



# **Forvaltning, drift og vedlikehold**

## **Rygge kommune**

Forvaltningsrevisjonsrapport  
Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvsøy  
13. november 2014

## INNHOLDSFORTEGNELSE

<b>1</b>	<b>SAMMENDRAG</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>INNLEDNING</b>	<b>4</b>
2.1	Bakgrunn	4
2.2	Problemstilling og avgrensing	4
2.3	Metode og gjennomføring	5
2.4	Revisjonskriterier	5
<b>3</b>	<b>MÅLSETTINGER OG SYSTEM</b>	<b>7</b>
3.1	Revisjonskriterier	7
3.2	Fakta	7
3.3	Vurderinger	11
<b>4</b>	<b>RESSURSER TIL VEDLIKEHOLD</b>	<b>12</b>
4.1	Revisjonskriterier	12
4.2	Fakta	12
4.3	Vurderinger	16
<b>5</b>	<b>KONKLUSJONER/ANBEFALINGER</b>	<b>18</b>
<b>6</b>	<b>RÅDMANNENS KOMMENTARER</b>	<b>19</b>
	<b>VEDLEGG</b>	<b>20</b>

# 1 SAMMENDRAG

I følge rapporten «Tilstandsbarometeret 2013»<sup>1</sup> fremstår ca. 35 % av kommunal og fylkeskommunal bygningsmasse i Norge som delvis utilfredsstillende med behov for korrigerende tiltak, mens 31 % fremstår som utilfredsstillende med omfattende tekniske oppgraderingsbehov. Estimert oppgraderingsbehov utgjør i følge rapporten cirka 124 mrd kroner.

Østfold kommunerevisjon har i dette prosjektet vurdert Rygge kommunes tilnærming til forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale formålsbygg. Vurderingene er gjort på bakgrunn av offentlige utredninger og forskningsprosjekter utført av Multiconsult, PWC og Civitas på vegne Kommunesektorens organisasjon.

Prosjektet er gjennomført ved dokumentanalyse av foreliggende statistikk, planer og rutiner, samt intervju av eiendomssjef og avdelingsleder for drift og eiendom. Vi har også gjennomført en mindre spørreundersøkelse rettet mot enhetsledere ved kommunens skoler, barnehage og sykehjem.

Det gjøres oppmerksom på at undersøkelsen omhandler kommunale formålsbygg. Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale boliger er således ikke en del av faktabeskrivelsen, og heller ikke i revisors vurdering.

Etter revisjonens oppfatning har Rygge kommune i tilfredsstillende grad etablert overordnede målsetninger og et system som tilrettelegger for forvaltning, drift og vedlikehold. Vi legger her til grunn at kommunen gjennom utbedrings- og vedlikeholdsplanen vedtatt mai 2014 har et godt verktøy for prioritering og planlegging på kort og lang sikt. Videre er kommunen i ferd med å videreutvikle system for eiendomsforvaltning ved å innføre FDV-

system for utvalgte formålsbygg i løpet av de neste årene. Det er også etablert kanaler som sikrer at nødvendig informasjon blir mottatt, registrert og fulgt opp.

Kommunens utgifter til vedlikehold er ikke sammenfallende med normtall for kommunal sektor. Fakta viser at det settes av mindre enn en tredel av normtallet til vedlikehold, og at dette ofte fører til at vedlikeholdsbehov som ikke er akutt nedprioriteres.

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

- videreføre arbeidet med politisk forankring, kommunikasjon og felles forståelse av vedlikeholdsbehov og vedlikeholdsarbeid.
- vurdere å avsette et høyere beløp til vedlikehold, enn tilfellet er i dag.

Revisjonen takker Rygge kommune for samarbeidet og bistanden i forbindelse med gjennomføring av prosjektet.

---

<sup>1</sup> Utarbeidet av Multiconsult og Norges bygg- og eiendomsforening.

## 2 INNLEDNING

### 2.1 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 2014-2015 ble vedtatt i kommunestyret 13. februar 2014, sak PS 14/12. I planen fremheves forhold ved forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg som et risikoområde for kommunen.

I planen heter det: « I 2012 viser KOSTRA tall at Rygge kommune er den kommunen i Østfold som har nest lavest netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger, og vesentlig lavere enn gjennomsnittet for landet. Dette kan bety at Rygge oppnår vesentlig høyere effektivitet i sin eiendomsforvaltning enn andre kommuner, men det kan også bety at området prioriteres lavt. Når det gjelder utgifter til vedlikeholdsaktiviteter spesielt, bruker Rygge kommune halvparten av hva gjennomsnittet for landet viser. I denne sammenhengen er det verdt å bemerke at landsgjennomsnittet (eks. Oslo) på kr 73, er vesentlig lavere enn hva som anbefales fra et faglig perspektiv.

Det er en generell utfordring i mange kommuner at det heller ikke prioriteres å etablere gode styringssystemer når det gjelder planlegging av vedlikehold, og at dette fører til vedlikehold etter «brannslukkingsprinsippet» og/eller ved at løpende vedlikeholdsaktiviteter «kamoufleres» som ekstraordinært vedlikehold finansiert over investeringsbudsjettet. Dette medfører at kommunen i realiteten skyver vedlikeholds- og utbedringskostnader fremover i tid, samtidig som det også er en risiko for at enkelte bygg i realiteten vil oppleve en negativ verdiutvikling,»

Plan for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget 16. juni 2014. I vedtaket ble revisjonen gitt mandat til å justere problemstillingene i etterkant av avholdt oppstartsmøte med administrasjonen. Dette er gjort for to av problemstillingene.

Problemstilling 2 er endret fra «Er Rygge kommunes utgifter til vedlikehold sammenfallende med normtall for bransjen?» til «Er Rygge kommunes utgifter sammenfallende med normtall for kommunal sektor?». Etter revisjonens oppfatning vil det være lite meningsfullt å sammenligne kommunal aktivitet med kommersielle aktørers praksis, da en kommune ofte må ta andre hensyn enn rene profitt hensyn.

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

### 2.2 Problemstilling og avgrensing

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

1. Har Rygge kommune etablert overordnede målsettinger og et system som tilrettelegger for forvaltning, drift og vedlikehold?
2. Er Rygge kommunes utgifter til vedlikehold sammenfallende med normtall for kommunal sektor?

Det gjøres oppmerksom på at undersøkelsen omhandler formålsbygg. Med formålsbygg

menes de byggene som rapporteres som formålsbygg til KOSTRA:

- Administrasjonslokaler
- Førskolelokaler
- Skolelokaler
- Institusjonslokaler
- Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg
- Kommunale kulturbygg

Definisjonen av institusjonslokaler er i denne forbindelse institusjoner for eldre og funksjonshemmede med tilhørende tekniske anlegg og utendørsanlegg. Kommunale boliger hvor det inngås leiekontrakt, inkludert omsorgsboliger, boliger til flyktninger og personalboliger er ikke institusjonslokaler etter KOSTRAs definisjon. Boliger med heldøgns pleie og omsorg av eldre og funksjonshemmede er derimot inkludert i definisjonen.

