



Eiendomsforvaltning Hvaler kommune

Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvøy
17. februar 2016

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG.....	3
2	INNLEDNING.....	3
2.1	Bakgrunn	5
2.2	Problemstilling og avgrensing	5
2.3	Metode og gjennomføring	5
2.4	Revisjonskriterier.....	6
3	MÅLSETTINGER OG SYSTEM	7
3.1	Revisjonskriterier.....	7
3.2	Fakta	7
3.3	Vurderinger	9
4	RESSURSER TIL VEDLIKEHOLD	12
4.1	Revisjonskriterier.....	12
4.2	Fakta	12
4.3	Vurderinger	14
5	KONKLUSJONER/ANBEFALINGER.....	16
6	RÅDMANNENS KOMMENTARER.....	17
	VEDLEGG.....	18

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 IKS har i dette prosjektet vurdert Hvaler 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 Kommunesektorens organisasjon (KS).

Prosjektet er gjennomført ved dokumentanalyse av foreliggende statistikk, planer og rutiner, samt møte og skriftlig dialog med virksomhetsleder for kommunalteknikk og eiendom, avdelingsleder for eiendom og rådgivere i samme virksomhet. Vi har også gjennomført en mindre spørreundersøkelse rettet mot enhetsledere ved kommunens skoler, barnehage og sykehjem.

Etter revisjonens oppfatning har Hvaler kommune i tilfredsstillende grad etablert overordnede målsetninger og et system som tilrettelegger for forvaltning, drift og vedlikehold. Kommunen har etter revisjonens vurdering god oversikt over byggene, og et 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 eiendomsstrategi og nye oppdaterte tilstandskartlegginger under arbeid.

Når det gjelder utgifter til vedlikehold var kommunens utgifter i 2014 nært sammenfallende med normtall for kommunal

sektor. Kommunen opplyser om at utgiftene vil ligge på samme nivå i 2015. Normtallet forutsetter imidlertid at det ikke foreligger et vedlikeholdsetterslep. Revisjonen anser kommunens utgiftsnivå for å være på et fornuftig nivå når det ikke lenger foreligger et etterslep.

I løpet av prosjektet kom det frem at kommunen har ført utgifter til vedlikehold på feil KOSTRA-arter. Dette finner revisjonen uheldig, da det hindrer muligheten for sammenligning med andre kommuner, samt påvirker kvaliteten på KOSTRA-tall for KOSTRA-gruppe 3, Østfold og landet.

Videre viser fakta presentert i denne rapporten, at det kan synes som om at kommunen har utfordringer knyttet til å sette et klart skille mellom påkostning (investering) vedlikehold (drift). Revisjonen påpeker at tiltak som bærer preg av løpende vedlikehold aldri kan klassifiseres som påkostning. Utføres vedlikeholdet sjelden, vil utgiftene blir vesentlig. Dette medfører imidlertid ikke at utgiftene kan klassifiseres som påkostning, men må føres i driftsregnskapet som ordinært vedlikehold.

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

- Videreføre arbeidet med nye tilstandskartlegginger, og på bakgrunn av disse lage en langsiktig vedlikeholdsplan som kan legges til grunn for videre planlegging og budsjettarbeid.
- Videreføre arbeidet med å utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi, og vurdere om denne bør behandles politisk. Det vises til revisjonskriteriene, for hva en slik strategi ideelt bør inneholde.
- Sørge for at utgifter til vedlikehold føres på korrekte KOSTRA-arter fra og med 2016.
- Påse at det skilles mellom utbedring av vedlikeholdsetterslep og påkostning. Dette bør også gjennomgås i forbindelse

¹ Utarbeidet av Multiconsult og Norges bygg- og eiendomsforening.

med rehabilitering av kommunens tre skoler.

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

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 6.2.2014. I planen fremkommer det:

«Kommunen påpeker i sine styringsdokumenter et vedlikeholdsetterslep på 7,56 millioner. Ifølge KOSTRA tall ligger Hvaler lavt hva gjelder utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning sammenlignet med gjennomsnittet for Østfold. Revisjonen tillater seg også å stille spørsmål ved anslaget for vedlikeholdsetterslepet, da dette synes svært lavt sett hen mot rapporterte utgifter til vedlikeholdsaktiviteter. Dette medfører etter revisjonens oppfatning en risiko for store vedlikeholds- og utbedringskostnader i fremtiden. Etter revisjonens vurdering vil konsekvensene være vesentlig for kommunens økonomi, men også for brukerne og medarbeidere.»

Plan for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget 13.5.2015, sak PS 15/21. Det ble gjennomført oppstartmøte med kommunen 22.5.2015, hvor det ble avtalt å vente til august med oppstart av prosjektet. Arbeidsutkast av rapporten ble sendt kommunen for faktaverifisering 4.12.15, og kommunen ga tilbakemeldinger 17.12.15.

