



Vestfold
og Telemark
revisjon

Eiendomsforvaltning

Forvaltningsrevisjon | Nome kommune

2022: 3816 403

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning.....	5
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	5
1.2. Problemstilling og revisjonskriterier	5
1.3. Avgrensning.....	5
1.4. Metode og kvalitetssikring	6
1.5. Kommunedirektørens uttalelse.....	7
2. Eiendomsforvaltningen – organisering og tall.....	8
3. Godt verdibevarende vedlikehold	12
3.1. Overordnede mål og styringsinformasjon.....	12
3.2. Rasjonelt system for planlegging og styring	19
3.3. Vedlikeholdskostnader på nivå med normtall?.....	30
4. Konklusjoner og anbefalinger	34
4.1. Konklusjoner.....	34
4.2. Anbefalinger.....	35
Litteratur og kildereferanser	36
Vedlegg.....	37
Vedlegg 1: Kommunedirektørens høringsuttalelse	37
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	39
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	43

Sammendrag

Bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Nome kommune i sak 41/21

Problemstilling

Vi har undersøkt følgende problemstilling:

I hvilken grad har Nome kommune tiltak for å sikre et godt verdibevarende vedlikehold av bygningene sine?

Konklusjon

Våre undersøkelser tyder på at kommunen pr i dag delvis har tiltak for å sikre godt verdibevarende vedlikehold av bygningen sine.

Overordnede mål og styringsinformasjon

Kommunen har i dag ingen overordnede politisk bestemte mål eller strategier for eiendomsforvaltningen, hvor vedlikehold av kommunale bygg inngår som et vesentlig element.

Det er positivt at kommunen er i gang med en samlet plan for vedlikeholdet. Vi forstår det slik at kommunen i sitt arbeid med en vedlikeholdsplan også legger opp til å vurdere kommunens behov for type og mengde areal framover.

Nome kommune har i tidligere års budsjettokument ikke hatt konkrete mål eller styringsindikatorer for vedlikeholdet av bygningsmassen. Etter vår vurdering har det ikke vært rapportert helhetlig og nyansert om kommunens bygninger, og om forvaltningen av disse, til politisk nivå.

I økonomiplandokumentet for perioden 2022-2025 har kommundirektøren gjennom tiltaksoversikten gitt en forholdsvis detaljert oversikt over de vedlikeholdsbehov som foreligger. Etter vår vurdering har politisk nivå med dette fått et godt grunnlag for å prioritere. Det er positivt at budsjettokumentet inneholder indikator for på hvilket nivå utgifter til vedlikehold skal ligge.

Rasjonelt system for planlegging og styring av vedlikeholdsarbeidet

Etter vår vurdering bruker kommunen et egnet internkontrollsystem, IK-bygg, for forvaltningen av bygningsmassen.

Modulen arbeidsordrer i IK-bygg brukes til å styre og følge opp løpende vedlikehold. Etter vår vurdering er dette et egnet system for å prioritere og styre oppfølgingen av feil og mangler som brukerne melder inn.

For å kunne rette ressurser inn mot de riktige tiltakene, er det nødvendig å ha kunnskap om byggenes tilstand. Kommunen har registrert den bygningsmessige/byggetekniske tilstanden.

Kommunen har med bakgrunn i dette beregnet utbedringskostnadene. For å få det fulle og hele bildet bør kommunen gjøre tilsvarende registrering av tekniske installasjoner.

Kommunen har pr i dag ingen vedlikeholdsplan. Kommunens gjennomgang av bygningsmassen i 2021 er etter vår vurdering et godt grunnlag for å utarbeide vedlikeholdsplaner, men det er en forutsetning at estimerte kostnader for vedlikehold /utbedringer av de tekniske installasjonene også blir registrert i IK-bygg. En slik plan kan være et godt grunnlag for prioriteringer av vedlikehold og oppgraderinger både i et kortere og et lengre perspektiv.

Vedlikeholdskostnader på nivå med normtall for bransjen

Et verdibevarende vedlikehold betyr at en opprettholder verdien på sine bygninger, gjennom å sørge for tilstrekkelig vedlikehold.

Kommunen ligger under normtallene for verdibevarende vedlikehold. Kommunen har imidlertid hatt en stor økning av vedlikeholdsutgiftene til sine formålsbygg de siste fire årene. Nivået nærmer seg kommunes egne målsettinger og gjennomsnittet for kommunene i egen KOSTRA-gruppe.

Andre forhold - boligstiftelsene

Kommunen disponerer og vedlikeholder eiendom som eies av boligstiftelsene. Vi ser at forholdene rundt dette ikke er formalisert. Kommunen bør vurdere å klargjøre roller, ansvar og risiko, f.eks. i avtaler mellom kommunen og boligstiftelsene.

Anbefalinger

Vi anbefaler Nome kommune å

- ha overordnede politisk bestemte mål og en strategi for eiendomsforvaltningen, hvor vedlikehold av kommunale bygg inngår som et vesentlig element
- sikre helhetlig, nyansert og skriftlig rapportering til politisk nivå om kommunens bygninger og forvaltningen av disse
- fullføre arbeidet med registrering av teknisk tilstand, vedlikeholdsbehov og estimerte vedlikeholdskostnader
- utarbeide planer med prioriteringer for vedlikehold av kommunale bygg

Skien 20. april 2022

Vestfold og Telemark revisjon IKS

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Nome kommune i sak 41/21. Bestillingen er i samsvar med kommunens plan for forvaltningsrevisjon 2020-23.

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. Problemstilling og revisjonskriterier

Vi har undersøkt denne problemstillingen:

I hvilken grad har Nome kommune tiltak for å sikre et godt verdibevarende vedlikehold av bygningene sine?

Mer konkret har vi undersøkt om Nome kommune har

- **overordnede målsettinger for vedlikeholdsarbeidet, og i hvilken grad det blir rapportert til politisk nivå**
- **et rasjonelt system for planlegging og styring av vedlikeholdsarbeidet**
- **vedlikeholdskostnader på nivå med normtall for bransjen**

Revisjonskriteriene¹ i denne forvaltningsrevisjonen er i hovedsak hentet fra NOU 2004:22 og KS sin veileder *Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold*. Kriteriene er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

1.3. Avgrensning

Vi har undersøkt om kommunen har rammevilkår som muliggjør tilfredsstillende vedlikehold av kommunens formålsbygg², omsorgsbygg og boliger, samt bygninger som eies av boligstiftelsene (NOBO og NOBEF)³. Vi har ikke undersøkt faktisk tilstand på eiendommene og ikke faktisk utført vedlikehold.

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 I KOSTRA definert som barnehager, skoler, sykehjem, idrettsbygg, kultur-/museale bygg og administrasjonsbygg

³ Nome boligstiftelse og Nome boligstiftelse for eldre og funksjonshemmede

Vi har ikke undersøkt forvaltning av andre former for fast eiendom som infrastrukturanlegg, veier, ledninger for vann og avløp, anlegg for avløp, elektrisitetsforsyning og telekommunikasjon, parker og idrettsanlegg i friluft og grunneiendommer.

Vi har ikke undersøkt forvaltningen av kirkebygg. Den norske kirke er ikke en del av den kommunale organisasjonen, men kommunen har et finansieringsansvar for kirken lokalt. Kommunen skal etter budsjettforslag fra kirkelig fellesråd fastsette en utgiftsdekning som skal gi grunnlag for bl.a. vedlikehold av kirkene. Fra kirkevergen i Nome får vi opplyst at fellesrådet/kirkevergen selv, eventuelt i samråd med aktuelle fagpersoner, gjør vurderinger av behovet for vedlikehold på kirkebygga. Vanlig vedlikehold utføres av egne ansatte, gjerne kirketjenerne. Ved større prosjekt /investeringer blir arbeidet satt ut på anbud. Utgiftsdekning skjer fra eget budsjett.

Undersøkelsen er avgrenset mot investeringer. Vi undersøker heller ikke om det er skilt riktig mellom utgifter til drift og utgifter til investering i kommunens regnskap, da dette er dekket av løpende revisjon.

1.4. Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Dag Oftung, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Vi har gjennom samtaler og telefon/e-post innhentet informasjon fra sentrale personer i kommunen. Videre har vi innhentet informasjon fra skriftlige kilder som budsjettdokument, årsmeldinger, interne oversikter m.m. Vi har hentet data fra KOSTRA og kommunens regnskap. Det er gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot brukere (virksomheter) av kommunens formålsbygg og ansatte i vaktmestertjenesten.

Vi har hatt tilgang til kommunens internkontrollsystem for eiendomsforvaltning, IK-bygg.

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

Begrepsavklaring – drift og vedlikehold

- **Drift** av eiendom omfatter alle oppgaver og rutiner som er nødvendige for at bygninger skal fungere som planlagt. Dette omfatter blant annet løpende drift, renhold, energi, vann, avløp og renovasjon.
- **Vedlikehold** er arbeid som er nødvendig for å opprettholde kvaliteten på bygningen på fastsatt nivå, dvs. de tiltak som er nødvendige for å sikre at bygningen som helhet fungerer etter hensikten (planlagt vedlikehold og utskiftninger).

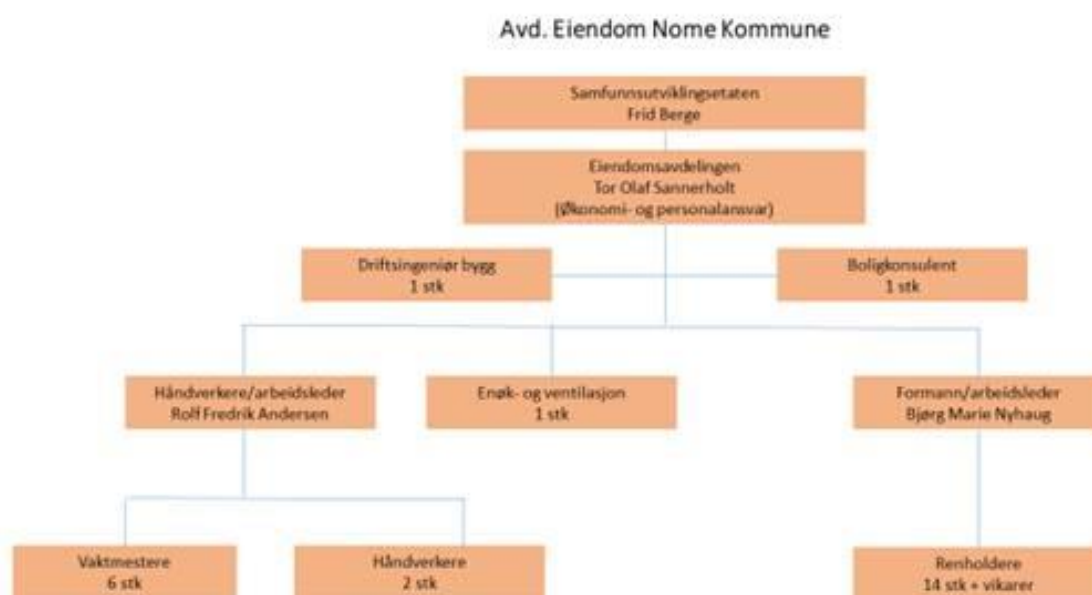
1.5. Kommunedirektørens uttalelse

Rapporten er forelagt administrasjonen i kommunen for faktaverifisering, og sendt til uttalelse til kommunedirektøren 6. april 2022. jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Kommunedirektørens hørings svar ligger i vedlegg 1.

