



Forvaltning, drift og vedlikehold **Fredrikstad kommune**

Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvsøy
16. september 2013

INNHALDSFORTEGNELSE

SAMMENDRAG	3
1 INNLEDNING.....	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Problemstilling og avgrensing.....	6
1.3 Metode og gjennomføring	6
1.4 Revisjonskriterier	7
2 MÅLSETTINGER OG SYSTEM	8
2.1 Revisjonskriterier	8
2.2 Fakta	8
2.3 Vurderinger	12
3 RESSURSER TIL VEDLIKEHOLD	15
3.1 Revisjonskriterier	15
3.2 Fakta	15
3.3 Vurderinger	20
4 TOMGANGSLEIE	22
4.1 Revisjonskriterier	22
4.2 Fakta	22
4.3 Vurderinger	26
5 KONKLUSJONER/ANBEFALINGER.....	29
6 RÅDMANNENS KOMMENTARER	30
7 VEDLEGG.....	31

SAMMENDRAG

I en offentlig utredning fra 2004 vises det til at en *«betydelig andel av den kommunale eiendomsmassen blir mangelfullt vedlikeholdt og er i dårlig stand. En tredel av landets kommuner har et generelt for dårlig vedlikehold av bygningsmassen, slik at det bygningsmessige forfallet har blitt et betydelig problem. I tillegg er det ytterligere en tredel av kommunene som ikke har et fullt ut tilfredsstillende vedlikehold.»* Kommuners og fylkeskommuners gjennomsnittlige årlige utgifter til vedlikehold burde vært fra 60 til 100 % høyere enn hva de faktisk var på det aktuelle tidspunktet. En analyse vedrørende stortingspartienes satsing på offentlige bygg og samferdsel gjennomført av Rådgivende Ingeniørers Forening, publisert september 2013, viser at situasjonen er verre i dag enn i 2004.

Østfold kommunerevisjon har i dette prosjektet vurdert Fredrikstad kommunens tilnærming til forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale formålsbygg. I tillegg har vi også gjennomført en vurdering av tomgangsleie knyttet til kommunale boliger. Vurderingene er gjort på bakgrunn av offentlige utredninger og forskningsprosjekter utført av Multiconsult og PWC, på vegne av KS.

Prosjektet er gjennomført ved dokumentanalyse av foreliggende statistikk, planer og rutiner, samt intervju av virksomhetsledere for Bygg og eiendom, samt bolig, leder for boligavdelingen og flere byggforvaltere. Vi har også gjennomført en mindre spørreundersøkelse rettet mot virksomhetsledere av offentlige skoler i Fredrikstad. Det gjøres oppmerksom på at problemstilling én og to er avgrenset til å gjelde kommunale formålsbygg. Arbeid som omhandler kommunale boliger er således ikke en del av faktabeskrivelsen, og heller ikke revisors vurdering.

Problemstilling tre omhandler tomgangsleie knyttet til kommunale boliger.

Etter revisjonens oppfatning har ikke Fredrikstad kommune etablert overordnede målsetninger og et system som tilrettelegger for forvaltning, drift og vedlikehold. Vi legger her til grunn at det mangler en helhetlig strategi for eiendomsforvaltningen av kommunale formålsbygg, og at det heller ikke er satt mål for virksomheten. Kommunen har imidlertid forutsetningene på plass for å få etablert et tilfredsstillende system.

Kommunens utgifter til vedlikehold er ikke sammenfallende med normtall for kommunal sektor. Fakta viser tvert i mot at vedlikehold kun prioriteres i meget beskjeden grad, og at det i hovedsak bare er prekære forhold som utbedres. Dette har fått konsekvenser for formålsbyggene, blant annet gjennom et omfattende vedlikeholdsetterslep.

Etter revisjonens oppfatning synes det imidlertid ikke som om kommunen har unødvendig tomgangsleie på boliger forbeholdt vanskeligstilte. Vi legger her til grunn beskrivelsen av samarbeidet mellom boligvirksomheten og boligavdelingen. Både praksisen med faste samarbeidsmøter og klare rutiner for hele prosessen, tilrettelegger for rask tildeling der behovet for rehabilitering av boligen ikke er for stort.

Samtidig bemerker revisjonen at måten kommunen beregner tomgangsleie på, ikke synes hensiktsmessig dersom nøkkeltallet skal brukes som styringsverktøy. Kommunen bør skille mellom de ulike typer boliger dersom praksisen med ulike frister for aksept skal opprettholdes. Videre bør boliger som ikke skal leies ut av ulike årsaker, holdes utenfor beregningen.

Med utgangspunkt i rapportens vurderinger og konklusjoner, anbefaler revisjonen at kommunen bør vurdere å:

- utarbeide en helhetlig strategi for eiendomsforvaltningen av kommunale formålsbygg. Det vises her til revisjonskriteriene for hva en slik strategi ideelt sett bør inneholde.
- gjennomføre tilstandsvurderinger av alle kommunale bygg, slik at man får et nøyaktig anslag på hva vedlikeholdsetterslepet utgjør.
- prioritere arbeidet med ISY, slik at kommunen kan utnytte de muligheter systemet åpner for. I en situasjon med begrensede midler, er eksempelvis vedlikeholdsplaner og prioriteringslister sentralt for politisk nivå når det skal avgjøres hvor mye som bør avsettes til vedlikehold.
- avsette et høyere beløp til vedlikehold, enn hva tilfellet er i dag.
- endre måten man beregner tomgangsleie på, slik at nøkkeltallet er bedre egnet til å fungere som styringsverktøy.

Revisjonen takker Fredrikstad kommune for god tilrettelegging i forbindelse med gjennomføring av prosjektet.

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Faktaboks 1: Bakgrunn

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jfr. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet å kontrollere at forvaltningens aktiviteter foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og kommunestyrets vedtak.

Plan for forvaltningsrevisjon 2012 – 2013 ble vedtatt i bystyret 9. februar 2012, sak PS 12/4. Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygninger er den del av planen.

I planen heter det: ”I henhold til årsrapport for 2010 har kommunen store vedlikeholdsetterslep knyttet til blant annet bygningsmasse. Det prioriteres kun reparasjoner og utbedringer som er nødvendige for å holde bygg åpne. Dette medfører etter revisjonens oppfatning en risiko for svært store vedlikeholds- og utbedringskostnader i fremtiden, samtidig som det også er en risiko for at enkelte bygg i realiteten vil oppleve en unormal negativ verdiutvikling. Fra rådmannsnivå er det vist til at man budsjettmessig ikke skiller mellom kommunale utleieboliger og formålsbygg, slik at det er en reell risiko for at sistnevnte subsidieres av utleieboligene. Etter revisjonens oppfatning medfører dette blant annet en omdømmemessig risiko, da kommunens utleieboliger i hovedsak er forbeholdt vanskeligstilte. Videre er det også risiko knyttet til rutiner for vedlikehold av utleieboliger og samordning mellom tekniske tjenester og kommunens boligkontor, i den forstand at boliger kan bli stående for lenge tomme samtidig som boligkontoret mangler nødvendige boliger.”

Plan for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget 15. mars 2013,

sak PS 13/9. I vedtaket ble revisjonen gitt mandat til å justere problemstillingene i etterkant av avholdt oppstartsmøte med administrasjonen. Dette er gjort for samtlige problemstillinger.

Problemstilling 1 er endret fra «*Har Fredrikstad kommune etablert overordnede målsetninger og retningslinjer for vedlikehold, tilsyn og drift?*» til «*Har Fredrikstad kommune etablert overordnede målsetninger og et system som tilrettelegger for forvaltning, drift og vedlikehold?*». Det er revisjonens oppfatning at sistnevnte problemstilling bedre representerer formålet med undersøkelsen, da nødvendig internkontroll er viktig i alle sektorer og nivåer i kommunal virksomhet.

Problemstilling 2 er endret fra «*Er Fredrikstad kommunes utgifter til vedlikehold sammenfallende med normtall for bransjen?*» til «*Er Fredrikstad kommunes utgifter til vedlikehold sammenfallende med normtall for kommunal sektor?*». Etter revisjonens oppfatning gir det liten mening å sammenligne kommunal aktivitet med kommersielle aktørers praksis, da en kommune svært ofte også må ta andre hensyn enn rene profitthensyn. Nåværende problemstilling er således bedre egnet til å bedømme kommunens praksis.

Problemstilling 4 er endret fra «*Har Fredrikstad kommune effektiv omløpshastighet på kommunale boliger forbeholdt vanskeligstilte?*» til «*Har Fredrikstad kommune unødvendig tomgangsleie på kommunale boliger forbeholdt vanskeligstilte?*». Slik problemstillingen nå fremstår, er den bedre egnet til å belyse det som omtales i den overordnede analysen, samt artikler og innlegg i lokalpressen hvor det stilles

spørsmålstegn ved hvorfor kommunen har «mange» leiligheter stående ubebodd. Begrepet «*omløpshastighet*» omfatter dessuten et bredere perspektiv enn hva som er formålet med denne undersøkelsen, slik at avgrensningen er nødvendig av ressurs hensyn.

Problemstilling 3 «*Hvilke konsekvenser har utsatt vedlikehold for kommunens økonomi og for brukerne?*» er tatt bort som egen problemstilling. Bakgrunnen for valget er at problemstillingen ikke er en reell problemstilling ut i fra et revisjonsperspektiv. Det er ikke mulig å oppstille revisjonskriterier for problemstillingen, og mye av fakta vil måtte hentes fra generell forskning som er gjort på området. Revisjonen har i stedet valgt å belyse temaet i vurderingene under de øvrige problemstillingene.

1.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

1. Har Fredrikstad kommune etablert overordnede målsetninger og et system som tilrettelegger for forvaltning, drift og vedlikehold?
2. Er Fredrikstad kommunes utgifter til vedlikehold sammenfallende med normtall for kommunal sektor?
3. Har Fredrikstad kommune unødvendig «tomgangsleie» på kommunale boliger forbeholdt vanskeligstilte?

Fokus ved gjennomgang av praksis har vært skolebygg fordi dette utgjør en stor og viktig del av kommunens realkapital, samtidig som skolebygg representerer kommunen utad for en stor del av befolkningen.

Det gjøres også oppmerksom på at undersøkelsen i hovedsak omhandler kommunens formålsbygg. Problemstilling én og to omhandler utelukkende system og vedlikehold av formålsbygg, mens

problemstilling tre omhandler kommunale boliger. Dette er viktig å være oppmerksom på når vurderinger og konklusjoner leses.

1.3 Metode og gjennomføring

Faktaboks 2: Metode og gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører all forvaltningsrevisjon i tråd med "Standard for forvaltningsrevisjon" (RSK 001). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom fakta, og revisjonens vurderinger og konklusjoner.

Fakta plasseres under egen overskrift, og er en gjengivelse av informasjon som revisjonen har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen. Informasjonen bygger på beskrivelser hentet fra skriftlige dokumenter, mappegjennomgang, spørreundersøkelse og/eller verifiserte intervjuer. Det gjøres oppmerksom på at fakta i noen tilfeller kan gjengi kommunens egen vurdering eller opplevelse av en gitt tilstand. Fakta kan også være enkeltpersoners meninger, erfaringer eller holdninger.

Prosjektet er gjennomført ved dokumentanalyse av aktuelle planer, rutiner og interne dokumenter. Informasjon fra disse er deretter supplert med kvalitative intervjuer av avdelingsleder for Boligkontoret, virksomhetsleder for Boligvirksomheten RTD og boligforvalterne, samt virksomhetsleder Bygg og eiendom og to avdelingsledere. I etterkant av hvert intervju er det utarbeidet referat, som så er verifisert av informantene. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon.

Revisjonen har også sendt ut spørsmål om drift og vedlikehold til virksomhetsledere ved samtlige offentlige barne- og ungdomsskoler i Fredrikstad, med unntak av Fredrikstad internasjonale skole. Dette utgjør totalt 30 skoler. Av disse har 27 besvart revisjonens henvendelse.

Det er videre gjennomført telefonintervjuer med boligkontor/ tildelingskontor i

Trondheim, Bergen og Drammen, for å få informasjon om tomgangsleie og frister for aksept av boligtilbud. Bakgrunnen for at disse kommunen er valgt, er fordi kommunen selv viser til disse i sluttrapporten for eierstrategiprojektet.

Undersøkelsen er gjennomført av Anders Svarholt i perioden mars – september 2013.

Offentlige Bygninger og Eiendommer for Kommunal- og regionaldepartementet, 2006.

Utleddning av revisjonskriteriene fremgår i eget vedlegg. Samtidig er utledningen oppsummert i kulepunkter under hver enkelt problemstilling.

1.4 Revisjonskriterier

Faktaboks 3: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet. Med autoritative kilder menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier.