2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

1. Har Hvaler kommune etablert overordnede målsettinger og et system

som tilrettelegger for forvaltning, drift og vedlikehold?

2. Er Hvaler 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
- 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. Boliger med heldøgns pleie og omsorg av eldre og funksjonshemmede er inkludert i definisjonen. Kommunale boliger hvor det inngås leiekontrakt, inkludert omsorgsboliger, boliger til flyktninger og personalboliger er derimot ikke institusjonslokaler etter KOSTRAS definisjon.

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, 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, rapporter og interne dokumenter. Det er også gjennomført møte med virksomhetsleder for kommunal teknikk og eiendom, avdelingsleder for eiendom, leder for kommunal teknikk og ingeniør i eiendomsavdelingen.

Revisjonen har sendt spørsmål til virksomhetsledere ved kommunens skoler, barnehager og sykehjem. Revisjonen mottok svar fra seks av syv ledere.

Undersøkelsen er gjennomført av forvaltningsrevisor Constance Hauser i perioden mai 2015 til desember 2015.

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 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.

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 Hvaler 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:

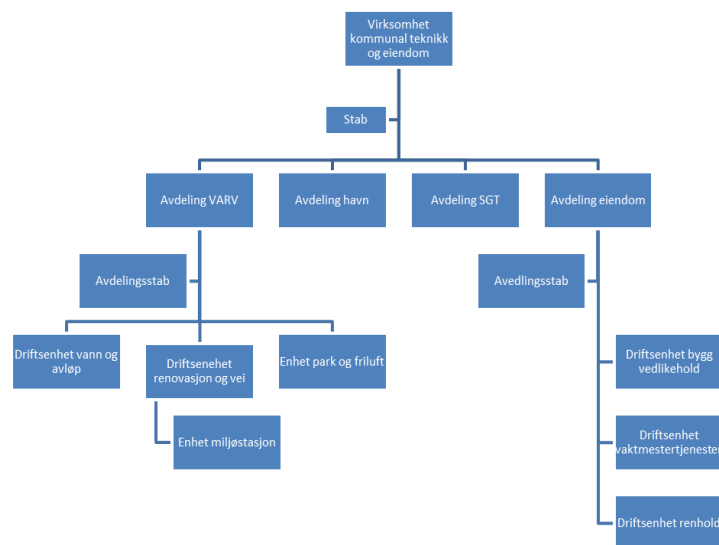
- det bør foreligge overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen, som blant annet oppstiller riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter, som stiller krav til hvordan kommunen skal forvalte bygningsmassen, som stiller krav til hvilket vedlikeholds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

Avdeling eiendom har 17,9 årsverk fordelt på 21 ansatte² og forvalter 18 830m² formålsbygg³. Organisasjonskart i neste kolonne viser hvordan virksomhet for kommunal teknikk og eiendom er organisert.

² Pr. 31.12.2014 i følge kommunens årsmelding for 2014.

³ I følge budsjett for formålsbygg 2016.



Politisk styring og kommunikasjon

I økonomiplan for 2016-2019 er det presentert et forslag til kommunestrategi. Virksomhetsleder for kommunalteknikk og eiendom skal på bakgrunn av kommunestrategien utarbeide en eiendomsstrategi. Denne skal være ferdigstilt innen 2017, og skal behandles politisk.

Kommunen benytter operative virksomhetsplaner med mål for hver virksomhet. I virksomhetsplan for teknikk og eiendom fremkommer det at rådmannens ledergruppe prioriterer mål for virksomheten, og at disse målene har forankring i målene i kommuneplan, økonomiplan, eksterne og kommunale føringer.

For avdeling eiendom fremheves det at avdelingen har oppgave som eiendomsutvikler og eiendomsforvalter i henhold til

delegeringsreglementet. Avdelingsleder skal lede indre og ytre vedlikehold, samt utvikle et system for planlegging, gjennomføring og evaluering av oppgaver og rutiner for å opprettholde et fastsatt kvalitetsnivå på bygningene.

Utvalg for samfunnsutvikling behandler driftsoppgaver og utviklingsoppgaver innen kommunal teknikk, plan og byggesak, klima og miljø og kultur og næringsutvikling. Dette omfatter blant annet saker knyttet til bygg og anlegg. Virksomhetsleder deltar på alle møter i utvalget, og gir eiendomsrelaterte orienteringer her.

Virksomhetsleder opplever kommunikasjonen med politisk nivå som god, og mener den politiske interessen for eiendomsforvaltning har økt de siste årene. Det er dog ønskelig fra virksomhetens side at de folkevalgte blir mer bevisste sitt ansvar som eiere av kommunens bygg.

