

FORVALTNINGSREVISJON AV

VEDLIKEHOLDSETTERSLEP KOMMUNALE BYGG



STAVANGER KOMMUNE
OKTOBER 2018

INNHold

Denne rapportens målgrupper er kontrollutvalget, andre folkevalgte, og formelt ansvarlige og utførende fagfolk i administrasjonen. Rapporten er et offentlig dokument og er tilgjengelig også for media og andre interesserte. Behovene varierer, men her er en leserveiledning med to nivåer for hvor dypt rapporten kan behandles:

1. Innholdsfortegnelsen, sammendraget og rådmannens kommentar
2. Hovedrapporten med innledning, fakta og vurderinger, samt vedlegg

Innhold	3
Sammendrag	4
Rådmannens kommentar	9
Rapporten	12
1 Innledning	13
1.1 Formål og problemstillinger	13
1.2 Revisjonskriterier og metode	13
1.3 Bygningsmessig vedlikehold	15
1.4 Status anbefalinger fra 2011	16
2 Fakta og vurderinger.....	17
2.1 Kommunens organisering og ressurser på området	17
2.2 Kommunens bygnings- og boligmasse	20
2.3 Kommunens strategier for eiendomsforvaltning og vedlikehold	22
2.4 Kommunens internkontroll og systemer for eiendomsforvaltningen	27
2.5 Kommunens vedlikeholdsutgifter og vedlikeholdsetterslep	31
2.6 Kommunens kartlegging og prioritering av vedlikeholdsbehovet.....	40
2.7 Brukernes generelle vurderinger av vedlikeholdssituasjonen (utvalgte formålsbygg)	43
2.8 Status for vedlikeholdet og konsekvenser av utsatt vedlikehold sett fra brukernes side (utvalgte formålsbygg)	47
2.9 Kommunens vurderinger av vedlikehold før nybygg	53
Vedlegg	55

SAMMENDRAG

Oppdraget

Prosjektet formål er å vurdere hvordan kommunen arbeider for å vedlikeholde sin bygnings- og boligmasse, og angi vedlikeholdsetterslepet og konsekvenser for kommuneøkonomien og brukerne av utsatt vedlikehold.

Hovedbudskap

Tilstandsgradene for de viktigste formålsbyggene - barnehager, skoler og sykehjem - er i dag stort sett tilfredsstillende. Men de årlige budsjettmidlene til vedlikehold er som regel ikke tilstrekkelig til et verdibevarende vedlikehold. Dette medfører at vedlikeholdsetterslepet øker gradvis, noe som etter hvert resulterer i økte midler til vedlikehold (totalrehabiliteringer) for kommunen og negative konsekvenser for brukerne. For boliger synes situasjonen å være mer kritisk. Boligforetaket sier at det i lengre tid har vært bevilget alt for lite penger til vedlikehold av boligmassen. Men det foreligger ikke her tall for tilstandsgrader. Dette skal utarbeides i løpet av det kommende året.

Kommunens organisering på området

Drifts- og vedlikeholdsarbeidet i kommunen er organisert ut fra en bestiller-utfører modell. Stavanger eiendom og Stavanger boligbygg KF er bestillere og ivaretar kommunens «huseierfunksjoner». Drifts- og vedlikeholdsoppgaver utføres av kommunens egne foretak (Stavanger byggdrift KF og Stavanger natur- og idrettsservise KF) og private leverandører.

Kommunens eiendomsmasse og vedlikeholdsansvar

Totalt har kommunen en bygnings- og boligmasse på rundt 828 000 kvm. Stavanger eiendom har vedlikeholdsansvaret for en bygningsmasse på 656 650 kvm fordelt på anslagsvis 800 bygg. Dette gjelder også bygg i kommunale foretak unntatt boliger. Stavanger boligbygg KF har vedlikeholdsansvaret for en boligmasse på 171 500 kvm fordelt på anslagsvis 1 035 bygg. Dette utgjør 2 576 boenheter. Det meste av kommunens bygnings- og boligmasse er eide arealer hvor kommunen (Stavanger eiendom/Stavanger boligbygg KF) har hele vedlikeholdsansvaret. For leide arealer og for BBL/sameie har kommunen som oftest et mindre vedlikeholdsansvar.

Strategier for eiendomsforvaltning og vedlikehold - Politisk forankring

Kommunen har utarbeidet en vedlikeholdsstrategi for sin bygnings- og boligmasse, men det er ikke utarbeidet en helhetlig eiendomsstrategi hvor vedlikeholdet inngår. En helhetlig eiendomsstrategi vil typisk inneholde beskrivelse av hvordan en driver god kommunal eiendomsforvaltning, mål for eiendomsforvaltningen, informasjon om eiendommassen, kartlagte utfordringer og tiltak for å nå målene. Kommunens ambisjoner og målsettinger for vedlikeholdet i handlings- og økonomiplanene bør da også diskuteres her. Eiendomsstrategien kan være med på at politikerne blir mer involvert på eiendoms-

og vedlikeholdsområdet. Kommunens vedlikeholdsstrategi tar forbehold om at økonomiske prioriteringer kan medføre at de årlige vedlikeholdsmidlene ikke alltid er tilstrekkelig til en verdibevaring av kommunens eiendomsmasse. Vedlikeholdsetterslepet kan derfor gjerne øke i de enkelte år.

Kommunen synes å ha en god opplæring av sektorpolitikere i KMU på eiendoms- og vedlikeholdsområdet. Kommunen kan likevel med fordel ta med eiendomsforvaltning som en obligatorisk del av folkevalgtopplæringen for hele bystyret. Dette vil gi alle politikere et enda bedre faglig grunnlag for politiske beslutninger av strategisk karakter for eiendomsforvaltningen.

Internkontroll og systemer for eiendomsforvaltningen

Planlegging og styring av eiendomsforvaltningen av bygg skal skje ved hjelp av eiendomsforvaltningssystemet ISY Eiendom. Det er her ikke en fullstendig og systematisk planlegging i systemet. Dette kompenseres av at det blir gjort planarbeid for de enkelte bygningstyper (bygningsskategorier) gjennom årlige drifts- og vedlikeholdsplaner.

Kommunen har nylig fått gjennomført en kartlegging av sitt eiendomsforvaltningssystem ISY Eiendom. Det er sett på utfordringer med systemet, og om det er fornuftig med en oppgradering eller om det må investeres i et nytt fremtidsrettet system. Kartleggingsrapporten peker på en rekke svakheter. Systemet brukes bare delvis og systemet er på en utdatert teknologisk plattform. Det er manglende registreringer på viktige områder og kommunen har ikke den beste kontrollen på sin eiendomsmasse. Kommunen vil i den nærmeste tiden ta stilling til om de skal oppgradere systemet eller anskaffe seg et nytt system.

Kommunens vedlikeholdsutgifter og vedlikeholdsetterslep

Kommunens vedlikeholdsutgifter på formålsbygg er på mellom 56 og 158 millioner kroner årlig i perioden 2015-2018. For boliger er utgiftene på mellom 56 og 73 millioner kroner årlig. De store svingningene skyldes både statlige tiltaksmidler og politiske prioriteringer de enkelte årene. Kommunens mål/normtall for verdibevarende vedlikehold for formålsbygg tilsier at de burde bruke ca. 230 millioner kroner årlig på disse byggene. Vi har ikke tilsvarende beregning for boligene, men boligforetaket selv antyder at de burde bruke ca. 140 millioner kroner årlig for å kunne ha et verdibevarende vedlikehold.

Det er dermed kommunens totalrehabiliteringer som «hele» tiden må ta igjen et vedlikeholdsetterslep/oppgraderingsbehov. For boliger kan det spesielt nevnes salg/sanering av gamle boliger og kjøp av boliger i BBL/sameie. Totalrehabiliteringer og kjøp av eiendommer kan lånefinansieres, mens vanlig vedlikehold må finansieres av driften. Det er således enklere for kommunen å få vedlikeholdet inn på investeringsbudsjettet, enn på driftsbudsjettet. Men mindre vedlikeholdsmidler i driften, betyr også at levetiden på eksisterende bygg reduseres.

Det totale oppgraderingsbehovet for formålsbygg (0-10 år) ble beregnet til 2 067 millioner kroner i 2017, hvorav den kortsiktige delen av behovet (0-5 år) utgjør på 582 millioner kroner. Kommunen skiller ikke her mellom oppgraderingsbehov og vedlikeholdsetterlep. Vi har derfor ikke tall for selve vedlikeholdsetterslepet, som normalt vil være en del mindre. Den kortsiktige delen av oppgraderingsbehovet utgjør kostnader knyttet til å løfte tilstandsgraden fra 3 (stort eller alvorlig avvik) til 1 (akseptabelt nivå) for bygninger og bygningselementer, og kan sees i sammenheng med et vedlikeholdsetterslep. Det bemerkes ellers at det nye og store sykehjemmet i Lervig og snarlige avviklinger av tre eldre sykehjem, medfører at dagens totale oppgraderingsbehov er noe mindre.

Det totale oppgraderingsbehovet for formålsbygg ble også beregnet i 2013. Det ble da brukt kortere beregningsperioder. Vi kan derfor ikke sammenligne tallene.

Vi ser imidlertid at det har vært en forbedring av tilstandsgradene for formålsbygg i perioden fra 2013 til 2017. Samlet tilstandsgrad går fra 1,3 i 2013 til 1,2 i 2017 (skalaen går fra 0 som er best/nytt til 3 som er dårligst). De viktigste formålsbygg som barnehager, skoler og sykehjem har i 2017 har hver for seg samlet sett forholdsvis gode tilstandsgrader (omkring 1,0 - som også er kommunens mål i HØP for disse formålsbyggene). Vi har ikke tilstandsgradene for 2018, men de endrer seg sakte på porteføljenivå. Sykehjem sin samlede tilstandsgrad for 2018 vil likevel - pga. endringene omtalt ovenfor - være en god del bedre enn for 2017.

For boliger er det anslått et behov for utvendig rehabilitering på 245 millioner kroner de nærmeste årene. Dette gjelder da ikke BBL/sameie. Vi har ikke tall for det innvendige vedlikeholdsetterslepet/oppgraderingsbehovet. Men etter et forsterket ytre vedlikehold vil boligforetaket fokusere på fornyelse og oppgradering innvendig i boenhetene.

Kommunens kartlegging og prioritering av vedlikeholdsbehovet

Det totale oppgraderingsbehovet og tilstandsgrader for formålsbygg i 2017 er beregnet på grunnlag av verktøyet «MultiMap». MultiMap er en vanlig brukt metode for tilstandskartlegginger. For boliger er det foretatt en enkel tilsynsanalyse i 2017. Det foreligger ikke her tall for det totale oppgraderingsbehovet og tilstandsgrader. Boligforetaket vil imidlertid forta tilstandsregistrering av alle kommunale boliger i 2018-2019. Det er viktig at dette arbeidet snarlig blir gjort slikt at en bedre får oversikt over vedlikeholdssituasjonen og hvilke boliger som skal prioriteres.

Kommunens prioriteringer for formålsbyggene er primært tiltak ut tilstandskartleggingen i 2017. Dette er tiltak innenfor det kortsiktige oppgraderingsbehovet (0-5 år) for å heve tilstanden til bygninger og bygningsdeler fra tilstandsgrad 3 til 1. Bygninger og bygningselementer med tilstandsgrad 3 bør utbedres snarlig for å unngå teknisk kollaps, omfattende bygningsskader eller utgjøre en HMS-risiko. Stavanger eiendom bemerker her at formålsbygg normalt aldri vil en ha en tilstandsgrad 3 på elementer som påvirker byggets sikkerhet. Kommunens prioriteringer for boligene er tiltak ut fra den enkle tilstandsanalysen i 2017.

Tilstandsgradene for de viktigste formålsbyggene - barnehager, skoler og sykehjem - er i dag stort sett tilfredsstillende. Men de årlige budsjettmidlene til vedlikehold er som regel ikke tilstrekkelig til et verdibevarende vedlikehold. Dette medfører at vedlikeholdsetterslepet øker gradvis, noe som etter hvert resulterer i økte midler til vedlikehold (totalrehabiliteringer) for kommunen og negative konsekvenser for brukerne.

For boliger synes situasjonen å være mer kritisk. Boligforetaket skriver i sin vedlikeholdsplan 2019-2022 at det i lengre tid har vært bevilget alt for lite penger til vedlikehold av boligmassen. Det antydes i årsrapporten at midler brukt i 2016 og 2017 bare var på halvparten av det som var behovet. En frykter også at det manglende vedlikeholdet kan medføre et større husleietap for kommunen. Manglende vedlikehold går dessuten ut over brukerne ved at de får et dårligere leieobjekt en kan forvente.

Med husleietap menes den leieinntekten en går glipp av i det tidsrommet en bolig av ulike årsaker står tom. Boligforetaket hadde et husleietap på 9,3 millioner kroner i 2017. Dette utgjør 7 % av de samlede leieinntektene. Av husleietapet utgjør imidlertid 3,1 millioner kroner at leilighetene ikke ble leid ut av Levekår og Flyktningeseksjonen.

Brukernes vurderinger av vedlikeholdssituasjonen

For barnehager, skoler og sykehjem har vi foretatt en spørreundersøkelse overfor brukerne. Med brukerne menes det her virksomhetsledere og verneombud. Vi fikk svar fra 112 av 228 mulige respondenter, dvs. en svarprosent på 49 %.

Totalt sett mener brukerne at forvaltningsseksjonen i Stavanger eiendom har tilfredsstillende oversikt over vedlikeholdsbehovet for deres bygg. Det er også enkelt å gi tilbakemelding om løpende behov for vedlikehold til vaktmester eller andre og de får tilfredsstillende tilbakemeldinger på hva som skjer med henvendelsene. Med unntak for tilbakemelding, er imidlertid sykehjemmene ikke så fornøyd med de nevnte forholdene. Alle brukerne er ellers noe mindre fornøyd med tiden det tar før behovene blir dekket. Brukerne mener videre at kommunen har god kompetanse på eiendomsforvaltning. De er likevel mindre fornøyd med den politiske prioritering av ressurser til planmessig vedlikehold. Vi har vurdert at en score på minst 4 av 6 på det enkelte spørsmål kan klassifiseres som godt.

Det bemerkes at vår spørreundersøkelse i 2018 ga en mye bedre score på det enkelte spørsmål enn vår spørreundersøkelse i 2010. Dette kan nok til dels ses i sammenheng med den store vedlikeholdssatsingen det har vært i kommunen det siste året (2017).

Totalt sett mener brukerne ved virksomhetsledere og verneombud at deres bygg samlet sett er rimelig godt vedlikeholdt (gjennom en score på 4,2 av 6). Barnehagene er mest fornøyde med en score på 4,4, tett fulgt av sykehjemmene med 4,3, mens skolene er minst fornøyde med en score på 3,9.

Snaut halvparten av de som svarte på spørreundersøkelsen, sa videre at deres bygg hadde mangelfullt vedlikehold. Ved mangelfullt vedlikehold mener en her enkeltforhold, og ikke det samlede vedlikeholdet. Omtrent halvparten av skolene og sykehjemmene mente at deres bygg hadde mangelfullt vedlikehold, mens ca. 40 % av barnehagene mente det samme. Fra brukerhold påpekes det mest temperaturproblemer, dårlig innelima og dårlige sanitære forhold. Av økonomiske forhold påpekes ekstra driftsutgifter til reparasjoner på bygget og ekstra driftsutgifter til renhold og strøm mv.

Vi har også sett på relevante deler av kommunens egne brukerundersøkelser for barnehager og skoler de siste årene. Kommunens brukerundersøkelser er her rettet mot foreldre og elever. Det er dermed andre respondenter enn ved vår spørreundersøkelse. Kommunens brukerundersøkelse for barnehagene i 2017 viser at foreldrene er fornøyde med barnas fysiske inne/utemiljø (gjennom en score på 4,1 av 5). Kommunens brukerundersøkelse overfor elever i skolene skoleåret 2017/2018 viser et mer blandet bilde. De er fornøyde med skolebygget (gjennom en score på 4 av 5). De er mindre fornøyde med sanitære forhold samt luften og temperaturen i klasserommene, hvor scoren samlet sett er på 3,1. Stavanger eiendom opplever at både standard og renhold på toaletter betyr svært mye for brukerne. Dette er aspekter som ikke alltid belyses når en ser isolert på vedlikehold. Sammenlignet med gjennomsnittet for andre kommuner er Stavanger sin score for barnehager akkurat på snittet, mens den for skoler er litt bedre.

Vi gir kommunen følgende anbefalinger:

- Kommunen bør utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi hvor vedlikeholdet inngår.
- Kommunen bør ta med eiendomsforvaltning som en obligatorisk del av folkevalgt-opplæringen.
- Kommunen bør vurdere vedlikeholdssituasjonen for boligmassen nærmere. Denne vurderingen kan da først gjøres etter at det foreligger en ordentlig tilstandskartlegging av boligene.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Vi mottok rådmannens kommentarer 10.10.2018.

Rådmann har i samråd med styreleder fra Stavanger boligbygg KF følgende kommentar til rapporten:

Det er først og fremst gledelig at rapporten samlet sett bekrefter en bedring i vedlikeholdsetterslepet. Både det rent bygningstekniske, men også det opplevde fra våre virksomheter og brukere.

De siste års ressursbruk har vært avgjørende for å kunne snu den negative utviklingen som vi hadde frem til 2013-14. I tillegg til de administrative og politiske prioriteringene i Stavanger kommune fikk vi også tilført ressurser gjennom statens tiltakspakker.

Tiltakspakkene var utformet slik at disse skulle benyttes på tiltak som ikke allerede var finansiert, og dermed ble det funnet plass til vedlikeholdstiltak med sekundær prioritering som ellers ikke ville blitt gjennomført.

Når disse engangsmidlene nå er slutt blir det viktig å få på plass et bærekraftig nivå for vedlikehold både innenfor kommende handlings- og økonomiplan, men ikke minst også i forestående «Langsiktig drifts- og investeringsplan (LDIP)».

Det er som forvaltningsrevisjonen påpeker et godt stykke opp til det som regnes som normtall for verdibevarende vedlikehold. I dette arbeidet er det ikke tilstrekkelig å se på ressursbruk i andre kommuner (ASSS) da ressursbruken i norske kommuner generelt dessverre ligger under det bygningstekniske behovet. Det er også viktig at en foretar en særskilt vurdering av vedlikeholdsetterslepet av boligmassen.

Den underliggende økningen av driftsbudsjettene i Stavanger eiendom skyldes at volumøkning i porteføljen er kompensert med Holte-middels sats samt at det er gitt kompensasjon for lønnsjusteringer i Stavanger byggdrift KF. For Stavanger boligbygg KF er det ikke gitt noen form for lønnskompensasjon.

Kommentar til revisjonens anbefalinger:

<p><u>Kommunen bør utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi hvor vedlikeholdet inngår.</u></p>	<p>Rådmannen er bare delvis enig i at Stavanger kommune ikke har en helhetlig eiendomsstrategi.</p> <p>Stavanger kommune har noen klare gode prinsipper for eie/leie, og offensive målsetninger ift standard og forvaltning i vedlikeholdsstrategien.</p> <p>Det er i opprettelsen av Stavanger boligbygg KF og Stavanger Utvikling KF vedtatt strategier, selskapsvedtekter og fullmakter til å gjennomføre disse.</p> <p>De avgjørende strategiske veivalgene for kommunens formålsbygg fastsettes gjennom temaplaner som eksempelvis Skolebruksplan, Barnehagebruksplan, Kommuneplan for idrett og Omsorg 2025. Vedtakene tas deretter inn i Handlings- og økonomiplanen.</p> <p>En helhetlig eiendomsstrategi som Revisjonen foreslår vil måtte være overordnet slike temaplaner. Dette er rådmannen skeptisk til.</p> <p>Det byggetekniske skal understøtte kommunens tjenesteproduksjon, ikke være førende for.</p> <p>Det kan heller ikke fastsettes strategier og målsettinger som i for stor grad låser det politiske handlingsrommet i de ulike fagstyrene.</p>
<p><u>Kommunen bør ta med eiendomsforvaltning som en obligatorisk del av folkevalgtopplæringen.</u></p>	<p>Eiendomsforvaltning er en del av folkevalgtopplæringen. Opplæringen har tradisjonelt vært rettet mot fagstyret Kommunalstyret for miljø og utbygging, men dersom det er et politisk ønske kan dette utvides til også andre styrever, råd og utvalg.</p>

	Rådmannen forventer for øvrig at rammene til folkevalgtopplæringen i «Nye Stavanger» vil bli gjennomgått, og tar Revisjonens innspill med seg i dette arbeidet.
<p><u>Kommunen bør vurdere vedlikeholdssituasjonen for boligmassen nærmere. Denne vurderingen kan da først gjøres etter at det foreligger en ordentlig tilstandskartlegging av boligene.</u></p>	<p>Selv om det ikke foreligger en revidert tilstandskartlegging av dagens boligmasse synes er ressursituasjonen her for svak.</p> <p>Boligbygg KF ønsker å poengtere at de er kommet til et punkt der en får reduserte inntekter fordi boliger ikke er utleiebare. Enkelte boliger er blitt så nedslitt at de fremstår som kondemnabile og med behov for en kraftig renovering. Disse kostnadene har de nå store problemer med å finne plass til i årets budsjett.</p> <p>Boligbygg KF vil fokusere på dette i kommende handlings- og økonomiplaner.</p>

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Prosjektet formål er å vurdere hvordan kommunen arbeider for å vedlikeholde sin bygnings- og boligmasse, og angi vedlikeholdsetterslepet og konsekvenser for kommuneøkonomien og brukerne av utsatt vedlikehold.

Vi har valgt å skille kommunale bygg på bygningsmassen (formålsbygg) og boligmassen (boliger), ettersom denne eiendomsmassen har forskjellige formål og håndteres to ulike steder i kommunen.¹ Ansvar for kommunens bygningsmasse ligger i Stavanger eiendom, mens ansvaret for kommunens boligmasse ligger i Stavanger boligbygg KF.

Det framgår av kontrollutvalgets bestilling at følgende problemstillinger skal besvares:

1. Hvordan arbeider kommunen for å forvalte sin bygnings- og boligmasse på kort og lang sikt gjennom forebyggende aktiviteter, ordinært og ekstraordinært vedlikehold, og rehabiliteringer?
2. Hvordan har utviklingen i vedlikeholdsomfanget vært, og hvor stort er vedlikeholdsetterslepet?
3. Hvilke systemer og rutiner har kommunen for å kartlegge og dokumentere vedlikeholdsbehovet, og hvordan blir prioriteringer foretatt?
4. Hvilke konsekvenser har utsatt vedlikehold for kommunens økonomi og brukerne?

Det er i prosjektet tatt med en beskrivelse av hvordan eiendomsforvaltningen og vedlikeholdsarbeidet er organisert og hvor store ressurser som anvendes. Det er i prosjektet også tatt med en beskrivelse av hvordan eiendomsforvaltningen blir involvert i planleggingsprosessen av nybygg (dette gjelder beregning av fremtidig vedlikeholdsbehov ved valg av bygningsløsninger og bygningsmaterialer, og tekniske løsninger).

Vi har i punkt 1.4 tatt med en status på anbefalinger fra forrige forvaltningsrevisjon på området (forvaltningsrevisjonsrapport datert januar 2011).²

1.2 REVISJONSKRITERIER OG METODE

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som brukes for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks. lovverk og politiske vedtak.

¹ Vi har i rapporten brukt en vid definisjon av formålsbygg. Alle kommunens bygninger som brukes til ulike formål er her regnet som formålsbygg, men hvor boliger er skilt ut for seg.

² Anbefalinger som berører problemstillinger i forvaltningsrevisjonen nå er naturlig nok også tatt med i selve rapporten.

For problemstillingene om bygningsmessig vedlikehold er det i liten grad autoritative revisjonskriterier i lovgivningen. Vi har derfor stort sett utledet revisjonskriterier ut fra en såkalt «beste praksis» basert på sentrale utredninger, rapporter og veiledere som har en viss autoritet overfor kommunene. Vi har i tillegg kommunens vedlikeholdsstrategi.

Vi har vurdert innsamlede data opp mot følgende kilder:

- Kommunens vedlikeholdsstrategi (2013)
- Kommunens handlings- og økonomiplan (HØP)
- NOU 2004:22: Velholdte bygninger gir mer til alle - Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren
- KS Rapport (2008): Vedlikehold i kommunesektoren - Fra forfall til forbilde
- KS Veileder (2010): Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold (veileder for folkevalgte og rådmenn)
- SBE HO 4/2011: God kommunal eiendomsforvaltning (veileder for folkevalgte)
- FOBE Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer (2006): Kartlegging av kommunenes utgifter til vedlikehold av sine bygninger
- FOBE Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer (2007): Bedre eierskap i kommunene
- Dokument nr. 3:13 (2004-2005): Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes ansvar for skolebygninger

Revisjonskriteriene er nærmere omtalt i faktadelen hvor de hører hjemme. I vedlegg har vi tatt med en oversikt over innholdet i sentrale utredninger, rapporter og veiledere som har vært grunnlaget for utledningen av revisjonskriterier for bygningsmessig vedlikehold.

