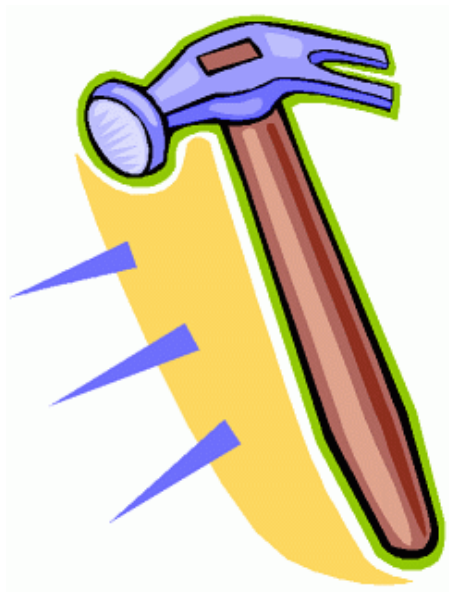


FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT
”VEDLIKEHOLD AV KOMMUNALE
EIENDOMMER OG VEIER”

HOF KOMMUNE

2012



UTARBEIDET AV

Vestfold
Kommunerevisjon

Innhold

0. SAMMENDRAG	3
1. INNLEDNING	5
1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	5
1.2 AVGRENSNING AV PROSJEKTET.....	5
1.3 HØRING	5
2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	6
2.1 FORMÅL	6
2.2 PROBLEMSTILLINGER	6
3. METODEBRUK OG GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET	6
4. REVISJONSKRITERIER	6
5. FAKTADEL MED REVISORS VURDERINGER	8
5.1 PROBLEMSTILLING: I HVILKEN GRAD HAR HOF KOMMUNE GODE SYSTEMER FOR PLANMESSIG VEDLIKEHOLD AV KOMMUNENS BYGNINGSMASSE OG VEIER?.....	8
5.1.1 <i>Overordnede målsettinger og retningslinjer for vedlikehold av kommunal bygningsmasse og veier</i> 9	
5.1.2 <i>Oversikt over den kommunale bygningsmassen og veier, med areal/løpometer, teknisk tilstand, oppgraderingsbehov og vedlikeholdskostnader</i>	10
5.1.3 <i>Planer med prioriteringer for vedlikehold av kommunale bygg og veier</i>	11
5.1.4 <i>Vedlikeholdskostnader på samme nivå som normtall for bransjen - bygninger</i>	12
5.1.5 <i>Vedlikeholdskostnader på samme nivå som normtall for bransjen - veier</i>	13
5.1.6 <i>Resultat spørreundersøkelse - tema: vedlikehold kommunale bygg</i>	16
5.1.7 <i>Revisors totalkonklusjon av problemstilling med underpunkter</i>	19
6. ANBEFALINGER	22
7. RÅDMANNENS UTTALELSE	23
VEDLEGG 1 – NÆRMERE OM DE ENKELTE REVISJONSKRITERER	24
1. TEMAHEFTE ”BYGNINGSVEDLIKEHOLD – BEDRE PLANLEGGING – EN NØKKEL TIL BEDRE VEDLIKEHOLD ”.....	24
TEMAHEFTE UTARBEIDET AV NTNU, SENTER FOR EIENDOMSUTVIKLING OG -FORVALTNING.	24
2. EIENDOMSUTVALGET I NOU 2004:22 VELHOLDTE BYGNINGER GIR MER TIL ALLE - OM EIENDOMSFORVALTNINGEN I KOMMUNESEKTOREN	30
3. KS – BEDRE EIENDOMSFORVALTNING OG VEDLIKEHOLD – EN VEILEDER FOR RÅDMENN OG FOLKEVALGTE 31	

0. SAMMENDRAG

Vestfold kommunerevisjon har i dette prosjektet undersøkt om Hof kommune har gode systemer for planmessig vedlikehold av kommunal bygningsmasse og kommunale veier. I tillegg har vi vurdert KOSTRA-tallene i Hof kommune opp mot sammenlignbare kommuner og normtall for bransjen.

Rapporten er utarbeidet på bakgrunn av dokumentgransking, hvor gjennomgang av kommunens saksbehandling, vedtak og planer har vært grunnleggende. I tillegg er det innhentet opplysninger fra regnskapet og KOSTRA-rapporteringen. For å få kommunens egen vurdering av vedlikeholdssituasjonen er det sendt ut spørreundersøkelser til kommunens driftsavdeling. Funn fra denne gjennomgangen er kontrollert opp mot gjeldende revisjonskriterier. Revisjonskriteriene er presentert i vedlegg til rapporten, i tillegg til en kort oppsummering under hver problemstilling.

Hovedmålsettingen i prosjektet har vært å få svar på følgende hovedproblemstilling med underpunkter:

- **I hvilken grad har Hof kommune gode systemer for planmessig vedlikehold av kommunens bygningsmasse og veier?**

Nedenfor presenteres revisors vurderinger av underpunktene med hovedproblemstilling tilslutt.

1. Overordnede målsettinger og retningslinjer for vedlikehold av kommunal bygningsmasse og veier

Hof kommune har ikke definert overordnede målsettinger og retningslinjer for vedlikehold av kommunal bygningsmasse og veier.

Revisor konstaterer at Hof kommune ikke har tilrettelagt for god eiendomsforvaltning gjennom en overordnet strategisk helhetsplan for bygningsmassen og kommunale veier eller utarbeidet en vedlikeholdsstrategi, og anbefaler at slike planer tilrettelegges.

2. Oversikt over den kommunale bygningsmassen og veier, med areal/løpemeter, teknisk tilstand, oppgraderingsbehov og vedlikeholdskostnader

Hof kommune har fremlagt oversikter over den kommunale bygningsmassen og veier som er oppdatert i desember 2012.

Revisor vurderer at fremlagte oversikter til dels oppfylder revisjonskriteriet for en oversikt over den kommunale bygningsmassen og kommunale veier. Dog må revisjonen vise til at mangler bør utbedres i tråd med revisjonskriteriet og tas inn i en fullstendig overordnet plan.

3. Planer med prioriteringer for vedlikehold av kommunal bygningsmasse og veier

Hof kommune har ikke vedlikeholdsplaner for kommunal bygningsmasse og kommunale veier, utover de tiltak som er tatt med i kommunens budsjett og økonomiplan. Det foreligger heller ikke tilstandsrapporter på bygninger eller veier.

Revisor vurderer at skal kommunen oppnå en målsetting om bærekraftig vedlikeholdsstrategi må kommunen tilrettelegge for en vedlikeholdsplan som uttrykker vedlikeholdsbehovet både på kort og lang sikt. Det må i forkant av en slik plan gjennomføres tilstandsanalyser av kommunal bygningsmasse og veier, i tillegg til de betraktninger som fremgår av fremlagte oversikter fra desember 2012.

4. Vedlikeholdskostnader på samme nivå som normtall for bransjen

Revisor vurderer at Hof kommune har betydelig lavere utgifter per kvadratmeter, for utvalgte rapporterte bygg, enn normtallet på 100 kr per m². Utgiftene til vedlikehold, for utvalgte rapporterte bygg, vurderes også til å være lavere enn sammenlignbare kommuner. Imidlertid gjør usikkerheten knyttet til grunnlagstallene for areal rapportert i KOSTRA, det vanskelig å vurdere størrelsen på kommunens etterslep på vedlikeholdskostnader.

KOSTRA-tallene viser at Hof kommune har høyere driftsutgifter per km kommunal vei enn snittet for KOSTRA-gruppe 1 (sammenlignbare kommuner), men ligger lavere enn snittet for Vestfoldkommunene og snittet for Landet.

Beregninger per innbygger, viser at Hof kommune lavere brutto driftsutgifter enn snittet for KOSTRA-gruppe 1, men høyere enn snittet for Vestfoldkommunene.

De fleste beregningene under punktet 5.1.5.1, viser at Hof kommune har lavere utgifter til vedlikehold av kommunale veier enn snittet for kommunene i landet.

- Konklusjon fra spørreundersøkelsen:

Revisor vurderer at respondentene har noe delt oppfatning av hvordan vedlikeholdsbehovet blir fulgt opp med ressurser, prioritering av vedlikeholdstiltak og organisering av eiendomsforvaltningen. Revisor vurderer at rådmannen har et potensial til forbedringer innen driftsavdelingen, gjennom mer informasjon og bedre tilretteleggelse av planverk for vedlikehold av kommunal bygningsmasse og vedlikehold.

Nedenfor følger en oppsummering på hovedproblemstillingen:

- **I hvilken grad har Hof kommune gode systemer for planmessig vedlikehold av kommunens bygningsmasse og veier?**

Revisor mener, på bakgrunn av ovennevnte vurderinger, at Hof kommune har et vesentlig forbedringspotensial for tilretteleggelse av et system for planmessig vedlikehold av kommunens bygningsmasse og veier.

Revisor vurderer at Hof kommune er en liten og sårbar kommune, med henblikk på tilretteleggelse av godt planverk. Revisor er videre kjent med at Hof kommune over tid har hatt bemanningsproblemer innen virksomheten, som gjør kommunen ytterligere sårbar på området.

1. INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET

Generelt

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner, jf. Kommuneloven med forskrifter. Kontrollutvalget har ansvar for at det årlig blir gjennomført forvaltningsrevisjon og at det utarbeides plan for forvaltningsrevisjon basert på en overordnet analyse.

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet bygger på *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*, som angir hva som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon.

Prosjektrapporten er utarbeidet av Steinar Nersveen, Hanne Britt Nordby Sveberg og Arild Lohne.

Bestilling

Forvaltningsrevisjonsprosjektet ”Vedlikehold av kommunale eiendommer og veier i Hof kommune” ble bestilt av kontrollutvalget i Hof kommune i møte 28. august 2012.

1.2 AVGRENSNING AV PROSJEKTET

Prosjektet er avgrenset til å undersøke om Hof kommune har overordnede målsettinger og retningslinjer for vedlikehold av kommunale bygg og kommunale veier. Videre har vi innhentet og vurdert plandokumenter for vedlikehold og kartlegginger av den kommunale bygningsmassen. Vi har også sammenlignet kommunens kostnader på vedlikehold med KOSTRA-tall fra sammenlignbare kommuner og vurdert disse mot normtall for bransjen.

1.3 HØRING

Rapporten har vært forelagt rådmannen til uttalelse. Rådmannens uttalelse er lagt inn under punkt 7 bak i rapporten.

2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

2.1 FORMÅL

Formålet med prosjektet er å undersøke om Hof kommune har gode systemer for planmessig vedlikehold av kommunale eiendommer og veier.

2.2 PROBLEMSTILLINGER

Med bakgrunn i kontrollutvalgets bestilling har revisor utledet følgende problemstilling med underpunkter:

- **I hvilken grad har Hof kommune gode systemer for planmessig vedlikehold av kommunens bygningsmasse og veier?**

Herunder vurderes:

1. Overordnede målsettinger og retningslinjer for vedlikehold av kommunal bygningsmasse og veier
2. Planer med prioriteringer for vedlikehold av kommunal bygningsmasse og veier
3. Oversikt over den kommunale bygningsmassen og veier, med areal/løpemeter, teknisk tilstand, oppgraderingsbehov og vedlikeholdskostnader
4. Vedlikeholdskostnader på samme nivå som normtall for bransjen

3. METODEBRUK OG GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET

Revisjonen har blant annet foretatt;

- Oppstartmøte med rådmann, teknisk sjef og leder av driftsavdelingen
- Gjennomført en spørreundersøkelse til ansatte i driftsavdelingen
- Dokumentanalyse, gjennomgang av målsetninger og planer
- KOSTRA-analyse
- Regnskapsanalyse
- Avslutningsmøte med rådmann, teknisk sjef og leder av driftsavdelingen

4. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de krav og forventninger revisor bruker for å vurdere innsamlede fakta/funn som undersøkelsen har avdekket. Revisjonskriterier danner

med andre ord basis for de analyser og vurderinger som kan foretas, og de konklusjoner som trekkes i en forvaltningsrevisjon.

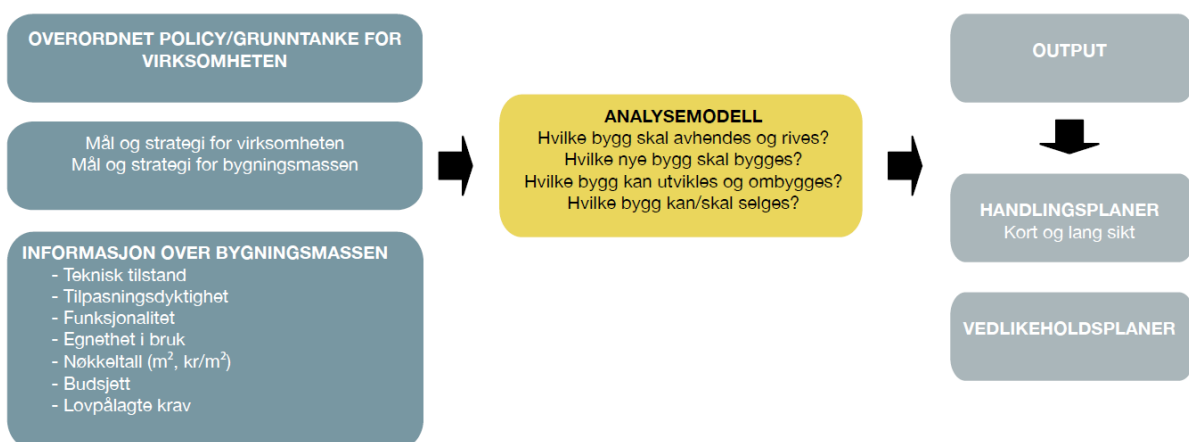
Følgende kriterier er lagt til grunn i dette prosjektet:

- Bygningsvedlikehold – ”Bedre planlegging – en nøkkel til bedre vedlikehold” Temahefte utarbeidet av representanter for NTNU, Senter for eiendomsutvikling og -forvaltning, Multiconsult og Rambøll

Formålet med heftet er å bidra til bedre forståelse av begrepene drift, vedlikehold og utvikling i et forvaltningsperspektiv

- NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle – Om eiendomsforvaltning i Kommunesektoren
- KS – Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – En veileder for rådmenn og folkevalgte – september 2008
- KOSTRA-veileder 2012 – vedlikeholdsarter og -funksjoner
- NS 3424 – Tilstandsanalyser
- NS 3454 – Livssyklus kostnader for bygg
- Nøkkeltall for vedlikeholdskostnader
- Lov om vegar (veglova), 21. juni 1963
- ”Vedlikeholdsetterslep i vegsektoren - Vegtyper, tilstand og vedlikeholdsetterslep” Rapport utarbeidet av Multiconsult og Analyse&Strategi på oppdrag fra KS - september 2009

God eiendomsforvaltning kan oppsummeres i oversikten nedenfor, som illustrerer de ulike trinnene i vedlikeholdsplanleggingen og sammenhengen mellom mål og strategi for virksomheten og hvordan dette operasjonaliseres i vedlikeholdsplaner:



God eiendomsforvaltning, herunder vedlikehold, avhenger av at man har følgende informasjon tilgjengelig:

- **En god oversikt** over byggene sine med nøkkeldata om areal, tilstand, i hvilken grad bygningene fungerer for brukeren, data om tilpasningsdyktighet og egnethet i bruk.
- **Strategi og mål** for eiendomsmassen som understøtter kjernevirksomhetens formål.
- **Handlingsplaner** på kort og lang sikt (ettårig og fire-femårige vedlikeholdsplaner) for å kunne utvikle bygningene i tråd med strategien.

En vedlikeholdsstrategi er en konkretisering og videreføring av eiendomsenhetens overordnede strategi og målsetting for hvordan bygningsmassen skal tjene organisasjonen. Denne strategien beskriver hvordan disse målene skal nås, og er en del av eiers ansvar, og som minimum må den tilfredsstillende de lovpålagte kravene i plan- og bygningsloven.

En forankring av strategi hos eiere (folkevalgte og rådmann) gir et mål på hvordan de ønsker å forvalte bygningskapitalen sin på en bærekraftig måte. Det å sette fokus på å drive god eiendomsforvaltning gjennom et verdibevarende vedlikehold begynner med bevisste eiere og forvaltere som vet hva de vil med bygningsmassen sin. Dette vises i figuren nedenfor;



5. FAKTADEL MED REVISORS VURDERINGER

I dette kapittelet belyser vi problemstillingen med underpunkter.

5.1 PROBLEMSTILLING: I hvilken grad har Hof kommune gode systemer for planmessig vedlikehold av kommunens bygningsmasse og veier?

Nedenfor følger en vurdering av de definerte underpunktene til problemstillingen. Vi starter hvert underpunkt med å presentere og henvise til aktuelle revisjonskriterier. Fakta vurderes deretter opp mot de ulike revisjonskriteriene.

En nærmere beskrivelse av revisjonskriteriene er presentert i vedlegg 1 bak i rapporten.

5.1.1 Overordnede målsettinger og retningslinjer for vedlikehold av kommunal bygningsmasse og veier

Revisjonkriterer:

Gjennom kriterier for god eiendomsforvaltning i rapporten ”Bedre planlegging – en nøkkel til bedre vedlikehold”, anmodes en eier med en sammensatt eiendomsportefølje å etablere en overordnet strategisk helhetsplan for bygningsmassen, som skal ivareta den nødvendige oversikten slik at det ikke investeres unødvendige ressurser til tungt vedlikehold der man likevel kommer til å rive for å bygge nytt eller der hvor vedlikeholdet bør ses i sammenheng med en større ombygging. Nye behov og krav fra brukerne, samt eksterne krav til bygningsmassen vil være underliggende faktorer i en slik plan.

I tillegg til en overordnet strategisk helhetsplan, må det utarbeides en vedlikeholdsstrategi som definerer hva som er ønsket tilstand (kvalitet og befatning) på bygningsmassen og hvordan man ønsker å vedlikeholde. Vedlikeholdsstrategien må i det minste kunne tilfredsstillende lovpålagte krav overfor eier og bruker, og bør fastsettes på porteføljenivå da valg av ambisjons- og akseptnivå avhenger av type bygg, virksomhet og bruksomfang.

