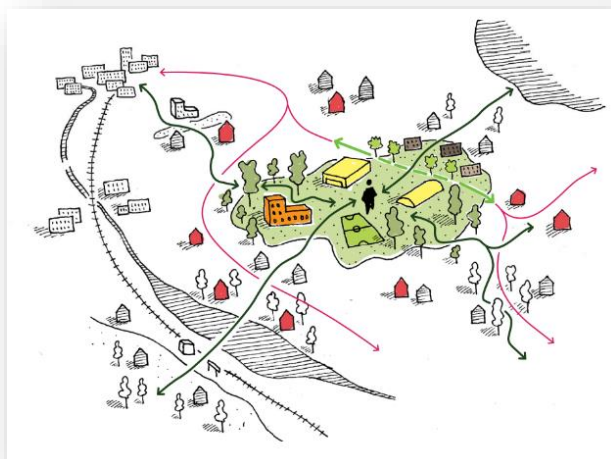


Kunnskapsgrunnlag for Temaplan Eiendom

Rom for livet



Dato: 01.12.2022

Innhold

1	Innledning	4
2	Omfang og avgrensing	5
2.1	Oversiktskart	8
3	Organisering og medvirkning	13
4	Lover og forskrifter	14
5	Trender, utviklingstrekk og føringer	15
5.1	Trender og utviklingstrekk	15
5.2	Føringer	16
5.2.1	FN's bærekraftsmål	16
5.2.2	Strategi for stedsutvikling	17
5.2.3	Klimagassutslipp fra materialer, energi, byggeavfall og anleggsfase	20
5.2.4	Sambruk og meråpne bygg	21
6	Dagens status	22
6.1	Forvaltning, drift og vedlikehold	22
6.1.1	Forvaltning	23
6.1.2	Drift	24
6.1.3	Vedlikehold	24
6.2	Eiendomsbesittelse	29
6.2.1	Ulike roller og interesser i kommunal eiendom	29
6.2.2	Strategisk eiendomsutvikling av kommunens eiendomsressurs	30
6.2.3	Strategisk porteføljeforvaltning av kommunens eiendomsressurs	33
6.2.4	Eiendomsutvikling og arealplanlegging	33
6.2.5	Strategisk kjøp	33
6.2.6	Strategisk salg/salgskrav	34
6.2.7	Forvaltning av eierskapet	34
6.3	Fra tidligfase til prosjekt	35
6.3.1	Life Cycle Cost (LCC) og Life Cycle Analysis (LCA)	36
6.3.2	Enhetlig standard	37
6.4	Nøkkeltall	38
7	Utfordringsbildet	41
7.1	Eierstyring	41
7.1.1	Eiendomsforvaltning av bygg	41
7.1.2	Handlingsregelen	42
7.1.3	Kapasitet og kompetanse	43

7.2	Eiendom som strategisk innsatsfaktor	44
7.2.1	Ulike roller og interesser i kommunal eiendom	44
7.2.2	Strategisk utviklingsplaner.....	44
7.2.3	Strategisk eiendomsutvikling av kommunens eiendomsressurs	45
7.2.4	Strategisk porteføljeforvaltning av kommunens eiendomsressurs	45
7.2.5	Eiendomsutvikling og arealplanlegging	46
7.2.6	Strategisk kjøp	47
7.2.7	Strategisk salg/salgskrav.....	47
7.3	Fra tidligfase til prosjekt.....	47
7.3.1	Life Cycle Cost (LCC) og Life Cycle Analysis (LCA)	47
7.3.2	Enhetlig standard	48
7.4	Verdibevarende vedlikehold	49
7.5	Arealutnyttelse	52
7.6	Samhandling	53
7.7	Digitale verktøy	53
7.8	Nøkkeltall	55
8	Administrasjonens foreløpige forslag til innsatsområder	57

1 Innledning

Som grunnlag for Temaplan Eiendom er det utarbeidet et kunnskapsgrunnlag som beskriver utfordringsbildet framover. Utfordringsbildet defineres ut fra en beskrivelse av dagens status og framtidige utviklingstrekk. Dette vil gi grunnlag for beslutning av innsatsområder og strategier i temaplanen.

En temaplan er en strategisk plan som omhandler et spesifikt tema eller fagområde. Alle temaplaner har et 12-årsperspektiv med rullering hvert 4. år.

Temaplan Eiendom er forankret i vedtatt planstrategi for Asker kommune 2020-2024 og kommuneplanens definerte 8 satsingsområder:

- Samarbeid for å nå målene
- Bærekraftige byer og samfunn
- Handling mot klimaendringene
- God helse
- God utdanning
- Innovasjon, digitalisering og næringsutvikling
- Økonomi
- Medarbeidere

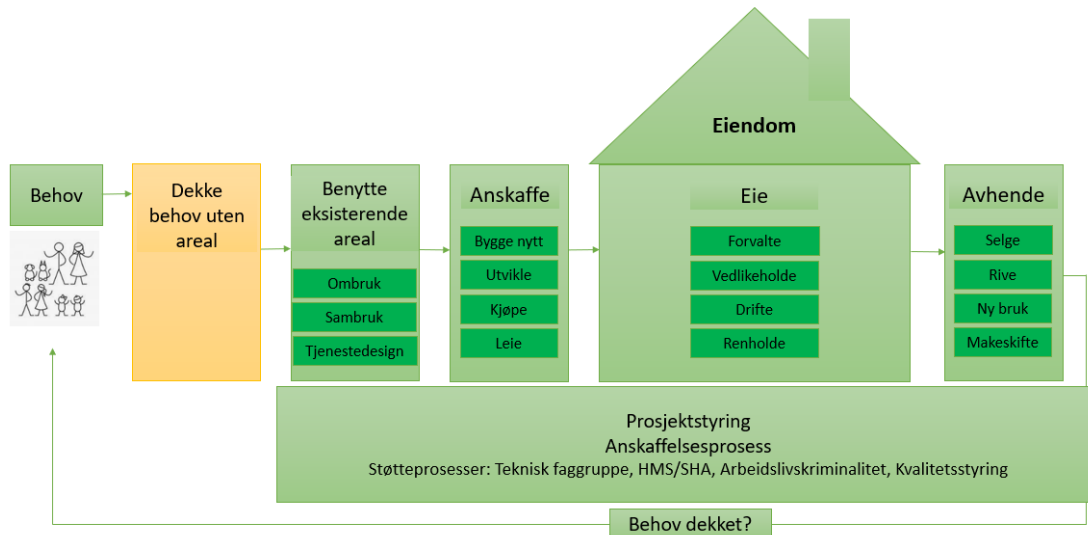
Eiendomsvirksomheten er et strategisk virkemiddel for at kommunen kan levere gode, hensiktsmessige og kostnadseffektive tjenester. I dette ligger:

- Bærekraftige arealer som understøtter tjenestene og tjenesteutvikling
- Verdibevarende vedlikehold og verdiutvikling
- Bidra til steds- og samfunnsutvikling

Formålet med temaplan Eiendom er å beskrive hvordan Asker kommune kan tilrettelegge for en helhetlig og framtidsrettet eiendomsvirksomhet til beste for kommunens innbyggere og ansatte.

2 Omfang og avgrensing

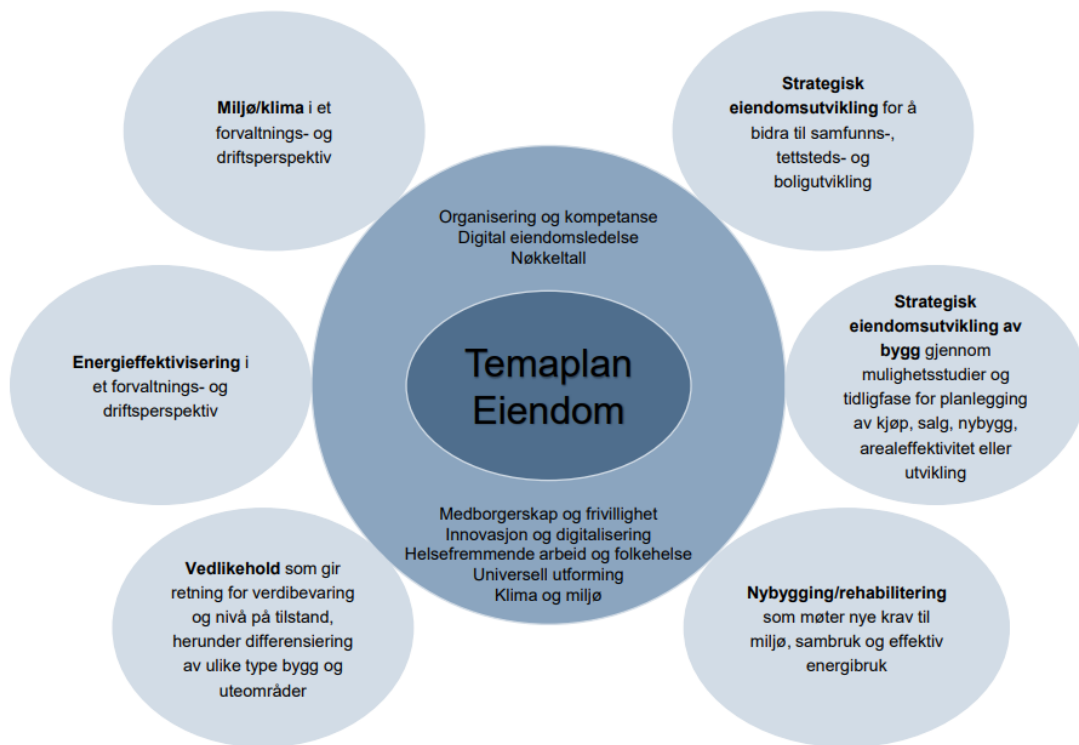
Eiendom er et virkemiddel for å ivareta kommunens interesser og gjennomføre kommunale planer. Eiendomsvirksomheten omfatter alle faser i eiendommers livssyklus. Figuren under illustrerer hovedprosessene.



Figur 1 Hovedprosessene i eiendommers livssyklus

Når et behov er avdekket, må det planlegges hvordan det kan løses på en optimal måte. Det første man må ta stilling til er om behovet kan dekkes uten å benytte areal, dvs. kan man løse behovet ved å tilpasse tjenester i hjemmet, eller om behovet kan dekkes ved å bruke kommunens eksisterende areal. Hvis dette ikke er mulig, må egnede arealer anskaffes, enten ved kjøp, leie, nybygg eller utvikling av eksisterende bygg. Når bygget er i bruk, må det driftes og vedlikeholdes for å tilfredsstille tjenestens behov og ivareta eiendommens verdi. Kommunen eier en stor bygningsportefølje og det er nødvendig med konkrete vurderinger av om et bygg skal satses på eller avhendes. Det er derfor viktig med strategisk planlegging som hensyntar kommunens nåværende og langsiktige behov.

Framover må vi regne med mer ambisiøse mål og strengere krav til mer bærekraftige løsninger for redusert energiforbruk og klimagassutslipp. Dette må oppnås gjennom en bærekraftig oppgradering av eksisterende bygg, gjennom nybygg og ved bedre og mer effektiv arealbruk. Med dette bakteppet ble temaer og problemstillinger til temaplan Eiendom utarbeidet.



Figur 2 Temaer/problemstillinger som ble presentert for utvalg for samfunnstjenester 20.01.2022

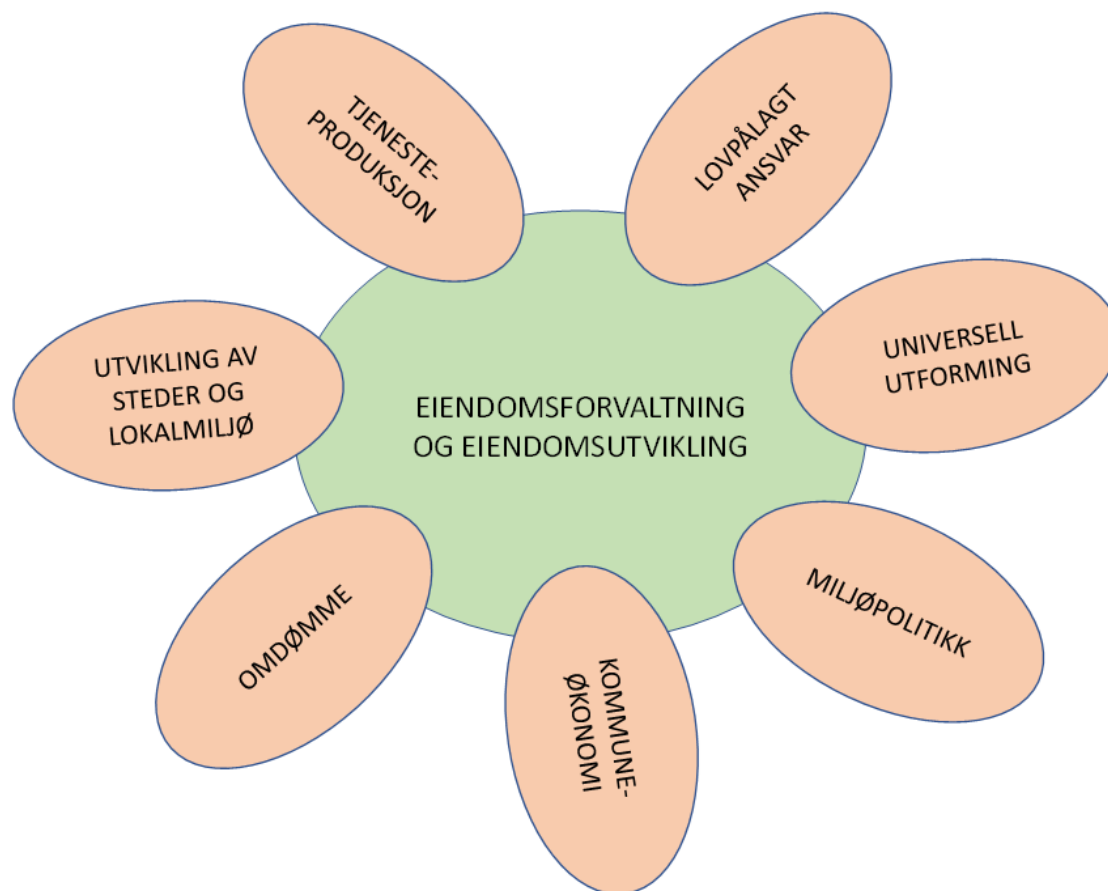
Ut fra vedtatt mandat og den presentasjon som ble gitt til utvalg for samfunnstjenester i januar 2022 er temaene som ble vedtatt inndelt i følgende utredningspunkter:

- Strategisk eiendomsutvikling for å bidra til samfunns-, tettsteds-, og boligutvikling, inkl. strategiske eiendomskjøp og -salg
- Strategisk eiendomsutvikling av bygg gjennom mulighetsstudier og tidligfase for planlegging av kjøp, salg, nybygg, arealeffektivitet og utvikling
- Vedlikehold som gir retning for verdibevaring og nivå på tilstand, herunder differensiering av ulike type bygg
- Vedlikehold som gir retning for verdibevaring og nivå på tilstand, herunder differensiering av ulike type uteområder
- Energieffektivisering i et forvaltnings- og driftsperspektiv

Inndelingen har vært hensiktsmessig ut fra dagens organisering. Miljø og klima er et gjennomgående tema i alle utredningspunktene og derfor ikke trukket ut i et eget kunnskapsgrunnlag. Det er laget et kunnskapsgrunnlag for hvert utredningspunkt som ligger til grunn for det som er trukket ut i dette dokumentet. Her omtales de viktigste temaene og helheten.

Innovasjon i forhold til nye boformer har også vært et område som ble vurdert som et utredningspunkt, men det er avklart at dette dekkes i sin helhet i temaplan Boligpolitikk. Temaplan Eiendom avgrenses i forhold til føringer gitt i kommuneplanens samfunns- og arealdel.

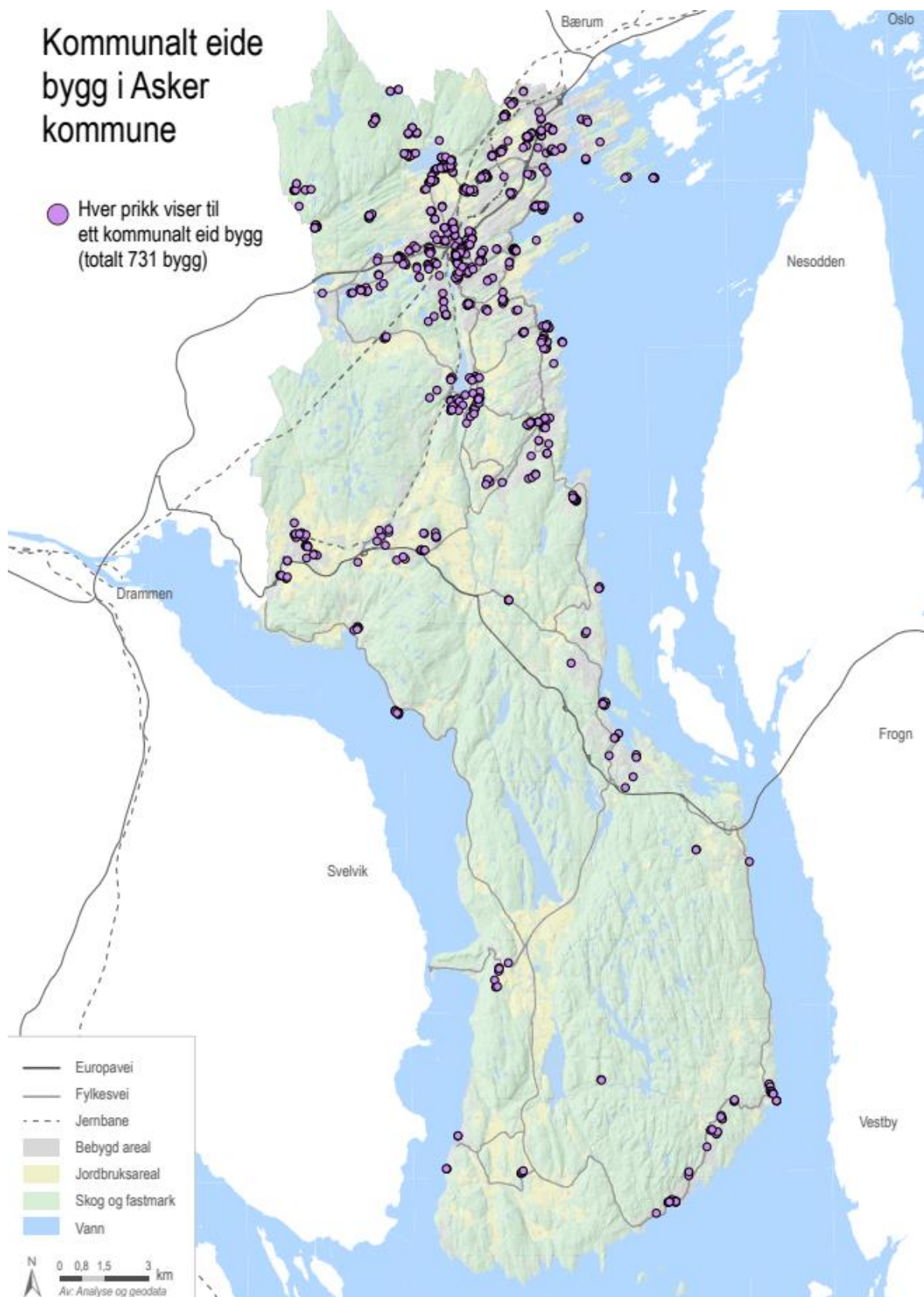
Figuren under illustrerer eiendomsforvaltningens rammer og viser at kommunens eiendommer har stor betydning i mange sammenhenger.



