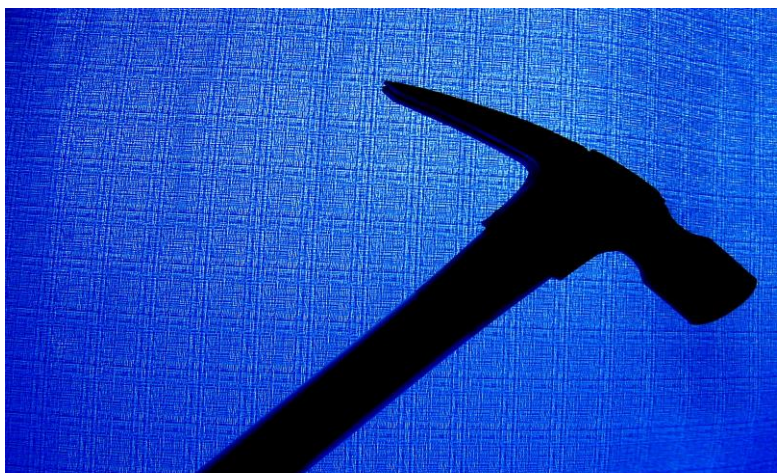


FORVALTNINGSREVISJON AV
EIENDOMSFORVALTNING-
FORVALTNING, DRIFT OG
VEDLIKEHOLD



BJERKREIM KOMMUNE
NOVEMBER 2013

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	4
Rådmannens kommentar	8
Rapporten	9
1 Innledning	10
1.1 Formål og problemstillinger	10
1.2 Revisjonskriterier og metode.....	10
2 Faktabeskrivelse og vurderinger	12
2.1 Kriterier for god eiendomsforvaltning.....	12
2.2 Kommunestyret som overordnet eier	16
2.3 Organisering av vedlikeholdsarbeid	16
2.4 Status.....	18
2.5 Økonomi.....	20
2.6 Brukernes vurderinger	22
2.7 Konsekvenser av manglende vedlikehold.....	23
3 Oppsummering og anbefalinger	26
Vedlegg	29

SAMMENDRAG

Formålet med dette prosjektet har vært å vurdere hvordan Bjerkreim kommune arbeider for å sikre forvaltningen av sine bygg, og bevarer verdier. Vi har også sett på mulige konsekvenser for kommuneøkonomien og brukere ved utsatt vedlikehold.

Politisk forankring – kommunestyret som overordnet eier

Bjerkreim kommune har ikke et tilfredsstillende system for registrering av tilstand, behov og planer på vedlikeholdssektoren.

Det vil da være vanskelig å rapportere til kommunestyret og det vil være vanskelig å sikre godt folkevalgt eierskap.

Store enkeltsaker behandles politisk i budsjettssammenheng, og ellers behandles årsbudsjettet også for vedlikehold. For å få en tilstrekkelig politisk prioritering av ressurser til planmessig vedlikehold, vil et visst system for registrering og planlegging være nødvendig.

Det er etter vår vurdering fortsatt et behov i Bjerkreim kommune for å jobbe med politisk forankring og prioritering av vedlikehold.

Organisering av vedlikehold i Bjerkreim kommune

Bjerkreim kommune har eieransvar og vedlikeholdsansvar for ca. 19 000 kvm bygg. I kommunens regnskap har byggene en bokført verdi på tilnærmet 130 millioner¹ kr.

Vedlikehold av kommunale bygg er i Bjerkreim organisert under tjenesteområde landbruk, miljø og teknikk (LMT). Her er 3,65 årsverk øremerka i budsjettet til vedlikehold. Arbeidet utføres av vedlikeholdsgruppen som er 6-7 vaktmestere, hvor det er en som har overordnet ansvar for vedlikeholdet. Vaktmesterne i vedlikeholdsgruppen rapporterer sine behov til arbeidsleder. Det er arbeidsleder som har det formelle ansvaret for å rapportere ovenfor LMT-lederen.

Bjerkreim kommune har organisatorisk valgt en «mellomløsning» hvor vaktmesterne er samlet i en gruppe, men også knyttet direkte til enkelte bygg. Gjennom intervjuer er det også kommet frem at vedlikeholdsgruppen gir uttrykk for at man fungerer godt sammen. Ordningen hvor de har hvert sitt område er etter deres syn en praktisk og virksom løsning.

Status

Tilstanden til Bjerkreim kommunes bygg er noe varierende. Noen av byggene er av nyere dato, mens andre bærer mer preg av alder og slitasje. Eldre bygg vil, på tross av tilfredsstillende vedlikehold, ofte framstå som uhensiktsmessig ut fra dagens krav til tjenestetilbud. Dette er også utgangspunktet for at det er tatt initiativ til et prosjekt og

¹ Kilde: Årsregnskap 2012.

planleggingsarbeid for omsorgssenteret, bl.a. med en grundig tilstandsrapport. Denne rapporten har som hensikt å avklare om bygget skal utbedres videre eller rives og bygge nytt.

Selv om det i kommunen ikke finnes en systematisk og dokumentert oversikt over vedlikeholdsstatus, ser det ut til at situasjonen er relativt tilfredsstillende på kort sikt. Vi bygger dette på:

- Kommunens fagpersonell på området gir en positiv vurdering av situasjonen.
- Brukerne av byggene gir en positiv beskrivelse av vedlikeholdet.
- Byggene framstår som jevnt over godt vedlikeholdt. Vi må her understreke at det i dette prosjektet ikke er foretatt noen byggteknisk analyse av de kommunale byggene.

Men på lang sikt er vedlikeholdssituasjonen utfordrende. Vi bygger dette på:

- Det finnes ingen samlet oversikt over tilstanden til bygningene.
- Dagens ressursinnsats til vedlikehold ligger på et slikt nivå at etterslep vil akkumuleres.

Økonomi

I veilederen fra KS vises det til at et estimert årlig vedlikeholdsbeløp på kr 100 per kvm ved 30 års levetid og 170 kr per kvm ved 60 års levetid er nødvendig fra og med at bygget tas i bruk, dersom bygget skal opprettholde standarden. Da er nødvendige oppgraderinger tatt med. Dersom det ikke er et løpende vedlikehold, vil bygget være nedslitt etter 15 - 20 år². Anbefalingene til KS kan ikke direkte overføres til alle bygg en kommune eier. Behovet for vedlikehold vil være forskjellig. Det er likevel en god illustrasjon på prioritering av og behov for vedlikehold, da dette tallet er lagt til grunn for alle kommuner som er sammenlignet.

Vi ser av KOSTRA-tallene for Bjerkreim at kommunen har lave kostnader på vedlikehold. I 2012 brukte Bjerkreim kun 22 kr/kvm på vedlikehold. De fem siste årene har beløpet variert mellom 18 og 23 kr/kvm. Dette er kun 20 % av det som regnes som nødvendige eller 25 % av det som er gjennomsnittet i kommunene i Rogaland. Her må det bemerkes at for Bjerkreim, som for en del andre kommuner, inneholder ikke denne indikatoren lønn til egne vedlikeholdsarbeidere. Hadde kommunen valgt å rapportere inn også lønn på dette området, ville kostnaden ha vært merkbart høyere.

Rådmannen peker på følgende mulig forklaringer på de lave vedlikeholdskostnadene:

- Det er en del nybygg i kommunen. Disse byggene vil de første årene ha lavere vedlikeholdsbehov.
- Noen kommunale bygg slippes ned, for deretter å ta en total renovering. Dette blir da ført som investering og kommer ikke inn i vedlikeholdsregnskapet.

² [Beregning av levetid på bygninger](#)

- Bjerkreim er en liten kommune, med enkel organisering og korte linjer. Kommunen har også gode håndverkstradisjoner. Dette kan til sammen føre til at man får mye vedlikehold ut av hver krone.

I små kommuner som Bjerkreim, vil man oppleve at vedlikeholdsutgiftene vil kunne variere relativt mye fra et år til et annet. Dette på grunn av at små kommuner vil ha periodisk vedlikehold og oppgraderinger³.

Brukernes oppfatning av vedlikehold

Det er i dette prosjektet gjennomført intervjuer ved flere kommunale bygg i kommunen. Det er også sendt ut spørreskjema til ledere og verneombud. Vi sitter etter disse tilbakemeldingene igjen med følgende inntrykk:

- Brukerne (ledere og verneombud) er gjennomgående godt fornøyde med vedlikeholdet, selv om noen gir uttrykk for at byggene preges av at de er eldre.
- Noen av byggene preges av at utforming og planløsning er uhensiktsmessig ut fra dagens krav. I de eldste byggene er også standarden slik at den ikke tilfredsstillende de krav og forventninger som brukerne (beboere/elever) har.
- Ordningen med egen vaktmester fungerer bra.
- Ventilasjonsanlegget ved noen av byggene har behov for oppgradering, ettersom det ikke fungerer fullt ut tilfredsstillende⁴.

