



Forvaltning, drift og vedlikehold **Sarpsborg kommune**

Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvøy
4.2.2016

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	3
2	INNLEDNING	4
2.1	Bakgrunn	4
2.2	Problemstilling og avgrensing	4
2.3	Metode og gjennomføring	5
2.4	Revisjonskriterier	5
3	MÅLSETTINGER OG SYSTEM	7
3.1	Revisjonskriterier	7
3.2	Fakta.....	7
3.3	Vurderinger.....	13
4	RESSURSER TIL VEDLIKEHOLD	15
4.1	Revisjonskriterier	15
4.2	Fakta.....	15
4.3	Vurderinger.....	18
5	KONKLUSJONER/ANBEFALINGER.....	19
6	RÅDMANNENS KOMMENTARER.....	20
	VEDLEGG	21

1 SAMMENDRAG

I følge rapporten «Tilstandsbarometeret 2013»¹ 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 Sarpsborg kommunes tilnærming til forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale formålsbygg og kommunale boliger. Vurderingene er gjort på bakgrunn av offentlige utredninger og forskningsprosjekter utført av Multiconsult, PWC og Civitas på vegne av Kommunesektorens organisasjon (KS).

Prosjektet er gjennomført ved dokumentanalyse av foreliggende statistikk, planer og rutiner, samt intervju med eiendomssjef og kommunesjef for kommuneområde teknisk. Vi har også gjennomført en mindre spørreundersøkelse rettet mot enhetsledere ved kommunens skoler.

Etter revisjonens oppfatning har Sarpsborg kommune i tilfredsstillende grad etablert overordnede målsetninger og et system som tilrettelegger for forvaltning, drift og vedlikehold. Kommunen har system for innrapportering og utbedring av vedlikeholdsbehov. Det er etablert kanaler som sikrer at informasjon blir mottatt, registrert og fulgt opp, og dette fungerer etter hensikten. Videre er strategi for eiendomsforvaltning og tilstandskartlegginger av alle bygg under utvikling.

Kommunens utgifter til vedlikehold av formålsbygg er noe høyere enn valgte normtall for kommunal sektor. Når det gjelder vedlikehold av boliger, er kommunens utgifter nært sammenfallende med normtall. Begge

normtallene, på henholdsvis 111 og 187 kr pr. m², forutsetter imidlertid at det ikke foreligger et vedlikeholdsetterslep. Kommunen har ikke oversikt over samlet vedlikeholdsetterslep på revisjonens tidspunkt, men arbeider med å kartlegge tilstand i alle bygg. Dagens utgiftsnivå synes som et fornuftig nivå for å bevare bygningsmassens verdi når det ikke lenger foreligger et vedlikeholdsetterslep.

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

- Videreføre arbeidet med å utarbeide en helhetlig strategi for eiendomsforvaltningen av kommunens bygningsmasse. Det vises her til revisjonskriteriene for hva en slik strategi ideelt sett bør inneholde.
- Videreføre arbeidet med tilstandskartlegginger av alle kommunale bygg, også boliger, og på bakgrunn av dette utarbeide en langsiktig vedlikeholdsplan som legges til grunn for videre planlegging og budsjettarbeid.
- Vurdere å opprettholde samme utgiftsnivå for vedlikehold når vedlikeholdsetterslep er kartlagt og redusert, for å kunne sikre velholdte bygninger og unngå tilvekst av nytt etterslep i fremtiden.

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

¹ 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 bystyret 20.3.2014. I planen fremkommer det:

«Tilstandsrapport 2. tertial 2013 viser til at det er et etterslep på vedlikehold av kommunale boliger. I samme rapport vises det til at budsjettrammen ikke er tilstrekkelig til å utføre nødvendig vedlikeholdsarbeid, samt at avsatte midler for 2013 er brukt opp. I handlingsplan 2013-2016 skisseres det utfordringer når det gjelder å opprettholde verdien og en forskriftsmessig standard på kommunens bygningsmasse innenfor tilgjengelige ressurser. Det vises også til at en stadig større andel av vedlikeholdsbudsjettet brukes til akutte tiltak.

På den andre side viser Fylkesmannens Østfoldrapport 2013, andre halvår, at Sarpsborg kommune er blant en av de tre kommunene i Østfold som har de høyeste utgiftene til vedlikehold per kvadratmeter. Det må imidlertid bemerkes at gjennomsnittet i Østfold er langt lavere enn hva som oppstilles som forsvarlig.

Det er en generell utfordring i mange kommuner at det ikke prioriteres å etablere gode styringssystemer når det gjelder avsetninger til nødvendig vedlikehold. I mange kommuner gjennomføres vedlikehold etter «brannslukningsprinsippet» 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 unormal negativ verdiutvikling.

Administrasjonen viser til at «Det som kunne være aktuelt å vurdere innenfor dette området, er om kommunen i dagens organisasjonsform utnytter ressursene på en effektiv måte. Det kan også være av interesse å få en sammenligning av KOSTRA tallene med andre kommuner. Der det blant annet fokuseres på kvaliteten i tallene og om disse er sammenlignbare»

Plan for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget 9.6.2015, sak PS 15/19. Det ble gjennomført oppstartmøte med kommunen 2.9.2015. Arbeidsutkast av rapporten ble sendt kommunen for faktaverifisering 22.10.15, og kommunen ga tilbakemeldinger 29.10.15. Høringsmøte ble avholdt 6.1.2016.

2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

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

Det gjøres oppmerksom på at undersøkelsen omhandler formålsbygg og kommunale utleieboliger. Med formålsbygg menes de byggene som rapporteres som formålsbygg til KOSTRA:

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

Definisjonen av institusjonslokaler er i denne forbindelse institusjoner for eldre og funksjonshemmede med tilhørende tekniske anlegg og utendørsanlegg.

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

For å beregne utgifter til vedlikehold pr. kvadratmeter hentet revisjonen ut regnskapstall for 2012, 2013 og 2014. Ved å dividere utgifter til vedlikehold ført på funksjoner for formålsbygg på antall kvadratmeter, fant vi at kommunen brukte 145 kr pr. kvadratmeter i 2014. Dette er nært sammenfallende med KOSTRA-tall, som viser 148 kr pr. kvadratmeter. I høringsmøte påpeker rådmannen at disse utgiftene inkluderer vedlikeholdsutgifter til uteanlegg, samtidig som oppgitt areal ikke inkluderer uteanlegg. I etterkant av høringsmøte fikk revisjonen derfor oversendt regnskapstall hvor utgifter til vedlikehold av uteanlegg er tatt ut.²

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, 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,

² Regnskapstallene gjelder arter for vedlikehold, ført på ansvar for enhet eiendom, på funksjoner for formålsbygg. Tidligere tall gjaldt alle ansvar.

rapporter og interne dokumenter. Det er også gjennomført regnskapsanalyse i samarbeid med kommuneansvarlig regnskapsrevisor.

Revisjonen har gjennomført samtaler med enhetsleder for eiendom og kommunesjef for kommuneområde teknisk. Videre har revisjonen vært i skriftlig dialog med enhetsleder for bolig og omsorg, samt rådgiver i samme enhet.

Revisjonen har sendt ut spørsmål om drift og vedlikehold til 18 enhetsledere ved grunnskolene i Sarpsborg. Av disse svarte 13. Dette tilsvarer en svarprosent på 72 %.

Undersøkelsen er gjennomført av forvaltningsrevisor Constance Hauser med bistand fra regnskapsrevisor Madeleine Strandin, i perioden september til januar 2016.

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).
- «Kontrollutvalgsboken – Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver», utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet, 2011.
- NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle».

- «Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold». Veileder for folkevalgte og rådmenn KS, 2009.
- «Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde» Rapport utarbeidet av Multiconsult og PWC 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.
- «Kostnadsdekkende husleie?» om kommunale utleieboliger, husleienivå og teknisk standard/vedlikehold av SINTEF Byggforsk for Husbanken, 2011.
- NOU 2011:15 «Rom for alle – kommunale boliger».

