FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

” VEDLIKEHOLD AV KOMMUNALE BYGG I HORTEN KOMMUNE”

2017

UTARBEIDET AV

Vestfold Kommunerevisjon

Innhold

0. SAMMENDRAG 4

1. INNLEDNING 7

1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET 7
1.2 AVGRENSNING 7
1.3 HØRING 7

2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER 7

2.1 FORMÅL 7
2.2 PROBLEMSTILLINGER 8

3. METODEBRUK OG KVALITETSSIKRING 8

4. REVISJONSKRITERIER 9

5. EIENDOMSFORVALTNING I HORTEN KOMMUNE 10

5.1 BYGNINGSVEDLIKEHOLD 10
Vedlikeholdsplanlegging, vedlikeholdsstrategi og strategisk helhetsplan 10
Riktig nivå på vedlikehold? 11
5.2 ORGANISERING AV EIENDOMSFORVALTNINGEN 11
5.3 KOMMUNENS BYGNINGSMASSE 14

FAKTADEL MED REVISORS VURDERINGER 15

6.0 HAR HORTEN KOMMUNE OVERORDNEDE POLITISK BESTEMTE MÅL OG ET RASJONELT SYSTEM FOR PLANLEGGING OG STYRING AV EIENDOMSFORVALTNINGEN? 15

6.1. REVISJONSKRITERIER 15
Overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen 15
Rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen 16
6.2 OVERORDNEDE POLITISK BESTEMTE MÅL FOR EIENDOMSFORVALTNINGEN 17
Kommuneplanens samfunnsdel (2015-2027) 17
Plan for bærekraftig vedlikehold 17
Plan for energiøkonomisering 18
6.3 RAPPORTERING 18
6.4 PLANLEGGING OG STYRING AV EIENDOMSFORVALTNINGEN 19
Kommunens drift- og vedlikeholdssystem: PSIAM 19
Brukererfaringer med PSIAM 20
Utarbeidelse av brukeravtale 22
Oversikt over vedlikeholdsbehov og rapportering til politisk nivå 22
6.5 REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON 22
Overordnede mål og strategier 22
Rapportering til politisk nivå 23
Grunnlaget for planlegging og styring 23

7.0 HAR HORTEN KOMMUNE SIKRET ET VERDIBEVARENDE VEDLIKEHOLD AV BYGNINGENE SINE? 24

7.1 REVISJONSKRITERIER 24
Kjernen i planmessig vedlikehold 24
Standard og normtall for verdibevarende vedlikehold 25
7.2 KOSTRA-ANALYSE 27
7.3 ARBEID MED VERDIBEVARENDE VEDLIKEHOLD 28
Bevilgende midler til vedlikehold -Økonomi- og handlingsplan 2017-2020 28
Estimerte kostnader for verdibevarende vedlikehold 29
Prioriteringer 30
Verdibevarende vedlikehold på skolene 31
Vurderinger fra operativt nivå – Bygningsdrift og Energi og teknikk 33

Vurderinger fra et utvalg skoler *34*
7.4 REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER 35
8.0 ANBEFALINGER 35
9.0 ADMINISTRASJONSSJEFENS UTTALELSE 37
VEDLEGG 40

0. SAMMENDRAG

På oppdrag fra kontrollutvalget i Horten kommune har Vestfold kommunerevisjon gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet Vedlikehold av kommunale bygg. Revisjonskriteriene, som er lagt til grunn for revisjonens vurderinger, går fram av rapportens kapittel 4. Kapittel 2 og 3 omhandler fremgangsmåte og metode. For faktagrunnlag og mer utfyllende versjon av revisjonens vurderinger vises det til kapittel 5 til 7 i rapporten. Administrasjonssjefens høringsuttalelse til rapporten fremgår i kapittel 9

Vestfold kommunerevisjon har i dette prosjektet undersøkt om Horten kommune har en god og langsiktig eiendomsforvaltning, hvor organisering og rutiner fungerer hensiktsmessig. Rapporten er utarbeidet på bakgrunn av dokumentgjennomgang av kommunens saksbehandling, vedtak og planer. Det er innhentet opplysninger fra regnskapet og KOSTRA-rapporteringen, og gjennomført en rekke intervjuer med ansatte. For å få belyst kommunens arbeid med vedlikehold av bygningsmassen er det også gjennomført en spørreundersøkelse til ansatte på Bygningsdrift og Energi og teknikk (vaktmestere) og til et utvalg av tre skoler.

Revisors overordnede konklusjon er at kommunen har politisk vedtatte planer om bærekraftig vedlikehold, men at ambisjonsnivået om verdibevarende vedlikehold per i dag ikke nådd. Revisor ser videre at kommunen har en positiv utvikling i retning av mer planmessig og styrt vedlikehold de senere årene.

Hovedmålsettingen i prosjektet har vært å få svar på følgende hovedproblemstillinger:

1. **Har Horten kommune overordnede politisk bestemte mål og et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen?**

Overordnede mål og strategier

Revisor konkluderer med at kommunen har overordnede mål og strategier for vedlikehold, men at kommunen i liten grad kan vise til en langsiktig og detaljert vedlikeholdsstrategi.

Horten kommunes overordnende målsettinger for vedlikehold av eiendomsmassen er definert gjennom *Plan for bærekraftig vedlikehold* og *Plan for energieffektivisering*. Det foreligger ikke en detaljert plan som konkret beskriver ønsket tilstand (kvalitet og befatning) på den samlede bygningsmassen og hvordan kommunen ønsker å vedlikeholde ut fra dette. Kommunen er i ferd med å vedta *Plan for infrastruktur*, noe som vil svare ut alle investeringsbehov i en 12 års periode (2017-2029). Behovet for vedlikehold blir kun omtalt i mindre grad i denne planen.

Rapportering

Vedlikeholdskostnader ligger i budsjettforslaget fra administrasjonssjefen, og vedas årlig av kommunestyret som en rammebevilgning under kommunalområde Teknisk. Rapportering til politisk nivå skjer gjennom budsjett, tertialrapporter, årsmeldinger, økonomi- og handlingsplan, mål- og resultatstyring (som en del av årsmelding og tertialrapporter), i tillegg til rullering av Plan for bærekraftig vedlikehold. I tillegg informerer kommunalsjefen muntlig om status på vedlikeholdsbehov i barnehage og skole i hovedutvalget for miljø og teknikk (HKMK). Øvrige rapportering om tilstand på eiendomsmassen blir ikke rutinemessig

rapportert til HKMK. I byggesaksutvalget gjennomgås utfordringer og prioriteringer knyttet til eiendomsforvaltningen. Disse beslutningene blir ikke løftet til politisk nivå, da dette utvalget består av kommunalsjef teknisk, kommunallege, bedriftshelsetjenesten, hovedverneombud og eiendomssjefen.

Grunnlaget for planlegging og styring

Kommunens system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen er kalt PSIAM. Dette systemet registrerer fast forebyggende vedlikeholdsoppgaver, arbeidsordre, brannrunder, i tillegg til at det finnes en innbyggerportal hvor innbyggere kan melde behov for vedlikehold. Revisors gjennomførte spørreundersøkelser tyder på at brukerne er godt fornøyd med kommunens system for planlegging og styring av vedlikehold. Tilbake-meldinger til revisor er at kommunen har fått god oversikt gjennom systemet, og at systemet har bidratt til at vedlikeholdet har beveget seg bort fra akutt i retning av mer planmessig vedlikehold.

I 2009-2010 gjennomførte kommunen en kartlegging i form av tilstandsrapporter med tilhørende vedlikeholdsplan for flere kommunale bygg. Etter revisors forståelse er intensjonen å ta utgangspunkt i disse rapportene ved innleggelse av vedlikeholdsbehovet på eksisterende bygningsmasse i kommunens elektroniske system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen (PSIAM). Revisor vurderer at status per juni 2017 er at kommunen ikke har fullført dette arbeidet.

Svarfordelingen fra spørreundersøkelsene viser at respondentene i noe varierende grad er enig i at kommunen har oversikt over behov for vedlikehold av eid bygningsmasse og at påvist vedlikehold blir fulgt opp med tilstrekkelige ressurser. Ingen av de ansatte på Bygningsdrift og Energi og teknikk mener at standarden på bygningsmassen er dårligere enn for fem år siden. Undersøkelsen til rektor og verneombud viser at det oppleves som utfordrende at vedlikehold blir utsatt på grunn av fremtidig renovering, noe som er aktuelt for to av disse skolene. En konsekvens av dette er at respondentene ved disse skolene opplever at bygningsmassen er i dårligere stand nå enn i forhold til tidligere.

2. Har Horten kommune sikret et verdibevarende vedlikehold av bygningene sine?

Kommunen kan vise til et systematisk opplegg hva angår det driftsmessige og forebyggende vedlikeholdet, men revisor konkluderer med at ambisjonsnivået om et verdibevarende vedlikehold ikke er nådd. Revisor konstaterer at det ikke er bevilget tilstrekkelige midler for verdibevarende vedlikehold, noe som bidrar til behov for prioriteringer fra eiendoms-forvaltningen. Innen dagens budsjettramme er ordinært verdibevarende vedlikehold nedprioritert, og det tilstrebes et ambisjonsnivå som er *lovlig og forsvarlig.* Dette er beskrevet og kommunisert til politisk nivå blant annet gjennom behandling av Plan for bærekraftig vedlikehold og Økonomi- og handlingsplan for 2017-2020.

Revisor registrerer at Plan for bærekraftig vedlikehold for 2017-2020, er vedtatt med en handlingsregel om at det minimum skal settes av 1 % av forsikringssummen til kommunal bygningsmasse og idrettsanlegg *til verdibevarende vedlikehold* hvert år. Det er videre i planen estimert et vedlikeholdsbehov for 2017 på 13 millioner kroner. Per 2017 er bygningsmassen til kommunen forsikret til 3,5 milliarder kroner. Dette innebærer et oppdatert estimert vedlikeholdsbehov på 35 millioner kroner.

Bygningsdrift og vedlikehold ligger innenfor driftsrammen for kommunalområde Teknisk. For 2017 er planlagt budsjett innenfor rammen stipulert til cirka 6,5 millioner kroner til bygningsvedlikehold. Med dagens budsjetterte kostnadsramme til planlagt vedlikehold, kan ikke revisor se at ambisjonsnivået om verdibevarende vedlikehold kan nås.

Revisor registrerer at rapporterte regnskapstall for kommunen viser vedlikeholdskostnader i størrelsesorden 3,9- 8,4 millioner kroner pr. år i perioden 2014-2016. Revisor registrerer at kommunen har styrket bygningsvedlikeholdet de seneste årene, samt klart å allokere ytterligere midler til bygningsvedlikehold enn først budsjettert.

Det finnes ingen «norsk standard» for hvilket nivå på vedlikeholdet en byggeier bør velge, bortsett fra et lovfestet minimumskrav. Bransjens databaser for nøkkeltall, samt dokumentasjon fra flere nasjonale kartlegginger av offentlig bygningsmasse, indikerer at det årlige kostnadsnivået til verdibevarende vedlikehold for en stor bygningsmasse bør ligge på mellom 100 - 150 kr/m2 (eks. mva.). Den budsjetterte kostnaden til vedlikehold for Horten kommunes 140 000 kvadratmeter eide boligmasse er på 47 kr/m2 for 2017. Dette er klart under anbefalte nøkkeltall for verdibevarende vedlikehold. Revisor registrerer også at rapporterte KOSTRA-tall for kommunen viser vedlikeholdskostnader på 32-67 kr/m2 i perioden 2014-2016.

Revisjonen vil gi følgende anbefalinger:

- Horten kommune bør vurdere hvilket ambisjonsnivå kommunen skal ha for vedlikeholdet av bygningsmassen.

- Horten kommune bør videreutvikle arbeidet med det planmessige vedlikeholdet, for å sikre:
  - ✓ at kartlegginger av bygningsmassen benyttes i arbeidet med en oppdatert tilstand om eksisterende bygningsmasse,
  - ✓ vedlikeholdsplaner for samtlige kommunale bygg med en prioritering av behovene, både på kort og lang sikt.

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.

Bestilling
Kontrollutvalget i Horten kommune har bestilt forvaltningsprosjektet" **Vedlikehold av kommunale bygg"**, jamfør KU-vedtak 3/17.

