

FORVALTNINGSREVISJON AV
**VEDLIKEHOLD AV
KOMMUNALE BYGG**



STAVANGER KOMMUNE
JANUAR 2011

INNHold

Denne rapportens målgrupper er kontrollutvalget, andre folkevalgte, formelt ansvarlige i administrasjonen og utførende fagfolk i administrasjon. Rapporten er et offentlig dokument og skal være 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 kommentarer
2. Hovedrapporten med innledning, fakta og vurderinger, samt vedlegg

Innhold	3
Sammendrag	5
Rådmannens kommentar	9
Rapporten	12
1.1 Innledning	13
1.1.1 Formål og problemstillinger	13
1.1.2 Revisjonskriterier og metode.....	13
1.2 Eiendomsforvaltning.....	15
1.2.1 Kriterier for god eiendomsforvaltning.....	15
1.2.2 Lokalt politisk bestemte mål.....	17
1.2.3 Organisering	22
1.2.4 Vedlikeholdssituasjonen i Stavanger kommune.....	24
1.2.5 Brukernes vurderinger	26
1.2.6 System for planlegging og styring.....	29
1.3 Vedlikeholdskostnader	33
1.3.1 Kilder og kriterier for kostnadsutvikling.....	33
1.3.2 FDV-utgifter.....	33
1.3.3 Utgifter til vedlikehold (2007-2010)	35
1.3.4 Sammenligning med andre kommuner	38
1.4 Konsekvenser av utsatt vedlikehold.....	42
1.4.1 Økonomiske aspekter	42
1.4.2 HMS-aspekter	42
1.4.3 Brukeroppfatninger av generelle konsekvenser	43
1.4.4 Brukeroppfatninger av HMS-konsekvenser.....	43
1.4.5 Konsekvenser for kommunale utleieboliger	44
1.5 Vurderinger og anbefalinger.....	46
1.5.1 Eiendomsforvaltning	46
1.5.2 Vedlikeholdskostnader	48
1.5.3 Konsekvenser av utsatt vedlikehold	49
1.5.4 Anbefalinger	50
Vedlegg	52

SAMMENDRAG

Hovedkonklusjonen i denne rapporten er at Stavanger kommune forvalter bygningsmassen på ca 750 000 kvm på en tilfredsstillende måte. Basert på en kartlegging i 2008 har Stavanger kommune en vedlikeholdssituasjon som er bedre enn det som er vanlig i norske kommuner. I Stavanger kommune er det imidlertid store variasjoner mellom sektorene: byggene innenfor skole/barnehage synes bedre vedlikeholdt enn bygene innenfor helse/sosial, og mest negativt er bildet for kontor/forretningsbygg og kommunale boliger. Kommunen har utfordringer med å styrke arbeidet med en overordnet eiendomsstrategi og også med å frambringe styringsdata i form av vurderinger og tilstandsregistreringer for bygningsmassen.

Formålet med dette prosjektet har vært å vurdere hvordan kommunen arbeider for å sikre forvaltningen av sin realkapital (bygg) og angi konsekvenser for kommuneøkonomien og brukerne av utsatt vedlikehold.

Kontrollutvalgets bestilling sier at følgende problemstillinger besvares:

- Hvordan har utviklingen i vedlikeholdsomfanget vært, og hvor stort er etter-slepet?
- Hvordan arbeider kommunen for å forvalte sin realkapital på kort og lang sikt gjennom forebyggende aktiviteter, ordinært og ekstraordinært vedlikehold, og rehabiliteringer? Særlig vektlegges boligvedlikeholdet.
- Styringssystemer for vedlikehold
- Hvilke konsekvenser har utsatt vedlikehold for HMS, kommunens økonomi og for brukerne?

POLITISK FORANKRING

Vedlikeholdssituasjonen i Stavanger kommune er behandlet i folkevalgte organer gjentatte ganger – ut fra ulike behov og ulike angrepsvinkler. Det er likevel etter vår vurdering et kontinuerlig behov – også i Stavanger kommune – for å jobbe med en helhetlig eiendomsstrategi, politisk forankring, kommunikasjon og felles forståelse for vedlikeholdsbehov og vedlikeholdsarbeid. Det er også en utfordring å sikre at eierprioriteringene avspeiles i budsjettet. Det vil også være behov for en vurdering av hva man i Stavanger oppfatter som bærekraftig bygningsvedlikehold.

ORGANISERING

Vedlikeholdsarbeidet er i Stavanger kommune organisert ut fra en bestiller-utfører modell: Stavanger Eiendom er bestiller Stavanger Eiendom (SE) ivaretar, som virksomhet i Bymiljø og utbygging, kommunens huseierfunksjoner. Stavanger byggdrift KF er utfører. Stavanger Byggdrift (SBD) er et kommunalt foretak, heleid av Stavanger

kommune. Foretaket står for løpende drifts- og renholdstjenester, samt vedlikeholdstjenester for bygninger tilhørende Stavanger kommune.

Etter vår vurdering er det stadig behov for at kommunen drøfter hvordan man organisatorisk legger til rette for best mulig vedlikehold. En slik drøfting bør vurdere om man har et hensiktsmessig skille mellom eier-, forvalter- og bruker-rollen, og også om man har optimal utnyttelse av ressurser og kompetanse. Et nyttig utgangspunkt her kan være de kritiske vurderingene som brukerne/lederne ved de enkelte byggene gir omkring organisering av vedlikeholdet.

VEDLIKEHOLDSSITUASJONEN I STAVANGER KOMMUNE

Den beste totale oversikten i vedlikeholdssituasjonen for Stavanger kommune finnes i KS-prosjektet fra 2008. Ut fra denne kartleggingen er vedlikeholdssituasjonen i kommunen etter vår vurdering brukbar, spesielt sammenlignet med andre kommuner. 66 % av bygningsmassen får i denne kartleggingen en positiv score, mens dette tallet er 61 % på landsbasis. Bare 4 % av bygningsmassen i kommunen får dårligste score - mot 7 % i gjennomsnitt for landet. Det er likevel stor variasjon mellom ulike sektorer og ulike bygg i kommune, f.eks. kommer skole/barnehage bedre ut enn bygg innenfor helse/sosial.

Vi legger likevel merke til at brukerne av byggene gir en mer negativ beskrivelse av vedlikeholdet enn det den faktiske registreringen skulle tilsi. Hvordan dette skal forklares er ikke lett å si, men ett moment kan nok være at Stavanger kommune over tid har hatt god økonomi, og at dette fører til at brukerne har høyere forventninger til standard enn i andre kommuner.

BRUKERNES VURDERINGER

Lederne ved de enkelte byggene er gjennom en spørreundersøkelse blitt spurt om hvordan de vurderer vedlikeholdet generelt, hvordan de ser på kritiske suksessfaktorer i vedlikeholdet og hvordan vedlikeholdet innvirker på HMS-situasjonen. Vi ser at lederne gir en kritisk tilbakemelding på vedlikeholdet generelt. De er også kritisk til den politiske prioriteringen av vedlikeholdsarbeidet, til organiseringen på dette området og til relasjonene mellom brukerne og eiendomstjenesten. På den andre siden gir de en mer positiv vurdering av kompetansen innenfor eiendomsforvaltning i kommunen.

SYSTEM FOR PLANLEGGING OG STYRING

Planlegging og styring av Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av bygg skal skje ved hjelp av eiendomsforvaltningssystemet FacilityStation (FS). Det er for de fleste kategorier bygg ikke fullstendig og systematisk planlegging i FS. Dette kompenseres i stor grad av at det blir gjort planarbeid for de enkelte bygningskategorier (for eksempel "Disposisjonsplan for drift, vedlikehold og rehabilitering av boliger").

Etter vår vurdering har Stavanger kommune et betydelig behov for å styrke sitt arbeid med registrering, planlegging og tiltaksstyring innenfor vedlikeholdsområdet. Det er viktig at planleggingssystemene brukes så langt det er mulig, for å få fram styringsdata som grunnlag for å utarbeide planer og vedta prioriteringer.

VEDLIKEHOLDSKOSTNADER

I rapport bestilt fra KS kommer det fram at basert på NS 3454 "Livssyklus kostnader for byggverk" er det estimert et normtall (annuitet) for gjennomsnittlig vedlikeholdsbehov for en kommunal bygning, på ca 170 kr/m² forutsatt 60 års levetid på bygget.

Basert på KOSTRA-tall for 2009 bruker Stavanger kommune 115 kr/m². Med utgangspunkt i disse tallene vil altså vedlikeholdsetterslepet bli ytterligere akkumulert.

Utgifter til vedlikehold i Stavanger kommune har variert noe de siste årene – fra 58 mill i 2008 og ned til 43 mill i 2010. Det er ikke noen enkle forklaringer på hvorfor vedlikeholdskostnadene varierer så mye. Effekter av den statlige tiltakspakken kan være ett forhold. Ett annet forhold som må tas med i betraktningen er at når man bruker store midler på rehabilitering så vil vedlikeholdsbehovet gå ned umiddelbart etterpå.

Stavanger kommunene deltar i et nettverk med de 10 største byene i Norge – ASSS. Kommunal eiendomsforvaltning er et nytt innsatsområde her. Det er knyttet noe usikkerhet til kvaliteten i de innrapporterte tallene for dette området, men vi ser at Stavanger kommune har lavest drifts- og vedlikeholdsutgifter på nær sagt alle nøkkeltall/måleindikatorer.

Vi forstår det slik at Stavanger kommune har ambisjonen om et verdibevarende vedlikehold. Det er uklart hvordan i slik ambisjon skal sees sammen med de lave kostnadene til drift og vedlikehold. Det er vår oppfatning at kommunen ikke har gjort en klar vurdering av hva det årlige behovet for utgifter til verdibevarende vedlikehold vil være – på kort og lang sikt. Det ville sikkert være nyttig for kommunen å foreta en slik gjennomgang.

KONSEKVENSER AV UTSATT VEDLIKEHOLD

Ut fra beregningene i KS-rapporten i 2008 har Stavanger kommune et etterslep på et sted mellom 1 336 mill og 1 861 mill, alt etter hvilket ambisjonsnivå man tar utgangspunkt i. Dette beløpet har antagelig endret seg noe som følge av de rehabiliteringene som er foretatt etter 2008.

Vi ser altså at etterslep i vedlikehold har store økonomiske konsekvenser – enten ved at bygget får kortere levetid eller ved at det kreves mer for istandsetting/rehabilitering. Etterslep i vedlikehold vil også kunne ha innvirkning på arbeidsmiljøet i form av inneløst, trivsel osv. Nedslitte og uhensiktsmessige lokaler kan også i seg selv gi et dårligere tjenestetilbud til brukerne.

Det er også vår vurdering at et manglende vedlikehold og dårlig kvalitet på kommunens eiendommer, i ytterste konsekvens kan påvirke kommunens omdømme, med de implikasjoner det måtte få.

ANBEFALINGER

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.
- Stavanger kommune styrker sitt arbeid med registrering, planlegging og tiltaksstyring innenfor vedlikeholdsområdet. Det er viktig at planleggingssystemene brukes så langt det er mulig, for å få fram styringsdata som grunnlag for å utarbeide planer og vedta prioriteringer.
- Kommunen vurderer å kartlegge helsemessige konsekvenser av temperaturproblemer og dårlig inneklimate i utsatte bygg.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Følgende kommentar er mottatt fra rådmannen – datert 24.03.2011:

Rådmannen slutter seg til hovedlinjene som fremkommer i rapporten, og har følgende kommentarer til sammendraget:

1. Politisk forankring

I bystyrets budsjettvedtak for 2011 framgår at

"Bystyret forutsetter at den tidligere varslede saken vedrørende vedlikeholdsetterslepet til kommunen legges fram til behandling i KMU våren 2011. I saken vises ekstrakostnadene som følge av manglende vedlikehold. Det vurderes ulike løsninger for hvordan kommunen kan avsette tilstrekkelig med midler til vedlikehold i framtidige handlings- og økonomiplaner.

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.

2. Organisering

Det fremgår av forvaltningsrevisjonen på side 6 *"Etter vår vurdering er det stadig behov for at kommunen drøfter hvordan man organisatorisk legger til rette for best mulig vedlikehold. En slik drøfting bør vurdere om man har et hensiktsmessig skille mellom eier-, forvalter- og brukerrollen, og også om man har optimal utnyttelse av ressurser og kompetanse"*.

Konsulentrapporten fra RAMBØL understøtter rådmannens oppfatning om at dagens opplegg for kontraktsstyring og kontraktsoppfølging i bestiller- og utførerorganiseringen mellom Stavanger eiendom som bestiller og Stavanger byggdrift KF som utfører, ikke fungerer tilfredsstillende. Som følge av dette ble det fremlagt en sak til formannskapet i møte 17.03.2011 (sak 11/1435 – jnr. 7425/11 "Bestiller – utførerorganisering mellom BMU og kommunale foretak. Rammer for videre omstillingsprosjekt) der rådmannen ønsket at det skulle utredes alternative løsninger til dagens KF-modell for utføretjenester.

Følgene innstilling ble vedtatt i formannskapet:

Formannskapet slutter seg til rådmannens forslag til mandat og videre arbeid med prosjektorganisering og framdriftsplan.

Det forutsettes tilbakeholdenhet med disposisjoner som kan vanskeliggjøre gjennomføring av de endringene som etter hvert besluttes i prosjektet. I den grad foretakene deltar i eksterne anbudskonkurranser forutsettes foretakene å levere tjenester til Stavanger kommune til en pris som er lik eller lavere enn for tilsvarende leveranser til de eksterne.

Basert på de føringer som gis i denne saken, utarbeides detaljert prosjektplan som legges fram til behandling i løpet av 1. halvår 2011. Det forutsettes bred involvering i den videre prosessen.

Prosjektplanen skal også inneholde en gjennomgang av bestillerfunksjonene som er knyttet til saken.

3. Brukernes vurderinger

Revisjonens spørreundersøkelse blant brukere av kommunale bygg avdekker at brukerne har en betydelig større forventning til byggenes funksjon og standard enn det kommunen i dag leverer.

Avviket kan reduseres ved at det tydeligere kommuniseres ut til brukergruppene hva som kan forventes innenfor de økonomiske rammebetingelser som til en hver tid foreligger. I denne sammenheng får Stavanger eiendom i oppgave å få i stand en best mulig kommunikasjon med brukergruppene. Dette arbeidet er igangsatt. Oppdaterte interrole-avtaler vil i løpet av de kommende månedene bli sendt ut til leietakerne, dette vil gi en mer entydig ansvarsdeling mellom utleier og leietaker.

4. System for planlegging og styring

Det fremkommer av forvaltningsrevisjonsrapporten på side 7 at *"Stavanger kommune har et betydelig behov for å styrke sitt arbeid med registrering, planlegging og tiltaksstyring innenfor vedlikeholdsarbeidet"*.

I år 2006 tok Stavanger eiendom i bruk prosjektstyringssystemet Facility Station, nå kalt ISY data. Hensikten var å få en bedre oversikt over bygningsmassen samt oppfølging av vedlikeholdsbehovet. Dette betinger at virksomheten bruker verktøyet aktivt og foretar alle nødvendige registreringer relatert til bygget. Selv om Stavanger eiendom har hatt fokus på dette arbeidet, er det fremdeles behov for å styrke arbeidet med registrering, planlegging og tiltaksstyring innenfor vedlikeholdsområdet. Stavanger eiendom vil ha økt fokus på registrering av tilstanden bygningsmassen de neste årene, og egen vedlikeholdsplan vil bli utarbeidet hvert 4. år.

5. Vedlikeholdskostnader

Det fremgår av forvaltningsrevisjonsrapporten på side 7 at *utgifter til vedlikehold i Stavanger kommune har variert noe de siste årene – fra kr 58 mill i 2008 og ned til kr 43 mill i 2010*. Nedgangen skyldes i stor grad forskjellig artsbruk dvs. dersom vedlikeholdet er utført av Stavanger byggdrift KF, benyttes arten for kjøp fra foretak og ikke art for ved-

likehold. I 2009 ble vedlikeholdsbudsjettet til Stavanger eiendom redusert med kr 2,9 mill.

6. Anbefaling

Rådmannen slutter seg til anbefalinger som fremkommer av forvaltningsrevisjonsrapporten:

- a) 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. Dette vil bli nærmere redegjort for i den ovenfor omtalte saken som forelegges KMU-styret i juni 2011. I saken vil det også bli redegjort for vedlikeholdsbehovet relatert til de økonomiske rammene en har til rådighet innenfor de ulike bygningsgruppene
- b) Rådmannen vil ha økt fokus på registrering, planlegging og tiltaksstyring innenfor vedlikeholdsområdet.
- c) 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.

RAPPORTEN

1.1 INNLEDNING

1.1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med prosjektet er å vurdere hvordan kommunen arbeider for å sikre forvaltningen av sin realkapital (bygg) og angi konsekvenser for kommuneøkonomien og brukerne av utsatt vedlikehold.

Mandat for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 8.12.2009. I tillegg til formålet, framgår det av kontrollutvalgets bestilling at følgende problemstillinger skal besvares:

- Hvordan har utviklingen i vedlikeholdsomfanget vært, og hvor stort er etterslepet?
- Hvordan arbeider kommunen for å forvalte sin realkapital på kort og lang sikt gjennom forebyggende aktiviteter, ordinært og ekstraordinært vedlikehold, og rehabiliteringer? (Særlig vektlegges boligvedlikeholdet).
- Styringssystemer for vedlikehold
- Hvilke konsekvenser har utsatt vedlikehold for HMS, kommunens økonomi og for brukerne?

1.1.2 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. I dette prosjektet er følgende kriteriegrunnlag anvendt:

- Forskrift om årsregnskap og årsberetning
- Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler
- Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter
- Kommunal regnskapsstandard nr 4
- Norsk standard: 3424 (Tilstandsanalyse av byggverk)
- Norsk standard: 3454 (Livssyklus kostnader for byggverk)
- NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle - Om eiendomsforvaltning i kommunesektoren
- Vedlikehold i kommunesektoren, fra forfall til forbilde (KS 2008) utarbeidet av PricewaterhouseCoopers og Multiconsult
- Handlings- og økonomiplan 2010-2013
- Skolebruksplan og barnehagebruksplan
- Disposisjonsplan for drift, vedlikehold og rehabilitering av boliger 2010/2011

Metodisk er det benyttet elektronisk spørreskjema, intervju, dokumentgransking samt sammenligninger (mot seg selv over tid og mot andre kommuner). En nærmere omtale av kriterier, 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.