Figur 3 Politiske interesser som påvirkes av eiendomsforvaltningen (God kommunal eiendomsforvaltning – fordypning for folkevalgte, Horjen, 2011)

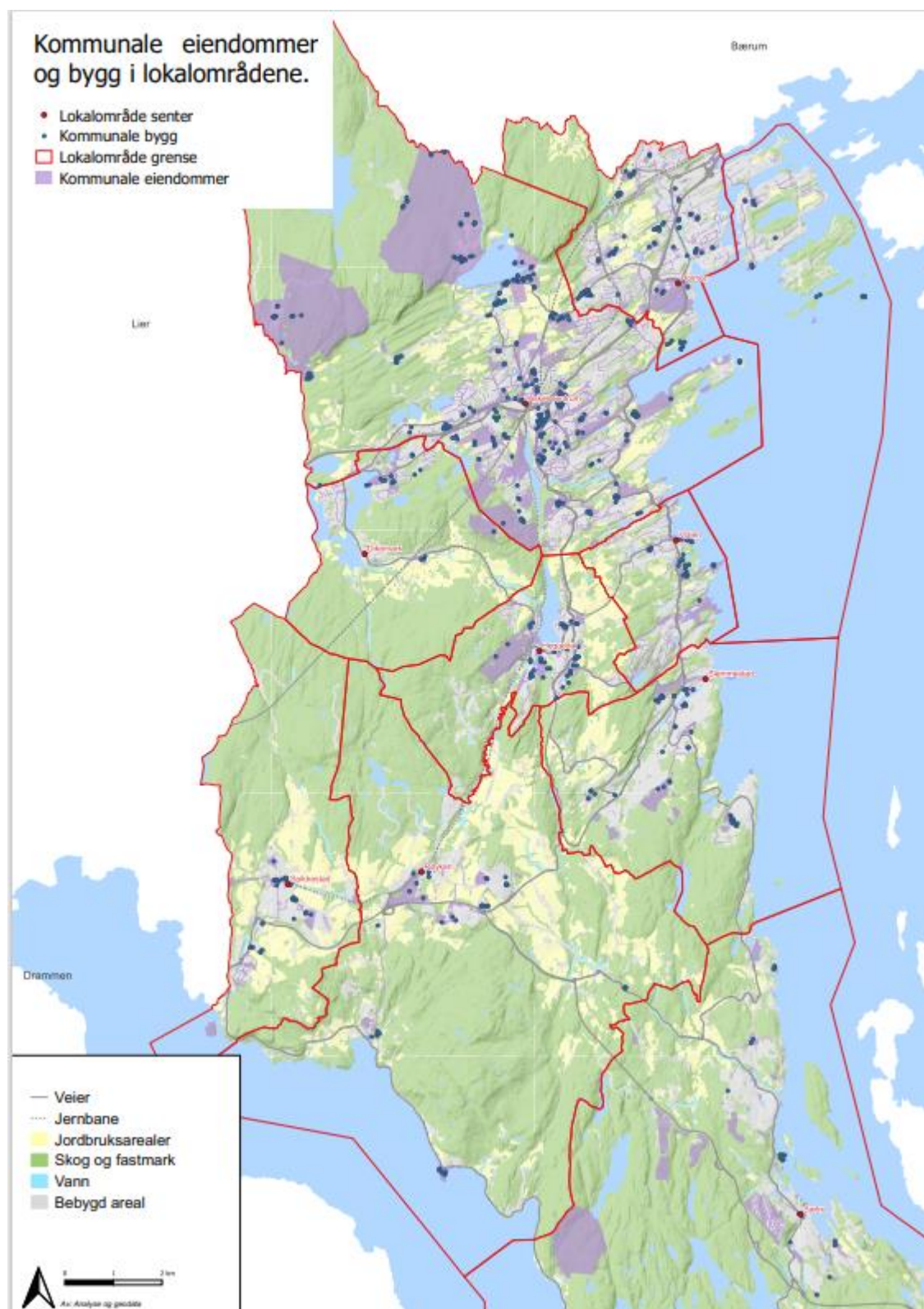
2.1 Oversiktskart

Kart under viser kommunalt eide bygg, 731 bygg totalt.



Figur 4 Oversikt over kommunalt eide bygg i Asker kommune

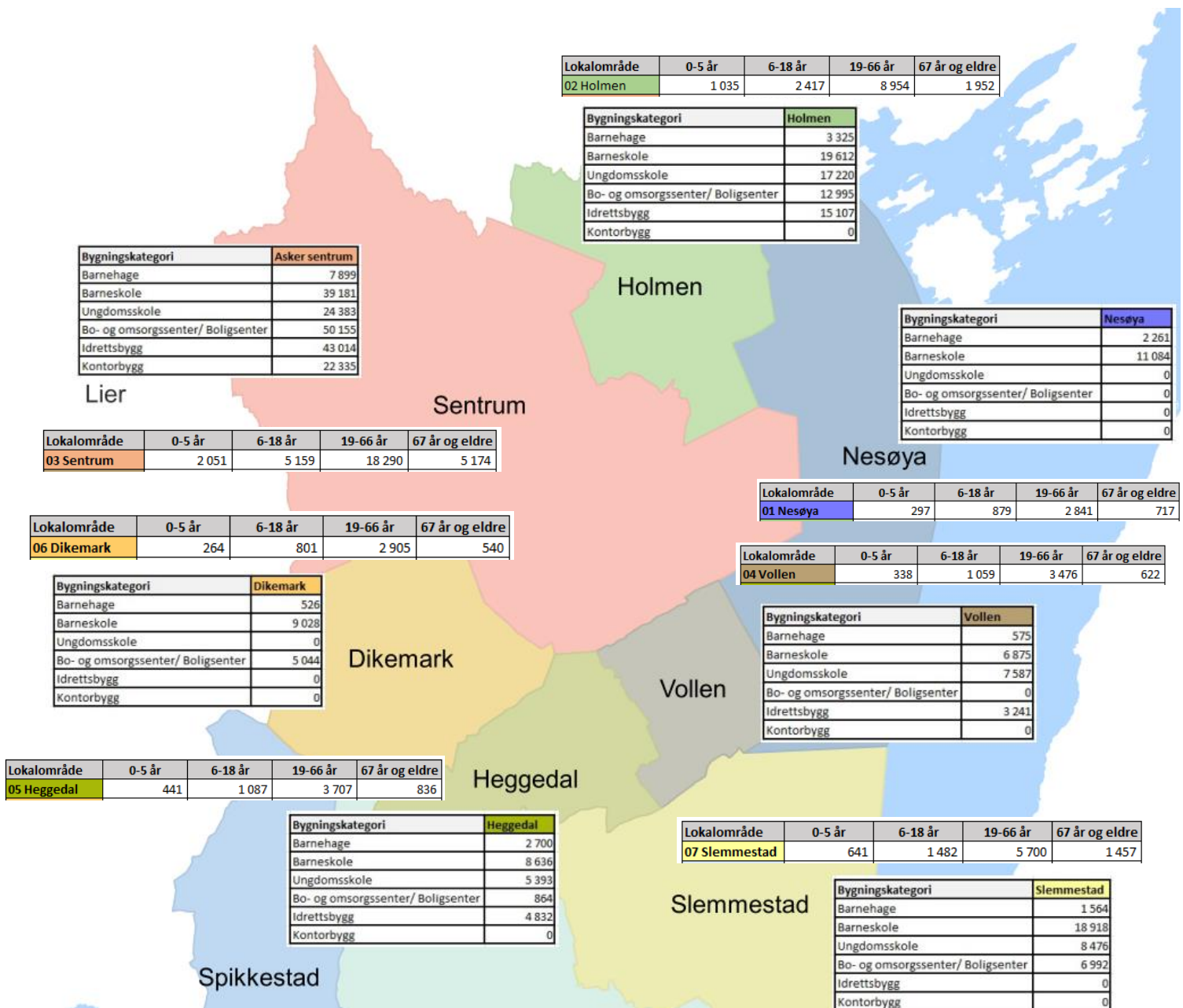
I kartene under vises kommunens eiendommer og bygg. I dette ligger også kommunens heleide aksjeselskap med flere stiftelser. Lokalområder og lokalsenter definert i kommuneplanens samfunnsdel er markert.

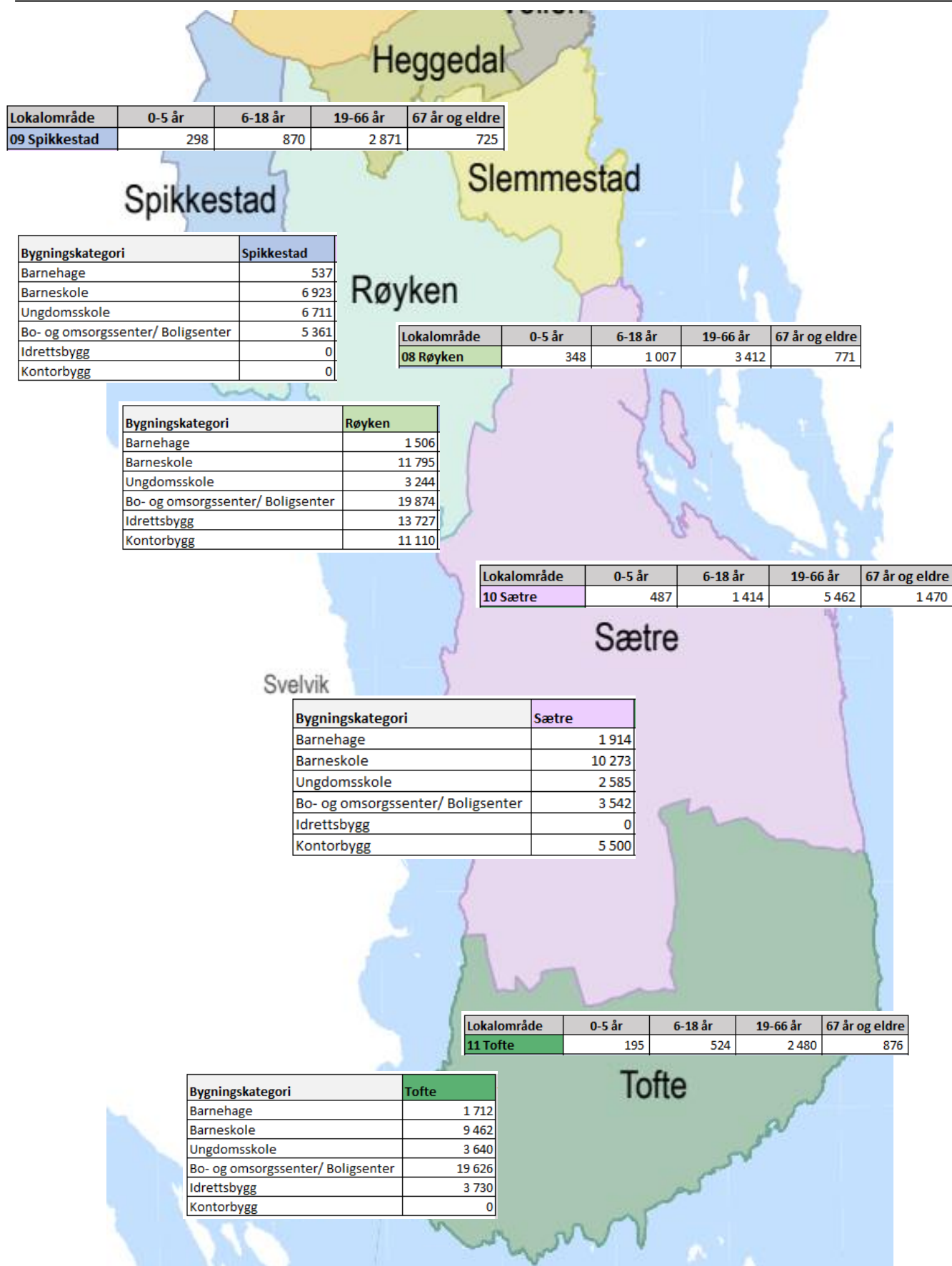




Figur 5 Oversikt over kommunale eiendommer og bygg i Asker kommune

Kartene nedenfor gir en oversikt over inndeling av Asker kommune i 11 lokalområder. For hvert lokalområde vises areal for hver av de seks største bygningskategoriene og befolkningsdata fordelt på fire grupper.

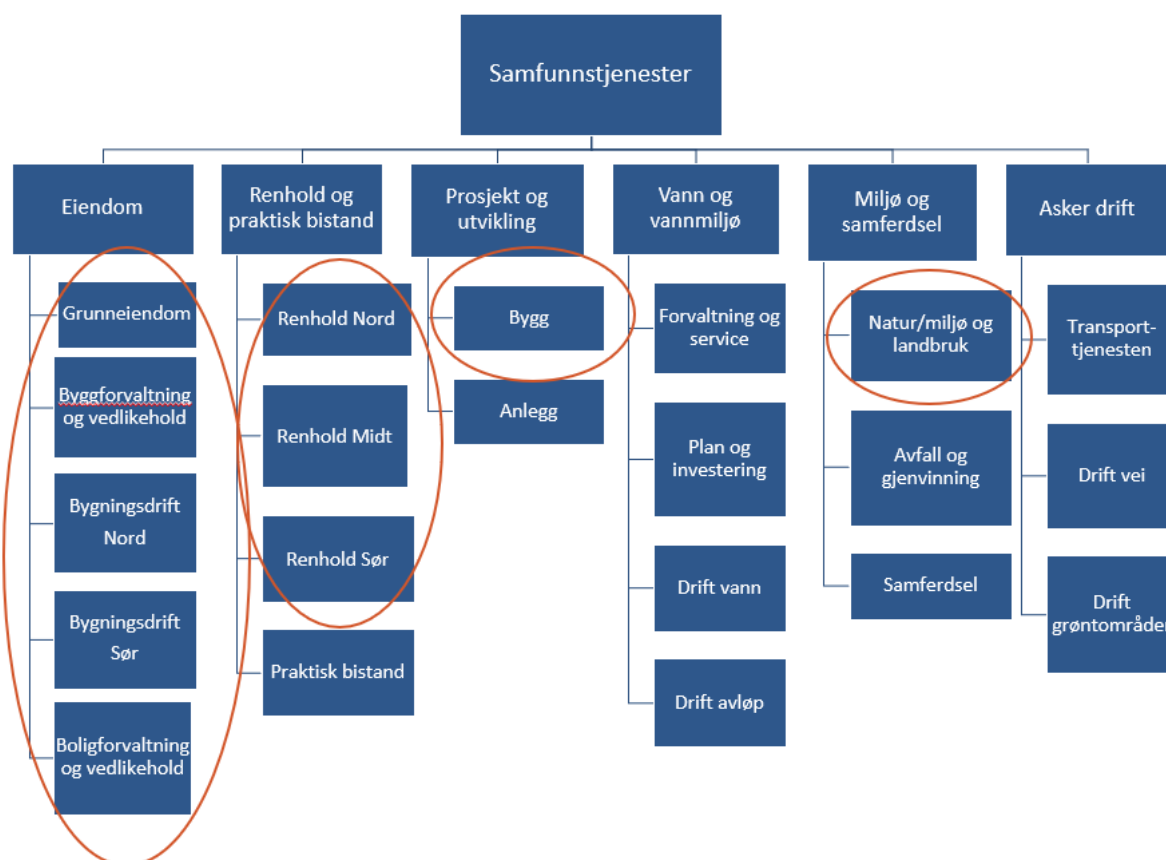




Figur 6 Oversikt over areal for de seks største bygningskategoriene og befolkningsdata fordelt på fire grupper per lokalområde i Asker kommune

3 Organisering og medvirkning

Organisasjonskartet vist under markerer med rød ring de avdelingene som helt eller delvis omfattes av kunnskapsgrunnlagene. Det er ansatte herfra som har medvirket i utarbeidelsen.



Figur 7 Oversikt over virksomheter og avdelinger i Samfunnstjenester i Asker kommune, herunder markert de som inngår i temaplan Eiendom

Det ble tidlig opprettet en arbeidsgruppe med representanter fra Eiendom, Prosjekt og utvikling (PRU) og Miljø og samferdsel (MOS). Det er disse som har vært ansvarlige for de ulike utredningspunktene.

Styringsgruppen består av direktør for Samfunnstjenester, direktør for Samfunnsutvikling, rådgiver Strategi og utredning knyttet til Samfunnstjenester, virksomhetslederne fra hhv Eiendom og PRU og avdelingsleder for hhv Byggforvaltning og vedlikehold i Eiendom og Bygg i PRU.

Temaplan Eiendom vil ha grensesnitt og må ta hensyn til føringer fra flere temaplaner, både vedtatte og de som er under utarbeidelse i Asker kommune.

For å sikre en bred forankring ved utarbeidelse av kunnskapsgrunnlaget er det gjennomført medvirkningsprosesser med representanter for de tverrgående temaene og aktuelle andre temaplaner (vedtatte og planlagte). Videre har vi hatt medvirkning fra Samfunnsplanlegging under tjenesteområdet Samfunnsutvikling.

I videre arbeid med utarbeidelse av innsatsområder og strategier som skal presenteres i temaplanen, vil Utvalg for samfunnstjenester bli forelagt kunnskapsgrunnlaget. Det vil bli avholdt en workshop der målet er å forankre innsatsområdene.

Andre aktuelle råd og utvalg vil bli forelagt utkast til temaplan for informasjon, innspill og forankring.

4 Lover og forskrifter

Det er flere lover og forskrifter en eiendomsvirksomhet må forholde seg til. I tillegg til allmenne krav for bransjen omfattes kommunal virksomhet også av særskilte krav til blant annet offentlighet, offentlige anskaffelser, finansiering og kommunal regnskapsføring, herunder lovene om merverdiavgift og kompensasjon av merverdiavgift. Det påligger enhver ansatt å holde seg oppdatert og tilpasse seg endringer i regelverket. De mest sentrale lover og forskrifter for kommunal eiendomsforvaltning er:

• Lov om offentlige anskaffelser • Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv (Arbeidsmiljøloven) • Forskrift om utforming og innretning av arbeidsplasser og arbeidlokaler (Arbeidsplassforskriften) • Lov om brann og eksplosjonsvern • Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven) • Lov om husleieavtaler (Husleieloven) • Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) • Byggeteknisk forskrift (TEK 17) • Forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser- (Byggherreforskriften) • Forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr • Lov om tilsyn av elektriske anlegg og elektrisk utstyr	• Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven) med tilhørende forskrift • Lov om vern mot forurensinger og om avfall (forurensingsloven) • Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften) • Kommuneleien • Lov om kulturminner (kulturminneloven) • Ligestillings- og diskrimineringsloven (krav til universell utforming i bygg) • Norske Standarder for eiendomsforvaltning (NS) • Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) • Statsstøtteregelverket - EØS
---	---

5 Trender, utviklingstrekk og føringer

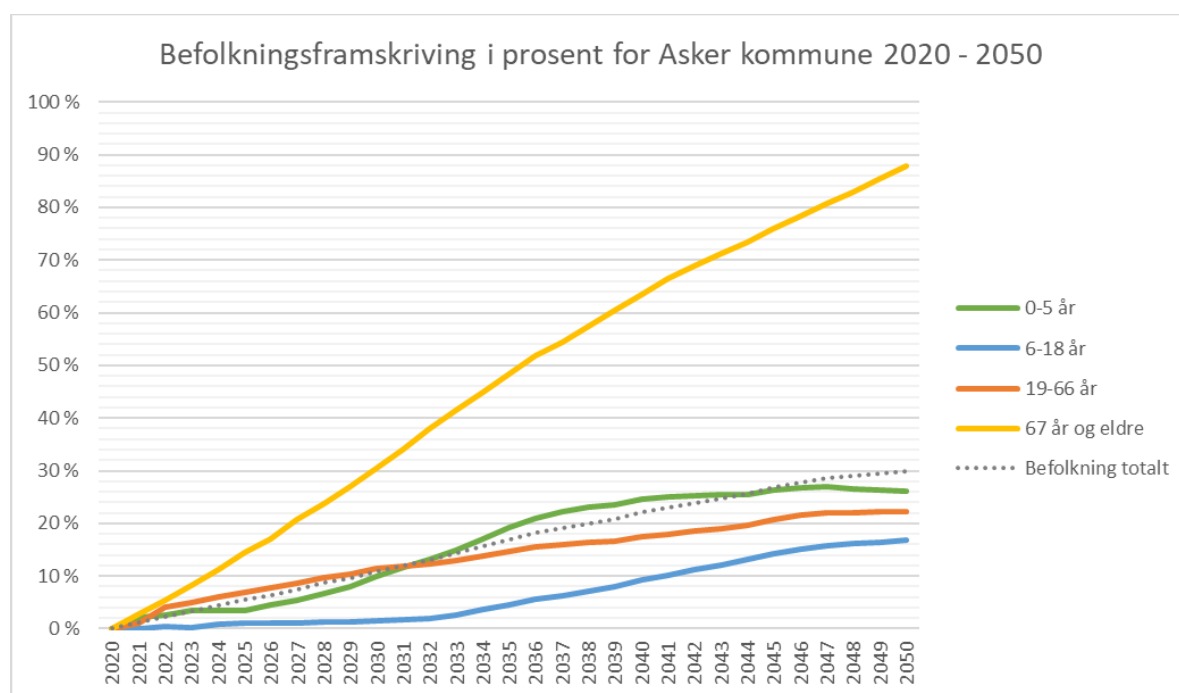
5.1 Trender og utviklingstrekk

De ulike utredningspunktene beskriver trender som har særlig innvirkning for deres område. Her beskrives kort overordnede trender og utviklingstrekk som påvirker temaplan Eiendom:

- Sentralisering (prioriterte vekstområder påvirker bosettingsmønstre og kommunens tjenester)
- Lavere befolkningsvekst (fødselstall går ned, arbeidsinnvandring avtar)
- Befolkningssammensetning endres - større andel eldre (påvirker boligmarkedet)
- Klimaendringer (ekstremvær, flom og tørke)
- Redusere forbruk
- Teknologi i rask endring
- Strammere økonomi

I de nasjonale befolkningsframskrivingene for 2022 er det beskrevet en lavere befolkningsvekst kombinert med en sterkere aldring for befolkningen. Befolkningsveksten er hovedsakelig drevet av positiv nettoinnvandring. Resultatene fra SSBs befolkningsframskriving 2022 for kommunene viser at veksten vil komme i sentrale strøk, mens det blir en sterk aldring i distriktene. Mange unge voksne flytter til sentrale strøk. Kommuneframskrivningenes hovedalternativ viser at befolkningen i Norge vokser med 11 prosent fram til 2050, men denne veksten er ikke jevnt fordelt utover landet.