System for planlegging og prioritering

I samarbeid med Fredrikstad kommune, gikk Hvaler til innkjøp av systemet ISY Eiendom⁴ i 2011. Avdeling eiendom har lagt inn informasjon om byggene i systemet, men har ventet på en samlet innkjøring med Fredrikstad før de har tatt i bruk vedlikeholdsmodulen, da systemet viste seg å være tungvint og vanskelig å bruke. Siden arbeidet har stoppet opp i Fredrikstad, har Hvaler valgt å skrinlegge systemet. I stedet har eiendom benyttet Microsoft Excel i sitt arbeid med planlegging og prioritering. Her har de blant annet en vedlikeholdsplan, «rødlista», som lister opp nødvendige vedlikeholdsbehov i de ulike byggene. Listen gir oversikt over estimert kostnad, og om det skal finansieres gjennom drift- eller investeringsbudsjettet. Tidspunkt for oppstart fremgår også, samt hvilke måneder tiltaket strekker seg over.

⁴ System som skal gi eiendomsforvaltningen oversikt over eiendomsmassen, støtte til gjennomføringen av drift- og vedlikeholdsaktiviteter, samt forretningsmessige prosesser som budsjettering, kostnadsoppfølging og håndtering av leieforhold og inntekter.

Estimater for vedlikehold bygger blant annet på «Holteprosjektet»⁵. Programvaren inneholder sjablonsatser for ulike vedlikeholdsaktiviteter. Systemet kan overstyres, og kommunen har lagt inn egne tall der slike foreligger. Som eksempel vises til kommunale avgifter, strøm og renhold.

Kommunen benytter IK-bygg⁶ som internkontrollsystem til å kartlegge tilstand og skaderisiko for sine bygg. Eiendom har i 2015 deltatt på en samling vedrørende systemet IK Bygg, og systemets integrerte program, FDV-bygg, er bestilt. Som følge av dette er vedlikeholdsmodulen i ISY Eiendom sagt opp.

I 2011 ble det gjennomført bygningstekniske tilstandsvurderinger av kommunens bygg. Vedlikeholdsetterlepet ble den gang beregnet til å være 7,5 millioner kroner. Kommunen presiserer at denne gjennomgangen ikke omfattet andre fagområder enn de byggtekniske, og at etterslepet reelt sett antakelig var høyere. Tilstandsvurderingene fra 2011 er lagret i et Excel-dokument. Her fremkommer tilstandsbeskrivelse av de ulike materialene og overflatene i hvert av byggene i kommunen. Siden kartleggingen i 2011 er det utført tiltak for 4,7 millioner kroner. Samtidig er det gjort elektrotekniske kartlegginger som har ført til ytterligere tiltak. Ny tilstandsvurdering av alle bygg er på revisjonens tidspunkt under arbeid.

Faktaboks 4: 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-

⁵ Holteprosjektet er programvare for forvaltning, drift og vedlikehold. Systemet brukes av en rekke offentlige og private virksomheter, og inneholder erfaringstall for alle typer oppgaver. Programvaren oppdateres årlig. For mer info se www.holte.no.

⁶ 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.

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.

Rapporten kan leses i sin helhet på www.okrev.no

Som eksempler på noen av de kartleggingene som er gjort, så viser kommunen til at Norconsult i 2014 fikk i oppdrag å utrede to alternative løsninger for drift av grunnskolen på Hvaler. Det første alternativet innebærer å rehabilitere dagens skolebygg, mens det andre alternativet foreslår å utvikle dagens ungdomsskole til en 1-10 skole.

Som en del av utredningen leverte Norconsult tilstandsrapporter for samtlige tre skoler. I disse rapportene vurderes nødvendig omfang av rehabilitering for å ivareta lovpålagte krav. I tabellen nedenfor vises grovt kostnadsoverslag fra Norconsult, for rehabilitering og oppgradering av bygningsmassen til dagens lovkrav.

Tabell 1: Rehabilitering og oppgradering

	Overslag
Floren skole	37
Åttekanten skole	47,6
Hvaler u.skole	51

Merknad: Viser i millioner kroner eks. merverdiavgift. Revisjonen har ikke oversikt over hvor stor del av dette som kan defineres som vedlikeholdsetterslep.