I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriteriene:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107.
- Ot. prp. nr. 70 (2002-2003) (endringslov) Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).
- ”Kontrollutvalgsboken – Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver”, utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet i 2011.
- NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle».
- NOU 2011:15 «Rom for alle – En sosial boligpolitikk for framtiden».
- «Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold» KS, 2009.
- «Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde» Rapport utarbeidet av Multiconsult og PWC på oppdrag for KS, 2008.
- «Kartlegging av kommunenes utgifter til vedlikehold av sine bygninger». Utredning utført av Forum for

2 MÅLSETTINGER OG SYSTEM

Har Fredrikstad kommune etablert overordnede målsettinger og et system som tilrettelegger for forvaltning, drift og vedlikehold?

2.1 Revisjonskriterier

I henhold til utledningen som fremgår av vedlegget til rapporten, bør det tilstrebes god kommunikasjon mellom rådmannen som forvalter og kommunestyret som eier. Dette innebærer at:

- det må foreligge overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen, som blant annet; oppstiller riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter, stiller krav til hvordan kommunen skal forvalte bygningsmassen, stiller krav til hvilket vedlikeholds nivå som forventes, som sier noe om hvordan brukerbehov skal prioriteres mm.
- det må være etablert et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen, som blant annet gjengir en oversikt over hvilke bygg og eiendommer kommunen eier, størrelse, antall brukere, verdi, tilstand mm.
- det må være etablert kanaler som sikrer at nødvendig informasjon blir mottatt, registrert og fulgt opp.
- det bør foreligge planer som viser hvilke bygg og eiendommer som må prioriteres med hensyn på nødvendig vedlikehold.

imidlertid ansvar for kommunale boliger skilt ut i egen virksomhet, og det ble samtidig foretatt organisasjonsmessige endringer internt i Bygg og eiendom.

Hovedendringen innebærer at ansvaret for forvaltning og drift av formålsbygg¹ er plassert i hver sin avdeling med egne avdelingsledere. Undertiden har virksomheten 232 årsverk, hvor renholdsavdelingen utgjør den største andelen. Figuren nedenfor illustrerer hvordan virksomheten er organisert. Virksomhet Bolig beskrives under kapittel 6.

Se figur 1 neste side for en mer detaljert beskrivelse av organiseringen av virksomhet Bygg og eiendom.

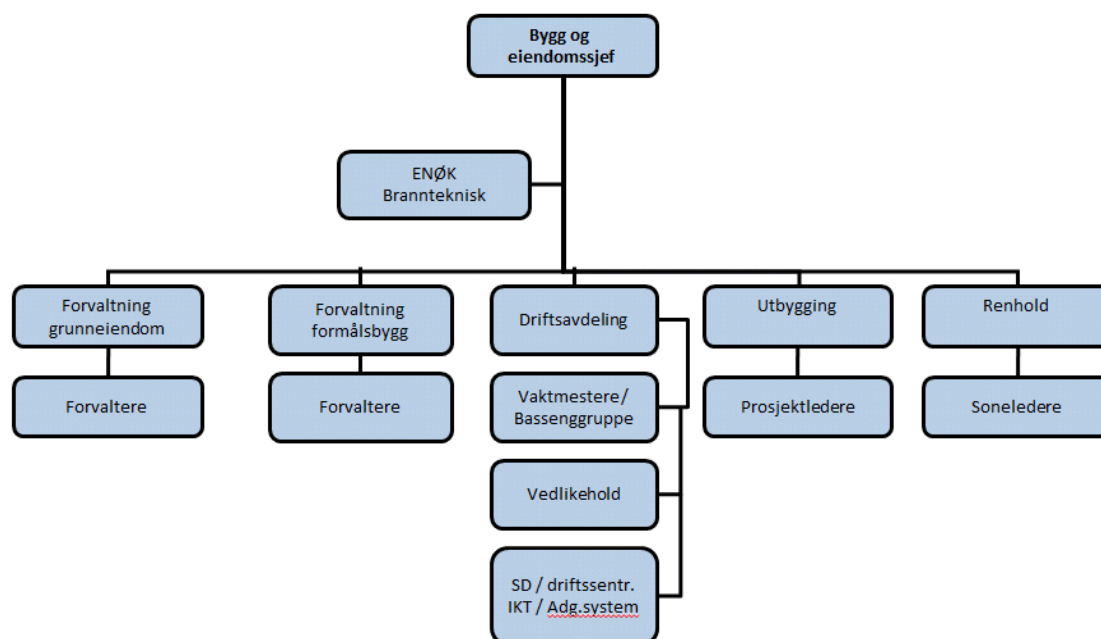
2.2 Fakta

Virksomhet bygg og eiendom ble etablert som egen virksomhet i 2002.

Virksomheten hadde fra og med dette tidspunktet ansvar for all kommunal bygningsmasse, inkludert utleieboliger. Fra 2004 ble i tillegg forvaltningsansvaret for all kommunal grunneiendom overført til Bygg og eiendom. 1. januar 2013 ble

¹ Eksempelvis skoler, barnehager, sykehjem ol.

Figur 1: Organisasjonskart Regulering og Teknisk Drift, Bygg og Eiendom



Avdeling forvaltning formålsbygg består av seks årsverk inkludert avdelingsleder. Ansvar for de ulike formålsbyggene er fordelt mellom byggforvalterne på en slik måte, at det eksempelvis er en person som har ansvaret for skolebygg, en for sykehjem osv.

Driftsavdelingen består av 64,7 årsverk, hvorav 1 er avdelingsleder, 13,3 er avsatt til vedlikehold, 43,4 er avsatt til vaktmesterkorpset og 7 årsverk er avsatt til bassengdrift og driftssentral. Ansatte avsatt til vedlikehold er i all hovedsak faglærte snekkere og malere.

Vaktmesterkorpset er delt opp i soner, hvor den enkelte vaktmester har ansvar for en sone med et gitt antall bygg. En vaktmester har typisk ansvar for eksempelvis to skoler og en barnehage. Han er innom skolene i snitt en gang per dag, og i barnehagen en gang per uke.

Utbyggingsavdelingen har ansvaret for all utbygging i kommunal regi og handler på bestilling fra de andre kommunalområdene i kommunen. Avdelingslederne for drift og

forvaltning formålsbygg deltar i prosjektgrupper for alle utbygginger.

Politisk styring og kommunikasjon

Det er ikke utarbeidet egen virksomhetsplan for virksomhet Bygg og eiendom. Virksomhetens målsettinger er integrert i handlingsplanen til Regulering og teknisk drift. I vedtatt plan for perioden 2013 – 2016 fremkommer følgende mål og strategier som vedrører virksomheten:

- Under målsetting om bedre folkehelse og gode levekår, fremheves tilfredsstillende ventilasjon og godt vedlikehold for skoler, barnehager og kommunale bygg som et viktig tiltak.
- Under målsetting om rasjonell og kostnadseffektiv drift, fremheves at vurdering av kostnadseffektivitet også må ha et perspektiv utover årsbudsjettene, hvor det hensyntas behov for verdibevarende tiltak og vedlikehold.

Faktaboks 4: Kommunens realkapital

Verdien på kommunens realkapital utgjør ca. 7. milliarder kroner. Anslaget bygger på et samlet areal på 350 000 m² multiplisert med en

Utover det som fremgår av handlingsplanen, foreligger det ikke noen strategi for forvaltning av kommunens formålsbygg². I følge virksomhetsleder for bygg og eiendom fremmes det normalt heller ikke egne saker om status på kommunens bygningsmasse. Rapportering til politisk nivå gjøres i hovedsak gjennom budsjett og handlingsplan, hvor det totalt sett redegjøres for antatt vedlikeholds- etterslep.

Det forekommer unntak fra overnevnte. Bygningsmessig status og vedlikeholdsbehov, omtales i noen tilfeller mer utfyllende i enkelte sektorplaner. «Skolebruksplan 2010-2020»³ er et slikt eksempel. Planen gir en samlet oversikt over arealbehov og investeringsbehov i grunnskoler i kommunen. Planen har som formål å gi nødvendig styringsdata, slik at kommunen kan planlegge å prioritere bruk og utbygging av skolebygg i tråd med kommunale og nasjonale målsetninger, samt kommunens evne til investering. Her redegjøres det detaljert for vedlikeholds- og investeringsbehov for de ulike grunnskolene i kommunen.

Videre fremgår det at kommunen påbegynte en eiendomsstrategi i 2008, men denne omfatter kun kommunale utleieboliger. Sluttrapport er datert juni 2013 og omtales delvis under kapittel 4.

Strategi for forvaltning innebærer også planer for nedsalg og opprydding i bygningsmassen. Dette foreligger ikke. Virksomhetsleder viser til at det selges bygg unntaksvis, men at kommunen har flere bygg som kunne vært solgt uten at dette hadde medført konsekvenser for

² For de kommunale boligene er situasjonen annerledes. Her har man gjennomført eiendomsstrategiprojektet, som omtales senere i rapporten, samt at kommunen er i gang med BOSO prosjektet i samarbeid med Husbanken.

³ Vedtatt av bystyret 6. mai 2010.

lovpålagte tjenester. Salg ville imidlertid kunne fått konsekvenser for kommunens innbyggere, ved at mange av byggene eksempelvis brukes av frivillige organisasjoner. Det ble fremmet en sak til politisk behandling i 2009⁴ med forslag om en rekke bygg som burde selges, men kun et fåtall av forslagene ble vedtatt av bystyret. I følge virksomhetsleder ville salg av de foreslåtte byggene generert inntekter som kunne vært benyttet til nyinvesteringer, samtidig som redusert bygningsmasse ville redusert vedlikeholdsetterslepet og bygg som må prioriteres for vedlikehold.

Kommunen har også flere bygg som burde vært revet, men hvor kostnadene er så pass høye at kommunen ikke har midler til oppgaven. Dette får ingen direkte konsekvenser for vedlikehold av andre bygninger, men medfører eksempelvis at byggene opptar plass som kunne vært benyttet til andre formål.

Faktaboks 5: Politisk nivå – kjennskap til situasjonen

Til tross for begrenset rapportering, mener imidlertid virksomhetsleder at politisk nivå er godt kjent med kommunens vanskelig situasjon, men nødvendige midler til vedlikehold taper i kampen mot «myk sektor»⁵. Den generelle oppfatningen i Bygg og eiendom er at vedlikehold aldri har vært prioritert i særlig grad i kommunen.

System for planlegging og styring

I 2011 anskaffet kommunen IT systemet ISY Eiendom⁶, til bruk i arbeidet med forvaltning, drift og vedlikehold. Bakgrunnen for anskaffelsen er et mål om å oppnå bedre oversikt over bygningsmassen og for å forenkle arbeidet med å utarbeide fremtidige

⁴ Bystyresak 52/09 «salg av bygg».

⁵ En samlebetegnelse på tjenester som blant annet ytes innenfor helse og omsorg.

⁶ Systemet leveres av Norconsult informasjons- systemer AS, og markedsføres som en «enkel og fleksibel FDVU-løsning som skal dekke brukeres behov for oversikt, kontroll av kostnader, styring av inntekter og dokumentasjon».

vedlikeholdsplaner. I følge virksomhetsleder håper man at disse planene vil føre til en større politisk forståelse for å bevilge midler til planlagt byggvedlikehold i fremtidige budsjetter. Virksomheten har anledning til å registrere inn kommunens totale bygningsmasse, herunder komplette bygningsdata, utført vedlikehold, tilstandsgrader osv. Data fra systemet vil deretter kunne danne grunnlag for vedlikeholdsplaner mv. På nåværende tidspunkt er det først og fremst de kommunale boligene som er registrert. På dette området har man engasjert en person som på heltid kartlegger, vurderer tilstand og registrerer boligene i systemet. Dette arbeidet er prioritert fra og med juni 2013. For formålsbyggene legges data inn fortløpende. Årsaken til at dette ikke har vært prioritert tidligere, begrunnes med manglende midler til vedlikehold og knappe personalressurser.

Foreløpig er systemet fortsatt i stor grad papirbasert. Virksomhetsleder opplyser at det ikke er laget statusrapporter på de ulike byggene, omfattende vedlikeholdsplaner eller prioriteringslister, da kommunen likevel ikke har midler til å utføre oppgavene.

Kommunen har heller ikke gjennomført fullstendige tilstandsvurderinger av bygningsmassen. Beregnet vedlikeholdsetterslep baserer seg på en gjennomgang av nødvendige branntiltak, utvendig vedlikehold og inneklimate/ ventilasjon på alle skoler utført i 2008. På dette tidspunktet utgjorde skolene ca. 25 % av bygningsmassen. Resultatet ble omregnet og gjort gjeldende for hele bygningsmassen. Virksomhetsleder antar at dersom kommunen gjennomfører fullstendige tilstandsanalyser etter Norsk Standard på alle bygninger⁷, vil det antakelig avdekkes at vedlikeholdsetterslepet er betydelig høyere, muligens så mye som det dobbelte av dagens anslag.

⁷ Dette innebærer en fullstendig gjennomgang av bygget, både utvendig og innvendig.

Samtidig viser virksomhetsleder til at papirsystemet gir en overordnet oversikt over kommunens ulike bygg, hva gjelder tilstand og vedlikeholdsbehov. Tilbakemeldinger fra brukere registreres, og tidligere hadde også Bygg og eiendom faste gjennomganger av alle bygg ca. en gang per år for å registrere vedlikeholdsbehov. I senere tid er imidlertid også dette arbeidet blitt nedprioritert på grunn av manglende ressurser.

