



Vestfold
og Telemark
revisjon

Eiendomsforvaltning

Forvaltningsrevisjon | Vestfold og Telemark fylkeskommune

Innhold

Sammendrag	4
1. Innledning	6
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	6
1.2. Problemstillinger og revisjonskriterier	6
1.3. Noen sentrale begreper	7
1.4. Avgrensning.....	8
1.5. Metode og kvalitetssikring	8
1.6. Fylkesrådmannens uttalelse	8
2. Eiendomsforvaltning i fylkeskommunen	9
2.1. Organisering	9
2.2. Om byggene.....	11
3. Politiske mål og system for styring	13
3.1. Revisjonskriterier	13
3.2. Politisk vedtatte mål og strategier – data	15
3.3. Revisors vurdering.....	19
3.4. System for planlegging og styring – data.....	20
3.5. Revisors vurdering.....	27
3.6. System for rapportering – data.....	27
3.7. Revisors vurdering.....	31
4. Verdibevarende vedlikehold	33
4.1. Revisjonskriterier	33
4.2. Arealbruk – data	34
4.3. Revisors vurdering.....	36
4.4. Organisering – data.....	37
4.5. Revisors vurdering.....	47
4.6. Personell og kompetanse – data	49
4.7. Revisors vurdering.....	52
4.8. Planmessig og langsiktig vedlikehold – data.....	52
4.9. Revisors vurdering.....	54
4.10. Midler til drift og vedlikehold – data.....	55
4.11. Revisors vurdering.....	61
5. Konklusjoner og anbefalinger	62

5.1. Konklusjoner.....	62
5.2. Anbefalinger.....	63
Litteratur og kildereferanser	64
Vedlegg.....	65
Vedlegg 1: Fylkesrådmannens uttalelse.....	65
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring	66

Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi sett på politisk forankring og administrativ styring av eiendomsforvaltningen i Vestfold og Telemark fylkeskommune. Vi har også undersøkt om/hvilke tiltak fylkeskommunen har for et verdibevarende vedlikehold av eksisterende bygg.

Våre undersøkelser tyder på at styringen av eiendomsforvaltningen i liten grad er politisk forankret. Vi ser også at anbefalte tiltak for et verdibevarende vedlikehold bare delvis er iverksatt i fylkeskommunen.

Politiske mål og system for styring

Vestfold og Telemark fylkeskommune har i begrenset grad overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen. Fylkeskommunen har ikke fullt ut et sammenhengende system mellom fastsatte politiske mål for eiendomsforvaltningen, administrativ styring av dette fagområdet og rapportering tilbake til politisk nivå. Styringen av eiendomsforvaltning er med andre ord i liten grad i tråd med anbefalingene i NOU 2004:22 og fra KS.

Verdibevarende vedlikehold

Et godt verdibevarende vedlikehold krever tiltak på flere områder. Vi har undersøkt om Vestfold og Telemark fylkeskommune driver i tråd med anbefalte tiltak fra NOUen knyttet til effektiv arealutnyttelse, effektiv organisering, tilstrekkelig kompetanse og kapasitet, langsiktige planlegging og tilstrekkelig økonomiske rammer. Vi finner at fylkeskommunen bare delvis driver vedlikehold i tråd med disse tiltakene. Mer konkret finner vi:

- Vestfold fylkeskommune hadde mer effektiv arealbruk enn tidligere Telemark fylkeskommune. Vestfold har over lengre tid hatt klare føringer for arealeffektivisering, mens Telemark ikke har hatt tilsvarende føringer.
- Fylkeskommunen har en desentralisert og komplisert organisering av eiendomsforvaltningen. Ansvar for oppgaver og kostnader er fordelt på flere sektorer og enkelte oppgaver er lagt til den enkelte virksomhet. I tillegg er det forskjeller når det gjelder hvilke oppgaver og kostnader som er lagt til sektorene og hva som er lagt til virksomhetene. I offentlig forvaltning er det vanligvis sammenheng mellom tildelt ansvar for en oppgave og tildelt styringsrett over nødvendige økonomiske og personellmessige ressurser til å utføre oppgaven. Det er rimelig å tenke seg at en enklere organisering av eiendomsforvaltningen i Vestfold og Telemark fylkeskommune vil gi en mer effektiv eiendomsforvaltning.
- Eiendomsseksjonen har iverksatt flere tiltak for bedre styring av den delen av eiendomsforvaltningen som de har ansvar for. Dette kan bidra til mer effektiv eiendomsforvaltning, men det er ennå for tidlig å vurdere effekten av disse tiltakene.

- Det synes å være en ubalanse mellom oppgaver og ressurser i Eiendomsseksjonen. Seksjonen fikk flere oppgaver og mistet 4 årsverk ved sammenslåingen. I 2020 klarte ikke Eiendomsseksjonen å gjennomføre alle planlagte vedlikeholds-, utviklings- og rehabiliteringstiltak.
- Jevnt over opplever virksomhetene at de har tilstrekkelig antall renholdere og driftspersonell med tilstrekkelig kompetanse til de oppgavene som skal løses. Samtidig mener Eiendomsseksjonen at en del av driftspersonellet mangler kompetanse, og det fører til at de tekniske anleggene ikke alltid følges opp og styres på en optimal måte.
- Vestfold og Telemark fylkeskommune synes å ha en rimelig god oversikt over den byggtekniske tilstanden på byggene, men har en noe kortsiktig planleggingshorisont. De tiltakene som er tatt inn i planene er ikke knyttet til uttalte målsetninger.
- Det synes som Vestfold og Telemark fylkeskommune ikke setter av tilstrekkelig midler til et godt verdibevarende vedlikehold.

Anbefalinger

Vi har følgende anbefalinger:

- Fylkeskommunen bør vedta overordnede mål og strategier for eiendomsforvaltningen på politisk nivå.
- Fylkeskommunen bør utarbeide planverk som tydelig kopler sammen politiske målsetninger, byggfaglige vurderinger av tilstand og vedlikeholds- og utviklingsbehov, samt økonomiske midler.
- Administrasjonens rapportering til politisk nivå bør gi et helhetlig bilde av arbeidet med eiendomsforvaltningen.
- Fylkeskommunen bør iverksette tiltak som kan sikre et mer verdibevarende vedlikehold.

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Vestfold og Telemark fylkeskommune i sak 46/20.

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2, første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

1.2. Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

Har Vestfold og Telemark fylkeskommune overordnede politisk bestemte mål og et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen?

Har Vestfold og Telemark fylkeskommune tiltak for å sikre et godt verdibevarende vedlikehold av bygningene sine?

Det finnes en rekke lover og forskrifter som regulerer krav til et bygg og til den virksomheten som drives i bygget. Eksempler på det er:

- kommuneloven med tilhørende forskrifter
- plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter
- brann- og eksplosjonsvernloven
- lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr (el-tilsynsloven)
- arbeidsmiljøloven
- forurensingsloven
- opplæringsloven
- forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)
- forskrift om energimerking av bygninger og energivurdering av tekniske anlegg (energimerkingsforskriften for bygninger)

Disse kravene har betydning for utforming av nye bygg og hva som må holdes vedlike i eksisterende bygg, men de regulerer ikke hvordan fylkeskommunen bør styre eller organisere eiendomsforvaltningen.

NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle – om eiendomsforvaltning i kommunesektoren*, handler om hvordan kommuner og fylkeskommuner bør drive god eiendomsforvaltning. NOUen har senere blitt et viktig referansedokument og ligger til grunn for dokumenter som *God kommunal eiendomsforvaltning – fordypning for folkevalgte*, utgitt av Direktoratet for byggkvalitet, og *Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold, en veileder for folkevalgte og rådmenn*, utgitt av KS.

Revisjonskriteriene¹ i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra NOUen, veilederne fra Direktoratet for byggkvalitet og KS, og fra to anbefalinger for god eiendomsforvaltning utarbeidet av Standard Norge²:

- NS 3424 – Tilstandsanalyser for byggverk
- NS 3454 – Livsykluskostnader for byggverk

1.3. Noen sentrale begreper

Vi bruker eiendomsforvaltning som et samlebegrep for forvaltning, renhold, drift, vedlikehold og utvikling/oppgradering av fast eiendom med bygg og tilhørende grunnarealer.

Beskrivelsene nedenfor bygger i stor grad på 3454:13 Livssykluskostnader for byggverk – prinsipper og klassifikasjon.

Forvaltning – administrasjon

Forvaltning omfatter oppgaver knyttet til administrasjon av en eiendom. Det kan omfatte kostnader som ikke er avhengige av byggets bruk, eksempelvis utgifter til forsikringer, skatter og faste avgifter. Det kan også kjøp, salg og avtaleforvaltning.

I noen tilfeller har eiendomsforvaltere ansvar for budsjett og regnskap, planarbeid, ledelse av personell, ansvar for helse, miljø og sikkerhet (HMS) og andre forhold som er regulert gjennom lov og forskrift.

Forvaltning – drift, vedlikehold og utvikling

Drift og renhold

Drift er alle oppgavene som er nødvendige for at et bygg skal fungere som planlagt og oppfylle lov- og forskriftskrav. Dette omfatter daglig og periodisk renhold samt drift og ettersyn med bygningsdeler og tekniske installasjoner.

Vedlikehold

Vedlikehold er oppgaver som er nødvendige for å opprettholde et fastsatt kvalitetsnivå på bygningsdeler og tekniske installasjoner. Dette omfatter mindre utskiftinger, overflatebehandling og mindre reparasjoner.

Det er vanlig å skille mellom forebyggende/verdibevarende og løpende vedlikehold. Forebyggende eller verdibevarende vedlikehold handler om å hindre forfall som følge av jevn og normal slitasje.

¹ Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

² Standard Norge en organisasjon som utvikler og forvalter standarder i Norge og har enerett på å utgi Norsk Standard. På nettsiden står det at Standard Norge har medlemmer fra næringslov, myndigheter, interesseorganisasjoner, forbrukerorganisasjoner, forskningsinstitusjoner osv. En standard gir en «oppskrift» på hvordan noe skal lages eller gjennomføres.

Dette er planlagte, periodiske tiltak som forebygger senere reparasjoner og skader. Løpende vedlikehold omfatter arbeid som ikke er planlagt, men som må utføres for å rette opp ikke-forutsigbare skader eller mangler som følge av for eksempel uvær, hærverk, ledningsbrudd osv.

Utvikling, utskifting og rehabilitering

Utvikling, utskifting og rehabilitering gjelder tiltak som opprettholder eller øker kvaliteten på et bygg. En målrettet og systematisk utvikling tar sikte på å holde et bygg oppdatert over lang tid. Det vil forlenge byggets tekniske, funksjonelle og økonomiske levetid, og gi store ressurs- og miljømessige gevinster sammenliknet med å rive og bygge nytt.

1.4. Avgrensning

I denne forvaltningsrevisjonen undersøker vi om fylkeskommunen har rammevilkår som muliggjør tilfredsstillende eiendomsforvaltning. Vi undersøker ikke faktisk tilstand på byggene eller faktisk utført vedlikehold.

Vi ser nærmere på arbeidet med forvaltning, renhold, drift, vedlikehold og utvikling av eksisterende bygg. Vi ser ikke på kjøp, salg, nybygg eller store rehabiliteringer.

Vi beskriver fylkeskommunens arbeid med å sikre at kravene til hvilke vedlikeholds- og utviklingstiltak som skal dekkes over driftsbudsjettet og hvilke som skal tas over og investeringsbudsjett blir ivaretatt. Om fylkeskommunen i praksis skiller mellom drift og investering på riktig måte følges opp av regnskapsrevisor, og blir ikke revidert i denne rapporten.

Fra 01.01.2020 ble ansvaret for statlige fiskerihavner overført til fylkeskommunene. Vestfold og Telemark fylkeskommune fikk ansvar for åtte slike havner. Denne revisjonen retter seg mot tjenestebygg. Vi avgrenser oss derfor mot fylkeskommunens eiendomsforvaltning av fiskerihavnene.

1.5. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Hildegunn Rafdal, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Vi har innhentet informasjon fra flere kilder og med ulike metoder. Eksempelvis:

- fylkeskommunale dokumenter
- intervjuer
- spørreundersøkelser

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 3 til rapporten.

1.6. Fylkesrådmannens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i fylkeskommunen og sendt til uttalelse 12.05.21, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Fylkesrådmannens uttalelse ligger i vedlegg 1.

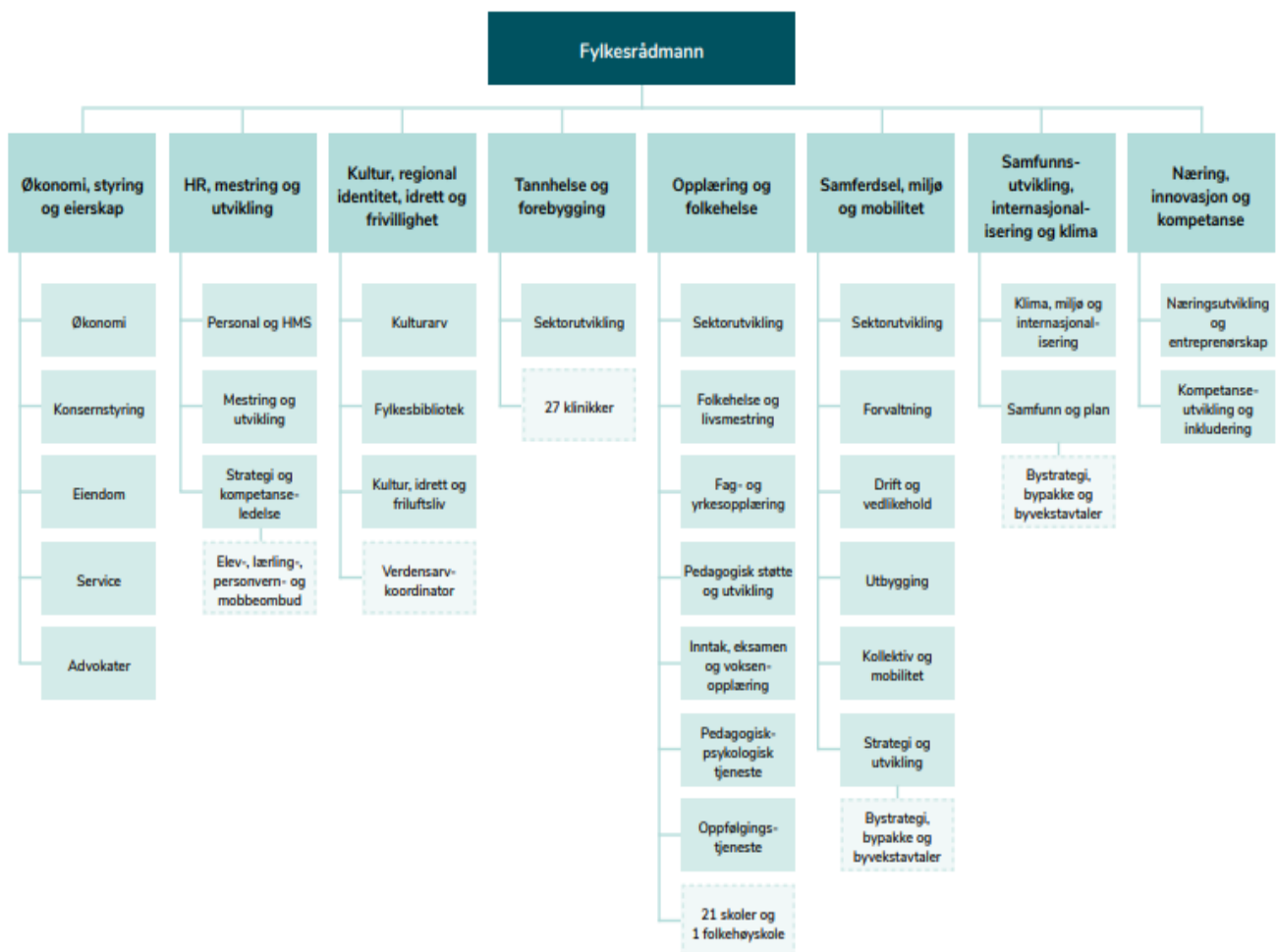
2. Eiendomsforvaltning i fylkeskommunen

2.1. Organisering

Vestfold og Telemark fylkeskommune eier og leier inn eiendommer som benyttes til opplæring, tannhelsetjenester, kulturformidling, PP-tjenester og fylkesadministrasjon m.m. I tillegg forvaltes noen fiskerihavner og om lag 7.100 dekar grunneiendomsareal, inkluderte skog- og jordbruksarealer, arealer til friluftsliv og noen festetomter.

Ifølge årsbudsjettet for 2021 eier fylkeskommunen om lag 360 000 kvadratmeter. Byggene brukes av 4000 personer daglig, og har en anslått verdi på 10 mrd. kr.

Økonomi, styring og eierskap ved Eiendomsseksjonen har et særskilt ansvar for hele eiendomsforvaltningen i fylkeskommunen. Samtidig er ansvaret for forvaltning, renhold, drift, vedlikehold og utvikling av disse eiendommene fordelt mellom flere sektorer i fylkesadministrasjonen, og mellom sektorene og de videregående skolene, tannklinikkene, kulturbyggene og fylkeshusene (fellesbetegnelse virksomhetene).



Økonomi, styring og eierskap (ØSE) og Eiendomsseksjonen

Organisering

Økonomi, styring og eierskap (ØSE) ved Eiendomsseksjonen (kalles Eiendom i figuren over) har et særskilt ansvar for eiendomsforvaltningen i fylkeskommunen.

Eiendomsseksjonen har 15 stillinger inkludert seksjonsleder. En av stillingene står ledig. Etter planen skal det ansettes en rådgiver som skal jobbe med forvaltningssaker.

Da Vestfold og Telemark ble slått sammen til ett fylke, ble antall stillinger i Eiendomsseksjonen redusert med 4 årsverk. Samtidig fikk Eiendomsseksjonen større ansvar og flere oppgaver.

Fordeling av ansvar og oppgaver

I forbindelse med opprettelsen av Vestfold og Telemark fylkeskommune, er ansvaret for ulike oppgaver innen eiendomsforvaltning delvis endret.

Opgaver og økonomiske midler til vedlikehold er overført fra de videregående skolene i Vestfold til sektor for Oppvekst og folkehelse. Eiendomsseksjonen er tildelt et faglig ansvar for vedlikehold og utvikling/rehabilitering av alle fylkeskommunale bygg. Eiendomsseksjonen hadde dette ansvaret for byggene i tidligere Telemark fylkeskommune. Etter sammenslåingen omfatter det også de videregående skolene i Vestfold.

Før sammenslåingen hadde hver tannklinikk i tidligere Vestfold ansvar for å inngå leieavtaler om bygg som skulle brukes til tannklinikker. Tannklinikkene har fortsatt dette ansvaret, men Eiendomsseksjonen har en mer aktiv rolle ved inngåelse og oppfølging av disse leieavtalene. Eiendomsseksjonens ansvar for leieavtalene av bygg som brukes til tannklinikker i Vestfold er nå mer på linje med ansvaret de har for tilsvarende leieavtaler i Telemark.

Sektor for Kultur, regional identitet, idrett og frivillighet har ansvar for kulturbyggene, inkludert ansvar for renhold, drift og vedlikehold. Byggene er stilt til rådighet for Vestfoldmuseene IKS, og forholdet mellom fylkeskommunen og Vestfoldmuseene IKS er regulert i egne avtaler. Etter sammenslåingen bistår Eiendomsseksjonen mer aktivt i arbeidet med vedlikehold og utvikling/rehabilitering.

Både før og etter sammenslåingen har Eiendomsseksjonen hatt ansvar for forvaltning av eiendomsmassen.

Budsjettansvar

Driftsbudsjett

Fylkeskommunens driftsbudsjett er et rammebudsjett som først fordeles til sektorene. Deretter fordeler sektorene til sine seksjoner i fylkesadministrasjonen og til virksomhetene.

Opplæring og folkehelse disponerer midler til vedlikehold og enkelte driftsoppgaver på de videregående skolene. Midlene fordeles i all hovedsak i samråd med Eiendomsseksjonen og skolene.

Midlene som skal gå til drift og vedlikehold på fylkeshusene, kulturbyggene og tannklinikene administreres i stor grad av virksomhetene selv – gjerne i samråd med Eiendomsseksjonen.

Alle virksomhetene har ansvar for og tildeles midler til renhold. Mange av virksomhetene ansetter egne renholdere og driftspersonell til å utføre dette arbeidet. Noen virksomheter anskaffer slike tjenester, mens for andre inngår disse tjenestene i leieavtalene.

Investeringsbudsjett

I investeringsbudsjettet settes det av en samlepost som går til utviklingstiltak på bygg som eies av fylkeskommunen. Eiendomsseksjonen har budsjettansvar for disse midlene og det faglige ansvaret for fordeling på enkelttiltak.

Organisering av oppgaver og fordeling av økonomiske midler er nærmere beskrevet i pkt. 4.4.

2.2. Om byggene

Fylkeskommunen eier bygg som brukes til:

- **Videregående skoler.** Det er 21 slike skoler i fylket og de utgjør den største andelen av fylkeskommunens eide bygg og arealer.
- **Kompetansebyggeren i Vestfold (KBV).** Skolen tilbyr voksenopplæring innenfor et utvalg utdanningsprogram
- **Sandefjord folkehøyskole.** Folkehøyskolen er eid av fylkeskommunen, men finansieres av elevbetaling og statsstøtte.
- **3 fylkeshus.** Ett i Tønsberg og to i Skien.
- **Øitangen gård på Jomfruland.** Det leies ut til DNT Telemark.
- **Haugar kunstmuseum** i Tønsberg
- **Midgard Vikingsenter** i Horten
- **Gildehallen** i Horten
- **Vestfoldarkivene/Samlingsforvaltningen** i Hinderveien i Sandefjord

Fylkeskommunen både eier og leier bygg som brukes til:

- **Skolen for sosiale og medisinske institusjoner (SMI-skolen).** SMI-skolen ivaretar Vestfold og Telemark fylkeskommunes ansvar for å gi undervisning til barn og unge som er innlagt i helseinstitusjon eller bosatt i barneverninstitusjon. Skolen finnes på 10 ulike steder. De fleste byggene leies.