Utledning av revisjonskriteriene fremgår i eget vedlegg. Samtidig er utledningen oppsummert i kulepunkter under hver enkelt problemstilling. Kommunen har hatt revisjonskriteriene til gjennomlesing.

3 MÅLSETTINGER OG SYSTEM

Har Sarpsborg 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 bystyret 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

Sarpsborg kommune eier cirka 270 000m² bygg³, som kan deles inn i følgende eiendomsporteføljer:

1. Grunneiendom
2. Boliger
3. Formålsbygg og tjenestebygg

På revisjonens tidspunkt pågår prosjekt «Teknisk - Organisasjonsutvikling» i kommuneområde teknisk. Bakgrunnen for dette er en omstilling i kommunens administrasjon, og rådmannens forslag til ny organisasjonsmodell i prosjektet «Kommune for 2020».⁴

Faktaboks 4: «Kommune for 2020»

Omstillingsprosjektet «Kommune for 2020» har bakgrunn i kommunens handlingsplan for 2015-2018, som forutsetter en omstilling med fokus på blant annet ledelse, samhandling og organisering.

Prosjektet har primært omhandlet funksjoner knyttet til stab, støtte, utvikling og ledelse. Når det gjelder kommuneområde teknisk er det anbefalt at området ivaretar de funksjonene som var lagt til enhetene kommunalteknikk og eiendom, men at enhet byggesak, landbruk og kart flyttes til kommuneområde samfunn.

For enhet bolig og omsorg, under kommuneområde helse og sosial (foreslått endret til kommuneområde velferd), er det foreslått en reduksjon med 1,4 årsverk knyttet til saksbehandling og utredning.

I prosjektbeskrivelsen for «Teknisk – Organisasjonsutvikling» foreslås det en nedbemanning med 12 årsverk. Kommunesjef teknisk legger her til grunn at nedbemanningen skal skje i stillinger knyttet til interndrift, prosjekter og forvaltning, samt stillinger knyttet til stab/støtte-funksjoner.

Frem til 1.5.2015 hadde enhet byggservice det daglige eieransvaret for kommunale formålsbygg, og fungerte som kontaktpunkt mot brukerne av byggene. Videre planla og gjennomførte enheten forvaltning, drift og

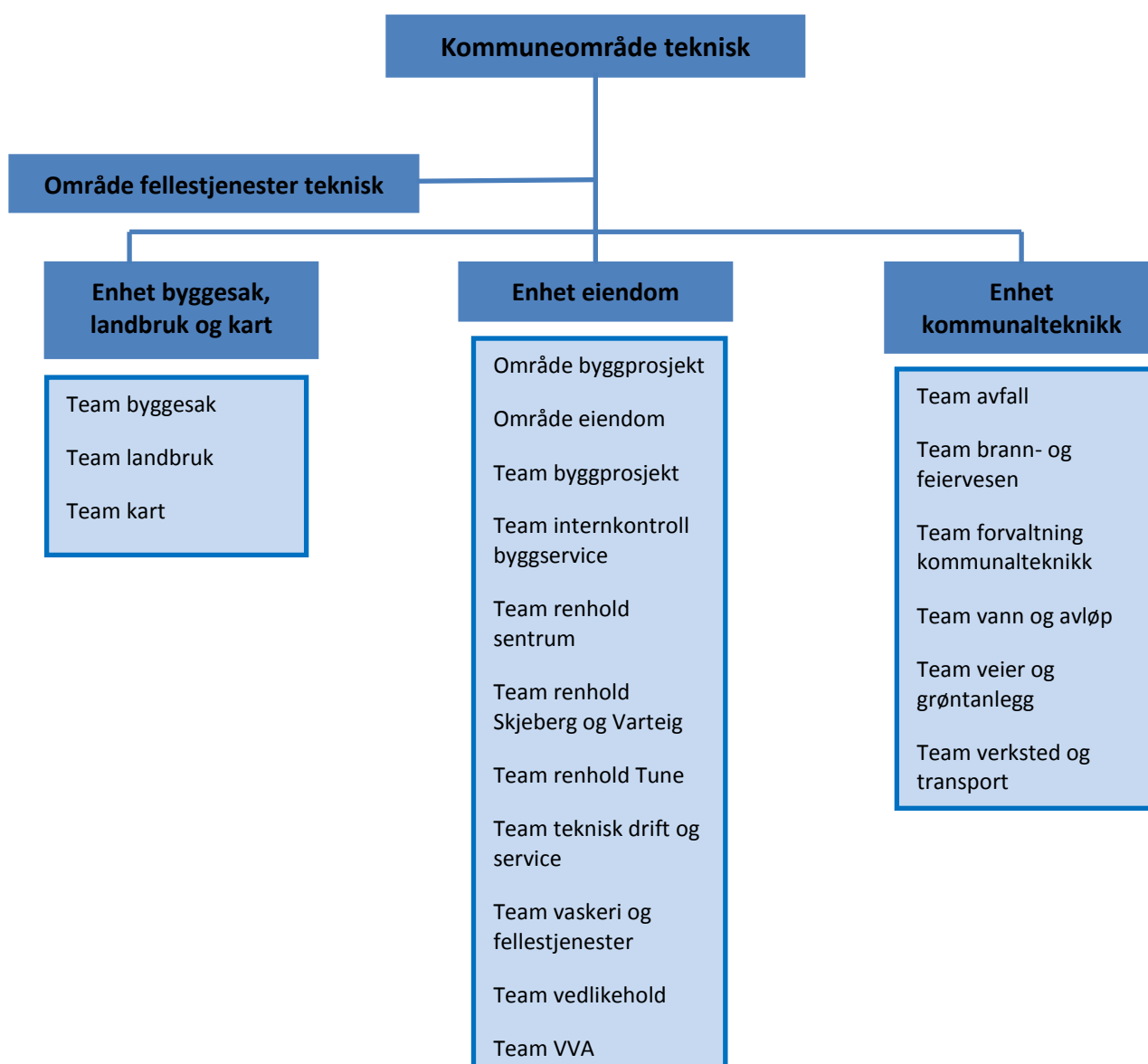
³ Jf. Oppstartsnotat «Eiendomsstrategi» til Plan- og økonomiutvalget.

⁴ Sluttrapport fra prosjektet ble behandlet i Administrasjonsutvalget 10.9.2015.

vedlikehold av byggene. Enhet eiendom og næring ivaretok det strategiske eierskapet, med ansvar for kjøp, salg og utvikling av kommunale eiendommer. Enhet byggprosjekt hadde ansvaret som byggherre og var kommunens utbyggerorganisasjon. Fra og med mai 2015 ble disse tre enhetene samlet

til enhet eiendom, med de ansvar som fulgte med hver av de tre tidligere enhetene.

Nedenfor vises organisasjonskart for kommuneområde teknisk, som oversendt fra kommunen september 2015.



Ansvar for innkjøp, forvaltning og vedlikehold av kommunale boliger er lagt til enhet bolig og omsorg i kommuneområde helse og sosial. Enheten er delt inn i område plan og strategi, team bolig, team omsorg og team krisesenter.

bostøtte. Teamet har også ansvar for inn- og utleie av kommunale boliger. På revisjonens tidspunkt disponerer teamet cirka 1000 boliger, og har ansvaret for vedlikehold av 570 av disse.

Team bolig forvalter Husbankens ulike låne- og tilskuddsordninger og Husbankens

Faktaboks 5: Kommunale boliger i Sarpsborg

I følge kommunens delrapport «Kommunalt disponible boliger»⁵ disponerer Sarpsborg kommune til sammen 1 003 boliger. Disse fordeler seg slik:

- 570 kommunalt eide boliger.
- 187 innleide boliger
- 246 privat eide boliger med kommunal disposisjonsrett

Politisk styring og kommunikasjon

I kommunens handlingsplan for 2015 – 2018 beskrives utfordringer for enhet byggservice (nå enhet eiendom) slik:

«Opprettholde forskriftsmessig standard på kommunens bygningsmasse. Planlegge løsninger for effektivt driftsnivå og energioptimalisering i eksisterende og nye bygg.»