Kanaler for informasjonsflyt

Det er etablert drift- og serviceavtaler med alle virksomheter i kommunen. Avtalene spesifiserer hva som er virksomhetens ansvar og hva som er driftsavdelingens ansvar. I hovedtrekk har virksomhetene ansvaret for eget utstyr, inventar, søppel i uteområder etc., mens driftsavdelingen har ansvar for tiltak som må til for å holde bygget i forsvarlig drift sett hen mot den aktivitet som drives i bygget. Avtalene regulerer kun ansvarsfordelingen, og er ikke et grunnlag for intern husleie/ fakturering. Alle driftskostnader bæres av bygg og eiendom.

Alle virksomheter har egen vaktmesterbok hvor arbeidsoppgaver noteres ned. Vaktmester kontrollerer denne regelmessig og prioriterer ut i fra viktighet og kostnad. Ordningen oppleves som velfungerende av både Bygg og eiendom og de ulike virksomhetene. Større vedlikeholdsoppgaver meldes til forvaltningsavdelingen, enten direkte til den aktuelle byggforvalter eller via vaktmester.

Vår henvendelse til virksomhetsledere ved de offentlige barne- og ungdomsskolene i kommunen bekrefter ovennevnte. Vaktmesterboken fungerer etter hensikten og dialogen med vaktmester og/ eller byggforvalter fremheves jevnt over som god. Det opplyses om at de mottar tilbakemelding på alle henvendelser, selv om ikke alle henvendelser medfører at

forholdet blir utbedret. Flere virksomhetsledere opplyser at dette skyldes begrensede midler, og ikke manglende vilje hos Teknisk Drift.

I følge Bygg og eiendom benyttes kommunens avvikssystem i liten grad av de ulike virksomhetene.⁸ Vår henvendelse til skolene bekrefter dette. Det fremstår som om avvikssystemet benyttes som en siste utvei, dersom resultater ikke oppnås via andre kanaler. Rapport over registrerte avvik fra 1. august 2012 til og med 31. mai 2013, viser at det er registrert totalt 32 avvik i perioden, fordelt på 12 skoler. To av skolene stod for halvparten av avviksmeldingene. 19 av avviksmeldingene totalt sett gjelder luftkvalitet og inneklima.

Informasjon om virksomheten formidles til rådmannsnivå via kommunalsjef for Seksjon regulering og teknisk drift. Virksomhetsleder har ingen grunn til å tro at eventuell manglende informasjon oppover i systemet er en medvirkende årsak til at vedlikehold ikke prioriteres. Inntrykket er at kommunalsjef er tydelig på situasjonen hva gjelder vedlikeholdsetterslep, men kommunens økonomiske situasjon gjør at knappe rammer fordeles etter beste evne mellom de rammefinansierte virksomhetene, blant annet Bygg og eiendom, Vei og park.

Virksomhetsleder viser imidlertid til at organiseringen i Fredrikstad kommune, skiller seg fra flere andre kommuner i ASSS nettverket (se faktaboks 7 nedenfor om ASSS nettverket). I de kommunene hvor det i større grad satses på planlagt vedlikehold, er bygg og eiendomsfunksjonen organisert enten som eget kommunalt foretak eller nært opp mot

⁸ Intervjuet med Bygg og eiendom viser at det ikke er enighet om hva som er avvik. Leder av forvaltningsavdelingen mener eksempelvis at avviket først oppstår dersom vedlikeholdsopgaven ikke utføres, ikke når den avdekkes. Noen av brukerne synes å ha en annen oppfatning.

rådmannen. Virksomhetsleder er usikker på om en endring i organisasjonsstrukturen hadde medført at vedlikehold ville fått større prioritet, men påpeker samtidig at det muligens kan være uheldig at ansvaret for kommunens betydelig realkapital er plassert såpass «langt ned» i organisasjonen.

Faktaboks 6: Organisering av forvaltningsfunksjonen

NOU 2004:22 – «Velholdte bygninger gir mer til alle» inneholder en oversikt over hvordan eiendom var organisert i kommunene i 2004. Det vanligste var en egen eiendomsforvaltning innenfor kommunens sentraladministrasjon, men ca. 5-6 % av kommunen hadde organisert funksjonen i eget kommunalt eiendomsforetak. I følge KS er bildet tilsvarende i dag. Utredningen peker imidlertid på at eiendomsforetak fungerer for boligporteføljen, men er vanskeligere å få til for tjenestebyggene. Her viser erfaring at en vellykket etablering forutsetter grundige forberedelser, langsiktig og stabil politisk støtte og et tett samarbeid mellom rådmannen og eiendomsforvalteren. Det er i denne sammenhengen verdt å merke seg at organisasjonsmodellen ikke er avgjørende. Lokale forhold som politisk fokus, god kommunikasjon og personlige egenskaper hos aktørene har ofte større betydning.

2.3 Vurderinger

Som det fremgår av revisjonskriteriene, er det viktigste kjennetegnet ved kommuner som får til god forvaltning, drift og vedlikehold, god kommunikasjon mellom kommunestyret som folkevalgt eier, formannskapet som operativ eier og rådmannen som eiendomsforvalter. God kommunikasjon innebærer at eiendomsforvalter må ha anledning til å rapportere om tilstand, utfordringer og muligheter ved eiendomsmassen, samtidig som politisk ledelse må stille krav til god forvaltning og rapportering som gir grunnlag for politisk diskusjon og prioritering.

Dette forutsetter både at det er etablert et tilfredsstillende system som tilrettelegger for forvaltning, drift og vedlikehold, men

også at politisk ledelse oppstiller mål og utøver eierposisjonen på en slik måte at forvalteren er i stand til å realisere eiers interesser. Etter revisjonens oppfatning er imidlertid disse forutsetningene bare i begrenset grad oppfylt i Fredrikstad kommune.

For det første viser fakta at kommunen ikke har vedtatt noen helhetlig strategi for hvordan kommunale formålsbygg skal forvaltes. Sett hen mot at realkapitalen i kommunen utgjør en anslått verdi på ca. 7 milliarder kroner, mener revisjonen dette er alvorlig. I rapporten «*Vedlikehold i kommunesektoren*», omtalt i utledningen av revisjonskriteriene, fremheves det at manglende strategi for eiendomsforvaltning ikke gir grunnlag for å utarbeide vedlikeholdsplan. Dette fører igjen til lite planmessig vedlikehold, som gir et akkumulert vedlikeholdsetterslep. Dette oppsummeres som dårlig kapitalforvaltning. I praksis medfører manglende referanse for vedlikeholdet at dette salderes. Da utføres vedlikeholdet etter «brannslukkingsprinsippet», som igjen skaper risiko for følgeskader og generell verdiforringelse.

Det gis imidlertid enkelte føringer gjennom sektorplaner, kommunens handlingsplaner og implisitt gjennom de økonomiske rammebetingelsene som oppstilles, men konkrete mål og strategier for hvordan eiendomsforvaltningen skal utøves og hva man ønsker å oppnå i et langsiktig perspektiv foreligger ikke. Det må bemerkes at vedtatt handlingsplan inneholder enkelte generelle mål, eksempelvis knyttet til tilfredsstillende ventilasjon og godt vedlikehold for skoler, barnehager og kommunale bygg, samt målsetting om rasjonell og kostnads-effektiv drift, men når det samtidig synes som om det ikke bevilges tilstrekkelige midler til å oppnå målene, mister disse sin betydning og fungerer dårlig som styringsverktøy.

Revisjonen stiller også spørsmålsteget ved om rådmannen som eiendomsforvalter i større grad kunne tatt initiativ til å informere politisk ledelse. Det må bemerkes at dette gjøres i noen grad gjennom årsrapporter, handlingsplaner og enkelte sektorplaner, men sett hen til den alvorlige situasjonen kommunen befinner seg i hva gjelder manglende vedlikehold, kan det hevdes at politisk ledelse burde fått en mer omfattende redegjørelse.

På dette grunnlaget stiller revisjonens spørsmål ved om kommunikasjonen mellom rådmannen som forvalter og kommunestyret som eier, er tilstrekkelig.

Hva gjelder kommunens system for forvaltning, drift og vedlikehold, er det flere forhold som revisjonen mener bør kommenteres. Fakta viser at Bygg og eiendom har en overordnet oversikt over formålsbyggene, men vi stiller spørsmål ved om den er god nok til å sikre tilfredsstillende forvaltning, drift og vedlikehold. Virksomhetsleder opplyser om at manglende ressurser medfører at det ikke lages statusrapporter for de ulike byggene, mer omfattende vedlikeholdsplaner eller prioriteringslister. Bygg og eiendom utnytter heller ikke FDV systemet som ble anskaffet i 2011 av samme årsak. Videre er tidligere praksis med fast gjennomgang av alle bygg en gang per år opphørt. I tillegg opereres det med et antatt vedlikeholdsetterslep som mest sannsynlig er vesentlig lavere enn hva virkeligheten viser.

Manglene påpekt ovenfor har, etter revisjonens oppfatning, nær sammenheng med manglende strategi for eiendomsforvaltningen, og det som avsettes til forvaltning, drift og vedlikehold. Som det fremgår av kapittel tre avsettes det svært lite til dette arbeidet, og i en slik situasjon må de prioriteringer som gjøres kunne forsvares.

Når det gjelder kanaler for informasjonsutveksling, er det revisjonens oppfatning at dette foreligger og at de fungerer etter hensikten. Det vises her til den praksis som beskrives av Bygg og eiendom, og som bekreftes av de brukerne som revisjonen har hatt dialog med.

3 RESSURSER TIL VEDLIKEHOLD

Er Fredrikstad kommunes utgifter til vedlikehold sammenfallende med normtall for kommunal sektor?

3.1 Revisjonskriterier

Som utledningen i vedlegg viser, kan følgende oppstilles som kriterier for utgifter til vedlikehold:

- Eiendomsforvaltningen må sees i et helhetlig perspektiv og være preget av strategisk planlegging, for at normtallet for vedlikehold skal kunne anvendes.
- Kommunen bør årlig minimum sette av ca. kr 107 per kvm til vedlikehold.

3.2 Fakta

Bygningsmassen i Fredrikstad kommune omfatter 31 grunnskoler, 19 barnehager, ni sykehjem, kommunale idrettsanlegg, kommunale administrasjonsbygg og kulturbygg. Tillegg kommer kommunale boliger og innleid bygningsmasse, som dekker flere ulike formål. Tabellen nedenfor viser utvikling i kommunens bygningsmasse fra 2011 til 2012.

Tabell 1: Utvikling i areal for utvalgte formålsbygg

Bruttoareal per 31.12. i m ²	Eide bygg			Innleid areal		
	2011	2011	2011	2012	2012	2012
Administrasjonslokaler	23034	2676	25710	27111	2559	29670
Førskolelokaler	9391	1219	10610	9391	1469	10860
Skolelokaler	142924	1209	144133	152144	1209	153353
Institusjonslokaler	56018	0	56018	56435	0	56435
Kommunale idrettsbygg	31445	180	31625	32745	180	32925
Kommunale kulturbygg	24491	2000	26491	26997	2452	29449
Sum utvalgte formålsbygg	287303	7284	294587	304823	7869	312692

Note: Tabellen viser areal for utvalgte formålsbygg hvor areal rapporteres til SSB. Areal andre øvrige bygg, det vil si helsebygg utenom institusjon, barnevern, boliger og annet er ikke med i KOSTRA-rapporteringen. Pålitelige arealdata for øvrige bygg er ikke tilgjengelig og er derfor ikke tatt med i tabellen. Formålsbygg defineres som skoler, barnehager, idrettsbygg, kulturbygg, sykehjem/ helsebygg og administrasjonsbygg.

Tabell 1 viser en økning på ca. 17 500m² fra 2011 til 2012. Mye av økningen skyldes blant annet ferdigstilling av nye skoler i 2012. Fra 2008 til 2012 utgjør økningen i eid areal ca. 22 745m². I samme perioden har andelen innleid areal sunket fra 10 141m² i 2008 til 7 869m² i 2012.

I kommunens handlingsplan for perioden 2013 – 2016, fremkommer det at kommunen har et vedlikeholdsetterslep for bygg og boliger som anslås til ca. 346 millioner kroner per 2012, og at etterslepet er økende. Det er behov for drifts- og vedlikeholdsmidler, samt investeringsmidler til rehabilitering, for å stanse og redusere etterslepet. Det påpekes imidlertid at vedlikeholdsetterslepet

reduseres når bygg og boliger preget av manglende vedlikehold blir erstattet av nye bygg. Samtidig prioriteres ikke verdibevarende vedlikehold i handlingsplanen.

I kommunens handlingsplan for perioden 2009 – 2012, fremkommer det at vedlikeholdsetterslepet utgjør ca. 230 millioner kroner per 2008. Økningen fra

2008 – 2012 utgjør således ca. 116 millioner kroner. I realiteten har økningen oppstått over en tre-års periode. I 2009 fikk kommunen tilført 48,5 millioner i «krisepakke» midler⁹, som har blitt benyttet til konkrete vedlikeholdsprosjekter innenfor bygg, vei og lekeplasser. I årsrapporten for 2009 opplyses det om at dette tiltaket har medført at vedlikeholdsetterslepet ikke har økt gjennom året.

