



Universitetet
i Stavanger

DET TEKNISK-NATURVITENSKAPELIGE FAKULTET

MASTEROPPGAVE

Studieprogram/spesialisering:

Industriell økonomi/kontrakt

Vår semesteret, 2013

Åpen

Forfatter:

Oddgeir Tørset

.....
(signatur forfatter)

Fagansvarlig:

Atle Øglænd

Veileder(e):

Gunnar Sinnes

Tittel på masteroppgaven:

Beslutningsgrunnlag for investeringer i Sandnes kommune

Engelsk tittel:

Basis for decision making in the municipality of Sandnes

Studiepoeng: 30

Emneord:

Beslutning, beslutningsgrunnlag, investering,
kommune

Sidetall: 66
+ vedlegg/annet: 18

Sandnes, ...15.06.2013.....
dato/år

Forord

Denne oppgaven er skrevet som avsluttende masteroppgave i studiet Industriell økonomi ved Universitetet i Stavanger. Masteroppgaven er en obligatorisk oppgave og tilsvarer 30 studiepoeng.

Masteroppgaven har fått tittelen "Beslutningsgrunnlag for investeringer i Sandnes kommune". Arbeidet med oppgaven har vært en spennende og lærerik prosess, ikke minst i forhold til mitt daglige arbeid i Sandnes kommune.

Jeg vil rette en stor takk til fagansvarlig ved UIS Atle Øglænd for hjelp gjennom oppgaven. Jeg vil takke min arbeidsgiver Sandnes kommune eiendom og eiendomssjef Gunnar Sinnes, som har vært min veileder på oppgaven.

Sist, men ikke minst, vil jeg rette en stor takk til min familie som har vist stor tålmodighet og vært en god støtte for meg under arbeidet.

Sandnes, juni 2013

Oddgeir Tørset

Sammendrag

<i>Oppgavens tittel:</i>	Beslutningsgrunnlag for investeringer i Sandnes kommune
<i>Oppgavenivå:</i>	Masteroppgave – industriell økonomi – Universitetet i Stavanger
<i>Forfatter:</i>	Oddgeir Tørset

Bygninger skaper rammer for rasjonelle og effektive arbeidsprosesser. Samtidig er de en viktig del av kommunens realkapital. Eiendomsvirksomhet utgjør 15 – 20 % av den årlige kontantstrømmen i en kommune.

Gjennom denne oppgaven ønsker jeg å se på beslutningsgrunnlaget for investeringer i kommunen. Ved kartlegging av eksisterende rutiner og beskrivelser av anbefalte rutiner er målet å komme frem til forslag til forbedringer. Oppgaven tar utgangspunkt i investeringer i eiendom.

Sandnes kommune er en sentralt plassert kommune på Nord – Jæren. Kommunen er i stor vekst, noe som fører med seg stort behov for nyinvesteringer.

Byggeherrefunksjonen er underlagt formelle krav som må oppfylles. I tillegg foreligger det prosedyrebeskrivelser som er vedtatt i kommunen. Økonomisk teori gir god veiledning til hvordan kravene skal løses.

Kommuneloven gir overordnede føringer for rollefordelingen mellom bystyret og rådmannen. Rådmannen skal påse at saker som legges fram for bystyret er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Dette setter klare krav til rutiner og rutinebeskrivelser. I tillegg gir loven føringer om balansekrav som begrenser hvilke økonomiske forpliktelser kommunen kan pådra seg.

Lov om offentlig anskaffelser setter krav om at kommunen under planlegging av den enkelte anskaffelse skal ta hensyn til livssyklus-kostnader, universell utforming og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen. Kravene blir underbygget i plan - og bygningsloven.

Sandnes kommune har vedtatt rutiner for kommunale byggesaker, anskaffelsespolitikk for Sandnes kommune, miljøplan og handlingsplan for energi og klima. Samlet gir disse beskrivelser for investeringsprosjektene som skal være førende for hvert enkelt prosjekt.

Oppgaven bygger på kvalitativ metode med praktisk studie av prosesser. Det er benyttet både primære og sekundære data i oppgaven.

Gjennom intervjuer av sentrale personer innen ulike virksomhetsområder i kommunen, ses på eksisterende rutiner mot de formelle kravene og om rutinene fungerer som forutsatt.

Det fremkommer i intervjuene at det er avvik mellom vedtatte rutiner og praksis. Dette gjelder samhandling mellom enhetene og grunnlaget for kalkyler som blir foretatt, i tillegg til avvik i den praktiske gjennomføringen. Det bemerkes her at rutinene begynner å bli gamle. De ble vedtatt i år 2000.

Kravene, særlig i tidligfasen i prosjektene er skjerpet i lovverket. Kommunen har i tillegg vedtatt handlingsplaner som forsterker kravene, særlig i forhold til miljø. Her viser analysen at vedtatte rutiner og praksisen ikke følger opp dette godt nok.

Funnene i intervjuene blir drøftet mot flere forhold, som strategi, rutinebeskrivelser, beslutningsarenaer og kvalitetssikring. Dette er forhold som er grunnleggende og må ligge i bunn for å få gode prosesser.

Videre drøftes funnene mot de ulike fasene i prosessen, og ulike interessenter og deres innvirkning på beslutninger som tas.

Fra drøftingen er det kommet frem behov for å utarbeide nye byggesaksrutiner. Det anbefales å utarbeide overordnet eiendomsstrategi som kan være førende for investeringene.

Ressursinnsatsen foreslås styrket innen prognosearbeidet, langsiktige planer og i de tidlige fasene i prosjektene for å imøtekomme de formelle kravene. Styrking av disse områdene vil kunne gi store besparelser i senere faser i byggeprosjektene. Det vil gi et godt grunnlag for å bygge bærekraftige bygg, og det vil styrke beslutningsgrunnlaget for investeringene i kommunen.

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	2
1. INNLEDNING	6
1.1 BAKGRUNN FOR OPPGAVEN	6
1.2 PROBLEMSTILLING.....	8
1.3 DISPOSISJON	8
1.4 DEFINISJONER	9
2. TEORI	10
2.1 LOVER, FORSKRIFTER OG GENERELL TEORI.....	12
2.1.1 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) (LOV 1992-09-25 nr 107) ...	12
2.1.2 Lov om offentlige anskaffelser (Lov-1999-07-16-69).....	13
2.1.3 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).....	14
2.1.4 Øvrige lover, forskrifter og bestemmelser.....	15
2.2 ØKONOMISK TEORI.....	17
2.2.1 Beslutninger innen økonomisk teori.....	17
2.2.2 Livssyklus kostnader	21
2.2.3 Samfunnsøkonomiske analyser	26
2.2.4 Risiko.....	28
2.3 PROSEDYREBESKRIVELSER OG INTERNE FØRINGER	29
2.3.1 Rutiner for kommunale byggesaker	29
2.3.2 Anskaffelsespolitikk for Sandnes kommune	32
2.3.4 Energi og klima – Handlingsplan for Sandnes 2010.....	35
2.3.5 Forvaltningsrevisjon av styring av enkeltprosjekter.....	36
2.4 BÆREKRAFTIGE BYGG.....	37
3. METODE	38
3.1 KVALITATIV OG KVANTITATIV METODE	38
3.2 PRIMÆRE OG SEKUNDÆRE DATA	39
4. INTERVJU.....	40
4.1 DESKRIPTIV DEL	40
4.2 ANALYSEDEL.....	47
4.2.1 Dekker rutinebeskrivelsen formalkravene?	47
4.2.2 Fungerer rutinene som forutsatt?	49
5. DRØFTING	50
5.1 STRATEGI OG RUTINEBESKRIVELSER	50
5.2 BESLUTNINGSARENAEN	52
5.3 KVALITETSSIKRING.....	54
5.4 PROSESSEN	54
5.4.1 Prognosearbeid.....	54
5.4.2 Langsiktige planer	55
5.4.3 Idefasen	57
5.4.4 Senere faser	59
5.4.5 Evaluering.....	60

5.5	INTERESSER	60
6.	ANBEFALING/KONKLUSJON.....	63
7.	REFERANSER	65
8.	VEDLEGG	67
8.1	INTERVJU LEVEKÅR	67
8.2	INTERVJU FAGSTAB OPPVEKST SKOLER.....	72
8.3	INTERVJU FAGSTAB BARN OG UNGE	76
8.4	INTERVJU IDRETT OG FRILUFTSLIV	79
8.5	INTERVJU EIENDOM	83

1. Innledning

1.1 Bakgrunn for oppgaven

Eiendommer er en viktig del av kommunes realkapital, og eiendomsvirksomhet utgjør en stor del av den årlige kontantstrømmen i en kommune. Samtidig vet vi at bygningene i kommunen danner viktige rammer til tjenesteleveransen i kommunen. Det er derfor viktig for kommunen å ha kvalitet på eiendomsforvaltningen.

”Eiendomsforvaltning er et overordnet begrep for forvaltning, drift, og utvikling av bygninger og utendørsanlegg. Eiendomsforvaltning omfatter alle faser i livssyklusen til en bygning fra planlegging, anskaffelse og forvaltning til avvikling.” [1]

Investering i eiendom i kommunene har et formål. For de tjenesteytende virksomhetene som bruker lokalene er eiendomsvirksomheten en sekundærvirksomhet. Men det er viktig at kommunen innehar kompetanse og ressurser innenfor området; det vil si at deler av den kommunale administrasjonen må ha eiendom og eiendomsutvikling som sin kjernevirksomhet. Det er derfor grunnleggende at kommunen har nødvendige ressurser og tilstrekkelig kompetanse for oppgaven.

Bygninger utgjør gjennom sin utforming, kvalitet og standard rammer for rasjonelle og effektive arbeidsprosesser. Dersom bygningenes utforming og kvalitet bidrar til noen få prosents økt effektivitet, litt mindre sykefravær, økt trivsel etc. er gevinsten av investering i ”optimalisering” av bygningsmassen utpreget god totaløkonomi. [2]

”Eieren, kommunestyret ønsker et helhetlig blick på den kommunale eiendomsmassen, og man ønsker minimum å nå to målsettinger: stille med hensiktsmessige bygg for de tjenester som kommunene skal yte sin befolkning, og bevare eller øke verdien i eiendomsmassen”. [3]

For å sikre helhetlig blick på den kommunale eiendomsmassen må eiendomsforvaltningen sørge for hensiktsmessige bygg og lokaler samtidig som man har fokus på den økonomiske delen av eiendomsutviklingen. I tillegg påligger det kommunen på et bredere grunnlag å vurdere hver enkelt investering. Dette er i hovedsak miljømessige konsekvenser og krav i forhold til universell utforming.

Når en snakker om investeringsbeslutninger er det flere typer beslutninger en står ovenfor.

Beslutning om investering i eiendom, er ofte en beslutning om å imøtekomme et behov for nye lokaler. Dette kan være behov som oppstår på grunn av virksomhetsendring eller ny virksomhet, eller det kan være å erstatte eksisterende lokaler med bakgrunn i lite egnede lokaler. Avveiningene en står overfor er først om det virkelig er behov for nye lokaler.

- Kan en greie seg med de lokalene en allerede disponerer?
- Er det mulig å omdisponere noe av eksisterende bygningsmasse?

”Bygninger og eiendommer er viktige ressurser i driften og utvikling av kommunen. 15 – 20 % av kommunens budsjett går med til å huse den kommunale virksomheten. Betydelige verdier er lagt ned i eiendommene. Eiere bør stille seg spørsmål om hva kommunen eier, hva man trenger og hvordan kommunens eiendommer forvaltes”. [3]

Behov må veies opp mot eksisterende bygningsmasse. Det vil si at arealeffektivisering er en del av dette bildet. Hver ny kvadratmeter bygg har en investeringskostnad og generer en årlig utgift for kommunen i form av kapitalkostnader, forvaltning, drift og vedlikehold gjennom byggets levetid.

Dersom det er klart at det er behov for nye lokaler, må det tas en beslutning om anskaffelsesform.

- Bør nye lokaler eies eller leies?

Alle bygninger har en levetid. Over levetiden blir det med jevne intervaller behov for oppgraderinger og rehabiliteringer. Kombinasjon med dårlig tilstand på et bygg og nye krav til bygg, gjør at det for enkelte bygg må tas vurderinger i forhold til om bygg bør rehabiliteres eller om det heller bør erstattes med nye lokaler. Dersom det er kommet opp et behov for utvidelse av eksisterende lokaler (påbygg/tilbygg), vil det være behov for vurderinger i forhold til tilstand på eksisterende bygg. Bør en i stedet for å bygge på eksisterende bygg vurdere å rive og bygge helt nytt?

Totalt er det ulike faser i og typer beslutninger. For at riktige beslutninger tas, er det viktig å sørge for å ha best mulig beslutningsgrunnlag.

”Kommunene og fylkeskommunene eier om lag 9 prosent av landets samlede bygningsmasse. Eller om lag 30 millioner kvadratmeter til en formuesverdi på anslagsvis 300 milliarder kroner”. [4]

Kommunenes eiendomsporteføljer er betydelige i samfunnssammenheng. Samfunnsansvaret er derfor stort i forhold til å sørge for at man har riktig grunnlag for beslutninger som tas.

Sandnes kommune er en kommune i stadig vekst. Kommunen vokser raskest av storbyene. Det betyr at det stilles krav til tjenestene kommunen skal levere og til bygninger og infrastruktur. I Statistisk sentralbyrå sin befolkningsfremskriving 2012 – 2040 er det beregnet ved middels nasjonal vekst at Sandnes i 2040 vil ha nær 100 000 innbyggere.

Beslutninger fattes av bystyret. Grunnlaget for beslutningene må utarbeides av rådmannen.

”Kommunestyret er kommunens øverste eierorgan og skal ivareta innbyggernes interesser som eiere av kommunens eiendommer, brukere av byggene sone behov samt behov et til mottakere av de kommunale tjenestene som produseres i byggene. Innbyggerne betaler for dette gjennom skatten.” [3]

Investeringsbeslutninger må ha grundige vurderinger og forarbeid slik at politikerne får et best mulig grunnlag for å fatte sine beslutninger.

1.2 Problemstilling

Gjennom denne oppgaven ønsker jeg å se på beslutningsgrunnlaget for investeringer i kommunen. Ved kartlegging av eksisterende rutiner og beskrivelser av anbefalte rutiner er målet å komme frem til forslag til forbedringer.

Oppgaven tar utgangspunkt i eiendom og investeringer i eiendom. Oppgaven er avgrenset mot investeringer i infrastruktur som vei, vann og avløp, men der det er naturlig å se områdene i sammenheng, fremkommer det i oppgaven.

1.3 Disposisjon

I oppgaven er det først i seksjon 2 en teoridel som starter med generell informasjon om Sandnes kommune. Videre i seksjonen er det en egen del som omhandler lover og forskrifter som er relevante for oppgaven. Teoridelen har deretter en egen del med økonomisk teori og til slutt en egen del om prosedyrebeskrivelser og interne føringer i Sandnes kommune.

Seksjon 3 omhandler metoder benyttet i oppgaven og hvordan de er tilpasset best mulig i forhold til oppgavens mål.

I arbeidet med oppgaven er det gjennomført intervjuer med fem personer som har bred erfaring innenfor ulike virksomhetsområder i kommunen. Målet med intervjuene er å se på eksisterende rutiner mot de formelle kravene og om rutinene fungerer som forutsatt. Intervjuene følger i seksjon 4.

I seksjon 5 drøftes resultatene fra intervjuene i forhold til formelle krav og kommunens egne vedtatte rutiner. De vedtatte rutinebeskrivelsene blir drøftet, samt de ulike elementene i prosjektprosessen som har betydning for beslutninger som tas.

Anbefalinger og konklusjon kommer i seksjon 6. Her beskrives forslag til forbedringer.

Referanser er oppført i seksjon 7, og vedlegg kommer i seksjon 8.

1.4 Definisjoner

Investering – defineres i kommuneregnskapet som en anskaffelse av eiendeler som er til varig eie og bruk og av vesentlig verdi. Varighetskriteriet er satt til økonomisk levetid på minst 3 år, mens vesentlighetskriteriet er satt til minst kr. 100 000,- .[5]

Livssyklus kostnader – Kapitalkostnader pluss årlige kostnader til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU) .[7] Livssyklus kostnader er ofte kalt LCC – analyser etter det engelske uttrykket "Life Cycle Cost".

Forvaltningskostnader (F) – kostnader som byggverket har i form av kommunale skatter og avgifter, forsikringer og administrasjon, uansett om det i bruk eller ikke. [8]

Driftskostnader (D) – kostnader til løpende drift, renhold, vakt, sikring, energi o.a., dvs. det som påløper daglig, ukentlig og månedlig gjennom året. [8]

Vedlikeholdskostnader (V) – kostnader som er nødvendig for å opprettholde byggverket på et fastsatt kvalitetsnivå og derved gjøre det mulig å bruk det til sitt tiltenkte formål innenfor en gitt brukstid. Utskiftninger av bygningsdeler/tekniske installasjoner med kortere levetid enn resten av byggverket er også definert som vedlikehold. [8]

Utviklingskostnader (U) – kostnader til arbeid som må utføres for å opprettholde byggets verdi over tid, dvs. byggets tekniske verdi og produktivitet i forhold til nye krav. [8]

Levetidskostnader – summen av kapitalkostnad og nåverdien av alle utgifter til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU) i brukstiden, dvs. nåverdien av livssyklus kostnadene. [7]

Realrente – relativ avkastning av kapital når avkastningen regnes i samme pengeverdi som kapitalbeløpet, dvs. differansen mellom nominell rente og inflasjon. [9]

2. Teori

Sandnes kommune ligger sentralt plassert som knutepunkt på Nord – Jæren.

Kommunen har opplevd stor vekst i antall innbyggere. De siste 20 årene har kommunen hatt en årlig gjennomsnittlig vekst på mer enn 2 %. Sandnes er den hurtigst voksende byen av de større byene i Norge. Alt tyder på at veksten vil fortsette med samme tempo de neste årene.

Sandnes var opprinnelig kjent for sin teglverk - og pottemakerindustri. I nyere tid har produksjon av tekstilprodukter og sykler vært en viktig del av næringslivet.

De siste årene har Sandnes prioritert å styrke posisjonen som sykkelby. I 2006 fikk Sandnes Bymiljøprisen sammen med Stavanger for systematisk og langsiktig samarbeid om langsiktig byutvikling.

Sandnes har et rikt kulturliv og ble i 2011 tildelt prisen som Norges kulturkommune. I begrunnelse for tildelingen heter det blant annet at Sandnes bruker kultur som et sentralt virkemiddel i identitetsbyggingen og byutvikling.

Med sine ca 2 500 hytter er Sandnes blant Norges største hyttekommuner. De østlige deler av kommunen er preget av flotte naturområder med gode muligheter for forskjellige former for friluftsliv – sykling, turgåing, bading, fiske osv.

Sandnes har siden 1991 vært medlem av det europeiske nettverket av sunne byer. Det betyr at hensynet til helse, trivsel og miljø skal vektlegges i all tjenesteyting og byutvikling etter prinsippene for rettferdighet og likebehandling, samarbeid og solidaritet. Som medlem i Sunn by skal Sandnes være modige ved å gjøre fremtidsrettede valg for å sikre fremtidige generasjoner gode vilkår i Sandnes. Sandnes er også med i Fremtidens byer.

(Sandnes Kommune, <https://www.sandnes.kommune.no/Globalmeny/Om-Sandnes/Om-Sandnes>)

Med sin sentrale plassering på Nord – Jæren, er Sandnes i dag en viktig del av næringslivet i Rogaland.

Rogaland har et allsidig og dynamisk næringsliv som er dominert av olje- og gassrelatert virksomhet. Næringslivet i Rogaland og Sandnes har flere bein å stå på gjennom blant annet landbruk og annen industri.

(i Rogaland, <http://irogaland.no/ir/public/openIndex/view>)

Sandnes har en ung befolkning. 44 % av befolkning var mellom 20 – 49 år pr 1.1.2012.

Sandnes kommune har som visjon:

Sandnes – i sentrum for framtiden. Romslig, modig og sunn

Kommunen er organisert i en 2 – nivå modell med bestiller- /utførerfunksjon. Innenfor eiendom og bymiljø (veg, vann- og avløp, park og idrett) er det egne enheter som har eier- og bestillerfunksjonen. Enheten bestiller varer og tjenester enten intern hos Sandnes bydrift KB eller eksternt.

Sandnes kommune har kommunale foretak (KF) som er en del av kommunen og som bystyret har bestemt skal organiseres som kommunale foretak. Kommunale foretak har eget styre som er valgt av bystyret. Kommunale foretak i Sandnes kommune er pr i dag Sandnes Havn KF, Sandnes Indre Havn KF, Sandnes kulturhus KF, Sandnes parkering KF og Sandnes tomteselskap KF.

Kommunen er inne i en omstilling. Det ble fattet vedtak i bystyret 16.4.2013 (sak 43/13) om at bystyret ønsker å etablere et kommunalt foretak innen eiendomsområdet og at bystyret ber rådmannen forberede etablering av et slikt foretak. Det nye foretaket skal omfatte både byggeprosjekter og vedlikehold/byggforvaltning, tilsvarende dagens stabsenhet for eiendomsområdet.

Sandnes tomteselskap KF opererer på vegne av kommunen i alt som har med tilrettelegging og salg av tomter til boliger, næringsbygg og offentlige formål (Sandnes Tomteselskap KF, <http://www.sandnes-tomteselskap.no/Portals/116/dokumenter/PDF/sandnes-tomteselskap-brosjyre.pdf>)

Sandnes kommune som byggherre og investor er underlagt formelle krav som må oppfylles. I tillegg foreligger det prosedyrebeskrivelser som er vedtatt av kommunen.

2.1 Lover, forskrifter og generell teori

2.1.1 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) (LOV 1992-09-25 nr 107)

Kommuneloven har som formål å legge til rette for et funksjonsdyktig kommunalt folkestyre. Dette innebærer å legge til rette for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale fellesinteressene. Loven skal legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard, jfr. § 1.

I loven går det klart frem at administrasjonssjefen (rådmannen) skal påse at de saker som legges fram for bystyret er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Rådmannen skal også sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for forsvarlig kontroll, jfr. § 23. Det er altså et klart krav om forsvarlige utredninger og gode rutiner og rutinebeskrivelser.

Krav til årsbudsjett er gitt i § 46. Det skal budsjetteres med et driftsresultat som er tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger. Overordnet er det et krav om inndekning for drift og investeringer, noe som kan ha betydning for valg av løsninger.

Reglene for budsjettering og regnskapsføring av investeringer er gitt i kommuneloven og forskrifter om årsbudsjett og årsregnskap for kommuner og fylkeskommuner (Forskrift om årsbudsjett av 15.12.2000 nr. 1423 og forskrift om årsregnskap og årsberetning av 15.12.2000 nr. 1424). Disse reglene gir rammene for innholdet i økonomiplanen, investeringsbudsjettet og investeringsregnskapet. [10,6]

”For å begrense utgiftene også på kort sikt, har staten fastlagt et balansekrav mellom inntekter og utgifter i årsbudsjettene. Balansekravet innebærer generelt at inntektene setter en rettslig ramme for hvilke økonomiske forpliktelser kommunen kan pådra seg innenfor en periode (ett år). Årsaken til disse begrensningene er hensynet til effektiv utnyttelse av begrensede ressurser, rettferdig fordeling mellom generasjoner, samt statens behov for tilstrekkelig styring med de offentlige utgiftene”. [5]

Det er altså et overordnet krav i forbindelse med vedtak av investeringsbudsjettet i økonomiplanen at budsjettet samlet sett er i finansiell balanse det enkelte år. [11]

Kommuneregnskapet føres etter anordningsprinsippet. Det innebærer at alle kjente utgifter/utbetalinger i året skal tas med i bevilgningsregnskapet for vedkommende år. Dette gjelder om de er betalt eller ikke når regnskapene avsluttes så lenge varer eller tjenester er levert eller utført i regnskapsperioden.