Begrepene utgift og kostnad blir i daglig tale gjerne brukt om hverandre. Vi har brukt betegnelsen utgift når det gjelder kommunens vanlige vedlikehold. Kommunene fører utgifter i sine årsregnskaper, mens private virksomheter fører kostnader. Utgifter er kjøp av varer eller tjenester. Kostnader er utgifter som føres i den perioden de blir brukt. For vanlig vedlikehold vil det likevel ikke være forskjell mellom kjøp og bruk. Det foretas derfor ingen periodisering.

Metodisk er det benyttet intervjuer, samt gjennomgang av kommunens organisering, systemer, rutiner og dokumenter på området. Vi har også foretatt en spørreundersøkelse overfor brukerne av barnehager, skoler og sykehjem, her virksomhetsledere og verneombud på det enkelte bygg.³ I tillegg har vi benyttet oss av erfaringer fra tilsvarende forvaltningsrevisjoner av andre kommuner. En nærmere omtale av revisjonskriterier, metode og kildehenvisninger ligger i rapportens [vedlegg](#).

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og de problemstillinger kontrollutvalget vedtok.

³ Vi foretok ved forvaltningsrevisjonen i 2011 også en spørreundersøkelse overfor brukerne. Denne ble foretatt september/oktober 2010. Den nye spørreundersøkelsen ble foretatt mai/juni 2018. Vi har i rapporten nå tatt med en sammenligning mellom våre spørreundersøkelser i 2010 og 2018.

1.3 BYGNINGSMESSIG VEDLIKEHOLD

Bygningsmessig vedlikehold regnes normalt som en del av kommunenes driftsutgifter. Det er imidlertid også situasjoner hvor vedlikeholdet kan regnes som investeringsutgifter. Vi tenker da spesielt på forhold som rehabilitering pga. vedlikeholdsetterslep, jf. det som står nedenfor under KRS nr. 4. Vi nevner dessuten at det er enkelte driftsutgifter som har elementer av vedlikehold i seg, men som ikke regnes som vedlikehold. Dette gjelder eksempelvis renhold.

Forvaltningsrevisjonen tar ikke for seg hvordan kommunen sørger for at utgifter til bygningsmessig vedlikehold blir rimelig korrekt registrert i drifts- eller investeringsregnskapet, men vesentlige feil på området vil bli avdekket av vår regnskapsrevisjon. Grensedragningen mellom drift (vedlikehold) og investering kan imidlertid gjerne være basert på skjønnsmessige vurderinger. Vi vil normalt ikke kunne overprøve det faglige skjønn.

KRS nr. 4 Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet

Forening for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) har fastsatt en kommunal regnskapsstandard (KRS) på området. Denne bør kommunene følge etter beste evne. KOSTRA viser også til standarden i sin hovedveileder for regnskapsrapportering.

Siste versjon av standarden ble fastsatt av styret i GKRS 02.05.2017, med virkning fra regnskapsåret 2018. Vi tar nedenfor med et kort utdrag fra standarden.

Vedlikehold (definisjon)

- Som vedlikehold klassifiseres utgifter som påløper for å holde et anleggsmiddel i samme standard tilsvarende som det var på opprinnelig anskaffelsestidspunkt. Dette er tiltak som er nødvendige for å opprettholde anleggsmidlet på et fastsatt kvalitetsnivå, og derved gjøre det mulig å bruke det til sitt tiltenkte formål innenfor forventet brukstid.
- Arbeider som må utføres for å hindre forfall som følge av jevn og normal slitasje klassifiseres som vedlikehold. Vedlikehold har derfor også en preventiv virkning og forebygger skader. Dette innebærer at utgifter som følger av normalt slit og elde, som ikke forlenger levetiden til et driftsmiddel, som ikke øker kapasiteten eller funksjonaliteten og/eller som ikke utvider eller endrer bruksområdet, klassifiseres som vedlikehold.
- Utføres vedlikeholdet sjelden, vil dette kunne medføre at utgiften blir vesentlig. Dette medfører ikke at utgiften kan klassifiseres som påkostning.

Mange kommuner har vedlikeholdsetterslep på deler av sine varige driftsmidler. Større rehabiliteringer er ofte nødvendig for å forhindre at eksempelvis et bygg ikke kan brukes lenger. I slike tilfeller kan det være krevende å skille mellom påkostning og vedlikehold og det vil ofte være nødvendig å anvende skjønn i vurderingen.

1.4 STATUS ANBEFALINGER FRA 2011

Anbefalingene i 2011 gjaldt kommunen og Stavanger eiendom. Boligforetaket var på denne tiden ikke etablert. Status for 2018 gjelder imidlertid alle. Stavanger eiendom og Stavanger boligbygg KF forholder seg til samme vedlikeholdsstrategi og bruker samme eiendomsforvaltningssystem.

RAPPORT JANUAR 2011	STATUS PR. MEDIO 2018
Anbefalinger og høringsuttalelse	Status i dag
<p>Vi anbefaler at: Stavanger kommune styrker sitt arbeid med en helhetlig eiendomsstrategi hvor vedlikehold inngår som et vesentlig element. Politisk forankring, kommunikasjon og felles forståelse for vedlikeholdsbehov og vedlikeholdsarbeid er viktig for å lykkes. Det er også en utfordring å sikre at eierprioriteringene avspeiles i budsjettet. Det kan også være behov for å avklare hva man i Stavanger oppfatter som bærekraftig bygningsvedlikehold.</p> <p>Rådmannens høringsuttalelse Rådmannen slutter seg til at det er viktig å utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi, og at strategien må forankres i kommunens overordnede styringsdokumenter. Stavanger eiendom vil bl.a. utarbeide en vedlikeholdsplan der det også vil bli redegjort for vedlikeholdsetterslepet for kommunens bygningsmasse. Saken vil bli fremlagt til politisk behandling i juni 2011.</p>	<p>Kommunen har ikke utarbeidet en helhetlig eiendomsstrategi. Som eierstrategi har kommunen kort sagt at de skal eie egne formålsbygg. I tillegg velger kommunen å eie der de har langsiktige behov eller andre samfunnsmessige forhold tilsier dette.</p> <p>Kommunen har utarbeidet en vedlikeholdsstrategi i 2013 (Bystyret BST-sak 79/13 fra 02.09.2013). Denne gjelder både Stavanger eiendom og Stavanger boligbygg KF.</p> <p>Kommunen har satt opp normtall for verdibevarende vedlikehold (middels Holte-sats).</p> <p>Kommunens strategier for eiendomsforvaltning og vedlikehold er nærmere omtalt i punkt 2.3</p>
<p>Vi anbefaler at: Stavanger kommune styrker sitt arbeid med registrering, planlegging og tiltaksstyring innenfor vedlikeholdsområdet. Det er viktig at planleggingsystemene brukes så langt det er mulig, for å få fram styringsdata som grunnlag for å utarbeide planer og vedta prioriteringer.</p> <p>Rådmannens høringsuttalelse Rådmannen vil styrke arbeidet med registrering, planlegging og tiltaksstyring innen vedlikeholdsområdet. Det forutsettes at de tilgjengelige styringssystemene brukes så langt det er mulig, og tiltakene knyttes opp til en definert strategi for ivaretagelse av kommunens bygningsmasse.</p>	<p>Kommunen har frem til nå brukt samme eiendomsforvaltningssystem FacilityStation (nå kalt ISY Eiendom) som de gjorde ved vår forrige forvaltningsrevisjon. Det er da mye av de samme manglene i dag som tidligere.</p> <p>Kommunen har nylig fått utført en kartlegging av sitt eiendomsforvaltningssystem. Kartleggingen har bl.a. identifisert hvor det ligger utfordringer, om det er fornuftig med en oppgradering eller om det må investeres i et nytt fremtidsrettet system. Boligforetaket vurderer eget system; IK Bygg.</p> <p>Kommunens internkontroll og systemer for eiendomsforvaltningen er nærmere omtalt i punkt 2.4</p>
<p>Vi anbefaler at: Kommunen vurderer å kartlegge helsemessige konsekvenser av temperaturproblemer og dårlig innelima i utsatte bygg.⁴</p> <p>Rådmannens høringsuttalelse Stavanger eiendom foretar tilstandsvurdering av bygningsmassen, og dersom gjennomgangen avdekker mangler med bygget som kan gi helsemessige konsekvenser, foretas det strakstiltak. Helsesjefen foretar også sine egne kontroller og vurderinger, etter oppfordring fra brukerne. Dersom kontrollene avdekker vesentlige avvik, iverksettes tiltak av Stavanger eiendom.</p>	<p>Kommunen har samme praksis i dag. Det nevnes ellers at Stavanger eiendom har 1-2 møter i året med miljørettet helsevern og HVO om byggene. Kommunen har dessuten de siste årene hatt en stor oppgradering av ventilasjonsanleggene på formålsbyggene.</p> <p>Vi går derfor ikke nærmere inn på det om kommunens kartlegging i denne rapporten.</p>

⁴ Anbefalingen rettet seg primært mot formålsbygg, men den var også aktuell for omsorgsboliger og bofellesskap. Den omfattet ikke rene utleieboliger. Dette er da også gjerne BBL/sameie.

2 FAKTA OG VURDERINGER

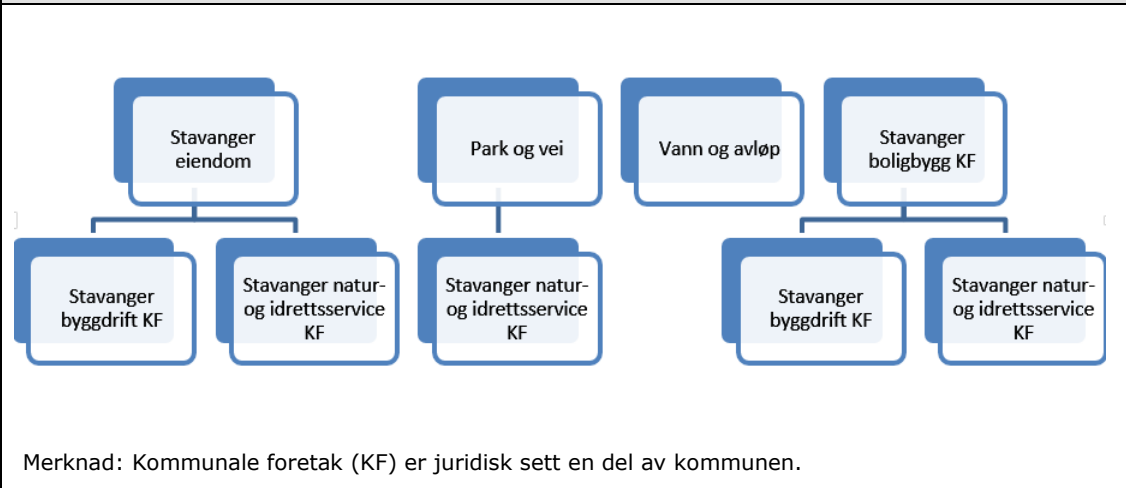
2.1 KOMMUNENS ORGANISERING OG RESSURSER PÅ OMRÅDET

KOMMUNENS ORGANISERING AV DRIFT OG VEDLIKEHOLD

Stavanger eiendom har ansvaret for drift og vedlikehold av kommunens bygningsmasse. Bygningsmassen består i all hovedsak av formålsbygg, men det er også noen andre typer bygg. Stavanger boligbygg KF (tidligere navn Stavanger bolig KF) har ansvaret for drift og vedlikehold av kommunens boliger. Boligforetaket ble etablert med virkning fra 01.07.2016. Tidligere lå boligmassen under Stavanger eiendom.

Oversikt over organiseringen av kommunens drift og vedlikehold

Figur 1 - Organiseringen av kommunens drift og vedlikehold (virksomheter)⁵



Ansvar (bestiller-rollen) er vist øverst. Utfører (utfører-rollen) er vist nederst. Vann og avløp har ikke et eget utfører-ledd i kommunen. I tillegg kommer private leverandører av varer og tjenester til vedlikeholdet for alle bestillere. Det er også et nytt kommunalt foretak; Stavanger utvikling KF. Dette foretaket ble etablert samtidig med boligforetaket og skal eie, erverve, utvikle og selge eiendom/utbyggingsområder. Stavanger utvikling KF har også en bestiller-rolle, men foretakets eiendommer er ikke i normal drift og eiendommene er dermed lite relevante i et drifts- og vedlikeholdsperspektiv.

⁵ Figuren viser organiseringen av drift og vedlikehold for alle kommunens bygg og anlegg. Stavanger eiendom har ansvaret for drift og vedlikehold av kommunens bygningsmasse. Park og vei har ansvaret for drift og vedlikehold av alle kommunale uteområder. Vann og avløp har ansvaret for drift og vedlikehold av kommunens VA-anlegg og ledningsnett. Alle disse tre virksomhetene ligger organisasjonsmessig under kommunens avdeling for Bymiljø og utbygging. Stavanger boligbygg KF har ansvaret for drift og vedlikehold av kommunens boligmasse.

Bestiller-utfører organisering

Drifts- og vedlikeholdsarbeidet for bygnings- og boligmassen i Stavanger kommune er organisert ut fra en bestiller-utfører modell. Stavanger eiendom og Stavanger boligbygg KF er bestillere og ivaretar kommunens «huseierfunksjoner».

Driftsoppgaver for Stavanger eiendom gjennomføres primært av Stavanger byggdrift KF. Unntaket er idrettsbygg der Stavanger natur- og idrettsservice KF er hovedleverandør. Vedlikeholdsoppgaver for Stavanger eiendom gjennomføres primært av private leverandører. Dette gjelder både gjennom rammeavtaler og gjennom løpende offentlige anbud.⁶ Drifts- og vedlikeholdsoppgaver for Stavanger boligbygg KF gjennomføres for det meste av Stavanger byggdrift KF. Drift og vedlikehold av uteområder og grøntarealer håndteres i stor grad av Stavanger natur- og idrettsservice KF.

Den foreliggende forvaltningsrevisjon tar for seg kommunens vedlikehold. Vi har i denne forbindelse stort sett forholdt oss til Stavanger eiendom og Stavanger boligbygg KF. Vi har ikke vurdert utførerleddet og hvordan bestiller-utfører modellen fungerer. Dette ligger utenfor problemstillingene i mandatet for forvaltningsrevisjonen.

Organisasjonskart for Stavanger eiendom

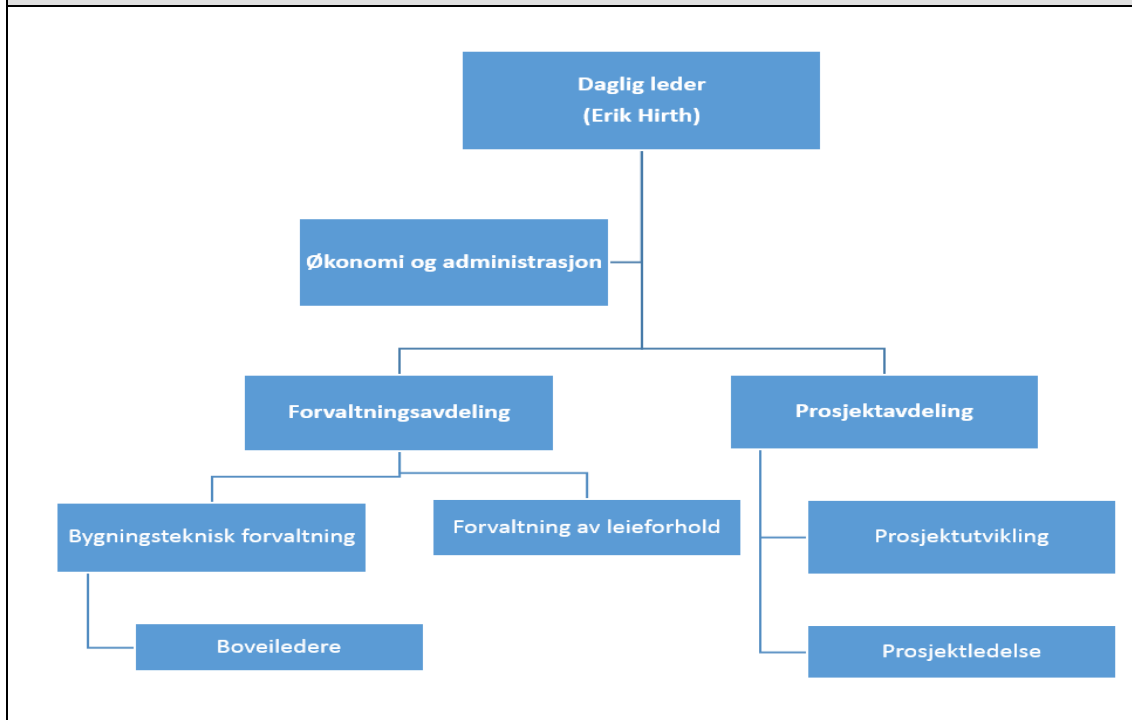
Figur 2 - Organisasjonskart for Stavanger eiendom - Kilde: Stavanger eiendom



⁶ Dersom Stavanger byggdrift KF - ev. Stavanger natur- og idrettsservice KF - har kapasitet, brukes disse før anbud.

Organisasjonskart for Stavanger boligbygg KF

Figur 3 - Organisasjonskart for Stavanger boligbygg KF - Kilde: Stavanger boligbygg KF



Forvaltningsseksjonen/forvaltningsavdelingen

Forvaltningsseksjonen i Stavanger eiendom har ansvar for den bygningsmessige forvaltningen av kommunens bygningsmasse iht. vedtatt driftsbudsjett og mindre investeringer. Seksjonen ivaretar også byggeier-ansvaret på vegne av kommunen. Forvaltningsavdelingen i Stavanger boligbygg KF har tilsvarende ansvar når det gjelder kommunens boliger.

Kommunens egne ressurser i drifts- og vedlikeholdsarbeidet

Ansvar for de ulike bygningstypene (bygningsskategoriene) er fordelt på bygningsansvarlige som har direkte kontakt mot de kommunale virksomhetene. Forvaltningsseksjonen i Stavanger eiendom har 9 bygningsansvarlige for bygningsmassen. Det er organisert både på bygningsskategorier og på bydeler. Forvaltningsavdelingen i Stavanger boligbygg KF har 3 bygningsansvarlige for boligmassen. I tillegg kommer kommunens ressurser som ligger i utførerleddet. Dette gjelder bl.a. vaktmestertjenesten, renhold og håndverkertjenesten i Stavanger byggdrift KF, samt de tjenester som utføres av Stavanger natur- og idrettsservice KF.

2.2 KOMMUNENS BYGNINGS- OG BOLIGMASSE

Kommunens bygnings- og boligmasse består av forskjellige typer formålsbygg og boliger. Ved formålsbygg menes det *her* alle typer bygg utenom boliger. Det er en rekke ulike bygningstyper, hvorav skoler og boliger utgjør den største eiendomsmassen. Totalt har kommunen en bygnings- og boligmasse på rundt 828 tusen kvm.

Kommunens bygningsmasse (Stavanger eiendom)

Tabell 1 - Kommunens bygningsmasse i 2018 - Kilde: Stavanger eiendom

Formålstype	Eie/leie	Antall	Areal m ²
Skoler	Eiet	44	248 460
	Leiet	1	6 964
Barnehager	Eiet	73	59 688
	Leiet	5	2 476
Sykehjem	Eiet	14	75 850
	Private sykehjem med driftsavtale	Leiet	7
Andre helsebygg	Eiet	20	22 022
	Leiet	11	29 667
Omsorgsboliger (bygg integrert i sykehjem)	Eiet	45	2 691
Idrettsbygg	Eiet	32	65 786
	Leiet	1	187
Administrasjonsbygg	Eiet	5	10 953
	Leiet	3	6 500
	Sameie	1	3 090
Kontorbygg	Eiet	5	10 953
	Leiet	3	2 009
Kulturbygg, museumsbygg og kultur skole	Eiet	35	48 321
	Leiet	5	6 366
Beredskapsbygg	Eiet	21	15 000
Diverse bygg	Eiet	20	15 000
Totalt			656 650

Stavanger eiendom har en bygningsmasse på 655 650 kvm fordelt på anslagsvis 800 bygg. Dette gjelder også bygg i kommunale foretak unntatt boliger. Det er med tre eldre sykehjem som skal fases ut, men som er med grunnet fortsatt aktivitet i byggene (St. Petri, Vålandstunet og Mosheim). Noen omsorgsboliger hører fortsatt under Stavanger eiendom da disse ligger integrert i 2 sykehjem med 45 leiligheter.

Kommunens boligmasse (Stavanger boligbygg KF)**Tabell 2 - Kommunens boligmasse i 2018 - Kilde: Stavanger boligbygg KF⁷**

Boligtype	Antall	Areal m²
Ordinære boliger	1 798	
- Herav BBL/sameie	1 054	
Omsorgsboliger og bofellesskap	778	
Totalt	2 576	171 500

Stavanger boligbygg KF har vedlikeholdsansvaret for en boligmasse på 171 500 kvm fordelt på anslagsvis 1 035 bygg. Dette utgjør 2 576 boenheter. Foretaket har ingen leide boliger. Som nevnt foran er det ellers 45 omsorgsboliger som ligger under Stavanger eiendom.

Kommentarer til oversiktene over kommunens bygnings- og boligmasse

Oversiktene viser kommunens bygnings- og boligmasse i 2018. De er ikke nærmere tids-spesifisert. Bygnings- og boligmassen endrer seg noe «hele tiden», men oversiktene gir et rimelig korrekt bilde på dagens situasjon.

Kommentarer til kommunens vedlikeholdsansvar

Det meste av kommunens bygnings- og boligmasse er eide arealer hvor kommunen (Stavanger eiendom/Stavanger boligbygg KF) har hele vedlikeholdsansvaret. For leide arealer og for BBL/sameie har kommunen som oftest et mindre vedlikeholdsansvar.⁸ Vedlikeholdsansvaret for leide arealer ved bygningsmassen er varierende iht. leiekontrakten - fra fullt vedlikeholdsansvar til ikke noe vedlikeholdsansvar. Stavanger eiendom har normalt ikke vedlikeholdsansvar for leide formålsbygg. Unntaket er leide barnehager hvor de har fullt vedlikeholdsansvar. Leide arealer uten vedlikeholdsansvar er ellers leieavtaler mellom den kommunale virksomheten og huseier - her er ikke Stavanger eiendom involvert. For BBL/sameie har normalt borettslaget/sameiet ansvar for ytre vedlikehold, mens Stavanger boligbygg KF har ansvar for indre vedlikehold.

⁷ Boligforetaket hadde pr. dato ikke kvm tall fordelt på de tre boligtypene i tabellen.

⁸ Vedlikehold på BBL/sameie betales som regel gjennom månedlig husleie/fellesutgifter. Regnskapsteknisk føres dette som driftsutgifter.

2.3 KOMMUNENS STRATEGIER FOR EIENDOMSFORVALTNING OG VEDLIKEHOLD

Vi ser her på hvordan kommunen arbeider for å forvalte sin bygningsmasse på kort og lang sikt gjennom forebyggende aktiviteter, ordinært og ekstraordinært vedlikehold, og rehabiliteringer. Dette gjelder på overordnet politisk nivå. Løpende vedlikehold er omtalt i punkt 2.4.

REVISJONSKRITERIER

Vi har utledet følgende revisjonskriterier

Tabell 3 - Revisjonskriterier (problemstilling nr. 1, overordnet)
<p>KS Rapport (2008): Vedlikehold i kommunesektoren - Fra forfall til forbilde</p> <ul style="list-style-type: none"> • Det er viktig at kommunen utarbeider en helhetlig eiendomsstrategi hvor vedlikehold inngår som et vesentlig element. <p>FOBE Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer (2007): Bedre eierskap i kommunene</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eierorganet (kommunestyret) bør i større grad delta som eiere. <p>SBE HO 4/2011: God kommunal eiendomsforvaltning (veileder for folkevalgte)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Politiske beslutninger av strategisk karakter for eiendomsforvaltningen bør baseres på et solid faglig grunnlag. Eiendomsforvaltning bør være en del av folkevalgtopplæringen. <p>Dokument nr. 3:13 (2004-2005): Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes ansvar for skolebygninger⁹</p> <ul style="list-style-type: none"> • Det anses som viktig å fastsette mål for vedlikeholdet slik at det foreligger grunnlag for styring og kontroll. For at politikerne skal kunne fastsette mål og prioriteringer er det en forutsetning at de får fremlagt til behandling en saksutredning fra administrasjonen.

KOMMUNENS STRATEGIER FOR EIENDOMSFORVALTNING OG VEDLIKEHOLD

Kommunen har ikke utarbeidet en helhetlig eiendomsstrategi. Som eierstrategi har kommunen kort sagt at de skal eie egne formålsbygg. I tillegg velger kommunen å eie der de har langsiktige behov eller andre samfunnsmessige forhold tilsier dette. På midlertidige behov og mer standardiserte kontorlokaler kan innleie benyttes der dette skulle være hensiktsmessig. Lokaler som tas ut av kommunal bruk avhendes eller utvikles fremfor at en driver mer «ordinær» kommersiell utleie.