2. Eiendomsforvaltningen – organisering og tall

Nome kommune er organisert i tre etater med hver sin etatssjef; helse og omsorgsetaten, oppvekstetaten og samfunnsutviklingsetaten. I samfunnsutviklingsetaten finner vi eiendomsavdelingen, som har ansvaret for vedlikehold av kommunens bygningsmasse. Avdelingen er ledet av en eiendomssjef.

Organisasjonskartet for eiendomsavdelingen ser slik ut:



Ifølge eiendomssjefen er eiendomsavdelingen under omorganisering for å få en mer hensiktsmessig struktur på arbeidet med eiendomsforvaltningen. Dette arbeidet er ifølge eiendomssjefen ventet å være ferdig i løpet av første halvår 2022.

Noen nøkkeltall

I tabellene nedenfor viser vi noen nøkkeltall for eiendomsforvaltning i Nome kommune, sammenliknet med egen KOSTRA-gruppe⁴ og landet utenom Oslo. Siste oppdaterte tall gjelder året 2021.

⁴ Nome var fram til 2020 i KOSTRA-gruppe 11: *mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger. Middels frie disponible inntekter*. Fra 2020 var kommunen i gruppe 05. *Kommuner med 2 000 til 9 999 innbyggere, middels bundne kostnader og middels frie disponible inntekter per innbygger*

Tabell 1 Utvalgte nøkkeltall for eiendomsforvaltning, Nome kommune, KOSTRA-gruppe 5 og landet u/Oslo - 2021.

Eiendomsforvaltning	Nome	KOSTRA-gruppe 05	Landet u/ Oslo
Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i prosent av samlede driftsutgifter (prosent)	8,4 %	9,5 %	9,4 %
Netto driftsutgifter til forvaltning av eiendom per innbygger (kr)	Kr 334	Kr 345	Kr 356
Areal på formålsbygg per innbygger (m ²)	5,97 m ²	7,50 m ²	5,29 m ²
Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter (kr)	Kr 67	Kr 84	Kr 106
Utgifter til driftsaktiviteter per kvadratmeter (kr)	Kr 612	Kr 602	Kr 621
Herav utgifter til renhold (kr)	Kr 171	Kr 164	Kr 168
Herav energikostnader per kvadratmeter (kr)	Kr 109	Kr 142	Kr 139

I tabellen nedenfor viser vi utviklingen i Nome kommune for de samme nøkkeltallene, over en periode på fire år.

Tabell 2 Utvalgte nøkkeltall for eiendomsforvaltning i Nome kommune- perioden 2018 - 2021

Eiendomsforvaltning	2018	2019	2020	2021
Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i prosent av samlede driftsutgifter (prosent)	6,7 %	6,9 %	7,4 %	8,4 %
Netto driftsutgifter til forvaltning av eiendom per innbygger (kr)	Kr 232	Kr 240	Kr 339	Kr 334
Areal på formålsbygg per innbygger (m ²)	5,85 m ²	6,12 m ²	5,97 m ²	5,97 m ²
Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter (kr)	Kr 31	Kr 38	Kr 42	Kr 67
Utgifter til driftsaktiviteter per kvadratmeter (kr)	Kr 478	Kr 491	Kr 545	Kr 612
Herav utgifter til renhold (kr)	Kr 144	Kr 145	Kr 174	Kr 171
Herav energikostnader per kvadratmeter (kr)	Kr 82	Kr 107	Kr 96	Kr 109

Forholdet til boligstiftelsene

Nome boligstiftelse (NOBO)⁵ og Nome boligstiftelse for eldre og funksjonshemmede (NOBEF)⁶ er to selvstendige rettssubjekt, regulert av stiftelsesloven. Stiftelsene har egne styrer, men de to

⁵ Stiftet 09.05.89. Formålet er anskaffelse og forvaltning av boliger og servicebygg for flyktninger, utviklingshemmede, unge og vanskeligstilte og andre med kortsiktig boligbehov.

⁶ Stiftet 25.04.91. Formålet er anskaffelse og forvaltning av boliger og servicebygg for eldre og funksjonshemmede.

styrene er pr i dag identisk sammensatt.⁷ De to stiftelsene har en felles daglig leder med avtale om å arbeide på timebasis, begrenset oppad til det som til sammen tilsvarer 20 % stilling.

Nome kommune har gjennom alle år hatt ansvaret for vedlikeholdet av bygningsmassen til de to stiftelsene. Stiftelsenes bygg er lagt inn i IK-bygg (se kap. 3.2) på samme måte som med kommunens bygg. Det er ikke gjort noe skille mellom kommunens bygg og stiftelsenes bygg i IK-bygg.

Vi har etterspurt eventuelle avtaler som regulerer forholdet mellom kommunen og stiftelsene. Eiendomssjefen viser til et vedtak i kommunestyret fra 1992 (sak 104/92) som det eneste han kan finne som regulerer forholdet mellom kommunen og stiftelsene:

1. Nome kommune leier samtlige boenheter som eies av Nome boligstiftelse(flyktn.) og NOBEF til omforenet leie. Husleie betales til stiftelsene kvartalsvis (15.feb., 15. mai etc.)
2. Nome kommune framleier leilighetene til samme leie, og har full råderett over hvem som skal være beboere. Husleie innkreves til Nome kommune.

Vi spurte også stiftelsene om det foreligger eventuelle avtaler som regulerer forholdet mellom dem og kommunen. Fra felles daglig leder i stiftelsene får vi denne tilbakemeldingen:

NOBEF og NOBO er opprettet av Nome kommune, og er i realiteten kommunens forlengede arm når det gjelder boliger til disse gruppene. Vi har ingen nedtegnet avtale, men blir enige om betaling for hvert budsjettår.

Når det gjelder nye prosjekt, for eksempel oppføring av søppelbod, så betaler vi for medgått timeverk.

Fra eiendomssjefen får vi opplyst at kommunen hvert år får overført budsjettmidler fra stiftelsene.

Ifølge regnskapene til de to stiftelsene for 2020 og 2021 var nivået på kjøp av vaktmestertjenester fra Nome kommune slik:

Tabell 3

Stiftelse	2020	2021
NOBO	Kr 125 000	Kr 62 500
NOBEF	Kr 497 000	Kr 750 000

⁷ Pr. 4. februar 2022.

Midlene som overføres fra stiftelsene til kommunen skal dekke eiendomsavdelingens lønnsutgifter til vedlikeholdsarbeid på stiftelsene bygg. Alt av materialer og/eller kjøp av tjenester fra eksterne leverandører (som gjelder vedlikehold) blir betalt direkte fra stiftelsene til leverandørene.

Håndverkere/vaktmestere i eiendomsavdelingen fører ikke timer for arbeid som utføres for stiftelsen på det enkelte bygg, ei eller samlet for alle stiftelsenes bygg. Det føres heller ikke timer for administrative/merkantile oppgaver som kan knyttes til vedlikehold av stiftelsenes bygg. Eiendomssjefen sier det derfor ikke er mulig å vite om «innsatsen» i eiendomsavdelingen samsvarer med de vedlikeholdsmidlene kommunen får overført fra stiftelsene. Eiendomssjefen sier dette er en svakhet, og at det hadde vært hensiktsmessig å ha en bedre oversikt i avdelingen over ressursbruken som er knyttet til stiftelsenes bygg.

Anskaffelsesreglene er ikke omfattet av denne forvaltningsrevisjonen. Anskaffelsesreglene gjelder ikke for leie av bolig, mens vaktmestertjenester og administrative tjenester er omfattet.

Anskaffelser mellom kommunen og stiftelsene er trolig dekket av anskaffelsesforskriften kapittel 3 om utvidet egenregi. Det er tilrådelig at stiftelsene undersøker og avklarer dette.

3. Godt verdibevarende vedlikehold

Vi har undersøkt følgende:

Har Nome kommune tiltak for å sikre et godt verdibevarende vedlikehold av bygningene sine?

Mer konkret har vi undersøkt om kommunen har

- overordnede målsettinger og retningslinjer for vedlikehold av kommunale bygg
- helhetlig, nyansert og skriftlig rapportering til politisk nivå
- oversikt over den kommunale bygningsmassen, med areal, teknisk tilstand, oppgraderingsbehov og vedlikeholdskostnader
- planer med prioriteringer for vedlikehold av kommunale bygg
- vedlikeholdskostnader på samme nivå som normtall for bransjen

3.1. Overordnede mål og styringsinformasjon

Har Nome kommune overordnede målsettinger og retningslinjer for vedlikehold av kommunale bygg og i hvilken grad blir det rapportert til politisk nivå?

3.1.1. Revisjonskriterier

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Nome kommune bør ha overordnede politisk bestemte mål og en strategi for eiendomsforvaltningen, hvor vedlikehold av kommunale bygg inngår som et vesentlig element.**
- **Nome kommune bør sikre helhetlig, nyansert og skriftlig rapportering til politisk nivå om kommunens bygninger og forvaltningen av disse.**

3.1.2. Data

Mål og strategier

Bygninger og eiendommer er viktige ressurser i driften og utviklingen av kommunen. Betydelige verdier er lagt ned i eiendommene. Kommunens øverste ledelse, ved folkevalgte og kommunedirektør, skal ivareta eierrollen på vegne av innbyggerne. Eier bør stille seg spørsmål om hva kommunen eier, hva man trenger og hvordan kommunens eiendommer forvaltes.

Kommuner som lykkes med vedlikehold av sine eiendommer, har gjerne god kommunikasjon mellom folkevalgt eier (kommunestyret) og eiendomsforvalteren.⁸ Eiendomsforvalteren må få

⁸ KS Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – en veileder for folkevalgte og rådmann

anledning til å rapportere om tilstand, utfordringer og muligheter knyttet til eiendommene. De folkevalgte må stille krav til god forvaltning og rapportering, slik at den gir oversikt og grunnlag for politisk diskusjon og prioritering.

Nome kommune har i kommuneplanens samfunnsdel 2019-2030 slik strategi for eiendomsforvaltningen:



7. Nært til kommunen – god kommune

Nome kommune skal drive trygt og effektivt, være synlig og tilgjengelig for innbyggerne og jobbe for god folkehelse.