Revisjonen har ikke vurdert innholdet i faglige vurderinger knyttet til vedlikehold, eller selve utførelsen av vedlikeholdsaktiviteter.

## 2.3 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, mappgjennomgang, 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, rapporter og interne dokumenter. Det er også gjennomført intervju av eiendomssjef og avdelingsleder for eiendom.

I etterkant av intervjuet er det utarbeidet et referat, som 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 sykehjem, kommunale barnehager og skoler i Rygge. Dette utgjør syv virksomheter. Av disse har revisjonen mottatt svar fra seks.

Undersøkelsen er gjennomført av forvaltningsrevisor Constance Hauser i perioden juni -desember 2014.

## 2.4 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).
- "Kontrollutvalgskboken – Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver", utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet i 2011.
- NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle».
- «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 Offentlige Bygninger

og Eiendommer for Kommunal- og regionaldepartementet, 2006.

- Nøkkeltallsrapport 2013 «*Store investeringer og mindre vedlikeholdsetterslep*» KS.

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

### 3 MÅLSETTINGER OG SYSTEM

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

#### 3.1 Revisjonskriterier

Som det fremgår av utledningen i vedlegg til rapporten, bør det tilstrebes god kommunikasjon mellom rådmannen som forvalter og kommunestyret som eier.

Dette innebærer at:

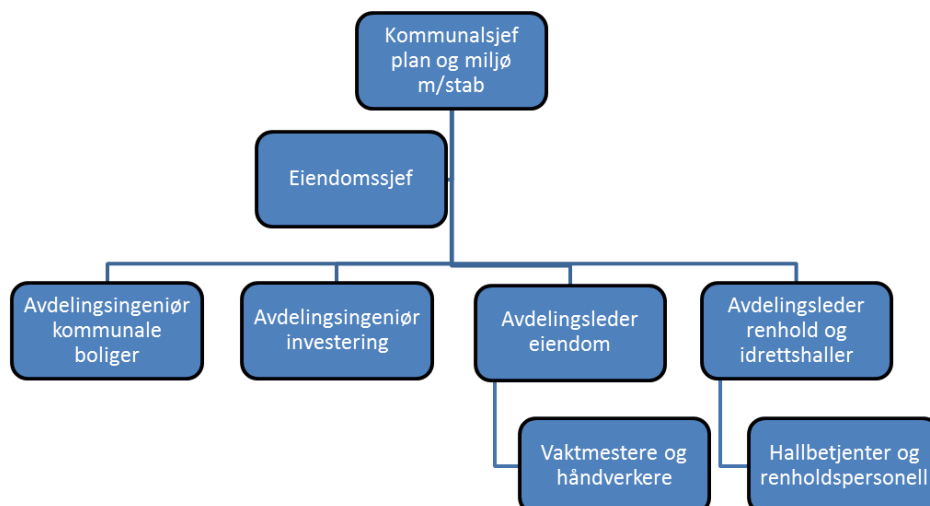
- det bør foreligge overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen, som blant annet oppstiller riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter, som stiller krav til hvordan kommunen skal forvalte bygningsmassen, som stiller krav til hvilket vedlikeholds nivå som forventes, og 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, antallet 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 til nødvendig vedlikehold.

#### 3.2 Fakta

Eiendomsenheten forvalter Rygge kommunes bygningsmasse på cirka 75 000 kvm. I tillegg forvalter enheten cirka 140 kommunale utleieleiligheter.

Virksomheten har vært omorganisert flere ganger i løpet av de senere årene, sist i 2011. Eiendom er nå delt inn i fire avdelinger; kommunale boliger, investeringer, eiendom og idrettshaller/renhold.

Se figur under for mer detaljert oversikt over organiseringen av Eiendom.



Ved prosjektets oppstart besto virksomheten av 40 årsverk fordelt på eiendomssjef, avdelingsingeniører, FØP-ledere, vaktmestere, håndverkere, hallbetjenter og renholdspersonell. Renhold utgjør den største andelen, med 26,5 årsverk fordelt på 36 personer.

Vaktmestertjenesten er fordelt blant de forskjellige formålsbyggene. Hvert bygg/anlegg har minst en halv dag hver i uken. Ryggeheimen sykehjem har en vaktmester i 100 % stilling.

### Politisk styring og kommunikasjon

Kommunens planstrategi er politikernes verktøy for å angi hvilke planoppgaver som skal prioriteres i valgperioden. Rygge har et plansystem med kommuneplan som overordnet strategisk styringsdokument og økonomiplan med årsbudsjett som kommuneplanens handlingsdel. I tillegg utarbeides det tematiske kommunedelplaner og fagplaner innen de ulike sektorene.

Kommunens styrings- og kvalitetsstrategi er organisert etter prinsippene rundt balansert målstyring. Balansert målstyring kjennetegnes ved det finnes en tydelig formulert og kommunisert virksomhetsidé, mål og strategier, samt at det angis ambisjonsnivå. Dette fremkommer i kommunens målekart.

Det foreligger ingen egen overordnet strategi for forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens formålsbygg. Det finnes imidlertid overordnede strategier som berører eiendomsforvaltningen.

I økonomiplan for perioden 2014 – 2017 oppstilles mål for hver av kommunalavdelingene. Mål for Plan og miljø innebærer blant annet å gjøre Rygge til den mest attraktive kommune i Oslofjordregionen og tilby gode tjenester og infrastruktur som dekker innbyggernes behov. Det skal utvikles gode boligområder, og avdelingen skal ha god dialog med kommunens innbyggere og organisasjoner. Planen inneholder også et mål om ivaretagelse og utvikling av kommunens eiendommer og verdier.

For å nå disse målene er følgende strategier lagt for Plan og miljø:

- Satsing på utvikling og kompetanse.
- Bruk av tidsmessige verktøy og teknologier for en optimal bruk av ressurser.
- Nært og godt samarbeid med innbyggere, organisasjoner og samarbeidspartnere.
- God service og en positiv dialog med brukerne.
- En åpen og tillitsvekkende forvaltning i forhold til forskrifter og lovverk.
- Effektiv utnyttelse av offentlig midler ved bruk av konkurranse ved anskaffelser.

I økonomiplanen er følgende mål satt særskilt for Eiendomsenheten:

- Klar og tydelig dialog med brukerne av formålsbyggene som gir et godt grunnlag for planlegging av tjenester og tiltak.
- Framstå med en profesjonell og servicevennlig holdning overfor våre egne brukere, og en god framdrift og kvalitet i gjennomføring av tjenester og tiltak.
- Brukerne må kunne stole på at HMS er ivarettatt i kommunens bygg, og at det kan forventes en rask og god oppfølging ved avvik som oppdages.

Forvaltning, drift og vedlikehold blir også indirekte berørt av andre mål og strategier, for eksempel mål i Kommuneplan 2011-2022 om samlokalisering av funksjoner og mindre spredning av bebyggelse. Dette målet fører med seg kommunedelplaner som igjen får betydning for forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale formålsbygg.