1.2 AVGRENSNING

Prosjektet er avgrenset til å undersøke om Horten kommune har overordnede målsettinger og retningslinjer for vedlikehold av kommunale bygg. Revisor har vurdert dette i forhold til kommunens eide bygningsmasse, og har ikke vurdert eiendomsforvaltningen av leide bygg. Videre har vi innhentet og vurdert plandokumenter for vedlikehold og kartlegginger av den kommunale bygningsmassen. Vi har også sett på utviklingen av kostnader til vedlikehold i perioden 2012-2016 for Horten kommune og sammenlignbare KOSTRA-kommuner, og vurdert hvorvidt om disse ligger på samme nivå som normtall for bransjen. I KOSTRA-analysen er det tatt med tall som inkluderer kommunens eide og leide formålsbygg.

1.3 HØRING

Rapporten har vært forelagt administrasjonssjefen til uttalelse. Uttalelsen er lagt inn under punkt 9 bak i rapporten.

2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

2.1 FORMÅL

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Horten kommune har en god og langsiktig eiendomsforvaltning hvor organisering og rutiner fungerer hensiktsmessig.

2.2 PROBLEMSTILLINGER

Med bakgrunn i kontrollutvalgets bestilling har revisor utledet to problemstillinger:

- **Har Horten kommune overordnede politiske bestemte mål og et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen?**
- **Har Horten kommune sikret et verdibevarende vedlikehold av bygningene sine?**

3. METODEBRUK OG KVALITETSSIKRING

Revisor har blant annet foretatt;

- Oppstartsmøte med administrasjonssjef, internrevisor, kommunalsjef teknisk, driftsleder eiendom og prosjektsjef.
- Intervjuer med eiendomssjef og driftsleder eiendom, i tillegg med hovedverneombud.
- Gjennomført spørreundersøkelse til i alt 15 ansatte i Bygningsdrift, samt Energi og Teknikk (operativt nivå).
- Gjennomført spørreundersøkelse rettet til rektor og verneombud til et utvalg skoler (Fagerheim, Nordskogen og Holtan u.skole).
- Dokumentanalyser
- Innhentet og gjennomgått målsettinger, prosedyrer, rutiner, kartlegginger, plandokumenter med mer.
- Kostra-analyse
- Sluttmøte med administrasjonssjefen

Metodene, som er benyttet i forvaltningsrevisjonen, omfatter intervju, analyser av dokumenter og statistikk, spørreundersøkelse og stikkprøvekontroll.

Spørreundersøkelsen til operativt nivå i kommunen, representert ved ansatte på Bygningsdrift og Energi og teknikk, ble sendt til i alt 15 personer, og 13 besvarte undersøkelsen. Det gir en svarprosent på 87 %.

Revisjonen har også gjennomført stikkprøvekontroller ved tre utvalgte skoler. Revisor gjennomgikk vedlikeholdsplaner ved disse skolene, i tillegg til at det ble gjennomført en spørreundersøkelse til verneombud og rektorene ved skolene. Undersøkelsen ble besvart av samtlige 6 respondenter, noe som gir en svarprosent på 100 %. Revisor vil understreke at utvalget er for lite til å trekke generelle slutninger, men undersøkelsen gir nyttige innspill til hvordan vedlikeholdet oppleves på disse aktuelle skolene.

Revisjonen har foretatt dokumentanalyser av plandokumenter, og andre relevante dokumenter til dette prosjektet. Det er også gjennomført en KOSTRA-analyse, med utgangspunkt i rapporteringen fra Eiendom til KOSTRA. Denne rapporteringen inneholder både eide og leide formålsbygg.

Metodebruk skal sikre validitet (gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet). Vurderinger av dataenes validitet skal sikre at kontrollens datagrunnlag samlet bidrar til å besvare problemstillingene. Vurderinger om reliabilitet fokuserer på om de dataene som er innsamlet

er påvirket av den måten innsamlingen gjennomføres på. Revisor vurderer at grunnlaget for rapportens konklusjoner, er basert på data med høy grad av validitet og reliabilitet. Datagrunnlaget skal kunne etterprøves, og revisor har utarbeidet en egen perm med innsamlet dokumentasjon, som er benyttet i rapporten.

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 representant for NTNU, Senter for eiendomsutvikling og – forvaltning, Multiconsult og Rambøll
- NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle – Om eiendomsforvaltning i Kommunesektoren
- KS – Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – En veileder for rådmenn og folkevalgte – fra september 2008
- NS 3424 – Tilstandsanalyser
- NS 3454 – Livssykluskostnader for bygg,
- Plandokumenter for Horten kommune
- Nøkkeltall for vedlikeholdskostnader

5. EIENDOMSFORVALTNING I HORTEN KOMMUNE

5.1 BYGNINGSVEDLIKEHOLD

Vedlikeholdsplanlegging, vedlikeholdsstrategi og strategisk helhetsplan

Vedlikeholdsplanlegging er en viktig prosess som sikrer bygningsmassens verdi over tid, og består av disse trinnene:[1]

- 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

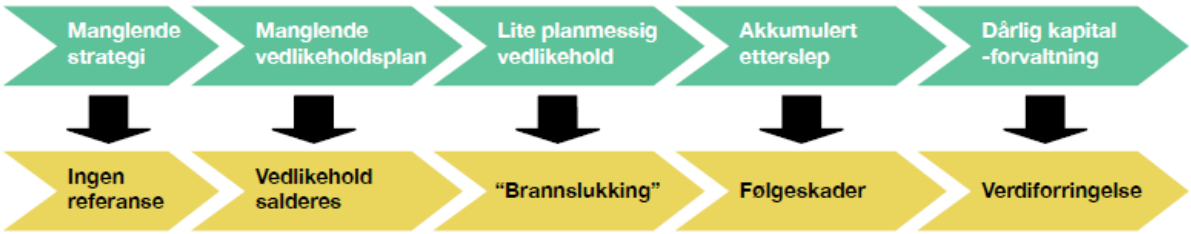
Ved utviklingen av en vedlikeholdsstrategi vil en eier som sitter med en stor og varierende bygningsmasse ha behov for en overordnet strategisk helhetsplan som er forankret i eiers tanke om hvordan eiendommene skal forvaltes og utvikles.

Mangel på en definert vedlikeholdsstrategi fører ofte til en akuttstrategi. Det vil si at vedlikeholdet 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.

Vedlikeholdsplanen er et viktig verktøy for å få en oversikt over det faktiske vedlikeholds-behovet for den enkelte bygning i et kort- og langsiktig perspektiv. 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. Ansvaret for at slike planer utformes, ligger hos eiendomssjefen (taktisk nivå).

En god budsjettering er betinget av kvalitetsmessig gode vedlikeholdsplaner med flere års tidshorisont. Konsekvensene av manglende målsettinger, overordnede 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] Temahefte utarbeidet av NTNU (2011/12), Senter for eiendomsutvikling og – forvaltning.



Figur 1: Prosess med verdiforringelse av bygningsmassen

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 tilfredsstille de krav som er satt i plan- og bygningsloven.

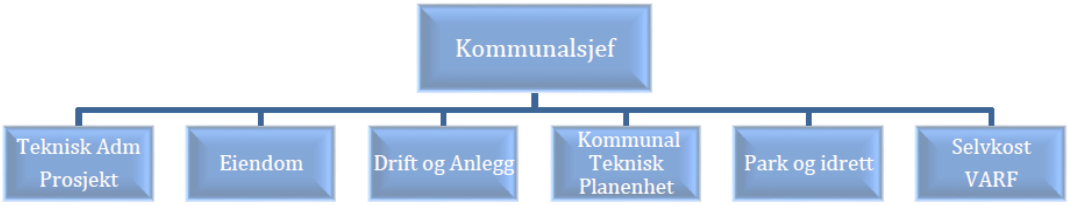
> Plan- og bygningsloven § 31-3:
> *Eier eller den ansvarlige plikter å holde byggverk og installasjoner som omfattes av denne lov i en slik stand at det ikke oppstår fare for skade på, eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø, og slik at de ikke virker skjemmende i seg selv eller i forhold til omgivelsene.*

Utover dette må eiendomsforvalter ta hensyn til byggeierens overordnede målsettinger for bygningsmassen. 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 tilfredsstille lover og forskrifter og gi et godt arbeidsmiljø

5.2 ORGANISERING AV EIENDOMSFORVALTNINGEN

I Horten kommune er eiendomsforvaltningen lagt under kommunalområde Teknisk, og kommunalområdet har følgende organisasjonskart:

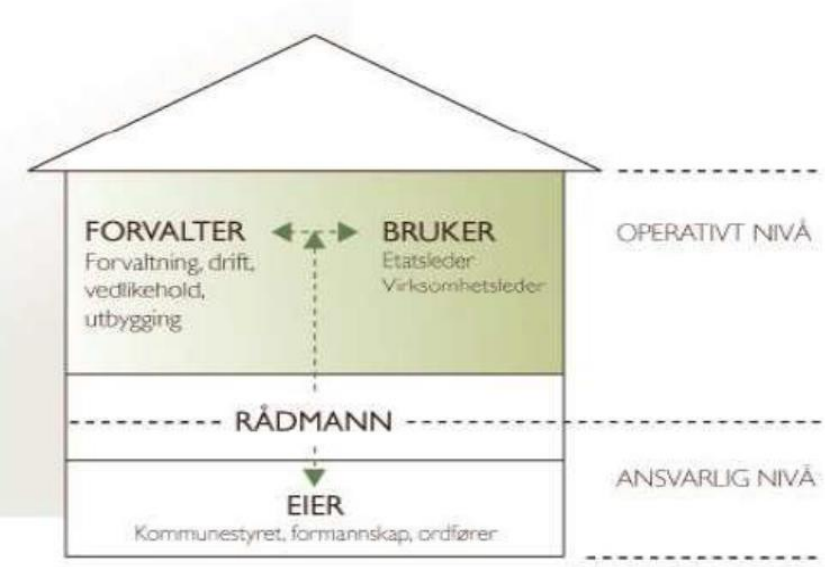


Teknisk administrasjon har overordnet ledelse, herunder:

- Saksbehandling av politiske saker
- Økonomistyring på overordnet nivå for kommunalområdet
- Ledelse av kommunalområde teknisk
- Personalledelse på overordnet nivå
- Støtte og veiledning for respektive enhetsledere
- Rådgiver for administrasjonssjef og kommunens ledergruppe innen fagsaker – teknikk
- Gjennomføring, styring og kontroll av alle bygg og anleggsprosjekter
- Ivareta kommunens eierandel i Vestfold Interkommunale brannvesen (VIB)

Enhet for eiendom har følgende ansvarsområde:

- Ivareta drift og vedlikehold av all kommunal eiendomsmasse.
- Ivareta sikkerhetsforvaltning i kommunale bygg.
- Renhold av all kommunal bygningsmasse og leide bygg.
- Forvaltning av all kommunal eiendomsmasse.
- Salg/ kjøp av eiendom/ bygningsmasse.
- Regulering av kommunens eiendommer.
- Oppfølging av avtaler for kommunens eiendommer i henhold til vedlikeholdsplaner og forskrift om internkontroll.
- Sentralt Vaskeri leverer rent tøy til institusjoner fra barrierevaskeri for levering i henhold til IK ”Behandling av tekstiler til institusjon”.
- Kjøkkentjeneste som leverer sikker og næringsrik mat i henhold til forskrifter.