Videre kan vi lese i handlingsplanen at en av kommuneområdet målsetninger er at bygningsmassen til enhver tid skal virke til beste for innbyggere og bidra til positive opplevelser.

Faktaboks 6: Utvalg for eiendom og næring

Utvalg for eiendom og næring består av fem medlemmer valgt av bystyret blant plan og økonomiutvalgets medlemmer.

Utvalget har følgende ansvarsområder:

- Saker om forvaltning, drift, utvikling, kjøp og salg av bebygd og ubebygd eiendommer med unntak av kommunal eiendom benyttet til kommunaltekniske formål (vei, vann, avløp).
- Næringssaker
- Eierstyringssaker

Utvalget har blant annet delegert avgjørelsesmyndighet i saker som vedrører forvaltning, drift og utvikling av bebygde og ubebygde eiendommer. Utvalget har også delegert avgjørelsesmyndighet til å inngå avtaler om kjøp, salg, feste, bortfeste, inn- og utleie innenfor økonomiske rammer fastsatt av bystyret.

⁵ En del av prosjekt «Nye handlingsrom» vedtatt igangsatt av bystyret mars 2011.

Utvalg for eiendom og næring har månedlige møter, hvor administrasjonen fremmer enkeltsaker til behandling og legger frem eiendomsrelaterte orienteringer. På revisjonens tidspunkt samarbeider administrasjonen og utvalget om å utarbeide en eiendomsstrategi. Eiendomsstrategien er tenkt inndelt i tre hovedspor:⁶

1. Utvikling av eiendom
2. Nybygg
3. Forvaltning, drift og vedlikehold

Punkt tre innebærer vurderinger om bygningsmassens effektivitet, standard, lov- og forskriftskrav, vedlikeholdsnivå, byggets hensiktsmessighet og brukernes opplevelse av eiendommen.

Revisjonen har fått oversendt foreløpig forslag til eiendomsstrategi. Her er det foreslått følgende mål knyttet til forvaltning drift og vedlikehold:

- Eiendommene skal bidra til en effektiv tjenesteproduksjon for brukerne av kommunal eiendom.
- Eiendomsforvaltningen skal være fremtidsrettet, ivareta eiendommene gjennom god verdiforvaltning og utvikle eiendommene på lang sikt.
- Kommunen skal opptre på markedsmessige betingelser der annet ikke er politisk vedtatt eller lovpålagt.
- Kommunen skal være en aktiv grunneier og strategisk eiendomsutvikler.
- Som utbygger skal vi ivareta miljøet og satse på bærekraftige løsninger.

Knyttet til kulepunkt to er det listet opp forslag til strategier som er særlig relevante når det gjelder vedlikehold. Her fremkommer det at kommunen har for dårlig oversikt over eiendomsmassen, tilstand og verdi, og at det derfor er ønskelig å ha kontinuerlig oversikt over vedlikeholdsetterslepet på alle kommunale bygg. Videre foreslås det å skaffe oversikt over alle lovpålagte krav for hver enkelt eiendom, opprettholde verdien på eiendommene gjennom verdibevarende

⁶ I følge oppstartsnotat til Plan og økonomiutvalgets møte 23.4.2015.

vedlikehold, utvikle tomteressurser til næringslivets og befolkningens behov samt være kostnads- og arealeffektiv.

Utvalg for eiendom og næring fungerer som en referansegruppe i saksbehandlingen av eiendomsstrategien. Forslag til mål og strategier er lagt frem, og utvalget sluttet seg til dokumentet. I følge rådmannens forslag til handlingsplan for 2016-2019 skal eiendomsstrategien ferdigstilles i 2016.

Utover dette har kommunen en boligpolitisk plattform⁷ som legger enkelte føringer for kommunens forvaltning av kommunale boliger. Plattformen skal sørge for en helhetlig boligpolitikk, og omfatter både generell boligutvikling og boligsosial utvikling. Målsetningen er at boligpolitikken skal bidra til å utjevne sosiale forskjeller, bedre levekårene og gjøre Sarpsborg til et attraktivt sted å bo. Av syv hovedmål, er det spesielt ett mål som berører forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale boliger:

- Alle skal bo trygt og godt i Sarpsborg. Det boligsosiale arbeidet er basert på kunnskap og samordnet innsats i planlegging, virkemiddelbruk og tjenesteutforming.

Dette målet skal i følge plattformen nås ved blant annet å systematisk vurdere langsiktige boligbehov, areal- og tomtebehov, vedlikeholdsbehov, lokaliseringskriterier og investeringsstrategi. Det skal også stilles krav til beboere i kommunale boliger gjennom aktiv bruk av husleieavtaler.

System for planlegging og prioritering

Eiendomsforvaltningen benytter Plania⁸ og IK-bygg⁹ i sitt arbeid med oppfølging av kommunens eiendomsmasse. I Plania ligger bygningsregister, plantegninger over egne

⁷ «Boligpolitisk plattform» av 6.1.2015.

⁸ Spesialtilpasset IT-system for eiendomsforvaltning, drift og vedlikehold.

⁹ IK-Bygg er en forkortelse for internkontroll bygg og er et internkontrollsystem som kartlegger og synliggjør byggets tilstand og skaderisiko knyttet til helse, miljø og sikkerhet.

bygg, arbeidsordrer for lettere vedlikehold, samt historikk for oppgaver registrert med arbeidsordre. Vedlikeholdsbehov rapporteres inn i IK Bygg. Her registreres også tilstandsrapporter.

For nye bygg lagres FDV-dokumentasjon i kommunens intranett Sarpedia. Eiendomssjef informerer om at dette har vært mest hensiktsmessig for at informasjonen skal være tilgjengelig for drifts- og vedlikeholdspersonell. I og med at kommunen får dokumentasjon fra underleverandører i mange ulike formater, er det i følge eiendomssjef hensiktsmessig å lagre dette i en åpen plattform som Sarpedia.

Prosedyrer og retningslinjer ligger tilgjengelig i kommunens kvalitetssystem Riskmanager.

I kommunens bygningsregister finnes oversikt over alder og størrelse på alle bygninger, både eide og leide. Nedenfor vises en oversikt over formålsbygg.

Tabell 1: Oversikt over formålsbygg

	Sum m ²	Gj.snittlig alder
Kultur- og idrettsbygg	36 926	58
Administrasjonsbygg	35 297	51
Skoler	101 914	46
Barnehager	9 103	31
Sykehjem	39 269	21

Merknad: Tallene viser totalt antall kvadratmeter (eid og leid) samt gjennomsnittlig alder på byggene.

Tabellen viser at kultur- og idrettsbygg er eldst, med en gjennomsnittlig alder på 58 år. Flertallet av skolebyggene er fra perioden 1950-1990¹⁰. Den eldste skolen som er i bruk på revisjonens tidspunkt er Tunhaug skole med seks plasser til ungdomselever.¹¹ Hovedbygget ved Tunhaug skole ble først tatt i bruk i 1780. Av de ordinære grunnskolene er Navestad skole fra 1908 den eldste.

¹⁰ 36 av 60 bygg har vært i bruk fra 50, 60, 70 og 80-tallet.

¹¹ Kommuneovergripende tiltak for ungdom med emosjonelle og sosiale vansker.