5.1.1.1 Fakta Hof kommune

Hof kommune har ikke utarbeidet overordnede målsettinger og retningslinjer for vedlikehold av kommunal bygningsmasse og veier.

I kommuneplan 2006 - 2018 er det imidlertid satt opp delmål under ’Naturforvaltning og kommunalteknikk’ som angår kommunale eiendommer og kommunale veier. Målene er gjengitt nedenfor;

d. Naturforvaltning og kommunalteknikk.

1. Hovedmål.

Den videre samfunnsutviklingen i Hof må ta hensyn til naturmiljøet med en forvaltning som er til beste for dagens og framtidige generasjoner.

Kommunale eiendommer

Delmål:

Kommunen skal i hovedsak eie de bygningene der det utføres kommunal virksomhet.

Kommunale veier

Delmål:

Kommunens veier/gang- og sykkelveier skal vedlikeholdes med tanke på at de skal være gode og sikre ferdselsårer med hovedfokus på trafikksikkerhet for myke trafikanter.

Revisors vurdering:

Revisor konstaterer at Hof kommune ikke har tilrettelagt for god eiendomsforvaltning gjennom en overordnet strategisk helhetsplan for bygningsmassen og kommunale veier eller utarbeidet en vedlikeholdsstrategi, og anbefaler under rapportens punkt 6 at slike planer tilrettelegges.

5.1.2 Oversikt over den kommunale bygningsmassen og veier, med areal/løpemeteter, teknisk tilstand, oppgraderingsbehov og vedlikeholdskostnader

Følgende krav til informasjon over bygningsmassen og veier er lagt til grunn som revisjonskriterie, ref. modell under avsnitt 4 Revisjonskriterier.

- **Informasjon over bygningsmasse og veier:**
 - Teknisk tilstand
 - Tilpasningsdyktighet
 - Funksjonalitet
 - Egnethet i bruk
 - Nøkkeltall (eks. m², kr/m²)
 - Budsjett
 - Lovpålagte krav

Tilstandsanalyser er et av de viktigste virkemidler for å konstatere den faktiske vedlikeholdsstandarden på det enkelte bygg, og anbefales utført når et bygg er eldre enn 10 år. Før dette kan man basere seg på mer eller mindre løpende vedlikehold. Tilstandsanalysene kan med fordel utføres hvert 5. år. For veier bør hyppigere intervaller vurderes. Det anbefales at tilstandsanalyser utarbeides for den enkelte bygningskomponent, på bakgrunn av NS 3424.

Videre bør det foretas en analyse, jf *Analysemodell* under revisjonskriteriene pkt 4, av hvilke bygg som skal avhendes og rives, hvilke nye bygg skal bygges, hvilke bygg kan utvikles og ombygges eller hvilke bygg kan/skal selges?

5.1.3.1 Fakta Hof kommune

Det foreligger en oversikt over alle eiendommer tilhørende Hof kommune som er oppdatert per desember 2012. Oversikten inneholder adresse, byggeår, gårds- og bruksnummer, type hus, areal (mangelfulle opplysninger for noen eiendommer) og en kortfattet beskrivelse vedrørende behov for forvaltning, drift, vedlikehold eller utvikling.

Det foreligger ikke noen tilstandsrapport for de enkelte bygg.

Det foreligger en oversikt over kommunale veier som er oppdatert per desember 2012. Oversikten inneholder veinavn, veilengde i meter, veidekke og en kortfattet beskrivelse av standard og behov for vedlikehold.

Det foreligger ikke noen tilstandsrapport for den enkelte vei.

Revisors vurdering:

Revisor vurderer at fremlagte oversikter til dels oppfyller revisjonskriteriet om krav til informasjon over den kommunale bygningsmassen og kommunale veier. Dog må revisor vise til at mangler bør utbedres i tråd med revisjonskriteriet og tas inn i en fullstendig overordnet plan.

5.1.3 Planer med prioriteringer for vedlikehold av kommunale bygg og veier

Revisjonskriterier:

En vedlikeholdsstrategi, som gir konkrete føringer for vedlikeholdet av den kommunale bygningsmassen, bør etterfølges av en vedlikeholdsplan som uttrykker det faktiske vedlikeholdsbehovet på kort og lang sikt. Før det utarbeides en vedlikeholdsplan, på bakgrunn av en fastsatt vedlikeholdsstrategi, må det foreligge tilstandsanalyser av bygningsmassen.

Tiltakene som fremgår i en vedlikeholdsplan må fordeles på kort og lang sikt. Dette ses på som en forutsetning for rasjonell utførelse av planleggingen i sammenheng med budsjettprosessen. Utviklingskostnader (investeringsutgifter) må også tas med i det samme plandokumentet.

Kommunens eiendomsavdeling har ansvar for forvaltningen av kommunens bygningsmasse. I dette ligger planlegging av vedlikehold, hvor tilstandsrapportering er en vesentlig faktor.

5.1.3.1 Fakta Hof kommune

Revisjonen kan ikke se at det foreligger noen vedlikeholdsplan utover de vedlikeholdstiltak som til en hver tid er lagt inn i gjeldende økonomiplan.

Under ”Målsettinger for økonomiplanperioden” er det under teknikk, landbruk og miljø gitt følgende mål vedrørende vedlikehold på kommunale eiendommer og veier;

- Sikre gode og sikre ferdselsårer med hovedfokus på trafiksikkerhet for myke trafikkanter.
- Vedlikehold med høy standard av kommunens bygninger.

Hof kommune har søkt om tilskudd til trafiksikkerhetstiltak fra Statens vegvesen på kr 500 000 i forbindelse med planlegging og bygging av gang- og sykkelvei i Eidsfoss.

For øvrig viser revisor til kommunestyresak 066/12 - Økonomiplan 2013 - 2016. Budsjett 2013 hvor vedlikehold blir omtalt;

Teknisk

Teknisk har foretatt kutt i vedlikeholdsbudsjettet for 2013 på ca kr 350.000. De vil si at kun nødvendig vedlikehold skal gjøres i 2013. Det er ikke bærekraftig å kutte på vedlikehold over tid. Det forutsettes at vedlikeholdsbudsjettet for teknisk økes igjen i 2014 og resten av perioden.

Det er foretatt reduksjoner på renhold. Budsjettet er kuttet med kr -250.000 på lønn. Videre har teknisk kuttet på sommervikarer på drift. Det er lagt inn en reduksjon på energikostnader på skolebygget. Økt festeavgift til opplysningsvesenets fond kommer som et tillegg på kr 100.000 årlig.

Veier:

Kommunen foretar prioritering av tiltak på kommunale veier ut i fra økonomiske rammer hvert år etter vintersesongen. I mai 2012 foretok kommunen en befaring på flere kommunale veier i boligfelter i kommunen for å undersøke behov for asfaltering. Det ble identifisert et behov for reasfaltering vurdert til ca. kr 732 000 eks. mva. innen utgangen av 2013.

Vintervedlikehold av kommunale veier og gang- og sykkelstier, dvs. brøyting, snørydding, isgrusing og salting, foretas i hovedsak av eksterne aktører. Veiene er fordelt på 11 brøyteruter og kontrakter er tildelt etter anbudskonkurranse. Nåværende kontrakter har en varighet frem til 15. april 2013.

Revisors vurdering:

Revisor vurderer at skal kommunen oppnå en målsetting om bærekraftig vedlikeholdsstrategi må kommunen tilrettelegge for en vedlikeholdsplan som uttrykker vedlikeholdsbehovet både på kort og lang sikt. Det må i forkant av en slik plan gjennomføres tilstandsanalyser av kommunal bygningsmasse og veier, i tillegg til de betraktninger som fremgår av fremlagte oversikter fra desember 2012.

5.1.4 Vedlikeholdskostnader på samme nivå som normtall for bransjen - bygninger

Revisjonskriterier:

Som revisjonskriterium, har vi lagt til grunn temahefte Bygningsvedlikehold – ”Bedre planlegging – en nøkkel til bedre vedlikehold”. Temaheftet tar opp spørsmålet om hva som er riktig nivå på vedlikeholdet. I følge beskrivelsen i temaheftet finnes det ingen ”norsk standard” for hvilken vedlikeholdsstandard en byggeier bør velge.

Byggeier står dermed fritt til å velge mellom 1) en høy standard hvor en til enhver tid har en bygningsportefølje som fremstår ”som ny”, 2) en normal standard som i praksis betyr å utbedre alle avvik fortløpende uten ugrunnet opphold, og 3) en minimumsstandard hvor bygningene etter kort tid fremstår som noe slitt.

Den lave standarden er trolig den rimeligste, normal standard har en årlig kostnad lik ”måltallet” på ca. kr 100,- pr. m², mens den høye standarden trolig ligger godt over kr 200,- per m².

5.1.4.1 Fakta Hof kommune

Kommunens innrapportering av utgifter til vedlikehold av bygninger per m² gir følgende tall:

Utgifter¹ til vedlikeholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per m²

	Hof	KOSTRA-gruppe 1	Vestfold	Landet uten Oslo	Landet
2009	29	85	116	110	115
2010	15	52	131	88	95
2011	19	45	61	69	76

Tabellen viser at Hof kommune ligger betydelig lavere enn normtall på kr 100 per m², og også sammenlignet med snittet for KOSTRA-gruppe 1 (sammenlignbare kommuner).