Figur 2: Forvaltning av den kommunale bygningsmassen

Figuren viser forvaltningen av den kommunale bygningsmassen. De ulike rollene kan beskrives slik:

Eier: Horten kommune, v/kommunestyret
Forvalter: Administrasjonssjefen. Delegert myndighet til Teknisk – Eiendom.
Bruker: Brukere av bygget v/enhetsleder
Utfører: Eiendom v/ enhetsleder

5.3 KOMMUNENS BYGNINGSMASSE

Tabell 1 viser oversikt over kommunens bygningsmasse:[2]

Lokasjon	Lokaler	Brutto areal
Administrative lokaler	Rådhuset, Driftsanlegget Bromsveien, Freia Karljohansvern, Rustadbrygga 1	13 646
Førskolelokaler	Barnehager: Bassengbakken, Bjørnestien, Blåbærlyngen, Gartnerløkka, Karljohansvern, Norskogen, Nygårdsløkka, Rørehagen, Skavli, Ørnhuset, Åsgårdstrand	8 662
Skolelokaler	Bakkeåsen skole, Borre U-skole, Holtan U-skole, Lillås skole, Lysheim skole, Horten Natursenter, Nordskogen skole, Orerønningen U-skole, Sentrum skole, Veslestua Voksenopplæring, Storgata 37, KJV Nidaros, KJV Kong Sverre, Åsgården skole	64 806
Institusjonslokaler	Braarudgården, Horten eldresenter, Kongeveien senter, Åsgårdstrand eldresenter, Borre sykehjem, Braarudåsen sykehjem, TUA-avlastningsenter, Kjøkken og vaskeri, Indre Havn sykehjem, Freia Tua institusjon, Åsgårdstrand sykehjem	23 509
Kommunale idrettsbygg	Borrehallen, Horten Svømmehall, Hortenshallen, Borre Idrettspark, Sentrum skole KJV.	8 577
Kommunale kulturbygg	Galleri Ask, Galleri Roseng, Storgata 37, Åsgårdstrand Rådhus, Rockebrakka, Munchs hus	3 053
Bibliotek	Horten Bibliotek	2 850
Kino	Horten kino	1 260
Tilbud til personer med rusproblemer	Vekta	85
I plan for bærekraftig vedlikehold 2017-2020 fremkommer det at kommunen har til sammen 123 753 m2 formålsbygg. Arealet har økt i 2015 da Nidaros og Kong Sverre er tatt i bruk, Freia ble kjøpt på slutten av 2014, samt Strandpromenaden 30 som er kjøpt og benyttes delvis til Voksenopplæringen. Kommunens totale bygningsmasse er på ca 140 000 kvm. Leid areal kommer i tillegg		

Tabell 1: Oversikt over Hortens kommunes eide bygningsmasse

[2] Tallene er hentet fra Plan for energieffektivisering 2017-2020.

FAKTADEL MED REVISORS VURDERINGER

6.0 PROBLEMSTILLING 1

Har Horten kommune overordnede politisk bestemte mål og et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen?

6.1. REVISJONSKRITERIER

I NOU 2004:22 fremkommer kriterier for en god eiendomsforvaltning, hvor det fokuseres på at det bør utarbeides:

- Overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen.
- Et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen.

Overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen

I eiendomsforvaltningen er det tre nivå:

Strategisk nivå (eier, dvs. politikere)
På strategisk nivå tas politisk / økonomiske beslutninger. På dette nivået er *eiendoms-strategien* sentral. Dette innebærer å fastsette formålet med å eie eiendom, hvilke (eventuelt hvilke typer) eiendommer er interessante å eie med en begrunnelse for dette. Eier gir på strategisk nivå også mål og rammebetingelser for taktisk nivå.

Hva som er god eller mindre god eiendomsforvaltning er bare delvis et faglig spørsmål. De politiske målene skal ligge til grunn for eierskapet, og forvaltningen må måles etter disse. De overordnete målene bør spesifiseres slik at rapportering av resultater kan direkte sammenholdes med målene i størst mulig grad. Dette innebærer at målene kan legges til grunn for en systematisk styring av eiendomsforvaltningen.[3]

Taktisk nivå (forvalter)
På taktisk nivå utøves forvalterrollen gjennom ledelse av den løpende, daglige eiendoms-forvaltningen og utarbeidelse av planer for denne. Forvalter gir også underlag til eier som basis for beslutninger, samt organiserer igangsettelse av tiltak på operativt nivå. Taktisk nivå vil også ha ansvar for valg av hvordan oppgavene gjennomføres på utførende operativt nivå. Som bestiller har de direkte innflytelse på hvem som tildeles hvilket ansvar. Taktisk nivå følger opp og iverksetter de mål som er satt på strategiske nivå. De samme områdene som er nevnt ovenfor som elementer i en eiendomsstrategi, må følges opp med konkret planlegging, operasjonelle mål og kriterier, organisering og ledelse av forvaltning, drift og vedlikehold, miljøspørsmål, tilgjengelighet og sikkerhet.

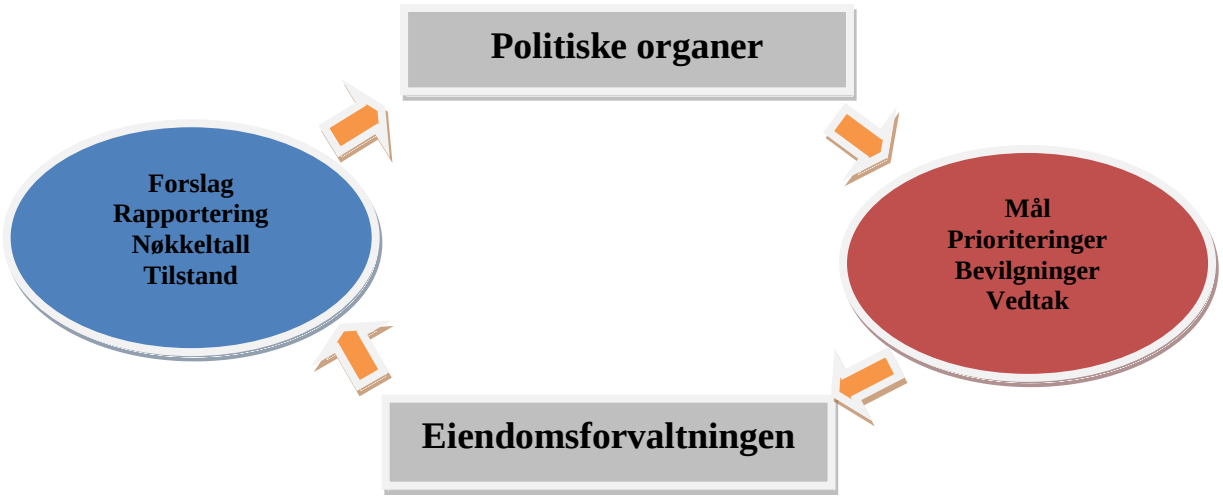
[3] Kilde: God kommunal eiendomsforvaltning. Fordypning for folkevalgte

Operativt nivå (utførende driftspersonale)
Operativt nivå omfatter alle håndverksfag som er nødvendig for gjennomføring av tiltak. Selve utførelsen av driftsoppgavene og vedlikeholdet er en stor og viktig del av eiendoms-forvaltningen på operativt, utførende nivå. I det daglige er det operativt nivå som har kontakten med brukerne av eiendomsforvaltningens tjenester. God kommunikasjon og positiv brukerkontakt må ikke undervurderes som viktig informasjonskilde for tilstaden på bygningsmassen. Andre utførende oppgaver kan være renhold, vakthold, kantine, post osv.

Rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen

For at eiendomsforvaltningen skal foregå på en rasjonell, målrettet og effektiv måte, må det stilles krav til eiendomsforvaltningens planleggings- og styringssystem på det taktiske nivået. Kommunen må ha systemer som rapporterer tilstand og resultater i lys av de politiske målene som er satt. En eierskapsmelding kan være egnet for å behandle politiske mål og føringer i forhold til eiendomsforvaltningen. Eiendomsforvaltningens langsiktige karakter innebærer at mål, planer og rapportering bør inngå i kommunens system for helhetlig og langsiktig planlegging, det vil si i arbeidet med kommuneplan og økonomiplan.[4]

NOU 2004:22 og øvrige utredninger/ veiledninger viser til viktigheten av informasjon og kommunikasjon mellom eier og forvalter. De folkevalgte som eiere er avhengig av gode saksfremlegg fra administrasjonen. Gjennom den årlige budsjettbehandlingen kan de folkevalgte utforme og presisere mål knyttet til eiendomsforvaltningen, gjøre prioriteringer og treffe beslutninger som premisser for budsjettet. Et systematisk årshjul innen eiendomsforvaltningen kan fremstilles ved følgende figur:



Figur 3: Systematisk årshjul innen eiendomsforvaltningen

Figuren viser at de politiske organene til en viss grad er avhengig av forslag fra administrasjonen for å få nødvendig grunnlag til å fastsette mål og prioriteringer. Informasjonen fra administrasjonen bør derfor danne grunnlaget for en aktiv eiendoms-strategi, jamfør NOU 2004: 22, kapittel 2.7.1. Tilstandsvurderingen av eiendomsmassen er

[4] Ibid

ifølge NOU 2004 hovedkomponenten i systemet og det gjelder å ha gode systemer som frambringer god og detaljert tilstandsinformasjon til rett tid.

Basert på følgende har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier:

- Overordnede mål og strategier for eiendomsforvaltningen bør vedtas på politisk nivå og være grunnlaget for kommunens planlegging av tiltak og prioritering av ressurser.
- Administrasjonen bør rapportere tilstand på eiendomsmassen i forhold til vedtatte mål, med forslag om prioriteringer og kostnadsoverslag.
- Kommunen bør vise til et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen.

6.2 Overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen

Kommuneplanens samfunnsdel (2015-2027)

Kommuneplanen er kommunens overordnede plan, og planens samfunnsdel skal være grunnlaget for sektorplaner og virksomhet i kommunen. Sentrale strategier i kommende periode er å ha fokus på fortsatt lovlig og forsvarlig drift, øke vedlikehold for å redusere framtidig låneopptak samt ta første steg i kommuneplanen for å bli enda mer attraktiv, sikre god oppvekst, ha fortsatt trygghet for innbyggerne og ha enda mer fokus på natur og miljø.

Plan for bærekraftig vedlikehold

Horten kommune ved administrasjonen har fremmet en politisk sak med tilhørende plan for bærekraftig vedlikehold, som er vedtatt. Av KOM-208/16 fremkommer det:

Vedlagte plan for forutsigbart og bærekraftig vedlikehold vedtas.

Planen for bærekraftig vedlikehold er inndelt i tre hoveddeler, hvor vedlikehold av eiendommer er en av disse.[5]

Plan for bærekraftig vedlikehold er vedtatt med oppfølgende verbalpunkt i forbindelse med behandling av budsjettet for 2016:

[5] Se problemstilling 2 for nærmere spesifisering av ulike aspekter knyttet til «verdibevarende vedlikehold».

Energiøkonomisering

Ulike modeller og metoder for å oppnå radikal energieffektivisering (effektiviseringsgevinst mellom 30-40 %) i kommunale bygg kartlegges og forslag til plan for radikal energieffektivisering legges frem.

Vedlikehold

For 2016 legges administrasjonens forslag til grunn. Fra og med 2017 skal følgende handlingsregler gjelde: Det settes av minimum 1 % av forsikringssummen til kommunal bygningsmasse og idrettsanlegg til bruk til verdibevarende vedlikehold hvert år. Det settes av 2 promille av verdien av kommunale veier til verdibevarende vedlikehold hvert år. Dette innarbeides i økonomiplanen og i fremtidige budsjetter.

Plan for energiøkonomisering

I KOM-204/16 ble Plan for energiøkonomisering 2017-2020 vedtatt. Plan for energieffektivisering er også relevant i forhold til hvordan man fra politisk nivå prioriterer innen bygningsvedlikehold og drift ettersom redusert energiforbruk skal frigjøre midler til drift og vedlikehold av bygningsmassen.

Kommunen er også i ferd med å vedta en *Plan for infrastruktur*, noe som vil svare ut alle investeringsbehov i en 12 års periode (2017-2029). Det er kun i mindre grad behovet for vedlikehold blir omtalt i denne planen.

6.3 Rapportering

Kommunens byggesaksutvalg gjennomgår utfordringer og prioriteringer knyttet til eiendomsforvaltningen. Dette utvalget består av kommunalsjef teknisk, kommunallege, bedriftshelsetjenesten, hovedverneombud og eiendomssjefen. Disse beslutningene blir ikke løftet til politisk nivå, og er et administrativt utvalg. Status/ referater i byggesaksutvalget blir videre behandlet i Arbeidsmiljøutvalget.

Administrasjonen får årlig en rammebevilgning fra kommunestyret, og revisor får opplyst at rapportering tilbake til politisk nivå skjer gjennom budsjett, tertialrapporter, årsmeldinger, økonomi- og handlingsplan, i tillegg til rullering av Plan for bærekraftig vedlikehold. Eiendom gir også en fast orientering om status på skole- og barnehagebygg i Hovedutvalget for miljø og teknikk (HKMK). Dette utvalget har 6 møter i året, hvor vedlikeholdsbehovet for barnehage og skole står på agendaen. Kommunalsjefen informerer muntlig om vedlikeholdsbehov, og revisor får opplyst at det ikke har vært behov for å løfte opp andre typer bygg i dette forumet. Det er kun behovet for vedlikehold knyttet til skole og barnehage blir kommunisert helt spesifikt til politikerne.

Revisor får opplyst at det kan diskuteres hvilket detaljnivå politikerne skal ha på informasjonen, og på en del områder må man rett og slett stole på at fagfolkene gjør jobben sin. Vedlikeholdsbudsjettet er også «bare» på 6,5 millioner kroner og revisor får opplyst at det er administrasjonens inntrykk at det fra politisk nivå er større interesse knyttet til større investeringer.

