Sentrum. Det er ikke noe klart skille mellom arealer til offentlig havneformål og til mer forretningsmessige formål (næring, eiendom og industri). Det er i løpet av det siste året utredet og vurdert av hvordan Tromsø Havn kan organiseres fremover. Kommunestyret anbefaler at Tromsø Havn består som kommunalt foretak, men at havna i større grad bruker underliggende selskaper (AS) til utvikling av eiendommer som i dag ligger i det mer forretningsmessige grensesnittet. Så lenge Tromsø Havn KF skal styre disse eiendommene, vil kommunen ha behov for å avklare hvordan eiendommene skal kunne inngå i en helhet som best mulig dekker hele kommunens behov.

Arnestedet eiendom AS har som formål å leie, eie, kjøpe, utvikle, bebygge, utleie og salg av eiendommer. Selskapet eier om lag 80 boliger og har 246 000 kvm areal under forvaltning hvor brorparten er ubebygd. Arnestedet næringseiendom AS har som formål å kjøpe, selge, leie utvikle, drive og forvalte næringseiendom, boligeiendommer og annen fast eiendom. Selskapet har overtatt Strandveien 8 og nærliggende eiendommer som er et areal på om lag 27 500 kvm under forvaltning. Selskapene er samlokalisert, har samme styreleder og samarbeider tett. Det vurderes hvorvidt Alfheim stadion II AS, som består av Romssa stadion og nærliggende utviklingstomt på 12 000 kvm, skal overføres til Arnestedet næringseiendom AS. Alle disse eiendomsselskapene eies 100 % av Tromsø kommune.

Når kommunens eiendomsvirksomhet er fragmentert på flere aktører, og det ikke foreligger felles mål og strategier for disse aktørene, går kommunen glipp av en mulighet til å se hele porteføljen og eiendomsvirksomheten i sammenheng.

Figuren under beskriver konsekvensen av manglende strategi og planer og ble første gang presentert for kommunen i en forvaltningsrevisjonsrapport fra 2013 som KomRev Nord utarbeidet på oppdrag fra kontrollutvalget.



Figur nr.4 «Veien til verdiforringelse. Kilde: PwC og Multiconsult.

Høsten 2022 ble det satt i verk flere tiltak for å ta tak i situasjonen: Utarbeidelse av denne eiendomsstrategien og tilstandskartlegging av eiendomsporteføljen, samt tydeliggjøring av

roller og ansvar, og justering av organisasjonen i seksjon for bygg. Basert på tilstandskartleggingen foreslår vi etablering av et ambisjonsnivå for tilstand/vedlikehold og etablering av rullerende vedlikeholdsplaner. Tilstandskartleggingen gir også et estimat på størrelsen på vedlikeholdsetterslepet.

Bruk av den kommunale eiendomsmassen krever en betydelig samhandling på tvers av forskjellige tjenesteområder, både når det gjelder systematiske befolkningsframskrivninger og annet prognosearbeid som grunnlag for behovsmeldinger. Det samme gjelder for konseptvalg og valg av modeller for gjennomføring av behovsdekning. Tromsø kommune må ha et bevisst forhold til bruk av eiendom. Utbyggingsarealer er et knapphetsgode, med stor økonomisk verdi. Kommunen skal være en profesjonell aktør både innenfor egen organisasjon og eksternt.

Hovedoppgaven er å ivareta de strategiske hovedmålene for eiendomsutvikling, og det innebærer noen strategiske utfordringer:

- Manglende overordnede styringssignaler og strategier gir en lite effektiv eiendomsforvaltning
- Eiendomsforvaltning er ikke en prioritert oppgave i flere foretak og selskaper, som har andre primære hovedmål
- Vanskelig å bygge opp kompetente og robuste fagmiljøer innenfor eiendomsforvaltning når ansvaret er spredt på flere foretak, selskaper og stiftelser.
- Ad hoc-salg av eiendom fra kommunen til private og kommunalt etablerte selskaper gjør gode plan- og reguleringsprosesser vanskelig, og kommunen kan gå glipp av muligheter til egne gevinster fra regulering med mer.
- Det er overlapp mellom formålene, aktivitetene og vedtektene til flere av foretakene og selskapene, både disse imellom og mellom kommuneadministrasjonen, foretakene og selskapene
- Det mangler koordinering av aktørene for å sikre felles retning på by- og stedsutvikling, og best mulig utnyttelse av kommunens bygg og eiendommer.

Samhandling på strategisk nivå, i administrasjonen og med kommunens foretak og selskaper bør institusjonaliseres. Det innebærer å etablere en struktur og en systematikk for de aktørene som bør samhandle, og å gi disse nødvendige mandater og ressurser. Samhandlingsarenaer må skapes og samhandlingen må koordineres og ledes for å sikre gjennomføring samt dokumentasjon fra samhandlingsmøtene.

Utgangspunktet er at eiendommene skal dekke kommunens ulike behov på en bærekraftig måte. Dette fordrer at eiendomsvirksomheten har god oversikt over samtlige bebygde og ubebygde eiendommer, uansett hvilke aktører som forvalter disse. Tjenesteområdene må ha tilsvarende god oversikt over sine behov på kort og lang sikt. For å kunne se utnyttelsen av eiendomsmassen og de fremtidige behovene i sammenheng, er det viktig at alle tjenesteområdene fremskriver og beskriver sine behov i det samme systemet, og på samme strukturerte måte ved bruk av behovsmelding i kommunens investeringsregime.

## Mål

Det bør være et overordnet mål for kommunen å utøve et langsiktig og helhetlig eierskap av hele eiendomsmassen for å sørge for bærekraftige arealer som understøtter tjenestene og tjenesteutvikling, drive verdibevarende vedlikehold og verdiutvikling som understøtter kommuneøkonomien, samt bidra aktivt i steds- og samfunnsutviklingen. I dagens situasjon

har kommunen en struktur hvor administrasjonen, kommunale foretak, aksjeselskaper og en stiftelse løser sine avgrensede oppgaver uten at det er etablert systemer for koordinering og samhandling. Denne fragmenteringen understøtter at aktørene har fokus på sine primære oppgaver, men det innebærer samtidig at kommunen har liten oppmerksomhet om helhetlig og langsiktig forvaltning og utvikling av den samlede eiendomsmassen.

Eiendomsstrategien setter ambisiøse mål for hvordan kommunen skal utøve helhetlig og langsiktig eierskap, styring og forvaltning.

### **Eiendomsvirksomheten skal innen strategiperioden på 12 år kjennetegnes ved:**

1. Kommunen utøver et langsiktig og helhetlig eierskap med klare mål.
2. Kommunen har god oversikt over sine eiendommer
3. Kommunen har god oversikt over fremtidige behov og eiendomsvirksomheten har forutsigbarhet med tanke på behov for utvikling av eiendomsporteføljen
4. Eiendomsvirksomheten benyttes aktivt for å nå kommunens overordnede mål
5. Det er en klar rolle- og ansvarsavklaring mellom administrasjonen, foretakene og selskapene som opptre som eiendomsaktører.
6. Samhandlingen mellom administrasjonen, foretakene og selskapene er institusjonalisert i et etablert system med plan, struktur, kontinuitet og oppfølging.
7. Realkapitalen og bygningenes funksjonsverdi ivaretas gjennom helhetlig porteføljestyring og planmessig og prioritert vedlikehold og utvikling.
8. Nye prosjekter, det være seg nye eller eksisterende bygg samt nye leieforhold, er basert på grundig behovsvurdering og gjennomføres i henhold til vedtatt investeringsreglement og prosjektmetodikk.
9. Hele eiendomsvirksomheten ses i sammenheng, er riktig organisert og drives profesjonelt etter beste praksis i bransjen.
10. Kommunens langsiktige eiendomsbehov er primært løst ved å eie eiendom. Ved kortsiktige behov, som prosjektrettede tiltak, flyktningeboliger mm, bør leie vurderes.
11. Vurdering og valg av eierskap, leieforhold og samarbeidsformer gjøres gjennom langsiktige, helhetlige strategiske vurderinger og nytte-/kostnadsvurderinger. Valg og beslutninger foretas av det nivået som har som oppgave, og har fullmakt til, å foreta valget/beslutningen.

## Handlinger i fase 1

For å kunne arbeide systematisk for å nå de strategiske målene innen «Helhetlig og langsiktig eierskap, styring og forvaltning» er det nødvendig å gjennomføre noen handlinger i den første fireårsperioden. Disse handlingene er vist i tabellen nedenfor.

Det vil foretas en løpende oppfølging av handlingene, med årlig evaluering.

Ved evaluering og oppdatering av strategien hvert fjerde år vil det utarbeides handlinger for den kommende fireårsperioden.