Revisjonen har kartlagt hvor mange saker og vedtak knyttet til eiendomsforvaltning og/eller bygningsvedlikehold som er foretatt av kommunestyret i perioden 1.1.2013-30.6.14<sup>2</sup>. Det ble i denne perioden behandlet 13 aktuelle saker i kommunestyret, inkludert fire

---

<sup>2</sup> Ved gjennomgang av møtedokumenter på kommunens nettside.



saker vedrørende omsorgsboliger og fire vedrørende nye Rygge skole. I samme periode ble det behandlet fire saker i Plan- og miljøutvalget som handlet om vedlikehold av kommunale bygninger.<sup>3</sup> Hovedutvalg for levekår og hovedutvalg for oppvekst og kultur behandler også saker som omhandler eiendomsforvaltning av kommunens formålsbygg. Som eksempel nevnes midlertidig økning av plasser ved Ryggeheimen og rivning av Ekholt ungdomsskole.

I følge eiendomssjef blir informasjon om FDV formidlet til rådmannsnivå via kommunalsjef. Det blir avholdt faste møter mellom kommunalsjef og enhetsledere. Større saker blir også forankret i Plan- og miljøutvalget. Eiendomssjefen oppfatter kommunikasjonen mellom de enkelte lederne som god.

#### System for planlegging og prioritering

Eiendom har per 2014 ikke et eget IT-system for forvaltning, drift og vedlikehold, men benytter flere systemer til dette formålet. I følge eiendomssjef skal et eget system for forvaltning, drift og vedlikehold innføres for fire av kommunens formålsbygg i løpet av 2015 og 2016.

Våren 2013 gjennomførte kommunen en kartlegging og tilstandsanalyse av alle kommunale bygg.<sup>4</sup> Byggene ble befart og tilstandsregistrert av kommunens eiendomspersonell. Brukerne av byggene fikk også anledning til å komme med innspill. Ved befaringene ble det benyttet en definert sjekkliste med ulike poster underlagt kategoriene *grunn og fundament, bæresystemer, yttervegg, yttertak, trapper/ramper, sanitæranlegg, varmeanlegg, brannsløkkingsanlegg, gass- og trykkluftanlegg, kuldeanlegg, luftbehandlingsutstyr, luftkjøleanlegg, elanlegg, tele- og automatisering, andre anlegg, utendørs og innvendig*. Hver post i sjekklisten ble definert med en tilstandsgrad

<sup>3</sup> Sakspapirer for 15.10.2013 ikke tilgjengelig på kommunens nettside.

<sup>4</sup> Revidert 2014.

mellom 0 og 3, der 0 angir at det ikke ble observert mangler og symptomer ved befaring og 3 angir av bygget var i svært dårlig stand med behov for umiddelbare tiltak.

Kartleggingen resulterte i en samlet utbedrings- og vedlikeholdsplan for den kommunale bygningsmassen. Den ble laget for å gi politikere, enhetsledere og de ulike brukerne en oversikt over prosjektene det skal investeres i, samt oversikt over det planlagte vedlikeholdet. I planen oppsummeres det i tallform hvordan vedlikeholdsressurser kan prioriteres og disponeres over en periode på fire år. Planen ble i mai 2014 godkjent i kommunestyret og lagt til grunn for videre budsjett- og økonomiplanarbeid. Kommunestyret vedtok samtidig at en oppdatert versjon av utbedrings- og vedlikeholdsplanen skal fremlegges som vedlegg til rådmannens årlige forslag til økonomiplan.

Planen fungerer også som en arbeidsliste for eiendomsavdelingen, og oppdateres jevnlig. Tilstandsanalyse for hvert enkelt bygg er oppsummert i planen, og det er gitt aktivitetsplaner både på kort og lang sikt.

I tilstandsregistreringen er det for hvert enkelt bygg vurdert forventede kostnader knyttet til utbedring av avdekkede forhold. Disse kostnadene er ikke basert på reell tilbudsinnhenting, men basert på erfaring og kjennskap til omfang. I kostnadene ligger rene budsjettmidler som skal dekke materialkostnader og bruk av eksterne håndverkere og rådgivere. Videre er det lagt inn verdier som tilsvarer lønn av personell som skal benyttes. Dette er da eiendomsavdelingens eget personell. Av tildelte budsjettmidler er 80 % lagt inn til planlagte tiltak. De resterende 20 % er forbeholdt akutte og uforutsette behov.

Beregningene gir en indikasjon på hvor stort vedlikeholdsbehov hver bygning har, og samtidig et totalbilde av vedlikeholdsbehovet i kommunens bygningsmasse. Totalkostnadene er fordelt på de ulike tilstandsgradene. Forhold ved bygningene med tilstandsgrad 2 og 3 er å regne som etterslep. Dette vil være

et verktøy for arbeidet med å lukke vedlikeholdsetterslepet, slik at kommunen når målet om en vedlikeholdsplanlegging som i størst mulig grad er forebyggende.

Det vil bli gjort justeringer i planen en gang i året. I januar hvert år sendes det ut en oversikt til virksomhetsledere, med informasjon om hva som kan forventes utført i inneværende år.

I 2014 er det inngått rammeavtaler med håndverkere. Disse kan benyttes til akutte hendelser slik at planlagte aktiviteter kan følge fremdriftsplanen.

#### **Faktaboks 4: Boligsosial handlingsplan**

Forvaltning, drift og vedlikehold av formålsbygg berøres også av Boligsosial handlingsplan. Planen tar for seg boliger og botiltak av forskjellig art for «personer som i mangel av økonomiske ressurser, med fysiske eller sosialmedisinske problemer ikke har mulighet til å skaffe eller bli boende i en god bolig i et godt miljø.»

Blant tiltakene som presenteres i Boligsosial handlingsplan 2011-2018 finner vi noen tiltak som berører forvaltning, drift og vedlikehold av formålsbygg. Et eksempel på dette er opprettelse av flere ordinære sykehjems plasser for personer med fysiske funksjonsnedsettelse.

Kommunen vedtok i 2012 en Klima/energiplan for perioden 2010 til 2018. Et av målene i denne planen er å få oversikt over energibruken i den kommunale bygningsmassen. Kommunen vil også arbeide for å redusere energibruken. For å oppnå dette skal kommunen i følge planen kartlegge energibruk, delta i energispareprosjekter, utføre ENØK-tiltak<sup>5</sup>, finne gode energiløsninger i nye prosjekter, inngå energisparekontrakter (EPC)<sup>6</sup> og gjennomføre energimerking.

I 2013 gjennomførte Termoenergi en ENØK-analyse av 18 kommunale bygg i Rygge kommune. Energimerking viste at byggene var fordelt i hele skalaen, fra B (nest best) til G (dårligst). Hovedvekten fikk energimerke D. I

<sup>5</sup> Energiøkonomisering.