6.4 Planlegging og styring av eiendomsforvaltningen

Kommunens drift- og vedlikeholdssystem: PSIAM

PSIAM benyttes for helhetlig planlegging og oversikt innen Eiendom. PSIAM-systemet ble innfør i 2011, og erstattet IK-bygg.

PSIAM ansattportal er tilgjengelig for alle ansatte som har logget inn på Horten kommunes nettverk. Brukerne logger inn med egen e-post og har tilgang til å melde inn saker på fire tekniske ansvarsområder:

- **Verksted** (registrerer arbeidsanmodninger og kilometerstand/ timestand på kommunes bilder og maskiner)
- **Kommunale bygg** (registrerer arbeidsanmodninger på kommunale bygg)
- **Vei og parkering** (registrerer arbeidsanmodninger på kommunens parkeringsplasser og veier)
- **Kommunale uteområder** (registrerer arbeidsanmodninger på kommunens parker, lekeplasser og hageområder)

Brukere som registrerer saker, kan se hvilke saker som er meldt inn på sitt bygg. Innmeldte saker gir en oversikt over de ulike arbeidsordrene som er registrert i PSIAM. Alle arbeidsordre vil gå igjennom følgende statuser i systemet:

- Arbeidsanmodning
- Klar til tidplanlegging
- Planlagt
- Pågår
- Utført
- Avsluttet

Horten kommunes PSIAM- løsning inneholder fire forskjellige portaler:

- **Innbyggerportal**
  Benyttes av Horten kommunes innbyggere, til å registrere arbeidsanmodninger på kommunale ansvarsområder.
- **Ansattportal**
  Benyttes av Horten kommunes ansatte, til å registrere arbeidsanmodninger på arbeidsplassen.
- **Byggningsportal**
  Benyttes av kommunale ledere med bygningsansvar, til å registrere og følge opp arbeidsordre på eget bygg og til å mota og kvitere ut brannvernoppgaver som kommer fra FV-tidplan.

- **EAM Connector**
  Benyttes av utførere i Teknisk, til å motta og rapportere arbeidsordre de har blitt tildelt og til HMS rapportering. Utførere kan også registrer anmodninger og rapportere arbeid som er utført uten ordre.

Brukererfaringer med PSIAM

Horten kommune har utarbeidet en brukeravtale som skal bidra til å skape et riktig grensesnitt mellom brukere av bygg og forvaltningen av byggene.[6] Formålet med avtalen er å definere ansvarsforholdet mellom eier og bruker med hensyn til drift og vedlikehold av eiendoms- og bygningsmassen, som Horten kommune eier, samt de bygg Eiendom har inngått leiekontrakt med.

I oktober 2014 gjennomførte kommunalområde Teknisk en brukerundersøkelse om PSIAM til kommunens ansatte. Med denne undersøkelsen kartla kommunen:

- i hvilken grad ansatte benyttet PSIAM aktivt i melding av feil og mangler på byggene
- om ansatte hadde fått nok opplæring i bruken av PSIAM
- om bruken av meldingssystemet hadde gjort hverdagen bedre
- om fornøydhet med bruken av PSIAM i brannvernarbeidet

Svarfordelingen tydet på det var visse områder hvor det var behov for å sette inn tiltak, og følgende tiltak ble iverksatt:

- Mer opplæring og tettere oppfølging av lederne på Bemannede boliger. De benytter kun PSIAM til brannvern, siden byggene er eiet av Horten kommunale boligstiftelse.
- Fortsatte med månedlig oppfølging av brannvernrunder.
- Foredrag på ledersamlingen våren 2015
- Eget brannvernkurs for ansatte på bemannede boliger november 2015

Revisors spørreundersøkelser til driftspersonalet og rektorer/ verneombud ved de utvalgte skolene, viser at disse i all hovedsak er godt fornøyd med kommunens implementering av systemet.

Driftspersonalet ble bedt om å ta stilling til fire påstander som omhandlet drifts- og vedlikeholdssystemet PSIAM. Svarfordelingen til driftspersonalet vises i tabell 2:

[6] Brukeravtale kommunale bygg – websak 14/5497 – Rutineportal kap 2073

	Helt enig	Delvis enig	Verken enig eller uenig	Delvis uenig	Helt uenig	Totalt
Alt i alt fungerer systemet tilfredsstillende.	46,15% 6	38,46% 5	7,69% 1	7,69% 1	0,00% 0	13
Psiam er et godt arbeidsverktøy for meg.	61,54% 8	30,77% 4	7,69% 1	0,00% 0	0,00% 0	13
Brukerne av kommunens bygg opplever at systemet fungerer bra.	23,08% 3	61,54% 8	15,38% 2	0,00% 0	0,00% 0	13
Jeg opplever å ha klare arbeidsoppgaver knyttet til vedlikehold av kommunens bygninger.	38,46% 5	46,15% 6	7,69% 1	7,69% 1	0,00% 0	13

Tabell 2: Driftpersonalets vurderinger av PSIAM

Resultatene fra spørreundersøkelsen til vaktmesterne, tyder på at driftpersonalet i all hovedsak er godt fornøyd med PSIAM-systemet. Undersøkelsen tyder på at det oppleves at systemet fungerer bra og at det er godt arbeidsverktøy som gir klare arbeidsoppgaver.

Tilbakemeldingene fra de aktuelle rektorene og verneombudene viser samme tendensen at det oppleves at systemet fungerer tilfredsstillende på den aktuelle skolen.

En av respondentene kommenterte følgende:

> *Saker som meldes inn håndteres raskt og jeg som rektor, holdes løpende oppdatert om saken. Systemet gir god mulighet for å ivareta dokumentasjon og historikk.*

En annen respondent vektla at:

> *Som et system for å si fra mangler/ feil og ha oversikt over at de blir gjort, er dette et av de bedre system vi har hatt.*

Det ble imidlertid også trukket frem noen aspekter som kunne forbedres fra en tredje respondent:

- *Ved småsaker og småreperasjoner utføres oppdragene meget raskt.*
- *Ved elektriske feil, vanninntrenging og lignende får vi hjelp raskt.*
- *Andre større saker tar lengre tid, som å få reparert utvendige persienner (ventet siden 8/8), montere og sikre fotballmål, bytte punkterte vinduer (meldt 8/8), varme i jentegarderoben i gymsal, hull i skolegård står åpent (30.mars – lekkasje ble tettet, ikke hull), Det er en del saker vi må ordne selv: solskjerming (i gymsal – elevene blir blendet – stor utgift for liten skole), lydisolering – kontorer (venter på renovering), fastmontering av store sager,etc (Dette er oppgaver som virksomheten selv har ansvaret for, men det hadde vært fint hvis vi kan betale for tjeneste og kommunen har folk til å utføre disse oppdragene. Det er utfordrende å finne folk til å utføre mange av disse oppdragene).*

Utarbeidelse av brukeravtale

For å skape et riktig grensesnitt mellom brukere av bygg og forvaltningen av byggene, har administrasjonen utarbeidet en brukeravtale (datert 10. oktober 2016). Formålet med denne avtalen er å definere ansvarsforholdet mellom eier og bruker med hensyn til drift og vedlikehold av eiendoms- og bygningsmassen som Horten kommune eier, samt de bygg som Eiendom har inngått leiekontrakt med.

Oversikt over vedlikeholdsbehov og rapportering til politisk nivå

I Plan for bærekraftig vedlikehold fremkommer det at en rekke forbedringsprosesser startet opp i 2012, deriblant:

- LEAN: pågår kontinuerlig og har bidratt til forbedringer og frigjøring av midler til vedlikehold.
- Tydeliggjøring av prioriteringen innen drift og vedlikehold av bygningsmasse.
- Brukeravtaler og vedlikeholdsplaner.

Revisor får opplyst at innmelding av vedlikeholdsbehov skjer gjennom PSIAM. Eiendom prioriterer bevilgede budsjettmidler ut fra fare for liv og helse, vanninntrenging, vedlikeholdsplaner samt de til enhver tid vedtatte eiendomsstrategier. Se for øvrig problemstilling 2 for nærmere beskrivelse av oversikt over vedlikeholdsbehovet.

Revisor får opplyst at kartlegging av vedlikeholdsbehov på eiendommer ikke foregår systematisk når det gjelder langsiktig vedlikehold. Etter revisors forståelse har kommunen vedlikeholdsplaner som er utarbeidet i 2009/10, men at disse planene ikke er ajourført. Kommunen opplyser at arbeidet med å implementere vedlikeholdsplanene i PSIAM for eksisterende bygningsmasse, er igangsatt, men ikke fullført. Kommunen har registrert en del større vedlikeholdsbehov i PSIAM, men det er ikke gjennomført en total kartlegging av hva bærekraftig vedlikehold innebærer på detaljnivå. Administrasjonen opplyser at de har et mer systematisk opplegg hva angår det driftsmessige og forebyggende vedlikeholdet. Et eksempel på dette er at tømming av takrenner (drift) genereres automatisk. Det samme gjelder tilstandskontroller og fasadekontroller. Man har da mulighet for å legge inn i PSIAM at visse oppgaver skal skje hver 3. eller 6 måned. Det er også gjennomført ulike prosjekter for å fange opp spesifikke vedlikeholdsbehov. For eksempel har man hatt et eget prosjekt på tak, hvor tilstanden på alle tak på alle skoler i kommunen ble gjennomgått. Man prioriterte å begynne der man hadde problemer, så tok man resten fortløpende.

6.5 REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON

Overordnede mål og strategier

Revisor konkluderer med at kommunen har overordnede mål og strategier for vedlikehold, men at kommunen i liten grad kan vise til en langsiktig og detaljert vedlikeholdsstrategi.

Horten kommunes overordnende målsettinger for vedlikehold av eiendomsmassen er definert gjennom *Plan for bærekraftig vedlikehold* og *Plan for energieffektivisering*. Det foreligger ikke en detaljert plan som konkret beskriver ønsket tilstand (kvalitet og befatning) på den

samlede bygningsmassen og hvordan kommunen ønsker å vedlikeholde ut fra dette. Kommunen er i ferd med å vedta *Plan for infrastruktur*, noe som vil svare ut alle investeringsbehov i en 12 års periode (2017-2029). Behovet for vedlikehold blir kun omtalt i mindre grad i denne planen.

Rapportering til politisk nivå

Vedlikeholdskostnader ligger i budsjettforslaget fra administrasjonssjefen, og vedas årlig av kommunestyret som en rammebevilgning under kommunalområde Teknisk. Rapportering til politisk nivå skjer gjennom budsjett, tertialrapporter, årsmeldinger, økonomi- og handlingsplan, mål- og resultatstyring (som en del av årsmelding og tertialrapporter), i tillegg til rullering av Plan for bærekraftig vedlikehold. I tillegg informerer kommunalsjefen muntlig om status på vedlikeholdsbehov i barnehage og skole i hovedutvalget for miljø og teknikk (HKMK). Øvrige rapportering om tilstand på eiendomsmassen blir ikke rutinemessig rapportert til HKMK. I byggesaksutvalget gjennomgås utfordringer og prioriteringer knyttet til eiendomsforvaltningen. Disse beslutningene blir ikke løftet til politisk nivå, da dette utvalget består av kommunalsjef teknisk, kommunallege, bedriftshelsetjenesten, hovedverneombud og eiendomssjefen.

Grunnlaget for planlegging og styring

Kommunens system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen er kalt PSIAM. Dette systemet registrerer fast forebyggende vedlikeholdsoppgaver, arbeidsordre, brannrunder, i tillegg til at det finnes en innbyggerportal hvor innbyggere kan melde behov for vedlikehold. Revisors gjennomførte spørreundersøkelser tyder på at brukerne er godt fornøyd med kommunens system for planlegging og styring av vedlikehold. Tilbake-meldinger til revisor er at kommunen har fått god oversikt gjennom systemet, og at systemet har bidratt til at vedlikeholdet har beveget seg bort fra akutt i retning av mer planmessig vedlikehold.

I 2009-2010 gjennomførte kommunen en kartlegging i form av tilstandsrapporter med tilhørende vedlikeholdsplan for stort sett alle kommunale bygg. Etter revisors forståelse er intensjonen å ta utgangspunkt i disse rapportene ved innleggelse av vedlikeholdsbehovet på eksisterende bygningsmasse i PSIAM. Revisor vurderer at status per juni 2017 er at kommunen har igangsatt dette arbeidet, men at dette ikke er fullført.