Mangelfullt vedlikehold - etterslep - konsekvenser

At kommunen bruker så lite midler på vedlikehold vil i følge byggtekniske beregninger som ligger til grunn for KS-rapporten, føre til et stort vedlikeholdsetterslep og at byggene forfaller raskt.

Beløpet som brukes på vedlikehold per år i Bjerkreim er mye lavere enn anbefalingen til KS, se pkt. 3.4. Dersom vi forutsetter det laveste anslaget KS har for vedlikehold, kr 100 per kvm i hvert år, vil følgende være et grovt anslag over hvordan kommunen hvert år akkumulerer vedlikeholdsetterslep⁵: (Det må også her bemerkes at hvis lønn hadde vært inkludert, ville bildet ha vært mer positivt.)

- 2010: Bjerkreim kommune brukte kr 18 per km². Anbefalt kr 100 som minimum på nye bygg. Kommunen har skaffet seg kr 1,55 millioner i vedlikeholdsetterslep bare dette året.
- 2011: Bjerkreim kommune brukte kr 23 per km². Anbefalt kr 100 som minimum på nye bygg. Kommunen har skaffet seg kr 1,46 millioner i vedlikeholdsetterslep bare dette året.

³ KS rapport: Kommunal eiendomsmasse -Store investeringer og mindre vedlikeholdsetterslep (2013)

⁴ Hele spørreskjemaet ligger som vedlegg.

⁵ Dette er med utgangspunkt i bare nye bygg, og er det laveste anslaget. På den annen side forutsetter denne illustrasjonen samme vedlikeholds krav til alle bygg. Det er kun et bilde på hvordan kommunen hvert år akkumulerer etterslep på vedlikehold.

- 2012: Bjerkreim kommune brukte kr 22 per km². Anbefalt kr 100 som minimum på nye bygg. Kommunen har skaffet seg kr 1,48 millioner i vedlikeholdsetter-slep bare dette året.

Manglende vedlikehold vil ha 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 innelika, trivsel osv. Nedslitte og uhensiktsmessige lokaler kan også i seg selv gi et dårligere tjenestetilbud til brukerne.

Anbefalinger

Vi vil anbefale at:

- Kommunen arbeider med å styrke den politiske forankringen av vedlikeholdsbehov og vedlikeholdsarbeid.
- Kommunen etablerer et system for kartlegging av status og planlegging av nødvendig vedlikehold.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar datert 08.11.13.

Rådmannen har lest gjennom utkastet til forvaltningsrevisjonsrapport. Rådmannens ledergruppe har hatt anledning til å komme med innspill. Rådmannen har følgende tilbakemelding til utkastet til rapport:

Fakta grunnlag:

Røysekatten fikk tilbygg i 2012, jf. oversikt over bygningsmasse. For øvrig ingen andre merknader.

Rådmannens kommentarer:

Bjerkreim kommunes bygningsmasse består dels av eldre bygningsmasse: hovedbygg Vikeså skule, Bjerkreim skule, kommunehuset m/Kulturbank og Omsorgssenteret, og dels av nye bygg: Røysekatten barnehage, ny paviljong + tilbygg under oppføring på Vikeså skule og Skjeraberget barnehage.

Rådmannen vurderer både gammel og ny bygningsmasse for å være relativt godt vedlikeholdt. Flere av de eldre byggene har fått større oppgraderinger de siste årene, eksempelvis nytt kjøkken på Bjerkreim skule, påbygg og oppgradering av kommunehuset med NAV-kontor og helseavdeling, utskifting av vinduer på kommunehus, Vikeså skule og Bjerkreim skule og nye lokaler til Kulturskolen i Kulturbanken. Kommunens økonomiske situasjon gjør det vanskelig å avsette midler til større vedlikehold innenfor driftsbudsjettet. Derfor gjennomføres ofte større oppgraderinger som egne tiltak i investeringsbudsjettet. Ved oppgradering av bygningsmasse og bygging av nye bygg er kommunen opptatt av å velge løsninger med god kvalitet ettersom dette i ettertid påvirker vedlikeholdet i stor grad. Krav til universell utforming av bygg søkes også løst der dette er gjennomførbart.

Kommunen etablerte for noen år siden et eget boligkontor for kommunale utleieboliger. Leieinntekter fra boligene blir overført boligkontoret til vedlikehold, oppgraderinger og som egenkapital ved anskaffelse av nye utleieboliger. Ettersom boligkontoret ikke belastes med kapitalkostnader har boligkontoret hatt økonomi til å vedlikeholde kommunale utleieboliger vesentlig bedre enn før opprettelsen av boligkontoret. «Overskuddet» i boligkontoret avsettes i balansen til fremtidig vedlikehold eller kjøp av utleieboliger.

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Med bakgrunn i gjeldende plan for forvaltningsrevisjon, bestilte kontrollutvalget i Bjerkreim den 27.8.2012 et prosjekt om eiendomsforvaltning.

I følge tall fra KOSTRA bruker kommunen lite midler sammenlignet med andre kommuner på vedlikehold. Prosjektet skal vurdere hvordan kommunen arbeider for å sikre forvaltningen av sin realkapital (bygg), og angi konsekvenser av utsatt vedlikehold for kommuneøkonomien og brukerne.

I tillegg til formålet, framgår det av kontrollutvalgets bestilling at følgende problemstillinger skal besvares:

- Hvordan har utviklingen i vedlikeholdsomfanget vært, og hvor stort er det eventuelle etterslepet?
- Hvordan arbeider kommunen for å forvalte sin realkapital på kort og lang sikt gjennom forebyggende aktiviteter, ordinært og ekstraordinært vedlikehold, og rehabiliteringer?
 - Hvordan organiseres arbeidet, og hvor store ressurser anvendes?
 - Hvilken internkontroll og hvilke systemer har kommunen for å følge opp eiendomsforvaltningen?
- Hvilke konsekvenser har utsatt vedlikehold for kommunens økonomi og for brukerne? For eksempel mht. inn klima, energiforbruk, renhold og slitasje, midlertidige løsninger, forringelsen av tjenesteyting / produksjon mv.

1.2 REVISJONSKRITERIER OG METODE

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

- NOU 2004: 22 Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren.
- Kommunens interne styringsdokumenter
- Norsk standard 3454 *Livssyklus kostnader for byggverk*.
- Vedlikehold i kommunesektoren, fra forfall til forbilde (KS 2008)
- Kommunal regnskapsstandard nr. 4
- Kommuneproposisjonen 2013

Metodisk har vi gjennomgått relevant dokumentasjon fra kommunen og hatt intervjuer/møter med sentrale ledere og brukere av de kommunale byggene. Blant annet har

vi intervjuet kommunalsjef for LMT, rektor, vaktmestere og medlemmer av vedlikeholdsgruppen. Videre har vi også gjennomført en omvisning på enkelte kommunale bygg, i samarbeid med leder og verneombud. Videre har vi gjennom epost sendt ut spørsmål til ledere og verneombud ved de kommunale byggene for å kartlegge vedlikeholdssituasjonen.

Vi har dessuten lagt til grunn erfaringer fra tilsvarende prosjekter i Sandnes, Sola og Hå og Gjesdal i 2008/09/11.

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 de problemstillinger kontrollutvalget vedtok.

2 FAKTABESKRIVELSE OG VURDERINGER

2.1 KRITERIER FOR GOD EIENDOMSFORVALTNING

Årlige utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold av offentlige bygg i Norge var på ca. 25 milliarder kr i 2012. Kommuner og fylkeskommuner står for to tredeler av dette. Kommunenes eiendommer og formålsbygg er en stor del av de faste verdiene en kommune har. Dersom bygningene forfaller, vil kommunen tape disse verdiene over tid.

Det har vært stor oppmerksomhet omkring tilstanden av kommunale bygninger i Norge de siste årene, og det har vært sentrale tiltak for at vedlikehold skal få en sterkere politisk prioritering. Bjerkreim kommunes eiendomsforvaltning og vedlikehold er vurdert opp mot spesifikke kriterier for god eiendomsforvaltning. Drøftingen baserer seg på:

NOU 2004:22⁶ VELHOLDTE BYGNINGER GIR MER TIL ALLE – OM EIENDOMS- FORVALTNING 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 brukerens) 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 et-

⁶ NOU 2004: 22 Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren.

ter 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.

KS` RAPPORT - VEDLIKEHOLD I KOMMUNESEKTOREN - FRA FORFALL TIL FORBILDE

Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) fikk i 2008 gjennomført en omfattende undersøkelse⁷ av tilstanden i kommuners og fylkeskommuners bygningsmasse. Rapporten konkluderte med at det var et samlet oppgraderingsbehov på mellom 94 og 142 mrd. kr i Norge. 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. Bjerkreim kommune deltok ikke i denne undersøkelsen.

Som en oppfølging av denne rapporten, har KS utarbeidet en veileder for bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold. 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.