Kanaler for informasjonsflyt

I eiendoms driftsplan for vedlikehold (2014) påpekes det at det er viktig å informere brukere om innholdet i tjenestene de tilbyr, herunder forpliktelser og begrensninger. Dette skal gjøres ved å presentere lett forståelig informasjon i både kvalitetssystem og på intranett. Det er også innført dialogmøter mellom eiendom og brukere av byggene. Slike

møter er gjennomført med samtlige virksomheter i løpet av høsten 2015. Følgende temaer ble gjennomgått:

- Renhold
- Vaktmestertjenesten
- Ansvarsmatrise
- Vedlikeholdsbehov
- Investeringer og utviklingstiltak

Det skal gjennomføres minst ett dialogmøte hvert år, men kommunens målsetting er to.

Kommunen benytter en ansvarsmatrise som fordeler ansvar mellom eiendom og hver enkelt virksomhet. Matrisen viser blant annet at eiendomsavdelingen har ansvar for vedlikehold av byggene, mens virksomhetene har ansvar for «tilleggstjenester» som for eksempel hvitevarer, drikkeautomater, utvidet behov for persienner og markiser, sykkelstativer og idrettsmateriell.

Kommunen har tre vaktmestere med ulik spisskompetanse. Disse jobber ved alle kommunens formålsbygg, og sørger for grunnleggende behov i bygningene, som for eksempel varme, ventilasjon og brannsystemer. Vedlikeholdsbehov utover dette utføres av ansatte i driftsenhet bygg vedlikehold.

Revisjonen har sendt spørsmål vedrørende vedlikehold til virksomhetsledere ved skolene, barnehagene og sykehjemmet på Hvaler. Virksomhetslederne forteller at de melder inn vedlikeholdsbehov pr. e-post eller telefon. Lederne forteller videre at små eller akutte vedlikeholdsbehov stort sett utbedres raskt. Større vedlikeholdsbehov meldes inn i forbindelse med budsjettarbeid. Samtlige virksomhetsledere er enige i at viktige utbedringer prioriteres.

3.3 Vurderinger

Som det fremgår av utledningen 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 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.

Utleddning av revisjonskriteriene viser videre at andelen kommuner med vedtatt eiendomsstrategi er lavest blant små kommuner. Det vises videre til at betydningen av en strategi antas å være mindre i små kommuner enn i kommuner som forvalter flere millioner kvadratmeter. Likevel antas det at en vedtatt strategi, helst med bred politisk forankring, gir en langt større forutsigbarhet for administrasjonen og forvaltere i kommunen, enn i kommuner der dette ikke er et politisk tema.

Hvaler kommune har ingen politisk vedtatt eiendomsstrategi. Virksomhet kommunal teknikk og eiendom har imidlertid planer om å utarbeide en eiendomsstrategi, basert på kommunestrategien presentert i økonomiplan for 2016-2019. Revisjonen vurderer dette som positivt, da en strategi kan bidra til å gjøre eiendomsforvaltningen mer forutsigbar og målrettet.

Utover dette fremkommer mål for eiendomsforvaltningen i virksomhetsplaner, og disse har forankring i overordnede planer. Videre deltar virksomhetsleder i alle møter i utvalg for samfunnsutvikling, og kommunikasjonen med politisk nivå oppleves som god. Dette vurderer revisjonen som positivt. Samtidig ytrer eiendomsforvaltningen et ønske om at de folkevalgte i større grad blir bevisste sitt eieransvar. Revisjonen anser dette som et viktig moment å sette fokus på. De folkevalgte skal ivareta eierrollen på vegne av innbyggerne, og må utøve eierposisjonen på en slik måte at eiendomsforvaltningen er i stand til å realisere eiers mål og interesser. Gjennom orienteringer til utvalg for samfunnsutvikling har eiendomsforvaltningen en arena for å gi politikere tilgang til informasjon om byggenes vedlikeholdsbehov. Om denne arenaen benyttes fullt ut er for

revisjonen uklart, og det kan være at ytterligere informasjonsutveksling vil bidra til å skape en forsterket følelse av eieransvar blant politikerne.

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.

Kommunen har gjennomført bygningstekniske tilstandskartlegginger av samtlige bygg i 2011, og nye kartlegginger gjøres på revisjonens tidspunkt. I mellomtiden er det også gjort elektrotekniske kartlegginger av byggene. Gjennom «rødlista» har forvaltningen oversikt over planlagte vedlikeholdstiltak i de ulike byggene, og listen gir oversikt over estimert kostnad og tidspunkt for utføring. Revisjonen vurderer det slik at eiendomsavdelingen gjennom dagens system har god oversikt over kommunens bygninger, og bygningenes vedlikeholdsbehov. Samtidig skal kommunen innføre er revisjonen IK Bygg og FDV-bygg, og revisjonen antar at dette kan ha positiv effekt på arbeidet med å sørge for en oversiktlig og langsiktig planlegging.