Nr	Navn og beskrivelse	Periode
1	<b><u>Etablere system for helhetlig styring av eiendomsvirksomheten</u></b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Etablere et forum for regelmessig og systematisk samhandling på strategisk nivå mellom eiendomsvirksomhet i administrasjonen, i kommunale foretak og i selskaper.</li><li>- Etablere den administrative funksjonen som skal fungere som koordinator for det strategiske samhandlingsforumet.</li><li>- Etablere prinsipper for fordeling av ansvar og oppgaver mellom eiendomsvirksomhet i administrasjonen, i kommunale foretak og i selskaper</li><li>- Etablere et samhandlingsforum på taktisk/operativt nivå mellom eiendomsvirksomhet i administrasjonen, i kommunale foretak og i selskaper for å sikre samarbeid og ressursutnyttelse</li></ul>	2024 2024 2024 2024 - 2025
2	<b><u>Etablere system for helhetlig og langsiktig forvaltning og utvikling av hele eiendomsmassen (porteføljen)</u></b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Etablere system for befolkningsfremskrivninger og prognoser for utvikling i tjenestebehov og tilhørende behov for lokaler/arealer</li><li>- Etablere system for porteføljekartlegging, -overvåking og -styring hvor kommunens nåværende og fremtidige behov for grunneiendommer og bygningsmasse over tid sammenholdes med den eksisterende eiendomsmassens kapasitet, egnethet og tilpasningsdyktighet.</li></ul>	2024 2024 – 2025
3	<b><u>Benytte og videreutvikle system for utvikling av nye prosjekter</u></b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Benytte og videreutvikle kommunens investeringsreglement og prosjektmodell for å sikre at behovene er verifisert og at alternative løsninger blir vurdert før nye prosjekter beslattes iverksatt.</li></ul>	2024 - 2025
4	<b><u>Etablere system for vurdering av eierskap, leieforhold med mer</u></b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Etablere kriterier for vurdering av eie/leie, og samarbeidsformer</li><li>- Innarbeide kriteriesett og metodikk i kommunens investeringsreglement og prosjektmodell</li></ul>	2024 – 2025 2024 – 2025

### 3 Organisasjon – struktur, kapasitet, kompetanse og teknologi

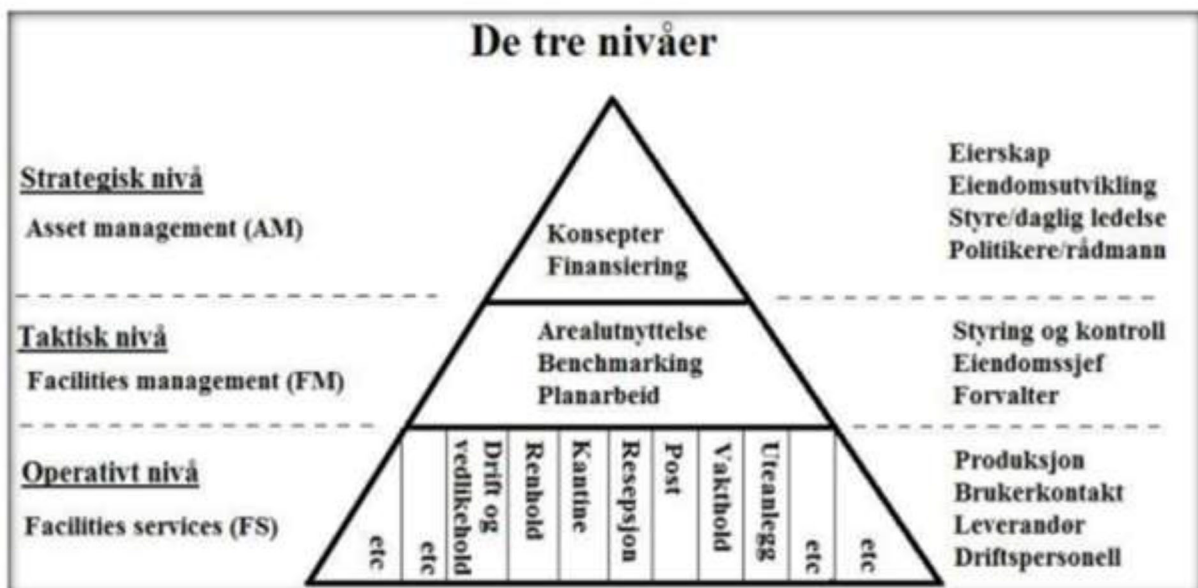
#### Status og utfordringsbilde

Organiseringsprinsippet for eiendomsvirksomheten i de fleste større kommuner er basert på at kommunestyret er den overordnede eieren og at oppgavene i eiendomsvirksomheten overordnet er inndelt i to: eiendomsforvaltning og utbygging. Eiendomsforvaltning ivaretar eksisterende eiendomsmasse og utbygging ivaretar prosjekter med nybygg samt større tiltak i eksisterende eiendomsmasse.

Eiendomsforvaltning - ivaretagelse av eksisterende eiendomsmasse – innebærer å ivareta forvaltning, drift og vedlikehold:

- Forvaltning omfatter oppgaver knyttet til å utøve eierskap og hjemmelsforvaltning, ivareta kjøp og salg av eiendommer, inn- og utleie av bygninger og lokaler, husleieadministrasjon, utarbeiding av forsikringsavtaler, økonomisk planlegging og styring, personaladministrasjon med mer.
- Drift omfatter alle oppgaver og rutiner som er nødvendige for at bygninger og tekniske installasjoner skal fungere som planlagt. Dette omfatter blant annet betjening av installasjoner, forsyning av vann, energi samt renhold og renovasjon.
- Vedlikehold er arbeid som er nødvendig for å opprettholde kvaliteten på bygningen på fastsatt nivå, det vil si de tiltakene som er nødvendige for å sikre at bygningen som helhet fungerer etter hensikten. Det er vanlig å skille mellom løpende og periodisk vedlikehold.

Det er vanlig at eiendomsvirksomhetens funksjoner deles inn i et overordnet strategisk nivå, et administrativt eller taktisk nivå og et praktisk operativt nivå. Se figuren under.



Figur 5 Strategisk, taktisk og operativt nivå i eiendomsforvaltning. Kilde: Multiconsult.

Kommunenes sentralforbund, KS, har etablert et samarbeidsforum for de 12 største kommunene, ASSS-kommunene hvor ASSS står er Tromsø kommunes eiendomsvirksomhet fragmentert i relativt mange enheter, foretak og selskaper, noe som medfører utfordringer innen samhandling og helhetlig planlegging på både strategisk og taktisk nivå.



Den fragmenterte eiendomsvirksomheten medfører dublering av funksjoner og flere mindre fagmiljøer. Her ligger et potensial for samling og samhandling for å utnytte kompetansen og skape stordriftsfordeler.

Tromsø kommune opererer i et stramt arbeidsmarked og det er en realitet at eiendomsvirksomheten mister gode ansatte og har problemer med å ansette nye innenfor eiendomsvirksomheten. En samling i større fagmiljøer kan være et godt virkemiddel for å beholde og rekruttere.

Kommunen eiendomsvirksomhet opplever en rask teknologisk utvikling. Bygningsmassen har over tid fått systemer for adgangskontroll, driftsstyring, energioppfølging, fjernstyring med mer. Disse systemene er av ulik alder, funksjonalitet og fabrikat, og det er et potensial for bedre energieffektivitet og mer effektiv eiendomsdrift i en standardisering og samling av systemene i én driftssentral. Den teknologiske utviklingen innen eiendomssystemer stiller nye krav til fagkunnskap på mange områder. Det legges til grunn at kommunen skal innovere ved bruk av moden og velprøvd teknologi for å kunne trekke på erfaringer fra andre og sikre tilgang til leverandører av systemer og kompetanse. Kommunens store eiendomsvirksomhet og bygningsmasse er en spennende utfordring for teknisk kompetanse, men det stramme arbeidsmarkedet i Tromsø er dessverre en utfordring.

Det er planlagt et stort omfang av investeringsprosjekter fremover. I tillegg er det identifisert et stort behov for oppgradering av den eksisterende bygningsmassen. For å håndtere et ambisiøst handlingsprogram for nye prosjekter og ombygginger, samt redusere vedlikeholdsetterlepet, vil det kreve at rett kompetanse og tilstrekkelige ressurser er på plass og utnyttes effektivt. Det planlegges at prosjektene er bemannet internt med en grunnstamme for ivaretagelse av byggherrerollen, og at interne ressurser følger opp eksterne prosjektledere og spesialister. Det arbeides videre for at kommunen innen alle viktige fagområder har tilstrekkelige ressurser til planlegging, bestilling og ledelse, og at disse kan suppleres med ekstern kapasitet dersom spesielle (kortsiktige) behov oppstår.

Det er neppe realistisk at organisasjonen skal kunne øke den interne kapasiteten raskt nok til å dekke hele behovet for ressurser. Det vil derfor forberedes et samarbeid med eksterne leverandører for å sikre innleie av bemanning og kjøp av tjenester i et omfang som relativt raskt kan sikre gjennomføring av et vesentlig høyere aktivitetsnivå enn tidligere. Over tid kan kommunen styrke kapasiteten i sine egne fagmiljøer slik at behovet for eksterne ressurser reduseres.

Utfordringer i dag: kommunen har ikke tilstrekkelig kapasitet innen;

- De tekniske hovedfagene på bygg (elektro, brann, automasjon, VVS, sikkerhet)
- Prosjektutvikling
- Prosjektledelse
- Eiendomsledelse

Det er behov for en gjennomgang av roller og ansvar for alle som er involvert i kommunens eiendomsvirksomhet med tanke på å forbedre den samlede virksomhetsstyring, -forvaltning, -drift og ressursutnyttelse. Arbeidet med kunnskapsgrunnlaget avdekket at behov for lokaler, vedlikeholdstiltak, relokalisering med mer skjer for mye ad-hoc og for lite planlagt. Det er en kultur for å løse enkeltsaker raskt, men for liten oppmerksomhet om behovet for langsiktige planer innen eksempelvis tjenestenes behov for lokaler, vedlikehold og oppgradering, effektiv arealutnyttelse med mer. Kommunen har utviklet god metodikk i investeringsreglementet og prosjektmodellen, som kan utnyttes til å redusere omfanget av ad-hoc-løsninger.