⁷ Vedlikehold i kommunesektoren, fra forfall til forbilde (KS 2008) utarbeidet av PricewaterhouseCoopers og Multi-consult

FLERE SENTRALE TILTAK:

I 2006 – 2011 ble det gjennomført et forsknings- og utviklingsprogram i regi av direktorat for byggkvalitet som skulle sette opp noen suksesskriterier for en god eiendomsforvaltning. Etter at prosjektet ble avsluttet i 2011 har oppgaven blitt inkorporert som en av de faste oppgavene i direktoratet. Det er utgitt flere veiledere til kommunene og de folkevalgte om forvaltning av kommunens realkapital: [God kommunal eiendomsforvaltning](#).

NASJONALE HOVEDTALL - KOSTRA 2012⁸

Investeringsnivået for kommunale formålsbygg var noe lavere i 2011 enn foregående år. Det viser de endelige KOSTRA-tallene for 2011. Når det kommer til 2012 viser hovedtallene at utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold økte med 2,5 % fra 2011 til 2012. Nivået på utgifter til FDV i Norge er for lavt. Med tanke på at en generell pris- og lønnsvekst i kommunesektoren på 3,25 % vil dette nivået trolig føre til at vedlikeholdsetterslepet ved kommunale bygg øker.

Utgiftsveksten til vedlikehold av kommunale bygg er fortsatt for lav. Tabellen under viser utviklingen i kostnader knyttet til vedlikehold fra 2010 til 2012.⁹

Tabell 1 - Hovedtall KOSTRA 2012			
Eiendomsforvaltning	2010	2011	2012
Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning - mill. kr	21183	21594	22134
Brutto investeringsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning - mill. kr	20046	18870	17717

Rapporten til KS – «Kommunal eiendomsmasse: Store investeringer og mindre vedlikeholdsetterslep» tar utgangspunkt i kostnader knyttet til FDV. Dersom man samler utgifter til FDV per kvadratmeter bygg som en kommune eier, ser man at utgiftene økte med 756 kr/kvm i 2008 til 923 kr/kvm i 2012. Inkludert i disse utgiftene er også avskrivninger. Dersom man trekker avskrivningene ut fra korrigerte brutto driftsutgifter ser man at kommunene i gjennomsnitt brukte 664 kroner pr. kvm til FDV i 2012 (målt i 2012-kroner). Differansen mellom 2008 og 2012 blir da ca. 30 kr (korrigert for prisvekst hvor byggekostnadsindeksen for boligblokker er lagt til grunn).

⁸ <http://www.ks.no/tema/Okonomi1/Kommuneokonomi1/Nokkeltall/Hovedtall-KOSTRA-2012/>

⁹ Hentet fra «Kommunal eiendomsmasse: Store investeringer og mindre vedlikeholdsetterslep. Kommunene og norsk økonomi. Nøkkeltallsrapport 2013»

LOVER OG REGLER SOM MÅ IAKTTAS VED FORVALTNING AV KOMMUNALE EIENDOMMER OG FORMÅLSBYGG¹⁰

Tabell 2 – Lover og regler som eier av kommunale bygg må forholde seg til ved forvaltning av disse¹¹:

Lov/forskrift	Tema
Internkontrollforskriften	Eier skal selv kontrollere og dokumentere at lover og regler følges virksomheten.
Opplæringsloven	Fysisk og psykisk arbeidsmiljø for barn og ungdom i skolen. Kapittel 9a i Opplæringsloven.
Lov om helsetjenesten i kommunen	Fysisk og psykisk miljø for alle brukere av bygg.
Forskrift for miljørettet helsevern i barnehager og skoler	Krav til inneklime, støyforhold, hygiene, lysforhold, og luftkvalitet, i barnehager og skoler.
Forskrift for miljørettet helsevern (Kap 3a - Legionella)	Krav til forebygging mot legionellasmitte.
Arbeidsmiljøloven	Krav til fysisk arbeidsmiljø for alle ansatte i kommunal virksomhet.
Byggherreforskriften	Krav til helse, miljø og sikkerhet for alle leverandører som kommunen engasjerer.
Forurensningsloven	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 driftsbudsjett oppgradering over investeringsbudsjettet.)

¹⁰ FDV er en samlebetegnelse for aktiviteter og kostnader (FDV-kostnader) gjennom byggets totale levetid, fra overtagelse etter nybygging/rehabilitering til rivning/sanering.

Forvaltning omfatter administrative oppgaver som kjøp og salg av eiendommer, utleie av bygninger og lokaler, husleieadministrasjon, utarbeiding av forsikringsavtaler, økonomisk planlegging og styring, personaladministrasjon m.m.

Drift omfatter alle oppgaver og rutiner som er nødvendige for at bygninger og tekniske installasjoner skal fungere som planlagt. Dette omfatter bl.a. betjening av installasjoner, forsyning av vann, energi samt renhold og renovasjon.

Vedlikehold er arbeid som er nødvendig for å opprettholde kvaliteten på bygningen på fastsatt nivå, dvs. de tiltak som er nødvendige for å sikre at bygningen som helhet fungerer etter hensikten. Det er vanlig å skille mellom løpende og periodisk vedlikehold

Kilde: Store norske leksikon.

¹¹ Listen er hentet fra KS: Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold. En veileder for folkevalgte og rådmenn.

2.2 KOMMUNESTYRET SOM OVERORDNET EIER

I Bjerkreim er det kommunen selv som eier sine formålsbygg. Dette betyr at Bjerkreim kommune har et eieransvar og vedlikeholdsansvar for ca. 19 000 kvm bygg. I kommunens regnskap har byggene en bokført verdi på tilnærmet 130 millioner¹² kr. Dette er en stor del av de verdier kommunen har. Eiendomsmassen omfatter blant annet følgende bygg: to skoler, to barnehager, kommunehus med kulturbank, omsorgssenter, renseanlegg, prestebolig og grendehus.

Det løpende vedlikeholdsbehovet i Bjerkreim kommune blir i liten grad skriftliggjort. Det betyr også at kommunestyret ikke får rapportert den delen av vedlikeholdsbehovet. Større vedlikeholdsoppgaver/rehabilitering/investering blir inkludert i budsjettarbeidet, og kommunestyret foretar den endelige prioriteringen.

I veilederen «God kommunal eiendomsforvaltning»¹³ fra KS sies følgende om vedlikehold:

«Vedlikeholdsplanlegging er en viktig prosess for å sikre bygningsmassens verdi over tid. Et godt vedlikehold fører til lang levetid på materialer og dermed god økonomi. Prosessen består av:

- *Utvikle en vedlikeholdsstrategi*
- *Lage en vedlikeholdsplan*
- *Utføre vedlikeholdet*

De tre oppgavene skal henholdsvis ivaretas av det strategiske, taktiske og operative nivået i organisasjonen».

2.3 ORGANISERING AV VEDLIKEHOLDSARBEID

I veilederen fra KS er det vist til at forvaltning av kommunens eiendommer er organisert forskjellig i de enkelte kommuner. Det kan være at den enkelte enhet selv står for vedlikehold, eller at vedlikehold er skilt ut i en egen virksomhet. Konklusjonen etter å ha sett på forskjellige løsninger, er at selve organiseringen av hvordan vedlikeholdet utføres ikke er avgjørende. Det avgjørende for en god eiendomsforvaltning er et godt folkevalgt eierskap, og god kommunikasjon mellom eiendomsforvalteren og de folkevalgte. I Kommuneproposisjonen 2013 er det påpekt behovet for å høyne status på eiendomsforvaltning, også ved å øke kompetansen.¹⁴

Vedlikehold av kommunale bygg er i Bjerkreim organisert under tjenesteområde landbruk, miljø og teknikk (LMT). Her er 3,65 årsverk øremerka i budsjettet til vedlikehold. Arbeidet utføres av vedlikeholdsgruppen som er 6-7 vaktmestere, hvor det er en som har overordnet ansvar for vedlikeholdet. Vaktmesterne i vedlikeholdsgruppen rapporterer sine behov til arbeidsleder. Det er arbeidsleder som har det formelle ansvaret for å rapportere ovenfor LMT-lederen. Man opplever likevel at en del rapporteringer

¹² Kilde: Årsregnskap 2012.