Sarpsborgs kommunedelplan for skolekapasitet og skolestruktur for perioden 2015-2026¹², presenterer og vurderer fire struktur-konsepter. Planen inneholder en beskrivelse av hvert enkelt skoleanlegg, samtidig som den angir elevtallsprognose og vurdering av elevkapasitet ved hver skole. Videre drøftes det flere fokusområder for å gi grunnlag for vurdering av framtidig lokalisering av kommunens grunnskoler. For det bygningsmessige fokuset, drøftes det hvilke skoleanlegg som bør endres/fases ut, samt hvordan kommunen kan sikre at framtidige investeringer minimaliserer vedlikeholdsetterslepet. Bystyret vedtok at det skulle arbeides videre med konsept 0, som innebærer en videreføring av dagens tilbuds- og skolestruktur. I følge planen forutsetter dette en kapasitetsutvidelse estimert til kr 605 millioner, samt ombygging og oppussing til en estimert verdi av kr 236 millioner.

Revisjonen har sendt spørsmål knyttet til vedlikehold til enhetsledere ved kommunens barne- og ungdomsskoler. 13 av 18 enhetsledere svarte. Fem av enhetslederne ga eksempler på utskifting- og vedlikeholdsbehov ved skolene de arbeider. Blant disse eksemplene er hull i vegger og plater, gammelt ventilasjonsanlegg, gamle vinduer, slitte toaletter og behov for maling.

I 2010 ble tilstanden for de kommunale barnehagene vurdert. Det ble laget en tilstandsrapport for hver av barnehagene, samt en oppsummering for alle barnehagene samlet. Oppsummeringen viser at bygningsmessig og teknisk tilstand ble vurdert som *meget tilfredsstillende* ved ni av 16 barnehager, mens fire ble vurdert som *tilfredsstillende* og to som *lite tilfredsstillende*¹³. Siden denne kartleggingen ble utført er det bygget tre nye barnehager.¹⁴ Samtidig er fem barnehager avviklet.¹⁵

¹² Behandlet i bystyret 18.6.2015.

¹³ I oppsummeringen mangler vurdering for Valaskjold barnehage.

¹⁴ Tindlund og Sandbakken i 2014, Hafslundsøy i 2015.

¹⁵ Hesthaugen, Vestvold, Hafslundsøy (den gamle), Tindlund (den gamle) og den

Faktaboks 7: Bygghåndbok

Kommunen har utarbeidet en bygghåndbok som fungerer som et redskap for å muliggjøre en forsvarlig verdisikring av investeringer i eiendom. Håndboken gir også retningslinjer slik at likeartede bygninger får tilnærmet likt kvalitetsnivå, og samtidig sikrer en forsvarlig bygningsmessig og teknisk standard for alle kommunens bygninger.

Bygghåndboken skal brukes av kommunens engasjerte arkitekter og rådgivende ingeniører, som må utforme anbud/prisforespørsel i henhold til krav gitt i håndboken.

Det er ikke gjort tilstandskartlegging av kommunens samlede bygningsmasse siden 2008. Den gang beregnet Multiconsult kommunens samlede vedlikeholdsetterslep til å utgjøre 1,1 milliard kroner.¹⁶ I høringsmøte med revisjonen uttrykker imidlertid rådmannen usikkerhet rundt nøyaktigheten av denne beregningen.

Enhetsleder for eiendom påpeker at det vil foreligge nye beregninger når tilstandsvurdering av alle bygg er registrert i IK Bygg. Samtidig må det fastsettes hva som er akseptabel standard for de ulike byggene i kommunen. Først når dette er politisk vedtatt, mener enhetsleder at kommunen vil ha konkrete tall på vedlikeholdsetterslep.

I henhold til rådmannens forslag til handlingsplan for 2016-2019 skal vedlikeholdsplan for kommunal eiendomsmasse eksklusive boliger, utarbeides i 2016. Planen skal bidra til verdibevarende vedlikehold og redusert vedlikeholdsetterslep.

midlertidige barnehagen på Sandbakken. Leieavtalene på Mobakken og Baterød barnehage er sagt opp.

¹⁶ «Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde» Rapport utarbeidet av Multiconsult og PWC på oppdrag for KS (2008) hvor 116 kommuner og 11 fylkeskommuner deltok i kartleggingsarbeid for å dokumentere den bygningsmessige tilstanden.

Faktaboks 8: Slik gjør de det i Rygge

I 2014 gjennomførte Østfold kommunerevisjon et forvaltningsrevisjonsprosjekt vedrørende forvaltning, drift og vedlikehold av Rygge kommunes formålsbygg. Gjennomgangen viste at Rygge i 2013 hadde hatt en kartlegging og tilstandsanalyse av alle kommunale bygg.

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.

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.

Revisjonen vurderte det slik at Rygge kommune gjennom denne vedlikeholdsplanen har et godt verktøy for prioritering og planlegging. Rapporten kan leses i sin helhet på www.okrev.no.

Eiendom benytter årlige vedlikeholdsplaner som verktøy for prioritering og planlegging av vedlikeholdsarbeid.¹⁷ I planen er følgende prioriteringer lagt til grunn:

- Liv og helse
- Tette hus (tak/fasade)
- Visjon: Sarpsborg – der barn og unge lykkes

Vedlikeholdsplanen inneholder tiltak knyttet til både formålsbygg og boliger. Planen utarbeides som et samarbeid mellom representanter fra de ulike faggruppene i team vedlikehold¹⁸ og representanter fra driftsteknikerne. Brukerne av byggene melder også inn behov via driftstekniker eller IK bygg. Planen er sortert

¹⁷ Vedlikeholdsplaner har vært benyttet siden 1990-tallet.

¹⁸ For eksempel snekker, rørlegger, VVS-ingeniør, byggingeniør og el-installatør.

etter bygninger, med tiltak listet opp for hver bygning. Estimert pris er lagt inn, og det spesifiseres dersom tiltaket skal gjennomføres som en investering. Det fremkommer også av planen om det er team bolig eller team vedlikehold som har ansvar for finansiering av tiltaket. Team vedlikehold har ansvaret for å oppdatere vedlikeholdsplanen, og vurdere eventuelle endringer av planen gjennom året.

Videre finnes arbeidsmål for vedlikehold av kommunale boliger i virksomhetsplan for enhet bolig og omsorg. Her fremkommer det at team bolig har som mål å få bedre oversikt over standard og vedlikehold på utleieboliger. Dette skal oppnås gjennom registrering av tilstandsgrader i et eget tilstandsprogram for boliger. I følge planen skal dette målet nås innen 31.12.15. Pr. oktober 2015 er 73 boliger vurdert. Revisjonen er informert om at registreringen ble avbrutt da det ble kjent at enhet eiendom, ved team vedlikehold, har startet registrering av formålsbygg i IK bygg. Da det er ansett mest hensiktsmessig å registrere boliger og formålsbygg i samme system, vil også boliger bli registrert i IK bygg.

Kanaler for informasjonsflyt

Det er ansatt 45 driftsteknikere i kommunen. De fleste av disse har fagbrev som elektriker eller rørlegger. Driftsteknikerne er delt opp i tre soner som dekker hvert sitt geografiske område. Hver driftstekniker har hovedansvar for enkelte gitte bygg. Samtlige har også kjennskap til alle bygg innenfor tilhørende sone. Kommunen benytter seg av turnusordning for driftsteknikere, slik at det finnes tilgjengelig driftstekniker på kveldstid og i helger.

Renholdere og brukere av byggene kan melde inn vedlikeholdsbehov til driftsteknikere og håndverkere. Dette rapporteres da videre inn i IK Bygg.¹⁹ En gang i året sender team vedlikehold ut e-poster til ansvarlige brukere ved kommunens grunnskoler. E-posten inneholder en lenke til spørsmål som skal

¹⁹ Driftsteknikerne har en egen applikasjon for IK Bygg, og kan registrere vedlikeholdsbehov direkte fra mobilen.

besvares av brukeren, for å samle brukernes synspunkter i arbeidet med å kartlegge byggenes tilstand. Svarene legges inn i IK Bygg, og ansvarlig koordinator ved team vedlikehold vurderer svarene. Dette koordineres deretter med vedlikeholdsplanen.