Slik vil vi ha det!	Dette skal vi gjøre:	Konsekvenser for areal	Konsekvenser for økonomi
4. Nome kommune skal ta godt vare på egen eiendom.	Nome kommune skal prioritere vedlikehold av formålsbygg, for å øke levetid og bruksverdi. Bygg som ikke er benyttet til formålsbygg skal selges, eller utvikles til andre formål, for eksempel boliger med livsløpsstandard hvis beliggenheten er riktig. Nye bygg skal planlegges og prosjekteres slik at FDVU-kostnadene blir minimert.	Vurdering av bruksendringer på kommunale bygg. Utvikling og vedlikehold av kulturarv i kommunens eie skal følge kulturminneplanens anbefalinger om hensynssoner kulturarv.	

Vi får opplyst fra eiendomssjefen at kommunen, ut over dette punktet i kommuneplanen, ikke har vedtatt noen overordnede politisk bestemte mål eller strategier for eiendomsforvaltningen i kommunen.

I budsjettokumentet for 2022 peker kommunedirektøren på utfordringer med kommunens praksis/strategi på vedlikeholdsområdet de siste årene:

Det er i signalmøtet der utfordringsnotatet ble presentert, pekt på vedlikeholdsetterslep, behov for omstrukturering og god planlegging for å få oversikt over omfang og kostnads kalkyler på kommunale bygg og veier. Avdelingene sliter med å holde dagens rammer og en må stille spørsmål om det er budsjettert med for lave kostnadsrammer når kommunen har basert seg på en strategi med løpende (akutt) vedlikehold? Denne strategien vil øke vedlikeholdsetterslepet og ytterligere gjøre situasjonen verre år for år. Denne utfordringen blir veldig synlig når kommunen har behov for å levere tjenester i bygg som er utdatert og dårlig vedlikeholdt, og det ikke er økonomisk handlingsrom til å ta større kostnader på driftsbudsjettet. Verdibasert vedlikehold er kostbart, men det gir bedre økonomiske rammer over tid da behovet for nye investeringer ikke kommer like raskt.

Kommunestyret har både i budsjettokumentet for 2021 og i kommunens planstrategi, gjort vedtak om å lage en vedlikeholdsplan, men planen er ikke ferdig. Arbeidet med denne planen er omtalt i kap. 3.2 i budsjettokumentet for 2022-2025. Kommunedirektøren skriver følgende:

En viktig problemstilling som må belyses i en helhetlig plan for forvaltning, drift og vedlikehold er kommunens bygningsmasse er potensialet for å komprimere arealbruken slik at det er en mindre bygningsmasse som krever vedlikehold.

Rapportering

Vi har undersøkt de tre siste års budsjett/økonomiplandokumenter og de to siste årsmeldingene, for å se om det er gitt føringer for kommunens vedlikehold av bygningsmassen og eventuell rapportering på dette.

Budsjett- og økonomiplandokumentene for henholdsvis 2020-2023 og 2021-2024 fastsetter økonomiske rammer for kommunalområdene, men inneholder ikke noen kvalitative eller kvantitative mål/resultater som det er mulig å rapportere på.

I begge dokumentene er det gitt korte beskrivelser av eiendomsavdelingens hovedoppgaver og beskrivelser av utfordringer avdelingen står overfor. Enkelte konkrete vedlikeholdsoppgaver er beskrevet. Kommunedirektøren har vært tydelig på at kommunen har urealistiske budsjett til eiendomsforvaltningen, og at dette fører til et betydelig vedlikeholdsetterslep.

I budsjettdokumentet for 2021-2024 er det vist til aktuelle aktiviteter i budsjettperioden med kobling til kommuneplanens målsetting om at *kommunen skal ta godt vare på egen eiendom*:

- Utarbeide vedlikeholdsplan for kommunale eiendommer
- Gjennomføre tiltak etter vedlikeholdsplanen
- Selge kommunale bygg

Årsmeldingene for 2020 beskriver hovedoppgaver og tallfester eiendomsmassen kommunen har ansvaret for. Enkeltoppgaver innen vedlikehold og ombygginger er beskrevet. Det er også gjort greie for en del oppgaver som på grunn av manglende rammer ikke har vært gjennomført

I årsmeldingen for 2021⁹ blir det i tillegg til beskrivelse av oppgaver i avdelingen og tall på kvadratmeter eiendomsmasse, vist til det økonomiske resultat for tjenesteområdet.

Kommunedirektøren skriver at et merforbruk skyldes akutte vedlikeholdsarbeider på bygg og anlegg, større kostnader til serviceavtaler for drift- og anleggsmidler, falske brannalarmer som genererer utrykning og et generelt større vedlikeholdsetterslep. Enkelte konkrete problemer som har oppstått gjennom året blir beskrevet.

I årsmeldingen blir det videre pekt på at det er en utfordring å ha nok midler til å jobbe inn vedlikeholdsetterslepet som er oppstått. Kommunedirektøren viser til at gjeldende økonomiplan (2022-25) er en god start for de nærmeste årene, men peker på at det ikke vil være nok.

⁹ Utkast til årsmelding for 2021 slik den forelå pr 23. mars

I årsmeldingen vises status på aktuelle tiltak i eiendomsavdelingen:

Utarbeide vedlikeholdsplan for kommunale eiendommer	7.4. Nome kommune skal ta godt vare på egen eiendom.	Vedlikeholdsplan		Arbeidet er startet med oversikt på bygningsmessige vedlikehold. Dette arbeidet inkl tekniske anlegg fortsetter i 2022.
Gjennomføre tiltak etter vedlikeholdsplanen for kommunale eiendommer	7.4	Vedlikeholdsplan		Ingen tiltak med bakgrunn i vedlikeholdsplan er påbegynt. I 2022 vil oppstart iht økonomiplan for vedlikehold/oppgradering av bygg starte.

Budsjett og økonomiplan for perioden 2022-2025

I budsjettdokumentet for 2022-2025 skriver kommunedirektøren følgende i sin innledning:

Gode kommunale bygg er en forutsetning for gode tjenester. De fleste kommunale byggene har en tilfredsstillende standard, men dette kan bare opprettholdes gjennom en strategisk og langsiktig eiendomsforvaltning. Kommunestyret vedtok i forbindelse med budsjett 2021 at det skulle utarbeides en vedlikeholdsplan. Kommunestyret har samtidig vedtatt i planstrategien at det skal utarbeides en vedlikeholdsplan i 2022. Jeg har valgt en mellomløsning der vi som en del av tiltakskatalogen til denne økonomiplanen har synliggjort et samlet vedlikeholdsbehov for våre bygg i planperioden. Det samlede vedlikeholdsbehovet i planperioden er på ca. 27 millioner kroner. Det er ikke realistisk at dette kan gjennomføres. Konsekvensen er en ytterligere verdiforringelse av kommunens bygningsmasse. En viktig problemstilling som må belyses i en helhetlig plan for forvaltning, drift og vedlikehold er kommunens bygningsmasse er potensialet for å komprimere arealbruken slik at det er en mindre bygningsmasse som krever vedlikehold.

I kommunedirektørens forslag til økonomiplan/årsbudsjett opererer en med såkalte driftstiltak. Dette er enten økninger eller reduksjoner i det kommende budsjettet, sett i forhold til siste års budsjett (alternativt helt nye tiltak). Tiltakene presenteres i en tiltakskatalog. Enkelte av tiltakene er del av kommunedirektørens forslag til vedtak, mens andre er alternativer som kommunestyret kan velge å prioritere opp, men med en forutsetning av at budsjettet totalt sett går i null. Tiltak som inngår i kommunedirektørens forslag, er i tiltakskatalogen merket med grønt, mens alternative tiltak er merket rødt.

På samfunnsutviklingsområdet inneholdt tiltakskatalogen elleve tiltak. Av disse er særlig fire knyttet til vedlikehold og oppgraderinger av bygningsmassen. Kommunedirektøren viser til at tiltakene viser utfordringer innen eiendomsforvaltningen knyttet til vedlikehold som er vurdert innenfor «må-

kategori». Tiltaket (H4) som blir foreslått av kommunedirektøren (og vedtatt av kommunestyret), beskrives som en økning i rammen for 2022 for å ta unna det som er vurdert til å være helt nødvendig.

H4	Vedlikehold kommunale bygg			Drift
	2022	2023	2024	2025
Utgift	1 800	0	0	0

De øvrige tre tiltakene som kommunedirektøren la fram i tiltakskatalogen (som ikke ble vedtatt av kommunestyret), var disse:

H5	Vedlikehold formålsbygg			Drift
	2022	2023	2024	2025
Utgift	1 205	850	750	150

H6	Nome sykehjem - nødvendig vedlikehold/utskiftninger			Drift
	2022	2023	2024	2025
Utgift	1 927	800	100	100

H7	Vedlikehold utleiebygg			Drift
	2022	2023	2024	2025
Utgift	1875	1750	1125	700

For hver av disse tiltakene er det gitt forholdsvis detaljerte beskrivelser av hva som må gjøres på ulike bygninger, og delvis er det også oppgitt kostnader knyttet til dette. Et eksempel fra beskrivelsen hentet fra H5, *Vedlikehold formålsbygg* er:

Beskrivelse:

RIBO: Montere nye persienner i personalrom og fellesstue i Dagavdelingen. Det blir uholdbart varmt i disse rommene på sommertid om ettermiddag og kveld. Det er målt opptil 34 grader inne i rommene. Disse rommene har ikke ventilasjonsanlegg.

Søppelskur ved Sluseparken: Bygge nytt søppelskur på allerede støpt platting i forbindelse med ny parkering for barnehagen som er etablert i 2021.

Vedlikehold av tak på grunn av har eller fare for lekkasjer, gamle tak som må fornyes på grunn av alder. Ulefoshallen kr 400 000, Brugata 42 (Lunde 10-årige) kr 700 000, Fagerli barnehage kroner 600 000.

Vedlikehold vindu Det ønskes planlagt utskifting av vinduer/utgangsdører med dårlig U-verdi og som generelt er trekkfulle (dårlige tettelisten). Vinduer/utgangsdører er 40-50 år gamle.

Formålsbygg; Lundetunet kr 500 000.

Vedlikehold av ytterkledning for å unngå større vedlikeholdsarbeider. Det er mange år siden sist byggene ble behandlet utvendig med maling/beis.

Formålsbygg; Herregårdshavna barnehage (gult bygg), Lunde 10-årige skole ungdomstrinn, Fagerli barnehage.

Arbeider utføres etter tilgjengelige midler per år.