<sup>6</sup> Energy performance contract.

Termoenergis rapport poengteres det at et helhetlig system for vedlikehold vil ha god effekt på energiforbruket. Det er imidlertid behov for kompetanseheving blant bemanningen i drift når det gjelder energi. Dette blir i følge rapporten lagt inn i eiendomsforvaltningens kompetanseplan.

Energimålene i Klima/energiplanen er også nevnt i utbedrings- og vedlikeholdsplanen. I tillegg til energimerking har det blitt gjort en omfattende kartlegging av energibruk og mulige energitiltak. Mange av tiltakene er godkjent for støtte fra ENOVA<sup>7</sup>, og lagt inn i utbedrings- og vedlikeholdsplanen. Kommunen har lagt til grunn at gjennomføring av disse tiltakene vil gi store økonomiske gevinster, i tillegg til klima- og miljømessige fordeler.

#### **Kanaler for informasjonsflyt**

Vedlikeholdsbehov oppdages av vaktmesterne og håndverkerne som har tilsyn ved kommunens bygg. Dersom de ikke kan løse oppgaven selv, meldes det videre til avdelingsleder. Det føres også lister for hvert bygg, hvor enhetsledere kan notere hva som ønskes gjort.

Kommunen benytter Kvalitetslosen som verktøy for internkontroll og kvalitetsstyring. Her samles kommunens prosedyrer, maler, styrende dokumenter og informasjon om kontaktpersoner. I tillegg benyttes Kvalitetslosen til innmelding og oppfølging av avvik.

Som et tiltak for å bedre kommunikasjonen mellom Eiendom og de forskjellige enhetene har Eiendom de siste årene arrangert brukermøter med enhetsledere fra hvert enkelt formålsbygg. Dette gjennomføres to ganger i året. Eiendomssjef og avdelingsleder for drift og eiendom opplever at slike møter gjør det lettere å planlegge sesongbaserte tiltak. Det gir også virksomheten en mulighet til å informere om hva de kan bidra med. Det

<sup>7</sup> Statsforetak som gjennom økonomisk støtte og rådgivning skal drive fram en miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon.

deltar ikke folkevalgte på brukermøtene. Eiendomssjef informerer om at det hvert år arrangeres en egen resultatkonferanse med folkevalgte, hvor spørsmål vedrørende drift kan stilles direkte til enhetsleder.

### 3.3 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 at det er etablert et tilfredsstillende system som tilrettelegger for forvaltning, drift og vedlikehold. Samtidig bør politisk ledelse oppstille mål og utøve eierposisjonen på en slik måte at forvalteren er i stand til å realisere eiers interesser. Etter revisjonens vurdering oppfyller Rygge kommune kravene i revisjonskriteriene.

Kommunen har ikke vedtatt noen helhetlig strategi for hvordan kommunale formålsbygg skal forvaltes. Dette er imidlertid ikke uvanlig blant små og mellomstore kommuner i Norge.<sup>8</sup> I en undersøkelse Civitas utførte på vegne av Kommunesektorens organisasjon i 2012/2013 svarte en relativt liten andel av kommunene at de hadde en politisk strategi for forvaltning av realkapitalen. Andelen kommuner med vedtatt strategi var absolutt lavest i små kommuner, mens de fleste kommuner med mer enn 20 000 innbyggere hadde en slik strategi.

Når bygningsmassen er liten vil strategier naturlig nok ha mindre betydning enn om

---

<sup>8</sup> Med små kommuner menes kommuner med under 5000 innbyggere. Med mellomstore, som Rygge, menes kommuner med mellom 5000 og 19 999 innbyggere.

kommunen forvalter flere millioner kvadratmeter bygg. Det er likevel rimelig å anta at en vedtatt strategi gir en langt større forutsigbarhet for administrasjonen og forvaltere i kommunen. Et minimum bør være at kommunen har vedlikeholdsplaner og at det er en bevissthet knyttet til verdiene av realkapitalen.

Det er viktig at kommunens politikere, så vel som administrasjon, har tilgang til oppdatert og relevant informasjon som gjør dem i stand til å prioritere det nødvendige vedlikeholdet av kommunens bygninger. Dette innebærer både at det foreligger tilgang på informasjon om hva som er tilstanden for bygningsmassen, og hva som ut ifra dette er det reelle vedlikeholdsbehovet. Det er videre viktig at det fastsettes mål for vedlikeholdet slik at det foreligger grunnlag for styring og kontroll. En grundig vedlikeholdsplan er et viktig verktøy i arbeidet med et planmessig vedlikehold.

Rygge kommunes utbedring- og vedlikeholdsplan gir etter revisjonens vurdering politikere, enhetsledere og brukere god oversikt over vedlikeholdsbehov og nødvendige investeringer. Den fungerer også som en arbeidsliste for eiendomsavdelingen. Tilstandsanalysen som er gjort i forkant oppfattes som grundig, og gir grunnlag for videre planlegging og prioritering. Når det gjelder system for forvaltning, drift og vedlikehold har Rygge som nevnt ikke et eget IT-system for dette formålet. Ut i fra fakta vurderer likevel revisjonen at Eiendom har god oversikt over kommunens formålsbygg, og bruk av Kvalitetslosen synes godt innarbeidet. I følge eiendomssjef er det dessuten vedtatt å innføre system for forvaltning, drift og vedlikehold for noen av byggene.

Når det gjelder kanaler for informasjonsutveksling, er det revisjonens oppfatning at dette foreligger og fungerer etter hensikten. Det vises her til den praksis som beskrives av eiendomssjef og avdelingsleder, og som bekreftes av de brukerne som revisjonene har vært i kontakt med.

## 4 RESSURSER TIL VEDLIKEHOLD

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

### 4.1 Revisjonskriterier

Som utledning av revisjonskriterier viser, kan følgende oppstilles som kriterier for utgifter til vedlikehold:

- Eiendomsforvaltningen må ses 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. 109 kr per m<sup>2</sup> til vedlikehold.

### 4.2 Fakta

Bygningsmassen i Rygge kommune omfatter seks grunnskoler, to barnehager, fem helsebygg, to idrettshaller, kulturbygg samt kommunale administrasjonsbygg og driftsbygninger. Tabellen nedenfor viser utvikling i kommunens bygningsmasse fra 2011 til 2013.

#### Faktaboks 5: Drift, vedlikehold og investering

Drift defineres som løpende aktiviteter som renhold, vakthold, sikring, energi og vann, avløp og renovasjon og lignende. Avskrivninger av egne bygg omfattes også.

Vedlikehold omfatter utgifter til planlagt vedlikehold og utskiftinger som er nødvendige for å hindre forfall som følge av normal slitasje.