- **Oppfølgingstjenesten (OT).** OT jobber med elever og lærlinger som står i fare for å avbryte utdanning. Tjenesten finnes på enkelte videregående skoler og i egne lokaler. Ett av de egne lokalene eies av fylkeskommunen. De øvrige lokalene leies.
- **Fagskolen i Vestfold og Telemark.** Skolen tilbyr høyere yrkesfaglig utdanning. Skolen finnes på to steder. Avdelingen i Porsgrunn benytter eide og leide bygg, mens avdelingen i Horten benytter leide bygg.³
- **PP-tjenesten (Pedagogisk-psykologisk-tjeneste).** PP-tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling, og sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering i de tilfeller loven krever det. Tjenesten finnes på to steder. Fylkeskommunen eier det ene stedet og leier det andre.

Fylkeskommunen leier bygg som brukes til:

- **Tannklinikker.** Fylkeskommunen har 27 tannklinikker.
- **Enkelte idrettshaller og idrettsanlegg.** De benyttes av elever i videregående opplæring.

³ Fagskolen i Vestfold og Telemark har en styrings- og finansieringsordning som skiller seg fra de øvrige fylkeskommunale skoletilbudene. Deler av fagskolen drives i fylkeskommunale bygg i Porsgrunn. Resten av fagskolen drives i leide bygg. Vi utelater fagskolen fra denne forvaltningsrevisjonen.

3. Politiske mål og system for styring

Har Vestfold og Telemark fylkeskommune overordnede politisk bestemte mål og et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen?

3.1. Revisjonskriterier

Fylkeskommunen skal tilby innbyggerne tjenester i bygg som er egnet til formålet. Bygg forringes over tid og ved bruk, og trenger jevnlig ettersyn og oppfølging.

En god eiendomsforvaltning består av flere elementer som bør virke sammen. Eksempler på slike elementer er klar politisk forankring, effektiv styring og tilstrekkelige økonomiske rammer. Det omfatter også oversikt over brukernes behov, tilstand på bygningsdeler og tekniske installasjoner, samt planer for og gjennomføring av renhold, drift, vedlikehold og utvikling.

Det finnes en rekke lover og forskrifter som regulerer krav til et bygg og til den virksomheten som drives i bygget. Eksempler på det er:

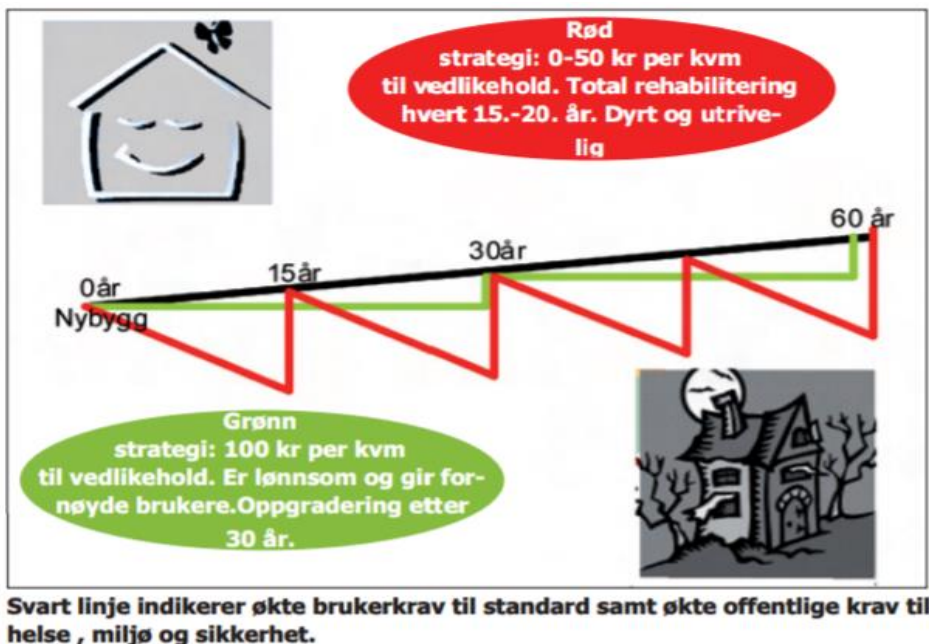
- kommuneloven med tilhørende forskrifter
- plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter
- brann- og eksplosjonsvernloven
- lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr (el-tilsynsloven)
- arbeidsmiljøloven
- forurensingsloven
- opplæringsloven
- forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)
- Forskrift om energimerking av bygninger og energivurdering av tekniske anlegg (energimerkingsforskriften for bygninger)

Kravene som er nedfelt i slike lover har betydning for utforming av nye bygg og hva som minimum må holdes vedlike i eksisterende bygg, men de regulerer ikke hvordan fylkeskommunen bør styre eller organisere eiendomsforvaltningen. Revisjonskriteriene i denne forvaltningsrevisjonen bygger derfor mest på andre anerkjente kilder. Se nedenfor.

Politiske mål

I *NOU 2004: 22 Velholdte bygninger gir mer til alle*, og i *God kommunal eiendomsforvaltning*⁴, står det at fylkeskommunen bør ha overordnede politiske mål for sin eiendomsforvaltning. De politiske målsetningene bør utformes skriftlig, klargjøre prioriteringer og økonomiske rammer, og vedtas formelt. Det vil bidra til en langsiktig og planmessig eiendomsforvaltning.

KS støtter dette og viser til at det som kjennetegner kommuner og fylkeskommuner som lykkes med eiendomsforvaltningen, er god kommunikasjon mellom politisk nivå som folkevalgt eier av byggene og administrasjonen som forvalter byggene. Ifølge KS preges eiendomsforvaltningen i noen kommuner og fylkeskommuner av brannslukking og skippertak, mens andre oppnår betydelige forbedringer gjennom en aktiv styring og en systematisk vedlikeholdsinnsats. Dette illustreres med følgende tegning:



KS anbefaler at fylkeskommunen utarbeider en helhetlig eiendomsstrategi. Strategien bør knyttes til fylkeskommunens overordnede styringsdokumenter.⁵

System for styring

Fylkesrådmannen skal lede fylkesadministrasjonen og påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak, jf. kommuneloven § 13-1.

⁴Utgitt av Direktoratet for byggkvalitet.

⁵ Kilde: *Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – en veileder for folkevalgte og rådmenn*, utgitt av KS

Det er en grunnforutsetning i kommuneloven at fylkeskommunen skal ta vare på verdiene sine. Kommuneloven skal ifølge formålsbestemmelsen i § 1-1 bidra til at fylkeskommunen er bærekraftig, effektiv og tillitsskapende.

Ifølge NOU 2004:22 bør fylkeskommunen ha et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. Et slikt system innebærer at administrasjonen planlegger aktiviteter og ressursbruk ut fra politiske vedtatte mål og økonomiske rammer, og rapporterer tilbake om grad av måloppnåelse. Oppdatert informasjon om tilstanden på byggene, utfordringer og framtidig behov for drifts-, vedlikeholds- og utviklingstiltak bør omtales slik at politisk nivå har et faglig grunnlag for politisk diskusjon og prioritering.

Med et slikt system får fylkeskommunen en informasjons- og styringslinje som sikrer politisk forankring av eiendomsforvaltningen og god systematikk i administrasjonens gjennomføring av eiendomsforvaltningen.

Basert på ovennevnte har vi laget følgende revisjonskriterier:

Revisjonskriterier:

- **Overordnede mål og strategier for eiendomsforvaltningen bør vedtas på politisk nivå.**
- **Mål for eiendomsforvaltningen bør være grunnlaget for fylkeskommunens planlegging av tiltak og prioritering av ressurser på området.**
- **Administrasjonen bør rapportere tilstand på eiendomsmassen i forhold til vedtatte mål, med forslag om prioriteringer og kostnadsoverslag.**

3.2. Politisk vedtatte mål og strategier – data

Revisjonskriterium:

- **Overordnede mål og strategier for eiendomsforvaltningen bør vedtas på politisk nivå.**

Politisk nivå i fylkeskommunen har ikke vedtatt en helhetlig og overordnet strategi for eiendomsforvaltningen.

Seksjonsleder i Eiendomsseksjonen opplyser at han ønsker å få på plass en eiendomsstrategi. Arbeidet med en strategi ble påbegynt under planleggingen av sammenslåingen, men har senere stoppet opp.

Mål for enkeltområder innen eiendomsforvaltning er omtalt i budsjett og økonomiplanene for 2020-2023 og 2021-2024 og i noen enkeltsaker i 2020.

Budsjett og økonomiplan 2020-2023

Informasjonen nedenfor er hentet fra årsbudsjettet.

Administrasjonen skal utarbeide en prosess- og framdriftsplan i første halvår 2020 som kan realisere et prosjekt kalt *Krafttak for verdiskaping gjennom grønn omstilling* (kalles gjerne Krafttak). Prosjektet omfatter hele fylkeskommunen, inkludert eiendomsforvaltningen.

Bakgrunnen for Krafttak er et svekket driftsresultat de senere årene og en forventning om reduserte inntekter i årene framover. Målsetningen med prosjektet er todelt. De skal bidra til å drive fylkeskommunen mer effektivt og frigjøre midler til nye satsningsområder særlig innen innovasjon og næringsutvikling. Målet er å redusere netto driftsresultat med 90 mill. kr og endre bruken av 160 mill. kr fram til 2023.

Årsbudsjettet omtaler mål og satsingsområder for hver sektor og seksjon. Om Eiendomsseksjonen står det at de har ansvar for 400 000 kvadratmeter. Det nevnes særskilt at seksjonen skal bistå virksomhetene med å utnytte de energieffektive løsningene som fylkeskommunen har investert i. Dette er avanserte systemer som krever særskilt fagkompetanse for å oppnå god energibesparelse.

Tidligere Telemark fylkeskommune innførte energisparingskontrakter (EPC) i perioden 2015-2018. 2019 var første hele driftsåret med full besparelse og tett oppfølging av energibruken. Tidligere Vestfold fylkeskommune har i liten grad gjennomført tilsvarende tiltak. Arbeidet startet etter sammenslåingen.

Ansvar for renhold, drift, vedlikehold og utvikling av fylkeskommunale bygg er fordelt mellom sektoren Økonomi, eierskap og styring ved Eiendomsseksjonen og flere andre sektorer. I budsjettet for 2020 omtales i liten grad hvilke målsetninger den andre sektorene har for eiendomsforvaltningen av de byggene de benytter til sine tjenestetilbud.

Budsjettforslaget ble vedtatt med enkelte endringer. Blant verbalvedtakene som direkte og indirekte angår eiendomsforvaltningen, kan det nevnes at klimamålet skal justeres til 60 prosent reduksjon innen 2030 sammenliknet med 2009-nivå, at fylkeskommunen skal utrede mulighetene for å bruke solceller i alle fylkeskommunale bygg, og at klima og miljø skal vektlegges tungt i alle anskaffelser i regi av fylkeskommunen.

Enkelt saker i 2020

Vi har gjennomgått saker som er behandlet i fylkestinget i 2020, og har funnet enkelte saker som har betydning for eiendomsforvaltningen.

Mulighetsstudie solceller, jf. sak 29/20

I saksfremlegget vises det til vedtatt verbalforslag i budsjett- og økonomiplanen 2020-2023 der det står at fylkeskommunen skal utrede bruk av solceller på alle fylkeskommunale bygg.

Det står at fylkeskommunen ikke har kompetanse til å gjennomføre en slik utredning, og fylkesrådmannen foreslår at fylkestinget bevilger 300 000 kr til å anskaffe bistand fra et konsulentselskap med kompetanse om solenergi. Fylkestinget vedtok å bevilge midler til dette formålet.

Utredning solceller på VTFKs bygg, jf. sak 125/20

I saksframlegget vises det til sak 29/20 der fylkestinget bevilget midler til å anskaffe et konsulentselskap som skulle utrede mulighetene for solceller på fylkeskommunens bygg. Utredningen er nå ferdig. Hovedkonklusjonene er at om lag halvparten av byggene ikke egner seg for solcelleanlegg, at desto større areal med solceller desto bedre økonomi, og bare ett av byggene vil kunne ha et solcelleanlegg som er lønnsomt. Det er idrettshallen ved Thor Heyerdahls videregående skole.

Fylkestinget tok saken til orientering. I tillegg ble fylkesrådmannen bedt om å følge opp utredningen med en detaljprosjektering med forslag til finansiering på Sandefjord videregående skole og Thor Heyerdahl videregående skole. Fylkesrådmannen bes også undersøke om det kan oppnås større lønnsomhet med solcelleanlegg for flere bygg.

Retningssak Krafttak, jf. 126/20

I saksframlegget vises det til vedtaket i budsjett- og økonomiplan 2020-2023 om å starte innsparings- og omstillingsprosjektet Krafttak, og til vedtaket i sak 62/20 der fylkesrådmannen bes legge fram en retnings sak for å realisere målsetningen om å oppnå et økonomisk handlingsrom på 160 mill. kr som skal gå til verdiskapende tiltak.⁶

Ifølge saksframlegget er det særlig tre områder som vil ha betydning for gjennomføring av Krafttaket. Det er tilbudsstruktur på de videregående skolene, byggherrestyring og kontraktsstrategi i driftskontrakter på fylkesveiene samt kollektivtransport.

Saken har et vedlegg kalt *Økonomisk kunnskapsgrunnlag per 3. september 2020*. Det inneholder forslag til plan for gjennomføring av Krafttaket. Planen inneholder en beskrivelse av hvordan hvert fagområde kan omstilles. Mot slutten kommer en liste over mulige tiltak. Beskrivelsene og tiltakene er utarbeidet av sektorene selv.

I avsnittet om eiendomsforvaltning står det at fylkeskommunen bør sikre en mer helhetlig forvaltning av egen eiendomsmasse på 360 000 kvadratmeter. Det vil bidra til å redusere eget klimaavtrykk og effektivisere forvaltningen av eiendomsmassen. Blant annet bør driftsoppgaver og vedlikeholdsoppgaver styres samlet. Da kan midlene brukes optimalt på hele bygningsmassen og på sikt gi besparelser. Arbeidet må gjøres i nært samarbeid med virksomhetene når det gjelder prioriteringer, kartlegging, utarbeidelse/oppfølging og gjennomføring av tiltak. Det står at bedre

⁶ I sak 62/20 får fylkestinget rapportering om status i prosjektet Krafttak. Denne rapporteringen er presentert i pkt. 3.6.1.

energiledelse, bedre drift av tekniske installasjoner og bedre renhold kan gi besparelser på 19-27 mill. kr.

Salg av fylkeskommunal eiendom, jf. sak 173/20

Innledningsvis står det at fylkestinget har vedtatt å selge fylkeshuset i Skien, Bamble videregående skole avdeling Croftholmen og Nordbyen 40, Korten i Tønsberg. I dag brukes sistnevnte av et skoletilbud kalt Kompetansebyggeren. Eiendommene skal etter planen selges i henholdsvis 2021, 2022 og 2023, og gi en samlet salgsinntekt på om lag 190 mill. kr. Midlene skal blant annet brukes til å dekke kostnadene ved å kjøpe nytt fylkeshus i Skien og bygge ut Bamble videregående skole. Salg av disse eiendommene vil redusere fylkeskommunens bygningsmasse med til sammen 24 000 kvadratmeter.

Fylkestinget vedtok å gi fylkesrådmannen fullmakt til å selge fylkeshuset i Skien. I tillegg ønsket fylkestinget å få tilbake egne saker om Croftholmen og Korten med ytterligere utredninger om framtidig bruk og eventuelt salg.

Utsatt salg av fylkeshuset i Skien, jf. sak 39/21

Fylkestinget vedtok at fylkeshuset med adresse Fylkesbakken 6, 8 og 10 ikke legges ut for salg i 2021. Fylkesrådmannen skal ta saken opp igjen i forbindelse med økonomiplan 2022-2025.

Budsjett- og økonomiplan 2021-2024

Budsjett- og økonomiplan 2021-2024 består av et saksframlegg og fire vedlegg. Saksframlegget inneholder forslag til drifts- og investeringsbudsjetter. Midlene fordeles som ramme til politisk nivå, fylkesrådmannen, utviklingsavdelingene og sektorene.

I to av vedleggene gis det generelle føringer som også får betydning for eiendomsforvaltningen.

Det ene vedlegget kalles *Økonomisk kunnskapsgrunnlag* og er identisk med vedlegget i sak 126/20, jf. beskrivelse ovenfor.

Det andre vedlegget kalles *Klimabudsjett*. Målet med klimabudsjettet er å gi de folkevalgte et samlet blikk på klimaarbeidet. Avslutningsvis i klimabudsjettet står det en tiltaksliste. Innenfor Eiendomsforvaltning nevnes 11 konkrete tiltak det skal jobbes med i 2021:

- Færder energifabrikk
- Energianalyse av bygg i Vestfold
- Smartere avfallshåndtering på fylkeshuset i Tønsberg
- Nye panelovner med sentralstyring på fylkeshuset i Tønsberg
- LED-belysning på fylkeshuset i Tønsberg
- Installasjon av varmpumpe på Haugar museum
- Nytt varmeovner og varmestyringssystem på Midgard vikingsenter
- Etterisolere tak på Notodden videregående skole
- Nytt aggregat på Sande videregående skole

- Oppgradere teknisk anlegg på Nome og Porsgrunn videregående skoler
- Bygge solcelleanlegg på Thor Heyerdahl videregående skole

Et tredje vedlegg kalles *Beskrivelse av sektorer og utviklingsenheter*. Her omtales hver av dem under overskriftene: ambisjoner, omtale av sektorområdet og prioriterte oppfølgingsområder.

Avsnittet om Økonomi, styring og eierskap innleder blant annet med at fylkeskommunen forvalter og vedlikeholder en samlet bygningsmasse på 360 000 kvadratmeter.

I omtalen av hvert sektorområde, står det at Eiendomsseksjonen har ansvar for å planlegge og gjennomføre vedlikeholds- og investeringsbehov ved fylkeskommunens bygningsmasse. Ambisjonen er at bygningsmassen skal framstå som gode for ansatte, elever og innbygger. I tillegg skal energibruk og miljøhensyn være viktig elementer i planlegging av nybygg og vedlikeholdsprosjekter.

Avsnittene om ambisjoner og prioriterte oppfølgingsområder, gjelder hele Økonomi, styring og eierskap og er generelt formulert. Eksempelvis har sektoren ambisjoner om å ha god økonomistyring, og skal prioritere utvikling av et helhetlig politisk og administrativt styringssystem.

I saksframlegget foreslår fylkesrådmannen blant annet at Klimabudsjettet vedtas slik det framgår av vedlegget, og at retningsvedtaket for Krafttak, jf. fylkestingssak 126/20, legges til grunn for det videre arbeidet med innsparing og omstilling.

Som nevnt tidligere er ansvar for renhold, drift, vedlikehold og utvikling av fylkeskommunale bygg fordelt mellom sektoren Økonomi, eierskap og styring ved Eiendomsseksjonen og flere andre sektorer. De andre sektorene omtaler heller ikke i budsjettet for 2021 hvilke målsetninger de har for eiendomsforvaltningen av de byggene de benytter til sine tjenestetilbud.

Fylkestinget vedtok de foreslåtte økonomiske rammene med enkelte endringer.

3.3. Revisors vurdering

Revisjonskriterium:

- **Overordnede mål og strategier for eiendomsforvaltningen bør vedtas på politisk nivå.**

God kommunikasjon mellom fylkestinget som folkevalgt eier av fylkeskommunens eiendomsmasse og administrasjonen for forvalter av byggene, anses gjerne som et kjennetegn på fylkeskommuner med god eiendomsforvaltning.

Fylkestinget har ikke vedtatt en helhetlig og overordnet strategi for eiendomsforvaltningen.

Det er imidlertid gitt enkelte styringssignaler for eiendomsforvaltningen i sentrale styringsdokumenter som budsjett- og økonomiplan. Signalene er særlig knyttet til tiltak for energisparing og reduksjon av klimaavtrykk. I tillegg er det gitt signaler om å vurdere endringer i organiseringen av eiendomsforvaltningen.

Det er å tråd med NOUen og KS sine anbefalinger å gi politiske styringssignaler om eiendomsforvaltningen i sentrale styringsdokumenter, men de signalene som gis av politisk nivå i Vestfold og Telemark omfatter kun deler av eiendomsforvaltningen og har et noe kortsiktig perspektiv. Andre strategiske områder som eksempelvis hvordan ta vare på fylkeskommunens verdier i fast eiendom i et langsiktig perspektiv, hva vil være innbyggernes framtidige arealbehov, eller hva skal til for å utvikle en ressurseffektiv eiendomsforvaltning, er ikke omtalt. Den politiske styringen i fylkeskommunen er med andre ord ikke fullt i tråd med anbefalingene i NOUen og fra KS.