Sammenlignet med snittet for Vestfold-kommunene og landsgjennomsnittet er differansen enda større.

Det er imidlertid en usikkerhet knyttet til KOSTRA-tallene for Hof kommune. Rapporterte grunnlagstall for areal avviker i 2011 sammenlignet med tidligere år.

Revisors vurdering:

Revisor vurderer at Hof kommune har betydelig lavere utgifter per kvadratmeter, for utvalgte rapporterte bygg, enn normtallet på 100 kr per m². Utgiftene til vedlikehold, for utvalgte rapporterte bygg, vurderes også til å være lavere enn sammenlignbare kommuner. Imidlertid gjør usikkerheten knyttet til grunnlagstallene for areal rapportert i KOSTRA, det vanskelig å vurdere størrelsen på kommunens etterslep på vedlikeholdskostnader.

5.1.5 Vedlikeholdskostnader på samme nivå som normtall for bransjen - veier

Revisjonskriterier:

Kommunenes vedlikeholdsplikt for kommunale veier har hjemmel i veglovens § 20, første ledd;

”Staten ber utgiftene til planlegging, bygging, utbetring, vedlikehold og drift av riksvegar, her òg utgiftene til eigedomsinngrep. Fylkeskommunen ber desse utgiftene for fylkesvegar og kommunen for kommunale vegar.”

I lovverket er det ikke gitt særlige bestemmelser vedrørende omfanget av vedlikeholdsplikten. Kommunene må derfor selv gjøre vurderinger på hva som er tilfredsstillende vedlikeholdsnivå på sine veier.

På oppdrag fra KS utarbeidet Multiconsult og Analyse&Strategi i 2009 rapporten ”Vedlikeholdsetterslep i vegsektoren - Vegtyper, tilstand og vedlikeholdsetterslep”. Formålet med

¹ Beregningsgrunnlaget er rapporterte vedlikeholdsutgifter for utvalgte kommunale formålsbygg delt på rapportert areal for de samme utvalgte kommunale formålsbygg. Dette utgjør ikke kommunens totale vedlikeholdsutgifter eller totale bygningsmasse. Det er krav til KOSTRA-rapporteringen som legger føringer for hvilke bygg/funksjoner som skal rapporteres.

dette oppdraget var å estimere vedlikeholdsetterslepet på henholdsvis riks- og fylkesveiene og det kommunale veinettet.

For å estimere vedlikeholdsetterslepet har tilstanden på kommunale veier og gang- og sykkelveier blitt kartlagt basert på data fra 84 kommuner. Undersøkelsen omfattet ca 14 000 km vei, som utgjør ca. en tredjedel av det totale kommunale veinettet.

De kommunale veiene ble inndelt i 4 tilstandsgrader etter prinsippene i Norsk Standard 3424, der det opereres med en gradering av tilstand fra 0 til 3;

- TG 0 - Meget god teknisk tilstand
- TG 1 - Tilfredsstillende teknisk tilstand
- TG 2 - Utilfredsstillende teknisk tilstand
- TG 3 - Meget dårlig teknisk tilstand

Gjennomgangen ga følgende fordeling av de kommunale veiene:

	TG 0	TG 1	TG 2	TG 3
Prosentvis fordeling av antall km vei	15 %	42 %	32 %	11 %

Samlet sett avdekket kartleggingen at 11 % av det kommunale veinettet er i så dårlig forfatning at det er et akutt behov for utbedring gjennom ekstraordinært vedlikehold og fornying (TG 3). Videre har 32 % av veinettet et eller flere veielementer som vurderes som utilfredsstillende og har behov for vedlikeholdstiltak og utskifting (TG 2). Øvrig veinett vurderes som bra eller tilfredsstillende rent teknisk (TG 0/TG 1).

For å estimere størrelsen på oppgraderingsbehovet på det kommunale veinettet er det definert to ambisjonsnivåer.

Ambisjonsnivå A: Dette omfatter utbedring av alle veier som er vurdert å være i dårlig teknisk stand, dvs. veier med tilstandsgrad 3. Dette ambisjonsnivået anses som et minimumsnivå.

Rapporten anslår oppgraderingsbehovet ved ambisjonsnivå A til ca. kr 12 mrd på landsbasis, eller kr 280 000 per km.

Ambisjonsnivå B: Dette omfatter i tillegg til veier omfattet av ambisjonsnivå A også veier som vurderes til å være i utilfredsstillende tilstand, dvs. veier med tilstandsgrad 2 og 3. Dette ambisjonsnivået anses som høyt.

Rapporten anslår oppgraderingsbehovet ved ambisjonsnivå B til ca. kr 24 mrd på landsbasis, eller kr 560 000 per km.

5.1.5.1 Fakta Hof kommune

En estimering av vedlikeholdsetterslep for Hof kommune gir følgende resultat, med utgangspunkt i en samlet lengde på kommunale veier og gang-/sykkelveier i Hof kommune på 30 km:

Ambisjonsnivå A: ca. kr 8 400 000

Ambisjonsnivå B: ca. kr 16 800 000

Tall fra KOSTRA vedrørende vei:

Korr. brutto driftsutgifter i kr per km kommunal vei og gate, drift og vedl., nyanl.:

	Hof	KOSTRA- gruppe 1	Vestfold	Landet uten Oslo	Landet
2009	73 519	59 040	99 628	83 134	90 130
2010	63 857	56 857	93 222	82 630	88 416
2011	81 250	60 779	94 572	87 300	92 200

Hof kommune har høyere driftsutgifter per km kommunal vei enn snittet for KOSTRA-gruppe 1 (sammenlignbare kommuner), men ligger lavere enn snittet for Vestfoldkommunene og snittet for landet.

Brutto driftsutgifter i kr per innbygger for kommunale veier i alt:

	Hof	KOSTRA- gruppe 1	Vestfold	Landet uten Oslo	Landet
2009	619	880	552	722	676
2010	566	978	547	800	747
2011	815	978	548	833	764

Hof kommune har lavere brutto driftsutgifter per innbygger enn sin KOSTRA-gruppe, men høyere enn snittet for Vestfoldkommunene.

Korrigerede brutto driftsutgifter i kr per km kommunal vei og gate-miljø-/trafikksikkerhet:

	Hof	KOSTRA- gruppe 1	Vestfold	Landet uten Oslo	Landet
2009	296	8 310	26 179	14 713	19 873
2010	429	9 345	30 082	17 510	24 104
2011	4 179	11 199	30 580	20 213	26 688

Hof kommune har betydelig lavere korrigerede brutto driftsutgifter i kr per km kommunale vei og gate-, miljø-/trafikksikkerhet, enn andre kommuner. Årsaken til de store differansene er trolig at Hof er en liten kommune og at aktivitetene varierer fra år til år. Det har ikke vært gjennomført noen større prosjekter vedrørende miljø- og trafikksikkerhet i perioden 2009 - 2011.

Kostnader i kr til gatebelysning per km kommunal vei:

	Hof	KOSTRA- gruppe 1	Vestfold	Landet uten Oslo	Landet
2009	6 842	11 032	19 472	18 831	20 018
2010	7 000	13 267	18 047	19 023	20 140
2011	7 000	15 320	19 739	18 920	20 040

Hof kommune har betydelig lavere kostnader til gatebelysning per km vei enn KOSTRA-gruppen, Vestfold og landet.

Revisors vurdering:

Kostratallene viser at Hof kommune har høyere driftsutgifter per km kommunal vei enn snittet for KOSTRA-gruppe 1 (sammenlignbare kommuner), men ligger lavere enn snittet for Vestfoldkommunene og snittet for Landet.

Beregninger per innbygger, viser at Hof kommune lavere brutto driftsutgifter enn snittet for KOSTRA-gruppe 1, men høyere enn snittet for Vestfoldkommunene.

De fleste beregningene over viser at Hof kommune har lavere utgifter til vedlikehold av kommunale veier enn snittet for kommunene i landet.

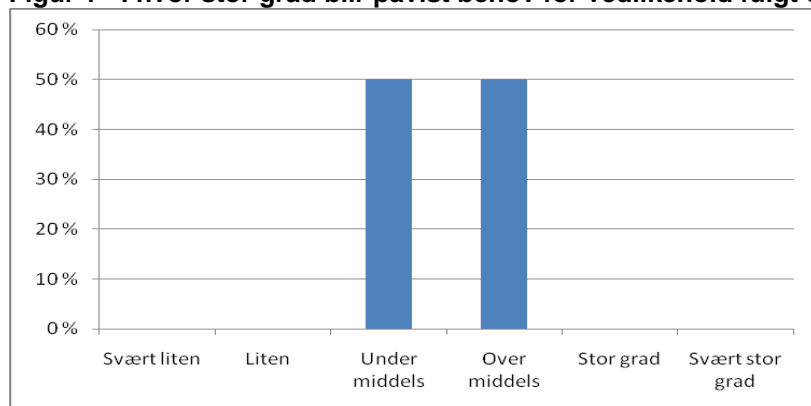
5.1.6 Resultat spørreundersøkelse - tema: vedlikehold kommunale bygg

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse til alle ansatte i driftsavdelingen i Hof kommune for å få svar på hvordan de ansatte opplever at Hof kommune planlegger og ivaretar vedlikehold av kommunale bygg. Vi har mottatt 6 svar, som utgjør en svarrespons på 75 %. Vi gjør oppmerksom på at de ansatte i driftsavdelingen har ulike roller innenfor avdelingen, herunder også ansvar for vann og avløp. Dette kan påvirke svarene i spørreundersøkelsen.