Kommunen har utarbeidet en vedlikeholdsstrategi i 2013. Denne gjelder både Stavanger eiendom og Stavanger boligbygg KF. Strategien gir de overordnede og langsiktige målsetningene for vedlikeholdet av bygg og uteområder. Den skal sørge for å redusere verdiforringelsen og forfallet av eiendommassen. Strategien er ment å følge en fireårssyklus, og 2015 var første år i denne syklusen.

⁹ Riksrevisjonens dokument er omtalt i NOU 2004:22: Velholdte bygninger gir mer til alle - Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren.

I tillegg har Stavanger eiendom noen utdypende mål og indikatorer for vedlikeholdet av formålsbygg i HØP. Dette kalles også ambisjoner og målsettinger. Iht. eierstrategien for Stavanger boligbygg KF (2016), skal boliger ha et verdibevarende vedlikehold. Men det er pr. i dag ikke noen utdypende mål og indikatorer for vedlikeholdet av boliger i HØP.

Vedlikeholdsstrategien ble vedtatt av bystyret samtidig med fremleggelsen av kommunens tilstandskartlegging samme år (samlet rapport 28.05.2013).

Kommunens vedlikeholdsstrategi fra 2013

Tabell 4 - Kommunens vedlikeholdsstrategi - Bystyret BST-sak 79/13 fra 02.09.2013

1. Tilstandskartleggingen for kommunens bygningsmasse og uteområder tas til etterretning.
2. Det er en langsiktig målsetting at våre bygninger og uteområder skal ha en god teknisk tilstandsgrad.
3. Følgende vedlikeholdsstrategi legges til grunn:
 - a. det skal etableres en mer bærekraftig forvaltning ved en overgang fra et kortsiktig investeringsfokus til en et langsiktig forvaltningsfokus
 - b. det skal etableres krav ved nybygg og nye uteområder som bidrar til å redusere vedlikeholdsbehovet mest mulig
 - c. dokumentasjon av tilstanden på de ulike byggene og uteområdene
 - d. vurdere avhending eller rivning av de dårligste objektene (gjelder byggene)
 - e. følge byggene og aktuelle uteområder nøye gjennom vedlikeholdsbefaring, – rapportering og en komplett tilstandsregistrering hvert fjerde år
 - f. økt kapasitet og kompetanse for å ivareta økt ambisjonsnivå.
4. Gjennomføringstempo og finansiering må vurderes i tilknytning til fremtidige versjoner av handlings- og økonomiplanen.

Det gjøres oppmerksom på at bygninger og bygningsmassen her inkluderer boliger.

Ved fremleggelsen av Stavanger eiendom sin tilstandskartlegging av formålsbygg i 2017 (rapport 30.06.2017), ble videreføring av vedlikeholdsstrategien vedtatt av KMU (kommunalstyret for miljø og utbygging) i september 2017.¹⁰ Det ble presisert at ressursbruk fastsettes gjennom kommende handlings- og økonomiplaner.

NÆRMERE OM VEDLIKEHOLDSSTRATEGIER (FORMÅLSBYGG)

Vedlikeholdssatsingen ved formålsbygg behandles i kommunens handlings- og økonomiplaner. For enkelthets skyld kaller vi handlings- og økonomiplan kun for økonomiplan i det følgende. I tillegg kommer barnehagebruksplaner og skolebruksplaner som tar for seg både nybygg og rehabiliteringer (dvs. investeringer).

¹⁰ KMU-sak 148/17 fra 05.09.2017.

Kommunens økonomiplan 2017-2020 - Punkt 2.5 om verdibevaring**Tabell 5 - Kommunens verdibevaring bygg og anlegg (utdrag)**

Økonomisk handlingsrom og helhetlig prioritering avgjør rekkefølgen av vedlikeholdet, og hvor raskt det bygningsmessige vedlikeholdsetterslepet kan reduseres. Behovet for aktiviteter relatert til verdibevaring er betydelig. Finansiering av verdibevarende vedlikehold for hele bygningsmassen må derfor skje over flere perioder.

Mål

- God teknisk standard på kommunale bygg og anlegg
- Langsiktig forvaltning
- Tilstrekkelig dokumentasjon av tilstanden til kommunens bygg og anlegg
- Smarte løsninger for å minimalisere vedlikeholdsbehovet på nye bygg og anlegg

Kommunens økonomiplan 2018-2021 - Punkt 2.5 om verdibevaring¹¹**Tabell 6 - Kommunens verdibevaring bygg og anlegg (utdrag)**

Vedlikeholdsetterslepet, avviket mellom ønsket og faktisk tilstand for den kommunale bygningsmassen, er en kostnadskrevenende utfordring.

Kommunen må prioritere nøye hva som skal bygges, og hvilke bygg som skal renoveres og rehabiliteres, vedlikeholdes, selges og kjøpes. Nye bygg har FDV-kostnader, tilsvarende middels Holte-sats¹², slik at det blir rom for verdibevarende vedlikehold og god teknisk standard. Etter hvert vil dette gjelde for alle bygg.

Vedlikeholdsstrategien skal følges opp med årlige befaringer, og detaljert tilstandsvurdering av alle bygg hvert fjerde år.

Målene for verdibevaring av kommunens bygg og anlegg i økonomiplanene omfatter ikke i dag boliger. Verdibevaring av boliger skal imidlertid forholde seg til kommunens vedlikeholdsstrategi. Kommunens vedlikeholdsstrategi omfatter det meste av det som står i tabellene ovenfor.

I økonomiplanene fremgår det ellers følgende ambisjoner og målsettinger:

- God teknisk standard på kommunale bygg og anlegg
 - Målsetningen til Stavanger kommune er at alle formålsbygg, som et minimum, skal ha tilstandsgrad 1. Merk at det *her* tenkes på gjennomsnittet for bygningstypen (bygningsskategorien).
 - Målsetningen for vedlikeholdsetterslepet i Stavanger er 0 % vekst.
- Langsiktig forvaltning
 - For å verdibevare bygningsmassen og forebygge vedlikeholdsetterslepet er Stavanger kommunes ambisjon at alle bygg får tildelt middels Holte-sats.
 - Det tenkes da på planlagt verdibevarende vedlikehold. Merk dessuten at Holte-satsen er forskjellige for de enkelte bygningstypene.

¹¹ Det som står om verdibevaring under punkt 2.5 om handlekraftig og innovativ organisasjon.

¹² Middels Holte-sats er det ressursbehovet som kreves for å verdibevare bygningsmassen og forebygge vedlikeholdsetterslepet. Middels Holte-sats er en teoretisk beregningsmodell, og bør bare benyttes på en større portefølje for å få en viss presisjon.

- Tilstrekkelig dokumentasjon av tilstanden til kommunens bygg og anlegg
 - Stavanger kommune har som målsetning å gjennomføre minimum 140 tilstandsvurderinger av bygg hvert år.

Det ovenstående gjelder bygningsmassen (formålsbygg) og har nå vært gjeldende i noen år. Det rapporteres på vedlikeholdet og målsettingene for vedlikeholdet i kommunens årsrapport. Mål og indikatorer for vedlikeholdet er her tatt med (første gang i 2017 - på bakgrunn av tilstandskartleggingen i 2017). Vi har tatt dette med i vedlegg.¹³

NÆRMERE OM VEDLIKEHOLDSSTRATEGIER (BOLIGER)

For vedlikeholdet av boliger er det etablert samme overordnede mål for verdibevaring som for bygg og anlegg. Det vises her til kommunens eierstrategi for boligforetaket, som igjen viser til kommunens vedlikeholdsstrategi. Kommunale foretak er en del av kommunen og de må på samme måte som kommunens andre virksomheter forholde seg til vedlikeholdssatsingen i kommunens handlings- og økonomiplaner.

I eierstrategien står ellers bl.a. følgende:

«Bystyret legger til grunn et langsiktig mål om at boligmassen skal ha en god teknisk standard. Stavanger boligbygg KF vil ha ansvaret for å sikre at denne målsettingen realiseres. Før det iverksettes vedlikeholdstiltak skal det vurderes hvorvidt det er hensiktsmessig med rivning/nybygg, salg, annen anvendelse mv. Gjennomføringstempo og finansiering må vurderes i tilknytning til fremtidige handlings- og økonomiplaner.»

Boligforetaket har i sin vedlikeholdsplan for 2019-2022 satt opp mål/indikatorer for vedlikeholdet. Ambisjonen for planlagt verdibevarende vedlikehold er middels Holte-sats for boliger, men hvor de i planperioden ønsker høy sats for å ta igjen et stort vedlikeholdsetterslep. Boligforetaket vil sette opp flere målsettinger for vedlikeholdet i forbindelse med deres tilstandsregistrering av alle kommunale boliger i 2018-2019.

Foretakets langsiktige mål er å bringe boligmassen til god teknisk standard (tilstandsgrad 1). Dette fremkommer av deres årsrapporter 2016 og 2017. Det rapporteres på vedlikeholdssituasjonen og vedlikeholdsetterslepet i kommunens (foretakets) årsrapport.

EIENDOMSFORVALTNING I KOMMUNENS FOLKEVALGTOPPLÆRING

Som en del av folkevalgtopplæringen har Stavanger eiendom presentert seg for politikerne i KMU. Dette skjedde rett etter siste kommunevalg i 2015. På denne tiden var også boliger en del av eiendomsmassen til Stavanger eiendom.

¹³ Jf. vårt vedlegg «Kommunens rapportering om verdibevaring av bygningsmassen»

Stavanger eiendom sin presentasjon (2015)**Tabell 7 – Stavanger eiendom sin presentasjon 2015 (utdrag fra innholdet)**

<ul style="list-style-type: none"> • Orientering om bestiller-utfører modellen • Organisasjonskart Stavanger eiendom • Fordeling av oppgaver i Stavanger eiendom <ul style="list-style-type: none"> ○ Prosjektseksjonen ○ Forvaltningsseksjonen ○ Drifts- og energiseksjonen • Stavanger eiendom sitt investeringsbudsjett 	<ul style="list-style-type: none"> • Bygg som forvaltes av Stavanger eiendom • Stavanger eiendom sitt drifts- og vedlikeholdsbudsjett • Nå-situasjonen bl.a. om stor reduksjon i vedlikeholdsmidlene • De kalde fakta bl.a. om at fokuset på verdibevarende vedlikehold må økes
--	---

Det er ellers både saker, befaringer og presentasjoner til ulike saker kontinuerlig i KMU. Også forvaltning av eiendomsmassen, rehabiliteringsprosjekter og ulike tiltak drøftes jevnlig av utvalget. Videre er dette tema ved drøftingene i forbindelse med HØP. KMU behandler også Stavanger eiendom sine årlige drifts- og vedlikeholdsplaner.

Styret i Stavanger boligbygg KF har fra 2016 samme rolle for boligmassen.

REVISJONENS VURDERINGER

Kommunen har utarbeidet en vedlikeholdsstrategi for sin bygnings- og boligmasse, men det er ikke utarbeidet en helhetlig eiendomsstrategi hvor vedlikeholdet inngår. En helhetlig eiendomsstrategi vil typisk inneholde beskrivelse av hvordan en driver god kommunal eiendomsforvaltning, mål for eiendomsforvaltningen, informasjon om eiendomsmassen, kartlagte utfordringer og tiltak for å nå målene. Kommunens ambisjoner og målsettinger for vedlikeholdet i handlings- og økonomiplanene bør da også diskuteres her. Eiendomsstrategien kan være med på at politikerne blir mer involvert på eiendoms- og vedlikeholdsområdet. Kommunens vedlikeholdsstrategi tar forbehold om at økonomiske prioriteringer kan medføre at de årlige vedlikeholdsmidlene ikke alltid er tilstrekkelig til en verdibevaring av kommunens eiendomsmasse. Vedlikeholdsetterslepet kan derfor gjerne øke i de enkelte år.

Kommunen synes å ha en god opplæring av sektorpolitikere i KMU på eiendoms- og vedlikeholdsområdet. Kommunen kan likevel med fordel ta med eiendomsforvaltning som en obligatorisk del av folkevalgtopplæringen for hele bystyret. Dette vil gi alle politikerne et enda bedre faglig grunnlag for politiske beslutninger av strategisk karakter for eiendomsforvaltningen.

Anbefalinger

- Kommunen bør utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi hvor vedlikeholdet inngår.
- Kommunen bør ta med eiendomsforvaltning som en obligatorisk del av folkevalgtopplæringen.

2.4 KOMMUNENS INTERNKONTROLL OG SYSTEMER FOR EIENDOMSFORVALTNINGEN

Dette punktet tar for seg hvilken internkontroll og hvilke systemer kommunen har for å følge opp eiendomsforvaltningen. Det tenkes da på det løpende vedlikeholdet: Kommunens gjennomgang og vurdering av tilstanden til de enkelte bygg for sin egen planlegging av det årlige vedlikeholdet.

REVISJONSKRITERIER

Vi har utledet følgende revisjonskriterier

Tabell 8 - Revisjonskriterier (problemstilling nr. 1, løpende)

<p>NOU 2004:22: Velholdte bygninger gir mer til alle - Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren</p> <ul style="list-style-type: none"> • Det anbefales at eiendomsforvaltningen har informasjon og data om eiendoms- og bygningsregister med areal, kostnader og inntekter relatert til hvert bygg iht. NS 3454.¹⁴ <p>KS Rapport (2008): Vedlikehold i kommunesektoren - Fra forfall til forbilde</p> <ul style="list-style-type: none"> • Administrasjonen bør aktivt ta i bruk verktøy som hjelpemiddel for å strukturere omfattende og kompleks informasjon som grunnlag for utvikling av vedlikeholdsplaner og løpende oppdatering av disse. <p>NOU 2004:22: Velholdte bygninger gir mer til alle - Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren</p> <ul style="list-style-type: none"> • Administrasjonen forutsettes å sikre at de ansatte gis muligheten til å utvikle/vedlikeholde nødvendig teknisk kunnskap og kompetanse innen eiendomsforvaltningen.
--

INTERNKONTROLL OG SYSTEMER FOR Å FØLGE OPP EIENDOMSFORVALTNINGEN

ISY Eiendom (tidligere kalt FacilityStation)

Kommunens internkontroll og systemer for eiendomsforvaltningen er bygget rundt eiendomsforvaltningssystemet ISY Eiendom.¹⁵

Hensikten med et eiendomsforvaltningssystem og oppfølging av vedlikehold kan deles opp slik:

- Registrering av tilstand – skaffe oversikt
- Gi grunnlag for planlegging og prioritering
- Gi grunnlag for rapportering til folkevalgte

¹⁴ NS 3454 (2013): Livssyklus-kostnader for byggverk - Prinsipper og klassifikasjon.

¹⁵ ISY Eiendom er utviklet av Norconsult Informasjonssystemer. Systemet gir forvalteren oversikt over eiendomsmassen og støtter gjennomføringen av drifts- og vedlikeholdsaktiviteter, samt forretningsmessige prosesser som budsjettering, kostnadsoppfølging og håndtering av leieforhold og inntekter.

En oversikt over innholdet i ISY Eiendom

Figur 4 - Oversikt over innholdet i ISY Eiendom¹⁶ - Kilde: Stavanger eiendom

Moduler	Brukere	Merknad
Eiendomsmodul	SE, SBKF	Grunnlaget også for alle andre moduler
Anlegg/Objekter	SE	Ikke tatt i bruk
Prosjekt	SE	+ eksterne byggeledere
Boligleie	SBKF	
Leiekontrakter	SE	+ jurister (innsyn)
Budsjett	SE, SBKF	
Tilstand	SE	Bruk avvirket
Driftssentral	SBD	
Avvik/serviceanmodning	SBD	Lite bruk
Forebyggende vedlikehold	SBD	Lite bruk
Fakturering	SBD	
Driftsavtaler	SBD	
Timeregistering	SBD	
Energi	SE	
Brukeradministrasjon	SE	Grunnlaget også for alle andre moduler

ISY Eiendom dekker mange forhold. Oversikten ovenfor gir et oversiktsbilde for kommunens status.

Kommunens bruk av ISY Eiendom

Det er de bygningsansvarlige i forvaltningsseksjonen i Stavanger eiendom og forvaltningsavdelingen i Stavanger boligbygg KF, som foretar planlegging av drifts- og vedlikeholdsoppgaver samt innkjøp av varer og tjenester.

De skulle normalt ha brukt ISY Eiendom for å registrere og følge opp drifts- og vedlikeholdstiltak. Dette omfatter bl.a. periodiske driftskontroller, tilstandsregistrering av bygninger/bygningsdeler samt dokumentasjon av at lovpålagte oppgaver (herunder brannsikkerhet) blir utført. Alle disse oppgavene blir håndtert utenfor ISY Eiendom. Årsakene til den manglende bruk av ISY Eiendom fremkommer nedenfor.

Kartlegging av kommunens eiendomsforvaltningssystem

September 2017 gikk kommunen ut med en anbudskonkurranse vedrørende en kartlegging av eiendomsforvaltningssystemet. Konkurransen ble gjennomført etter anskaffelsesforskriftens alminnelige bestemmelser da den var under den nasjonale terskelverdien.¹⁷ Årsakene til at kommunen ønsket en kartlegging av sitt eiendomsforvaltningssystem fremkommer av konkurransegrunnlaget til anbudskonkurranse i september 2017. Kort fortalt skyldes dette at fagsystemet er på en utdatert teknologisk plattform. Kartleggingen skulle bl.a. identifisere hvor det ligger utfordringer, om det er fornuftig med en oppgradering eller om det må investeres i et nytt fremtidsrettet system. Vi har i vedlegg tatt hele beskrivelsen av leveransen slik det fremkommer av konkurransegrunnlaget.

¹⁶ SE står for Stavanger eiendom, SBKF står for Stavanger boligbygg KF, mens SBD står for Stavanger byggdrift KF.

¹⁷ Anskaffelsen ble vurdert til å ha en verdi på ca. 300 000 kr. Nasjonal terskelverdi var på dette tidspunkt 1,1 mill. kr.

Sammendrag fra kartleggingen

Rapporten om kartlegging av kommunens eiendomsforvaltningssystem ble ferdigstilt i juni 2018.¹⁸ Vi tar nedenfor med et utdrag fra sammendraget fra rapporten. Vi har i vedlegg tatt hele sammendraget.

«Brukerne av systemet – både foretakene og kommunens administrasjon - opplever mye av de samme utfordringene, og det er mange fellestrekk på tvers. Det KPMG ser er at da ISY Eiendom ble innført var det mange gode intensjoner, og også mange forutsetninger på plass for å lykkes. I ettertid ser man at ambisjonsnivået var for høyt med tanke på at organisasjonen skulle ta ambisjonene innover seg og faktisk hente ut gevinster av det arbeidet som måtte nedlegges for å komme dit. Det kan virke som det ikke fantes en langsiktig plan for å realisere gevinstene av det nye forvaltningssystemet. Dette har medført at ISY Eiendom ikke har blitt brukt fullt ut. Manglende registreringer på viktige områder har bidratt til at det har vært vanskelig å gjøre vedlikehold på tekniske installasjoner riktig, gitt lite planleggingsrom på grunn av dårlig datakvalitet og sist men ikke minst bidratt til at kommunen ikke har den beste kontrollen på sin eiendomsmasse. Datainnsamlingen skjer ikke på en god måte, og det er ingen enhetlig måte å gjøre datainnsamlingen på.

Stavanger kommune har ikke oppgradert til siste versjon av ISY Eiendom, da denne versjonen ikke inneholder tilsvarende funksjonalitet som finnes i den implementerte versjonen. ISY Eiendom 3.8 er pr i dag utdatert, og kjører på en foreldet plattform (Windows XP) som ikke støttes med oppdateringer lenger. For å ivareta sikkerheten må brukerne logge seg på via terminalserver. Dette er ikke en holdbar løsning og det må gjøres noe for å komme opp på en moderne teknologisk FDV-løsning. I tillegg hindrer den utdaterte FDV-løsningen Stavanger kommune i å ta i bruk ny og moderne teknologi. ISY Eiendom er løst integrert med Visma som er Stavanger kommunes regnskapssystem. Denne integrasjonen er mangelfull og medfører mye manuelle kontroller og dobbeltarbeid.

Ved en oppgradering eller nyanskaffelse er det viktig å se på løsninger med åpne grensesnitt som gir fleksibilitet i integrasjoner og rapportering. Det er også viktig å være så nær et standardprodukt som mulig for å kunne dra nytte av nye programvareoppdateringer, kontinuerlig produktutvikling, dokumentasjon og opplæring.

Uavhengig av hva Stavanger kommune velger å gjøre, må det gjennomføres et endringsarbeid som innebærer å legge og følge opp et målbart kvalitets- og ambisjonsnivå. Å oppgradere eller investere i en ny løsning - uten å definere et klart mål for hvilke gevinster det skal gi - vil ikke tilføre kommunen noen ny verdi utover å anskaffe en nyere versjon av et forvaltnings, drifts- og vedlikeholdssystem.»

¹⁸ KPMG - Kartlegging av forvaltningssystem - Stavanger kommune (rapport datert juni 2018).

Kommunens drifts- og vedlikeholdsplaner

Både Stavanger eiendom og Stavanger boligbygg KF utarbeider årlige planer for drift og vedlikehold basert på bygningenes tilstand. I planene fremgår det en oversikt over hvilke drifts- og vedlikeholdstiltak som skal utføres på de enkelte bygg. Grunnlaget for prioriteringene er kartlegginger av eiendomsmassen som blir foretatt året forut og ellers.

Teknisk kunnskap og kompetanse innen eiendomsforvaltningen

Stavanger eiendom og Stavanger boligbygg KF - herunder de bygningsansvarlige - tilegner seg nødvendig kunnskap og kompetanse via kurs og seminar. I tillegg kjøpes tjenester innenfor de ulike fagområder der det er behov. Bygningsansvarlige er normalt utdannet ingeniør eller har annen teknisk utdanning og erfaring. Stavanger eiendom har også 1-2 ganger i måneden såkalte temamøter hvor de fra forskjellig hold får en presentasjon av nye ideer og metoder for drift og vedlikehold av bygninger, samt utvikling på området ellers.¹⁹

Drifts- og energiseksjonen i Stavanger eiendom er ansvarlig for energiområdet og kompetanseoppbygging innenfor tekniske installasjoner og byggautomasjon for alle kommunale byggeprosjekter (også omsorgsboliger og bofellesskap).

REVISJONENS VURDERINGER – OPPSUMMERING FRA KARTLEGGINGSRAPPORTEN

Planlegging og styring av eiendomsforvaltningen av bygg skal skje ved hjelp av eiendomsforvaltningssystemet ISY Eiendom. Det er her ikke en fullstendig og systematisk planlegging i systemet. Dette kompenseres av at det blir gjort planarbeid for de enkelte bygningstyper (byggningskategorier) gjennom årlige drifts- og vedlikeholdsplaner.

Kommunen har nylig fått gjennomført en kartlegging av sitt eiendomsforvaltningssystem ISY Eiendom. Det er sett på utfordringer med systemet, og om det er fornuftig med en oppgradering eller om det må investeres i et nytt fremtidsrettet system. Kartleggingsrapporten peker på en rekke svakheter. Systemet brukes bare delvis og systemet er på en utdatert teknologisk plattform. Det er manglende registreringer på viktige områder og kommunen har ikke den beste kontrollen på sin eiendomsmasse. Kommunen vil i den nærmeste tiden ta stilling til om de skal oppgradere systemet eller anskaffe seg et nytt system.

Teknisk kunnskap og kompetanse innen eiendomsforvaltningen sikres gjennom kurs, seminarer og temamøter. Det er også etablert en egen seksjon som spesielt håndterer tekniske installasjoner og byggautomasjon.

¹⁹ Dette er presentasjoner fra både konsulenter, (ramme)leverandører og ulike typer firmaer. Presentørene har da gjerne selv invitert seg til slike møter med kommunen. Stavanger eiendom sier at de er bevisst på at dette er informasjonsmøter for dem, og at salgskoplinger ikke skal skje her. De kan imidlertid benytte den nye kunnskapen ved anbudskonkurranser.

2.5 KOMMUNENS VEDLIKEHOLDSUTGIFTER OG VEDLIKEHOLDSETTERSLEP

Vi ser her på hvordan utviklingen i vedlikeholdsomfanget har vært, og hvor stort det eventuelle vedlikeholdsetterslepet er.

Vedlikeholdsetterslep er gjerne den største utfordringen innen eiendomsforvaltning for kommunene. Vedlikeholdsbudsjettet styrer vedlikeholdet.

REVISJONSKRITERIER

Vi har utledet følgende revisjonskriterier

Tabell 9 - Revisjonskriterier (problemstilling nr. 2)

Kommunens vedlikeholdsstrategi (utdrag) - Bystyret BST-sak 79/13 fra 02.09.2013

- Det er en langsiktig målsetting at våre bygninger og uteområder skal ha en god teknisk tilstandsgrad.
- Gjennomføringstempo og finansiering må vurderes i tilknytning til fremtidige versjoner av handlings- og økonomiplanen.
- Vedlikeholdsstrategien gjelder både bygningsmassen og boligmassen.