En investering må koste minst kr 100 000 og ha en levetid på minst 3 år for at den skal kunne klassifiseres som en investeringsutgift. Innenfor bygg må det vurderes om anskaffelsen er en påkostning (og dermed en investering) når den øker bruksverdien eller bruksområdet, kapasiteten eller funksjonaliteten.<sup>9</sup>

Tabell 1: Utvikling i areal for utvalgte formålsbygg i Rygge

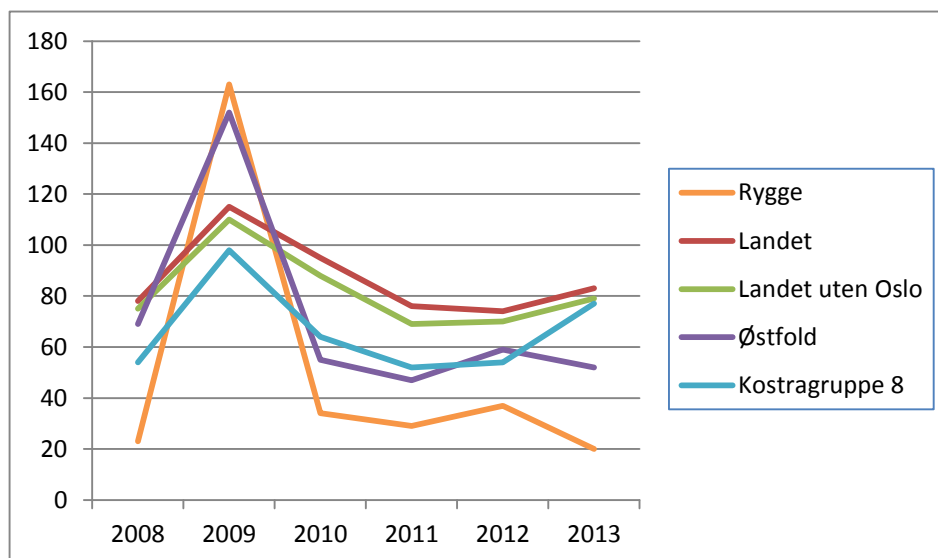
Bruttoareal i m <sup>2</sup>	2011	2012	2013
Samlet areal på administrasjonslokaler	1 850	9 562	10 562
Samlet areal på førskolelokaler	1 764	2 319	2 319
Samlet areal på skolelokaler	28 422	28 492	28 490
Samlet areal på institusjonslokaler	17 471	17 471	17 471
Samlet areal på kommunale idrettsbygg	7 946	7 946	7 946
Samlet areal på kommunale kulturbygg	2 505	2 600	2 600
Sum utvalgte formålsbygg	59 958	68 390	69 388

Merknad: Tabellen viser areal for utvalgte formålsbygg etter KOSTRAs definisjon. Pålitelige arealdata for øvrige bygg er ikke tilgjengelig og er derfor ikke tatt med i tabellen. Tabellen viser både eid og leid areal. Rygge kommune leide totalt 3 200m<sup>2</sup> i 2013 og 2 200m<sup>2</sup> i 2011 og 2012.

<sup>9</sup> Se Kommunal regnskapsstandard nr.4 «Avgrensingen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet» for nærmere redegjørelse.

Tabellen på forrige side viser en økning på 9 430m<sup>2</sup> fra 2011 til 2013. Økningen er størst innenfor administrasjonslokaler, noe som skyldes nytt NAV-bygg og nye kontorer for psykiatri.

**Figur 1: Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i perioden 2008 -2013**



Merknad: Tallene i figuren er hentet fra KOSTRA, og gjelder utgifter til vedlikeholdsaktiviteter som er rapportert for KOSTRA-funksjonene 130 administrasjonslokaler, 221 førskolelokaler, 222 skolelokaler, 261 institusjonslokaler, 286 kommunale kulturbygg og 381 kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg.

Figuren viser at Rygge, med unntak av 2009, bruker mindre på vedlikehold enn samtlige grupper presentert i denne figuren. Tallene for 2009 er i stor grad påvirket av regjeringens tiltakspakke til kommuner og fylkeskommuner i forbindelse med finanskrisen. I 2013 brukte Rygge kommune i snitt kr 20 per m<sup>2</sup> på vedlikehold av administrasjonsbygg, barnehager, skoler, institusjoner, kulturbygg og idrettsbygg.

I følge KOSTRA-tall var Rygges netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i 2013 på kr 3 065 per innbygger. Dette er lavere enn gjennomsnittet for kostragruppe 8, som i 2013 var kr 3 919 per innbygger. Medianen for kostragruppe 8 er noe lavere med kr 3 816 per innbygger. Gjennomsnittet for Østfold var samme år kr 3 838, mens gjennomsnitt for landet uten Oslo var kr 4 341.

Samtidig var brutto investeringsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning kr 1 497 per innbygger i Rygge i 2013. Gjennomsnittet for kostragruppe 8 var kr 3 087. Her ser vi imidlertid at medianen er betydelig lavere enn gjennomsnittet, med kr 1 790 per innbygger. Gjennomsnittet for Østfold var kr 2 149 og for landet uten Oslo var gjennomsnittet kr 3 504. Rygges investeringsutgifter har ligget på et meget lavt nivå i forhold til snitt for

kostragruppe, Østfold og landet siden 2009. I gjennomsnitt har kostragruppens brutto investeringsutgifter vært 14 ganger høyere enn for Rygge.<sup>10</sup>

I følge utbedrings- og vedlikeholdsplanen ble det i januar 2014 kartlagt utbedringsbehov for totalt kr 45 940 000. I beregningen ligger kartlagte behov for alle kommunale bygninger unntatt kommunale leiligheter. Utbedrings- og vedlikeholdsplanen gjelder for fire år av gangen. Alle planlagte tiltak vil imidlertid ikke bli utbedret i løpet fire år, og i kartleggingsanalysen ligger også tiltak som skal gjennomføres etter 2017.

Rygges eiendomssjef karakteriserer vedlikeholdet som jevnlig, men for lite.

<sup>10</sup> Kostragruppe 8 brukte i snitt 3511 per innbygger per år, Rygge i snitt kr 261. (2009-2012)

Kommunen har en plan, men også et stort etterslep. Dette etterslepet kommer av at bygningsdeler har nådd sin maksimale levealder og må byttes ut. Slike utbedringer er for store til å finansiere via vedlikeholdsbudsjettet, men kan heller ikke klassifiseres som investeringsutgifter.

Revisjonens henvendelse til enhetsledere ved de offentlige skolene, barnehager samt sykehjem gir et varierende bilde av tilstanden på kommunens bygg. Tre av seks spurte enhetsledere mener virksomhetens bygg eller deler av bygg bærer preg av dårlig vedlikehold. Fem av seks mener at akutte behov og viktige utbedringer blir utført raskt, mens vedlikehold som ikke er akutt utsettes, og at dette gjerne må purres på.

Enhetslederne oppgir at vedlikeholdsbehov meldes via liste til vaktmester, mail til Eiendom, i Kvalitetslosen eller på brukermøter. I referat fra brukermøter våren 2014, fremkommer det at representantene fra brukerstedene stort sett er fornøyde med samarbeidet de har med Eiendom. Samtidig ser vi i referatene og i svar revisjonen har mottatt at det er ønskelig med en mer tilgjengelig vaktmestertjeneste.