¹³ [God kommunal eiendomsforvaltning](#)

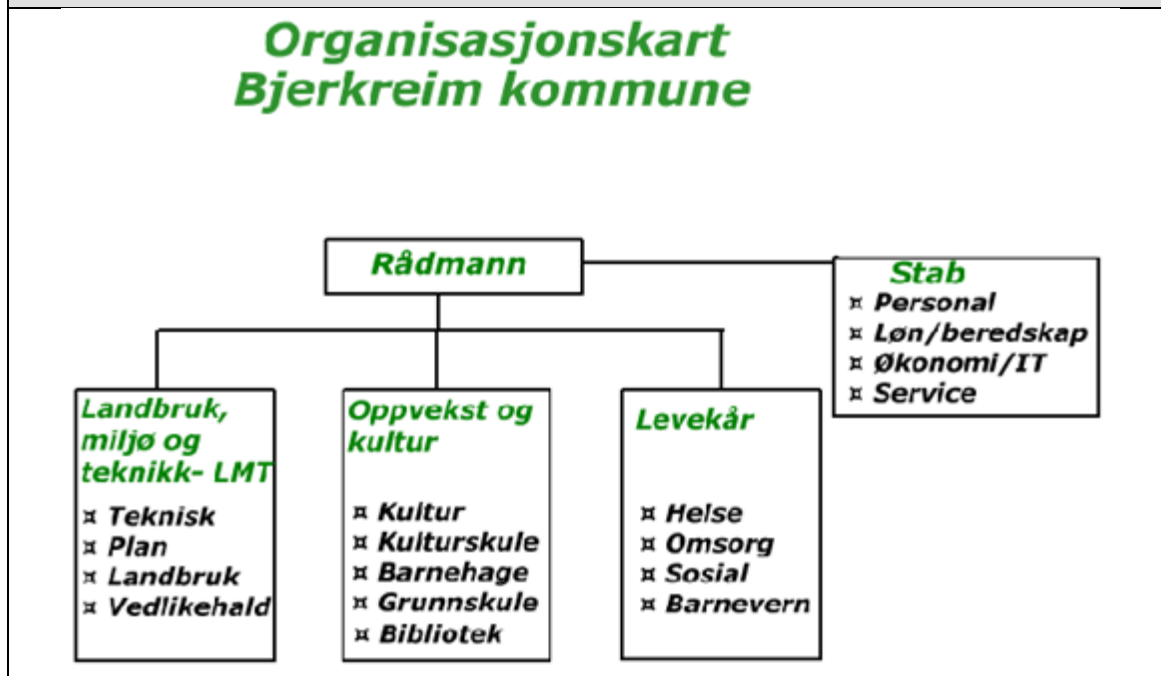
¹⁴ Utdrag fra kommuneproposisjonen 2013 ligger i vedlegg.

kommer direkte fra vaktmesterne til LMT-sjefen. Dette på grunn av at det er en liten kommune med små avstander. Vaktmesterne kommuniserer også mye om sine oppdrag direkte med leder eller ansatte på det enkelte bygg.

Tre av vaktmesterne i vedlikeholdsgruppen jobber med vann, avløp og renovasjon (VAR). De resterende vaktmesterne jobber med vedlikeholdsarbeid av kommunale bygg og kommunale områder. To av vaktmesterne er knyttet til skoler, mens en jobber mye av sin tid på sykehjemmet.

Vedlikeholdsgruppen har felles oppmøtested ved Humpen. Her møtes vedlikeholdsgruppen om morgenen, før de drar videre ut til sine bygg. Arbeidsoppgavene til vedlikeholdsgruppen er varierte. Her kan det inngå vedlikeholdsarbeid som er blitt registrert av vaktmester selv. Dette er oppgaver vaktmester ser selv at må gjøres når han jobber ved det kommunale bygget. Andre arbeidsoppgaver kan bestå i vedlikeholdsarbeid prioritert av leder ved det kommunale bygget. Typisk kan dette være nedskrevet på en liste, som vaktmester krysser av på. Arbeidsoppgavene kan også komme fra arbeidsleder. Dette er typisk større vedlikeholdsprosjekter som vedlikeholdsgruppen må jobbe sammen om. En gang i uken er det et felles møte hvor slike store prosjekter diskuteres. Hensikten med møtet er å finne en løsning på hvordan større prosjekter skal gjennomføres.

Figur 3 – Organisasjonskart Bjerkreim kommune (Kilde: Bjerkreim kommune)



Bjerkreim kommune har organisatorisk valgt en «mellomløsning» hvor vaktmesterne er samlet i en gruppe, men også knyttet direkte til enkelte bygg. Gjennom intervjuer er det også kommet frem at vedlikeholdsgruppen gir uttrykk for at man fungerer godt sammen. Ordningen hvor de har hvert sitt område er etter deres syn en praktisk og virksom løsning. Det fører til at man får god kjennskap til bygget man jobber ved, at

man kjenner rutiner og vet hva som må gjøres. Arbeidet til vedlikeholdsgruppen er likevel ikke nedfelt i stillingsbeskrivelsen. Det innebærer at vaktmesterne også utfører arbeid som ikke er tradisjonelt vedlikeholdsarbeid (flytte stoler på skolen eller reparere rullestoler ved sykehjemmet). Dette er et valg man har tatt for spørsmålet blir fort hvem som skal gjøre dette hvis vaktmesteren ikke gjør det. Likevel er kompetansen til vedlikeholdsgruppen bred, og det favner fra rørleggere, malere og mekanikere. Denne kompetansen ønskes brukt på mest mulig effektiv måte. Selv om de i utgangspunktet har hvert sitt område, bistår de hverandre ved store prosjekter som krever en spesifikk kompetanse.

2.4 STATUS

2.4.1 VEDLIKEHOLDSTILSTAND FOR KOMMUNALE BYGG I BJERKREIM KOMMUNE

Bjerkreim kommune har ingen total dokumentert oversikt over tilstanden til sine bygg i dag. Kommunen var heller ikke med i KS- undersøkelsen i 2008¹⁵. Kommunene som deltok her fikk en viss oversikt over vedlikeholdstilstanden. Det er dermed heller ikke noe økonomisk estimat for vedlikeholdsetterslepet i kommunen. På bakgrunn av dette foreligger det ingen oversikt over hvilke bygg som er i tilfredsstillende stand på en overordnet måte. Det er også viktig å presisere at denne forvaltningsrevisjonsrapporten ikke gir en byggt teknisk beskrivelse av byggene i Bjerkreim kommune.

Tilstanden til Bjerkreim kommunes bygg er noe varierende. Noen av byggene er av nyere dato, mens andre bærer mer preg av alder og slitasje. Følgende kommunale bygg finnes i Bjerkreim¹⁶:

Barnehager

- Det finnes to kommunale barnehager i Bjerkreim. Den ene er bygd i 1999, den andre i 2005 (med tilbygg i 2012).

Skoler m. m

- Det finnes to barneskoler i kommunen. Bjerkreim skole er en 1-7 skole, bygd på 1960-tallet, og selv om den er godt vedlikeholdt bærer den preg av at den bygningmessig ikke er tilrettelagt for dagens pedagogiske arbeidsmåter. Vikeså skole var for en tid siden utsatt for brann og er nå under gjenoppbygging.

Helse og omsorg m. m

- Omsorgssenteret er i utgangspunktet bygget i 1982, med renoveringer og påbygg etter hvert.

¹⁵ [Fra forfall til forbilde](#)

¹⁶ En oversikt over bygningene ligger i vedlegg.

En av de største utfordringene ved omsorgssenteret er at det ikke lenger er funksjonelt for dagens behov. Her er det vanskelig å bruke personforflyttingsheis ved enkelte rom, og ulike gulvtyper gjør det vanskelig å manøvrere rullestoler. Det er tatt initiativ til et prosjekt og planleggingsarbeid for bygget, bl.a. med en grundig tilstandsrapport. Denne rapporten har som hensikt å avklare om bygget skal utbedres videre eller rives og bygge nytt.

I kommunen er det også et eget boligkontor. Ved boligkontoret er det leder som er ansvarlig for å melde inn vedlikeholdsbehov. Boligkontorlederen får tilbakemeldinger fra helsepersonell, beboere og andre som daglig ser de kommunale boligene. Disse tilbakemeldingene blir så videreført til vaktmester eller arbeidsleder. Når beboere ved de kommunale boligene flytter, gjennomføres en befaring av boligkontorkomiteen, for å vurdere behov for oppussing eller vedlikehold. Denne komiteen består av kommunalsjef LMT, økonomisjef, omsorgssjef og boligkontorleder. Ved gjennomføring av befaring deltar også vaktmester her.

2.4.2 SYSTEM FOR DOKUMENTASJON OG PLANLEGGING AV VEDLIKEHOLD

Bjerkreim kommune har ikke noe system for å registrere, dokumentere og planlegge vedlikehold i kommunen. Det er ingen formell dokumentert oversikt over tilstanden på alle kommunens bygg som legges frem for kommunestyret.

Når det gjelder innvendig vedlikeholdsbehov er det leder ved bygget som har ansvaret. Her inngår vanlig slitasje av bygget, samt forefallende vedlikeholdsarbeid. Ved mindre vedlikeholdskostnader brukes budsjettmidler som leder av bygget disponerer.

Det utvendige vedlikeholdsbehovet er det LMT-avdelingen som tar seg av, med avdelingens budsjettmidler.

Er det større vedlikeholdsjobber som må gjennomføres eller akutte situasjoner blir kommunalsjef for LMT varslet, og vedlikeholdet går utenom byggets ordinære budsjett. Store vedlikeholdssaker blir også inkludert i budsjettarbeidet og prioritert av kommunestyret. Om dette gir gjennomslag som investeringstiltak eller driftstiltak vil variere.