1.2 EIENDOMSFORVALTNING

1.2.1 KRITERIER FOR GOD EIENDOMSFORVALTNING

Kommunenes eiendommer og formålsbygg er en stor del av de faste verdiene en kommune har. Dersom disse forfaller, vil kommunen tape verdiene over tid. Stavanger kommunes eiendomsforvaltning og vedlikehold er vurdert opp mot spesifikke kriterier. Drøftingen baserer seg på:

NOU 2004:22¹ VELHOLDTE BYGNINGER GIR MER TIL ALLE – OM EIENDOMSFORVALTNING I KOMMUNESEKTOREN

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

De forskjellige 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 brukers) ansvar. Forvaltningen innebærer også å betale skatter og avgifter og å følge opp eierens plikter og rettigheter etter inngåtte avtaler overfor brukerne.*

***Brukerrollen** ivaretas av vedkommende brukervirksomhet på stedet, men også av den sentrale fagadministrasjonen 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.*

Forholdet mellom kommunens ulike organer som ivaretar rollene som eier, forvalter og bruker, kan organiseres som en integrert organisasjon, hvor funksjoner og ansvar fordeles og styres etter vanlige administrative prinsipper. En slik integrert organisasjon byr på både fordeler og ulemper med hensyn til en mer markedsorientert modell. Der får brukersiden en rolle som bestiller, og eier- og forvaltersiden får rollen som utfører eller leverandør av lokaler og driftstjenester. Dette skjer for eksempel når eiendomsforvaltningen og eventuelt brukerne organiseres som mer eller mindre selvstendige resultatenheter.

¹ NOU 2004: 22 Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren.

**KS` RAPPORT - VEDLIKEHOLD I KOMMUNESEKTOREN - FRA FORFALL TIL FOR-
BILDE**

Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) fikk i 2008 gjennomført en omfattende undersøkelse² av tilstanden på kommuners og fylkeskommuners bygningsmasse. Rapporten konkluderte med at det var et samlet oppgraderingsbehov på mellom 94 og 142 mrd. kroner. Dette skyldes dels et betydelig vedlikeholdsetterslep, 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 styringsdokumenter. Stavanger kommune deltok i denne undersøkelsen.

Som en oppfølging av denne rapporten, har KS utarbeidet en veileder for bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold.³ I denne presiseres det hvor viktig det er å ha oversikt over en eiendoms tilstandsgrad, og prioritere tiltakene ut fra denne.

NORSK STANDARD 3454: LIVSSYKLUSKOSTNADER FOR BYGGVERK

Definisjon vedlikehold: Tiltak som er nødvendig for å opprettholde byggverket på et fastsatt kvalitetsnivå og derved gjøre det mulig å bruke det til sitt tiltenkte formål innenfor en gitt brukstid. I henhold til standarden innebærer vedlikeholdskostnader "planlagt vedlikehold" og "utskiftninger".

Istandsetting etter utflytting, serviceavtaler og hærverk kommer under driftskostnader.

Samlede kostnader (kapitalkostnader, forvaltningskostnader, driftskostnader, vedlikeholdskostnader og utviklingskostnader) skal relateres til hvert bygg i løpet av dets livssyklus.

NORSK STANDARD 3424: TILSTANDSANALYSE AV BYGGVERK

Registrerer tilstandsgrad: i hvilken tilstand en bygningsdel eller bygning befinner seg i. Gradering fra 0 til 3, der 0 tilsvarer meget god tilstand og 3 meget dårlig tilstand.

Registrerer svikt: Negativt avvik fra det referansenivå som er lagt til grunn.

Registrerer konsekvensgrad: Uttrykk for alvorret av konsekvenser. Gradering fra 0 til 3.

² Vedlikehold i kommunesektoren, fra forfall til forbilde (KS 2008) utarbeidet av PricewaterhouseCoopers og Multiconsult

³ KS: Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold. En veileder for folkevalgte og rådmenn.

 LOVER OG REGLER SOM MÅ IAKTTAS VED FORVALTNING AV KOMMUNALE EIEN-
 DOMMER OG FORMÅLSBYGG

Tabell 1 – Lover og regler som eier av kommunale bygg må forholde seg til ved forvaltning av disse⁴:

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 inneklimate, 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.)

1.2.2 LOKALT POLITISK BESTEMTE MÅL

Stavanger Eiendom (SE) er en egen virksomhet i Bymiljø og utbygging – og ivaretar funksjonen som kommunens byggeier.

1.2.2.1 HANDLINGS- OG ØKONOMIPLAN 2010-2013 (2011-2014)

Hovedmål for Stavanger Eiendom sin virksomhet (HØP 2010-2013):

Vi skal ha tilfredse leietakere i hensiktsmessige lokaler, bygg og boliger.

Høy brukertilfredshet skal oppnås ved å:

⁴ Listen er hentet fra KS: Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold. En veileder for folkevalgte og rådmenn.

- Gjennomføre bygge- og rehabiliteringsprosjekter gjennom omforente løsninger innen de gitte oppdragsrammene
- Forvalte eiendomsmassen slik at verdien ivaretas
- Ha høy utleiegrad av lokaler, bygg og boliger
- Byggene skal gjennomføres i nøktern god kvalitet og med høy arkitektonisk standard
- Lytte til – og samarbeide med brukerne av kommunens bygninger

Driftskonsekvenser av investeringer og prioriterte tiltak er trukket fram som sentrale punkt under drift. Bymiljø og utbygging får lagt inn økning i nettodriftsramme på grunnlag av økt bygningsareal. SE får økte driftsrammer til vedlikeholds- og renholdsutgifter knyttet til nye bygg. Inntekter økes gjennom å øke leienivået ihht. gjengs leie⁵.

Det trekkes fram at "rehabiliteringsplan for skolebygg ble første gang vedtatt av formannskapet i 1996" og " i 2003 ble det vedtatt at tempo for gjennomføringen av rehabiliteringsarbeidene for gjenstående skoler skulle fastsettes i de årlige handlings- og økonomiplaner". Skolene er gruppevis prioritert, og "de høyest prioriterte skolene vil bli søkt innpasset i foreliggende og kommende handlings- og økonomiplaner". Utbygging og rehabiliteringer av barnehager blir sagt å komme "relativt tidlig i perioden" mens utbygging av institusjoner på levekårsområdet blir sagt å "økes utover i planperioden".

Dett er et eksempel på at man i Stavanger kommune har arbeidet med det kjente vedlikeholdsetterslepet gjennom rehabiliteringsinnsats fra sektor til sektor.

Rådmannen foreslår i HØP 2011-2014 nye investeringsprosjekter som ikke var med i HØP 2010-2013: "rehabilitering/ oppgradering av bygg med betydelige behov, som f eks gamle svømme- og idrettshaller". Det foreslås innsparing/ merinntekter på 21,3 mill. kroner i 2011.

Det har de siste årene vært en betydelig økning i antall tyngre rehabiliteringsprosjekter – ikke bare svømme- og idrettshaller, men også innenfor verneverdige bygg og kommunale boliger. Det vil til sommeren bli fremlagt en sak til formannskapet som viser omfanget av vedlikeholdsbehovet.

1.2.2.2 SKOLEBRUKSPLAN 2008-2015

Planen tar for seg planlagte ombygginger/påbygginger og rehabiliteringer. Det er altså hovedsakelig snakk om kostnader som belastes investeringsbudsjettet i handlings- og økonomiplan. Likevel har vedlikehold fått et eget kapittel ved denne rulleringen.

Kommunen har her altså gjort et klart skille mellom drift og investeringer.

Av særlig interesse er kap. 7 i planen som viser til vedtak 08/09 i oppvekststyret "Svar på vedtak og oversendelsesforslag – Stavangerskolen 2008 innhold, kvalitet og utford-

⁵ Gjengs leie er den husleie man finner i sammenlignbare leiligheter hvor leieforholdet har vart en stund. Det foretas leiejustering basert på gjengs leie hvert tredje år (sak 3255/09 i Stavanger formannskap 19.11.2009).

ringer". I punkt 5 står det: *Utfordringer knyttet til løpende vedlikehold av våre skoler tas opp ved rullering av neste skolebruksplan.*

Det sies i planen: "Målsettingen for vedlikeholdet av kommunale bygninger er at de skal holdes i den stand de er." Planlagt vedlikehold er definert som større periodiske vedlikeholdsoppgaver. SE "utferdiger årlig tilstandsrapport for hvert enkelt skolebygg. Rapporten bygger på befaring der representanten fra Stavanger eiendom deltar sammen med Byggdrift og virksomhetsleder. Denne rapporten danner grunnlaget for det planlagte vedlikeholdet for en fireårs periode. Tilstandsgrad og konsekvensgrad avgjør prioritet." Tilstandsrapportene er også grunnlag for rehabilitering.

I arbeidet med å prioritere skolene som trenger å rehabiliteres har en gruppert skolene i grupper fra A-D. Prioritet A innebærer at "rehabilitering anbefales gjennomført så snart som mulig" (for skoler med stort arealunderskudd og/eller som ikke tidligere er rehabilitert). Dette gjelder Hafrsfjord, Hinna, Austbø, Åmøy, Gautesete og Ullandhaug. Til sammen beløper prosjektene seg til ca. kr 276 mill.⁶ Rehabilitering kan skje når det er satt av midler i Handlings- og økonomiplanen HØP.

Kristianslyst skole har formannskapet for øvrig vedtatt revet for deretter å oppføres som nybygg.

1.2.2.3 BARNEHAGEBRUKSPLAN 2011-2016

Det avsettes 18 mill. kroner "for å sette gamle og nedslitte barnehager i tilfredsstillende stand" i henhold til tekniske rapport fra 2010; tilstandsvurdering av utvalgte kommunale barnehager. Teknisk tilstandsvurdering av 31 eldre kommunale barnehager, utført av konsultentselskapet Prosjektil, konkluderer i mange av tilfellene med at det ikke vil være økonomisk forsvarlig å starte rehabilitering av bygningsmassen. Rapporten sier imidlertid at det er mulig å sette disse barnehagene i tilfredsstillende stand.

Videre presenteres nye barnehager som skal bygges og en som skal utvides. For å opprettholde full barnehagedekning satses det på barnehager lagt til områder med god adkomst og som kan benyttes av flere bydeler. Det skal satses på "utbygging av større enheter, noe som gir driftsmessige og økonomiske fordeler". Hver bydel blir tatt for seg mht. "økning av kapasitet" og/eller "teknisk tilstand gamle barnehager" samt "kostnader".

1.2.2.4 DISPOSISJONSPLAN FOR DRIFT, VEDLIKEHOLD OG REHABILITERING AV BOLIGER

Oppvekst og levekår, ved Boligforum, tildeler Stavanger kommunes boliger etter liste over ledige enheter oversendt fra Forvaltningsavdelingen. Boligforum tildelte i 2009 309 boliger, hvorav 35 representerer bytter (med kostnader i størrelsesorden 3,5 mill. kroner knyttet til seg).

⁶ Forslag til HØP 2011-2014 sier at rehabilitering av følgende skolebygg i den opprinnelige rehabiliteringsplanen fullføres som vedtatt i HØP 2010-2013: Hafrsfjord og Kristianslyst (Hinna, Smiodden, Åmøy, Austbø, Hundvåg og Gautesete utsettes). Det er satt av 699 mill. kroner til nybygg/rehabilitering av skoler 2011-2014.

Av totalt 1035 bygninger, som inneholder 2 543 leiligheter, er 2493 leiligheter regnet å være av "god standard"⁷, mens bare 50 regnes å ha "lav standard".

Drifts- og vedlikeholdsbudsjett for boliger utgjør for 2010 kr 101 448 000. Av dette sies kr 47 150 000 avsatt på "vedlikeholdsbudsjett" (de resterende kr 54,3 mill. går til andre driftsutgifter som forsikring, div serviceavtaler, linjeleier, faste driftsinstrukser, eienomsavgifter samt strøm og fellesutgifter til boligbyggelag). Utgifter til vedlikehold omfatter både ytre og indre vedlikehold, samt internkontroller.

Drifts- og vedlikeholdsmidler til boliger fordeler seg slik i budsjett for 2010:

- Driftsutgifter på kr 35,2 mill. (istandsetting av leiligheter etter utflytting⁸ og løpende drift i bebodde leiligheter/ straksvedlikehold).
- Planlagt vedlikehold på kr 11 mill. (utvendig maling og større istandsettingsarbeider). "I tillegg til skoleungdom/sommervikarer vil arbeidstreningsseksjonen bli benyttet til utvendige malingsoppgaver". Når det gjelder oppussing av leiligheter bebodde i mer enn 10 år vil en i først rekke "prioritere eldre i trygdeboliger med høy husleie, hvor en del av husleien blir avsatt til vedlikehold/oppussing".
- Diverse oppgaver på kr 950 000.

Det er satt opp **lister over prioriterte boliger i 2010** med hensyn til utvendig maling, diverse oppgaver, større istandsettingsarbeider og arbeid som utføres av arbeidstreningsseksjonen. Prioriterte prosjekter som belastes investeringsbudsjettet (rehabiliteringer) er også presentert.

Oversikt viser hva kr 16,5 mill i tilleggsmidler fra staten (krisepakken) har blitt brukt til: Fasaderehabiliteringer (bl.a. i Gamle Stavanger) og kjøkkeninnredninger.

- Det fremheves at det gjenstår ca 30 mill. kroner i etterslep på verneverdige bygg (har nå 15 av opprinnelig 50 boliger igjen).
- I tillegg vises det til et "estimert etterslep på ca 47,5 mill. kroner under langtidsplaner vedlikehold bolig 2010-2015. Totalt behov i neste 5 årsperiode utover dagens vedlikeholdsbudsjett blir da på ca 77,5 mill. Dersom dette skal ivaretas må posten planlagt vedlikehold styrkes med 15,5 mill. årlig"⁹.

I "Disposisjonsplan for drift, vedlikehold og rehabilitering av boliger 2011" kommenterer rådmannen framtidig vedlikeholdsbehov slik:

"Det ble ikke funnet plass til en slik økning i det stramme 2011 budsjettet og dette vil få følgende konsekvenser på lenger sikt innenfor boligforvaltningen

⁷ Leiligheter/bygninger som oppfyller Husbankens normer angående tilstrekkelig antall kvm i forhold til antall rom. Teknisk standard hvor isolering, isolerglass, nyere takteking og godt vedlikeholdte yttervegger er gjennomført.

⁸ Mellom 2000-2009 har det vært 3 317 befaringer og oppussinger i forbindelse med ut/innflytting.

⁹ Dagens 11 mill. kr til planlagt vedlikehold er en økning fra drøye 7,5 mill. kr i 2007, men en nedgang sammenlignet med 16 mill. kr i 2008.

- Vedlikeholdsoppgavene blir større og dyrere
- Verdiforringelsen av boligene øker.
- Flere henvendelser fra leietakere som ikke får gehør for forespørsler, gjerne med krav om redusert leie pga standard.
- Flere rapporterte helseplager blant leietakere grunnet trekkfulle vinduer og dører, fukt problematikk slik som drenering rundt hus, fukt skader på bad, og soppangrep.
- Økt frustrasjon fra naboer til kommunale boliger
- Vedlikehold som normalt ville bli dekket av Borettslaget kan i noen tilfeller måtte dekkes av kommunen selv. Dette dersom manglende vedlikehold fra andelseiers side blir ansett som uaktsomt."

1.2.2.5 VEDLIKEHOLD - TILSTANDSREGISTRERING OG OPPGRADERINGSBEHOV

I sak 5/09 i Kommunalstyret for miljø og utbygging 03.02.2009 ble resultatene fra den omtalte KS-rapporten presentert. Rådmannen kommenterer vedlikeholdssituasjonen slik:

"En helhetlig eiendomsstrategi er en forutsetning for planmessig vedlikehold. I hvilke grad Stavanger kommune har utarbeidet en slik en slik strategi som er kommunisert og implementert for alle parter (politisk, administrativt og operativ ledelse) er uklart. Der er mer klart at det i kommunen ikke har vært kultur for å utvikle vedlikeholdsstrategier med etablering av rutiner og analyser av nåværende og fremtidig vedlikeholdsbehov. Manglende planmessighet har vært en stor utfordring. Styringsinformasjon i form av vedlikeholdsplaner med oppfølgende vedlikeholdsrapporter har langt på vei vært fraværende. Selv om det er stort forbedringspotensial for eiendomsforvaltningen, er det ingen grunn til å anta at Stavanger kommune er verre stilt enn andre kommuner."

BRUK AV INTERNHUSLEIE

Bruk av internhusleie kan være et virkemiddel for bedre vedlikehold.

I nevnte sak 5/09 i omtaler rådmannen spørsmålet om internhusleie slik:

"Rapporten påpeker følgende fordeler med internhusleie som virkemiddel for bedre vedlikehold:

- gjøre brukerne og ansvarlige ledere kjent med hva lokalene rent faktisk koster kommunen å bruke
- danne grunnlag for kostnadsfordeling når flere virksomheter deler samme bygg
- kunne brukes i forbindelse med markedsvurderinger der eieralternativet vurderes opp imot eksterneleie.
- være grunnlag for budsjettfordeling mellom virksomheter
- kunne bidra til å stoppe uønsket vekst i areal og kostnader relatert til arealbruk
- være nødvendig i forbindelse med å utforme selvstendige resultatenheter.

Internhusleie vil tydeliggjøre balansen mellom eierrollen og brukerrollen. Brukerne vil, som betaler avtjenesten, i større grad kunne stille krav til eiendomsforvaltningen. Samtidig vil eiendomsforvaltningen også kunne stille krav til leietakerene som sikrer at eiendomsforvaltningen kan opprettholde sine forpliktelser."

Stavanger kommune har dermed en utfordring med å ta spørsmålet om internhusleie som virkemiddel inn i sin vedlikeholdspolitik.