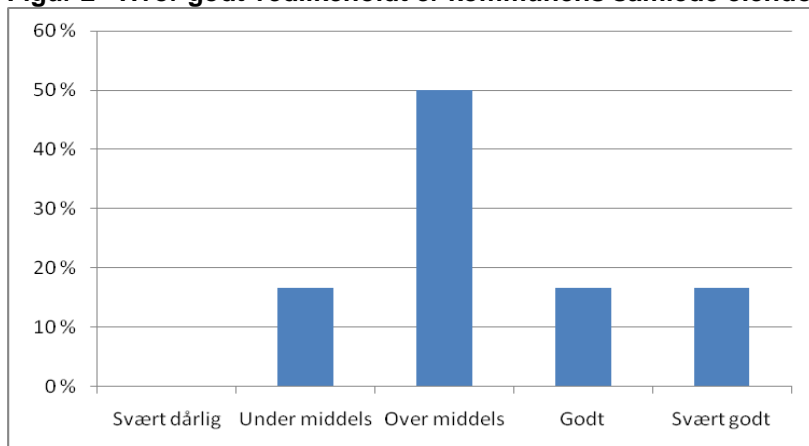
Spørsmålene i undersøkelsen bygger på spørreundersøkelsen; ”Det politiske eierskap til eiendomsforvaltningen” gjennomført av Rambøll Norge AS i 2011, på oppdrag fra Statens byggtekniske etat.

Nedenfor følger en presentasjon av svarene i spørreundersøkelsen, med en samlet vurdering til slutt.

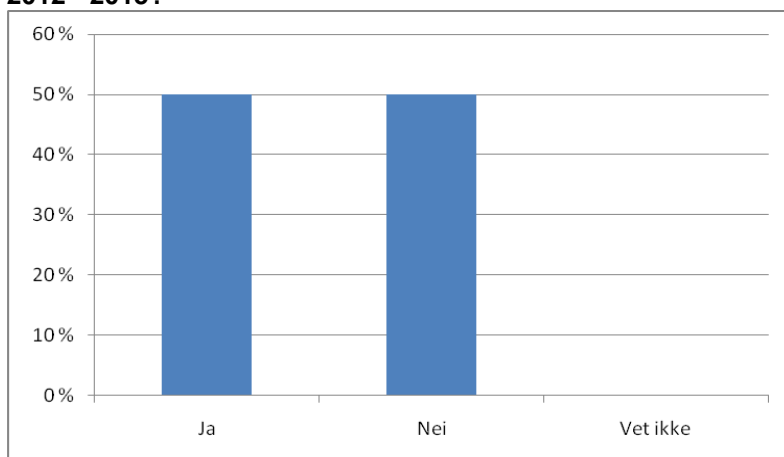
Figur 1 - I hvor stor grad blir påvist behov for vedlikehold fulgt opp med ressurser?



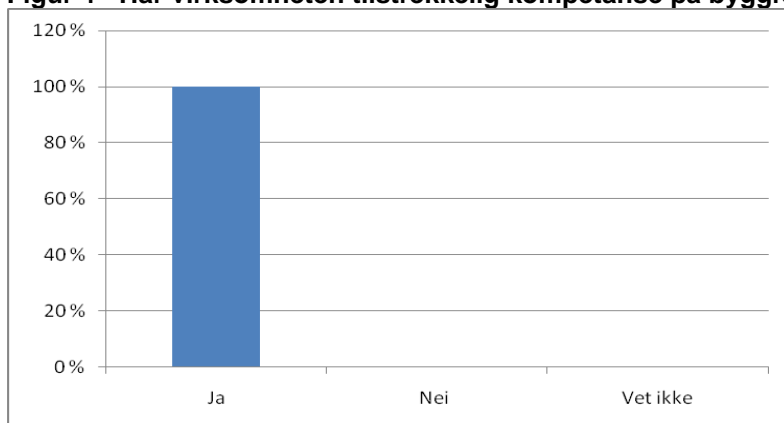
Figur 2 - Hvor godt vedlikeholdt er kommunens samlede eiendomsmasse?



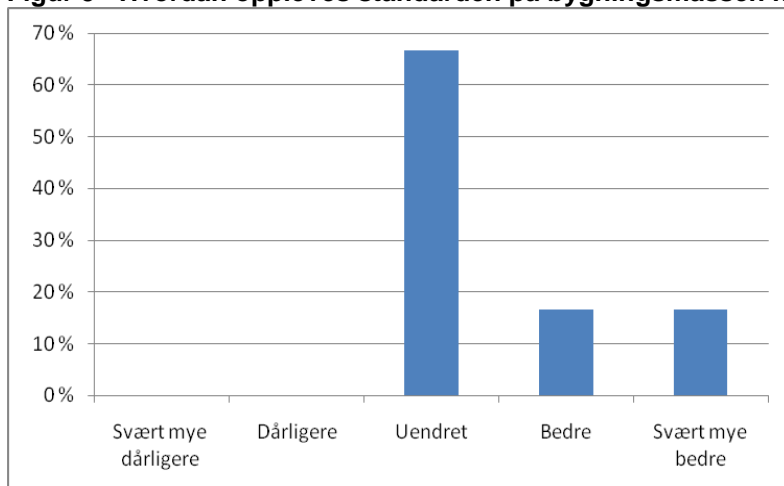
Figur 3 - Kjenner du til hvilke vedlikeholdstiltak som skal prioriteres i økonomiplanperioden 2012 - 2015?



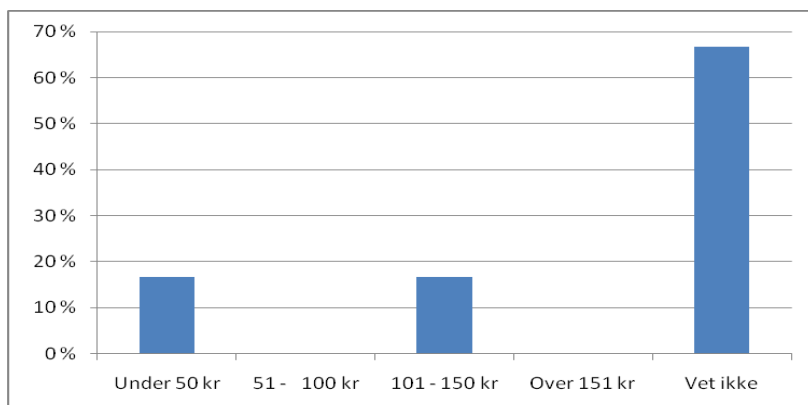
Figur 4 - Har virksomheten tilstrekkelig kompetanse på byggforvaltning og vedlikehold?



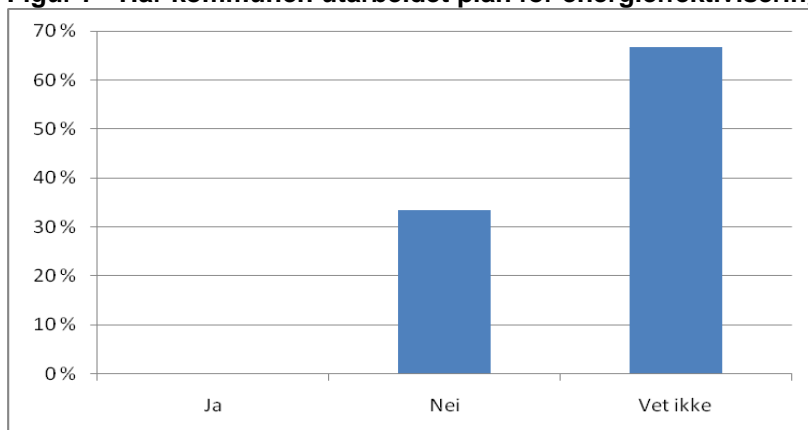
Figur 5 - Hvordan oppleves standarden på bygningsmassen nå i forhold til for 5 år siden?