For å levere gode og effektive tjenester til brukere og innbyggere er god samhandling på tvers av tjenesteområder og mellom aktørene i eiendomsvirksomheten helt nødvendig. Det

mangler formelle møteplasser som ivaretar kommunikasjon, enten det gjelder driftsmessige forhold, arealbruk, vedlikeholdsplaner eller store og mindre investeringsprosjekter.

Grunneiendommer og kommunalt eide bygg må vurderes i sammenheng, når det gjelder å vurdere hvordan behov kan dekkes.

Utfordringer i dag:

- Det mangler samhandlingsarenaer som ivaretar kommunikasjon mellom tjenestene og eiendomsforvaltningen på strategisk, taktisk og operativt nivå, som blant annet kan bidra til å skape gjensidig forståelse for behov og utfordringer og legge til rette for et bedre og mer strukturert samarbeid mellom aktørene.
- Det mangler koordinering av aktørene for å sikre felles retning på by- og stedsutvikling, og best mulig utnyttelse av kommunens bygg og eiendommer.
- Det er manglende plassering av ansvar for tomme bygg og arealer, og det finnes ikke rutiner for avvikling av drift i bygg, eksempelvis når man legger ned en skole.
- Det er vanskelig å bygge opp kompetente og robuste fagmiljøer innenfor eiendomsforvaltning når ansvaret er spredt på administrasjonen, flere kommunale foretak, aksjeselskaper og stiftelse.
- Det finnes ikke noen integrasjon mellom bookingsystem og driftssystem for informasjon om bruk av byggene utover kjernevirksomhetens bruk.

## Mål

Tromsø kommune har en stor eiendomsmasse og tilsvarende stort behov for ressurser innen de fagområdene som ivaretar forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av eiendom. Det store behovet gir gode muligheter til å ha attraktive fagmiljøer i egen organisasjon og til rasjonell stordrift. Dagens organisering, med mange aktører, gjør det utfordrende å utnytte disse mulighetene. Det bør være et mål for kommunen å legge godt til rette for attraktive fagmiljøer og rasjonell stordrift.

**Eiendomsvirksomheten skal innen strategiperioden på 12 år kjennetegnes ved:**

1. Fokus på mål, kontinuerlig oppfølging og gjennomføring
2. Ansvar, roller og oppgaver er tydelig avklart og plassert. Det er hensiktsmessig og avklart ansvars- og oppgavefordeling mellom eiendomsvirksomhet i administrasjonen, i kommunale foretak og i selskaper.
3. Fagmiljøene er samlet eller samhandler slik at kommunen utnytter muligheter til stordrift og unngår fragmentering og internt konkurrerende miljøer – suboptimalisering
4. Rett kompetanse i alle funksjoner. Realkompetanse og formalkompetanse
5. Kontinuerlig utvikling av organisasjonens kompetanse skjer ved utvikling av medarbeiderne og rekruttering.
6. Hovedstrategien i administrasjonen er å ha egne ansatte og som et minimum egen bestillerkompetanse i hele verdikjeden fra anskaffelse til avhending. Kommunale foretak og kommunalt eide selskaper tilpasser bemanningen til sine behov samtidig som de søker samarbeid for å utnytte felles ressurser.
7. Innleie og kjøp av tjenester benyttes for å dekke behov for kompetanse og kapasitet til oppgaver av kortvarig art, og til oppgaver som ikke er kjernevirksomhet.
8. Det benyttes moden teknologi med høy driftssikkerhet og god kompetansetilgang. Vi skal ha god oversikt over teknologiske muligheter.
9. Det er samarbeid mellom tjenestene og eiendomsvirksomheten om innovasjon bruk/utnyttelse av teknologi.

## Handlinger i fase 1

Nr	Navn og beskrivelse	Periode
1	<p><b><u>Etablere ledelsessystem for eiendomsvirksomheten</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Utvikle en overordnet styringsmodell som kan tilpasses til eiendomsvirksomhet som utøves i administrasjonen, i kommunale foretak og i selskaper</i></li> <li>- <i>Utvikle ytelsesindikatorer (KPI) for ledelse, oppfølging og måloppnåelse i hver av eiendomsvirksomhetene</i></li> <li>-</li> </ul>	<p>2024</p> <p>2024</p>
2	<p><b><u>Etablere helhetlig organisering</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Avklare ansvars- og oppgavefordeling mellom eiendomsvirksomhet i administrasjonen, i kommunale foretak og i selskaper</i></li> <li>- <i>Samle og plassere fagmiljøer slik at kommunen utnytter muligheter til stordrift og unngår fragmentering og internt konkurrerende miljøer – suboptimalisering</i></li> <li>- <i>Kartlegge kompetanse og kapasitet opp mot fremtidig behov, og legge planer for å dekke dette</i></li> </ul>	<p>2024 – 2025</p> <p>2024 – 2025</p> <p>2024 - 2025</p>
3	<p><b><u>Utnytte teknologi</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Kartlegge de tekniske systemene og driftskontrollanleggene i bygningsmassen</i></li> <li>- <i>Kartlegge muligheter og tilgjengelig moden teknologi i markedet</i></li> <li>- <i>Planlegge standardisering, oppdatering og sentralstyring</i></li> <li>- <i>Etablere samhandling mellom eiendomsvirksomhetene og tjenesteområdene for å utnytte mulighetene i teknologisk innovasjon og tjenesteutvikling</i></li> </ul>	<p>2024 – 2026</p>
4	<p><b><u>Etablere samhandlingsarenaer med tjenesteområdene</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Det etableres samhandlingsarenaer på taktisk og operativt nivå mellom tjenesteområdene og eiendomsvirksomheten, en fast arena som fanger opp behov for endringer og utvikling av lik praksis</i></li> <li>- <i>Samhandlingsarenaene har en leder, deltakere med mandater og faste møter med agenda og referater som brukes aktivt</i></li> </ul>	<p>2024 - 2025</p>

## 4 Bærekraftige arealer

### Status og utfordringsbilde

Begrepet strategisk eiendomsutvikling favner bredt og innebærer bl.a. å treffe beslutninger som fører til oppnåelse av bærekraftsmålene. Kommunen har i Kommuneplanens samfunnsdel 2020-2032 definert tre samfunns mål innen bærekraft:

- **Sosial bærekraft:** Alle innbyggerne er likeverdige, likestilte og har gode hverdagsliv.
- **Klima- og miljømessig bærekraft:** All utvikling skjer innenfor naturens tålegrense og med en stadig reduksjon av klimagassutslipp. Dette gjelder blant annet miljø og forurensning, natur og økosystemer, og naturkatastrofer.
- **Økonomisk bærekraft:** Verdiskapingen er kunnskapsdrevet, innenfor naturens tålegrense og velferdsutviklingen kommer hele samfunnet til gode.

De tre målene er ambisiøse, og tidvis innbyrdes motstridende, men vil også kunne forsterke hverandre. Det er viktig å balansere målene og ressursene vi har til rådighet. Her kommer begrepet «trippel bunnlinje» inn hvor det settes mål og rapporteres på måloppnåelse for de tre bærekraftsdimensjonene. Dette innebærer at vi vil utvikle kriterier og systematikk for vekting av kriteriene.

Areal (kvadratmeter) er den største driveren av miljøbelastning og kostnader. Hver kvadratmeter slipper ut 5 – 7 kg CO<sub>2</sub>-ekvivalenter (ifølge Byggenæringens miljøsekretariat) og koster over 1000 kroner pr år i bruks/driftsfasen. Arealeffektivitet er dermed det viktigste bidraget til økonomisk og miljømessig ressurseffektivitet. Kommunen har for tiden ingen insentiver til eller virkemidler for effektiv arealutnyttelse. Det kan oppfattes som om arealer er «gratis» å bruke siden de tjenesteytende avdelingene ikke har ansvaret for kostnadene forbundet med lokalene.

Kategori formålsbygg, tall pr. 01.01.23	Eide m2	Innleid m2	Sum m2	Andel
Skole	153 252	6 016	159 268	39 %
Helse- og sosialbygg	71 588	9 592	81 180	20 %
Kontorer	21 423	22 785	44 208	11 %
Kirke og kultur	29 967	7 761	37 728	9 %
Idrett	32 219	0	32 219	8 %
Barnehage	22 346	0	22 346	6 %
Div. tekniske bygg	8 658	1 179	9 837	2 %
Utleiebygg og-arealer	4 632	0	4 632	1 %
Ikke i bruk (alle kategorier)	12 605	0	12 605	3 %
<b>Formålsbygg totalt (eks. bygg forvaltet av Tromsø Bolig KF)</b>	<b>356 890</b>	<b>47 333</b>	<b>404 023</b>	<b>100 %</b>

Tabell 1 Arealer eide og innleide formålsbygg

I dag (2023) forvalter administrasjonen v/seksjon for bygg en bygningsmasse på om lag 313 formålsbygg med et samlet areal på ca. 357 000 m<sup>2</sup>. I tillegg kommer et antall leide formålsbygg med totalt ca. 47 000 m<sup>2</sup>.