Enhetsledere som revisjonen har vært i kontakt med forteller at de melder inn vedlikeholdsbehov pr. telefon eller e-post til driftstekniker. Større prosjekter meldes til eiendom. Enhetslederne forteller at mindre vedlikeholdsoppgaver utføres fortløpende av driftsteknikerne, mens større prosjekter kan ta tid å få gjennomført. Nesten alle enhetsledere gir imidlertid uttrykk for at viktige utbedringer blir prioritert, spesielt når det gjelder lekkasjer eller andre sikkerhetsmessige utbedringer.

Vedlikehold av kommunale boliger fordeles mellom kommunen og leietaker gjennom leiekontrakt. Her beskrives det hvilke deler av det innvendige vedlikeholdet som leietaker selv skal vedlikeholde på egen bekostning. Videre fremkommer det at leietaker plikter å melde enhver skade som må utbedres til utleier uten opphold. Andre skader og mangler må leietaker melde om uten unødig forsinkelse.

Team bolig har egne boligkontakter med ansvar for daglig oppfølging av leietakere i kommunale boliger. Boligkontaktene undersøker behov for vedlikehold ved forespørsel eller direkte kontakt med leietaker. Det vurderes så om det er leietaker eller kommunen som er ansvarlig for å utføre vedlikeholdet. Dersom det er kommunens ansvar, eller at det oppstår akutt behov for rehabilitering, benyttes en «bestillingsmal» som fylles ut av team bolig og oversendes til team vedlikehold. Team vedlikehold igangsetter deretter bestillingen eller utfører arbeidet selv.

Når en leietaker flytter ut, skal boligen i følge rutine²⁰ tømmes og rengjøres, før leietaker kontakter team bolig for befaring. Eventuelle skader som skal viderefaktureres leietaker blir

²⁰ «Utflytting/tildeling/innflytting i kommunale utleieboliger» fra 9.10.2013.

fotografert. Dersom team bolig finner at leiligheten har behov for reparasjoner eller oppussing, bestilles vedlikehold pr. e-post. I følge rutinen sendes bestilling av vedlikehold i kommunalt eide leiligheter til team vedlikehold, mens bestillinger sendes til det private markedet dersom det gjelder skader og hærverk i privat innleide boliger. Når vedlikehold eller reparasjoner er utført gjennomfører team bolig en ny befaring, hvor leilighetens tilstand dokumenteres.

3.3 Vurderinger

I mai 2015 ble enhet byggservice, enhet byggprosjekt og enhet eiendom slått sammen til en enhet. Her ligger nå alt ansvar for kommunale bygg, med unntak av kommunale boliger. Disse forvaltes av enhet bolig og omsorg. Revisjonen har ikke gått nærmere inn på organisering av forvaltningen, og heller ikke undersøkt hvordan dette fungerer i praksis. Revisjonen mener likevel på generelt grunnlag at en samling av funksjoner kan bidra til å gjøre eiendomsforvaltningen mer helhetlig. Samtidig vil vi påpeke at andre momenter som politisk fokus, god kommunikasjon og rett kompetanse gjerne har større betydning for eiendomsforvaltningen enn hvilken organisasjonsmodell man har.

Som det fremgår i utledningen av revisjonskriteriene, er det viktigste kjennetegnet ved kommuner som får til god forvaltning, drift og vedlikehold, god kommunikasjon mellom kommunestyret som eier, formannskapet som operativ eier og rådmannen som eiendomsforvalter. God kommunikasjon innebærer at eiendomsforvalter må ha en 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.

I kommunens handlingsplaner finnes overordnede mål for eiendomsforvaltningen. Når det gjelder kommunale boliger gis det også føringer i kommunens boligpolitiske plattform. Utover dette stiller ikke bystyret,

som eier, krav til hvordan kommunen skal forvalte sin bygningsmasse eller hvilket vedlikeholds nivå som forventes. Eiendom er imidlertid i gang med å utvikle en eiendomsstrategi, i samarbeid med utvalg for eiendom og næring. Dette vurderer revisjonen som positivt og nyttig. Først og fremst fordi en strategi kan bidra til å gjøre eiendomsforvaltningen mer forutsigbar og målrettet. For det andre kan et slikt samarbeid føre til at synspunkter fra både brukere, eiere og forvaltere gjenspeiles i mål og strategier. Etter revisjonens vurdering, kan dette igjen føre til en godt forankret eiendomsstrategi.

Kommunen benytter Plania, IK-bygg og Sarpedia i sitt arbeid med oppfølging av kommunens eiendomsmasse. Revisjonen stiller spørsmål til om det kunne være aktuelt å redusere til ett eller to systemer, for å skape en mest mulig rendyrket og oversiktlig planlegging. Vi påpeker imidlertid at kommunen synes å ha god oversikt over sine bygninger, og bygningenes innmeldte vedlikeholdsbehov.

Det er viktig at kommunens politikere, så vel som administrasjonen, 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 i fra 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 og til en hver tid oppdatert vedlikeholdsplan er et viktig verktøy i arbeidet med et planmessig vedlikehold.

Arbeid knyttet til politisk sak om fremtidig skolestruktur antas å ha gitt en viss oversikt over skolenes tilstand, og gitt informasjon om dette til både brukere og eiere av byggene. Barnehagenes tilstand har vært vurdert tidligere, og samlet vedlikeholdsetterslep for alle bygg ble beregnet i 2008. Etter revisjonens vurdering mangler dog en kontinuerlig oversikt over alle byggenes tilstand, og dermed også langsiktige planer og prioriteringer for den totale bygningsmassen.

Dette skal i følge handlingsplan for 2016-2019 utvikles i løpet av 2016. Revisjonen ser positivt på dette. Ved å ha oversikt over tilstand i hver bygning kan kommunen enklere planlegge vedlikeholdet og fordele utgiftene over en lengre periode.

Enhet eiendom benytter årlige vedlikeholdsplaner som et verktøy for planlegging og prioritering av vedlikeholdsarbeid. Etter revisjonens vurdering fungerer denne godt som utgangspunkt for den kortsiktige planleggingen, med tydelig beskrivelse av tiltak og ansvarsfordeling.

Enhet eiendom får innspill til vedlikeholdsplanen via innrapporterte vedlikeholdsbehov og gjennom en årlig kartlegging med enhetsledere ved kommunens skoler. I følge enhetsledere revisjonen har vært i kontakt med, meldes vedlikeholdsbehov inn pr. telefon eller e-post til driftstekniker. Enhetslederne gir uttrykk for at mindre vedlikeholdssoppgaver utføres fortløpende, og at viktige utbedringer prioriteres. Basert på dette anser revisjonen det slik at det er etablert kanaler som sikrer at informasjon blir mottatt, registrert og fulgt opp, og at dette fungerer etter hensikten.

Vedlikehold av kommunale boliger er fordelt mellom leietaker og kommunen gjennom leiekontrakt. Team bolig har boligkontakter som daglig følger opp leietakere, og undersøker behov for vedlikehold fortløpende. Revisjonen har ikke undersøkt dette nærmere, men ut i fra fakta som foreligger anses rutiner for innmelding og oppfølging av vedlikeholdsbehov i kommunale boliger som hensiktsmessige og oversiktlige.

4 RESSURSER TIL VEDLIKEHOLD

Er Sarpsborg 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. 111 kr pr. m² til vedlikehold av formålsbygg.
- Kommunen bør årlig minimum sette av ca. 187 kr pr. m² til vedlikehold av kommunale boliger.

Når det gjelder vedlikehold av formålsbygg viser revisjonen til regnskapstall for utgifter til vedlikehold innen alle funksjoner som gjelder formålsbygg²¹, ført på ansvar som knytter seg til enhet eiendom.²²

Vedrørende vedlikehold av kommunale boliger har revisjonen valgt å se på utgifter til vedlikehold for ansvar som knytter seg til team bolig.²³

²¹ Funksjon 130, 221, 222, 261, 381 og 386. Art 070, 230 og 250. Begrepet funksjon fokuserer på hvilke typer behov tjenestene skal dekke og hvilke grupper disse tjenestene primært henvender seg til.