Fredrikstad kommune er en del av KS' ASSS nettverk.

Faktaboks 7: ASSS Nettverket

ASSS står for Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner, og består av de ti største kommunene i landet: Bergen, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Oslo, Sandnes, Stavanger, Trondheim og Tromsø. Hovedfokus i arbeidet er utvikling og analyse av økonomi og styringsdata på aggregert nivå. Aktiviteten og rapportene fra arbeidet skal vise situasjonen i de samarbeidende kommunenes tjenesteproduksjon og skal gi grunnlag for sammenlikning og styring med sikte på effektiv tjenesteproduksjon med god kvalitet, og for egen kompetanseutvikling.

I Hovedrapport for ASSS nettverket for 2012¹⁰ vises det til at ekstraordinært vedlikehold i noen grad finansieres over investeringsbudsjettet i alle kommunene. Dette fordi grensedragningen mellom drift og investeringer tøyes, og fordi det kan være en kombinasjon av vedlikehold og oppgraderinger. En kommune som bruker lite penger til vedlikehold, vil trolig bruke en større andel av investeringsbudsjettet til «vedlikehold» og/ eller oppgradering av mangelfullt vedlikeholdte bygg.

Hva gjelder nøkkeltall, viser rapporten følgende:

⁹ Statlige initiert tiltakspakke som skulle stimulere til økonomisk vekst. Kom som følge av omfattende økonomisk uro i Europa og verden for øvrig.

¹⁰ Gjelder rapporteringsåret 2011 og redegjør for alle kommunene samlet.

- Samlede utgifter per m² formålsbygg utgjorde 89 % av gjennomsnittet i nettverket i 2011, og var også lavere per innbygger enn snittet.
- Kommunen bruker omtrent som gjennomsnittet på drift, 83 % av snittet på forvaltning og 8 % (9 kr per m²) av snittet på vedlikehold. Differansen mellom Fredrikstad som ligger lavest og Sandnes som ligger nest lavest, utgjør 65 kr per m². I 2009 brukte kommunen 86 % (157 kr per m²) av snittet på vedlikehold, i 2010 var nivået 12 % (17 kr per m²).
- Kommunen har færre m² formålsbygg per innbygger enn snittet.
- Investeringsnivået på formålsbygg var lavere (74 %) enn snittet i 2011, og gjennomsnittet av siste fem års investeringer var også lavere enn snittet for nettverket i samme periode (79 %). I 2010 utgjorde investeringsnivået 48 % av snittet. I 2009 var nivået 55 %.

I kommunerapport for ASSS nettverket for 2012 vises det til at inntektsveksten i kommunen ikke er tilstrekkelig til en styrking knyttet til økt behov for verdibevarende vedlikehold av bygningsmassen. Nødvendig vedlikehold utsettes, selv om dette medfører en økning i vedlikeholdsetterslepet, og bidrar til ytterligere forringelse av kommunens bygningsmasse. Fravær av vedlikehold medfører hyppige ad-hoc reparasjoner og vil trolig føre til store investeringsbehov i løpet av få år.

Faktaboks 8: Gjelden øker, sårbarheten er stor

I handlingsplan 2013 – 2016 og budsjett 2013 skriver rådmannen: «Vår gjeld øker i perioden, både i absoluttverdi og som andel av brutto inntekter. Vi holder oss likevel innenfor handlingsregelen ved at renter og avdrag ikke spiser mer av våre inntekter enn før. (...) Det er den lave renten som gjør dette mulig. Dette forteller oss samtidig at vi er svært sårbare for økte renter og strammere rammebetingelser for øvrig»

Et praktisk utslag av manglende vedlikehold kan illustreres ved to konkrete eksempler: Gaustad Skole og Borge ungdomsskole. Skolene er fra sent 60 tall og tidlig 70 tall, men hvor virksomhetsleder Bygg og eiendom viser til at manglende vedlikehold har medført at byggene har fått betydelig kortere levetid enn hva man normalt kunne forvente. På grunn av omfattende vedlikeholdsbehov er det her, som for mange andre kommunale bygg, mer lønnsomt å rive og bygge nytt enn å rehabilitere og utvide. Videre settes det heller ikke av tilstrekkelige vedlikeholdsmidler til rehabiliterte bygg eller nybygg, slik at også disse vil forfalle i løpet av kort tid. For skoler er dette særlig gjeldende, da slitasjen er høy og nødvendig vedlikehold er påkrevet etter forholdsvis kort tid.

Som utledningen av revisjonskriterier viser, kan det i noen tilfeller hevdes at utsatt vedlikehold på enkelte formålsbygg kan være lønnsomt ut i fra helhetsbetraktninger. Et konkret eksempel er skolebygg, hvor stadig skiftende krav om pedagogisk tilrettelegging kan medføre at bygningen likevel er utdaterte uavhengig av tilstand. Dette støttes ikke av

virksomhetsleder Bygg og eiendom. Slike endringer handler som oftest om nye romløsninger mv., som forholdsvis enkelt lar seg endre – særlig hva gjelder nyere skolebygg. Det vil likevel alltid være lønnsomt å ivareta det ytre vedlikeholdet; tak, fasader, samt ulike driftssystemer, på en tilfredsstillende måte. Det er dette som er kostandsdriverne i bygget og hvor manglende utført vedlikehold kan medføre store konsekvenser for både inn klima og bygningsmessige forhold. I følge virksomhetsleder er det denne situasjonen Fredrikstad kommune befinner seg i.

Virksomhet Bygg og eiendom har beregnet at det årlig må bevilges minimum ca. 30 millioner, eller ca. 87 kr per m², for å stanse vedlikeholdsetterslepet. Per juni 2013 er det ikke avsatt midler til verdibevarende vedlikehold overhodet, og tidligere år har avsatte midler vært ubetydelige. I følge virksomhetsleder har trenden de siste ti årene vært at bygningsmassen totalt sett har økt, samtidig som bevilgede midler til vedlikehold har blitt vesentlig redusert. Tabellen nedenfor viser utvikling i vedlikeholdsutgifter i perioden 2004 – 2012.

Tabell 2: Utvikling i vedlikeholdsutgifter per m²

Periode	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kr per m ²	26	31	51	64	66	157	17	9	22

Note: Tabellen viser beregnet vedlikeholdsutgift per m² på utvalgte formålsbygg hvor areal rapporteres til SSB, basert på hva kommunen har rapportert inn av samlet vedlikeholdsaktiviteter. Areal andre øvrige bygg, det vil si helsebygg utenom institusjon, barnevern, boliger og annet er ikke med i KOSTRA-rapporteringen. Tallene for 2004 – 2007 er hentet fra handlingsplan 2009 – 2012 med budsjett for 2009.

I følge virksomhetsleder Bygg og eiendom prioriteres tiltak ut i fra hva som absolutt må gjøres for at byggene skal være i forskriftsmessig stand og slik at teknisk drift kan ivaretas. Dette dekkes i hovedsak via midler til drift. Samtidig påpekes det at kommunen har vært spart for de helt ekstreme tilfellene så langt, eksempelvis i Bergen hvor man har måttet stenge skoler. Dette skyldes at kommunen har enkelte investeringsmidler avsatt til brann-, enøk- og innklimatiltak. Videre så har man også vedtatt og gjennomført rehabiliteringer

som investeringsprosjekter, som har medført en kraftig oppgradering av mange bygg, særlig innenfor skolesektoren. Virksomhetsleder viser også til at virksomheten består av dyktige medarbeidere som får til «mye med lite».

Vår henvendelse til virksomhetsledere ved de offentlige barne- og ungdomsskolene i kommunen gir et varierende bilde av tilstanden.

Ni virksomhetsledere opplever den generelle tilstanden på skolen som dårlig. 12 beskriver tilstanden som god, og begrunner dette med at skolene er forholdsvis nye eller har vært gjennom omfattende rehabiliteringer de senere år. Seks virksomhetsledere er delt i synet, avhengig av hva som er gjort på skolen de senere år. Generelt er det slik at de deler av byggene som er rehabilitert fremheves som velfungerende og god i stand, mens det som ikke er rehabilitert fremheves som «slitt».

På spørsmål om hvordan virksomhetslederne karakteriserer utført vedlikehold, mener ni at vedlikehold utføres jevnlig. Flere av disse viser imidlertid samtidig til omfattende rehabiliteringer som er gjort på den aktuelle skolen senere år som eksempel på godt vedlikehold. Øvrige 17 mener at det generelle vedlikeholdet er dårlig.

Faktaboks 9: Utsagn om utført vedlikehold

En virksomhetsleder uttaler til revisjonen: «...systematisk vedlikehold blir ikke gjennomført og det foreligger heller ikke systematiske planer. Skader utbedres etter gjentatt mas fra virksomhetene»

En annen virksomhetsleder beskriver situasjonen slik: «Jeg kan ikke karakterisere vedlikeholdet som godt. Skolen har på tross av at den er ny, hatt taklekkasjer som det har tatt tid å få gjort noe med. Det er påbegynt, men ikke ferdigstilt. Andre større vedlikeholdsarbeider står på vent»

Samtidig er det også virksomhetsledere som er fornøyd med situasjonen. En uttaler: «Vedlikeholdet varierer, noen ganger brannslukking, men eksempelvis under rehabiliteringen ble mye tatt med. Gjør de noe, opplever jeg at de gjøres skikkelig» Andre igjen, opplever vedlikeholdet som tilfredsstillende.

Samtlige virksomhetsledere melder inn vedlikeholdsbehov via vaktmester eller direkte til byggforvalter. Seks av virksomhetslederne opplyser at de i tillegg bruker avvikssystemet dersom de ikke mottar svar på meldingen. Generelt mener de fleste at mindre forhold vanligvis

utbedres raskt, men at større skader/slitasje ikke prioriteres annet enn der forholdet utgjør en fare for liv og helse. Syv av virksomhetslederne mener at kommunen bruker tilstrekkelig på vedlikehold. Felles for disse er at de leder nye skoler, eller skoler som er blitt rehabilitert siste fire år. Øvrige 20 mener at vedlikehold ikke prioriteres i stor nok grad og samtlige kan vise til eksempler på forhold som de mener burde vært utbedret. Et illustrerende eksempel er Sagabakken skole, som var ny i 2012. Her viser virksomhetsleder til hull i innervegger og ødelagte fasadeplater, som ikke blir reparert.

Generelt fremhever mange av virksomhetslederne vaktmestertjenesten som en viktig faktor når det gjelder å få utført mindre vedlikeholdsoppgaver, og en viktig årsak til at manglende vedlikehold ikke oppleves som så prekært som det egentlig er i mange tilfeller. Samtidig er tjenesten ressursknapp, og behovet er ofte større enn tilbudet.

Faktaboks 10: Utsagn om vaktmestertjenesten

En virksomhetsleder uttaler til revisjonen: «For øvrig har vi en hardtarbeidende og dyktig vaktmester fra TD hos oss, og han klarer å holde skolen i respektabel stand»

En annen uttaler: «Vi har et godt samarbeid med vår vaktmester. Han tar tak og strekker seg langt for å imøtekomme våre behov.»

En tredje beskriver tjenesten slik for revisjonen: «Vaktmestertjenesten er meget bra, drifter bygget, men utfører også løpende vedlikehold»

Samtidig er det andre virksomhetsledere som opplyser om at vaktmesteren ikke har tid til stort annet enn å drifte bygget. En virksomhetsleder formulerer det slik: «Slik jeg ser det er det ikke lagt inn vedlikeholdsoppgaver i vaktmestertjenesten. Bare drifting av skolen. Praktiske oppgaver skal bestilles og da er det noe som stopper (økonomi eller tilgjengelige folk som kan utføre oppgavene) Tidligere gjorde vaktmesterne systematiske vedlikeholdsoppgaver, og hadde en systematisk gjennomgang av skolene hvert år. (...) Noe slikt har jeg ikke opplevd de siste

Utdanningsdirektoratet gjennomfører hvert år «Elevundersøkelsen» (En nærmere omtale av undersøkelsen og formålet med den finnes her www.udir.no/undersokelser) for elever på 7. og 10. trinn i grunnskolen. Undersøkelsen er obligatorisk og omfatter alle skoler i Norge. Undersøkelsen kartlegger elevenes opplevelse av hvordan de trives på skolen, deres motivasjon for å lære, hvordan de opplever lærernes faglige

veiledning, hvor tilfredse de er med elevdemokratiet på skolen og med det fysiske læringsmiljøet. I forbindelse med en revisjon av forvaltning, drift og vedlikehold, er således elevenes opplevelse av det fysiske læringsmiljøet relevant. Her skal elevene bedømme en rekke variabler som antas å ha betydning for det fysiske læringsmiljøet. Enkelte av disse variablene gjengis nedenfor.