I Bjerkreim kommune gjennomføres det årlige vernerunder ved de kommunale byggene. Vernerunden gir et bilde av hva som «brenner» mest, og hvilket vedlikehold som kan vente. Referat fra denne vernerunden leveres til kommunalsjef LMT. Men etter det vi har fått inntrykk av, brukes denne dokumentasjon mest for å løse akutte forhold og i mindre grad til å planlegging av arbeid på sikt.

2.5 ØKONOMI

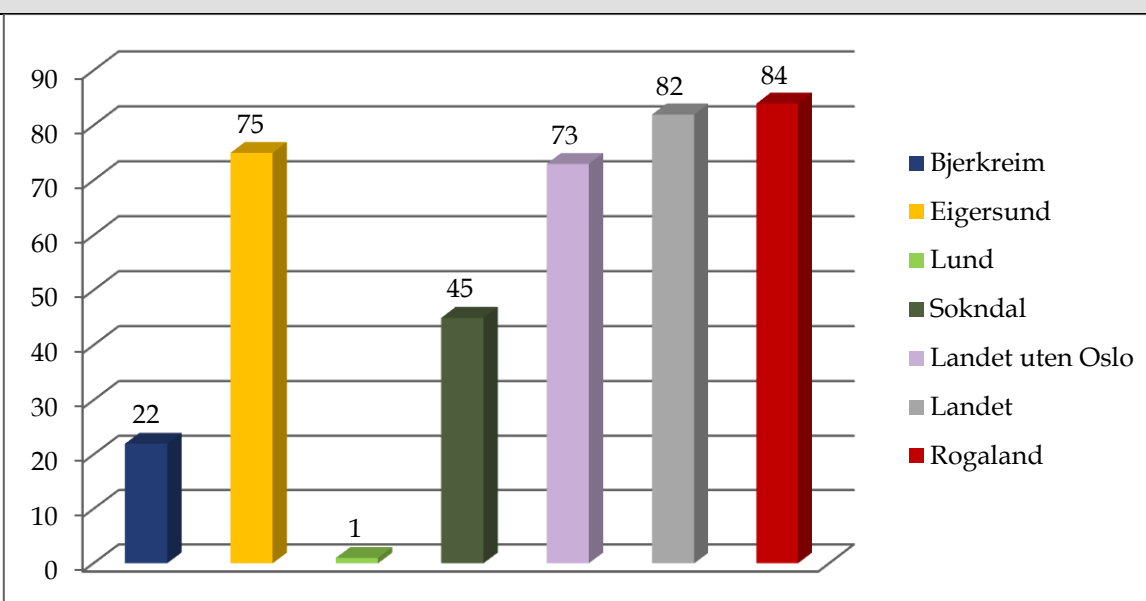
Nedenfor følger en oversikt fra KOSTRA over hva Bjerkreim kommune har brukt på vedlikehold av kommunale bygninger, regnet per kvm. Her er det sammenlignet med flere andre kommuner, samt fylket og landet. Det er viktig å merke seg at dette er vedlikehold som føres i driftsregnskapet. Dersom en bygning blir totalrenovert eller bygget om, blir det regnet som en investering og ført i investeringsregnskapet.

I veilederen fra KS vises det til at et estimert årlig vedlikeholdsbeløp på kr 100 per kvm ved 30 års levetid og 170 kr per kvm ved 60 års levetid er nødvendig fra og med at bygget tas i bruk, dersom bygget skal opprettholde standarden. Da er nødvendige oppgraderinger tatt med. Dersom det ikke er et løpende vedlikehold, vil bygget være nedslitt etter 15 – 20 år¹⁷. Anbefalingene til KS kan ikke direkte overføres til alle bygg en kommune eier. Behovet for vedlikehold vil være forskjellig. Det er likevel en god illustrasjon på prioritering av og behov for vedlikehold, da dette tallet er lagt til grunn for alle kommuner som er sammenlignet.

KOSTRA-indikatorene for vedlikehold har imidlertid en registreringsutfordring. Intenjonen er nok at indikatoren som viser vedlikeholdsutgifter per kvadratmeter også skal inneholde lønn til eget personell som utfører dette. Hensikten er at alle utgifter skal vises, enten det er eget personell eller innleid personell som utfører vedlikeholdet.

En del kommuner har imidlertid tolket rapporteringen slik at de ikke har lagt inn lønnsutgifter. Dette gjelder Bjerkreim, og også Gjesdal av de kommunene vi har hatt vedlikeholdsprosjekter for.

Figur 4 – KOSTRA: Vedlikehold 2012

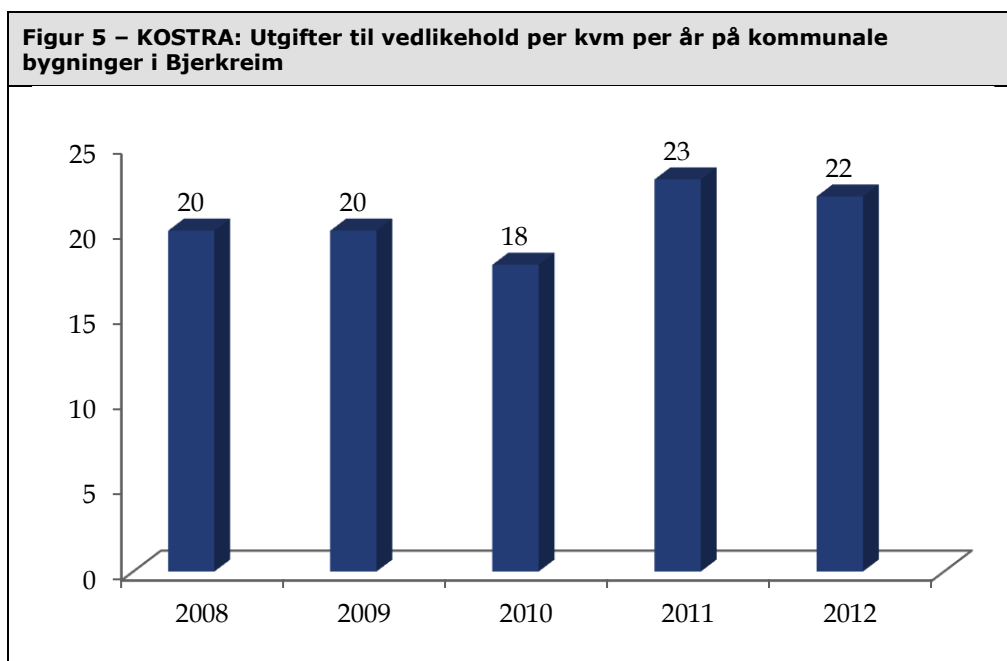


¹⁷ [Beregning av levetid på bygninger](#)

Vi ser av KOSTRA-tallene for Bjerkreim at kommunen har lave kostnader på vedlikehold. I 2012 brukte Bjerkreim kun 22 kr/kvm på vedlikehold. De fem siste årene har beløpet variert mellom 20 og 23 kr/kvm.

Dette er kun 20 % av det som regnes som nødvendige eller 25 % av det som er gjennomsnittet i kommunene i Rogaland.

Men som sagt, denne indikatoren ville vært høyere hvis den hadde inkludert lønn på vedlikeholdsområdet.



Rådmannen peker på følgende mulige forklaringer på lave vedlikeholdskostnader:

- Det er en del nybygg i kommunen. Disse byggene vil de første årene ha lavere vedlikeholdsbehov.
- Noen kommunale bygg slippes ned, for deretter å ta en total renovering. Dette blir da ført som investering og kommer ikke inn i vedlikeholdsregnskapet.
- Bjerkreim er en liten kommune, med enkel organisering og korte linjer. Kommunen har også gode håndverkstradisjoner. Dette kan til sammen føre til at man får mye vedlikehold ut av hver krone.

I små kommuner som Bjerkreim, vil man oppleve at vedlikeholdsutgiftene vil kunne variere relativt mye fra et år til et annet. Dette på grunn av at små kommuner vil ha periodisk vedlikehold og oppgraderinger¹⁸.

For kommuner over en viss størrelse er det hensiktsmessig å benytte et normtall for vedlikehold pr. kvm. Store kommuner har en stor bygningsmasse med relativt jevnt vedlikehold fra år til år.

¹⁸ KS rapport: Kommunal eiendomsmasse -Store investeringer og mindre vedlikeholdsetterslep (2013)

Bjerkreim kommune brukte minst midler til vedlikehold i 2009. Dette kan ha flere årsaker og feilkilder, og kan være knyttet til den regnskapsmessige behandlingen av regjeringens tiltakspakke dette året.

Det er ikke alltid like lett å avgrense hva som er driftsutgifter eller investeringer. Kommunen kan ikke låne penger til driftsutgifter, mens det kan man til investeringer. Prinsipielt er alt som har en anskaffelsesverdi på over 100 000 kr og som er anskaffet for varig bruk å anse som en investering.