Det er for Asker kommune laget to alternativer for befolkningsframskrivinger fram til 2050. Den ene skisserer veksten gitt at kommuneplanens arealdel for boligbyggeprogram realiseres. Den anslår en høy boligproduksjon, men pga. usikkerhet framover (renter, strømpriser etc), er det laget en framskriving hvor 80 % av arealdelens boligbyggeprogram realiseres. Med dette alternativet har vi en boligproduksjon som ligner mer på den vi har hatt de siste årene og det er dette alternativet som vises i figuren under.



Figur 8 Befolkningsframskriving i prosent for Asker kommune 2020 - 2050

I Asker kommune vil befolkningsveksten totalt øke med ca. 30 % fra 2020 – 2050. Aldergruppen 67 år og eldre anslås å øke med i underkant av 90 % i samme periode.

Den globale oppvarmingen har alvorlige og irreversible konsekvenser både for naturen, mennesker og samfunn over hele verden. Både for mennesker og miljø forventes store forandringer fremover. Det er forventet betydelig høyere globale gjennomsnittstemperaturer som vil få konsekvenser blant annet i form av havnivåstigning, endring av klimasoner, endringer av nedbørmønstre, sterkere eller hyppigere ekstremvær som for eksempel flom, stormer og tørke. Dette gir utfordringer som usikkerhet for matforsyning, tilgang til vann, tap av levebrød og skader på infrastruktur.

Byggenæringen hevder at 80 % av bygningsmassen vi har i Norge i dag, vil vi også ha i 2050. Bygg- og anleggsbransjen står for om lag 40 % av avfallsproduksjonen i Norge. Vedlikehold og ombruk av bygninger i stedet for å rive og bygge nytt, betyr reduserte avfallsmengder og som regel også redusert energibruk og ytre forurensning. Det er viktig å forvalte bygg og anlegg ut fra en samlet livsløpsbetraktning omkring miljø- og ressursmessige konsekvenser av ombruk fremfor å bygge nytt.

Kommunens og samfunnets utfordringer med knapphet på ressurser og samfunnets økende forventninger til åpenhet og innovative løsninger gjør at digitalisering settes høyt på dagsorden. Den teknologiske utviklingen går fort og mulighetene for effektivisering og utvidet bruk er stor. Å satse på digitale verktøy er nødvendig for utviklingen og en best mulig ressursbruk. Samtidig må en være bevisst faren for å miste kontrollen og bli avhengig av eksterne leverandører.

Med dagens bakteppe med krigen i Ukraina og fortsatt virkninger etter koronapandemien tegnes det et usikkert bilde av verdensøkonomien. Dette skaper selvfølgelig også uforutsigbarhet for Asker kommune. Med en endring av alderssammensetningen i kommunen framover krever det økt behov for tjenester. Økte priser og lavere skatteinngang vil svekke økonomien. Med bakgrunn i foreslått statsbudsjett for 2023 er kommunedirektøren i Asker kommune nå i ferd med å utarbeide forslag til tiltak for omstilling og effektivisering. Det økonomiske bilde vil svinge over tid, men vil alltid være førende for hvordan kommunens tjenester skal prioriteres.

5.2 Føringer

Her beskrives kort overordnede føringer som påvirker temaplan Eiendom.

5.2.1 FN's bærekraftsmål

Nasjonale forventninger er implementert i Asker kommune gjennom å basere kommuneplanen på FNs bærekraftsmål. Bærekraftsmålene består av 17 hovedmål, og gjennom politiske prosesser har Asker valgt å løfte fram seks prioriterte mål for videreutviklingen av Askersamfunnet, se figur under. (Kommuneplan samfunnsdel, 2020-2032).

Kommuneplanen er det overordnede og langsiktige styringsdokumentet for Asker kommune, og angår alle som bor og jobber i kommunen. Kommuneplanen er delt i en samfunnsdel og en arealdel. Samfunnsdelen viser hvordan vi skal utvikle tjenestene, legge til rette for samfunnsutvikling og løse oppgavene. Planen tar stilling til langsiktige utfordringer, fastsetter mål og strategier for kommunen, og er grunnlag for sektorenes planer og virksomhet. (Kommuneplan samfunnsdel, 2020-2032).

Bærekraftig utvikling handler om å ta vare på behovene til mennesker som lever i dag, uten å ødelegge for fremtidige generasjoners behov. Kommuneplanens samfunnsdel er basert på FNs bærekraftsmål og de tre dimensjoner i bærekraftig utvikling; økonomisk, sosial og miljømessig. Samspillet mellom disse dimensjonene er avgjørende for om hvorvidt utviklingen kan anses som bærekraftig.



Askers seks utvalgte bærekraftsmål

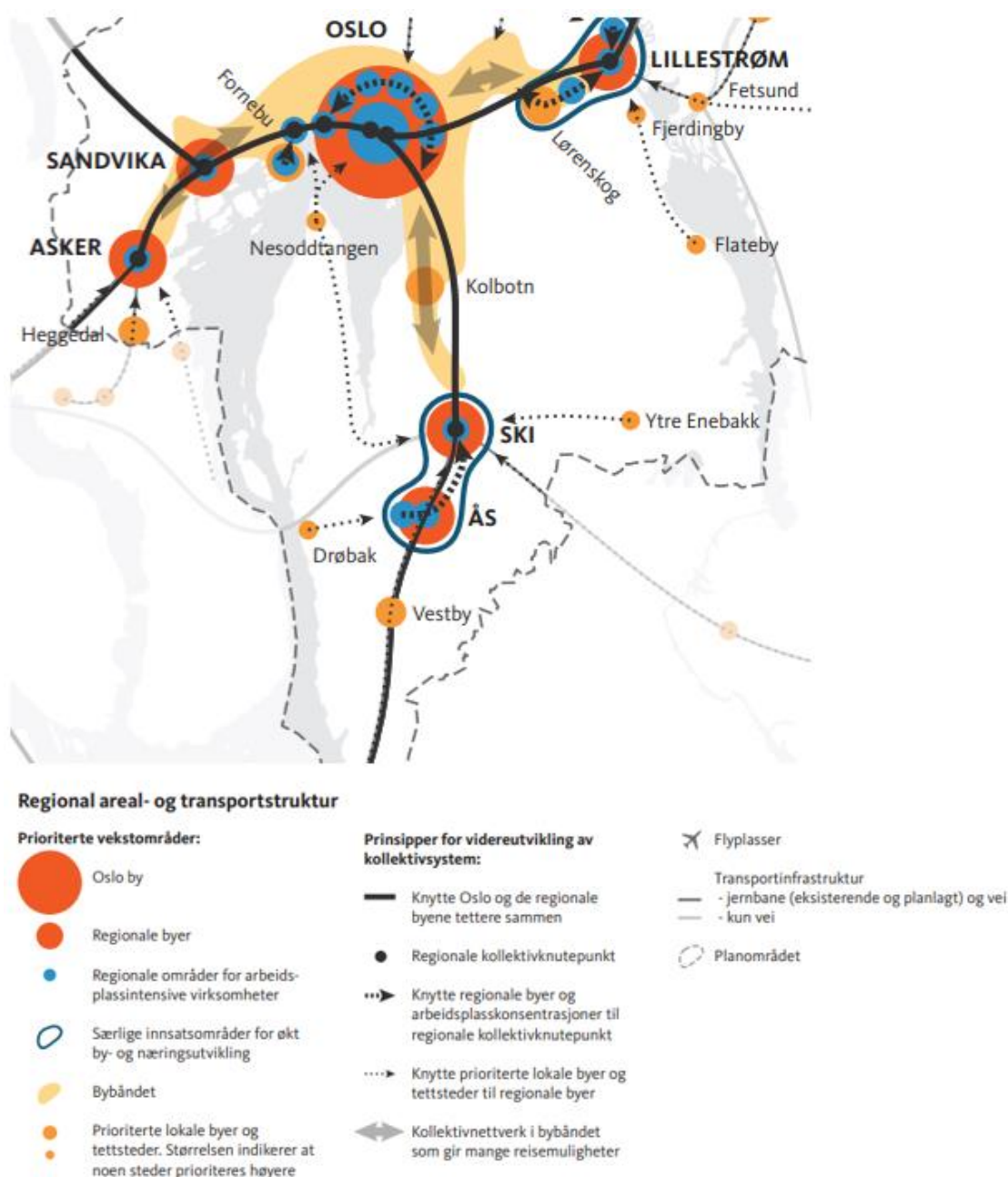


Figur 9 FN's bærekraftsmål og Asker kommunes utvalgte bærekraftsmål

Seks bærekraftsmål er valgt ut som mest vesentlige for Asker, og disse danner utgangspunkt for satsingsområdene i kommuneplanen.

5.2.2 Strategi for stedsutvikling

De regionale planene for areal og transport i Oslo og Akershus utgjør en felles plattform for fylket når det gjelder å samordne løsninger knyttet til regionen med tanke på å møte utfordringer knyttet til klima, befolkningsvekst og arealbruk i fylket. Det vektlegges en sterkere konsentrasjon av bolig og arbeidsplasser til noen prioriterte vekstområder og en tilsvarende klar begrensning på spredt vekst utenfor disse områdene. Prioriterte vekstområder er Oslo by, de regionale byene i Akershus, bybåndet som strekker seg fra Oslo by til Asker, Ski og Lillestrøm/Kjeller, og prioriterte lokale byer og tettsteder i Akershus.



Figur 10 Regional areal- og transportstruktur, Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus 2015-2030

I kommuneplanens samfunnsdel deles tettstedene i tre nivåer; kommunesenter, lokalsenter og nærsenter. Det fremkommer videre at:

«Videre vekst skal primært legges i gangavstand til tettstedene. Dette for å redusere behovet for bilkjøring, og for å styrke det enkelte tettsted som servicesenter, helsefremmende møteplass og handelssted».



Figur 11 Senterstruktur og prioriterte vekstområder iht. kommuneplanens samfunnsdel, 2020-2032

Kommunens største tettsted og knutepunkt er Asker sentrum som også er definert som kommunesenter i Asker kommunes senterstruktur. Prioriterte vekstområder vises i gult i kartet over.

Stedsutvikling i handlingsdelen i kommuneplanens samfunnsdel bygger på nasjonale og regionale føringer:

- Utviklingen av Asker skal baseres på prinsippene for samordnet areal- og transportplanlegging, med vekt på en knutepunktutvikling rundt eksisterende kollektive transporttilbud. I den nordre del av kommunen gjelder prinsippet om nullvekst i personbiltrafikken. I den sørlige del av kommunen er kollektivtilbudet ikke

tilstrekkelig utbygd til å innføre et slikt prinsipp om nullvekst.

- Utviklingen av Asker skal baseres på senterstrukturen vist i kartet over.
- Utviklingen av Asker skal sikre et bredt bolig- og arbeidsplassstilbud, basert på kommunens behov og fortrinn.
- Utviklingen av Asker skal tilpasses kommunens kapasitet på teknisk og sosial infrastruktur, med et særlig fokus på skolekapasitet, vann og avløp, og transportkapasitet.
- Utviklingen av Asker skal sikre kommunens grønne profil og historiske forankring, gjennom ivaretagelse av landskap, naturkvaliteter, sjø og vassdrag, landbruks-, villa- og tettstedslandskap og kulturmiljøer.
- Utviklingen av Asker skal skje med minst mulig risiko for uforutsette hendelser og fare.

Kommuneplanens arealdel fastsetter hvordan arealene i kommunen skal brukes og er under utarbeidelse. Inntil den er vedtatt gjelder arealdelen for tidligere Asker, Røyken og Hurum. Samfunnsdelen ble vedtatt 2020 og gjelder til 2032.

5.2.3 Klimagassutslipp fra materialer, energi, byggeavfall og anleggsfase

Norge har gjennom Parisavtalen forpliktet seg til at den globale oppvarmingen holdes nede. Det er lovfestet (klimaloven) at landet skal bli et lavutslippssamfunn innen 2050. Gjennom å ha fokus på FNs bærekraftsmål nr. 13 – Stoppe klimaendringene, har Asker kommune i kommuneplanens knyttet seg til følgende hovedmål og delmål:

- Askersamfunnet handler umiddelbart for å bekjempe klimaendringene og konsekvensene av dem.
 - Askersamfunnet motvirker, reduserer og tilpasser seg konsekvensene av klimaendringer.
 - Askersamfunnet er i front for lavutslippssamfunnet i tråd med internasjonale og nasjonale klimaforpliktelser og regionale ambisjoner.

Klimafotavtrykket må reduseres både gjennom direkte utslipp (direkte utslipp er de som fysisk finner sted innenfor et geografisk område) og indirekte utslipp (indirekte utslipp omfatter utslipp forbundet med varer og tjenester som importeres til det geografiske området).

Temaplan Handling mot klimaendringene gir viktige føringer for hvordan målene kan nås. Sak Teknisk utredning – erfaringer med ulike krav til miljø og klima i formålsbygg (F-sak 0216/21) peker også på at de erfaringene kommunen har opparbeidet seg med ulike krav til klima og miljø i formålsbygg skal legges til grunn ved kost/nyttevurdering ved alle investeringstiltak og oppdatering av enhetlig standard.

Nybygg

Kommunale nybygg skal strekke seg mot å være nullutslippsbygg innen 2030. For å få det til må vi bygge med klimavennlige materialer, lave avfallsmengder og byggene må være energieffektive og produsere lokal fornybar energi.

For å realisere nullutslippsbygg må klimaambisjonene fastsettes så tidlig som mulig i nye byggeprosjekter og innarbeides i rammer og budsjetter. Oppfølging og rapportering av

klimagassutslipp, energibruk, avfallsmengder og byggeplassdrift må gjøres på lik linje med oppfølging av kostnader i prosjektene.

Redusere energiforbruk

NVE har en forventning om at energibruken i Norge kommer til å øke fremover. Statnett har beregnet at elektrisitetsbehovet i Norge vil øke. Effektiv bruk av energi vil bidra til at tilgjengelige ressurser utnyttes på best mulig måte slik at energibehovet ikke blir så stort. Energieffektivisering av bygg kan frigjøre energi og gi bedre kapasitet i strømmettet som kan nyttiggjøres i andre sektorer med høyere utslipp. Slik kan klimagassutslipp reduseres i andre sektorer og politiske mål om elektrifisering lettere oppnås. I tillegg kan energieffektivisering av bygg begrense behovet for utbygging av ny fornybar kraftproduksjon og inngrep i uberørt natur.

Temaplan Handling mot klimaendringene har følgende strategi for å redusere energibruk:

«Asker kommune skal, gjennom økt fokus på energirehabilitering, økt kompetanse på energioppfølging, og nær-nullenergistandard i nybygg, redusere energibruk i egne bygg og være en pådriver for reduksjon av energibruk i private bygg»

Rehabiliterer fremfor å bygge nytt - Effektiv arealutnyttelse

Temaplan Handling mot klimaendringer sier:

«Selv om klimafotavtrykket blir lavere ved bruk av klimavennlig materialer er de mest klimavennlige kvadratmeterne de som ikke bygges. For å nå klimamålene må det derfor rives mindre og bygges mindre nytt, og rehabilitering bør vurderes som mulig løsning i prosjektene. Det er viktig å ta vare på og utvikle eksisterende bygg og infrastruktur. Disse må fremover behandles som materialbanker, som forvaltes og vedlikeholdes godt, slik at materialene får lang levetid og utvinning av nye materialer begrenses. Ved nybygging blir sirkulære prinsipper viktige. Disse innebærer at konstruksjoner kan demonteres og materialer kan brukes om igjen ved byggets eller anleggets endte levetid. Økt grad av sambruk mellom ulike grupper i formålsbyggene kan også redusere det totale behovet for ny bygningsmasse i kommunen og bidra til å redusere klimagassutslippene.»

5.2.4 Sambruk og meråpne bygg

Temaplan medborgerskap 2021-2033 har vedtatt et innsatsområde for utvikling av møteplasser i nærmiljøet. Det beskrives et utfordringsbilde med ensomhet blant både ungdom og eldre og savn av egnede møteplasser. Dagens møteplasser er ikke skreddersydd for de ulike alders- og interessegruppene. Store avstander sør i Asker i kombinasjon med et begrenset kollektivtilbud gir utfordringer. Det pekes også på at Askers befolkning kjører for mye bil, noe som fører til kø, støy og støvforurensing. Ut fra dette bakteppe beskrives dynamiske arenaer. Her kommer aktørene sammen, løser oppgaver, engasjerer seg i lokalsamfunnet, gir og mottar tjenester, utvikler prosjekter, er sosiale, eller gjør ting på egenhånd i et åpent fellesskap. En dynamisk arena krever samarbeid og engasjement fra kommunen, innbyggere, lag og foreninger og næringslivet. Kommunens rolle er blant annet å tilrettelegge med lokaler. Temaplan medborgerskap har vedtatt følgende strategi som også får konsekvens for Eiendom:

«Åpne opp flere lokaler og lage enkelt tilgjengelige fysiske og digitale møteplasser for ulike interesse- og aldersgrupper. Vi skal også skape rom for læring og innovasjoner, og legge til rette for økt deltakelse og mestring.»

6 Dagens status

Med bakgrunn i de underliggende utredningspunktene presenteres her en sammenfattet oppsummering av dagens status sortert på hovedaktiviteter.

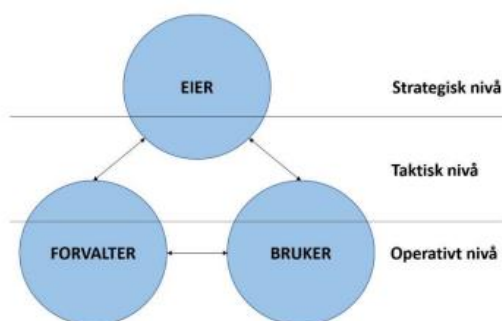
6.1 Forvaltning, drift og vedlikehold

I NOU2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle» er det listet opp ti kriterier for god kommunal eiendomsforvaltning. Flere av kriteriene blir omtalt og diskutert i dette dokumentet.

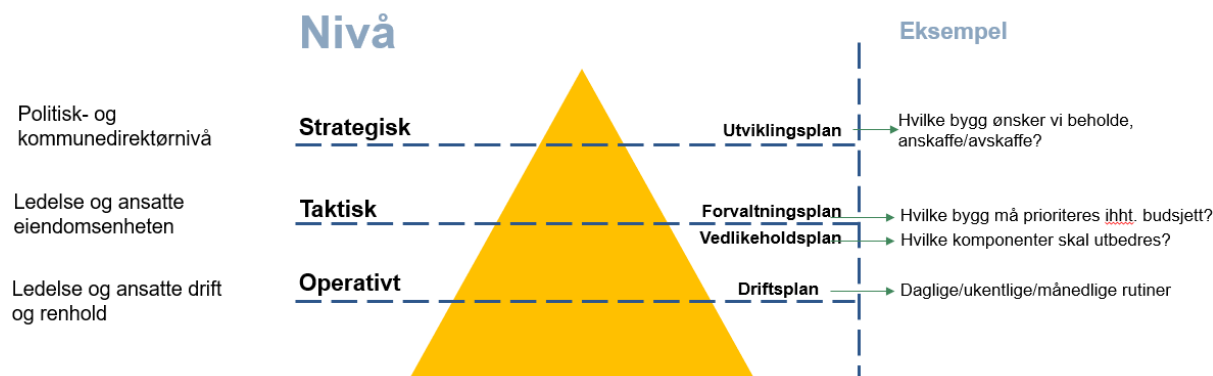
Kriterier for god eiendomsforvaltning:

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

Iht. NOU2004:22 sorteres eiendomsforvaltningens funksjoner i et overordnet strategisk nivå, et administrativt eller taktisk nivå og et praktisk operativt nivå. Denne inndelingen er hensiktsmessig for å avklare rollene som eier, forvalter og bruker.



Figur 12 Roller og nivåer i eiendomsforvaltningen (NOU2004:22)



Figur 13 Tre nivåer for organisering av eiendomsforvaltningen (modell fra Multiconsult)

Det øverste strategiske nivået består av eierskap og eiendomsutvikling. På dette nivået ligger porteføljestyling og her tas de strategiske valgene for organisasjonen. Det taktiske nivået håndterer styring og kontroll og består av eiendomsforvaltere. Her ligger arbeid som arealutnyttelse, benchmarking mot andre og planarbeider (forvaltnings- og vedlikeholdsplan). På det operative nivået settes planene ut i produksjon.

6.1.1 Forvaltning

En forvalter har ansvar for planlegging og gjennomføring av vedlikehold og mindre utviklingstiltak. Forvaltningsoppgaver består også av tilstandskartlegging, oppfølging av rammeavtaler, følge opp forsikring, gårdsregnskap, inngåelse av serviceavtaler og adgangskontroller mm. Forvalterne følger opp budsjetter og sørger for rapportering av status både administrativt og i politiske saker. Per i dag (2022) forvalter Eiendom en bygningsmasse på i overkant av 700.000 m², herunder i underkant av 50.000 m² innleide arealer. Porteføljen er i hovedsak delt inn ut fra geografisk inndeling, dog er det noen forvaltere som har et større innslag av portefølje ut fra type bygg. Asker kommune leier inn arealer for ca. kr 100 mill i året og leier ut for ca. kr 80 mill i året.