Areal per bruker (m2) 2022	EKG12 KOSTRA-gruppe 12	5401 Tromsø	Tromsø vs Kgr 12
130 Administrasjonslokaler	0,35	0,62	177,1 %
221 Barnehagelokaler og skyss	14,80	14,58	98,5 %
222 Skolelokaler	18,31	19,45	106,2 %
261 Institusjonslokaler	117,88	169,26	143,6 %
381 Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg	0,53	0,76	143,4 %
386 Kommunale kulturbygg	0,31	0,28	90,3 %
FGK6 Formålsbygg, kommune	4,38	4,88	111,4 %

Tabell 2 Oversikt over og sammenligning av formålsbygg i kvadratmeter pr innbygger

Tromsø kommune har 4,88 kvadratmeter formålsbygg pr innbygger. Dette omfatter både eid og innleid bygningsmasse. Gjennomsnittet for de største kommunene er 4,38 kvadratmeter. Tromsø har med andre ord 0,5 kvadratmeter mer for hver innbygger og med nesten 80 000 innbyggere utgjør dette ca. 40 000 kvadratmeter. Tromsø har påfallende mye areal innen administrasjon, idrett og institusjoner.

40 000 kvadratmeter innebærer årlige driftskostnader på over 50 millioner kroner og et klimagassutslipp tilsvarende 200 – 300 tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Fra et økonomisk og miljømessig bærekraftperspektiv kan det se ut til at kommunen har lavt hengende gevinster både økonomisk og miljømessig. Spesielt innen kontorer/administrasjonslokaler er det et tilgjengelig potensial siden kommunen leier inn om lag 50 prosent av lokalene. I kunnskapsgrunnetaget ble det beregnet et innsparingspotensial på over 30 millioner kroner i kontorleie. Det er gjennomført målinger blant annet i Fredrikstad og Bærum som dokumenterte under 35 prosent utnyttelse av kontorkapasiteten ved faste kontor plasser til hver medarbeider. Potensialet er dermed til stede, og det finnes mulighet til å trekke på gode erfaringer fra andre.

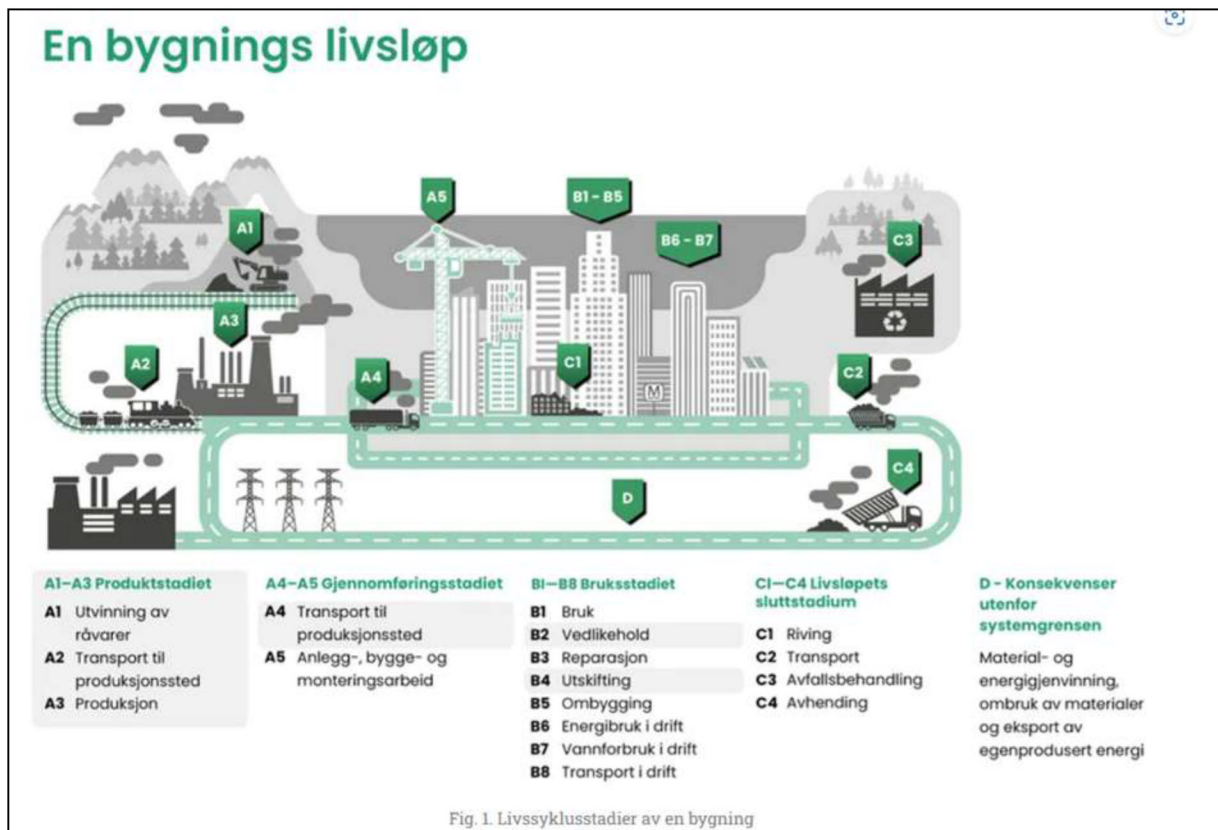
Det er manglende oversikt over kommunens ulike arealbehov, og manglende rutiner/struktur/samhandlingsarenaer for å avdekke arealbehov og koordinere arealbruk mellom tjenestene og aktørene i eiendomsvirksomheten.

Det foreligger heller ingen samlet plan for lokalisering/samløsløsering.

Tromsø har på den ene siden en kompakt tjenestestruktur og bygningsmasse fordi en stor andel av befolkningen bor nær bysentrum. Men kommunen har også en desentralisert struktur i tjenesteyting og dermed bygningsmassen. Dette fører til at man har mange og små enheter, og at det oppstår overkapasitet totalt sett fordi strukturen gjør det vanskelig å utnytte kapasiteten. I skolene utnyttes eksempelvis kun om lag rundt 70% av kapasiteten. Kommunen vil sannsynligvis også ha overkapasitet på barnehageplasser i årene fremover.

For å sikre en systematisk tilnærming til klima- og miljømessig bærekraft innen eiendomsbransjen benyttes Livssyklusanalyser (LCA), som analyser klima- og miljømessige virkninger gjennom hele bygningens livsløp/livssyklus.

Nedenstående illustrasjon fra OneClick LCA gir et bilde av livsløpet, og hvilke momenter som vurderes i hver fase.

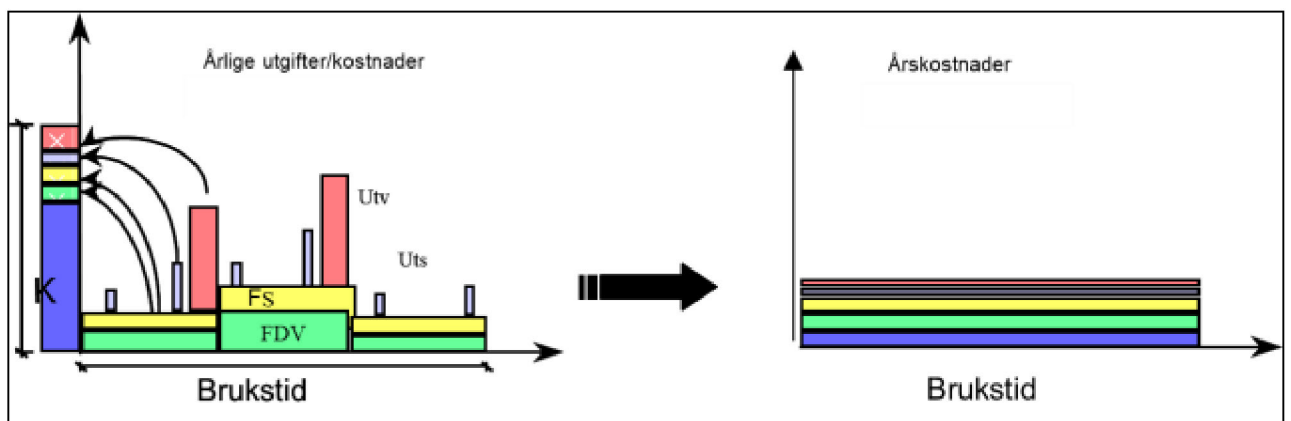


Figur 6 Bygningens livsløp/livssyklus

I en livssyklusanalyse (LCA) tar man for seg og beregner alle, økonomiske, sosiale og miljømessige konsekvenser ved f.eks. et nybygg fra utvinning av råvarene som skal brukes i bygget (A1) til avfallsbehandling eller avhending (C3 og/eller C4).

I en livssykluskostnadsberegning (LCC) tar en tradisjonelt for seg de økonomiske kostnadene ved anskaffelse, bruk og avhending av bygget.