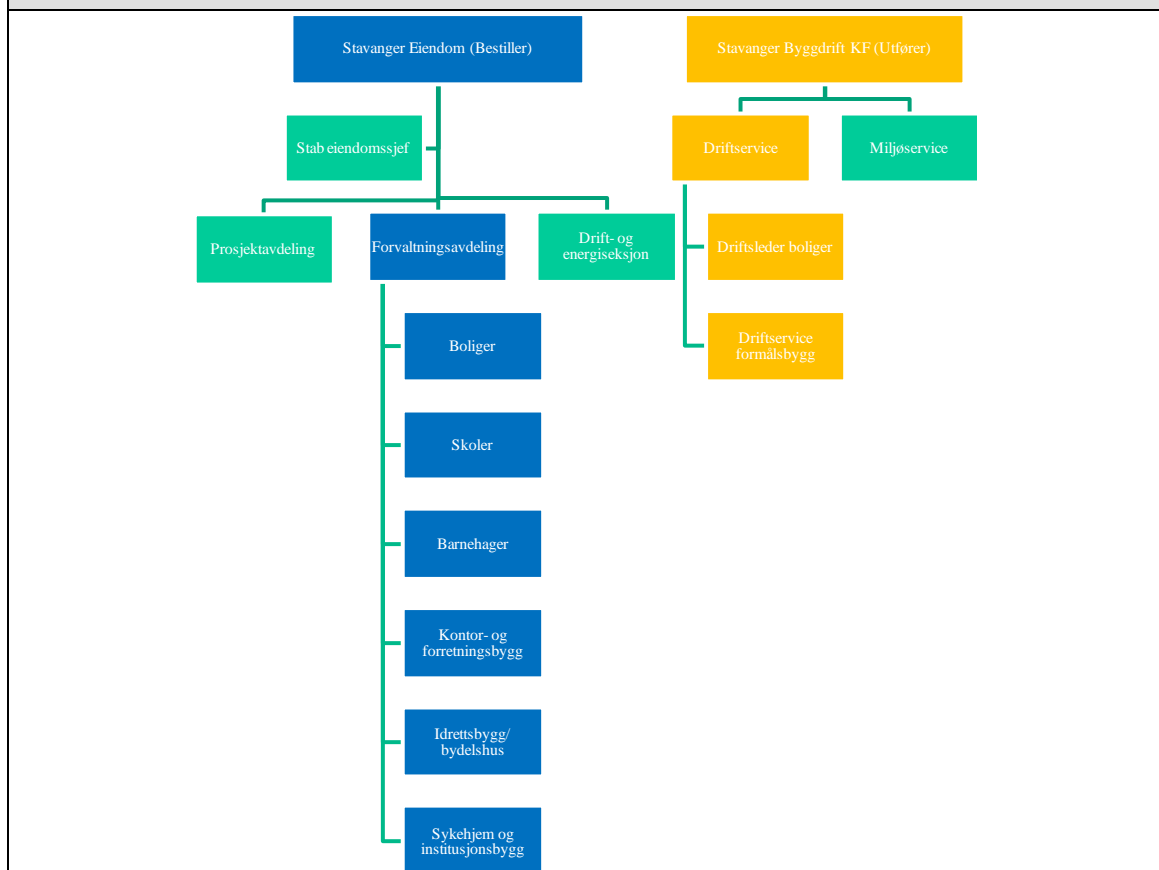
Kommunalstyret gjorde følgende vedtak i denne saken:

1. Det gjennomføres i løpet av 2009 tilstandsregistrering av de kommunale bygg.
2. Med utgangspunkt i registreringene skal det utarbeides en langsiktig plan for bærekraftig bygningsvedlikehold.

1.2.3 ORGANISERING

1.2.3.1 ORGANISERING AV EIENDOMSTJENESTEN

Figur 1 – Organisasjonskart Stavanger Eiendom og Stavanger Byggedrift KF



Kommunalstyret for miljø og utbygging (KMU) er Stavanger Eiendom sitt nærmeste overordnede politisk utvalg. Utvalget har som kommunens faste plan- og byggeutvalg "ansvar og myndighet ihht. vedtatt byggeinstruks for Stavanger kommune vedrørende prosjektering, bygging, drift og vedlikehold av kommunale bygg, uteområder og anlegg" (jf reglement for KMU). Stavanger bystyre er både virksomhetens og foretakets øverste organ og behandler saker som angår foretaket i henhold til kommunelovens bestemmelser og forskrifter som omhandler kommunale foretak. Bystyret er eneste organ som kan si opp Hovedavtale mellom Stavanger Eiendom og Stavanger Byggedrift (sak i KMU 26.01.2010).

STAVANGER EIENDOM (BESTILLER)

Stavanger Eiendom (SE) ivaretar, som virksomhet i Bymiljø og utbygging, kommunens huseierfunksjoner. SE består av; prosjektavdeling (20 årsverk), forvaltningsavdeling (13 årsverk).

Forvaltningsavdelingen har ansvar for drift og vedlikehold av kommunens bygningsmasse¹⁰. I dette ligger ansvar for planlegging av vedlikehold. *Bygningsansvarlige* (9 årsverk) har ansvar for de ulike bygningstypene: kontor- og forretningsbygg, boliger/omsorgsboliger, idrettsbygg/bydelshus, skoler, barnehager, sykehjem og institusjonsbygg. Boligadministrasjonen (3 årsverk) er knyttet til kontrakt, tildeling, orden og husleie på kommunale boliger.

DRIFT- OG ENERGISEKSJON

Drift- og energiseksjon ble opprettet i 2010 med ansvarsområder knyttet til energioppfølging av kommunale bygg og byggautomasjon (adgangskontroll, videoovervåking, alarmoverføring og sentralstyring av SD-anlegg). Den nye organisasjonsenhetens ansvar og arbeidsoppgaver, ressursbehov og finansiering er behandlet og enstemmig vedtatt av KMU i sak 38/10, 02.03.2010. Ut på våren/tidlig sommer 2011 skal seksjonen etter planen være besatt med 5,5 årsverk.

STAVANGER BYGGDRIFT KF (UTFØRER)

Stavanger Byggdrift (SBD) er et kommunalt foretak, heleid av Stavanger kommune. Foretaket står for løpende drifts- og renholdstjenester, samt vedlikeholdstjenester for bygninger tilhørende Stavanger kommune. SBD består av 1) Driftservice (80 årsverk) som forestår drift og vedlikehold av bygg forvaltet av SE. 2) Miljøservice (163 årsverk) som forestår renhold av bygg som forvaltes av SE. I tillegg er det administrasjon (6 årsverk) og kjøkken (8 årsverk).

SBD skal (i tillegg til drift og vedlikehold) følge opp, og være behjelpelige overfor, de entreprenørene som Stavanger eiendom har inngått avtaler med når det gjelder arbeid på bygningsmassen. Foretaket utfører tjenester etter bestilling fra Stavanger eiendom, eller etter fast pris ihht. kontrakt¹¹. Det er utviklet drifts- og vedlikeholdsinstruks for kommunens formålsbygg. Arbeidet skal utføres i henhold til beskrivelse.

I tillegg kommer "brukertjenester" der den enkelte virksomhet er kunde hos SBD eller andre (jfr. § 13 i internleieavtale).

¹⁰ Eiendomsmassen utgjør ca. 400 eiendommer pluss ca. 2 500 boliger som representerer ca. 750 000 kvm.

¹¹ Det er fremdeles avtale for perioden 2004-2005 mellom SE og SBD som gjelder for konkurranseutsatte driftstjenester.

1.2.4 VEDLIKEHOLDSSITUASJONEN I STAVANGER KOMMUNE

Basert på KS-prosjektet Vedlikehold i kommunesektoren (2008)

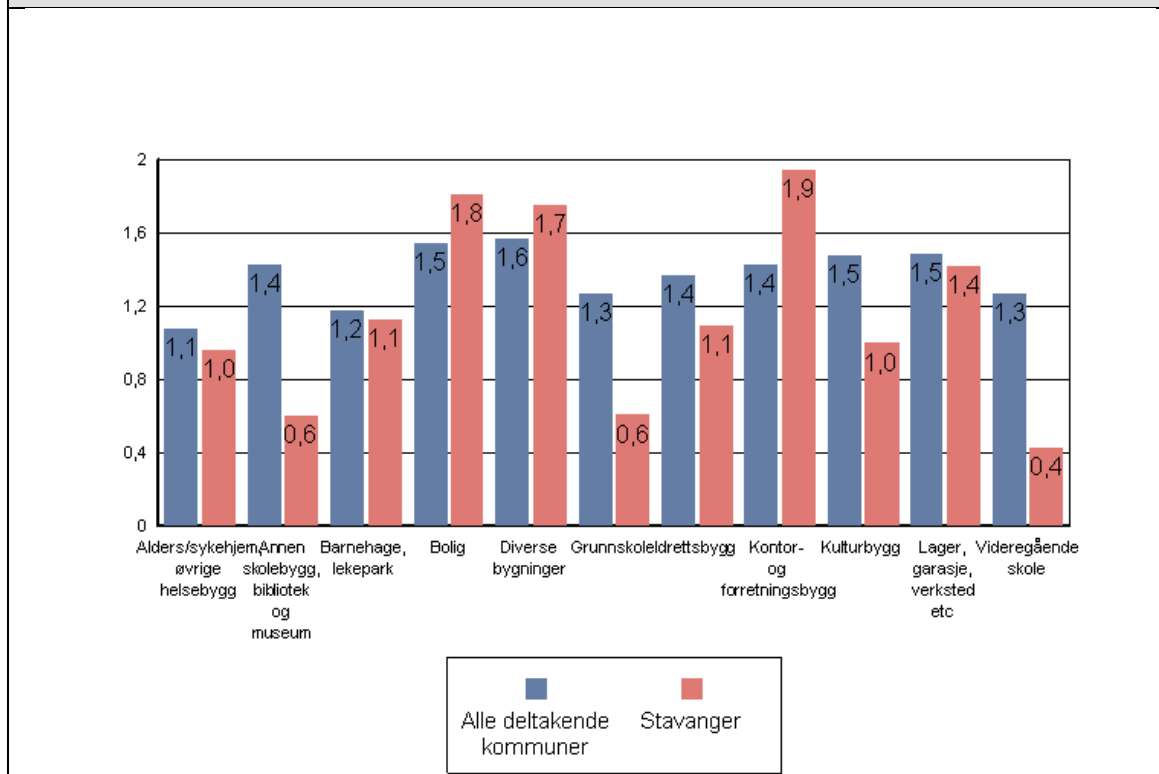
Prosjektet innebar tilstandsregistrering av kommunale bygg og å estimere kostnader for teknisk oppgradering. Kartleggingen ble gjort etter prinsipper i NS 3424 "Tilstandsanalyse av byggverk". Stavanger kommune, ved SE, gjennomførte en teknisk tilstandsregistrering av 690 bygninger, med et areal på 557 000 kvm.

Ut fra KS-undersøkelsen i 2008 kan vedlikeholdssituasjonen i Stavanger kommune beskrives slik:

Tabell 2 – Vedlikeholdssituasjonen i Stavanger kommune – basert på KS-rapport 2008		
	Prosentandel av bygningsmassen Stavanger	Prosentandel av bygningsmassen alle delt. kommuner
Kategori 0 – Ingen Symptomer	35	19
Kategori 1 – Svake symptomer	31	42
Kategori 2 – Middels kraftige symptomer	30	31
Kategori 3 – Kraftige symptomer	4	7

Oversikten viser at Stavanger kommune har 66 % av sin bygningsmasse i de to beste kategoriene, mens landsgjennomsnittet ligger på 61 %. Dette er et uttrykk for at kommunen har vedlikeholdssituasjon som er noe mer positiv enn andre kommuner. Likevel sies oppgraderingsbehovet å være stort. Det er særlig på eiendomsgruppene kontor og forretningsbygg og boliger Stavanger kommune har en dårligere teknisk tilstand enn landsgjennomsnittet. På den andre siden har skolebygg i Stavanger en tilstandsgrad som er mye bedre enn landsgjennomsnittet. Dette gjenspeiler den store investeringen i skolerehabilitering.

Dette er antagelig også et uttrykk for en prioritering fra kommunens side, slik at bygg på et område er rehabilitert foran andre.

Figur 2 – Oversikt over vektet teknisk tilstandsgrad fordelt på bygningstyper for Stavanger kommune, og som et gjennomsnitt av de deltakende kommuner

Rådmannen kommenterer at lav teknisk tilstandsgrad på kontor- og forretningsbygg skyldes kjøp av gamle bygg.

Basert på rådmannens vurderinger:

Rådmannen kommenterer KS-prosjektet slik:

"Tilstanden er generelt noe bedre enn hva som kunne forventes ut fra tidligere kartlegginger, noe som indikerer at det er gjennomført flere oppgraderings-, ombyggings- og nybyggprosjekter i de senere årene. Selv om Stavanger kommune har en tilstandsgrad som gjennomsnittelig er bedre enn gjennomsnittet av de 127 kartlagte kommunene/fylkeskommunene er oppgraderingsbehovet fremdeles stort, og vil være avhengig av hvilket ambisjonsnivå man ønsker å legge til grunn.¹²

Andre tilstandsvurderinger:

Stavanger kommune har det siste tiåret også presentert følgende tilstandsvurderinger:

- Rehabiliteringsplan for idretts- og fritidsbygg (2002)
- Tilstandsvurdering av verneverdige bygg (2004)
- Oversikt over etterslep vedlikehold på idrettsbygg (2010)
- Tilstandsvurdering av utvalgte kommunale barnehager (2010)

Basert på brukernes vurderinger

¹² Rådmannens vurdering i sak 5/09 i Kommunalstyret for miljø og utbygging: Vedlikehold - Tilstandsregistrering og oppgraderingsbehov

Vi har spurt brukerne om deres vurderinger av vedlikeholdt i det bygget de benytter: 162 virksomhetsledere og fagsjefer ble spurt – 111 av disse har svart. Vi får også her et bilde av at Stavanger kommunes bygningsmasse har et betydelig vedlikeholdsbehov. På spørsmålet om "mitt bygg samlet sett er meget godt vedlikeholdt", svarer brukerne ca 3,3 på en skala fra 1 til 6. Dette er et utsagn som er mer negativt enn positivt, og også dårligere enn andre kommuner hvor Rogaland Revisjon har gjort tilsvarende undersøkelser.

Tabell 3 – Sammenligning av brukernes vurderinger i ulike undersøkte kommuner/fylkesk.

Samlet	Sandnes	Sola	Hå	Stavanger	Rogaland fk
7: Mitt bygg er samlet sett meget godt vedlikeholdt	3,5	3,6	3,9	3,3	4,1

1.2.5 BRUKERNES VURDERINGER

Det er altså gjennomført en Quest-back undersøkelsene for å få et inntrykk av hvordan brukerne/ "leietakerne" opplever ulike sider ved vedlikeholdssituasjonen. Oversiktene nedenfor baserer seg på 111 svar virksomhetsledere/fagsjefer i kommunen,

Vi har bedt dem ta stilling til en del påstander. Disse er positivt formulert, og respondentene har kunnet gradere dem på en skala fra 1 til 6, der lav score betyr at en er uenig og høy score betyr at en er enig. En score på over 3,5 er altså mer positiv enn negativ.

1.2.5.1 OVERSIKT OVER VEDLIKEHOLDSBEHOV

Det er generelt negativ oppfattelse av i hvilken grad eiendomsansvarlige har oversikt over vedlikeholdsbehov (jf tabell 4). Virksomhetsledere innenfor gruppen Helse og sosial bedømmer imidlertid oversikten til eiendomsansvarlige å være vesentlig dårligere enn tilsvarende innen Barn og unge.

Tabell 4 – Oppfatninger om eiendomsansvarliges oversikt over vedlikeholdsbehovet (N:110)

Spørsmål	Barn og unge	Helse og sosial	Samlet
Jeg oppfatter at kommunens eiendomsansvarlige har tilfredsstillende oversikt over vedlikeholdsbehovet for mitt bygg	3,08	2,50	3,04

1.2.5.2 HVEM GIS DET OFTEST TILBAKEMELDING TIL?

Den neste oversikten skiller seg fra de resterende i den forstand at den ikke viser noen score på en skala. Den forteller noe om lederes kontaktmønster.

Tabell 5 – Hvem virksomhetsledere oftest gir tilbakemelding til angående vedlikehold (N:111)

Utvalg (andel)	Barn og unge (73 %)	Helse og sosial (21,6 %)	Samlet ¹³
Vaktmester	79 % (N:64)	50 % (N:12)	70,3 %
Ringer eiendomstjenesten	4,9 % (N:4)	29,2 % (N:7)	10,8 %
Mail til eiendomstjenesten	8,6 % (N:7)	0 % (N:0)	9,0 %
Annet	7,4 % (N:6)	20,8 % (N:5)	9,9 %
Totalt	100 %	100 %	100,0 %

Tabellen viser at majoriteten av virksomhetsledere og fagsjefer innen områdene vi har definert som "Barn og unge" og "Helse og sosial" oftest *kontakter vaktmester* (SBD) når de skal gi tilbakemelding om noe som har med bygningsvedlikehold å gjøre.

Det er ledere innen området Barn og unge som i størst grad oftest gir tilbakemelding til vaktmester (79 %). Videre er svarene innen dette området fordelt ganske jevnt på de andre alternativene. I kategorien "annet" blir det spesifisert "tar vedlikeholdet selv", "en av skolens ansatte har en viss vaktmesterfunksjon" og "Stavanger byggdrift"¹⁴.

Halvparten av lederne innen området Helse og sosial gir oftest tilbakemelding til vaktmester mens resten fordeler seg i to grupper. En gruppe *ringer* oftest til eiendomstjenesten (29 %) og den andre svarer "annet" (21 %). I den siste kategorien er det spesifisert "privat utleier/ vaktmester til privat utleier" og "melder inn til byggdrift".

1.2.5.3 AVKLART ANSVARSFORHOLD MELLOM LEIETAKERE OG EIENDOMSTJENESTEN?

Tabellen (og kommende tabeller og figurer) viser gjennomsnitt av hvor enig/uenig en er i den positive formuleringen på en skala fra 1-6, der lav score betyr at en er uenig og høy score betyr at en er enig.

Tabell 6 – Opplevelse av avklart ansvarsforhold. Gjennomsnitt av hvor enig/uenig en er i den positive formuleringen på skala fra 1-6. 1 for uenig og 6 for enig (N: 111)

Spørsmål	Barn og unge	Helse og sosial	Samlet
Det er et avklart ansvarsforhold mellom kommunens eiendoms-enhet og meg som leietaker/bruker	4,11	3,09	3,98

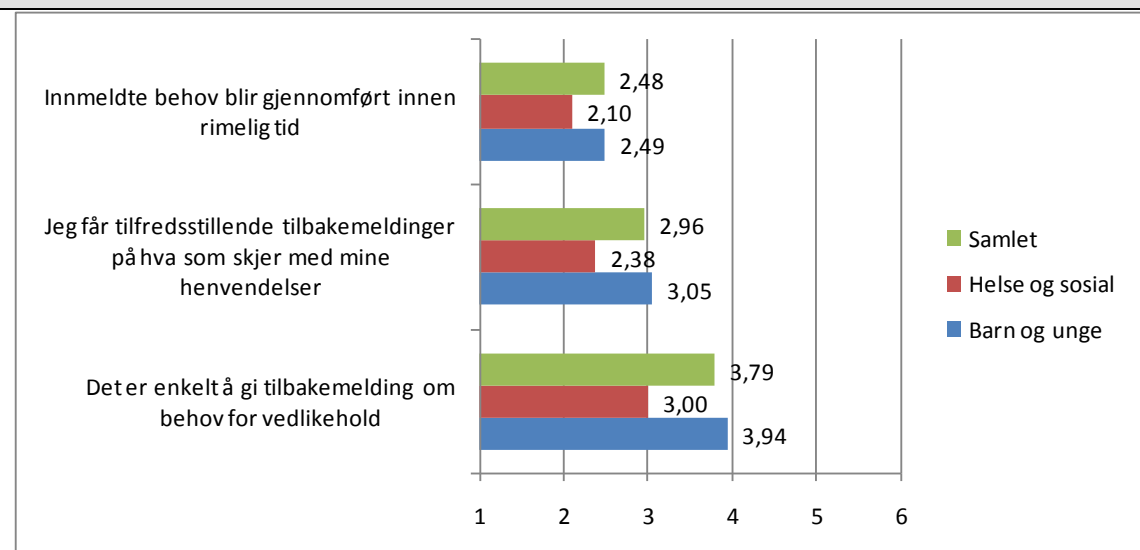
Det viser seg å være svært stor differanse mellom ledere innen områdene definert som Barn og unge og Helse og sosial når det gjelder opplevelse av avklart ansvarsforhold.