Kommunen benytter en ansvarsmatrise for å tydeliggjøre ansvarsfordelingen mellom eiendomsavdelingen og brukerne av byggene. Det er også innført dialogmøter. Dette anses som positivt, da det kan bidra til å styrke kommunikasjonen og informasjonsflyten mellom brukerne og forvaltningen, samtidig som ansvarsmatrisen synliggjør roller og plasseres ansvar i den daglige driften.

Kommunen fordeler vedlikeholdsoppgaver mellom vaktmestere og driftsenhet bygg vedlikehold. Revisjonen har ikke undersøkt hvordan denne fordelingen fungerer i praksis,

men bemerker på generelt grunnlag at fordelingen virker hensiktsmessig for å oppnå en forutsigbar drift innen byggenes ulike behovsområder. Ut i fra svarene fra virksomhetsledere, 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.

4 RESSURSER TIL VEDLIKEHOLD

Er Hvaler 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.

Normtallet forutsetter at det ikke foreligger et etterslep. Beregningen er basert på 30 års levetid, og forutsetter dermed at bygningen må gjennom betydelige oppgraderinger eller avhendes etter 30 år. Normtallet er videre basert på en kommunal bygningsmasse på minst 45-55 000 m², og vil derfor brukes med forsiktighet i dette prosjektet.

4.2 Fakta

Bygningsmassen i Hvaler kommune omfatter 18 830m² formålsbygg fordelt på skoler, barnehager, sykehjem, idrettsanlegg og administrasjonsbygg.

Revisjonen har fått opplyst av virksomhetsleder for teknikk og eiendom at utgifter til vedlikehold ikke regnskapsføres på KOSTRA-artene som gjelder «vedlikehold, bygg-/anleggstjenester og nybygg/nyanlegg» og «materialer til vedlikehold, påkostning og nybygg»⁷ Utgifter til vedlikehold av formålsbygg på Hvaler føres derimot på art 1241, som faller inne under KOSTRA-art for «serviceavtaler, reparasjoner og vaktmestertjenester».⁸

I tabellen nedenfor vises utgifter til vedlikehold som ført i driftsregnskapet for 2014 og 2013 ført på art 1241.

Tabell 2: Utgifter til vedlikehold

	2014	2013
Totalt vedlikehold	1 979 345	906 792
Pr. m ² formålsbygg	105	48

⁷ KOSTRA-art 230 og 250.

⁸ KOSTRA-art 240.

Eiendom opplyser om at utgifter til vedlikehold i 2012 ble ført på andre arter enn 1241⁹. Disse utgiftene ble ført på funksjon «interne serviceenheter» i stedet for funksjoner knyttet til formålsbygg. Regnskapstall for artene som eiendom oppgir som gjeldende for vedlikehold av formålsbygg i 2012, utgjør kr 1 156 384. Dette tilsier at kommunen brukte kr 61 pr. m².

I høringsmøte med rådmannen opplyses det om at forventet nivå på utgifter til vedlikehold i 2015 vil ligge på nivå med 2014, eller litt høyere.

Østfold kommunerevisjons regnskapsavdeling gjennomførte i 2014 en kontroll av Hvaler kommunes investeringsprosjekter. Et av investeringsprosjektene som ble vurdert var «KB0021 Reinvesteringer bygninger 2012». Dette prosjektet var en samling av flere tiltak på kommunens bygninger, som står oppført i «rødlisten». I økonomiplan 2014 – 2017 og investeringsbudsjett 2012 fremkom prosjektet under navn «Manglende vedlikehold fra tidligere år». I følge kommunen var tiltakene i dette prosjektet vurdert som en påkostning,

⁹ I 2012 ble utgiftene ført på arter som faller inn under KOSTRA-art 230, 240 og 250.

og noen av tiltakene var gjennomført for å stille bygningene i forskriftsmessig stand. Dette gjaldt krav til brannsikkerhet, våtrom, inneklima og sportsgulv.

Revisjonen påpekte i sine vurderinger at tiltak som har karakter av løpende vedlikehold, aldri vil klassifiseres som påkostning. Utføres vedlikeholdet sjelden, vil dette kunne medføre at utgiften blir vesentlig. Revisjonen påpekte videre at dette ikke medfører at utgiftene kan klassifiseres som påkostning, men må føres i

driftsregnskapet som ordinært vedlikehold. Revisjonen konkluderte med at det var en risiko for at noen av tiltakene i investeringsprosjektet var gjennomført på grunn av utsatt vedlikehold og burde ha vært utgiftsført i driftsregnskapet.

I «rødlisten» som foreligger på forvaltningsrevisjonens tidspunkt finner vi flere investeringstiltak. Eksempler på investerings-tiltak i formålsbygg vises i tabell nedenfor.