²² Ansvar 63. Ansvarsnummeret forteller hvem i kommunen som står for en bestemt tjenesteproduksjon/bruker ressurser for å løse tildelte oppgaver. Arter forteller hvilke typer utgifter og inntekter en transaksjon i tjenesteproduksjonen er knyttet til.

²³ Ansvar 3120, art 230 og 250.

4.2 Fakta

Som vist i forrige kapittel forvalter Sarpsborg kommune cirka 270 000m² bygg. Formålsbygg etter KOSTRAs definisjon utgjør cirka 189 000m², mens kommunale boliger utgjør cirka 35 000m².²⁴

Faktaboks 9: 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 vedlikehold og utskiftninger 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 tre 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.²⁵

Utgifter til vedlikehold av formålsbygg

Tabellen på neste side viser netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning dividert på antall innbyggere.

²⁴ I følge forslag til mål og strategier for eiendomsforvaltning og utvikling.

²⁵ Se Kommunal regnskapsstandard nr.4 «Avgrensingen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet» for nærmere redegjørelse.

Tabell 2: Netto driftsutgifter pr. innbygger

	2012	2013	2014
Sarpsborg	3 786	3 756	3 987
KOSTRA-gruppe 13	3 797	3 959	4 131
Østfold	3 542	3 639	3 789
Landet u/Oslo	4 138	4 272	4 472

Merknad: Tallene er hentet fra KOSTRA, og viser Netto driftsutgifter (konsern) til kommunal eiendomsforvaltning, i kroner pr. innbygger.²⁶

Som tabellen viser ligger kommunens utgiftsnivå noe lavere enn gjennomsnittet for landet alle tre årene, og noe høyere enn gjennomsnittet for Østfold. Sammenlignet med de andre byene i ytre Østfold i 2014, hadde Sarpsborg høyere driftsutgifter pr. innbygger enn Halden (kr 2 027) og Moss (kr 3 568), men lavere enn Fredrikstad (kr 4 152).

Utgifter til vedlikehold er inkludert i driftsutgiftene vist ovenfor. I tabellen nedenfor vises utgifter til vedlikehold av formålsbygg pr. m².

Tabell 3: Utgifter til vedlikehold pr. m²

2014	2013	2012
122	121	132

Merknad: Tallene er mottatt av kommunen, og viser utgifter til vedlikehold ført på ansvar for enhet eiendom, på funksjoner som gjelder formålsbygg.

Rådmann informerer om at kommunen budsjetterer med kvadratmeterpris til FDV-utgifter. Det vil si at det blir gitt et FDV-bidrag pr. m² for alle nye prosjekter, samtidig som midler blir tatt ut når m² (bygg) fjernes fra kommunens bygningsmasse.

Faktaboks 10: Beregning av FDV-kostnader i investeringsprosjekter

Som en del av omstillingsarbeidet knyttet til effektivisering av kommunens drift, ble det i 2014 startet et prosjekt kalt «Prosjekter og prosjektarbeid». Målet med prosjektet var å sikre kvalitet og effektivitet i bygg- og anleggsprosjekter. Som en del av prosjektet ble kommunens prosedyre for bygg- og anleggsinvesteringer gjennomgått og revidert.

I følge prosedyren av 29.9.15 skal det gjøres et overslag av FDV-kostnader i «tidligfasen» for alle investeringsprosjekter for bygg og anlegg der kommunen selv har påtatt seg rollen som byggherre. Videre skal det gjøres etterberegninger i forprosjektet.

Som nevnt i forrige kapittel har revisjonen stilt spørsmål angående vedlikehold til enhetsledere ved skoler i Sarpsborg. Tre av 13 ledere opplever at den generelle tilstanden ved skolen de jobber ved ikke er god. Fire ledere opplever at deler av skolen er velholdt. Samtidig opplever fire ledere at den generelle tilstanden er god eller grei, og to ledere anser tilstanden ved skolen som over middels bra og svært bra.

På spørsmål om kommunen bruker tilstrekkelig med ressurser på vedlikehold, svarer seks enhetsledere nei. En svarer ja, mens resten anses som fornøyde, men med ønsker om mer ressurser. Revisjonen viser til eksempler på utsagn fra enhetsledere:

«Det vil alltid være behov for mer, men jeg føler at det vi melder inn blir gjort noe med.»

«Vi kunne fått mye triveligere arbeidsmiljø både for lærere og elever ved enkle utbedringer som ikke koster så mye.»

«Vi får aldri nok vedlikeholdsressurser. Slitasjen på en skole er stor.»

«Akkurat nå synes vi at mye er gjort, og vi er fornøyde og takknemlige for det, men fremdeles gjenstår en del.»

²⁶ Driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning, som omfatter funksjonene 121, 130, 221, 222, 261, 381 og 386.

Utgifter til vedlikehold av kommunale boliger

Tabellen nedenfor viser totale utgifter til vedlikehold i driftsregnskapet, ført på ansvar for team bolig.

Tabell 4: Utgifter til vedlikehold – team bolig

	2012	2013	2014
Vedlikehold og byggetjenester	6 279 455	5 414 432	5 328 197
Materialer til vedlikehold	492 309	141 050	1 029 600
Totalt	6 771 764	5 555 482	6 357 797

Merknad: Tabellen viser regnskapstall for ansvar 31020 – team bolig, KOSTRA driftsart 230 og 250.

Lønn for utført vedlikehold belastes team vedlikehold, når det er de som utfører arbeidet. Vedlikehold utført av privat aktør vil belastes team bolig, under artene i tabell over.

I tabellen nedenfor vises utgifter til vedlikehold pr. kvadratmeter for årene 2012, 2013 og 2014.

Tabell 5: Utgifter til vedlikehold pr. m²

	2012	2013	2014
Utgifter til vedlikehold av kommunale boliger, pr. m ²	193	159	182

Merknad: Regnskapstall som vist i tabell 3, dividert på 35 000².

Som vist i forrige kapittel fordeles vedlikehold av kommunale boliger mellom kommunen og leietaker gjennom leiekontrakt. I følge leiekontrakten skal følgende dekkes av leietaker:

«Leietaker plikter på egen bekostning innenfor boligen å vedlikeholde låser, nøkler, ruter, vannkraner, servanter, klosettskåler med sete, lokk, sisterner, varmtvannsbeholdere, badekar, elektriske komfyrer, lampekuppel, elektriske kontakter, brytere og sikringer, samt foreta oppsteking av avløpsrør til egen vannlås. Likeså skal leietaker vedlikeholde ledninger og innretninger som han har anbrakt. Leietaker skal sørge for at boligen til enhver tid er i samme stand som ved innflytting, med unntak av det som følger av vanlig slitasje og elde. Alt arbeid som leietaker plikter å utføre skal han foreta uten ugrunnet opphold og på en måte som er håndverksmessig forsvarlig.»

Som nevnt i kapittel tre, har team bolig egne boligkontakter som undersøker feil og mangler, og vurderer om det er behov for vedlikehold. Boligkontakten vurderer så om det er leietaker eller kommunen som er ansvarlig for å utføre eventuelt vedlikehold.

I 2012 gjennomførte Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)²⁷ en forstudie for Sarpsborg kommunes deltagelse i et boligsosialt utviklingsprogram i regi av Husbanken. Her ble det påpekt at kommunen hadde utfordringer knyttet til drift og vedlikehold av kommunale boliger. Noen av boligene var preget av unødvendig høy slitasje, grensende til vanskjøtsel fra leietakernes side. NOVA foreslo en vurdering av prinsippene for kommunale husleier. Det ble fremhevet at høyere husleier gir bedre incitament til videreflytting, og at de økonomiske midlene som trekkes inn kan settes av til bedret vedlikehold.