Varige driftsmidler blir i kommuneregnskapet utgiftsført i sin helhet i anskaffelsesåret.

Balanseføring av eiendommer er ulik mellom kommunelov og regnskapslov i forhold til hvordan avskrivinger virker inn på driftsresultatet.

I Ot.prop. 43 er dette omtalt: [11]

"I det kommunale budsjett- og regnskapssystem er det kun stilt krav om å fremstille kapitalkostnader for bygninger, anlegg og utstyr som er lånefinansierte. Når slike kapitalgjenstander er finansiert ved lån, er det stilt krav om at avdrag skal fordeles jevnt over gjenstandens levetid. Dette er i tråd med internasjonale anbefalinger. Avdragene har dermed samme effekt, og tilsvarende innhold, som avskrivinger i et resultatregnskap i de tilfeller hvor kapitalgjenstandene er finansiert ved lån. Dersom kapitalgjenstandene er finansiert på annen måte, dvs. ved tilskudd, egenkapital mv, er det ikke stilt krav om å fremstille kapitalkostnaden knyttet til slike."

Ved føring etter regnskapsloven vil avskrivinger virke inn på driftsresultatet, mens det ved føring etter kommuneloven ikke vil ha noen resultat effekt.

2.1.2 Lov om offentlige anskaffelser (Lov-1999-07-16-69)

Sandnes kommune er omfattet av lov om offentlige anskaffelser, jfr. § 2.

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

§ 1 sier at anskaffelser skal skje basert på forretningsmessighet og på en samfunnstjenlig måte.

§3 *Loven gjelder anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider som foretas av oppdragsiver som nevnt i § 2.*

Viktig bestemmelse i § 6:

Statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal under planleggingen av den enkelte anskaffelse ta hensyn til livssyklus kostnader, universell utforming og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen.

Bestemmelsen setter klare krav til anskaffelsen i planleggingsfasen. Livssyklus kostnader, universell utforming og miljømessige konsekvenser skal hensyntas.

I veilederen til reglene om offentlig anskaffelser presiseres at de grunnleggende kravene kan sees på som en forlengelse av lovens formålsbestemmelse, der det fremgår at regelverket skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

De grunnleggende kravene må overholdes på alle stadier av anskaffelsesprosessen, og de øker proporsjonalt med anskaffelsens verdi, noe som er en følge av forholdsmessighetsprinsippet. [12]

2.1.3 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

§ 1-1 Lovens formål

Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.

Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene.

I forhold til plan- og bygningsloven (PBL) settes det klare krav til at det tas hensyn til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene.

Dette gjelder alle investeringer som er definert som tiltak i PBL § 1- 6: oppføring, riving, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom, jf. § 20-1 første ledd.

I lovens kapittel 29 angis krav til tiltaket. Generelt er det krav til arkitektonisk utforming og visuelle kvaliteter. Søknadspliktige tiltak skal innenfor sin funksjon være universelt utformet. Av de tekniske kravene som kan ha betydning for valg av løsning, er krav til forsvarlig energibruk, planløsning og innemiljø.

Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift TEK 10) er hjemlet i plan- og bygningsloven. Forskriften setter krav til søknadspliktige tiltak, jfr. PBL § 1 – 6, og kan særlig har betydning for vurderinger rundt rehabiliteringer/nybygg. Forskriften stiller strenge krav til energieffektivitet. Dette betyr at det ved et søknadspliktig rehabiliteringsprosjekt stilles samme krav til transmisjonsvarmetap og energirammer som ved et nybygg. Det samme gjelder for energiforsyningen. For eksempel er det slik at bygninger over 500 m² oppvarmet BRA skal prosjekteres utformes slik at minimum 60 % av netto varmebehov kan dekkes med annen energiforsyning enn direktevirkende elektrisitet eller fossile brenslers hos sluttbruker.

2.1.4 Øvrige lover, forskrifter og bestemmelser

Flere lover og forskrifter er gjeldende innenfor de ulike virksomhetsområdene i kommunen. Flere bestemmelser gir innbyggerne i kommunen lovfestede krav om tjenester som de ulike sektorene og beslutningstakerne må forholde seg til. Opplistingen nedenfor er ikke utfyllende, men gir en oversikt over flere viktige bestemmelser kommunen må forholde seg til.

Lov om barnehager (lov 1995-05-05 nr. 19)

Loven ble endret i 2009. I loven fremgår at kommunen har plikt til å tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen. Utbyggingsmønster og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og behov.

Barn som fyller ett år senest innen august det året det søkes om barnehageplass, har etter søknad rett til å få plass i barnehage fra august o samsvar med loven med forskrifter.

Barnet har rett til plass i barnehagen i den kommunen der det er bosatt.

Bestemmelsene er gjengitt som føringer i Sandnes kommune Plan for barnehageutbygging 2013 – 2016. [13]

Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) (lov 1998-07-17 nr. 61)

Det fremgår i loven § 8 – 1 at grunnskoleelever har rett til å gå på den skolen som ligger nærmest eller den skolen de sokner til.

I Sandnes kommune Skolebyggprogram 2014 - 2017 [14] fremgår det at bestemmelsen er førende for planlegging av skolekapasiteten i kommunen.

Lover innenfor Levekår

Innenfor Levekår sitt tjenesteområde, er det to lover som angir kommunens plikter og innbyggernes rettigheter, og som er lagt inn som føringer i kommunen sin Omsorgsplan 2012 – 2030. [15]

Dette er Pasient- og brukerrettighetsloven (lov 1999-07-02 nr. 63) og Helse- og omsorgstjenesteloven (lov 2011-06-24 nr. 30).

Pasient- og brukerrettighetsloven sier blant annet at pasient og bruker har rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester fra kommunen.

Helse- og omsorgstjenesteloven sier i § 3 -2 at kommunen skal sørge for at personer som oppholder seg i kommunen skal tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester.

I omsorgsplanen til kommunen angis øvrige føringer for kommunen innen levekårområdet. Dette er kvalitetsforskrift (forskrift av 27.06.03), handlingsplan for eldreomsorgen (Stortingsmelding 50, 1996 – 97), framtidens omsorgsutfordringer (Stortingsmelding 25, 2006 – 07), samhandlingsreformen ”forebygge mer, reparere mindre” og forskrift for verdig eldreomsorg (verdighetsgrantien).

Bestemmelser innenfor idrettsområdet

I kommunens kommunedelplan for idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv, Aktive Sandnes [16], er det gjengitt statlige føringer innen området. Tre departement utformer statens politikk innen området. Dette er kultur- og kirke departementet, miljøverndepartementet og helse- og omsorgsdepartementet. I Aktive Sandnes nevnes Stortingsmelding nr. 14 ”idrettslivet i endring, 1999 – 2000”, Handlingsplan for fysisk aktivitet 2005 – 2009, Stortingsmelding nr. 16 ”Resept for et sunnere Norge 2002 – 2003”, Stortingsmelding nr. 23 ”Bedre miljø i byer og tettsteder 2001 – 2002” og Stortingsmelding nr. 39 ”Friluftsliv – ein veg til høgare livskvalitet 2000 – 2001” som førende for kommunens planer.

2.2 Økonomisk teori

2.2.1 Beslutninger innen økonomisk teori

Beslutninger består i å gjøre et valg mellom ulike alternativer. Målene for de økonomiske beslutningene er gjerne å oppnå god lønnsomhet og en solid finansiell stilling. For å kunne gjøre fornuftige beslutninger som skal bidra til å oppfylle virksomhetens mål, må en gjennomgå to faser:

- Innsamling av relevant informasjon
- Bearbeiding av informasjonen, slik at alternativene blir sammenlignbare og konsekvensene av ulike valg kommer klarest mulig fram.

(Sunk costs: det skal tas hensyn til de kostnadene som kan påvirkes av beslutningen. Historiske kostnader ved prosjekt betyr ingenting for fremtiden.)

Investeringsanalyser er analyser som benytter økonomiske data som ligger inne i fremtiden, og de er derfor beheftet med usikkerhet. [17]

Forfatterne Thorsvik & Jacobsen (Hvordan organisasjoner fungerer 2009) [18] presiserer at det å treffe en beslutning, i tillegg til å gjøre et valg mellom ulike alternativer, også forplikter beslutteren til en handling. Beslutningen har dermed en intensjon om oppfølging med praktiske tiltak og handling.

Thorsvik & Jacobsen mener at handlingsrekke eller aktivitetene i beslutningsfasen dreier seg om å samle inn informasjon, systematisere informasjonen, deretter analysering og tolkning av informasjon, før det fattes et valg mellom alternativene (en beslutning). Til slutt iverksettes beslutningen.

Rasjonalitet

For å velge objektivt mellom ulike alternativer, må det være rasjonalitet i forhold til beslutningen.

Thorsvik & Jacobsen har satt opp følgende:

- Situasjonene vurderes, og en tar stilling til problemets kjerne
- Ulike alternative løsninger på problemet kartlegges
- Konsekvenser knyttet til ulike alternative løsninger vurderes
- De ulike løsningene med konsekvenser sammenlignes og vurderes opp mot hverandre
- Det alternativet som samlet sett har de beste konsekvensene velges

Den rasjonelle idealmodellen "economic – man" – modellen bygger på en antakelse om at vi kan handle perfekt rasjonelt. Dette innebærer blant annet at den enkelte beslutningstaker har klare mål og full informasjon. Blant annet fordi vi ikke har klare mål og full informasjon om alle mulige alternativer med tilhørende konsekvenser, vil en i praksis snakke om begrenset rasjonalitet. I praksis kan dette bety at det alternativet som velges er det første tilfredsstillende alternativet som dukker opp.

En virksomhet som har klare og tydelige mål og visjoner har bedre grunnlag for å gjøre beslutninger mindre komplisert og krevende. [18]

Dette betyr at man må ha politisk vedtatte strategier.

Multiconsult/Pricewaterhousecoopers sier i "Vedlikehold i kommunesektoren" fra 2008: [19]

Innenfor eiendom bør en strategi plan ligge til grunn for den totale utvikling av eiendommene. Dette gjelder både i forhold til oppgraderinger og øvrig utvikling. En strategisk plan ar følgende steg:

1. Nåsituasjonen. Plan for endring tar naturlig utgangspunkt i dagens situasjon. Hva er dagens tekniske-, funksjonelle tilstand og bygningsmessig tilpasningsdyktighet samt om det er tilstrekkelig behovsgrunnlag for bygningen? Finnes alternativ bruk av bygningen?
2. Behov og muligheter. Nåsituasjonen gir grunnlag for å identifisere behovene for teknisk og funksjonell utbedring. Bygningsmassens tilpasningsdyktighet gir svar på muligheter for utbedring som er tilstede.
3. Valg og prioriteringer. På bakgrunn av identifiserte behov og muligheter, kan prioriteringer og alternativer vurderes. Alternativene for utbedringer vil være ulike kombinasjoner av a) teknisk oppgradering, b) ombygginger og/eller c) riving/avhending og nybygging

I praksis vil følgelig en vurdering av totaliteten (funksjonalitet, tilpasningsdyktighet, behovsvurdering) innebære:

- *Deler av oppgraderingsbehovet faller fra som følge av at enkelte bygninger vurderes som kondemnabile/avhendingsklare. Avhendede bygninger kan imidlertid effektivere behov for nybygg.*
- *Deler av oppgraderingsbehovet må suppleres med funksjonelle tilpasninger. Ombyggingen vil generere en tilleggskostnad til den rene tekniske oppgraderingen.*
- *Deler av oppgraderingsbehovet er som estimert for de bygningene som kun har et teknisk behov*

Sentralt for å lykkes er definering av strategi og målsetninger i forhold til utvikling og kvalitet på bygningsmassen i det politiske eierskap.

Også SINTEF har omtalt behov for strategi i "Strategisk porteføljeforvaltning av kommunal eiendom" fra 2008: [20]

En eiendomsorganisasjon som skal forvalte en sammensatt portefølje av eiendommer, og samtidig forholde seg til disse ulike interessene, må ha en helhetlig holdning til oppgaven. Hovedutfordringene til ulike eiendomsorganisasjoner er å definere en porteføljestrategi som tilfredsstillende alle de ulike interessene som er knyttet til kommunens eiendommer.

Verdibegrepet bli viktig når en snakker om strategi. SINTEF sier om verdier:

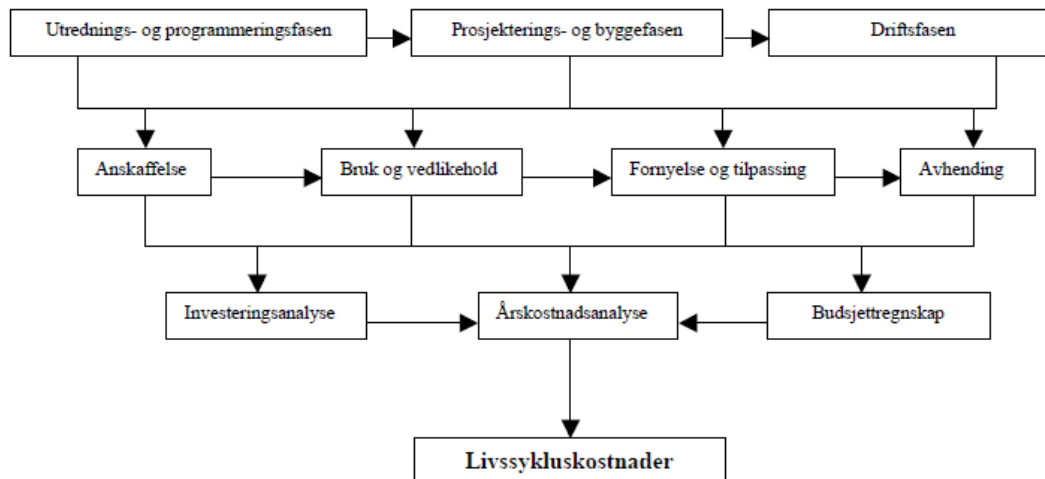
De vanligste verdiene vi snakker om i forbindelse med bygninger, er bruksverdi, dvs. verdiskapning for virksomhetene som bruker bygningene, og det som handler om imageverdi og som handler om at bygninger kan uttrykke de verdiene som eier ønsker å bli forbundet med.

Når det gjelder offentlige bygninger er det også relevant å snakke om samfunnsverdi, som kan bety at bygninger skal bidra til et godt sosialt miljø, miljøverdi, dvs. bærekraftige bygninger når det gjelder levetid, energibruk og forurensing, og kulturell verdi, dvs. at bygninger skal være et positivt bidrag til den kulturelle veven som de er en del av, arkitektonisk, symbolsk eller på andre måter."

Et annet viktig moment i forhold til beslutninger i en virksomhet, er de strukturelle forholdene i virksomheten. Her ligger blant annet hvilke beslutningsarena som er definert og hvilke deltagelseskriterier som ligger til grunn i forhold til hvem som *må* og hvem som *kan* delta.

Gjennom FoU – prosjektet ”Verdiskapning gjennom utvikling av bygningsforvaltning” som ble ledet av Multiconsult ved Svein Bjørberg, Anders Larsen og Håkon Øiseth (2007), ble veilederen Livssyklus kostnader for bygninger laget. Den omtaler blant annet beslutningsprosessen i byggesaker.

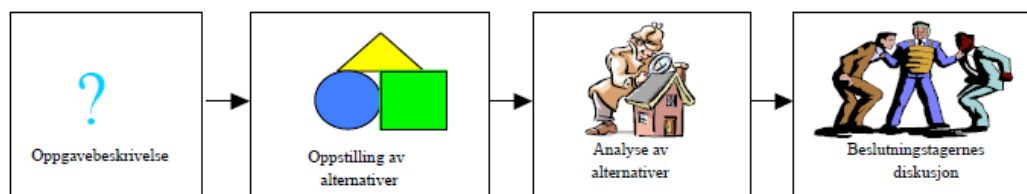
Beslutningsprosessen består av flere faser. Ulike faser har forskjellige analyser og beregninger med ulike detaljeringsnivåer. Selve prosjekteringsfasen omfatter skisseprosjekt til detaljprosjekt slik at beregningene må utføres på forskjellige detaljeringsnivåer.



Figur 1: Bruk av kostnadsanalyser, kilde veileder Livssyklus kostnader for bygninger

Investeringsanalyser kan benyttes som grunnlag for en beslutning om et byggeprosjekt skal gjennomføres eller ikke. På samme måte kan analysene benyttes som grunnlag for å velge mellom ulike alternativer.

Selve fremgangsmåten og fasene i beslutningsprosessen kan illustreres slik:



Figur 2: Beslutningsprosessen Kilde veileder Livssyklus kostnader for bygninger

Prosessen starter med oppgavebeskrivelsen og spørsmålet om hva som er oppgaven. Hvilket behov skal dekkes og hva er det man vil oppnå.

Ulike alternativer som kan løse oppgaven må stilles opp.

De ulike alternativene må deretter analyseres gjennom tekniske og kostnadmessige konsekvensvurderinger.

I veilederen Livssyklus kostnader for bygninger er det listet opp noen forhold selve diskusjonen kan dreie seg om:

- Fordeler og ulemper ved de forskjellige alternativer (miljø, attraktivitet etc.)
- Finansiering av prosjektet
- Gjennomføring av prosjektet (tidshorisont, forstyrrelser etc.)
- Hvordan kostnadene skal fordeles (mellom eier og bruker)
- Oppstilling av plan for FDVU (forventet budsjett)

Gjennom beslutningstagernes diskusjon vil en treffe et valg som utgjør den beste løsningen sett fra et samlet synspunkt

2.2.2 Livssyklus kostnader

Det er store kostnader forbundet med investeringer i eiendom, enten det dreier seg om nybygg, ombygninger, riving eller årlige FDVU kostnader (**F**orvaltning, **D**rift, **V**edlikehold og **U**tvikling).

Livssyklus kostnadene omfatter både anskaffelseskostnader og kostnader gjennom hele bruksperioden til og med riving. Jfr. NS 3454 Livssyklus kostnader for byggverk. Det vil si at livssyklus kostnadene omfatter summen av kapitalkostnadene og alle FDVU – kostnader i brukstiden og restkostnad ved avhending.

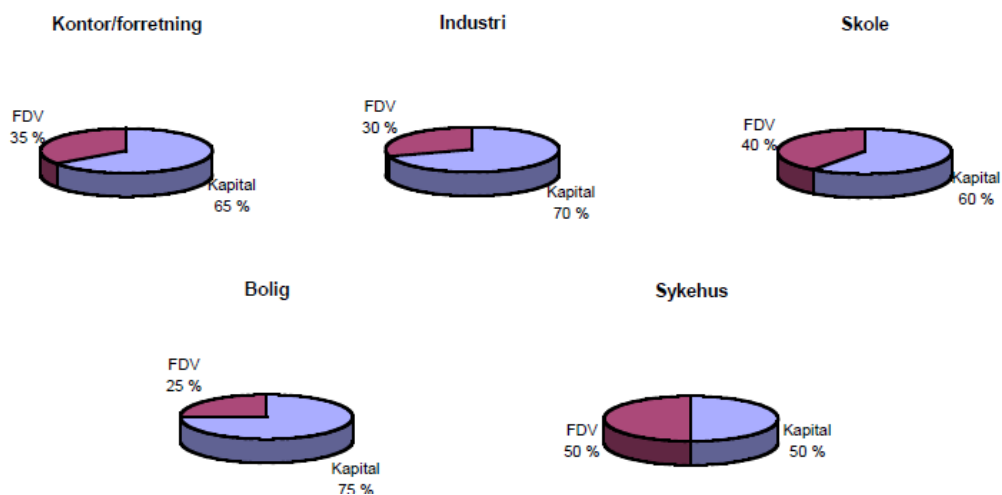
Ved hjelp av livssyklusanalyser kan konsekvensvurderinger av ulike alternativer foretas og muliggjøre valg av løsning som treffer den kostnadseffektive balansen mellom kapital- og driftskostnader og minimere risikoen for tidlige feil og tap av funksjonalitet i bygget. [9]

I samme veileder fremkommer at livssyklus kostnader med ulike valg av løsninger, komponenter og materialer vil danne grunnlaget for en totaløkonomisk vurdering.

Kapitalkostnadene inndeles gjerne i to faktorer, avskrivingskostnaden og alternativkostnaden. Avskrivingskostnaden uttrykker den verdiforringelsen som skyldes elde, slitasje og utrantering.

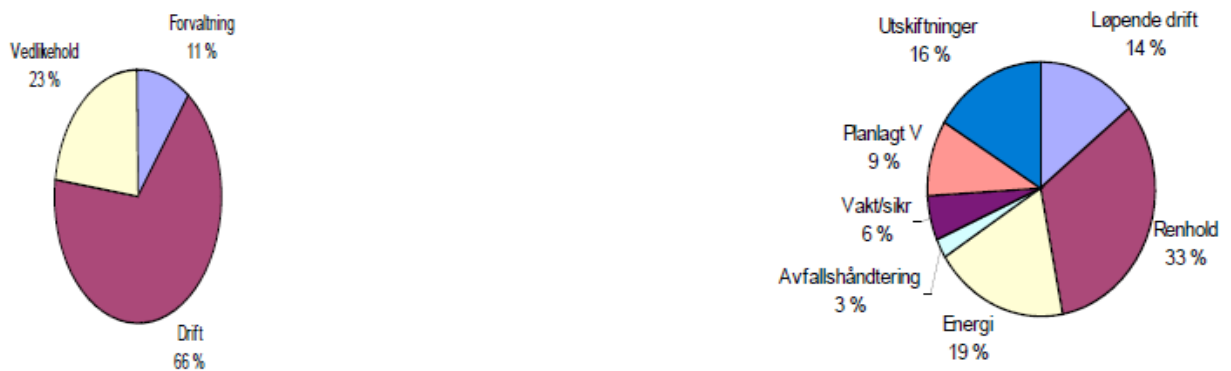
Alternativkostnaden gir uttrykk for den kostnad det har å binde opp finanskapital som alternativt kunne vært plassert i finansmarkedet og gitt en løpende avkastning. [11]

Over bygningers livsløp utgjør FDVU – kostnadene en stor andel av de totale kostnadene. I veileder Livssyklus kostnader og for bygninger er det angitt FDV – kostnader i forhold til kapitalkostnader med 7 % kalkylerente over 60 års levetid.