Virksomhet Eiendom opplever at det er en forventningsgap mellom hva brukerne forventer og hva virksomheten kan tilby. Vaktmestertjenesten er ikke slik som tidligere, da hver virksomhet hadde sin faste vaktmester med ansvar for vedlikehold og daglig drift. Dette kan oppleves uvant for noen. Samtidig viser brukermøtene at ansatte ved enhetene i stor grad er fornøyde med arbeidet som eiendomsavdelingen utfører. Eiendomssjef mener kommunens hovedutfordring er å forholde seg til at store deler av kommunens bygningsmasse er bygd rundt samme tid, og disse byggene nå er på overtid. Virksomheten opplever også å ha for lite mannskap, samtidig som arbeidet blir mer databasert og komplisert.

Akutte vedlikeholdsbehov blir utbedret fortløpende. Det blir imidlertid utfordrende når vedlikeholdet medfører utskifting av utslitte elementer i stort omfang, for

eksempel tak og vinduer. I slike tilfeller blir behovene sett i sammenheng med andre utbedringer som etterisolering og tilpasninger. En annen utfordring er når utbedringer av akutte avvik får økonomiske konsekvenser for det planlagte vedlikeholdet. I løpet av sommeren 2014 har kommunen brukt cirka kr 500 000 til utbedring av akutte avvik. Som konsekvens av dette må flere planlagte tiltak for høsten 2014 utsettes.

#### **Faktaboks 6: Kommunale boliger og vedlikeholdsetterslep**

Eiendomsenheten forvalter også kommunale boliger. I følge bolig sosial handlingsplan har manglende midler til vedlikehold gjennom flere år, kombinert med en aldrende boligmasse, ført til et betydelig etterslep med et tilsvarende behov for oppussing av de kommunale boligene.

I utbedrings- og vedlikeholdsplanen fremheves det at det økonomisk sett er langt rimeligere å jobbe forebyggende enn å forsøke å lukke vedlikeholdsetterslep. Det er derfor satt et mål om å få lukket etterslepet slik at man kan jobbe i et optimalt arbeidsområde hva angår de totale vedlikeholdskostnadene. I følge planen er det økonomisk sett ønskelig å jobbe med en kombinasjon av løpende og periodisk vedlikehold.

Utdanningsdirektoratet gjennomfører hvert år «Elevundersøkelsen» 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. (En nærmere omtale av undersøkelsen og formålet med den finnes på [www.udir.no/undersokelser](http://www.udir.no/undersokelser).) 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. Noen av disse variablene gjengis på neste side.



**Tabell 2: Klassestrinn 10 - fysisk læringsmiljø sammenlignet med Østfold og nasjonalt nivå**

Variabel	Rygge	Østfold	Nasjonalt
Luftkvalitet	1,9	2,3	2,3
Temperatur	2,1	2,3	2,3
Klasserommene generelt	2,1	2,7	2,8
Toaletter	1,7	2,4	2,6
Garderobe og dusj	2	2,6	2,5
Skolebygget	2	2,8	2,9
Uteområdet	2,3	2,9	2,8

Merknad: tabellen gjelder skoleåret 2011-2012 og viser hvordan elever i Rygge, Østfold og landet under ett bedømmer variablene. Tilgjengelige svaralternativer er «svært fornøyd», «fornøyd», «ganske fornøyd», «litt fornøyd» og «ikke særlig fornøyd». Når resultatene publiseres i skoleportalen er svarene omregnet til score, hvor «svært fornøyd» gis verdien 5 og «ikke særlig fornøyd» gis verdien 1. Svarprosent for Rygge kommune var 89,8, Østfold 82,7 og nasjonalt 81,4.

Tabellen viser at elevene befinner seg mellom kategoriene «litt fornøyd» og «ganske fornøyd» i alle variabler unntatt *toaletter* og *luftkvalitet*. For disse to variablene befinner scoren seg mellom «litt fornøyd» og «ikke særlig fornøyd». Elevene i 10. klasse i Rygge kommune er i samtlige kategorier mindre fornøyd enn gjennomsnittet for Østfold og landet.

**Tabell 3: Klassestrinn 7 – fysisk læringsmiljø sammenlignet med Østfold og nasjonalt nivå**

Variabler	Rygge	Østfold	Nasjonalt
Luftkvalitet	3	3	2,9
Temperatur	3,1	3	3
Klasserommene generelt	3,3	3,5	3,4
Toaletter	2,4	2,6	2,6
Garderobe og dusj	2,5	2,9	2,8
Skolebygget	3,4	3,7	3,6
Uteområdet	3,4	3,7	3,5

Tabellen viser at elever på klassestrinn 7 gir høyere score enn elevene på klassestrinn 10. For alle variabler unntatt toaletter og garderobe og dusj befinner Rygge kommunes elever seg mellom «ganske fornøyd» og «fornøyd». Svarene fra Rygge samsvarer godt med svarene fra nasjonalt nivå og svarene fra Østfold. Ryggelevnene gir dog noe lavere score på de fleste variablene.

**Tabell 4: Klassestrinn 10 - utvikling over tid i Rygge kommune**

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

Tabell fire viser at elevene for de fleste variabler befinner seg mellom kategoriene «litt fornøyd» og «ganske fornøyd» i hele perioden. Samtidig bedømmes samtlige variabler dårligere for skoleåret 2011-12 enn for 2007-08.

#### **Faktaboks 7: Konsekvenser av dårlig innemiljø**

Svikt i prosjektering, byggeprosess, drift og vedlikehold kan føre til et inneklima der de ansatte og brukere har forskjellig grad av mistriivsel, helseplager og økt sykefravær.

I følge NOU 2004:22 anslår Statens bygningstekniske etat at dårlig innemiljø i norske bygninger fører til et årlig tap på 8-12 milliarder kroner på grunn av nedsatt produktivitet, sykefravær og påfølgende medisinsk behandling.

### **4.3 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 109 per m<sup>2</sup> betraktes som nøkternt og forutsetter en levetid på 30 år. En viktig forutsetning for at normtallet 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 30 år.

Som fakta i kapittel tre viser, foreligger forutsetningen som må ligge til grunn i tilstrekkelig grad.

Kommunens avsetning til vedlikehold er svært lav. Med unntak av 2009, hvor kommunen fikk tilført betydelige midler gjennom regjeringens tiltakspakke, har utgifter til vedlikehold i perioden 2008 til 2013 beløpt seg på gjennomsnittlig kr 28. Dette tilsvarer mindre enn en tredel av hva kommunen burde avsette.

Ut ifra KOSTRA-tall ser vi at kommunen har lave driftsutgifter til eiendomsforvaltning sammenlignet med kostragruppe 8, Østfold og landet. Investeringsutgiftene var også lavere enn snittet for kostragruppen, Østfold og landet. Statistikk for investeringsutgifter gir imidlertid begrenset rom for sammenligning, da antall prosjekter og kostnad på prosjekter vil variere fra år til år og fra kommune til kommune. Rygges investeringsutgifter har imidlertid ligget på et meget lavt nivå i forhold til snitt for kostragruppe, Østfold og landet siden 2009.