At kommunen bruker så lite midler på vedlikehold vil i følge byggtekniske beregninger som ligger til grunn for KS-rapporten, føre til et stort vedlikeholdsetterslep og at byggene forfaller raskt.

2.6 BRUKERNES VURDERINGER

Det er i dette prosjektet gjennomført intervjuer ved flere kommunale bygg i kommunen. Det er også sendt ut spørreskjema til ledere og verneombud. Vi sitter etter disse tilbakemeldingene igjen med følgende inntrykk:

- Brukerne (ledere og verneombud) er gjennomgående godt fornøyde med vedlikeholdet, selv om noen ga uttrykk for at byggene preges av at de er eldre.
- Noen av byggene preges av at utforming og planløsning er uhensiktsmessig ut fra dagens krav. I de eldste byggene er også standarden den ikke tilfredsstillende krav og forventninger som brukerne (beboere/elever) har.
- Ordningen med vaktmester fungerer bra.
- Ventilasjonsanlegget ved noen av byggene har behov for oppgradering, etter som det ikke fungerer fullt ut tilfredsstillende¹⁹.
- Det er hovedsakelig vaktmester/vedlikeholdsgruppen brukerne henvender seg til når det skal meldes om behov for vedlikehold. Dette gjelder særlig løpende vedlikeholdsoppgaver. De fleste rapporterer også at det er enkelt å gi meldinger om vedlikeholdsbehov, og at de er relativt fornøyde med de tilbakemeldinger de får på slike henvendelser. Akutte vedlikeholdsoppgaver blir også fikset innen rimelig tid.

Spørsmålet om kartlegging og skriftliggjøring.

Det foreligger altså lite skriftliggjøring av vedlikeholdsbehovet i kommunen. Det er til en viss grad uenighet i kommunen når det gjelder dette forholdet. For noen fungerer systemet som er i dag greit, mens andre savner mer dokumentasjon for å styrke planleggingen og redusere sårbarheten knyttet til enkeltpersoner.

¹⁹ Hele spørreskjemaet ligger som vedlegg.

Miljøretta helsevern

Miljøretta helsevern har også et vedlikeholdsaspekt og omfatter alt som påvirker vårt arbeidsmiljø som direkte eller indirekte kan ha påvirkning på vår helse. Når det gjelder miljøretta helsevern har Helsedirektoratet ansvar for å følge med på utviklingen innenfor feltet, mens det er kommunen selv som har ansvaret for gjennomføringen av miljøretta helsevern. En av hovedmålsettingene med miljøretta helsevern i kommunen er å forebygge økning av faktorer som kan påvirke helsen i negativ retning²⁰. Kommunene er pålagt å gjennomføre tilsyn som skal se til at forskrift om miljøretta helsevern overholdes. Når det gjelder miljøretta helsevern i Bjerkreim kommune gjennomføres det tilsyn i skolene på regelmessig basis. Også barnehagene har hatt tilsyn de siste tre år.

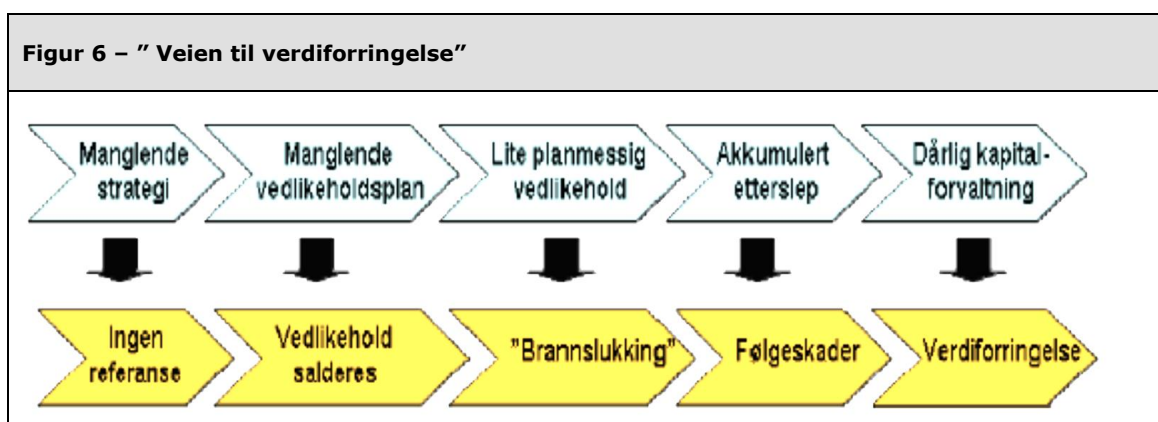
2.7 KONSEKVENSER AV MANGLENDE VEDLIKEHOLD

2.7.1 ØKONOMISKE ASPEKTER

I NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle – om eiendomsforvaltning i kommunesektoren sies det:

Utvalget 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.

Den økonomiske siden ved manglende vedlikehold, eller manglende plan for vedlikehold, kan illustreres slik²¹:



²⁰ Hentet fra Helsedirektoratet.

²¹ KS- rapporten

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."*

2.7.2 EFFEKT PÅ ARBEIDSMILJØ OG TJENESTETILBUDET

I spørreskjemaet til brukerne av de kommunale byggene stilte vi også spørsmål om HMS-aspektet ved manglende vedlikehold. Dette er forhold som det i dag legges stor vekt på. I arbeidsmiljøloven fra 2005 heter det:

§ 4-4. Krav til det fysiske arbeidsmiljøet

- (1) *Fysiske arbeidsmiljøfaktorer som bygnings- og utstyrmessige forhold, inneklima, lysforhold, støy, stråling o.l. skal være fullt forsvarlig ut fra hensynet til arbeidstakernes helse, miljø, sikkerhet og velferd.*

Manglende vedlikehold kan også ha innflytelse på tjenesteytingen. Av tidligere prosjekter har vi sett at dårlig inneklima og temperaturproblemer er det brukerne identifiserer som de verste følgene av eventuelt manglende vedlikehold. Dette er to forhold som kan føre til ytterligere dårlig ressursbruk, idet sykefraværet kan øke og effektiviteten synke.

Vedlikeholdssituasjonen i Bjerkreim kommune er relativt tilfredsstillende på kort sikt. Akutte vedlikeholdssaker blir ordnet raskt ved hjelp av vaktmesterordningen som finnes i kommunen. Brukerne peker i liten grad på at manglende vedlikehold går utover inneklima, energiforbruk og renhold. Det som likevel påpekes er at ventilasjonsanleggene ved enkelte bygg kunne vært utbedret.

VEDLIKEHOLDSETTERSLEP

Når det i Bjerkreim er så lite dokumentasjon og skriftliggjøring av vedlikeholdsbehovet, er det heller ikke lett å si noe om omfanget av vedlikeholdsetterslepet.

Beløpet som brukes på vedlikehold per år i Bjerkreim er lavere enn anbefalingen til KS, se pkt. 3.4. Dersom vi forutsetter det laveste anslaget KS har for vedlikehold, kr 100

²² Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold

per kvm i hvert år, vil følgende være et grovt anslag over hvordan kommunen hvert år akkumulerer vedlikeholdsetterslep²³:

- 2010: Bjerkreim kommune brukte kr 18 per km². Anbefalt kr 100 som minimum på nye bygg. Kommunen har skaffet seg kr 1,55 millioner i vedlikeholdsetterslep bare dette året.
- 2011: Bjerkreim kommune brukte kr 23 per km². Anbefalt kr 100 som minimum på nye bygg. Kommunen har skaffet seg kr 1,46 millioner i vedlikeholdsetterslep bare dette året.
- 2012: Bjerkreim kommune brukte kr 22 per km². Anbefalt kr 100 som minimum på nye bygg. Kommunen har skaffet seg kr 1,48 millioner i vedlikeholdsetterslep bare dette året.

Her må vi igjen ta forbehold om at kostnadsindikatoren ikke inneholder lønn. Det reelle bildet er derfor noe bedre enn oversikten viser.

Dette er som sagt en teoretisk tilnærming til denne problemstillingen, men det likevel et bilde av situasjonen, og også en forståelse av at det i Bjerkreim er et vedlikeholdsbehov som akkumuleres.

²³ Dette er med utgangspunkt i bare nye bygg, og er det laveste anslaget. På den annen side forutsetter denne illustrasjonen samme vedlikeholdskrav til alle bygg. Det er kun et bilde på hvordan kommunen hvert år akkumulerer etterslep på vedlikehold.

3 OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER

Politisk forankring kommunestyret som overordnet eier

*"Det som kjennetegner kommuner som får til et godt vedlikehold, er god kommunikasjon mellom kommunestyret som folkevalgt eier, formannskapet som operativ eier og eiendomsforvaltningen."*²⁴

Bjerkreim kommune har ikke et tilfredsstillende system for registrering av tilstand, behov og planer på vedlikeholdssektoren.