For å sikre at økonomisk bærekraft blir vurdert i et livssyklusperspektiv benyttes livssykluskostnader (LCC) som vurderer økonomien i byggefasen/investeringen, drifts- og bruksfasen og ved avhending. Dette viser hva bygg og eiendom koster over tid, og gir en mer helhetlig sammenligning av alternativer enn en vurdering av kun prosjektkostnadene. Her er det viktig også å ta med brukers økonomi i vurderingene. LCC-perspektivet skal bidra til at vurdering av prosjekter blir mer helhetlig og langsiktig og dermed gi bedre løsninger.



Figur 7 Illustrasjon av livssykluskostnader

Bokstavene i figuren viser til NS3454 Livssyklus kostnader for byggverk:

K – Kapital	- prosjektkostnaden ved investering
F – Forvaltning	- de administrative og «merkantile» oppgavene i driftsfasen
D – Drift	- eiendomsdrift, energi, renhold etc.
V – Vedlikehold	- planlagte periodiske vedlikeholdsoppgaver og utskiftninger
Utv. – Utvikling	- ombygging og oppgradering
FS – Facility services-	brukerrettede tjenester

LCC-metodikken innebærer at alle kostnader, investeringen, kostnadene i driftsfasen og ved avhending blir sett i sammenheng, levetidskostnaden, og at levetidskostnaden omgjøres til årskostnader for å kunne sammenligne alternative løsninger. Det viser seg ofte at en litt høyere investering enn minimum vil gi gevinster i form av mer rasjonell drift, lavere energiforbruk etc. Figuren viser hvordan aktivitetene i en eiendom over tid kan synliggjøres som årskostnader for å få en forutberegnelighet i ressursbehovet. Tromsø kommunes bygningsmasse er så stor, at det årlige behovet vil være jevnt over tid. Det vil derfor etableres nøkkeltall for porteføljens årskostnader til bruk i årlige bevilgninger og som grunnlag for å estimere LCC ved nybygg og oppgradering.

Det mest bærekraftige kommunen kan gjøre er å utnytte eksisterende bygg lengst mulig forutsatt at det dekker eksisterende behov på en kvalitativt god nok måte. Det minst bærekraftige er å ikke utnytte eksisterende arealer og likevel bygge nytt.

Utvikling av bebygde og ubebygde eiendommer gjøres gjennom strategisk behovsbasert eiendomsutvikling. Dette innebærer at kommunen må ha pålitelige prognoser for sitt behov på lang sikt, slik at behovene blir identifisert i tide til å kunne løses på en best mulig måte, gjerne ved en kombinasjon av forbedringer i eksisterende bygningsmasse og nybygg eller transformasjon av bygninger kommunen allerede har. God samhandling mellom brukerne og eiendomsvirksomheten er avgjørende for å få til dette. Tromsø kommune har et godt investeringsreglement og en hensiktsmessig prosjektmodell for å ivareta dette samspillet.

Sammenligning med de andre store kommunene viser at:

- Kommunen har et stort potensial for redusert bruk av bygningsmasse og derigjennom reduserte kostnader, avfallsmengder, klimagassutslipp med mer.
- Det mangler etablerte nøkkeltall og ambisjonsnivåer for måling og oppfølging av klimagassutslipp, avfallsmengder og -sortering og energi- og vannforbruk.
- Det er manglende samarbeid mellom eiendomsvirksomheten(e) og brukerne med sikte på reduserte utslipp, avfallsmengder og energi- og vannforbruk
- Det er ikke etablert et system for å vurdere klima- og miljøvirkninger av nybygg opp mot utvikling av eksisterende bygningsmasse

Gjeldende Klima- miljø og energiplan (KME-plan) for Tromsø kommune gjelder ut 2024, og forslag til ny plan for perioden 2024-2028 er på høring. For tiden arbeides det også med innføring av miljøledelsesverktøyet Miljøfyrtårn. De ovennevnte punktene vil bli adressert og systematisk fulgt opp i forbindelse med KME-plan og Miljøfyrtårn, og med utgangspunkt i føringene herfra kan eiendomsvirksomheten utvikle sine handlingsplaner.

## Mål

### **Eiendomsvirksomheten skal innen strategiperioden på 12 år kjennetegnes ved:**

1. Bærekraft ivaretas gjennom helhetlig og langsiktig tankegang i henhold til prinsippene i «trippel bunnlinje». Dette innebærer vektning og beregning av de tre elementene klima og miljø, det sosiale og det økonomiske i samme vurdering
2. Areal- og energieffektive bygg, effektiv arealutnyttelse, tilpasningsdyktige bygg med klimavennlig materialbruk.
3. Kommunen arbeider systematisk for å redusere energiforbruk og klimagassutslipp knyttet til kommunens bygningsmasse og byggeprosjekter i tråd med kommunens Klima- Miljø- og Energiplan (KME-plan).
4. Miljøledelse  
Kommunen arbeider systematisk for å redusere bygningenes klima- og miljøfotavtrykk (kontinuerlig forbedring)
  - setter seg ambisiøse mål,
  - definerer egnede tiltak for å nå målet,
  - samler inn data for å måle effekten,
  - og vurderer om innsatsen har gitt ønsket effekt
5. Energiledelse
  - Helhetlig energistyring: Tekniske styrings- og overvåkningssystemer er samlet og samlokalisert i størst mulig grad.
  - (Brukere av bygninger har fått opplæring, tar ansvar og opptre bærekraftig)
6. Sirkulærøkonomi
  - Avfallshåndteringen ivaretar kildesortering
  - Opplegg for gjenbruk av møbler og materialer
  - Tett samarbeid med Remiks og tilsvarende organisasjoner



## Handlinger i fase 1

Nr	Navn og beskrivelse	Periode
1	<p><b><u>Etablere system for trippel bunnlinje</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Utvikle kriteriesett (kvantifisering og vekting) for trippel bunnlinje</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <i>Miljømessig bærekraft</i></li> <li>○ <i>Sosial bærekraft</i></li> <li>○ <i>Økonomisk bærekraft</i></li> </ul> </li> <li>-</li> </ul>	2025 – 2025
2	<p><b><u>Etablere helhetlig system for energiledelse og -oppfølging</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Samle tekniske styrings- og overvåkningssystemer i én driftssentral under samlet ledelse.</i></li> <li>- <i>Etablere energiledelsesprogram for dem som bruker bygningene</i></li> <li>- <i>Identifisere bygninger med potensial for redusert energiforbruk og utvikle en plan for gjennomføring av tiltak</i></li> </ul>	2024 – 2025
3	<p><b><u>Etablere virksomhetsstyringssystem som initierer arealeffektivitet</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Initiere en finansieringsmodell for lokaler og eiendomstjenester som styrker virksomhetsstyringen, synliggjør totale kostnader og initierer ressurseffektivitet. Bruk av normtall for arealbruk og arealkostnader inngår i vurderingene av dette.</i></li> </ul>	2024 – 2025
4	<p><b><u>Sirkulærøkonomi</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Etablere system for avfallshåndtering med kildesortering og måling/oppfølging av fraksjoner for reduserte avfallsmengder og best mulig utnyttelse av avfallet. (KME-planen)</i></li> <li>- <i>Etablere system for ombruk/gjenbruk av materialer og møbler i samarbeid med dem som arbeider med dette, eks. Remiks KF</i></li> </ul>	2024 – 2025

## 5 Effektiv og verdibevarende eiendomsdrift og forvaltning

### 5.1 Effektiv eiendomsdrift og -forvaltning

#### Status og utfordringsbilde

For å beskrive effektivitet i eiendomsdrift og -forvaltning er den mest vanlige metoden å sammenligne økonomiske nøkkeltall med sammenlignbare virksomheter. Nedenfor er nøkkeltall for kommunens eiendomsvirksomhet unntatt aksjeselskaper og stiftelse i 2022. Tallene er fra ASSS, som er KS' samarbeidsgruppe for de største kommunene. Det er dessverre lite statistikk på ytelsene, kun på kostnadene.

Indikator	Tromsø	Snitt ASSS
	2022	2022
EIE Netto driftsutgifter eiendomsforvaltning av kommunens samlede netto driftsutgifter (prosent)	9,2	10,9
EIE Samlet areal på formålsbyggene i kvadratmeter per innbygger	4,9	4,4
EIE Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter (kroner)	1443,5	1881,7
EIE Korrigerte brutto driftsutgifter eksklusiv avskrivninger per kvadratmeter eiet bygg (kroner)	980,6	1161,8
EIE Samlet energibruk i kommunal eiendomsforvaltning kWh/m2	337,6	136,1
EIE Utgifter til renholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning, per kvadratmeter (kroner)	174,1	151,8
EIE Korrigert brutto driftsutgifter til kommunal forvaltning av eiendommer per kvadratmeter (kroner)	60,8	134,2
EIE Utgifter til driftsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning, per kvadratmeter (kroner)	811,3	804,5
EIE Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning, per kvadratmeter (kroner)	99,9	225,9
EIE Snitt årlig investering per innbygger siste fire år	3272	6829
EIE Tilstandsvurdering grunnskole (prosent)	75,3	71,53
EIE Tilstandsvurdering pleie og omsorg (prosent)	43,5	67,53

*Tabell 3 Kostnader til eiendomsforvaltning i Tromsø sammenlignet med gjennomsnittet for ASSS-kommunene 2022*

Tallene indikerer blant annet at Tromsø kommune bruker under halvparten av gjennomsnittet på administrativ eiendomsforvaltning og på vedlikehold.