Eiendom har ansvaret for å framskaffe nødvendige lokaler til de ulike tjenesteområdene.

Kommunen disponerer over 1300 boliger. Av dette er ca 108 innleid, i hovedsak fra Røyken boligstiftelse og Thongård AS. Høsten 2022 er det ca 40 boliger som har stått tomme i lengre perioder. Årlig leieinntekt for utleide boliger utgjør ca. kr 120 mill i året.

Kommunen har forvaltningsansvar for rundt 1.420.000 m² uteareal knyttet til kommunale bygg. Forvalterrollen for uteområdene er i stor grad lik som for byggene med unntak av for eksempel gårdsregnskap, adgangskontroller, serviceavtaler og forsikring. I 2020 med sammenslåing til en stor kommune ble forvaltningsansvaret for uteområdene overført fra virksomhet Eiendom til virksomhet Miljø og Samferdsel. I Miljø og Samferdsel er det et bredt fagmiljø som forvalter alle kommunale uteområder fra veiareal til skogsdrift.

Universell utforming skal være førende for å kunne skape et samfunn der alle kan delta. For eksisterende bygg følger det regelverket som var gjeldende da bygget ble oppført. Ved større søknadspåkravende tiltak utløses som regel kravene gitt i dagens byggstandard. Det er dog mulighet for å søke dispensasjon. Ca halvparten av bygningsmassen i Asker kommune er bygget etter år 2000 og har vært underlagt de siste års krav. Tilgjengelighet er dermed stort sett godt ivaretatt i disse byggene.

Årlig blir det bevilget kr 2 millioner øremerket til investeringer knyttet til universell utforming av bygg. Eiendom utfører også tiltak som ikke klassifiseres som investering og derigjennom dekkes av årlig bevilgning i driftsregnskapet. Eiendom har gjennom årene tilrettelagt når det har oppstått et behov.

For uteområdene til byggene er det ingen øremerkede midler til utbedring eller tilrettelegging av universell utforming. Det utføres kun utbedringer ved innmeldt og oppstått behov.

6.1.2 Drift

Driftsavdelingene i Eiendom har ansvar for daglig tilsyn med byggene og gjennomføring av internkontroll. Hver byggdrifter har ansvar for mellom 17.000 og 20.000 m². Drift utfører også bestillinger og oppfølging av mindre reparasjoner. Bygg blir stadig utstyrt med flere integrerte og mer avanserte tekniske anlegg. Dette krever økt kompetanse av byggdrifterne som også skal betjene disse i tillegg til tradisjonell bygningsdrift.

Før kommunesammenslåing har de tre tidligere kommunene jobbet aktivt med energieffektivisering av kommunale bygg. Felles for de tre kommunene har vært å redusere kjøpt energibruk. Virksomhet Eiendom har styrket kompetansen innen energi og viderefører det planmessige energiarbeidet. Det skal iverksettes kartlegging av kommunens bygningsmasse for å avdekke lønnsomme energi- og miljøtiltak for å redusere energibruk- og kostnader. Ut fra allerede kjente behov er det iverksatt gjennomføring av enkelte energibesparende tiltak. Det er også kartlagt oppvarmingsløsninger på 225 av de viktigste formålsbyggene. Denne viser at 60 prosent har panelovner som primærvarmekilde mens resterende 40 prosent har vannbåren oppvarming. Per i dag har seks av de nyere byggene solcelleanlegg.

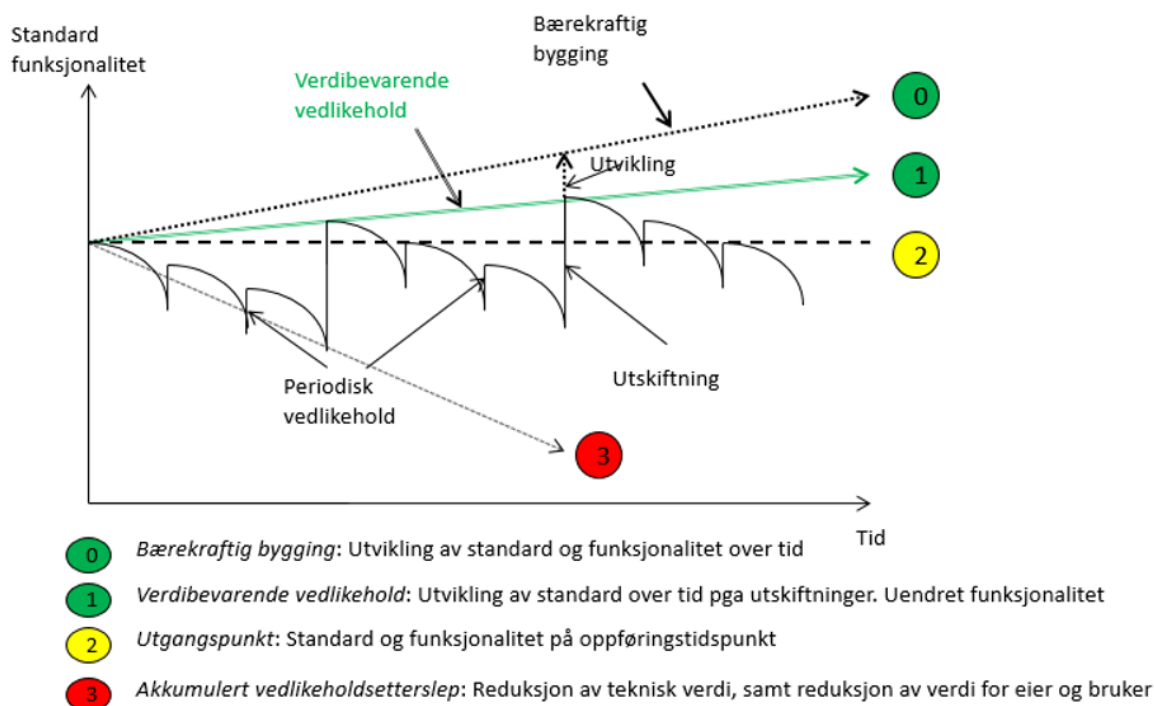
Eiendom anskaffet i 2. kvartal 2021 et energioppfølgingssystem fra en ekstern aktør for å samle alle bygg i et felles system. Det gjenstår et større arbeid for å kunne oppnå energiriktig drift av alle kommunens anlegg.

Renhold utføres i egen regi og ved innkjøp fra private renholdsvirksomheter fordelt ca 50% på hver. Renholdsleveransen består av regelmessig renhold i eksisterende lokaler og utføres etter NS Insta 800 som er en internordisk standard som beskriver ønskelig kvalitet rett etter renhold. Nye behov må meldes inn i forkant av nybygg eller innleie av lokaler.

6.1.3 Vedlikehold

Med verdibevarende vedlikehold mener vi at byggene kontinuerlig oppgraderes til dagens standard, altså at byggets standard øker over tid i takt med utviklingen og kravene vi som samfunn stiller til nye bygg.

I figuren under er ulike vedlikeholdsstrategier skissert fra nivå 0 til 3. En grønn strategi på nivå 1 vil være verdibevarende vedlikehold. En gul strategi vil ivareta kravene til bygget slik de var da det ble bygget, mens en rød strategi vil forkorte levetiden på bygget og gi et akkumulert vedlikeholdsetterslep.



Figur 14 Verdibevarende vedlikehold – prinsipskisse (kilde: S.Bjørberg, Multiconsult)

Handlingsregel for verdibevarende vedlikehold

Fra HP 2022-2025 ble det innført en ny handlingsregel for verdibevarende vedlikehold budsjettert til 127 kroner per m² i 2022 og økende til 137 kroner per m² i 2025. Dette gjelder kun utvalgte formålsbygg iht KOSTRA som utgjør i underkant av 70 % av eid bygningsmasse.

Ved overtakelse av nybygg overføres nytt budsjett til Eiendom beregnet ut fra 1 % av investeringskostnaden. Ved store rehabiliteringsprosjekter overføres 0,5 %. Dette skal dekke FDV¹ med unntak av kostnader til energi og kommunale avgifter. Sistnevnte kostnadsbehov må søkes om separat. Deler av tildelt FDV-budsjett blir øremerket vedlikehold for de utvalgte formålsbyggene. For bygg kommunen overtar eller kjøper, er det egen budsjettprosess for midler til FDV.

Det foreligger ingen handlingsregel for verdibevarende vedlikehold som gjelder for hele bygningsporteføljen til Asker kommune.

Kartlegging av tilstand, oppgraderingsbehov og levedyktighet

For å drive verdibevarende vedlikehold er det nødvendig å ha en oppdatert oversikt over bygningsmassens tekniske tilstand, både for å vite hvor stor innsats som skal legges inn for å heve porteføljens tilstand og som underlag for å prioritere tiltak på bygg opp mot hverandre.

Per i dag bruker Eiendom FDVU²-systemet LYDIA, for planlegging av vedlikeholdstiltak. Alle vedlikeholdstiltak legges inn med tilstandsgrad (TG), konsekvensgrad (KG) og konsekvenskategori iht. NS 3424 «Tilstandsanalyse av byggverk». Tiltak prioriteres ut fra en samlet vurdering av TG, KG og konsekvenskategori (sikkerhet, helse/miljø, økonomi

¹ Forvaltning, Drift, Vedlikehold

² Utvikling

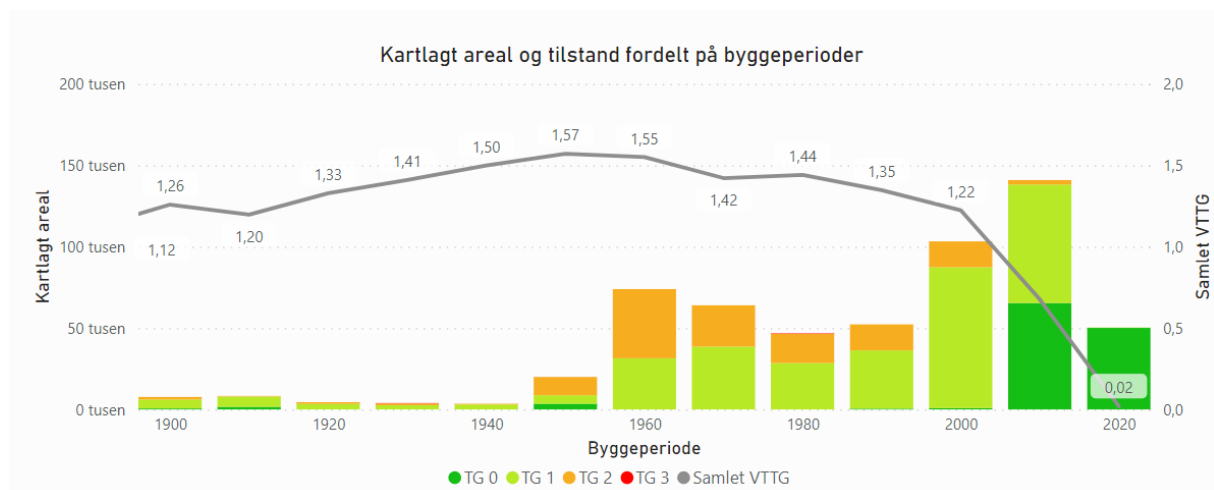
eller estetikk). I vedlikeholdsbudsjettet hvert år tas det også høyde for at ikke-planlagte behov vil oppstå. Asker kommune har per i dag ikke et tilsvarende FDV-system for uteområdene. Kommunen har et verktøy for å behandle behov fra innbyggere og brukere og et annet som viser kart hvor ulike driftsoppgaver er vist (f.eks. gressarealer, trær og lekeapparater).

Ved hjelp av verktøyet multiMap, utviklet av Multiconsult, er det våren og sommeren 2022 gjennomført en overordnet bygningsteknisk kartlegging av kommunens eksisterende bygningsmasse og uteområder knyttet til bygg. Teknisk tilstand er kartlagt for alle eide bygg med unntak av mindre garasjer, boder og uthus, totalt 367 bygg, ca. 594.000 m² fordelt på 199 lokasjoner. Bygg vi eier, men som vi ikke har forvalteransvar for (eks. Asker museum) er ikke kartlagt. For kommunale boliger pågår kartlegging med samme verktøy høsten 2022.

På bakgrunn av den tekniske tilstandskartleggingen er det estimert et teknisk oppgraderingsbehov. I tillegg er det kartlagt tilpasningsdyktighet og funksjonell egnethet, som sammen sier noe om hvor levedyktig et bygg er.

Teknisk tilstand

Asker kommune har en god samlet vektet teknisk tilstandsgrad på 1,09. Mye av grunnen til denne tilstanden er at halvparten av bygningsmassen er bygget etter år 2000.



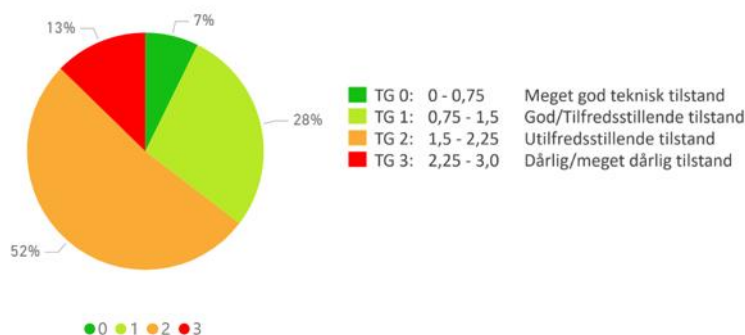
Figur 15 Vektet tilstand for bygningsmassen, fordelt på areal og byggeperiode

For bygg oppført etter 1950, ser man at jo eldre bygningsmassen er, jo større andel av arealet har en vektet tilstandsgrad dårligere enn 1,5 (TG 2).

Det er viktig å påpeke at selv om bygningsporteføljen samlet sett har en god tilstandsgrad er det samtidig et stort oppgraderingsbehov. 23 % av bygningsmassen har utilfredsstillende/dårlig tilstandsgrad. Dette tilsvarer 92 av de 367 kartlagte byggene. Av de seks bygningskategoriene som presenteres mer detaljert i kunnskapsgrunnlag for «Vedlikehold som gir retning for verdibevaring og nivå på tilstand, herunder differensiering av ulike type bygg», er det kontorbygningene som har dårligst gjennomsnittlig teknisk tilstand.

Resultatet av den kartlagte tilstanden for uteområdene viser at den gjennomsnittlige tilstanden er 1,6. Hele 65 % av eiendommene kategoriseres med utilfredsstillende/dårlig tilstand. Kartleggingen er utført med utgangspunkt i alle kategorier bygg hvor det utføres kommunalt vedlikehold av uteområdene.

Tilstandsgrader i porteføljen (arealvektet)



Figur 16 Andel areal per tilstandsgrad (avrundet) for uteområdene

Oppgraderingsbehov

Kostnadsestimatet for teknisk oppgradering gir et bilde for hvor mye som skal til for å heve bygningsmassen og uteområdene opp til et akseptabelt nivå som her er definert som tilstandsgrad 1 (TG 1). Oppgraderingsbehovet beregnes på bakgrunn av komponenter med kartlagt TG 3 og TG 2. Det estimerte oppgraderingsbehovet fra kartleggingen dekker ikke funksjonelle tilpasninger (ombygging) eller arealøkende tiltak (nybygg/tilbygg). Ved utbedring må det tekniske oppgraderingsbehovet sees i sammenheng med det normale/planlagte vedlikeholdet i samme periode. For byggene er det estimert et totalt oppgraderingsbehov på kr 2,2 milliarder de neste ti årene og for uteområdene er oppgraderingsbehovet på kr 0,5 milliarder de neste ti årene.

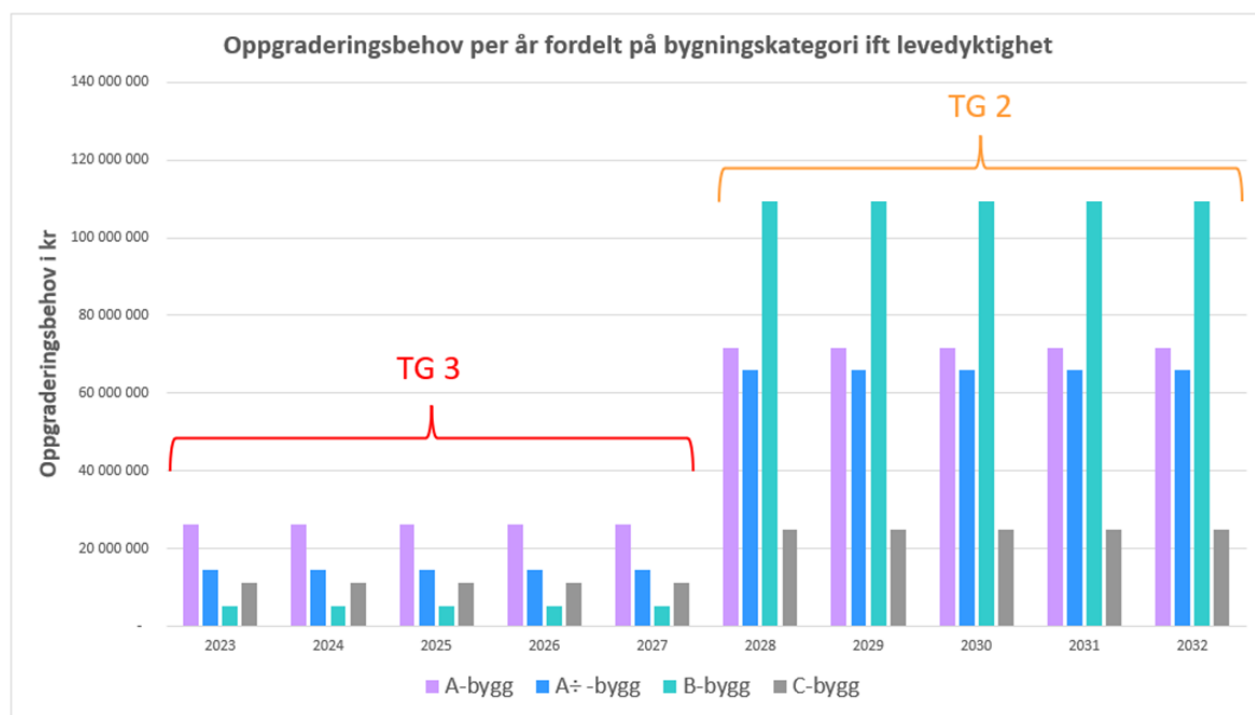
Det er nødvendig å se nærmere på og dele opp det totale oppgraderingsbehovet for bygg som kommer frem i rapporten fra Multiconsult. Ved å hensynta planlagte større investeringer i den kommende 10-års perioden, er det totale oppgraderingsbehovet for bygg på kr 2,1 milliarder. Koordineringspottmidler vil være med å redusere oppgraderingsbehovet.

Av de 367 byggene som er kartlagt med teknisk tilstand, er 207 bygg (73 % av arealet) kartlagt med funksjonell egnethet og tilpasningsdyktighet, som til sammen viser byggets levedyktighet, se klassifisering i figur 18. Bygg som ikke er kartlagt med levedyktighet er blant annet mindre bygg som enebolig og tomannsbolig, samt idrettsbygg, kulturhus, låver og verkstedbygg. Det er mulig å differensiere oppgraderingsbehovet i de fire kategoriene, A, A÷, B og C-bygg. Ved å hensynta planlagte større investeringer i den kommende 10-års perioden, fordeler oppgraderingsbehovet seg som følger, totalt og per år for de to periodene 0-5 år og 6-10 år:

Klassifisering levedyktighet	Bruttoareal [m2]	Oppgraderingsbehov 0-5 år [kr]	Oppgraderingsbehov 6-10 år [kr]	Oppgraderingsbehov per år fra 2022-2027 [kr/år]	Oppgraderingsbehov per år fra 2028-2032 [kr/år]
A-bygg	211 100	131 500 000	357 600 000	26 300 000	71 500 000
A÷ -bygg	77 700	72 000 000	329 400 000	14 400 000	65 900 000
B-bygg	100 800	26 400 000	547 600 000	5 300 000	109 500 000
C-bygg	45 100	55 800 000	123 800 000	11 200 000	24 800 000
Totalsum	434 600	285 800 000	1 358 300 000	57 200 000	271 700 000

Figur 17 Estimert oppgraderingsbehov per byggklassifisering ut fra levedyktighet

Figuren på neste side gir en grafisk fremstilling av oversikten over.