¹³ Samlet utvalg inkluderer "Tekniske tjenester" og "Sentraladministrasjon", som begge utgjør 2,7 % (3) hver.

¹⁴ Det må antas at flere som har svart at de oftest ringer/mailer eiendomstjenesten her mener Stavanger Byggdrift.

1.2.5.4 TILBAKEMELDING OG OPPFØLGING

Figur 3 - Opplevelse av kommunikasjonen og resultater (N:111)



Oversikten viser at ledere har en negativ vurdering av tilbakemeldinger og gjennomføringer av innmeldte behov. I gruppen Barn og unge vurderer man gjennomgående kommunikasjonen med eiendomstjenesten og resultater av denne bedre enn ledere innen Helse og sosial.

1.2.5.5 BRUKERES OPPLEVELSE AV VEDLIKEHOLD AV EGET BYGG

De to store gruppene vurderer vedlikeholdet av eget bygg likt. Det er interessant at samlet score er bedre enn score fra begge de store gruppene. Teknisk og sentraladministrasjon trekker altså opp vurderingen.

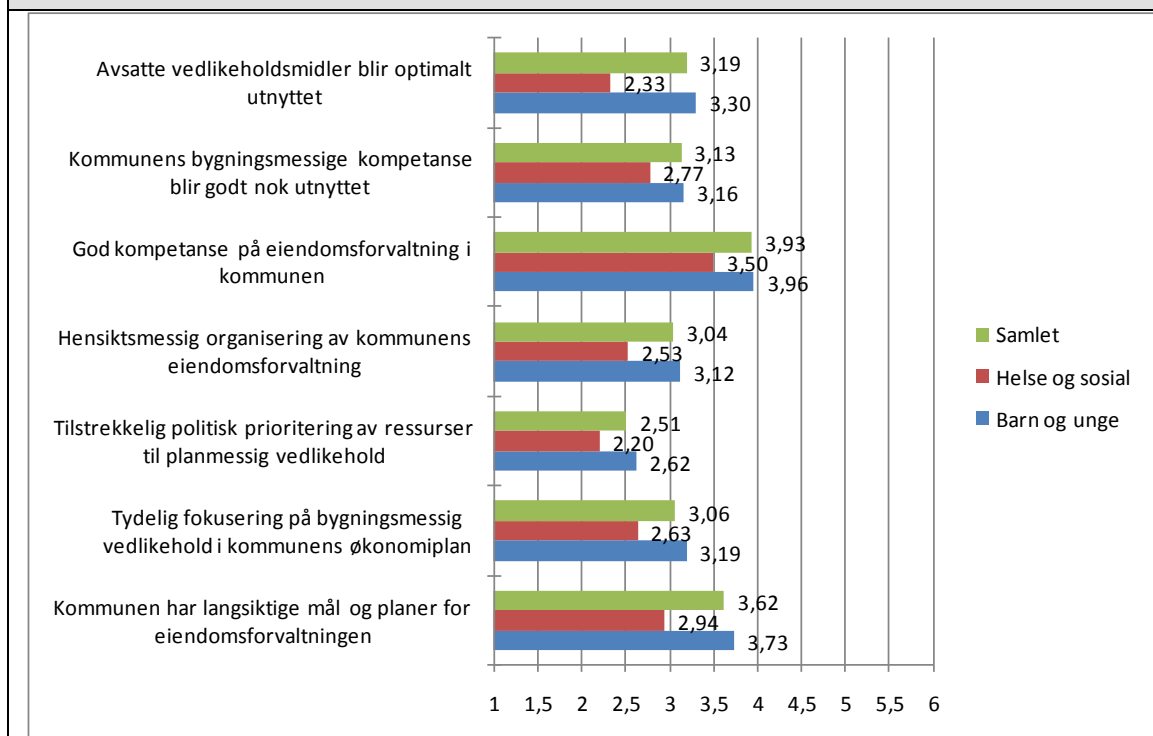
Tabell 7 – Brukeres opplevelse av vedlikeholdet av eget bygg (N:110)

Spørsmål	Barn og unge	Helse og sosial	Samlet
Mitt bygg er samlet sett meget godt vedlikeholdt	3,27	3,25	3,34

1.2.5.6 KRITISKE SUKSESSFaktorER FOR VEDLIKEHOLD

NOU 2004:22 "Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren" presenterer en rekke kritiske suksessfaktorer knyttet til vedlikehold. Vi omgjorde faktorene til påstander som vi ba respondentene ta stilling til.

Vårt spørsmål lød: "Hvor dekkende er de for kommunen sett fra ditt ståsted?" Respondentene ble bedt om å si seg enig eller uenig langs en skala fra 1 til 6.

Figur 4 - Gjennomsnittlig enighet i framsatte påstander knyttet til vedlikehold (N:110)

Tilbakemeldingene på kritiske suksessfaktorer er gjennomgående mer negativ enn positiv. Lederne er kritiske både til den politiske prioriteringen av vedlikeholdsarbeidet og også til organiseringen på dette området, mens de gir en mer positiv vurdering av kompetansen innenfor eiendomsforvaltning i kommunen.

Vi ser også at det er interne forskjeller ved at lederne innenfor Barn og unge gir bedre score på alle suksessfaktorene enn lederne innenfor Helse og sosial.

1.2.6 SYSTEM FOR PLANLEGGING OG STYRING

Planlegging og styring av Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av bygg skal skje ved hjelp av eiendomsforvaltningssystemet FacilityStation (FS). Det er for de fleste kategorier bygg ikke fullstendig og systematisk planlegging i FS. Dette kompenseres i stor grad av at det blir gjort planarbeid for de enkelte bygningskategorier (for eksempel "Disposisjonsplan for drift, vedlikehold og rehabilitering av boliger").

1.2.6.1 FACILITYSTATION

Eiendomsforvaltningssystemet har inndeling etter eiendomsgruppe/bygningskategori: Skoler, helsebygg, boliger, idrettsbygg, bydels- og fritidsbygg, barnehager, administrasjonsbygg. Dette samsvarer med den inndelingen som er gjort organisatorisk med de forskjellige bygningsansvarlige.

Under hver eiendomsgruppe (for eksempel skoler) er det spesifisert mer i detalj hva slags bygg det er snakk om (for eksempel barneskole), helt ned til hver eiendom/institusjon (for eksempel Auglend skole) og enkeltbygning (for eksempel hovedbygg A-D). Her står oppført adresse, byggeår og totalt bruttoareal.

Under fanen "Budsjett (drift og vedlikehold)" ligger fullstendig oversikt for årene 2005-2010 på alle budsjettgrupper (eiendomsgrupper). For hver budsjettgruppe får en oversikt over "disposisjonsregnskap" med detaljer for avtaler innen forvaltning, drift og vedlikehold. Videre ligger de enkelte arbeidsordrer med attestering og anvisning for det enkelte bygg fra SE (forvaltning) og utkvittering fra SBD (driftsenhet). Under "detaljer for avtale" er for årene fram til 2009 vedlikeholdskostnader for gruppene definert med kode 4.¹⁵ For 2009 er det bare de kostnadene som er fra avtaler foregående år (2008) som er definert med kode 4.¹⁶

Tilstandsregistreringer skal i hht. saksframlegg i KMU, sak 5/09, legges inn i fagavdelingens datasystem for eiendomsforvaltning for å få en mer nøyaktig oversikt over vedlikeholds- og oppgraderingsbehovet. Tilstandsregistreringen "vil bli lagt til grunn for vedlikeholdsplanleggingen, og planlegges å danne grunnlag for budsjettprosessen for vedlikeholdet på de kommunale bygg".

Under fanen "Tilstandsanalyse" ligger i teorien alle tilstandsregistreringer som er gjort for alle bygninger. Dette er imidlertid ikke tilfelle i dag. Det er (og har vært) en ulik praksis blant de eiendomsansvarlige for hvorvidt de registrerer i FS. Innen idrettsbygg har tilstandsgrad blitt registrert i FS, mens registrering i andre eiendomsgrupper er (og har vært) delvis, svært mangelfull eller fraværende.

Tabell 8 – Registreringer av eiendommer/institusjoner med tilstandsgrad i FS 2009

Gruppenavn	Registrert	TG
Skoler	5	ja
Helsebygg	5	ja
Boliger	0	
Idrettsbygg	12	ja
Bydels- og fritidsbygg	1	ja
Barnehager	1	ja
Administrasjonsbygg	0	
Sum	24	

Under fanen "Forebyggende vedlikehold" ligger "Driftsinstruks" innen brann, bygg, elektro, heiser, HMS, utendørs VVS og VVS. Dessuten ligger "Tjenester" som drift idrettsbygg (periodisk), presteboliger (løpende), serviceavtale (periodisk) og renhold (periodisk) for de aktuelle eiendommer/lokaler.

¹⁵

¹⁶ Unntak er budsjettgruppen "Boliger", der vedlikeholdskostnader i 2009 er kodet 4.

1.2.6.2 TILSTANDSVURDERINGER OG ETTERSLEP FRAMSTILT I KS-RAPPORTEN¹⁷

TILSTANDSVURDERINGER

Prosjektet innebar tilstandsregistrering av kommunale bygg og å estimere kostnader for teknisk oppgradering. Kartleggingen ble gjort etter prinsipper i NS 3424 "Tilstandsanalyse av byggverk". Stavanger kommune, ved SE, gjennomførte en teknisk tilstandsregistrering av 690 bygninger, med et areal på 557 000 kvm ([jf tabell i vedlegg](#)).

Tilstanden sies generelt å være "noe bedre enn hva som kunne forventes ut fra tidligere kartlegginger, noe som indikerer at det er gjennomført flere oppgraderings-, ombyggings- og nybyggprosjekter i de senere årene". Stavanger kommune har for de fleste bygningstyper en tilstandsgrad som er bedre enn for gjennomsnittet av de 127 kartlagte kommunene/fylkeskommunene ([jf tabell i vedlegg](#)). Likevel sies oppgraderingsbehovet å være stort. Det er særlig på eiendomsgruppene kontor og forretningsbygg og boliger Stavanger kommune har en dårligere teknisk tilstand enn landsgjennomsnittet. På den andre siden har skolebygg i Stavanger en tilstandsgrad som er mye bedre enn landsgjennomsnittet. Dette gjenspeiler den store investeringen i skolerehabilitering.

ETTERSLEP

Undersøkelsen i 2008 viste at "samlet estimert oppgraderingsbehov" for Stavanger kommune sine kartlagte bygg (fordelt på en kort periode 0-5 år og en lang periode 6-10 år) var på **kr 1,86 mrd.** forutsatt at en legger opp til ambisjonsnivå A; alle komponenter har minst tilstandsgrad 1 (nest best). Dersom ambisjonsnivå B legges til grunn; alle komponenter har minst tilstandsgrad 2, og *utvalgte* enkeltkomponenter skal ha tilstandsgrad 1 vil estimert oppgraderingsbehov for Stavanger være kr 1,34 mrd¹⁸.

Tabell 9 – Oversikt over estimert oppgraderingsbehov for Stavanger kommune fordelt på to ulike ambisjonsnivå og to tidsperioder.				
	Ambisjonsnivå A		Ambisjonsnivå B	
	Kr	Kr/m ²	Kr	Kr/m ²
Kort periode 0-5 år	669 300 000	1 202	669 300 000	1 202
Lang periode 6-10 år	1 192 500 000	2 141	667 200 000	1 198
Totalt	1 861 800 000	3 343	1 336 500 000	2 400

¹⁷ KS-prosjektet Vedlikehold i kommunesektoren (2008)

¹⁸ Etter NS 3424 Tilstandsanalyse av byggverk er det følgende gradering av tilstandsgrad:

Tilstandsgrad 0: Ingen symptomer

Tilstandsgrad 1: Svake symptomer

Tilstandsgrad 2: Middels kraftige symptomer

Tilstandsgrad 3: Kraftige symptomer

Det er ikke gjort nye beregninger av etterslep i 2009, men dette "regnes ikke å ha gått ned siden sist". Totalt etterslep for å komme opp på god standard (ambisjon A) regnes i 2010 å være på ca 1,8 mrd. kroner.

1.3 VEDLIKEHOLDSKOSTNADER

1.3.1 KILDER OG KRITERIER FOR KOSTNADSUTVIKLING

I denne delen presenteres Stavanger kommunes *praksis for føring* av utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV), *førte* kostnader til FDV og innrapporterte kostnader til vedlikehold. Kostnader føres både i økonomisystemet Unique og i eiendomsforvaltningssystemet Facility Station (FS). Fra regnskapsåret 2008 har KOSTRA hatt rapportering på utgifter til kommunale formålsbygg. Grunnlaget for denne rapporteringen er tall fra Unique. Forskjellige funksjoner inngår i tjenesteområdet "Eiendom", og dette blir sett opp mot registrert areal på de ulike typer formålsbygg. I del 1.5.1. vurderes føring av utgifter og faktiske kostnader opp mot spesifikke kriterier.

1.3.2 FDV-UTGIFTER

Det er stor variasjon i kommuners praksis for føring og rapportering av midler brukt til vedlikehold. Dette ser vi bl.a. gjennom det nystartede nettverket "Kommunal eiendomsforvaltning" for ASSS- kommunene. Nettverket startet felles gjennomgang av regnskapspraksis for utgifter til eiendomsforvaltning i 2009. Det erkjennes at det er "ulik tolkningspraksis" innen de nye rapporteringene i KOSTRA. Internt i Stavanger kommune har det også fram til nylig vært ulik forståelse av hvilke kostnader som skal rapporteres på de ulike KOSTRA-funksjoner. Videre har det vært uklart hvilke arealer som skal regnes med (som nevner i brøken for utgifter per kvadratmeter). Usikkerheten rundt rapporterte tall øker ytterligere siden det på konsernnivå er snakk om et kommunalt foretak, som også skal rapportere inn på rette funksjoner.

Det er ulik praksis for kontering i FS og økonomisystemet Unique i Stavanger kommune. Det føres en del på vedlikehold i Unique som ligger under drift i FS (innebærer høyere vedlikeholdstall i Unique). Forvaltningsutgifter, driftsutgifter og vedlikeholdsutgifter blir i henhold til Norsk Standard (NS 3454) gitt henholdsvis kode 2, 3 og 4 i FS. Det blir vist til NS 3454 i kolonnen med "type kostnad" i kommunen sitt eiendomsforvaltningssystem.

Føring av kostnader kompliseres ytterligere når det er snakk om en bestiller-utfører organisering. Det er formulert prosedyre (datert 19. juni 2008) for bestilling og fakturering i FS (prosedyren er noe modifisert):

1. For alle bygningsrelaterte kostnader foretar SE Forvaltning alle bestillinger i FS sin budsjettmodul. Bestillingene opprettes under ulike avtaler pr tjenester og konteres etter NS 3454 kontoplanen (jf tabell 4 i [vedlegg](#)).
2. Byggdrift (BD) henter alle sine bestillinger via Driftsentralen etter at disse er bestilt i Budsjettmodulen under de ulike avtalene.

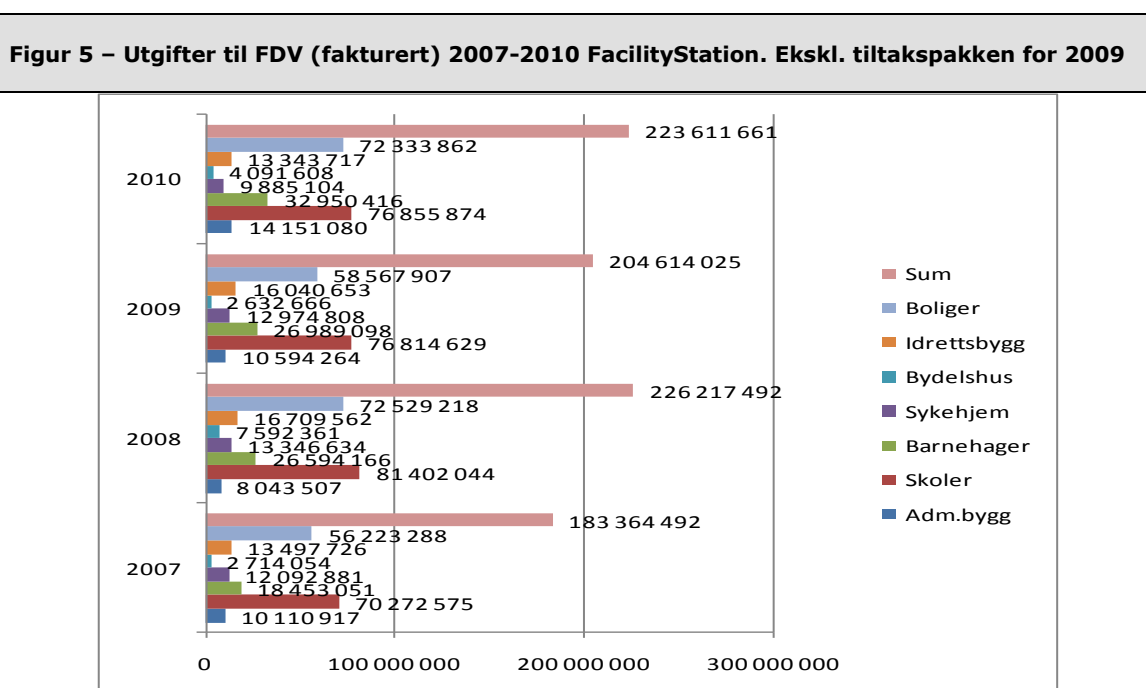
3. Fakturering fra SBD foretas ved samlefactura og belastningsfiler til SK-regnskap. Faste avtaler faktureres forskuddsvis pr kvartal, og rammeavtaler faktureres etterskuddsvis pr måned.
4. SE tar ut rapporter fra FS med 15 dagers kontroll på feilfakturering. Anmerkning av feil sendes SBD. Rapporten konteres, attesteres og anvises. Kopi til SK-regnskap og Byggdrift.
5. Bestillinger til eksterne leverandører foretar SE-Forvaltning i Budsjettmodulen og sender bestilling til leverandør, som sender faktura til SK-regnskap for behandling i Unique fakturabehandling.