Gjengs leie²⁸ for kommunale boliger ble innført i kommunen i 2009, med unntak av 218 boliger med innteksregulert leie. 24.9.14 vedtok bystyret å avvike innteksregulert husleiefastsetting for alle kommunale boliger. Bakgrunnen for å innføre gjengs leie også for de 218 boligene var at leien for disse lå på et gjennomsnittlig lavere nivå enn øvrige husleier, samtidig som disse boligene

²⁷ Statlig forvaltningsorgan underlagt Kunnskapsdepartementet.

²⁸ Gjengs leie er et gjennomsnitt av leien i alle løpende leieforhold som gjelder lignende husrom på lignende vilkår.

gjennomgående var nyere og hadde bedre standard. Målsettingen var således å avvikle inntektsregulert husleie og ha et likt utgangspunkt for alle husleier. For å lette overgangen til ny leie for beboerne, blir det i en overgangsperiode krevd et lavere beløp enn fastsatt gjengs leie. Fra 1.1.2017 skal gjengs leie betales fullt ut. Enhet bolig har så langt ikke opplevd at innføring av gjengs leie har påvirket vedlikeholdsbudsjettet, men det forventes å gi større handlingsrom på lang sikt.

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 av formålsbygg og boliger. Normtallet på kr 187 pr. m² for boliger forutsetter en levetid på 60 år, mens normtallet på kr 111 pr. m² for formålsbygg forutsetter en levetid på 30 år. En viktig forutsetning for at normtallene skal kunne anvendes er at eiendomsforvaltningen sees i et helhetlig perspektiv og er preget av strategisk planlegging. Som fakta i kapittel tre viser, mangler kommunen en politisk vedtatt strategi eller føringer knyttet til nivå på vedlikehold av bygningsmassen. Dette er imidlertid under utvikling, og det foreligger vedlikeholdsplaner, systemer for planlegging og kanaler for informasjonsutveksling. Revisjonen vurderer dermed at forutsetningen ligger til grunn i tilstrekkelig grad. Til tross for små variasjoner, skiller ikke Sarpsborg seg fra andre sammenlignbare kommuner når det gjelder nivå på driftsutgifter til eiendomsforvaltning.

Når det gjelder utgifter til vedlikehold, viser regnskapstall at Sarpsborg brukte mellom 121 og 132 kr pr. m² i perioden 2012-2014. Dette er noe høyere enn beregnet normtall på kr 111 pr. m². Det påpekes at normtallet er nøkternt, og at det forutsetter at bygget enten avhendes eller oppgraderes betydelig dersom det skal benyttes utover 30 år. Det forutsetter dessuten at det ikke foreligger et vedlikeholdsetterslep. I Sarpsborgs tilfelle har man ikke total oversikt over det samlede etterslepet, og dermed heller ingen plan for å dekke inn etterslepet. Revisjonen vurderer det slik at kommunens nåværende ressursnivå burde kunne gi velholdte bygninger dersom ressursnivået er disponibelt over tid, og vedlikeholdsetterslep blir kartlagt og innhentet.

Når det gjelder vedlikehold av kommunale boliger, viser regnskapstall at kommunen brukte kr 182 pr. m² i 2014, kr 159 i 2013 og kr 193 i 2012. Det vil si at utgiftsnivået var nært sammenfallende med normtall i 2014 og 2012. I 2013 brukte kommunen kr 30 mindre pr. m² enn hva normtallet tilsier. Som nevnt i rapportens innledning viste tilstandsrapport for 2. tertial for 2013 at budsjetttrammen ikke var tilstrekkelig til å utføre nødvendig vedlikeholdsarbeid i kommunale boliger. Revisjonen ser positivt på at nivået økte for 2014 igjen, og at man da brukte bare kr 5 mindre enn normtallet pr. m².

Som vist i utledning til revisjonskriterier, er gjengs leie et av suksesskriteriene for å oppnå et godt og verdibevarende vedlikehold av kommunale utleieboliger. Målet med innføring av gjengs leie var å avvikle inntektsregulert husleie, samtidig forventes det å gi større handlingsrom på lang sikt. Revisjonen ser positivt på dette, og er samtidig optimistiske til en fullstendig innføring av gjengs leie, da høyere husleie kan motivere til videreflytting. Dette kan igjen føre til at team bolig får gjennomgått flere boliger jevnlig, og bidrar til større oversikt og kontroll med feil bruk og eventuell vanskjøtsel fra leietakeres side.

5 KONKLUSJONER/ANBEFALINGER

Etter revisjonens oppfatning har kommunen i tilfredsstillende grad etablert målsetninger og system for forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale formålsbygg og boliger.

Kommunen har etter revisjonens vurdering god oversikt over byggene, og system for innrapportering og utbedring av vedlikeholdsbehov. Det er etablert kanaler som sikrer at informasjon blir mottatt, registrert og fulgt opp, og dette fungerer etter hensikten. Vi legger også til grunn at strategi for eiendomsforvaltning og tilstandskartlegginger av alle bygg er under utvikling.

Når det gjelder problemstilling to viser kapittel fire at kommunens utgifter til vedlikehold av formålsbygg er noe høyere enn normtall for kommunal sektor. Normtallet forutsetter imidlertid at det ikke foreligger et vedlikeholdsetterslep. Kommunen har ikke oversikt over samlet vedlikeholdsetterslep på revisjonens tidspunkt, men arbeider med å kartlegge tilstand i alle bygg. Dagens utgiftsnivå synes som et fornuftig nivå for å bevare bygningsmassens verdi når det ikke lenger foreligger et vedlikeholdsetterslep.

Kommunens utgifter til vedlikehold av kommunale boliger er nært sammenfallende med normtall. Revisjonen påpeker at også dette normtallet tar utgangspunkt i en bygningsmasse uten vedlikeholdsetterslep.

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

- videreføre arbeidet med å utarbeide en helhetlig strategi for eiendomsforvaltningen av kommunens bygningsmasse. Det vises her til revisjonskriteriene for hva en slik strategi ideelt sett bør inneholde.
- videreføre arbeidet med tilstandskartlegginger av alle kommunale bygg, også boliger, og på bakgrunn av dette utarbeide en langsiktig vedlikeholdsplan som legges til grunn for videre planlegging og budsjettarbeid.
- vurdere å opprettholde samme utgiftsnivå for vedlikehold når vedlikeholdsetterslep er kartlagt og redusert, for å kunne sikre velholdte bygninger og unngå tilvekst av nytt etterslep i fremtiden.

Rolvøy 4.2.2016

Constance Hauser
forvaltningsrevisor

Anders Svarholt
oppdragsansvarlig revisor

6 RÅDMANNENS KOMMENTARER



Sarpsborg
kommune

Østfold kommunerevisjon IKS

Deres ref.:

Vår ref.:
13/07765-27

Dato:
01.02.2016

Forvaltningsrevisjon - Forvaltning, drift og vedlikehold – høringsutkast – Rådmannens kommentarer

Det vises til høringsutkast til revisjonsrapport vedrørende forvaltning, drift og vedlikehold i Sarpsborg kommune, datert 26.01.2016.

Rådmannen er godt fornøyd med at revisjonen har gjennomgått dette området. Det er positivt at revisjonen konkluderer med at kommunen i tilfredsstillende grad har etablert overordnede målsettinger og et system for forvaltning, drift og vedlikehold. Om rapportens vurderinger og konklusjoner har rådmannen følgende å bemerke:

Rådmannen vil videreføre arbeidet med å utarbeide en helhetlig strategi for forvaltningen av kommunens eiendomsmasse. Dette arbeidet er pågående som en sakordførersak i kommunens plan- og økonomiutvalg. Utvalg for eiendom og næring er referansegruppe for arbeidet. Revisjonen viser til revisjonskriteriene i rapporten for hva en slik strategi ideelt sett bør inneholde. De kildene som er benyttet til å utlede revisjonskriteriene som ØKR benytter, ligger også til grunn for arbeidet med eiendomsstrategien som utarbeides i Sarpsborg kommune.