Manglende prioritering av eiendomsforvaltning har medført, og kan medføre, alvorlige konsekvenser for kommunen. Manglende vedlikehold har eksempelvis resultert i at kommunen per 2014 har et beregnet vedlikeholdsetterslep på kr 45



940 000. Dette medfører en verdiforringelse av kommunens realkapital.

Revisjonens henvendelse til enhetsledere ved de offentlige skolene, barnehagene og sykehjem viser at tre av seks mener at byggene bærer preg av mangelfullt vedlikehold. Forskning viser at mangelfullt vedlikehold kan ha en rekke andre konsekvenser enn de rent økonomiske. I rapporten «Vedlikehold i kommunesektoren» vises det blant annet til at mangelfullt vedlikehold påvirker kommunens omdømme negativt. Eksempelvis påpeker tjenesteledere i skolesektoren at nedslitte skoler fremstår som utdaterte og umoderne sammenlignet med godt 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.

Inneklime er et annet forhold som blir berørt av en kommunes prioriteringer når det gjelder vedlikehold. Innemiljøet i formålsbygg påvirkes av faktorer som materialvalg, romtemperatur, renhold samt mangelfullt vedlikeholdte eller utdaterte ventilasjonsanlegg. Sammenhengen mellom dårlig inneklime og symptomer på dårlig helse og nedsatt funksjon er vist ved mange undersøkelser.<sup>11</sup> De negative helseeffektene som er rapportert er mangfoldige og ulike. Dårlig inneklime kan blant annet føre til forverring av astma, allergi, eksem og neseplager. Allmennsymptomer som hodepine, ekstrem tretthet og nedsatt konsentrasjon er også rapportert i forbindelse med dårlig inneklime. Som nevnt tidligere i rapporten kan dette føre til nedsatt produksjon og sykefravær blant ansatte.

Utover dette er det viktig å sette fokus på at brukerne i kommunale bygg i stor grad består av barn, eldre og syke. I denne sammenhengen er dette svake grupper som ikke kan fremme sine miljørettigheter på lik linje som resten av befolkningen. Ansatte kan

til en viss grad velge arbeidsplass, styre temperatur, lys, lufting og andre forhold etter eget ønske. Barn, eldre og syke har ikke den samme muligheten. For flere aktuelle variabler oppnår Rygge dårlig score i den årlige elevundersøkelsen. Spesielt blant tiendeklassinger ser vi at scoren er lav, og resultatene har gradvis blitt dårligere i perioden 2007 – 2012. Det er også verdt å merke seg at for alle de aktuelle variablene er Rygges tiendeklassinger mindre fornøyd enn gjennomsnittet for landet og Østfold.

---

<sup>11</sup> For mer informasjon se rapport fra Norsk forum for bedre innemiljø for barn, vedlegg til NOU:22

## 5 KONKLUSJONER/ANBEFALINGER

Etter revisjonens oppfatning har kommunen i tilfredsstillende grad etablert målsetninger og system for forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale formålsbygg. Kommunen har etter revisjonens vurdering god oversikt over byggene, og et godt verktøy for prioritering og planlegging gjennom utbedring- og vedlikeholdsplanen.

Vi legger også til grunn at kommunen er i ferd med å videreutvikle system for eiendomsforvaltning videre ved å innføre FDV-system for utvalgte formålsbygg i løpet av de neste årene. Det er også etablert kanaler som sikrer at nødvendig informasjon blir mottatt, registrert og fulgt opp.

Når det gjelder problemstilling nummer to viser kapittel fire at kommunens utgifter til vedlikehold ikke er sammenfallende med

normtall for kommunal sektor. Fakta viser at det settes av mindre enn en tredel av normtallet til vedlikehold, og at dette ofte fører til at vedlikeholdsbehov som ikke er akutt nedprioriteres. Det vises her til beregnet vedlikeholdsetterslep, som er det tydeligste symptomet på at det ikke avsettes tilstrekkelig midler til nødvendig vedlikehold.

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

- videreføre arbeidet med politisk forankring, kommunikasjon og felles forståelse av vedlikeholdsbehov og vedlikeholdsarbeid.
- vurdere å avsette et høyere beløp til vedlikehold, enn tilfellet er i dag.

Rolvøy 13.11.14

Constance Hauser  
Forvaltningsrevisor

Anders Svarholt  
Oppdragsansvarlig revisor

## 6 RÅDMANNENS KOMMENTARER



### Rygge Kommune

Østfold kommunerevisjon IKS

Deres ref.  
Vår ref. 14/1129-6  
Saksbeh. Ivar Nævra  
Arkiv 217  
13.11.2014

#### Svar - Oversendelse av høringsutkast – Forvaltning drift og vedlikehold – Rygge kommune

Det vises til oversendt høringsutkast: Forvaltning, drift og vedlikehold, Rygge kommune.

Rapporten er grundig og gir etter vårt syn et godt grunnlag for å jobbe videre med de utfordringer som ligger i sektoren.

Det er foretatt avgrensinger i rapporten som i hovedsak omfatter følgende problemstillinger:

1. *Har Rygge kommune etablert overordnede målsetninger og et system som tilrettelegger for forvaltning, drift og vedlikehold.*
2. *Er Rygge kommunes utgifter til vedlikehold sammenfallende med normtall for kommunal sektor?*

Ad. Pkt 1. Rådmannen er tilfreds med revisjonens hovedkonklusjon hvor det slås fast at kommunen i tilfredsstillende grad har etablert gode systemer og at kommunen har god oversikt over bygningsmassen.

Ad. Pkt 2. Kommunen setter av mindre penger til vedlikehold en normtallet for kommunesektoren. Rådmannen er for så vidt ikke uenig i denne konklusjonen, men vil peke på at vi fra årsskiftet vil automatisk få en høyere andel som følge av at ca 2000 kvm eiendomsmasse nå er revet. I tillegg vil investeringsbeløpene bli betydelig i årene som kommer.

Kommunen vil på bakgrunn av rapporten, jobbe videre med de konklusjoner og anbefalinger revisjonen gir.

Med hilsen

Ivar Nævra  
Rådmann

*Dokumentet er elektronisk godkjent.*

---

Postadresse	E-post	Tlf.sentralbord 69 26 43 00	Telefaks
Larkollveien 9, 1570 Dilling	Postmottak@rygge.kommune.no	Tlf. direkte 69 26 43 12	69 26 43 01

## VEDLEGG

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

I følge kommuneloven § 23 pkt. 2 skal rådmannen «(...) sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

Det følger av forarbeidene til bestemmelse 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.»

I «Kontrollutvalgsboken»<sup>12</sup> defineres internkontroll som «(...) de systemer og rutiner som administrasjonssjefen etablerer for å sikre tilstrekkelig styring, måloppnåelse og regeletterlevelse».