Budsjettdokumentet inneholder også for første gang målindikatorer med en konkret målsetting for nivået på kommunens vedlikeholdskostnader pr. kvadratmeter:

Dimensjon/indikator	Status	Mål 2022	Akseptabelt	For svakt	Forankring i planverk
Utgifter til vedlikehold pr. km ²	42 kr	100 kr	60 – 90 kr	50 kr	Samfunnsplanen

3.1.3. Revisors vurdering av mål og styringsinformasjon

Kommunen har pr i dag ingen overordnede politisk bestemte mål eller strategier for eiendomsforvaltningen, hvor vedlikehold av kommunale bygg inngår som et vesentlig element. Gode overordnede mål kan gi kommunen bedre mulighet til å sikre at prioriteringer innen vedlikehold av kommunens bygninger er sammenfallende med eierens (kommunestyrets) mål og intensjoner.

Det er positivt at kommunen er i gang med en samlet plan for vedlikeholdet. Vi forstår det slik at kommunen i sitt arbeid med en vedlikeholdsplan også legger opp til å vurdere kommunens behov for type og mengde areal framover.

Nome kommune har i tidligere års budsjettdokument ikke hatt konkrete mål eller styringsindikatorer for vedlikeholdet av bygningsmassen. Etter vår vurdering har det ikke vært rapportert helhetlig og nyansert om kommunens bygninger, og om forvaltningen av disse, til politisk nivå.

I økonomiplandokumentet for perioden 2022-2025 har kommunedirektøren gjennom tiltaksoversikten gitt en forholdsvis detaljert oversikt over de vedlikeholdsbehov som foreligger. Etter vår vurdering har politisk nivå med dette fått et godt grunnlag for å prioritere. Det er positivt at budsjettdokumentet inneholder indikator for på hvilket nivå utgifter til vedlikehold skal ligge.

Implementeringen av programvaren IK-bygg (omtalt i kap.3.2) har bidratt til å skaffe kommunen nødvendige oversikter over bygningsmassen, teknisk tilstand og vedlikeholdsbehov. Dette vil være et egnet verktøy for å kunne rapportere på en hensiktsmessig måte til politisk nivå. Med gode systemer for å holde oversikt over status på bygg vil det også være lettere å prioritere og planlegge framtidig vedlikehold.

3.2. Rasjonelt system for planlegging og styring

Har Nome kommune et rasjonelt system for planlegging og styring av vedlikeholdsarbeidet?

3.2.1. Revisjonskriterier

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- **Nome kommune bør ha oversikt over den kommunale bygningsmassen, med areal, teknisk tilstand, vedlikeholdsbehov og estimerte vedlikeholdskostnader.**
- **Nome kommunen bør utarbeide planer med prioriteringer for vedlikehold av kommunale bygg.**

3.2.2. Data

Programvare/system

Norsk kommunalteknisk forening (NKF)¹⁰ har utviklet dataprogrammet IK-bygg for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. IK-bygg er et elektronisk internkontrollsystem som gir mulighet for å holde oversikt over ulike dimensjoner ved bygningsmassen som areal, teknisk tilstand, skaderisiko m.m. Programmet består av flere ulike moduler som renhold, utleie og mitt bygg.

Nome kommune har hatt tilgang til IK-bygg fra 2014, men vi får opplyst at det er først fra 2018/19 en har kommet i gang med aktiv bruk av systemet. Kostnaden for alle moduler kommunen bruker er om lag kr 115 000 per år.

IK-bygg presenterer selv verktøyet på denne måten¹¹:

Egenskapene

IK-Bygg er et verktøy for eiere og driftsansvarlige. Den viser vei gjennom jungelen av lover og regler om helse, miljø og sikkerhet (HMS).

IK-Bygg består av en enkel og praktisk sjekkliste som besvares ved hjelp av trafikklys som kartlegger tilstanden på byggene dine. Sjekklisten bidrar til å tydeliggjøre plassering av ansvar og stimulere til samarbeid – også med brukerne av byggene.

Fordelene

- *IK-Bygg i aktiv bruk gir følgende fordeler:*
- *Lettere å få gjennomslag for vedlikehold i budsjettforhandlingene*
- *Lettere å nå fram med informasjon til rådmenn, folkevalgte, innbyggere, brukere og presse*
- *Redusert skaderisiko kan gi redusert forsikringspremie*

¹⁰ NKF er en ideell organisasjon av, og for, norske kommunalteknikere. Foreningen er delt opp i fagfora for byggesak, bygg og eiendom, plan og miljø og veg og trafikk. NKF skal jobbe for å dele kunnskap og skape relasjoner på tvers av kommunegrenser.

¹¹ <https://www.ikbygg.no/>

- Forenkler kommunikasjonen med tilsynsmyndighetene
- Sammenligne tilstand med andre kommuner
- IK-Bygg revideres og oppdateres jevnlig i samarbeid med tilsynsmyndighetene.

Det er p.t. to personer i kommunen som legger inn data og vedlikeholder informasjon i IK-Bygg. Dette er kommunens driftsingeniør og arbeidsleder for vaktmesterne.

Utgangspunktet for bruken av IK-bygg er å legge inn grunnleggende informasjon og egenskaper ved hvert enkelt bygg.

Det kan legges inn tidspunkt/tidsintervaller for faste ettersyn og tilsyn (f.eks. brann, elektro, VVS m.m.). Det er laget sjekklister som skal sikre at krav i lover, forskrifter og bestemmelser blir fulgt, og at annet nødvendig ettersyn gjennomføres til innen gitte frister.

For å systematisere og styre det langsiktige vedlikeholdet kan en gjøre registrering på de enkelte bygg, hvor status på ulike dimensjoner ved bygget blir registrert med tallverdier. Fargekoder, som i trafikklys, brukes for å visualisere status. Grønt betyr ingen avvik, gult er merknad/delvis avvik og rødt er avvik eller at forskrift ikke er fulgt.

Figur 1 Utklipp fra IK-bygg

The screenshot shows the 'Bygningsrapport' (Building Report) interface. It includes a header with 'Internkontroll' and 'Bygningsoversikt Bygning'. The main content area shows details for a building named 'Rådhuset'. On the left, there are dropdown menus for 'Type' (set to 'Rådhus / Admin.bygg (2)') and 'Bygning' (set to 'Rådhuset'). Below these are fields for 'Antall brukere: 7', 'Areal (BTA): 3558', and 'Din rolle: Gjesterolle mot denne bygningen'. A central image shows the exterior of the building. To the right of the image is a legend for the traffic light status: 0 = Helt i orden/ikke relevant, 1 = Ja (grønt lys oppfyller forskriften), 2 = Merknad/Delvis (gult lys), 3 = Avvik/Nei (rødt lys), and B = Besvares ikke. A traffic light icon is shown to the right of the legend, currently displaying a green light. A link 'Vis alle kommentarer/bilder' is visible in the top right corner.

Den tekniske registreringen er delt inn i ulike dimensjoner ved driften av bygget:

- ansvar og gjennomføring
- bygning
- innemiljø
- universell utforming
- brann og beredskap
- ytre miljø og uteområder
- offentlige pålegg
- ved byggearbeider

For hver hoveddimensjon er det lagt inn en rekke underkategorier. Og for hver underkategori er det laget (elektroniske) sjekklister, med spørsmål som sikrer at relevante forhold blir vurdert og kvittert ut. Kommunen kan selv bestemme hvor ofte en skal foreta slike kontroller. Det vil si at noen

områder skal gjennomgås hvert år, mens for andre områder kan det f.eks. gå to eller fire år mellom hver gjennomgang. Det skal legges inn beskrivelser (eventuelt også fotodokumentasjon) av hva som er problemet og hva som må følges opp.


Nedenfor vises som eksempel et utsnitt av bildet som gjelder bygningsmessige forhold i en bestemt bygning.

Figur 2 Utklipp fra IK-bygg -

Type: Omsorgsbygg (21)
 Bygning: Vesleheimen
 Antall brukere: 10 [Vis dokumenter](#)
 Areal (BTA): 764 [Mer bygningsinfo](#)
 Din rolle: Gjesterolle mot denne bygningen [Lokasjon mangler](#)

[Lest opp bygningsbilder](#)

0 = Helt i orden/ikke relevant
 1 = Ja (grønt lys) oppfyller forskriften
 2 = Merknad/Delvis (gult lys)
 3 = Avvik/Nei (rødt lys)
 B = Besvares ikke



Ansvarsområde	Spørsmål	Kontroll	Forvalter	Eier	Utfører	Bruker	Kommentar, lenker og bilder	Kostnad (i 1000 kr)
	<input type="text"/> <input type="button" value="Søk"/> <input type="button" value="Nullstill"/>	Fra varslingsplan						
1-1 Bygning utvendig ID: 12	Er det tegn på vanninntrengning fra grunnen (kjeller mv.)?	Velg intervall Neste kontroll:	1 Registrert: 15. feb 21	B	B	B	Kommentarer: 0 Bilder: 0 Vedlegg: 0 Lenker: 0	0
1-1 Bygning utvendig ID: 15	Er det synlige skader på takbelegg eller takstein, inkl. lekter?	Velg intervall Neste kontroll:	3 Registrert: 08. mai 21	B	B	B	Kommentarer: 1 Bilder: 0 Vedlegg: 0 Lenker: 0	1200
1-1 Bygning utvendig ID: 14	Er det synlige skader på beslag, israfter, takrenner eller nedløp?	Velg intervall Neste kontroll:	1 Registrert: 15. feb 21	B	B	B	Kommentarer: 0 Bilder: 0 Vedlegg: 0 Lenker: 0	0
1-1 Bygning utvendig ID: 16	Er det synlige skader på fasader (panel, vinduer, dører)?	Velg intervall Neste kontroll:	2 Registrert: 06. mai 21	B	B	B	Kommentarer: 1 Bilder: 0 Vedlegg: 0 Lenker: 0	0
1-1 Bygning utvendig ID: 17	Er det synlige skader eller riss på grunnmur?	Velg intervall Neste kontroll:	1 Registrert: 15. feb 21	B	B	B	Kommentarer: 0 Bilder: 0 Vedlegg: 0 Lenker: 0	0
1-1 Bygning utvendig ID: 199	Er det synlige skader på pipe og luftelyrer?	Velg intervall Neste kontroll:	3 Registrert: 08. mai 21	B	B	B	Kommentarer: 0 Bilder: 1 Vedlegg: 0 Lenker: 0	0

Når informasjon om hvert enkelt bygg er lagt inn i IK-bygg, kan en få en samlet framstilling av status for hele bygningsmassen. I matrisen som er vist nedenfor, er type bygg gruppert i radene nedover. I kolonnene bortover er forhold/tilstanden ved byggene fordelt på ulike dimensjoner f.eks. bygning, innemiljø, universell utforming, brann og beredskap, ytre miljø og uteområde. Ytterst til høyre vises samlet beregnede utbedringskostnader (i hele tusen kroner) for bygningsmassen som er registrert.