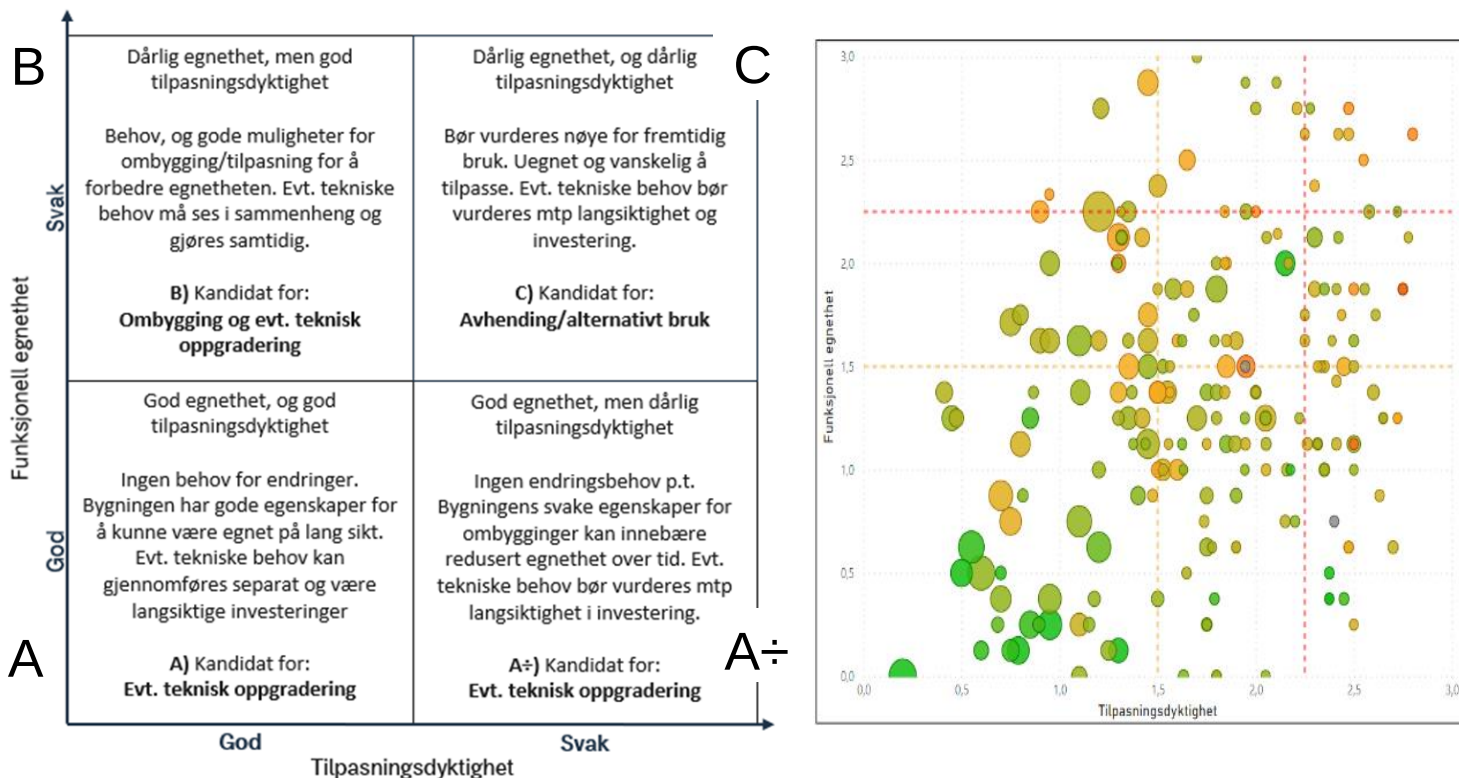
Figur 18 Oppgraderingsbehov per år fordelt på bygningskategori ift levedyktighet

Det er nødvendig å merke seg at den store bygningsmassen som er bygget de siste 10-15 årene ennå ikke gjør seg gjeldende med store oppgraderingsbehov i dagens estimat. Om 10-15 år kan det forventes at store utskiftninger kommer samtidig.

Levedyktighet

Bygningsmassen er et virkemiddel for at organisasjonen skal kunne nå sine mål. Ved å se på funksjonell egnethet og tilpasningsdyktighet i sammenheng får man et underlag for å bedømme byggenes langsiktige levedyktighet. Med funksjonell egnethet menes i hvilken grad ønskede tjenester som helse, skole, administrasjon, kultur osv., kan leveres i de eksisterende lokaler med tilstrekkelig kvalitet og på en ressurseffektiv måte, og med tilfredsstillende forhold for de som oppholder seg i lokalene. I forbindelse med strategiske prioriteringer og utarbeidelse av langsiktige utviklingsplaner for bygningsmassen, er det viktig å ta hensyn til i hvilken grad de eksisterende bygningene har egenskaper som bidrar til eller begrenser mulighetene for funksjonelle tilpasninger. Med bygningsmessig tilpasningsdyktighet menes de muligheter bygningen har til å endre planløsning (fleksibilitet), endre bruk til annen funksjon (generalitet) eller mulighet for utvidelse (elastisitet).

Resultater fra kartlegging av levedyktighet er nyttige i tidlige faser og mulighetsstudier og i arbeidet med strategiske utviklingsplaner. Resultatene kan være grunnlag for kategorisering av bygg i forhold til hvilke tiltak som skal prioriteres. Multiconsult deler levedyktighetsfiguren inn i fire deler i forhold til hvor levedyktige de er. De klassifiserer byggene i A-, B- og C-bygg. Det er mest nyttig å se resultatene på byggnivå.



Figur 19 Levedyktighet sett i sammenheng av funksjonell egnethet og tilpasningsdyktighet. Kilde: Multiconsult Resultat for Asker kommunes kartlagte bygg til høyre.

Se kunnskapsgrunnlagene for «Vedlikehold som gir retning for verdibevaring og nivå på tilstand, herunder differensiering av ulike type bygg og uteområder», for flere grafer, tabeller og mer detaljert informasjon.

6.2 Eiendomsbesittelse

6.2.1 Ulike roller og interesser i kommunal eiendom

Asker kommune har eier- og forvaltningsansvar for en sammensatt portefølje av både bebygde og ubebygde eiendommer. Eierskapet skal ivareta ulike behov og verdier som varierer mellom de forskjellige tjenesteområdene. Her kan eksempelvis nevnes følgende roller:

- Asker kommune i eierrollen som herunder forvalter eierskap, strategisk eiendomsutvikling og fast eiendoms rettsforhold (forvalter av eierskapet til fast eiendom – avdeling for grunneiendom).
- Asker kommune i byggherrerollen (prosjektutvikling og prosjektgjennomføring – PRU).
- Asker kommune i forvalterrollen (drift og vedlikehold – Eiendom).
- Asker kommune som eier og forvalter (leiekontrakter næring – avdeling for grunneiendom).
- Asker kommune som forhandler (ivareta eierskap i utbyggingsavtaler, strategisk kjøp og salg – avdeling for grunneiendom).

De kommunale eiendommene skal tilfredsstillende ulike former for interesser på tvers av tjenesteområdene, nyttes som et politisk virkemiddel for å oppnå overordnede mål og

strategier og samtidig være en eiendomsressurs når det kommer til strategisk eiendomsutvikling og strategiske kjøp og -salg.

6.2.2 Strategisk eiendomsutvikling av kommunens eiendomsressurs

Strategisk eiendomsutvikling er et begrep som favner bredt og omfatter flere ansvarsområder i kommunen. Først og fremst innebærer det å foreta gode og fremsynte beslutninger til det beste for kommunens tjenestetilbud og samfunnet som helhet.

Utvikling av kommunens eiendommer for å dekke ulike tjenestebehov går som hovedregel foran kommersiell utvikling. Før det foretas kommersiell utvikling er man derfor avhengig av å gjøre interne utredninger for å avklare om hvorvidt alternativ bruk av eiendommen kan være aktuelt. Dette gjøres i dag ved å sende eiendommen ut på høring til aktuelle virksomheter som kan ha interesse av den.

Overordnede rammer for eiendomsutvikling

Asker kommune er hjemmelshaver til ca. 23920 daa., hvorav ca., 400 daa. er mulige utviklingspotensiale. Store deler av kommunens bebygde og ubebygde arealer er avsatt til å ivareta ulike samfunnsfunksjoner. Her kan eksempelvis nevnes kjøreveg (ca. 1225 daa.), offentlig friområder/LNF, offentlig tjenesteyting etc. De mest aktuelle utviklingseiendommene er eiendommer som er avsatt til nærings- og/eller boligformål i gjeldende reguleringsplan eller i kommuneplanens arealdel.

Sak om salg av kommunale eiendommer ble vedtatt av kommunestyret 13.10.2020 sak 2/20. I sakens vedlegg nr. 3 er det listet opp kommunale eiendommer som er avsatt til bolig i kommuneplan og/eller reguleringsplan som kan utvikles med tanke på å fremskaffe salgsobjekter på kort og lang sikt.

Asker kommune selger ikke prosjekterte bolig- og næringsbygg, og inngår heller ikke samarbeidsprosjekter med andre eiendomsaktører. Dette ansvaret er tillagt Askerhalvøya Eiendom AS.

Asker kommune som en privatrettslig part skal delta i utformingen av reguleringsplaner tilpasset kommunale behov og forestå regulering av boligområder som kan utgjøre fremtidige salgsobjekter for å frigjøre kapital som kan dekke fremtidige investeringsbehov.

For at en eiendom skal kunne bli bebygget, må den ligge innenfor et areal som viser en slik avsetning til fremtidig bebyggelse. Rammer for størrelse, antall enheter og utforming av byggeområdet mfl. betingelser er å finne i kommuneplan, reguleringsplan og andre aktuelle planer (rikspolitiske retningslinjer, kommunedelplan, detaljregulering og områderegulering).

Eiendomsstruktur

Viser til kart over kommunale eiendommer i kapittel 2.1. Kommunens eiendomsmasse består av en mengde grunneiendommer i ulik størrelse, fra mindre boligtomter til større utviklingseiendommer. Tomtestrukturen er varierende og de forskjellige eiendommene er av ulik kvalitet og kompleksitet i forhold til topografiske forhold, tilgang på teknisk infrastrukturutforming og evt. begrensende privatrettslige forhold. I kartene nedenfor vises mulige utviklingsarealer, markert rødt. I dette ligger også kommunens heleide aksjeselskap med flere stiftelser.

Mulige utviklingsarealer i Asker kommune

 Mulige utviklingsarealer





Figur 20 Mulige utviklingsarealer kommunal grunn i Asker kommune

6.2.3 Strategisk porteføljeforvaltning av kommunens eiendomsressurs

Kommunens eiendomsportefølje er i all hovedsak en bruks- og ikke en investeringsportefølje. Dette innebærer at kommunens eiendomsressurser i et investeringsperspektiv først og fremst er nyttige når de er med på å legge grunnlaget for kommunens tjenesteproduksjon. Eiendommer som det ikke er aktuelt for kommunen å nyttiggjøre seg av til egen bruk blir i dag lagt ut for salg. Gjennom salg av egne eiendommer benytter kommunen seg ved anledninger av klausulerte salgssavtaler for å legge føringer for den fremtidige arealbruken. Dette blir i all hovedsak benyttet ved utbygging av større områder og varierer fra eiendom til eiendom. Typiske hensyn er ofte miljøambisjoner, boligpolitiske forhold og fremskaffelse av kommunale boliger.

6.2.4 Eiendomsutvikling og arealplanlegging

Kommunen som en privatrettslig eiendomsaktør står fritt til å foreta strategisk utvikling av egne eiendommer, herunder strategiske kjøp og salg enten alene eller ved å inngå samarbeid med andre utviklere av fast eiendom. Kommunen har også som en privatrettslig eiendomsaktør mulighet til å styre utviklingen av egne grunneiendommer gjennom klausulerte salgssavtaler.

Dette gjør at kommunen som privatrettslig grunneier kan gå lengre i å styre utviklingen av disse eiendommene enn det kommunens som planmyndighet har anledning til å pålegge private utviklere gjennom plan- og bygningslovens bestemmelser eller som privatrettslig part i forhandlinger om utbyggingsavtaler.

I SINTEF Byggforsk-rapporten «Strategisk porteføljeforvaltning av kommunal eiendom, (2008)» står det følgende:

«Kommuner innehar en nøkkelrolle når det gjelder å tilrettelegge for fornyelse og utvikling av områder, dette være enten de ligger i kommunalt eller privat eierskap. Det kan eksempelvis omfatte fornyelse av eksisterende bolig- og forretningsområder, utvikling av tidligere havneområder, fraflyttete industriområder etc. Kommunen kan legge til rette for nærings- og kulturutvikling gjennom strategisk utvikling av offentlige tilbud og plassering av offentlige bygninger, og gjennom samarbeid med private selskaper og lokale organisasjoner.

Mange kommuner arbeider aktivt for å bevare og ta i bruk vernede bygninger som er i kommunens eie. Slike bygninger kan ha en viktig rolle i områdeutvikling og kan leies ut til privat virksomhet dersom ikke kommunen selv er aktuell som bruker. Mange kommuner har formulert miljømål, har en "grønn" politikk eller lignende. Dette angår i høy grad kommunal eiendomsutvikling og forvaltning både når det gjelder ren byggeprosess, miljøriktig materialbruk, gjenbruk av materialer, lavenergiløsninger, miljøriktig forvaltning osv.»

Gjennom å benytte egne eiendommer som et verktøy for å oppnå en ønsket og bærekraftig stedsutvikling har dermed Asker kommune som grunneier en viktig nøkkelrolle i forhold til å bidra til en ønsket utvikling av Asker kommune.

6.2.5 Strategisk kjøp

Asker kommune som en privatrettslig eiendomsaktør gjennomfører en rekke eiendomskjøp i egenregi basert på kommunalt behov. I tillegg utføres det flere eiendomskjøp basert på interne forespørsler. Dette kan dreie seg om erverv av offentlig regulerte friområder, vegareal og andre allmennyttige formål.

6.2.6 Strategisk salg/salgskrav

Gjennom handlingsprogrammet er det vedtatt et årlig salgskrav på 40 MNOK pr. år. For å imøtekomme salgskravet ble det lagt frem politisk sak om salg av kommunale eiendommer. Aktuelle salgsobjekter fulgte saken i vedlegg 1, 2 og 3. Hvorav eiendommene i vedlegg 1 omfattet ferdig regulerte boligtomter, vedlegg 2 omfattet regulerte boligtomter som måtte fradeles og vedlegg 3 omfattet eiendommer som var avsatt til boligformål i kommuneplanen for utvikling på kort og lang sikt.

Kommunestyret behandlet salg av kommunale eiendommer i møte den 13.10.2020, sak 28/20 med følgende vedtak:

1. Eiendommer i vedlegg 1 og 2 legges ut for salg i markedet.
2. Rapport på salg av eiendommene med salgsverdi og forslag til disponering av verdiene, legges frem for formannskapet.
3. Eiendommer listet i vedlegg 3 videreutvikles for å kunne vurderes for fremtidig salg i perioden 2020-2024, samt i et lengre perspektiv.

Eiendommene som lot seg selge i vedlegg 1 er solgt og flere objekter i vedlegg 2 er solgt eller er i prosess med å selges. I tillegg er det flere eiendommer som må gjennomgå fradelingsprosesser forut for salg. Når det gjelder eiendommer i vedlegg 3 er det her noen få pågående salg, men i hovedsak er flere salg herfra lagt på vent i påvente av ny kommuneplan som er antatt vedtatt høsten 2023.

Asker kommune har som hovedregel at det ikke selges eiendommer eller del av eiendommer som er avsatt til friområde/grønnstruktur i gjeldende arealplaner. Det er viktig at slike arealer ikke blir privatisert, men beholdes for å ivareta allmennhetens interesser til lek, rekreasjon, og lys og luft i eksisterende boligområder.

Kommunen som privatrettslig grunneier står fritt til å gjennomføre salg av eiendom på lik linje med andre private eiendomsbesittere. EØS avtalen legger derimot føringer for salg av offentlig eiendom. I henhold til EFTA overvåkingsorgan (ESA) sine retningslinjer skal salg av offentlig eiendom enten skje etter bruk av åpen budrunde etter tilstrekkelig kunngjøring, eller etter en uavhengig vurdering av markedsverdien. Salg av kommunens eiendommer skal skje til markedspris, etter kommunens egne salgsprosedyrer og i tråd med ESA's retningslinjer. I hovedsak skal salg av kommunens eiendommer skje i det åpne marked etter tilstrekkelig annonsering.

Kommunens salgsprosedyre åpner for at direkte salg kan skje. Dette er særlig aktuelt ved salg av næringsfestetomt/innløsning av næringsfestekontrakt. Det er tomtens potensial i henhold til nye planer (områdeplan/reguleringsplan) som skal legges til grunn for beregning av tomteverdi. Det skal innhentes takst fra en kvalifisert, uavhengig ekspert. Kommunen står fritt til å avstå fra et salg dersom anbefalt prisnivå ikke kan oppnås. En eventuell avtale om salg av kommunal eiendom forutsetter godkjenning av Formannskapet (over 20 MNOK).

6.2.7 Forvaltning av eierskapet

Asker kommune ivaretar sine grunneierinteresser som en privatrettslig eiendomsbesitter. Dette innebærer en praktisk utøvelse av eierskapet, og en utøvende eierrolle i forbindelse med forvaltningen av den. Eierinteresser skal samtidig sikre allmenne interesser på vegne av innbyggerne og felleskapet.

Videre innebærer dette å bli involvert i pågående planprosesser og byggesaker som ved å motta planinitiativ og oppmålingsforretninger/nabovarsler for uttalelse. I tillegg arbeidsoppgaver som arbeid med tinglysningsoppgaver (hjemmelsdokumenter, rettigheter og forpliktelser mfl..) jordskiftesaker, grunnrettsavtaler, behandling av nabotvister. Rydde opp i uklare eierforhold og usikre grenser.

Eierskapet innebærer et bindeledd mellom øvrig forvaltning i kommunen.

6.3 Fra tidligfase til prosjekt

Det er etablert gode prosesser for investeringsprosjekt for bygg i kvalitetssystemet i Simpli som omfatter hvordan vi gjennomfører mulighetsstudier.

Et investeringsprosjekt følger denne prosessen.



Konseptfasen består av:

- Behovsavklaring eller konseptvalg (denne del-prosessen er under utvikling)
- Innspill til Handlingsprogrammet
- Mulighetsstudie
- Programfase

Det er definert 3 tidspunkt der prosjektet skal presenteres for politisk beslutning:

- PS1: Innspill til Handlingsprogram skal presenteres som en politisk sak før investeringsprosjektet legges inn i handlingsprogrammet (HP).
- PS2: Resultater fra mulighetsstudiet og programfasen skal presenteres politisk nivå for beslutning om prosjektet skal gjennomføres.
- PS3: Dersom antatt entreprisekost (inkl. mva) overstiger 20 millioner NOK skal det som hovedregel fremmes sak for politisk behandling.

Rapport fra forvaltningsrevisjonen av investeringsprosjekt fra 2022 konkluderte med at:

«Forvaltningsrevisjonen viser at Asker kommune gjennom sitt kvalitetssystem Simpli har utarbeidet en helhetlig modell for gjennomføring av investeringsprosjekter, som i stor grad er i samsvar med anerkjente prinsipper for prosjektstyring og god praksis for internkontroll, og som etter revisjonens vurdering legger til rette for en effektiv og kvalitetsmessig god styring av de prosjekter som gjennomføres.

Kvalitetssystemet omfatter skriftlige prosessbeskrivelser, rutiner og maler for sentrale aktiviteter og oppgaver i ulike faser av investeringsprosjektene (initiering, planlegging og gjennomføring), herunder for rolle- og ansvarsdeling, utarbeidelse og kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag for valg av prosjekt, estimering og styring av kostnader og fremdrift, definering av mål, gjennomføring av risikovurderinger, sikring av bruker- og politikermedvirkning, kontrahering og kontraktsoppfølging, oppfølging og håndtering av endringsmeldinger.»

Erfaringer og tilbakemeldinger fra denne og andre revisjoner har vist at for å sikre god gjennomføring av investeringsprosjekt i henhold til Asker kommunes prosesser, er det viktig å opprettholde et sterkt miljø for prosjektledelse i kommunen. Strategien bør fortsatt være å basere seg på egne ansatte prosjektledere i størst mulig grad. Bruken av innleide prosjektledere bør begrenses til å ta topper.

6.3.1 Life Cycle Cost (LCC) og Life Cycle Analysis (LCA)

Hva er LCC

LCC (fra Anskaffelser.no³) kommer av engelsk Life Cycle Cost, på norsk livssyklus-kostnad. LCC-beregninger av et bygg- eller anleggsprosjekt, ser på kostnader for oppføring, såkalte investerings- eller kapitalkostnader, og årlige kostnader i driftsperioden inkludert vedlikehold, også kalt FDVU-kostnader. Summen av kapital- og FDVU-kostnader per år, gir årskostnaden for bygget eller anlegget. Det er laget en standard for å beregne livssyklus-kostnader: NS 3454 Livssyklus-kostnader for bygninger.

Se kunnskapsgrunnlaget for «*Strategisk eiendomsutvikling av bygg gjennom mulighetsstudier og tidligfase for planlegging av kjøp, salg, nybygg, arealeffektivitet og utvikling*» for en nærmere beskrivelse av hva livssyklus-kostnader består av.

Hva er LCA

LCA (fra Anskaffelser.no), en forkortelse av Life Cycle Analysis, er en strukturert vitenskapelig metode for å beregne miljøbelastningen av produkter og tjenester. Metoden er internasjonalt standardisert i ISO 14040 og ISO 14044.