Tabell 3: Klassestrinn 10 – fysisk læringsmiljø sammenlignet med Østfold og nasjonalt nivå

Variabel	Fredrikstad	Østfold	Nasjonalt
Luftkvalitet	2,3	2,3	2,3
Temperatur	2,2	2,3	2,3
Klasserommet generelt	2,5	2,7	2,8
Toaletter	2,2	2,4	2,6
Garderobe og dusj	2,6	2,6	2,5
Skolebygget	2,6	2,8	2,9
Uteområdet	2,9	2,9	2,8

Note: Tabellen gjelder skoleåret 2011-12 og viser hvordan elever ved 10. klassestrinn bedømmer variablene i Fredrikstad kommunen, sammenlignet med Østfold fylke og nasjonalt nivå. Tilgjengelige svaralternativer er: «Svært fornøyd» – «Fornøyd» – «Ganske fornøyd» – «Litt fornøyd» – «Ikke særlig fornøyd». Når resultatene publiseres i skoleportalen er svarene omregnet til score. Alternativet «Svært fornøyd» gis verdien 5 og alternativet «Ikke særlig fornøyd» gis verdien 1.

Tabellen viser at elevene for alle variabler befinner seg mellom kategoriene «Litt fornøyd» og «Ganske fornøyd». Samtidig er det svært marginale forskjeller mellom Fredrikstad kommune, Østfold fylke og nasjonalt nivå for øvrig. Luftkvalitet, temperatur og standard på toaletter bedømmes noe dårligere enn øvrige forhold som inngår i det fysiske læringsmiljøet. Tilsvarende relative forskjeller i resultatene fremkommer for 7. trinn (tabellen er ikke tatt inn her), men her gir elevene samtlige variabler noe høyere score.

Tabell 4: Klassestrinn 10 – utvikling over tid i Fredrikstad kommune

Variabel	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
Luftkvalitet	2,5	2,2	2,3	2,4	2,3
Temperatur	2,6	2,3	2,4	2,4	2,2
Klasserommet generelt	2,9	2,7	2,7	2,9	2,5
Toaletter	2,4	2,3	2,4	2,4	2,2
Garderobe og dusj	2,7	2,7	2,9	2,8	2,6
Skolebygget	2,8	2,8	2,9	3,0	2,6
Uteområdet	3,1	2,8	3,0	3,0	2,9

Tabellen viser også her at elevene for alle variablene i hovedsak befinner seg mellom kategoriene «Litt fornøyd» og «Ganske fornøyd». Det er også svært marginale forskjeller i utviklingen over tid, samtidig som samtlige variabler bedømmes noe dårligere for 2011-12 enn hva tilfellet var for 2007-08.

3.3 Vurderinger

I NOU 2004:22, omtalt i utledningen av revisjonskriteriene, vises det til at planlegging, bygging og forvaltning som baseres på et langsiktig perspektiv for bruken av bygningen, kombinert med et faglig forsvarlig vedlikehold, er de viktigste bidragene en eier kan gi til en bærekraftig eiendomsforvaltning. Planmessig vedlikehold på et riktig nivå er lønnsomt og vil over tid føre til at forvaltningskostnadene blir lavere enn ellers. Utsettelse av vedlikehold for å spare penger er kortsiktig og fører til økte kostnader i det lange løp.

I kriteriene har vi utledet hva som bør avsettes til årlig vedlikehold. Normtallet på kr 107 per m² betraktes som nøkternt og forutsetter en levetid på 30 år. En viktig forutsetning for at det skal kunne anvendes er at eiendomsforvaltningen sees i et helhetlig perspektiv og er preget av strategisk planlegging. Ideelt sett bør det settes av vesentlig mer, da normtallet faktisk innebærer at bygget enten må avhendes eller oppgraderes betydelig dersom det skal benyttes utover levetiden.

Som fakta i kapittel tre viser, foreligger ikke forutsetningen som må ligge til grunn for normtallet. Kommunen har ingen helhetlig plan for eiendomsforvaltningen av formålsbygg og vedlikeholdet er ikke preget av strategisk planlegging, men utføres etter «brannslukkingsprinsippet». I tillegg viser fakta i dette kapitlet at kommunens avsetning til vedlikehold er svært lav. Med unntak av 2009, hvor kommunen fikk tilført betydelige midler gjennom regjeringens tiltakspakke, har avsetninger til vedlikehold i perioden 2004 – til og med august 2013 beløpt seg til gjennomsnittlig 32 kroner per m². Et beløp som tilsvarer mindre enn en tredjedel av hva kommunen burde avsette, og omtrent en tredjedel av hva administrasjonen selv mener må bevilges for å stanse vedlikeholdsetterslepet. For 2013 er det i følge virksomhetsleder ikke avsatt midler

til vedlikehold overhode, noe som betyr at nødvendige utbedringer må tas over driftsbudsjettet.

Sammenlignet med kommunene i ASSS nettverket bruker Fredrikstad kommune minst på vedlikehold. For regnskapsåret 2011 utgjorde årlig avsetning 9 kr, eller 8 % av snittet i nettverket som tilsvarte 107 kr per m². Kommunen som brukte nest minst, avsatte mer enn åtte ganger så mye som Fredrikstad.

ASSS tallene viser også at kommunen bruker vesentlig mindre enn snittet på investeringer i formålsbygg. Når det er alminnelig kjent at ekstraordinært vedlikehold i noen grad finansieres over investeringsbudsjettet, kan dette resultere i en dobbelteffekt for kommunen. Det avsettes ikke tilstrekkelig midler til ordinært vedlikehold, og det utføres sannsynligvis heller ikke tilstrekkelig ekstraordinært vedlikehold. Parallelt med denne utviklingen øker den kommunale bygningsmassen totalt sett, samtidig som det heller ikke avsettes midler til vedlikehold av nye formålsbygg.

Manglende prioritering av dette feltet har medført, og kan medføre, flere alvorlige konsekvenser for kommunen.

Det har eksempelvis medført at kommunen per 2012 har et beregnet vedlikeholdsetterslep på 350 millioner. Til tross for flere rehabiliteringer finansiert over investeringsbudsjettet og avhending av enkelte bygg, fortsetter etterslepet å øke med ca. 30 millioner per år. Kommunens reelle vedlikeholdsetterslep er imidlertid betydelig høyere, kanskje så mye som nærmere 700 millioner. Hva etterslepet faktisk utgjør er ikke kjent, siden den økonomiske situasjonen ikke tillater en fullstendig gjennomgang av bygningsmassen. Over tid medfører dette en verdiforringelse av kommunens realkapital. Revisjonen har ikke

forutsetninger for å beregne verdiforringelsen, men når kommunen i flere tilfeller må gå til det skritt å bygge nytt fremfor å rehabilitere bygg som er mindre enn femti år gamle, så indikerer dette etter revisjonens oppfatning at flere bygg i realiteten opplever en negativ verdiutvikling.

Vår henvendelse til virksomhetsledere ved de offentlige skolene bekrefter den vanskelige situasjonen kommunen befinner seg i. Nesten halvparten av virksomhetslederne beskriver den generelle tilstanden på skolen som dårlig og flertallet karakteriserer også vedlikeholdet som dårlig.

Flertallet av de som er positive når det gjelder tilstand og vedlikehold, viser stort sett til omfattende og/ eller nødvendige rehabiliteringer som er gjort i løpet av de siste årene. Etter revisjonens vurdering betyr dette i realiteten at det ikke er det løpende vedlikeholdet som har medført at tilstanden og vedlikeholdet oppleves som godt, men ekstraordinært vedlikehold finansiert over investeringsbudsjettet. Denne slutningen støttes av at de fleste mener at mindre forhold vanligvis utbedres raskt, men at større skader/ slitasje ikke prioriteres annet enn der det er fare for liv og helse.

Det kan naturligvis hevdes at det er sluttresultatet som er avgjørende, ikke hvordan vedlikeholdet finansieres. I enkelte tilfeller kan dette være riktig, men det er likevel to forhold som bør poengteres. For det første foreligger det regnskapsmessige begrensninger knyttet opp til hvordan ulike tiltak kan og skal finansieres. Det er i utgangspunktet ikke tillatt å benytte investeringsmidler til vedlikehold, annet enn i de tilfeller hvor det er snakk om en oppgradering i forhold til tidligere standard. Dette er nærmere utdypet i «*Kommunal regnskapsstandard 4: (Foreløpig standard) - Avgrensningen*

mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet».

For det andre vil det kunne medføre økonomiske utfordringer for kommunen om manglende vedlikehold også i fremtiden skal løses gjennom låneopptak. Fredrikstad kommune har en, relativt sett, høy gjeldsandel, noe som gjør kommunen svært sårbar for svingninger i markedet. Dette påpekes også av rådmannen i handlingsplanen for 2013 – 2016, jfr. faktaboks 8. En fortsatt gjeldsvekst vil på sikt kunne medføre driftsmessige utfordringer, som vil kunne få ytterligere konsekvenser for avsetninger til nødvendig vedlikehold.

I tillegg til de konsekvenser som er beskrevet ovenfor, viser forskning at manglende vedlikehold kan ha en rekke andre konsekvenser enn de rent økonomiske. I rapporten «*Vedlikehold i kommunesektoren*» vises det blant annet til at manglende vedlikehold påvirker kommunens omdømme negativt. Eksempelvis påpeker tjenesteledere i skolesektoren at nedslitte skoler fremstår som utdaterte og umoderne sammenlignet med vedlikeholdte skoler, og at dette påvirker muligheten til å rekruttere de beste lærerne og å beholde dem. Erfaringer viser at velholdte bygninger gir et ekstra løft i skolehverdagen, som igjen stimulerer til innsats.

Et annet forhold er inneklimate. Det er dokumentert i flere rapporter at dårlig vedlikeholdte eller manglende ventilasjonsanlegg vil kunne ha store negative konsekvenser for brukernes helse. At dårlig vedlikehold har betydning for inneklimate, fremgår også av fakta i denne rapporten. Flertallet av avvikene som meldes fra skolene gjelder forhold ved inneklimate. Dette er også variabler som Fredrikstad kommune oppnår dårlige score på i den årlige elevundersøkelsen, og hvor resultatene viser en negativ utvikling siden skoleåret 2007 – 2008.

4 TOMGANGSLEIE

Har Fredrikstad kommune unødvendig «tomgangsleie» på kommunale boliger forbeholdt vanskeligstilte?

4.1 Revisjonskriterier

I henhold til utledningen i vedlegg bør følgende søkes oppnådd, slik at kommunen unngår at unødvendig tomgangsleie oppstår:

- Det må foreligge kontinuerlig oppdatert oversikt over hvilke boliger som til enhver tid står tomme.
- Det må være god kommunikasjon mellom forvalter og tildeler av boliger.
- Forvalter må ha nødvendige midler til å rehabilitere/ oppgradere boliger når behovet er tilstede.
- Kommunen må avhende uhensiktsmessige boliger og erstatte disse med boliger som er anvendelige.

4.2 Fakta

Som omtalt under kapittel 2, ble forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av kommunens boligmasse organisert i en egen virksomhet under seksjon for Regulering og teknisk drift fra og med 1. januar 2013. Bakgrunnen for omorganiseringen er et mål om en mer profesjonell og kostnadseffektiv boligforvaltning. Boligforvaltningen skal ivareta kommunens realkapital og sørge for at denne ikke forringes, samtidig som formålet med de kommunale boligene ivaretas.

For tiden består virksomheten av leder og to boligforvaltere, men det pågår en prosess hvor bemanningen skal styrkes med fire årsverk. Årsverkene er avsatt til to forvaltere, en jurist/ person med jusskompetanse og en utvikler som skal arbeide med nyanskaffelser og finansiering.

Boligvirksomheten har tre sentrale oppgaveområder:

- Forsvarlig teknisk forvaltning av bygningsmassen – herunder drift og vedlikehold.
- Forvaltning av kommunens avtaleforpliktelser slik de fremkommer i husleielov og inn- og utleiekontrakter, samt oppfølging av den enkelte leieavtale, nabolag og borettslag.
- Strategisk utvikling, utbygging og annen anskaffelse av boliger for utleie til innbyggere i kommunen som faller utenfor det ordinære eiendomsmarkedet.

Det er foreløpig ikke utarbeidet egen virksomhetsplan for boligvirksomheten, og heller ikke fastsatt måltall knyttet til tomgangsleie. I følge leder må det forventes at det alltid vil være noe tomgang, men virksomheten har som mål at tomgangstiden skal være så kort som mulig.

Kommunen har heller ingen fastlagt strategi for hvordan boligmassen skal forvaltes. Strategiarbeidet er igangsatt og skal videreføres høsten 2013. Det vises blant annet til BOSO¹¹ prosjektet og samarbeidet med Husbanken. Et tiltak som prioriteres er å få gjennomført en forenklet tilstandsvurdering av alle boliger: teknisk gjennomgang, brannforebyggende og energimerking. Tilstandsvurderingen vil danne grunnlag for en strategi for salg og vedlikehold, samt hvilket nivå husleiene bør ligge på. Det må i følge

¹¹ Et tilbud fra Husbanken til kommuner som sliter med boligsosiale utfordringer. Kommunen har søkt om opptatt to ganger tidligere, men kom først med i prosjektet i 2011.

virksomhetsleder også utarbeides en strategi for hvordan fordelingen av boliger skal være mellom de ulike brukergruppene.