Figur 3 Utklipp fra IK-bygg - oversiktsbilde alle bygg

Internkontroll

Bygningsoversikt Bygning Rapporter ▼ Mer ▼ Admin

Bygningstypene 'Boliger' og 'Kirker' er ikke med i oversikten. Velg annet skjema for å se disse.

Standardskjema ▼

Bygning/Bygningsgruppe	Areal pr bruker	Antall kvadratmeter	0 - ANSVAR OG GJENNOMFØRING	1 - BYGNING	2 - INNEMILJØ	3 - UNIVERSELL UTFORMING	4 - BRANN OG BEREDSKAP	5 - YTRE MILJØ OG UTEOMRÅDER	6 - OFFENTLIGE PÅLEGG	7 - VED BYGGEPÅREIDER	8 - BADEPÅLEGG	Beregnet utbedringskostnad
Sum: Totalt	184	62787										13922
Rådhus / Admin.bygg	254	3556										185
Skoler	190	9906										1295
Barnehager	85	5166										850
Kulturbygg	102	7613										1887
Omsorgsbygg	101	20209										3323
Idrettsbygg	211	6353										2608
Næringsbygg	26	1444										261
Sykehjem	677	8770										351
Annet	3	1680										3162

IK-bygg kan også brukes som et arkiv for all dokumentasjon om bygget. Her kan ulike dokumenter som gjelder det aktuelle bygget lagres. Dokumentarkivet er søkbart.

Figur 4 Utklipp fra IK-bygg - skjermbilde dokumentarkiv

Dokumentarkiv

🔍 Søk etter navn på filer og mapper

Søk etter filnavn

🔍 Søk etter emneknagger

Flere valg skiller med komma: bygg, skole, fritid

📄 Søk etter filtyper

Flere valg skiller med komma: pdf, jpg, docx

🏠 🗑️ 📄 ?

Navn

- 📁 Boligmappa
- 📁 Brannbok
- 📁 Generelt
- 📁 Renhold
- 📁 Rutiner
- 📁 Tegninger
- 📁 Utleie

Dokumentarkivet i IK-bygg har en oppbygging der noen mapper er felles for alle kommuner/brukere av systemet, noen mapper er like for alle bygg i kommunen og til slutt er det mapper/filer som er spesifikke for hvert enkelt bygg. Den siste kategorien kan f.eks. være historikk på når utbedringer er gjennomført, farger og type materialer som er brukt m.m.

Pr. i dag har Nome kommune det aller meste av informasjonen om byggene samlet fysisk i permer som er lagret på kommunehuset. Kommunens driftsingeniør sier at det er startet et arbeid med å skanne gamle dokumenter, og legge disse inn i dokumentarkivet i IK-bygg. Det er store mengder av dette materialet, og det vil ta tid før alt er samlet i det elektroniske dokumentarkivet i IK-bygg. Ny dokumentasjon blir fra nå av lagt direkte inn i IK-Bygg. Innleide firmaer/håndverkere som skal arbeide med eller på et bygg, kan få tilgang og legge dokumentasjon på sitt arbeid direkte i IK-bygg.

Fange opp løpende vedlikehold

Når det gjelder løpende vedlikehold, har IK-bygg et eget elektronisk system (LAFT/Mitt bygg) for å melde fra om og følge opp feil og mangler i bygningsmassen. Systemet kalles *arbeidsordrer*. Dette systemet skal benyttes av brukere av byggene. Brukere av bygg er i all hovedsak leder for den virksomheten som er i bygget. Det er kun i akutte tilfeller at bruker kan ta direkte kontakt med vaktmestre, arbeidsformann eller driftsingeniør. Driftsingeniør i kommunen mener at brukerne i all hovedsak er lojale mot denne ordningen.

Når det kommer inn en avviksmelding i arbeidsordrer, vil den som har rollen som forvalter (driftsingeniør og arbeidsformann) vurdere hva som skal gjøres, hvilken prioritet arbeidet skal ha, sette en frist og fordele oppgaven til en utfører (vaktmester eller håndverker). Den aktuelle utfører får melding om oppdraget, og er ansvarlig for å gjennomføre det. Når oppdraget er fullført, blir det kvittert ut i arbeidsordrer. Alle steg i prosessen blir liggende som dokumentasjon i systemet.

I forbindelse med forvaltningsrevisjonen har vi gjennomført en spørreundersøkelse til de som er definert som brukere (virksomheter) brukere og utførere (vaktmestre og håndverkere) i systemet *arbeidsordrer*. Det var 48 personer som fikk undersøkelsen og 32 som svarte. Det gir en svarprosent på 67. Det var 9 utførere og 23 brukere som svarte.¹² Nedenfor er det vist til de viktigste resultatene fra spørreundersøkelsen.

Vi spurte om respondentene om i hvilken grad de var enige i at det er et avklart ansvarsforhold mellom brukere og utførere. På en skal fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig) var det slik svarfordeling:

Tabell 4 På en skal fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig) ta stilling til følgende påstand: **Det er et avklart forhold mellom bruker og utfører.**

	1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig
--	--------------	---	---	---	---	-------------

¹² En av brukerne hadde ikke brukt arbeidsordrer og fikk derfor ikke alle spørsmål videre i undersøkelsen.

Antall	0	2	5	6	13	6
--------	---	---	---	---	----	---

Vi ba respondentene ta stilling til om de hadde fått tilfredsstillende opplæring i bruk av arbeidsordrer. Svarene fordelte seg som vist i tabellen under:

Tabell 5 På en skal fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig) ta stilling til følgende påstand: **Jeg har fått tilfredsstillende opplæring i bruk av arbeidsordrer**

	1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig
Brukere	1	2	2	4	6	7
Utførere	0	2	0	1	4	2

Hovedtyngden av svarene ligger på kategoriene 4 og oppover som tilsier at de i stor grad er enige i påstanden om at de har fått tilfredsstillende opplæring. Men det er også enkelte som mener at de ikke har fått tilfredsstillende opplæring.

Brukerne av bygg fikk spørsmål om å ta stilling til noen påstander om arbeidsordrer:

Tabell 6 På en skal fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig) ta stilling til følgende påstander:

	1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig
Det er enkelt å legge inn meldinger om feil og mangler	1	0	2	4	6	9
Det er enkelt å følge med på hva som skjer i med de forholdene jeg melder inn	1	1	6	2	5	7
Innmeldte behov blir gjennomført i rimelig tid	1	0	5	3	8	5

I spørreundersøkelsen spurte vi brukerne om hvordan de som regel søkte hjelp. Som det går fram av tabellen under er det klart flertall av brukerne som bruker arbeidsordrer til å melde avvik.

Tabell 7 Svarfordeling på spørsmål om på hvilken måte brukere som regel søkte hjelp. I antall og prosent

	På e-post eller telefon til vaktmester/håndverker	Legger inn et oppdrag i arbeidsordrer	På e-post eller telefon til leder av vaktmestertjenesten	Sier fra til en av renholderne	e-post eller telefon til en overordnet i kommunen
Antall	3	16	0	0	4
Prosent	13 %	70 %	0 %	0 %	17 %

Også *utførere* ble bedt om å ta stilling til noen påstander om bruken av arbeidsordrer:

Tabell 8 På en skal fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig) ta stilling til følgende påstander:

	1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig
<i>Brukere gir tilfredsstillende informasjon om problemene de melder inn</i>	0	0	4	3	2	0
<i>Innmeldte behov blir gjennomført i rimelig tid</i>	0	0	2	4	2	1
<i>Jeg får mange henvendelser om feil og mangler utenom arbeidsordrer</i>	0	1	2	1	2	3
<i>Det er lett å holde oversikt over mine oppgaver</i>	1	1	0	4	2	1

Både brukerne og utførerne fikk ta stilling til påstanden: *bruk av arbeidsordrer fungerer bra*.

Tabell 9 På en skal fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig) ta stilling til følgende påstand: *Bruk av arbeidsordrer fungerer bra*

	1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig
Brukere	1	1	3	4	7	6
Utførere	1	0	1	2	5	0

Oversikt over areal, teknisk tilstand, vedlikeholdsbehov og estimerte kostnader

Ifølge budsjett og økonomiplan for perioden 2022-2025 har kommunen en eiendomsmasse med ca. 50 000 m² formålsbygg og ca. 15 000 m² eiendom på Dagsrud og boliger for utleie.

I IK-bygg finner vi to bygningsoversikter (standardskjema og bolig) som viser registrert areal i bygg som kommunen har ansvaret for:

Tabell 10 Overikt over antallet registrerte kvadratmeter i IK-bygg

Bygning/bygningsgruppe	Antall kvadratmeter
Rådhus/adm.bygg	3 556 m ²
Skoler	9 996 m ²
Barnehager	5 166 m ²
Kulturbygg	7 613 m ²
Omsorgsbygg	20 209 m ²

Idrettsbygg	6 353 m ²
Næringsbygg	1 444 m ²
Sykehjem	6 770 m ²
Annet	1 680 m ²
Boligbygg	13 021 m ²
TOTALT	75 808 m²

Både kommunens egne bygg og bygg i stiftelsenes eie er registrert bygningsoversiktene. I tabellen nedenfor vises forholdet mellom antall kvadratmeter bygg kommunalt eie og bygg i stiftelsenes eie:

Tabell 11 Antall kvadratmeter bygningsmasse registrert i IK-bygg fordelt på eier

Skjema i IK-bygg	Samlet	Kommunale bygg	Stiftelsenes bygg
Standardskjema	62 787 m ²	57 418 m ²	5 369 m ²
Bustad	13 021 m ²	11 211 m ²	1 810 m ²
Totalt	75 808 m²	68 629 m²	7 179 m²

Som det går fram av tabellen utgjør stiftelsenes bygg om lag 10 % av den totale bygningsmassen som kommunen har vedlikeholdsansvaret for.

I de to oversiktene (standardskjema og bolig) i IK-bygg mangler det registrert areal på noen av byggene som stå oppført. Dette gjelder:

Tabell 12 Oversikt over bygg der antall kvadratmeter ikke er registrert i IK-bygg

Kategori bygg i oversiktsskjema	Navn på bygg
Adm	Adm fagforbundet
Kulturbygg	Øvre verket
Omsorgsbygg	Hesteskoen
Næringsbygg	Ulefoss gjestehavn
Annet	Tangen lager, Søvitt renseanlegg og Lunde renseanlegg
Boligbygg	Bakerivegen 13, Fellandtunet nr 17 og Moen gata 10

Ifølge KOSTRA skal det rapporteres på det samlede arealet (brutto areal, BTA) fra utvalgte bygninger som kommunen eier og leier, såkalte formålsbygg. Som formålsbygg regnes administrasjonslokaler, barnehager, skoler, institusjonslokaler, idrettsbygg og -anlegg og kulturbygg. Vi får opplyst at kommunen har plantegninger av alle formålsbyggene, og at disse danner grunnlaget for rapporteringen til KOSTRA.