Svarfordelingen fra spørreundersøkelsene viser at respondentene i noe varierende grad er enig i at kommunen har oversikt over behov for vedlikehold av eid bygningsmasse og at påvist vedlikehold blir fulgt opp med tilstrekkelige ressurser. Ingen av de ansatte på Bygningsdrift og Energi og teknikk mener at standarden på bygningsmassen er dårligere enn for fem år siden. Undersøkelsen til rektor og verneombud viser at det oppleves som utfordrende at vedlikehold blir utsatt på grunn av fremtidig renovering, noe som er aktuelt for to av disse skolene. En konsekvens av dette er at respondentene ved disse skolene opplever at bygningsmassen er i dårligere stand nå enn i forhold til tidligere.

7.0 PROBLEMSTILLING 2

Har Horten kommune sikret et verdibevarende vedlikehold av bygningene sine?

7.1 REVISJONSKRITERIER

Et verdibevarende vedlikehold vil si at eier forplikter seg til å opprettholde verdien på sine bygninger gjennom å sørge for et tilstrekkelig vedlikehold.

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;

Kjernen i planmessig vedlikehold

Figur 4: Planmessig vedlikehold

Det overordnede målet med en vedlikeholdsstrategi er at eier og forvalter uttrykker en felles målsetting for hvordan eiendomsmassen skal tjene organisasjonen. Det er eiers ansvar å sørge for at det foreligger en strategi som beskriver hvordan mål i strategien skal nås og strategien bør forankres i kommunens styringsdokumenter.[7]

Riktige nøkkeltall og styringsdata sikrer faktabasert vedlikehold, hvilket gjør et systematisk og rutinemessig vedlikehold mulig. Dette fordrer:

- operasjonelle resultatmål
- standarder for vedlikeholdet
- systemer og rutiner for oppfølging av vedlikeholdet

Til denne prosessen vil det være nødvendig med et oppdatert og tidsmessig støtteverktøy som er egnet til planlegging, optimalisering og dokumentasjon av arbeidsoppgaver. Dette gjør det i sin tur mulig å sortere og presentere mengder med informasjon slik at vedlikeholdsbehovet bringes for dagen og lett kan synliggjøres i en rapport til overordnet nivå.

[7] Kilde: Rapporten «Fra forfall til forbilde» er utarbeidet av Multiconsult og PWC til Kommunenes Sentralforbund (KS) i 2008.

Standard og normtall for verdibevarende vedlikehold

Ofte vil en vedlikeholdsstrategi baseres 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. Verdibevarende vedlikehold kan mer praktisk relateres til tilstandsgrader, slik de er beskrevet i NS 3424.

Standarden definerer 4 tilstandsgrader (TG0-3) som indikerer en diagnose ut fra hvor store feil og mangler bygningen har. 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:

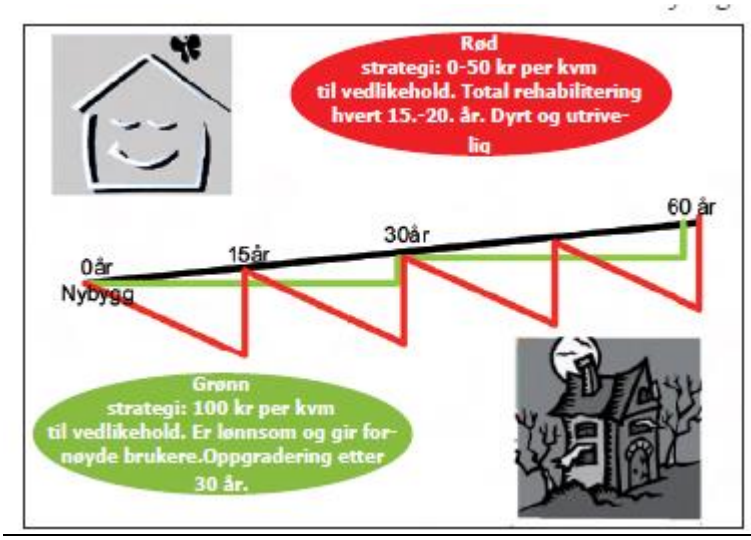
- Ingen komponent skal ha tilstandsgrad 2 eller 3
- Ingen bygning skal ha vektet tilstandsgrad som er dårligere enn 1,3

Tilstandsgraden på en bygning er ofte brukt som mål på hvor vellykket eiendoms-forvaltningen har vært, se tabell 3:

Tilstandsgrad	*Symptom*	*Betydning*
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 sltasje 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 sltasje. Stadig stans i tekniske systemer. Betydelig behov for utbedring. Sikkerhetsmessige risiki. Avvik fra lover og forskrifter.

Tabell 3: Tilstandsgrader i henhold til NS 3424" Tilstandsanalyse av byggverk".

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).



Figur 5: Nivå for vedlikeholdsstrategi

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). Årlig behov for vedlikeholdsutgifter er av Statens bygningstekniske etat beregnet til omlag150 kr/m2/år.[8]

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.

Med utgangspunkt i ovennevnte har revisor utarbeidet følgende revisjonskriterier:

- I henhold til Plan for bærekraftig utvikling skal kommunen sette av minimum 1 % av forsikringssummen til kommunal bygningsmasse og idrettsanlegg til bruk til verdibevarende vedlikehold hvert år.
- Kommunen bør sikre tilstrekkelige planer for hva verdibevarende vedlikehold innebærer på detaljnivå.
- For å sikre et verdibevarende vedlikehold må Horten kommune opprettholde verdien på sine bygninger gjennom å sørge for et tilstrekkelig vedlikehold.

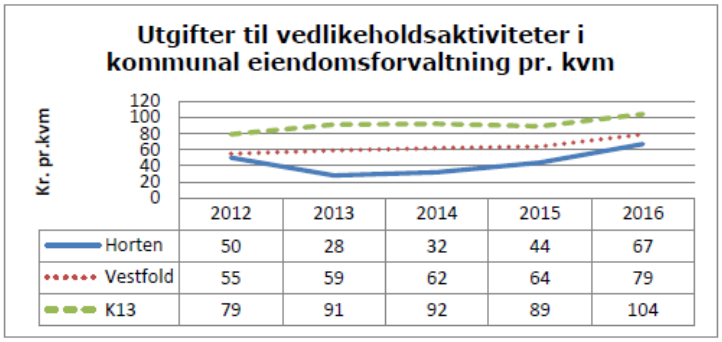
[8] I 2010 ble konferansen «Eierskap og organisasjonsformer for kommunens formålsbygg» arrangert av KoBe (Kompetanse for bedre eiendomsforvaltning- Statens bygningstekniske etat). *Rapport om eierskap og organisering av eiendomsforvaltning i kommunesektoren* omhandler eierskap og eiendomsforvaltning, og bygningsmassens tilstand er i rapporten vurdert som den tydeligste indikatoren på om eierskap og forvaltning i kommunene har fungert tilfredsstillende.

7.2 KOSTRA-ANALYSE

Rapporteringen for Eiendom til KOSTRA gjøres i henhold til kommunens eide og leide formålsbygg (administrasjonslokaler, førskolelokaler, skoler, institusjoner, idrettsbygg og kulturbygg). Kommunen har til sammen 117 644 m2 formålsbygg.[9] Arealet har økt i 2015 da Nidaros og Kong Sverre er tatt i bruk, Freia ble kjøpt på slutten av 2014, samt Strandpromenaden 30 som er kjøpt og benyttes delvis til Voksenopplæringen. Kommunens totale bygningsmasse er på ca 140 000 kvm. Kostnadene til forvaltning, drift og vedlikehold av den kommunale eiendomsmassen, dekkes over Eiendom sine budsjetter.

KOSTRA-rapporteringen viser følgende kostnader for vedlikehold:

Vedlikeholdsutgifter



	2012	2013	2014	2015	2016
Horten	50	28	32	44	67
Vestfold	55	59	62	64	79
K13	79	91	92	89	104

Det finnes ingen «norsk standard» for hvilket nivå på vedlikeholdet en byggeier bør velge, bortsett fra et lovfestet minimumskrav. Bransjens databaser for nøkkeltall, samt dokumentasjon fra flere nasjonale kartlegginger av offentlig bygningsmasse, indikerer at det årlige kostnadsnivået til verdibevarende vedlikehold for en stor bygningsmasse bør ligge på mellom 100 - 150 kr/m2 (eks. mva.). Den budsjetterte kostnaden til vedlikehold for Horten kommunes 140 000 kvadratmeter eide boligmasse er på 47 kr/m2 for 2017. Revisor registrerer også at rapporterte KOSTRA-tall for kommunen viser vedlikeholdskostnader på 32-67 kr/m2 i perioden 2014-2016. Revisor registrerer at tendensen er at Horten kommune kan vise til økte vedlikeholds-utgifter i perioden 2013-2016.

[9] Kilde: Horten kommunes KOSTRA-rapport 2017

7.3 ARBEID MED VERDIBEVARENDE VEDLIKEHOLD

Bevilgende midler til vedlikehold -Økonomi- og handlingsplan 2017-2020

Hvert år legges budsjett fram med handlingsplan for alle kommunalområder. Forslag til netto driftsramme for Teknisk fremkommer av tabell 4:

8.5.1.1. Forslag til netto driftsramme pr enhet

TEKNISK						
	Rev. regn	Vedtatt bud	Adm.sjefens budsjett- og økonomiplanforslag			
SUM	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Driftsutgifter	224 946	229 835	235 919	233 920	232 026	229 950
Driftsinntekter	-126 788	-125 446	-127 121	-126 044	-125 023	-123 905
Netto driftsramme	**98 158**	**104 389**	**108 798**	**107 876**	**107 003**	**106 045**
Pr enhet						
Teknisk administrasjon						
Driftsutgifter	22 295	21 751	26 075	25 854	25 645	25 415
Driftsinntekter	-930	0	-2 986	-2 961	-2 937	-2 910
Netto driftsramme	**21 365**	**21 751**	**23 089**	**22 893**	**22 708**	**22 505**
KTP adm og vei						
Driftsutgifter	3 038	1 195	1 546	1 533	1 520	1 507
Driftsinntekter	-76	0	-349	-346	-343	-340
Netto driftsramme	**2 962**	**1 195**	**1 197**	**1 187**	**1 177**	**1 167**
Bygningsdrift og vedlikehold						
Driftsutgifter	77 305	85 415	87 250	86 511	85 810	85 042
Driftsinntekter	-6 978	-7 350	-5 595	-5 548	-5 503	-5 453
Netto driftsramme	**70 327**	**78 065**	**81 655**	**80 963**	**80 308**	**79 589**
Kommunalteknisk drift						
Driftsutgifter	27 448	24 320	23 664	23 463	23 274	23 065
Driftsinntekter	-16 570	-9 344	-9 811	-9 728	-9 649	-9 563
Netto driftsramme	**10 878**	**14 976**	**13 853**	**13 736**	**13 624**	**13 502**
Park og idrett						
Driftsutgifter	13 235	14 710	15 137	15 009	14 887	14 754
Driftsinntekter	-3 408	-2 655	-2 495	-2 474	-2 454	-2 432
Netto driftsramme	**9 827**	**12 055**	**12 642**	**12 535**	**12 433**	**12 322**
Selvkost KTP/ Drift og anlegg						
Driftsutgifter	81 625	82 444	82 247	81 550	80 890	80 166
Driftsinntekter	-98 826	-106 097	-105 885	-104 988	-104 138	-103 206
Netto driftsramme	**-17 201**	**-23 653**	**-23 638**	**-23 438**	**-23 248**	**-23 040**
Sum netto ramme	**98 158**	**104 389**	**108 798**	**107 876**	**107 003**	**106 045**

Tabell 4: Netto driftsramme for Teknisk i TNOK.

Avdelingen Bygningsdrift har per 2017 et budsjett på TNOK 20 528.

Vedlikeholdskostnader ligger i budsjettforslaget fra administrasjonssjefen, og vedas årlig av kommunestyret som en rammebevilgning. For kommunalområde Teknisk er det vedtatt en totalramme på totalt 104 389 mill. kroner for 2016. Det fremkommer av budsjettforslaget at bygningsvedlikeholdet er styrket og ligger på ca 6,5 mill. til planlagt vedlikehold. Med en budsjettert kostnadsramme på 6,5 millioner kroner til planlagt vedlikehold for 2017, kan ikke revisor se at ambisjonsnivået om verdibevarende vedlikehold kan nås innenfor dagens budsjettramme.