Kunnskapsgrunnlaget påpeker behovet for mer og bedre strukturert samhandling mellom eiendomsvirksomheten og tjenestene, noe som vil kreve mer av ledelse og administrasjon i eiendomsvirksomheten. Den fragmenterte organiseringen av eiendomsvirksomheten representerer en utfordring, men samtidig et potensial for bedre ressursutnyttelse og mer effektiv gjennomføring av forvaltning, drift og vedlikehold.

I kunnskapsgrunnlaget er det oppgitt at hver byggdrifter gjennomsnittlig har ansvar for ca. 6400 kvadratmeter bygningsmasse. Dette er mindre enn i de fleste ASSS-kommunene, og det er grunn til å se nærmere på blant annet om omfanget av brukerrettede tjenester stort, og om det kan ligge gevinster i en standardisering av tjenesteavtaler/leveranseavtaler mellom eiendomsvirksomheten og brukerne om tjenester som leveres i lokalene.

En samling og standardisering av de tekniske systemene vil også utvilsomt bidra til bedre oversikt og ressursutnyttelse.

Tilstandsvurderingen har avdekket at kommunens bygningsmasse samlet sett har dårligere teknisk tilstand enn gjennomsnittskommunen. Dette samsvarer med at vedlikeholdsinnsatsen over tid har vært mindre enn det som normalt kreves for å opprettholde en god tilstand.

Eiendomsvirksomheten har ikke hatt kultur for å benytte nøkkeltall og ytelsesindikatorer for å måle effektivitet og kvalitet. Det er naturlig å etablere noen viktige indikatorer for å kunne

planlegge og følge opp virksomheten. Erfaring fra kommuner som har gjort dette, er at det er motiverende å delta i utformingen av kriteriene, samt å følge med på utviklingen over tid.

Mål

**Eiendomsvirksomheten skal innen strategiperioden på 12 år kjennetegnes ved:**

1. Eiendomsdrift og -forvaltning med høy kompetanse og gjennomføringskraft.
2. Det foreligger leveranseavtaler mellom eiendomsvirksomheten og brukerne/leietakerne.
3. Det leveres avtalt kvalitet med høy brukertilfredshet.
4. Effektivitet er dokumentert gjennom benchmarking

Handlinger i fase 1

Nr.	Navn og beskrivelse	Periode
1	<p><b><u>Enklere og tydeligere organisering av eiendomsdrift og forvaltning</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tydeliggjøre drifts- og forvaltningsfunksjonenes roller.</li> <li>- Forbedre styring, prioritering, rapportering og kontroll innenfor eiendomsdrift og forvaltning.</li> <li>- Vise helheten i de eiendomsrelaterte kostnadene for hvert tjenesteområde etter prinsippene i NS3454.</li> <li>- Identifisere kompetanse- og kapasitetsbehov, og planlegge kapasitetsøkning der det er behov.</li> </ul>	<p>2024</p> <p>2024</p> <p>2024</p> <p>2024 - 2025</p>
2	<p><b><u>Revidere leveranseavtaler</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Etablere nye og revidere eksisterende avtaler og beskrivelser av leveranser for tydelig fordeling og prioritering av eiendomsrelaterte oppgaver og brukertjenester.</li> <li>- Etablere system for årlig evaluering, som en fast sak i den taktiske samhandlingsarenaen for hvert tjenesteområde.</li> </ul>	<p>2024 - 2025</p> <p>2024 - 2025</p>
3	<p><b><u>Benchmarking</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Finne relevante måleindikatorer/nøkkeltall for sammenligning med ASSS-kommunene og eventuelt andre aktører</li> <li>- Jobbe aktivt med måleindikatorene og bruke disse i planlegging, styrings- og oppfølgingsøyemed</li> <li>- Sikre at hensyn som sentralitet og porteføljestørrelse blir hensyntatt, slik at man sammenligner "epler og epler" spesielt med tanke på distriktssentra.</li> </ul>	<p>2024 – 2025</p> <p>2024 – 2025</p> <p>2024 - 2025</p>

## 5.2 Verdibevarende vedlikehold

### Status og utfordringsbilde

Verdibevarende vedlikehold innebærer at bygningens tilstand opprettholdes og utvikles over tid. Godt verdibevarende vedlikehold er ett av de 10 kriteriene for god eiendomsforvaltning. Kommunen har ingen strategi på området og heller ikke tilstrekkelige ressurser per nå for å kunne gjennomføre verdibevarende vedlikehold i hele bygningsmassen. Kommunen har over tid brukt vesentlig mindre enn de fleste ASSS-kommunene på vedlikehold, og det er dokumentert at bygningsmassen har dårligere teknisk tilstand enn gjennomsnittet.

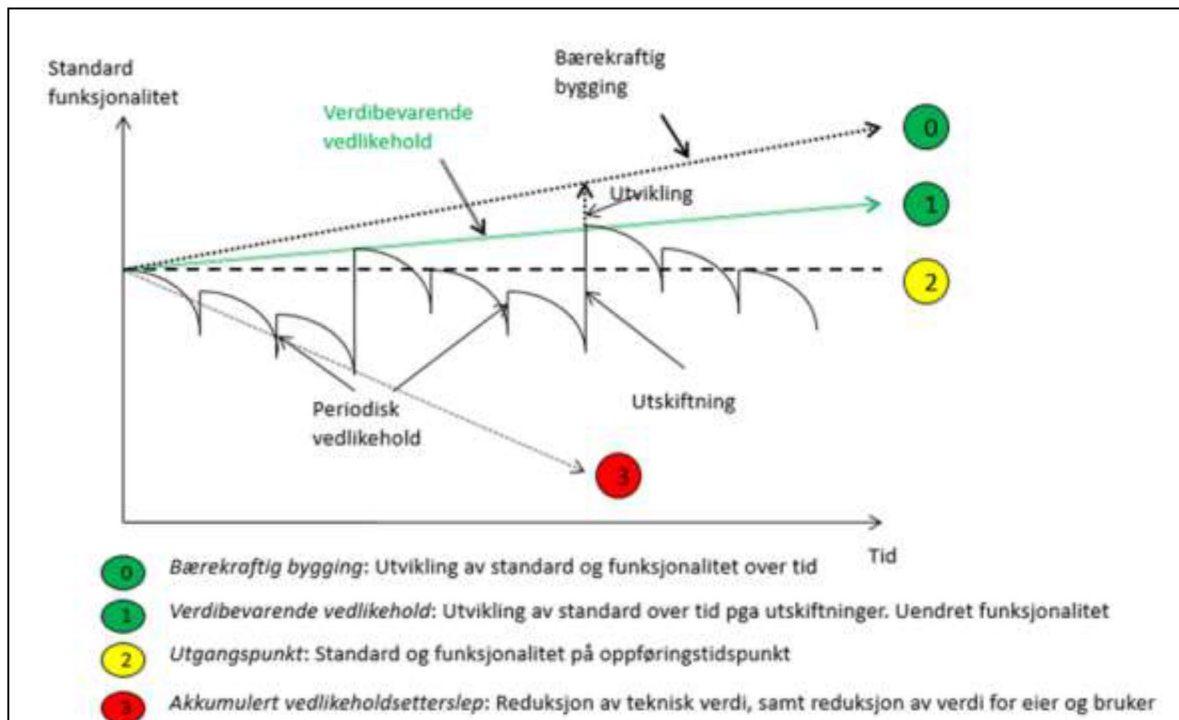
I figuren under er ulike vedlikeholdsstrategier skissert fra nivå 0 til 3. Nummereringen korresponderer med de fire tilstandsgradene (TG) i standarden for tilstandsanalyse, (NS3424) hvor:

- TG0 tilsvarer nybyggtilstand
- TG1 tilsvarer en god tilstand uten alvorlige avvik
- TG2 har avvik og mangler av middels alvorlighet
- TG4 har alvorlige avvik og mangler som må utbedres raskt.

Figuren viser hvordan standard og funksjonalitet forvitrer fra utgangspunktet og vedlikehold og utskiftninger over tid kan opprettholder standard og funksjonalitet helt eller delvis. Verdibevarende vedlikehold, som opprettholder en teknisk tilstand på ca. TG 1, er anbefalt for å sikre at bygningen har lang levetid og god funksjonalitet, blant annet med tanke på arbeidsmiljø for brukerne.

Bygningsvern medfører noen begrensninger i hvilke forbedringer som kan gjøres, og dette fører som regel til at vernede bygninger får en dårligere tilstand over tid – TG 2, som i det gule scenariet i figuren.

Manglende vedlikehold fører til vedlikeholdsetterslep, som i det røde scenariet.



Figur 8: Illustrasjon av vedlikeholdsstrategier, kilde Statsbygg

Det ble i mai 2023 gjennomført en tilstandskartlegging som viser at kommunens formålsbygg har en gjennomsnittlig arealvektet teknisk tilstandsgrad på ca. 1,4. Det tekniske oppgraderingsbehovet er estimert til om lag 2,4 milliarder kroner inkl. mva. for å løfte formålsbygningenes tilstand til gjennomsnittlig Tilstandsgrad (TG) 1,2, som er et normalt ambisjonsnivå for kommunale bygningsporteføljer. Kartleggingen viser at om lag 560 millioner kroner er relatert til bygninger og bygningsdeler med TG3 (vedlikeholdsetterslep), som har behov for snarlige tiltak (0-5 år), mens ca. 1,9 milliarder er relatert til TG2 og kan legges inn i en oppgraderings- og vedlikeholdsplan.