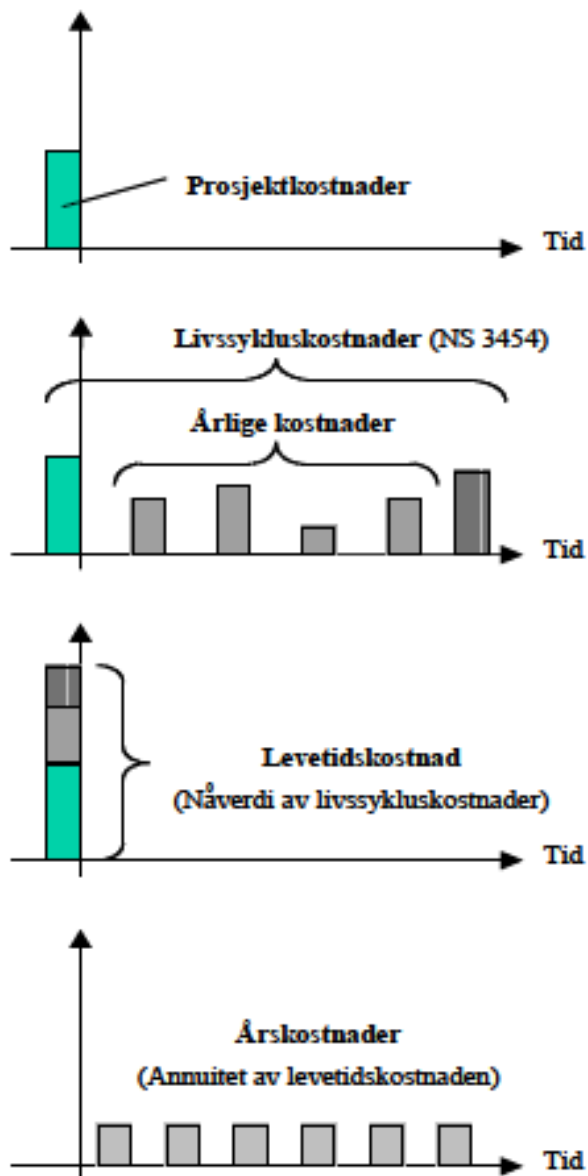
Figur 3: Forhold FDV og kapitalkostnader (kilde: Livssyklus kostnader for bygninger)

I veilederen er også angitt hvordan FDV – kostnadene for en kontorbygning kan fordele seg:



Figur 4: Gjennomsnittlig fordeling av FDV – kostnader for en kontorbygning (Kilde: Livssyklus kostnader for bygninger)

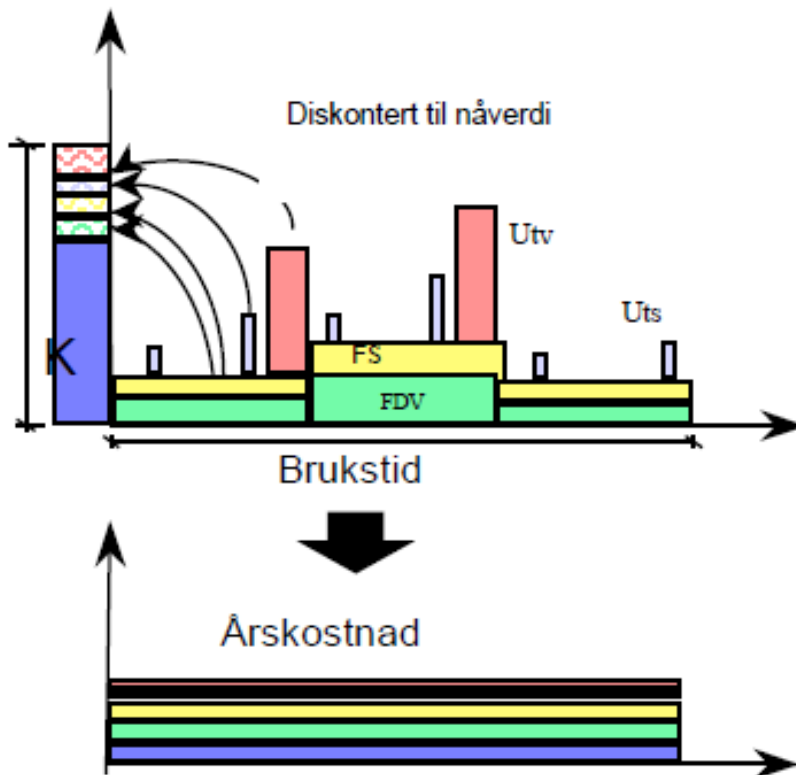
Sammenheng mellom kostnadsbegrepene er i NS 3454 vist på denne måten:



Figur 5: Sammenheng mellom kostnadsbegrep (Kilde: livsløpsplanlegging og tilpasningsdyktighet i bygninger)

I henhold til NS 3454 beregnes årskostnadene som fast årlig beløp bestående av henholdsvis kapitalkostnader og FDVU – kostnader, samt kostnader ved brukstidens slutt (riving). Årskostnader beregnes som annuitet.

I beregningsmodell må en for å beregne årskostnaden, gå veien om levetidskostnaden. Dette kan illustreres slik:



Figur 6: Sammenheng levetidskostnad og årskostnad (Kilde: Livssyklus kostnader for bygninger)

Årskostnaden er det beløpet som må settes av hvert år for å dekke renter og avskrivninger på kapitalen pluss de årlige FDVU – kostnadene. [9]

I NS 3454 fremgår det at det vanligste ved gjennomføring av årskostnadsberegninger er at alle kostnadskomponentene uttrykkes i fast kroneverdi.

Og videre: "Hovedregelen er at alle beløp regnes i beregningsårets kroneverdi (faste priser). For beregninger fremover betyr dette at man ikke trenger å anslå den generelle prisstigningen. Dette forutsetter imidlertid bruk av realrente ved diskonteringen. Dette forutsetter også at ingen fremtidige kostnader avviker fra den generelle prisutviklingen."

Levetidskostnaden uttrykkes i henhold til NS 3454 som:

$$K = K_0 + \sum_{t=1}^T [(1+r)^{-t} \cdot FDVU_t] - R(1+r)^{-T}$$

Og videre ved å levetidskostnaden med annuitetsfaktoren (b) får vi årskostnaden)ÅK:

$$(2) \text{ ÅK} = b \times K \quad \text{der } b = \frac{r}{1 - (1+r)^{-T}}$$

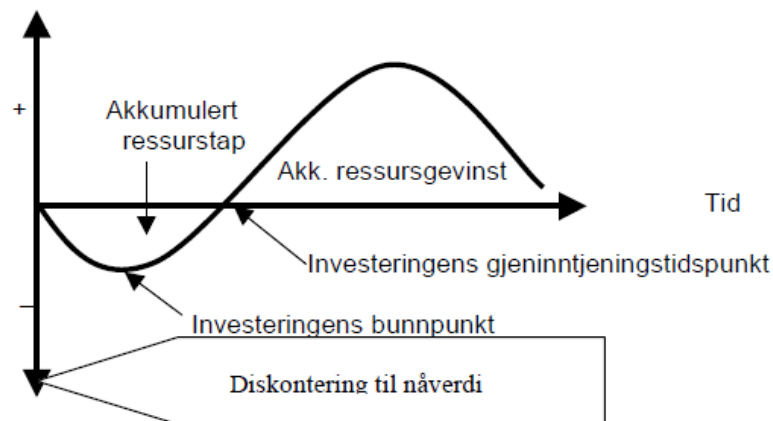
Årskostnaden er et uttrykk for de gjennomsnittlige årlige kostnader inkludert renter og avskrivninger av kapitalen som påløper bygningen.

Årskostnaden er forskjellig fra de årlige kostnader fordi de periodiske tiltakene varierer fra år til år.

Generelt viser investeringsanalyse om et prosjekt gir overskudd eller underskudd. Analysen foretas i tidlig fase, utredningsfasen, og den viser summen av alle inntekter mot alle kostnader som er knyttet til investeringen.

Det benyttes fire måter innenfor generell prosjektøkonomi for å vurdere investeringens verdi: [21]

- Beregning av investeringens totale lønnsomhet (nåverdi)
- Beregning av investeringens gjeninntjeningstidspunkt
- Beregning av investeringens maksimale ressursbelastning
- Beregning av investeringens rentabilitet



Figur 7: Illustrasjon av investeringsanalyser (ref Jessen 2000 og Livssyklus-kostnader for bygninger)

2.2.3 Samfunnsøkonomiske analyser

Samfunnsøkonomiske analyser foretas for å se på konsekvenser av blant annet offentlig investeringstiltak, som for eksempel veiutbygging eller kapasitetsutvidelser i helse- og utdanningssektoren, og om tiltakene er samfunnsøkonomiske lønnsomme.

Hovedformål med slike analyser er, før beslutninger fattes, å klarlegge, synliggjøre og systematisere konsekvensene av tiltak og reformer. Dette gjøres ved å fremskaffe systematisk og mest mulig fullstendig og sammenlignbar informasjon om ulike kostnads – og nyttevirkninger. Et formål med samfunnsøkonomiske analyser er å gi grunnlag for å rangere og prioritere mellom alternative tiltak.

Analysene bør redegjøre for og vurdere relevante forhold som ikke kan tallfestes.

”En hovedregel ved gjennomføring av en samfunnsøkonomisk analyse er å så langt som mulig å beskrive alle relevante alternativer. Alternativene sammenlignes med basisalternativet, dvs. dagens situasjon eller situasjonen uten tiltak. Basisalternativet vil ikke alltid kunne videreføres, og det bør derfor tas hensyn til nødvendige oppgraderinger.” [22]

For å beregne samfunnsøkonomisk lønnsomhet gjennom en kostnads- og nytteanalyse verdsettes alle effekter i kroner så langt det lar seg gjøre. Ved å ha alle effekter i kroneverdi kan betydningen av de ulike effektene veies mot hverandre. Tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt hvis den beregnede summen av alle effektene av tiltaket er positivt.

Det fremkommer fra Finansdepartementet at det er tre hovedtyper samfunnsøkonomiske analyser:

- *Nytte – kostnadsanalyser: er en systematisk kartlegging av fordeler og ulemper med ved et bestemt tiltak. Nyttvirkninger og kostnader verdsettes i kroner så langt det er forsvarlig.*
- *Kostnadseffektivitetsanalyser: en systematisk verdsetting av kostnadene ved ulike alternative tiltak som kan nå samme mål. Kostnadene verdsettes i kroner, og man søker å finne den rimeligste måten å nå et gitt mål.*
- *Kostnads – virkningsanalyse: En kartlegging av kostnader for ulike tiltak som er rettet mot samme problem, men der effektene av tiltakene ikke er helt like. I slike tilfeller kan vi ikke helt uten videre velge det tiltaket med lavest kostnader.*

Prinsippet ved nytte – kostnadsanalyser er beskrevet av Finansdepartementet:

”Hovedprinsippet for verdsetting som vanligvis brukes i nytte-kostnadsanalyser er at kroneverdien av en positiv effekt skal settes lik det befolkningen er villig til å betale for å oppnå den. At et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt, vil derfor bety at befolkningen til sammen er villig til å betale minst så mye som tiltaket koster.” [22]

Kostnadseffektivitetsanalyser:

Noen effekter kan være vanskelig å tallfest i kroner, spesielt på nyttesiden. Da kan kostnadseffektivitetsanalyser være et nyttig verktøy for å kunne velge det tiltaket som minimerer kostnadene for å oppnå et bestemt mål. [22]

Kostnads – virkningsanalyser:

Valg av ulike tiltak kan ha forskjellige effekter, noe som gjør at vi ikke helt uten videre kan velge det alternativet som har lavest kostnader. Sammen med en beskrivelse av de ulike nyttevirkningene, kan en beregning av kostnadene gi informasjon til beslutningstaker. [22]

I veileder i samfunnsøkonomiske analyser utarbeidet av Finansdepartementet er det utarbeidet en sjekkliste for samfunnsøkonomiske analyser:

Moment	Minimum	Neste steg
<i>Problemstilling</i>	<ul style="list-style-type: none">- Beskriv problemstillingen og hva som kan skje hvis ikke noe gjøres (basisalternativ)	<ul style="list-style-type: none">- Presiser formål- Ansvarlig myndighet
<i>Spesifisere tiltaket</i>	<ul style="list-style-type: none">- Beskriv aktuelle tiltak	<ul style="list-style-type: none">- Vurder tidspunkt for gjennomføring- Vurder om fleksible løsninger kan være hensiktsmessig
<i>Spesifisere virkninger</i>	<ul style="list-style-type: none">- Identifiser berørte grupper- Beskriv fordeler og ulemper- Redegjør for datakilder mv.	<ul style="list-style-type: none">- Kvantifiser- Beregn samfunnsøkonomisk lønnsomhet hvis det er mulig- Beskriv usikkerhet og fordelsvirkninger
<i>Oppfølging og evaluering</i>	<ul style="list-style-type: none">- Redegjør for hvem som har ansvar for evaluering	<ul style="list-style-type: none">- Spesifiser når og hvordan virkemidlene vil bli evaluert

En forenklet samfunnsøkonomisk analyse kan innebære at en bare følger minimumskravene i sjekklisten.

I sammenstilling og vurdering av analysen benyttes nåverdimetoden for å måle effekten av tiltakene. Ved positiv netto nåverdi er tiltaket samfunnsøkonomisk lønnsomt.

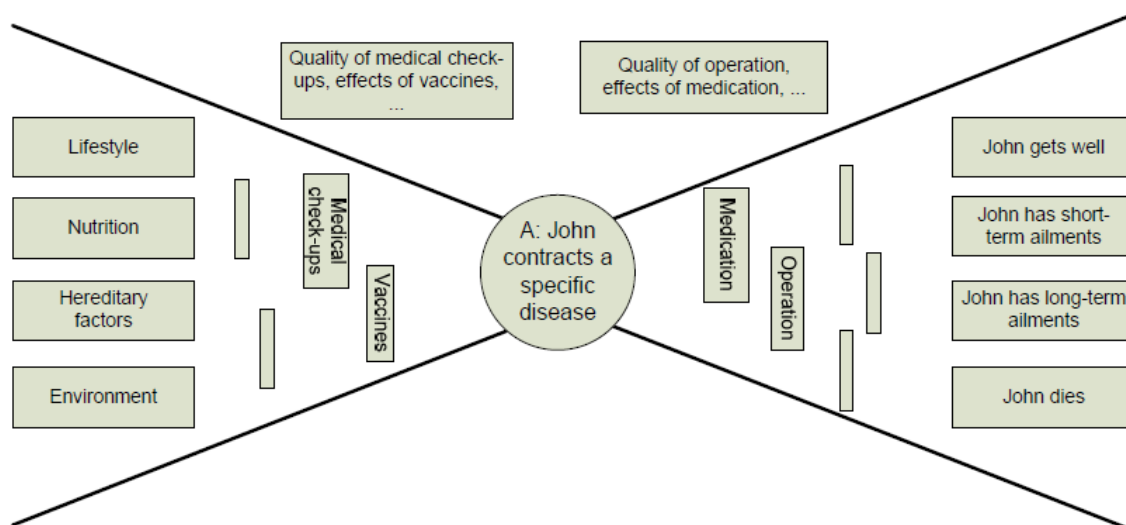
Effekter som ikke blir prissatt vurderes gjennom en grundig beskrivelse, eventuelt i andre fysiske størrelser enn i kroner. Dette kan særlig gjelde for eksempelvis miljøprosjekter.

2.2.4 Risiko

Man skiller mellom risikofrie og risikofylte investeringer. Bankinnskudd og statsobligasjoner anses normalt for å være tilnærmet risikofrie. De fleste andre investeringer har varierende grad av risiko, fra liten til stor. Statistiske metoder kan i mange sammenhenger kvantifisere risikoen. Dette skjer gjerne ved ulike spredningsmål (standardavvik, varians) og samvariasjonsmål (kovarians, korrelasjon, beta). Men i de fleste praktiske prosjektanalyser vil man basere seg på en følelse av risiko. De fleste legger vekt på å unngå risiko, det vil si at de har risikoaversjon. Likevel kan man akseptere risiko om man får tilstrekkelig betalt for å ta den. [17]

For å identifisere og kvantifisere usikkerhet i prosjektet kan det gjennomføres sensitivitetsanalyser. På den måten kan en se hvor følsomt resultatet er for endring i nøkkelvariable.

Det vurderes om det er mulig å unngå eller redusere risiko ved å identifisere elementer i risikobildet og iverksette tiltak som eksemplet under viser.



Figur 8: Bow – tie diagram (Kilde: Risk Analysis, Terje Aven 2009)

Evaluering av tiltaket bør foretas med utgangspunkt i målene som ble satt da tiltaket ble initiert.

2.3 Prosedyrebeskrivelser og interne føringer

I denne delen presenteres interne beskrivelser og føringer som har betydning for investeringene i kommunen.

2.3.1 Rutiner for kommunale byggesaker

Sandnes kommune har vedtatte rutiner for kommunale byggesaker. Rutinene er vedtatt av bystyret 12.09.2000, Bsak 59/00. Rutinene erstattet rutiner som ble vedtatt av bystyret i 1996.

Målsetting med rutinene er å gi klare retningslinjer for organisering og styring av kommunens egne byggeprosjekter. I målsettingen med rutinene fremgår det at det skal legges vekt på erfaringsdata for å gi grunnlag for å videreutvikle produkter som er tilpasset det kommunale brukerbehov.

Rutinene gjelder for byggeprosjekter, nybygg, påbygg/tilbygg, ombygging, der Sandnes kommune står som eier og hjemmelshaver. Det skilles mellom prosjekter som har en investeringsramme under og over 4 mill. kr.

For byggeprosjekter med investeringsramme under 4 mill. kr kan det brukes forenklet prosedyre. Når forenklet prosedyre benyttes er det beskrevet følgende:

- Det skal fremgå av prosjektbeskrivelsen i økonomiplanen at forenklet prosedyre brukes
- Oppdragsbrev fra rådmannen skal gjøre rede for detaljer mht gjennomføring av prosjektet
- Det skal i utarbeides forenklet byggeprogram og kostnadsoverslag II. Dette skal utarbeides av stab for byggeprosjekter i samarbeid med brukerne og godkjennes av kommunaldirektør økonomi og administrasjon. Godkjenningen skal legges frem som melding til formannskapet.
- Saken skal legges frem til formannskapet for godkjenning dersom det er vesentlige avvik i forhold til innholdet i prosjektet eller avvik over 0,5 mill. kr.

For byggeprosjekter over 4 mill. kr skal rutiner følges som beskrevet under.

Fase	Kostnadsoverslag/rapport	Godkjenning av
Idefase	Investeringskalkyle IK	Bystyret (økonomiplan)
Programfase	Byggeprogram	Utvalg for brukeravdeling Formannskapet
Prosjekteringsfase	Kostnadsoverslag I (KI) Kostnadsoverslag II (KII)	Formannskapet Formannskapet
Reklamasjonsfase	Byggeregnskap	Formannskapet Bystyret

Ved overskridelse over 5 % av investeringene (KI, KII) skal saken fremmes til bystyret for godkjenning.

Det er videre beskrevet søknadsprosesser i forhold til Plan- og bygningsloven og behandling i henhold til lov om offentlig anskaffelser. Behandling av anskaffelser i henhold til lov om offentlige anskaffelser er behandlet i egen sak 11.12.2007 om anskaffelsespolitikk for Sandnes kommune, se pkt. 2.3.2 i oppgaven.

I forhold til standardisering og erfaringsoverføring er det nedfelt i rutinene at kommunen skal søke å utvikle konsepter for de forskjellige byggtypene. Dette skal utarbeides i samarbeid med andre kommuner og brukeravdelingene. Det skal arbeides for standardisering innen følgende områder og aktiviteter:

- Tekniske installasjoner og hjelpemidler
- Helse, miljø og sikkerhet
- Inventar
- Materialbruk
- Utendørsanlegg

Standardiseringen skal oppdateres med jevne mellomrom for å få med de seneste erfaringene. Det skal tilstrebtes funksjonelle løsninger som kan redusere driftskostnadene.

Organisering av arbeidet:

I rutinene er det utarbeidet matriser for faser, aktiviteter og ansvar

SANDNES KOMMUNE					
OVERSIKT OVER SAKSGANG I KOMMUNALE BYGGEPROSJEKTER					
FASER	Ide	Program	Prosjektering	Bygge	Reklamasjon
ANSVARLIG	Brukere	Byggeprosjekter	Byggeprosjekter	Byggeprosjekter	Byggeprosjekter

Mer spesifikt viser følgende matriser aktører og aktiviteter i de respektive prosjekter, for delte og totalentrepriser:

DELTE ENTREPRISER

FASER	Ide	Program	Prosjektering	Bygge	Reklamasjon
AKTØRER	Brukere (Bygge- Prosjekter)	Byggeprosjekter Brukere (Arkitekt)	Prosjektleder Brukere Prosjekterings- Leder Arkitekt Rådgiv. Ingeniør	Prosjektleder Byggeleder Entreprenør Arkitekt Rådgiv. ingeniør	Prosjektleder Byggeleder (Arkitekt) (Rådgiv. ingeniør) (Brukere)
AKTIVITET	Melder behov Estimere kostn. IK Oppmeld. Øk.plan	Byggeprogram: Forutsetninger Funksjoner Romprogram Tidsprogram Kostnadskalkyle Bestemme entreprisereform	Skisseprosj. KO Prosjekt- granskning revidert KO Forprosjekt KI Delprosjekt Anbud Utarbeide KII	Kontrahering Oppføring av bygg Ferdigbefarin g Overtakelse av bygget Overlevering	Prosjekt- avslutning Sluttregnskap Sluttrapport Reklamasjon/ garanti 3 år

TOTALE ENTREPRISER

FASER	Ide	Program	Prosjektering	Bygge	Reklamasjon
AKTØRER	Brukere (Bygge- Prosjekter)	Byggeprosjekter Brukere (Arkitekt)	Prosjektleder Total- entreprenør	Prosjektleder Total- entreprenør	Prosjektleder Total- Entreprenør (Brukere)
AKTIVITET	Melder behov Estimere kostn. IK Oppmeld. Øk.plan	Byggeprogram: Forutsetninger Funksjoner Romprogram Tidsprogram Kostnadskalkyle Bestemme entreprisereform	Klare funksjonsbeskr. og standardkrav Anbud Evaluere anbud Justere anbud Utarbeide KII Kontrahering	Oppfølging av bygg Ferdigbefarin g Overtakelse av bygg	Prosjekt- avslutning Sluttregnskap Sluttrapport Reklamasjon/ garanti 3 år

Det er videre beskrevet organisering innen entreprisereformene. Dette omtales ikke her.

Idefase

Hovedansvaret for idefasen er lagt til brukerne. Fasen omhandler arbeidet som avdelingene har ansvaret i forbindelse med budsjettgrunnlaget til økonomiplan hvert år, og utforming av prosjektkalkyler på forslag til nye byggeprosjekter, som brukeravdelingen vil foreslå i sitt budsjettgrunnlag for neste 4 – årsperiode.

Det er utarbeidet eget skjema, Prosjektkalkyle, som skal benyttes i idefasen.

Stab for byggeprosjekt har ansvaret for å sammenstille endelig prosjektkalkyle.

Brukeravdelingen skal ut fra grundige behovsanalyser utforme spesifikasjoner for nye prosjekter som er aktuelle å foreslå utført i kommende 4 års periode.

Stab for byggeprosjekter kalkulerer de øvrige prosjektdata og forestår en samlet verifikasjon før total kalkyle sendes tilbake til brukeravdelingen. Dette skal være utarbeidd med utgangspunkt i erfaringstall og markedssituasjonen.

Programfase

Med grunnlag i bystyrets vedtak om økonomiplan, skal rådmannen sende oppdragsbev til stab for byggeprosjekter. Oppdragsbrevet skal klargjøre rammebetingelser for det enkelte prosjektet, slik som økonomi, fremdrift og prosjektets innhold og omfang.

Brukeravdelingene skal være leverandør av premisser og krav for bygget innenfor realistiske økonomiske rammer basert på erfaringsinformasjon fra tidligere tilsvarende bygg og prosjektkalkylen i økonomiplanen.

2.3.2 Anskaffelsespolitikk for Sandnes kommune

Sandnes kommune har 11.12.2007 vedtatt Anskaffelsespolitikk for kommunen.

Anskaffelsespolitikken omhandler alle innkjøp til kommunen gjennom hele prosessen fra behov oppstår til varer, tjenester og bygg og anlegg er levert.

Generelle krav som er angitt til kommunens anskaffelser, er at anskaffelser skal gjennomføres på en måte som bidrar til økt verdiskapning i samfunnet ved sikre mest mulig effektiv ressursbruk. Anskaffelser som gjennomføres slik at de bidrar til at kommunen opptre med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at kommunens anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte og i overensstemmelse med gjeldende regelverk. Det skal under planlegging av den enkelte anskaffelse tas hensyn til livssyklus kostnader, universell utforming og bærekraftig utvikling. Gjennom krav som stilles og vektning av disse kravene skal det foretas en avveining av pris i forhold til de øvrige tildelingskriteriene og det totalt sett beste tilbudet skal velges (økonomisk mest fordelaktige tilbud).