3.4. System for planlegging og styring – data

Revisjonskriterium:

- **Mål for eiendomsforvaltningen bør være grunnlaget for fylkeskommunens planlegging av tiltak og prioritering av ressurser på området.**

3.4.1. Handlingsrom for direktører og seksjonsledere – delegasjonsreglement

I delegasjonsreglementet for Vestfold og Telemark fylkeskommune, står det at fylkesrådmannen delegerer sin myndighet til det enkelte ledernivå innenfor hvert nivå's ansvarsområde med enkelte presiseringer.

På ledernivå 1 er hver direktør delegert fylkesrådmannens myndighet på sitt ansvarsområde med mindre annet følger av lover eller vedtak. På neste ledernivå er seksjonsledere delegert et tilsvarende ansvar for oppgaver og budsjettrammer som er lagt til egen seksjon. Seksjonsleder er i tillegg delegert personalansvar for ansatte i egen seksjon.

Ledere som har fått fullmakt gjennom delegasjonsreglementet kan delegere videre til enkeltpersoner. Denne delegeringen må være skriftlig og kan ikke delegeres ytterligere.

3.4.2. Styringsdokumenter

Budsjettrammer

Driftsbudsjett

Fylkestinget har vedtatt rammer for driftsbudsjett for hver sektor/utviklingsenhet og hver seksjon for årene 2020 og 2021. Driftsbudsjettet til Eiendomsseksjonen skal dekke lønn- og

personalkostnader til ansatte i seksjonen, drift og vedlikehold av fylkeshusene og utgifter til forvaltning av fylkeskommunens eiendommer.

Flere sektorer i fylkesadministrasjonen disponerer over driftsbudsjettet midler som skal gå til renhold, drift og vedlikehold. I budsjettene for 2020 og 2021 ble det avsatt om lag 40 mill. kr til drift og vedlikehold av skolebygg. Midlene disponeres av Opplæring og folkehelse. I 2020 ble om lag 30 mill. fordelt til ulike tiltak i samråd med Eiendomsseksjonen og de videregående skolene. I 2021 ble hele beløpet fordelt i samråd med disse aktørene.

Midler til renhold, drift og vedlikehold av tannklinikken og kulturbyggene disponeres av henholdsvis Tannhelse og forebygging og Kultur, regional identitet, idrett og frivillighet.

Investeringsbudsjett

Eiendomsseksjonen disponerer en samlet pott som skal gå til mindre utviklings-/rehabiliteringstiltak på alle eide bygg som kan dekket over investeringsbudsjettet. Midlene er avsatt i investeringsbudsjettet. Seksjonen disponerer også prosjektrammer som er avsatt til større byggeprosjekter.

Ifølge årsbudsjettet for 2020 skal samlepotten gå eksempelvis til mer pedagogiske og effektive skolelokaler, til oppgradering av brann og tekniske anlegg, og til renovering av bygg og universell utforming. Signalene i årsbudsjettet for 2021 er at midlene skal fordeles etter følgende prioriteringer: oppgradere brann og tekniske anlegg, renovere bygg, gjøre skolebygg mer funksjonelle og sikre universell utforming. For begge årene skal fordelingen av midler gjøres i nært samarbeid med virksomhetene.

Samlepotten for 2020 var 17 mill. kr. Summen er lavere enn årene før fordi 10 mill. kr ble trukket ut og øremerket til ny profilering og skilting av den nye sammenslåtte fylkeskommunen. Vi viser også til at fylkestinget vedtok en tiltakspakke for oppgradering bygg på 25 mill. kr ved behandlingen av første tertialrapport, se omtale i pkt. 3.6.1. Samlepotten for 2021 er på 31 mill. kr. Om lag 4 mill. kr er avsatt til ombygging av skolelokaler. I tillegg er det avsatt nesten 7 mill. kr til en egen tiltakspakke for oppgradering av eiendom. Dette er en videreføring av en ordning som ble vedtatt under behandlingen av første tertialrapport i 2020. se pkt. 3.6.1. for en nærmere beskrivelse.

Styringsdokumenter for Økonomi, styring og eierskap

Vi spurte om det for Økonomi, styring og eierskap er utarbeidet et mer operativt handlingsprogram/årsplan enn fylkeskommunens årsbudsjett for årene 2020 og 2021. Vi fikk vite at det ikke er utarbeidet et slik dokument som gjelder for hele sektoren, men at hver seksjon lager egne årsplaner.

Styringsdokumenter for Eiendomsseksjonen

Helhetlige systemer for styring av eiendomsforvaltningen

Kvalitetssystem

Fylkeskommunalt Eiendomsforum (FEF)⁷ har utarbeidet et kvalitetssystem kalt KS-plan. Vestfold og Telemark fylkeskommune har bestemt at de skal bruke dette systemet. Systemet inneholder forslag til prosedyrer og maler for hvert steg i en byggeprosess – til bruk i en lokal KS-plan.

Eiendomsseksjonen i Vestfold og Telemark fylkeskommune bestemte tidlig i 2020 at de ønsket å bruke dette kvalitetssystemet. Vi får opplyst tidlig i mars 2021 at det gjenstår en del arbeid før Eiendomsseksjonen har utarbeidet en lokal KS-plan.

FDVU-systemer

Tidligere Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune hadde hver sine FDVU⁸-systemer – henholdsvis Plania og Facilit FDVU. Bruken av disse systemene ble videreført etter sammenslåingen. Det er planer om å kjøpe nytt FDVU-system i løpet av første halvår i 2021. Etter planen skal dette være et felles system for hele Eiendomsseksjonen og for virksomhetene.

Bruken av Plania i Vestfold og Facilit FDVU i Telemark var og er noe forskjellig. Vi får opplyst at Plania først og fremst brukes av driftspersonellet ute i virksomhetene, men i liten grad av ansatte i Eiendomsseksjonen. Enkelte grunnlagsdokumenter som eksempelvis oversikt over eide eiendommer i Vestfold er lagt inn i Plania, mens tilstandsvurderinger og årlige vedlikeholdsplaner utarbeidet av Eiendomsseksjonen er ikke lagt inn. Enkelte videregående skoler benytter Plania til å legge inn og følge opp lokale vedlikeholdsplaner.

Vi får opplyst at mange dokumenter som gjelder byggene som ligger i Vestfold, og som er utarbeidet av eller benyttes av ansatte i Eiendomsseksjonen, er lagret i egne mapper. Disse mappene er navngitt etter ansatte i seksjonen.

Kommunikasjonen mellom virksomhetene i Vestfold og ansatte i Eiendomsseksjonen med ansvar for bygg i denne delen av fylket om blant annet ulike drifts-, vedlikeholds- eller utviklingsbehov, foregår via Teams, e-post og telefon.

Opplysninger om bygg som ligger i Telemark, er lagt inn i Facilit FDVU. Eksempelvis inneholder Facilit FDVU byggetegninger og informasjon om byggeår, materialbruk, byggteknisk tilstand og energibruk om hvert eide bygg. Opplysninger om alle inn- og utleiekontrakter ligger også i Facilit FDVU. I tillegg finnes det oversikt over innmeldte drifts-, vedlikeholds- eller utviklingsbehov, periodiske kontroller, vedtatte tiltak og gjennomførte tiltak.

⁷ Fylkeskommunalt Eiendomsforum består av alle landets fylkeskommuner, og som formål å bidra til god bygg- og eiendomsforvaltning.

⁸ FDVU er forkortelse for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling.

Alle ansatte i Eiendomsseksjonen og enkelte ansatte ute på hver virksomhet har tilgang til Facilit FDVU. Den som er kontaktperson⁹ for et bygg som ligger i Telemark, har ansvar for at informasjon om bygget holdes oppdatert i Facilit FDVU. Vedkommende har også ansvar for å legge inn innmeldte behov for vedlikehold eller utvikling/rehabilitering. Dersom virksomhetene ser behov for tiltak, skal dette meldes via et meldesystem i Facilit FDVU. Kontaktpersonen skal følge opp dette.

Helhetlig system for styring av vedlikehold og utvikling/rehabilitering

Rutine for prosjektgjennomføring – årlige vedlikeholds- og investeringsprosjekter i Eiendomsseksjonen

Rutinen gjelder for alle vedlikeholds- og investeringsprosjekter i Eiendomsseksjonen, og skal bidra til at prosjektene gjennomføres enhetlig og innenfor gjeldende lover.

Rutinen er inndelt i kapitlene planlegging, anskaffelser, gjennomføring og avslutning. Vi har sett nærmere på kapitlet om planlegging. Her nevnes blant annet tiltak som er innført tidligere. Eksempelvis skal alle virksomheter ha en fast kontaktperson i Eiendomsseksjonen, alle henvendelser fra virksomhetene skal gå til denne kontaktpersonen, det skal holdes møte med virksomhetene hver måned, og møtene skal ha en fast minimumsagenda. I kapitlet omtales også tiltak som er innført tidligere, men som nå settes mer i system. Eksempelvis skal det utarbeides 4-årsplaner for alle bygg. Disse planene skal rulleres årlig, alt planarbeid skal gjøres i FDVU-systemet, og nye vedlikeholds- og investeringsbehov for hvert bygg skal registreres fortløpende i FDVU-systemet.

Det er i tillegg utarbeidet et årshjul for planlegging. Eksempelvis står det at budsjettarbeidet skal starte i august, at det være en gjennomgang av innkjøpsplan med Team anskaffelser i september, og at virksomhetene må gi tilbakemelding på foreslått budsjett i løpet av oktober.

Til slutt i rutinen kommer en liste over dokumenter med litt ulik funksjon, eksempelvis sjekklister, skjemaer, planer, veiledere osv. Noen av dokumentene skal fylles ut i hvert prosjekt mens andre gir ytterligere råd og veiledning om gjennomføring av byggeprosjekter. Eksempler på førstnevnte er Prosjektskjema – Oppstart, Sjekkliste for investeringsprosjekter¹⁰, SHA-plan¹¹ og

⁹ Ansvar og oppgaver for kontaktpersonene beskrives i avsnittet nedenfor kalt *Helhetlig system for styring av vedlikehold og utvikling/rehabilitering* og i pkt. 4.4.1.

¹⁰ Høsten 2020 utarbeidet Eiendomsseksjonen *Sjekkliste for investeringsprosjekter i henhold til KRS nr. 4*. Sjekklisten bygger på Kommunal regnskapsstandard nr. 4. Sjekklisten inneholder 10-12 spørsmål. Svarene klargjør om et tiltak kan regnes som investering eller må dekkes over driftsbudsjettet.

I forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning klargjøres det hvilke tiltak som kan dekkes over investeringsbudsjettet og hvilke som må tas over driftsbudsjettet. Ifølge §§ 2-1 og 2-3 skal utgifter til drift og vedlikehold av varige driftsmidler regnes som utgifter til drift, mens utgifter til vesentlige og varige påkostninger skal regnes som utgifter til investering i driftsmidler.

¹¹ SHA-plan er en plan for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø. I § 7 i byggherreforskriften står det at før oppstart i et byggeprosjekt skal det foreligge en skriftlig SHA-plan.

Prosjektskjema – Sluttrapport. Eksempler på sistnevnte er fylkeskommunes seriositetsbestemmelser, fylkeskommunes anskaffelsesstrategi og konteringsveiledere.

Ett av dokumentene som det vises til i rutinen, er en sjekkliste for å avgjøre om et tiltak kan dekkes over investeringsbudsjettet eller må dekkes av driftsbudsjettet. Sjekklisten bygger på KRS nr. 4¹², og inneholder flere spørsmål. Svarene avgjør hvilket budsjett som skal brukes. Sjekklisten ble tatt i bruk høsten 2020. Blant annet ble den brukt da vedlikeholdsplanene¹³ for 2021 ble utarbeidet, og det skulle avgjøres med hvilke budsjetter de ulike tiltakene skulle finansieres.

Rutinen for prosjektgjennomføring ble ferdigstilt og tatt i bruk i mars 2021. Enkelte av dokumentene det vises til avslutningsvis i rutinen er utarbeidet samtidig med rutinen, mens andre er utarbeidet tidligere.

Oversikts- og styringsdokumenter for forvaltning

Eiendomsseksjonen har egne oversikts- og styringsdokumenter for forvaltning av fylkeskommunens eiendomsmasse. Eksempler på det er:

Oversikt over innleide bygg til tannklinikker

Det er utarbeidet en oversikt over alle tannklinikkene i sammenslåtte fylket. Vi har mottatt en versjon som sist ble oppdatert i oktober 2020. Den inneholder en rekke opplysninger om byggene. Eksempelvis navn på klinikk, adresse, type konstruksjon, brann- og innbruddssikring, leiesum og navn på utleier.

Oversikt over andre innleide bygg

Oversikten viser hvilke bygg som er leid inn av den enkelte virksomhet. Eksempelvis har ganske mange av de videregående skolene i Telemark leid inn idrettshaller eller idrettsanlegg. I et merknadsfelt i oversikten står det at hver leieavtale skal overføres til fylkeskommunen.

Vi har mottatt en versjon som er datert 01.12.20. Oversikten inneholder navn på hver leietaker, på utleier, formål med det innleide bygget, sted og når leiekontrakten går ut. Det synes som oversikten er komplett for bygg som er leid i Telemark, men ikke for bygg som er leid i Vestfold. Vi får opplyst at Eiendomsseksjonen arbeider med å skaffe full oversikt over innleieavtaler i Vestfold.

Status forvaltning

Dokumentet *Status forvaltning* inneholder informasjon om pågående saker i det sammenslåtte fylket og holdes jevnlig oppdatert. Sakene er fordelt på tre områder; forvaltning – særlig kjøp og salg av eiendommer, leieavtaler og forsikring. Hver sak beskrives kort, og fargekoder angir om sakene er ferdig, er i en avsluttende fase, bør prioriteres denne måneden, eller ikke er påbegynt ennå. Det står også hvem i Eiendomsseksjonen som er ansvarlig for den enkelte sak.

¹² KRS nr. 4 er utarbeidet av Foreningen for god kommunal regnskapsskikk, og er en av flere kommunale regnskapsstandarder. KRS nr. 4 gjelder avgrensning mellom driftsregnskap og investeringsregnskap.

¹³ Beskrives nærmere i pkt. 3.4.2.

Vi får opplyst at det FDVU-systemet som skal anskaffes, skal være et verktøy for forvaltningen av fylkeskommunens eiendomsmasse, inkludert arbeid knyttet til avtaler, forsikringer, matrikkelinformasjon o.l.

Styringsdokumenter for vedlikehold

Eiendomsseksjonen utarbeider årlige vedlikeholdsplaner og planer for større investeringsprosjekter. Vi får opplyst at vedtatt årsbudsjett angir de økonomiske rammene for planene.

Tiltakene i vedlikeholdsplanene finansieres med midler både fra driftsbudsjettet og investeringsbudsjettet, og utarbeides i samråd med leder for Sektorutvikling i Opplæring og folkehelse og med virksomhetene. Leder for eiendomsseksjonen opplyser at valg av tiltak skal gjøres etter følgende prioritering:

1. Sikre liv og helse
2. Ivareta lovpålagte oppgaver
3. Iverksette tiltak dersom det er fare for følgeskader.

I 2020 utarbeidet Eiendomsseksjonen en vedlikeholdsplan for byggene i Vestfold og en for byggene i Telemark. Det samme ble gjort for 2021. Planene ble utarbeidet på samme måte som før sammenslåingen. Vi får opplyst at når fylkeskommunen får på plass et felles FDVU-system, vil de lage årlige vedlikeholdsplaner mer likt.

Vedlikeholdsplaner for Vestfold

Vedlikeholdsplanene for 2020 og 2021 inneholder oversikter over prioriterte tiltak med antatt kostnadsramme og prosjektnummer¹⁴ per tiltak. De inneholder også fordeling av øvrige midler til drift- og serviceavtaler og til uforutsett vedlikehold.

I tillegg har vedlikeholdsplanene mer detaljerte opplysninger om vedlikeholdsbehov for hvert bygg. Det gis opplysninger om når vedlikeholdsbehovet ble registrert, om tiltaket må finansieres over driftsbudsjett eller kan tas over investeringsbudsjett, samt en vurdering av tilstand, prioritet og kostnad. De årlige vedlikeholdsplanene bygger i stor grad på opplysningene i denne delen av vedlikeholdsplanen. Andre kilder til de årlige virksomhetsplanene er en tilstandsvurdering av alle fylkeskommunale bygg i Vestfold fra 2016 og innspill fra virksomhetene.

Vedlikeholdsplaner for Telemark

Vedlikeholdsplanene for 2020 og 2021 ligger i Facilit FDVU. Det lages to planer per år.

Den ene planen inneholder drifts- og vedlikeholdstiltak som skal gjennomføres på den enkelte videregående skole og på Øitangen gård på Jomfruland.¹⁵ Disse tiltakene dekkes over

¹⁴ Hver virksomhet er tildelt et eget prosjektnummer. Dette nummeret er direkte knyttet til fylkeskommunens økonomisystem VISMA.

¹⁵ DNT Telemark betaler 200 000 kr i leie per år. Disse midlene brukes til vedlikehold på Øitangen gård.

driftsbudsjettet. Eventuelle tiltak på andre fylkeskommunalt eide bygg som fylkeshusene i Skien er ikke omtalt. Det står også hvem i Eiendomsseksjonen som er ansvarlig for hvert tiltak, hvilken type tiltak det er etter NS 3451¹⁶, hva slags fagområde tiltaket hører innunder (eksempelvis bygg, sanitær, eller maling og gulvbelegg) og prosjektnummer.

Den andre planen er bygget opp på samme måte, men viser hvilke tiltak som skal gjennomføres og dekkes med investeringsmidler.

Det er ikke gjort tilstandsanalyser av byggene i Telemark. De prioriterte tiltakene bygger på Eiendomsseksjonens og virksomhetenes kjennskap til byggene.

Vi får opplyst at det lages 4-årig vedlikeholdsplaner i Facilit FDVU. Som eksempel har vi mottatt en plan for Nome videregående skole, avdeling Søve.¹⁷ Den gjelder for årene 2018-2021 og inneholder en liste over vedlikeholdstiltak. Det står hva som må utbedres eller byttes ut, når tiltaket er tatt inn i planen og kostnadsramme.

Drift- og serviceavtaler

Før sammenslåingen hadde Eiendomsseksjonen inngått drift- og serviceavtaler med private leverandører for alle fylkeskommunalt eide bygg i Telemark. I Vestfold var mange slike avtaler inngått av virksomhetene. Inngåelse og oppfølging av drift- og serviceavtalene for alle eide bygg i hele fylkeskommunen er nå overtatt av Eiendomsseksjonen. Avtalene gjelder vanligvis årskontroller av tekniske anlegg som heis, brannvern, ventilasjon, elektro og vann, avløp og sanitær. I tillegg til kontroll, skal de private leverandørene gjøre enkelte utbedringer og rapportere til fylkeskommunen om feil eller mangler.

Vi får opplyst at disse avtalene er en viktig del av driften og vedlikeholdet av byggene. Det er vanlig at driftspersonell på bygget deltar i de årlige kontrollene. Av og til deltar kontaktpersonen i Eiendomsforvaltning også.

Eiendomsseksjonen utarbeider ikke andre årsplaner for sin virksomhet.

¹⁶ NS 3451 er en standard for byggbeskrivelser som omfatter de fysiske delene av bygg og tilhørende utvendige anlegg.

¹⁷ Vi legger til grunn at 4-årsplanen for Søve er et typisk eksempel på en slik plan.

3.5. Revisors vurdering

Revisjonskriterium:

- **Mål for eiendomsforvaltningen bør være grunnlaget for fylkeskommunens planlegging av tiltak og prioritering av ressurser på området.**

Energieffektivisering og klimavennlige tiltak er gitt særlig høy prioritet i vedtatte årsbudsjetter for 2020 og 2021. Eiendomsseksjonens årsplaner inneholder enkelte slike tiltak, men det framgår ikke om dette er gjort for å svare opp politiske styringssignaler. Vi finner ikke tiltak i planene for 2021 som samsvarer med tiltakene i 2021-årsbudsjettets vedlegg om klimabudsjett, se omtale pkt. 3.2.

Det synes som tilstandsvurderinger om byggene i Vestfold og opparbeidet kunnskap om byggene i Telemark i større grad legges til grunn ved utarbeidelse av årlige vedlikeholdsplaner, enn politiske styringssignaler. Det er rimelig å tro at det ligger gode byggefaglige vurderinger til grunn for valg av tiltak som tas inn i vedlikeholdsplanene, men det framstår som mangelfullt at Eiendomsseksjonen ikke har vært tydelige på hvordan politiske styringssignaler skal følges opp i egne årsplaner.

Det synes som arbeidet med å samkjøre forvaltningen av eiendomsmassen har kommet lenger etter sammenslåingen, enn samkjøringen av vedlikehold og utvikling/rehabilitering.

Revisjonen ser positivt på at Eiendomsseksjonen skal anskaffe et felles FDVU-system, og har utarbeidet et årshjul for planlegging. Det er også positivt at det er rutine for gjennomføring av vedlikeholds- og investeringsprosjekter, og at Eiendomsseksjonen har planer om å bruke prosesser og maler for gjennomføring av slike prosjekter som er utarbeidet av eget fagmiljø. Samlet bør dette kunne bidra til en mer enhetlig og kvalitetssikret styring av eiendomsforvaltningen.

3.6. System for rapportering – data

Revisjonskriterium:

- **Administrasjonen bør rapportere tilstand på eiendomsmassen i forhold til vedtatte mål, med forslag om prioriteringer og kostnadsoverslag.**

3.6.1. Rapportering til fylkestinget

Tertialrapportering på budsjett for 2020

Fylkestinget behandlet første tertialrapport (status per 30. april) i møte 16.06.20, sak 61/20, og andre tertialrapport (status per 31. august) i møte 3. november 2020, sak 135/20.