Det vil da være vanskelig å rapportere til kommunestyret og det vil være vanskelig å sikre godt folkevalgt eierskap.

Store enkeltsaker behandles politisk i budsjettssammenheng, og ellers behandles årsbudsjettet også for vedlikehold. For å få en tilstrekkelig politisk prioritering av ressurser til planmessig vedlikehold, vil et visst system for registrering og planlegging være nødvendig.

Det er etter vår vurdering fortsatt et behov i Bjerkreim kommune for å jobbe med politisk forankring og prioritering av vedlikehold.

Registrering/ planlegging

Det er altså ingen samlet dokumentert oversikt over tilstanden til kommunens bygg.

Uten en viss form for skriftliggjøring vil kommunen være svært personavhengig, og dermed sårbar. Det kan også føre til at man ved skifte i stillinger har problemer med å se hva som faktisk er blitt gjort og hvilke tiltak som er nødvendig

Uten skriftliggjøring av nødvendig vedlikehold kan man oppleve stor grad av «brannslukking», og en fare for at de «som roper høyest» etter budsjettmidler er de som får mest.

Vedlikeholdsstatus

Selv om det i kommunen ikke finnes en systematisk og dokumentert oversikt over vedlikeholdsstatus ser det ut til at situasjonen er relativt tilfredsstillende på kort sikt. Vi bygger dette på:

- Kommunens fagpersonell på området gir en positiv vurdering av situasjonen. Brukerne av byggene gir en positiv beskrivelse av vedlikeholdet.
- Byggene framstår som godt vedlikeholdt. Vi må her understreke at det i dette prosjektet ikke er foretatt noen byggteknisk analyse av de kommunale byggene.

Men på langt sikt er vedlikeholdssituasjonen utfordrende. Vi bygger dette på:

²⁴ Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – En veileder for folkevalgte og rådmenn (KS)

- Det finnes ingen samlet oversikt over tilstandene til bygningene.
- Dagens ressursinnsats til vedlikehold ligger på et slikt nivå at etterslep vil akkumuleres.

Økonomi

Vi ser av KOSTRA-tallene for Bjerkreim at kommunen har lave kostnader på vedlikehold. I 2012 brukte Bjerkreim kun 22 kr/kvm på vedlikehold. De fem siste årene har beløpet variert mellom 18 og 23 kr/kvm. Dette inkluderer riktignok ikke lønn til egne vedlikeholdsarbeidere. Dette er kun 20 % av det som regnes som nødvendige eller 25 % av det som er gjennomsnittet i kommunene i Rogaland.

Her må det bemerkes at for Bjerkreim, som for en del andre kommuner, inneholder ikke denne indikatoren lønn til egne vedlikeholdsarbeidere. Hadde kommunen valgt å rapportere inn også lønn på dette området, ville kostnaden ha vært merkbart høyere.

Rådmannen peker på følgende mulig forklaringer på de svært lave vedlikeholdskostnadene:

- Det er en del nybygg i kommunen. Disse byggene vil de første årene ha lavere vedlikeholdsbehov.
- Noen kommunale bygg slippes ned, for deretter å ta en total renovering. Dette blir da ført som investering og kommer ikke inn i vedlikeholdsregnskapet.
- Bjerkreim er en liten kommune, med enkel organisering og korte linjer. Kommunen har også gode håndverkstradisjoner. Dette kan til sammen føre til at man får mye vedlikehold ut av hver krone.

I små kommuner som Bjerkreim, vil man oppleve at vedlikeholdsutgiftene vil kunne variere relativt mye fra et år til et annet. Dette på grunn av at små kommuner vil ha periodisk vedlikehold og oppgraderinger²⁵.

Brukernes oppfatning av vedlikehold

Det er i dette prosjektet gjennomført intervjuer ved flere kommunale bygg i kommunen. Det er også sendt ut spørreskjema til ledere og verneombud. Vi sitter etter disse tilbakemeldingene igjen med følgende inntrykk:

- Brukerne (ledere og verneombud) er gjennomgående godt fornøyde med vedlikeholdet, selv om noen ga uttrykk for at byggene preges av at de er eldre.
- Noen av byggene preges av at utforming og planløsning er uhensiktsmessig ut fra dagens krav. I de eldste byggene er også standarden slik at den ikke tilfredsstillende de krav og forventninger som brukerne (beboere/elever) har.
- Ordningen med egen vaktmester fungerer bra.
- Ventilasjonsanlegget ved noen av byggene har behov for oppgradering, ettersom det ikke fungerer fullt ut tilfredsstillende²⁶.

²⁵ KS rapport: Kommunal eiendomsmasse -Store investeringer og mindre vedlikeholdsetterslep (2013)

Mangelfullt vedlikehold – etterslep - konsekvenser

At kommunen bruker så lite midler på vedlikehold vil i følge byggtekniske beregninger som ligger til grunn for KS-rapporten, føre til et stort vedlikeholdsetterslep og at byggene forfaller raskt.

Beløpet som brukes på vedlikehold per år i Bjerkreim er mye lavere enn anbefalingen til KS, se pkt. 3.4. Dersom vi forutsetter det laveste anslaget KS har for vedlikehold, kr 100 per kvm i hvert år, vil følgende være et grovt anslag over hvordan kommunen hvert år akkumulerer vedlikeholdsetterslep²⁷: (Det må også her bemerkes at hvis lønn hadde vært inkludert, ville bildet ha vært mer positivt.)

- 2010: Bjerkreim kommune brukte kr 18 per km². Anbefalt kr 100 som minimum på nye bygg. Kommunen har skaffet seg kr 1,55 millioner i vedlikeholdsetterslep bare dette året.
- 2011: Bjerkreim kommune brukte kr 23 per km². Anbefalt kr 100 som minimum på nye bygg. Kommunen har skaffet seg kr 1,46 millioner i vedlikeholdsetterslep bare dette året.
- 2012: Bjerkreim kommune brukte kr 22 per km². Anbefalt kr 100 som minimum på nye bygg. Kommunen har skaffet seg kr 1,48 millioner i vedlikeholdsetterslep bare dette året.

Manglende vedlikehold vil ha 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 inneluft, trivsel osv. Nedslitte og uhensiktsmessige lokaler kan også i seg selv gi et dårligere tjenestetilbud til brukerne.

Anbefalinger

Vi vil anbefale at:

- Kommunen arbeider med å styrke den politiske forankringen av vedlikeholdsbehov og vedlikeholdsarbeid.
- Kommunen etablerer et system for kartlegging av status og planlegging av nødvendig vedlikehold.

²⁶ Hele spørreskjemaet ligger som vedlegg.

²⁷ Dette er med utgangspunkt i bare nye bygg, og er det laveste anslaget. På den annen side forutsetter denne illustrasjonen samme vedlikeholds krav til alle bygg. Det er kun et bilde på hvordan kommunen hvert år akkumulerer etterslep på vedlikehold.

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 kontrollutvalgsforskriftens [kapittel 5](#).

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

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

Denne rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisor Ingrid Tjørhom under ledelse av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon Bernt Mæland, og gjennomgått av oppdragsleder Tove Gunn Moen.

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:

Kilder for god praksis:

NOU 2004:22

NS 3234

Kildeliste:

Veileder fra KS

Politiske saker

Helsedirektoratet sine sider om miljøretta helsevern

Oversikt over kommunale bygg

Regnskap for Bjerkreim kommune

Intervjuer og spørreskjema i kommunen

KS rapport: Kommunal eiendomsmasse – Store investeringer og mindre vedlikeholdsetterslep (2013)

Revisjonskriterier: 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.

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 hukkommelse. Det vises også til at dårlig inneklima i skolen bidrar til økt aggressivitet og mer uro i klasesituasjonen.

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 grunnskoleledere. Konklusjonene i dette seminaret vedrørende manglende vedlikehold, var i prioritert rekkefølge:

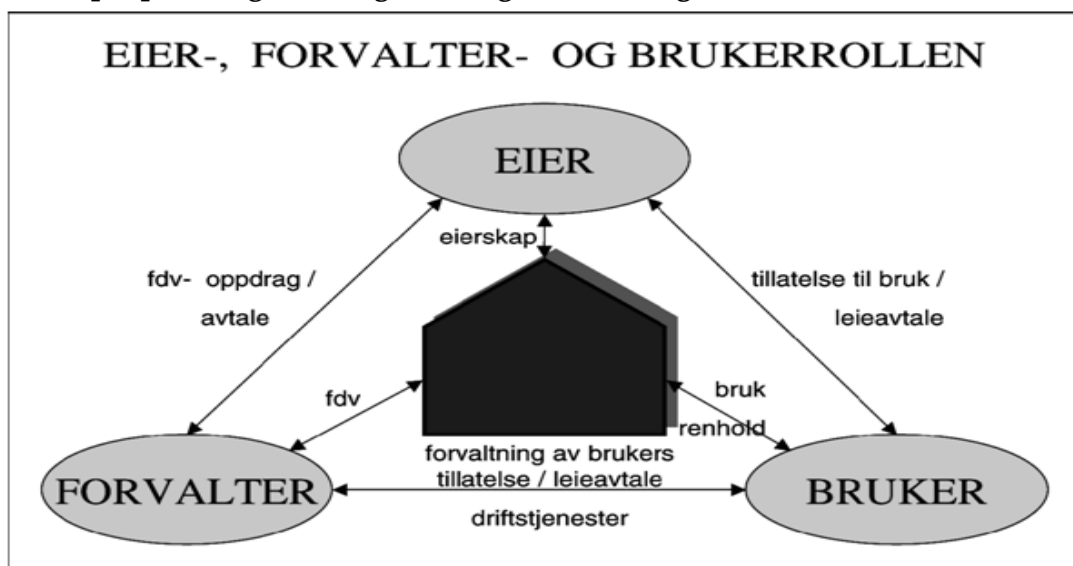
1. Omdømme, dårlig førsteinntrykk av skolen.
2. Helsemessige konsekvenser.
3. Forfallet "inspirerer" til hærverk.
4. Rekrutteringsproblemer.
5. Driftskostnader øker.