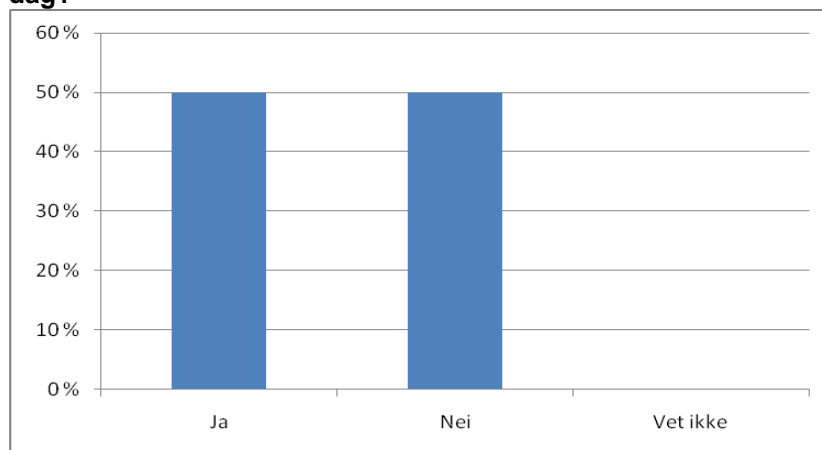
Figur 6 - Kjenner du til hvor mye Hof kommune skal bruke i henhold til budsjett, per m² (i gjennomsnitt) til vedlikehold av bygningsmasse i 2012?



Figur 7 - Har kommunen utarbeidet plan for energieffektivisering av bygningsmassen?



Figur 8 - Mener du kommunen har en hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen i dag?



Revisors vurdering:

Revisor vurderer at respondentene har noe delt oppfatning av hvordan vedlikeholdsbehovet blir fulgt opp med ressurser, prioritering av vedlikeholdstiltak og organisering av eiendomsforvaltningen. Revisor vurderer at rådmannen har et potensial til forbedringer innen driftsavdelingen, gjennom informasjon og bedre tilretteleggelse gjennom et bedre planverk.

5.1.7 Revisors totalkonklusjon av problemstilling med underpunkter

Nedenfor følger en vurdering av prosjektets hovedproblemstilling med underpunkter. Vi starter med hvert enkelt underpunkt og konkluderer på hovedproblemstillingen til slutt.

Nedenfor presenteres revisors vurderinger av underpunktene med hovedproblemstilling tilslutt.

1. Overordnede målsettinger og retningslinjer for vedlikehold av kommunal bygningsmasse og veier

Hof kommune har ikke definert overordnede målsettinger og retningslinjer for vedlikehold av kommunal bygningsmasse og veier.

Revisor konstaterer at Hof kommune ikke har tilrettelagt for god eiendomsforvaltning gjennom en overordnet strategisk helhetsplan for bygningsmassen og kommunale veier eller utarbeidet en vedlikeholdsstrategi, og anbefaler at slike planer tilrettelegges.

2. Oversikt over den kommunale bygningsmassen og veier, med areal/løpemet, teknisk tilstand, oppgraderingsbehov og vedlikeholdskostnader

Hof kommune har fremlagt oversikter over den kommunale bygningsmassen og veier som er oppdatert i desember 2012.

Revisor vurderer at fremlagte oversikter til dels oppfyller revisjonskriteriet for en oversikt over den kommunale bygningsmassen og kommunale veier. Dog må revisjonen vise til at mangler bør utbedres i tråd med revisjonskriteriet og tas inn i en fullstendig overordnet plan.

3. Planer med prioriteringer for vedlikehold av kommunal bygningsmasse og veier

Hof kommune har ikke vedlikeholdsplaner for kommunal bygningsmasse og kommunale veier, utover de tiltak som er tatt med i kommunens budsjett og økonomiplan. Det foreligger heller ikke tilstandsrapporter på bygninger eller veier.

Revisor vurderer at skal kommunen oppnå en målsetting om bærekraftig vedlikeholdsstrategi må kommunen tilrettelegge for en vedlikeholdsplan som uttrykker vedlikeholdsbehovet både på kort og lang sikt. Det må i forkant av en slik plan gjennomføres tilstandsanalyser av kommunal bygningsmasse og veier, i tillegg til de betraktninger som fremgår av fremlagte oversikter fra desember 2012.

4. Vedlikeholdskostnader på samme nivå som normtall for bransjen

Revisor vurderer at Hof kommune har betydelig lavere utgifter per kvadratmeter, for utvalgte rapporterte bygg, enn normtallet på 100 kr per m². Utgiftene til vedlikehold, for utvalgte rapporterte bygg, vurderes også til å være lavere enn sammenlignbare kommuner. Imidlertid gjør usikkerheten knyttet til grunnlagstallene for areal rapportert i KOSTRA, det vanskelig å vurdere størrelsen på kommunens etterslep på vedlikeholdskostnader.

Kostratallene viser at Hof kommune har høyere driftsutgifter per km kommunal vei enn snittet for KOSTRA-gruppe 1 (sammenlignbare kommuner), men ligger lavere enn snittet for Vestfoldkommunene og snittet for Landet.

Beregninger per innbygger, viser at Hof kommune lavere brutto driftsutgifter enn snittet for KOSTRA-gruppe 1, men høyere enn snittet for Vestfoldkommunene.

De fleste beregningene under punktet 5.1.5.1, viser at Hof kommune har lavere utgifter til vedlikehold av kommunale veier enn snittet for kommunene i landet.

- **Konklusjon fra spørreundersøkelsen**

Revisor vurderer at respondentene har noe delt oppfatning av hvordan vedlikeholdsbehovet blir fulgt opp med ressurser, prioritering av vedlikeholdstiltak og organisering av eiendomsforvaltningen. Revisor vurderer at rådmannen har et potensial til forbedringer innen driftsavdelingen, gjennom mer informasjon og bedre tilretteleggelse av planverk for vedlikehold av kommunal bygningsmasse og vedlikehold.

Nedenfor følger en oppsummering på hovedproblemstillingen:

- **I hvilken grad har Hof kommune gode systemer for planmessig vedlikehold av kommunens bygningsmasse og veier?**

Revisor mener, på bakgrunn av ovennevnte vurderinger, at Hof kommune har et vesentlig forbedringspotensial for tilretteleggelse av et system for planmessig vedlikehold av kommunens bygningsmasse og veier.


Revisor vurderer at Hof kommune er en liten og sårbar kommune, med henblikk på tilretteleggelse av godt planverk. Revisor er videre kjent med at Hof kommune over tid har hatt bemanningsproblemer innen virksomheten, som gjør kommunen ytterligere sårbar på området.

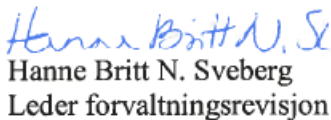
6. ANBEFALINGER

Revisjonen vil gi følgende anbefalinger, men understreker at forslag til anbefalinger ikke er uttømmende:

- Hof kommune bør utarbeide en overordnet strategisk helhetsplan for bygningsmassen og veier, som bl.a. omfatter:
 - Bygningenes
 - Funksjonalitet
 - Tilpasningsdyktighet
 - interne og eksterne logistikk
 - universelle utforming
 - Tomteforhold
 - Adkomstforhold og tilgjengelighet for trafikk
 - Ekstern kommunikasjon
 - Utnyttelse
- Det bør utarbeides en vedlikeholdsstrategi i Hof kommune, som konkret beskriver ønsket tilstand (kvalitet og befatning) på bygningsmassen og veier, og hvordan man ønsker å vedlikeholde.
- Sørge for at det foreligger en oppdatert oversikt over den kommunale bygningsmassen og de kommunale veiene, med areal/løpemeter, teknisk tilstand, oppgraderingsbehov og vedlikeholdskostnader
- Sørge for utarbeidelse av vedlikeholdsplaner for samtlige kommunale bygg og veier, med en prioritering av behovene, på kort og lang sikt (5 år). Planene bør ajourføres årlig.
- Sørge for at det foreligger underdokumentasjon for rapportering av KOSTRA-data.
- Gjennomføre informasjonstiltak i eiendomsforvaltningen for å ivareta et verdibevarende vedlikehold.

Borre, 14. januar 2013


Arild Lohne
Revisjonssjef


Hanne Britt N. Sveberg
Leder forvaltningsrevisjon

7. RÅDMANNENS UTTALELSE



Hof kommune
Teknikk landbruk og miljø

Saksbeh.: Britt Svendsen
Direkte telefon: 33 05 95 55
Vår ref.: 13/313
Arkiv: FE-216, FA-q14, FE-610
Deres ref.:

Dato: 14.01.2013

Vestfold Kommunerevisjon

3184 BORRE

Forvaltningsrevisjonsrapport "Vedlikehold av kommunale eiendommer og veier"

Det vises til oversendt rapport "Vedlikehold av kommunale eiendommer og veier" til høring.

Rådmannen tar rapporten til etterretning og vil følge opp revisors anbefalinger.

Hof kommune har i dag en god oversikt over den kommunale eiendomsmassen og kommunale veier. Det mangler imidlertid skriftlig dokumentasjon i form av overordnede planer/målsettinger og tilstandsrapporter for byggene slik revisor påpeker.

Prioriteringene for vedlikehold er i stor grad avhengig av budsjettmessige ressurser og gjøres ut fra dette. I tillegg er vedlikehold ofte gjenstand for kutt i en budsjettprosess. Allikevel er kommunens bygningsmasse i dag i bra stand. Dette skyldes i stor grad kommunens investeringer gjennom de siste årene, f.eks Veset, Hof skole og Hofhallen.

Når det gjelder spørreundersøkelsen som er foretatt blant de ansatte ved kommunens driftsavdeling må man her ta hensyn til driftsavdelingens organisering. I en større kommune med separate driftsavdelinger for kommunalteknikk og eiendomsforvaltning vil man nok få et annet resultat når man foretar en spørreundersøkelse blant de ansatte innenfor eiendomsforvaltning.