I første tertialrapport står det at Økonomi, styring og eierskap skal utvikle et helhetlig politisk og administrativt styringssystem. Styringssystemet skal sikre måloppnåelse, regeletterlevelse og bidra til kvalitet i styringsinformasjon og rapportering. Sektoren har også ansvar for å lede prosjektet Krafttak.

Eiendomsseksjonen rapporterer at de skal samarbeide med Sektorutvikling i Opplæring og folkehelse om å utvikle felles praksis for kartlegging, prioritering og utførelse av vedlikeholds- og serviceoppdrag. I tillegg skal 2020 benyttes til å bygge et felles kvalitetssystem for eiendomsforvaltningen¹⁸ og til å velge ett nytt fagsystem for forvaltning, drift og vedlikehold og utvikling (ofte forkortet FDVU) som skal brukes på alle bygg i fylkeskommunen.

I andre tertialrapport rapporterer Eiendomsseksjonen i all hovedsak om økonomisk status. Det står blant annet at årets prognoser for investeringer viser lavere aktivitet enn i første tertial. Den budsjetterte samlepotten på 17 mill. kr som var avsatt til årlig investeringer på bygg, er redusert til 13 mill. kr. Årets mindreforbruk skyldes kapasitetsutfordringer og samkjøring av ny organisasjon.

Fylkestinget bevilget 25 mill. kr til en egen tiltakspakke for oppgradering av bygg ved behandling av første tertial¹⁹. Eiendomsseksjonen har kartlagt og prioritert alle tiltak som kan gjennomføres med midlene fra tiltakspakken, og har startet arbeidet med å utarbeide konkurransegrunnlag for de fleste prosjektene. I andre tertial rapporteres det at et kan gjennomføres tiltak for om lag 18 mill. kr i 2020. Det vises til at aktivitetsnivå og framdrift i disse prosjektene er styrt av tilgjengelige ressurser og antall rådgivere i seksjonen.

Vi får opplyst våren 2021 at ganske få av tiltakene som skal finansieres med midler fra tiltakspakken ble gjennomført i 2020. Midlene og gjennomføringen er overført til 2021.

Ansvar for renhold, drift, vedlikehold og utvikling av fylkeskommunale bygg var fordelt mellom sektoren Økonomi, eierskap og styring ved Eiendomsseksjonen og flere andre sektorer. Tertialrapportene for 2020 inneholder i liten grad informasjon fra de andre sektorene om eiendomsforvaltningen av de byggene de benytter til sine tjenestetilbud.

¹⁸ Se pkt. 3.4.2. for en nærmere beskrivelse av dette kvalitetssystemet.

¹⁹ Tiltakspakken for oppgradering av bygg er en del av fylkeskommunens tiltakspakke mot korona. Bakgrunn for saken er fylkesrådmannens redegjørelse for fylkestinget 31. mars om mulige tiltak som kan gjennomføres for å begrense effektene av koronapandemien for private bedrifter. Fylkestinget har behandlet tiltakspakken mot korona som egen sak, jf. er også behandlet som egen sak 64/20. Saksframlegget inneholder en liste på over 20 tiltak som er gjennomført. Ett av dem er at Eiendomsseksjonen har forsert vedlikehold for 40 mill. kr. Dette er innenfor de fullmaktene budsjettet gir fylkesrådmannen. Det står også at alle fylkeskommunale bygg er kartlagt, og at kartleggingen viser et behov utover årlige budsjetter på 57 mill. kr til vedlikehold og 62 mill. kr til oppgradering. Tiltakene retter seg særlig mot energisparing, klima og tekniske installasjoner. Dette har lenge vært viktige tiltak for virksomhetene, men en har ikke kunnet prioritere dem tidligere.

Oppfølging av verbalvedtak i budsjett 2020 – tertialrapporter

Fylkesrådmannen har rapportert tertialvis på oppfølging av verbalvedtakene fra budsjett for 2020. Fylkestinget behandlet disse tertialrapportene i sak 63/20 og 145/20 i henholdsvis juni og november. Vi nevner de verbalvetakene som har betydning for eiendomsforvaltningen.

Verbalvedtak 1 – klima

I vedtaket står det at klimamålet har blitt justert til 60 prosent reduksjon innen 2030 sammenliknet med 2009-nivå. I begge tertialrapportene står det at arbeidet følges opp gjennom regional planstrategi, gjennom samarbeid med kommunene i et eget klima- og energinettverket, og innad i fylkeskommunen gjennom tverrsektorielt samarbeid klimaregnskap og klimabudsjett.

Verbalvedtak 5 – solceller

Oppdraget var å utrede mulighetene for bruk av solceller på fylkeskommunale bygg skal utredes. I første tertialrapport står det at fylkeskommunen har anskaffet et privat rådgivningsselskap og at selskapet kan starte kartleggingen i mai. I andre tertialrapport står det at fylkesrådmannen vil framlegge en egen sak til fylkestinget i september om utredning av solceller på fylkeskommunale bygg.

Verbalvedtak 7 – miljøvennlige innkjøp

I vedtaket står det at klima og miljø skal vektes tungt i alle anskaffelser, og klimaavtrykk skal innarbeides i anskaffelsesreglene og seriositetsbestemmelsene. I første tertial rapporteres det at det arbeides med en helhetlig klimastrategi hvor disse klimakravene skal inngå i seriositetsbestemmelsene, anskaffelsesstrategien, byggreglementet og investeringsreglementet. I andre tertial står det at entreprenørbransjen er bedt om innspill til utslippsfrie byggeplasser. I tillegg skal det orienteres i Hovedutvalg for klima, areal og plan om videre oppfølging av verbalvedtaket i september.

Rapportering til fylkestinget – enkeltsaker

Statusrapport om prosjekt Krafftak for verdiskaping gjennom grønn omstilling, jf. sak 62/20

I statusrapporten om prosjekt Krafftak redegjøres det for de ulike prosjektfasene: åpningsfasen, vurderingsfasen og lukkefasen. Åpningsfasen skal brukes til å framskaffe kunnskap og kartlegge handlingsrom, og pågår på rapporteringstidspunktet. Rapporten inneholder flere aktuelle tiltak, eksempelvis innen eiendomsforvaltning. Det foreslås tiltak for mer effektivt renhold, drift og vedlikehold av bygg. Beslutningene om hvilke tiltak som skal gjennomføres skal tas i neste fase.

Ny rapporteringsrutine

Sektor Opplæring og folkehelse skal begynne å rapportere jevnlig til Hovedutvalg for utdanning og kompetanse i løpet av første halvår 2021. Rapporteringen skal blant annet inneholde informasjon om større pågående byggeprosjekter. På sikt kan det være aktuelt å rapportere om mindre utviklings- og rehabiliteringsprosjekter også.

3.6.2. Kommunikasjonslinjer internt i Økonomi, styring og eierskap

I intervjuer får vi opplyst følgende:

Alle sektorene og seksjonene i fylkesadministrasjonen har en fast kontaktperson i Økonomiseksjonen. Eiendomsseksjonen rapporterer på bruken av de midlene de disponerer over investeringsbudsjettet til seksjonens kontaktperson i Økonomiseksjonen.

Gjennom 2020 hadde direktøren for Økonomi, styring og eierskap og alle seksjonslederne i statusmøter hver morgen. Møtene varte om lag ½ time og hadde et uformelt preg. Det ble ikke utarbeidet dagsorden eller skrevet referat. Møtene ble i hovedsak brukt til avklaringer med direktøren. Ledergruppen i Økonomi, styring og eierskap hadde også enkelte formelle møter. Etter planen skulle det vært slike møter hver måned, men i praksis har det blitt sjeldnere.

Fra årsskifte 2020/2021 gjennomføres det ledermøte hver 14. dag. I tillegg har ledergruppen egne møter når større saker/temaer skal diskuteres. Beslutninger fra de mer formelle ledermøtene blir kommunisert ut til resten av sektoren i egne seksjonsmøter eller via e-post.

Eiendomsseksjonen har møte hver uke og her deltar alle ansatte i seksjonen. Vanlige/faste temaer er informasjon fra fylkesrådmannens ledergruppe og sektorens ledergruppe, gjennomgang av sluttnotater for gjennomførte prosjekter, og informasjon fra hver ansatt om status i egne prosjekter. Alle ansatte kan melde inn saker på forhånd eller ta opp saker direkte i møte. Det skrives ikke referat fra disse møtene.

Seksjonsleder har i tillegg møter hver uke med ansatte henholdsvis i Tønsberg og Skien. Møtene brukes til gjennomgang av pågående prosjekter og faglige diskusjoner. Det skrives ikke referat fra disse møtene.

Seksjonsleder har møte med dem som jobber med forvaltning av fylkeskommunens eiendomsmasse hver måned. I møtene gjennomgås status for pågående arbeid og videre arbeid avklares. I møte gjennomgås og oppdateres dokumentet Status Forvaltning, se pkt. 3.4.2. for en nærmere beskrivelse.

Seksjonsleder har regelmessige møter med direktør for Økonomi, styring og eierskap. Her drøftes og tas det beslutninger om saker omtalt i dokumentet Status forvaltning.

3.7. Revisors vurdering

Revisjonskriterium:

- **Administrasjonen bør rapportere tilstand på eiendomsmassen i forhold til vedtatte mål, med forslag om prioriteringer og kostnadsoverslag.**

NOU 2004:22 anbefaler at rapportering på tilstand inngår i planleggings- og styringssystemene for eiendomsforvaltningen. Tilstandsrapporteringen bør blant annet omfatte informasjon om byggteknisk tilstand, energibruk og hvor godt arealet utnyttes.

Den nye fylkeskommunen har eksistert i litt over ett år, og det gir et noe tynt faktagrunnlag for våre vurderinger.

I 2020 rapporterte administrasjonen i fylkeskommunen til politisk nivå på tildelt økonomisk ramme for hver sektor og seksjon. Blant annet gis det informasjon om at investeringsrammen som forvaltes av Eiendomsseksjonen ble nedjustert. Nedjusteringen ble gjort selv om Eiendomsseksjonen rapporterte at det er bygningsfaglig behov for disse midlene. Det ble rapportert at årsaken til nedjusteringen var manglende kapasitet til å gjennomføre alle oppgraderingstiltak det var midler til.

I pkt. 3.2. så vi at politisk nivå vedtok enkelte politiske målsetninger for eiendomsforvaltningen. Målene rettet seg særlig mot energisparing og klimavennlige tiltak. Enkelte målsetninger var overordnede og langsiktige mens andre tiltak var helt konkrete. Eksempelvis mottok fylkestinget rapportering på arbeidet med solcellepanel på fylkeskommunale bygg. Ellers ble det i liten grad rapportert på grad av måloppnåelse. Dette framstår som mangelfullt.

Politisk nivå har ikke mottatt rapportering om byggenes tilstand, arealutnyttelse eller energibruk. De er heller ikke gjort kjent med utfordringer, risikoområder eller krevende prioriteringer innen eiendomsforvaltningen. Samlet sett synes det som politisk nivå i fylkeskommunen får lite informasjon om eiendomsforvaltningen. Det kan gjøre det vanskelig å skape politisk forståelse for hvilken betydning eiendomsforvaltningen har for kvaliteten og funksjonaliteten på fylkeskommunale bygg.

Det er en etablert møttestruktur i Økonomi, service og eierskap og i Eiendomsseksjonen. Blant annet synes mandagsmøtene i Eiendomsseksjonen og de månedlige møtene med om forvaltningstemaer å fungere som arenaer for å rapportere på status i ulike prosjekter, drøfte ulike utfordringer og ta beslutninger. Seksjonsleder kan også drøfte slike saker med sin nærmeste leder eller i ledermøtene i Økonomi, service og eierskap.

Å involvere andre ansatte og leder i Eiendomsseksjonen og eventuelt ledergruppa i Økonomi, service og eierskap, kan være et viktig bidrag til holde framdrift i prosjekter og sikre gode

løsninger. Samtidig gir mangelen på skriftlighet etter slike møter risiko for uklarheter om hvilke beslutninger som er tatt og plassering av ansvar for oppfølging av beslutningene.

4. Verdibevarende vedlikehold

Har Vestfold og Telemark fylkeskommune tiltak for å sikre et godt verdibevarende vedlikehold av bygningene sine?

4.1. Revisjonskriterier

I NOU 2004:22 defineres god eiendomsforvaltning slik:

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

I NOU 2004:22 pekes det på særlig tre forhold som har betydning for om eiendomsforvaltning både ivaretar brukernes behov og opprettholder realverdiene i eiendommene innenfor en gitt økonomisk ramme. Det er tilpasningsdyktige bygninger, effektiv arealutnyttelse og faglig godt vedlikehold. Tilpasningsdyktige bygninger blir til i planleggings- og byggefasen og ligger utenfor dette prosjektets mandat. Vi ser derfor nærmere på tiltak for arealutnyttelse og for effektivt og godt verdibevarende vedlikehold.

Arealeffektivisering gir et av de største potensialene for kostnadsbesparelser innen eiendomsforvaltning. Antall kvadratmeter bør holdes så lavt som mulig, uten at det går utover de målene som er satt for tjenestene som tilbys i byggene.

Daglig drift ved regelmessig ettersyn og tilstrekkelig renhold er viktige tiltak for å opprettholde byggenes tekniske, miljømessige og estetiske kvaliteter.

Vedlikehold er å forstå som periodisk vedlikehold og utskiftninger.²⁰ Slikt vedlikehold er planmessig og tar sikte på å opprettholde kvaliteten eller forsinke forringelsen av de tekniske kvalitetene som er nødvendige for at bygningsdelene skal funksjonere som forutsatt.

Kostnadmessig *optimalt* vedlikehold er det nivået på vedlikehold som gir lavest kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold i det lange løp. Et slikt vedlikehold utsetter behovet for større rehabiliteringer, og hindrer at bygget forfaller og blir ubrukelig tidligere enn nødvendig. Dersom

²⁰ Kilde: NS 3454:13 Livssyklus-kostnader for byggverk – Prinsipper og struktur

avsatte midler til vedlikehold ikke er tilstrekkelig, vil fylkeskommunes kostnader til reparasjoner, drift og vedlikehold øke over tid, samtidig som verdien av bygningen forringes.

Basert på ovennevnte har vi laget følgende revisjonskriterier:

Revisjonskriterier:

Eiendomsforvaltningen bør ha rammebetingelser som bidrar til å opprettholde byggenes verdi i et langsiktig perspektiv til lavest mulig kostnad. Dette gjelder rammebetingelser som:

- **effektiv arealbruk**
- **effektiv organisering**
- **tilstrekkelig personellressurser og kompetanse**
- **planmessig og langsiktig vedlikehold**
- **tilstrekkelig midler til drift og vedlikehold**

4.2. Arealbruk – data

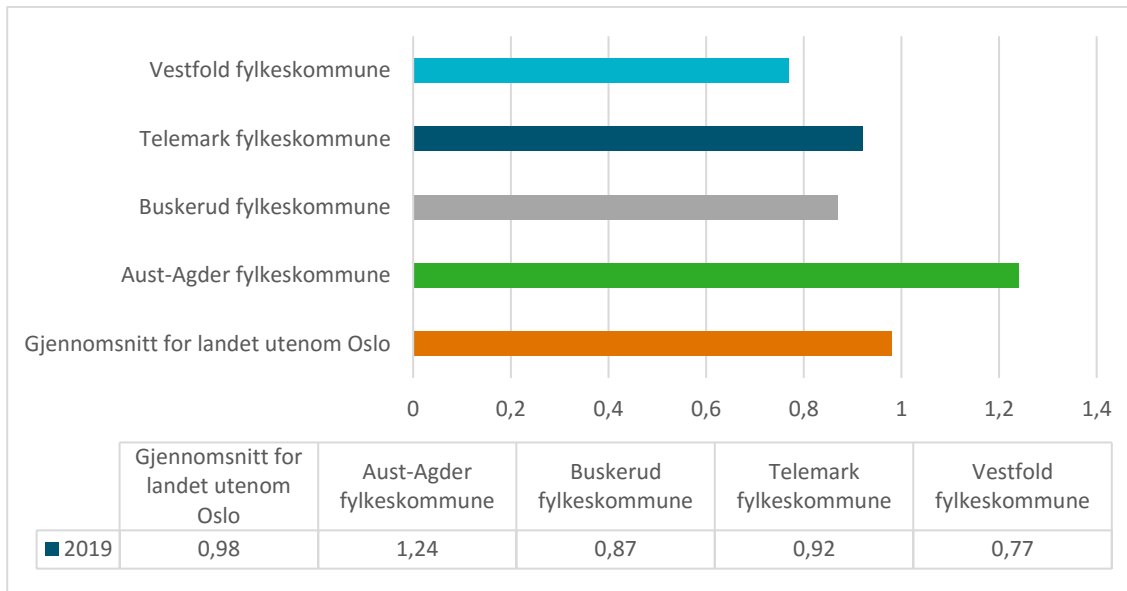
Revisjonskriterium:

Eiendomsforvaltningen bør ha rammebetingelser som bidrar til å opprettholde formålbyggenes verdi i et langsiktig perspektiv til lavest mulig kostnad, herunder effektiv arealbruk.

Kommuner og fylkeskommuner rapporterer årlig til SSB/KOSTRA på flere sentrale parametere innen eiendomsforvaltning. SSB publiserte tall for 2020 medio mars 2021. Etter en gjennomgang av disse tallene viste det seg at Vestfold og Telemark fylkeskommune hadde rapportert feil til SSB. Dette er nå rettet og SSB vil publisere riktige tall medio juni. Vi må derfor bruke tall fra 2019 og eldre.

Sammenlikning med andre fylkeskommuner i 2019

Figur 1 – Areal per innbygger – sammenliknet med andre fylkeskommuner i 2019



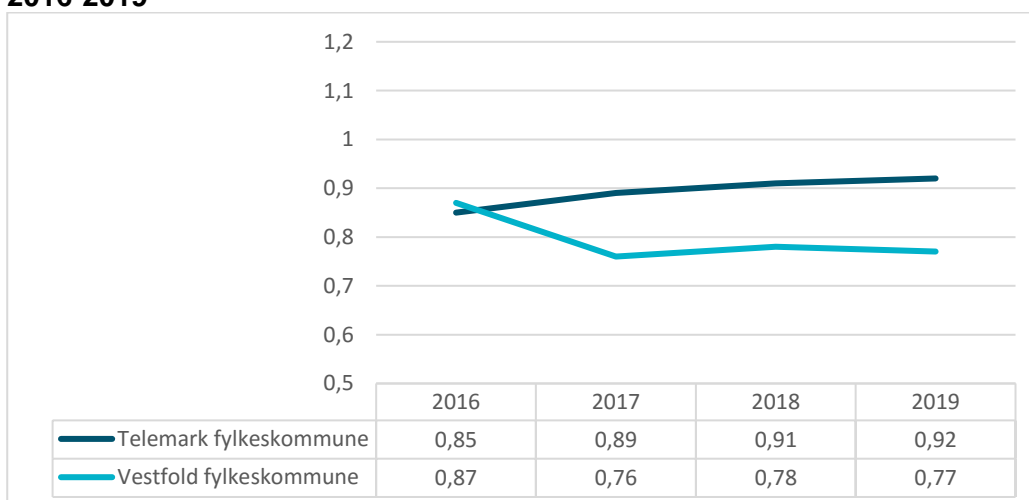
Kilde: SSB/Kostra

Figuren viser at tidligere Vestfold fylkeskommune hadde lavest antall kvadratmeter per innbygger sammenliknet med nabofylkeskommunene og gjennomsnittet for landet utenom Oslo i 2019.

Tidligere Telemark fylkeskommune hadde vesentlig høyere antall kvadratmeter per innbygger enn Vestfold, men noe lavere enn gjennomsnittet for landet utenom Oslo i samme periode.

Utvikling over tid 2016 – 2019

Figur 2 – Areal per innbygger i Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune – 2016-2019



Kilde: SSB/Kostra

Figuren viser at tidligere Vestfold fylkeskommune hadde en tydelig reduksjon i antall kvadratmeter per innbygger fra 2016 til 2017, og at antallet kvadratmeter holdt seg på samme nivå de to neste årene. For tidligere Telemark har det vært en svakt økende tendens i den undersøkte perioden.

Vi får opplyst at det i lengre tid har vært fokus på arealeffektivisering i tidligere Vestfold fylkeskommune. Midt på 2000-tallet ble det utarbeidet en retningslinje kalt *Arealbruk – framtidens skoleanlegg* som la føringer for arealbruk i framtidige skoleanlegg.

Innledningsvis i retningslinjen understrekes det at den viktigste kostnadsdriveren for både investeringskostnader og driftskostnader knyttet til bygg, er antall kvadratmeter som bygges og driftes. I tillegg vil tiltak for arealeffektivisering bidra til bærekraftig utvikling gjennom redusert materialbruk og energibruk. Noen av føringene i dokumentet er:

- Skoleanlegg skal ha en så arealeffektiv planløsning som mulig.
- Skoleanlegg skal tilrettelegges for høy grad av sambruk – mellom skolens egne brukere og mellom skolen og lokalsamfunnet.
- Skoleanleggene skal være fleksible og kunne møte framtidige endringer i pedagogiske metoder.
- Alle investeringer skal vurderes i et livsløpsperspektiv, og investeringsbudsjett og driftsbudsjett skal vurderes samlet.

Vi får opplyst at det ikke er gitt politiske eller administrative signaler om arealeffektivisering i tidligere Telemark.

4.3. Revisors vurdering

Ifølge NOUen er antall kvadratmeter en sentral kostnadsfaktor både i bygge- og driftsfasen. En fylkeskommune bør derfor drive så arealeffektivt som mulig. Samtidig må en ta hensyn til brukernes behov for funksjonelle, trygge og trivelige lokaler. Lokaler som det ikke lenger er behov for bør omdisponeres til annen bruk, selges eller rives.