I 2021 rapporterte Nome kommune til KOSTRA at kommunen disponerte 38 743 m² formålsbygg. I all hovedsak er dette bygg som kommunen eier. Kommunen rapporterte at 359 m² av

formålsbyggene som kommunen disponerer, leies fra andre. I tabellen nedenfor har vi markert de kvadratmetertallene som ikke samsvarer med tallene som ligger i IK-bygg (tabell 10).

Tabell 13 Oversikt over eid og eid areal etter type formålsbygg. Tall fra 2021

Type bygg	Eid areal – m ²	Leid areal – m ²	Areal totalt – m ²
Administrasjonslokaler	3 556		3 556
Barnehagelokaler og skyss	4 483	359	4 842
Skolelokaler	13 005		13 005
Institusjonslokaler	6 770		6 770
Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg	5 317		5 317
Kommunale kulturbygg	5 253		5 253
Totalt formålsbygg	38 384		38 743

På spørsmål om hvorfor det er avvik mellom registrerte tall i IK-bygg og det som er rapportert til KOSTRA svarer eiendomssjefen at det som er registrert i IK Bygg er overføring fra gammelt system på tegninger, og ikke kvalitetssikret mot dagens bygg. Han sier videre at det er tallene som er rapportert til KOSTRA som er riktige

I løpet av 2021 gjennomgikk eiendomsavdelingen hele bygningsmassen som kommunen har vedlikeholdsansvaret for, både kommunens bygginger og bygninger som eies av stiftelsene. Gjennomgangen gjaldt det bygningsmessige som tak, utvendig skall, vinduer, dører, overflater og VVS m.m. Eiendomssjefen sier kommunen ikke har kompetanse eller ressurser til selv å vurdere tekniske anlegg knyttet til brann, varme, ventilasjon og elektriske installasjoner. Våren 2022 er det derfor engasjert et konsulentfirma for å gjøre registreringer og vurderinger av den type anlegg.

Kommunen hadde ved utgangen av 2021 oversikt over tilstanden og vedlikeholdsbehovet for de bygningsmessige forholdene ved bygningsmassen, men mangler en oppdatert status for tekniske installasjoner.

Med bakgrunn i informasjonen som ble lagt inn i IK-bygg, er det i etterkant beregnet kostnader knyttet til avvikene/behovet for oppgradering. Det er kommunens driftsingeniør som beregner kostnadene. Driftsingeniøren opplyser at han bruker et kalkulasjonsprogram fra Holte¹³ for å beregne kostandene. For å kalkulere riktig kostnad er det viktig at det legges inn detaljerte opplysninger i IK-bygg, f.eks. type og antall løpemeter med takrenner, antall og mål på vinduer m.m. Driftsingeniør sier det i noen tilfeller, og særlig til å begynne med, ble lagt inn for lite detaljert

¹³ Holte er leverandør av programvare, tjenester og kurs innen bl.a. kalkulasjon

informasjon, men at dette har bedret seg etter hvert. Kalkulasjonsprogrammet beregner forventede kostnader i markedet til både materialer og arbeid. Fra kommunen får vi opplyst at det vil bli lagt inn oppdaterte priser.

Pr. 17. mars 2022 ligger er det i IK-bygg registrert beregnede utbedringskostnader på til sammen kr 21 073 000. Dette er estimerte vedlikeholds/utbedringskostnader før gjennomgangen av de tekniske installasjonene er ferdig. Kostnadene fordeler seg slik mellom type bygg og eierforhold:

Tabell 14 Oversikt over beregnede utbedringskostnader registrert i IK-bygg fordelt på bygningstyper og etter eierskap.

Bygningstyper	Kommunens bygg	Stiftelsenes bygg	Totalt
Adm. Bygg	185 000		185 000
Skoler	1 295 000		1 295 000
Barnehager	850 000		850 000
Kulturbygg	1 887 000		1 887 000
Omsorgsbygg	1 383 000	1 940 000	3 323 000
Idrettsbygg	2 608 000		2 608 000
Næringsbygg	261 000		261 000
Sykehjem	351 000		351 000
Annet	3 162 000		3 162 000
Bolig	6 729 000	422 000	7 151 000
Totalt	18 711 000	2 362 000	21 073 000

Av totalt estimert kostnadsbehov på kr 21 073 000, er kr 2 362 000 knyttet til bygninger som er i stiftelsenes eie. Estimerte kostnader knyttet til stiftelsenes bygg utgjør om lag 11 % av det totale beløpet.

Planer for vedlikehold

Eiendomssjefen sier at kommunen pr. i dag¹⁴ ikke har en overordnet vedlikeholdsplan med oversikt over kostnader og prioriteringer. Han peker på at det igangsatte arbeidet med registreringer av avvik og behov for oppgraderinger, skal danne utgangspunkt for en slik plan. Eiendomssjefen sier at målsettinger å ha planen i løpet av høsten 2022. Planen vil bli lagt fram for politisk behandling i kommunestyret.

¹⁴ April 2022

I arbeidet med registrering av bygningsmassen blir behovet for både vedlikehold og oppgradering/investeringer vurdert. Siden utgifter til vedlikehold og oppgraderinger/investeringer dekkes fra ulike budsjett, sier eiendomssjefen det vil være nødvendig med et skille når det gjelder budsjettdekning.

Vi får opplyst at det vil bli laget en egen vedlikeholds/oppgraderingsplan for stiftelsenes bygg. På spørsmål om på hvilken måte vedlikeholdsplanen for stiftelsenes bygg skal behandles, svarer eiendomssjefen at den først vil bli behandlet i stiftelsenes styrer, og deretter i kommunestyret.

3.2.3. Revisors vurdering av system for vedlikehold

Etter vår vurdering bruker kommunen et egnet internkontrollsystem for forvaltningen av bygningsmassen. Det elektroniske systemet IK-bygg har en rekke muligheter for å registrere og dokumentere grunnlagsdata for byggene. Systemet er egnet til å sikre at nødvendige kontroller og tilsyn blir gjennomført. Videre er det mulig å lage ulike former for oversiktsrapporter. Systemet er anerkjent, og brukes av en rekke kommuner i Norge.

Modulen arbeidsordrer i IK-bygg brukes til å styre og følge opp løpende vedlikehold. Etter vår vurdering er dette et egnet system for å prioritere og styre oppfølgingen av feil og mangler som brukerne melder inn. Vår spørreundersøkelse viser at mange brukere og utførere mener systemet fungerer tilfredsstillende. Svarene er imidlertid ikke helt entydige. Kommunen bør derfor sørge for nødvendig veiledning og opplæring, slik at systemet blir brukt slik det er forutsatt.

For å kunne rette ressurser inn mot de riktige tiltakene, er det nødvendig å ha kunnskap om 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. Med unntak av noen få bygninger har kommunen en oversikt over den bygningsmessige/byggetekniske tilstanden. Kommunen har med bakgrunn i dette beregnet utbedringskostnadene. For å få det fulle og hele bildet bør kommunen gjøre tilsvarende registrering av tekniske installasjoner.

Kommunen har pr i dag ingen vedlikeholdsplan. Kommunens gjennomgang av bygningsmassen i 2021 er etter vår vurdering et godt grunnlag for å utarbeide vedlikeholdsplaner, men det er en forutsetning at estimerte kostnader for vedlikehold /utbedringer av de tekniske installasjonene også blir registrert i IK-bygg. En slik plan kan være et godt grunnlag for prioriteringer av vedlikehold og oppgraderinger både i et kortere og et lengre perspektiv.

3.3. Vedlikeholdskostnader på nivå med normtall?

Har Nome kommune vedlikeholdskostnader på nivå med normtall for bransjen?

3.3.1. Revisjonskriterier

Vi har utledet følgende revisjonskriterium:

- **Nome kommunes vedlikeholdskostnader bør være på samme nivå som normtall for bransjen**

3.3.2. Data

Vårt utgangspunkt er KOSTRA sine beregninger av kostnader til vedlikehold pr kvadratmeter for et utvalg formålsbygg.¹⁵ KOSTRA beregner kun vedlikeholdskostnadene pr kvadratmeter for bygg som er i kommunens eie.

Konto/artene som i KOSTRA er definert som vedlikeholdskostnader er:

- 070 lønn til vedlikehold
- 230 vedlikehold, påkosting nybygg og nyanlegg
- 250 materialer til vedlikehold, påkosting, og nybygg og nyanlegg

Ifølge KOSTRA disponerer Nome kommune følgende areal i formålsbygg (eide og leide bygg) for 2021:

Tabell 15 Oversikt over eid og leid areal etter type formålsbygg. I kvadratmeter - 2021

Type bygg	Eid areal – m ²	Leid areal – m ²	Areal totalt – m ²
Administrasjonslokaler	3 556		3 556
Barnehagelokaler og skyss	4 483	359	4 842
Skolelokaler	13 005		13 005
Institusjonslokaler	6 770		6 770
Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg	5 317		5 317
Kommunale kulturbygg	5 253		5 253
Totalt formålsbygg	38 384		38 743

¹⁵ Summen av artene 070, 230 og 250 som er ført med KOSTRA-funksjonene/tjenestene 130, 221, 222, 261, 381 og 386 dividert med antall kvadratmeter i bygningsmassen for de aktuelle formålsbygga

Tabellen viser at kommunen har rapportert et samlet areal på formålsbygg på 38 743 m².

Nome kommune har om lag like mange kvadratmeter formålsbygg per innbygger som gjennomsnittet i landet utenom Oslo, og noe mindre enn gjennomsnittet i egen KOSTRA-gruppe.

Tabell 16 Areal på formålsbygg pr innbygger – Nome kommune, KOSTRA-gruppe 5 og landet u/Oslo

Nøkkeltall 2021	Nome	KOSTRA-gruppe 05	Landet u/Oslo
Areal på formålsbygg pr innbygger (m ²)	5,97 m ²	7,50 m ²	5,29 m ²

Kommunenenes Sentralforbund fikk i 2008 utarbeidet normtall som skal vise beregnet gjennomsnittlig vedlikeholdsbehov (kroner pr kvadratmeter) for å opprettholde tilstanden i formålsbygg på et godt nivå. Den gang ble årlig vedlikeholdsbehov anslått til kr 100 pr m² ved 30 års levetid og kr 170 pr m² ved 60 års levetid (inklusive nødvendige oppgraderinger). I 2013 gjorde Multiconsult nye beregninger, og i rapporten ble det vist til et normtall på kr 200 m² for bygg med levetid på 60 år. Normtall er omtrentlig, og må sees over bygningsmassens livsløp. For nye bygg vil vedlikeholdsutgiftene naturlig ligge noe lavere de første årene.