I Hof kommune består driftsavdelingen av ansatte som jobber med alt fra vann og avløp til eiendomsforvaltning. Det er naturlig at de som jobber innen vann og avløp ikke har oversikt over de kommunale byggene og deres vedlikeholdsbehov.

Undersøkelsen er foretatt blant 8 personer der 6 har svart. Dette medfører at svaret fra en person utgjør en relativt høy prosentandelen.

Med hilsen

Britt Svendsen
sektorleder

Vedlegg 1 – Nærmere om de enkelte revisjonskriterer

Nedenfor følger en gjennomgang av aktuelle revisjonskriterier som det er henvist til i forvaltningsrevisjonsrapporten, ” Vedlikehold av kommunale bygninger i Re kommune”.

1. Temahefte ” BYGNINGSVEDLIKEHOLD – BEDRE PLANLEGGING – EN NØKKELE TIL BEDRE VEDLIKEHOLD ”

Temahefte utarbeidet av NTNU, Senter for eiendomsutvikling og -forvaltning.

Hensikten med temaheftet har vært å sammenstille erfaringer fra planlegging og utførelse av vedlikehold. I tillegg bidrar heftet til en bedre og mer omforent forståelse av begrepene drift, vedlikehold og utvikling i bygningssammenheng og bidrar til å øke forståelsen for at det er viktig å planlegge vedlikeholdsoppgavene.

1.1 Vedlikeholdsplanlegging

Vedlikeholdsplanlegging er en viktig prosess som sikrer bygningsmassens verdi over tid, og består av disse trinnene:

- Utvikle en vedlikeholdsstrategi som har sin forankring i målsettingen til eiendomsforvalter organisasjonen
S = Strategisk nivå – rådmann og politikere
- Utvikle en korttids- (ettårig) og en langtidsvedlikeholdsplan
T= Taktisk nivå – leder for eiendomsenheten eller leder for teknisk etat
- Utføre vedlikeholdet i henhold til planen
O= Operativt nivå – egne ansatte eller eksterne firma

1.1.1 Overordnet strategisk helhetsplan - vedlikeholdsstrategi

Ved utviklingen av en vedlikeholdsstrategi vil en eier som sitter med en stor og varierende bygningsmasse ha behov for en overordnet strategisk helhetsplan som er forankret i eiers tanke om hvordan eiendommene skal forvaltes og utvikles.

En overordnet strategisk helhetsplan bør omfatte forhold som:

- Bygningenes
 - funksjonalitet
 - tilpasningsdyktighet
 - interne og eksterne logistikk
 - universelle utforming
- Tomteforhold
 - adkomstforhold og tilgjengelighet for trafikk
 - ekstern kommunikasjon
 - utnyttelse

En overordnet strategisk helhetsplan skal ivareta den nødvendige oversikten slik at det ikke investeres unødvendige ressurser til tungt vedlikehold der man likevel kommer til å rive for å bygge nytt eller der hvor vedlikeholdet bør ses i sammenheng med en større ombygging.

Mangel på en definert vedlikeholdsstrategi fører ofte til en akuttstrategi. Det vil si at alt vedlikehold kun skjer når feilene og behovet for reparasjoner er akutte. Dette gir totalt et mer kostbart vedlikehold fordi den manglende strategien ikke gir noen vedlikeholdsplan. Når vedlikehold utsettes til det blir akutt, kan det igjen oppstå følgeskader som kan føre til ekstraordinære økonomiske konsekvenser. Når en utarbeider en vedlikeholdsstrategi er det viktig å ta med ”brukerkostnadene” som ett av de viktigste argumentene.

I de fleste tilfeller ønsker man at nedbrytningen skal gå så langsomt som mulig, og et viktig spørsmål er hvor langt ned i nedbrytningen man tillater at det går. Dette avhenger av hvilke akseptkriterier man legger til grunn før vedlikeholdstiltak skal igangsettes, det vil si hvilken strategi som legges til grunn. Eksempler på dette kan være:

- ingen bygningsdel eller – komponent skal ha tilstandsgrad 3 (iht. NS3424 ”Tilstandsanalyse av byggverk”)
- bygget skal fremstå uten pletter, være delikat å komme til å arbeide i. Da aksepteres heller ikke mindre avskalling av maling og lignende
- byggverket skal til enhver tid tilfredsstillende lover og forskrifter og gi et godt arbeidsmiljø

Valg av akseptkriterier og ambisjonsnivå vil normalt avhenge av type bygning og virksomhet. Eksempel på slike akseptkriterier er lover og forskrifter, estetikk, funksjonskrav overfor virksomheten, driftssikkerhet og innemiljø. F.eks vil det stilles andre krav til en kontorbygning enn til en lagerbygning.

1.1.2 Vedlikeholdsplan

Vedlikeholdsplanen er et viktig verktøy for å få en oversikt over det faktiske vedlikeholdsbehovet for den enkelte bygning i et flerårig perspektiv. Ansvar for at slike planer utformes, ligger hos eiendomssjefen (taktisk nivå). Planen skal gi oversikt over tilstand og behov for tiltak på både kort og lang sikt. Dette vil gjøre det enklere å utarbeide realistiske budsjetter og avsette midler for fremtidige behov. Det vil også være enklere å følge opp de tiltakene som er nødvendig å utføre.

En vedlikeholdsplan er et ”levende” dokument som:

- gir oversikt over tilstand og behov for tiltak på både kort og lang sikt (fem år)
- bidrar til at riktige tiltak blir gjort til riktig tid
- gjør at større utskiftninger kan planlegges
- danner underlag for utarbeidelse av realistiske budsjetter

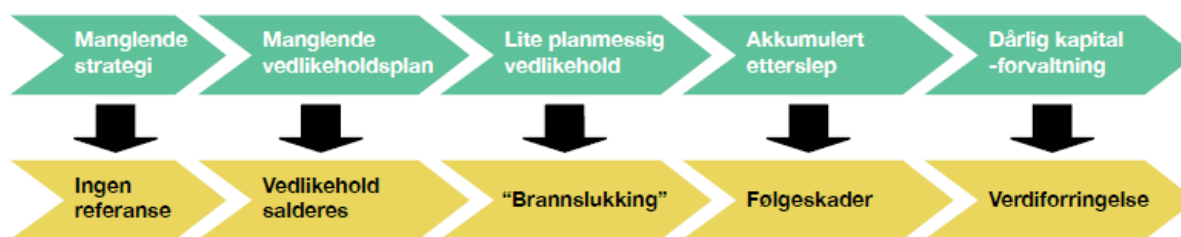
- avsetter midler til å dekke fremtidig behov
- gir bedre mulighet for oppfølging

Arbeidet med årsplaner og langtidsplaner består av følgende hovedtrinn:

- tilstandskartlegging og utarbeidelse av arbeidslister inkl. utbedringskostnader
- budsjettering og prioritering, inkl. bevilgning
- bestilling og kontroll av utførelse av det enkelte tiltak

En god budsjettering er betinget av kvalitetsmessig gode vedlikeholdsplaner med flere års tidshorisont.

Konsekvensene av manglende målsettinger, overordna strategier og vedlikeholdsplaner, resulterer i dårlig kapitalforvaltning og dårlig bygningsforvaltning, som igjen resulterer i et slags styrt forfall, fokus på brannslukking, økte følgeskader og verdiforringelse. Veien til verdiforringelse er illustrert i figuren nedenfor (Furustøl 2008).



1.1.3 Riktig nivå på vedlikehold?

Det finnes ingen ”norsk standard” for hvilket nivå på vedlikeholdet en byggeier bør velge, bortsett fra et lovfestet minimumskrav. Som et minimum må vedlikeholdet tilfredsstillende de krav som er satt i plan- og bygningsloven.

Plan- og bygningsloven § 31-3:

Eier eller den ansvarlige plikter å holde byggverk og installasjoner som omfattes av denne lov i en slik stand at det ikke oppstår fare for skade på, eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø, og slik at de ikke virker skjæmmende i seg selv eller i forhold til omgivelsene.

Også andre lover og forskrifter inkluderer krav til vedlikehold av bygninger:

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 innelima, støvforhold, 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.)

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

Utover dette må eiendomsforvalter ta hensyn til byggeierens overordnede målsettinger for bygningsmassen.

Ofte vil en vedlikeholdsstrategi basere seg på verdibevarende vedlikehold som et grunnleggende fundament. Det vil si at eier forplikter seg til å opprettholde verdien på sine bygninger gjennom å sørge for tilstrekkelig vedlikehold.

*"I Magnus Lagaboters landslov fra 1276 står det for leilendinger (leietakere):
Han skal tekke huset vel og holde dem dråpeslause, og vedlikeholde torvtak,
vindskier og rafter slik at det ikke kommer fuktighet på veggene. Om husene blir
velholdt slik kan leilendingen ikke gjøres ansvarlig for at hus eldes. Men lar han
et hus råtne ned av vannrøkt, må han bygge et nytt i stedet.*

...Bøndene plikter å tjærebre kirken hvert tredje år om vinteren."