Tidligere Vestfold fylkeskommune har lavere antall kvadratmeter enn andre sammenliknbare fylkeskommuner. Det er rimelig å tenke seg at det er en sammenheng mellom dagens situasjon i Vestfold og skriftlige retningslinjer for arealbruk for framtidige skolebygg som ble utarbeidet tidlig på 2000-tallet. Det bør vurderes om denne retningslinjen eller tilsvarende skal gjøres gjeldende for bygg i Telemark også.

4.4. Organisering – data

Revisjonskriterium:

Eiendomsforvaltningen bør ha rammebetingelser som bidrar til å opprettholde formålbyggenes verdi i et langsiktig perspektiv til lavest mulig kostnad, herunder effektiv organisering.

4.4.1. Organisering og samarbeid i Eiendomsseksjonen

Etter gjeldende organisering er de ansatte i Eiendomsseksjonen fordelt på tre fagområder; Forvaltning, Teknisk drift, og Investering og vedlikehold. Det er ikke opprettet formelle lederstillinger for disse fagområdene. De ledes av ansatte med særskilt fagansvar.

Forvaltning

Forvaltning utøver eierfunksjonen og den forretningsmessige eiendomsforvaltningen, og har ansvar for kjøp og salg av bygg og eiendom, inn- og utleieavtaler, festeavtaler, forsikring og oppfølging av eiendomsregister (matrikkelinformasjon).

I tillegg bidrar Forvaltning med å svare opp henvendelser fra statsforvalteren og kommunene om blant annet plansaker og reguleringsarbeid. Forvaltning bidrar også innen oppmålingsforretninger, arealoverføringer og grensejusteringer.

Teknisk drift

Teknisk drift har ansvar for å holde oversikt over tilstanden på tekniske installasjoner på alle eide bygg, eksempelvis innen brannsikkerhet, energiledelse og styringssystemer for tekniske anlegg. Arbeidet gjøres i nært samarbeid med driftspersonell på virksomhetene. Fagområdet skal også følge opp serviceavtaler for driften av de tekniske installasjonene.

Eiendomsseksjonen har tatt ansvar for opplæring/kursing av driftspersonellet innenfor enkelte områder. Denne oppgaven er lagt til Teknisk drift. Driftspersonellet på kulturbyggene har ennå ikke deltatt i opplæringen. Vi får opplyst at dette skal komme på plass.

Investering og vedlikehold

Investering og vedlikehold har ansvar for å holde oversikt over byggenes tilstand og utarbeide vedlikeholdsplaner. Dette gjøres i nært samarbeid med virksomhetene. I tillegg har fagområdet ansvar for å gjennomføre planlagte vedlikeholdstiltak, gjennomføre anskaffelser, inngå og følge opp serviceavtaler, og bidra med rådgiving og håndtere utfordringer og reparasjoner.

Investering og vedlikehold har også ansvar for å planlegge og gjennomføre større byggeprosjekter.

Fagkoordinatorer

Flere ansatte er fagkoordinatorer. Fagkoordinatorene har særskilt kompetanse på ett tverrgående område og jobber på tvers av de tre fagområdene. Det er fagkoordinatorer for innkjøp, teknisk byggfag, energiledelse og klima, samt brann og sikkerhet.

Kontaktpersoner

Åtte av de ansatte i Eiendomsseksjonen er kontaktpersoner for hver sine virksomheter. Kontaktpersonen gir byggfaglig veiledning, har ansvar for drift- og serviceavtalene og for vedlikeholds- og utviklingstiltakene som skal gjennomføres i de virksomhetene vedkommende er kontaktperson for.

Av og til overføres ansvaret for å planlegge eller gjennomføre et vedlikeholds- eller utviklingstiltak til en annen ansatt i Eiendomsseksjonen enn kontaktpersonen. Dette gjøres dersom kontaktpersonen har stort arbeidstrykk eller fordi den som overtar oppgaven har særskilt kompetanse på området.

Samarbeid i Eiendomsseksjonen

Det ukentlige mandagsmøte der alle ansatte i Eiendomsseksjonen møtes, og månedlige møter om forvaltningssaker er nærmere omtalt i pkt. 3.6.2.

I tidligere Telemark fylkeskommune hadde ansatte i Eiendomsseksjonen som jobbet med drift og vedlikehold og var kontaktpersoner, egne ukentlige møter. Ansatte med oppmøte i Skien har videreført dette møtet. Møtet brukes til å drøfte pågående prosjekter, innmeldte behov for drifts- og vedlikeholdstiltak, fordeling av arbeidsoppgaver etter kapasitet og spisskompetanse osv. Før sammenslåingen ble det skrevet eget referat. Etter sammenslåingen skrives beslutninger direkte i Facilit FDVU.

Ansatte som er kontaktperson for bygg som ligger i Vestfold og som jobber med drift og vedlikehold hadde ikke slike møter i 2020, men startet med det i januar 2021.

4.4.2. Organisering i de andre sektorene

Sektor for Opplæring og folkehelse

Opplæring og folkehelse disponerer de aller fleste byggene som fylkeskommunen eier.

De videregående skolene og støttetjenestene i eide bygg er tildelt midler til og har ansvar for renholds- og driftsoppgaver. De fleste løser dette ved å ansette egne renholdere og driftspersonell.

Opplæring og folkehelse har budsjettmessig ansvar og Eiendomsseksjonen har faglig ansvar for planlegging av drift og for planlegging og gjennomføring av vedlikeholdstiltak som dekkes over driftsbudsjettet.

Opplæring og folkehelse arrangerer møter for administrative ledere og tilsvarende fra de videregående skolene, folkehøgskolen, SMI-skolen og Kompetansebyggeren flere ganger i året. Formålet med møtene er å koordinere alle prosesser som ikke dreier seg om det pedagogiske

området. Vanlige temaer på møtene er økonomi, eiendomsforvaltning, HR m.m. Leder for Eiendomsforvaltningen deltar dersom det er saker innenfor seksjonens ansvarsområde.²¹

Tannhelse og forebygging

De aller fleste tannklinikene drives i leide bygg. I tillegg er det bygget en tannklinikk i Horten videregående skole.

Byggene leies som «råbygg» og huseier har ansvar for fasader, vinduer, tak, dører, heisanlegg, tilgang til vann og avløp, universal tilgjengelighet m.m.

Ansvar for teknisk infrastruktur og innredning er lagt til Tannhelse og forebygging. Når det skal bygges en ny tannklinikk, eller når en tannklinikk skal bygges om, omfatter det blant annet å legge inn bly i veggene, montere automatiske døråpnere, ev. legge vann- og avløpsrør i gulv fram til behandlingsstol og kjøpe tannteknisk utstyr.

Hver tannklinikk er tildelt budsjettmidler og ansvar for renhold, drift og vedlikehold. Disse oppgavene inngår i de fleste leieavtalene. Enkelte tannklinikker anskaffer private leverandører til disse oppgavene.

Fylkesadministrasjonen ved Tannhelse og forebygging skal bistå tannklinikene med utbedringer, ombygging og nybygging. I tillegg bidrar Eiendomsseksjonen med utforming og oppfølging av leiekontrakter og med faglige råd ved ombygging og nybygging.

Det er utpekt en kontaktperson for tannklinikene i Eiendomsseksjonen. Vedkommende har først og fremst kontakt med direktør for Tannhelse og forebygging og med en av klinikklederne.

Kultur, regional identitet, idrett og frivillighet

Vestfoldmuseene IKS²² eies av fylkeskommunen og flere kommuner som ligger i tidligere Vestfold fylkeskommune. Det interkommunale selskapet har rett til å disponere noen bygg som benyttes til kulturformål, men eierskapet til de konkrete samlingene og bygningene er ikke overført til selskapet. Se pkt. 2.2. for en oversikt over hvilke av disse byggene som eies av fylkeskommunen.

Det er inngått avtaler om fordeling av ansvar for drift og vedlikehold mellom fylkeskommunen og Vestfoldmuseene IKS. Det står blant annet at fylkeskommunen har ansvar for renhold, drift, vedlikehold og utvikling/rehabilitering av disse byggene, men har ikke et tilsvarende ansvar for innretninger anbrakt i byggene av brukerne. Fylkeskommunens ansvar for kulturbyggene er lagt til sektor for Kultur, regional identitet, idrett og frivillighet.

²¹ Før sammenslåingen hadde Eiendomsseksjonen i Telemark fylkeskommune 3-5 årlige samlinger for administrative ledere og driftspersonell. Da ble nye rutiner, status for tiltak, planer framover osv gjennomgått.

²² IKS er forkortelse for interkommunalt selskap.

Etter sammenslåingen er Eiendomsseksjonen mer involvert i planlegging og gjennomføring av vedlikeholds- og investeringstiltak på kulturbyggene. I enkelte tilfeller er det ansvarlige på kulturbyggene som anskaffer vedlikeholds- eller utviklingstjenester og følger opp de private leverandørene.

Når kontaktpersonen i Eiendomsseksjonen og kulturbyggene har sine faste møter, deltar det en fra sektor for Kultur, regional identitet, idrett og frivillighet.

Fylkeshusene

Fylkesadministrasjonen er per årsskifte 2020/2021 fordelt på tre fylkeshus – ett i Tønsberg og to i Skien. Fylkeshuset i Tønsberg og fylkeshuset som ligger i Fylkesbakken i Skien eies av Vestfold og Telemark fylkeskommune. Økonomi, styring og eierskap ved Serviceseksjonen har ansvar for vaktmestertjenester, teknisk drift og renhold i byggene.

Fylkeskommunen leier lokaler til det nye fylkeshuset i Skien. Lokalene eies av Torggata 18 AS. Dette aksjeselskapet er heleid av Vestfold og Telemark fylkeskommune.

Fylkeshuset i Fylkesbakken skulle etter planen legges ut for salg i løpet av 2021. I april 2021 vedtok fylkestinget å utsette salget, jf. omtale i pkt. 3.2.

Eiendomsseksjonen skal bistå med råd og har ansvar for å gjennomføre vedlikehold og utvikling/rehabilitering av fylkeshusene.

4.4.3. Samarbeid mellom Eiendomsseksjonen og de andre sektorene

Leder for eiendomsseksjonen opplyser at han samarbeider tett med leder for Sektorutvikling i Opplæring og folkehelse.²³ Samarbeidet omfatter blant annet forslag til fordeling av budsjettmidler til ulike drifts- og vedlikeholdstiltak. Lederen for Eiendomsseksjonen sier at fordelingen av midlene er basert på innmeldte behov fra de videregående skolene og en samlet vurdering fra Eiendomsseksjonen. Eiendomsseksjonen har ansvar for hvilke tiltak som bør prioriteres, hvordan tiltakene bør gjennomføres, og ansvar for gjennomføring. Han sier videre at dersom skolene er uenige med Eiendomsseksjonens vurderinger, vil han drøfte det med leder for Sektorutvikling. Det er leder for Sektorutvikling som har budsjettansvar og tar endelig beslutning.

Gjennom 2020 har praksis vært slik at ansatte i Eiendomsseksjonen planlegger og gjennomfører tiltak i henhold til vedlikeholdsplanene og serviceavtalene. Fakturaene som gjelder skolebygg og skal dekkes over driftsbudsjettet, sendes til leder for Sektorutvikling i Opplæring og folkehelse for anvisning.

²³ Det er Sektorutvikling som disponerer de om lag 40 mill. kr som er lag til driftsbudsjettet til Oppvekst og folkehelse, og som er avsatt til drift og vedlikehold på de videregående skolene.

En annen viktig arena for samarbeid mellom lederne for Eiendomsseksjonen og Sektorutvikling, er de jevnlige møtene med administrative ledere på de videregående skolene. Se pkt. 4.4.2. for en nærmere beskrivelse.

Leder for Eiendomsseksjonen opplyser at de ikke har et tilsvarende samarbeid med de sektorene som har ansvar for kulturbyggene, tannhelsebyggene og fylkeshusene. De sektorene rår over egne midler til renhold, drift, vedlikehold og utvikling/rehabilitering.

Eiendomsseksjonen har regelmessige møter med direktøren for Tannhelse og forebygging, og bidrar med faglig rådgiving og i noen tilfeller planlegging og gjennomføring av drift, vedlikehold og utvikling/rehabilitering.

4.4.4. Samarbeid mellom Eiendomsseksjonen og virksomhetene

I pkt. 3.4.2. så vi i *Rutine for prosjektgjennomføring – årlige vedlikeholds- og investeringsprosjekter*, at hver virksomhet skal ha en kontaktperson i Eiendomsseksjonen, at det skal være møte hver måned mellom kontaktpersonen og virksomheten, og at det er noen faste temaer som skal gjennomgås i hvert møte.

Det var Eiendomsseksjonen i tidligere Telemark som innførte ordningen med kontaktperson og månedlige møter. Etter sammenslåingen ble dette etablert praksis for den nye Eiendomsseksjonen. Før koronapandemien var det vanlig at kontaktmøtene ble holdt ute på virksomhetene og at det ble gjort befaringer på deler eller hele bygget. Under pandemien har kontaktmøtene stort sett vært digitale.

Vi har spurt både kontaktpersonene i Eiendomsseksjonen og virksomhetene om hvordan møtene gjennomføres i praksis. Fra Eiendomsseksjonen får vi vite følgende:

- Fra virksomhetene deltar administrativ leder og/eller driftspersonell. Renholdere deltar ikke. Av og til deltar rektor.
- Når det gjelder antall møter deler svarene seg i tre grupper. Den største gruppen svarer om lag ett møte i måneden, en annen gruppe svarer at det varierer mellom virksomhetene de er kontaktpersoner for, og den tredje gruppen oppgir at de har hatt få møter.
- På spørsmål om hva som er faste/typiske temaer for møtene, svarte kontaktpersonene i all hovedsak det samme: status og kostnader for planlagte tiltak, uforutsette behov og vedlikeholdsutfordringer, internkontroll og serviceavtaler, framdrift på tiltak som skal gjennomføres o.l.
- På spørsmål om det skrives referat fra møtene, viser svarene at det ikke er et felles system for å skrive referat. Noen kontaktpersoner skriver informasjon som er gitt og mottatt direkte i Facilit FDVU. Andre skriver referat avhengig av sakene som gjennomgås. En sier at det alltid skrives referat og en sier at det ikke skrives referat.

Fra virksomhetene svarer 31 prosent av administrative ledere i de videregående skolene og fylkeshusene og ledere i kulturbyggene at møtene med kontaktpersonen i Eiendomsseksjonen

gjennomføres hver måned. Blant rektorer, ledere for renholdet og ledere for driften i de videregående skolene svarer 24 prosent det samme. Resten av respondentene svarer at møtene gjennomføres sjeldnere.

Vi ba respondentene svare på om møtene er en god arena for å gi og motta informasjon. Respondentene kunne svare på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig.

De aller fleste administrative ledere i de videregående skolene og fylkeshusene og ledere i kulturbyggene mente disse møtene var en god arena for å gi og motta informasjon, mens svarene fra rektorer, ledere for renhold og drift er spredt over hele svarskaalen for begge påstandene. Se figuren nedenfor.

Figur 3 – Erfaringer med å gi og motta informasjon

Møtene fungerer som et godt sted for å...	1 helt uenig og 2	3 og 4	5 og 6 helt enig
orientere om situasjonen i egne bygg.	18 %	53 %	29 %
få informasjon om tiltak som skal planlegges eller gjennomføres av Eiendomsseksjonen.	24 %	47 %	29 %

N:17

I pkt. 3.4.2. så vi at kommunikasjonen mellom Eiendomsseksjonen og virksomhetene foregår via Facilit FDVU, e-post, telefon osv. Vi ba derfor respondentene ta stilling til noen påstander som mer generelt handler om å gi og motta informasjon fra Eiendomsseksjonen.

De aller fleste administrative ledere i de videregående skolene og fylkeshusene og ledere i kulturbyggene, mener det er enkelt eller ganske enkelt å orientere om behov for tiltak innen drift, vedlikehold eller utvikling/rehabilitering. De mener også at de får tilfredsstillende eller ganske tilfredsstillende tilbakemeldinger på hva som skjer med sakene de tar opp med Eiendomsseksjonen.

Om lag to tredjedeler av rektorer, ledere for renhold og drift mener det er enkelt eller ganske enkelt å gi tilbakemelding om ulike behov i egne bygg. De skulle også ta stilling til om de får tilfredsstillende tilbakemelding fra Eiendomsseksjonen. Svarene fordeler seg over nesten hele skalaen. Gjennomsnittlig svar er 4.

Respondentene kunne også skrive kommentarer om samarbeidet mellom med Eiendomsseksjonen. Flere peker på at det er enkelt å gi tilbakemeldinger, men at det ikke er tilstrekkelige midler til å gjennomføre ønsket vedlikehold eller utbedringer. Andre kommentarer:

- Vår kontakt virker veldig ryddig og virker å ha god faglig kompetanse.
- Vi benytter FDVU-system. Det er svært viktig at vårt driftspersonell blir bedre til å utnytte dette systemet i kommunikasjon med Eiendomsseksjonen.
- Eiendomsseksjonen er avhengig av lokalt driftspersonell for å inneha oversikt.

Vi ba respondentene i de eide byggene ta stilling til tre påstander: *Samarbeidet vårt med Eiendomsseksjonen om:*

- a. drift fungerer godt,*
- b. vedlikehold fungerer godt, og*
- c. utvikling/rehabilitering fungerer godt.*

Respondentene skulle svare på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig. De kunne også svare vet ikke. Gjennomsnittlig svar var 4,5.

4.4.5. Arbeid med å effektivisere organiseringen

Forslag om effektivisering i forbindelse med sammenslåingen

I forbindelse med sammenslåingen av fylkeskommunene ble det utarbeidet flere notater med forslag til organisering av ny Eiendomsseksjon. Notatene ble utarbeidet av Eiendomsseksjonen og sendt til fylkesrådmannens ledergruppe.

I ett av notatene står det at eiendomsforvaltningen bør ha *enhetlig* gjennomføring. For å klare det bør ansvaret for denne oppgaven sentraliseres til en seksjon. Eiendomsforvaltningen bør også være *helhetlig*. Det vil si at den inneholder alle deler av eiendomsforvaltningen – forvaltning, renhold, drift, vedlikehold, utskifting, utvikling osv.

Det pekes på som en utfordring at de menneskelige ressursene innen renhold og drift er desentralisert til virksomhetene. Desentraliseringen gir risiko for at oppgavene løses ulikt mellom virksomhetene, at faglig utvikling hos personale varierer, og at oppfølging og tilsyn med tekniske anlegg nedprioriteres til fordel for serviceoppgaver som eksempelvis kjøring av elever, ommøblering, varelevering osv.

Det argumenteres for at en enhetlig og helhetlig organisering av eiendomsforvaltningen vil gi flere fordeler. Eksempelvis vil sentralisering av driftspersonell gi mer fleksibel bruk av kompetanse og kapasitet på tvers av virksomheter. Sentralisering gjør det også enklere å gjennomføre kompetanseheving av renholdere og driftspersonell.

Det blir også pekt på at en slik organisering har noen ulemper. Eksempelvis vil dette være en ganske stor omorganisering og kan føre til flere diskusjoner om grensesnittet for fordeling av ansvar og oppgaver mellom den sentrale enheten og virksomhetene.

Dette notatet ble ikke vedtatt som gjeldende organisering, men førte til enkelte endringer. Blant annet ble noe mer ansvar og flere oppgaver overført til Eiendomsseksjonen i forbindelse med

sammenslåingen. Den største endringen gjaldt ansvar for drift, vedlikehold og utvikling/rehabilitering på de videregående skolene og kulturbyggene som ligger i Vestfold. Se pkt. 2.1. for en nærmere beskrivelse.

Effektivisering i Eiendomsseksjonen

Dagens organisering av seksjonen er tredelt, samtidig som flere ansatte jobber på tvers. Dagens organisering er nærmere beskrevet i pkt. 4.4.1.

Leder for Eiendomsseksjonen mener at dagens organisering er noe løs, blant annet fordi seksjonen har for få ansatte. Han viser til at seksjonen mistet 4 årsverk ved sammenslåingen og samtidig fikk mer ansvar og flere oppgaver. I tillegg prioriterte seksjonen å gjennomføre planlagte tiltak. Dette førte til at arbeidet med å utforme en hensiktsmessig organisering i Eiendomsseksjonen har blitt forsinket.

Ved en sammenslåing er det gjerne et mål at den nye enheten skal utvikle en felles og ensartet organisering av arbeidet. I pkt. 4.4.5. så vi at dette arbeidet pågår i Eiendomsseksjonen. Vi får opplyst at det er et mål å skape mer lik forståelse for fordeling av oppgaver og kostnader mellom Eiendomsseksjonen og virksomhetene, og for fordeling av budsjettmidler mellom virksomhetene. Det er også et mål at kontaktpersonene skal jobbe mer ensartet ut mot virksomhetene. Dette arbeidet er påbegynt, men er fremdeles under arbeid.

Effektivisering av samarbeidet mellom Eiendomsseksjonen og virksomhetene

Tiltak – kontaktperson

I pkt. 3.4.2. så vi at hver virksomhet har en navngitt kontaktperson i Eiendomsseksjonen. Formålet er å gjøre kommunikasjonen enklere.