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

Det har vært kontakt med avdelingsleder byggeteknisk avdeling på oppstartmøte og i telefon og e-post. Regnskapstall er hentet fra opplysninger hos Rogaland Revisjon. Det i tillegg vært gjennomført intervjuer med sentrale personer innenfor LMT, samt brukere av de kommunale byggene. Det har også vært benyttet spørreskjema.

Eksempel på en organisering som følger anbefalingene i NOU:22:**Navn på intervjupersoner:**

Dag Voigt - Rektor Bjerkreim skole

Gudbjørg Bjerkreim - Verneombud Bjerkreim skole

Kristian Nomedal - Kommunalsjef LMT

Bjarne Tengesdal - Omsorgssjef

Ingunn Rekeland - Verneombud sykehjem

Per Glavenhult - Styrer Røysekatten barnehage

Monica Barstad Mong - Verneombud Røysekatten barnehage

Oddvar Apeland - Arbeidsleder vaktmester

Martin Byrkjedal - Vaktmester

Bjørn Svela - Vaktmester

Arne Gystøl - Vaktmester

Spørreskjema sendt på mail til ledere og verneombud i kommunen:**Vedlikehold av kommunale bygninger - Bjerkreim kommune**

Navn:

Funksjon:

Bygg:

- 1) Hvordan vil du generelt beskrive vedlikeholdssituasjonen for det kommunale bygget du jobber ved?
- 2) På hvilke områder er det størst behov for forbedret vedlikehold?
- 3) Er det manglende vedlikehold som går ut over inneklime, energiforbruk, renhold eller lignende.
- 4) Hvem gir du oftest melding til når det gjelder vedlikehold? Er du fornøyd med tilbakemeldingen?
- 5) Blir det innmeldte vedlikeholdsbehovet utbedret innen rimelig tid?
- 6) Er vedlikeholdsbehovet ved ditt bygg skriftliggjort?

- 7) Hvordan har vedlikeholdsbehovet utviklet seg de siste årene? Har vedlikeholdsetterslepet økt?

Er det noe annet du mener er viktig når det gjelder vedlikehold i ditt bygg?

Areal på kommunale bygg i kommunen

1977	Bjerkreim kommunehus m/ kulturbank 1 og 2 etasje	Ca. 2500 m2
1982	Bjerkreim omsorgssenter 2 etasjer	Ca. 2000 m2
1961	Bjerkreim skole	Ca. 3000 m2
1967	Vikeså skole m/ bibliotek	Ca. 4533 m2
2011/2013	Paviljong og nybygg Vikeså skole	Ca. 2400 m2
2005	Røysekatten barnehage	Ca. 1555 m2
1999	Skjeraberget barnehage	Ca. 533 m2
2003	Omsorgsboliger (9 leiligheter)	Ca. 999 m2
	Vikeså renseanlegg	Ca. 233 m2
1980	Trygdebolig Vikeså	Ca. 501 m2
	Vikesdalslia	Ca. 350 m2
1980	Trygdebolig Røyslandsfeltet	Ca. 180 m2
	Kommunal utleiebolig Røyslandsdalen	Ca. 232 m2
	Prestebolig Røyslandsdalen	Ca. 206 m2
	Ørsdalen Grendehus/Kapell	Ca. 640 m2

Utdrag fra Kommuneproposisjonen 2013.

2 Eiendomsforvaltning

Kommunesektoren har selv ansvaret for å prioritere utgifter til drift og vedlikehold av bygg. Kommunal- og regionaldepartementet følger opp ved å tilrettelegge rammebetingelsene som skal gjøre kommunesektoren i stand til å ivareta eiendomsforvaltningen på en god måte. Det er fortsatt nødvendig for de fleste kommuner og fylkeskommuner å høyne statusen på eiendomsforvaltning og prioritere ressurser med tanke på et godt, verdibevarende vedlikehold. Dette vil sikre gode tjenester for brukerne av de kommunale og fylkeskommunale bygningene. God eiendomsforvaltning er god økonomi og styrker handlingsrommet for framtida.

Mangel på kunnskap og kompetanse om eiendomsforvaltning har vært en av de store utfordringene i kommunesektoren. For at kommuner og fylkeskommuner skal kunne eie og drive sine bygninger og sin eiendomsforvaltning på en god måte er god kompetanse en viktig forutsetning. Kommunal- og regionaldepartementet har støttet opp om arbeidet i KoBE-prosjektet (Kompetanse for Bedre Eiendomsforvaltning). Prosjektet var et kompetanseprogram for eiendomsforvaltning i kommunene og fylkeskommunene. Direktoratet for byggkvalitet (DiBK), tidligere Statens bygningstekniske etat, hadde ansvaret for prosjektet i perioden 2006–2011. Prosjektperioden er over, og eiendomsforvaltning er etablert som fagområde i DiBK fra 2012.

KOSTRA gir nøkkeltall om prioriteringer, dekningsgrader, produktivitet og utdypende tjenesteindikatorer på en rekke forhold knyttet til ansvaret med å forvalte bygninger. KOSTRA-tallene

gir kommuner og fylkeskommuner informasjon for planlegging og styring av egen virksomhet. Fra 2008 fikk kommunesektoren bedre styringsinformasjon i form av nøkkeltall om eiendomsforvaltning i KOSTRA. Rapporteringen av regnskapsdata i KOSTRA ble tilpasset NS3454 (Norsk standard om livssyklus kostnader for byggverk). I tillegg ble det etablert rapportering av bygningsareal for (fylkes)kommuner og (fylkes)kommunale foretak. I KOSTRA-publiseringen i 2012 ble det publisert foreløpige tall for 2011, slik at det nå finnes en tidsserie på fire år. Dette kapittelet viser utviklingen i perioden, og endringen fra 2010 til 2011.

Den foreløpige publiseringen av tallene for 2011 bygger på data som er rapportert fra kommuner og fylkeskommuner til Statistisk sentralbyrå innen fristen. På grunn av at enkelte kommuner og fylkeskommuner ikke har rapportert i tide, er tallmaterialet ikke helt fullstendig.

Tabell 8.8 og 8.9 viser at kommunesektorens samlede netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning per innbygger har økt noe fra 2010 til 2011. Det samlede arealet på formålsbyggene i sektoren har vokst de siste årene etter et høyt investeringsnivå. Det samlede arealet målt per innbygger har imidlertid vært stabilt siden 2008.

For kommunene ble de samlede enhetskostnadene (korrigerede brutto driftsutgifter) per kvadratmeter svakt redusert fra 2010 til 2011, mens det for fylkeskommunene var en liten økning. I dette inngår samlede utgifter til vedlikehold og drift. Utgiftene til vedlikeholdsaktiviteter per kvadratmeter har gått ned for både kommuner og fylkeskommuner fra 2010 til 2011. Reduksjonen var størst for kommunene. Noe av reduksjonen har trolig sammenheng med at resterende midler fra tiltakspakken i 2009 ble benyttet i 2010.

Nedgangen kan også ha sammenheng med at det høye investeringsnivået erstatter enkelte eldre bygg med stort vedlikeholdsbehov. Nivået på de samlede utgiftene til drift av eiendommer (inklusive energiutgifter) per kvadratmeter er om lag uendret for sektoren fra 2010 til 2011.

Norsk standard 3454 Livssyklus kostnader for byggverk. Prinsipper og struktur, inneholder en tabell over alle elementer av utgifter vedrørende et byggs livssyklus:

Et byggs livssyklus, jf. Norsk Standard 3454

1. Kapital- kostnader	2. Forvaltnings- kostnader	3. Drifts- kostnader	4. Vedlikeholds- kostnader	5. Utviklings- kostnader
--------------------------	-------------------------------	-------------------------	-------------------------------	-----------------------------

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
----------------------	---



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no