I tillegg kan det tas med kommunens ambisjoner og målsettinger for formålsbyggene i HØP. Dette gjelder mål/normtall for verdibevarende vedlikehold, mål om tilstandsgrader på minst 1 og mål om 0 % vekst i vedlikeholdsetterslepet. Dette må imidlertid også ses sammen med andre tiltak i HØP.

Vanlig vedlikehold blir ført i driftsregnskapet som vedlikeholdsutgifter (driftsutgifter). Et vedlikeholdsetterslep vil ofte medføre større rehabiliteringer. Større rehabiliteringer blir gjerne ført i investeringsregnskapet som investeringsutgifter.

Kommunens mål/normtall for verdibevarende vedlikehold (planlagt vedlikehold)

For verdibevarende vedlikehold opereres det gjerne med normtall som viser hvor mye vedlikehold som trengs for å opprettholde tilstanden for et bygg på et godt nivå. Det skiller ikke her mellom ny og gammel bygningsmasse, men gammel bygningsmasse vil gjerne kreve noe mer enn ny bygningsmasse. Hvor mye midler som trengs for verdibevarende vedlikehold kan dessuten alltid diskuteres. Som nevnt foran under punkt 2.3, har Stavanger eiendom middels Holte-sats som normtall for verdibevarende vedlikehold.²⁰ Stavanger boligbygg KF har også lagt seg på middels Holte-sats. Dette fremgår av deres vedlikeholdsplan for 2019-2022. Holte-satsen endres årlig, men det har de siste årene vært en ganske flat utvikling.

²⁰ Holte-modellen: Kategorisering av standard for FDV-kostnader til kommunens bygningsmasse tar utgangspunkt i Holthe-modellen, som har tre sats for løpende FDV-kostnader. Lav sats innebærer bare forefallende vedlikehold og konsekvenser vil være gradvis nedjustering av standarden og vekst i vedlikeholdsetterslepet. Middels Holthe-sats innebærer verdibevarende vedlikehold. Høy Holthe-sats gir mulighet for utvikling av bygget basert på standardheving og forskriftskrav.

KOMMUNENS UTGIFTER TIL VANLIG VEDLIKEHOLD

Vi ser først på selve vedlikeholdsutgiftene. Dette gjelder hvor mye midler som medgår til vanlig vedlikehold totalt. Vi ser dernest på utviklingen i vedlikeholdsomfanget, basert på hvor mye vedlikeholdet utgjør pr. kvm bygg (fordelt på bygningstyper).

Skille mellom drift og vedlikehold er ikke alltid klart og det kan være noe forskjellige meninger om dette. Stavanger eiendom og Stavanger boligbygg KF har i sin bestillerstruktur overfor Stavanger byggdrift KF delt arbeidet/bestillingene opp i ulike driftsprosjekt som foretaket fører timer på. På denne måten har Stavanger eiendom og Stavanger boligbygg KF en kontroll på at driftstiltak føres på drift og at vedlikeholdstiltak føres på vedlikehold. I denne sammenhengen regner de f.eks. periodiske driftskontroller av bygninger/tekniske installasjoner som drift, mens retting av avvik her regnes som vedlikehold. Kjøp av vedlikehold fra private virksomheter er stort sett klart definert i utgangspunktet, og det blir da ingen fordelingsproblematikk ved slike kjøp.

STATLIGE TILTAKSMIDLER

Vestlandet og særlig Rogaland med Stavanger og Sandnes fikk betydelige statlige tiltaksmidler i 2016 og 2017. Det er og blir ingen slike tiltaksmidler i 2018. Tiltaksmidler tildeles kommunen som fordeler disse internt på virksomhetene/bygningstypene. Stavanger prioriterte å bruke tiltaksmidlene på bygnings- og boligmassen og hvor det var viktig å kunne komme raskt i gang. Kommunen vurderte også hvilke faggrupper som burde prioriteres. Tiltaksmidlene kunne ikke brukes på allerede finansierte tiltak.

KOMMUNENS UTGIFTER TIL VANLIG VEDLIKEHOLD FORMÅLSBYGG

Vi har her brukt data fra KOSTRA.²¹ Kommunene (*her* ved Stavanger eiendom) registrerer data om vedlikeholdsaktiviteter for formålsbyggene i KOSTRA. KOSTRA har nå fått en ny tabellstruktur.

Kommunens vedlikeholdsutgifter 2015-2017, budsjett 2018

Tabell 10 - Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter formålsbygg (tusen kr)²²				
Kilde: KOSTRA (regnskap) og Stavanger eiendom (interne budsjett)				
	2015	2016	2017	BUD 2018
Utgifter administrasjonslokaler	3 716	3 365	5 306	7 400
Utgifter førskolelokaler	9 224	19 987	31 093	17 900
Utgifter skolelokaler	20 193	36 494	53 225	32 000
Utgifter institusjonslokaler	9 636	14 687	35 586	21 900
Utgifter kommunale idrettsbygg	8 500	13 703	20 453	17 400
Utgifter kommunale kulturbygg	5 280	4 767	12 494	9 500
Sum utgifter formålsbygg	56 549	93 003	158 157	106 100

²¹ KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering og gir statistikk om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner. Man kan sammenligne kommuner med hverandre, med regionale inndelinger og med landsgjennomsnittet.

²² Ved ny tabellstruktur i KOSTRA er 2015 første år med data om eiendomsforvaltningen.

Kommentarer til kommunens vedlikeholdsutgifter formålsbygg

Kommunens utgifter til vanlig vedlikehold formålsbygg har økt mye fra 2015 til 2016/2017. Dette skyldes i stor grad størrelsen på statlige tiltaksmidler (og politisk tilleggsbevilgning i 2016). Stavanger kommune fikk tildelt statlige tiltaksmidler på hhv. 77 mill. kr. for 2016 og 134 mill. kr. for 2017. Dette ble internt fordelt på formålsbygg med 44,9 mil. kr. for 2016 og 93,5 mill. kr. for 2017. Vanlig vedlikehold fikk her hhv. 37,7 mill. kr. og 21 mill. kr, men hvor det meste av midlene ble brukt i 2017. Politiske tilleggsbevilgninger var ellers på 26 mill. kr. i 2016 og 8 mill. kr. i 2017. For 2018 har kommunen budsjettet med 106 mill. kr. til vanlig vedlikehold formålsbygg.²³ Dette er en stor nedgang fra 2017, men anses for å være en mer normalsituasjon for kommunen.

Kommentarer fra Stavanger eiendom i egen politisk sak juni 2018²⁴

«I kommunal sammenheng så har Stavanger kommune en god standard på sine formålsbygg. Dette skyldes hovedsakelig at ressursbruken på drift, vedlikehold og ikke minst investering over tid har vært relativt høy. Det er likevel et stykke opp til det som defineres som normtall for verdibeavarende vedlikehold. Det betyr at med årets ressursbruk så holder en ikke tritt med det årlige forfallet. Reduksjonen av vedlikeholdsetterslep som vi har sett de siste år vil dermed flate ut, og vi kan få en svak forverring. Når årlige vedlikeholdsmidler blir liggende under normtall blir en svært avhengig av satsingen som gjøres gjennom kommunens investeringsprogram (nybygg og totalrehabiliteringer). Bekymringen er at når årlige vedlikeholdsmidler ikke er tilstrekkelige så reduseres levetiden på byggene. Og med redusert levetid må omløpshastigheten på totalrehabiliteringer økes tilsvarende.»

Stavanger eiendom sine egne beregninger av vedlikeholdsbehovet - ut fra kommunens normtall for verdibeavarende vedlikehold (middels Holte-sats) - gir ca. 230 millioner kroner årlig (ut fra dagens areal på bygningsmassen og de respektive Holte-satser²⁵).

Kommunens vedlikeholdsutgifter pr. kvm 2015-2017, sammenligninger andre 2017

Tabell 11 - Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter formålsbygg pr. kvm (kr) - Kilde: KOSTRA²⁶

	Stavanger			Rogaland	Landet	ASSS
	2015	2016	2017	2017	2017	2017
Utgifter administrasjonslokaler	196	178	259	169	103	313
Utgifter førskolelokaler	159	345	505	238	183	264
Utgifter skolelokaler	84	151	214	135	87	116
Utgifter institusjonslokaler	177	269	489	205	94	158
Utgifter kommunale idrettsbygg	140	225	331	224	115	215
Utgifter kommunale kulturbygg	163	147	248	147	91	209
Snitt utgifter formålsbygg	121	199	307	169	100	152

²³ Stavanger eiendom har her funnet frem budsjettallene som var pr. 01.03.2018, men lagt på for justeringer og overføringer som har blitt tatt underveis (hovedsakelig «overskuddet» på leieinntekter tjeneste 32000 som fordeles til formålsbygg og politisk tilleggsbevilgning på 3,5 millioner kroner fra KMU). Stavanger eiendom vil også ta nærmere avregninger i september/oktober 2018, og det kan da være muligheter for at budsjettallene kan økes ytterligere.

²⁴ Stavanger eiendom sine drifts- og vedlikeholdsplaner for formålsbygg i 2018 (KMU sak 112/18 fra 12.06.2018).

²⁵ Holte-satser som inkluderer postene for vedlikehold, reparasjon av skader, og utskifting (200-800 kroner pr. kvm).

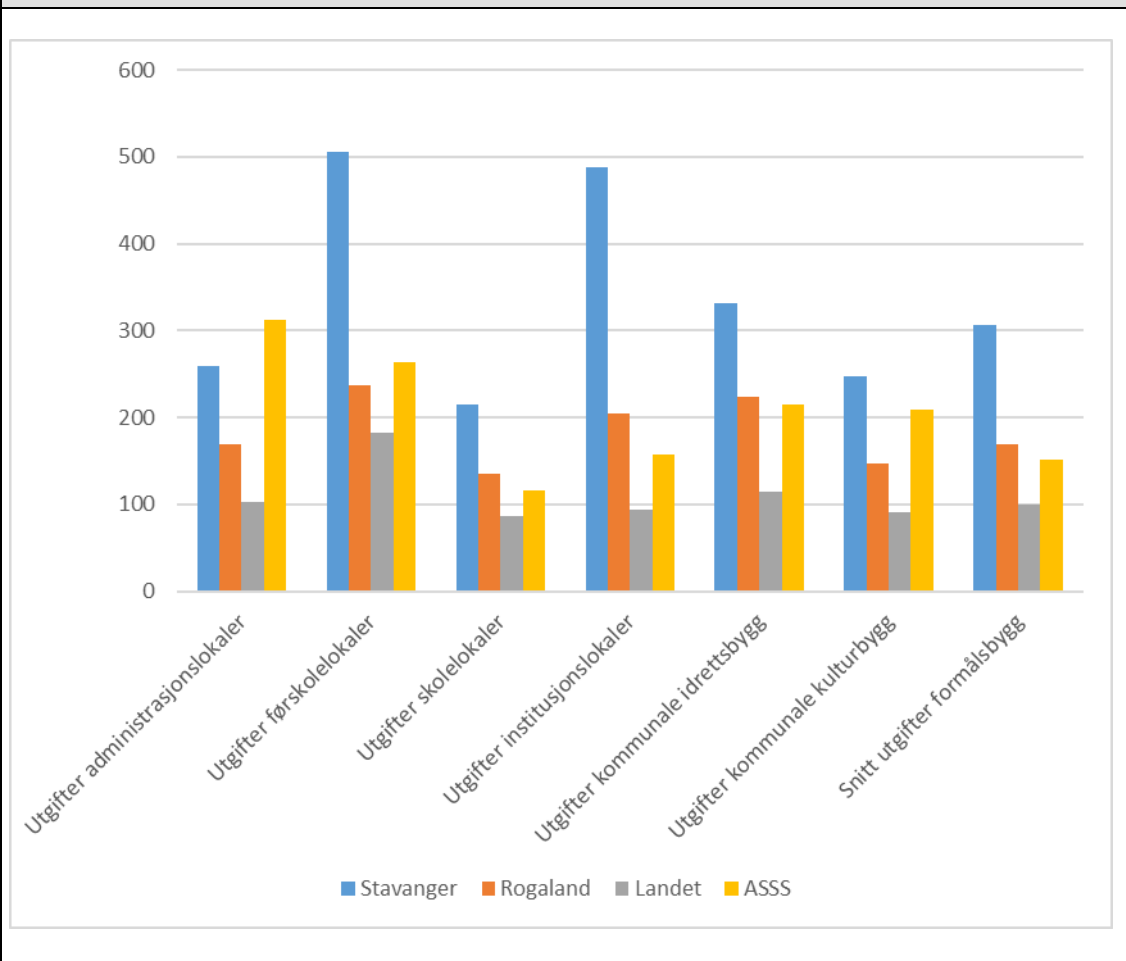
²⁶ Det er vist konserndata hvor også kommunale foretak og interkommunale selskaper er med. Landet er uten Oslo. Konserndata har med kommunale foretak, men også IKS'er. Stavanger sine IKS'er for idrett og kultur er dermed inkludert.

Generelle kommentarer til tallene

Det antas å kunne være en viss underrapportering i KOSTRA. KOSTRA-tallene for andre kan være påvirket av at ikke alle kommuner har fordelt egne lønnsutgifter til vedlikehold på bygningstypene i regnskapet. ASSS-tall²⁷ for 2017 er beregnet av oss ut fra KOSTRA (uveid snitt). Endelige ASSS-rapporter for 2018 (2017-tall) forelå i skrivende stund enda ikke, men disse rapportene har så langt bare hatt med data om de totale vedlikeholdsutgiftene.

Vedlikeholdet pr. kvm kan for 2017 vises slik som figur

Figur 5 - Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter formålsbygg pr. kvm (kr) - Kilde: KOSTRA



Kommentarer til 2017-tallene (vedlikeholdsutgifter pr. kvm)

Vi ser at Stavanger sine vedlikeholdsutgifter var svært store i 2017 sammenlignet med gjennomsnittet for andre kommuner. Dette gjelder for alle typer formålsbygg. Selv om vi trekker ut store statlige tiltaksmidler som ble brukt dette året, vil Stavanger sine vedlikeholdsutgifter totalt være en god del større enn gjennomsnittet for andre kommuner.

²⁷ ASSS-nettverket består av de 10 største kommunene i landet – Bergen, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Oslo, Sandnes, Stavanger, Trondheim og Tromsø. Hovedfokus i arbeidet er utvikling og analyse av økonomi og styringsdata på aggregert nivå. Aktiviteten og rapportene fra arbeidet skal presentere situasjonen i de samarbeidende kommunenes tjenesteproduksjon og gi grunnlag for sammenlikning og styring med sikte på effektiv tjenesteproduksjon med god kvalitet, og for egen kompetanseutvikling.

KOMMUNENS UTGIFTER TIL VANLIG VEDLIKEHOLD BOLIGER

Vi har her brukt data fra kommunen (Stavanger boligbygg KF). Kommunene registrerer ikke data om vedlikeholdsaktiviteter for boliger i KOSTRA.²⁸

Kommunens vedlikeholdsutgifter 2016-2017, budsjett 2018

Tabell 12 - Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter boliger (mill kr)²⁹			
Kilde: Stavanger boligbygg KF			
Kommunale boliger og omsorgsboliger	Regnskap 2016	Regnskap 2017	Budsjett 2018
Planlagt vedlikehold	15,9	14,9	22,2
Straksvedlikehold	15,3	13,2	11,2
Istandsetting etter utflytting	37,3	39,3	40
Sum	68,5	67,4	73,4
* Andel av statlig tiltakspakke inkludert i planlagt vedlikehold	5	6	0

Kommentarer til kommunens vedlikeholdsutgifter boliger

Kommunens utgifter til vanlig vedlikehold boliger var ganske likt i 2016 og 2017. Boligforetaket anser at midler brukt i 2016 og 2017 hvert år var 70 millioner kroner for lite til å oppnå et verdibevarende vedlikehold.³⁰ For 2018 er det totalt sett en viss økning. Dette gjelder spesielt for planlagt vedlikehold.

Kommentarer fra Stavanger boligbygg KF avgitt til oss i juni 2018

«Det er midler avsatt til planlagt vedlikehold (første linje i tabellen) som foretaket har til rådighet til vedlikehold og som skal gå til reduisering av vedlikeholdsetterslep. Avsetningen er for liten i forhold til det faktiske behovet med tanke på antall boliger som forvaltes, for å ikke nevne behovet for å ta igjen vedlikeholdsetterslepet. I 2016 og 2017 var denne potten noe økt pga. andel av statlig tiltakspakke som ble tildelt til foretaket. I 2018 bruker vi kr 15 mill. fra disposisjonsfond, men deretter er avsatte midler til planlagt vedlikehold på et uforsvarlig lavt nivå. Økning av planlagt vedlikehold kan realiseres enten ved strykning av overføringer til bykassen (utbytte) eller/kombinert med rentefritak på lån. Foretaket har ingen andre betydelige utgiftsposter som kan reduseres for å omdisponeres til styrkning av planlagt vedlikehold.»

Kommunens vedlikeholdsutgifter pr. kvm 2016-2017

Vi har her kun dagens kvm tall som er 171 500 kvm for hele boligmassen. Vi kan imidlertid bruke dette som et anslag for hele perioden 2015-2017 ettersom boligmassen ikke har endret seg så mye på disse årene.

²⁸ Det bemerkes at vedlikeholdsaktiviteter her ikke uten videre kan sammenlignes med det som står under formålsbyggene. Riktignok viser beløpene de samlede ressurser som boligforetaket har til vedlikeholdstiltak. Istandsetting etter utflytting er imidlertid lite relevant for formålsbygg. Det vises til boligforetakets kommentarer under tabellen.

²⁹ De samlede utgiftene til vedlikehold var på 55,8 millioner kroner i 2015. På den tiden var boliger underlagt Stavanger eiendom. Budsjettene fremover i 2019-2021 er så langt på mellom 56,6 og 59,9 millioner kroner årlig. For planlagt vedlikehold er de på mellom 6,6 og 9,9 millioner kroner årlig.

³⁰ Jf. årsrapporter 2016 og 2017 for boligforetaket.

Tabell 13 - Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter boliger pr. kvm (kr)

	2016	2017
Planlagt vedlikehold	93	87
Straksvedlikehold	89	77
Istandsetting etter utflytting	217	229
Samlede vedlikeholdsutgifter	399	393

Kommentarer til tallene (vedlikeholdsutgifter pr. kvm)

Boligforetaket har ikke noen nyere data som viser hva som er vanlig for utgifter til planlagt vedlikehold etc. i kommunene (gjennomsnittet og høy/lav pr. kvm). Vi kan derfor ikke sammenligne foretakets utgiftstall med hva som er vanlig i andre kommuner.

KOMMUNENS VEDLIKEHOLDSETTERSLEP FORMÅLSBYGG OG BOLIGER

Stavanger eiendom foretok i 2017 en tilstandskartlegging av kommunens formålsbygg basert på verktøyet MultiMap. Dette verktøyet ble også brukt ved kartleggingen i 2013. Stavanger boligbygg KF foretok i 2017 en tilstandskartlegging av boliger på grunnlag av en visuell undersøkelse av boligene, såkalt enkel tilstandsanalyse. I 2013 var boliger en del av den samlede kartleggingen og hvor verktøyet MultiMap ble brukt.

Tilstandsgradene går fra 0 til 3 (hvor 0 er best). Tilstandsgradene er definert slik:

- TG 0: Ingen avvik eller slitasje, tilsvarende nytt
- TG 1: Mindre eller moderate avvik
- TG 2: Vesentlig avvik
- TG 3: Stort eller alvorlig avvik

Generelt kan en si at nybygg gir tilstandsgrad 0, mens totalrehabilitering gir tilstandsgrad 1. Totalrehabilitering blir ikke like godt som nybygg. Totalrehabiliteringer er det som ellers ofte tar igjen et vedlikeholdsetterslep.

KARTLEGGING AV FORMÅLSBYGG

Tilstandskartlegging av formålsbygg gjaldt teknisk oppgraderingsbehov og tilstandsgrader. Det skiller ikke her mellom oppgraderingsbehov og vedlikeholdsetterslep. Andelen av hva som er definert som et etterslep vil være styrt av et detaljert ambisjonsnivå. Oppgraderingsbehovet vil vanligvis alltid være større enn etterslepet.³¹ I tillegg oppgraderingsbehovet kommer økte krav fra brukerne, tilsynsmyndigheter og samfunnet generelt i forhold til funksjonsendringer. Dette er ikke med i tallene i tabellen.

³¹ Det er naturlig at noe av bygningsmassen har en del oppgraderingsbehov i løpet av sin livstid, men at det i ambisjonene ikke er definert som et etterslep av den grunn. Disse komponentene har altså et oppgraderingsbehov, men ikke et etterslep.

Tabell 14 - Kommunens kartlegging av formålsbygg (tusen kr)Kilde: Kommunens rapporter³²

Bygningstype	Oppgraderingsbehov 2017			Behov 2013	Tilstandsgrad	
	0-5 år	5-10 år	Totalt	Totalt	2017	2013
Skoler	114 300	673 600	787 900	741 000	1,1	1,2
Sykehjem	119 500	226 500	346 000	147 000	1,4	1,2
Idrett	101 500	117 600	219 100	195 000	1,2	1,5
Primærhelse	98 600	103 700	202 300	151 000	1,6	1,7
Forretning	76 500	99 500	176 000	134 000	1,3	1,4
Kontor	46 100	78 700	124 800	143 000	1,4	1,7
Kulturhus	8 800	69 500	78 300	71 000	1,4	1,5
Barnehager	8 500	68 900	77 400	50 000	1,0	0,8
Beredskap	5 700	27 400	33 100	24 000	1,6	1,5
Museum	2 600	17 400	20 000	12 000	1,4	1,2
Lager	0	2 500	2 500	1 000	1,2	1,2
Samlet	582 100	1 485 300	2 067 400	1 669 000	1,2	1,3

Det **bemerkes** at behov 2013 er for en 8-års periode, mens behov 2017 er for en ti-års periode. Vi kan derfor ikke sammenligne utviklingen i oppgraderingsbehovet, selv om vi tar hensyn til prisstigningen i perioden. Beløp 2017 er prisnivå pr. desember 2016, mens beløp 2013 er prisnivå pr. september 2012. Iht. SSB steg byggekostnadsindeksen med 11,5 % i perioden (gjelder boligblokk). Tilstandsgraden for sykehjem på 1,4 vist i kartleggingsrapporten 2017 er feil. Stavanger eiendom opplyser at den riktige tilstandsgraden sannsynligvis var nærmere 1,1. Samlet tilstandsgrad var da også noe bedre.

Kommentarer til oversikten

På porteføljenivå vil beløpene gi en god informasjon. Kortsiktig oppgraderingsbehov (0-5 år) er beregnet behov for å heve tilstanden til bygninger/bygningsdeler fra tilstandsgrad 3 til 1, mens det langsiktige behovet (5-10 år) er knyttet til bygninger/bygningsdeler med tilstandsgrad 2. Oppgraderingsbehovet for sykehjem er i dag en god del mindre pga. det nye og store sykehjemmet i Lervig og snarlige avviklinger av tre eldre sykehjem. Avviklede sykehjem skal rives/saneres. Stavanger eiendom har så langt ikke hatt kapasitet til å oppdatere kartleggingen. Tilstandsgradene endrer seg imidlertid sakte på porteføljenivå. Det vises eller til at tilstandsgraden for sykehjem i 2017 var anslått for lavt.

I 2013 ble også uteområder kartlagt. Dette viste et vedlikeholdsetterslep/oppgraderingsbehov på 285,6 mill. kr. Tilstandskartleggingen i 2017 tok ikke for seg uteområder.

slep. Komponenter med en svært dårlig tilstandsgrad anses uansett å være et etterslep, men uten et mer detaljert ambisjonsnivå på bygningstype og bygningsdelsnivå vil det ikke være mulig å estimere hvilken andel av oppgraderingsbehovet for 5-10 år som er et etterslep. I en optimal situasjon ønsker man derfor se kr. 0 i kartlagt etterslep for 0-5 år, men det vil fortsatt være noe i 5-10 år.

³² Tilstandsregistreringene i 2013 ble foretatt av Multicosult, mens tilstandsregistreringene i 2017 ble foretatt av bygningsansvarlige i Stavanger eiendom. Det er imidlertid brukt samme verktøy og de bygningsansvarlige fikk opplæring i verktøyet. Stavanger eiendom antar derfor at kvaliteten av registreringene på porteføljenivå er ganske like de to årene. Resultatene fra kartleggingen i 2017 fremkommer av egen rapport (Multiconsult 30.06.2017).

KARTLEGGING AV BOLIGER

Tabell 15 - Kommunens kartlegging av boliger - Kilde: Kommunens rapporter³³

- Det totale oppgraderingsbehovet for boliger ble i 2013 anslått til 429 millioner kroner
 - Rekkehus, kjedehus og andre småhus 242 millioner kroner, store boligbygg 58 millioner kroner og bofellesskap 129 millioner kroner
- Samlet tilstandsgrad for boliger ble i 2013 anslått til 1,65
 - Rekkehus, kjedehus og andre småhus 1,6, store boligbygg 1,8 og bofellesskap 1,2
- Kartleggingen i 2017 tok ikke for seg det totale oppgraderingsbehovet for boliger
 - Det foreligger ikke tall for det totale oppgraderingsbehovet
 - Det ble skissert behov for å følge høy Holte-sats i de nærmeste årene
 - Det ble anslått behov for utvendig rehabilitering på 245 millioner kroner
- Kartleggingen i 2017 satte ikke tilstandsgrader på boligene

Boliger i BBL/sameie er ikke med i tallene ovenfor.