Det er i fagsystemet automatiserte avgrensninger for registrering av kostnader i form av "krysskobling med regnskapskontoplan" i Unique (tabell 5 i [vedlegg](#)). For å sikre god praksis er det i tillegg avgjørende med godt faglig skjønn og god kommunikasjon mellom Forvaltningsavdelingen, SK-regnskap og Byggdrift.

I henhold til Norsk Standard (NS 3454) defineres vedlikehold som: *Tiltak som er nødvendig for å opprettholde byggverket på et fastsatt kvalitetsnivå og derved gjøre det mulig å bruke det til sitt tiltenkte formål innenfor en gitt brukstid.* I henhold til standarden innebærer vedlikeholdskostnader "planlagt vedlikehold" og "utskiftninger". Kostnader til istandsetting etter utflytting og hærverk samt oppfølging av serviceavtaler kommer under driftskostnader.

For å få et inntrykk av samlet bilde, uten hensyn til skillet mellom forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) har vi satt opp utviklingen av samlede FDV-utgifter i tabell. Det blir av ledelsen i SE sagt å være "gode tall" i FacilityStation (FS) fra 2007.

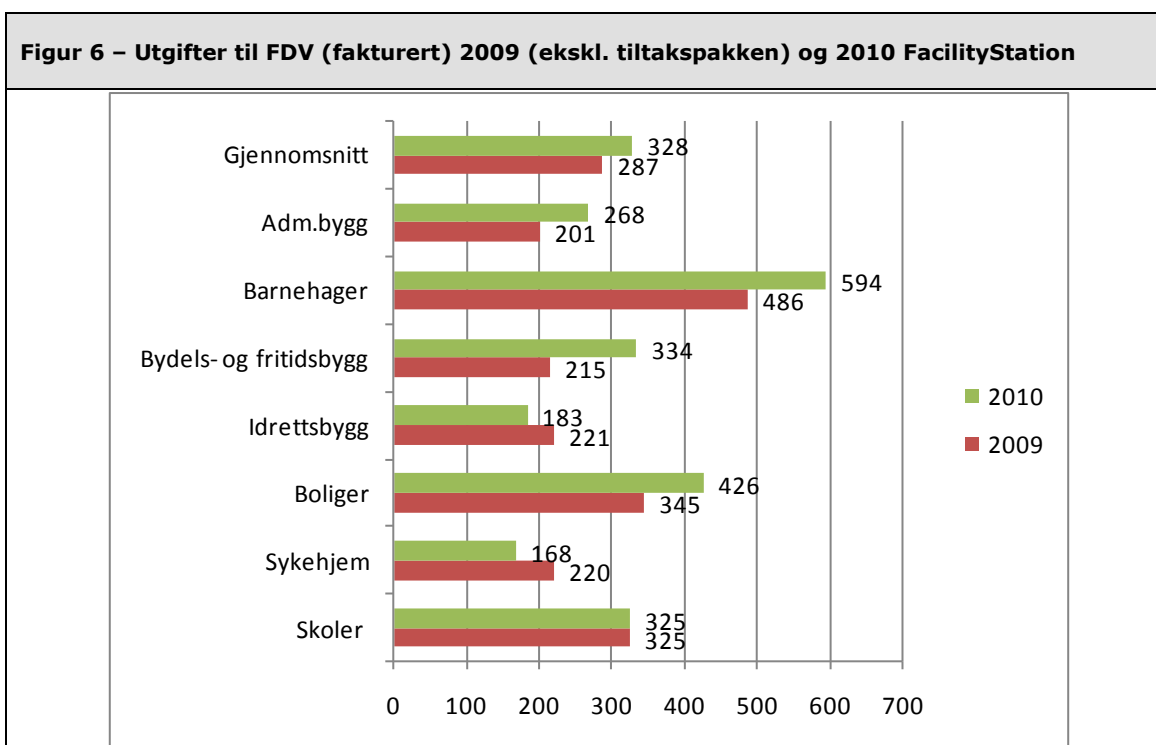
Ingen av de knapt 70 mill. kronene brukt til byggprosjekter- og tiltak i forbindelse med den statlige tiltakspakken i 2009 er med i denne oversikten, så tallene er på dette grunnlag sammenlignbare for alle årene.



Driftsutgifter i forbindelse med Legionella-forebygging utgjorde i 2008 kr 5 mill. og i 2009 kr 3,5 mill. Disse utgiftene utgjør med andre ord en liten del av nedgangen i ordinære FDV-utgifter fra 2008 til 2009 (eksklusiv tiltakspakken). Nedgangen har fortsatt i 2010 som en følge av at tiltak har vist seg å ikke ha effekt.

I regnskap for 2007 ser vi at kr 8 738 847 ble brukt på prosjekt (1019 Asbest) for å fjerne asbest i bygg. Disse utgiftene er ikke med i FacilityStation, men ført på Fellesutgifter (ansvar 800015).

1.3.2.1 UTGIFTER PER KVADRATMETER TIL FDV



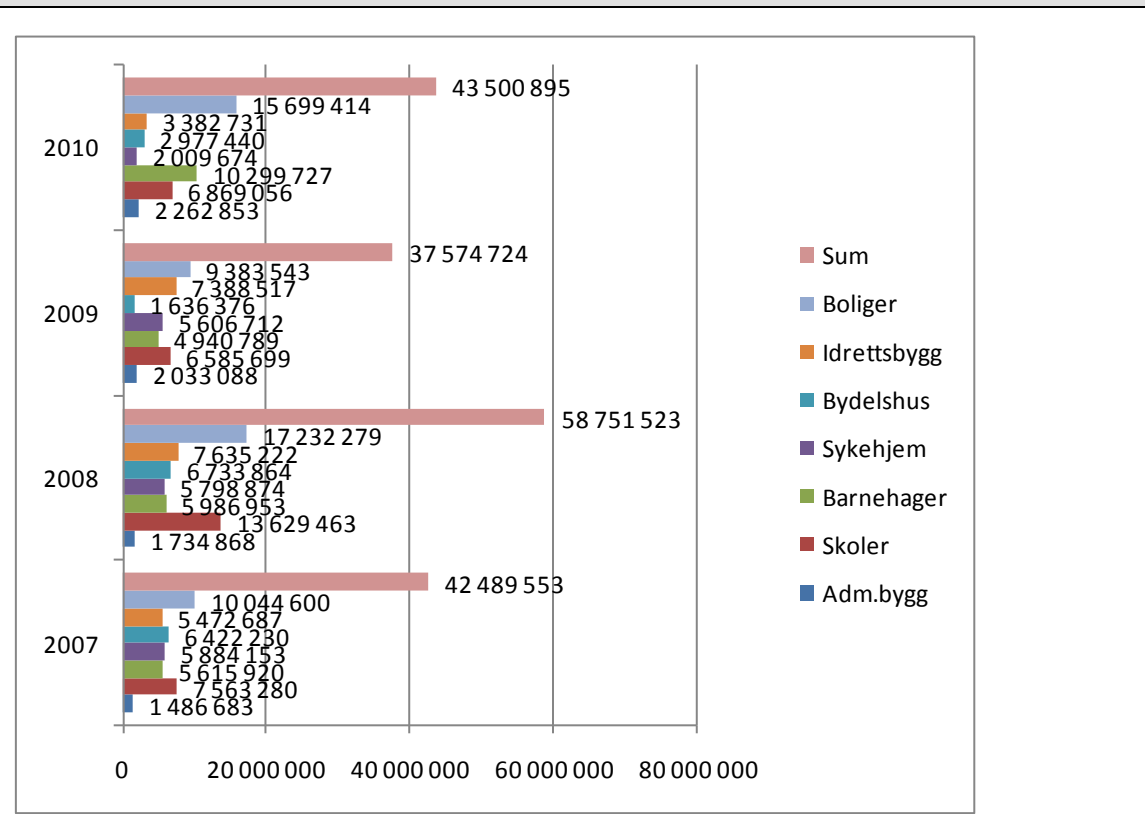
Med utgangspunkt i areal per eiendomsgruppe ved årsskiftet 2009/2010 og tilsvarende utgifter til FDV for disse har vi satt opp utgifter per kvadratmeter i tabell. Utgifter per kvadratmeter de to årene baserer seg på identiske arealtall. På grunnlag av dette må det tas forbehold om endringer som har skjedd fra 2009 til 2010. Det er dessuten viktig å understreke at det hefter en del usikkerhet rundt arealtallene for boliger. Det er av Forvaltningsavdelingen gjort et anslag på ca 170 000 kvm for denne eiendomsgruppen.

1.3.3 UTGIFTER TIL VEDLIKEHOLD (2007-2010)

FS differensierer i større grad enn Unique mellom utgifter til løpende drift og utgifter til vedlikehold. Unique har med en god del driftsutgifter i utgifter til vedlikehold. Vi har derfor valgt å hente tall for vedlikeholdsutgifter fra FS.

Det er snakk om utgifter fakturert for vedlikeholdsoppdrag i henhold til fastpris-/rammeavtale eller bestilt (av SE) et gitt år (2007-2010). Som det kommer fram under beskrivelsen av FacilityStation i neste del (organisering og styring) er det for 2009 bare de kostnadene som er fra avtaler inngått i 2008 som ligger kodet som vedlikehold (kode 4 etter NS 3454). Beløpene i figur 7 er samlede utgifter til vedlikehold et gitt år. Gjennom FS får en tilgang til summerte kostnader til vedlikeholdstiltak (etter kontokode 4 i henhold til NS 3454).

Figur 7 – Utgifter til vedlikehold (fakturert) 2007-2010 (ekskl. tiltakspakken) FacilityStation



Som det går fram av figuren har det vært store svingninger i utgifter til vedlikehold de siste årene. Vi ser, sett opp mot figur 5, at utgifter til vedlikehold utgjør en mindre del av ordinære FDV midler. Videre ser vi at det er ordinære utgifter til vedlikehold som representerer den samlede nedgangen i ordinære FDV utgifter fra 2008 til 2009.

Det er viktig å påpeke at de ekstraordinære midlene tilført i forbindelse med tiltakspakken ikke er med i oversikten for 2009. Videre må nedgang i ordinære utgifter til vedlikehold fra 2008 til 2009 ses i sammenheng med en *økning* på vel 500 mill. kroner i brutto investeringsutgifter mellom disse årene.

1.3.3.1 STATLIG TILTAKSPAKKE 2009

Tiltakspakken beløp seg til kr 81 mill. Tilskuddet skulle nyttes til tiltak innen vedlikehold, rehabilitering og oppgradering av kommunal infrastruktur, herunder bygg. Formålet var å ta igjen noe av vedlikeholdsetterslepet. Tilskuddet ble fordelt på

KOSTRA-funksjoner (i parentes). Anvendelsen av tilskuddet i 2009 kommer fram i "drifts- og investeringsregnskapet 2009", "midler avsatt til bundet drifts- og investeringsfond" og såkalte "andre funksjoner".

Tabell 10 – Bruk av tilskudd i tiltakspakken på ulike lokaler/bygg (i 1000 kroner)				
			Drift og investering 2009	Drifts- og inv. fond
Administrasjonslokaler (130):		485	vedlikehold	1 515
Førskolelokaler (221):		1 458	vedlikehold	5 542
Skolelokaler (222):		11 970	drift/invest.	530
Institusjonslokaler (261):		6 613	vedlikehold	-612
Komm. disponerte boliger (265):		9 688	vedlikehold	6 812
Idrett og tilsk. idrettsanl. (380):		10 502	drift/invest.	4 535
Kommunale idrettsbygg (381):		3 913	drift/invest.	50
Sum		44 629		18 372

Tabellen viser (jf sluttrapportering tiltakspakken) at det ble brukt store midler på ulike typer lokaler/bygg. I tillegg kommer "kommunal næringsvirksomhet" (320): kr 6 000 000. Til sammen ble det brukt, og satt av, kr 69 mill til byggprosjekter- og tiltak.

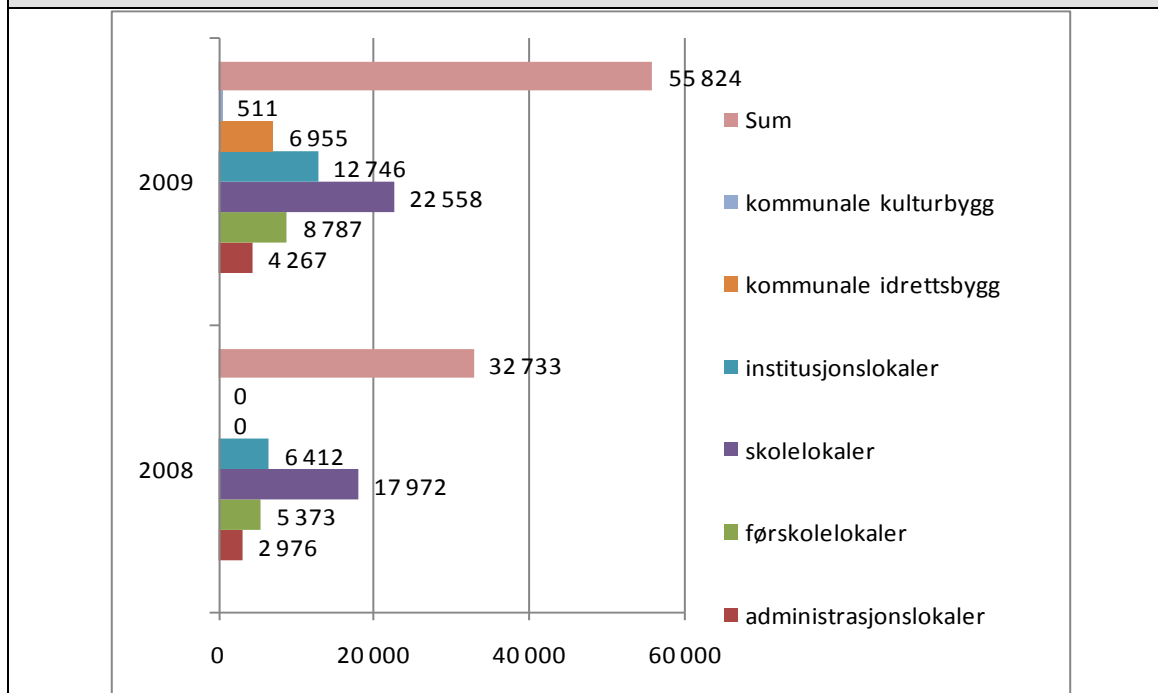
Det ble gjennomført mange prosjekter, f.eks.: Utbedring av skoler, vedlikehold av sykehjem og barnehager samt rehabilitering av Kvernevikhallen. Det ble stilt krav om at midlene skulle brukes til prosjekter og tiltak som kom i tillegg til allerede vedtatte prosjekter i kommunens opprinnelige vedtatte budsjett for 2009. Det er av revisjonen bekreftet at "tilskuddet er inntektsført i sin helhet", ut fra stikkprøver bekreftes alle kontrollerte bilag, og at prosjekter ikke har "vært en del av kommunens opprinnelige budsjett for 2009". Revisjonsrapport av 16.4.2010 sier at " rapporterte beløp er funnet å være i overensstemmelse med kommuneregnskapet, herunder bruk av riktig KOSTRA- funksjon".

1.3.3.2 VEDLIKEHOLDSUTGIFTER RAPPORTERT I KOSTRA

SAMLEDE VEDLIKEHOLDSUTGIFTER MED UNNTAK AV BOLIGVEDLIKEHOLD

En betydelig økning i rapporterte utgifter til vedlikehold fra 2008 til 2009 (jf figur 8) skyldes den statlige tiltakspakken i 2009. Denne oversikten viser store avvik sett opp mot utgifter til vedlikehold i FacilityStation (figur 7). At summerte utgifter til vedlikehold for 2008 er såpass mye høyere i FS enn i KOSTRA skyldes at utgifter til kommunale idrettsbygg og kulturbygg ikke ble rapportert på rette funksjoner dette året¹⁹. Verd å merke seg generelt er også at KOSTRA ikke har noen rapportering på vedlikeholdsmidler brukt på *boliger*.

¹⁹ Det sies nå fra SE og økonomiavdelingen å legges stor vekt på å rapportere rette tjeneste i KOSTRA.

Figur 8 – Utgifter til vedlikehold KOSTRA (konsern) 2008 og 2009 (1000 kroner)

1.3.4 SAMMENLIGNING MED ANDRE KOMMUNER

1.3.4.1 KOMMUNAL EIENDOMSFORVALTNING I ASSS- NETTVERKET²⁰

Kommunal eiendomsforvaltning er et nystartet nettverk i ASSS-kommunene. Nettverket tar utgangspunkt i utvalgte nøkkeltall fra KOSTRA eiendomsforvaltning. Disse inneholder nøkkeltall knyttet til kommunale formålsbygg.

En fordeling av kommunenes eiendomsmasse på kommunale formålsbygg ble gjort i KOSTRA første gang for regnskapsåret 2008. Det er derfor bare tidsserier på to år for denne rapporteringen.

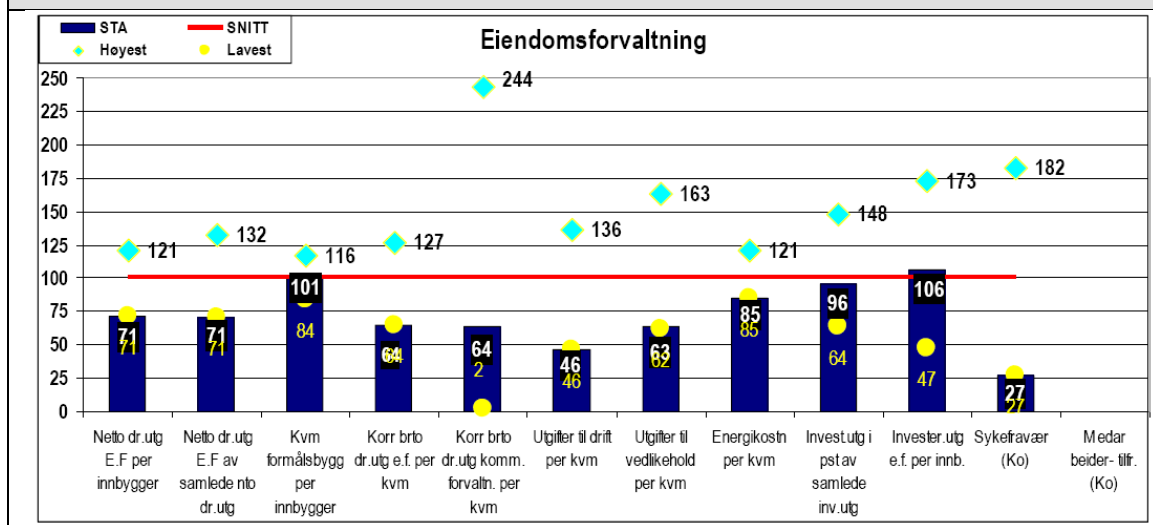
Nettverket startet felles gjennomgang av regnskapspraksis for utgifter til eiendomsforvaltning i 2009, og det må påregnes noe tid før tallene i nettverket er sammenlignbare.