Tabell 3: Investeringstiltak i vedlikeholdsplanen

Bygg	Vedlikeholdstiltak	Aktivitet	Est. kost.
Rådhuset hovedbygg	Ny foldevegg kommunestyresalen	Investering	100 000
Dypedalåsen hovedbygg	Kjøkken og kantine / rehab	Investering	1 600 000
Hauge bhg. Eiendom	Tilbygg på utebod 15 m2	Investering	50 000
Hauge bhg. Hovedbygg	Utvidelse av kjøkkeninnredning mv 2 etg. (Nytt Kjølehyrner/skap)	Investering	60 000
Hauge bhg. eiendom	Drenering av tomt sør	Investering	100 000

Merknad: Tiltakene er hentet fra kommunens vedlikeholdsplan, «rødlisten».

I vedlikeholdsplanen er det også lagt inn tiltak klassifisert som «utvikling» og «rødliste». I følge avdelingsleder for eiendom finansieres

også disse tiltakene som investeringer. Eksempler på slike tiltak i kommunens formålsbygg vises i tabellen nedenfor.

Tabell 4: Utvikling- og rødliste-tiltak

Bygg	Vedlikeholdstiltak	Aktivitet	Est. kost.
Rådhuset hovedbygg	Lydvegg mellom Mottak NAV og hovedtillitsvalgt	Utvikling	15 000
Hauge bhg. hovedbygg	Utskifting av treplating mot øst	Utvikling	80 000
Floren skole gymsal	Innvendig oppgradering av bygg - kjøkken	Utvikling	300 000
Rådhuset hovedbygg	Ny delevegg møterom KTE	Utvikling	20 000
Asm. u-skole Hvalerhallen	Spesialromsfløy - rehabilitering av innvendige overflater	Rødliste	350 000
Åttekanten skole hovedbygg	Tak mellom firkanten og åttekanten utbedres (taket har sunket ned)	Rødliste	75 000
Åttekanten skole paviljong	Paviljongen- oppgradering av innvendige flater (Nye vinduer)	Rødliste	750 000

Merknad: Tiltakene er hentet fra kommunens vedlikeholdsplan, «rødlisten».

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 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 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.¹⁰

Virksomhetsleder forteller at det har vært utfordrende å få nok penger til vedlikehold i driftsbudsjettet. Eiendom er fornøyd med å ha fått gjennomslag for å holde samme nivå som gitt i Holtes¹¹ kalkulasjonsnøkkel. Nivået er likevel ikke nok til å få dekket inn kommunens vedlikeholdsetterslep.

I følge «Livssyklus kostnader for byggverk» NS3454 er utgifter til vedlikehold de utgifter som er nødvendige for å opprettholde et fastsatt kvalitetsnivå, og derved gjøre det mulig å bruke bygget til sitt tiltenkte formål innenfor en gitt brukstid. Utskiftninger av bygningsdeler eller tekniske installasjoner med kortere levetid enn resten av byggverket er også definert som vedlikehold.

Som vist i forrige kapittel har det blitt gjennomført kartlegginger av tilstanden ved kommunens tre skoler, for å kunne vurdere den fremtidige skolestrukturen på Hvaler. Bakgrunnen for utredningen av skolestrukturen var at skolene i 2011 ble opplevd for trange i forhold til antall elever og

¹⁰ Se Kommunal regnskapsstandard nr.4. «Avgrensingen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet» for nærmere redegjørelse.

¹¹ Leverandør av programvare, tjenester og kurs til bygge-, anleggs- og eiendomsnæringen. Tilbyr blant annet kostnadsdata for effektiv bygningsforvaltning.

klasser. I tillegg så man at vedlikeholds- og rehabiliteringsbehovet hadde økt.¹² Sak om fremtidig skolestruktur ble behandlet i kommunestyret 12.11.15. Her anbefalte rådmannen at kommunestyret fattet vedtak om å etablere en felles 1-10 skole på Asmaløy, med prosjektering og påbegynnelse av nødvendig arbeid i 2016. Kommunestyret vedtok at nåværende skolestruktur opprettholdes, og ga rådmannen i oppdrag å iverksette prosjektering av en rehabilitering av alle tre skoler, til en bygningsteknisk akseptabel standard. På revisjonens tidspunkt er det ikke gjort en dokumentert vurdering av hvor stor del av rehabiliteringen som kan klassifiseres som en påkostning (investering), og hva som er rent vedlikeholdsetterslep.

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. Normtallet på kr 111 pr. m² for formålsbygg forutsetter en levetid på 30 år. En viktig forutsetning for at dette normtallet skal kunne anvendes er at eiendomsforvaltningen sees i et helhetlig perspektiv og er preget av strategisk planlegging. Hvaler kommune har ingen eiendomsstrategi. 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.