Boligvirksomhetens portefølje utgjør ca. 970 boliger, hvorav 226 er andelsleiligheter i borettslag. 49,6 % av boligene er «eldreboliger», 17 % er boliger for psykisk utviklingshemmede, 7,1 % er «psykiatriboliger» og 26,3 % er boliger for andre vanskeligstilte.

Fra og med 2003 har gjennomsnittsalderen på boligmassen gått ned. Gjennom eierstrategiprojektet (sluttrapporten omtales nedenfor) har kommunen solgt unna en rekke gamle og uegnede boliger, og planmessig reinvestert i utbygging av nye boliger. I dag er 30 % av boligmassen bygget etter år 2000, mot 9 % i 2003. I 2003 var 17 % av boligene bygget før 1960, mot 5,7 % i 2012. Hovedandelen av boligmassen består av boliger bygget mellom 1970 og 2000. Kommunen har for øvrig flere boligprosjekter på gang, som vil medføre en ytterligere «foryngelse» av boligmassen.

Ansvar for tildeling av boliger ligger ikke hos boligvirksomheten. Ansvar for tildeling av boliger forbeholdt vanskeligstilte og personer med rus- og/eller psykiatriproblematikk er plassert hos boligavdelingen, underlagt kommunens nye tildelingskontor. Ansvar for trygde- og omsorgsboliger har frem til 1. januar vært plassert hos kommunens ulike omsorgsdistrikt, men også dette ansvaret fases nå gradvis inn i tildelingskontoret. Det er meningen at alt ansvar for tildeling skal være samlet på tildelingskontoret fra ca. 1. oktober 2013, men det er foreløpig ikke bestemt om all tildeling skal ligge i en avdeling.

Det brukes i hovedsak to ulike typer leiekontrakter: tidsbestemte og tidsubestemte. Tidsbestemte leiekontrakter benyttes for leiligheter som tildeles vanskeligstilte og personer med rus og/

eller psykiatriproblematikk. Tidsubestemte benyttes i hovedsak for trygde- og omsorgsboliger. Disse kontraktene løper til leietaker sier opp avtalen, normalt som følge av at vedkommende faller bort.

En egen rutinegruppe bestående av representanter fra regulering og teknisk drift, boligavdelingen og kommuneadvokaten, har utarbeidet rutiner for alle trinn i leieforholdet¹². I praksis håndteres prosessen med utleie eller bytte av leietaker slik:

1. Når en leilighet er klar for utleie, meldes det til boligkontoret eller det omsorgsdistriktet leilighetene faller inn under.
2. Disse gir et skriftlig tilbud til aktuell kandidat, med frist for aksept. Tildelerne setter opp leiekontrakten og henter inn signatur fra leietaker.
3. På innflyttingsdagen deltar boligforvalter, boligtildele og leietaker. Partene går igjennom leilighet og leiekontrakt i fellesskap. I følge forvalterne er leiekontraktene svært detaljerte og informative hva angår oppsigelsesfrister, hva som skjer når tidsubestemte leiekontrakter går ut osv.
4. Tidsubestemte leiekontrakter løper normalt til leietaker sier opp eller faller fra.
5. Ved tidsbestemte leiekontrakter sender boligforvalter en flytteoppfordring etter at kontrakten har utløpt. Denne gir leietaker en frist på to uker til å fraflytte leiligheten, og inneholder også en oppfordring om at vedkommende skal ta kontakt med boligkontoret for å søke om forlengelse av kontrakten. Dersom vedkommende ikke responderer, sender boligforvalter varsel om fravikelse. Siste skritt er å begjære fravikelse gjennom namsmannen. Som oftest tar leietaker

¹² Rutinene foreligger ikke i kommunens kvalitetssystem. Revisjonen har mottatt kopi av disse fra boligavdelingen ved tjenestetildelingskontoret.

kontakt med boligkontoret på dette tidspunktet. Boligkontoret får kopi av all korrespondanse, og har også tilgang til en felles Excelbok som inneholder oversikt og status på alle løpende leieforhold.

6. Boligforvalter går igjennom leiligheten og lager en utbedringsplan ved behov. Alternativt kan den tilbys ny leietaker direkte.

Både boligvirksomheten og boligavdelingen på kommunens nyopprettede tildelingskontor opplyser at samarbeidet er velfungerende. Det avholdes blant annet faste møter hver 14. dag, hvor «boliglisten» gjennomgås. Dette er en liste over alle boliger som boligavdelingen kan disponere. Viktige temaer er hvilke boliger som er ledige, hvilke som er i ferd med å bli ledige, hvilke som venter på oppussing osv. Boligavdelingen mottar også kopi av all korrespondanse som boligvirksomheten sender leietaker.

Boligvirksomheten opplyser å ha god oversikt over status på de ulike boligene som forvaltes. Undertiden baseres oversikten på egenutviklede Excel ark, som også er tilgjengeliggjort for boligavdelingen. Som tidligere nevnt under kapittel tre har kommunen imidlertid investert i FDV systemet ISY, og boligvirksomheten har registrert tilnærmet alle kommunens boliger i dette systemet. ISY vil på sikt erstatte det egenutviklede systemet.

Det står til enhver tid en rekke boliger tomme. Per 15. april ble 13 av boligene brukt til personalbaser, visningsleiligheter eller fellesareal og 32 leiligheter var «mellom leietakere», tre skulle rives og to venter på vedtak om salg. Leder mener at kommunen generelt har lav «turn over» på boligmassen.

I følge leder for boligvirksomheten var gjennomsnittlig tomgang¹³ på boligmassen ca. 3,3 måneder i 2012. Tallet fremkommer ved å inkludere alle måneder man ikke har hatt leieinntekter i en bolig, delt på det antallet boliger som i en periode i 2012 ikke hadde leietaker.

I «Sluttrapport for prosjekt eierstrategi for kommunalt disponerte boliger», datert 25. juni 2013, presenteres følgende tall:

Tabell 5: Tomgangsleie i kommunale boliger 2011 og 2012

Periode	2011	2012
Total tomgangsleie i kr	3 093 242	3 286 259
Antall boliger med tomgangsleie	185	184
Snitt antall mnd. tomgangsleie per bolig	3,34	3,44
Snitt tomgangsleie i kr per bolig	16 720	17 860

I følge rapporten innebærer tallene «at henholdsvis 19 % av kommunalt eide boliger sto tomme i gjennomsnitt 3,34 måneder i 2011 og 18,9 % sto tomme i 3,44 måneder i 2012. Dette gir en tomgang på 5,3 % i 2011 og 5,4 % i 2012»

Rapporten viser videre til at 173 av 184 var tomme på grunn av leietakerskifte i 2012. Tomgang på grunn av salg er ubetydelig og vil reduseres ytterligere, da antall boliger som skal selges går ned år for år.

Det anføres også at kommunen har problemer med å finne leietakere til enkelte av trygdeboligene, noe som påfører kommunen mye tomgangsleie. Felles for disse boligene er at de er gamle, svært små og at ingen har stasjonære døgtjenester. Sluttrapporten omtalt ovenfor viser også til at tomgangsleien ligger vesentlig høyere i Fredrikstad enn for enkelte av de storbyer kommunen vanligvis sammenligner seg med.

Faktaboks 11: Tomgangsleie i andre kommuner

Bergen Bolig og Byfornyelse har en

¹³ Med tomgang menes den tiden en bolig står uten leietaker.

tomgangskostnad som ligger under måltallet på 2 %.

Drammen har ca. 200 leietakerskifter per år og en gjennomsnittlig tomgangstid på 1 måned.

Trondheim hadde gjennomsnittlig tomgang på 27,7 dager i 2011 og 33,2 dager i 2010.

Tomgang har to sider. Tiden fra utflytting til leiligheten er klar for innflytting (renhold og oppussing) og tiden det tar å finne en ny leietaker (tildeling). Ansvar for en eventuell tomgang er således fordelt mellom boligvirksomheten og den eller de virksomheter som tildeler boligene.

Dette gjenspeiles i gjennomsnittlig tomgangstid. Gjennomsnittet inkluderer enkelte av personalbasene, samt leiligheter som skal selges eller kondemneres. Snittet skiller heller ikke på om tomgangen skyldes drift og vedlikehold, eller om det er utløst av søknad og tildeling. I følge leder og boligforvalterne gir derfor gjennomsnittet antakelig ikke et nøyaktig bilde av den reelle situasjonen.

I følge boligvirksomheten er utfordringen med tomgang sammensatt. For det første vises det til det som er skrevet ovenfor; gjennomsnittet inkluderer en rekke boliger som ikke kan eller skal leies ut.

For det andre så besitter kommunen en del leiligheter klausulert for bestemte brukergrupper, men som er vanskelig å tildele brukergruppen fordi boligene er uegnede. Som det fremgår av sluttrapporten, opplyser også forvalterne at mange boliger har dårlig standard, er for små og gir ikke beboer trygghet da det ikke er noen form for bemanning.

Videre så avdekkes det i enkelte tilfeller omfattende rehabiliteringsbehov når boliger fraflyttes. Slike rehabiliteringer tar i noen tilfeller lang tid og trekker gjennomsnittet opp.

Noe av tomgangen skyldes også mangelfull kommunikasjon ved fraflytting.

Oppsigelser rettes normalt til den virksomheten som har tildelt boligen, og det har forekommet at denne har glemt å informere boligvirksomheten. I slike tilfeller kan en bolig bli stående tom over en lengre periode, før det fanges opp at den kan tildeles på nytt.

Et annet forhold som påvirker tomgangstiden, er frist for aksept av leieforholdet. Kommunens boligkontor gir kort frist i sine vedtak. Dette medfører at boligen tildeles raskt, og at det går kort tid fra leiligheten er klargjort til ny leietaker har flyttet inn. Innenfor enkelte omsorgsdistrikt praktiseres imidlertid en frist på tre måneder. Dersom vedkommende avslår tilbudet ved fristens utløp, gis tilbudet til neste egnede bruker med ny tre måneders frist. Dette medfører at en bolig kan bli stående tom forholdsvis lenge.

Faktaboks 12: Tildeling i andre kommuner

Trondheim kommune tar umiddelbart muntlig kontakt med aktuell søker når en bolig blir ledig, og får på denne måten avklart om vedkommende vil ha boligen. Dersom de ikke får kontakt med vedkommende, sender de et skriftlig tilbud med 14 dagers svarfrist. Svarer vedkommende ikke på brevet, går tilbudet til neste søker på ventelisten.

I Drammen kommune gir man først et tilsagnsbrev med en varighet på seks måneder. Dette er et brev hvor vedkommende søker får en bekreftelse på at han eller hun kvalifiserer for kommunal bolig, men gir ingen garanti på når eller om egnet bolig kan skaffes. Når en aktuell bolig blir ledig, sendes det ut brev til søker, samt at vedkommende kontaktes per telefon. Vedkommende får da en frist på en uke til å akseptere tilbudet. Dersom søker ikke ønsker den aktuelle boligen, kan dette for eksempel medføre at tilsagnsbrevet blir trukket tilbake og at fremtidige henvendelser om kommunal bolig blir avslått.

Bergen kommune har tilnærmet samme praksis som Drammen. Her er imidlertid konsekvensen av at søker avslår tilbudet strengere. I henhold til nye rutiner per 2013 får man en karantenetid på ett år, hva gjelder å fremme ny søknad om kommunal bolig.

Felles for overnevnte kommuner er at

innstramming i frister, både for aksept og oppsigelse av leieforhold, og krav til boligforvalter hva gjelder normaltids for klargjøring av leilighet for nytt leieforhold, har medført en vesentlig reduksjon i kommunal tomgangsleie. Trondheim og Bergen har også fastsatt målbare kriterier til hjelp i vurderingen av om vedkommende kvalifiserer for kommunal bolig, eksempelvis inntektsgrenser, krav om botid i kommunen eller at utenlandske statsborgere må være innvilget asyl/ opphold på humanitært grunnlag, eller ha fått varig oppholdsrett. Dette har medført at presset på kommunale boliger har blitt redusert.

Boligforvalterne mener dette viser at hovedårsaken til lang tomgangstid ikke først og fremst ligger hos boligvirksomheten. Her klargjøres leilighetene så fort de får melding om at de er fraflyttet. Denne oppgaven prioriteres foran andre oppgaver, og de oppfatter heller ikke bemanningen som en viktig faktor hva gjelder å redusere tiden. Boligforvalterne har dessuten kun i få unntakstilfeller opplevd at økonomiske forhold har vært til hinder for å kunne rehabilitere en bolig ved eierskifte. Samtidig påpekes det at økte ressurser avsatt til byggeledelse vil kunne ha positiv effekt, da dette er en arbeidsoppgave som tar mye tid.

Både leder og forvalterne peker i stedet på at klargjøring av grensesnitt og roller antakeligvis vil kunne ha større betydning. I dag er det uklart hvem som har ansvaret for hva, noe som medfører unødig tidsbruk i enkelte tilfeller.