Kommentarer til oversikten

Vi kommenterer ikke oversikten da vi mangler tilstrekkelige data om oppgraderingsbehovet for 2017. Boligforetaket vil forta tilstandsregistrering av alle kommunale boliger i 2018-2019. Vi får da tall for oppgraderingsbehovet og tilstandsgrader.

REVISJONENS VURDERINGER

Kommunens vedlikeholdsutgifter på formålsbygg er på mellom 56 og 158 millioner kroner årlig i perioden 2015-2018. For boliger er utgiftene på mellom 56 og 73 millioner kroner årlig. De store svingningene skyldes både statlige tiltaksmidler og politiske prioriteringer de enkelte årene. Kommunens mål/normtall for verdibevarende vedlikehold for formålsbygg tilsier at de burde bruke ca. 230 millioner kroner årlig på disse byggene.³⁴ Vi har ikke tilsvarende beregning for boligene, men boligforetaket selv antyder at de burde bruke ca. 140 millioner kroner årlig for å kunne ha et verdibevarende vedlikehold.

Det er dermed kommunens totalrehabiliteringer som «hele» tiden må ta igjen et vedlikeholdsetterslep/oppgraderingsbehov. For boliger kan det spesielt nevnes salg/sanering av gamle boliger og kjøp av boliger i BBL/sameie. Totalrehabiliteringer og kjøp av eiendommer kan lånefinansieres, mens vanlig vedlikehold må finansieres av driften. Det er således enklere for kommunen å få vedlikeholdet inn på investeringsbudsjettet, enn på driftsbudsjettet. Men mindre vedlikeholdsmidler i driften, betyr også at levetiden på eksisterende bygg reduseres.

Det totale oppgraderingsbehovet for formålsbygg (0-10 år) ble beregnet til 2 067 millioner kroner i 2017, hvorav den kortsiktige delen av behovet (0-5 år) utgjør på 582 millioner

³³ Tilstandsregistreringene i 2013 ble foretatt av Multicosult, mens tilstandsregistreringene i 2017 ble foretatt av bygningsansvarlige i Stavanger boligbygg KF. Det ble i 2013 brukt verktøyet MultiMap, mens det i 2017 ble brukt enkel tilstands-analyse. Resultatene fra kartleggingen i 2017 fremkommer av boligforetakets vedlikeholdsplan 2019-2022.

³⁴ I tillegg kommer 6 millioner på beredskapsbygg og diverse bygg.

kroner. Kommunen skiller ikke her mellom oppgraderingsbehov og vedlikeholdsetterslep. Vi har derfor ikke tall for selve vedlikeholdsetterslepet, som normalt vil være en del mindre. Den kortsiktige delen av oppgraderingsbehovet utgjør kostnader knyttet til å løfte tilstandsgraden fra 3 (stort eller alvorlig avvik) til 1 (akseptabelt nivå) for bygninger og bygningselementer, og kan sees i sammenheng med et vedlikeholdsetterslep. Det bemerkes ellers at det nye og store sykehjemmet i Lervig og snarlige avviklinger av tre eldre sykehjem, medfører at dagens totale oppgraderingsbehov er noe mindre.

Det totale oppgraderingsbehovet for formålsbygg ble også beregnet i 2013. Det ble da brukt kortere beregningsperioder. Vi kan derfor ikke sammenligne tallene.

Vi ser imidlertid at det har vært en forbedring av tilstandsgradene for formålsbygg i perioden fra 2013 til 2017. Samlet tilstandsgrad går fra 1,3 i 2013 til 1,2 i 2017 (skalaen går fra 0 som er best/nytt til 3 som er dårligst). De viktigste formålsbygg som barnehager, skoler og sykehjem har i 2017 har hver for seg samlet sett forholdsvis gode tilstandsgrader (omkring 1,0 - som også er kommunens mål i HØP for disse formålsbyggene). Vi har ikke tilstandsgradene for 2018, men de endrer seg sakte på porteføljenivå. Sykehjem sin samlede tilstandsgrad for 2018 vil likevel - pga. endringene omtalt ovenfor - være en god del bedre enn for 2017.

For boliger er det anslått et behov for utvendig rehabilitering på 245 millioner kroner de nærmeste årene. Dette gjelder da ikke BBL/sameie. Vi har ikke tall for det innvendige vedlikeholdsetterslepet/oppgraderingsbehovet. Men etter et forsterket ytre vedlikehold vil boligforetaket fokusere på fornyelse og oppgradering innvendig i boenhetene.

2.6 KOMMUNENS KARTLEGGING OG PRIORITERING AV VEDLIKEHOLDSBEHOVET

Vi gir nedenfor en oversikt over hvilke systemer og rutiner som kommunen har for å kartlegge og dokumentere vedlikeholdsbehovet, og på hvordan prioriteringer blir foretatt. Dette gjelder på overordnet nivå. Internkontroll og systemer for det løpende vedlikeholdet er omtalt i punkt 2.4.

REVISJONSKRITERIER

Vi har utledet følgende revisjonskriterier

Tabell 16 - Revisjonskriterier (problemstilling nr. 3)

- KS Veileder (2010): Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold (veileder for folkevalgte og rådmenn)
- Det er viktig at eiendomsforvaltningen utarbeider en oversikt over bygningsmassen med tilstandsvurderinger for alle bygg.
 - Rapport over tilstanden til kommunens eiendomsmasse, med forslag til prioriteringer og beregnede utbedringskostnader, bør inngå i kommunens årsrapport.

Kommunens prioriteringer ses opp mot KS Rapport (2008): Vedlikehold i kommunesektoren - Fra forfall til forbilde og FOBE Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer (2006): Kartlegging av kommunens utgifter til vedlikehold av sine bygninger. Det står der at mangelfullt/utsatt vedlikehold medfører økte midler til vedlikehold for kommunen på sikt og negative konsekvenser for brukerne. Dette er ellers noe vi spesielt har spurt brukerne om, jf. punkt 2.8 i rapporten.

Det tas også med at det i kommunens vedlikeholdsstrategi står følgende om vedlikeholdstiltakene:

- Gjennomføringstempo og finansiering må vurderes i tilknytning til fremtidige versjoner av handlings- og økonomiplanen.

KARTLEGGING AV VEDLIKEHOLDSBEHOVET

Som omtalt i forrige punkt foretok Stavanger eiendom og Stavanger boligbygg KF i 2017 tilstandskartlegginger av kommunens bygnings- og boligmasse. Tilstandskartleggingene gir kommunen en oversikt over nåsituasjonen på et overordnet nivå som underlag for strategiske valg og prioriteringer. Tilstandsvurderingen av bygningsmassen ble foretatt ved bruk av verktøyet MultiMap³⁵, mens tilstandsvurderingen av boligmassen ble foretatt ved bruk av enkel tilstandsanalyse (analysenivå 1).

³⁵ MultiMap, er utviklet av Multiconsult. Det er en metode for overordnet kartlegging av eksisterende bygningsmasse (porteføljer), og som gir en oversikt over bygningsmassens tilstand og oppgraderingsbehov. Tilstandsanalyse (analysenivå 1) er tilstandsregistrering basert på visuelle undersøkelser som kan suppleres med enkle målinger. Lett tilgjengelig tegningsdokumentasjon kan benyttes til vurderinger.

Kommentarer til tilstandskartleggingene

Tilstandskartleggingen av formålsbygg ga en beregning (anslag) på det tekniske oppgraderingsbehovet. Det ble også satt tilstandsgrader på de enkelte bygningstypene (bygningsskategoriene). Tilstandsgradene er vektet.³⁶

Tilstandskartleggingen av boliger var av mer generell karakter. Her foreligger det ikke tall for det tekniske oppgraderingsbehovet og tilstandsgrader. Boligforetaket vil imidlertid i løpet av 2018-2019 gjennomføre omfattende tilstandsregistreringer av alle kommunale boliger (iht. deres vedlikeholdsplan for 2019-2022).

Stavanger eiendom opplyser ellers at enkelte formålsbygg bør opp på høy Holte-sats de nærmeste årene for at disse bygningene skal få en tilfredsstillende standard. Stavanger boligbygg KF anbefaler at boliger generelt kommer opp på høy Holte-sats de nærmeste årene, både for å ta igjen vedlikeholdsetterslepet og på bakgrunn av den høye slitasjen ved bruk av boligene.

PRIORITERING AV VEDLIKEHOLDSBEHOVET

Vedlikehold av formålsbygg og boliger av boliger i prioriteres i årlige drifts- og vedlikeholdsplaner. For 2018 skjedde dette ut fra tilstandskartleggingene i 2017 og ellers. I tillegg vil det måtte tas hensyn til bevilgede budsjettmidler. Planene behandles av hhv. KMU og styret i boligforetaket.

Tilstandskartleggingen av formålsbygg i 2017 ble i september 2017 tatt til orientering av KMU. Gjeldende vedlikeholdsstrategi (2013) ble videreført, mens ressursbruk skulle fastsettes gjennom kommende handlings- og økonomiplaner. Tilstandskartleggingen av boliger i 2017 (tatt med i boligforetakets vedlikeholdsplan 2019-2022) ble i mai 2018 presentert for styret i foretaket. Det er usikkert hvilken grad de økte midler i vedlikeholdsplanen blir vedtatt av bystyret. Budsjettmidlene til vedlikehold av boliger kommer opp i forbindelse med neste handlings- og økonomiplan (HØP 2019-2022).

REVISJONENS VURDERINGER

Det totale oppgraderingsbehovet og tilstandsgrader for formålsbygg i 2017 er beregnet på grunnlag av verktøyet «MultiMap». MultiMap er en vanlig brukt metode for tilstandskartlegginger. For boliger er det foretatt en enkel tilsynsanalyse i 2017. Det foreligger ikke her tall for det totale oppgraderingsbehovet og tilstandsgrader. Boligforetaket vil imidlertid forta tilstandsregistrering av alle kommunale boliger i 2018-2019. Det er viktig at dette arbeidet snarlig blir gjort slikt at en bedre får oversikt over vedlikeholdssituasjonen og hvilke boliger som skal prioriteres.

³⁶ Tilstandsgradene i kartleggingen er vurdert pr bygg. Ulike deler av et bygg kan imidlertid ha store variasjoner i standard (eksempelvis pga. utvidelser eller delvise rehabiliteringer). I slike tilfeller er det satt en arealvektet tilstandsgrad.

Kommunens prioriteringer for formålsbyggene er primært tiltak ut tilstandskartleggingen i 2017. Dette er tiltak innenfor det kortsiktige oppgraderingsbehovet (0-5 år) for å heve tilstanden til bygninger og bygningsdeler fra tilstandsgrad 3 til 1. Bygninger og bygningselementer med tilstandsgrad 3 bør utbedres snarlig for å unngå teknisk kollaps, omfattende bygningsskader eller utgjøre en HMS-risiko. Stavanger eiendom bemerker her at formålsbygg normalt aldri vil ha en tilstandsgrad 3 på elementer som påvirker byggets sikkerhet. Kommunens prioriteringer for boligene er tiltak ut fra den enkle tilstandsanalysen i 2017.

Tilstandsgradene for de viktigste formålsbyggene - barnehager, skoler og sykehjem - er i dag stort sett tilfredsstillende. Men de årlige budsjettmidlene til vedlikehold er som regel ikke tilstrekkelig til et verdibevarende vedlikehold. Dette medfører at vedlikeholdsetterslepet øker gradvis, noe som etter hvert resulterer i økte midler til vedlikehold (totalrehabiliteringer) for kommunen og negative konsekvenser for brukerne.

For boliger synes situasjonen å være mer kritisk. Boligforetaket skriver i sin vedlikeholdsplan 2019-2022 at det i lengre tid har vært bevilget alt for lite penger til vedlikehold av boligmassen. Det antydes i årsrapporten at midler brukt i 2016 og 2017 bare var på halvparten av det som var behovet. En frykter også at det manglende vedlikeholdet kan medføre et større husleietap for kommunen. Manglende vedlikehold går dessuten ut over brukerne ved at de får et dårligere leieobjekt en kan forvente.

Med husleietap menes den leieinntekten en går glipp av i det tidsrommet en bolig av ulike årsaker står tom. Boligforetaket hadde et husleietap på 9,3 millioner kroner i 2017. Dette utgjør 7 % av de samlede leieinntektene. Av husleietapet utgjør imidlertid 3,1 millioner kroner at leilighetene ikke ble leid ut av Levekår og Flyktningsseksjonen.

Rapportering om vedlikeholdssituasjonen foretas i kommunens årsrapport. Det er her også link til kartleggingsrapporten for formålsbygg. Prioriteringer foretas i årlige drifts- og vedlikeholdsplaner. Vi har intet å bemerke til denne praksisen.

Anbefaling

- Kommunen bør vurdere nærmere vedlikeholdssituasjonen for boligmassen. Denne vurderingen kan da først gjøres etter at det foreligger en ordentlig tilstandskartlegging av boligene.

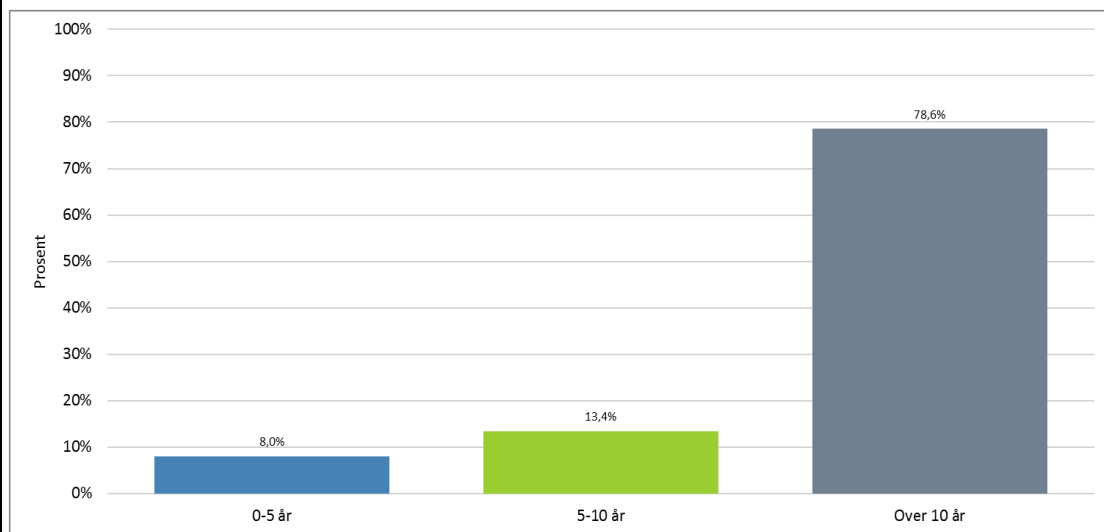
2.7 BRUKERNES GENERELLE VURDERINGER AV VEDLIKEHOLDSSITUASJONEN (UTVALGTE FORMÅLSBYGG)

Vi foretok i mai/juni 2018 en spørreundersøkelse overfor kommunens barnehager, skoler og sykehjem. Spørreundersøkelsen ble sendt til virksomhetsleder og verneombud ved virksomhetene. Vi fikk svar fra 112 av 228 mulige respondenter, dvs. en svarprosent på 49 %.³⁷ På de neste sidene presenterer vi en del figurer og tabeller ut fra denne spørreundersøkelsen. Det tas også med en sammenligning mot vår spørreundersøkelse fra 2010.³⁸ Status for vedlikeholdet og konsekvenser av utsatt vedlikehold sett fra brukernes side er omtalt for seg i punkt 2.8.

ALDEREN PÅ VIRKSOMHETENE SOM SVARTE

Vi spurte innledningsvis hvor gammelt bygget var. Som nytt bygg ble det her også regnet en fullstendig rehabilitering av bygget.

Figur 6 - Alderen på bygget til respondenter som svarte - (N = 112 respondenter)



Vi ser av figuren at nesten 80 % av dem som svarte var tilknyttet et bygg som er over 10 år gammelt. Vi har ikke aldersfordelingen på kommunens bygningsmasse slik at vi kan vurdere om det f.eks. er en klar overrepresentasjon av respondenter tilknyttet «eldre» bygg.

³⁷ Virksomhetsledere hadde svarprosent på 66,7 % (66/99), mens verneombud hadde svarprosent på 35,7 % (46/129). Barnehager oppdelt i flere virksomheter ble sett på som en enhet. Det var mer enn ett verneombud ved flere virksomheter (pga. oppdeling og størrelse av virksomheten e.a.)

³⁸ Vi kan ikke sammenligne svarene for konsekvenser av utsatt vedlikehold omtalt i neste punkt, da spørsmålsstillingen i 2010 var annerledes. Det bemerkes også at i 2010 ble ikke verneombud spurt.

VIRKSOMHETENES RELASJON TIL KOMMUNENS EIENDOMSENHET

Med kommunens eiendomsenhet menes her forvaltningsseksjonen og bygningsansvarlige i Stavanger eiendom. Virksomhetenes behov for løpende vedlikehold meldes i all hovedsak direkte til vaktmester (driftsleder) i Stavanger byggdrift KF.³⁹

Brukernes svar på det om relasjoner (samlet 2010 og 2018)

Tabell 17 - Virksomhetenes relasjon til kommunens eiendomsenhet		
Spørsmål (påstand)	2010	2018
Det er et avklart ansvarsforhold mellom kommunens forvaltningsseksjon og meg som leietaker/bruker av bygget	3,98	5,03
Jeg oppfatter at kommunens forvaltningsseksjon har tilfredsstillende oversikt over vedlikeholdsbehovet for mitt bygg	3,04	4,24
Det er enkelt å gi tilbakemelding om løpende behov for vedlikehold	3,79	4,83
Jeg får tilfredsstillende tilbakemeldinger på hva som skjer med mine henvendelser	2,96	4,10
Innmeldte løpende behov for vedlikehold blir gjennomført innen rimelig tid	2,48	3,80
Total score (gjennomsnitt)	3,25	4,40

Brukernes svar på det om relasjoner fordelt på virksomhetstypene (2018)

Tabell 18 - Virksomhetstypenes relasjon til kommunens eiendomsenhet			
Spørsmål (påstand)	Barnehager	Skoler	Sykehjem
Det er et avklart ansvarsforhold mellom kommunens forvaltningsseksjon og meg som leietaker/bruker av bygget	5,24	4,79	4,88
Jeg oppfatter at kommunens forvaltningsseksjon har tilfredsstillende oversikt over vedlikeholdsbehovet for mitt bygg	4,55	4,04	3,50
Det er enkelt å gi tilbakemelding om løpende behov for vedlikehold	5,04	4,73	4,13
Jeg får tilfredsstillende tilbakemeldinger på hva som skjer med mine henvendelser	4,37	4,09	2,90
Innmeldte løpende behov for vedlikehold blir gjennomført innen rimelig tid	3,98	3,81	2,90
Total score (gjennomsnitt)	4,64	4,29	3,66

Svaralternativene var fra 1 (uenig) til 6 (enig), samt «vet ikke». Scoren er beregnet ut fra et vektet snitt for de 6 alternativene, og hvor «vet ikke» svarene er eliminert.

³⁹ Stavanger eiendom har avtaler om fast vaktmestertjeneste fra Stavanger byggdrift KF. Virksomhetene er av Stavanger eiendom tildelt vaktmesterressurser ut fra behov og størrelse. Vaktmestrene utfører mindre vedlikehold på bygget og kan ellers kontakte kommunens rammeleverandører.

SUKSESSKRITERIER

Visse kritiske suksessfaktorer knyttes gjerne til vedlikehold.

Brukernes svar på det om suksesskriterier (samlet 2010 og 2018)

Tabell 19 - Hvor dekkende er de for kommunen sett fra ditt ståsted?

Spørsmål (påstand)	2010	2018
Kommunen har langsiktige mål og planer for eiendomsforvaltningen	3,62	4,07
Tydelig fokusering på bygningsmessig vedlikehold i kommunens økonomiplan	3,06	3,80
Tilstrekkelig politisk prioritering av ressurser til planmessig vedlikehold	2,51	2,84
Hensiktsmessig organisering av kommunens eiendomsforvaltning	3,04	3,70
God kompetanse på eiendomsforvaltningen i kommunen	3,93	4,44
Kommunens bygningsmessige kompetanse blir godt nok utnyttet	3,13	3,91
Avsatte vedlikeholdsmidler blir optimalt utnyttet	3,19	3,94
Total score (gjennomsnitt)	3,21	3,81

Brukernes svar på det om suksesskriterier fordelt på virksomhetstypene (2018)

Tabell 20 - Hvor dekkende er de for kommunen sett fra ditt ståsted?

Spørsmål (påstand)	Barnehager	Skoler	Sykehjem
Kommunen har langsiktige mål og planer for eiendomsforvaltningen	4,13	3,89	4,33
Tydelig fokusering på bygningsmessig vedlikehold i kommunens økonomiplan	3,92	3,63	4,00
Tilstrekkelig politisk prioritering av ressurser til planmessig vedlikehold	3,00	2,65	3,20
Hensiktsmessig organisering av kommunens eiendomsforvaltning	3,66	3,65	4,33
God kompetanse på eiendomsforvaltningen i kommunen	4,46	4,38	4,75
Kommunens bygningsmessige kompetanse blir godt nok utnyttet	3,90	3,74	4,60
Avsatte vedlikeholdsmidler blir optimalt utnyttet	3,92	3,95	4,00
Total score (gjennomsnitt)	3,86	3,70	4,17

Svaralternativene var fra 1 (uenig) til 6 (enig), samt «vet ikke». Scoren er beregnet ut fra et vektet snitt for de 6 alternativene, og hvor «vet ikke» svarene er eliminert.

UTFYLLENDE KOMMENTARER FRA BRUKERNE PÅ SPØRREUNDERSØKELSEN

Til sist tar vi med en oppsummering på utfyllende kommentarer som brukerne hadde mulighet til å gi på spørreundersøkelsen.

Tabell 21 - Utfyllende kommentarer fra brukerne på spørreundersøkelsen (oppsummering)
--

<p>Vi fikk kommentarer fra 23 ulike brukere. Det var seks kommentarer som var til dels negative. Tre gjaldt mangelfullt vedlikehold av bygget, mens tre gjaldt andre forhold (organiseringen av vaktmestertjenesten, oppfølgingen av rehabiliteringsprosessen og tiden som går før vedlikeholdet utføres). Det var noen kommentarer på meget godt samarbeid med forvaltningsseksjonen/vaktmester. Andre kommentarer gikk på generelle og historiske forhold (og ikke dagens vedlikeholdssituasjon).</p>

REVISJONENS VURDERINGER

For barnehager, skoler og sykehjem har vi foretatt en spørreundersøkelse overfor brukerne. Med brukerne menes det her virksomhetsledere og verneombud. Vi fikk svar fra 112 av 228 mulige respondenter, dvs. en svarprosent på 49 %. Svarprosenten for virksomhetsledere (67 %) anses ganske bra. Det hadde vært ønskelig med en bedre svarprosent for verneombud, men flere av disse er kanskje ikke så direkte involvert på vedlikeholdsområdet.

Totalt sett mener brukerne at forvaltningsseksjonen i Stavanger eiendom har tilfredsstillende oversikt over vedlikeholdsbehovet for deres bygg. Det er også enkelt å gi tilbakemelding om løpende behov for vedlikehold til vaktmester eller andre og de får tilfredsstillende tilbakemeldinger på hva som skjer med henvendelsene. Med unntak for tilbakemelding, er imidlertid sykehjemmene ikke så fornøyd med de nevnte forholdene. Alle brukerne er ellers noe mindre fornøyd med tiden det tar før behovene blir dekket. Brukerne mener videre at kommunen har god kompetanse på eiendomsforvaltning. De er likevel mindre fornøyd med den politiske prioritering av ressurser til planmessig vedlikehold. Vi har vurdert at en score på minst 4 av 6 på det enkelte spørsmål kan klassifiseres som godt.

Det bemerkes at vår spørreundersøkelse i 2018 ga en mye bedre score på det enkelte spørsmål enn vår spørreundersøkelse i 2010. Dette kan nok til dels ses i sammenheng med den store vedlikeholdssatsingen det har vært i kommunen det siste året (2017).

2.8 STATUS FOR VEDLIKEHOLDET OG KONSEKVENSER AV UTSATT VEDLIKEHOLD SETT FRA BRUKERNES SIDE (UTVALGTE FORMÅLSBYGG)

KONSEKVENSER AV UTSATT VEDLIKEHOLD

For å belyse dette spørsmålet har vi spurt barnehager, skoler og sykehjem om de har mangelfullt vedlikehold og i så fall hvilke konsekvenser dette har for kommunens økonomi og brukerne.