¹² Jf. sak 2012/2554 dok. nr. 84.

Siden Hvaler har ført vedlikeholdsutgifter på en annen KOSTRA-art enn arter for vedlikehold og materialer til vedlikehold, gir det lite mening å benytte KOSTRA-tall til sammenligning i dette prosjektet. Revisjonen påpeker at det faktisk at Hvaler her har valgt å føre vedlikehold på en annen art, påvirker kvaliteten på KOSTRA-tall for KOSTRA-gruppe 3¹³, Østfold og landet, ved at gjennomsnittet for utgifter til vedlikehold ikke er reelt. Revisjonen vurderer dette som uheldig, da feil bruk av KOSTRA-arter i bunn og grunn undergraver KOSTRAS funksjon.

Regnskapstall viser at Hvaler i 2014 brukte kr 105 pr. m². Dette er nært sammenfallende med normtallet på kr 111. Normtallet forutsetter imidlertid at det ikke foreligger et vedlikeholdsetterslep. Det påpekes også at normtallet er nøkternt og forutsetter at bygget enten avhendes eller oppgraderes betydelige dersom det skal benyttes utover 30 år.

For 2013 og 2012 var utgiftene henholdsvis kr 48 og kr 61 pr. m². Revisjonskriteriene viser at en kommune bør ha en bygningsmasse på 45-55 000m² for at normtallet skal være representativt for årlig budsjett. Med en slik størrelse på bygningsmassen vil større vedlikeholdstiltak og utskiftninger kunne dekkes av det totale budsjettet, mens man i mindre kommuner kan måtte basere seg på varierende tall fra år til år. Hvaler kommunes lave nivå på utgifter til vedlikehold i 2013, kan også ha sammenheng med at kommunen dette året utføre en rekke tiltak fra «rødlisten» som en del av et investeringsprosjekt.

Skillet mellom drift og investering var i utgangspunktet ikke en del av prosjektet. I forbindelse med undersøkelsen av utgifter til vedlikehold, ble det imidlertid klart for revisjonen at også dette burde vurderes. Kriterier for dette fremgår av faktaboks 5.

I kommunens vedlikeholdsplan vises både planlagte vedlikeholdstiltak og investeringsprosjekter. Enkelte av tiltakene som er kategorisert som investering, bærer preg av å være løpende vedlikehold. Det vises her til tiltak som «utskifting av treplattung» og «rehabilitering av innvendige overflater». Videre er estimert kostnad under kr 100 000 for flere av tiltakene. Revisjonen har ikke vurdert disse tiltakene nærmere, men stiller spørsmål til kategoriseringen av slike tiltak som investeringsprosjekter.

¹³ KOSTRA-gruppe 1 før 2013.

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 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 eiendomsstrategi og nye oppdaterte tilstandskartlegginger er under arbeid.

Når det gjelder utgifter til vedlikehold var kommunens utgifter i 2014 nært sammenfallende med normtall for kommunal sektor. Normtallet forutsetter imidlertid at det ikke foreligger et vedlikeholdsetterslep. Revisjonen anser kommunens utgiftsnivå for å være et fornuftig nivå når det ikke lenger foreligger et etterslep.

Basert på fakta presentert i denne rapporten, kan det synes som om at kommunen har utfordringer knyttet til å sette et klart skille mellom påkostning (investering) vedlikehold (drift). Revisjonen påpeker at tiltak som bærer preg av løpende vedlikehold aldri kan klassifiseres som påkostning. Utføres

vedlikeholdet sjelden, vil utgiftene blir vesentlig. Dette medfører imidlertid ikke at utgiftene kan klassifiseres som påkostning, men må føres i driftsregnskapet som ordinært vedlikehold.

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

- Videreføre arbeidet med nye tilstandskartlegginger, og på bakgrunn av disse lage en langsiktig vedlikeholdsplan som kan legges til grunn for videre planlegging og budsjettarbeid.
- Videreføre arbeidet med å utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi, og vurdere om denne bør behandles politisk. Det vises til revisjonskriteriene, for hva en slik strategi ideelt bør inneholde.
- Sørge for at utgifter til vedlikehold føres på korrekte KOSTRA-arter fra og med 2016.
- Påse at det skilles mellom utbedring av vedlikeholdsetterslep og påkostning. Dette bør også gjennomgås i forbindelse med rehabilitering av kommunens tre skoler.