Oppgraderingsbehovet er beregnet til gjennomsnittlig 7200 kroner pr kvadratmeter, som er vesentlig høyere enn det nasjonale gjennomsnittet på 4500 - 5000 kroner, estimert av Rådgivende ingeniørers Forening (RIF) i State of the Nation 2021.

Sammenstilt teknisk oppgraderingsbehov - formålsbygg			
	TG 3	TG 2	Totalt
Entreprisekostnad	322	1089	1411
Generelle kostnader	64	218	282
Mva	97	327	424
Forventede tillegg	73	245	318
SUM	556	1879	2435

Tabell 4 Sammenstilt teknisk oppgraderingsbehov - formålsbygg

I tillegg har Tromsøbolig KF nylig vurdert at foretakets bygningsmasse har et vedlikeholdsetterslep på om lag 1 milliard kroner. Foretaket har besluttet å bruke ca. 150 mill. kroner på de 100 første boligene i løpet av 2024 og 2025

Samlet er det tekniske oppgraderingsbehovet i kommunens bygningsmasse estimert til ca. 3,4 milliarder kroner. Dersom dette skal innhentes i løpet av strategiperioden på 12 år, vil det innebære en gjennomsnittlig årlig innsats på ca. 280 millioner kroner inkl. mva.

I tillegg er det identifisert et behov for ca. 100 kroner pr kvm pr år i økt vedlikeholdsinnsats for å komme opp på et nivå som opprettholder teknisk tilstand over tid. Dette innebærer en økning på 33,5 millioner kroner årlig til 65 millioner, nesten en dobling fra dagens nivå.

Erfaringsmessig vil en gjennomgang av porteføljen føre til at en del bygninger med dårlig teknisk tilstand blir besluttet avhendet. Det kan derfor legges til grunn at det samlede tekniske oppgraderingsbehovet vil bli noe mindre enn det som nå er estimert. For å vise størrelsesorden og det store ressursbehovet presenteres nedenfor en tabell med innhenting av 80 prosent av estimert oppgraderingsbehov over 20 år.

	Opptappingsperiode 2024 - 2029						Jevnt høyt nivå 2030 - 2043					
	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	-	-	-	-	2043
Oppgradering formålsbygg	30	40	50	60	80	95	95	95	95	95	95	95
Oppgradering boliger	20	30	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40
Vedlikehold 200 kr pr kvm	30	30	30	50	60	65	65	65	65	65	65	65
Samlet årlig økning	80,0	100,0	120,0	150,0	180,0	200,0	200,0	200,0	200,0	200,0	200,0	200,0

Tabell 5 Estimert årlig behov for å få bygningsmassen på tilstandsgrad 1,2. – 2023-kroner

Illustrasjonen har en opptappingsperiode på 6 år for å komme opp på et nivå med 200 millioner kroner mer per år til vedlikehold og oppgradering. Kommuner som har besluttet en slik økning, eksempelvis Bærum, har gjort det samme av flere grunner:

- Finansieringen av økningen lar seg ikke gjøre i ett sprang. Gode formål konkurrerer om drifts- og investeringsmidler og det er nødvendig å legge finansieringen inn i en langsiktig plan, gjerne etter mønster av Bærums LDIP.
- Gjennomføringen krever store personellressurser, både på bestiller/byggherresiden og hos leverandørene. Dette må bygges opp over tid, og det er viktig at nivåene er noenlunde sikre for å få til gode avtaler og priser.
- Det er viktig å komme i gang med de tiltakene som haster mest. For flere typer avvik vil kostnadene øke vesentlig dersom de ikke ivaretas tidlig. Dette gjelder eksempelvis lekkasjer, råteskader, tekniske anlegg som ikke virker med mer.

Behovet for forbedringer av planløsninger, innredning med mer, til brukernes behov, inngår ikke i tallene over. Erfaringsmessig kan slik funksjonell oppgradering være mer kostnadskrevende enn den tekniske oppgraderingen. er derfor viktig å etablere tydelige kriterier for prioritering av tiltakene og gjennomføring av det viktigste først.

For å kunne vurdere hvilke bygninger som skal satses på over tid, vil det høsten 2023 gjennomføres kartlegging av bygningenes tilpasningsdyktighet og funksjonelle egnethet.

Kartlegging av bygningenes tekniske tilstand, tilpasningsdyktighet og funksjonelle egnethet vil utgjøre et godt underlag for videre arbeid med porteføljen. A, B og C-kategoriseringen av bygg med tilhørende drifts- og vedlikeholdsstrategier gjøres ut fra helhetlig porteføljestyring og planer for investering og utvikling, der organisasjonens funksjonelle behov og framtidsutsikter er ivaretatt. For eksempel har Fredrikstad i sin «Strategi for verdibevarende eiendomsforvaltning 2020-2023» følgende aksept- og ambisjonsnivå:

- På bygningsdelsnivå skal det ikke forekomme TG 3 (alvorlig svikt).
- På bygningsdelsnivå skal kombinasjonen TG 2 og KG<sup>1</sup> 3 ikke forekomme.
- På bygningsnivå skal det ikke forekomme bygg dårligere enn vektet TG 1,5.
- På porteføljenivå skal samlet TG ikke være dårligere enn TG 1,2

Ambisjonsnivået kan differensieres mellom bygningskategoriene og/eller klassifisering i A-, B- og C-bygg. En kategorisering i A-, B- og C-bygg vil gi et transparent og rasjonelt grunnlag for prioritering av vedlikehold og investeringsmidler. Se figuren under, som beskriver ulike vedlikeholdsstrategier avhengig av byggenes tilstand, egnethet og tilpasningsdyktighet:

Strategiske kategorier for investering	Satsingsprosjekter				
	Verdibevarende vedlikehold			Utskifting	
	Periodisk vedlikehold		Utvikling		
	Lovpålagte tiltak				
	HMS	Drift	Vedlikehold	Utskifting	Utvikling
Bygningskategori A	X	X	X	X	
Bygningskategori B	X	X	X	(X)	X
Bygningskategori C	X	X	(X)		
Vernede bygninger	X	X	X	(XX)	
Leide bygg	X	X	X		
(X) - tiltaket vurderes før det iverksettes (kost/nytte)					
(XX) - tiltaket utføres i tett dialog med myndigheter for antikvariske bygninger					

Tabell 6 Kategorisering av bygg og vedlikeholds/investeringskategorier Kilde: Multiconsult

<sup>1</sup> KT: konsekvensgrad mht. tekniske, estetiske og helsemessige forhold

Ovenfor er hele bygningsmassen vist som én portefølje, for å vise samlet ressursbehov. Når vi deler porteføljen i ulike formål, ser vi at det er forskjell på tilstanden i delporteføljene:

Bygningstype	Kvm BTA	Arealvektet Tilstandsgrad
Fritidsbygning	661	1,60
Garasje, uthus, annek	75	
Bygning for renseanlegg	872	1,40
Kontor, adm.bygg, rådhus	10 765	1,10
Annen kontorbygning	6 000	1,20
Barnehage	20 068	1,26
Barneskole	123 724	1,61
Ungdomsskole	15 448	1,04
Barne- og ungdomsskole	1 569	1,90
Annen skolebygning	610	1,00
Bibliotek, mediatek	4 836	1,20
Idrettshall	23 540	1,14
Ishall	3 297	1,00
Svømmehall	3 442	1,72
Annen idretts bygning	1 140	1,58
Kino, teater, konserthus	11 979	1,30
Samfunnshus, grendehus	1 055	1,85
Annet kulturhus	6 901	1,59
Krematorium	1 150	0,10
Bygning for religiøs aktivitet	513	0,10
Sykehjem	20 350	1,72
Bo- og behandlingssenter	22 018	1,08
Annet sykehjem	1 847	1,50
Helse- og sosialsenter	13 042	1,68
Bo- og servicesenter	37 725	1,39
<b>Totalt</b>	<b>333 417</b>	<b>1,43</b>

Tabell 7 Kartlagt tilstand pr bygningstype

Kontor- og administrasjonslokaler har en gjennomsnittlig arealvektet tilstandsgrad på 1,14, mens de lovpålagte tjenesteområdene skoler og sykehjem har mye dårligere tilstand med henholdsvis 1,55 og 1,46.

Boligene er ikke kartlagt i denne sammenheng, men en tidligere kartlegging viser at også boligene har dårligere tilstand enn ambisjonsnivået.

For å komme videre, og arbeide målrettet med forbedring av de viktigste bygningene, må noen beslutninger på plass, som dels er under utvikling:

- Det mangler et politisk vedtatt ambisjonsnivå for byggenes tilstand (tilstandsgrad).
- Det foreligger ikke en kategorisering av formålsbyggene etter egnethet og tilpasningsdyktighet, og heller ikke en utviklingsplan for hvert enkelt bygg
- Det foreligger ikke en helhetlig og langsiktig vedlikeholdsplan for bygningsporteføljen

Mål

**Eiendomsvirkosomheten skal innen strategiperioden på 12 år kjennetegnes ved:**

1. Eiendommens funksjonelle og økonomiske potensial er utnyttet. Det drives systematisk verdibevarende vedlikehold.
2. Ambisjonsnivå for tilstand er fastsatt for alle bygg. System for prioritering av tiltak er etablert og følges opp.
3. Alle prioriterte bygninger er tilstandsvurdert og har en langsiktig forvaltnings- og utviklingsplan som er kommunisert til brukerne av bygningen.
4. Vedlikeholdsetterslep er tatt inn på en systematisk og sporbar måte.