Dersom det var flere bygg tilknyttet virksomheten, gjaldt spørsmålene om byggene totalt sett. Konsekvenser som skyldes forskjellige typer av feil eller mangler ved nybygging eller ombygging var ikke en del av spørreundersøkelsen.⁴⁰

REVISJONSKRITERIER

Vi har utledet følgende revisjonskriterier

Tabell 22 - Revisjonskriterier (problemstilling nr. 4)

KS Rapport (2008): Vedlikehold i kommunesektoren - Fra forfall til forbilde

- Dersom planmessig vedlikehold forsømmes, vil skadeomfanget øke og kostnadsbehovet til uforutsett vedlikehold øker mer enn det som er spart ved å redusere det planmessige vedlikeholdet.
- Manglende vedlikehold av kommunens eiendomsmasse vil ha negative konsekvenser for brukerne.

FOBE Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer (2006): Kartlegging av kommunenes utgifter til vedlikehold av sine bygninger

- Dersom en bygning over tid får mindre vedlikehold enn nødvendig, vil standarden på bygget bli dårligere enn opprinnelig. For å få bygget tilbake til opprinnelig standard, vil det være behov for ekstra midler til vedlikehold.

BRUKERNES SVAR PÅ STATUS FOR VEDLIKEHOLDET

Spørsmålet her gjaldt det samlede vedlikeholdet av bygget dvs. både det løpende vedlikeholdet og vedlikeholdsprosjekter.

⁴⁰ Det forutsettes da at respondentene har vært bevisst disse forholdene ved sine svar på vår spørreundersøkelse. En viss andel «feil» svar kan imidlertid ikke utelukkes.

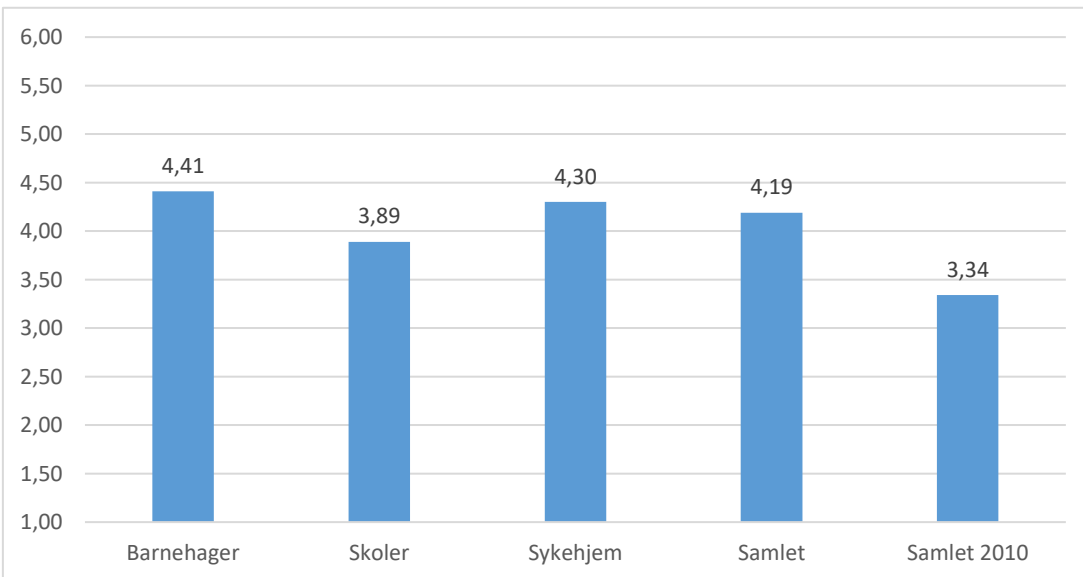
Brukernes rangering av vedlikeholdet (samlet 2010 og 2018)**Tabell 23 - Brukernes svar på status for vedlikeholdet**

Spørsmål (påstand)	2010	2018
Mitt bygg er samlet sett godt vedlikeholdt	3,34	4,19

Brukernes rangering av vedlikeholdet fordelt på virksomhetstypene (2018)**Tabell 24 - Brukernes svar på status for vedlikeholdet**

Spørsmål (påstand)	Barne- hager	Skoler	Syke- hjem
Mitt bygg er samlet sett godt vedlikeholdt	4,41	3,89	4,30

Svaralternativene var fra 1 (uenig) til 6 (enig), samt «vet ikke». Scoren er beregnet ut fra et vektet snitt for de 6 alternativene, og hvor «vet ikke» svarene er eliminert. Det bemerkes ellers at det i 2010 stod «meget godt vedlikeholdt» slik at svarene i 2010 og 2018 ikke direkte kan sammenlignes.

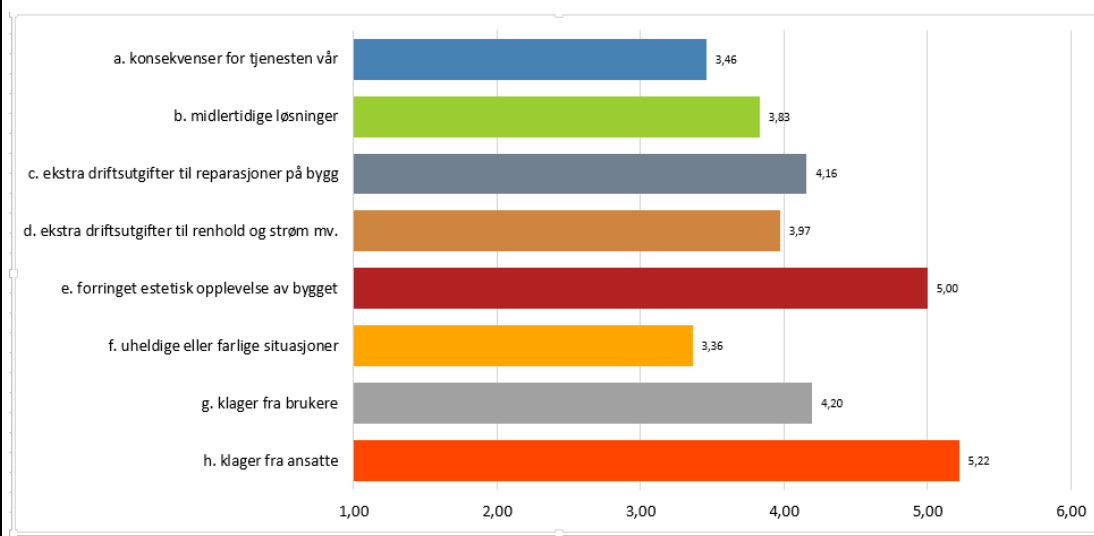
Brukernes vurdering av vedlikeholdet vist grafisk (2018)**Figur 7 - Mitt bygg er samlet sett godt vedlikeholdt - (N = 112 respondenter i 2018)****BRUKERNES SVAR PÅ KONSEKVENSER AV MANGELFULLT VEDLIKEHOLD**

Av respondentene svarte 54,5 % «nei» til at deres bygg hadde mangelfullt vedlikehold, mens 45,5 % svarte «ja». Ved mangelfullt vedlikehold mener en her enkeltforhold, og ikke det samlede vedlikeholdet.

Det bemerkes at svarene nedenfor relaterer seg til «ja» svarene, og at et stort antall virksomheter har svart «nei». I tillegg er det ved sykehjem kun 5 respondenter. Vi velger derfor å ikke vise fordelingen på virksomhetstypene her, men vi har tatt dette med i vedlegg.

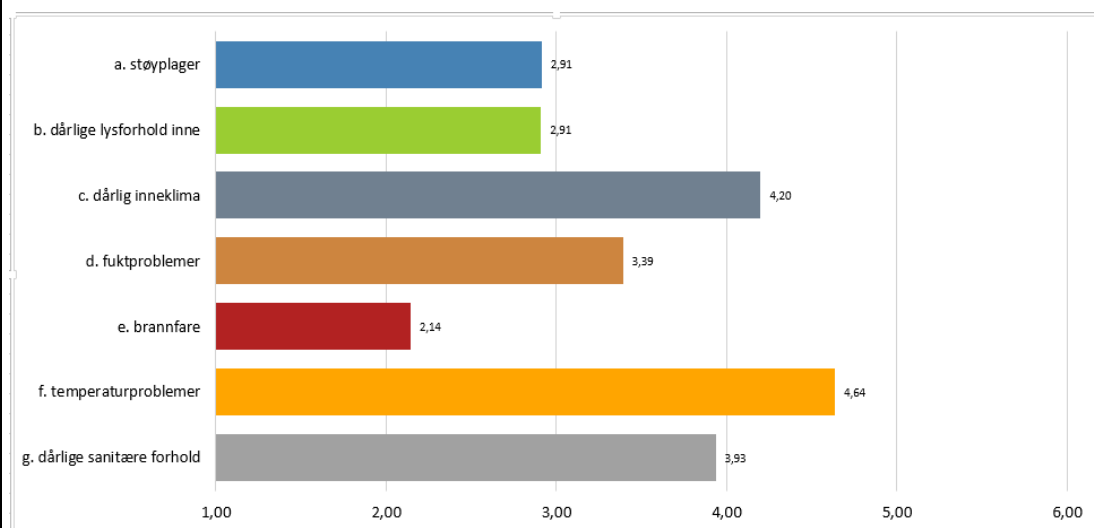
Konsekvenser av mangelfullt vedlikehold (generelt)

Figur 8 - Det mangelfulle vedlikeholdet av mitt bygg medfører (N = 47-50 svar)



Konsekvenser av mangelfullt vedlikehold (HMS spesielt)

Figur 9 - Det mangelfulle vedlikeholdet av mitt bygg medfører (N = 45-48 svar)



Svaralternativene var fra 1 (uenig) til 6 (enig), samt «vet ikke». Scoren er beregnet ut fra et vektet snitt for de 6 alternativene, og hvor «vet ikke» svarene er eliminert. **Merk** for øvrig at her er det laveste score som kan anses som «best» score. Spørsmålsstillingen i 2010 var annerledes slik at vi ikke kan foreta en sammenligning med det året.

KOMMUNENS BRUKERUNDERSØKELSER TRE SISTE ÅR

Kommunen gjennomfører jevnlig brukerundersøkelser på tjenestoområdene. Typiske respondenter vil her være foreldre (barnehager), elever (skoler) og pårørende (sykehjem). Slike undersøkelser har som regel ikke med spørsmål direkte om vedlikeholdet, men de har gjerne med spørsmål om bygningenes og fasilitetenes standard etc. Vi har innhentet kommunens brukerundersøkelser tre siste år. Dette gjelder resultatene for foreldreundersøkelser for barnehager (2015-2017) og elevundersøkelse for skoler (skoleåret 2017-2018), som inneholdt spørsmål om inne/utemiljø for barn og fysisk læringsmiljø for elever.⁴¹ Ved tidligere elevundersøkelser var ikke elevenes opplevelse av bygningsmessige forhold obligatoriske og kommunen har av den grunn kun slike resultater for siste skoleår. Pårørendeundersøkelse (2017/2018) for sykehjem hadde ikke noen relevante spørsmål så vi har ikke innhentet resultatene fra denne undersøkelsen.

Det bemerkes at kommunens brukerundersøkelser har andre spørsmålsstillinger og en noe mindre skala enn vår egen spørreundersøkelse. Spørsmålene går på hvor fornøyd respondentene er og skalaen går fra 1 til 5 (hvor 5 er best).

Resultat av kommunens brukerundersøkelser tre siste år

Tabell 25 - Kommunens brukerundersøkelser (fysisk miljø)				
Foreldreundersøkelser barnehager				
	Stavanger		Andre	
	2015	2016	2017	2017
Lokaler	4,0	4,0	4,1	-
Utearealer	4,0	4,1	4,0	-
Ute og innemiljø samlet	4,1	4,1	4,1	4,1
Elevundersøkelse skoler				
		Skoleåret 2017-2018		
		Stavanger	Landssnitt	
Skolebygget		4,00	3,90	
Garderobe og dusj		3,43	3,17	
Toaletter		3,04	2,93	
Klasserommene generelt		3,79	3,70	
Luften i klasserommene		3,44	3,24	
Temperaturen i klasserommene		3,26	3,14	

Svaralternativene var fra 1 (ikke særlig fornøyd) til 5 (svært fornøyd), samt «vet ikke». Scoren er beregnet ut fra et vektet snitt for de 5 alternativene, og hvor «vet ikke» svarene er eliminert. Andre barnehager er snittet for barnehager i 135 kommuner, men hvor langt fra alle barnehager i kommunene har deltatt. Landssnittet for skoler gjelder alle kommuner og skoler ettersom elevundersøkelsen er obligatorisk.

⁴¹ Foreldreundersøkelsen er en frivillig undersøkelse der foreldre får si sin mening om barnehagetilbudet, inkludert barnas trivsel og samarbeidet mellom hjem og barnehage. Foreldreundersøkelsen er først og fremst et verktøy for den enkelte barnehage, men gir også viktig informasjon om foreldrenes opplevelse av barnehagetilbudet på nasjonalt nivå. Elevundersøkelsen er en årlig undersøkelse der elever får si sin mening om læring og trivsel i skolen. Svarene brukes av skolen, kommunen og staten for å gjøre skolen bedre. Undersøkelsen er obligatorisk for 7. og 10. trinn. Men alle trinn fra og med 5. trinn kan bli invitert av skolen og undersøkelsen er alltid frivillig for de enkelte elevene.

VÅRE BESØK PÅ UTVALGTE VIRKSOMHETER

Vi har også tilfeldig valgt ut fem virksomheter som vi har besøkt nærmere vedrørende vedlikeholdssituasjonen. De utvalgte virksomhetene var Barnehagen Tasta, Madlavoll barnehage, Storhaug barneskole, Revheim ungdomsskole og Stokka sykehjem. Til stede på møtene var virksomhetsleder og verneombud/stedfortreder.

Barnehagen Tasta er et midlertidig modulbygg som er 5 år gammelt. Det skal bygges ny barnehage som etter planen skal stå ferdig i august 2019. Madlavoll barnehage er 35 år gammel. Barnehagen fikk påbygg og total rehabilitering i 2007. Storhaug barneskole er 116 år gammel (1902). Skolen fikk total rehabilitering i 1998. Det er også et mindre nyere tilbygg (4-5 år gammelt). Revheim ungdomsskole er fra 1967. Skolen ble delvis rehabilitert i 1992. Det er regulert inn tomt til en ny skole og nåværende skole skal rives. Bygging av ny skole ligger en del år frem i tid, og det er usikkert når en ny skole vil stå ferdig. Stokka sykehjem er fra 1976. Sykehjemmet fikk total rehabilitering i 2004/2005.

Resultat av våre besøk på utvalgte virksomheter

Tabell 26 - Kommentarer fra virksomhetsbesøkene (oppsummering)

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Vi fikk noe forskjellige tilbakemeldinger fra virksomhetene alt etter hvilken standard det var på bygget. Brukerne var ellers rimelig godt fornøyd med standard/vedlikehold av bygget. • Unntaket var Revheim ungdomsskole. Skolen er svært nedslitt. Dette kunne også klart observeres ved vårt besøk. Skolen har imidlertid forståelse for at vedlikeholdssituasjonen er som den er ettersom skolen skal rives og det skal bygges ny skole. • Storhaug barneskole er gammel og har utdaterte romløsninger. Det er også kapasitetsproblemer (elevkapasitet) som medfører større belastning/slitasje på fasilitetene. Disse problemene skyldes ikke manglende vedlikehold, men de vil gjerne medføre større behov for vedlikehold. • Skolen har en liten og nedslitt gymsal. Stavanger eiendom ser på dette. • Utvendig fasade på Stokka sykehjem er ikke pen og kunne godt vært rustet opp. • Gulvene på sykehjemmet er slitne og ser stygge ut. Kjøkkener er helt nedslitt. Stavanger eiendom ser på disse forholdene. • Ventilasjons- og temperaturproblemer ble nevnt av begge skolene. Dette gjaldt for varm/kaldt i ulike rom/soner. Vi anser disse problemene mer et resultat av de tekniske løsningene og ikke av manglende vedlikehold. Også barnehagene nevnte ventilasjons- og temperaturproblemer, men dette var begrenset til deler av bygget og var midlertidig (Madlavoll barnehage) eller det kunne løses enkelt med hyppigere skifte av ventilasjonsfilter (Barnehagen Tasta). |
|---|

REVISJONENS VURDERINGER

Totalt sett mener brukerne ved virksomhetsledere og verneombud at deres bygg samlet sett er rimelig godt vedlikeholdt (gjennom en score på 4,2 av 6). Barnehagene er mest fornøyde med en score på 4,4, tett fulgt av sykehjemmene med 4,3, mens skolene er minst fornøyde med en score på 3,9.

Snaut halvparten av de som svarte på spørreundersøkelsen, sa videre at deres bygg hadde mangelfullt vedlikehold. Ved mangelfullt vedlikehold mener en her enkeltforhold, og ikke det samlede vedlikeholdet. Omtrent halvparten av skolene og sykehjemmene mente at deres bygg hadde mangelfullt vedlikehold, mens ca. 40 % av barnehagene mente det samme. Fra brukerhold påpekes det mest temperaturproblemer, dårlig innelima og dårlige sanitære forhold. Av økonomiske forhold påpekes ekstra driftsutgifter til reparasjoner på bygget og ekstra driftsutgifter til renhold og strøm mv.

Vi har også sett på relevante deler av kommunens egne brukerundersøkelser for barnehager og skoler de siste årene. Kommunens brukerundersøkelser er her rettet mot foreldre og elever. Det er dermed andre respondenter enn ved vår spørreundersøkelse. Kommunens brukerundersøkelse for barnehagene i 2017 viser at foreldrene er fornøyde med barnas fysiske inne/utemiljø (gjennom en score på 4,1 av 5). Kommunens brukerundersøkelse overfor elever i skolene skoleåret 2017/2018 viser et mer blandet bilde. De er fornøyde med skolebygget (gjennom en score på 4 av 5). De er mindre fornøyde med sanitære forhold samt luften og temperaturen i klasserommene, hvor scoren samlet sett er på 3,1. Stavanger eiendom opplever at både standard og renhold på toaletter betyr svært mye for brukerne. Dette er aspekter som ikke alltid belyses når en ser isolert på vedlikehold. Sammenlignet med gjennomsnittet for andre kommuner er Stavanger sin score for barnehager akkurat på snittet, mens den for skoler er litt bedre.

2.9 KOMMUNENS VURDERINGER AV VEDLIKEHOLD FØR NYBYGG

Vi ser her på hvordan eiendomsforvaltningen blir involvert i planleggingsprosessen av nybygg. Dette omfatter beregning av fremtidig vedlikeholdsbehov ved valg av bygningsløsninger og bygningsmaterialer, og tekniske løsninger.

Lov om offentlige anskaffelser (både ny og gammel lov)⁴² sier at det skal tas hensyn til livssyklus kostnader (LCC-kostnader).⁴³ Nærmere orientering om dette er gitt i anskaffelsesforskriften. Generelt sett kan vi også si at lave livssyklus kostnader (LCC-kostnader) gir kommunen en bedre driftsmessig økonomi.

KOMMUNENS VURDERINGER AV VEDLIKEHOLD FØR NYBYGG

Nybygg tas med i kommunens økonomiplaner. I første omgang med et anslag på byggekostnad (erfaringspris) + risikotillegg pr. kvm for den aktuelle bygningstypen.

For å få fram de laveste livssyklus kostnader (LCC-kostnader), må drifts- og vedlikeholdsutgifter beregnes/kalkuleres basert på ulike alternativer for bygget. Dette skjer på senere stadier i planleggingen av bygget.

Andre faktorer som spiller inn, er hvor enkelt/praktisk renhold kan utføres i bygget og hvor mye energi bygget krever til oppvarming. Det må ellers ta hensyn til miljøkrav og universell utforming.

Beregninger av fremtidige drifts- og vedlikeholdsutgifter

Prosjektseksjonen i Stavanger eiendom planlegger og gjennomfører alle kommunale byggeprosjekter (også omsorgsboliger og bofellesskap). En representant fra forvaltningsseksjonen i Stavanger eiendom (forvaltningsavdelingen i Stavanger boligbygg KF ved boliger) og en representant fra drifts- og energiseksjonen i Stavanger eiendom er med i prosjektgruppen.⁴⁴ Disse bidrar med kompetanse innenfor eiendomsforvaltning samt tekniske installasjoner og byggautomasjon.

Stavanger eiendom benytter ekstern kompetanse til å beregne fremtidig vedlikeholdsbehov ved ulike alternativer for byggeprosjektene. Dette er innleid miljørådgiver som de har rammeavtale med. Miljørådgiver bruker regneark (excel) basert på metodikken i NS 3454 Livssyklus kostnader for byggverk.

⁴² Nytt anskaffelsesregelverk trådte i kraft 1. januar 2017.

⁴³ Livssyklus kostnader (LCC-kostnader) er summen av investeringskostnader og alle kostnader til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling i bruksfasen av et bygg eller anlegg, fratrukket restverdi ved avhending.

⁴⁴ Forvaltningsrepresentanten er den som senere skal være bygningsansvarlig for bygget. Representanten fra drifts- og energiseksjonen er stort sett den samme personen for alle byggeprosjekter.

Fremtidige energi- og renholdsutgifter er også med i disse beregningene. Energiutgiftene blir vanligvis basert på dynamiske energimodeller av det enkelte bygg. Renholdsutgifter blir vurdert av prosjekteringsteamet. Nivået på vurderingen avhenger av hvilken fase byggeprosjektet er i. I tidlig fase blir normalt standardverdier og erfaringstall brukt. I tillegg blir det pekt på mulige tiltak for å redusere renholdsutgifter.

Livssyklus kostnader (LCC-kostnader) ved anbudskonkurranser

For de siste anbudskonkurransene ved totalentrepriser, har Stavanger eiendom bedt om pris både for investeringskostnader og livssyklus kostnader (LCC-kostnader). For de siste anbudskonkurransene ved delte entrepriser, har miljørådgiver beregnet livssyklus kostnader (LCC-kostnader) i tidlig fase som et grunnlag og forutsetning for prosjekteringsgruppen.

SPEIELT OM STAVANGER BOLIGBYGG KF

Stavanger boligbygg KF vil i større grad utføre prosjekter selv i de kommende årene (gjennom deres egen prosjektavdeling). Dette gjelder da omsorgsboliger og bofellesskap. Nye boliger ellers vil normalt være rene kjøp. Stavanger boligbygg KF har som målsetting å benytte prinsippet for LCC når de skal vurdere ulike større tiltak.

I vedlikeholdsplanen til boligforetaket for 2019-2022 står:

«Prinsippet med LCC er at hele livssyklusen skal tas i betraktning når ulike alternativer skal kostnadsberegnes. Eksempelvis kan det gjerne lønne seg på sikt å rive gammelt og bygge nytt, framfor å rehabilitere med bakgrunn i at nye bygg gjerne er mer arealeffektive. Det er rimeligere å drifte og vedlikeholde samt at energiforbruket går kraftig ned.»

VEDLEGG

Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens [§ 77.4](#) pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra fylkestingets/kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgsforskriftens [kapittel 5](#).

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til [NKRF](#) sin standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Les mer på www.rogaland-revisjon.no.

Denne rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisor Rune Eskeland. Rapporten er gjennomgått av fagsvarlig for forvaltningsrevisjon Christian Friestad og revisjonsdirektør Cicol Aarrestad. Mandat for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 19.09.2017.

Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som revisjonen bruker for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks. lovverk og politiske vedtak.

I dette prosjektet er følgende kriterier anvendt:

- Kommunens vedlikeholdsstrategi (2013)
- Kommunens handlings- og økonomiplan (HØP)
- NOU 2004:22: Velholdte bygninger gir mer til alle - Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren
- KS Rapport (2008): Vedlikehold i kommunesektoren - Fra forfall til forbilde
- KS Veileder (2010): Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold (veileder for folkevalgte og rådmenn)
- SBE HO 4/2011: God kommunal eiendomsforvaltning (veileder for folkevalgte)
- FOBE Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer (2006): Kartlegging av kommunenes utgifter til vedlikehold av sine bygninger
- FOBE Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer (2007): Bedre eierskap i kommunene
- Dokument nr. 3:13 (2004-2005): Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes ansvar for skolebygninger

Metode

Tilnærmingen er basert på intervjuer med aktuelle ledere og involverte i kommunen (herunder boligforetaket). Det er foretatt en gjennomgang av kommunens organisering, systemer, rutiner og dokumenter på vedlikeholdsområdet. Det er også foretatt noen enkle analyser ut fra KOSTRA. Vi har benyttet informasjon fra vår regnskapsrevisjon av kommunen og erfaringer fra tilsvarende forvaltningsrevisjonsprosjekter i kommunen og andre kommuner.

Vi har foretatt en spørreundersøkelse om vedlikehold rettet mot brukerne av barnehager, skoler og sykehjem, representert ved virksomhetsledere og verneombud. Vi har også besøkt noen utvalgte virksomheter og sett på kommunens egne brukerundersøkelser.