TJENESTEPROFILER

Tjenesteprofilene for hver kommune viser indekserte verdier av utvalgte nøkkeltall for kommunal eiendomsforvaltning. Gjennomsnitt for kommunene er 100 og kommunens posisjon i forhold til snittet vises i pst av gjennomsnittet i nettverket. I tillegg vises hver kommune i egen tabell med kommunens nøkkeltall i forhold til gjennomsnittet. Tabell 11 under viser utvalgte indikatorer, med verdi for gjennomsnitt og høyeste/laveste verdi i nettverket.

²⁰ Hentet fra Kommunerapport - ASSS-nettverket 2010 - Rapporteringsåret 2009 - Stavanger (KS). ASSS - (Aggregerte styringsdata for samarbeidende storkommuner) - et samarbeid mellom de 10 største kommunene i landet.

Figur 9 – Tjenesteprofil for Stavanger eiendomsforvaltning 2009



Tabell 11 – Utvalgte indikatorer for kommunal eiendomsforvaltning 2009, Stavanger og snitt

Indikator	Stavanger	Snittverdi i nettverk
Prioritering/behov:		
Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger	2328 kr	3447 kr
Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning, i prosent av samlede netto driftsutgifter	7,3 pst	10,34 pst
Dekningsgrader		
Samlet areal på formålsbyggene i kvadratmeter per innbygger	4,1 kvm	4 kvm
Produktivitet/enhetskostnad		
Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter	634 kr	986 kr
Korrigert brutto driftsutgifter til kommunal forvaltning av eiendommer per kvadratmeter	32 kr	50 kr
Utgifter til driftsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter	197 kr	426,6 kr
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter	115 kr	182 kr
Energikostnader for kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter	93 kr	110 kr
Utfyllende indikatorer		
Brutto investeringsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning i prosent av samlede brutto investeringsutg.	41,2 pst	43 pst

Brutto investeringsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innb.	4716 kr	4454 kr
--	---------	---------

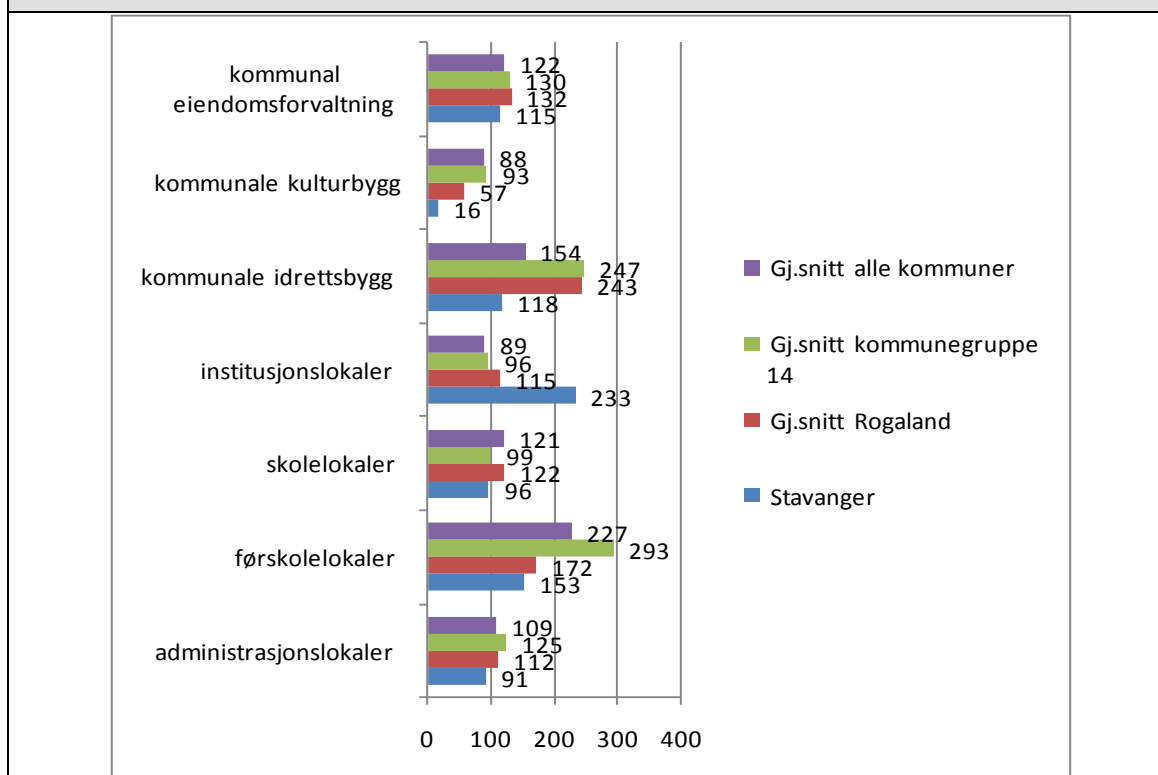
Revisjonens kommentar:

Det er knyttet noe usikkerhet til kvaliteten i de innrapporterte tallene. Stavanger kommuner omtaler også dette i rapporten – spesielt tallene på *Utgifter til driftsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter* og *Energikostnader for kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter* er forbundet med betydelig usikkerhet.

Likevel ser vi at Stavanger kommune har lavest drifts- og vedlikeholdsutgifter på nær sagt alle nøkkeltall/måleindikatorer.

1.3.4.2 VEDLIKEHOLDSUTGIFTER PER KVADRATMETER

Figur 10 – Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter KOSTRA (konsern) 2009 (kroner)



Stavanger kommune bruker i følge sammenligninger av KOSTRA-rapporterte tall fra andre kommuner minst på vedlikehold av alle typer bygg, med unntak av institusjonslokaler (institusjoner og boliger med heldøgns pleie og omsorg). Særlig innenfor kommunale kulturbygg og førskolelokaler skiller Stavanger seg ut med særlig lave utgifter til vedlikehold. For institusjonslokaler går variasjonen sterkt andre veien, med vedlikeholdsutgifter for Stavanger som er skyhøyt over andre. Sammenlignet med andre ASSS-kommuner (tabell 11) ligger Stavanger kommune langt etter når det gjelder utgifter til vedlikehold i kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter. Tjenesteprofil for Stavanger viser utgifter på 115 kroner mens snittverdi i nettverket er på 182 kro-

ner. Tilsvarende ser vi at Stavanger ligger langt etter snittet når det gjelder utgifter til drift også (197 kroner mot en snittverdi på 426,6 kroner).

1.3.4.3 SKILLET MELLOM DRIFT OG INVESTERING

Stavanger Eiendom påpeker i prosedyre (datert 19. juni 2008):

”som vedlikehold anses utgifter som påløper for å holde eiendelen i samme standard tilsvarende som den var opprinnelig på anskaffelsestidspunktet. Samme standard kan ha en høyere kvalitet pga. kvalitetsutvikling i tiden, uten at økningen i kvaliteten skal klassifiseres som en investering. Utskifting av deler av en eiendel vil som hovedregel være vedlikehold”.

Videre:

”ved rehabilitering av en eiendel, kan utgiften etter en konkret vurdering klassifiseres som påkostning såfremt det klart fremkommer at dette ikke er utsatt vedlikehold, ved at dagens krav til tekniske løsninger og funksjonalitet er ivaretatt”.

Til slutt:

”for at en eiendel skal sies å være av vesentlig verdi må den altså ha en verdi på minst 100.000. I den forbindelse er det viktig å kunne avgrense vurderingsenheten. I følge GKRS nr 4 kan eiendeler bestå av en enkelt og klart definert eiendel som ikke kan splittes opp i flere eiendeler, f.eks. en vei, en parkeringsplass, en bil etc”.

1.4 KONSEKVENSER AV UTSATT VEDLIKEHOLD

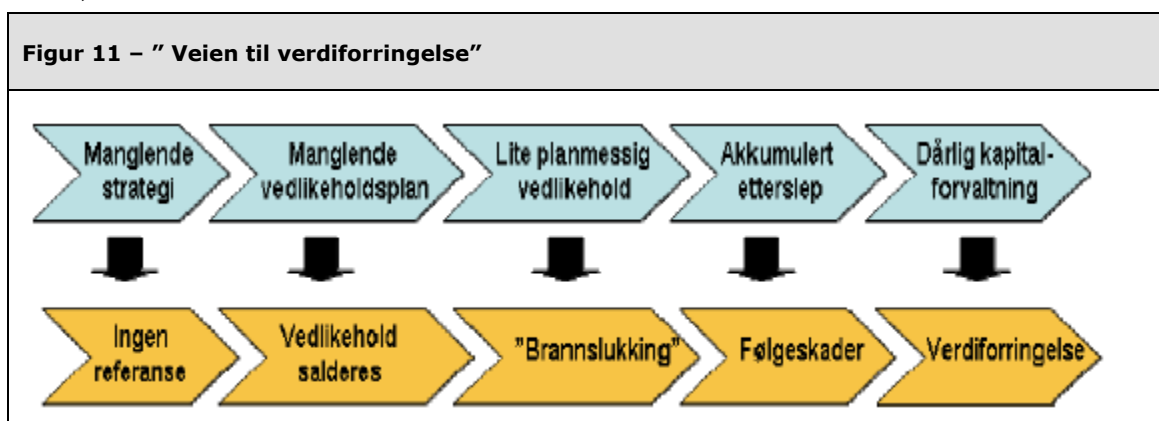
1.4.1 ØKONOMISKE ASPEKTER

I NOU fra 2004 sies det:

Utoalget har vurdert hvordan planmessig vedlikehold påvirker forvaltningskostnadene over tid. Det enkle svaret på dette er at planmessig vedlikehold på et faglig riktig nivå er lønnsomt over tid, og vil føre til at forvaltningskostnadene blir lavere enn ellers. Å utsette vedlikehold for å spare penger er altså kortsiktig og fører til økte kostnader i det lange løp. Et dårlig vedlikehold har også andre følger når det gjelder helse, miljø og sikkerhet (HMS) for brukerne.

KS- rapport²¹:

Den økonomiske siden ved manglende vedlikehold, eller manglende plan for vedlikehold, kan illustreres slik:



KS uttaler i sin veileder²² at utbedringer må gjøres planmessig over flere år og innarbeides i økonomiplanen, da det normalt ikke vil være rom for å rette opp alle forhold innenfor ett budsjettår. En systematisk plan og en god oversikt er dermed avgjørende for effektiv gjennomføring av vedlikehold. KS skriver videre at: *Uten, eller ved lavt vedlikehold, vil bygget være nedslitt etter 15-20 år, og man blir "løpende" mellom akutte situasjoner om offentlige pålegg som krever ekstraordinære bevilgninger. Manglende vedlikehold tvinger fram 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 mer enn 100 kr per kvm per år."*

1.4.2 HMS-ASPEKTER

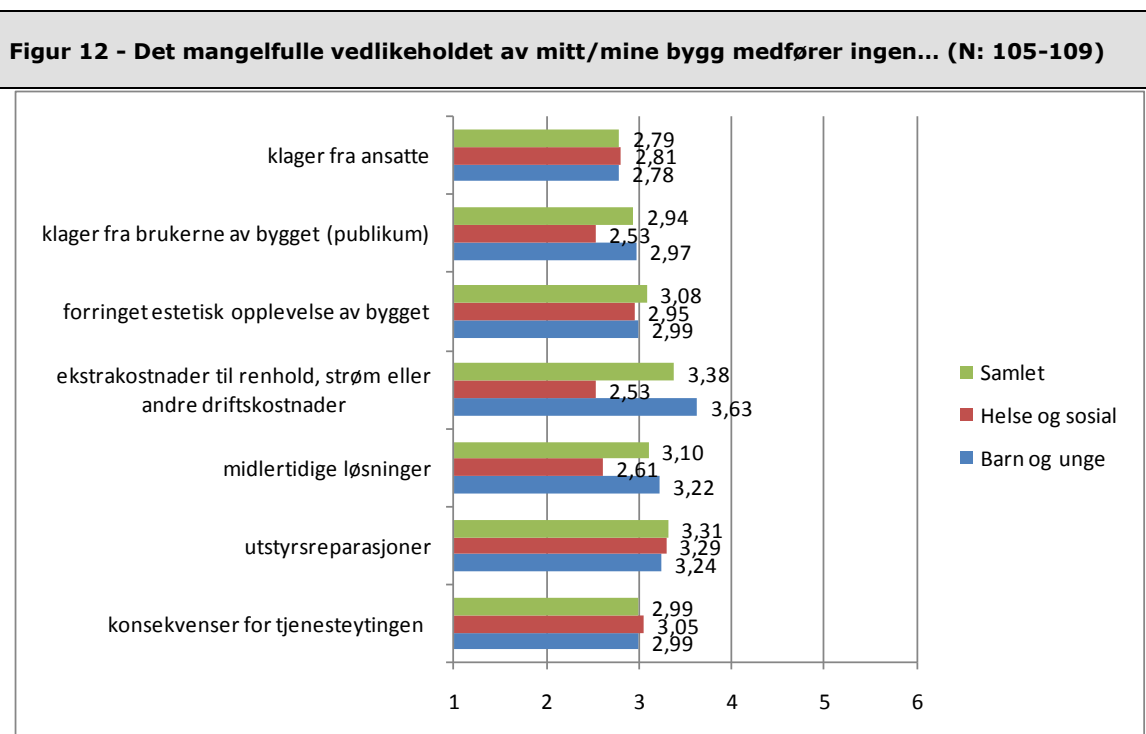
²¹ KS- rapporten Vedlikehold i kommunesektoren, fra forfall til forbilde (KS 2008) utarbeidet av PricewaterhouseCoopers og Multiconsult

²² Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold

Rapporten fra KS viser til at et dårlig innemiljø bidrar til flere alvorlige luftveisrelaterte sykdommer og til økt sykefravær og nedsatt produktivitet. Det kan også bidra til redusert læreevne med nedsatt årvåkenhet, nedsatt konsentrasjon og hukommelse. Det vises også til at dårlig innemiljø i skolen bidrar til økt aggressivitet og mer uro i klassesituasjonen.

1.4.3 BRUKEROPPFATNINGER AV GENERELLE KONSEKVENSER

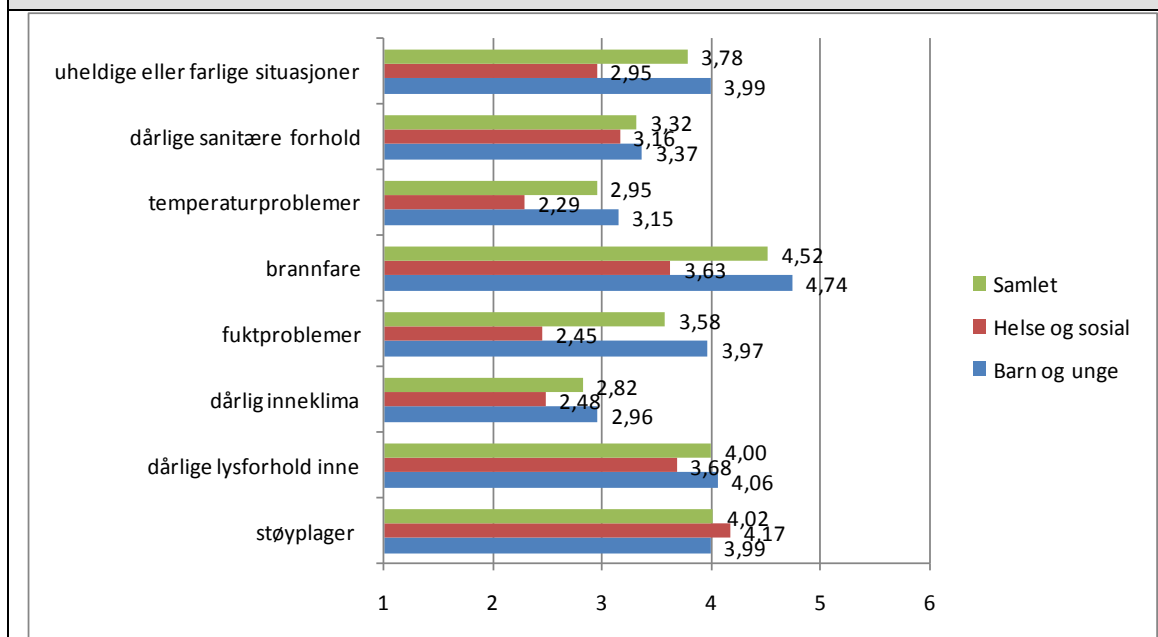
Vi framsatte en rekke påstander om mulige konsekvenser av mangelfullt vedlikehold i spørreundersøkelsen blant virksomhetsledere og fagsjefer. Vi ba respondentene ta stilling til dem langs en skala fra 1 til 6.



Oversikten viser at brukerne mener at manglende vedlikehold har negative konsekvenser på flere områder, og at det også har konsekvenser for kvaliteten i tjenestene. Vi ser også her at det er variasjoner mellom tjenesteområdene, men også en viss grad av sammenfall.

1.4.4 BRUKEROPPFATNINGER AV HMS-KONSEKVENSER

Konsekvensene ble i spørreundersøkelsen trukket videre mht. helse, miljø og sikkerhet. Her er svarfordelingen på åtte underpunkter.

Figur 13 - Det mangelfulle vedlikeholdet av mitt/mine bygg medfører ingen... (N:103-105)

Lederne peker her på at vedlikeholdssituasjonen har betydning for HMS-situasjonen i de ulike byggene. Den mest negative tilbakemeldingen kommer på spørsmål om inneklima generelt. Vi ser også her et mønster som gir bedre tilbakemeldinger fra ledere innenfor Barn og unge enn innenfor Helse og sosial.

1.4.5 KONSEKVENSER FOR KOMMUNALE UMLEIEBOLIGER

Helse- og sosialkontorene (HSK) henviser klager fra leietakere i kommunale boliger til SE. Det blir fra intervjuet helse- og sosialsjef sagt å være "rimelig god standard" på kommunale utleieboliger. Når det gjelder klage på for eksempel dårlig inneklima blir det ikke gjort noen videre oppfølging fra HSK.

Vedlikehold/oppussing får begrensede ressurser, og selv om en er "godt fornøyd med samlet tilbud" er "vedlikeholdet imidlertid ikke prioritert så høyt". HSK vurderer om det trengs oppfølgingsavtale for beboere. Oppfølgingsavtale vil kunne bidra til at bolig blir utsatt for mindre slitasje/forfall. SE har egne folk som tar kontakt med beboer ved behov/klager, men det er "begrenset i hvilken grad disse kan gjøre hjemmebesøk". Det "tar lang tid å få leiligheter pusset opp. Leiligheter står tomme".