Tabell 5 viser regnskap og budsjett i perioden 2014-2016 for vedlikehold:

Eiendom vedlikeholdsarter	Regnskap 2016	Regnskap 2015	Regnskap 2014	Budsjett 2016	Budsjett 2015	Budsjett 2014
Artene 1230-1238- Vedlikehold	6 572 707	4 659 567	3 708 918	5 137 000	4 496 000	4 267 000
Art 1250- Vedlikehold	1 785 679	1 500 534	160 654	673 000	683 000	105 000
SUM	**8 358 385**	**6 160 101**	**3 869 572**	**5 810 000**	**5 179 000**	**4 372 000**

Tabell 5: Vedlikehold: regnskap og budsjett 2014-2016

I økonomi- og handlingsplan 2017-2020 er det beskrevet at kommunalområde Teknisk vil jobbe aktivt for å finne kostnadseffektive løsninger som bidrar til å komme nærmere et bærekraftig vedlikehold for kommunens eiendeler. Tabellen viser at administrasjonen har i 2015 og 2016 har klart å allokere midler til økt vedlikehold i forhold til budsjetterte midler. Se vedlegg 1 for nærmere beskrivelse av forbedringsprosesser på kommunalområde Teknisk, som bidrar effektivisering av øvrig drift som i neste omgang brukes til styrket vedlikehold av bygningsmassen.

Revisor registrerer at Plan for bærekraftig vedlikehold for 2017-2020, er vedtatt med en handlingsregel om at det minimum skal settes av 1 % av forsikringssummen til kommunal bygningsmasse og idrettsanlegg *til verdibevarende vedlikehold* hvert år. Det er videre i rapporten at estimert vedlikeholdsbehov for 2017 er 13 millioner kroner. Per 2017 er bygningsmassen til kommunen forsikret til 3,5 milliarder kroner, og en oppfølging av vedtaket om 1 % av forsikringssummen til verdibevarende vedlikehold vil tilsi et estimert vedlikeholdsbehov på 35 millioner kroner. Tabellen over viser at faktisk bygnings-vedlikehold på 8,4- 3,9 millioner kroner for 2014-2016 er betydelig lavere enn dette.

Estimerte kostnader for verdibevarende vedlikehold

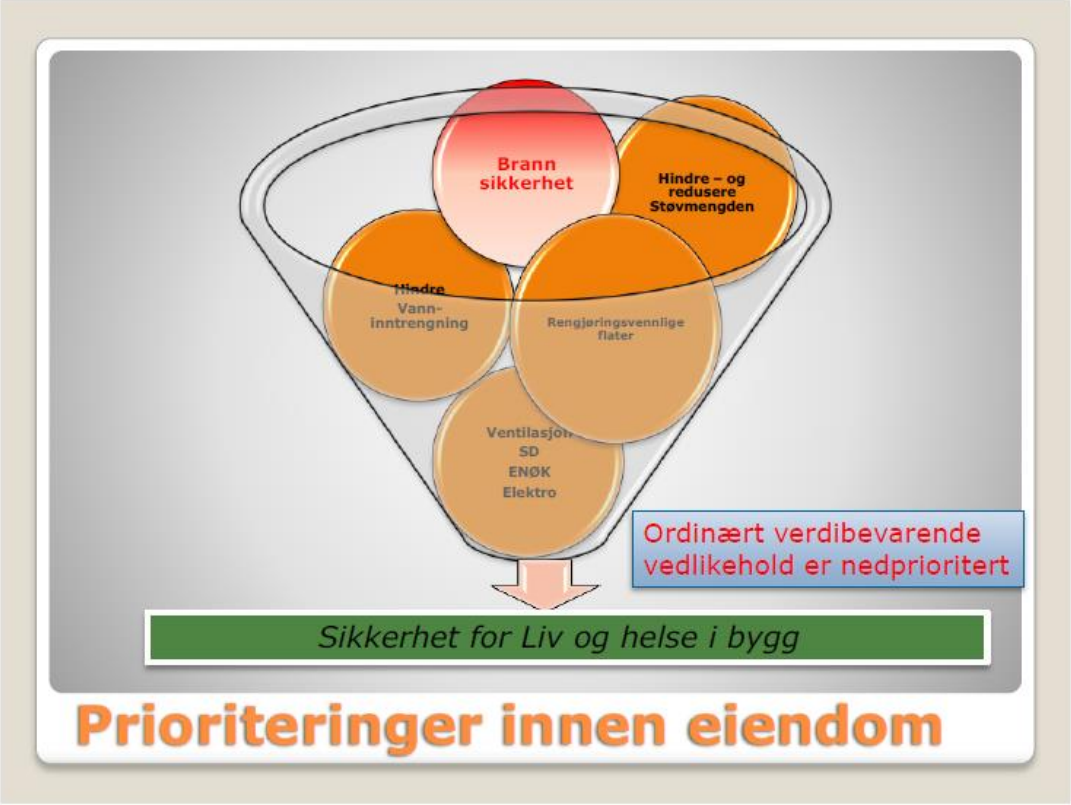
I Plan for bærekraftig utvikling for 2017-2020 har kommunen estimert det generelle vedlikeholdsbehovet basert på gjeldende standarder for bygningsvedlikehold, NS 3454. Plan for bærekraftig vedlikehold er vedtatt med en handlingsregel om at det minimum skal settes av 1 % av forsikringssummen til kommunal bygningsmasse og idrettsanlegg *til verdibevarende vedlikehold* hvert år. Horten kommune har beregnet den estimerte vedlikeholdskostnaden for verdibevarende vedlikehold til 13. millioner kroner på bakgrunn av forsikringsverdi. Per 2017 er bygningsmassen til kommunen forsikret til 3,5 milliarder kroner, og en oppfølging av vedtaket om 1 % av forsikringssummen til verdibevarende vedlikehold vil tilsi et estimert vedlikeholdsbehov på 35 millioner kroner. Tabell 5 viser at midler til vedlikehold har økt i perioden 2014-2016. Imidlertid viser tallene at det ikke er bevilget i budsjett tilstrekkelige midler til verdibevarende vedlikehold ut fra kommunens estimerte vedlikeholdskostnad.

Revisor får opplyst at det ikke er sikre tall for hvilket etterslep man har på vedlikehold, men at det arbeides med vedlikeholdsplaner hvor man etter hvert vil få tall på dette. Revisors intervjudata viser at administrasjonen poengterer at det jobbes mer systematisk med styrt

vedlikehold nå en sammenlignet med tidligere. Tidligere var det mer fokus på dårlig vedlikehold og mer «brannslukking» med sopp, mugg, reelle mangler og risiko. Kommunen har fått mindre merknader enn før i forbindelse med miljørettet helsevern for elever.

Prioriteringer

I planen for bærekraftig vedlikehold er det synliggjort fra administrasjonssjefen hvilke prioriteringer som gjelder innen bygningsvedlikehold og drift. Figur 6 viser administrasjonens prioriteringer:



Figur 6: Prioriteringer innen eiendom

Prioriteringene gjelder innen bygningsvedlikehold og drift, og prioriteringene er blitt utviklet i hensikt i å kunne drive lovlig og forsvarlig basert på sikkerhetsforvaltning i kommunale bygg. Følgende prioriteringer er vektlagt:

- Brannsikkerhet
- Hindre vanninntrenging
- Inneklima
- ENØK
- Elektro
- Øvrig vedlikehold

Bygningsvedlikeholdet er styrket de senere årene og ligger på ca 6,5 mill. kroner til planlagt vedlikehold. Likevel er dette etter estimert behov på 13 mill. kroner som er stipulert i Plan for bærekraftig vedlikehold. Administrasjonssjefen poengterer at dette kompenseres noe gjennom avsatte investeringsmidler, jfr kapittel 11.2.7, prosjekt «Investering diverse bygg». I dette

punktet fremheves at bakgrunnen for punktet er investeringer i henhold til vedtak om bærekraftig vedlikehold. For å dekke opp behovet for mindre løpende investeringer er det satt av en samlepott av midler. Midlene som settes av tenkes brukt til løpende oppgraderinger og forbedringer som reduserer driftsutgifter, herunder tenkes energiøkonomiserende tiltak. Det er delegert myndighet til HKMK å prioritere midlene, og det fremmes politisk sak til HKMK i første møterunde hvert år hvor ønskede prosjekter legges frem.

Verdibevarende vedlikehold på skolene

Revisor har sett nærmere på vedlikeholdsprosesser knyttet til tre skoler: Fagerheim skole, Nordskogen skole og Holtan ungdomsskole.

I økonomi- og handlingsplan for 2015-18 ble det vedtatt å vurdere fremtidig skolestruktur. I dokumentet *Skolestruktur. Vedlegg til politisk behandling. Juni 2016*, fremkommer en ståstedsanalyse av samtlige skoler i Horten kommune. For de utvalgte skolene i revisors undersøkelse fremkommer følgende knyttet til vurderinger av tilstanden for bygningene:

Fagerheim skole - vedlikeholdsplan

Skole	**Fagerheim skole**
Adresse	Kopstadveien 14, 3180 Nykirke
Byggeår	1900
Areal bygg	2779 kvm
Areal uteområde(jeg har brukt oppgitt areal)	3837 kvm
Renovert	Tilbygg i 1953. Gymsal ferdig i 1970. I 1990 ble skolen fra 1900 revet, nytt bygg ferdig i 1992. Renoverte taket på gymsalen i 2008 og 2010. Skolegården oppgraderes i 2015.
Tilstand/ behov bygning pr. juni 2016	Bygget og ventilasjonsanleggene er av eldre dato, utdaterte og uøkonomiske å oppgradere. Byggene har behov for oppussing og renovering. Støynivå, lysforhold, garderobe og dusjforholdene i gymsalen, samt generelt vedlikehold av gulv og vegger. Behov for utvendig solavskjerming. Behov for oppgradering av takbelysning i hele skolen, samt oppgradering av varmeovner og styring.

Nordskogen skole - vedlikeholdsplan

Skole	**Nordskogen skole**
Adresse	Kongeveien 37
Byggeår	1979
Areal bygg	3904 kvm + leier paviljong på 110 kvm
Areal uteområde(jeg har brukt oppgitt areal)	71323 kvm
Renovert	Nordstua bygget i 1992. Uteområde opprustet av FAU i 2014.

Tilstand/ behov bygning pr. juni 2016	Behov for rehabilitering av taker. Plassmangel på skolen. Generelt stort behov for oppgradering innvendig, bl.a. skolekjøkkenet. Overflateovner er utdatert og trenger oppgradering til mer energivennlige ovner, en del belysning i undervisningsrom trenger oppgradering og utskifting av belysning i gymsal, sikringsskap og hovedtavle trenger oppgradering. Noe setningsskader, ventilasjonsanlegget bør oppgraderes.

Holtan ungdomsskole -vedlikeholdsplan

Skole	**Holtan ungdomsskole m/Holtanhallen**
Adresse	Grønligata 23, 3186 Horten
Byggeår	1969
Areal bygg	6382 kvm
Areal uteområde(jeg har brukt oppgitt areal)	226751 kvm
Renovert	Belysningen i Holtanhallen ble byttet til LED i 2012. Belysning i ganger og uteområdet ble byttet i 2014. Nytt tak på bygg A i 2015. Planlagt nytt tak på bygg B i 2016. Ny varmepumpe og LED belysning i aulaen i 2015. Varmeport på hovedinngang monteres høst 2015.
Tilstand/ behov bygning pr. juni 2016	Ventilasjonsanlegget i bygg B er et hybridanlegg som bør byttes. Ytterligere overgang til LED belysning. Holtanhallen har behov for oppgradering av tribuner, toaletter og inngangsparti.*

* Administrasjonen opplyser til revisjonen at Holtanhallen er ferdig oppgradert med tribuner, toaletter og inngangsparti.

Administrasjonen hadde følgende kommentarer knyttet til vedlikehold på disse tre skolene:

- Fagerheim skole: her er antakelsen at de ikke er fornøyd med vedlikeholdet på grunn av utsatt vedlikehold som følge av at Åsgården skole brant ned. I påvente av renovering har det blitt mindre vedlikehold på skolen.
- Nordskogen skole: Fått 2 millioner i 2017 og 2 millioner i 2018 i forprosjektet. Tiltak i år og neste år må sees i sammenheng med hva som skal gjøres senere knyttet til totalrenovering. Prosjektleder, Norconsult og rektor har gjort en vurdering vedrørende kortsiktig tiltaksplan.
- Holtan u. skole: hatt «normal» progresjon på vedlikehold.