Det pekes videre på at klare og felles regler for praktisering av oppsigelsesfrister, vil kunne ha innvirkning på tomgangsleien. Kontraktene fastsetter en oppsigelsesfrist på tre måneder, men dette praktiseres i mange tilfeller ikke. Flere leietakere sier opp og flytter ut i samme moment, uten at de faktureres for oppsigelsestiden. Ved en fast praktisering av oppsigelsesfrister, ville man kunne gjennomført en befaring på oppsigelsestidspunktet og laget en plan for nødvendige utbedringer og klargjøring av leiligheten. Boligvirksomheten ville kunnet

bestilt håndverkere på forhånd, slik at en ikke forspilte unødig tid når leietaker flyttet ut. Dette ville også medført at man i større grad antakelig ville kunne benyttet kommunens egne håndverkere, fremfor å kjøpe alle tjenestene i markedet til en høyere pris.

En annen faktor som påpekes av boligvirksomheten, er utgiftsfordelingen mellom boligvirksomheten og helse- og omsorgsseksjonen. I dag er det boligvirksomheten som bærer alle utgifter knyttet til leiligheter som ikke er utleid. Dette inkluderer leiligheter som er avsatt til personalbaser og utgifter knyttet til omgjøring av disse, utgifter (risiko) som påløper som følge av ubetalt husleie¹⁴, rehabiliteringskostnader som følge av vandalisme¹⁵, tomgangsleie som følge av lang tildelingstid osv. Samtidig har virksomheten liten mulighet til å påvirke dette utgiftsbildet i nevneverdig grad. I følge leder av boligvirksomheten kan det være gevinster å hente i at ansvaret ligger og at kostnaden belastes hos den enheten som sitter på virkemidlene. Dette medfører også en synliggjøring av den reelle kostnaden som kommunen har når det gjelder subsidiering av boutgifter, i stedet for at utgiften «forsvinner» i regnskapet til virksomhet bolig.

4.3 Vurderinger

Tomgangsleie som nøkkeltall kan gi en viss pekepinn på effektiviteten på boligforvaltningen i en kommune. Lav tomgangsleie kan tyde på at kommunen har oppnådd et godt samspill mellom forvalter og tildeler, og at det finnes tilgjengelige midler for nødvendig vedlikehold og rask rehabilitering av boliger som blir ledige. Høy tomgangsleie kan indikere at overnevnte ikke er tilfelle. Samtidig er det viktig å være oppmerksom

¹⁴ Kravet rettes til leietaker, men denne er svært ofte insolvent. NAV yter ikke kommunal garanti til kommunale boliger, som igjen medfører at det er boligvirksomheten som blir sittende med utgiften.

¹⁵ Samme begrunnelse som fotnote 11.

at tomgangsleie i seg selv ikke behøver å være et symptom på ineffektiv drift. Som kriteriene viser til, kan det være flere årsaker til at tomgangsleien befinner seg på et bestemt nivå.

I kriteriene vises det til flere forutsetninger som må være oppfylt for å unngå unødvendig tomgangsleie. Sett opp mot målgruppen i problemstillingen, er det revisjonens oppfatning at dette er tilfellet i Fredrikstad kommune. Vi viser her til oppdaterte oversikter over ledige boliger, god kommunikasjon og samhandling mellom boligvirksomheten og boligavdelingen, og at midler til nødvendig vedlikehold og rehabilitering er tilgjengelig når behovet er der. I tillegg har kommunen gjennomført en aktiv boligpolitikk de senere år gjennom eierstrategiprojektet, som har hatt som mål å forsterke og forbedre boligporteføljen.

Likevel viser fakta at kommunen har en forholdsvis høy tomgangsleie sammenlignet med tre andre kommuner i ASSS nettverket. Både Bergen, Trondheim og Drammen kan vise til en gjennomsnittlig tomgangstid tilsvarende en tredjedel av kommunens. I følge ASSS kommunene skyldes dette en praksis med relativt korte frister for aksept av tilbud, samtidig som en også viser til at det er fastsatt tidsfrist for forvalter når det gjelder klargjøring av boligen.

Etter revisjonens oppfatning kan ikke dette alene bidra til å forklare forskjellen. I henhold til fakta synes det som om samme praksis foreligger i Fredrikstad, selv om denne ikke er formalisert på samme måte som i sammenligningskommunene. Det vises her blant annet til beskrivelsen av samarbeidet mellom boligvirksomheten og boligavdelingen. Et moment som imidlertid kan ha betydning, er praktiseringen av oppsigelsesfrister. Her viser fakta at kommunen av ulike årsaker ikke utnytter den muligheten som

leiekontrakten oppstiller fullt ut, med de økonomiske konsekvenser dette medfører for kommunen.

Et annet forhold som kan forklare ulikhetene i tomgangstid, er hvordan disse beregnes. Det har ikke vært mulig for revisjonen å avdekke hva tomgangstallene i ASSS kommunene innbefatter, men i Fredrikstad kommune inkluderer tomgangstallene en rekke boliger som enten ikke skal leies ut eller som det av ulike årsaker ikke er mulig å leie ut. I tillegg viser nøkkeltallet alle tomme leiligheter, uavhengig av målgruppe. Når kommunen har en rekke boliger forbeholdt målgruppen eldre, og som gjennom klausulering ikke kan disponeres til andre grupper av brukere, men som de eldre ikke ønsker å bo i, vil dette naturligvis ha negativ innvirkning på tomgangsleien. Etter revisjonens oppfatning er dette en svakhet ved kommunens beregning, som gjør det vanskelig å benytte tomgangsleie som måltall.

Revisjonen vil også påpeke at kommunens praksis med ulike frister for aksept av tilbud knyttet til omsorgsboliger og uklar rollefordeling med henblikk på hvor oppsigelser skal rettes, har betydning for tomgangsleien. Problemstillingen omhandler boliger til vanskeligstilte, men revisjonen stiller likevel spørsmålsteget ved hvorfor kommunen har ulik praksis internt, ikke bare hva gjelder type bolig, men også for samme type bolig avhengig av hvilket omsorgsdistrikt som tildeler. Revisjonen legger imidlertid til grunn at denne praksisen antakelig vil opphøre når all tildeling legges til tjenestetildelingskontoret.

Basert på det som er beskrevet ovenfor er det revisjonens samlede oppfatning at Fredrikstad kommune i liten grad har unødvendig tomgangsleie på kommunale boliger forbeholdt vanskeligstilte. Det synes imidlertid som om kommunen har utfordringer hva gjelder tomgangsleie

knyttet til andre typer boliger, og revisjonen slutter seg på dette grunnlaget til boligvirksomhetens oppfatning om at det er behov for en avklaring av grensesnitt og roller, samt den effekt dette antas å kunne ha.

5 KONKLUSJONER/ANBEFALINGER

Etter revisjonens oppfatning har ikke Fredrikstad kommune etablert overordnede målsetninger og et system som tilrettelegger for forvaltning, drift og vedlikehold. Vi legger her til grunn at det mangler en helhetlig strategi for eiendomsforvaltningen av kommunale formålsbygg, og at det heller ikke er satt mål for virksomheten.

Kommunen har forutsetningene på plass for å få etablert et tilfredsstillende system, men per dags dato prioriteres ikke dette arbeidet av ressurs hensyn.

Kapittel tre viser at kommunens utgifter til vedlikehold ikke er sammenfallende med normtall for kommunal sektor. Fakta viser tvert i mot at vedlikehold kun prioriteres i meget beskjeden grad, og at det i hovedsak bare er prekære forhold som utbedres. Dette har fått konsekvenser for formålsbyggene. Det vises her blant annet til kommunens beregnede vedlikeholdsetterslep, som er det tydeligste symptomet på at det ikke avsettes tilstrekkelig midler til nødvendig vedlikehold.

Etter revisjonens oppfatning synes det ikke som om kommunen har unødvendig tomgangsleie på boliger forbeholdt vanskeligstilte. Vi legger her til grunn beskrivelsen av samarbeidet mellom boligvirksomheten og boligavdelingen. Både praksisen med faste samarbeidsmøter og klare rutiner for hele prosessen, tilrettelegger for rask tildeling der behovet for rehabilitering av boligen ikke er for stort.

Samtidig bemerker revisjonen at måten kommunen beregner tomgangsleie på, ikke synes hensiktsmessig dersom nøkkeltallet

skal brukes som styringsverktøy. Kommunen bør skille mellom de ulike typer boliger dersom praksisen med ulike frister for aksept skal opprettholdes. Videre bør boliger som ikke skal leies ut av ulike årsaker, holdes utenfor beregningen. Forøvrig slutter revisjonen seg til boligvirksomhetens egen vurdering om at det er behov for en avklaring av grensesnitt og roller knyttet til forvaltning, tildeling og oppfølging av boligmassen og leietakere totalt sett, uavhengig av målgruppe.

Med utgangspunkt i rapportens vurderinger og konklusjoner, anbefaler revisjonen at kommunen bør vurdere å:

- utarbeide en helhetlig strategi for eiendomsforvaltningen av kommunale formålsbygg. Det vises her til revisjonskriteriene for hva en slik strategi ideelt sett bør inneholde.
- gjennomføre tilstandsvurderinger av alle kommunale bygg, slik at man får et nøyaktig anslag på hva vedlikeholdsetterslepet utgjør.
- prioritere arbeidet med ISY, slik at kommunen kan utnytte de muligheter systemet åpner for. I en situasjon med begrensede midler, er eksempelvis vedlikeholdsplaner og prioriteringslister sentralt for politisk nivå når det skal avgjøres hvor mye som bør avsettes til vedlikehold.
- avsette et høyere beløp til vedlikehold, enn hva tilfellet er i dag.
- endre måten man beregner tomgangsleie på, slik at nøkkeltallet er bedre egnet til å fungere som styringsverktøy.

Rolvsøy, 8. september 2013

Anders Svarholt (sign.)
forvaltningsrevisor

Einar Gundersen (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

6 RÅDMANNENS KOMMENTARER

Østfold kommunerevisjon
Att. Anders Svartholt
Råkollveien 103
1664 Rolvsøy

Unntatt offentlighet: Off.loven § 13, 1. ledd/forv.loven § 13, 1. ledd/kommuneloven § 78.7

Deres referanse	Vår referanse	Klassering	Dato
	2013/20273-1-138402/2013-THEGAU		16.09.2013

Forvaltning, drift og vedlikehold i Fredrikstad kommune

Viser til Forvaltningsrevisjonsrapporten; Forvaltning, drift og vedlikehold i Fredrikstad kommune.

Rådmannen har gjennomgått rapporten og tar Østfold kommunerevisjons konklusjoner og anbefalinger til etterretning.

Med hilsen

Dette dokumentet er ekspedert uten underskrift

Jan Lasse Hansen
rådmann

VEDLEGG

Har Fredrikstad kommune etablert overordnede målsettinger og et system som tilrettelegger for forvaltning, drift og vedlikehold?

I henhold til kommuneloven § 23 pkt. 2, skal: *”Administrasjonssjefen (...) påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll”.*

Det følger av forarbeidene til bestemmelsen at *”Siktemålet er å tydeliggjøre at administrasjonssjefen har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten. Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven (...) ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som bl.a. skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.”*¹⁶

I *”Kontrollutvalgsboken”*¹⁷ defineres internkontroll som *”(...) de systemer og rutiner som administrasjonssjefen etablerer for å sikre tilstrekkelig styring, måloppnåelse og regeletterlevelse”.*

¹⁶ Ot. prp. nr. 70 (2002-2003) (endringslov) Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon), s. 105.

¹⁷ ”Kontrollutvalgsboken – Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver”, utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet i 2011, s. 51. Veilederen er et ledd i departementets oppfølging av arbeidsgrupperapporten *”85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane”.*

For at rådmannen skal kunne ivareta sitt ansvar etter kommuneloven § 23 pkt. 2, vil det være en forutsetning at nødvendig internkontroll er etablert innenfor alle sektorer og nivåer i kommunen, også innenfor forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens eiendomsmasse.

Samtidig har også de folkevalgte et ansvar hva gjelder forvaltning av kommunens bygg og eiendommer. Kommunestyret representerer kommunens øverste ledelse og skal ivareta eierrollen på vegne av innbyggerne. Kommunenes Sentralforbund gav i 2009 ut «*Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold*», som er en veileder for folkevalgte og rådmenn. Her vises det til at det som kjennetegner kommuner som får til et godt vedlikehold er god kommunikasjon mellom kommunestyret som folkevalgt eier, formannskapet som operativ eier og eiendomsforvalteren.

God kommunikasjon innebærer at eiendomsforvalteren må ha anledning til å rapportere om tilstand, utfordringer og muligheter knyttet til kommunens eiendommer. Kommunestyret må på den andre siden stille krav til god forvaltning og rapportering som gir oversikt og grunnlag for politisk diskusjon og prioritering. KS visjon er at økt kunnskap hos de folkevalgte bidrar til bedre langsiktig eierskap.