I anskaffelsespolitikken beskrives ansvar og organisering fra bestiller, kontraktsansvarlig og brukerinvolvering/brukerutvalg og den enkelte enhet med budsjettansvar.

I kommunen er det en egen anskaffelses enhet som er en strategisk enhet med kompetanse på konkurranseregler, erfaring med forhandlinger og inngåelse av kontrakter samt håndtering av konflikter. Enheten utarbeider maler og gir råd til andre enheter i kommunen når disse selv gjennomfører konkurranser.

Til sine leverandører i konkurranser stiller kommunen krav som ikke har direkte økonomisk betydning:

- Miljø: under planlegging av den enkelte anskaffelsen skal det tas hensyn til livssyklus-kostnader og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen. Avhengig av hva som anskaffes, skal det ved utforming av kravspesifikasjon vurderes inntatt miljøkriterier som kan gi miljøgevinst innen områder som kjemikalieinnhold, holdbarhet, energiforbruk, utslipp, gjenvinningsystem og transport.
- Sosial dumping: det skal stilles krav til leverandører som forhindrer sosial dumping
- Arbeidsforhold: ved planlegging av den enkelte anskaffelse skal det vurderes om det er behov for å sette krav som kan bidra til å forhindre barnearbeid, slavekontrakter og andre brudd på internasjonale konvensjoner.
- Lærlingordning: for arbeid som skal utføres kan oppdragsgiver sette som betingelse for gjennomføringen av kontrakten at norske leverandører skal være tilknyttet en offentlig godkjent lærlingordning.
- Antikontraktørklausul: for bygge- og anleggsarbeid kan oppdragsgiver sette som betingelse for gjennomføringen at arbeidet skal utføres av entreprenøren og dennes ansatte i tjenesteforhold, eventuelt av underentreprenører og deres ansatte eller ved bruk av lovlig innleid arbeidskraft.
- Universell utforming: kommunens bestillere må sikre at pålegg i lov om offentlige anskaffelser om å ta hensyn til universell utforming under planlegging av den enkelte anskaffelse, blir tatt hensyn til.

2.3.3 Miljøplan for Sandnes 2011 – 2025

Miljøplan for Sandnes 2011 – 2025 ble vedtatt i Bystyret 06.09.2011. Planen er kommunens styringsdokument for miljøvernarbeidet.

Miljøplanen er et verktøy i arbeidet for at Sandnes skal være et bærekraftig samfunn, og et samfunn med gode og likeverdige livsvilkår for alle.

Fremtidens Byer har vedtatt et mål på 20 % reduksjon i klimagassutslipp i 2020. Dette samsvarer med målene i Klimaforliket, som har vedtatt 30 % reduksjon i 2030. Sandnes kommune slutter i Miljøplanen seg til dette målet.

For å nå dette hovedmålet, er det lagt en strategi. Et av punktene i strategien, er at kommunen i sin forvaltning av kommunale bygg og infrastruktur skal benytte sin påvirkningsmulighet i arbeidet med energi og klima.

Sandnes kommune skal som eier av bygninger oppfylle nasjonale målsetninger for energieffektivisering og energiomlegging. Konkret skal kommunene redusere spesifikt energibruk og øke andel fornybar energi i egen bygningsmasse med 20 % innen 2020.

I Klimaplanens punkt 5.3 om miljøvennlig drift av Sandnes kommune, er en av retningslinjene for kommunen, at det ved nybygg og rehabilitering eller ved inngåelse av leieavtale skal miljø vektlegges i forhold til arealbruk, materialbruk, ventilasjon og oppvarming. Kommunen kan i enkelttilfeller akseptere en merpris på inntil 5 % for å ivareta hensynet til miljøvennlige innkjøp (jfr. bystyresak 10/05).

Som et virkemiddel/verktøy for å nå målene i Klimaplanen, er det i planens punkt 5.2 laget en sjekklister for vurdering av konsekvenser for miljø og helse som skal benyttes i forbindelse med:

- Reguleringsaker
- Bebyggelsessaker og større byggesaker i sentrumsområdene
- Andre tiltak som kan ha betydning for miljøet, som høyspentlinjer, oppdrettsanlegg, nydyrking, landbruksveier, fylling mv
- Ved innregulering av offentlige bygg som skoler, barnehager og lignende

Mål med verktøyet er at konsekvensene for miljø og helse skal inngå som en del av beslutningsgrunnlaget i alle relevante saker.

I forbindelse med planarbeidet/saksbehandlingen skal planlegger gå gjennom sjekklister og vurdere hvert enkelt forhold og gi en kort kommentar til dette som føres inn i skjemaet eventuelt med vedlegg.

Hovedpunkter i sjekklister er:

- Naturgrunnlag, biologisk mangfold, kulturminne og jordvern
- Miljøkvalitet i jord, vann og luft
- Opplevelse, rekreasjon og fysisk aktivitet
- Samfunnsikkerhet og klimatilpasning
- Miljøvennlig byutvikling

Det er beskrevet mer konkret i planen hva som skal vurderes under det enkelte punkt i forbindelse med utfylling av sjekklister.

2.3.4 Energi og klima – Handlingsplan for Sandnes 2010

Handlingsplan energi og klima for Sandnes kommune ble vedtatt i bystyret 19.10.2010.

Handlingsplanen bygger på relevante føringer kommunalt, regionalt og nasjonalt:

- nasjonale mål innen fornybar energi og energieffektivisering
- nasjonale mål for klimagassutslipp
- Fremtidens Byer
- Masterplan for Sandnes Øst
- Miljøplan for Sandnes 2007 – 2020
- Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren
- Regionalplan for energi og klima i Rogaland
- Kommuneplan 2007 – 2018
- Gjeldende lover og forskrifter

Handlingsplanen gjenspeiler hovedmål i miljøplanen i forhold til reduksjon av klimagassutslipp med 20 % i 2020.

Konkrete tiltak som skisseres i handlingsplanen er delt opp etter fokusområder:

- Fokusområde 1: Arealbruk og transport
- Fokusområde 2: Stasjonær energibruk i bygg
- Fokusområde 3: Forbruksmønster og avfall
- Fokusområde 4: Klimatilpasning

Et av tiltakene under fokusområde 1 er at det ved nye servicebygg skal prosjekteres multifunksjonelle og fleksible bygninger som muliggjør endret bruk over tid og/eller som er tilrettelagt for sambruk.

Et delmål under fokusområde 2 er at kommunen innen 2016 skal planlegge og bygge et signalbygg for energieffektive løsninger. På eksisterende bygningsmasse og anlegg er det beskrevet noen konkrete tiltak med tanke på energieffektivisering. Kommunen skal føre tilsyn med oppfølging av energikravene i Byggteknisk forskrift (TEK 10) i byggesaksbehandling for rehabiliteringer i eksisterende bygningsmasse. Nye bygg skal fra 2011 prosjekteres og utføres slik at de tilfredsstiller energikarakter B og oppvarmingskarakter "lysegrønn" iht. energimerkeforskriften. Miljø- og klimahensyn skal være premissgivende for lokalisering av administrasjon og kommunale tjenester.

Under punkt "Samarbeid, holdningsskapende arbeid og informasjon" under fokusområde 3 fremgår det at "Kommunen skal etablere eierskapspolitikk med hensyn til (Inter)kommunale selskap som sikrer at energi- og klimahensyn ivaretas".

2.3.5 Forvaltningsrevisjon av styring av enkeltprosjekter

Det ble i 2011 gjennomført forvaltningsrevisjon av styring av enkeltprosjekter. Revisjonen ble gjennomført av Rogaland Revisjon IKS etter bestilling fra kontrollutvalget i Sandnes. Revisjonen hadde som formål:

"Formålet med prosjektet er å vurdere hvordan kommunens byggeprosjekter planlegges, iverksettes og følges opp, samt komme med forslag til forbedringer. Anleggsprosjekter og boligprosjekter er ikke omfattet.

Sentralt står saksbehandlingen i de enkelt faser i byggeprosjekter og den informasjon som legges til grunn for beslutninger og innstillinger til politisk vedtak, samt om det er en tilfredsstillende intern kontroll ved styring av byggeprosjekter".

Funnene i revisjonsrapporten gikk på flere forhold (oversikten er ikke fullstendig):

- Rutinene for byggesaker synes fullstendig mht. hvilke forhold som må avklares underveis, men den kan gjøres enklere og kortere og gjerne med flere visualiseringer. Rutinene har ikke vært oppdatert siden 2000.
- Flere av rutinene i byggeinstruksen praktiseres ikke av kommunen. Det utarbeides ikke skjema prosjektkalkyle, rådmannens oppdragsbrev og erfaringsrapporter.
- Skjema "prosjektkalkyle av investeringer til økonomiplan" er en sjekklister som tar for seg status for forhold som skal være på plass før en går videre med et byggeprosjekt. Dette gjelder eksempelvis arealbehov, regulering, tomtesituasjon og foreløpig kalkulering. Skjemaet utarbeides ikke. I stedet drøftes disse forholdene på ulike administrative arenaer, for eksempel rådmannens ledergruppe og administrative ledergruppe. Spørsmålene tas også opp i kommunens arbeid med skolebyggprogrammet, plan for barnehageutbygging mv.
- Kommunen bør vurdere om det bør utarbeides egne normer (konsepter) for alle kommunale byggtyper.
- Kommunens byggeprosjekter har hatt lite av overskridelser utover anbudssum. Dette tyder på at det har vært en fornuftig bruk av påslag (marginer/reserver)

- Virksomhetene blir ikke belastet med internleie, noe som kan føre til at man mangler incitamentet til å begrense arealbruken.

Øvrige forhold i rapporten har jeg ikke ansett som viktig i forhold til denne oppgaven.

2.4 Bærekraftige bygg

For å ivareta helheten i planleggingen og ved gjennomføringen av byggeprosjekt, finnes det metodikker. Det er viktig for store byggherrer som Sandnes kommune å ha en metodikk som sikrer at man oppnår den kvaliteten som forutsettes og for å oppnå bærekraftige byggeprosjekter. Bærekraftig utvikling blir av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling beskrevet som en utvikling som ivaretar dagens behov uten å ødelegge mulighetene for kommende generasjoner til å dekke sine behov (Cowi, <http://www.cowi.no/menu/Tjenester/byggeri/baerekraftigeogmiljoeriktig>).

BREAAM er en klassifiseringsmetodikk for bygninger. Metodikken skal kvalitetssikre hele prosessen og sørge økt kvalitet på prosjekteringen. Metodikken er egnet for å nå målene i § 6 i lov om offentlige anskaffelser. Systemet vekter ulike kategorier:

- ledelse, inklusive livssyklus kostnader
- helse- og innemiljø
- energi
- forurensing
- transport
- materialer
- vann
- avfall
- arealbruk og økologi

Prosjekter der man kan bruke Breeam er blant annet nybygg, omfattende oppgraderinger og restaurering av eksisterende bygg og utvidelse av eksisterende bygg (Norwegian Green Building Council, <http://www.ngbc.no>).

3. Metode

Det er viktig at metodene som benyttes i oppgaven er tilpasset slik at de passer best mulig i forhold til oppgavens mål.

Dette kapittelet redegjør for hvilken fremgangsmåte som er benyttet i mitt arbeid for å belyse problemstillingen og komme frem til en anbefaling til forbedringer.

3.1 Kvalitativ og kvantitativ metode

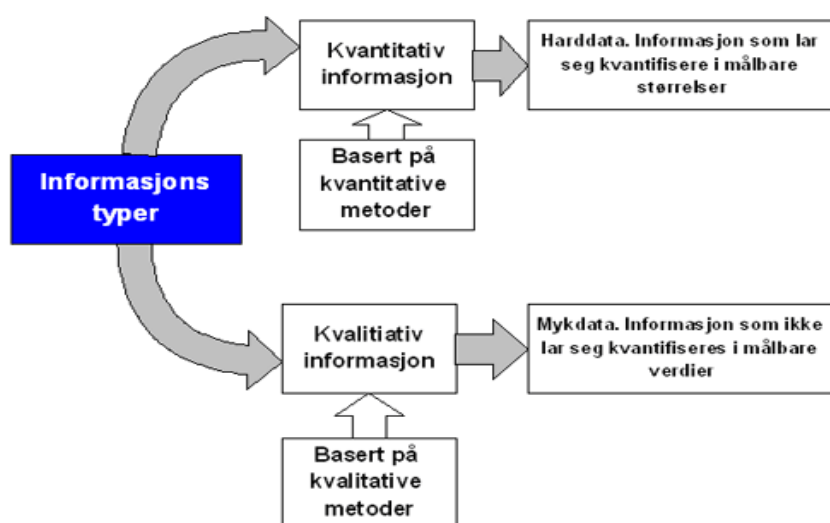
I metodelæren skilles det ofte mellom to hovedmetoder; kvalitativ og kvantitativ metode. De to metoderetningene kan først og fremst skilles i forhold til hvordan dataene samles inn, selv om begge har som mål å bidra til en bedre forståelse av handling og samhandling mellom enkeltmennesker, grupper og institusjoner.

Den kvantitative metoden er en tilnærming som kjennetegnes av målbare empiriske data og baserer seg ofte på objektive og standardiserte metoder og ikke på subjektive forhold. Metoden baserer seg ofte på tallfestet og statistisk informasjon. [24]

I den kvalitative metoden fokuseres det på innhold, betydning, egenskaper og vesenskjenne tegn. [25] Kvalitative studier har større fleksibilitet ved at prosessen i større grad kan endres og tilpasses erfaringer underveis. [24,26]

Denne oppgaven er ikke basert på statistisk materiale, men praktisk studie av prosesser. Ved å gå i dybden på den kommunale beslutningsprosessen er det en analyse preget av nærhet og sensitivitet ovenfor kildene som anvendes, noe som er et kjennetegn for kvalitative metoder. [24]

For å belyse problemstillingen i oppgaven er det i stor grad benyttet kvalitativ metode.



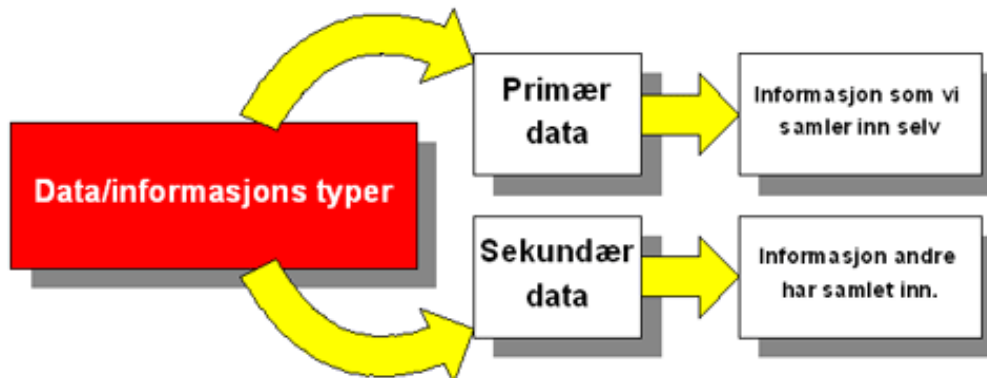
Figur 9: Kvalitativ og kvantitativ metode (Kilde: www.kunnskapssenteret.com)

3.2 Primære og sekundære data

I oppgaven er det benyttet primære og sekundære data.

Primærdata er data som er samlet inn fra bedriften.

Sekundærdata er informasjon som andre har samlet inn, som regel til andre formål. Dataene kan benyttes i en mer generell sammenheng for eksempel bøker, artikler og kilder.



Figur 10: Primær og sekundære data (Kilde: www.kunnskapssenteret.com)

3.3 Optimalisering av investeringsportefølje

Målet med oppgaven er som nevnt tidligere, å komme frem til anbefalinger til bedre rutiner slik at kommunen totalt sett kan optimalisere sin investeringsportefølje. Av dette følger at kommunen totalt har en optimalisert prosjektportefølje.

Generelt vil investorer ha en portefølje med en høy forventet avkastning med lav usikkerhet, det vil si lavt standardavvik. [27]

Gjennom intervjuene og kartlegging av konkrete prosjekter er målet å se på eksisterende rutiner mot lovbestemte krav, om rutinene fungerer som forutsatt og komme med forslag til forbedringer. På den måten kan grunnlaget for investeringsbeslutninger støtte opp under målet med det enkelte prosjekt, slik at man fyller konkrete behov innenfor optimaliserte økonomiske rammer med lav risiko.

4. Intervju

For å få et bredt grunnlag videre i analysen har jeg i oppgaven intervjuet fem personer med bred erfaring innenfor ulike virksomhetsområder i kommunen. Alle personene er sentrale innenfor hvert sitt område i økonomiplanarbeidet og fremleggelse av forslag til nye investeringsforslag. De personene som er intervjuet, er innenfor Bymiljø (park og idrett), Oppvekst barn og unge (barnehager), Oppvekst skole, Levekår og Eiendom.

Analysen er delt inn i en deskriptiv del der intervjuene og revisjonen fremkommer. Referat fra det enkelte intervju følger som vedlegg, se pkt. 8.1 – 8.5. I referatene fremkommer det også gjennomgang av enkeltprosjekter for de respektive områdene. Deskriptiv del er en samlet oppsummering av intervjuene. Deretter kommer analysedelen for å se på eksisterende rutiner mot lovbestemte krav og om rutinene fungerer som forutsatt.

Presisering: der det i denne seksjonen står levekår, oppvekst barn og unge med videre, er det ikke nødvendigvis det samme som kommunaldirektør innen området mener, men det er momenter som kommer fra sentrale personer som kjenner prosessene i kommunen godt.

4.1 Deskriptiv del

I intervjuene ble følgende spørsmål gjennomgått:

- Det foreligger vedtatte retningslinjer for byggesaker i Sandnes kommune. Hvordan blir disse fulgt i praksis innenfor deres område?
- Er det forhold som kan forbedres i retningslinjene? Evt. er det forhold som kan forbedres i praksis?
- Det foreligger krav i blant annet lov om offentlige anskaffelser § 6 i forhold til livssyklus-kostnader og miljø. Hvordan følges dette opp ved beslutninger om investeringer innen deres område?
- Hva mener du er de største utfordringene i forhold til § 6, spesielt knyttet til idefasen? Prosjekterings og gjennomføringsfasen?
- For at kommunen skal ha et best mulig grunnlag for beslutninger for nyinvesteringer; Hva mener du er de største utfordringene pr i dag? Hvordan mener du eventuelt dette kan løses?

Innenfor hvert område, bortsett fra eiendom, ble det tatt en gjennomgang av konkrete prosjekter for å få en praktisk tilnærming på de samme problemstillingene.

Spørsmål 1: *Det foreligger vedtatte retningslinjer for byggesaker i Sandnes kommune. Hvordan blir disse fulgt i praksis innenfor deres område?*

Kjennskapen til de vedtatte byggesaksrutinene varierer. Det fremgår at de er lite tilgjengelige i systemet og dermed vanskelig å finne. Få kjenner til hele byggesaksrutinen. Den delen som er best kjent, er beregningsskjemaet. I skjemaet blir grovkalkylen for nye byggeprosjekt laget, noe som danner grunnlaget for innmeldte nye investeringsprosjekter i økonomiplanen. Eiendom kjenner til rutinen. Den definerer hele byggeprosessen, og følges i hovedsak i forhold til vedtatte beslutningspunkt. Omfangsendringer i det enkelte prosjekt tas ikke inn i prosjektene uten at det meldes opp og godkjennes av formannskap og bystyre.

I praksis er bestillingsbrev på hvert enkelt byggeprosjekt fra rådmannen til eiendom, erstattet med et årlig oppdragsmøte der byggeoppdragene for året blir gjennomgått med basis i vedtatt økonomiplan.

Det fremkommer at det i noen tilfeller er noe uklare bestillingsrutiner til eiendom, noe som kan gi noe uklare ansvarsforhold. Eksempelvis kan noen bestillinger komme direkte fra den enkelte kommunaldirektør. Også fra boligsosial handlingsplan kommer det bestillinger direkte.

Alle områdene har mer langsiktige og overordnede planer innenfor sin sektor. Planene skal danne grunnlaget for oppmeldte tiltak i økonomiplanen. Planene utarbeides med grunnlag i prognoser for befolkningsutvikling. Planene på overordnet er:

- Levekår: omsorgsplanen. Planen omhandler fremtidig behov innenfor levekår. Behov for tiltak er ikke eksakt tidfestet, men er innenfor 5 – 10 års perspektiv
- Oppvekst skoler: skolebyggprogrammet. Planen rulleres.
- Oppvekst barn og unge: barnehageplan. Planen rulleres og er en konkret 4 – års plan.
- Idrett: Aktive Sandnes. Planen rulleres. Planen er et krav fra Kulturdepartementet. I tillegg er det gjennomført et prosjekt i forhold til svømmebasseng og svømmehaller som har sett på behov 20 – 25 år i tid. Idrettsrådet er med i forprosessen i Aktive Sandnes. Et vedtak/hovedmålsetning i Aktive Sandnes er at det ved alle nye skoler og rehabiliteringer av skoler skal vurderes og kalkuleres en idrettshall.

Gjennom intervjuene fremkommer det at de vedtatte rutinene i stor grad blir fulgt i prosjekteringsfasen og de senere fasene i prosjektene. Blant annet ble det fra oppvekst skole sin side påpekt en markant bedring i forhold til involvering og medvirkning for brukerne og vernetjenesten gjennom prosessen. De er fornøyd med medvirkning fra skole sin side i byggeprosjektene. Innenfor prosjektene tilknyttet levekår blir i enkelte prosjekt selve romprogrammet utført av Levekår med mindre deltagelse fra prosjektleder i Eiendom.

Andre forhold som kom frem under dette spørsmålet var:

- Levekår: Ved oppmelding til økonomiplanen er uklarheter rundt hvem som gjør hva. Hvem melder opp til hvem? Selve beskrivelsen/tekstlig del på investeringsprosjektene blir ikke skrevet av Levekår. Det er knyttet en del problematikk rundt tomtespørsmålet og mangel på tomter til tiltakene.
- Oppvekst skole: Det har de senere årene blitt en forbedring på dialognivået mellom Oppvekst skole og Eiendom. I de mindre rehabiliteringsprosjektene i investeringsbudsjettet som styres av forvaltningen er fagstab/kommunaldirektør – nivå lite involvert. Kommunikasjon i disse prosjektene foregår direkte mellom den enkelte skole og prosjektleder i forvaltningen.
- Oppvekst barn og unge: i forhold til retningslinjene er det en utfordring med korte tidsfrister. Til økonomiplanen blir det derfor i enkeltprosjekt kalkulert ut fra standard bygg og erfaringstall.
- Idrett: Generelt fungerte rutiner rundt prosjektkalkyleskjemaet bedre før. Tidligere fikk enhetene beskjed fra Rådmannen i forkant av økonomiplanarbeidet om å vurdere nye tiltak og legge frem 4B – skjema. Dette har ikke skjedd de siste 3 – 4 årene. I enkelttilfeller blir det bedt om kalkyler, gjerne etter politisk initiativ. Ved oppmelding i økonomiplanen er eiendom ikke inne i bildet i grovprosjekteringen. Det blir gjerne meldt inn behov og kalkulert som et standardbygg. Dimensjonering av idrettshallene blir gjort etter blant annet kartlagt behov fra skolesektoren. Tillegg som for eksempel klatrevegger blir tatt i grovprosjekteringen. Det blir meldt opp behov i forbindelse med planlagte utbygginger, som for eksempel Sandnes Øst der det er spilt inn måltall. For hver nye 3000 innbyggere genereres det et behov for en ny idrettshall og fotballbane.
- Eiendom: Oppmelding til ØP blir i praksis gjort uten at eiendom er inne i bildet i forkant. Vi er i en del tilfeller bare blitt bedt om å kalkulere uten egentlig å kjenne grunnlaget godt nok. Ifølge retningslinjene skal eiendom delta også i idfasen, noe som ofte ikke skjer. Man begynner rett på kalkyleskjemaet (4 B – skjemaet).