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

Samtidig har de folkevalgte et ansvar når det gjelder forvaltning av kommunens bygg og

---

<sup>12</sup> «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».

eiendommer. Kommunestyret representerer kommunens øverste ledelse og skal ivareta eierrollen på vegne av innbyggerne. Kommunenes Sentralforbund ga 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 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»*<sup>13</sup>. Her presenterer utvalget to hovedkriterier som bør være tilfredsstilt 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.
- Riktig økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter.
- Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov. Dette er den grunnleggende

---

<sup>13</sup> Utredning om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren.

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, før 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.

Utvalget fremhever videre at dersom kommunen skal kunne bedrive rasjonell, kostnadseffektiv og formålseffektiv eiendomsforvaltning, 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 «Livssyklus-kostnader for byggverk – prinsipper og struktur».
- Eiendommens verdi.
- Oversikt over de ulike brukerne, herunder antall brukere slik at det kan beregnes indikatorer som viser brukerintensitet 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 som branndokumentasjon, HMS, pålegg og godkjenninger etc.
- Juridisk informasjon vedrørende eiendommen.
- Annen nødvendig FDV dokumentasjon.

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

1. Tjenestebygg/formålsbygg
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.
- Redegjørelser for innemiljø; luft, lys og lyd.
- Brukbarhet; planløsning, fleksibilitet, universell utforming.
- Brann; branndokumentasjon organisatorisk og teknings, 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 foreslås det at det graderes ut i fra 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».<sup>14</sup> Her vises det til at en manglende definert strategi svært ofte fører til en ubevisst

<sup>14</sup> Rapport utarbeidet av Multiconsult og PWC på oppdrag for KS, september 2008.

«akuttstrategi» hvor det meste foregår ved brannslukking. Totalt sett blir 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 KS' nøkkeltallsrapport for 2013 «Store investeringer og mindre vedlikeholdsetterslep» vises det til undersøkelser gjort av Civitas i 2012-2013 på vegne av KS. Undersøkelsene viste at kun en relativt liten del av kommunene som svarte hadde en politisk strategi for eiendomsforvaltning. Videre viste det seg at andelen kommuner med vedtatt strategi var lavest blant små kommuner. I rapporten stiller KS spørsmål til betydningen av strategier når bygningsmassen i kommunen er relativt liten, sett i forhold til kommuner som opererer med flere millioner kvadratmeter. Det fremheves likevel at en vedtatt strategi, helst med bred politisk forankring, antas å gi en langt større forutsigbarhet for administrasjonen og forvaltere i kommunen, enn i kommuner der dette ikke er et politisk tema. Et minimum bør være at kommunen har vedlikeholdsplaner og at det er en bevissthet knyttet til verdiene av realkapitalen, samt at denne presenteres for politikerne med en konsekvensutredning av å ikke bevilge midler til vedlikehold.

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 som inngår i virksomheten.<sup>15</sup> Knyttet opp mot forvaltning,

---

<sup>15</sup> Jf. 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 regionaldepartementet i sine publikasjoner vedrørende internkontroll i norske kommuner. Modellen behøver ikke være kjent for kommunen, men det forutsettes at alle elementene i modellen er til stede: etablert kontrollmiljø, gjennomførte risikovurderinger, igangsatte kontrollaktiviteter,

drift og vedlikehold, vil dette særlig innebære å sikre at informasjon om ulike forhold ved kommunens bygningsmasse, som rapporteres fra brukere og andre, mottas, registreres og følges opp.

### **Er Rygge kommunes utgifter til vedlikehold sammenfallende med normtall for bransjen?**

I 2013 utarbeidet Multiconsult og Norges bygg- og eiendomsforening rapporten «Tilstandsbarometeret 2013».<sup>16</sup> Her vises det til at kommunal og fylkeskommunal bygningsmasse kan «...deles inn i tre hvor ca. 34 % totalt sett fremstår med god eller tilfredsstillende tilstand, 35 % fremstår delvis utilfredsstillende og har behov for korrigerende tiltak, mens de siste 31 % fremstår som utilfredsstillende og til dels dårlig og med omfattende tekniske oppgraderingsbehov.»

Sammenlignet med kartleggingen gjort i 2008<sup>17</sup> tyder resultatene på at den gjennomsnittlige tilstanden i kommunene har blitt noe bedre. Andelen av bygg i god og akseptabel tilstand har økt, og andel i den dårligste tilstandsgruppen er redusert noe. Forbedring i tilstand ser ut til å kunne være knyttet til større investeringsprosjekter i rehabilitering og nybygg. I dette ligger også den positive effekten av regjeringens tiltakspakke i 2009.<sup>18</sup>

I KS' nøkkeltallsrapport for 2013 ser vi at vedlikeholdsutgiftene i 2013 er lavere enn i 2008. Videre poengteres det at «Det har vært en positiv utvikling i standarden på kommunale bygg. Samtidig er det en

---

regelmessig overvåking av systemet og kanaler for informasjon og kommunikasjon.

<sup>16</sup> Rapporten er basert på opplysninger gitt fra 46 kommuner, samt fylkeskommuner.

<sup>17</sup> «Vedlikehold i kommunesektoren – fra forfall til forbilde».

<sup>18</sup> I forbindelse med finanskrisen høsten 2008, ga regjeringen et tilskudd til kommunesektoren på 4 mrd kroner til ekstraordinært vedlikehold av bygg og veier.



*reduksjon i innsatsen når det gjelder vedlikehold av eksisterende bygningsmasse. Dersom kommunesektoren skal greie å ta vare på nye og rehabiliterte bygg, må det settes av nødvendige midler til vedlikehold.»*

I NOU 2004:22 fremhever utvalget 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 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 FOBE (fotnote) i 2006, er om det i enkelte tilfeller kan være nødvendig å utsette vedlikehold.

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, som helse og skole, preges av hyppige reformer som stiller krav om nye planløsninger og bedre funksjonalitet. Dette kan gjøre det lønnsomt å 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 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 «Livssykluskostnader 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 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 skal rives og/eller avhendes.

Med overnevnte forutsetninger til grunn er beregnet gjennomsnittlig vedlikeholdskostnad for en kommunal bygning ca. kr 185 per år per kvm.<sup>19</sup> Beregningen er basert på 60 års levetid og 6 % kalkulasjonsrente.

Annuitetstallet er følsomt for betraktningsperiode (byggets levetid), intervaller for vedlikeholdsinnsett og for utskiftning (komponentenes levetid), samt kalkulasjonsrente. En halvering av levetiden til 30 år medfører en reduksjon i normtallet til ca. kr 109 per år per kvadratmeter. Dette innebærer imidlertid at bygningen enten må avhendes eller står foran en betydelig oppgradering dersom den skal benyttes videre.

<sup>19</sup> Rapporten er publisert i 2008. Normtallet er justert opp mot økningen i konsumprisindeksen i perioden 2008-2013.

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