Handlinger i fase 1

Nr.	Navn og beskrivelse	Periode
1	<b><u>Kategorisering av eiendommer</u></b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eiendommene vurderes etter kriterier for behov, beliggenhet, funksjonell egnethet, teknisk tilstand og tilpasningsdyktighet. Det utvikles vekting av kriteriene slik at helhetsvurdering blir ivaretatt.</li> </ul>	2024 – 2025
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eiendommene deles i kategorier <ul style="list-style-type: none"> <li>○ A: Bygninger som skal satses på langsiktig</li> <li>○ B: Bygninger som skal oppgraderes/utvikles</li> <li>○ C: Bygninger som skal forberedes for avhending</li> </ul> </li> </ul>	2024 – 2025
2	<b><u>Etablere forvaltnings- og utviklingsplan for alle A-eiendommer</u></b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Etablere forvaltnings- og utviklingsplaner inkludert fireårig vedlikeholdsplan som rulleres årlig, legges inn i FDV-systemet og oppdateres der</li> </ul>	2024 - 2027
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Minst 20 prosent av A-eiendommene skal ha forvaltnings- og utviklingsplan i løpet av 2025</li> </ul>	2024 – 2025
3	<b><u>Prinsipper og plan for oppgradering og verdibevarende vedlikehold</u></b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Etablere en realistisk opptrappingsplan for gjennomføring av tiltak</li> </ul>	2024 – 2025
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Etablere system for forutsigbar og langsiktig finansiering av tiltak</li> </ul>	2024 – 2025
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Etablere kapasitet i egen organisasjon og i samarbeid med markedet for gjennomføring</li> </ul>	2024 – 2025



## 6 Utvikling av eiendomsverdiene

### Status og utfordringsbilde

Kommunen besitter i alt 69 000 mål grunneiendommer. Dette kan fremstå som en nær utømmelig ressurs, men det meste er friområder og andre formål som har liten eller ingen økonomisk verdi. Kommunen kan, som grunneier, utvikle verdiene i eiendom som skal avhendes på samme måte som andre grunneiere, bla. ved å foreslå høy utnyttelse og lønnsomme formål. Her må kommunen balansere de økonomiske verdiene opp mot andre verdier som eksempelvis stedsutvikling.

Kommunen benytter salg av eiendom for å finansiere investering i nye prosjekter. Med dagens høye byggekostnadsnivå samtidig med høye renter (og tilsvarende lavere tomteverdier) er dette en kortsiktig strategi hvor det økonomiske potensialet i kommunens eiendomsmasse ikke blir gunstig utnyttet.

Som grunneier har kommunen et bredere perspektiv på verdiene i eiendomsmassen enn de kommersielle aktørene.

- Salgsverdi/markedsverdi er interessant ved kjøp og salg.
- Formålseiendommenes bruksverdi for god tjenesteyting er meget viktig for tjenestekvalitet og bruker-/medarbeidertilfredshet
- Bygningsmassens teknisk verdi/gjenanskaffelseskost er viktig for å vise hvordan kommunen forvalter realkapitalen ved verdibevarende vedlikehold
- Verdien av en strategisk tomtereserve er vanskelig å kvantifisere, men det er viktig å ha tilstrekkelige og riktige arealer til fremtid eget bruk og til ønsket stedsutvikling, som grønne områder og til utvikling.
- Kommunen må i tillegg ta hensyn til hvordan bruk og utvikling av kommunens eiendommer vil påvirke verdien av innbyggernes/lokalsamfunnets eiendommer.

For å sikre en mer langsiktig utnyttelse av de ulike verdiene i eiendomsmassen er det behov for bedre oversikter over hvilke eiendommer kommunen har et langsiktig behov for, og hvilke som kan utvikles for avhending. Det mangler oversikt over utnyttelsen av de eiendommene kommunen benytter, og som kommunen skal benytte langsiktig. Her tenker vi spesielt på om det er ledig kapasitet i lokalene, mulighet til mer bygningsmasse på tomten med mer.

Når kommunen utvikler eiendommer til eget bruk, er det avdekket noen utfordringer:

- Rolle- og ansvarsfordelingen i investeringsprosjektene er fragmenterte/uklare, særlig i faseovergangene
- Behovseier/tjenesteområdet opplever å få for kort varsel når prosjektet går videre fra behovsmeldingsfasen
- Det hersker usikkerhet rundt fremdriften i det enkelte prosjekt.
- Samarbeidskulturen internt i organisasjonen har et forbedringspotensial når det kommer til ansvarsforhold, informasjonsflyt og forventninger.

### Mål

Beslutninger om eierskap, kjøp/salg og utvikling av eiendom har langsiktige virkninger og krever grundige analyser. Det bør være et mål for kommunen å kunne beslutte kjøp, salg og utvikling av eiendom på en helhetlig og langsiktig måte og basert på et godt beslutningsgrunnlag.

**Eiendomsvirksomheten skal innen strategiperioden på 12 år kjennetegnes ved:**

1. Det er god oversikt over kommunens eget langsiktige behov for eiendommer
2. Det er god oversikt over eiendommenes og bygningenes markedsverdier, samt tekniske og bruksmessige verdier
3. Eiendommene som kommunen benytter til sine formål, er effektivt utnyttet
4. Potensialet for gevinst ved salg av eiendommer kommunen selv ikke har behov for på lang sikt, er identifisert og det foreligger et avhendingsregelment for systematisk vurdering og plan for realisering av disse gevinstene.
5. Kommunen har en aktiv posisjon i utviklingsområder for å oppnå ønsket by- og tettstedutvikling, boligutvikling og nødvendig sosial infrastruktur
6. Eiendommer som kan bidra til ønsket by/stedsutvikling er identifisert og det er etablert prinsipper/kriterier for hvordan eiendommene kan utnyttes og utvikles i henholdsvis bynære og mer perifere områder.

Handlinger i fase 1

For å starte arbeidet mot målene som er listet ovenfor, er det behov for å få på plass noen grunnleggende prosedyrer, systemer og samhandlingsarenaer:

Nr	Navn og beskrivelse	Periode
1	<b><u>Etablere ett helhetlig eiendomsregister</u></b>	
	- Samle alle ubebygde og bebygde eiendommer som eies/forvaltes av administrasjonen, kommunale foretak og kommunalt eide selskaper, i ett register.	2024 - 2025
	- Etablere oversikt over bruk av alle eiendommer i ett system	2024
	- Identifisere potensial for mer effektiv arealutnyttelse	2024 – 2026
	<b><u>Identifisere eiendommer som kan dekke kommunens eget behov</u></b>	
	- Identifisere kapasitetsbehov innen hvert av tjenesteområdene	2024 – 2026
	- Identifisere restkapasitet i eksisterende bygnings- og eiendomsmasse	2024 – 2026
	- Identifisere behov for kapasitetsøkning i hvert tjenesteområde	2024 - 2026
2	<b><u>Identifisere eiendommer som kan skape inntekter ved salg</u></b>	
	- Etablere prosedyre og kapasitet for avklaring av fremtidig behov (befolknings- og behovsfremskrivning)	2024 - 2025
	- Etablere prosedyre for realisering av avhending, eventuelt utvikling for avhending	2024 - 2025
	-	
3	<b><u>Utnytte eiendommer som kan bidra til ønsket by/stedsutvikling</u></b>	
	- Vurdere hvilke eiendommer, forvaltet av administrasjonen, kommunale foretak og kommunalt eide selskaper, som kan bidra til ønsket utvikling i området hvor de ligger.	2024 - 2025
	- Etablere prinsipper for hvordan kommunens eiendommer kan inngå i planer for by/stedsutvikling – alene eller i samspill med flere eiendommer/aktører internt og eksternt.	2024 - 2025

## 7 Vurdering av risikobildet

Flere risikofaktorer vil kunne påvirke kommunens gjennomføringskraft og mulighet for å nå målene for eiendomsvirksomheten.

- Manglende langsiktighet og helhet i utøvelsen av eierskapet til hele kommunens eiendomsvirksomhet inkludert foretak og selskaper
- Manglende evne /vilje til et tilstrekkelig investerings- og vedlikeholds nivå.
- Manglende lederfokus på implementering og gjennomføring av strategien
- Knapphet på kritisk kompetanse og kapasitet internt i eiendomsvirksomheten
- Knapphet på relevant kompetanse og kapasitet i markedet
- Mangelfull helhetstenkning og samhandling med avdelingene om behov, nye løsninger, arealnormer med mer.
- Manglende kapasitet og tid til analyser og konsekvensvurderinger før valg av organisering.
- Manglende evne/vilje i organisasjonen til innovasjon, omstilling og endring av kultur.
- Manglende evne til aktiv og åpen kommunikasjon og samhandling, internt og eksternt.

Tiltak for å motvirke disse risikofaktorene er allerede adressert i forbindelse med strategiens første fase 2024 – 2027. I det videre arbeidet med gjennomføring av strategien vil risikofaktorer identifiseres og håndteres fortløpende.

### Vedlegg

- Kunnskapsgrunnlaget til eiendomsstrategien