Spørsmål 2: *Er det forhold som kan forbedres i retningslinjene? Evt. er det forhold som kan forbedres i praksis?*

Generelt fremkommer det i intervjuene at det er behov for revidering av retningslinjene.

Alle områdene påpeker behov for bedre samkjøring og kommunikasjon. Dette gjelder både mellom de enkelte virksomhetsområdene og mellom virksomhetsområdene og eiendom. Det er behov for bedre samkjøring tidlig i prosessen for å få en mer helhetlig planlegging. Dette gjelder i forhold til behovsgjennomgang, prioritering av ulike tiltak, tomtespørsmål og kalkyler.

Andre forhold som kom frem under dette spørsmålet var:

- Levekår: Problematikk rundt tomter: midler til kjøp av tomter ligger først inne når prosjektet er vedtatt i ØP med et gitt gjennomføringstidspunkt. Dette gjør det vanskelig å fremskaffe riktige tomter tidsnok i forhold til regulering og opparbeidelse av tomtene. Vi kommer på banen etter at reguleringen på området er gjennomført. Det er også behov for bedre samkjøring mellom enhetene for øvrig. Slik det er i dag "krangler" enheter om de samme tomtene. Ønske om en "tomtebank" med røde områder.
- Oppvekst skoler: Nærskoleprinsippet utfordrer i forhold til å ha ledig skolekapasitet på de "riktige" skolene. Noen skoler har behov for utvidelse, mens andre har ledig kapasitet. Nærskoleprinsippet kan på sikt presse frem få og store skoleanlegg.
- Oppvekst barn og unge: Erfaringene er at når en får tidsnød og blir tvunget til midlertidige løsninger, blir dette veldig dyre løsninger, noe som er situasjonen i år. En privat barnehage skulle stå klar i 2013, men ble utsatt, noe som har ført til at en må "vende steiner" for å få nok barnehageplasser. I tillegg har en ikke truffet helt på befolkningsprognosene. Prognosene er en usikker størrelse. En ser at flere takker ja til barnehageplass når det opprettes nye tilbud i nærmiljøet. Tomtespørsmål og regulering av tomter er en utfordring, særlig tidsperspektivet når tomter må omreguleres. Hele tomtespørsmålet er lettere ved nybygg på nye tomteområder der tomtene er ferdig regulerte. Det er viktig å ha langsiktige planer allerede i kommuneplanfasen og ha dialog med byplan/arealplan.

Uklart hvem som har mandat til hva på eiendom.

- Eiendom: Innenfor barnehage området bør det utarbeides mer standardiserte romprogram slik som skole har for å definere arealkrav, uteareal, stellerom, areal til administrasjon og lignende.

Spørsmål 3: *Det foreligger krav i blant annet lov om offentlige anskaffelser § 6 i forhold til livssyklus kostnader og miljø. Hvordan følges dette opp ved beslutninger om investeringer innen deres område?*

Generelt blir det i liten grad foretatt alternativvurderinger og livssyklus kostnadsberegninger i idefasen og frem til tiltak er meldt opp i økonomiplanen. De enkelte virksomhetsområdene mangler kompetanse på krav i forhold til livssyklus kostnader og miljø. Virksomhetsområdene har fokus på et verifisert behov som skal løses, samt funksjoner.

Krav rundt universell utforming er bedre ivaretatt, blant annet med bakgrunn i krav rundt økonomiske støtteordninger som husbanken og tippemidler.

Virksomhetsområdene er avhengig av kompetansen hos Eiendom for å vurdere kravene rundt livssyklus kostnader og miljø, mens Eiendom på sin side ikke blir forespurt tidlig i prosessen.

Eiendom foretar livssyklus kostnadsanalyser senere i prosjektet, men da ikke for å benytte dem i alternativvurderinger.

Valg av løsninger styres i stor grad av kortsiktige løsninger som løser et behov på rimeligste måte. I selve konkurransen når hovedløsning er valgt, tas det med i tildelingskriteriene livsløpskostnader og miljø.

Spørsmål 4: *Hva mener du er de største utfordringene i forhold til § 6, spesielt knyttet til idefasen? Prosjekterings og gjennomføringsfasen?*

Fellestrekket i intervjuene er behovet for å få mer langsiktig tenking. Tendensen pr i dag er at en hele tida ligger på etterskudd.

Det må velges robuste og funksjonelle løsninger. Selv om løsningene kan være dyrere i investeringsfasen, vil de gi billigere drift og vedlikehold, samt løsninger som er funksjonelle ut fra brukerperspektiv.

Andre forhold som kom frem under dette spørsmålet var:

- Levekår: Det må velges robuste løsninger som blant annet tåler bruk av rullestol og utagerende atferd. Tekniske løsninger, som alarmer, må være av god kvalitet. Generelt er erfaringen at det er krevende å flytte inn i nye bygg, blant annet pga delvis dårlig fungerende tekniske løsninger i innkjøringsfasen. Det er ofte veldig knapp tid mellom ferdigstillelse av bygget til innflytting.
- Oppvekst skoler: Det bør bli bedre balanse mellom ønsker/behov og valgte løsninger, der løsningene kan ha en tendens til å bli valgt ut fra økonomien i prosjektet. På overordnet nivå/kommuneplannivå er det sektorisert tenkning.
-
- Oppvekst barn og unge: Tidsperspektivet – det er viktig å komme tidlig nok inn i fasene
-
- Idrett: Fokuset i tidligfaen er på funksjon. Initiativ i første omgang kommer ofte fra frivilligheten. Det bør være bedre samkjøring mellom enhetene internt. Eksempel er nytt biovarmeanlegg som ble planlagt på Giskeområdet. Interessene til alle involverte enheter må tas med i vurderingene, planleggingen og valg av løsning i slike områder som har kompleks brukersammensetning. Prosjektet her er eksempel på dårlig samarbeid. Forbedringer i prosjekteringsfasen: Få med frivillige lag og organisasjoner i prosessen. Dette er det gode erfaringer med fra utendørsanlegg. Dette fører til at nærmiljøene føler bedre eierskap til anleggene.
- Eiendom: Eiendom må komme tidlig inn i idefasen og gi råd og konsekvensutrede de ulike alternativene. Vatne skole og vurderinger som er blitt gjort der, er et godt eksempel hvordan dette bør gjøres. Her er ulike alternativer vurdert, ombygging/nybygg, og en har sett på livssyklus-kostnader ved valg av anbefalt løsning.

Behov blir ofte initiert med bakgrunn i prognoser på befolkningsutvikling. Disse prognosene har eiendom aldri sett, til tross for at vi har bedt om innsyn. Dette betyr at vi ikke får se dimensjoneringsgrunnlaget.

Andre innenfor Samfunnsutvikling, i tillegg til eiendom, har roller rundt kjøp og salg av eiendom. Dette gjelder særlig i forhold til tomter. Rådgiver hos rådmannen sitter blant annet i faste møter med tomteselskapet. Eiendom sin rolle i tomtespørsmål er ikke definert.

Det bør komme ansvarsavklaringer: Hvem definerer tomte; størrelse, beliggenhet, regulering og lignende.

Spørsmål 5: *For at kommunen skal ha et best mulig grunnlag for beslutninger for nyinvesteringer; Hva mener du er de største utfordringene pr i dag? Hvordan mener du evt. dette kan løses?*

Det var ulike forhold som ble trukket frem. Generelt er tomtespørsmål, som mangel på tomter og dialog med Sandnes tomteselskap, noe som påpekes.

Totaløkonomien til kommunen og knappe totale økonomiske rammer trekkes og frem. Det blir en tendens til at det velges kortsiktige løsninger for å møte akutte behov. Det blir i denne forbindelse trukket frem behovet for at inntektssida til kommunen må økes.

Tidsperspektivet og mangel på ressurser til å få gode prosesser og tid til utredninger, planlegging og gjennomføring er forhold som trekkes frem.

Andre forhold som trekkes frem:

- Levekår: Det er for få investeringstiltak i forhold til behovet. Levekår "konkurrerer" med andre enheter i kommunen. Selv om man innenfor levekårsområdet har lovfestede krav, er det ingen automatikk i nye tiltak i forhold til befolkningsutviklingen slik som innenfor skole og barnehage. I omsorgsplanen foreligger det måltall som ikke blir fulgt opp konkret i økonomiplanen. Problemet er størst innenfor PU – boliger, bo – og aktivitetssenter og boliger for vanskeligstilte.
- Oppvekst skoler: Manglende bevaring av realkapitalen gjennom manglende avsetning til verdibevarende vedlikehold er et problem. Dette er alle politikerne klar over, men saldering på dette området blir valgt fordi det er knappe totale økonomiske rammer.

Dette er likt i de fleste andre kommuner. Ting blir først tatt tak i/en våkner først når media tar tak i det eller når skoler trues med å bli stengt.

En vekstkommune som Sandnes får utfordringer. Dette er en rolle Sandnes delvis er tildelt, men en har også vist en vilje til å ta rollen som utbygger i regionen. Veksten har en kostnad en ikke helt greier å finansiere.

- Oppvekst barn og unge: Tidsaspektet; tomt må kjøpes tidlig nok, og det må ta høyde for reguleringsprosessen i fremdriftsplanene. Viktig med dialog med Sandnes tomteselskap.

Barnehager i Sandnes kommune kommer godt ut i forhold til kostnader; vi har lavest kostnad pr plass/oppholdstime i ASSS (storbynettverket).

- Eiendom: De ulike elementene i ØP må kvalitetssikres i forhold til økonomi, prosjektbeskrivelse og fremdrift. Eiendom må tas med på råd i kvalitetssikringen. Kommunen må ha fokus på verifisering av behov. Eiendom bør ha en rolle her.

Det er behov for midlertidige lokaler, "bufferareal" i forbindelse med rehabiliteringsprosjekt. Dette gjelder både innenfor skole og barnehagesektoren.

Andre vedtatte handlingsplaner med betydning for eiendom, som klimahandlingsplan og ennå ikke vedtatte handlingsplaner universell utforming:

Det er uklare ansvarsforhold. Hvem skal peke ut hvilke bygg som skal være signalbygg, jfr. klima handlingsplan? Uklart hvem som har hvilken rolle (Sunn by – eiendom).

Noen må få ansvar for å kvalitetssikre at vedtak blir fulgt opp. Overordnet er det rådmannen sitt ansvar å peke ut og ansvarliggjøre. Hovedutfordring er organisering og plassering av ansvar.

I enkeltprosjekt som Riskatun oppstår uklarheter. Først ble det vedtatt at bygget skulle rehabiliteres (basseng). I desember ba bystyret om utredning/vurdering av hva som skal gjøres med bygget. Ingen har fått dette oppdraget formelt, noe som påligger rådmannen.

Eiendom sitter med problemet når virksomheter blir lagt ned og bygg blir stående tomme, som for eksempel Vatne skole og gamle kulturskolen. Ved nedleggelse av virksomheter må det legges trykk på vurdering av alternativ bruk av lokalene.

Samfunnsøkonomiske analyser bør vurderes benyttet ved enkeltprosjekter for å få en helhetstenking og bevisstgjøring.

4.2 Analysedel

I denne delen ønsker jeg å se på eksisterende rutiner mot lovbestemte og om rutinene fungerer som forutsatt.

4.2.1 Dekker rutinebeskrivelsen formalkravene?

Med formalkravene menes her lov- og forskriftskrav, samt kommunens egne vedtatte overordnede handlingsplaner.

Selve rutinebeskrivelsen Rutiner for kommunale byggesaker er fra år 2000. Det er siden dette kommet regelverks- og lovendringer samt vedtatte kommunale handlingsplaner, som

har betydning for området, jfr. teoridelen i oppgaven. Dette gjelder særlig kravene om livssyklus kostnader og miljø i lov om offentlige anskaffelser, jfr. oppgavens punkt 2.1.2:

Statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal under planleggingen av den enkelte anskaffelse ta hensyn til livssyklus kostnader, universell utforming og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen.

Også i forhold til plan- og bygningsloven er det krav rundt planleggingen av byggetiltak, jfr. oppgavens punkt 2.1.3. I planleggingen av det enkelte byggetiltak skal det i tillegg til at prinsippet om universell utforming ivaretas, tas hensyn til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene.

I rutinebeskrivelsen fremkommer det at brukerne er ansvarlig i idefasen og frem til programfasen. Mye av premissene i prosjektene blir lagt i de tidlige fasene og kommunen må ha rutiner som ivaretar kravene i planleggingsfasen.

Gjennom intervjuene fremkommer det at brukerne mangler kompetanse til å ta vurderinger rundt særlig livssyklus kostnader og miljømessige konsekvenser.

I de senere fasene av det enkelte byggeprosjekt er den enkelte prosjektleder ansvarlig for at formalkravene blir oppfylt. Gjennom intervjuene fremkommer det at kommunen har forholdsvis gode rutiner fra programmeringsfasen og utover, men at det også i denne fasen i enkeltprosjekt blir stort fokus på kostnadskontroll i forhold til fokus på kvalitet. Det er påpekt i rapporten fra Rogaland Revisjon at det i liten grad blir utarbeidet erfaringsrapporter fra prosjektene. Fra intervjuene fremkommer det at det i enkelte prosjekt blir valgt løsninger som ikke er optimale i forhold til kvalitet og løsning for å holde kostnadene nede, noe som kan gi dyrere drift etter overtakelse av byggene.

For å imøtekomme kravene om mest mulig effektiv ressursbruk i forhold til kommunens investeringer, er det ved valg av løsning både i planleggingsfasen og i prosjekteringsfasen viktig å ha rutiner som treffer den kostnadseffektive balansen mellom kapital- og driftskostnader, jfr. oppgavens punkt 2.2.2.

Kommunen har egne vedtatte handlingsplaner innenfor blant annet miljøområdet. Gjennom intervjuene fremkommer det at det er manglende koordinering rundt oppfølging av vedtakene og føringene som blir gjort i bystyret. Det enkelte byggeprosjekt blir planlagt i stor grad uten å se på de overordnede føringene som er gitt av bystyret.

4.2.2 Fungerer rutinene som forutsatt?

Intervjuene viser at ikke alle enhetene kjenner de vedtatte rutinene veldig godt. Det fremgår også at de er lite tilgjengelig i systemet.

For bruk i tidligfasen i det enkelte prosjekt er det utarbeidet kalkyleskjema for beregning av kostnader. Rogaland revisjon påpeker at skjemaet er en **sjekkliste** som skal brukes i idèfasen ved brukeravdelingens forslag om et konkret byggeprosjekt, jfr. pkt. 2.3.5. I skjemaet skal det foretas en sjekk på status for forhold som skal være på plass før en går videre med byggeprosjektet. Grunnlaget for selve beregningene blir ofte ikke utarbeidet som forutsatt i rutinebeskrivelsen. Dette betyr at det kan være uavklarte spørsmål, spesielt rundt tomtesituasjonen når prosjektene blir meldt opp i økonomiplanen. Kalkyler kan bli utarbeidet uten å kjenne behovet godt nok i forhold til arealbehov og lignende. I intervjuene fremholdes også tidsaspektet som en grunn for at dette oppstår. Man har ofte for dårlig tid til å gjennomføre rutinene som forutsatt.

I rutinebeskrivelsen fremkommer det at rådmannen skal utarbeide bestillingsbrev til eiendomsavdelingen med grunnlag i vedtatt økonomiplan. Dette er erstattet med et oppdragsmøte. Dette oppfattes ikke som et problem hos eiendom. Imidlertid kommer det bestillinger direkte fra kommunaldirektører som ikke følger disse rutinene. Det samme gjelder bestillinger fra Boligsosial handlingsplan. Boligsosial handlingsplan har gjennom investeringsbudsjettet i økonomiplanen egne investeringsmidler som blir disponert uten at det enkelte prosjekt går gjennom rådmannen.

Gjennomgangen av enkeltprosjekter i intervjuene viser at det er ulike grunner til, og prosesser rundt, de enkelte investeringene.

I enkeltinvesteringer, som Dreieskjevå og Mediahuset, skjer beslutningen om investering raskt. Dreieskjevå ble kjøpt med bakgrunn i at det kom ut på markedet og kunne dekke et behov. Mediahuset måtte bygges med bakgrunn i krav som oppstod når Sandnes Ulf rykket opp i Tippeligaen. Enkeltinvesteringer kan oppstå som en nødvendighet eller som følge av situasjoner som oppstår der man ikke har mulighet for å følge vedtatte prosedyrer på grunn av tidsaspektet.

5. Drøfting

I teoridelen i oppgaven fremgår en del overordnede krav som lovverket stiller til offentlige byggherrer. Lov om offentlige anskaffelser gir klare føringer om at kommunen under planlegging av den enkelte anskaffelse skal ta hensyn til livssyklus kostnader, universell utforming og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen. Også i plan- og bygningsloven stilles det krav om det skal legges vekt på langsiktige løsninger og at konsekvenser for miljø og samfunn beskrives.

Rådmannen skal påse at sakene som legges fram for bystyret er forsvarlig utredet, jfr. kommuneloven. Det blir dermed et krav om at administrasjonen i kommunen har tilstrekkelig og gode nok rutiner for å imøtekomme de formelle kravene. Kommunen har selv forsterket kravene med egne vedtak, særlig inn miljø og klima.

Kommunen er i tillegg til å være byggherre, også myndighetsutøver i forhold til plan- og bygningsloven. Selv om det naturligvis er klare skiller mellom disse funksjonene, både organisatorisk og i praksis, vil det nok forsterke ansvaret i forhold til hvordan åpne og ryddige prosesser rundt egne anskaffelser skal foregå.

Det er gjennom intervjuene og i analysen av dem kommet frem noen problemstillinger rundt om hvorvidt kommunen har rutiner som er gode nok i forhold til de formelle kravene. Ut fra svarene på intervjuene er det også interessant å se om hvordan arbeidet rundt investeringsplanleggingen foregår i forhold til den økonomiske teorien. Der avvik oppstår ønsker jeg å se på hvorfor det oppstår og komme fram til forslag til forbedringer slik at kommunene får et best mulig grunnlag for beslutninger om investeringer.

Drøftinga er lagt opp slik at den først ser på det grunnleggende som må ligge bunn som strategier og beslutningsarenaer. For å se på de ulike elementene i beslutningskjeden, følges prosessen i et byggeprosjekt fra ide oppstår til ferdigstilling. Videre drøftes hvordan ulike interessenter virker inn på investeringsbeslutningene.

5.1 Strategi og rutinebeskrivelser

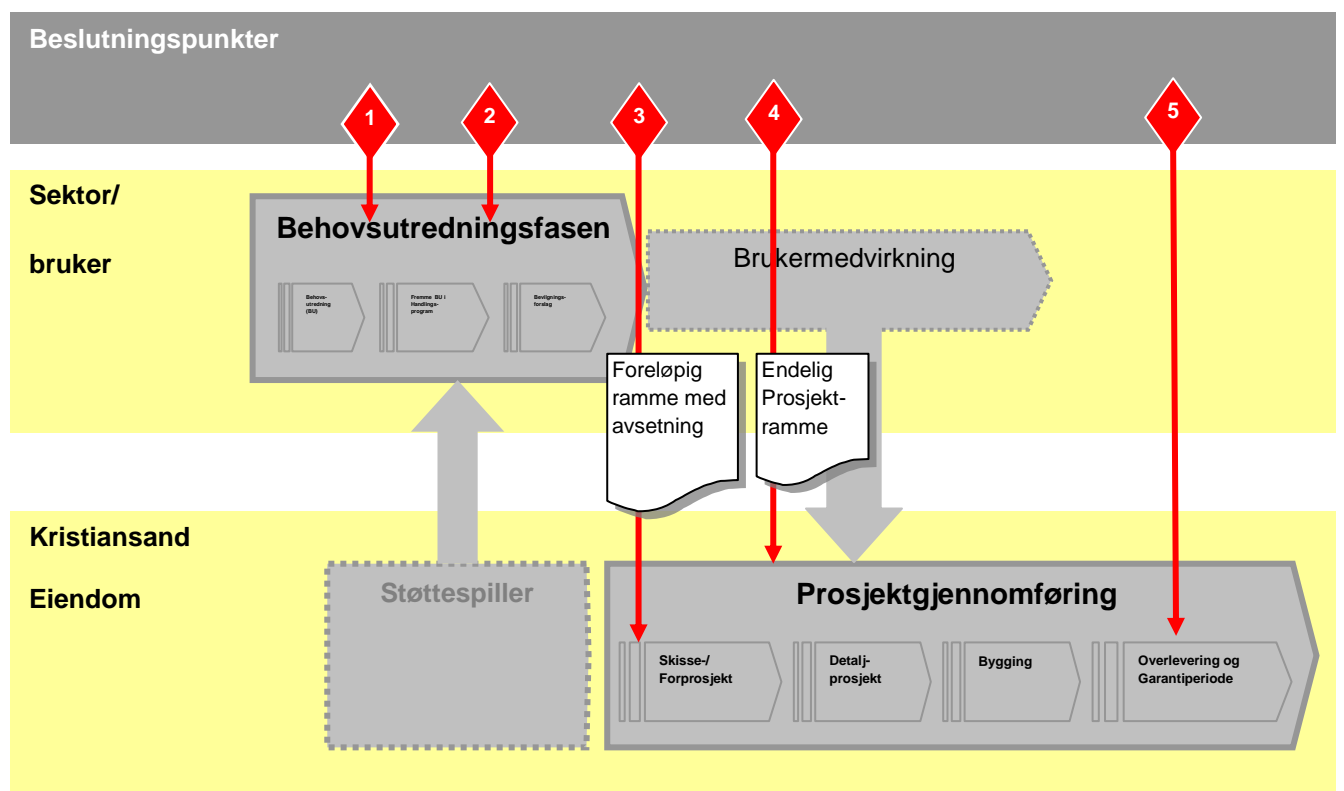
Som beskrevet under punkt 2.2.1, har en virksomhet som har klare mål og visjoner bedre grunnlag for å gjøre beslutningen mindre komplisert og krevende. En organisasjon som Sandnes kommune bør ha politisk vedtatte strategier.

Spørsmålet er om Sandnes kommune har vedtatte strategier knyttet direkte til eiendommer. I den grad det foreligger strategier, fremkommer det av byggesaksrutinene. I analysedelen i oppgaven fremkommer behov for revidering av byggesaksrutinene. I forkant av at dette arbeidet bør det også ses på ny eiendomsstrategi vedtatt som rettesnor for de nye

retningslinjene. Det bør etter min mening arbeides fram politisk vedtatte strategier som ivaretar de ulike verdiene som er forbundet med kommunens realkapital. Strategien bør være en overordnet rettesnor og danne grunnlag for de enkelte beslutningene. I vedtatt handlingsplan for energi og klima blir behovet for strategi fremhevet, jfr. pkt 2.3.4. I vedtaket fremholdes at kommunen skal etablere eierskapspolitikk for å sikre at energi- og klimahensyn ivareta.

Nye byggesaksrutiner må implementeres i organisasjonen. Arbeidet med rutinene bør skje med bred involvering av enhetene som er berørt av rutinene for å skape eierskap. Det fremkommer av intervjuene at kjennskapen til rutinene er variabel i organisasjonen og det virker som de lite synlige og vanskelig å finne. Dette tyder på behov for å "løfte den fram" for å bli en del av de daglige rutinene. De bør etter min mening jevnlig oppdateres og revideres for å møte nye krav som kommer. Det å revidere jevnlig er også et virkemiddel for å sikre eierskap til rutinene i den enkelte enhet.