Dette samsvarer med konklusjonene i *NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle»* I rapporten presenterer utvalget to hovedkriterier som bør være tilfredsstillt for at den kommunale eiendomsforvaltningen skal kunne karakteriseres som god.

For det første må det foreligge overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen. De folkevalgte representerer innbyggerne, og må utøve eierposisjonen på en slik måte at forvalteren er i stand til å realisere eiers

mål og interesser. Utvalget viser til enkelte delkriterier som målene bør omfatte:

- Hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen. Dette betyr at det legges til rette for god faglig kompetanse, et godt samarbeid og en god gjensidig rolleforståelse.
- Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter.
- Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov. Dette er den grunnleggende forutsetningen for de fleste kommunale bygninger. Behovene må imidlertid avveies opp mot andre delkriterier.
- Effektiv arealutnyttelse. Antall kvadratmeter som til enhver tid brukes til et bestemt bruksformål, bør være så lav som mulig, gitt at det ikke går utover bruksformålet. Lokaler som det ikke er behov for, bør omdisponeres, selges eller rives.
- Godt, verdibevarende vedlikehold. Med dette så menes et optimalt vedlikehold, hvor innsatsen vurderes i et langsiktig økonomisk perspektiv.
- Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning. Kostnader til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling optimaliseres i et livsløpsperspektiv, slik at de fastsatte målene for eiendomsforvaltningen nås med lavest mulig samlet årskostnad.
- Målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter. Eiendommen må tilpasses nye krav og endrede forutsetninger.

Det fremheves videre at dersom kommunen skal kunne bedrive rasjonell, kostnadseffektiv og formålseffektiv eiendomsforvaltning, så må det foreligge et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. Utvalget gir ikke detaljerte føringer for hvordan dette systemet bør være, men mener på generelt grunnlag at følgende informasjon bør inkluderes:

- Eiendoms- og bygningsregister med arealer
- Kostnader og inntekter relatert til hvert bygg i henhold til NS 3454

«Livssyklusstander for byggverk – prinsipper og struktur»

- Eiendommens verdi
- Oversikt over de ulike brukerne, herunder antall brukere slik at det kan beregnes indikatorer som viser bruksintensitet og arealeffektivitet.
- Brukernes langsiktige planer for virksomheten og konsekvens for lokaler (input til eiendommens strategi for FDV)
- Eiendommens tilstand: teknisk, innemiljø, fysisk tilgjengelighet
- Forbruksdata, blant annet energi og andre «miljøparametere» per bygg
- Lovpålagt dokumentasjon (branndokumentasjon, HMS, pålegg og godkjenninger etc.)
- Juridisk informasjon vedrørende eiendommen
- Annen nødvendig FDV dokumentasjon

Et tilsvarende krav skisseres i KS veileder. Her anbefales det at kommunen deler eiendomsmassen opp i porteføljer for å få god oversikt, eksempelvis:

1. Tjenestebyggene/ formålsbyggene
2. Boliger
3. Strategiske eiendommer

Videre fremgår det at det for hver eiendom bør utarbeides detaljerte rapporter som blant annet viser:

- Totalt areal og areal per bruker
- Bygningens tekniske tilstand; skader, VVS, el-anlegg og andre tekniske innretninger
- Redegjørelse for innemiljø; luft, lys og lyd
- Brukbarhet; planløsning, fleksibilitet, universell utforming
- Brann; branndokumentasjon organisatorisk og teknisk, brannsikring, rapporter fra el-tilsyn
- Fuktrisiko; standard på vann og avløpsnett, lekkasjevarsling, drenering etc.
- Miljø; nedgravde tanker, helsefarlige stoffer i bygningen, rasfare
- Innbruddssikring

- Offentlige pålegg

Innenfor hver kategori forslås det at det graderes i forhold til tilstand i kategoriene grønn, gul og rød, samt angis omtrentlige utbedringskostnader, fordi dette vil gjøre det lettere å prioritere hvilke tiltak som bør utføres først.

Konsekvensene av manglende system for vedlikehold og planlegging av vedlikehold drøftes i rapporten «Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde».¹⁸ Her vises det til at en manglende definert strategi svært ofte fører til en ubevisst «akuttstrategi» hvor det meste foregår ved brannslukking. Totalt sett gir dette et mer kostbart vedlikehold fordi det resulterer i akkumulert etterslep og dårlig kapitalforvaltning. Et velfungerende system som gir gode styringsdata er således kjernen i god eiendomsforvaltning.

I samme rapport fremheves det at kommunal sektor generelt vil måtte håndtere store utfordringer i tiden fremover i form av store endringsbehov og et omfattende oppgraderingsbehov. I en slik situasjon vil det være svært viktig å rasjonalisere med investerings- og driftsmidler for å sørge for størst mulig nytteverdi. Dette medfører at kommunene må satse på videre utvikling, oppgradering og vedlikehold av de riktige og mest egnede bygningene, samt erstatte de mindre egnede med nye lokaler. Vedlikeholdsplanleggingen må derfor håndteres som en integrert del av kommunens utviklingsplanlegging.

Et velfungerende internkontrollsystem innebærer også at det er etablert kanaler som sikrer fri gjennomstrømning av informasjon som er nødvendig for å utføre, styre og kontrollere de ulike aktivitetene

¹⁸ Rapport utarbeidet av Multiconsult og PWC på oppdrag for kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon – KS, september 2008

som inngår i virksomheten¹⁹. Knyttet opp mot forvaltning, drift og vedlikehold, vil dette særlig innebære og sikre at informasjon om ulike forhold ved kommunens bygningsmasse, som rapporteres fra brukere og andre, mottas, registreres og følges opp.

Er Fredrikstad kommunes utgifter til vedlikehold sammenfallende med normtall for bransjen?

I NOU 2004:22 vises det til at en *«betydelig andel av den kommunale eiendomsmassen blir mangelfullt vedlikeholdt og er i dårlig stand. En tredel av landets kommuner har et generelt for dårlig vedlikehold av bygningsmassen, slik at det bygningsmessige forfallet har blitt et betydelig problem. I tillegg er det ytterligere en tredel av kommunene som ikke har et fullt ut tilfredsstillende vedlikehold.»*

Kommuners og fylkeskommuners gjennomsnittlige årlige utgifter til vedlikehold burde vært fra 60 til 100 % høyere enn hva de faktisk var på det aktuelle tidspunktet. Antakelig er bildet betydelig forverret i dag.

Utvalget fremhever videre at planlegging, bygging og forvaltning som baseres på et langsiktig perspektiv for bruken av bygningen, kombinert med et faglig forsvarlig vedlikehold, er de viktigste

¹⁹ Jfr. eksempelvis COSO-modellen som beskrives i en rapport utgitt av The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. COSO-modellen er et rammeverk for internkontroll, som har vist seg å fungere godt i offentlig sektor. Modellen er blant annet benyttet av Kommunal- og regional departementet i sine publikasjoner vedrørende internkontroll i norske kommuner. Modellen behøver ikke være kjent for kommunen, men det forutsettes at alle elementene i modellen er tilstede: etablert kontrollmiljø, gjennomførte risikovurderinger, igangsatte kontrollaktiviteter, regelmessig overvåking av systemet og kanaler for informasjon og kommunikasjon.

bidragene en eier kan gi til en bærekraftig eiendomsforvaltning.

Planmessig vedlikehold på et faglig riktig nivå er lønnsomt og vil over tid føre til at forvaltningskostnadene blir lavere enn ellers. Utsettelse av vedlikeholdet for å spare penger er kortsiktig og fører til økte kostnader i det lange løp. Med planmessig vedlikehold menes det vedlikehold som er basert på teknisk kunnskap og kompetanse. Feil utført vedlikehold vil som regel ikke være lønnsomt.

Et forhold som drøftes i NOU 2004:22 og også i utredning utført av FOBE²⁰ i 2006²¹, er om det likevel kan være lønnsomt å utsette vedlikehold i enkelte tilfeller.

I NOU'en vises det til at dersom man kan forutse at nye og endrede brukskrav vil gjøre det nødvendig med større ombyggingsarbeider, kan det være kostnadsbesparende å utsette noe av vedlikeholdet, siden en ombygging likevel vil fornye deler av bygningen.

Tilsvarende fremgår av utredningen utarbeidet av FOBE. Enkelte sektorer innenfor kommunal virksomhet, eksempelvis helse og skole, preges av hyppige reformer som stiller krav om nye planløsninger og bedre funksjonalitet. Dette kan gjøre det lønnsomt på samle opp behovene for indre vedlikehold og lignende, til større ombyggingsprosjekter. Det fremheves likevel at ytre vedlikehold er lønnsomt, slik at man unngår fuktskader og at bygget fremstår som velholdt. Med begrensede midler er det dessuten særlig viktig at ytre vedlikehold prioriteres.

Hovedkonklusjonen i begge rapporter er imidlertid at løpende, planmessig

vedlikehold generelt er det mest økonomisk lønnsomme alternativet.

I rapporten «Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde» gis det normtall for vedlikehold. Med utgangspunkt i NS 3454 «Livssyklus kostnader for byggverk» har Multiconsult/ PWC estimert gjennomsnittlig kostnadsbehov for vedlikehold av kommunal bygningsmasse som årskostnad i kroner per kvadratmeter.

Estimatet tar ikke hensyn til regnskapsføring og finansiering når det gjelder grensesnittet mellom drift og kapital, og estimatet forutsetter at kommunens bygningsmasse minimum utgjør ca. 45-55 000 kvadratmeter. Normtallet forutsetter også at eiendomsforvaltningen sees i et helhetlig perspektiv og er preget av strategisk planlegging. Dette innebærer at kommunen har et bevisst forhold til hvilke bygninger som fungerer, hvilke som må tilpasses eller hvor bruken må endres, hvilke bygninger som må erstattes av nye bygg og hvilke bygninger som kan rives og/eller avhendes.

Med overnevnte forutsetninger til grunn er beregnet gjennomsnittlig vedlikeholdskostnad for en kommunal bygning ca. kr 180 per år per kvm²². Beregningen er basert på 60 års levetid og 6 % kalkulasjonsrente.

Annuitetstallet er følsomt for betraktningssperiode (byggets levetid), intervaller for vedlikeholdsinnsats og for utskiftning (komponentenes levetid), samt kalkulasjonsrente. En halvering av levetiden til 30 år medfører en reduksjon i normtallet til ca. kr 107 per år per kvm. Dette innebærer imidlertid at bygningen enten må avhendes eller står foran en betydelig oppgradering dersom det skal benyttes videre.

²⁰ Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer

²¹ «Kartlegging av kommunenes utgifter til vedlikehold av sine bygninger». Utredning utført for Kommunal- og regionaldepartementet i mars 2006.

²² Rapporten er publisert i 2008. Normtallet er justert i forhold til økningen i konsumprisindeksen i perioden 2008-2012.

Som det fremgår ovenfor kan det innenfor enkelte sektorer være lønnsomt å utsette noe av vedlikeholdet, fordi reformer og nye krav fordrer større ombygninger eller oppgraderinger. Basert på dette, mener revisjonen at det vil kunne være hensiktsmessig å benytte sistnevnte normtall som målestokk for å vurdere kommunens vedlikehold.

Har Fredrikstad kommune unødvendig «tomgangsleie» på kommunale boliger forbeholdt vanskeligstilte?

Under revisjonskriteriene til problemstilling 1 vises det til at forvalteren skal realisere eiers mål og interesser. Hva disse målene og interessene består i varierer, men å ivareta og utvikle realverdiene i eiendommene og oppnå størst mulig økonomisk avkastning av egenkapitalen er selvsagt. Dette oppnås vanligvis ved å ha tilfredse brukere og effektiv forvaltning, drift og vedlikehold av bruksverdiene i eiendomsmassen.

Men hva ligger i begrepet effektiv? Det som er effektiv forvaltning og drift for en privat utleier, behøver nødvendigvis ikke være det samme som for en kommune.

Målgruppen for kommunens boligsosiale arbeid, er vanskeligstilte på boligmarkedet. I NOU 2011:15 «*Rom for alle – En sosial boligpolitikk for fremtiden*» defineres gruppen som «(...) personer som ikke har mulighet til å skaffe seg og/ eller opprettholde en tilfredsstillende boligsituasjon på egen hånd» En kommune skal således svært ofte ivareta andre og mer sammensatte behov, enn kun profitthensynet. Konsekvensen av dette er at kommunen normalt vil oppleve større slitasje og vedlikeholdsbehov på sine boliger, enn hva en privat utleier vil gjøre. Dette vil igjen medføre større sannsynlighet for «tomgangsleie», og behøver i seg selv ikke være et symptom på ineffektiv drift.

Av delkriteriene belyst under revisjonskriteriene til problemstilling 1, fremgår det imidlertid at god eiendomsforvaltning kjennetegnes ved at den er kostnadseffektiv. Som nevnt innebærer dette at kostnadene optimaliseres i et livsløpsperspektiv hvor målet er å oppnå størst mulig økonomisk avkastning av egenkapitalen, med lavest mulig samlet års kostnad. Dette innebærer at tomgangsleien bør minimiseres maksimalt innenfor de ressursene forvalteren har til rådighet.