Revisor har gjennom intervju med kommunens hovedverneombud fått opplyst at det i april 2015 ble gjennomført en undersøkelse om inneklima blant ansatte på Nordskogen skole. Denne undersøkelsen ble behandlet av HMS-utvalget på skolen. Også på kommunestyremøte den 20.6.2017 ble Nordskogen skole diskutert. Kommuneoverlegen redegjorde for elevenes arbeidsmiljø, som følge av at rehabilitering av skolen har blitt utsatt til 2020.

Vurderinger fra operativt nivå – Bygningsdrift og Energi og teknikk

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse til operativt nivå i kommunen, representert ved ansatte på Bygningsdrift og Energi og teknikk. Undersøkelsens fokus har vært å få en oversikt over hvordan disse opplever at Horten kommune planlegger og ivaretar vedlikehold av kommunale bygg.

Tabell 6 til 9 viser driftpersonalets vurderinger av ulike aspekter ved vedlikehold av kommunens bygningsmasse:

Tabell 6: Vedlikeholdsbehov, ressurser, kompetanse og opplæring.

	Svært stor grad	Stor grad	Til en viss grad	Liten grad	Svært liten grad	Totalt
I hvilken grad har kommunen oversikt over behov for vedlikehold av eid bygningsmasse?	7,69% 1	61,54% 8	15,38% 2	15,38% 2	0,00% 0	13
I hvilken grad blir påvist vedlikehold fulgt opp med tilstrekkelige ressurser?	7,69% 1	46,15% 6	30,77% 4	15,38% 2	0,00% 0	13
I hvilken grad har kommunen tilstrekkelig kompetanse på eiendomsforvaltning og vedlikehold?	15,38% 2	38,46% 5	38,46% 5	0,00% 0	7,69% 1	13
I hvilken grad har du fått tilstrekkelig opplæring for å kunne utøve dine arbeidsoppgaver på en god måte?	15,38% 2	61,54% 8	15,38% 2	7,69% 1	0,00% 0	13

Svarfordelingen viser at respondentene i varierende grad er enig i at kommunen har oversikt over behov for vedlikehold av eid bygningsmasse og at påvist vedlikehold blir fulgt opp med tilstrekkelige ressurser. Respondentene har også varierende oppfatning om kommunen har tilstrekkelig kompetanse på eiendomsforvaltning og vedlikehold, men hovedvekten vurderer at dette er tilfelle i svært stor grad/ stor grad. Hovedvekten av informantene mener at de har fått tilstrekkelig opplæring for å kunne utøve arbeidsoppgavene sine på en god måte.

Tabell 7: Oversikt over vedlikeholdsbehovet og vurderinger av organisering og brukertilfredshet.

	Helt enig	Delvis enig	Verken enig eller uenig	Delvis uenig	Helt uenig	Totalt
Kommunens eiendomsavdeling har tilfredsstillende oversikt over vedlikeholdsbehovet for de kommunale bygningene jeg har kjennskap til.	30,77% 4	46,15% 6	7,69% 1	15,38% 2	0,00% 0	13
Jeg mener at kommunen har en hensiktsmessig organisering av eiendomsavdelingen.	46,15% 6	23,08% 3	15,38% 2	15,38% 2	0,00% 0	13
Alt i alt opplever brukerne av kommunens bygg at vedlikeholdet er tilfredsstillende.	8,33% 1	66,67% 8	16,67% 2	8,33% 1	0,00% 0	12

Hovedvekten av respondentene er helt enig/ enig i at kommunens eiendomsforvaltning har tilfredsstillende oversikt over de kommunale bygningene, og at kommunen har en tilfredsstillende organisering av eiendomsforvaltningen. Respondentene uttrykker også at brukerne av kommunens bygg opplever vedlikeholdet som tilfredsstillende.

Respondentene ble bedt om å ta stilling til hvor godt vedlikeholdt de mener at kommunens samlede eiendomsmasse er, og om standarden på bygningsmassen har endret seg over tid. Svarfordelingen vises i tabell 8 og 9:

Tabell 8: Hvor godt vedlikeholdt mener du kommunens samlede eiendomsmasse er?

Svarvalg	Svar	
Svært godt	0,00%	0
Godt	38,46%	5
Middels	46,15%	6
Dårlig	0,00%	0
Svært dårlig	15,38%	2
Totalt		**13**

Tabell 9: Hvordan oppleves standarden på bygningsmassen nå enn i forhold til for fem år siden?

Svarvalg	Svar	
Svært mye bedre	18,18%	2
Bedre	54,55%	6
Uendret	27,27%	3
Dårligere	0,00%	0
Svært mye dårligere	0,00%	0
Totalt		**11**

Svarfordelingen tyder også på at driftpersonalet mener at kommunens samlede eiendomsmasse er svært godt/ godt vedlikeholdt, mens i alt 15 % mener at eiendomsmassen er svært dårlig vedlikeholdt. Ingen av respondentene mener at standarden på bygningsmassen er dårligere nå enn i forhold til fem år siden.

Vurderinger fra et utvalg skoler

Undersøkelsen til rektor/ verneombud gir uttrykk for at det oppleves at kommunen i varierende grad har kartlagt behovet for vedlikehold ved den aktuelle skolen. Det var kun en av skolene som uttrykte at behovet for vedlikehold var kartlagt i stor grad.

Det er også ulike oppfatninger skolene imellom i hvilken grad påvist vedlikehold blir fulgt opp med tilstrekkelige ressurser. Det var kun en av i alt seks respondenter som uttrykte at påvist vedlikehold i stor grad var blitt fulgt opp med tilstrekkelige ressurser.

Respondentene ble også bedt om å ta stilling til hvorvidt brukerne av skolen vurderer at vedlikeholdet er tilfredsstillende. På en av skolene var verneombudet og rektoren delvis enig i at brukerne opplevde vedlikeholdet som tilfredsstillende.

Undersøkelsen viser også at det oppleves som utfordrende at vedlikehold blir utsatt på grunn av fremtidig renovering, noe som er aktuelt for to av disse skolene. En konsekvens av dette er at respondentene ved disse skolene opplever at bygningsmassen er i dårligere stand nå enn i forhold til tidligere. Ingen av respondentene hadde krysset av for at de mente at standarden på skolen var blitt bedre nå enn for fem år siden.

Se vedlegg 3 for mer detaljert oppsummering av undersøkelsen.

7.4 Revisors vurderinger og konklusjoner

Et verdibevarende vedlikehold betyr at eier forplikter seg til å opprettholde verdien på sine bygninger gjennom å sørge for tilstrekkelig vedlikehold. Revisor konkluderer med at ambisjonsnivået om verdibevarende vedlikehold per i dag ikke er nådd.

Revisor registrerer at Plan for bærekraftig vedlikehold for 2017-2020, er vedtatt med en handlingsregel om at det minimum skal settes av 1 % av forsikringssummen til kommunal bygningsmasse og idrettsanlegg *til verdibevarende vedlikehold* hvert år. Det er videre i planen estimert et vedlikeholdsbehov for 2017 på 13 millioner kroner. Per 2017 er bygningsmassen til kommunen forsikret til 3,5 milliarder kroner. Ut fra dette vil en oppfølging av vedtaket om 1 % av forsikringssummen til verdibevarende vedlikehold, tilsi et estimert vedlikeholdsbehov på 35 millioner kroner.

Bygningsdrift og vedlikehold ligger innenfor driftsrammen for kommunalområde Teknisk. For 2017 er planlagt budsjett innenfor rammen stipulert til cirka 6,5 millioner kroner til bygningsvedlikehold. Med dagens budsjetterte kostnadsramme til planlagt vedlikehold, kan ikke revisor se at ambisjonsnivået om verdibevarende vedlikehold kan nås.

Revisor registrerer at rapporterte regnskapstall for kommunen viser vedlikeholdskostnader i størrelsesorden 3,9- 8,4 millioner kroner pr. år i perioden 2014-2016. Revisor registrerer at kommunen har styrket bygningsvedlikeholdet de seneste årene, samt klart å allokere ytterligere midler til bygningsvedlikehold enn først budsjettert.

Det finnes ingen «norsk standard» for hvilket nivå på vedlikeholdet en byggeier bør velge, bortsett fra et lovfestet minimumskrav. Bransjens databaser for nøkkeltall, samt dokumentasjon fra flere nasjonale kartlegginger av offentlig bygningsmasse, indikerer at det årlige kostnadsnivået til verdibevarende vedlikehold for en stor bygningsmasse bør ligge på mellom 100 - 150 kr/m2 (eks. mva.). Den budsjetterte kostnaden til vedlikehold for Horten kommunes 140 000 kvadratmeter eide boligmasse er på 47 kr/m2 for 2017. Dette er klart under anbefalte nøkkeltall for verdibevarende vedlikehold. Revisor registrerer også at

rapporterte KOSTRA-tall for kommunen viser vedlikeholdskostnader på 32-67 kr/m2 i perioden 2014-2016.

Kommunen kan vise til et systematisk opplegg hva angår det driftsmessige og forebyggende vedlikeholdet, men revisor konkluderer med at ambisjonsnivået om et verdibevarende vedlikehold ikke er nådd. Revisor konstaterer at det ikke er bevilget tilstrekkelige midler for verdibevarende vedlikehold, noe som bidrar til behov for prioriteringer fra eiendoms-forvaltningen. Innen dagens budsjettramme er ordinært verdibevarende vedlikehold nedprioritert, og det tilstrebes et ambisjonsnivå som er *lovlig og forsvarlig.* Dette er beskrevet og kommunisert til politisk nivå blant annet gjennom behandling av Plan for bærekraftig vedlikehold og Økonomi- og handlingsplan for 2017-2020.

8.0 ANBEFALINGER

Revisjonen vil gi følgende anbefalinger:

- Horten kommune bør vurdere hvilket ambisjonsnivå kommunen skal ha for vedlikeholdet av bygningsmassen.

- Horten kommune bør videreutvikle arbeidet med det planmessige vedlikeholdet, for å sikre:
  - ✓ at kartlegginger av bygningsmassen benyttes i arbeidet med en oppdatert tilstand om eksisterende bygningsmasse,
  - ✓ vedlikeholdsplaner for samtlige kommunale bygg med en prioritering av behovene, både på kort og lang sikt.

Borre, 29. juni 2017
Vestfold kommunerevisjon

Linn Therese Bekken
Revisjonssjef/
statsautorisert revisor

Hanne Britt Nordby Svcberg
Leder forvaltningsrevisjon/
bachelor i økonomi og administrasjon

Elisabeth Nilsen
Forvaltningsrevisor
Cand. polit

9.0 ADMINISTRASJONSSJEFENS UTTALELSE

HORTEN
KOMMUNE

Kommunalområde administrasjon

Vestfold Kommunerevisjon
Gannestadveien 2
3184 BORRE

Dato: 27.06.2017

Saksbehandler:	**Vår ref.:**	**Deres ref.:**
Helge Skatvedt, tlf: 330 85 000	17/33007/ 17/1315	

Administrasjonssjefens kommentar til foreløpig rapport til høring: vedlikehold av kommunale bygg

Vestfold kommunerevisjon har gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet «Vedlikehold av kommunale bygg». Prosjektet har undersøkt om Horten kommune har en god og langsiktig eiendomsforvaltning, hvor organisering og rutiner fungerer hensiktsmessig. Kommunerevisjonen konklusjon og anbefalinger tas til etterretning og organisasjonen vil følge opp med nødvendige tiltak og evt. politiske beslutninger.

Administrasjonssjef vil poengtere at rapporten også synliggjør den forbedring som Administrasjonen v/Teknisk har gjennomført i perioden 2011-2016.
Administrasjonssjefen vil følge opp tiltakene nedenfor for å sikre en god og langsiktig eiendomsforvaltning.

Anbefalinger	Tiltak	Ansvar	Tid
Vurdere hvilket ambisjonsnivå kommunen skal ha for vedlikeholdet av bygningsmassen.	«Plan for bærekraftig vedlikehold 2017-2020», oppdateres, med henvisning til detaljer om kvalitet og befatning pr bygg. Planen tydeliggjør politisk vedtatt ambisjonsnivå	Kommunalsjef Teknisk	Ferdigstilles i l a 2018
Videreutvikle arbeidet med det planmessige vedlikeholdet	Oppdatere tilstand om eksisterende bygningsmasse, Oppdatere vedlikeholdsplaner for samtlige kommunale bygg med en prioritering av behovene, både på kort og lang sikt.	Eiendomssjef	Ferdigstilles i l a 2018

Administrasjonssjef vil til slutt presisere at alle økonomiske beslutninger tillegges Kommunestyret, og at planene vil bidra som grunnlag for politiske prioriteringer og vedtak.