Byggesaksrutinene bør, som i dag, inneholde hvem som er involvert i de forskjellige stadiene og beslutningspunkter underveis. Det finnes gode eksempler fra andre kommuner som har gjennomført revisjon av sine rutiner i senere tid. Vil her vise til Kristiansand kommune sin investeringsinstruks som kan være et godt utgangspunkt for arbeid i Sandnes kommune:



Figur 11: Investeringsinstruks Kristiansand kommune (Kilde: Kristiansand Kommune)

Instruksen (bystyresak 17.10.2006) balanserer involveringen mellom eiendomsavdelingen og sektor/brukere for å dra nytte av hverandres kunnskap på best mulig måte.

Brukerne kjenner behovet best og har ansvar i behovsutredningsfasen. Eiendomsavdelingen er en støttespiller under denne fasen for å ivareta de eiendomsfaglige vurderingene.

Under prosjektgjennomføringsfasen har eiendomsavdelingen hovedansvaret som profesjonelle i forhold til byggherrefunksjonen og prosjektgjennomføring. I denne fasen legges det vekt på brukermedvirkning for å sikre at brukernes behov blir ivaretatt gjennom hele prosessen.

På generelt grunnlag bør eiendomsfaglige vurderinger foretas av eiendomsfaglig personell, mens fagpersonell innenfor de ulike virksomhetsområdene bør ha en nøkkelrolle i forhold til behov og funksjonalitet i forhold til tjenestene som skal leveres i den enkelte bygning. Graden av involvering fra de ulike fagområdene vil variere i de enkelte fasene i et prosjekt, men samspillet bør samlet sett gi politikerne det beste utgangspunktet for å ta den beslutningen som utgjør den beste løsningen fra et samlet synspunkt.

5.2 Beslutningsarenaen

For å få gode grunnlag for beslutninger, må alle ledd i beslutningsprosessen fungere. Det gjelder selve fremgangsmåten og fasene i prosessen. Teori rundt beslutninger er beskrevet i punkt 2.2.1. Målet bør være at beslutninger fattes etter størst mulig grad av rasjonalitet, jfr. "economic – man" modellen. Det må skapes gode beslutningsarenaer som gjør at valgene som treffes utgjør den beste løsningen ut fra et samlet synspunkt.

I kommunal sammenheng blir beslutningene tatt i bystyret. Administrasjonen ved rådmannen har en viktig rolle i å utrede saker og å følge opp de politiske vedtakene.

Politikerne er avhengig av at rådmannen har et apparat som er i stand til å gi de beste rådene. I denne sammenheng er det viktig at kommunen har riktig kompetanse på riktige steder slik at hele verdikjeden blir best mulig ivaretatt. Organisering internt kan i så måte være viktig.

Beslutningsarenaene i de ulike stegene i prosessen blir gjennomgått under, men det er gjennomgående viktig at det ved de ulike arenaene er riktig kompetanse og nok ressurser til å ivareta oppgavene. I intervjuene innenfor samtlige virksomhetsområder fremgår det at tidsperspektivet og mangel på ressurser er en utfordring. Man får for lite tid til å jobbe særlig med det langsiktige arbeidet, og det savnes mer bredt sammensatte arenaer. Kommunen har stramme økonomiske rammer også innenfor driftsbudsjettet. Det har vært stort fokus på å holde bemanning og kostnader nede. Det kan diskuteres om ressursnivået er lavere enn det som er lønnsomt. Dersom administrasjonen i kommunen skal være i stand til å gi de beste rådene til bystyret, må det være tilstrekkelig med ressurser til å gjennomføre

oppgaven og for å gjennomføre gode prosesser med godt faglig sammensatte arbeidsgrupper.

I intervjuene fremkommer det at det er noen uklarheter i dagens organisering. Virksomhetsområdene er avhengig av eiendom sin kompetanse rundt livssyklus kostnadsberegninger og miljøberegninger, mens eiendom på sin side sliter med å komme tidlig nok inn i prosessene. I tillegg blir det fra blant annet oppvekst barn og unge sin side uttalt at det uklart hvem som har mandat til hva i eiendom. Det virker ut fra intervjuene som om det er behov for en klargjøring av mandat og struktur.

Som nevnt under punkt 3 har bystyret fattet vedtak om etablering av et kommunalt foretak innen eiendomsområdet. Med dette grepet vil oppgaver og ansvar rundt eiendom være tydelig samlet og plassert. I bystyresaken nevnes noen plussfaktorer relatert til opprettelse av KF:

- Bevisstgjøring av eierskap
- Tydelig rolleavklaring
- Profesjonelt styre/lederskap og kompetanseutvikling
- Langsiktighet relatert til livssyklus kostnader
- Stabile rammevilkår gjennom kontraktstyring
- Synliggjøring av verdier og kostnader

Vedtaket er etter min mening ett klart signal på at bystyret ønsker å styrke eiendomsforvaltningen og skape gode beslutningsarenaer. Sak med vedtekter og eierstrategi skal legges frem i løpet av 3. kvartal 2013.

I mange kommuner er manglende avsetning av midler til vedlikehold et tema. Dette gjelder også for Sandnes kommune, noe som også kommer frem i intervjuene over. I stramme økonomiske tider for kommunene er vedlikehold blitt en salderingspost. Verdiforringelse på grunn av manglende vedlikehold blir ikke synliggjort i kommuneregnskapet. Avskrivninger i kommuneregnskapet har ingen direkte resultat effekt, noe som er tilfelle ved føring etter regnskapsloven.

En organisering som kommunalt foretak gir åpning for regnskapsføring etter regnskapsloven. Dette gir en mulighet for synliggjøring av resultatet av manglende vedlikehold direkte på bunnlinjen ved å foreta en nedskrivning av eiendommene i forhold til reell verdi/tilstand. Dette er et moment som taler for at organisering i kommunalt foretak kan gi en bedre oversikt og styrke beslutningsarenaen for kommunen.

5.3 Kvalitetssikring

Kvalitetssikring av arbeidet er viktig for å sikre kvalitet på arbeidet. I forhold til investeringer i kommunen er det viktig å ha et verktøy som sikrer måloppnåelsen mot kravene som foreligger overordnet.

Byggesaksrutinene skal være en del av kvalitetssikring av arbeidet rundt investeringene. De forklarer hvordan selve prosessen skal foregå og noe av innholdet. For kvalitetssikring av innholdet i arbeidet kan en benytte seg av ulike verktøy.

I intervjuene over synliggjøres at det på noen områdene er manglende kompetanse, særlig innenfor livssyklus-kostnadsberegninger og miljøanalyser. Det finnes systemer som kan være nyttige verktøy for å sikre bærekraftige bygg.

Et av disse systemene er miljøklassifiseringssystemet Breeam som er omtalt under punkt 2.3.4 i oppgaven. Et slikt system eller tilsvarende, kan være nyttig for Sandnes kommune. Ressurser er en knapphet i organisasjonen, noe som kan være et ankepunkt mot å innføre et slikt system. På den andre siden vil et slikt system være besparende på sikt. Og sammen med at det kan gi økt kvalitet og på den måten gi gode og bærekraftige bygg, bør det vurderes innført i kommunen.

5.4 Prosessen

I denne delen belyses de ulike stegene i investeringsprosessen, sammenholdt med resultatene fra analysedelen.

5.4.1 Prognosearbeid

Et viktig element i de langsiktige planene på de enkelte virksomhetsområdene, er prognosearbeidet. I denne oppgaven har jeg ikke gått i dybden på hvordan dette arbeidet utføres i kommunen, men prognoser for befolkningsutviklingen i kommunen utføres innenfor Samfunnsutvikling i rådmannens stab. Prognosene danner grunnlaget for de langsiktige planene innenfor hvert område. Alle sektorene er avhengig av så presise prognoser som mulig. Fremtidsbehovet for skoleplasser, barnehageplasser osv beregnes ut fra disse prognosene.

Problemstillingen belyses i analysedelen innenfor barnehagesektoren. I inneværende år har man en stor utfordring i å skaffe tilstrekkelig med barnehageplasser. Beregninger på behov for antall plasser har ikke truffet, noe som fører til at man må velge kortsiktige og forholdsvis dyre løsninger. Årsaken til at man ikke har truffet helt på beregningene er sammensatt, og ikke alene grunnet i prognoser, men problemstillingen synliggjør viktigheten av dette arbeidet.

Et annet eksempel, som er vist i intervjuene innen skolesektoren, på at man har endret planene i kommunen grunnet endrede befolkningsprognoser, er utbyggingen av Sørbo skole. Prosjektet ble fremskyndet for å få økt skolekapasiteten i området tilstrekkelig tidlig nok. Forsering tidsmessig i prosjekter kan gi økt risiko i prosjektet.

5.4.2 Langsiktige planer

De enkelte enhetene i kommunen utarbeider langsiktige handlingsplaner der behov for nyinvesteringer blir beskrevet. Mange nye investeringstiltak blir her planlagt med bakgrunn i prognoser på befolkningsutviklingen. Men det ligger også inne i planene tiltak med bakgrunn i tilstanden på eksisterende bygninger som har behov for omfattende rehabiliteringer eller sanering og nybygg.

I analysedelen er det flere forhold som blir omtalt i forhold til de langsiktige planene:

- Tidsperspektivet: et byggetiltak tar tid å gjennomføre. Et helt nytt tiltak som skal gå gjennom alle faser fra kommuneplanprosess, reguleringer og søknadsprosesser, kan ta opptil 10 år. Det betyr at det er viktig at planene må være langsiktige nok. Spesielt tomtesituasjonen må avklares tidlig slik at prosessene rundt reguleringsarbeidene kommer i gang tidlig nok. Sandnes tomteselskap KF har en viktig rolle i dette arbeidet, blant annet i forhold til erverv av tomter som er regulert til offentlig formål i kommuneplanen. Viser her også til intervju med omsorg, som mener kommunen i større grad bør ha en "tomtebank". I denne forbindelse bør det vurderes om kommunen i større grad bør gå inn å kjøpe ut tomter som er merket som offentlig areal i kommuneplanen.
- Samarbeid: handlingsplanene må koordineres virksomhetsområdene imellom, slik at planene for kommunens investeringer fremstår helhetlig. Dette gjelder ikke minst i forhold til kommunens totaløkonomi. Handlingsplanene skal danne grunnlaget for den enkelte økonomiplan og de samlede planene må derfor ligge innenfor det som kommunen har mulighet for å finansiere. For å få dette til er det nødvendig med samarbeid og koordinering på tvers av virksomhetsområdene.

- Faglig bredde: planene må være realistiske og gjennomførbare. Som nevnt ovenfor må tomtespørsmålet avklares tidlig. Eiendomsavdelingen skal gjennomføre byggeprosjektene. Eiendom bør ha en aktiv rolle i planene for blant annet å sikre at det blir laget planer som er mulig å gjennomføre tidsmessig, og for å kunne sette i gang tiltakene tidlig nok. Det fremkommer i intervjuene at enhetene ønsker tett samarbeid med eiendom rundt planene. Dette er også viktig for å ivareta de formelle kravene som er omtalt i punkt 6.1. Det fremgår at kompetansen til å ivareta de lovmessige kravene mangler hos enhetene. Det virker fornuftig at denne kompetansen blir samlet et sted og at eiendomsenheten får en sentral rolle i dette arbeidet.
- Nok ressurser: som for prognosearbeidet er det viktig å sette inn nok ressurser tidlig i prosessen. Det er viktig med riktig kompetanse på riktig tid og sted. Ved å styrke ressursinnsatsen rundt de langsiktige planene og sikre at de er iht. strategiene, vil en danne et godt grunnlag for de investeringsbeslutningene som skal tas.
- Styring: vedtak fattet i bystyret må følges opp i de konkrete planene. Dette gjelder for eksempel klima handlingsplaner og lignende overordnede føringer fra bystyret. Etter min mening bør dette i stor grad gjøres i de langsiktige planene. På den måten kan rådmannen sikre at vedtak blir fulgt opp. Arbeidet må koordineres og ansvar må plasseres.
- Oversikt: kommunen må ha oversikt over tilstanden på eksisterende bygningsmasse for å sikre at planer om rehabiliteringer blir sett i en helhet sammen med andre nyinvesteringer.

De langsiktige planene danner på mange måter grunnlaget for det som meldes opp i økonomiplanen. På noen virksomhetsområder blir de langsiktige planene mer en behovsvurdering, uten at det fremgår veldig konkret hvordan behovene skal dekkes. På andre områder er de derimot mer konkrete. Planene kan dermed i praksis bli en del av idefasen som er omtalt nedenfor.

Selv om planer som omsorgsplanen og Aktive Sandnes blir vedtatt av bystyret, er det ingen automatikk i at det følges opp i økonomiplansammenheng. De blir vedtatt uten at kostnader forbundet med tiltakene blir vurdert. Den kostnadmessige delen av tiltakene blir vurdert opp mot den enkelte økonomiplan, og det er der prioriteringen foretas mellom virksomhetsområdene og mellom det enkelte tiltak. Så selv om det er tiltak som i utgangspunktet kan betegnes som lovmessige fra kommunens innbyggere sin side, må bystyret prioritere innenfor de totale økonomiske rammene, jfr. pkt. 2.1.1 i oppgaven.

Ut fra intervjuene fremgår det at innen barnehageområdet fungerer de lovmessige kravene som "brekkstang" inn i økonomiplanen. Det er viktig for kommunen å oppnå lovpålagt

barnehagedekning. Hvordan behov skal vektes mot hverandre, blir en politisk beslutning. Ulike interesser slår inn i beslutningene, se pkt. 5.5 under.

5.4.3 Idefasen

Byggesaksrutinene tilsier at den enkelte enhet er ansvarlig i idefasen. Det fremkommer i intervjuene at kompetansen i de enkelte enhetene ikke er tilstrekkelig til å foreta analyser som kreves i lovverket. Faren for at det blir laget handlingsplaner og forslag i økonomiplanen som ikke er grundig nok utredet er derfor stor. I tillegg til kompetansen, er tidsaspektet og ressursituasjonen også momenter som trekkes fram i intervjuene som en problemstilling rundt utredninger.

De langsiktige planene er til dels en beskrivelse av behov som skal fylles. Konkretiseringen varierer innenfor de ulike områdene, og planene blir mindre konkrete lengre fram i tid. Som for de langsiktige planene, er det i idefasen et krav om vurderinger i forhold til livssykluskostnader, universell utforming og miljømessige konsekvenser. Det betyr at analyser må foretas til å vurdere ulike alternativer og dokumentere konsekvensene av valgene som gjøres. Det er viktig å ha fokus på tidligfasen og tenke helhet i planleggingen. Multiconsult fremhever at denne fasen er sentral i livsløpsplanleggingen og at fokus bør ligge på funksjoner, grad av tilpasningsdyktighet og miljøbelastning. De fremhever at tidligfasen kjennetegnes ved muligheten for løpende endring til liten kostnad [2].

Prosjektet på Ganddal skole er et av prosjektene som ble gjennomgått i intervjuene. Det fremkommer at valgt løsning med rehabilitering og påbygg er blitt en dyrere løsning enn først antatt. I oppgaven er ikke grunnlagsarbeidet for beslutningen gjennomgått, men prosjektet er interessant som eksempel. I intervjuet antydes at man her har valgt en løsning ut fra kortsiktig økonomisk perspektiv. Prognosene for befolkningsutvikling har vist et behov for økning av skolekapasiteten i området. Dersom denne løsningen er valgt uten å foreta alternativvurdering mot å bygge nytt, kan det tyde på lite helhet i planleggingen. Samtidig kan det være at løsningen i utgangspunktet ble valgt for å holde seg innenfor totalrammen i økonomiplanen. Dette prosjektet "konkurrerer" i investeringsbudsjettet mot andre behov som kommunen skal løse. Dette er delvis et rehabiliteringsprosjekt og det er dukket opp en del uforutsett i prosjektet som har fordyret gjennomføringen. Dette er interessant i forhold til risiko. I kalkyler for slike prosjekt tar kommunen høyde for risiko i prosjektet ved å legge inn marginer/uforutsett. På rehabiliteringsprosjekt blir det lagt inn høyere marginer enn for nybygg fordi det er større fare for at det oppstår uforutsette ting i eksisterende bygg. Det kan her tyde på at man i forarbeidet har lagt inn for knappe marginer for å ta høyde for risikoen.

Risikomomentet er også vist til under punkt 5.4.1 der endringer i prognosen og fremskynding av prosjektet kan føre til økt risiko i prosjektet på Sørbo skole. Dette momentet bør tas inn når man kalkulerer prosjektet i økonomiplansammenheng ved å øke marginene.

Tidspress i tidligfasen i prosjektene er også i intervjuene vist til i prosjektene på Hanamyrveien 1 og Dreieskjevå. For prosjektet på Hanamyrveien 1 ble det lagt inn en forutsetning om modulbygg i konkurransen for å få rask byggetid. Virksomheten i bygget mener bygget har noe dårlige løsninger som kan skyldes tidspresset i prosjektet. Dreieskjevå ble kjøpt uten at det ble foretatt alternativanalyser i forkant. Rehabilitering er pr. i dag ikke gjennomført, så man har ikke oversikt over endelig resultat på prosjektet, men slike hasteavgjørelser om investering uten å ha et godt grunnlag fører til stor usikkerhet i prosjektet.

Innen skolesektoren ligger rehabilitering og kapasitetsutvidelse av Figgjo skole inne i økonomiplanen med ferdigstillelse i 2015. Det er ikke foretatt analyser og alternativvurderinger i dette prosjektet. Kapasitetsutvidelsen av skolen er planlagt som følge av at prognosene viser behov for økt skolekapasitet i området og planlagt ferdigstillelse er satt som følge av dette. Med de tidsrammene en snakker om her blir muligheten for reelle alternativer små. Dersom beregninger og analyser skulle vist at kommunen bør velge å bygge nytt i stedet for å rehabilitere skolen, er dette vanskelig å se for seg innenfor disse tidsrammene. Tidsperspektivet blir også her et viktig moment i forhold til valgt løsning.

Innen skole er for øvrig behov for reservelokaler nevnt som et behov ved rehabiliteringer. Mangel på reservelokaler kan være en begrensende faktor dersom man ønsker å rive et bygg for å erstatte det med et nybygg. I praksis er man avhengig av å ha andre lokaler under byggeperioden.

Livssyklus kostnadsberegninger og utredninger rundt miljømessige konsekvenser er altså et lovkrav. Sandnes kommune er en viktig premissgiver for befolkningen i kommunen. Sandnes er sentralt plassert i regionen og samarbeider på mange områder med kommuner rundt. Samfunnsansvaret tilsier at kommunen bør vurdere å foreta også samfunnsøkonomiske beregninger i enkeltsaker som har stor betydning for innbyggere både i kommunen og i randsonen rundt. Investeringsbeslutninger som tas av kommunen påvirker både privatpersoner og næringslivet og bør ses i en større sammenheng. Intervju med representant fra eiendom viser at dette i blir liten grad gjort i dag, men bør etter min mening foretas i større saker som for eksempel plassering av sentrale funksjoner som rådhus og ved vurderinger om investeringer i infrastruktur og trafikkavvikling. I punkt 2.2.3 er teori rundt samfunnsøkonomiske analyser gjennomgått. I de fleste sammenhenger vil minimumskravene i sjekklisten være tilstrekkelig, men det er viktig at dette foretas for å få med flere aspekter ved tiltaket.

Økonomisk er det viktig at behov blir verifisert. Faktum er at de billigste kvadratmeterne kommunen har, er de som ikke blir bygd. Hver ny kvadratmeter bygg har en kostnad for

kommunen på investeringsbudsjettet og senere i driftsbudsjettet. Behov må derfor dokumenteres. Behovet for nye areal må utfordres i forhold til tjenesteproduksjonen. Funksjonelle behov må vurderes i denne fasen for å sikre at valgte løsninger møter behovet.

Det er også viktig at behov blir avklart i forhold til omfanget på prosjektene. Problemstillingen blir belyst innen idrettsområdet der det under intervjudelen blir vist at omfanget på prosjektet med Bogafjellhallen er noe uklart. Penger er bevilget og prosjektet er i gang uten at dette er avklart. Det betyr at kalkulering av prosjektet og prosjektering er utført. Slike avklaringer bør generelt tas i tidligfasen der det er mulighet for endring til minst kostnad.

Ved å se på de langsiktige planene sammen med enkeltprosjektene kan en sikre at nødvendige vurderinger og analyser blir foretatt før oppmelding til økonomiplanen. Det er i denne fasen nødvendig å sette av nok ressurser med riktig kompetanse. Mye av hovedvalgene blir gjort i denne fasen, og de blir i stor grad førende for hele prosjektet.

5.4.4 Senere faser

Forprosjektfasen, detaljprosjekteringsfasen og byggefasen blir gjerne kalt produksjonsfasen. Fasene starter etter tidligfasen, der ideer er blitt til visualisert beslutningsgrunnlag. Beslutning om investering er blitt gjort gjennom økonomiplanen og konkrete løsninger skal velges. Endringer i prosjektene fører med seg høyere kostnader jo lengre man kommer ut i fasene.

Grunnlaget for produksjonen er lagt i idefasen gjennom kalkyleskjema. Rutinene rundt kalkyleskjemaet følger ikke vedtatte rutinebeskrivelser i praksis, jfr. seksjon 4. Skjemaet i sin helhet skal ta for seg status for forhold som skal være på plass før en går videre med byggeprosjektet. I gjennomgangen før oppmelding til økonomiplanen skal det tas en gjennomgang av arealbehov, regulering, tomtesituasjon og foreløpig kalkulering. Det betyr at det må være sammenheng mellom det som er grunnlaget for kalkylen, selve kalkylen og produksjonsfasen. Dersom dette ikke er tilfelle, kan beslutningen gjennom økonomiplanen bli tatt på feil grunnlag. Avvik kan også komplisere byggeprosjektet.

I produksjonsfasen er det viktig at valgte løsninger dokumenterer kravene som er skissert i tidligfasene. Også i disse fasene skal LCC kalkyler utarbeides for ulike løsninger for å ivareta kostnadseffektive valg på lang sikt og miljøkrav.

Analysedelen i oppgaven viser at det i enkeltprosjekt tyder på at det kan være stort fokus på kostnadskontroll. Det er viktig at prosjektfasen blir balansert med tanke på kostnad, kvalitet og tid, og at løsninger som velges er de mest kostnadseffektive ut fra et livsløpsperspektiv.

Bærekraftige bygg bør være en målsetting. Viser her til pkt. 2.3.4.

5.4.5 Evaluering

I vedtatte rutiner for kommunale byggesaker er det vedtatt at det skal utarbeides sluttrapport innen 18 måneder etter at bygget er tatt i bruk. Hensikten med sluttrapporten er å videreføre erfaringer som kan komme nye tilsvarende bygg til gode.

Dette blir i liten grad gjort i dag. Det blir avlagt byggeregnskaper med en kort beskrivelse av prosjektet. Det bør etter min mening vurderes å innføre rutiner for evaluering av prosjekt. Slike rapporter kan danne gode referanser inn i vurderinger og beslutninger om senere investeringer. Prosjektet på Ganddal skole viser eksempel at det er viktig å ta med seg erfaringene med risikoaspektet inn i senere prosjekter. Økt risiko ved rehabiliteringer kan gi beregninger som viser at man i større grad bør velge å bygge nytt i stedet for å rehabilitere.