Vi har avholdt oppstartsmøte 06.02.2018 med kommunen (direktør Leidulf Skjørestad, Bymiljø og utbygging, forvaltningsleder Olav Stredet, Stavanger eiendom, rådgiver Jostein Ellingsen, Stavanger eiendom og administrasjons- og økonomileder Belma Covic, Stavanger boligbygg KF). Kontaktpersoner for prosjektet har vært Jostein Ellingsen for formålsbygg og Belma Covic for boliger.

Dokumentliste (kilder)

Vi henviser til følgende kilder:

Lovregler og sentrale utredninger, rapporter og veiledere etc.

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25. september 1992
- NOU 2004:22: Velholdte bygninger gir mer til alle - Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren
- KS Rapport (2008): Vedlikehold i kommunesektoren - Fra forfall til forbilde⁴⁵
- KS (2010): Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold (veileder for folkevalgte og rådmenn)
- SBE HO 4/2011: God kommunal eiendomsforvaltning (veileder for folkevalgte)⁴⁶
- FOBE Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer (2006): Kartlegging av kommunenes utgifter til vedlikehold av sine bygninger
- FOBE Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer (2007): Bedre eierskap i kommunene
- Dokument nr. 3:13 (2004-2005): Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes ansvar for skolebygninger
- NS 3424 (2012): Tilstandsanalyse av byggverk - Innhold og gjennomføring
- NS 3454 (2013): Livssyklus kostnader for byggverk - Prinsipper og klassifikasjon
- Standard.no - Bedre tilstandsanalyser med ny NS 3424 (orientering)
- Standard.no - NS 3454 Livssyklus kostnader for byggverk (orientering)
- KRS nr. 4 Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet (standard)
- KRS nr. 4 Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet (veiledning)

Stavanger kommune

- Kommunens bygning- og boligmasse (oversikter 2018)
- Kartlegging av teknisk tilstandsgrad og vedlikeholdsetterslep på kommunens formålsbygg m.m. pr april 2017 (kommunalstyret for miljø og utbygging sak 148/17 fra 05.09.2017)
- Kartlegging av bygningsmassen - formålsbygg - Teknisk tilstand - MultiMap - Multiconsult 30.06.2017
- Vedlikeholdsstrategi for kommunens bygningsmasse og aktuelle uteområder 2013 (bystyret sak 79/13 fra 02.09.2013)
- Vedlikeholdsstrategi for kommunens bygningsmasse og uteområder - Samlet rapport 28.05.2013
- Tilstandskartlegging MultiMap med registrerte tilstandsgrader pr bygg - Multiconsult 08.05.2013
- Kartlegging av vedlikeholdsetterslep på uteområder ved barnehager, skoler og sykehjem 13.05.2013
- Eierstrategi for Stavanger bolig KF, nå Stavanger boligbygg KF (vedtatt av bystyret 09.05.2016)
- Kommunens to siste handlings- og økonomiplaner: HØP 2017-2020 og HØP 2018-2021
- Kommunens to siste årsrapporter: 2016 og 2017
- Stavanger eiendom sine drifts- og vedlikeholdsplaner for bygningsmassen 2018 (KMU 12.06.2018)
- Stavanger boligbygg KF sin vedlikeholdsplan for boligmassen 2019-2022
- Stavanger eiendom sin presentasjon av sin virksomhet til KMU (oktober 2015)
- KPMG: Kartlegging av forvaltningssystem - Stavanger kommune (juni 2018)
- Kommunens brukerundersøkelser for barnehager, skoler og sykehjem (tre siste år 2015-2017/2018)

Andre kilder

- KS sine nettsider
- Rogaland Revisjon IKS: Stavanger kommune - Vedlikehold av kommunale bygg (2011)
- KOSTRA: Eiendomsforvaltning for utvalgte kommunale formålsbygg - nøkkeltall (konsern)
- KOSTRA: Hovedveileder for regnskapsrapportering 2017
- KS ASSS-nettverket: Kommunerapporter for Stavanger kommune 2013-2017 (eiendomsforvaltning)

⁴⁵ Selve rapporten er skrevet av Multiconsult og PwC på oppdrag fra KS. Multiconsult har stått for kartlegging av areal, teknisk tilstand, oppgraderingsbehov og vedlikeholdskostnader.

⁴⁶ Det foreligger både en kortversjon og en fordypningsversjon. Kortversjonen gir en introduksjon til eiendomsforvaltningen. Målgruppen er samtlige folkevalgte i (fylkes)kommunene. Folkevalgte med verv og ansvar innenfor eiendom er den primære målgruppen for fordypningsversjonen.

Kommunens rapportering om verdibevaring av bygningsmassen

Kilde: Kommunens årsrapport for 2017 – punkt 2.5 (utdrag vedrørende formålsbygg)

Indikatorer for måloppnåelse

Indikatorerne for god teknisk standard målt ved tilstandsgrad viser gode resultat. Økt satsing på vedlikehold samt statens tiltakspakke har bidratt til å muliggjøre gjennomføringen av en rekke vedlikeholdstiltak.

Mål: God teknisk standard på kommunale bygg og anlegg		
Indikator	Målsetning	Resultat 2017
Registrert tilstandsgrad barnehage	Gjennomsnitt: Tilstandsgrad 1	1.0
Registrert tilstandsgrad skole	Gjennomsnitt: Tilstandsgrad 1	1.1
Registrert tilstandsgrad institusjoner	Gjennomsnitt: Tilstandsgrad 1	1.4
Vedlikeholdsetterslepet	0 prosentvis vekst i vedlikeholdssetterslepet	10 % reduksjon
Mål: Langsiktig forvaltning		
Indikator	Målsetning	Resultat 2017
Middels Holte-sats barnehage	100 % av alle bygg i formålskategorien	*
Middels Holte-sats skole	100 % av alle bygg i formålskategorien	*
Middels Holte-sats institusjoner	100 % av alle bygg i formålskategorien	*
*		
*Data er ikke tilgjengelig.		
Mål: Tilstrekkelig dokumentasjon av tilstanden til kommunens bygg og anlegg		
Indikator	Målsetning	Resultat 2017
Tilstandsvurderte bygg per år	> 140 tilstandsvurderte bygg per år	776 bygg er tilstandskartlagt (Multimap-kartlegging)

Stavanger eiendom

Det er i kommunens årsrapport 2017 punkt 7.4 tatt med Stavanger eiendom sin årsrapport. Det er der en kort informasjon om vedlikeholdssituasjonen for alle formålsbygg. Det er link til kommunens vedlikeholdsstrategi og kommunens siste kartleggingsrapport (tilstandsgrader og vedlikeholdsetterslep formålsbygg).

Stavanger boligbygg KF

Det er i kommunens årsrapport 2017 punkt 8.6 tatt med Stavanger boligbygg KF sin årsrapport. Det er der informasjon om vedlikeholdssituasjonen og vedlikeholdsetterslepet for boliger.

Kartlegging av kommunens eiendomsforvaltningssystem (beskrivelse av leveransen)

Kilde: Konkurransesgrunnlag - Kontrakt om kartlegging av forvaltningssystem for Stavanger kommune

Generelt om leveransen

Dagens fagsystem for eiendom, ISY eiendom (tidligere FacilityStation), ble anskaffet i perioden 2004-2008. Systemet er kjøpt og utviklet på en felles plattform mellom Stavanger eiendom (SE) og Stavanger byggdrift KF (SBD) og tilpasset dagens bestiller-utfører modell.

Stavanger eiendom benytter hovedsakelig moduler for eiendom, budsjett, tilstand, prosjekt, leie og energi. SBD benytter modulene driftssentral, fakturering, og timeregistrering. Modulene er tilpasset kommunens organisering. For øvrig deles moduler som brukeradministrasjon og registre som kontoplan, leverandør, og kunderegister (knyttet opp mot økonomisystemet).

Systemet håndterer store mengder data. Alle bestillinger knyttet til bygg og eiendom, timeregistrering, underleverandørfakturering, leiekontrakter, byggeregnskap og brukertjenester føres i dag her.

Fagsystemet er på en utdatert teknologisk plattform og IT avdeling har måttet tilpasse en egen midlertidig terminalserverløsning som har en begrenset levetid.

I 2016 ble Stavanger bolig KF etablert, hvilket medførte at det måtte gjennomføres ytterligere tilpasninger og oppgraderinger i dagens forvaltningssystem, men fremdeles på gammel plattform.

Etter tilpasningene har vi nå en løsning med to bestiller-roller (Stavanger eiendom og Stavanger bolig KF) og én utfører-rolle (Stavanger byggdrift KF) i samme forvaltningssystem. Dette fungerer og den daglige driften er ivaretatt, men det er store rom for forbedring.

Vi ønsker nå at det skal lages en rapport som kartlegger det eksisterende forvaltningssystemet, som identifiserer hvor det ligger utfordringer, om det er fornuftig med en oppgradering eller om det må investeres i et nytt fremtidsrettet system. Vi ønsker også tilbakemeldinger på erfaringer en kan dra nytte av fra andre byer som er organisert etter samme modell, og anbefalinger om hvordan kommunen bør gå frem videre.

Det skal også utredes om funksjonalitet kan «flyttes over» i andre programmer slik at en får brukt mest mulig standardiserte løsninger. Det ønskes også vurdert om organisatoriske justeringer kan øke graden av «standardisering».

Rapporten vil bli lagt ved som vedlegg til politisk framlegg.

De personer som er nødvendig for leverandøren å intervju/stille spørsmål til vil bli stilt til disposisjon for leverandøren.

Anskaffelsen antas å ha en kostnadsramme på ca. kr 300 000. Oppdraget utføres imidlertid i henhold til bestemmelsene i NS 8402, og lønnes etter medgått tid. Før oppdraget starter skal rådgiveren i samarbeid med oppdragsgiveren utarbeide et budsjett for honorar og utgiftsdekninger over kontraktsperioden.

Kartlegging av kommunens eiendomsforvaltningssystem (sammendrag fra rapporten)

Kilde: KPMG - Kartlegging av forvaltningssystem - Stavanger kommune (rapport datert juni 2018)

KPMG har fått i oppdrag å kartlegge og vurdere Stavanger kommunes eksisterende forvaltnings, drifts- og vedlikeholdssystem (FDV), og identifisere hvor det ligger utfordringer med dagens løsning. Videre skal kartleggingen komme med en anbefaling på om Stavanger kommune skal oppgradere sin eksisterende FDV-løsning eller gå til anskaffelse av en ny.

Dagens løsning er basert på ISY-Eiendom 3.8, og er levert av Norconsult. ISY-Eiendom 3.8 brukes i dag av Stavanger eiendom, Stavanger boligbygg KF og Stavanger byggdrift KF. De to første organisasjonene har rollen som bestiller og sistnevnte er utfører. KPMG har intervjuet personell med forskjellige roller fra alle 3 organisasjoner for å få en god forståelse av brukeropplevelsen av dagens system.

Brukerne av systemet – både foretakene og kommunens administrasjon - opplever mye av de samme utfordringene, og det er mange fellestrekk på tvers. Det KPMG ser er at da ISY-Eiendom ble innført var det mange gode intensjoner, og også mange forutsetninger på plass for å lykkes. I ettertid ser man at ambisjonsnivået var for høyt med tanke på at organisasjonen skulle ta ambisjonene innover seg og faktisk hente ut gevinster av det arbeidet som måtte nedlegges for å komme dit. Det kan virke som det ikke fantes en langsiktig plan for å realisere gevinstene av det nye forvaltningssystemet. Dette har medført at ISY-Eiendom ikke har blitt brukt fullt ut. Manglende registreringer på viktige områder har bidratt til at det har vært vanskelig å gjøre vedlikehold på tekniske installasjoner riktig, gitt lite planleggingsrom på grunn av dårlig datakvalitet og sist men ikke minst bidratt til at kommunen ikke har den beste kontrollen på sin eiendomsmasse. Datainnsamlingen skjer ikke på en god måte, og det er ingen enhetlig måte å gjøre datainnsamlingen på. For å bidra til å mitigere sviktende systemstøtte er det innført forskjellige løsninger i forvaltningen som dekker smale områder. Dette er gjort stykkevis og delt, og blir mer en suboptimalisering enn en del av en helhetlig tilnærming.

Stavanger kommune har ikke oppgradert til siste versjon av ISY-Eiendom, da denne versjonen ikke inneholder tilsvarende funksjonalitet som finnes i den implementerte versjonen. ISY-Eiendom 3.8 er pr i dag utdatert, og kjører på en foreldet plattform (Windows XP) som ikke støttes med oppdateringer lenger. For å ivareta sikkerheten må brukerne logge seg på via terminalserver. Dette er ikke en holdbar løsning og det må gjøres noe for å komme opp på en moderne teknologisk FDV-løsning. I tillegg hindrer den utdaterte FDV-løsningen Stavanger kommune i å ta i bruk ny og moderne teknologi. ISY-Eiendom er løst integrert med Visma som er Stavanger kommunes regnskapssystem. Denne integrasjonen er mangelfull og medfører mye manuelle kontroller og dobbeltarbeid.

I kommuner det er naturlig å sammenlikne seg med er det forskjellige FDV-løsninger i bruk. Det er en vedvarende diskusjon om kommunene er fornøyd eller ikke med det FDV-løsningene tilbyr. Det man ser er at det pr i dag ikke finnes én løsning som dekker alt, og disse løsningene kan oppfattes proprietære og lukkede.

Ved en oppgradering eller nyanskaffelse er det viktig å se på løsninger med åpne grensesnitt som gir fleksibilitet i integrasjoner og rapportering. Det er også viktig å være så nær et standardprodukt som mulig for å kunne dra nytte av nye programvareoppdateringer, kontinuerlig produktutvikling, dokumentasjon og opplæring.

Slik KPMG ser det, vil det være nødvendig men ikke tilstrekkelig å oppgradere eller anskaffe et nytt forvaltnings, drifts- og vedlikeholdssystem. Ut over en oppgradering eller nyanskaffelse anbefaler KPMG å betrakte veien videre som et omstillingsprosjekt, og ikke bare et IT prosjekt. Uavhengig av hva Stavanger kommune velger å gjøre, må det gjennomføres et endringsarbeid som innebærer å legge og følge opp et målbart kvalitets- og ambisjonsnivå. Å oppgradere eller investere i en ny løsning - uten å definere et klart mål for hvilke gevinster det skal gi - vil ikke tilføre kommunen noen ny verdi utover å anskaffe en nyere versjon av et forvaltnings, drifts- og vedlikeholdssystem.

Sentrale utredninger, rapporter og veiledere

Det er her gjerne bare brukt begrepet kommune, men med dette menes også fylkeskommune.

Vi tar nedenfor med en kort oversikt over innholdet i sentrale utredninger, rapporter og veiledere som har vært grunnlaget for utledningen av revisjonskriterier for bygningsmessig vedlikehold.

NOU 2004: 22 Velholdte bygninger gir mer til alle – Om eiendomsforvaltning i kommunesektoren

Utredningen definerer god eiendomsforvaltning slik:

«God eiendomsforvaltning er å gi brukerne gode og effektive bygg til lavest mulig kostnad. Dette innebærer å skape best mulige rammevilkår for brukernes virksomhet over tid».

Utredningen anbefaler at organisering av eiendomsforvaltning tar utgangspunkt i rollene som eier, forvalter og bruker av byggene.

De ulike rollene innen kommunal eiendomsforvaltning er i utredningen definert slik:

Eieransvaret omfatter økonomisk og rettslig ansvar overfor eiendommens kreditorer, de långivere og leverandører av varer og tjenester som eiendommen er avhengig av, offentlige myndigheter, naboer og andre i henhold til inngåtte avtaler, norsk lov og sedvane.

Forvalterrollen omfatter å forestå løpende drift og vedlikehold av bygningen så langt dette er eierens (og ikke brukerens) ansvar. Forvaltningen innebærer også å betale skatter og avgifter og følge opp eierens plikter og rettigheter etter inngåtte avtaler overfor brukerne.

Brukerrollen ivaretas av vedkommende brukervirksomhet på stedet, men også av den sentrale fagadministrasjon og kommunestyret/fylkestinget som ansvarlig for tjenestetilbudet. Kommunestyret eller fylkestinget vil derfor kombinere rollene som eier og bruker på et overordnet, strategisk nivå og ha det overordnede ansvaret som følger med begge rollene.

Eiendomsforvaltningsutvalget utarbeidet følgende kriterier for god eiendomsforvaltning.

TABELL V1 - Kriterier for god eiendomsforvaltning

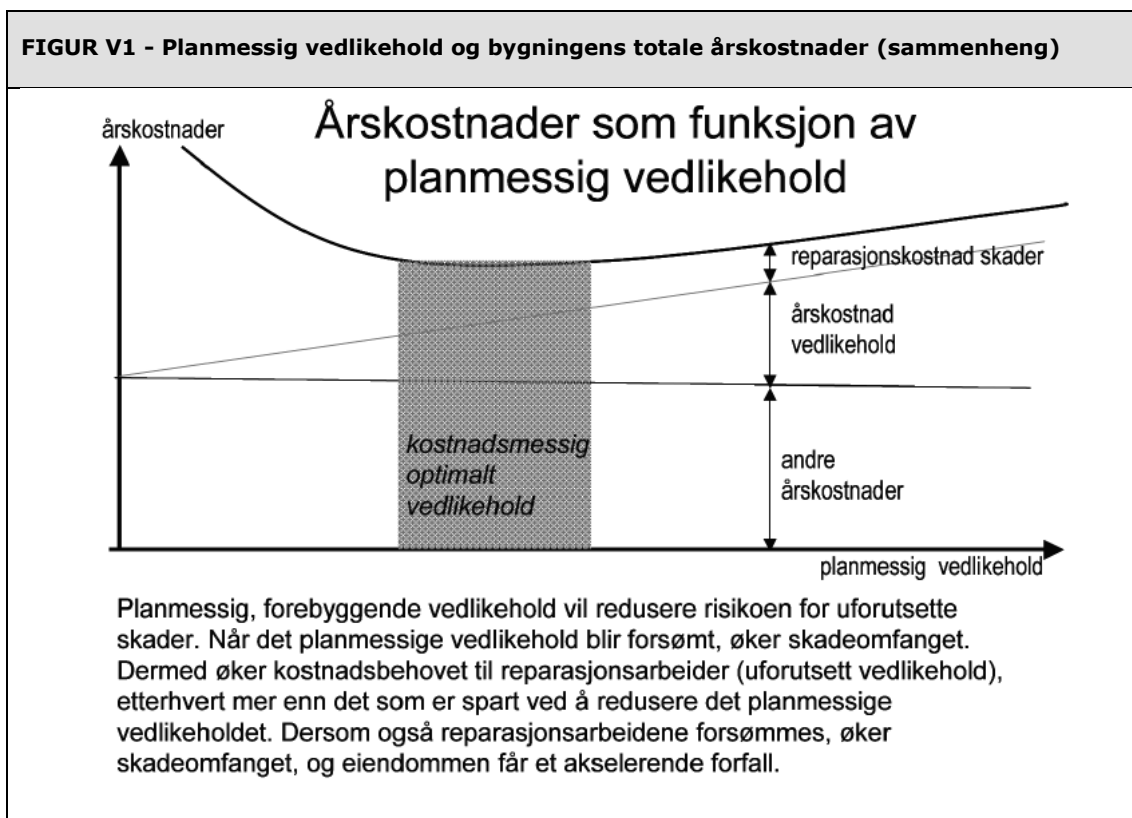
1. Det foreligger overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen
2. Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen
3. Generelle delkriterier (presiseres i forbindelse med politiske mål)
 - a. Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov
 - b. Effektiv arealutnyttelse
 - c. Godt, verdibevarende vedlikehold
 - d. Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning
 - e. Målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter
 - f. En hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen
 - g. Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter
4. Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivaretatt

God praksis er at eieren fastsetter de målene, prioriteringene og rammene som eiendomsforvaltningen skal styres etter, og at man har et system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. I Riksrevisjonens dokument nr. 3:13 2004:2005 anses det som viktig å fastsette mål for vedlikeholdet slik at det foreligger grunnlag for styring og kontroll. For at politikerne skal kunne fastsette mål og prioriteringer er det en forutsetning at de får fremlagt til behandling en saksutredning fra administrasjonen. Videre sier Kommuneloven § 23 nr. 2 at administrasjonssjefens oppgaver og myndighet pålegger administrasjonssjefen å «*påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt*».

Et rasjonelt eller målrettet system for planlegging og styring (kriterium nr. 2) bør ifølge utredningen inneholde to hovedkomponenter – tilstandsinformasjon og planlegging av tiltak. Det anbefales at eiendomsforvaltningen har informasjon og data om eiendoms- og bygningsregister med areal, kostnader og inntekter relatert til hvert bygg i henhold til NS 3454 *Livssyklus-kostnader for byggverk*. God kommunikasjon mellom administrasjonen og politikere er av avgjørende betydning for å sikre godt vedlikehold.

NOU'en konkluderer blant annet med at «*det er dårlig totaløkonomi å vedlikeholde eiendom dårlig*». Konsekvensene av dårlig vedlikehold kommer imidlertid ikke til syne umiddelbart, og i en anstrengt budsjettsituasjon kan det være fristende eller til og med nødvendig å skjære ned på vedlikeholdet. NOU'en slår blant annet fast at «*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 altså kortsiktig og fører til økte kostnader i det lange løp*»

Figuren under viser sammenhengen mellom størrelsen på årskostnadene (y-aksen) og graden av planmessig vedlikehold av bygninger (x-aksen).



Teknisk kunnskap og kompetanse

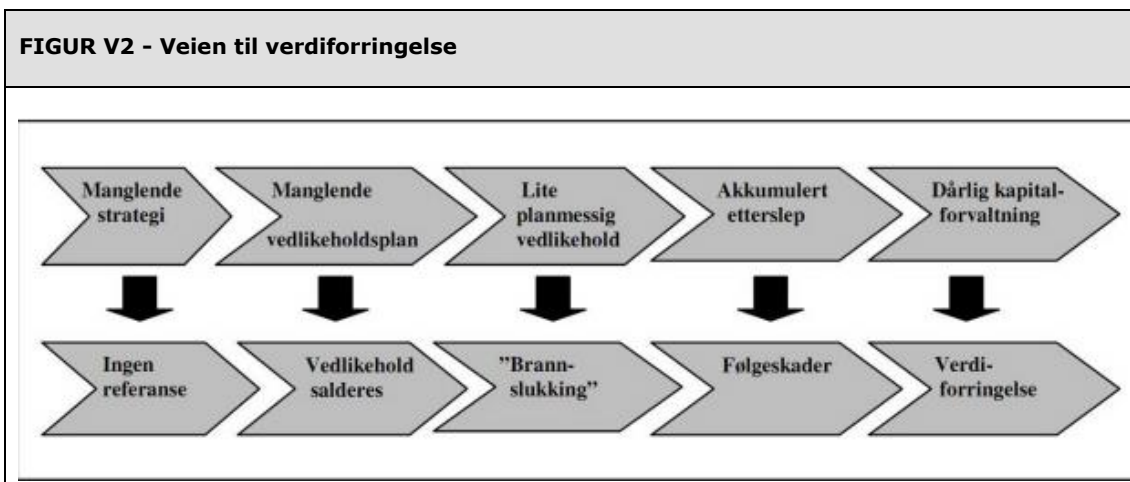
Vedlikehold krever teknisk kunnskap og kompetanse for å bli ivaretatt på riktig måte. Planmessig vedlikehold forutsettes her å være basert på teknisk kunnskap og kompetanse.

KS Rapport (2008): Vedlikehold i kommunesektoren - Fra forfall til forbilde

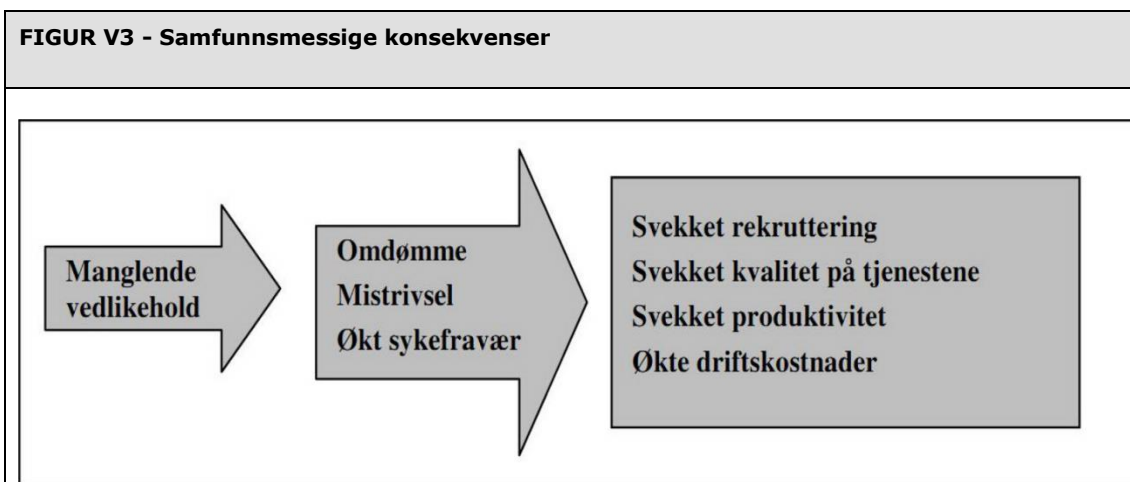
Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) fikk i 2008 gjennomført en omfattende undersøkelse av tilstanden på kommuners og fylkeskommuners bygningsmasse. I undersøkelsen ble gjennomsnittlig normtall for verdibevarende vedlikehold satt til kr 170/ kvm ved 60 års levetid og kr 100/ kvm ved 30 års levetid, basert på NS 3454 «Livssyklus kostnader for byggverk».