Rolvøy, 17. februar
2016

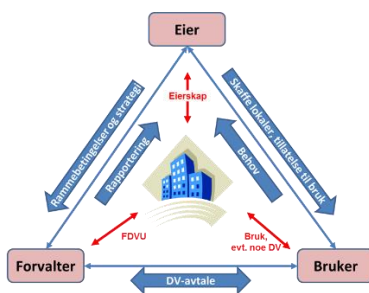
Constance Hauser (sign.)
forvaltningsrevisor

Anders Svarholt (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

6 RÅDMANNENS KOMMENTARER

Rådmannens høringsuttalelse er mottatt per epost 10. februar 2015, i etterkant av høringsmøtet.

«Det har i gjennomføringen av denne forvaltningsrevisjonen vært en god prosess og dialog knyttet til de to problemstillingene som er beskrevet i sakens innledning. Gjennomgangen viser at Hvaler kommune har kommet langt i sin system tenking og at kommunen har en god oversikt/oppfølging av eiendomsforvaltningen. Gjennomgangen viser også at vedlikeholdet i Hvaler kommune i en viss grad sammenfaller med de normtall som gjelder for kommunal sektor. Regnskapsårene 2014 og 2015 er med på å underbygge dette. Den planlagte eiendomsstrategien vil medføre at vi blir enda bedre på å synliggjøre det arbeidet vi bedriver overfor våre politikere. Den vil også bidra til å utvikle vår forståelse av de ulike rollene vi har i kommunen. I modellen nedenfor er den kommunale rollefordelingen belyst.



Det er i prosessen avdekket et mulig behov for å etablere enda klarere rutiner i forhold til å vurdere hva vi definerer som drift og investeringer i håndteringen av eiendommassen. Dette oppfattes ikke å være et spesielt «Hvaler problem», men snarere et gjennomgående tema i kommunene. Rådmannen tar uansett dette til etterretning og vil i forbindelse med eiendomsstrategien jobbe videre med de interne retningslinjene på dette feltet.»

VEDLEGG

Har Hvaler 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 må som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.»

I «Kontrollutvalgsboken»¹⁴ 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.

¹⁴ «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»*¹⁵. Her presenterer utvalget to hovedkriterier som bør være tilfredsstillt for at den kommunale eiendomsforvaltningen skal kunne karakteriseres som god.

For det første må det foreligge overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen. De folkevalgte representerer innbyggerne, og må utøve eierposisjonen på en slik måte at forvalteren er i stand til å realisere eiers mål og interesser. Utvalget viser til enkelte delkriterier som målene bør omfatte:

- Hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen. Dette betyr at det legges til rette for god faglig kompetanse, et godt samarbeid og en god gjensidig rolleforståelse.

¹⁵ Utredning om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren.

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

Utvalget fremhever videre at dersom kommunen skal kunne bedrive rasjonell, kostnadseffektiv og formåls effektiv 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 «Livssykluskostnader 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 godkjenninger etc.
- Juridisk informasjon vedrørende eiendommen.
- Annen nødvendig FDV dokumentasjon.

KS skisserer tilsvarende krav i sin veileder. Her anbefales det at kommunen deler opp eiendommassen 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».¹⁶ 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 gjennomstrømning av informasjon som er nødvendig for å utføre, styre og kontrollere de ulike aktivitetene som inngår i virksomheten.¹⁷ Knyttet opp mot forvaltning,

¹⁶ Rapport utarbeidet av Multiconsult og PWC på oppdrag for KS, september 2008.

¹⁷ 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-

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 Hvaler kommunes utgifter til vedlikehold sammenfallende med normtall for bransjen?

I 2013 utarbeidet Multiconsult og Norges bygg- og eiendomsforening rapporten «Tilstandsbarometeret 2013».¹⁸ 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 2008¹⁹ 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 2009.²⁰

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, regelmessig overvåking av systemet og kanaler for informasjon og kommunikasjon.

¹⁸ Rapporten er basert på opplysninger gitt fra 46 kommuner, samt fylkeskommuner.

¹⁹ «Vedlikehold i kommunesektoren – fra forfall til forbilde».

²⁰ I forbindelse med finanskrisen høsten 2008, ga regjeringen et tilskudd til kommunesektoren på 4 mrd kroner til ekstraordinært vedlikehold av bygg og veier.

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 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 «Livssyklus kostnader for byggverk» har Multiconsult/PWC estimert gjennomsnittlig kostnadsbehov for vedlikehold av kommunal bygningsmasse som årskostnad i kroner pr. 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 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. kvm.²¹ 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

²¹ Rapporten er publisert i 2008. Normtallet er justert opp mot økningen i konsumprisindeksen i perioden 2008-2013.

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. Det påpekes imidlertid at normtallet i utgangspunktet forutsetter en bygningsmasse på 45-55 000 kvadratmeter, noe som ikke er tilfellet for Hvaler kommune. Vi vil derfor bruke normtallet med forsiktighet, og vurderingene våre vil gjenspeile dette.