Dette illustreres gjennom oversikt som viser betydelige i husleietap det siste året. Økningen fra 2009 til 2010 beskrives som et resultat av leibeløpene er oppjustert til markedsnivå. Det er altså ikke en reell økning, men uttrykk for endring i beregningsmåten.

Tabell 12 – Tabell over husleietap 2006 - 2010					
	2010	2009	2008	2007	2006
Husleietap	5 492 284	3 038 928	3 244 184	3 480 512	2 881 960

Leder i Hjemmetjenesten sier i intervju at mangelfullt vedlikehold "medfører økte kostnader. Byggdrift hadde sluppet lettere viss det var bedre vedlikehold". En "pusser fint opp for nye leietakere, men lite blir gjort for eksisterende". Gjennomføring av strakstiltak blir imidlertid vurdert som bra, "tiltak blir stort sett gjennomført innen rimelig tid".

1.5 VURDERINGER OG ANBEFALINGER

1.5.1 EIENDOMSFORVALTNING

POLITISK FORANKRING

*"Det som kjennetegner kommuner som får til et godt vedlikehold, er god kommunikasjon mellom kommunestyret som folkevalgt eier, formannskapet som operativ eier og eiendomsforvaltningen."*²³

Vedlikeholdssituasjonen i Stavanger kommune er behandlet i folkevalgte organer gjentatte ganger – ut fra ulike behov og ulike angrepvinkler – f.eks.:

- Handlings- og økonomiplan
- Skolebruksplan
- Barnehagebruksplan
- Disposisjonsplan for drift, vedlikehold og rehabilitering av boliger
-

Gjennom disse behandlingene har kommunens politiske lagt viktige strategiske føringer som eier. Her finner man målformuleringer som:

"vi skal ha tilfredse leietakere i hensiktsmessige lokaler, bygg og boliger" i HØP 2010-2013.

Det er i Skolebruksplan 2008-2015 vist til at "målsettingen for vedlikeholdet av kommunale bygninger er at de skal holdes i den stand de er".

I rapport levert av KS i 2008²⁴ 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 styringsdokumenter.

Det er etter vår vurdering et kontinuerlig behov – også i Stavanger kommune – for å jobbe med politisk forankring, kommunikasjon og felles forståelse for vedlikeholdsbehov og vedlikeholdsarbeid. Det er også en utfordring å sikre at eierprioriteringene avspeiles i budsjettet. Det vil også være en vedvarende vurdering i hvilken grad politiske vedtak på "en langsiktig plan for bærekraftig bygningsvedlikehold" blir iverksatt slik som det er forventet.

ORGANISERING

Vedlikeholdsarbeidet er i Stavanger kommune organisert ut fra en bestiller-utfører modell:

²³ Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – En veileder for folkevalgte og rådmenn (KS)

²⁴ Utarbeidet av PricewaterhouseCoopers og Multiconsult i 2008.

Stavanger Eiendom er bestiller Stavanger Eiendom (SE) ivaretar, som virksomhet i Bymiljø og utbygging, kommunens huseierfunksjoner. SE består av; prosjektavdeling (20 årsverk), forvaltningsavdeling (13 årsverk) og nyopprettet drift- og energiseksjon (5,5 årsverk).

Forvaltningsavdelingen har ansvar for drift og vedlikehold av kommunens bygningsmasse²⁵. I dette ligger ansvar for planlegging av vedlikehold.

Stavanger byggdrift KF er utfører. Stavanger Byggdrift (SBD) er et kommunalt foretak, heleid av Stavanger kommune. Foretaket står for løpende drifts- og renholdstjenester, samt vedlikeholdstjenester for bygninger tilhørende Stavanger kommune.

Det er ikke vårt oppdrag i denne sammenhengen å vurdere bestiller-utfører modellen. Men etter vår vurdering er det stadig behov for at kommunen drøfter hvordan man organisatorisk legger til rette for best mulig vedlikehold. En slik drøfting bør vurdere om man har et hensiktsmessig skille mellom eier-, forvalter- og bruker-rolle, og også om man har optimal utnyttelse av ressurser og kompetanse. Et nyttig utgangspunkt her kan være de kritiske vurderingene som brukerne/lederne ved de enkelte byggene gir omkring organisering av vedlikeholdet.

VEDLIKEHOLDSSITUASJONEN I STAVANGER KOMMUNE

Den beste totale oversikten i vedlikeholdssituasjonen for Stavanger kommune finnes i KS-prosjektet fra 2008. Stavanger kommune, ved SE, gjennomførte en teknisk tilstandsregistrering av 690 bygninger, med et areal på 557 000 kvm.

Ut fra denne kartleggingen er vedlikeholdssituasjonen i kommunen etter vår vurdering brukbar, spesielt sammenlignet med andre kommuner. 66 % av bygningsmassen får i denne kartleggingen en positiv score, mens dette tallet er 61 % på landsbasis. Bare 4 % av bygningsmassen i kommunen får dårligste score – mot 7 % i gjennomsnitt for landet.

Det er likevel stor variasjon mellom ulike sektorer og ulike bygg i kommune, for eksempel kommer skole/barnehage bedre ut enn bygg innenfor helse/sosial. Det mest negative bildet finner vi for kontor/forretningsbygg og for kommunale boliger.

Vi legger likevel merke til at brukerne av byggene gir en mer negativ beskrivelse av vedlikeholdet enn det den faktiske registreringen skulle tilsi. Hvordan dette skal forklares er ikke lett å si, men ett moment kan nok være at Stavanger kommune over tid har hatt god økonomi, og at dette fører til at brukerne har høyere forventninger til standard enn i andre kommuner.

²⁵ Eiendomsmassen utgjør ca. 400 eiendommer pluss ca. 2 500 boliger som representerer ca. 750 000 kvm.

BRUKERNES VURDERINGER

Lederne ved de enkelte byggene er gjennom en spørreundersøkelse blitt spurt om hvordan de vurderer vedlikeholdet generelt, hvordan de ser på kritiske suksessfaktorer i vedlikeholdet og hvordan vedlikeholdet innvirker på HMS-situasjonen. Som vi har sett gir lederne en kritisk tilbakemelding på vedlikeholdet generelt. De er også kritisk både til den politiske prioriteringen av vedlikeholdsarbeidet og til organiseringen på dette området, mens de gir en mer positiv vurdering av kompetansen innenfor eiendomsforvaltning i kommunen.

Vi ser også at det er interne forskjeller ved at lederne innenfor Barn og unge gir bedre score på alle suksessfaktorene enn lederne innenfor Helse og sosial. Dette er nok et uttrykk for den faktiske vedlikeholdssituasjonen, og sånn sett forståelig, mens en mer kritisk generell vurdering enn det ser ut til å være grunnlag for, kan være et godt utgangspunkt for en drøfting av vedlikeholdssituasjonen med brukerne. Det er også et forbedringspotensiale i relasjonen mellom brukerne og eiendomstjenesten.

SYSTEM FOR PLANLEGGING OG STYRING

Planlegging og styring av Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av bygg skal skje ved hjelp av eiendomsforvaltningssystemet FacilityStation (FS). Det er for de fleste kategorier bygg ikke fullstendig og systematisk planlegging i FS. Dette kompenseres i stor grad av at det blir gjort planarbeid for de enkelte bygningskategorier (for eksempel "Disposisjonsplan for drift, vedlikehold og rehabilitering av boliger").

Under fanen "Tilstandsanalyse" ligger i teorien alle tilstandsregistreringer som er gjort for alle bygninger. Dette er imidlertid ikke tilfelle i dag. Det er (og har vært) en ulik praksis blant de eiendomsansvarlige for hvorvidt de registrerer i FS. Innen idrettsbygg har tilstandsgrad blitt registrert i FS, mens registrering i andre eiendomsgrupper er (og har vært) delvis, svært mangelfull eller fraværende.

Etter vår vurdering har Stavanger kommune et betydelig behov for å styrke sitt arbeid med registrering, planlegging og tiltaksstyring innenfor vedlikeholdsområdet. Det er viktig at planleggingssystemene brukes så langt det er mulig, for derigjennom å få et tilfredsstillende grunnlag for å utarbeide planer og vedta prioriteringer.

1.5.2 VEDLIKEHOLDSKOSTNADER

I rapport bestilt fra KS kommer det fram at basert på NS 3454 "Livssyklus kostnader for byggverk" er det estimert et normtall (annuitet) for gjennomsnittlig vedlikeholdsbehov for en kommunal bygning, på ca 170 kr/m² forutsatt 60 års levetid på bygget.

Basert på KOSTRA-tall for 2009 bruker Stavanger kommune 115 kr/m². Med utgangspunkt i disse tallene vil altså vedlikeholdsetterslepet bli ytterligere akkumulert.

Utgifter til vedlikehold i Stavanger kommune har variert noe de siste årene – fra 42 mill i 2007 til 58 mill i 2008 og ned til 37 mill i 2009. Her er den statlige tiltakspakken i 2009 holdt utenfor. Det er ikke noen enkle forklaringer på hvorfor vedlikeholdskostnadene varierer så mye. Ett forhold som må tas med i betraktningen er at når man bruker store midler på rehabilitering så vil vedlikeholdsbehovet gå ned umiddelbart etterpå.

Kommunal eiendomsforvaltning er et nystartet nettverk i ASSS-kommunene. Nettverket tar utgangspunkt i utvalgte nøkkeltall fra KOSTRA eiendomsforvaltning. Disse inneholder nøkkeltall knyttet til kommunale formålsbygg.

En fordeling av kommunenes eiendomsmasse på kommunale formålsbygg ble gjort i KOSTRA første gang for regnskapsåret 2008. Det er derfor bare tidsserier på to år for denne rapporteringen.

Det er knyttet noe usikkerhet til kvaliteten i de innrapporterte tallene. Stavanger kommune omtaler også dette i rapporten. Likevel ser vi at Stavanger kommune har lavest drifts- og vedlikeholdsutgifter på nær sagt alle nøkkeltall/måleindikatorer.

Vi forstår det slik at Stavanger kommune har ambisjonen om et verdibevarende vedlikehold. Det er uklart hvordan en slik ambisjon skal sees sammen med de lave kostnadene til drift og vedlikehold. Det er vår oppfatning at kommunen ikke har gjort en klar vurdering av hva det årlige behovet for utgifter til verdibevarende vedlikehold vil være – på kort og lang sikt. Det ville sikkert være nyttig for kommunen å foreta en slik gjennomgang.

1.5.3 KONSEKVENSER AV UTSATT VEDLIKEHOLD

NOU 2004:22 VELHOLDTE BYGNINGER GIR MER TIL ALLE – OM EIENDOMSFORVALTNING I KOMMUNESEKTOREN

Eiendomsforvaltningsutvalget konkluderer med at mangelfullt vedlikehold av eiendommene gir dårlig totaløkonomi. Dårlige lokaler har negative konsekvenser ikke bare for produktiviteten, men også for brukernes helse og deres arbeids- og oppholdsmiljø.

KS RAPPORT - VEDLIKEHOLD I KOMMUNESEKTOREN - FRA FORFALL TIL FORBILDE

I rapporten er årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter utredet. Hypotesen her er at ved dårlig vedlikehold vil man oppleve svekket rekruttering av fagkompetanse og dermed kvalitet på tjenesten. Likeledes vil produktiviteten kunne svekkes ettersom manglende vedlikehold ødelegger for en ellers god tjenesteyting. Til sammen bidrar dette til økte driftskostnader.

Ut fra beregningene i KS-rapporten i 2008 har Stavanger kommune et etterslep på et sted mellom 1 336 mill og 1 861 mill, alt etter hvilket ambisjonsnivå man tar utgangs-

punkt i. Dette beløpet har antagelig endret seg noe som følge av de rehabiliteringene som er foretatt etter 2008.

Vi ser altså at etterslep i vedlikehold har store økonomiske konsekvenser – enten ved at bygget får kortere levetid eller ved at det kreves mer for istandsetting/rehabilitering.

FORSKRIFT OM MILJØRETTET HELSEVERN I BARNEHAGER OG SKOLER

Kravene til det fysiske skolemiljøet er regulert i kommunehelsetjenestelovens forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Virksomheter som omfattes av forskriften skal generelt være helsemessig tilfredsstillende. Inneklima/luftkvalitet, belysning, lydforhold og sanitære forhold er spesifisert å skulle være helsemessig tilfredsstillende.

Etterslep i vedlikehold vil også kunne ha innvirkning på arbeidsmiljøet i form av inneklima, trivsel osv. Nedslitte og uhensiktsmessige lokaler kan også i seg selv gi et dårligere tjenestetilbud til brukerne.

Brukerne av byggene peker på at dårlig vedlikehold kan gi et dårlig førsteinntrykk av skolen, samt at det kan ha helsemessige konsekvenser, som følge av utilfredsstillende temperatur- og fuktforhold og inneklima generelt.

Det er også vår vurdering at et manglende vedlikehold og dårlig kvalitet på kommunens eiendommer, i ytterste konsekvens kan påvirke kommunens omdømme, med de implikasjoner det måtte få.

1.5.4 ANBEFALINGER

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.
- Stavanger kommune styrker sitt arbeid med registrering, planlegging og tiltaksstyring innenfor vedlikeholdsområdet. Det er viktig at planleggingssystemene brukes så langt det er mulig for å få oversikter over vedlikeholdsbehovene og derigjennom å få et tilfredsstillende grunnlag for å utarbeide planer og vedta prioriteringer.

- Kommunen vurderer å kartlegge helsemessige konsekvenser av temperaturproblemer og dårlig inneklima i utsatte bygg.

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 kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgforskriftens [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 Lars Staveland under ledelse, og gjennomgått, av fagansvarlig Bernt Mæland og oppdragsleder Cicel T. Aarrestad.

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:

Revisjonskriterier kapittel 1.2, Eiendomsforvaltning

NOU 2004:22 VELHOLDTE BYGNINGER GIR MER TIL ALLE – OM EIENDOMSFORVALTNING I KOMMUNESEKTOREN

God eiendomsforvaltning blir av Eiendomsforvaltningsutvalget definert som forvaltning som gir brukerne gode og effektive bygg til lavest mulig kostnad. Dette innebærer å skape best mulig rammevilkår for brukernes virksomhet over tid.

Kriteriene for god eiendomsforvaltning vil være det settet av krav som eierne stiller til eiendomsforvaltningen for at denne skal kunne realisere eierens, brukerens og samfunnets mål og interesser med hensyn til forvaltningen av eiendommen.

I følge Eiendomsforvaltningsutvalget (NOU 2004:22, side 38-39) skal **eieren**:

- Fastesette de målene, prioriteringene og rammene som eiendomsforvaltningen skal styres etter.

I følge Eiendomsforvaltningsutvalget (NOU 2004:22, side 38-39) skal det:

- Foreligge et rasjonelt (målrettet) system for planlegging og styring av eiendomsforvaltning. Følgende informasjon bør foreligge:
 - Eiendoms- og bygningsregister med arealer
 - Kostnader og inntekter relatert til hvert bygg i henhold til NS 3454
 - Eiendommens verdi
 - Oversikt over brukerne
 - Brukernes langsiktige planer for virksomheten
 - Eiendommens tilstand; teknisk, innemiljø, fysisk tilgjengelighet

Generelle kriterier for god eiendomsforvaltning:

- Tilfredsstilte prioriterte brukerbehov
- Effektiv arealutnyttelse

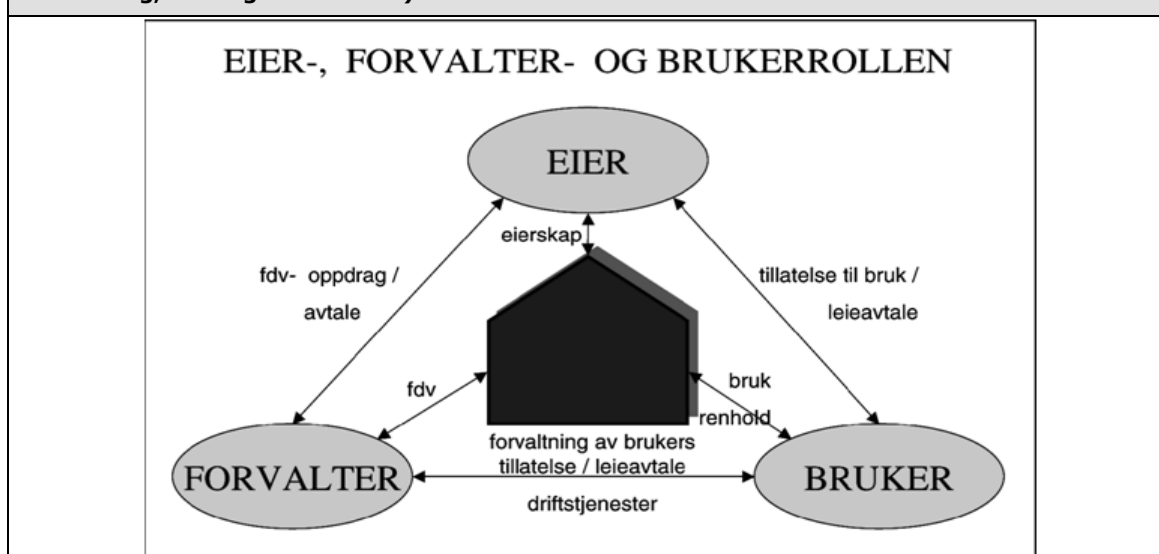
- Godt, verdibevarende vedlikehold
- Måltrettet utvikling av eiendommens kvaliteter
- Hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen
- Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning
- Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter
- Lovpålagte krav overfor eiere og brukere skal ivaretas

Skal en eiendom opprettholde sin verdi og tilstand, vil det kreve tilstrekkelige ressurser over bygningens levetid. Bruk av systemer og verktøy som bidrar til å kartlegge det langsiktige vedlikeholdsbehovet og til å dokumentere tilstanden og konsekvenser av manglende vedlikehold, anses i fagmiljøet som effektive hjelpemidler for å oppnå en god eiendomsforvaltning.

Eiendomsforvaltningsutvalget tar til orde for at organisering av eiendomsforvaltning bør ta utgangspunkt i rollene som eier, forvalter og bruker av eiendommene. Den vanligste modellen for kommunale bygninger er at kommunestyret ivaretar eierrollen, at et bygg- og eiendomskontor ivaretar forvalterrollen og at de enkelte fagetatene som skole, helse og omsorg osv., ivaretar brukerrollen for sine respektive bygninger.

God eiendomsforvaltning blir av Eiendomsforvaltningsutvalget definert som forvaltning som gir brukerne gode og effektive bygg til lavest mulig kostnad. Dette innebærer å skape best mulig rammevilkår for brukernes virksomhet over tid.