Verdibevarende vedlikehold kan mer praktisk relateres til tilstandsgrader, slik de er beskrevet i NS 3424.

1.1.4 NS 3424 Tilstandsanalyse av byggverk

Standarden definerer 4 tilstandsgrader (TG0-3) som indikerer en diagnose ut fra hvor store feil og mangler bygningen har. Standarden benyttes også til å vurdere tilstandsgrader på veier.

TG 0 kjennetegnes med ingen symptom, og TG3 av kraftige symptom og anses for å være svært dårlig (se tabell nedenfor). Da kan kravene for eksempel defineres slik:

- ingen komponent skal ha tilstandsgrad 2 eller 3
- ingen bygning skal ha vektet tilstandsgrad som er dårligere enn 1,3

Tilstandsgraden på en bygning er ofte brukt som mål på hvor vellykket eiendomsforvaltningen har vært.

<i>Tilstandsgrad</i>	<i>Symptom</i>	<i>Betydning</i>
0	Ingen	Meget god standard uten feil og mangler. Kun ubetydelig slit og elde fra nybyggstandard.
1	Svake	God, tilfredstillende standard. Lover og forskrifter er ivaretatt. Noe slitasje og elde fra nybyggstandard.
2	Middels	Et visst omfang av feil og mangler som krever oppgradering. Forekommende stans i tekniske systemer. Evt. Avvik fra lover og forskrifter.
3	Kraftige	Omfattende skader, feil og mangler. Mye slitasje. Stadig stans i tekniske systemer. Betydelig behov for utbedring. Sikkerhetsmessige risiki. Avvik fra lover og forskrifter.

Tilstandsgrader i henhold til NS 3424 "Tilstandsanalyse av byggverk".

Ved saldering av anbefalte vedlikeholdstiltak skal det fremkomme hvilke konsekvenser dette medfører. Elementer/bygningsdeler/systemer med TG = 3 er ikke aktuelle å utsette, men de med TG = 2 kan være aktuelle. Generelt vil aksept av TG 2 bety at man fraviker strategien om verdibevarende vedlikehold. I begrepet verdibevarende inngår både teknisk, estetisk og funksjonell verdi.

Resultatet av en kartlegging etter NS 3424 presenteres med en tilstandsgrad fra 0 (som ny) til 3 (helt utslitt/ubrukelig). Tilstandsgraden settes for de ulike bygningsdelene man har valgt på porteføljenivå, eksempelvis 16 deler per bygning (Multiconsult og PricewaterhouseCoopers (2008)). Det er viktig at man ikke går langt ned i detaljene når en portefølje skal kartlegges. De 16 tilstandsgradene vektes for å gi en "gjennomsnittlig" tilstandsgrad per bygning. Vekting bør baseres på verdi, det vil si at dersom en bygningsdel koster det dobbelte av en annen, så skal denne ha dobbel verdi.

1.1.5 NS 3454 Livssyklus kostnader for byggverk

Skillet mellom påkostning og vedlikehold bygger på definisjonene av vedlikeholdskostnader og utviklingskostnader i Norsk standard (NS3454) *Livssyklus kostnader for byggverk*:

- Driftskostnad (løpende drift):
 - faste kontroller med frekvenser under et år (daglig, ukentlig, månedlig)
 - akutte driftsoppgaver/reparasjoner (uforutsette hendelser)
- Vedlikeholdskostnad (tiltak med frekvenser ut over ett år):
 - planlagt vedlikehold
 - utskiftinger
- Utviklingskostnader (kostnader til utvikling av byggverk for å opprettholde dets verdi over tid i forhold til nye krav fra brukere, marked og myndigheter)
 - løpende ombygging
 - offentlige krav og påbud
 - oppgraderinger

Definisjon på vedlikeholdskostnader etter NS 3454, er kostnader 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.

NS3454 2-sifret nivå

10 Kapital-kostnader	20 Forvaltnings-kostnader	30 Drifts-kostnader	40 Vedlikeholds-kostnader	50 Utviklings-kostnader	80 Potensiale
11 Prosjekt kostnader ekskl. tomt	21 Skatter og avgifter	31 Løpende drift	41 Planlagt vedlikehold	51 Løpende ombygging	81 Ombygging
12 Tomteverdi/ feste verdi	22 Forsikringer	32 Renhold	42 Utviklinger	52 Offentlige krav og pålegg	82 Påbygg/ Tilbygg
13 Restkostnad	23 Administrasjon	33 Energi		53 Oppgradering	
		34 Vann og avløp			
		35 Avfalls-håndtering			
		36 Vakt og sikring			
		37 Utendørs	47 Utendørs	57 Utendørs	87 Utendørs
19 Diverse	29 Diverse	39 Diverse	49 Diverse	59 Diverse	89 Diverse

Vedlikehold og utvikling har ofte ulike finansieringskilder (drifts- og investeringsbudsjettet), men det er ingen prinsipiell forskjell på det arbeidet som må utføres for å kartlegge, prioritere, prosjektere og bestille det enkelte utbedringstiltak.

For en rasjonell utførelse av vedlikeholdsplanleggingsprosessen er det en klar anbefaling at vedlikehold og utvikling håndteres av den samme interne arbeidsprosessen i forvaltningsorganisasjonen, og at skillet fremkommer per bygg i det samme plandokumentet.

2. EIENDOMSUTVALGET I NOU 2004:22 VELHOLDTE BYGNINGER GIR MER TIL ALLE - Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren

En eiers interesser omfatter det å ivareta og utvikle realverdiene i eiendommen og oppnå størst mulig økonomisk avkastning av egenkapitalen. Dette oppnås som regel ved å ha tilfredse, betalingsdyktige leietakere og effektiv forvaltning, drift og vedlikehold og utvikling av bruksverdiene i eiendommen. Eieren vil også måtte ivareta lov- og forskriftskrav som påligger eieren, og ivareta både samfunnsmessige interesser og brukernes interesser, slik at eierens omdømme og forhold til disse interessentene kan bidra til at eieren når sine egne mål for eiendommen.

God eiendomsforvaltning kan defineres som det å gi brukerne gode og effektive bygninger til lavest mulig kostnad.

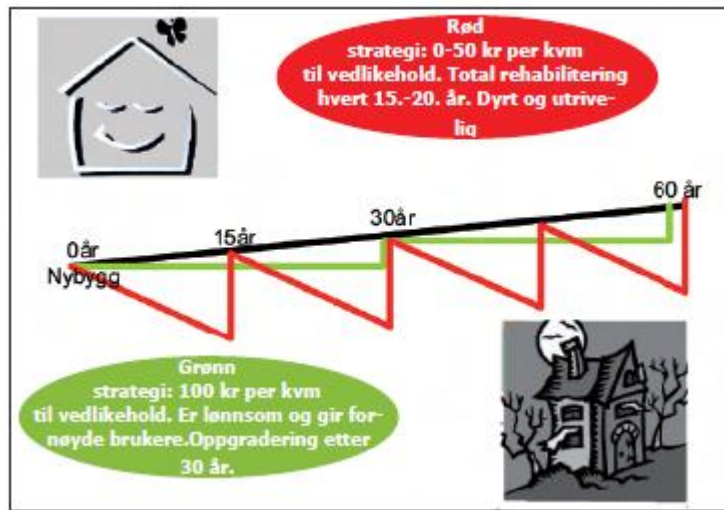
Kriteriene for god eiendomsforvaltning kan listes opp slik:

1. Det foreligger overordnede politisk bestemt mål for eiendomsforvaltningen
2. Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen
3. Generelle delkriterier:
 - tilfredsstillende prioriterte brukerbehov
 - effektiv arealutnyttelse
 - godt, verdibevarende vedlikehold
 - kostnadseffektiv eiendomsforvaltning
 - målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter
 - hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen
 - riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter
4. Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivaretatt.

For utvalget har det vært et hovedpoeng at det faktisk utvikles et sett av overordnede mål som eiendomsforvaltningen kan styres og vurderes etter. I tillegg er det et kriterium at det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen, slik at aktiviteter og ressursbruk planlegges og rapporteres i forhold til vedtatte mål.

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

Figuren nedenfor illustrerer nivå på vedlikeholdsstrategi, og hvor svart linje indikerer økte brukerkrav til standard, samt økte offentlige krav til helse, miljø og sikkerhet (KS – bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold).



Ifølge KS-rapporten anslås årlig vedlikeholdsbehov til 100 kroner per m² ved 30 års levetid og 170 kroner per m² ved 60 års levetid (inklusive nødvendige oppgraderinger).

For en kommune vil det normalt sett ikke være mulig å rette opp alle forhold innenfor et budsjettår, og utbedringer må gjøres planmessig over flere år og innarbeides i økonomiplanen.

Dersom kommunen følger lover og forskrifter for sine bygg, kan man grovt sett si at man har en rimelig godt vedlikeholdt bygningsmasse som ivaretar brukernes behov for helse, miljø og sikkerhet i den daglige virksomheten.

Et minimumskrav til eiendomsforvalterne er imidlertid at det rapporteres om tilstand på all kommunal bygningsmasse, med forslag til prioriteringer og beregnede vedlikeholdskostnader. Det anbefales at rapporten inngår i kommunens årsrapport.