LCA kan vise hvilke miljøpåvirkninger som er størst, hva som er kilden til disse, og hvilken levetidsfase som er viktigst i forhold til ulike miljøbelastninger. Resultatene av LCA-analysen kan gi informasjon om hva som er relevante miljøbelastninger å stille krav til i en anskaffelse. LCA innebærer ingen kostnadsberegninger.

LCC- og LCA-analyser i de ulike fasene av et byggeprosjekt

Det er i tidligfase man har størst påvirkning på livssyklus-kostnader og LCC- eller LCA-analyser har størst verdi når de brukes som beslutningsgrunnlag. Det er også i tidligfase LCC- og LCA-analyser er enklest å gjennomføre, og nytteverdien er ofte stor sett i lys av ressursinnsatsen.

LCC-beregninger gjort på et ferdig bygget bygg gir også godt beslutningsgrunnlag for å beregne behov for avsetninger til forvaltning, drift og vedlikehold av bygget i løpet av dets levetid.

I investeringsprosjekt i Asker kommune gjøres det elementer av livsløpsvurderinger, men det er ikke noen veldefinert prosess for bruk av LCC- og LCA-analyser i de forskjellige fasene. Elementer av LCA-beregninger gjøres i investeringsprosjektene. LCA brukes ofte i vurdering av energiløsninger, men også til å vurdere valg av materialer eller løsninger.

³ Anskaffelse.no er DFØ (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring) sine fagsider om offentlige anskaffelser

PRU og Eiendom har nå startet et arbeid med å definere prosesser for bruk av LCC og LCA innenfor 2 hovedområder:

1. LCC og LCA som grunnlag for valg av alternativer / løsninger:
 - Første overordnede vurderinger skal gjøres i Konseptfasen
 - Brukes som grunnlag for «samfunnsøkonomisk analyse».
 - Benytter overordnede parametere knyttet til areal og tomtevalg.
 - Vurderingene skal brukes som input til politisk sak nr 2 (etter programfasen).
 - Nye LCC- og LCA-beregning i forprosjekt-fasen
 - Skal brukes til å vurdere ulike løsninger opp mot hverandre alternative energiforsyningsløsninger, materialvalg mm.
 - Beregningene brukes som input til politisk sak nr 3 (etter forprosjekt og før kontrahering av entreprenør).
2. LCC beregninger som input til avsetninger til drift og vedlikehold:
 - LCC-tall beregnes for ferdig bygg (som bygget).
 - Brukes som grunnlag for å tildele driftsmidler.

6.3.2 Enhetlig standard

For å sikre en nøktern, men god nok standard for kommunens formålsbygg, vedtok formannskapet i gamle Asker den 30. august 2016 at det skal utvikles enhetlige standarder for kommunens formålsbygg (skoler, barnehager, sykehjem, omsorgsboliger og boliger). Dette gjelder både bygningsmessig kvalitet, arealeffektivitet og rom- og funksjonsprogram. Dette er viktig for å sikre at innbyggerne tilbys lik kvalitet, og ikke minst at planleggings- og gjennomføringsfasen effektiviseres. Arbeidet med disse standardene var på det tidspunktet et nybrottsarbeid som bl.a. NKF (Norsk Kommunalteknisk Forening) har latt seg inspirere av.

I Grunnlagsdokumentet som ble utarbeidet før kommunesammenslåingen i 2020 ble det i punkt 8.4.3 Enhetlige standarder for den kommunale eiendomsmassen, verifisert at dette arbeidet skulle videreføres i ny kommune. Det står videre at vi skal bygge alle fremtidige bygg med utgangspunkt i enhetlig standard.

Følgende dokumenter er utviklet og i bruk:

- Standard Rom- og funksjonsprogram for skoleanlegg - Ungdomsskole
Utviklet og politisk vedtatt i 2017
(gjelder 6 parallell ungdomsskole)
- Standard rom- og funksjonsprogram for barnehager
Utviklet og politisk vedtatt i 2020
- Standard tekniske og FDV-begrunnede krav
Utviklet i 2017 og revidert i 2019

Det ligger som føring at standarddokumentene ved behov skal bli oppdatert for å ivareta lovendringer, endringer i kommunens premisser (temaplaner, strategier, politiske saker etc.) samt utvikling i eiendomsbransjen.

Enhetlig standard er kravdokument til prosjektering og eventuelle avvik fra Rom- og funksjonsprogram behandles politisk. (I politisk sak 2 skal resultater fra mulighetsstudiet og programfasen presenteres for beslutning om prosjektet skal gjennomføres.)

Videreutvikling og vedlikehold av enhetlig standard

Standard rom- og funksjonsprogram for barneskoler ble presentert som sak i for oppvekstutvalget i juni 2020 (saksnr 20/03503-1). Saken ble vedtatt utsatt og deretter trukket fra sakskartet til de øvrige utvalgene. Arbeidet med Standard rom- og funksjonsprogram for barneskoleanlegg er lagt på is inntil videre.

I henhold til Handlingsprogrammet for 2022-2025 skal en enhetlig standard for omsorgsboliger ferdigstilles i 2022. Arbeidet er ikke prioritert og er ikke igangsatt.

En arbeidsgruppe jobber nå med å oppdatere standarden for Tekniske og FDV-begrunnede krav. I dette dokumentet jobbes det også med å sette føringer/standarder for uteområdene til byggene.

6.4 Nøkkeltall

Ved eierstyring, rehabilitering eller utvikling av nye bygg er det primært fire nøkkeltall som er mest relevante når en skal sammenligne kostnader:

- Areal per elev/bruker
- Investeringskostnader per kvadratmeter
- Investeringskostnader per bruker
- FDVU kostnader for sammenlignbare bygg

Totalt areal og kostnader per kvadratmeter søkes å holdes så lavt som mulig. Det er stor bevissthet om at både når det gjelder kostnader og påvirkning på miljø og klima er antall byggede kvadratmeter helt utslagsgivende.

Prognosesenteret, et frittstående markedsanalyseforetak, samler inn nøkkeltall for bygg til oppvekstsektoren fra ni kommuner/fylkeskommuner. Det legges inn data på kostnader og areal for ulike byggtypen som f.eks. barneskoler og barnehager. Tallene indeksreguleres slik at det er mulig å sammenligne kostnader for eldre og nyere bygg.

For investeringsprosjekt brukes primært data fra Prognosesenteret for kommunens egne bygg som erfaringsgrunnlag ved budsjettering av nye bygg. Det er mulig å ta ut statistikk på gjennomsnittlig byggekostnader per kvadratmeter for f.eks. alle barneskolene som medlemmene har lagt inn. Se Kunnskapsgrunnlaget for «*Strategisk eiendomsutvikling av bygg gjennom mulighetsstudier og tidligfase for planlegging av kjøp, salg, nybygg, arealeffektivitet og utvikling*» for mer om disse erfaringstallene.

Innenfor forvaltning, drift og vedlikehold er det mange nøkkeltall som kan framskaffes via SSB⁴/KOSTRA⁵ eller via ulike nettverk. Fra høsten 2022 er Asker kommune innlemmet i ASSS⁶-nettverket, noe som vil gi innspill til relevante sammenlignbare styringsdata.

⁴ Statistisk sentralbyrå

⁵ KOfmune-Stat-RApportering

⁶ Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner

SSB presenterer følgende nøkkeltall under eiendomsforvaltning for 2021:

Nøkkeltall	Enhet	Asker		Lillestrøm		Bærum		Kostragruppe 12		Landet uten Oslo	
		2021	+	2021	+	2021	+	2021	+	2021	+
Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i prosent av samlede driftsutgifter (prosent)	prosent	10,2		11,5		10,9		9,8		9,5	
Netto driftsutgifter til forvaltning av eiendom per innbygger (kr)	kr	630		334		513		407		357	
Areal på formålsbygg per innbygger (m2)	m2	4,59		4,77		4,76		4,62		5,19	
Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter (kr)	kr	99		173		168		136		109	
Utgifter til driftsaktiviteter per kvadratmeter (kr)	kr	715		649		710		658		636	
Herav utgifter til renhold (kr)	kr	166		182		164		158		172	
Herav energikostnader per kvadratmeter (kr) ¹	kr	146		154		162		134		143	

¹ Før 2017 har dette tallet blitt beregnet ut i fra samlet areal av de utvalgte (fylkes)kommunale formålsbyggene kommunen eier og leier. Her ser vi kun utgiftene opp mot arealet kommunen eier.

Figur 21 Utvalg av KOSTRA nøkkeltall for eiendomsforvaltning i 2021, presentert av SSB

HP 2022 – 2025 satte søkelys på tre av nøkkeltallene vist over:

- Netto driftsutgifter til kommunal forvaltning av eiendommer (F121) per innbygger
- Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter eide formålsbygg
- Energibruk per kvadratmeter eide formålsbygg

Netto driftsutgifter til kommunal forvaltning av eiendommer (F121) per innbygger ligger for Asker høyere enn sammenlignbare kommuner. En kontroll mot Bærum kommune viser at Asker har rapportert for mange stillinger innenfor forvaltning. Dette blir korrigert fra og med 2023. En annen årsak til høye forvaltningskostnader i 2021 kan være at Asker kommune benyttet en del konsulenter bl.a for kartlegging av vedlikeholdsbehov.

Tabellen under viser antall kvadratmeter fordelt på de aktuelle brukerne⁷ av de ulike utvalgte formålsbyggene for 2021.

KOSTRA-funksjon Utvalgte formålsbygg	Areal [m2] per bruker i 2021			
	Asker	Lillestrøm	Bærum	KOSTRA-gruppe 12
130 Administrasjonslokaler	0,29	0,41	0,29	0,39
221 Barnehagelokaler og skyss	14,29	15,36	16,20	15,18
222 Skolelokaler	19,80	18,54	18,80	19,29
261 Institusjonslokaler	110,73	163,35	130,12	125,28
381 Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg	0,63	0,41	0,62	0,55
386 Kommunale kulturbygg	0,27	0,45	0,19	0,31
Totalt utvalgte formålsbygg	4,59	4,77	4,76	4,62

Figur 22 Areal utvalgte eide formålsbygg per innbygger for 2021, presentert av SSB

⁷ Administrasjonslokaler - innbyggere i alt, Førskole - barn i kommunale barnhager, Grunnskole - elever i kommunal grunnskole, Institusjonslokaler - beboere i institusjon, Kommunale kulturbygg - innbyggere i alt, Kommunale idrettsbygg - innbyggere i alt.

Innrapporterte tall avhenger av eierform og driftsform og må derfor forklares før sammenligning. For eksempel vil det for utleide arealer til privat barnehage, ikke inngå antall brukere i disse. For institusjon vil innleide arealer ikke medregnes, så totalt areal per bruker vil bli lavere.

Tabellen under viser energiforbruk per kvadratmeter for 2021.

KOSTRA-funksjon Utvalgte formålsbygg	Energiforbruk per kvadratmeter i 2021, [kWh/m ²]			
	Asker	Lillestrøm	Bærum	KOSTRA-gruppe 12
130 Administrasjonslokaler	170	118	264	150
221 Barnehagelokaler og skyss	134	161	133	-
222 Skolelokaler	106	145	131	112
261 Institusjonslokaler	205	182	220	176
381 Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg	196	109	164	162
386 Kommunale kulturbygg	157	44	185	103
Totalt utvalgte formålsbygg	139	138	162	134

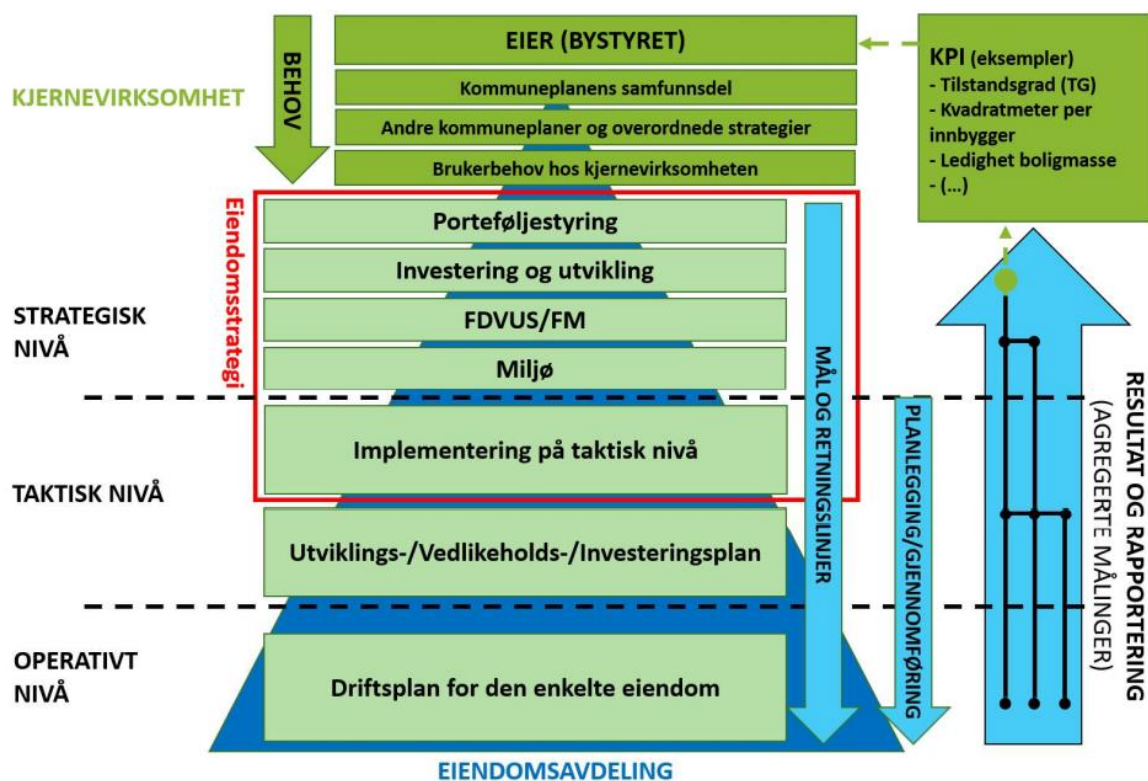
Figur 23 Forbrukstall (kjøpt energi per kvadratmeter bruttoareal) for utvalgte eide formålsbygg i 2021, presentert av SSB

Barnehagelokaler har likt forbruksnivå som Bærum kommune. Skolelokaler ligger vesentlig under da flere av skolebyggene er installert med væske-vann varmepumper som bidrar til redusert energiforbruk. Administrasjonslokaler har høyere energiforbruk da flere er av eldre dato, dekker elbillading og varmes opp med panelovner. Kulturbygg har lange driftstider, mens institusjonslokaler har døgndrift som bidrar til økt energibruk. På idrettsbygg omfattes energibruken drift av energikrevende anlegg som går til kjøling av isflater og oppvarming av kunstgressbaner samt at driftstidene er lange.

7 Utfordringsbildet

I dette kapitlet trekker vi fram et samlet utfordringsbilde som bygger på de underliggende utredningspunktene. Utfordringene oppstår ved å se på gapet mellom trender, føringer og ønsket retning opp mot hva som er dagens status.

Modellen nedenfor viser aktiviteter for kommunal eiendomsforvaltning fordelt på strategisk, taktisk og operativt nivå. Den illustrerer at eiendomsstrategi er plassert på det strategiske nivået og at den bør inneholde porteføljestyling som igjen gir rammer for investerings- og utviklingsstrategien som igjen gir føringer for FDVU-strategien. Miljø og bærekraft er også en viktig del av strategien og handler om redusert ressursforbruk i både driftsfase og ved oppføring av nye bygg. Strategien vil sette rammer for eiendomsforvaltningen som utarbeider utviklings-, investerings- og vedlikeholdsplaner. En eiendomsstrategi må være målbar slik at det er mulig å drive forbedringsarbeid som kan synliggjøre resultater og status. Aggregerte målinger kan gi resultater i nøkkeltall/KPI'er som gir verdifull informasjon om status og utvikling i forhold til ulike prioriterte områder.



Figur 24 Aktiviteter for kommunal eiendomsforvaltning fordelt på strategisk, taktisk og operativt nivå (Lien og Erichsen, masteroppgave juni 2021 Eiendomsstrategi i norske kommuner)

7.1 Eierstyring

I NOU2004:22 ble det pekt på flere kriterier for god eiendomsforvaltning. Det som særlig peker mot eierstyring, er at det bør foreligge overordnede politisk bestemte mål og et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen samt at organiseringen av eiendomsforvaltningen er hensiktsmessig.

7.1.1 Eiendomsforvaltning av bygg

NOU2004:22 peker på at et av kriteriene for god kommunal eiendomsforvaltning er å ha en hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen.

I en rolle er det viktig å tydelig skille mellom ansvaret for strategiske, taktiske og operative oppgaver. Per i dag er ikke virksomhet Eiendom organisert iht den inndelingen over. Det betyr at flere ansatte har oppgaver som spenner over flere av nivåene. Ut fra denne organiseringen fører det lett til at utarbeidelse av planer for tiltak og iverksetting av disse blir skadelidende til fordel for løpende drift.

Det er påstartet et arbeid i Asker kommune med å evaluere organiseringen.

7.1.2 Handlingsregelen

Finansiering av FDVU for investeringsprosjekter

NOU2004:22 peker på viktigheten av riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter.

Byggebransjen peker på at investeringen ved nybygg er om lag 2/3 av de totale kostnadene for at et bygg skal ha en levetid på 60 år. Den resterende 1/3 trengs til FDVU. Teoretiske beregninger anslår at for hver ny kvadratmeter må det årlig bevilges mellom 1.000-1.400 kroner, avhengig av bygningstype, til FDVU fordelt på poster i kontoplan NS 3454 Livssyklus-kostnader for byggverk.

1	2	3	4	5	6
Anskaffelses- og restkostnader	Forvaltningskostnader	Drifts- og vedlikeholdskostnader	Utskiftings- og utviklingskostnader	Forsyningskostnader	Renholds-kostnader
11 Tomt	21 Skatter og avgifter	31 Drift	41 Utsifting	51 Energi	61 Regelmessig renhold
12 Nybygg	22 Forsikringer	32 Vedlikehold	42 Utvikling	52 Vann og avløp	62 Periodisk renhold
13 Hovedombygging	23 Eiendomsledelse og administrasjon	33 Reparasjon av skader	43	53 Renovasjon	63 Ekstraordinært renhold
14 Restkostnad	24	34	44	54	64 Rengjøringsrelaterte oppgaver
15	25	35	45	55	65
16	26	36	46	56	66
17	27	37	47	57	67
18	28	38	48	58	68
19	29	39	49	59	69

Figur 25 Kontoplan iht NS 3454 Livssyklus-kostnader for byggverk

Kostnader til FDVU fordeles omtrent slik:

Hovedposter iht NS 3454	Estimert fordeling per post
2 Forvaltningskostnader	5 %
3 Drift- og vedlikeholdskostnader	20 %
4 Utskiftings- og utviklingskostnader	30 %
5 Forsyningskostnader	20 %
6 Renholdskostnader	25 %

Figur 26 Fordeling FDVU-kostnader per post iht NS 3454

Ca. 20 % er beregnet til å dekke forsyningskostnader (energi og kommunale avgifter, dvs. at det for nybygg trengs ca. 800-1.200 kr/m²/år til postene 2, 3, 4 og 6 i figuren over. Beregninger for nybygg i Asker kommune i 2021 og 2022 viser at det ble bevilget gjennomsnittlig 500 kr/m²/år. Dette er for lavt for å ta vare på bygg og uteområder i et langsiktig perspektiv. Det er behov for å evaluere nivået og prinsippet for tildelte FDVU-midler på nye investeringsprosjekter.

Finansiering av vedlikehold for eksisterende bygg

I henhold til føringer fra K-sak 035/21, skal handlingsregel for verdibevarende vedlikehold evalueres. Nåværende handlingsregel gjelder kun for utvalgte formålsbygg, som utgjør i underkant av 70 % av eid bygningsmasse, og det er kun vedlikeholdskostnader ført i driftsregnskapet som danner grunnlag for nøkkeltallet. Tiltak som gjelder utskifting etter endt levetid, oppgradering eller utvikling som blir ført i investering blir ikke synliggjort i nåværende nøkkeltall for vedlikehold.

Det er ikke nok å ha en handlingsregel for kun utvalgte formålsbygg. Asker kommunes bygningsmasse må sees på som en portefølje for å sikre helhet, utvikling og optimalisering. Kommunen eier en stor bygningsportefølje med et bredt spekter av bygningstyper.

Det er behov for en vurdering av nivået på finansieringen av postene 2-6 iht. kontoplanen i NS 3454 for eksisterende bygg, ref. nøkkeltall for investeringer som ligger på 1.000-1.400 kr/m²/år.

For å se om kommunens bygningsmasse opprettholder ønsket ambisjonsnivå for tilstand, kan dette følges opp gjennom jevnlig overordnede tilstandsvurderinger med multiMap. Se kapittel 7.4 Verdibevarende vedlikehold, for mer informasjon.

7.1.3 Kapasitet og kompetanse

Asker kommune opererer i et stramt arbeidsmarked og det er identifisert som en risiko at vi kan miste gode ansatte og ha problemer med å ansette nye fordi kommunen ikke kan tilby konkurransedyktige vilkår (lønn og goder).