I Nome kommune er levetiden for boliger, skoler og barnehager 40 år. For administrasjonsbygg, sykehjem og kulturbygg er levetiden satt til 50 år.

Vedlikeholdsutgiftene pr kvadratmeter formålsbygg i Nome kommune, gjennomsnittet for egen KOSTRA-gruppe, landet utenom Oslo og hele landet har vært slik de siste fire årene:

Tabell 17 Utvikling av utgifter til vedlikehold pr m² formålsbygg i perioden 2018-2021

Utgifter til vedlikehold pr m ² (kr)	2018	2019	2020	2021
Nome kommune	31	38	42	67
KOSTRA-gruppe *	79	78	89	84
Landet u/Oslo	99	101	104	106
Landet	109	112	118	132

*KOSTRA-gruppe 11 fram til 2020. KOSTRA-gruppe 05 fra 2020

Tabellen viser at kommunen i 2021 brukte kr 67 pr m² til vedlikehold av kommunale formålsbygg.

Nome kommune har i hele perioden vi har undersøkt ligget lavere enn gjennomsnittet i egen KOSTRA-gruppe, landet og landet u/Oslo. Mens nivået på vedlikeholdsutgiftene over tid (2018–2021) har vært noenlunde stabilt i de gruppene vi har sammenliknet med, har det vært en stor økning i tallet for Nome. Fra utgangspunktet i 2018 til 2021 har nivået på vedlikeholdskostnaden pr kvadratmeter i Nome økt med 120%.

Som vi har vist tidligere har kommunedirektøren over flere år gitt uttrykk for at for at de midlene som er avsatt til vedlikehold i Nome kommune ikke er tilstrekkelig for å ivareta nødvendig vedlikehold.

Vår spørreundersøkelse viser at ansatte i vaktmestertjenesten (utførere) deler oppfatningen til kommunedirektøren. Utførere fikk anledning til å ta stilling til noen påstander om kompetanse, ressurser til å utføre nødvendig vedlikehold og om status på bygninger.

Tabell 18 På en skal fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig) ta stilling til følgende påstander:

	1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig
Vi har tilstrekkelig kompetanse til å utføre nødvendig vedlikehold	0	0	0	4	3	2
Vi har tilstrekkelig med økonomiske ressurser til å utføre nødvendig vedlikehold	5	2	2	0	0	0
Vi har nok personellressurser til å utføre nødvendig vedlikehold	4	1	2	2	0	0
De bygga jeg arbeider med er samlet sett godt vedlikeholdt	1	3	3	1	1	0

Det var et flertall som svarte at det var brukbart med kompetanse. Når det gjaldt personellressurser og økonomiske ressurser, var tendensen motsatt. Her var det et flertall som mente at hverken personellressurser eller økonomiske ressurser var tilstrekkelig. Når det gjaldt utsagnet om at byggene samlet sett var godt vedlikeholdt, var det et flertall som svarte 3 eller lavere på skalaen, dvs. at de ikke eller i liten grad var enige i utsagnet.

3.3.3. Revisors vurdering av kostnadsnivå

Et verdibevarende vedlikehold betyr at en opprettholder verdien på sine bygninger, gjennom å sørge for tilstrekkelig vedlikehold. Det finnes ingen «norsk standard» for hvilket nivå på vedlikeholdet en byggeier bør velge, bortsett fra lovfestet minimumskrav, f.eks. i plan og bygningsloven § 31-3:

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

Vi har lagt til grunn at Multiconsults normtall for verdibevarende vedlikehold er fra 2008, og sist oppdatert i 2013. Selv om Nome kommunes formålsbygg er registrert med levetid som avviker noe

fra levetiden som ligger til grunn for beregningen av normtallene, mener vi det er grunnlag for å si at kommunen ligger under normtallene for verdibevarende vedlikehold.

Vi registrerer at utgifter til vedlikehold pr m² i kommunene i Norge generelt sett ligger lavere enn normtallet for verdibevarende vedlikehold. Snittet for landet uten Oslo lå i 2021 på litt over kr 100, som er halvparten av normtallet fra 2013 for bygg med beregnet levetid på 60 år. Vi registrerer imidlertid at Nome bruker enda mindre til vedlikehold pr m² enn gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 05 og gjennomsnittet for landet utenom Oslo.

Nome kommunes budsjettokument for 2022 inneholder for første gang konkret målsetting for nivået på kommunens vedlikeholdskostnader pr kvadratmeter. Sett opp mot målsettingen for 2022, lå kommunen innenfor akseptabelt (gult) nivå i 2021. Med den vedtatte budsjettøkningen til vedlikehold i 2022, er det grunn til å tro at kommunen vil nærme seg målsettingen i budsjettet.

Etter vår vurdering vil den planlagte vedlikeholdsplanen og bruk av målindikatorer i budsjettet være hensiktsmessige grep, slik at politisk nivå kan gjøre informerte vurderinger av hvilket ambisjonsnivå kommunen ønsker å ha på vedlikeholdet.

4. Konklusjoner og anbefalinger

4.1. Konklusjoner

I hvilken grad har Nome kommune tiltak for å sikre et godt verdibevarende vedlikehold av bygningene sine?

Konklusjon

Våre undersøkelser tyder på at kommunen pr i dag delvis har tiltak for å sikre godt verdibevarende vedlikehold av bygningen sine.

Overordnede mål og styringsinformasjon

Kommunen har i dag ingen overordnede politisk bestemte mål eller strategier for eiendomsforvaltningen, hvor vedlikehold av kommunale bygg inngår som et vesentlig element.

Det er positivt at kommunen er i gang med en samlet plan for vedlikeholdet. Vi forstår det slik at kommunen i sitt arbeid med en vedlikeholdsplan også legger opp til å vurdere kommunens behov for type og mengde areal framover.

Nome kommune har i tidligere års budsjettokument ikke hatt konkrete mål eller styringsindikatorer for vedlikeholdet av bygningsmassen. Etter vår vurdering har det ikke vært rapportert helhetlig og nyansert om kommunens bygninger, og om forvaltningen av disse, til politisk nivå.

I økonomiplandokumentet for perioden 2022-2025 har kommunedirektøren gjennom tiltaksoversikten gitt en forholdsvis detaljert oversikt over de vedlikeholdsbehov som foreligger. Etter vår vurdering har politisk nivå med dette fått et godt grunnlag for å prioritere. Det er positivt at budsjettokumentet inneholder indikator for på hvilket nivå utgifter til vedlikehold skal ligge.

Rasjonelt system for planlegging og styring av vedlikeholdsarbeidet

Etter vår vurdering bruker kommunen et egnet internkontrollsystem, IK-bygg, for forvaltningen av bygningsmassen.

Modulen *arbeidsordrer* i IK-bygg brukes til å styre og følge opp løpende vedlikehold. Etter vår vurdering er dette et egnet system for å prioritere og styre oppfølgingen av feil og mangler som brukerne melder inn.

For å kunne rette ressurser inn mot de riktige tiltakene, er det nødvendig å ha kunnskap om byggenes tilstand. Kommunen har registrert den bygningsmessige/byggetekniske tilstanden. Kommunen har med bakgrunn i dette beregnet utbedringskostnadene. For å få det fulle og hele bildet bør kommunen gjøre tilsvarende registrering av tekniske installasjoner.

Kommunen har pr i dag ingen vedlikeholdsplan. Kommunens gjennomgang av bygningsmassen i 2021 er etter vår vurdering et godt grunnlag for å utarbeide vedlikeholdsplaner, men det er en forutsetning at estimerte kostnader for vedlikehold /utbedringer av de tekniske installasjonene også blir registrert i IK-bygg. En slik plan kan være et godt grunnlag for prioriteringer av vedlikehold og oppgraderinger både i et kortere og et lengre perspektiv.

Vedlikeholdskostnader på nivå med normtall for bransjen

Et verdibevarende vedlikehold betyr at en opprettholder verdien på sine bygninger, gjennom å sørge for tilstrekkelig vedlikehold.

Kommunen ligger under normtallene for verdibevarende vedlikehold. Kommunen har imidlertid hatt en stor økning av vedlikeholdsutgiftene til sine formålsbygg de siste fire årene. Nivået nærmer seg kommunes egne målsettinger og gjennomsnittet for kommunene i egen KOSTRA-gruppe.

Andre forhold - boligstiftelsene

Kommunen disponerer og vedlikeholder eiendom som eies av boligstiftelsene. Vi ser at forholdene rundt dette ikke er formalisert. Kommunen bør vurdere å klargjøre roller, ansvar og risiko, f.eks. i avtaler mellom kommunen og boligstiftelsene.

4.2. Anbefalinger

Vi anbefaler Nome kommune å

- ha overordnede politisk bestemte mål og en strategi for eiendomsforvaltningen, hvor vedlikehold av kommunale bygg inngår som et vesentlig element
- sikre helhetlig, nyansert og skriftlig rapportering til politisk nivå om kommunens bygninger og forvaltningen av disse
- fullføre arbeidet med registrering av teknisk tilstand, vedlikeholdsbehov og estimerte vedlikeholdskostnader
- utarbeide planer med prioriteringer for vedlikehold av kommunale bygg

Litteratur og kildereferanser

Love og forskrifter

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (Plan og bygningsloven)

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Forskrift 7. juni 2019 nr. 174 om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv.

Offentlige dokument

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

Kommunens dokumenter

Budsjett 2022 - Økonomiplan 2022 - 2025

Budsjett 2021 - Økonomiplan 2021 - 2124

Budsjett 2020 - Økonomiplan 2020 - 2023

Utkast til Årsberetning 2021

Årsberetning 2020

Årsberetning 2019

Elektroniske kilder

Statistisk sentralbyrå SSB: https://www.ssb.no/statbank/list/eiendom_kostr

Rapporter, veiledere m.m.

KS rapport: Vedlikehold i kommunesektoren – fra frafall til forbilde

KS – Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – En veileder for rådmenn og folkevalgte – ferdigstilt i 2009

Tilstandsbarometeret 2013 – utarbeidet av Multiconsult – normtall verdibevarende vedlikehold

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

Vedlegg

Vedlegg 1: Kommunedirektørens høringsuttalelse



KOMMUNEDIREKTØR

Vestfold og Telemark Revisjon Iks
Postboks 311
3701 SKIEN

Dato: 19.04.2022

Unntatt offentlighet OL§5

Vår ref:
21/3882-4

Arkivkode:
K1-217

Att:
Dag Ofung

Saksbehandler:
Rune Engehult, 35946301
ruen0108@nome.kommune.n
o

Kommunedirektørens uttale forvaltningsrevisjonsrapport

Viser til utsendt høringsrapport med høringsfrist 28. april 2022. Kommunedirektøren har følgende kommentarer til kapittel 4 - Konklusjoner og anbefalinger:

4.1 Konklusjoner og anbefalinger

I hvilken grad har Nome kommune tiltak for å sikre et godt verdibevarende vedlikehold av bygningene sine?