Tiltak – nedskrevet rutine for fordeling av oppgaver og kostnader

Det er utarbeidet en oversikt som viser fordeling av ansvar for oppgaver og kostnader mellom Eiendomsseksjonen, Opplæring og folkehelse ved Sektorutvikling og de videregående skolene. Oversikten kalles en Ansvarsmatrise, og er inndelt i følgende hovedbolker;

1. Anskaffelse
2. Forvaltning
3. Drift og vedlikehold
4. Utskifting og utvikling
5. Forsyning
6. Renhold
7. Service- eller støttetjenester til kjernevirksomheten

Under hver av hovedbolkene er det listet opp en rekke konkrete oppgaver. Eiendomsseksjonen har ansvar for nesten alle oppgavene knyttet til forvaltning, vedlikehold og utskifting og utvikling, mens de videregående skolene har ansvar for nesten alle oppgavene knyttet til drift, forsyning, renhold og service- og støttetjenester.

Det er noen gjennomgående trekk i ansvarsmatrisen. Eksempelvis er den som er ansvarlig for en oppgave, i all hovedsak også ansvarlig for kostnaden. I tillegg er de aller fleste oppgavene fordelt mellom Eiendomsseksjonen og de videregående skolene. Sektorutvikling står oppført med en oppgave, og det er beredningsplanlegging.

Enkelte oppgaver knyttet til tekniske anlegg er fordelt mellom Eiendomsseksjonen og driftspersonellet ute på byggene. Eiendomsseksjonen har blant annet ansvar for å inngå serviceavtaler for de tekniske anleggene og for å vedlikeholde og utvikle/rehabiliterer dem. Driftspersonellet har ansvar for å styre og ha ettersyn med de tekniske anleggene.

Disse arbeidsoppgaver krever nært samarbeid mellom Eiendomsseksjonen og driftspersonellet. Som nevnt i pkt. 3.4.2. er driftspersonellet ansatt på den enkelte videregående skole. Eiendomsseksjonen kan bistå driftspersonellet, men ikke styre hvordan de prioriterer og utfører arbeidet med de tekniske anleggene.

Ansvarsmatrisen bygger på et tilsvarende dokument som ble brukt i tidligere Telemark fylkeskommune. Det er iverksatt flere tiltak for å gjøre ansvarsmatrisen kjent. Den ble presentert på en samling for administrative ledere på de videregående skolene, den er sendt til alle administrative lederne og den ligger på Innsida²⁴.

Vi ba rektorer, administrative ledere og ledere for renhold og drift i de videregående skolene ta stilling til noen påstander om Ansvarsmatrisen:

- *Jeg vet hvor jeg finner Ansvarsmatrisen.*
- *For meg er Ansvarsmatrisen et nyttig dokument.*

Respondentene kunne svare på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig. Respondentene delte seg i to tydelige grupper som var ganske like store på den første påstanden. Den ene gruppen svarte 1 helt uenig og den andre svarte 5 eller 6 helt enig.

På den andre påstanden fordeler svarene fra administrative ledere i de videregående skolene over hele svarskaalen. Om lag 15 prosent svarer 1 eller 2, om lag 30 prosent svarer 3 eller 4, og om lag 30 prosent svarer 5 eller 6. Litt over 20 prosent svarer vet ikke. En stor andel av ledere for renholdere og for driftspersonell har svart vet ikke.

Planer – utvikle kommunikasjonssystemer om byggene

Eiendomsseksjonen jobber med å utvikle systemer for kommunikasjon om byggene. Målet er enkle og effektive systemer som fanger opp innmeldte behov, vurderinger av behov og veien videre. Systemene skal også enkelt kunne fordele oppgaver mellom Eiendomsseksjonen og

²⁴ Innsida er navnet på ansattportalen i Vestfold og Telemark fylkeskommune.

virksomhetene, og over tid bygge opp historikk over tiltak som er vurdert og eventuelt fulgt opp på det enkelte bygg.

I april 2021 er status for dette arbeidet at det nye FDVU-systemet skal være en plattform for kommunikasjon mellom Eiendomsseksjonen og virksomhetene rundt planlagte oppgaver, bestillinger, arbeidsordre o.l. som er knyttet til bygg og eiendom. I tillegg kan det være aktuelt å ta i bruk andre elektroniske løsninger som kan brukes som en felles plattform for møtereferater, fordeling av administrative oppgaver, deling av administrative dokumenter osv.

Ønsker – mer sentralisert renholdstyring

Som før nevnt er alt ansvar for renhold lagt til den enkelte virksomhet. Leder for Eiendomsseksjonen ser det kan være hensiktsmessig å trekke inn enkelte renholdsoppgaver til Eiendomsseksjonen og ansette en renholdskordinator. Han ser for seg at renholdskordinatoren kunne utarbeidet renholdsplaner og vært en støtte for virksomhetene ved kompetanseutvikling, innkjøp, planlegging og gjennomføring av renholdet. Dette kunne effektivisert renholdet og redusert kostnadene.

Vi ba respondentene ta stilling til tre påstander: *Dagens fordeling av ansvar mellom virksomheten vår og Eiendomsseksjonen gir en a) effektiv drift, b) et effektivt vedlikehold og c) en effektiv utvikling/rehabilitering.* Respondentene kunne svare på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig. Gjennomsnittlig svar lå mellom 3,5 og 4.

Respondentene kunne skrive kommentarer til disse påstandene. Det kom ganske få. Flere av kommentarene handler om at de ønsker at flere oppgaver og økonomiske midler var lagt ut til virksomhetene. Dette begrunnes blant annet med at virksomhetene har bedre oversikt og gjennomføringsevne, og at Eiendomsseksjonen ikke klarer å gjennomføre tiltak rask nok.

Effektivisering av renhold og drift i virksomhetene

Drift og særlig renhold er en vesentlig og kostbar del av eiendomsforvaltningen. Vi spurte virksomhetene om de har iverksatt tiltak for å effektivisere renholdet og driften de siste tre årene. Dette var åpne spørsmål der respondentene som hadde gjennomført effektiviseringstiltak, ble bedt om å beskrive tiltakene.

Blant administrative ledere på de videregående skolene og fylkeshusene og ledere på kulturbygg svarte 7 av totalt 24 respondenter at hadde gjennomført effektiviseringstiltak både innen renhold og drift. 14 respondenter har ikke svart på disse spørsmålene.

I spørreundersøkelsen som gikk til rektorer, ledere for renhold og drift, samt renholdere og driftspersonell på de videregående skolene svarte 9 at de hadde gjennomført tiltak for å effektivisere renholdet, 7 hadde gjennomført tiltak for å effektivisere driften, og 8 hadde gjennomført tiltak for å effektivisere både drift og renhold. Om lag halvparten av dem som svarte på undersøkelsen, svarte ikke på disse spørsmålene.

Det er flere som nevner at økt bruk av maskinelt renhold har effektivisert renholdet. I tillegg nevnes endrede renholdsrutiner, endret organisering, gjennomgang av renholdsplaner og reduksjon i antall årsverk.

Tiltakene som nevnes av flere innen drift, er automatisering av tekniske installasjoner, bedre bruk av systemer for driftsoppfølging, reduksjon i antall årsverk og økt kompetanse blant driftspersonellet.

4.5. Revisors vurdering

Revisjonskriterium:

Eiendomsforvaltningen bør ha rammebetingelser som bidrar til å opprettholde formålbyggenes verdi i et langsiktig perspektiv til lavest mulig kostnad, herunder effektiv organisering.

Ansvar og oppgaver

Ifølge NOUen vil en god organisering av eiendomsforvaltningen blant annet omfatte klare ansvarsforhold og en gjensidig rolleforståelse mellom de ulike partene.

Vestfold og Telemark fylkeskommune har en desentralisert og komplisert organisering av eiendomsforvaltningen. Dette kan føre til uklare grensesnitt når det gjelder ansvar for oppgaver og kostnader, det kan skape unødig stort behov for kommunikasjon og avklaringer, og øke risikoen for at tids- og personellressurser ikke brukes optimalt.

Mer konkret har Eiendomsseksjonen i fylkeskommunen fullt ansvar for forvaltning av eiendommassen og et overordnet faglig ansvar for drift, vedlikehold og utvikling/rehabilitering av eide bygg, men har kun styringsrett over midlene som er tildelt over investeringsbudsjettet.

Ansvar for renhold og drift av fylkeskommunens bygg er fordelt på flere sektorer i fylkesadministrasjonen. Sektorene er tildelt midler over driftsbudsjettet til disse oppgavene. Dette ansvaret og de økonomiske rammene er i all hovedsak overført til den enkelte virksomhet. Unntaket er om lag 40 mill. kr som disponeres av Opplæring og folkehelse. Midlene skal gå til drifts- og vedlikeholdstiltak på de videregående skolene.

De fleste virksomhetene ivaretar ansvaret for renhold og drift ved å ansette personell som utfører disse oppgavene. Renholdet er desentralisert til den enkelte virksomhet, og Eiendomsseksjonen er ikke involvert i organisering eller planlegging av denne delen av eiendomsforvaltningen. Eiendomsseksjonen har imidlertid et overordnet faglig ansvar for driften. Det innebærer at virksomhetene har styringsrett over driftspersonellet samtidig som Eiendomsseksjonen har det faglige ansvaret for deler av driftspersonellets arbeidsoppgaver.

Arbeidet med vedlikeholdsplanene²⁵ kan illustrere den sammensatte organiseringen. Det er Eiendomsseksjonen, som på faglig grunnlag foreslår hvilke tiltak som skal tas inn i vedlikeholdsplanene, har ansvar for å gjennomføre tiltakene, og har råderett over midler avsatt i investeringsbudsjettet til disse tiltakene. Samtidig har Kultur, regional identitet, idrett og frivillighet og særlig Opplæring og folkehelse innflytelse over hvilke tiltak som skal gjennomføres, ved at de har råderett over en stor andel av midlene fra driftsbudsjettet som også finansierer tiltakene i disse planene.

I offentlig forvaltning er det vanligvis sammenheng mellom tildelt ansvar for en oppgave og tildelt styringsrett over nødvendige ressurser til å utføre oppgaven. Det er rimelig å tenke seg at en enklere organisering av eiendomsforvaltningen i Vestfold og Telemark fylkeskommune vil gi en mer effektiv eiendomsforvaltning. Vi viser her til at respondentene bare delvis er enige i at dagens organisering av drift, vedlikehold og utvikling/rehabilitering er effektiv, og til de notatene som ble skrevet av Eiendomsseksjonen før sammenslåingen hvor det anbefales at eiendomsforvaltningen organiseres mer enhetlig og helhetlig.

Samarbeid og kommunikasjon

Ifølge NOUen er klare ansvarsforhold mellom forvalter (Eiendomsseksjonen) og virksomhetene helt essensielt for at samarbeid og kommunikasjon mellom aktørene skal være problemløsende og effektivt.

Eiendomsseksjonen har iverksatt flere tiltak knyttet til samarbeid og kommunikasjon. Eksempelvis er det utarbeidet en matrise som klargjør fordeling av oppgaver og kostnader mellom Eiendomsseksjonen og de videregående skolene. Det arbeides med ulike løsninger for å lage et felles system for å kommunisere om behov på byggene og om planlagte og gjennomførte tiltak. Det er etablert en fast ordning og etter hvert en skriftlig rutine som sier at all kommunikasjon mellom virksomhetene og Eiendomsseksjonen skal gå via kontaktpersonen.

Funn fra våre spørreundersøkelser viser imidlertid at det gjenstår en del arbeid før disse dokumentene er tilstrekkelig kjent og tatt i bruk. Etter vår vurdering kan disse dokumentene bidra til å klargjøre fordelingen av oppgaver mellom Eiendomsseksjonen og virksomhetene, og til å forenkle kommunikasjonen mellom dem. Arbeidet med å få en ønsket og enhetlig praksis bør derfor intensiveres.

²⁵ Vedlikeholdsplanene omtales nærmere i pkt. 3.4.2.

4.6. Personell og kompetanse – data

Revisjonskriterium:

Eiendomsforvaltningen bør ha rammebetingelser som bidrar til å opprettholde formålbyggenes verdi i et langsiktig perspektiv til lavest mulig kostnad, herunder tilstrekkelig personellressurser og kompetanse.

Kompetanse og tilstrekkelig personellressurser i Eiendomsseksjonen

Både leder og enkelte ansatte i Eiendomsseksjonen mener de er for få ansatte til å drive en helhetlig og enhetlig eiendomsforvaltning. Gjennom det første året etter sammenslåingen har Eiendomsseksjonen prioritert å gjennomføre vedtatte vedlikeholdsplaner og andre vedlikeholds- og utviklingstiltak, men seksjonslederen mener dette har gått utover overordnede oppgaver som langsiktig planlegging og tilstandsvurdering, kompetansebygging i virksomhetene og organisatorisk utvikling i Eiendomsseksjonen. Ansatte i Eiendomsseksjonen mener også at seksjonen samlet sett ikke har tilstrekkelig kompetanse på alle områder.

I pkt. 3.6.1. så vi at Eiendomsseksjonen rapporterte i andre tertial at årets prognoser for investeringer viser lavere aktivitet enn i første tertial. Det innebærer at bevilgede midler til årlige investeringer i bygg ble redusert fra 17 mill. kr til 13 mill. kr, og de ekstra midlene til oppgradering av bygg ble redusert fra 25 mill. kr ble redusert til 18 mill. kr. Ubenyttede midler og gjennomføring av planlagte tiltak er overført til 2021.

Leder for Eiendomsseksjonen opplyser at det er flere årsaker til den lavere aktiviteten i 2020:

- **Samkjøre ny organisasjon.** Å bygge sammen to tidligere eiendomsseksjoner etter sammenslåingen har vist seg å bli omfattende og tidkrevende.
- **Dagens ressursituasjon.** Dagens Eiendomsseksjon har 14 årsverk og det er fire færre enn i de to tidligere fylkeskommunene. I tillegg har dagens Eiendomsseksjon fått mer ansvar og flere oppgaver.
- **Kort tidsramme.** De ekstra 25 mill. kr ble bevilget av fylkestinget i juni. Høsten ble benyttet til å prosjektere og planlegge gjennomføring, men det har ikke vært mulig å gjennomføre alle prosjektene i løpet av året. Seksjonsleder opplyser at midlene og tiltakene er overført til 2021.
- **Koronapandemien.** Pandemien har forsinket arbeidet med samkjøring av ny organisasjon og gjennomføring av prosjekter.

Kompetanse og tilstrekkelig personellressurser i virksomhetene

Sett fra Eiendomsseksjonens ståsted

Alle fylkeskommunale bygg har avanserte tekniske installasjoner og styringssystemer, og utgjør en viktig del av både investeringskostnadene og drift-, energi- og vedlikeholdskostnadene på byggene.

Ifølge Eiendomsseksjonen har det vært utfordrende å få virksomhetene til å forstå fullt ut at en optimal drift forutsetter datakompetanse og teknisk kompetanse. Samtidig opplever ansatte i Eiendomsseksjonen at de har liten tid til opplæring av driftspersonell og liten innflytelse over hvordan de løser sine oppgaver.

Ifølge Eiendomsseksjonen kan driftspersonell med riktig kompetanse utnytte de tekniske systemene bedre og dermed bidra til energisparing og lavere kostnader. Det kan også frigjøre kapasitet blant ansatte i Eiendomsseksjonen som bruker mye tid på å veilede driftspersonellet om driften av de tekniske systemene.

I løpet av 2020 er Eiendomsseksjonen tatt med på råd når de videregående skolene har ansatt driftspersonell. Dette gjelder enkelte skoler. Eiendomsseksjonen ønsker at dette skal bli en fast ordning ved alle ansetter.

Sett fra virksomhetenes ståsted

Vi ba respondentene ta stilling til noen påstander om kompetanse og kapasitet. De skulle svare på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig.

Vi ba respondentene ta stilling til påstanden: *Våre renholdere har god kompetanse til de oppgavene som skal løses.* Svært mange blant administrative ledere for de videregående skolene og fylkeshusene og ledere for kulturbyggene var helt enige i påstanden. Blant rektorene, lederne for renhold og drift og driftspersonell og renholderne på de videregående skolene var det ganske mange som var helt enige i påstanden. Om lag 54 prosent svarte 6. Resten svarte 4 eller 5.

Vi ba respondent ta stilling til samme påstand om driftspersonell. Mellom 50 – 60 prosent svarte at de var helt enige (skår 6) i påstanden om at deres driftspersonell har god kompetanse til de oppgavene som skal løses.

Vi ba respondentene også ta stilling til påstanden: *Vi har tilstrekkelig antall renholdere til de oppgavene som skal løses.* Mellom 55 og 65 prosent av alle respondentene svarte 6 helt enig. Nesten alle de andre svarte 4 eller 5.

Mange var stort sett enige i samme påstand om driftspersonell. Samtidig svarer enkelte at de helt eller delvis var uenige. Se figuren under.

Figur 4– Svarfordeling på påstanden: Vi har tilstrekkelig antall driftspersonell til de oppgavene som skal løses - prosent.

	1 helt uenig	2	3	4	5	6 helt enig
Adm. ledere i skoler og fylkeshus og ledere i kulturbygg	0 %	6%	6 %	13 %	6 %	69 %
Rektorer, ledere for renhold og driftspersonell og renholdere	3 %	13 %	3 %	13 %	22 %	47 %

Funn fra spørreundersøkelsene viser at nesten 50 prosent av de videregående skolene har 1-2 årsverk og nesten 30 prosent har 2-3 årsverk driftspersonell.

Vi ba driftspersonellet i skolene oppgi hvilke fagbrev de og kollegaene deres har. Vi fikk 20 svar. Det var flest ansatte med fagbrev som byggdrifter²⁶, elektriker eller tømrer – henholdsvis 15, 10 og 7.

Vi har også kartlagt antall årsverk renholdere på de videregående skolene. Her er det større variasjon. De fleste skolene har mellom 3 og 10 årsverk. Noen få har enten færre eller flere årsverk.

Når det gjelder hvor mange renholdere som har fagbrev, er hovedbildet at det er ganske få. Hovedfunnet er at litt over 60 prosent av respondentene har svart at 1 til 3 renholdere hos dem har fagbrev. 10 prosent oppgir at ingen har fagbrev.

²⁶ En byggdrifter er utdannet til å gjennomføre drift, kontroll og ettersyn av bygninger og installasjoner.

4.7. Revisors vurdering

Revisjonskriterium:

Eiendomsforvaltningen bør ha rammebetingelser som bidrar til å opprettholde formålbyggenes verdi i et langsiktig perspektiv til lavest mulig kostnad, herunder tilstrekkelig personellressurser og kompetanse.

Ifølge NOUen er god faglig kompetanse på alle nivåer i eiendomsforvaltningen et viktig kriterium for en rasjonell og effektiv eiendomsforvaltning.

Det synes å være en ubalanse mellom oppgaver og ressurser i Eiendomsseksjonen.

Eiendomsseksjonen fått større ansvarsområde og flere oppgaver etter sammenslåingen. Samtidig er seksjonen redusert med 4 årsverk. Eiendomsseksjonen prioriterte å gjennomføre ulike vedlikeholds- og utviklingstiltak i 2020 men måtte likevel rapportere i andre tertialrapport at de ikke fikk gjennomført alle planlagte tiltak. En viktig årsak til dette er opplyst å manglende ressurser til å i Eiendomsseksjonen til å gjennomføre tiltakene.

I pkt. 4.6. så vi at Eiendomsseksjonen valgte å gjennomføre flest mulig vedlikeholds- og utviklingstiltak i 2020, og at arbeidet med å samkjøre eiendomsforvaltningen i ny organisasjon ble nedprioritert. Vi viser her til at sentrale styringsdokumenter nylig er ferdigstilt eller fremdeles under utarbeidelse eller anskaffelse, og flere sentrale arbeidsoppgaver, eksempelvis utarbeidelse av vedlikeholdsplaner, gjøres på ulikt faktagrunnlag og i ulike systemer.

Jevnt over opplever virksomhetene at de har tilstrekkelig antall renholdere og driftspersonell med tilstrekkelig kompetanse til de oppgavene som skal løses. Samtidig mener Eiendomsseksjonen at en del av driftspersonellet mangler kompetanse, og det fører til at de tekniske anleggene ikke alltid følges opp og styres på en optimal måte.

4.8. Planmessig og langsiktig vedlikehold – data

Revisjonskriterium:

Eiendomsforvaltningen bør ha rammebetingelser som bidrar til å opprettholde formålbyggenes verdi i et langsiktig perspektiv til lavest mulig kostnad, herunder planmessig og langsiktig vedlikehold.

Ifølge NS 3454 Livssyklus kostnader for byggverk, er vedlikehold å forstå som periodisk vedlikehold og utskiftninger. Ifølge NOU 2004:22 er planmessig vedlikehold tiltak som tar sikte på å opprettholde kvalitet eller forsinke forringelse slik at bygget over tid fungerer som forutsatt.

Arbeid med planmessig og langsiktig vedlikehold i Eiendomsseksjonen

I pkt. 3.4.2. så vi at det ble gjennomført tilstandsvurderinger av byggene i Vestfold i 2016, men at det ikke er gjort tilsvarende vurderinger av byggene i Telemark. I Telemark er det bygget kunnskap om bygningene over tid først og fremst gjennom innmeldte behov fra virksomhetene og befaringer fra kontaktperson i Eiendomsseksjonen. Informasjonen om tilstanden er registrert i henholdsvis egne Exel-ark og i Facilit FDVU.

Vi får opplyst at tilstandsvurderingene og bakgrunnsinformasjonen i de årlige vedlikeholdsplanene utgjør det som finnes av planverk med noe lenger tidsperspektiv for byggene i Vestfold. Dokumentasjon på utført vedlikehold eller utvikling/rehabilitering finnes i egne mapper. Vi får opplyst at dette gir en ganske bra oversikt over bygningsdeler og tekniske anlegg, men at dokumentasjon på utførte tiltak bør organiseres bedre.