Det forventes at økte oppgaver/arbeidsmengde ikke nødvendigvis blir kompensert med økte ressurser. Eiendom skal forvalte, drifte, vedlikeholde og utvikle en eiendomsmasse som tilfredsstiller dagens og framtidige behov både for brukerne og i hht tekniske og miljømessige krav. I tillegg skal Eiendom ivareta bygg av historisk eller annen kulturell verdi. Med en så stor og variert eiendomsmasse kreves fagkunnskap på mange områder for å bevare og utvikle dens verdi.

Gjennomsnittsalderen i virksomheten Eiendom er i 2022 52 år, hvor 24 % er over 60 år. Av totalt 100 personer er det 38 som fyller 62 år eller mer de neste 5 årene. Av disse er det 13 som fyller 67 år. Dette viser at det bør legges en langsiktig plan for rekruttering og samtidig en hensiktsmessig organisering. Planen må inneholde behov for riktig kompetanse. Fordeling mellom avdelinger vises i tabellen under.

Avdeling	62 - 66 år ila. 2027	67 år eller mer ila. 2027	Totalt ansatte høst 2022
Boligforvaltning og vedlikehold	8	4	15
Byggforvaltning og vedlikehold	8	3	25
Drift	20	6	49
Grunneiendom	-	-	5
Annet	2	-	5
Totalt	38	13	99

Figur 27 Oversikt over antall ansatte i Eiendom som fyller 62 år og 67 år i løpet 2027

Bygg blir stadig mer teknisk avanserte. Det er nødvendig at kommunen innehar spesialisert kompetanse for å kunne forvalte og drifte bygg og uteområder på en forsvarlig og verdibevarende måte. Eksempler kan være å kunne styre SD-anleggene og forstå hvordan grønne/blå tak, som reduserer flomproblematikk, skal vedlikeholdes. Ved rekruttering av renholdere ønskes primært fagarbeidere. Kommunen har utdannet en del fagarbeidere de siste årene internt og ser at det letter arbeidet til avdelingslederne mht. opplæring. Utdanning og rekruttering av fagarbeidere bør opprettholdes.

Utfordringer i forhold til kapasitet og kompetanse håndteres av virksomhetene.

7.2 Eiendom som strategisk innsatsfaktor

NOU2004:22 peker på viktigheten av å drive målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter.

7.2.1 Ulike roller og interesser i kommunal eiendom

Som en større eiendomsbesitter skal Asker kommune ivareta tre forhold:

1. Kommunal eiendom brukes for å nå kommunens økonomiske målsettinger.
2. Kommunal eiendom brukes til å sikre arealer til ulike offentlige tjenesteformål.
3. Kommunal eiendom brukes som virkemiddel for å nå politiske målsettinger.

I tillegg forutsetter bruken av den kommunale eiendomsmassen på tvers av de forskjellige tjenesteområdene et betydelig samspill, både når det gjelder nåværende og fremtidige behov. Asker kommune er avhengig av å ha et bevisst forhold til bruk av eiendom sett opp mot kommunens mange roller, her med tanke på å være en profesjonell aktør både innenfor egen organisasjon, men også eksternt.

Utfordring er å ivareta de tre forholdene som tas opp ovenfor. Samtidig innfrielse av disse forholdene utgjør en betydelig utfordring da de kan oppleves som motstridende.

7.2.2 Strategisk utviklingsplaner

Strategisk utviklingsplan skal danne basis for at fremtidig utvikling av et område, bygg, eiendom og infrastruktur kan legge til rette for virksomhetens tjenester og strategiske mål. Planen fastsetter mål og viser et bredt sett med mulige tiltak og grep som virksomheten kan bruke for å prioritere, konkretisere og planlegge videre hvilke tiltak som skal iverksettes, når det skal skje og på hvilken måte.

Det er utarbeidet flere mulighetsstudier som inkluderer varierende grad av strategiske utviklingsplaner. Det er behov for å avklare i hvilke tilfeller kommunen skal utarbeide strategiske eiendomsplaner for områder eller bygg.

Fravær av strategiske utviklingsplaner kan føre til at kommunen ikke får optimal utnyttelse av arealer og går glipp av synergier i driften av ulike tjenestekområder eller virksomheter.

Det er behov for å utvikle prosesser for å se brukerens totale arealbehov i et fremtidsperspektiv.

Funksjonell egnethet ble kartlagt samtidig med kartleggingen av tilstand våren 2022. De økonomiske konsekvensene av ikke-funksjonelle lokaler kan bli betydelige ved redusert produksjon, lav bygningsmessig levetid eller hyppige inngripende ombygginger. For bygg som innehar fysiske egenskaper som tilsier god tilpasningsdyktighet, ligger forholdene til rette for å utbedre (evt. bygge om) lokalene slik at disse blir funksjonelle. En slik ombygging bør ses i sammenheng med øvrig teknisk oppgraderingsbehov/vedlikehold og langsiktig arealbehov for funksjoner som skal benytte arealet. Et areal kan være dårlig funksjonelt egnet for en aktivitet, men med enkle midler være svært godt egnet for annen aktivitet.

Per i dag gjøres det ikke systematiske gjennomganger av hvorvidt eksisterende bygg og uteområder har god funksjonell standard i henhold til brukernes fremtidige behov og utvikling og om arealene bidrar til at tjenestekområdene når sine mål og strategier. En slik gjennomgang vil kunne bidra til bedre tilpassede bygg og uteområder og bedre utnyttelse av arealer.

7.2.3 Strategisk eiendomsutvikling av kommunens eiendomsressurs

Eiendomsutvikling er et av de viktigste strategiske virkemidlene for verdiskapning i kommunen. For at kommunen skal kunne ha et helhetlig syn med på foredling av sine eiendomsverdier må eierskapet være profesjonelt, der kommunen utgjør en sentral part i eiendoms- og stedsutviklingen. Når det kommer til utviklingen av kommunens eiendommer og Askersamfunnet generelt, er utbyggingstakten er i høy grad styrt av kapasitet på sosial infrastruktur (skoler, barnehager og sykehjem) og teknisk infrastruktur (veg, vann og avløp, kraftforsyning og telekommunikasjon).

Utfordringer kan eksempelvis være:

1. Skole- og barnehagekapasitet (rekkefølgekrav). I et område hvor det ikke foreligger tilstrekkelig skole- og barnehagekapasitet, lar ikke en utbygging seg gjennomføre.
2. Gang og sykkelveier (rekkefølgekrav). Statusen på gang- og sykkelveier i et område kan kostnadmessig bli så høye at en utbygging ikke lar seg gjennomføre i praksis.
3. Vann og avløp (rekkefølgekrav). Status kan få betydning for utbyggingstakten hvis situasjonen i et område ikke er tilstrekkelig sikret.
4. Andre aktuelle forhold slik som rødlistede arter, kultur og andre.

Asker kommune er en betydelig eiendomsbesitter og spiller gjennom dette en viktig rolle i å tilrettelegge for en hensiktsmessig og god stedsutvikling. For at Asker kommune skal være en profesjonell eiendomsutvikler, må kommunen inneha en eiendomsmasse av slik kvalitet at den faktisk kan utvikles på en effektiv og hensiktsmessig måte. Her med tanke på å innfri ovennevnte punkter. I tillegg må eiendommassen befinne seg innenfor kommunens prioriterte vekstområder jf. figur 11 i kapittel 5.2.2 eller at det foreligger nødvendig sosial- og teknisk infrastruktur som muliggjør utvikling.

7.2.4 Strategisk porteføljeforvaltning av kommunens eiendomsressurs

Som en strategisk eiendomsutvikler må Asker kommune aktivt arbeide med foredling og optimalisering av eiendomsporteføljen. Hensikten med dette er å sikre en til enhver tid anvendelig tomtereserve med høy kvalitet.

For at Asker kommune skal kunne betegne seg som en strategisk eiendomsutvikler forutsetter dette at det foreligger en tydelig oversikt over hvilke eiendommer kommunen til enhver tid besitter og hvilke behov disse skal dekke. Formålet med eierskapet til den enkelte eiendom må være tydelig definert, herunder hva som kan selges og eventuelt utvikles/transformeres.

En helhetlig strategisk porteføljestyring må til for å kunne ta i bruk virkemiddelet kommunen besitter i form av egne eiendomsressurser. Ved å ta en aktiv rolle i strategisk kjøp og salg av eiendom og føre en aktiv og profesjonell porteføljestyring kan kommunen gjennom bruk av egne eiendomsressurser oppnå mål og strategier på tvers av de forskjellige tjenestoområdene.

Asker kommune må ha tilstrekkelig innsikt i fremtidige arealbehov og at det på denne bakgrunn legges til rette for gjennomføring av strategiske oppkjøp av nødvendige grunneiendommer. Kommunen som grunneier må avklare de interne behovene hos kommunens virksomheter, slik at kommunen kan være i forkant med å skaffe til veie nødvendige arealer før behovet er akutt.

Utfordringer i dag:

- Ingen digitale plattformer/løsninger som gjør tomteporteføljen levende og tilgjengelig på tvers i kommuneorganisasjonen. Slike løsninger vil profesjonalisere kommunen porteføljeforvaltning.
- Begrensede midler for å gjennomføre nødvendige mulighetsstudier for å vise potensialet til enkelte større eiendommer.
- Ingen nøkkeltall jf. kommunens porteføljeforvaltning.

7.2.5 Eiendomsutvikling og arealplanlegging

En klar utfordring ved å ta i bruk kommunens eiendommer som et politisk virkemiddel er å skille de ulike rollene fra hverandre. Asker kommune som offentlig planmyndighet skal fatte vedtak uavhengig av hvem som har hjemmel til eiendommen. Når det legges planmessige føringer for utviklingen i Asker kommune må kommunens eiendommer behandles på lik linje med andre eiendommer som er i privat eierskap. Dette innebærer på den ene siden at kommunens eiendommer gjennom tettstedsplaner kan inntas i kommuneplanens arealdel som prioriterte utviklingsområder. På den andre siden kan kommunen også risikere at større ubebygde utviklingsområder tas ut av planen. Følgelig må Asker kommune på lik linje med andre privatretslige utviklere forholde seg til avsetninger i gjeldene kommuneplan og vedtatte juridisk bindende reguleringsplaner.

Utfordringer i dag:

- Inneha tomteportefølje i områder som er avsatt til utbygging i kommuneplanens arealdel.
- Kommunens eiendomsmasse nyttes som virkemiddel for å innfri boligpolitiske strategier, noe som kan ha en verdiforringende effekt. Dette kan komme til uttrykk ved at ønsket miljø- og boligpolitikk inntas som kontraktsbestemmelser ved salg av eiendom i henhold til privatretslige prinsipper.

Viser til tilsvarende utfordring under punkt om strategisk eiendomsutvikling av kommunens eiendomsressurs.

7.2.6 Strategisk kjøp

Større utbygginger i pressområder krever utvidelse av arealer til sosial infrastruktur som blant annet skoler, barnehager og helse- og omsorgsbygg. Dette forutsetter at kommunen innehar en tilstrekkelig tomteresevne til å imøtekomme egne fremtidige arealbehov. Som følger av dette er det av avgjørende viktighet at det tidlig tas stilling til strategiske eiendomserverv i aktuelle pressområder, samt i områder der fremtidig fortetting planlegges, uavhengig av om arealbehov er avklart. Dette kan blant annet være erverv av eiendommer som ligger i direkte tilknytning til eiendommer som allerede er i kommunalt eierskap, som f.eks. eiendom som grenser til skole og barnehager. I denne sammenheng må det tilrettelegges for god kommunikasjon med planmyndigheten, slik at kommunen som grunneier kan være i forkant med tanke på regulering av kommunens egne eiendommer og nye evt. nye eiendomsområder.

Det er en utfordring i dag at kjøp av eiendom skjer ofte ad hoc, det er ikke avsatt midler til kjøp av eiendom pr. i dag, noe som gjør det vanskelig å agere raskt i en markedssituasjon.

7.2.7 Strategisk salg/salgskrav

Gjennom handlingsprogrammet er det vedtatt et salgskrav på 40 MNOK pr. år i fireårsperioden.

Utfordringer i dag:

- Mangler salgsobjekter med tilstrekkelig kvalitet til å innfri fastsatt salgskrav med unntak av noen få større eiendommer.
- Høyt salgskrav medfører at kommunens salgbare eiendomsreserve reduseres uten at det tilføres særlig nye objekter, noe som på sikt vil gjøre det vanskeligere å innfri fremtidige salgskrav.

7.3 Fra tidligfase til prosjekt

Det jobbes kontinuerlig med å forbedre og gjennomføre gode og systematiske prosesser for behovsavklaring/konseptvalg tidlig i investeringsprosjekt.

I konseptfasen skal behov og mulighetsrommet utforskes og utfordres før endelig beslutning om konsept vedtas. Dette vil kunne utvikle mer kostnadseffektive og arealoptimaliserte løsninger. Med konsept menes hvilken løsning man velger for å løse et problem eller dekke et samfunnsbehov, inklusive om behov kan dekkes ved ombygging av eksisterende bygg. I arbeidet med konseptvalg skal det gjøres en alternativanalyse som redegjør for et ønsket alternativ vs et null-alternativ og (minst) et nedskalert alternativ. Omfanget på en behovsavklaring eller konseptvalg avhenger av antatt investeringskostnad for prosjektet. For de største prosjektene bør det vurderes om det skal gjøres en samfunnsøkonomisk analyse som en del av alternativanalysen.

7.3.1 Life Cycle Cost (LCC) og Life Cycle Analysis (LCA)

Asker kommune må ha et bevisst forhold til hva vi ønsker å oppnå og hvilke forutsetninger som skal legges til grunn når vi ber om LCC- eller LCA- beregninger. Det er et behov for å definere hensikten med beregningene og hvordan disse skal brukes i de ulike fasene av et investeringsprosjekt.

Dersom kommunen skal få noen gevinst av å gjøre LCC- eller LCA-beregninger i de forskjellige fasene må PRU og Eiendom også ha ressurser med kompetanse på LCC/LCA. Dette er et teknisk komplisert fagområde som krever et kompetanseløft i form av økt

bestiller- og brukerkompetanse. Uten egen kompetanse risikerer kommunen i beste fall å betale for å få beregninger vi ikke greier å nyttiggjøre oss, og i verste fall å få data som brukes feil og dermed beslutninger på feil grunnlag.

Program for beregning av LCC eller LCA benytter erfaringstall for å kalkulere kostnader fordelt på poster beskrevet i Norsk Standard NS 3454:2013: Standard for livssyklus-kostnader for byggverk. Asker kommune konterer i dag ikke sine kostnader i henhold til denne kontoplanen. Bedre kunnskap om reelle kostnader i henhold til kontoplan vil kunne være nyttig input til kontinuerlig forbedring av beregningsmodellene ved å tilpasse disse til kostnadsnivået i Asker kommune. Det er imidlertid ikke klart om det gir tilstrekkelig kost-nytte verdi å kontere kostnader for drift, vedlikehold og utvikling i henhold til denne kontoplanen framfor å benytte seg av allmenne erfaringstall. Dette bør vurderes.

7.3.2 Enhetlig standard

Med raske teknologiske endringer og utvikling i det politiske synet på arealutnyttelse er det utfordrende og ressurskrevende å holde Enhetlig standard oppdatert. Dagens standarder er basert på eksisterende teknologi, og er til dels et hinder for å ta i bruk ny teknologi og ta del i den teknologiske utviklingen. For eksempel er det en rivende utvikling innen ventilasjon og automasjon. Ved oppdatering av standarden må det også tas hensyn til i hvilken grad organisasjonen har kompetanse til og er i stand til å nyttiggjøre seg investeringer i ny teknologi.

Tilsvarende er det utvikling i f.eks. synet på god pedagogikk, utnyttelse, sambruk og flerbruk av arealer. Det er i dag mer fokus på sambruk og at arealene skal få økt bruksfrekvens. En standard med definerte rom og arealstørrelser vil kunne hindre at det iverksettes gode prosesser for arealoptimalisering. Med gode prosesser forstår vi bl.a. aktiv brukermedvirkning som ender opp i at brukerne opplever at bygg og uteområder gir mer nytte, samtidig som kommunen sparer areal og kostnader.

Standarder kan virke hemmende på utviklingen av nye tanker og løsninger. Enhetlig standard favoriserer til en viss grad gårsdagens byggetekniske og funksjonelle løsninger. Behovet for standardiserte løsninger bør balanseres mot åpenhet for nye ideer og løsninger.

Det er et stort behov for å oppdatere flere av standardene som utgjør «Enhetlig standard». Arbeidet med å holde standardene oppdaterte og relevante er meget ressurskrevende, og det mangler både ressurser og definerte prosesser for å forvalte og vedlikeholde standardene.

Det bør vurderes om standardene skal være mer overordnet og heller gi mer føringer enn konkrete løsninger innenfor et definert handlingsrom.

I gamle Asker ble det også utviklet en Standard for felles funksjonskrav for formålsbygg, som ble revidert i 2019. Denne standarden bør revideres sammen med de andre standardene. Alle standarddokumentene bør sees mer i sammenheng slik at ikke samme kravområder beskrives flere steder og kommer i strid med hverandre. Denne standarden bør rendyrkes til å omhandle generelle krav som ikke har med selve bygget å gjøre, som f.eks. krav til uteområder og utsmykning. Standarden bør vedtas administrativt.

Ny Standard for Rom- og funksjonsprogram for barneskoler bør ferdigstilles og fremmes for utvalgene for politisk vedtak.

Enhetlig standard for omsorgsboliger bør prioriteres ned da de tekniske kravene er dekket av Standard for felles funksjonskrav for formålsbygg og Standard tekniske og FDV-begrunnede krav. En egen standard for rom- og funksjonsprogram er først og fremst nyttig for den type bygg man bygger relativt mange og like av. Store omsorgsboliger (sykehjem) bygges relativt sjeldent i Asker kommune. Det er store endringer knyttet til behovsvurderinger for omsorgsboliger, med fokus på innsatstrapp og fleksibilitet i bygningsmasse for fremtidig utvikling. Det vurderes derfor som lite hensiktsmessig å utarbeide egen standard på dette nå.

Enhetlig standard gjenspeiler ikke ambisjonene i Temaplan for klima og miljø. I henhold til Enhetlig standard skal miljø- eller energikrav utover teknisk forskrift behandles som tilvalg, mens temaplanen har høyere ambisjoner for framtidsrettede bygg og anlegg.

7.4 Verdibevarende vedlikehold

NOU2004:22 peker på viktigheten av å drive godt, verdibevarende vedlikehold.

Bygninger og tilhørende uteområder må vedlikeholdes hvis de ikke skal forfalle og bli ubrukelige tidligere enn nødvendig. Følgeskader fører til at vedlikeholdsetterslepet blir betydelig høyere enn summen av «sparte» vedlikeholdsmidler.

Universell utforming av bygg og uteområder handler om mer enn å innfri minimumskrav i tekniske forskrifter. Det handler om å gi flere mennesker mulighet for opplevelser i hverdagen, deltakelse i samfunnet, om folkehelse og om sosial bærekraft. Konkrete behov som oppstår blir ivaretatt.

Sunne og tilrettelagte bygg, både for brukere og ansatte, er viktig i et helsefremmende perspektiv. I dette ligger alt fra å benytte helsefremmende materialer i bygget til å følge opp problemer med blant annet ventilasjon, radon og asbest. I tillegg til byggeteknisk kompetanse er samhandlingen med tjenesteområdene viktig for best mulig løsninger.

Selv om samlet vektet teknisk tilstandsgrad for den kartlagte bygningsmassen i Asker kommune fremstår som god, er det viktig å understreke at dette har med at det er bygget mye nytt de siste 20 årene. Det påpekes at det fortsatt er flere bygg med dårlig tilstand i porteføljen med store behov for vedlikehold og annen oppgradering. Dersom bygningene ikke er gjenstand for tilstrekkelig vedlikehold i årene som kommer, vil det gi et større oppgraderingsbehov enn det som er estimert i rapporten «multiMap-kartlegging av bygningsmassen» fra Multiconsult. Vedlikeholdsetterslep vokser eksponentielt og mindre feil kan føre til hurtigere forringelse av andre bygningskomponenter. For bygg som er 25-30 år gamle må man regne med store kostnader knyttet til utskiftninger ettersom flere av de tekniske anleggene når sin levetid.

Etter å ha kartlagt alle uteområdene knyttet til de kommunale byggene er det avdekket et markant oppgraderingsbehov. Behovet for oppgraderinger er betydelig og vidstrakt utover hele kommunen. Etterslepet har oppstått på grunn av manglende vedlikehold. Kartleggingsverktøyet multiMap vil være et godt redskap for å se utviklingen i årene fremover.

Det er behov for å jobbe videre med en mer detaljert oversikt over tilstanden på alle uteområdene. Dette må systematiseres i et hensiktsmessig system/verktøy for å kunne prioritere ulike tiltak. Det er behov for å sette et ambisjonsnivå differensiert på uteområder knyttet til ulike typer bygg. Et slikt arbeid vil synliggjøre kostnad for å drifte og vedlikeholde

ulike typer uteområder. Miljøvennlige uteområder er ofte dyrere å vedlikeholde og dette må tas hensyn til i nye prosjekter.