Det bør også vurderes å rekalkulere livssyklus kostnadene etter en periode som en del av evalueringen. Dette kan være et nyttig verktøy for å se om valgte løsninger følger forventningene. Jeg vil også påpeke det som fremkommer i intervjuene om manglende avsetninger til vedlikehold. LCC – beregningene er gjort med forutsetninger om at vedlikeholdssykluser blir fulgt for å få en optimal livssyklus kostnad. Dersom reell avsetning til vedlikehold ikke følger beregningsgrunnlaget, er det fare for at valgt løsninger blir valgt på til dels feil grunnlag.

5.5 Interesser

Motiver for å investere i bygninger kan variere. SINTEF sier i sin rapport "Strategisk porteføljeverdning av kommunal eiendom" [20] at kommuners motiv for å investere i bygninger ikke er primært forretningsmessige. Forskjellen mellom kommunale og private eiendomsaktører er spesielt fremtredende når det gjelder spørsmål om avkastning på investert kapital.

SINTEF sier videre at kommunale eiendomsorganisasjoner har som oppgave å dekke tre områder med tilhørende interesser:

- Arbeidsplassens kvalitet (kommunale brukerinteresser)
- Økonomisk forvaltning av porteføljen (kommunale finans/budsjettinteresser)
- Skape verdi iht. kommunens mål (politiske interesser)

SINTEF sier om de ulike interessene:

Politiske interesser: drives ikke av finansielle motiver. For politikerne er bygninger et redskap til å nå politiske mål knyttet til sysselsetting, kulturutvikling, stedsutvikling, turisme osv.

Finansielle interesser: handler om å forvalte eiendomsporteføljen på en økonomisk sett mest optimale måte. Det kan handle om arealeffektivitet eller om virksomhetsøkonomiske forhold, dvs. at bygningen bidrar til at virksomheten kan drives på en effektiv måte, og som handler om planlegging og utforming av bygningene.

Brukerinteresser: brukere av offentlige bygninger trenger arealer som understøtter virksomheten på en god og effektiv måte, helst til lavest mulig kostnad. Virksomheter, også kommunale virksomheter endrer seg. Dette betyr at det er behov for fleksible bygninger, samtidig som kommunale eiendomsorganisasjoner må ha god kunnskap om de ulike kommunale brukerorganisasjonenes virksomhet og hvilke endringer de er eller kan bli utsatt for.

Utfordringen er å utvikle en helhetlig eiendomsforvaltning som ivaretar alle interessene på en god måte.

De politiske interessene må gjenspeiles i den kommunale eiendomsstrategien. SINTEF viser til NOU 2004:22 som sier at innholdet i en eiendomsstrategi fastlegger formålet med å eie eiendom, hvilke eiendommer det er interessant å eie og hvorfor, og hvordan man går frem for å anskaffe, forvalte, utvikle og avhende eiendom, samt mål og rammebetingelser for taktisk nivå.

De politiske interessene kan skifte når den politiske ledelsen skifter, noe som gjenspeiles i eiendomsstrategien.

Eiendomsutvikling er i mange sammenhenger viktig politisk, og kan være tilknyttet mange ulike politiske interesser.

SINTEF sier i forhold til strategiske virkemidler en kommune har når det gjelder å skape verdi for kommunen og den politikken som føres:

- *Arkitekturpolitikk: det er ofte enkeltbygg som rådhus, skoler og barnehager som representerer det offentliges og politikkenes rolle og ambisjoner når det gjelder arkitektur.*
- *By - og områdeplanlegging og – utvikling: kommuner har en nøkkelrolle når det gjelder å tilrettelegg for fornyelse og utvikling av områder de selv og/eller andre eier.*
- *Kulturhistoriske eiendommer: mange kommuner arbeider aktivt for å ta i bruk vernede bygninger som er i kommunens eie.*

- *Miljøvern: mange kommuner har formulert miljømål, har en "grønn" politikk eller lignende som har betydning for løsninger som velges*

I Sandnes kommune er det lagt føringer for arkitekturen i Sandnes indre havn og det nye planlagte rådhuset. Dette er et eksempel på arkitekturpolitikk som legger føringer for et helt område og dermed enkeltbygg innen området.

Bygging av nytt rådhus kan som nevnt over også knyttes mot politiske interesser. Et slikt prosjekt kan gi Sandnes indre havn et løft og utvikle området og være en bidragsyter for å gi Sandnes sentrum identitet. Som nevnt i punkt 5.4.3 kan et bygg som nytt rådhus være et prosjekt der man kan vurdere å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser for å se på effekten av tiltaket i et samfunnsperspektiv. Noen av elementene i en slik analyse kan være at man ser på effekten mot turisme, økt attraktivitet av området som utbyggingsområdet mv. Et annet element i vurderingen her, er om det er fornuftig å rehabilitere eksisterende rådhus i stedet for å bygge nytt. I denne sammenheng blir det da viktig å ha oversikt over tilstanden på eksisterende bygningsmasse slik at det mulig å foreta alternativberegninger. Mange prosjekt er forbundet med mange interesser som er viktig å se i sammenheng. Dette gjør at man i grunnlagsarbeidet for beslutningen som skal tas, står overfor komplekse sammenstillinger.

Gjennomgangen av enkeltprosjekt i intervjuene viser at rehabiliteringen av Sandnes sykehus har kulturhistoriske interesser. Fasaden er vernet, noe som gir føringer for gjennomføringen av prosjektet. Verneinteressene var en viktig grunn til at man valgt rehabilitering i stedet for å rive bygget med etterfølgende nybygg. I slike tilfeller kan man oppleve at valgt løsning ikke kommer best ut med rene livssyklusberegninger, men at andre interesser enn de rent økonomiske slår inn og overstyrer ved valg av løsning.

Nytt mediahus på Sandnes stadion som følge av nye krav da Sandnes Ulf rykket opp i tippeligaen, viser at ulike interesser medfører behov som gjør at investeringsplaner må endres på kort varsel.

Klimaplan og energi - og klimahandlingsplan er eksempel på formulerte klimamål som er vedtatt av bystyret i Sandnes, se pkt. 2.3.3 og 2.3.4. Planene er mer ambisiøse enn Plan- og bygningslov og teknisk forskrift tilsier og krever oppfølging mot enkeltprosjekter. Miljøverninteressene har her gjort at bystyret har valgt å gi føringer til administrasjonen som har betydning for løsninger som velges. Disse føringene, sammen med økt forskriftskrav i forhold til energiforbruk i bygningene, kan også være et aspekt som fører til at man i større grad må bygge nytt i stedet for å rehabilitere eksisterende bygg.

De ulike investeringene og den samlede investeringsporteføljen må altså avspeile de ulike interessene på en balansert måte.

6. Anbefaling/konklusjon

Rutiner for byggesaker er styrende dokument for gjennomføring av mange av investeringsprosjektene i Sandnes kommune. Rutinene ble vedtatt i 2000 og det bør vurderes å utarbeide nye, ikke minst med bakgrunn i nye lovkrav. Det skal legges frem sak for bystyret i kommunen om etablering av kommunalt foretak innen eiendomsområdet. Det bør i denne sammenheng ses på utarbeidelse av nye rutiner for byggesaker som ivaretar helheten i organisasjonen og de formelle kravene.

Sandnes kommune har pr. I dag ingen vedtatt eiendomsstrategi. Blant annet SINTEF og NOU2004:22 peker på viktigheten av å ha en porteføljestrategi innen eiendomsområdet. Strategien skal gjenspeile de politiske interessene og fastlegge formålet med å eie eiendom, hvilke eiendommer det er interessant å eie og hvorfor, og hvordan man går frem for å anskaffe, forvalte, utvikle og avhende eiendom, samt mål og rammebetingelser for taktisk nivå. Kommunen bør arbeide for å få en politisk vedtatt strategi som kan være førende for eiendomsvirksomheten.

Prognosearbeidet rundt befolkningsutviklingen i kommunen danner et viktig grunnlag for planene for de ulike virksomhetsområdene, og dermed også grunnlaget for beslutninger om investeringer. Kommunen bør ha et spesielt fokus på dette arbeidet og sette av tilstrekkelig med ressurser både rundt prognoser med kort og lengre horisont.

De langsiktige planene for virksomhetsområdene i kommunen danner et viktig grunnlag for investeringsplanene. For å sikre at planene blir et godt styringsverktøy for den enkelte økonomiplan, er det nødvendig med en god samhandling og faglig bredde i dette arbeidet både i forhold til behov, tomtespørsmål og praktisk gjennomføring. Det må settes av nok ressurser på dette arbeidet og sikres at man jobber ut fra et tilstrekkelig langsiktig perspektiv. Tverrfaglige grupper bør settes ned for å utarbeide planene og som kan se planene for de ulike virksomhetsområdene i sammenheng.

Tidligfasen i det enkelte prosjekt er underlagt formelle lovkrav rundt livssyklus-kostandsberegninger, universell utforming og miljø. Denne fasen bør styrkes for å imøtekomme disse kravene. Dette gjelder både behovsprøving og alternativvurderinger. Fasen er viktig fordi valgene som blir gjort her blir førende for hele prosjektet. Endringer i denne fasen medfører liten kostnad sammenlignet med endringer i senere faser.

Totalt vil styrking av fasene før produksjonsfasen kunne gi store besparelser i senere faser i byggeprosjektene. Det vil gi et godt grunnlag for å bygge bærekraftige bygg, og det vil styrke beslutningsgrunnlaget for investeringene i kommunen.

I senere faser i hvert prosjekt bør det være fokus på at løsninger som velges er de mest kostnadseffektive ut fra et livsløpsperspektiv. Dette bør balanseres mot miljøbelastningen. For valg av løsninger bør det gjennomføres alternativvurderinger mot livsløpskostnader og miljø.

Kvalitetssikring av disse fasene bør gjennomføres. Kommunen bør vurdere å innføre en ny standard på dette arbeidet.

Det bør vurderes i større grad å innføre evaluering av byggeprosjektene for på den måten å dra nytte av erfaringer som blir gjort i det enkelte prosjekt til bruk i senere prosjekt. Erfaringer kan være nyttig som en del av beslutningsgrunnlaget på senere investeringer.

Sammensetningen av prosjektene i investeringsporteføljen bør balansere de ulike interessene som er tilknyttet porteføljen. Vedtatte handlingsplaner må gjennomføres, og det må en overordnet koordinering til for å sikre at dette blir gjennomført. Man kan se for seg at dette blir gjort tverrfaglig i forbindelse med arbeidet med de langsiktige planene for hvert virksomhetsområde.

Det er viktig for kommunen å ha gode beslutningsarenaer med størst mulig grad av rasjonalitet. Arenaene bør ha tverrfaglig sammensetning for å ivareta bredden. I forbindelse med innføring av Kommunalt foretak på eiendomsområdet bør kommunen se på hvordan dette skal gjennomføres i praksis sammen med nye byggeprosjektrutiner.

7. Referanser

- (1) Riksrevisjonen, Dokument 3:13 (2005) *Riksrevisjonens undersøkelse av kommunens ansvar for skolebygninger*
- (2) Anders Larsen, Svein Bjørberg, Multiconsult, Temahefte (2007) *Livsløpsplanlegging og tilpasningsdyktighet i bygninger*
- (3) Kommunenes sentralforbund (2011) *Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold*
- (4) Kommunal- og regionaldepartementet (2004), NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle*
- (5) Øyvind Sunde (2004), *Kommuneregnskapet*, 4. utgave Moss, Kommunaløkonomisk Forlag
- (6) Foreningen GKRS (2003), KRS nr 4, *Avgrensingen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet*
- (7) Standard Norge, NS 3454, *Livssyklus kostnader for byggverk*
- (8) Max Ingar Mørk, Svein Bjørberg, Olav Egil Sæbøe, Ove Weiseth (2008) *Ord og uttrykk innen eiendomsforvaltning - Fasilitetsstyring*
- (9) Svein Bjørberg, Anders Larsen, Håkon Øiseth (2007) *Livssyklus kostnader for bygninger*
- (10) Kommunal- og regionaldepartementet (2011), Veileder, *Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet*
- (11) Kommunal- og regionaldepartementet (2000), Ot.prp. Nr 43, *Det kommunale budsjett- og regnskapssystem*
- (12) Forsynings- og administrasjonsdepartementet (2012) *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*
- (13) Sandnes kommune (2013) *Skolebyggprogram 2014 – 2017*
- (14) Sandnes kommune (2012) *Plan for barnehageutbygging 2013 - 2016*
- (15) Sandnes kommune (2011) *Omsorgsplan for Sandnes kommune 2012 – 2030*
- (16) Sandnes kommune (2007) *Kommunedelplan for idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv 2008 – 2018 "Aktive Sandnes"*
- (17) Trond Eklund, Knut Knutsen, Aage Sending (1997) *Praktisk bedriftsøkonomi*, Gyldendal Forlag
- (18) Thorsvik, J, Jakobsen, D.I (2009) *Hvordan organisasjoner fungerer*, Fagbokforlaget
- (19) Bjørberg, Kampsæter, Larssen & Larsen, Multiconsult (2008), *Vedlikehold i kommunesektoren*
- (20) Kirsten Arge, SINTEF Byggforsk (2008) *Strategisk porteføljeforvaltning av kommunal eiendom*

- (21)Jenssen SA (2005) *Mer effektivt prosjektarbeid*, 3. utgave Universitetsforlaget
- (22)Finansdepartementet (2005), *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*
- (23)Terje Aven (2009), *Risk Analysis*, Wiley
- (24)Hege Færø Bakken, Masteroppgave (2007), *Usikkerhetsstyring i et stort prosjekt*
- (25)Helge Førland, Masteroppgave (2012) *Usikkerhetsstyring: Forskjell på trussel og mulighetsorientering*
- (26)Tove Thagaard (2010) *Systematikk og innlevelse - En innføring i kvalitativ metode*, 4. utgave Bergen, Fagbokforlaget
- (27)Ross, Westerfield, Jaffe, Jordan (2011) *Core Principles and Applications of Corporate Finance*, Global edition of 3. Edition. McGraw-Hill Companies

INTERNETT:

www.sandnes.kommune.no

www.irogaland.no

www.sandnes-tomteselskap.no

www.ngbc.no

www.kunnskapscenteret.com

www.kristiansand.kommune.no

www.cowi.no

8. Vedlegg

8.1 Intervju levekår

Rådgiver, Fagstab Levekår

25.04.13 kl 1230-1330

Intervjuskjema ble gjennomgått fra topp til bunn. Svarene er forsøkt plassert under riktig spørsmål, selv om besvarelsene ikke nødvendigvis kom i denne rekkefølgen under intervjuet

1. Det foreligger vedtatte retningslinjer for byggesaker i Sandnes kommune. Hvordan blir disse fulgt i praksis innenfor deres område?

Selve retningslinjene er vanskelig å finne i systemet (intranett), og ikke veldig godt kjent.

Ved noen prosjekter stemmer vedtatte retningslinjer med faktisk gjennomføring.

Ved oppmelding til ØP er det uklarerhet rundt hvem som gjør hva. Hvem melder opp og til hvem?

Tiltak under Levekår blir kalkulert av eiendom på 4B – skjemaet. Her blir kun selve kalkyle/beregnings – skjemaet benyttet.

Selve beskrivelsen/tekstlig del på investeringsprosjektene blir ikke skrevet av Levekår. Ikke sikker på hvem som skriver dette, men sannsynligvis Sidsel Haugen, seniorrådgiver rådmannens stab.

Det er knyttet en del problematikk rundt tomtespørsmål; mangel på tomter til tiltakene.

Ved selve prosjektgjennomføring blir i enkelte prosjekt selve romprogrammet utført av Levekår med mindre deltakelse fra prosjektleder på eiendom.

Overordnet blir det utarbeidd langsiktige planer innenfor området, Omsorgsplan, der fremtidig behov innenfor området blir behandlet med grunnlag i fremskrevet befolkningsutvikling. Behov for tiltak er ikke eksakt tidfestet, men innenfor 5 – 10 – års perspektiv.

Omsorgsplanen skal da danne grunnlag for oppmeldte tiltak i ØP.

2. Er det forhold som kan forbedres i retningslinjene? Evt. er det forhold som kan forbedres i praksis?

Bedre samkjøring. For eksempel i form av møte mellom eiendom og levekår i forkant av ØP – prosessen med tema:

- Prioritering av ulike tiltak
- Behovsgjennomgang
- Tomtespørsmål
- Kalkyler

Også behov for bedre samkjøring mellom enhetene for øvrig. Slik det er i dag "krangler" enheter om de samme tomtene.

Problematikk rundt tomter: midler til kjøp av tomter ligger først inne når prosjektet er vedtatt i ØP med et gitt gjennomføringstidspunkt. Dette gjør det vanskelig å fremskaffe riktige tomter tidnok i forhold til regulering og opparbeidelse av tomtene,

Vi kommer på banen etter at reguleringen på området er gjennomført.

Ønske om en "tomtebank" med røde områder

3. Det foreligger krav i blant annet lov om offentlige anskaffelser §6 i forhold til livssyklus kostnader og miljø. Hvordan følges dette opp ved beslutninger om investeringer innen deres område?

Ved nye tiltak/investeringer er det først og fremst fokus på et verifisert behov som skal løses, samt funksjoner.

Det mangler kompetanse i forhold til å vurdere kravene rundt livssyklus kostnader og miljø.

Kravet om universell utforming blir bedre ivaretatt blant annet i forhold til tomt og beliggenhet.

Eksempel på dette er forprosjekt som er gjennomført på ny avlastningsbolig. Her er romprogram utarbeidd og det fremkommer krav til beliggenhet.

4. Hva mener du er de største utfordringene i forhold til § 6, spesielt knyttet til idefasen? Prosjekterings og gjennomføringsfasen?

Må være fokus på mest mulig vedlikeholdsfrie løsninger innvendig og utvendig.

Det betyr også robuste løsninger som tåler blant annet bruk av rullestoler og utagerende adferd. Teknisk utstyr, som alarmer, må være av god kvalitet.

Billige løsninger i investeringsfasen, får erfaringsmessig dyrt og krevende vedlikehold.

Generelt er erfaringen at det er krevende å flytte inn i nye bygg, blant annet pga delvis dårlig fungerende tekniske løsninger i innkjøringsfasen. Det er ofte veldig knapp tid mellom ferdigstillelse av bygget til innflytting.

5. For at kommunen skal ha et best mulig grunnlag for beslutninger for nyinvesteringer; Hva mener du er de største utfordringene pr i dag? Hvordan mener du evt. dette kan løses?

Tomter/mangel på tomter er en stor utfordring.

Økonomien i kommunen:

- Velges billige løsninger
- For få tiltak i forhold til behovet

Rådmannen/politikerne må prioritere tiltak innenfor knappe totale ressurser. Levekår "konkurrerer" med andre enheter i kommunen: Skole har lovfestet krav/skolerett og barnehage har barnehagerett. Selv om det også innenfor området til Levekår er lovfestede krav, er det ingen automatikk i nye tiltak i forhold til befolkningsutviklingen slik som innenfor skole og barnehage.

I omsorgsplanen foreligger det måltall som ikke blir fulgt opp konkret i ØP. Problemet er størst innenfor:

- P U – boliger
- Bo- og aktivitetssenter
- Boliger for vanskeligstilte. Her er det også utfordringer i forhold til den generelle utviklingen i boligmarkedet.

En annen utfordring for å få gode prosesser er tidsperspektivet – for lite tid til planlegging og gjennomføring.

Enkeltprosjekter:

Dreieskjeivå innkjøpt 2012 til rusvern:

(Eldre bygningsmasse med et omfattende rehabiliteringsbehov. Rehabilitering er pr i dag ikke gjennomført)

Kjøpet ble veldig fort bestemt. Bygningene kom plutselig på markedet, og kunne dekke behov for Mestringsenheten (rusvern). Ingen vurderinger mot livssyklus kostnader, miljø og lignende før kjøpet ble gjennomført. Det ble foretatt en "hastekalkyle" på helt nødvendig vedlikehold før kjøpet ble gjennomført (5 mill. kr). Det er senere bevilget ytterligere 6,5 mill. til formålet.

Ikke gode prosesser rundt kjøpet, men vi sitter med bygningene og må gjøre det beste ut av situasjonen.

Sandnes helsesenter, ombygging av gamle Sandnes sykehus, planlagt ferdigstillelse våren 2014

Gamle Sandnes sykehus; Sandnes kommune var hjemmelshaver på eiendom. Helse Vest/fylkeskommunen hadde "bruksrett". Kommunen betalte 5 mill. kr for å få råderett over bygningen.

Tidlig i prosessen var det diskusjon om hva bygningen skulle benyttes til. Det var blant annet inne i bildet å benytte den til barnehageformål.

Arkitektkontoret JOB fikk i oppdrag å vurdere alternativene Altona (skoletomta) og Sandnes sykehus som BOAS. Sandnes sykehus ble utpekt som det beste alternativet til formålet.

Det er verneinteresser knyttet til bygget (fasaden), noe som hadde betydning ved valg av riving kontra rehabilitering.

Etter at valg av løsning og beslutning om tiltak var gjort, har det vært veldig god dialog mellom Levekår, prosjektleder og arkitekt gjennom hele prosjekteringsfasen og så langt i gjennomføringsfasen.

Hanamyrveien 1, ferdigstilt 2010

Delt løsning, boliger og psykiatri og PU – boliger.

Historisk var det et annet tiltak med PU – boliger prioritert i ØP: Kyrkjevegen botilbud (ferdigstilt 2012). Kyrkjevegen måtte imidlertid omreguleres til formålet.

Kanalgt. 8 ble vurdert som psykiatriboliger, men prosjektet ble for dyrt og dermed avlyst.

Det ble dermed valgt en delt løsning på Hanamyrveien for å møte behovet innenfor begge områdene.

Pga tidspress på gjennomføring av tiltaket, var det i konkurransen et krav om modulbygg (1 tilbyder ble avvist pga valg av annen løsning enn modulbygg). Tidsperspektivet ble veldig viktig i tiltaket.

I ettertid fremstår bygget med noe dårlige løsninger både planmessig og interiørmessig (gulvbelegg) som følge av at de er et modulbygg. Modulene har hatt stor innvirkning på planløsningen (smale stuer og lignende).

Det har også vært knyttet en del problemstillinger til å ha de to ulike gruppene i samme bygning.

8.2 Intervju fagstab oppvekst skoler

Skolefaglig rådgiver, Fagstab oppvekst skoler

03.05.13 kl 1000-1115

Intervjuskjema ble gjennomgått fra topp til bunn. Svarene er forsøkt plassert under riktig spørsmål, selv om besvarelsene ikke nødvendigvis kom i denne rekkefølgen under intervjuet

1. Det foreligger vedtatte retningslinjer for byggesaker i Sandnes kommune. Hvordan blir disse fulgt i praksis innenfor deres område?

Kjenner gangen i byggeprosjektrutinene, men har aldri fylt ut 4B – skjemaene. Eksempel beregning av prosjektene påbygg Iglemyr /nytt skolebygg Skaarlia. Her ble påbygg Iglemyr valgt politisk.

Utfordringer som har fått en markant bedring innen byggeprosjektene er HMS – systemet og involvering/medvirkning, gjelder særlig vernetjenestens rolle. Noe av endringene/presiseringene er kommet som følge av bråk/involvering fra Arbeidstilsynet på Ganddal skole prosjektet.

Generelt fornøyd med medvirkning fra skole sin side i byggeprosjektene.

I de mindre rehabiliteringsprosjektene som styres av forvaltningen er fagstab/kommunaldirektør – nivå lite involvert. Kommunikasjon i disse prosjektene foregår direkte mellom den enkelte skole og prosjektleder i forvaltningen.

Det har de senere årene blitt en forbedring på dialognivået mellom eiendom og oppvekst skole.

Innenfor skole blir det hvert år laget et skolebyggprogram (rulleres) som danner grunnlaget for oppmeldte tiltak i økonomiplanen.