I pkt. 3.4.2. så vi at det sentrale styringsdokumentet for byggene i Telemark er Facilit FDVU. Grunnlagsopplysninger som byggetegninger, byggeår, areal og materialbruk er lagt inn. I tillegg legges det jevnlig inn opplysninger om vedlikeholds- og utvikling/rehabiliteringsbehov og utførte tiltak inn i systemet. På sikt bygges det opp en oversikt over hva som er gjort og hva som bør gjøres de neste årene. Vi får opplyst at dette gir ganske bra oversikt over tilstanden på byggene, men oversikten er ikke tilstrekkelig systematisk.

I pkt. 3.4.2. så vi at det gjennomføres jevnlig kontroll med de tekniske anleggene i alle fylkeskommunale bygg. Dette gir også informasjon om byggene tilstand, og er en del av grunnlagsmateriale for de årlige vedlikeholdsplanene.

Før sammenslåingen ble det utarbeidet 4-årige vedlikeholdsplaner i tidligere Telemark fylkeskommune, jf. omtale i pkt. 3.4.2. Dette skal bli fast praksis for alle bygg i den sammenslåtte fylkeskommunen, jf. *Rutine for prosjektgjennomføring – årlige vedlikeholds- og investeringsprosjekter* som er omtalt i pkt. 3.4.2.

Det utarbeides ikke andre planer for et planmessig og langsiktig vedlikehold for fylkeskommunen.

Virksomhetenes erfaringer

Vi ba respondentene i eide bygg ta stilling til om de hadde god oversikt over a) renholdsbehov, b) driftsbehov, c) vedlikeholdsbehov og d) utvikling- og rehabiliteringsbehov i egne bygg. Respondentene skulle svare om hvert behov, og svare på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig. Gjennomsnittlig svar fra alle lå mellom nesten 5 og nesten 6.

Vi ba de samme respondentene ta stilling til om de opplevde at Eiendomsseksjonen hadde god oversikt over vedlikeholdsbehov og utviklings- og rehabiliteringsbehov på deres bygg. Vi brukte samme svarskala som ovenfor. Gjennomsnittlig svar fra alle var litt over 4.

4.9. Revisors vurdering

Revisjonskriterium:

Eiendomsforvaltningen bør ha rammebetingelser som bidrar til å opprettholde formålbyggenes verdi i et langsiktig perspektiv til lavest mulig kostnad, herunder planmessig og langsiktig vedlikehold.

Vestfold og Telemark fylkeskommune synes å ha en rimelig god oversikt over den byggtekniske tilstanden på byggene, men har en noe kortsiktig planleggingshorisont og tiltakene som er tatt inn i planene er ikke knyttet til uttalte målsetninger.

For å kunne rette ressurser inn mot de riktige tiltakene, er det nødvendig å ha god kjennskap til byggenes tilstand. Tilstandsvurderinger regnes som et godt virkemiddel for å konstatere den faktiske tilstanden på bygningsdeler og tekniske installasjoner på et bygg, og som et godt grunnlag for å planlegge vedlikehold og utvikling/rehabilitering.

I Vestfold og Telemark fylkeskommune vil opparbeidet kjennskap til byggene over tid og særlig tilstandsvurderingene som er på byggene i Vestfold kunne bidra til en viss langsiktighet og systematikk. Det er positivt at dette brukes aktivt i utarbeidelsen av de årlige vedlikeholdsplanene.

Det er utarbeidet 4-års vedlikeholdsplaner for bygg i Telemark, og det er bestemt at dette skal gjøres for bygg i Vestfold også. Dette er et positivt tiltak, men synes å gi en noe kort planleggingshorisont. Det reduserer mulighetene til å hente ut gevinstene av en langsiktig og systematisk planlegging for bygg som skal brukes i flere tiår. Ifølge NOUen vil slik planlegging gi mer funksjonelle bygg for brukerne og lavere kostnader til eiendomsdrift i det lange løp.

I 4-årsplanene for bygg i Telemark er det først og fremst en liste over tiltak, kostnadsanslag for de fleste tiltakene og planlagt tidspunkt for når tiltakene bør gjennomføres. Dette angir prioriteringen av tiltak, men de valgte tiltakene settes ikke inn i helhetlig sammenheng knyttet til framtidig brukerbehov, framtidig arealbehov, målsetninger om energibruk, standard på vedlikeholdet framover, økonomiske rammer, byggenes egnethet og tilpasningsdyktighet osv.

4.10. Midler til drift og vedlikehold – data

Revisjonskriterium:

Eiendomsforvaltningen bør ha rammebetingelser som bidrar til å opprettholde formålbyggenes verdi i et langsiktig perspektiv til lavest mulig kostnad, herunder tilstrekkelig midler til drift og vedlikehold.

4.10.1. Anbefalte summer og faktiske summer avsatt til vedlikehold

Anbefalte summer – normtall

For å anslå behov for midler til et verdibevarende vedlikehold i fylkeskommunale bygg, er det vanlig å vise til såkalte normtall. Normtallet angir hva et slikt vedlikehold vil koste per år per kvadratmeter.

På oppdrag for KS kartla to private konsulentfirmaer tilstanden på kommunenes og fylkeskommunenes bygningsmasse i 2008. Basert på funn fra kartleggingen og NS 3454 Livssyklus kostnader for byggverk, kom konsulentfirmaene fram til et gjennomsnittlig normtall for verdibevarende vedlikehold. Det var 100 kr per kvadratmeter for bygg med 30 års levetid og 170 kr per kvadratmeter for bygg med 60 års levetid.²⁷

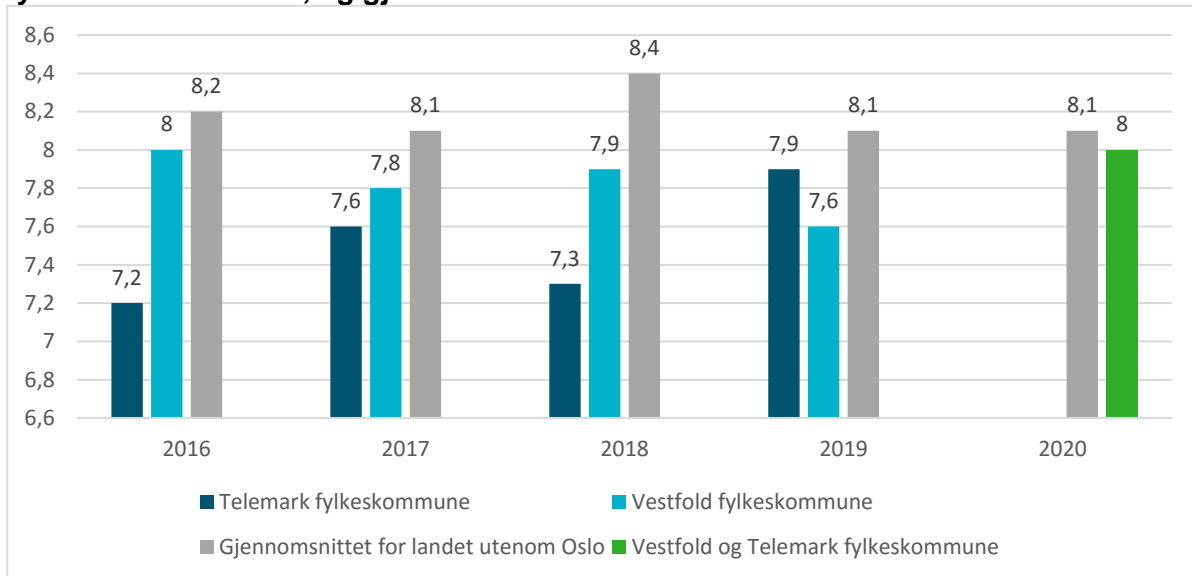
Rådgivende ingeniørers forening gir ut en rapportserie kalt *State of the Nation – Norges tilstand* for flere kommunale områder med noen års mellomrom. I den siste rapporten om kommunale og fylkeskommunale bygg er normtallene framskrevet fra den ovennevnte kartleggingen fra KS til 2019. Det gir et normtall på 230 kr per kvadratmeter for bygg med 60 års levetid.²⁸

²⁷ Kilde: Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde, utarbeidet av Multiconsult og PriceWaterhouseCoopers, september 2008

²⁸ Kilde: State of the Nation – Norges tilstand 2019, Kommunale og fylkeskommunale bygg, utarbeidet av RIF – Rådgivende Ingeniørers Forening

Faktiske summer – nøkkeltall fra KOSTRA

Figur 5 – netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i prosent av samlede driftsutgifter – Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune 2016-2019, Vestfold og Telemark fylkeskommune 2020, og gjennomsnittet for landet 2016-2020



Figuren viser hvor mye fylkeskommunene brukte på eiendomsforvaltning i perioden 2016-2020. Summene angis i prosent av totale driftsutgifter.

Vi ser at både tidligere Telemark fylkeskommune og Vestfold fylkeskommune brukte prosentvis mindre til eiendomsforvaltning enn gjennomsnittet for landet utenom Oslo i perioden 2016-2019.

Ser vi perioden under ett, har tidligere Telemark gradvis brukt en større andel av totale driftsutgifter til eiendomsforvaltning, mens tidligere Vestfold har gradvis brukt en mindre andel.

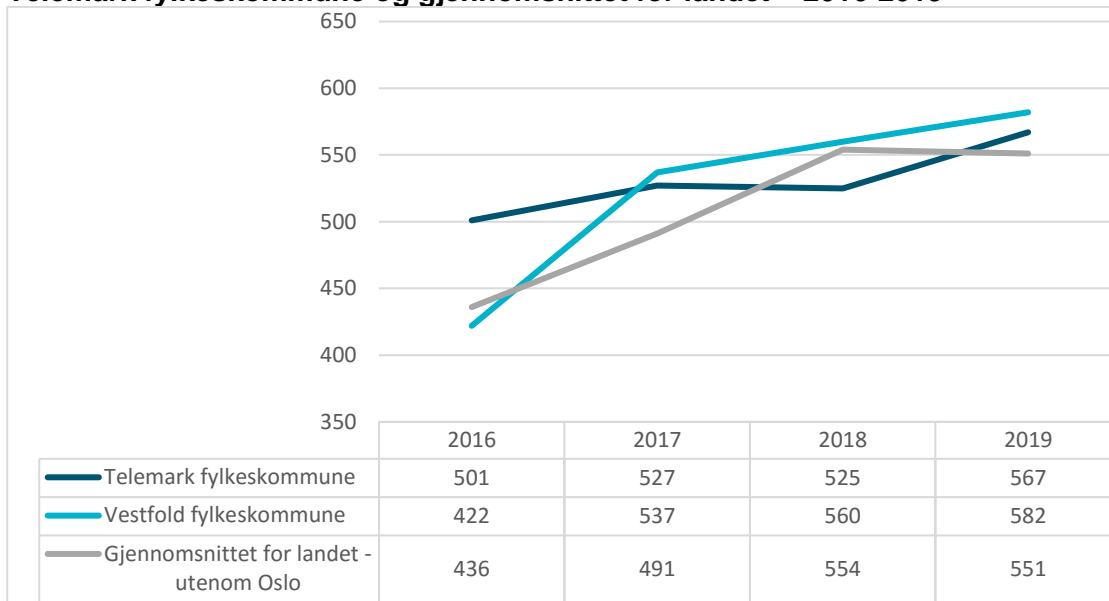
Vestfold og Telemark fylkeskommune brukte en noe større prosentvis andel av totale utgifter i 2020 enn de to tidligere fylkeskommunene brukte i årene 2017, 2018 og 2019.

I 2020 brukte det sammenslåtte fylket nesten like mye som gjennomsnittet for landet utenom Oslo.

Eiendomsforvaltning er en samlebetegnelse som omfatter blant annet midler til forvaltning, drift og vedlikehold. Nedenfor fordeler vi opplysninger om utgifter til driftsaktiviteter inkludert renhold og energi, og opplysninger om utgifter til vedlikehold på to figurer. Vi bruker tall fram til 2019.

SSB/KOSTRA skal publisere korrekte tall for 2020 for Vestfold og Telemark fylkeskommune i juni 2021. Se pkt. 4.2. for en nærmere forklaring.

Figur 6 – utgifter til drift i kr per m² inkludert renhold og energi – Vestfold fylkeskommune, Telemark fylkeskommune og gjennomsnittet for landet – 2016-2019

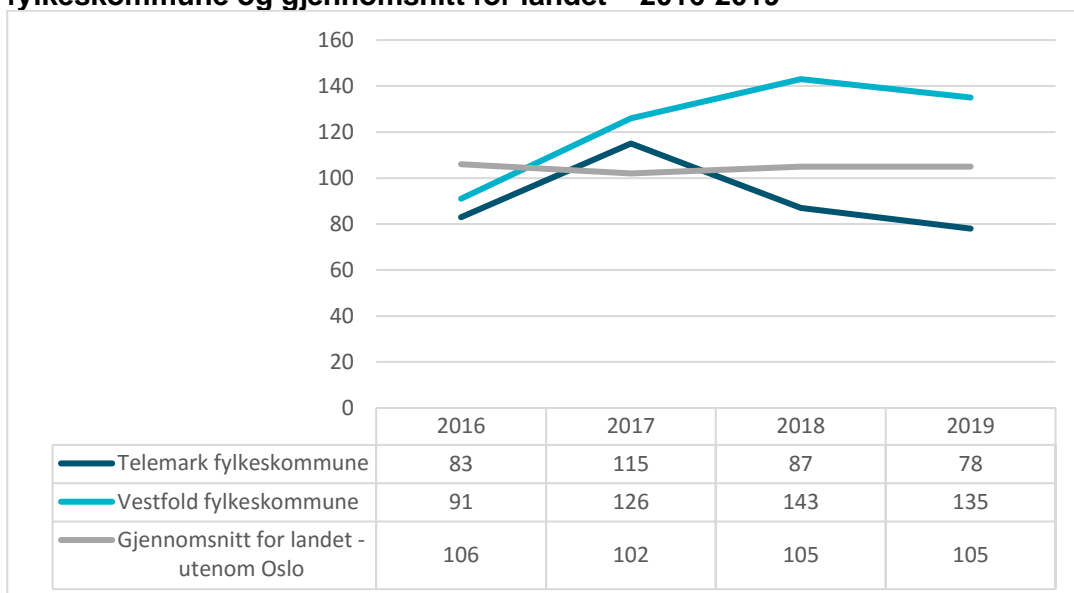


Kilde: SSB/kostra

Figuren viser hvor mye midler fylkeskommunene bruker til driftsaktiviteter per kvadratmeter per år. Dette inkluderer blant annet kostnader til renhold og energi.

Vi ser at får både tidligere Vestfold fylkeskommune, Telemark fylkeskommune og gjennomsnittet for landet har en stigende tendens i den undersøkte perioden. Den største økningen hadde Vestfold.

Figur 7 – utgifter til vedlikehold i kr per m² – Telemark fylkeskommune, Vestfold fylkeskommune og gjennomsnitt for landet – 2016-2019



Kilde: SSB/Kostra

Figuren viser hvor mye midler fylkeskommunene bruker på vedlikehold per kvadratmeter per år.

Vi ser at tidligere Telemark fylkeskommune og Vestfold fylkes kommune brukte nesten like mye i 2016. I årene etter har Vestfold økt bruken i betydelig grad i perioden, mens Telemark har en økning i 2017 men ellers en svakt synkende tendens. Fra 2017 brukte Vestfold mer penger på vedlikehold enn gjennomsnittet for landet, mens Telemark bruker mindre i 2018 og 2019.

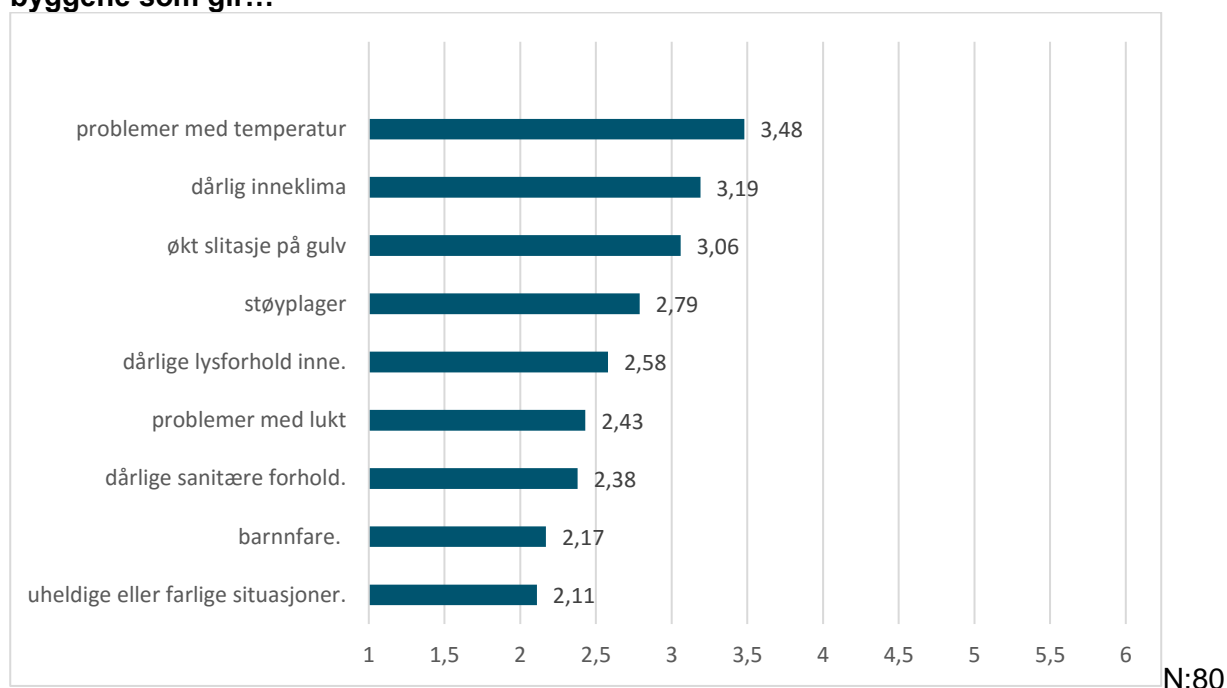
I pkt. 2.1. så vi at deler av ansvaret for driftsmidler til drift, vedlikehold og utvikling/rehabilitering ble overført fra enkelte virksomheter til fylkesadministrasjonen i forbindelse med sammenslåingen. De samlede midlene til disse tjenestene ble i liten grad endret fra 2019 til 2020.

4.10.2. Virksomhetenes erfaringer med renhold, drift og vedlikehold

Konsekvenser av manglende renhold, drift, vedlikehold og utvikling/rehabilitering

Vi ba rektorer, renholdere og driftspersonell på de videregående skolene vurdere om eventuelle mangler ved renhold, drift, vedlikehold eller utvikling/rehabilitering påvirket hvordan byggene fungerer teknisk sett. Vi ta dem ta stilling til en rekke påstander. Respondentene kunne svare på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig.

Figur 8 – Det er manglende renhold, drift, vedlikehold eller utvikling/rehabilitering av byggene som gir...



Figuren over viser gjennomsnittlig skår for hver av påstandene. Lavt skår er bra.

Vi ser at svarene jevnt over ligger lavt eller ganske lavt. Det er likevel et tydelig skille mellom lavest og høyest skår. De lave skårene for branniltak og tiltak for å unngå uheldige eller farlige situasjoner kan være et uttrykk for at slike tiltak prioriteres høyt. Dette vil i så fall være i tråd med prioritering av tiltak i vedlikeholdsplanene, jf. pkt. 3.4.2.

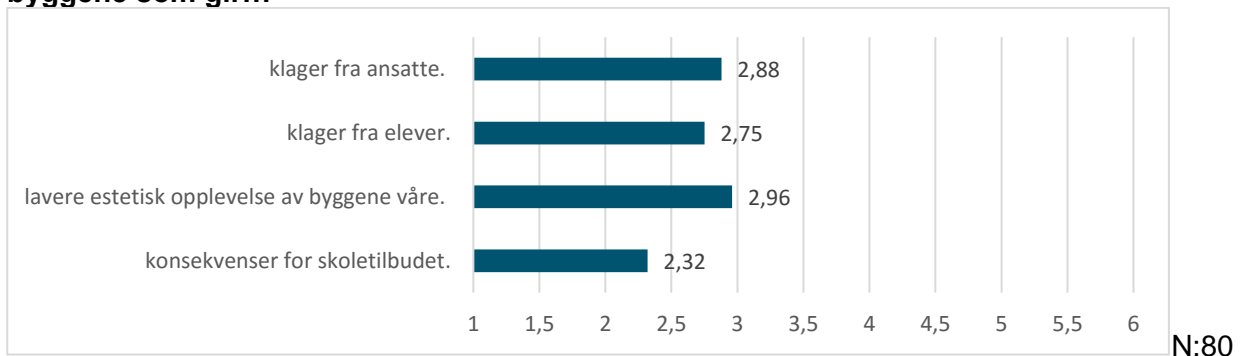
De områdene som får høyest skår er økt slitasje på gulv, dårlig inneklima og problemer med temperatur. Vi har sett nærmere på svarene og finner to hovedmønstre:

- Svarene fordeler seg ganske jevnt over hele svarskalaen på hver påstand.
- Ganske mange respondenter svarer ganske likt på hver påstand.

Disse svarmønstrene kan være et uttrykk for at det er variasjon mellom de videregående skolene, og kan ha sammenheng med alder og standard på byggene og med kvaliteten på renhold, drift, vedlikehold og utvikling/rehabilitering.