Horten kommune
Rådhuset, Teatergata 11
Postboks 10, 3191 HORTEN
postmottak@horten.kommune.no
www.horten.kommune.no
Sentralbord: 33 08 50 00
Kontonr. 7159 05 45060
Org.nr. 964 951 284

Med hilsen

Helge Skatvedt
kommunalsjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Kopi til:
Nicola Liv Berg
Geir Kjellsen

10. LITTERATURLISTE

Kommunenes Sentralforbund 2008: Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – En veileder for rådmenn og folkevalgte

Kompetanse for bedre eiendomsforvaltning- Statens bygningstekniske etat – 2010: Rapport om eierskap og organisering av eiendomsforvaltning i kommunesektoren

Multiconsult og PWC til Kommunenes Sentralforbund (KS) 2008: Rapporten «Fra forfall til forbilde»

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

NTNU, Senter for eiendomsutvikling og –forvaltning, Multiconsult og Rambøll 2011: Bygningsvedlikehold –" Bedre planlegging – en nøkkel til bedre vedlikehold"

Norsk Standard 3454: Livssykluskostnader for bygg

Norsk Standard 3424: Tilstandsanalyse av byggverk

Plandokumenter- Horten kommune

Brukeravtale kommunale bygg – websak 14/5497 – Rutineportal kap 2073

Plan for energieffektivisering 2017-2020.

Plan for bærekraftig vedlikehold 2017-2020

Plan for energiøkonomisering 2017-2020

Skolestruktur 2016 - Vedlegg til politisk behandling

Kommuneplanens samfunnsdel (2015-2027)

Økonomi- og handlingsplan 2017-2020

Vedlegg

Vedlegg 1: Kommunalområde Teknisk - forbedringsprosesser

Følgende forbedringsprosesser er startet opp i løpet av 2012, og fortsetter videre inn i ny periode:

Aktivitet	Tidsrom	Status
1. LEAN	Startet i 2011	Pågår kontinuerlig og har bidratt til forbedringer og frigjøring av midler til vedlikehold
2. Produksjonsplanleggingsverktøy PSIAM	Det er anskaffet et system som sikrer absolutt sporbarhet i ordrer eller forespørsler, og som bidra til en effektiv drift	Er innført, forbedringer pågår kontinuerlig med mål om bedre kvalitet og høyere effektivitet
3. HMS og risiko	Startet 2011	Integrert med PSIAM
4. Fokus på kosteffektiv bruk av anleggsmidler og investeringsanalyser	Startet 2011	Implementert i daglig drift
5. Endret vaktordning hvor det er færre personer i vakt, noe som reduserer utgifter	Startet 2011	Iverksatt og implementert
6. Økt fokus på riktig tilsetting og rekruttering av nytt personell	Startet 2011	Iverksatt og implementert. Krav til fagutdanning er innført
7. Økt fokus på biladministrasjon	Startet 2011	Pågår, og har bidratt til en reduksjon av ulykker.
8. Tydeliggjøring av prioriteringen innen drift og vedlikehold av bygningsmasse	Startet 2011	Er implementert
9. Brukeravtaler og vedlikeholdsplaner	Startet 2012	Er implementert
10. Fokus på arealeffektivisering, herunder salg av arealer og gjenbruk av arealer	Startet 2012	Løpende
11. Gjennomgang og reforhandling av inngåtte avtaler mot eksterne	Startet 2011	Fullført
12. Gjennomgang av brannsikkerhet og rutiner	Startet 2011	Implementert og pågår løpende
13. Gjennomgang av forsikringer – bygg for å redusere risikoen	Startet 2011	Implementert
14. Bedret prosjektgjennomføring, herunder prosjektering, gjennomføring, sluttføring og overtagelse av prosjekter	Startet 2011	Implementert
15. Energiøkonomisering	Startet 208	Fortsetter gjennom egen plan for ENØK som fremmes des 2016

Vedlegg 2: Spørreundersøkelse – driftpersonale (Bygningsdrift og Energi og teknikk)

Spørsmål 1: Psiam er kommunalområde Teknisk sitt drift- og vedlikeholdssystem. Hvor enig/ uenig er du i følgende påstander?

	Helt enig	Delvis enig	Verken enig eller uenig	Delvis uenig	Helt uenig	Totalt
Alt i alt fungerer systemet tilfredsstillende.	46,15% 6	38,46% 5	7,69% 1	7,69% 1	0,00% 0	13
Psiam er et godt arbeidsverktøy for meg.	61,54% 8	30,77% 4	7,69% 1	0,00% 0	0,00% 0	13
Brukerne av kommunens bygg opplever at systemet fungerer bra.	23,08% 3	61,54% 8	15,38% 2	0,00% 0	0,00% 0	13
Jeg opplever å ha klare arbeidsoppgaver knyttet til vedlikehold av kommunens bygninger.	38,46% 5	46,15% 6	7,69% 1	7,69% 1	0,00% 0	13

Spørsmål 2: Er det spesielle aspekter ved drift- og vedlikeholdssystemet som du mener fungerer bra/ mindre bra? Beskriv med egne ord:

#	Svar
1	Alt for mange mailer går rundt i systemet når en jobb er delrapporter eller ferdigrapportert.
2	Det er ikke alltid arbeidsordre havner hos den som har riktig kompetanse.

Spørsmål 3: Ut fra din kjennskap vil vi gjerne at du tar stilling til følgende spørsmål:

	Svært stor grad	Stor grad	Til en viss grad	Liten grad	Svært liten grad	Totalt
I hvilken grad har kommunen oversikt over behov for vedlikehold av eid bygningsmasse?	7,69% 1	61,54% 8	15,38% 2	15,38% 2	0,00% 0	13
I hvilken grad blir påvist vedlikehold fulgt opp med tilstrekkelige ressurser?	7,69% 1	46,15% 6	30,77% 4	15,38% 2	0,00% 0	13
I hvilken grad har kommunen tilstrekkelig kompetanse på eiendomsforvaltning og vedlikehold?	15,38% 2	38,46% 5	38,46% 5	0,00% 0	7,69% 1	13
I hvilken grad har du fått tilstrekkelig opplæring for å kunne utøve dine arbeidsoppgaver på en god måte?	15,38% 2	61,54% 8	15,38% 2	7,69% 1	0,00% 0	13

Spørsmål 4: Hvor godt vedlikeholdt mener du kommunens samlede eiendomsmasse er?

Svarvalg	Svar	
Svært godt	0,00%	0
Godt	38,46%	5
Middels	46,15%	6
Dårlig	0,00%	0
Svært dårlig	15,38%	2
Totalt		13

Spørsmål 5: Hvordan oppleves standarden på bygningsmassen nå enn i forhold til for fem år siden?

Svarvalg	Svar	
Svært mye bedre	18,18%	2
Bedre	54,55%	6
Uendret	27,27%	3
Dårligere	0,00%	0
Svært mye dårligere	0,00%	0
Totalt		11

Vedlegg 3: Spørreundersøkelse – rektorer og verneombud ved Fagerheim skole, Nordskogen skole og Holtan ungdomsskole.

Undersøkelsen ble sendt ut til både verneombud og rektor, slik at det er registrert to svar per skole.

1. Psiam er kommunalområde Teknisk sitt drift- og vedlikeholdssystem. Hvor uenig/ enig er du i følgende påstand: ***Alt i alt fungerer systemet tilfredsstillende på vår skole.*** *Sett kryss i aktuell kolonne.*				
Helt uenig	**Delvis uenig**	**Verken uenig eller enig**	**Delvis enig** **Skole A** **Skole A** **Skole C** **Skole C**	**Helt enig** **Skole B** **Skole B**

2. Er det spesielle aspekter ved systemet som du mener fungerer bra/ mindre bra? Beskriv gjerne med egne ord:

Skole A

Rektor og verneombud:

- Ved småsaker og småreperasjoner utføres oppdragene meget raskt.
- Ved elektriske feil, vanninntregning og lignende får vi hjelp raskt.
- Andre større saker tar lengre tid, som å få reparert utvendige persienner (ventet siden 8/8), montere og sikre fotballmål, bytte punkterte vinduer (meldt 8/8), varme i jentegarderoben i gymsal, hull i skolegård står åpent (30.mars – lekkasje ble tettet, ikke hull), Det er en del saker vi må ordne selv: solskjerming (i gymsal – elevene blir blendet – stor utgift for liten skole), lydisolering – kontorer (venter på renovering), fastmontering av store sager,etc (Dette er oppgaver som virksomheten selv har ansvaret for, men det hadde vært fint hvis vi kan betale for tjeneste og kommunen har folk til å utføre disse oppdragene. Det er utfordrende å finne folk til å utføre mange av disse oppdragene).

Skole B

Rektor og verneombud:

Kjenner ikke systemet veldig godt, men har ikke inntrykk av at alt blir fulgt opp. Dette kan komme av holdningen til vedlikehold, se under
Som et system for å si i fra mangler/feil og ha oversikt at de blir gjort, er dette et av de bedre system vi har hatt.

Skole C

Rektor og verneombud:

Saker som meldes inn håndteres raskt og jeg, holdes løpende oppdatert om saken. Systemet gir god mulighet for å ivareta dokumentasjon og historikk.

3. **I hvilken grad har kommunen kartlagt behov for vedlikehold på Nordskogen/ Holtan/ Fagerheim skole?** *Sett kryss i aktuell kolonne.*				
Svært liten grad Skole A Skole A	**Liten grad** Skole C	**Til en viss grad** Skole C	**Stor grad** Skole B Skole B	**Svært stor grad**

* Revisor fikk kommentarer på dette spørsmålet at det var vanskelig å krysse av, på grunn av at man ikke hadde oversikt over hva kommunen hadde gjort av kartlegging.

4. **I hvilken grad blir påvist vedlikehold fulgt opp med tilstrekkelige ressurser** *Sett kryss i aktuell kolonne.*				
Svært liten grad Skole C Skole C	**Liten grad** Skole A Skole A	**Til en viss grad** Skole B	**Stor grad** Skole B	**Svært stor grad**

5. **Alt i alt opplever brukerne av på Nordskogen/ Holtan/ Fagerheim skole at vedlikeholdet er tilfredsstillende.** *Sett kryss i aktuell kolonne.*				
Helt uenig Skole C Skole C	**Delvis uenig** Skole A Skole A	**Verken uenig eller enig**	**Delvis enig** Skole B Skole B	**Helt enig**

6. **Hvordan oppleves standarden på skolen nå enn i forhold til for fem år siden?** *Sett kryss i aktuell kolonne.*				
Svært mye dårligere Skole C	**Dårligere** Skole C Skole B	**Uendret** Skole B Skole A Skole A	**Bedre**	**Svært mye bedre**

7. Har du øvrige kommentarer til kommunens vedlikehold av skolen/ øvrige bygninger? Beskriv gjerne med egne ord:

Skole A

Rektor og verneombud:

- Sfo bygget er i dårlig forfatning, mer er det vel ikke å si om den saken.
- Garderobene i gymsalen er også i dårlig forfatning.
- Også uteområdet burde hatt en facelift.

Skole B

Rektor og verneombud:

- Vedlikeholdet av xx skole har i mine øyne vært neglisjert de siste ca 5 årene. Da var dato for rehabilitering 2017 og kun helt nødvendige ting som går på liv og helse blir gjort. Alt annet blir utsatt i påvente av rehabilitering. Nå har rehabiliteringen blitt utsatt til 2020. Skolen er sliten, mangler 2 klasserom, skolekjøkkenet er nedslitt, ett klassetrinn deler på en do, osv. Det er et stort behov for rehabilitering/nybygg!

- Jeg opplever at det ikke er god nok forebyggende planlegging av løpende vedlikehold. Dette burde vært planlagt i møte mellom oss som brukere og eiendom med ansvar for vedlikeholdet.

- Skolen forfaller unødvendig og mye kunne vært gjort med små ressurser, hvis vi hadde hatt en person med ansvar/hjerte for bygningen.

Skole C

Rektor og verneombud

- Vi har fått nytt tak, og slipper vannlekkasjer, men den generelle slitasjen på bygget er absolutt synlig etter fem år.

- Skolen har fått nytt tak for et par år tilbake. Dette har gitt et betydelig bedre innemiljø da lekkasjer ikke lenger er et problem. 5 år gir imidlertid slitasje på overflate og inventar, og totalt sett oppleves standarden på skolen som uendret. Noe er blitt bedre, noe dårligere.