Rehabilitering og ombruk vil føre til at vedlikeholds- og utviklingskostnadene for et bygg vil øke ettersom gjenbrukte bygningsdeler vil ha kortere levetid enn nye. Til en viss grad flytter man kostnader fra investeringsbudsjett til vedlikeholdsbudsjett, og dette er det viktig å synliggjøre når man vurderer alternative løsninger og budsjetterer for vedlikehold. Dette må hensyntas når det tildeles FDVU-kostnader.

Resultater fra kartlegging av byggenes tekniske tilstand, tilpasningsdyktighet og funksjonell egnethet er et godt underlag for videre arbeid med porteføljen både for strategiske, taktiske og operative oppgaver. Det er nødvendig å systematisere funnene fra A, B og C-kategoriseringen av bygg med tilhørende drifts- og vedlikeholdsstrategier ut fra en helhetlig porteføljestyring og byggets planer for investering og utvikling der organisasjonens funksjonelle behov og framtidsutsikter er ivarettatt.

I kapittel 7.1.2 Handlingsregelen pekes det på parametere som skal være styrende for verdibevaring av kommunens eksisterende bygningsmasse.

Rapporten fra Multiconsult anbefaler at det defineres et ambisjonsnivå for samlet vektet teknisk tilstandsgrad for hele porteføljen, samt spesialisert for ulike bygningskategorier, for å definere et grunnlag for prioritering av vedlikehold og utskiftningsmidler.

Kommunen har i dag ingen vedtatt vedlikeholdsstrategi for hele bygningsporteføljen. En vedlikeholdsstrategi må være målbar. Multiconsult definerer følgende begreper innen vedlikeholdsstrategi:

- **Akseptnivå** – forhåndsdefinert krav til tilstand før vedlikeholds- og/eller utskiftingstiltak må gjennomføres for å unngå at bygningens/ bygningsdelers/ objekters verdi forringes betydelig.
- **Ambisjonsnivå** – den tilstanden man har mål om å opprettholde for bygningsmassen over tid. Normalt er ambisjonsnivået høyere enn akseptnivået.
- **Verdibevarende vedlikehold** – bidrar til utvikling over tid på grunn av utskifting, men funksjonaliteten er uendret.

Til sammenligning har Fredrikstad i sin «Strategi for verdibevarende eiendomsforvaltning 2020-2023» følgende aksept- og ambisjonsnivå:

- På bygningsdelsnivå skal det ikke forekomme TG 3 (alvorlig svikt).
- På bygningsdelsnivå skal kombinasjonen TG 2 og KG 3 (etterslep med konsekvenser og følgeskader) ikke forekomme.
- På bygningsnivå skal det ikke forekomme bygg dårligere enn vektet TG 1,5.
- På porteføljenivå skal samlet TG ikke være dårligere enn TG 1,2 som anses å være akseptabelt i en samlet portefølje.

I tillegg kan ambisjonsnivået differensieres mellom bygningskategoriene og/eller klassifisering i A-, B- og C-bygg. En kategorisering i A-, B- og C-bygg vil gi et transparent og rasjonelt grunnlag for prioritering av vedlikehold og investeringsmidler. Se figuren under.

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

Figur 28 Kategorisering av bygg ift investeringer. Kilde: Multiconsult

Ifølge Multiconsult er vanlig ambisjonsnivå for større eiendomsbesittere en vektet teknisk tilstandsgrad på 1,2-1,3. Selv om Asker kommunes bygningsmasse i dag har en vektet teknisk tilstandsgrad på 1,09, må det forventes at selv med verdibevarende vedlikehold, vil den vektete tilstandsgraden nærme seg 1,2 når den nye bygningsmassen blir over 5 år.

Det anbefales at det gjennomføres tilstandskartlegging i multiMap hvert 3.-4. år. På den måten vil man kunne følge med på den tekniske tilstanden over tid og jobbe systematisk for å tilbakestille og forebygge vedlikeholdsetterslep.

Kommunen eier en stor bygningsportefølje med et bredt spekter av bygningstyper. Det er viktig at Asker kommunes bygningsmasse sees på som en portefølje for å sikre helhet, utvikling og optimalisering.

Meråpne bygg gir økte drifts- og vedlikeholdskostnader som følge av økt energiforbruk og større slitasje. Ut fra et klima- og kostnadsperspektiv er dette å foretrekke fremfor at kommunen skal ha økte arealer.

Asker kommune har behov for langsiktig plan for energibesparende tiltak/prosjekter for å redusere kommunens driftskostnader og miljøfotavtrykk i eksisterende bygg. Som grunnlag for en slik plan er det behov for energikartlegging av bygg og tilstandskartlegging av varmeanlegg, ventilasjon, varmepumper etc. for å identifisere bygg med størst potensiale for ytterligere energireduksjon.

Et dilemma er at elbilladere for kommunens tjenestebiler henter strøm fra bygget. Dette øker byggets strømforbruk og det vanskeliggjør identifisering av energibesparende tiltak. Elbilstrategien må si noe om løsninger for å skille dette og hvor det skal kostnadsføres. Det samme gjelder kunstgressbaner da disse får varme fra tekniske anlegg i bygg.

7.5 Arealutnyttelse

I NOU2004:22 trekkes effektiv arealutnyttelse fram som et viktig kriterium for god eiendomsforvaltning og som bør gjenspeiles som en dedikert oppgave i en eiendomsvirksomhet.

Ved nybygging er det god anledning til å planlegge for en god arealutnyttelse både med hensyn på areal per bruker og legge til rette for sambruk.

Ved å analysere arealbruk i kommunen kan man oppnå bedre arealeffektivitet og dermed bidra til mer klimavennlige løsninger. Arbeidsgruppen for arealeffektivitet i NKF Osloregionnettverket, har laget rapporten «Areal effektivitet i kommunene» som ser på økonomiske og miljømessige gevinster ved å være arealeffektive. Det blir anbefalt i rapporten at arealeffektivitet må bli et prioritert satsningsområde, som skal se på og vurdere om nye behov i kommunen kan dekkes innenfor eksisterende bygningsmasse. Areal er den største miljø- og kostnadsdriveren innen eiendomsforvaltning. Dersom kommunen kan dekke behovet for areal innen eksisterende areal i stedet for å bygge nytt, vil det frigjøre betydelige summer som kan brukes til å oppgradere og vedlikeholde eksisterende bygningsmasse samtidig som CO₂-utslippet reduseres.

I tillegg ser man nytte av å koordinere behov med brukerne av bygget for å kunne kartlegge om endringer i bygget kan gjøre bruken av arealet mer effektivt. Behov og måter man jobber på endrer seg over tid, og det er viktig å tilpasse byggene slik at bruken er mer hensiktsmessig. Å drive virksomhet i uhensiktsmessige lokaler kan hemme effektiviteten, og i kombinasjon med manglende vedlikehold og forfall har det ført til at mange kommuner har valgt å rive og bygge nytt. Det er økende bevissthet blant politisk og administrativ ledelse i kommunene om at vi må ta vare på og bruke eksisterende arealer fremfor å bygge nytt. Stram kommuneøkonomi tvinger frem at kommunene må tenke nytt og bli mer bevisst på effektiv utnyttelse av eksisterende areal. Kommunene trenger kompetanse for å kartlegge og analysere arealbruken og ikke minst lede gode prosesser mellom de som har arealbehov.

Rapporten fra NKF Osloregionnettverk har følgende forslag til løsninger og videre arbeid:

- Samordning av arealbehovet på tvers av sektorer
- Kartlegge faktisk arealbruk 24/7 av aktuelle bygninger
- Innføre bookingsystem for arealer
- Sammenligne CO₂utslipp ved nybygg mot vedlikehold/rehabilitering/ombygging av eksisterende bygg
- Styrke kompetanse i arealkartlegging, analyse og prosess
- Vedlikehold og tilpasse eksisterende bygg til nye behov
- Erfaringsutveksling med andre kommuner om metoder og resultater

Det er startet opp et arbeid med en mulighetsstudie for kontorarbeidsplasser for 1000 kommunalt ansatte i Asker sentrum generelt og på Trekanten spesielt. Mulighetsstudien vil utrede mulighetsrommet for samarbeid, sambruk, arealeffektivitet og nye måter å jobbe på. Det vil utarbeides en helhetlig plan for lokalisering av kommunalt ansatte i Asker sentrum generelt og på Trekanten spesielt.

Et planmessig arbeid med å utnytte eksisterende arealer må settes i system. Det er behov for å synliggjøre kostnader ved arealbruk, hvordan dette påvirker eier, bruker og forvalter og se på insentiver og virkemidler for effektiv arealutnyttelse.

7.6 Samhandling

For å levere gode og effektive tjenester til brukere og innbyggere er god samhandling på tvers av tjenesteområder og mellom avdelinger og virksomheter i Samfunnstjenester helt nødvendig.

Innenfor forvaltning, drift og vedlikehold er dialogmøter med brukere, koordineringspottmøter og styringsgruppemøter for pågående investeringsprosjekter eksempler på viktige samhandlingsarenaer. Det er behov for å videreutvikle informasjonskanaler der nødvendig informasjon tilfaller riktige personer/instanser.

Kommunens fokus på sambruk og meråpne bygg er positivt. Tjenesteområde Medborgerskap, som har ansvar for utlån av arealer, må samhandle med virksomhet Eiendom om hvilke arealer som er egnet for utlån. Det bør også evalueres rutiner for oppdekking av kostnader knyttet til bruk.

Sambruk og meråpne bygg fører til økt brukstid av de tekniske anleggene som igjen vil medføre økt energibruk. Det er viktig at varme, ventilasjon og belysning kun brukes ved behov. Bevegelsesstyring av varme, ventilasjon, og belysning er lite utbredt i eksisterende bygningsmasse og vil kunne være viktig for å oppnå behovsstyrt drift. For å kunne lykkes med gode løsninger for sambruk av bygg er det behov for økt samhandling og koordinering på tvers av tjenesteområder. Det er helt nødvendig at eiendomsvirksomheten er informert for å kunne styre byggene på en kostnadseffektiv måte.

Uteområdene til kommunale bygg har liten grad av samarbeid med frivilligheten og innbyggere. Det er noe dugnadsvirksomhet på skoler og barnehager og i få tilfeller på bo- og omsorgssentre. Det er ikke utarbeidet rutiner eller retningslinjer rundt frivillighet per i dag. Utfordringen er den samme som for byggene, det krever mye oppfølging fra forvalter for at det skal utføres forskriftsmessig. I F-sak 224/22 Vedlikehold av kommunale uteområder ble det vedtatt følgende i punkt 2 «Tiltak knyttet til vedlikehold av kommunale uteområder følges opp videre gjennom temaplan eiendom, og skal omfatte innovasjon, universell utforming, frivillighet og samarbeid».

Eiendom har i noen grad samarbeid med innbyggere, lag og foreninger om at de kan utføre vedlikehold på kommunal eiendom mot at kommunen sørger for innsatsmidler. Dog krever dette oppfølging fra forvalter slik at arbeidet utføres forskriftsmessig. Det er ikke nedfelt egne retningslinjer eller prinsipper for dette.

Videreutvikling av bedre samhandling håndteres av virksomhetene.

7.7 Digitale verktøy

For å møte morgendagens behov samt krav til effektivisering er det viktig å kartlegge behov og lage en god plan for utvikling og implementering av digitale systemer.

I dag er store deler av oversikten over kommunens grunneiendommer lagt i «ikke-levende» dokumenter som ikke er tilgjengelig for øvrige deler av kommuneorganisasjonen. Dette vanskeliggjør nødvendig innsikt og medvirkning fra virksomheter som kan ha interesse av disse eiendommene. Det er behov for verktøy for utveksling av informasjon, data og nøkkeltall på tvers av tjenesteområdene. Et samhandlingsverktøy som kan nyttes på tvers av tjenesteområdene når det gjelder kommunens eiendommer, og ulike planer som kommer/er igangsatt/ for fremtiden. Det er også behov for samhandlingsverktøy som

viser hva vi jobber med av prosjekter, og hvilke eiendommer vi eksempelvis har for salg (egen web side) eksternt, rettet mot innbyggere og næringsliv.

Forvaltningssystemet for bygg (LYDIA) som benyttes i dag har begrensninger og blir heller ikke videreutviklet fra leverandør. Det er behov for et forvaltningssystem som i større grad er knyttet til andre systemer og ytterligere kan automatisere oppgaver.

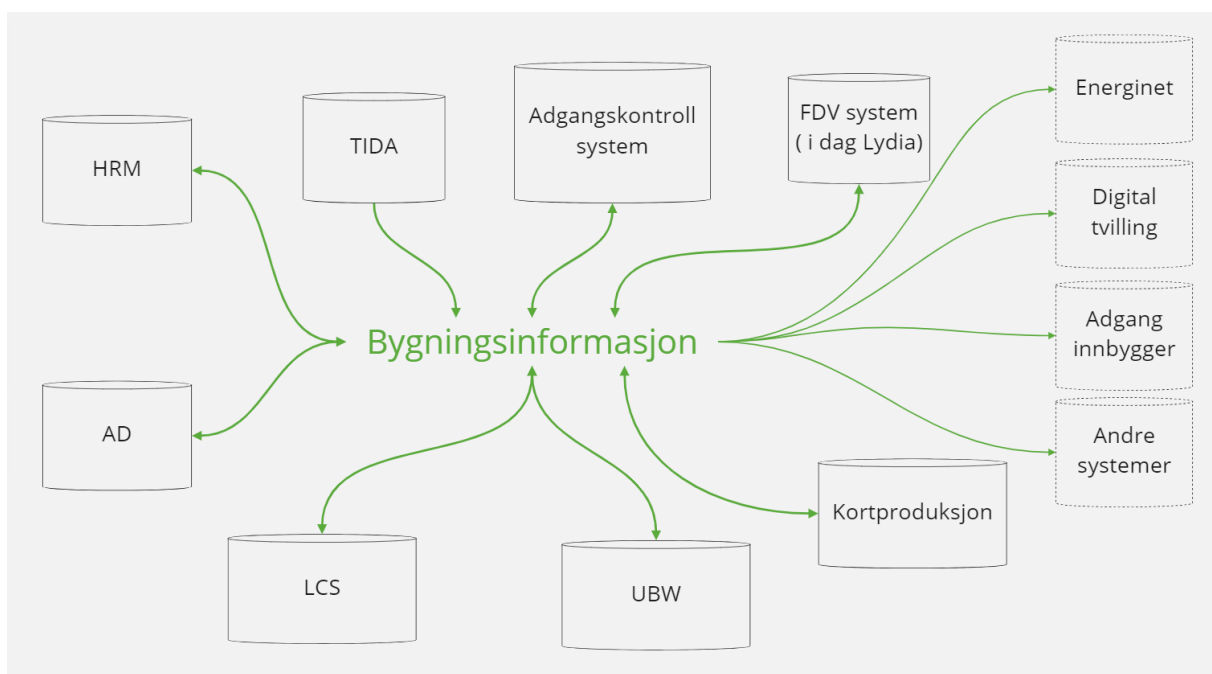
I konseptnotat og prosjektforslag «Adgangskontroll og ID-kort på kommunale bygg», utarbeidet høsten 2022, er det pekt på utfordringer knyttet til dagens prosesser, roller og system for adgangskontroll. Dette gjelder for ansattes adgang til bygg i kommunen. Valg av konsept vil påvirke Eiendom.

Det jobbes med å installere målere for å kunne ta ut energiforbruk på andre energivarer (fjernvarme, bioolje, gass, pellets) enn strøm. I tillegg er det behov for å implementere flere nye basisfunksjoner i energioppfølgingssystemet for å kunne oppnå enklere oppfølging av drift og energibruk.

Anlegg for sentral driftskontroll (SD-anlegg) er viktig for å kunne overvåke og styre tekniske anlegg i bygg på en miljø- og kostnadseffektiv måte. For å lage en hensiktsmessig plan for bruk og utvikling er det behov for tilstandskartlegging av SD-anlegg. Det er behov for å utforme SD-strategi for hensiktsmessig videreutvikling.

Det jobbes med å digitalisere kart over driftsoppgavene på uteområdene og kommunikasjon mellom forvalter og drift samt ut mot bruker.

Ved innføring av nye digitale verktøy er det viktig å sikre en god implementering av disse, inklusive god planlegging og opplæring.



Figur 29 Effektiv informasjonsflyt på tvers av systemer som inneholder bygningsinformasjon, fra konseptnotat og prosjektforslag for digitalisering

7.8 Nøkkeltall

NOU2004:22 peker på at det må foreligge et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen.

Nøkkeltall er en viktig styringsparameter som viser om kommunen går i ønsket retning, samt at kommunen kan sammenligne seg med andre kommuner. Som beskrevet under dagens status har det innenfor forvaltning, drift og vedlikehold av bygg, ikke vært jobbet mye med nøkkeltall i et styringsperspektiv. Dette med unntak av tre nøkkeltall som rapporteres i handlingsprogrammet.

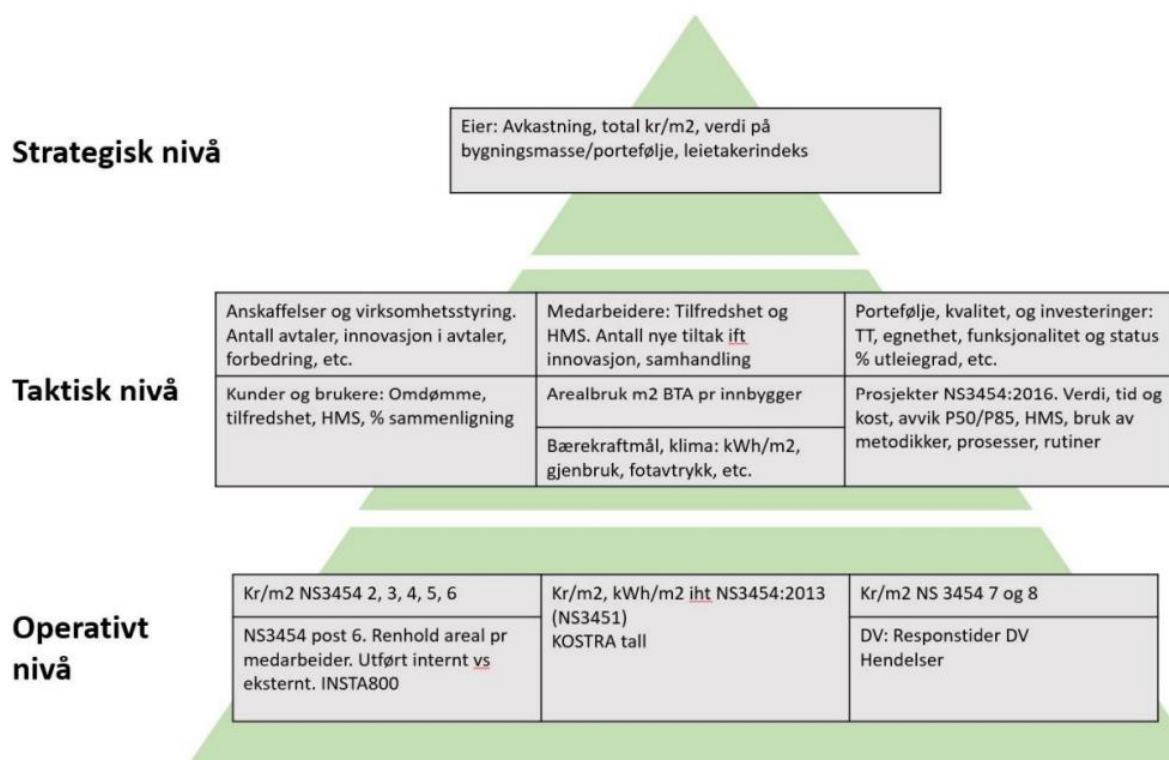
Nøkkeltall kan hentes fra flere ulike kilder. Det er viktig at nøkkeltall kan hentes automatisk og ikke er manuelle som vil være tidkrevende. Ressursene ved måling må stå i forhold til den nytteverdien et nøkkeltall har. Det må også være mulig å kunne påvirke nøkkeltallet gjennom forbedringstiltak.

Det må i tiden fremover vurderes hvilke nøkkeltall som kan være viktige styringsparametere for eiendomsvirksomheten.

I tillegg til de som følges i handlingsprogrammet eller brukes ved rehabilitering/utvikling kan dette for eksempel være:

- Tilstandsgrad
- Internkontrollavvik
- Ledighet kommunale boliger – hvor lenge står de tomme / oppussingstid
- Renhold – Areal per time
- Kvadratmeter per elev/bruker
- Kvadratmeter per innbygger
- Kostnad per bruker ved investeringsprosjekter
- Energibruk per kvadratmeter areal korrigert for temperatur og sted og i forhold til driftstid
- Energibruk per bruker
- Brukertilfredshet

Figuren under viser flere mulige indikatorer for de ulike nivåene i en eiendomsvirksomhet.



Figur 30 Indikatorer for ulike strategiske nivå (Foss, 2021 og hovedoppgave NTNU 2021: Eiendomsstrategi i norske kommuner, v/Lien og Bratland)

8 Administrasjonens foreløpige forslag til innsatsområder