Rådmannen vil videreføre arbeidet med tilstandskartlegging av alle kommunale bygg, også boliger. Dette arbeidet er igangsatt og vil bli intensivert i 2016. På bakgrunn av denne tilstandskartleggingen vil rådmannen, som revisjonen anbefaler, utarbeide en langsiktig vedlikeholdsplan. Vedlikeholdsplanen vil så langt det lar seg gjøre bli innarbeidet i kommunens handlingsplan for 2017-2020, med årsbudsjett for 2017. Vedlikeholdsplanen vil deretter bli justert årlig, og innarbeidet i kommunens handlingsplan og budsjett.

Rådmannen vil i fremtiden kontinuerlig vurdere ressurser til årlig vedlikehold, basert på tilstandskartleggingene.

Med hilsen

Unni Skaar, rådmann

Dette brevet er signert elektronisk



Org nr: 938 801 363
Postadr: Postboks 237, 1702 Sarpsborg
Fakturaadr: Postboks 505, 1703 Sarpsborg
Sarpsborg rådhus: Glengsgt. 38, 1707 Sarpsborg
tlf: 69 10 80 00 / faks: 69 15 00 13 / e-post: postmottak@sarpsborg.com

www.sarpsborg.com

VEDLEGG

Har Sarpsborg 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 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.»

I «Kontrollutvalgsboken»²⁹ 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.

²⁹ «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».

Samtidig har de folkevalgte et ansvar når det gjelder forvaltning av kommunens bygg og 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»*³⁰. Her presenterer utvalget to hovedkriterier som bør være tilfredsstillende 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.

³⁰ Utredning om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren.

- Tilfredsstillte 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.
- Måltrettet utvikling av eiendommens kvaliteter. Eiendommen må tilpasses nye krav og endrede forutsetninger.

Utvalget fremhever videre at dersom kommunen skal kunne bedrive rasjonell, kostnadseffektiv og formåleffektiv 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» pr. bygg.
- Lovpålagt dokumentasjon som branndokumentasjon, HMS, pålegg og godkjennelser 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 pr. 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».³¹

³¹ Rapport utarbeidet av Multiconsult og PWC på oppdrag for KS, september 2008.

Her vises det til at en manglende definert strategi svært ofte fører til en ubevisst «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 gjennomstrømming av informasjon som er nødvendig for å utføre, styre og kontrollere de ulike aktivitetene som inngår i virksomheten.³² Knyttet opp mot forvaltning,

³² 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

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 Sarpsborg kommunes utgifter til vedlikehold sammenfallende med normtall for kommunal sektor?

I 2013 utarbeidet Multiconsult og Norges bygg- og eiendomsforening rapporten «Tilstandsbarometeret 2013».³³ 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 2008³⁴ 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 2009.³⁵

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*

risikovurderinger, igangsatte kontrollaktiviteter, regelmessig overvåking av systemet og kanaler for informasjon og kommunikasjon.

³³ Rapporten er basert på opplysninger gitt fra 46 kommuner, samt fylkeskommuner.

³⁴ «Vedlikehold i kommunesektoren – fra forfall til forbilde».

³⁵ I forbindelse med finanskrisen høsten 2008, ga regjeringen et tilskudd til kommunesektoren på 4 mrd kroner til ekstraordinært vedlikehold av bygg og veier.

kommunale bygg. Samtidig er det en 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 i 2006, er om det i enkelte tilfeller kan være nødvendig å utsette vedlikehold.

I NOU'en vises det til at dersom man kan forutsette 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»³⁶ gis det normtall for vedlikehold. Basert på tilstandskartlegging³⁷, viser rapporten til forskjeller blant hovedbygningstyper. Eksempelvis har sykehjem og barnehager gjennomsnittlig best tilstand og gjennomsnittlig lav alder. Bolig- og kulturbygninger (spesielt samfunnshus/ungdomshus) har dårligst tilstand, noe som antakelig skyldes høy bruksbelastning. Basert på estimert vedlikeholdsbehov for ulike bygningstyper, samt arealfordelingen mellom bygningstypene, er det i rapporten estimert gjennomsnittlig kostnadsbehov for vedlikehold av kommunal bygningsmasse som årskostnad i kroner pr. kvadratmeter. Dette er gjort med utgangspunkt i Norsk Standard 3454 «Livssyklus kostnader for byggverk».

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 forholdt 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 189 pr. år pr.

³⁶ Multiconsult og PWC for KS 2008

³⁷ ved angivelse av tilstandsgrader i henhold til Norsk Standard 3424 «Tilstandsanalyse av byggverk»

kvm.³⁸ Beregningen er basert på 60 års levetid og 6 % kalkulasjonsrente.

Annuitetstallet er følsomt for betrakningsperiode (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 111 pr. år pr. kvadratmeter. Dette innebærer imidlertid at bygningen enten må avhendes eller står foran en betydelig oppgradering dersom den skal benyttes videre.

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 av formålsbygg.

Når det gjelder vedlikehold av kommunale boliger finner vi følgende i NOU 2011:15 «Rom for alle – kommunale boliger»:

«Kostnadene ved vedlikehold er ofte høye i kommunale boliger. Det kan blant annet skyldes utleie til personer med sosiale problemer og i ustabile livssituasjoner. Grovt hærverk, fuktskader på grunn av manglende utlufting/dårlig ventilasjon og økt brannfare grunnet uforsiktig omgang med ild og elektriske anlegg, gir høye vedlikeholdskostnader. Det kan også være en utfordring at beboere har ansvar for indre vedlikehold, men har for svak økonomi til å gjennomføre det. Resultatet kan bli at leiligheter over tid forfaller, og at det da blir en betydelig utgiftspost for kommunene.»

I 2011 gjennomførte SINTEF Byggforsk et prosjekt for Husbanken ved region Midt-Norge, som omhandlet kommunale utleieboliger, husleienivå og teknisk standard/vedlikehold. I følge

prosjektrapporten er suksesskriteriene for å oppnå et godt og verdibevarende vedlikehold av kommunale utleieboliger, å ha en husleie på nivå med gjengs leie og en «streng» praksis med inndrivelse av utestående fordringer.

I likhet med NOU 2011:15 peker rapport fra SINTEF på at kommunale boliger til dels har beboere med lav boevne som bidrar til at boligene brukes feil og slites raskere. I følge rapporten hadde samtlige av de tre kommunene som deltok i prosjektet, problemer med å utføre tilstrekkelig vedlikehold, fordi det indre vedlikeholdet krevde nesten alle vedlikeholdsmidlene.

Sarpsborg kommune har i sine leiekontrakter for kommunale utleieboliger redegjort for leietakers ansvar for vedlikehold. Leietaker plikter i følge avtalen å på egen bekostning vedlikeholde låser, nøkler, ruter, vannkraner, servanter, klosettskåler med sete, lokk, sisterner, varmtvannsbeholdere, badekar, oppsteking av avløpsrør til egen vannlås. Leietaker skal sørge for at boligen til enhver tid er i samme stand som ved innflytting, med unntak av det som følger av vanlig slitasje og elde. Alt arbeid som leietaker plikter å utføre skal foretas uten ugrunnet opphold og på en håndverksmessig forsvarlig måte.

Som vist over kan utgifter til vedlikehold av boliger være høye på grunn av utfordringer med leieboernes boevne. Samtidig er leieboerne i Sarpsborg kommunes utleieboliger pliktet til å finansiere store deler av det indre vedlikeholdet selv.

Revisjonen må hensynta at kommunale utleieboliger ikke berøres av hyppige reformer og nye krav om planløsninger og funksjonalitet, slik som for eksempel skoler og institusjoner. Dermed anser revisjonen at det er mest hensiktsmessig å benytte normtall basert på 60 års levetid, kr 189 pr. år pr. kvm

³⁸ Rapporten er publisert i 2008. Normtallet er justert opp mot økningen i konsumprisindeksen i perioden 2008-2013.