2. Er det forhold som kan forbedres i retningslinjene? Evt. er det forhold som kan forbedres i praksis?

Fortsatt forbedringspotensiale i den generelle oversikten mellom enhetene og kommunikasjon imellom for å få en bedre helhetlig planlegging

Nærskoleprinsippet utfordrer i forhold til å ha ledig skolekapasitet på de ”riktige” skolene. Noen skoler har behov for utvidelse, mens andre har ledig kapasitet.

Nærskoleprinsippet kan på sikt presse frem få og store skoleanlegg.

3. Det foreligger krav i blant annet lov om offentlige anskaffelser § 6 i forhold til livssyklus kostnader og miljø. Hvordan følges dette opp ved beslutninger om investeringer innen deres område?

Oppvekst skole melder opp et behov; har ikke kompetanse på krav i forhold til livssyklus kostnader og miljø i alternativberegninger for eksempel i vurderinger rundt rehabilitering – nybygg. Her er det eiendom som beregner kostnadene.

Erfaringsmessig er det den kortsiktige kostnaden som styrer valg av løsning. Det velges kortsiktige løsninger som løser et behov på rimeligste måte.

Eksempel på dette er da Lurahammeren ungdomsskole ble bygget. Skolen ble forholdsvis rimelig å bygge. I prosjektet var det veldig fokus fra politisk hold på å holde kostnadene nede. Dette førte til at arealet på skolen ble krympet på et minimum og det ble valgt veldig rimelige løsninger bygningsmessig. Dette gjaldt blant annet ved valg av innerdører, med den følge at dørene måtte byttes ut etter kort tid.

4. Hva mener du er de største utfordringene i forhold til §6, spesielt knyttet til idefasen? Prosjekterings og gjennomføringsfasen?

Generelt bør en arbeide ut fra et mer langsiktig perspektiv. Slik det fungerer i dag ligger en hele tida veldig på etterskudd.

Det bør bli bedre balanse mellom ønsker/behov og valgte løsninger, der løsningene kan ha en tendens til å bli valgt ut fra økonomien i prosjektet, også gjennom programmeringsfasen.

Eksempel på dette kan være at de innen skole ønsker transparens mellom korridorer/fellesarealer og det enkelte klasserom. Men siden en hel vegg er billigere å bygge enn en vegg med større vindusflater, kan det i prosjektene være vanskelig å få gjennomslag for optimale løsninger ut fra virksomhetens perspektiv.

Det blir valgt kortsiktige løsninger, og løsningene blir ikke vurdert mot hverandre i forhold til miljøfaktoren og krav om universell utforming.

På overordnet nivå/kommuneplan - nivå er det sektorisert tenkning.

5. For at kommunen skal ha et best mulig grunnlag for beslutninger for nyinvesteringer; Hva mener du er de største utfordringene pr i dag? Hvordan mener du evt. dette kan løses?

Manglende bevaring av realkapitalen gjennom manglende avsetning til verdibevarende vedlikehold er et problem. Dette er alle politikerne klar over, men saldering på dette området blir valgt fordi det er knappe totale økonomiske rammer.

Dette er likt i de fleste andre kommuner. Ting blir først tatt tak i/en våkner først når media tar tak i det eller når skoler trues med å bli stengt.

For å få økt de totale rammene i økonomiplanen må inntektssida økes (eiendomsskatt?).

En vekstkommune som Sandnes får utfordringer. Dette er en rolle Sandnes delvis er tildelt, men en har også vist en vilje til å ta rollen som utbygger i regionen. Veksten har en kostnad en ikke helt greier å finansiere.

Skolene har en viktig rolle i nærmiljøet og skaper et stort engasjement.

Enkeltprosjekter:

Sørbø skole

Prosesen rundt bygging av skolen var bra. Saken ble meldt opp og byggeprosjektet ble gjennomført iht. rutinebeskrivelsene.

Skolen ble planlagt bygd i to faser.

Befolkningsveksten i området skjedde raskere enn det som tidligere ble antatt, og fase 2 ble fremskyndet. Byggestart trinn2 påbegynnes nå i 2013.

Prosjektet er et godt eksempel, og alle involverte har vært veldig løsningsorienterte gjennom hele prosessen.

Ganddal skole

Skolen er under rehabilitering og utvidelse.

Prosjektet er planlagt tidligere (før Richard begynte i nåværende stilling).

Valgt løsning ble gjort ut fra kortsiktig økonomisk perspektiv for å få ØP til å gå opp.

Prosjektet nærmer seg økonomisk nivået på et nybygg.

Det har dukket opp mye uforutsett i prosjektet noe som har fordyret gjennomføringen.

Øygard skole

Skolen ble påbygd og rehabilitert (ferdigstilt 2009). Her ble det valgt en forholdsvis dyr løsning. Bygget fremstår i dag som et godt skolebygg i forhold til skoledriften. Men bygget er ikke arealeffektivt.

Figgjo skole

Det ligger inne i ØP rehabilitering og kapasitetsutvidelse med ferdigstillelse i 2015.

Det er tatt et valg her; rehabilitering fremfor riving. Det er ikke foretatt livssyklus-kostnadsberegninger, miljøberegninger eller vurderinger mot universell utforming for å vurdere alternativer mot hverandre.

Det er et verifisert behov for utvidelse av skolen pga befolkningsutviklingen i området.

Sandnes er i dialog med Gjesdal kommune for å se på om elever på Rossåsen kan gå på Bærland skole. Selv om dette blir gjennomført må en ha to paralleller på Figgjo skole.

Det lå avsatt en skoletomt på Rossåsen, men dette ble skrinlagt, noe som anses som fornuftig. Det er ikke grunnlag for egen skole på Rossåsen.

8.3 Intervju fagstab barn og unge

Rådgiver, Fagstab oppvekst barn/unge

03.05.13 kl 1200-1315

Intervjuskjema ble gjennomgått fra topp til bunn. Svarene er forsøkt plassert under riktig spørsmål, selv om besvarelsene ikke nødvendigvis kom i denne rekkefølgen under intervjuet

1. Det foreligger vedtatte retningslinjer for byggesaker i Sandnes kommune. Hvordan blir disse fulgt i praksis innenfor deres område?

Overordnet utarbeider oppvekst barn og unge årlig barnehageplan (rulleres). Planen er en konkret 4 – årlig plan og danner grunnlaget for oppmelding i økonomiplanen. I denne prosessen er det dialog med eiendom.

I forhold til vedtatte retningslinjer benyttes ikke hele 4B – skjemaet, kun selve beregningsdelen.

I forhold til retningslinjene er det en utfordring med korte tidsfrister. Eksempel på dette er ved oppmelding av nye barnehager på Sørbø. Til ØP kalkulerte byggeprosjektsjef ut fra standard bygg (erfaringstall).

2. Er det forhold som kan forbedres i retningslinjene? Evt. er det forhold som kan forbedres i praksis?

Av og til uoversiktlig hvem en skal snakke med på eiendom.

Eksempel her:

Jurist på eiendom bistår ved tomtekjøp og byggeprosjektsjef er involvert på tidlig stadium. Så lenge flere er involvert på eiendom tror fagstaben at eiendom "vet alt". Det viser seg at eiendom ikke er kommet så langt i planleggingen av prosjektet som det fagstaben tror. Totalt fører det til at prosjektene får manglende fremdrift i forhold til opprinnelige planer.

Først i senere tid er fagstaben orientert om at eiendom venter på oppdragsbekreftelse fra rådmannen/oppdragsmøte før det blir satt prosjektleder på sakene.

Fagstaben ønsker tett dialog med eiendom; møter der det blir klarlagt hvem på eiendom som har mandat til hva og hvem som gjør hva på eiendom. I møtet må prosjektene gås igjennom.

Erfaringene er at når en får tidsnød og blir tvunget til midlertidige løsninger, blir dette veldig dyre løsninger, noe som er situasjonen i år. En privat barnehage skulle stå klar i 2013, men ble utsatt, noe som har ført til at en må "vende steiner" for å få nok barnehageplasser. I

tillegg har en ikke truffet helt på befolkningsprognosene. Prognosene er en usikker størrelse. Flere har takket ja til barnehage plass i år enn det som er vanlig.

En ser at flere takker ja til barnehageplass når det opprettes nye tilbud i nærmiljøet, for eksempel den nye barnehagen på Høle. Barnehagen ble bygget større enn det prognosene skulle tilsi. Allikevel var barnehagen full allerede på åpningstidspunktet.

Barnehagerett og barnehagedekningen er i praksis en "brekkstang" inn i ØP. Barnehageretten er en forpliktelse som kommunen må oppfylle.

Barnehagetilbudet dekkes i kombinasjon av private og kommunale barnehager, gjerne med en 50 – 50 fordeling. I praksis må det i forhold til barnehagedekningen opprettes inntil 3 private barnehager i stedet for 2 kommunale. Grunnen til dette er at kommunen ikke kan styre inntaket i de private barnehagene.

Støtte til private barnehager gis kun når de er en del av kommunens planer. Oppvekst barn og unge styrer hvilke tomter som skal ha private og kommunale barnehager.

Tomtespørsmål og regulering av tomter er en utfordring, særlig tidsperspektivet når tomter må omreguleres. Hele tomtespørsmålet er lettere ved nybygg på nye tomteområder der tomtene er ferdig regulerte (eks Sørbø).

Det er viktig å ha langsiktige planer allerede i kommuneplanfasen og ha dialog med byplan/arealplan.

3. Det foreligger krav i blant annet lov om offentlige anskaffelser §6 i forhold til livssyklus-kostnader og miljø. Hvordan følges dette opp ved beslutninger om investeringer innen deres område?

Fagstabene har ikke kompetanse på krav i forhold til livssyklus-kostnader og miljø i alternativberegninger for eksempel i vurderinger rundt rehabilitering – nybygg. Her er de avhengig av eiendom sin kompetanse. Tekniske løsninger og bygningsfaglige vurderinger blir gjort av eiendom, og disse blir tatt til følge av fagstaben.

God eksempel på dette er vurdering av Vatne skole som barnehage, der ulike løsninger ble vurdert, og en kom frem til en anbefaling om å rive eksisterende bygg og erstatte det med et nybygg.

Generelt blir behov og funksjon lagt frem av fagstab og den enkelte barnehage.

4. Hva mener du er de største utfordringene i forhold til § 6, spesielt knyttet til idefasen? Prosjekterings og gjennomføringsfasen?

Tidsperspektivet – å komme tidlig nok inn i fasene.

5. For at kommunen skal ha et best mulig grunnlag for beslutninger for nyinvesteringer; Hva mener du er de største utfordringene pr i dag? Hvordan mener du evt. dette kan løses?

Tidsaspektet; tomt må kjøpes tidlig nok, og det må ta høyde for reguleringsprosessen i fremdriftsplanene. Viktig med dialog med Sandnes tomteselskap.

Barnehager i Sandnes kommune kommer godt ut i forhold til kostnader; vi har lavest kostnad pr plass/oppholdstime i ASSS (storbynettverket).

8.4 Intervju idrett og friluftsliv

seksjonsleder, Bymiljø, idrett og friluftsliv

24.04.13 kl 0900-1030

Intervjuskjema ble gjennomgått fra topp til bunn. Svarene er forsøkt plassert under riktig spørsmål, selv om besvarelsene ikke nødvendigvis kom i denne rekkefølgen under intervjuet

1. Det foreligger vedtatte retningslinjer for byggesaker i Sandnes kommune. Hvordan blir disse fulgt i praksis innenfor deres område?

Kjenner i utgangspunktet ikke godt til de vedtatte retningslinjene, bortsett fra 4B – skjemaet.

Generelt fungerte rutiner rundt 4B – skjema i rutinene bedre før. Det har sklidd ut etter hvert.

Tidligere fikk enhetene beskjed fra Rådmannen i forkant av økonomiplanarbeidet (våren) om å vurdere nye tiltak og legge frem 4B – skjema. Dette har ikke skjedd de siste 3 – 4 årene.

I enkelttilfeller blir det bedt om kalkyler; gjerne etter politisk initiativ.

Innen idrett blir det hvert år på høsten vedtatt en langsiktig plan, rullerende handlingsplan, som skal danne grunnlag for oppmeldinger fra idrett – "Aktive Sandnes". Langsiktige planer som Aktive Sandnes er et krav fra Kulturdepartementet.

Idrettsrådet er med i forprosessen i Aktive Sandnes. De er også aktive i den politiske prosessen. Vedtatte planer her bør følges opp av konkrete tiltak i ØP.

Et vedtak/hovedmålsetning i Aktive Sandnes er at det ved alle nye skoler og rehabiliteringer av skoler skal vurderes og kalkuleres en idrettshall.

Når det gjelder svømmebasseng og svømmehaller er det gjennom en bredt sammensatt gruppe gjennomført et prosjekt som har sett på behov 20 – 25 år i tid. Prosjektet har konkludert at det vil være behov for å beholde eksisterende basseng og haller i tillegg til en ny svømmehall i Vågen – området.

Ved oppmelding i ØP på nye bygg er eiendom ikke inn i bilde i grovprosjekteringen. Det blir gjerne meldt inn behov og kalkulert som et standardbygg. Dimensjonering av idrettshallene blir gjort etter blant annet kartlagt behov fra skolesektoren. Tillegg som for eksempel klatrevegger blir tatt i grovprosjekteringen.

Det blir meldt opp behov i forbindelse med planlagte utbygginger, som for eksempel Sandnes Øst der det er spilt inn måltall. For hver nye 3000 innbyggere genereres det et behov for en ny idrettshall og fotballbane.

2. Er det forhold som kan forbedres i retningslinjene? Evt. er det forhold som kan forbedres i praksis?

4B – skjemaene er ikke revidert; dette er en svakhet.

Eksempel rundt planlagt idrettshall på Giskeområdet – Giskehallen II. Her ble det satt ned en brukergruppe i samarbeid mellom Sandnes kommune og Fylkeskommunen. Kommunen har forpliktet seg til å bygge hall gjennom avtale med Fylkeskommunen. 3 ganger er det sendt brev/mail til Rådmannen fra brukergruppa uten at det er gitt tilbakemelding.

Generelt er det behov for bedre samkjøring mellom enhetene innad i kommunen. Dette bør løses gjennom samkjøringsmøte.

Ansvar for koordinering av dette ligger hos Rådmannen.

3. Det foreligger krav i blant annet lov om offentlige anskaffelser §6 i forhold til livssyklus kostnader og miljø. Hvordan følges dette opp ved beslutninger om investeringer innen deres område?

Ved nye tiltak/investeringer er det først og fremst fokus på et verifisert behov som skal løses.

Det mangler kompetanse i forhold til å vurdere kravene rundt livssyklus kostnader og miljø.

Kravet om universell utforming blir bedre ivaretatt også i tidligfasen. Dette kommer også av at det foreligger krav til universell utforming hos Kommunaldepartementet i forhold til støtteordningene (tippemidler).

Ofte legger en seg da på minstekravene. Det blir sjelden lagt inn for eksempel teleslynger som ikke er et absolutt krav.

Senere i prosessen, i selve konkurransen, blir det tatt med i tildelingskriteriene livsløpskostnader og miljø.

4. Hva mener du er de største utfordringene i forhold til § 6, spesielt knyttet til idefasen? Prosjekterings og gjennomføringsfasen?

Fokuset i tidligfasen er på funksjon. Initiativ i første omgang kommer ofte fra frivilligheten.

Det bør være bedre samkjøring mellom enhetene internt. Eksempel er nytt biovarmeanlegg som ble planlagt på Giskeområdet. Interessene til alle involverte enheter må tas med i vurderingene, planleggingen og valg av løsning i slike områder som har kompleks brukersammensetning. Prosjektet her er eksempel på dårlig samarbeid.

Forbedringer i prosjekteringsfasen:

Få med frivillige lag og organisasjoner i prosessen. Dette er det gode erfaringer med fra utendørsanlegg. Dette fører til at nærmiljøene føler bedre eierskap til anleggene.

5. For at kommunen skal ha et best mulig grunnlag for beslutninger for nyinvesteringer; Hva mener du er de største utfordringene pr i dag? Hvordan mener du evt. dette kan løses?

Vi styrer ikke politikerne og frivillige lag og organisasjoner. Det betyr at valg som foretas/beslutninger tas på tvers av våre anbefalinger.

Ressurssituasjonen: det gis for liten tid i utredninger. Vi mangler ressurser administrativt.

Andre forhold:

Sandnes tomteselskap sin rolle i forhold til tomter til kommunale formål: Tomter bør legges inn som en del av den kommunale porteføljen og ikke som en del av balansen hos tomteselskapet.

I enkeltprosjekt som Giskehallen II bør hele anlegget ses på for å få en god totaløsning. Dette gjelder spesielt lager, toalett, kiosk, garderober og inngangsparti.

Enkeltprosjekter:

Bogafjellhallen: (planlagt ferdigstilt våren 2014 i ØP 2013 – 2016)

Bogafjell er en ny bydel i Sandnes. Bydelen har lenge ventet på anlegget. Hallen ble dimensjonert for 4 – 5 år siden på 4B – skjema. Inkludert i kalkylen var også andre funksjoner: barnehage og fritid, noe som ble tatt ut i ettertid blant annet pga ny kirke på Bogafjell med bydelsfunksjoner.

Det er i ettertid kommet nye krav.

Bogafjell idrettslag er en ny klubb med mange medlemmer som tok initiativ til ny hall. Idrettsrådet tok kontakt med rådmannen sent i ØP - prosessen i ???. Rådmannen involverte park/idrett og eiendom.

Et uavklart punkt i forhold til omfanget på prosjektet er lokaler til Sykkelklubben på Bogafjell med et behov/ønske på 250 kvm.

Park/idrett mener lokaler til sykkelklubben er en god ide. For å få areal til dette formålet er det nødvendig med en underetasje på hallen. Pr i dag er det fylt på masse som evt. må fjernes igjen hvis dette skal kunne gjennomføres.

I vedtaket i bystyret står det at det i prosjektet skal vurderes lokaler til flere aktiviteter.

8.5 Intervju eiendom

Byggeprosjektsjef, eiendom

08.05.13

Intervjuskjema ble gjennomgått fra topp til bunn. Svarene er forsøkt plassert under riktig spørsmål, selv om besvarelsene ikke nødvendigvis kom i denne rekkefølgen under intervjuet

1. Det foreligger vedtatte retningslinjer for byggesaker i Sandnes kommune. Hvordan blir disse fulgt i praksis innenfor deres område?

Retningslinjene for byggesaker definerer hele prosessen, og følges i hovedsak. Omfangsendringer i det enkelte prosjekt tas ikke inni prosjektene uten at det meldes opp og godkjennes av formannskap og bystyre.

Praksis er noe endret i forhold til retningslinjene, noe som er beskrevet i revisjonsrapport av byggeprosjektene.

Noe av avviket som er kommentert i revisjonen er praksis for bestillinger/oppdrag fra rådmann til eiendom. I retningslinjene fremgår det at oppdrag til eiendom skal skje gjennom bestillingsbrev. I praksis er dette blitt erstattet med et oppdragsmøte, der rådmannen går igjennom oppdragene for året med basis i vedtatt ØP. Fordelen med bestillingsbrev ville vært at bestillingen ble mer formell og kunne blitt arkivert som en del av byggesaken.

I dag er det noe uklare bestillingsrutiner til eiendom, noe som også gir noe uklare ansvarsforhold. Noe kommer direkte fra den enkelte kommunaldirektør. Også oppdrag fra boligsosial handlingsplan kommer direkte. Eksempel på dette er miniinstitusjon på Ganddal der bestilling er kommet direkte og ikke via rådmannen.

Oppmelding til ØP blir i praksis gjort uten at eiendom er inne i bildet i forkant. Vi er i en del tilfeller bare blitt bedt om å kalkulere uten egentlig å kjenne grunnlaget godt nok.

Ifølge retningslinjene skal eiendom delta også i idefasen, noe som ofte ikke skjer. Man begynner rett på kalkyleskjemaet (4 B – skjemaet).

2. Er det forhold som kan forbedres i retningslinjene? Evt. er det forhold som kan forbedres i praksis?

Generelt er det et behov for revidering av retningslinjene.

Det er behov for møter mellom enhetene og eiendom i forbindelse med prosessene i forkant av hver ØP.

Innenfor barnehage området bør det utarbeides mer standardiserte romprogram slik som skole har for å definere arealkrav, uteareal, stellerom, areal til administrasjon og lignende.

3. Det foreligger krav i blant annet lov om offentlige anskaffelser §6 i forhold til livssykluskostnader og miljø. Hvordan følges dette opp ved beslutninger om investeringer innen deres område?

Dette blir i hovedsak ikke gjort. Alternativvurderinger blir som regel ikke foretatt i idefasen. Eiendom blir ikke forespurt.

Det blir foretatt LCC – beregninger i senere faser i prosjektene, men da ikke for å benytte dem i alternativvurderinger.

4. Hva mener du er de største utfordringene i forhold til §6, spesielt knyttet til idefasen? Prosjekterings og gjennomføringsfasen?

Eiendom må komme tidlig inn i idefasen og gi råd og konsekvensutrede de ulike alternativene.

Vatne skole og vurderinger som er blitt gjort der, er et godt eksempel hvordan dette bør gjøre. Her er ulike alternativer vurdert, ombygging/nybygg, og en har sett på livssykluskostnader ved valg av anbefalt løsning.

Behov blir ofte initiert med bakgrunn i prognoser på befolkningsutvikling. Disse prognosene har eiendom aldri sett, til tross for at vi har bedt om innsyn. Dette betyr at vi ikke får se dimensjoneringsgrunnlaget.

Andre innenfor Samfunnsutvikling, i tillegg til eiendom, har roller rundt kjøp og salg av eiendom. Dette gjelder særlig i forhold til tomter. Rådgiver hos rådmannen sitter blant annet i faste møter med tomteselskapet. Eiendom sin rolle i tomtespørsmål er ikke definert.

Det bør komme ansvarsavklaringer:

Hvem definerer tomte; størrelse, beliggenhet, regulering og lignende.

5. For at kommunen skal ha et best mulig grunnlag for beslutninger for nyinvesteringer; Hva mener du er de største utfordringene pr i dag? Hvordan mener du evt. dette kan løses?

De ulike elementene i ØP må kvalitetssikres i forhold til:

- Økonomi
- Prosjektbeskrivelse
- Fremdrift

Eiendom må tas med på råd i kvalitetssikringen.

Det er behov for midlertidige lokaler, "bufferareal" i forbindelse med rehabiliteringsprosjekt. Dette gjelder både innenfor skole og barnehagesektoren.

Kommunen må ha fokus på verifisering av behov. Eiendom bør ha en rolle her.

Andre vedtatte handlingsplaner med betydning for eiendom, som klimahandlingsplan og ennå ikke vedtatte handlingsplaner universell utforming:

Det er uklare ansvarsforhold. Hvem skal peke ut hvilke bygg som skal være signalbygg, jfr. klima handlingsplan? Uklart hvem som har hvilken rolle (Sunn by – eiendom).

Noen må få ansvar for å følge opp at vedtak blir fulgt opp. Overordnet er det rådmannen sitt ansvar å peke ut og ansvarliggjøre. Hovedutfordring er organisering og plassering av ansvar.

I enkeltprosjekt som Riskatun oppstår uklarheter. Først ble det vedtatt at bygget skulle rehabiliteres (basseng). I desember ba bystyret om utredning/vurdering av hva som skal gjøres med bygget. Ingen har fått dette oppdraget formelt, noe som påligger rådmannen.

Eiendom sitter med problemet når virksomheter blir lagt ned og bygg blir stående tomme, som for eksempel Vatne skole og gamle kulturskolen. Ved nedleggelse av virksomheter må det legges trykk på vurdering av alternativ bruk av lokalene.

Samfunnsøkonomiske analyser bør vurderes benyttet ved enkeltprosjekter for å få en helhetstenking og bevisstgjøring.