Rapporten konkluderte med at det var et samlet oppgraderingsbehov på mellom 94 og 142 mrd. kroner. Dette skyldes dels et betydelig vedlikeholdsetterslep, og dels at kravene til standard har økt over tid. I rapporten blir det framhevet at det er viktig å utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi, hvor vedlikehold inngår som et vesentlig element, denne strategien må forankres i kommunens overordnede styringsdokument. Planmessig vedlikehold og negative konsekvenser dersom dette mangler er omtalt.

Rapporten fremhever betydningen av en klar vedlikeholdsstrategi og viser i figuren under hvordan mangelen på en slik strategi kan føre til etterslep på området og ende med verdiforringelse.



Videre peker rapporten på mulige samfunnsmessige konsekvenser av manglende vedlikehold av bygninger. Figuren under oppsummerer mulige samfunnsmessige konsekvenser.



Det er store variasjoner knyttet til i hvilken grad kommunene har oversikt over vedlikeholdsbehov. Vi vil derfor anbefale at kommunene/fylkeskommunene aktivt tar i bruk verktøy som hjelpemiddel for å strukturere omfattende og kompleks informasjon som grunnlag for utvikling av vedlikeholdsplaner og løpende oppdatering av disse. Fordelen med å ta i bruk slike verktøy er å øke faktabasert vedlikehold, og å dempe vedlikehold basert på tilfeldig informasjon osv.

KS Veileder (2010): Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold (veileder for folkevalgte og rådmenn)

Som en oppfølging av denne rapporten, har KS utarbeidet en veileder for en bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold. Ifølge veilederen er god kommunikasjon mellom kommunestyret som folkevalgt eier, formannskapet som operativ eier og eiendomsforvalteren, det som kjennetegner kommunene som får til et godt vedlikehold. Eiendomsforvalteren må få anledning til å rapportere om tilstand, utfordringer og muligheter knyttet til eiendommene. De folkevalgte må stille krav til god forvaltning og rapportering som gir oversikt og grunnlag for politisk diskusjon og prioritering. Kommunens øverste ledelse ved folkevalgte og rådmenn skal ivareta eierrollen på vegne av innbyggerne. Bygninger og eiendommer er viktige ressurser i driften og utviklingen av kommunen. Betydelige verdier er lagt ned i eiendommene. Eierne bør stille seg spørsmål om hva kommunen eier, hva man trenger og hvordan kommunens eiendommer forvaltes. Økt kunnskap hos de folkevalgte bidrar dermed til bedre langsiktig eierskap.

Veilederen deler eiendomsmassen inn i tre porteføljer:

1. Tjenestebygg/ formålsbygg
2. Boliger
3. Strategiske eiendommer

Det presiseres videre at et godt løpende vedlikehold er lønnsomt, og at hver kommune må utføre planlagt vedlikehold over flere år. Manglende vedlikehold vil ifølge veilederen tvinge frem en tidligere total rehabilitering som koster mange millioner og som finansieres med lån. Med lånene øker driftsutgiftene i form av årlige renter og avdrag som kan utgjøre langt høyere kostnader per kvm/år enn det et planmessig vedlikehold ville utgjøre.

Det fremheves også hvor viktig det er å ha oversikt over en eiendoms tilstandsgrad, og prioritere tiltakene ut fra denne. For å gjøre riktige prioriteringer trengs et godt beslutningsgrunnlag. Et minimumskrav til eiendomsforvalterne er ifølge veilederen at de rapporterer tilstand på all kommunal bygningsmasse, med forslag til prioriteringer og beregnede utbedringskostnader. Rapporten kan og bør også inngå i kommunens årsrapport.

Ifølge veilederen kan man grovt sett si at dersom kommunen følger lover og forskrifter for sine bygg, har man en rimelig godt vedlikeholdt bygningsmasse som ivaretar brukernes behov for helse, miljø og sikkerhet i den daglige virksomheten. For en oversikt over lover og regler som eier av kommunale bygg må forholde seg til, se vedlegg på neste side.

SBE HO 4/2011: God kommunal eiendomsforvaltning (veileder for folkevalgte)

Veilederen har med overordnede politisk mål for eiendomsforvaltningen. Den er utarbeidet for folkevalgte som ønsker å sette seg inn i kommunal eiendomsforvaltning. Det gis et overblikk over hva kommunal eiendomsforvaltning er, og hvordan man som folkevalgt kan bidra til å styre den kommunale eiendomsvirksomheten. Det anbefales at politiske beslutninger av strategisk karakter for eiendomsforvaltningen bør baseres på et solid faglig grunnlag. Veilederen foreslås benyttet i folkevalgtopplæring.

FOBE Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer (rapporter 2006 og 2007)

I rapporten *Kartlegging av kommunenes utgifter til vedlikehold av sine bygninger* (2006) uttaler FOBE at dersom en bygning over tid får mindre vedlikehold enn nødvendig, vil standarden på bygget bli dårligere enn opprinnelig. For å få bygget tilbake til opprinnelig standard, vil det være behov for ekstra midler til vedlikehold.

I en annen rapport av FOBE, *Bedre eierskap i kommunene* fra 2007 rettes fokus på hvordan kommunene håndterer sitt eierskap når det gjelder eiendomsforvaltningen. Det fremheves at politikerne (kommunestyret) i større grad bør delta som eiere innenfor eiendomsforvaltningen.

Lover og regler for kommunale bygg

Kilde: KS (2010): *Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold (veileder for folkevalgte og rådmenn)*

Kommunestyret/fylkestinget er ansvarlig for å tilby innbyggerne gode tjenester og at bygningene er godt egnet til formålet. Krav til tjenestebyggenes standard er beskrevet i en rekke lover og forskrifter som ivaretar helse, miljø og sikkerhet for brukerne av bygningene. Kommunen/fylkeskommunen er pålagt å holde seg informert om gjeldende regler og skal kontrollere og dokumentere at disse følges gjennom deres internkontroll.

Her gis en oversikt over gjeldende regelverk:

TABELL V2 Lover og regler for kommunale bygg

Lov/forskrift	Tema
Internkontrollforskriften	Eier skal selv kontrollere og dokumentere at lover og regler følges i virksomheten.
Opplæringsloven	Fysisk og psykisk arbeidsmiljø for barn og ungdom i skolen. Kapittel 9a i Opplæringsloven.
Lov om helsetjenesten i kommunen	Fysisk og psykisk miljø for alle brukere av bygg.
Forskrift for miljørettet helsevern i barnehager og skoler	Krav til inneklime, støyforhold, hygiene, lysforhold, og luftkvalitet, i barnehager og skoler.
Forskrift for miljørettet helsevern (Kap. 3a - Legionella)	Krav til forebygging mot legionellasmitte.
Arbeidsmiljøloven	Krav til fysisk arbeidsmiljø for alle ansatte i kommunal virksomhet.
Byggherreforskriften	Krav til helse, miljø og sikkerhet for alle leverandører som kommunen engasjerer.
Forurensingsloven	Helsefarlige stoffer - Asbest, PCB, kjemikalier m.m.
Sikkerhetsforskriften for lekeplassutstyr	Sikkerhet på lekeplasser
Lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr	Brann og EI-sikkerhet
Lov om brann og eksplosjonsvern	Bygningens sikkerhet mot brann og trygge rømningsveier
Bygningsloven (PBL) Teknisk forskrift (TEK)	Bygningsteknikk (mest i forbindelse med nybygg, ombygging og rehabilitering)
Kommuneloven	Regnskap, forvaltning og rapportering
Forskrift om årsbudsjett Forskrift om årsregnskap og årsberetning	Formuesbevaring (Vedlikehold skal finansieres over driftsbudsjettet, oppgradering over investeringsbudsjettet.)

KOSTRA indikator vedlikeholdsaktiviteter

Eiendomsforvaltning (kommuner)

Kilde: Informasjonen under SSB/KOSTRA

Indikatoren for vedlikeholdsaktiviteter totalt

Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i eiendomsforvaltning per kvadratmeter, konsern

Informasjon om indikatoren

Indikatoren viser utgifter til vedlikeholdsaktiviteter for eiendomsforvaltningen, som omfatter funksjonene 130, 221, 222, 261, 381 og 386 i kroner per kvadratmeter (BTA). Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter omfatter ikke artene 090 Pensjonsinnskudd og trekkpliktige forsikringsordninger, 099 Arbeidsgiveravgift og 710 Sykelønnsrefusjon.

Utgifter, kommunal forvaltning av eiendommer, i kroner pr. kvm. = (Utgifter, kommunal forvaltning av eiendommer / Samlet areal på eide og leide formålsbygg) * 1000

Teller = Utgifter er kontoklasse 1 (kommunen) og 3 (andre), funksjonene 130 (administrasjonslokaler), 221 (førskolelokaler), 222 (skolelokaler), 261 (institusjonslokaler), 381 (kommunale idrettsbygg) og 386 (kommunale kulturbygg), utgiftsartene for vedlikeholdsaktiviteter (070 + 230 + 250). Data hentet fra kommuneregnskapet og regnskapene til kommunale foretak (KF), interkommunale samarbeider og interkommunale selskaper (IKS).

Nevner = Bruttoareal (BTA) fra bygninger kommunen eier, funksjonene 130, 221, 222, 261, 381 og 386. Data hentet fra KOSTRA-skjema 34C Areal på utvalgte kommunale formålsbygg og 34D Areal på utvalgte kommunale formålsbygg (KF).

Indikatoren fordelt på vedlikeholdsaktiviteter for de ulike typer formålsbygg

I KOSTRA vises det på samme måte også indikatoren fordelt på de seks forskjellige funksjonene omtalt ovenfor. Det aller meste av kommunenes vedlikeholdsaktiviteter relaterer seg imidlertid til barnehager, skoler og sykehjem. **MERK** også at fordelte indikatorer kun gjelder eide formålsbygg.

Artskontoplanen

Kilde: KOSTRA Hovedveileder 2017 (revideres årlig)

Artene gjenspeiler som hovedregel hvilke produksjons- og innsatsfaktorer (utgifts- og inntektstyper) kommunene og fylkeskommunene benytter i sin virksomhet (prinsippet om «rene» utgifts- og inntektsarter).

Følgende arter er aktuelt for vedlikeholdsaktiviteter:

- 070 Lønn vedlikehold/lønn nybygg og nyanlegg
- 230 Vedlikehold, bygg-/anleggstjenester og nybygg/nyanlegg
- 250 Materialer til vedlikehold, påkostning og nybygg/nyanlegg

Art 070 gjelder egne ansatte, mens art 230 og 250 gjelder kjøp fra andre.

Artene har ulik betydning i drifts- og investeringsregnskapet. Skillet mellom vedlikeholdsutgifter og utgifter til påkostning/investering er beskrevet i Kommunal regnskapsstandard (KRS) nr. 4 Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet.

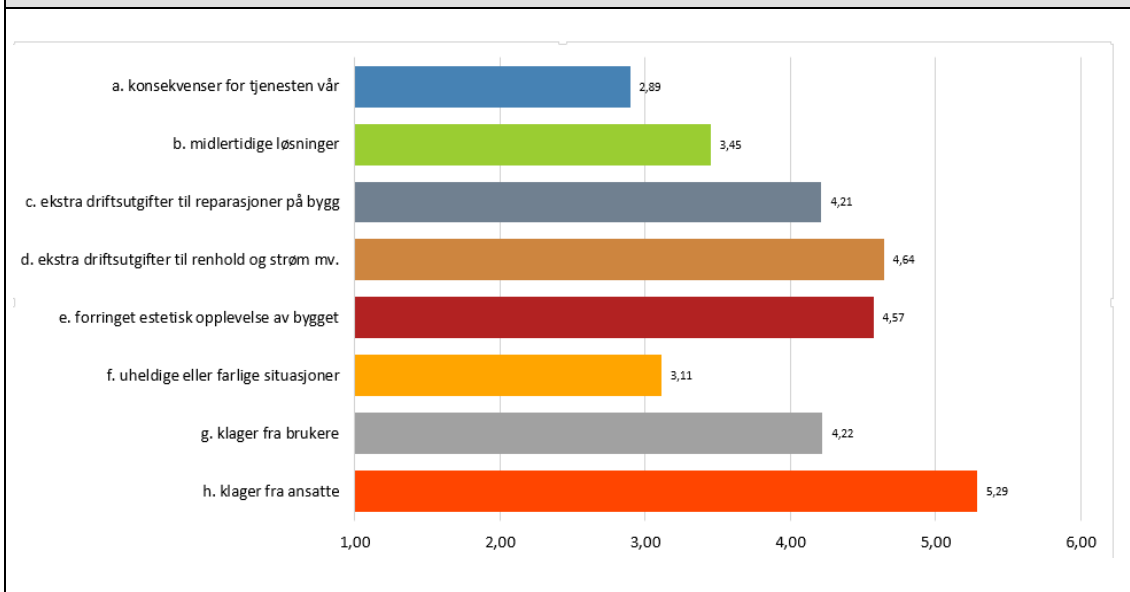
Brukernes svar på konsekvenser av mangelfullt vedlikehold (fordelt på virksomhetstypene)

Ved mangelfullt vedlikehold mener en her enkeltforhold, og ikke det samlede vedlikeholdet. Av respondentene svarte 54,5 % «nei» til at deres bygg hadde mangelfullt vedlikehold, mens 45,5 % svarte «ja».

Det bemerkes at svarene nedenfor relaterer seg til «ja» svarene, og at et stort antall virksomheter har svart «nei». (Respondentenes fordeling på «ja» svarene er 38,9 % på barnehager, 52,2 % på skoler og 50 % på sykehjem.)

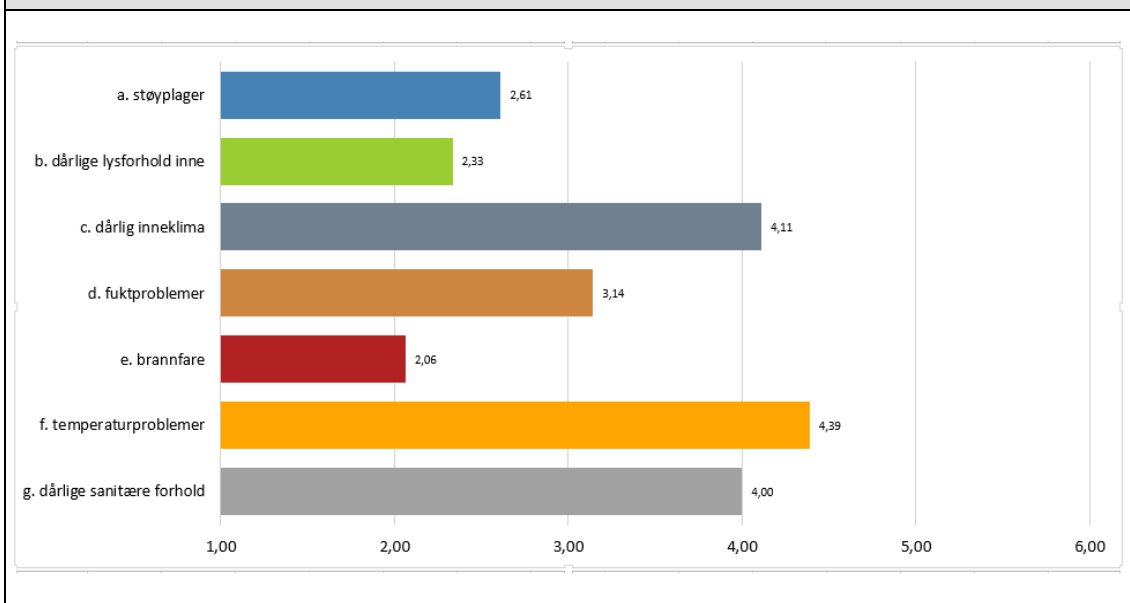
Konsekvenser av mangelfullt vedlikehold (barnehager, generelt)

FIGUR V4 - Det mangelfulle vedlikeholdet av mitt bygg medfører (N = 18-21 svar)



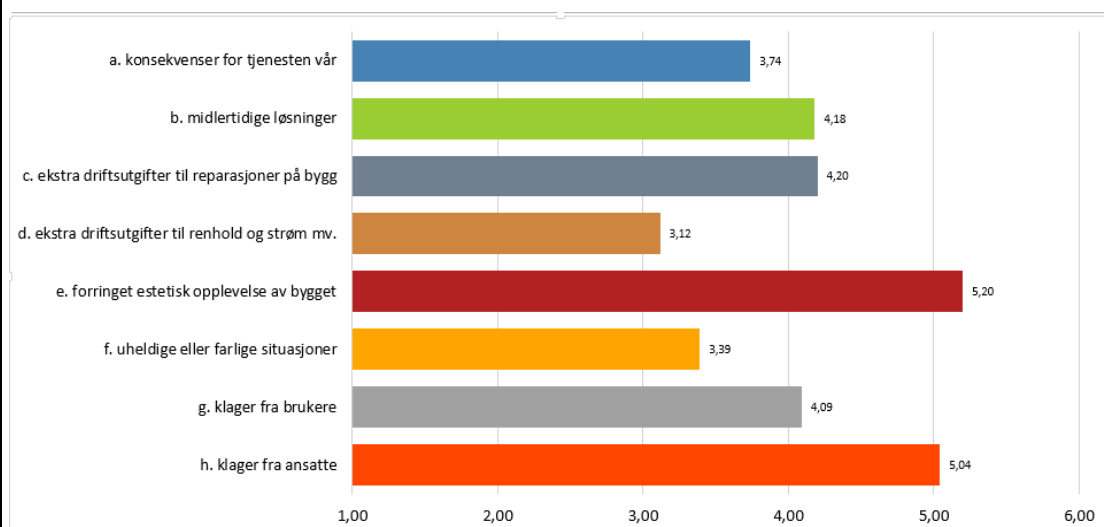
Konsekvenser av mangelfullt vedlikehold (barnehager, HMS spesielt)

FIGUR V5 - Det mangelfulle vedlikeholdet av mitt bygg medfører (N = 18-20 svar)



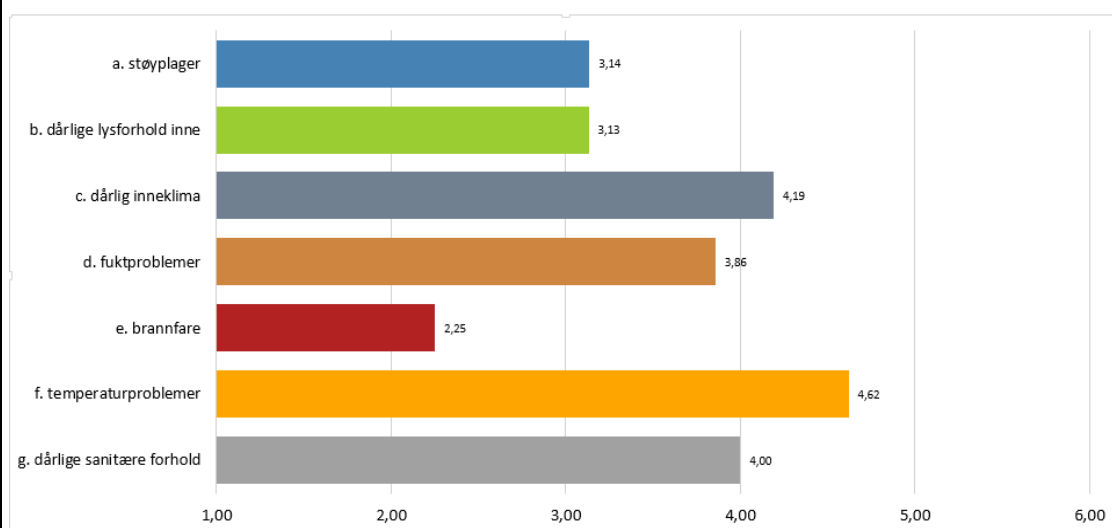
Konsekvenser av mangelfullt vedlikehold (skoler, generelt)

FIGUR V6 - Det mangelfulle vedlikeholdet av mitt bygg medfører (N = 23-24 svar)



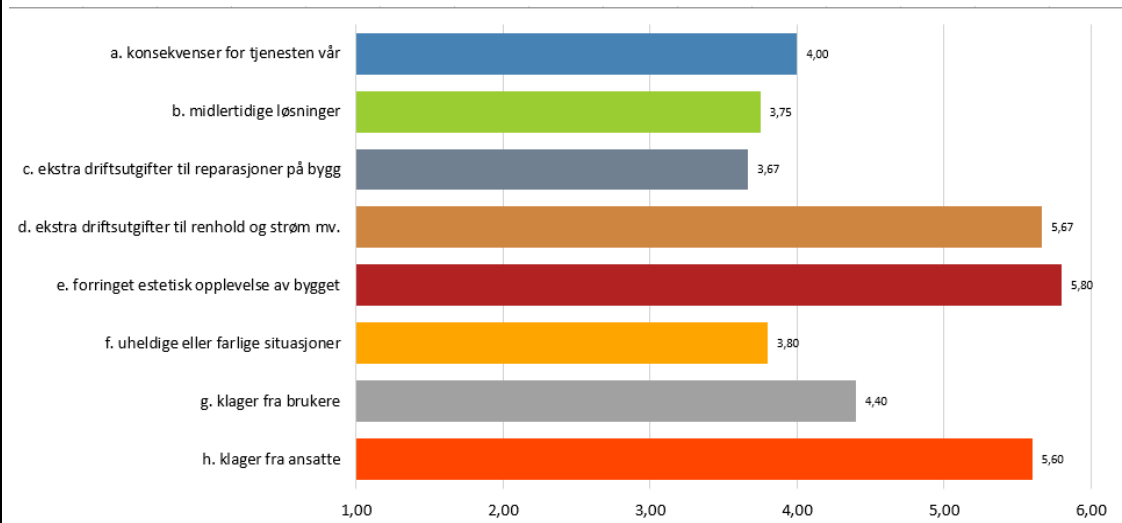
Konsekvenser av mangelfullt vedlikehold (skoler, HMS spesielt)

FIGUR V7 - Det mangelfulle vedlikeholdet av mitt bygg medfører (N = 21-24 svar)



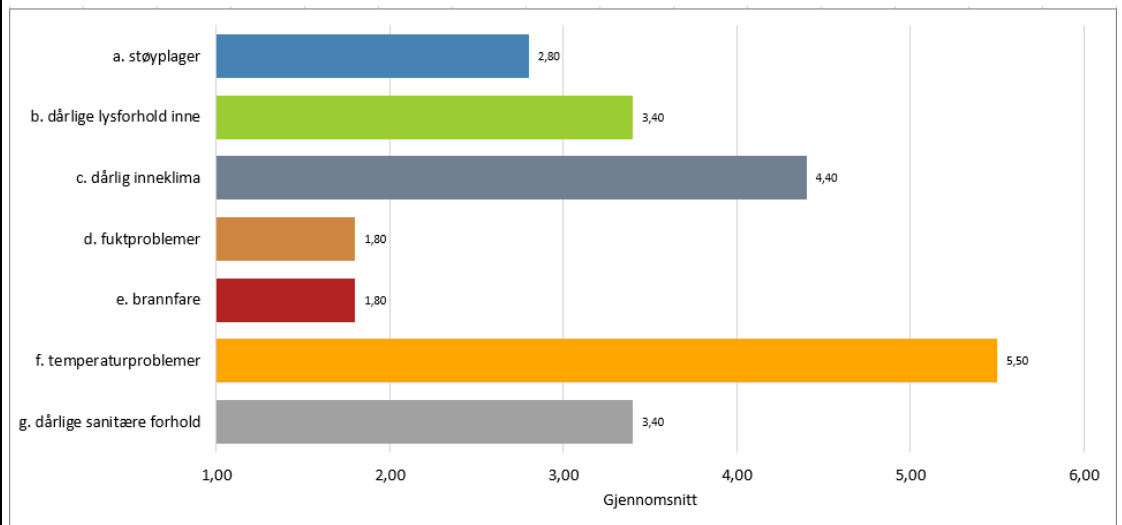
Konsekvenser av mangelfullt vedlikehold (sykehjem, generelt)

FIGUR V8 - Det mangelfulle vedlikeholdet av mitt bygg medfører (N = 5 svar)



Konsekvenser av mangelfullt vedlikehold (sykehjem, HMS spesielt)

FIGUR V9 - Det mangelfulle vedlikeholdet av mitt bygg medfører (N = 5 svar)



Svaralternativene var fra 1 (uenig) til 6 (enig), samt «vet ikke». Det er dermed laveste score som kan anses som «best» score. Scoren er beregnet ut fra et vektet snitt for de 6 alternativene, og hvor «vet ikke» svarene er eliminert. Spørsmålsstillingen i 2010 var annerledes slik at vi ikke kan foreta en sammenligning med det året.



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no