Vi ba rektorer, renholdere og driftspersonell på de videregående skolene vurdere om det er mangler ved renhold, drift, vedlikehold eller utvikling/rehabilitering som påvirker dem som oppholder seg i byggene. De kunne svare på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig.

Figur 9 – Det er manglende renhold, drift, vedlikehold eller utvikling/rehabilitering av byggene som gir...



Her også viser figuren gjennomsnittlig skår. Lavt skår er bra.

Vi ser at gjennomsnittlig skår er ganske lav for de fire påstandene. Det kan tyde på at eventuelle mangler ved renhold, drift, vedlikehold eller utvikling/rehabilitering i liten grad går utover dem som oppholder seg i byggene.

Samlede erfaringer med renhold, drift, vedlikehold og utvikling/rehabilitering

Vi ba respondentene i de tre undersøkelsene ta stilling til fire påstander: *Samlet sett er bygget vårt/byggene våre svært godt a) renholdt, b) driftet, c) vedlikeholdt og d) utviklet/rehabiliteret.* Respondentene skulle svare på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig. De kunne også svare vet ikke.

Hovedfunn:

- Et overveldende flertall av respondentene er helt eller delvis enige i påstandene.
- Jevnt over gir rektorer, ledere for renholdere og driftspersonell samt renholdere og driftspersonell i videregående skoler noe høyere skår på de fire påstandene enn

administrative ledere i videregående skoler og fylkeshus og ledere i kulturbygg. Lederne for tannklinikene gir lavest skår.

- Renhold får høyest skår blant alle respondentene. Drift får litt lavere skår, deretter kommer vedlikehold og til slutt kommer utvikling/rehabilitering med lavest skår.

Noen tall:

- Nesten 70 prosent av rektorer, ledere for renholdere og driftspersonell samt renholdere og driftspersonell er helt enige i deres bygg et svært godt renholdt (skår 6) Resten svarer skår 4 eller 5. Over 50 prosent av de administrative ledere i de videregående skolene og fylkeshusene og ledere i kulturbygg svarer det samme. Om lag 20 prosent av lederne i tannklinikene svarer at de er helt enige (skår 6) og 40 prosent svarer at de er ganske enige (skår 5).
- Over 50 prosent rektorer, ledere for renholdere og driftspersonell samt renholdere og driftspersonell er helt enige i deres bygg er svært godt driftet (skår 6). Blant administrative ledere i videregående skoler og fylkeshus og ledere i kulturbygg svarer 40 prosent skår 5 35 prosent skår 6 helt enig. Blant ledere i tannklinikker svarer 40 prosent 4, 20 prosent svarer 5 og 20 prosent svarer 6 helt enig.
- Over 50 prosent rektorer, ledere for renholdere og driftspersonell samt renholdere og driftspersonell er helt enige i deres bygg er svært godt vedlikeholdt (skår 6). Svarene fra administrative ledere i videregående skoler og fylkeshus og ledere i kulturbygg fordeler seg ganske jevnt på skår 4, 5 og 6 helt enig. 50 prosent av lederne for tannklinikene gir skår 4 og 30 prosent gir skår 3. Om lag 20 prosent gir skår 5 og ingen gir skår 6 helt enig.
- Nesten 30 prosent rektorer, ledere for renholdere og driftspersonell samt renholdere og driftspersonell er helt enige i deres bygg er svært godt utviklet/rehabiliterert (skår 6). Om lag 15 prosent svarer 5 og 25 prosent svarer 4. Svarene fra administrative ledere i videregående skoler og fylkeshus og ledere i kulturbygg fordeler seg ganske jevnt på skår 4, 5 og 6 helt enig – henholdsvis 29, 29 og 21 prosent. 50 prosent av lederne for tannklinikene gir skår 4. 20 prosent gir skår 3 og samme antall gir skår 5. Ingen gir skår 6 helt enig.

4.11. Revisors vurdering

Revisjonskriterium:

Eiendomsforvaltningen bør ha rammebetingelser som bidrar til å opprettholde formålbyggenes verdi i et langsiktig perspektiv til lavest mulig kostnad, herunder tilstrekkelig midler til drift og vedlikehold.

Ifølge NOUen er det dårlig totaløkonomi å vedlikeholde eiendom dårlig. De negative virkningene i form av økte kostnader til reparasjoner og ekstraordinært vedlikehold rammer ikke umiddelbart, men blir først synlig på noe lengre sikt. Det er derfor viktig at de økonomiske rammebetingelsene er tilstrekkelige til et faglig forsvarlig og forebyggende vedlikehold som hindrer akutte skader og reparasjonsbehov og opprettholder byggenes tilstand og verdi.

Normtall for et verdibevarende vedlikehold og faktiske midler avsatt til vedlikehold kan ikke sammenliknes direkte, fordi de sannsynligvis inneholder/utelater til dels ulike opplysninger.²⁹ Imidlertid mener vi en sammenlikning gir en indikasjon.

Vi ser at tidligere Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune brukte vesentlig mindre til vedlikehold per kvadratmeter enn anbefalte normtall. Vi ser også at tidligere Vestfold brukte mer enn gjennomsnittet for landet utenom Oslo, mens tidligere Telemark brukte mindre. Samtidig synes mange respondenter at byggene er bra renholdt og driftet, og ganske bra vedlikeholdt og utviklet/rehabiliteret. Dette indikerer at Vestfold og Telemark fylkeskommune prioriterer midler til renhold og drift, men ikke setter av tilstrekkelig midler til et samlet sett godt verdibevarende vedlikehold.

²⁹ Normtall dekker vanligvis midler til forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdsoppgaver samt midler til utskiftning av ødelagte bygningsdeler og tekniske deler, men ikke til renhold og anslåtte kostnader til å dekke vedlikeholdsetterslepet. KOSTRA-tallene viser hva fylkeskommunene faktisk bruker av midler. Selv om KOSTRA er delt inn i renhold, drift, forvaltning og vedlikehold, kan vi ikke slå fast at det er sammenfall mellom utgiftene som tas med normtallene og som registreres i KOSTRA.

5. Konklusjoner og anbefalinger

5.1. Konklusjoner

Politiske mål og system for styring

Vestfold og Telemark fylkeskommune har i begrenset grad overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen. Fylkeskommunen har ikke fullt ut et sammenhengende system mellom fastsatte politiske mål for eiendomsforvaltningen, administrativ styring av dette fagområdet og rapportering tilbake til politisk nivå. Styringen av eiendomsforvaltningen er med andre ord i liten grad i tråd med anbefalingene i NOU 2004:22 og fra KS.

Vestfold og Telemark fylkeskommune har eksistert i litt over ett år, og det tar tid å samkjøre to store organisasjoner – særlig når dette skal gjøres parallelt med full drift i ordinære oppgaver. Økonomi, styring og eierskap har som oppgave å utvikle et helhetlig politisk og administrativt styringssystem for fylkeskommunen. Vi ser det som positivt. Fylkeskommunale bygg og eiendommer utgjør en vesentlig verdi. Generelt bidrar en godt styrt eiendomsforvaltning til brukervennlige bygg, reduserte drifts- og vedlikeholdskostnader i byggets levetid og forlengelse av levetiden til bygningsdeler og tekniske installasjoner. Eiendomsforvaltningen av eksisterende bygg bør derfor bli en synlig og tydelig del av det nye helhetlige systemet for politisk og administrativ styring.

Verdibevarende vedlikehold

Et godt verdibevarende vedlikehold krever tiltak på flere områder. Vi har undersøkt om Vestfold og Telemark fylkeskommune driver i tråd med anbefalte tiltak fra NOUen knyttet til effektiv arealutnyttelse, effektiv organisering, tilstrekkelig kompetanse og kapasitet, langsiktig planlegging og tilstrekkelige økonomiske rammer. Vi finner at fylkeskommunen bare delvis driver vedlikehold i tråd med disse tiltakene. Mer konkret finner vi:

- Vestfold fylkeskommune hadde mer effektiv arealbruk enn tidligere Telemark fylkeskommune. Vestfold har over lengre tid hatt klare føringer for arealeffektivisering, mens Telemark ikke har hatt tilsvarende føringer.
- Fylkeskommunen har en desentralisert og komplisert organisering av eiendomsforvaltningen. Ansvar for oppgaver og kostnader er fordelt på flere sektorer og enkelte oppgaver er lagt til den enkelte virksomhet. I tillegg er det forskjeller når det gjelder hvilke oppgaver og kostnader som er lagt til sektorene og hva som er lagt til virksomhetene. Dette øker risikoen for uklare ansvarsforhold og for at tids- og personellressurser ikke brukes optimalt. I offentlig forvaltning er det vanligvis sammenheng mellom tildelt ansvar for en oppgave og tildelt styringsrett over nødvendige ressurser til å utføre oppgaven. Det er rimelig å tenke seg at en enklere organisering av eiendomsforvaltningen i Vestfold og Telemark fylkeskommune vil gi en mer effektiv eiendomsforvaltning.

- Eiendomsseksjonen har iverksatt flere tiltak for bedre styring av den delen av eiendomsforvaltningen de har ansvar for. Dette kan bidra til mer effektiv eiendomsforvaltning, men det er ennå for tidlig å vurdere effekten av disse tiltakene.
- Det synes å være en ubalanse mellom oppgaver og ressurser i Eiendomsseksjonen. Seksjonen fikk flere oppgaver og mistet 4 årsverk ved sammenslåingen. I 2020 klarte ikke Eiendomsseksjonen å gjennomføre alle planlagte vedlikeholds-, utviklings- og rehabiliteringstiltak.
- Jevnt over opplever virksomhetene at de har tilstrekkelig antall renholdere og driftspersonell med tilstrekkelig kompetanse til de oppgavene som løses. Samtidig mener Eiendomsseksjonen at en del av driftspersonellet mangler kompetanse, og det fører til at de tekniske anleggene ikke alltid følges opp og styres på en optimal måte.
- Vestfold og Telemark fylkeskommune synes å ha en rimelig god oversikt over den byggtekniske tilstanden på byggene, men har en noe kortsiktig planleggingshorisont og tiltakene som er tatt inn i planene er ikke knyttet til uttalte målsetninger.
- Det synes som Vestfold og Telemark fylkeskommune ikke setter av tilstrekkelig midler til et godt verdibevarende vedlikehold.

5.2. Anbefalinger

Vi har følgende anbefalinger:

- Fylkeskommunen bør vedta overordnede mål og strategier for eiendomsforvaltningen på politisk nivå.
- Fylkeskommunen bør utarbeide planverk som tydelig kopler sammen politiske målsetninger, byggfaglige vurderinger av tilstand og vedlikeholds- og utviklingsbehov, samt økonomiske midler.
- Administrasjonens rapportering til politisk nivå bør gi et helhetlig av arbeidet med eiendomsforvaltningen.
- Fylkeskommunen bør iverksette tiltak som kan sikre et mer verdibevarende vedlikehold.

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon
- Forskrift 8. mars 2009 om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser (byggherreforskriften)
Forskrift 18. desember 2009 nr. 1665 om energimerking av bygninger og energivurdering av tekniske anlegg (energimerkingsforskriften for bygninger)

Offentlige dokument

- NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle, om eiendomsforvaltning i kommunesektoren
- Norsk Standard, NS 3454, Livssyklus kostnader for byggverk, Direktoratet for forvaltning og IKT
- Norsk Standard, NS 3424, Tilstandsanalyse for byggverk, Direktoratet for byggkvalitet
- God kommunal eiendomsforvaltning, fordypning for folkevalgte, Direktoratet for byggkvalitet 2011
- God kommunal eiendomsforvaltning (HO-4/2011), Statens bygningstekniske etat.

Rapporter

- Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde, utarbeidet av Multiconsult og PricewaterhouseCoopers på oppdrag for KS, september 2008
- State of the Nation – Norges tilstand 2019, Kommunale og fylkeskommunale bygg, utarbeidet av RIF – Rådgivende Ingeniørers Forening
- Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold - en veileder for folkevalgte og Rådmenn, KS 2008.

Vedlegg

Vedlegg 1: Fylkesrådmannens uttalelse



Vestfold og Telemark
FYLKESKOMMUNE

Vestfold og Telemark Revisjon IKS
Postboks 2805
3702 SKIEN

Eiendomsseksjonen

Vår dato: 28.05.2021
Vår referanse: 20/43564
Vår saksbehandler: Truls Moen

Fylkesrådmannens uttalelse til forvaltningsrevisjonsrapport om eiendomsforvaltningen i Vestfold og Telemark fylkeskommune

Det vises til forvaltningsrapporten «Eiendomsforvaltning – Vestfold og Telemark fylkeskommune» som ble oversendt fra Vestfold og Telemark revisjon IKS i e-post den 12.05.2021. Fylkesrådmannen takker for rapporten og ser på denne som nyttig innspill til læring, utvikling og forbedring.

Fylkesrådmannen har merket seg revisors kommentarer til at eiendomsforvaltningen i liten grad samsvarer med anbefalingene i NOU2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle-om eiendomsforvaltning i kommunesektoren».

Dagens organisering av eiendomsforvaltningen er en videreføring slik det var i henholdsvis Vestfold- og Telemark fylkeskommune før sammenslåingen, med noen unntak.

Revisjonens synspunkter knyttet til organisering vil rådmannen vurdere, og ta innspillene med seg i det videre arbeidet.

Fylkesrådmannen merker seg også at styringen av eiendomsforvaltningen i liten grad er politisk forankret, tiltak er allerede iverksatt med regelmessig rapportering til hovedutvalg for opplæring for de største byggeprosjektene. Ytterligere tiltak vil bli iverksatt så raskt som mulig for å bedre politisk forankring for hele eiendomsforvaltningen.

Revisjonens anbefalinger berører mange sektorer og tilhørende seksjoner, og krever bred involvering av sektorer, tillitsvalgte og vernetjenesten.

Fylkesrådmannen vil starte arbeidet med revisjonens anbefalinger, og kommer tilbake til kontrollutvalget med en samlet plan i løpet av høsten 2021.

Med hilsen

Lisbeth Eek Svensson
Fylkesrådmann

Truls Moen
Seksjonsleder Eiendom

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 17. november 2020. Oppstartsmøte ble holdt 30. november 2020 med leder for Eiendomsseksjonen og to fagledere til stede.

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i perioden fra oppstartsbrevet ble sendt til mars 2021.

For å undersøke eiendomsforvaltningen i fylkeskommunen har vi innhentet informasjon fra flere kilder og med ulike metoder.

Dokumentgjennomgang

Vi har gjennomgått en rekke dokumenter.

- delegasjonsreglement
- oversikter over inngåtte inn- og utleieavtaler
- ettårige vedlikeholdsplaner
- Matrise for fordeling av oppgaver og kostnader for videregående skole
- enkel tilstandsvurdering (for bygg i Vestfold)
- eksempel på 4-års vedlikeholdsplan (for bygg i Telemark)
- beskrivelse av bygg som benyttes til tannklinikker
- beskrivelse av bygg som ligger til grunn for forsikringsavtaler
- eksempel på serviceavtaler
- notat om framtidig arealbruk (utarbeidet i tidligere Vestfold fylkeskommune)
- notater/arbeidsdokumenter om videre utvikling av Eiendomsseksjonen
- budsjett og økonomiplan for 20-203 og 21-24
- tertialrapporter for 2020
- enkeltsaker om eiendomsforvaltning behandlet av fylkestinget i 2020.

Formålet med dokumentgjennomgangen er å kartlegge om og hvilke oversikts- og styringsdokumenter som brukes i eiendomsforvaltningen.

Intervjuer

Det er gjennomført tre lengre intervjuer med leder og to fagansvarlige i Eiendomsseksjonen. Vi hadde på forhånd utarbeidet individuelle intervjuguider. Intervjuene ble gjennomført via Teams og referatene er verifisert. Formålet med intervjuene er å innhente fakta om organisering, samarbeid og kommunikasjonslinjer innad i fylkesadministrasjonen og mellom fylkesadministrasjonen og virksomhetene.

Vi har innhentet ytterligere informasjon om organisering av renhold, drift og vedlikehold via e-post fra

- leder for Eiendomsseksjonen.
- leder for Sektorutvikling i Opplæring og folkehelse.
- direktør for Tannhelse og forebygging om fordeling av ansvar for renhold, drift og vedlikehold i tannklinikkene.
- direktør for kultur, regional identitet, idrett og frivillighet.

Vi har hentet inn informasjon fra andre områder enn Eiendomsseksjonen i fylkesadministrasjonen, fordi ansvar for renhold, drift og i noen grad vedlikehold og utvikling/rehabilitering av fylkeskommunale bygg, er fordelt på flere sektorer i fylkesadministrasjonen.

Spørreundersøkelser

Spørreundersøkelse til ansatte i Eiendomsseksjonen

Vi sendte en spørreundersøkelse via e-post til alle ansatte i Eiendomsseksjonen, unntatt lederen. Formålet var å kartlegge hver ansatts arbeidsoppgaver. Vi sendte spørreundersøkelsen til 13 stykker og fikk svar fra 11. Det gir en svarprosent på 85 prosent.

Spørreundersøkelser til virksomhetene

Vi ønsket å kartlegge hvordan ansatte i virksomhetene med ansvar for renhold, drift, vedlikehold eller utvikling/rehabilitering organiserer dette arbeidet, og hvordan de opplever arbeidsfordelingen, samarbeidet og kommunikasjonslinjene mellom dem selv og fylkesadministrasjonen.

1. *Spørreundersøkelse til administrative ledere i de videregående skolene og fylkeshusene, og ledere for kulturbyggene (unntatt rektorer)*
Spørreundersøkelsen gikk til øverste ledere i kulturbyggene. Den gikk også til administrative ledere i de videregående skolene og i fylkeshusene som enten var ledere for renholdere eller driftspersonell eller hadde ansvar for å planlegge renhold, drift, vedlikehold eller utvikling/rehabilitering. Vi spurte 29 og fikk 24 svar. Det gir en svarprosent på 83 prosent.
2. *Spørreundersøkelse til lederne for tannklinikkene*
Spørreundersøkelsen gikk til alle lederne for tannklinikkene. De fikk i all hovedsak de samme spørsmålene som lederne for de øvrige fylkeskommunale virksomhetene. Det var likevel nødvendig å sende en egen spørreundersøkelse til klinikklederne. Mange er dem er leder for 2 eller 3 tannklinikker, og det var viktig å utforme spørreundersøkelsen slik at de

fikk anledning til å svare for hver enkelt klinikk. Vi sendte spørreundersøkelsen til 12 klinikkledere og vi fikk svar fra 10. Det gir en svarprosent på 83 prosent.

3. *Spørreundersøkelse til enkelte ansatte i videregående skole*

Denne spørreundersøkelsen gikk til rektorer, ledere for renhold, ledere for drift, samt renholds- og driftspersonale i fylkeskommunens 21 videregående skoler.³⁰ Flere av spørsmålene var de samme som i de ovenfornevnte spørreundersøkelsene. I tillegg fikk de mer utdypende spørsmål om kompetanse, ressurser og standard/kvalitet på renhold, drift, vedlikehold og utvikling/rehabilitering.

Vi er usikre på om alle driftspersonell og renholdere på de videregående skolene mottok spørreundersøkelsen. Dette fordi noen skoler kun har gitt oss navn på en renholder eller et driftspersonell. For eksempel har noen oppgitt ledende renholder, mens andre har gitt navn på alle som jobber med renhold. Vi gjorde flere forsøk på å innhente navn og e-postadresse til alle renholdere og driftspersonell, men mangler sikre svar fra 3 av totalt 21 videregående skoler. Det er lite ønskelig om noen er utelatt fra spørreundersøkelsen, men det er rimelig å anta at dette vil være få personer.

Spørreundersøkelsen gikk til 178 personer. Vi fikk 81 svar og det gir en svarprosent på 46 prosent. Dette er lavere enn ønskelig, og vi iverksatte flere tiltak for å øke antall svar. Vi sendte tre påminnelser til hver deltaker, og vi ba direktør for Oppvekst og folkehelse sende en oppfordring til alle om å delta i spørreundersøkelsen.

Spørreundersøkelsen er sendt til flere yrkesgrupper, og det er stor variasjon i svarprosenten for de ulike gruppene. Grovt regnet har 75 prosent av rektorene og over 50 prosent av driftspersonellet svart, mens kun 20 prosent av renholderne har svart.

Respondentene ble bedt om å svare på faktaspørsmål og gi sin vurdering av ulike påstander. Vi har gjennomgått renholdernes vurderinger av ulike påstander, og sammenholdt dem med vurderingene fra de øvrige respondentene. Hovedmønsteret er at renholderne svarer ganske likt med resten. Et gjennomgående trekk er at renholdere svarer noe mer positivt og flere svarer vet ikke enn de øvrige respondentene. Selv om det er noen forskjeller, mener vi de er så vidt små at lav svarprosent blant renholderne ikke gir utslag på svarene totalt fra de videregående skolene. Vi har derfor valgt å bruke svarene deres i denne forvaltningsrevisjonen, men skiller i liten grad ut denne gruppen spesielt, nettopp pga den lave svarprosenten i gruppa. Det veier også tungt at renhold er en omfattende og kostbar del av eiendomsforvaltningen og involverer mange ansatte. Det er derfor viktig at renholdernes kunnskap og erfaringer inngår i denne revisjonen.

³⁰ En del videregående skoler har både rektor, administrativ leder (eller tilsvarende) og ledere for renholdere og driftspersonell. Denne undersøkelsen gikk til rektorene og lederne for renholdere og driftspersonell.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i fylkeskommunen.

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring.

Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.³¹

Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.³² Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

³¹ God kommunal revisjonsskikk kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30. september 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

³² ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no