Figur 1 – Rollen som eier, forvalter og bruker (Kilde: NOU 2004:22, side 30; Fdv står for forvaltning, drift og vedlikehold)



KS RAPPORT - VEDLIKEHOLD I KOMMUNESEKTOREN - FRA FORFALL TIL FORBILDE

KS har i sin rapport pekt på at det er viktig å utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi hvor vedlikehold inngår som et vesentlig element. Denne strategien må forankres i kommunens overordnede styringsdokumenter. Det går videre fram av rapporten at manglende strategi ofte fører til ubevisst "akuttstrategi", dvs. alt foregår ved "brannslukking". Dette gir totalt et mer kostbart vedlikehold fordi manglende strategi gir ingen vedlikeholdsplan, dvs. at det blir for lite planmessig vedlikehold som i sin tur fører til akkumulert etterslep og dårlig kapitalforvaltning.

NORSK STANDARD 3454: LIVSSYKLUSKOSTNADER FOR BYGGVERK

Vedlikehold: Tiltak som er nødvendig for å opprettholde byggverket på et fastsatt kvalitetsnivå og der ved gjøre det mulig å bruke det til sitt tiltenkte formål innenfor en gitt brukstid. Utgifter som øker kapasiteten eller funksjonaliteten, eller som utvider eller endrer bruksområdet, klassifiseres som påkostning.

Kostnader (kapitalkostnader, forvaltningskostnader, driftskostnader, vedlikeholdskostnader og utviklingskostnader) skal relateres til hvert bygg i løpet av dets livssyklus.

Eksempler på vedlikeholdskostnader:

- Planlagt vedlikehold: Arbeider som må utføres for å hindre forfall som følger av jevn normal slitasje. Planlagt vedlikehold har en preventiv virkning og forebygger skader, for eksempel maling
- Utskiftninger: Utskiftninger av bygningsdeler og tekniske installasjoner som har kortere levetid enn selve byggverket

NORSK STANDARD 3424: TILSTANDSANALYSE AV BYGGVERK

Tilstandsgrader: I hvilken tilstand en bygningsdel eller bygning befinner seg i, i forhold til et definert referansenivå. Opererer med gradering fra 0 til 3, der 0 tilsvarer meget god tilstand/egenskaper og 3 meget dårlig tilstand/egenskaper.

Svikt: Negativt avvik fra det referansenivå som er lagt til grunn.

Konsekvensgrad: Uttrykk for alvorret av konsekvenser. Gradering fra 0 til 3.

Revisjonskriterier kapittel 1.3, Vedlikeholdskostnader

FORSKRIFT OM ÅRSREGNSKAP OG ÅRSBERETNING

Kommentarer til **Forskrift om årsregnskap og årsberetning** for kommuner og fylkeskommuner § 7 sier at: *"løpende vedlikeholdsutgifter fortsatt skal utgiftsføres i driftsregnskapet. Påkostninger skal utgiftsføres i investeringsregnskapet og aktiveres i balanseregnskapet. Som vedlikehold av bygninger regnes tiltak for å holde en bygning i stand, med en standard tilsvarende da bygningen stod ferdig som nybygg. Tiltak som fører bygningen til en annen stand eller bedre standard enn den har vært i tidligere, regnes som påkostning (dvs. investering)."*

KOMMUNAL REGNSKAPSSTANDARD NR 4

Kommunal regnskapsstandard nr. 4 *Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet*, omhandler hvilke krav som skal stilles for å klassifisere en utgift som investering, og hvor skillet mellom vedlikehold og påkostning skal gå.

Utgifter som forlenger levetiden til et driftsmiddel utover utgifter som følger av normalt slit og elde, øker kapasiteten eller funksjonaliteten, utvider eller endrer bruksområdet, klassifiseres som påkostninger og/eller rehabilitering. I motsatt fall er utgiften å betrakte som vedlikehold.

I følge kommunal regnskapsstandard nr. 4 er det vedlikehold når utgifter påløper for å holde eiendelen i samme standard tilsvarende som den var på opprinnelig anskaffelsestidspunkt. Vedlikehold kan eksempelvis være:

- Bygninger males/beises på nytt.
- Deler av datanettverk byttes ut.
- Vinduer blir skiftet ut.

Som påkostninger etter regnskapsstandarden regnes tiltak som fører eiendelen til en annen eller til en høyere standard enn den var opprinnelig. Påkostninger kan eksempelvis være:

- Det blir foretatt ombygging eller påbygging.
- Ventilasjon og varslingsanlegg skiftes ut.
- Vegger og gulv fornyes.
- Ombygging som følge av strengere lovkrav.

Når en påløpt utgift fører eiendelen til en annen stand eller medfører at en eiendel fremstår med en høyere standard enn tidligere, skal kun den delen av utgiften som bidrar til endringen eller standardhevingen klassifiseres som påkostning. De øvrige utgiftene skal klassifiseres som vedlikehold.

NORSK STANDARD 3454: LIVSSYKLUSKOSTNADER FOR BYGGVERK

Vedlikehold: Tiltak som er nødvendig for å opprettholde byggverket på et fastsatt kvalitetsnivå og der ved gjøre det mulig å bruke det til sitt tiltenkte formål innenfor en gitt brukstid. Utgifter som øker kapasiteten eller funksjonaliteten, eller som utvider eller endrer bruksområdet, klassifiseres som påkostning.

Kostnader (kapitalkostnader, forvaltningskostnader, driftskostnader, vedlikeholdskostnader og utviklingskostnader) skal relateres til hvert bygg i løpet av dets livssyklus.

Eksempler på vedlikeholdskostnader:

- Planlagt vedlikehold: Arbeider som må utføres for å hindre forfall som følger av jevn normal slitasje. Planlagt vedlikehold har en preventiv virkning og forebygger skader, for eksempel maling
- Utskiftninger: Utskiftninger av bygningsdeler og tekniske installasjoner som har kortere levetid enn selve byggverket

KS RAPPORT - VEDLIKEHOLD I KOMMUNESEKTOREN - FRA FORFALL TIL FORBILDE – ESTIMERT NORMTALL FOR VEDLIKEHOLDSKOSTNADER

Kommunenes sentralforbund skriver i sin rapport²⁶ at basert på NS 3454 "Livssyklus-kostnader for byggverk" er det estimert et normtall (annuitet) for gjennomsnittlig vedlikeholdsbehov for en kommunal bygning, på ca 170 kr/m². Det er benyttet 60 års levetid på bygget og 6 % kalkulasjonsrente. Det er i dette beløpet tatt med alle periodiske vedlikeholdstiltak og utskiftninger. Det er ikke tatt hensyn til grensesnittet mellom finansiering i drift eller kapital. Rapporten sier videre at vedlikeholdstiltakene må sees i sammenheng med helhetsvurderinger knyttet opp mot kommunens og brukernes behov. Dette vil gi et behov som overstiger 170 kr/m² når man tar med kostnader til ombygninger/ tilpasninger dvs. utviklingskostnader.

Revisjonskriterier kapittel 1.4, Konsekvenser av utsatt vedlikehold

NOU 2004:22 VELHOLDTE BYGNINGER GIR MER TIL ALLE – OM EIENDOMSFORVALTNING I KOMMUNESEKTOREN

Eiendomsforvaltningsutvalget har i NOU 2004:22 konkludert med at mangelfullt vedlikehold av eiendommene gir dårlig totaløkonomi. Effektene av dårlig vedlikehold rammer imidlertid ikke umiddelbart, og i en anstrengt budsjettssituasjon kan det være fristende, eller til og med nødvendig, å utsette vedlikeholdet. De negative virkningene for eiendommens verdiutvikling blir først synlig på noe lengre sikt. Det er derfor viktig at eiendomsforvaltningens rammebetingelser er tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter.

²⁶ Vedlikehold i kommunesektoren, fra forfall til forbilde (KS 2008) utarbeidet av PricewaterhouseCoopers og Multiconsult.

KS RAPPORT - VEDLIKEHOLD I KOMMUNESEKTOREN - FRA FORFALL TIL FORBILDE

I KS rapporten er årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter utredet. Hypotesen her er at ved dårlig vedlikehold vil man oppleve svekket rekruttering av fagkompetanse og dermed kvalitet på tjenesten. Likeledes vil produktiviteten kunne svekkes ettersom manglende vedlikehold ødelegger for en ellers god tjenesteyting. Til sammen bidrar dette til økte driftskostnader.

Rapporten viser til en undersøkelse foretatt av NTNU som viser til at ved å fordoble lufttilførselen utenfra, kan man i noen tilfeller redusere sykefraværet med 10 %, og man mener videre at produktiviteten kan øke med 1,5 %. Rapporten fra KS sier videre at et dårlig innemiljø bidrar til flere alvorlige luftveisrelaterte sykdommer og til økt sykefravær og nedsatt produktivitet. Det kan også bidra til redusert læreevne med nedsatt årvåkenhet, nedsatt konsentrasjon og hukommelse. Det vises også til at dårlig inneklima i skolen bidrar til økt aggressivitet og mer uro i klassesituasjonen.

I forbindelse med rapporten fra KS ble det gjennomført sju arbeidsseminarer med deltagelse fra 25 kommuner og to fylkeskommuner. Ett seminar hadde fokus på de samfunnsmessige konsekvenser av mangelfullt vedlikehold, og ble gjennomført med grunnskolerektorer. Konklusjonene i dette seminaret vedrørende manglende vedlikehold, var i prioritert rekkefølge:

1. Omdømme, dårlig førsteinntrykk av skolen.
2. Helsemessige konsekvenser.
3. Forfallet "inspirerer" til hærverk.
4. Rekrutteringsproblemer.
5. Driftskostnader øker.

FORSKRIFT OM MILJØRETTET HELSEVERN I BARNEHAGER OG SKOLER

Kravene til det fysiske skolemiljøet er regulert i kommunehelsetjenestelovens forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Av § 7 (Generelle krav) framgår det at *virksomheter som omfattes av forskriften skal være helsemessig tilfredsstillende*. § 19 (Inneklima/luftkvalitet) spesifiserer at *virksomheten skal ha tilfredsstillende inneklima, herunder luftkvalitet*. §§ 20 (belysning), 21 (lydforhold) og 23 (sanitære forhold) tar videre for seg krav på sentrale områder.

Metode

Spørreundersøkelse (Questback)

Det ble sendt ut 162 invitasjoner til virksomhetsledere og fagsjefer innen gruppene "Barn og unge", Helse, Sosial, Pleie, Omsorg", "Tekniske tjenester", "Sentraladministrasjon og andre". Det kom inn 111 responser, noe som utgjør 69 %. Gruppen Barn og unge er den desidert største (73 %), fulgt av Helse, Sosial, Pleie, Omsorg (21,6 %). De to andre gruppene utgjør bare 2,7 % hver, og er ikke tatt for seg isolert i presentasjon og analyse.

Intervju

Forvaltningsavdeling:

- Olav Stredet (leder)
- Jostein Ellingsen (rådgiver)
- Harald Polden og Helge Svendsen (byggningsansvarlige skole)
- Heidi Senstad (byggningsansvarlig barnehage)
- Harald Henningsen og Arthur N. Tønnessen (boligansvarlige)

Økonomiavdeling:

- Belma Covic

Levekår (Helse og sosial):

- Bjørn Jørgensen (helse- og sosialsjef)
- Virksomhetsleder i hjemmetjenesten

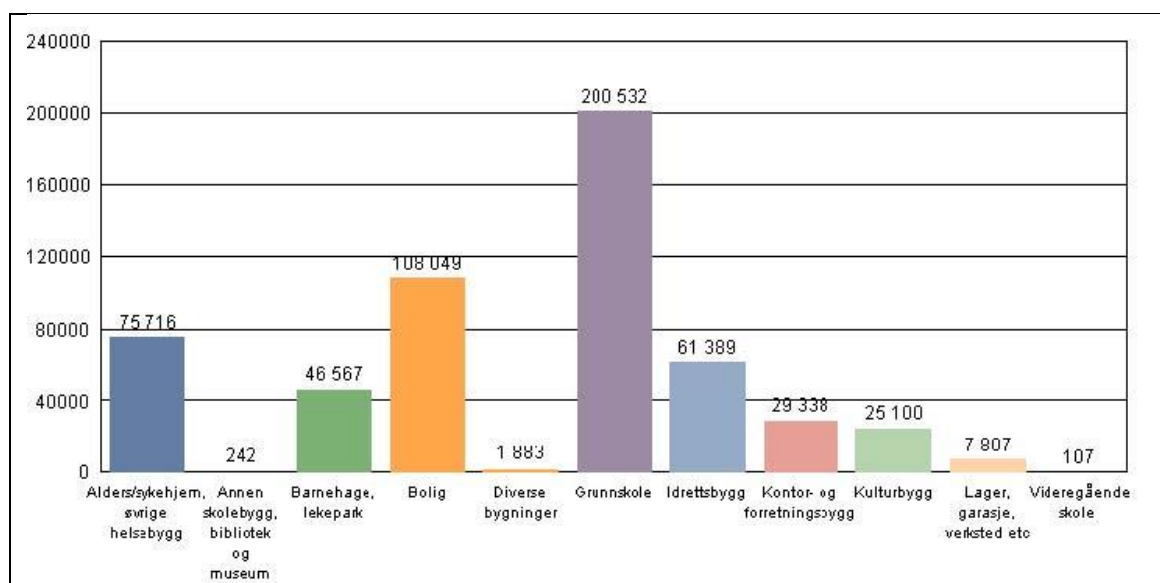
Vedlegg til del 1.2**Tabell 1 – Opplevelse av kommunikasjonen mellom leietaker og eiendomstjen (N:111)**

Spørsmål	Barn og unge	Helse og sosial	Samlet
Det er enkelt å gi tilbakemelding om behov for vedlikehold	3,94	3,00	3,79
Jeg får tilfredsstillende tilbakemeldinger på hva som skjer med mine henvendelser	3,05	2,38	2,96
Innmeldte behov blir gjennomført innen rimelig tid	2,49	2,10	2,48

Tabell 2 – Gjennomsnittlig enighet i framsatte påstander knyttet til vedlikehold (N:110)

Spørsmål	Barn og unge	Helse og sosial	Samlet
Kommunen har langsiktige mål og planer for eiendomsforvaltningen	3,73	2,94	3,62
Tydlig fokusering på bygningsmessig vedlikehold i kommunens økonomiplan	3,19	2,63	3,06
Tilstrekkelig politisk prioritering av ressurser til planmessig vedlikehold	2,62	2,20	2,51
Hensiktsmessig organisering av kommunens eiendomsforvaltning	3,12	2,53	3,04
God kompetanse på eiendomsforvaltning i kommunen	3,96	3,50	3,93
Kommunens bygningsmessige kompetanse blir godt nok utnyttet	3,16	2,77	3,13
Avsatte vedlikeholdsmidler blir optimalt utnyttet	3,30	2,33	3,19

Figur 2 – Oversikt over arealfordeling per bygningstype for SE sine kartlagte bygninger



Vedlegg til del 1.3

Tabell 3 – Utgifter vedlikehold (fakturert) 2007-2009 (ekskl. tiltakspakken) FacilityStation

Beløp	Disp. regnsk. 2009	Disp. regnsk. 2008	Disp. regnsk. 2007
Skoler	6 585 699	13 629 463	7 563 280
Barnehager	4 940 789	5 986 953	5 615 920
Sykehjem	5 606 712	5 798 874	5 884 153
Bydelshus	1 636 376	6 733 864	6 422 230
Idrettsbygg	7 388 517	7 635 222	5 472 687
Boliger	9 383 543	17 232 279	10 044 600
Administrasjonsbygg	2 033 088	1 734 868	1 486 683
Sum	37 574 724	58 751 523	42 489 553

Tabell 4 – Kontokode 4- Vedlikehold (etter NS 3454) i FacilityStation

Kontokode (NS3454 Kontonivå (1,2,3,...) NS3454 beskrivelse

4 Vedlikeholdskostnader

40 Ledig

41 Planlagt vedlikehold

412 Bygning

413 VVS

414 Elkraft

415 Tele og automatisering

416 Andre installasjoner (Heis m.m.)

419 Diverse

42 Utskiftninger

422 Bygning

423 VVS

424 Elkraft

425 Tele og automatisering

426 Andre installasjoner (Heis m.m.)

429 Diverse

47 Utendørs

49 Diverse

Tabell 5 – Krysskobling mellom kontoplan FacilityStation (NS 3454) og regnskapskontoplan

Bilagstype	Kategori	Regnskapskontoplan	NS3454 kontoer (Drift og vedlikehold)	NS3451 kontoer (Prosjekt)
	Kontokode (NS34...)	Kontonivå (1,2,3,...)	NS3454 beskrivelse	
	4		Vedlikeholdskostnader	
	40		Ledig	
	41		Planlagt vedlikehold	
	▶ 412		Bygning	
	413		VVS	
	414		Elkraft	
	415		Tele og automatisering	
	416		Andre installasjoner (Heis m.m.)	
	419		Diverse	
	42		Utskiftninger	
	422		Bygning	
	423		VVS	
	424		Elkraft	

Krysskobling med regnskapskontoplan	
Konto	Beskrivelse
▶ 12300	VEDLIKEHOLD A...
12400	SERVICE, REPA...
12500	MATERIALER TI...
12900	INTERNKJØP (M...
13800	KJØP FRA FORE...
13801	VEDLIKEHOLD U...
32300	VEDLIKEHOLD/...
32700	KONSULENTHO...
33800	KJØP FRA FORE...
*	

Vedlegg til del 1.4

Tabell 6 – Det mangelfulle vedlikeholdet av mitt/mine bygg medfører ingen... (N: 105-109)

Spørsmål	Barn og unge	Helse og sosial	Samlet
a. konsekvenser for tjenesteytingen	2,99	3,05	2,99
b. utstyrsreparasjoner	3,24	3,29	3,31
c. midlertidige løsninger	3,22	2,61	3,10
d. ekstrakostnader til renhold, strøm eller andre driftskostnader	3,63	2,53	3,38
e. forringet estetisk opplevelse av bygget	2,99	2,95	3,08
f. klager fra brukerne av bygget (publikum)	2,97	2,53	2,94
g. klager fra ansatte	2,78	2,81	2,79

Tabell 7 – Det mangelfulle vedlikeholdet av mitt/mine bygg medfører ingen... (N:103-105)

Spørsmål	Barn og unge	Helse og sosial	Samlet
a. støyplager	3,99	4,17	4,02
b. dårlige lysforhold inne	4,06	3,68	4,00
c. dårlig inneklima	2,96	2,48	2,82
d. fuktproblemer	3,97	2,45	3,58
e. brannfare	4,74	3,63	4,52
f. temperaturproblemer	3,15	2,29	2,95
g. dårlige sanitære forhold	3,37	3,16	3,32
h. uheldige eller farlige situasjoner	3,99	2,95	3,78



Rogaland Revisjon IKS

Løkkeveien 10
4008 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no