Kommunedirektøren er enig i konklusjonen, og viser til uttale under de tre underpunktene for utfyllende kommentarer.

Overordnede målsettinger for vedlikeholdsarbeidet, og i hvilken grad det blir rapportert til politisk nivå:

Kommunedirektøren viser til at en politisk forankret vedlikeholdplan, som etter planen skal være klar til høsten 2022, vil gi ytterligere gode rammer for verdibasert vedlikehold. Det har blitt tatt grep for å finne gode rapporteringsrutiner, styringsindikatorer og konkrete mål for vedlikehold av kommunens bygningsmasse. Det er positivt at forvaltningsrevisjonen også fremhever denne utviklingen.

Et rasjonelt system for planlegging og styring av vedlikeholdsarbeidet:

Forvaltningsrapporten peker på at kommunen har et egnet system for forvaltning av bygningsmassen, IK-Bbygg. Det er positivt å se at revisjonsrapporten peker på at systemet er tatt i bruk i kommunen og at man finner nyttig og god informasjon om kommunens eiendomsmasse i dette systemet. IK-Bbygg har med sine ulike moduler tatt over for som system for internkontroll, rapportering av feil og mangler samt beregnet utbedringskostnader for vært bygg. Det gjenstår fortsatt en del arbeid for å få all dokumentasjon på plass. Registrering av tekniske installasjoner er da særlig prioritert. Når dette er på plass vil IK-Bbygg være et nyttig og viktig verktøy for å kunne utarbeide vedlikeholdsplaner på kort og lang sikt. IK-Bbygg som system var utgangspunktet for den detaljerte tiltakslista som kommunestyret fikk til behandling i forbindelse med budsjett og økonomiplan for perioden 2022-2025.

Vedlikeholdskostnader på nivå med normtall for bransjen:

Som kommunedirektøren har pekt på i flere tilfeller så konkluderer rapporten med at kommunen ligger langt under normtall for verdibevarende vedlikehold. Rapporten fra Multiconsult fra 2013 peker på et normtall på 200 kr pr m². Nome kommune ligger langt unna dette normtallet. Selv om en ser en økning i perioden 2018- 2021 på 120% fra 31 kr m² til 67 kr m² så ligger kommunen likevel

langt unna landet generelt og egen KOSTRA-gruppe. Forklaringen på resultatet i 2020 og 2021 er med bakgrunn i ekstraordinære ordninger og akutt behov.

I 2020 fikk alle landets kommuner gjennom revidert nasjonalbudsjett et øremerket tilskudd til vedlikehold. Midlene skulle gå til vedlikehold, rehabilitering og oppgradering av kommunal infrastruktur. Nome kommune fikk gjennom denne potten 2,8 millioner kroner hvorav 1,425 millioner kroner ble brukt til vedlikehold av kommunens formålsbygg. Formålet med tilskuddet fra staten var å bidra til økt aktivitet i bygg- og anleggsbransjen, og dessuten å hente inn noe av vedlikeholdsetterslepet i kommunene.

I 2021 ble 2 millioner kroner vedtatt brukt utenfor ordinært budsjett til ekstraordinært vedlikehold på asylmottaket på Dagsrud. I oktober 2021 ble det i forbindelse med framlegging av 2. tertialrapport gjennomført en budsjettjustering som innebar at det ble satt av 1,6 millioner kroner til ekstraordinært vedlikehold. Disse eksemplene fra de to forgående årene viser at økningen på 120% fra kr 31 pr m² til kr 67 pr m² til vedlikehold først og fremst er et resultat av engangsbevilgninger for konkrete tiltak, og ikke en økning i generelle vedlikeholdsmidler som skal dekke planlagt vedlikehold.

I budsjett og økonomiplan for 2022- 2025 er det vedtatt en økning på 1,8 millioner kroner i 2022. Denne økningen er ikke videreført i økonomiplanen selv om behovet er synliggjort og vurdert som delvis akutt.

Andre forhold – boligstiftelsene

Her peker rapporten på at kommunen bør formalisere forholdene, med klargjøring av roller, ansvar og risiko i avtale mellom kommunen og boligstiftelsene. Dette er forhold kommunedirektøren ser på som et forbedringspunkt og vil be eiendomssjefen utarbeide klare avtaler som formaliserer kommunens oppgaver, ansvar og vedlikeholdsoppgaver for boligstiftelsene.

4.2. Anbefalinger

Kommunedirektøren viser til at anbefalingene som er gitt av forvaltningsrevisjonen er områder det allerede foreligger planer for, og det jobbes aktivt med å få lagt inn all dokumentasjon som skal utgjøre grunnlag for vedlikeholdsplaner framover. Det er først og fremst ressursituasjonen på eiendomsforvaltning som gjør at dette arbeidet har tatt mer tid enn ønskelig.

Forvaltningsrapporten gir anbefalinger som peker på behov for overordnede politiske mål og strategier for eiendomsforvaltningen, der vedlikehold av kommunens eiendommer er et vesentlig element. Dette tar kommunedirektøren med seg til planstrategiarbeidet, og videre utarbeidelse av ny kommuneplan. Rapportering til politisk nivå gjøres gjennom økonomirapportering, økonomiplan og årsberetninger. Det er påstartet et arbeid med å sikre helhetlig rapportering i disse dokumentene, der resultat av måloppnåelse skal synliggjøres. Når vedlikeholdplanen med prioriteringer er utarbeidet vil administrasjonen se på ytterligere systemer for rapportering.

Med hilsen

Rune Engehult
Kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Problemstilling:

I hvilken grad har Nome kommune tiltak for å sikre et godt verdibevarende vedlikehold av bygningene sine?

Som underproblemstillinger har vi undersøkt om kommunen har

- **overordnede målsettinger for vedlikeholdsarbeidet og i hvilken grad det blir rapportert til politisk nivå**
- **et rasjonelt system for planlegging og styring av vedlikeholdsarbeidet**
- **vedlikeholdskostnader på nivå med normtall for bransjen**

I denne rapporten har vi vurdert Nome kommunes arbeid med vedlikehold av bygningsmassen opp mot revisjonskriterier for godt verdibevarende vedlikehold.

Bygningsvedlikehold og eiendomsforvaltning er i liten grad regulert i lovgivningen, og vi har derfor utledet revisjonskriterier basert på en såkalt beste praksis fra utredninger, rapporter, standarder, og veiledere fra offentlige organer som kan veilede kommunene med en viss autoritet, og fra andre kilder som vi anser som autoritative, ut fra faglig kompetanse.

Overordnede målsettinger og rapportering

I NOU 2004: 22 *Velholdte bygninger gir mer til alle*, og i Direktoratet for byggkvalitets *God kommunal eiendomsforvaltning*¹⁶, står det at kommunen bør vedta overordnede politiske mål for sin eiendomsforvaltning. Også KS anbefaler at kommunene utarbeider en helhetlig eiendomsstrategi, der vedlikehold inngår som et vesentlig element.¹⁷ Strategien bør knyttes til kommunens overordnede styringsdokumenter.

Ifølge NOU 2004:22 bør overordne politiske mål for eiendomsforvaltningen være skriftlige og vedtas formelt, for å gi grunnlag for en god eiendomsforvaltning. Eiendomsstrategien bør fastsette formål med å eie eiendom, hvilke eiendommer det er interessant å eie og begrunnelsen for dette. Strategien bør også omfatte framgangsmåter for å anskaffe, forvalte, utvikle og avhende eiendom, samt mål og rammebetingelser for forvalternivået.

I KS sin veileder *Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold* blir det pekt på at god kommunikasjon mellom kommunestyret, som folkevalgt eier, formannskapet, som operativ eier og eiendomsforvalteren, er det som kjennetegner kommuner som får til et godt vedlikehold. Eiendomsforvalteren må få anledning til å rapportere om tilstand, utfordringer og muligheter knyttet

¹⁶ Direktoratet for byggkvalitet, 2011

¹⁷ KS: Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – en veileder for folkevalgte og rådmenn

til eiendommene. De folkevalgte må stille krav til god forvaltning og rapportering, som gir oversikt og grunnlag for politisk diskusjon og prioritering. Kommunens øverste ledelse ved folkevalgte og kommunedirektør skal ivareta eierrollen på vegne av innbyggerne. Bygninger og eiendommer er viktige ressurser i driften og utviklingen av kommunen. Betydelige verdier er lagt ned i eiendommene. Eierne bør stille seg spørsmål om hva kommunen eier, hva man trenger og hvordan kommunens eiendommer forvaltes. Økt kunnskap hos de folkevalgte bidrar dermed til bedre langsiktig eierskap

En forutsetning for at politikerne skal kunne fastsette mål og prioriteringer, og kunne kontrollere om dette blir fulgt opp, er at det finnes et system for tilbakemelding og rapportering. Kommuneleoven § 13-1 sier at kommunedirektøren skal: ... *påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.*

Vi har utledet disse revisjonskriteriene:

- **Nome kommune bør ha overordnede politisk bestemte mål og en strategi for eiendomsforvaltningen, hvor vedlikehold av kommunale bygg inngår som et vesentlig element.**
- **Nome kommune bør sikre helhetlig, nyansert og skriftlig rapportering til politisk nivå om kommunens bygninger og forvaltningen av disse.**

Rasjonelt system for planlegging og styring

Ifølge NOU 2004:22 bør det være et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. Et slikt system innebærer at eiendomsforvalteren planlegger aktivitetene og ressursbruken ut fra vedtatte politiske mål, og rapporterer tilstand, prosesser og resultater i forhold til målene. Tilstandsinformasjonen bør inneholde informasjon om

- eiendoms- og bygningsregister med areal
- eiendommens verdi
- eiendommens tilstand – teknisk, inneklimate/miljø og fysisk tilgjengelighet
- forbruksdata, blant annet energi og andre «miljøparametere» per bygg
- antall brukere og liknende indikatorer for bruksintensitet og arealeffektivitet
- lovpålagt dokumentasjon

Ifølge KS sin veileder *Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold* er det et minimumskrav til eiendomsforvalterne at de rapporterer tilstand på all kommunal bygningsmasse, med forslag til prioriteringer og beregnede utbedringskostnader. Rapporteringen kan og bør inngå i kommunens årsrapport. På denne måten får kommunen en informasjons- og styringslinje som sikrer politisk forankring av eiendomsforvaltningen og god systematikk i vedlikeholdsarbeidet.

Vi har utledet disse revisjonskriteriene:

- **Nome kommune bør ha oversikt over den kommunale bygningsmassen, med areal, teknisk tilstand, vedlikeholdsbehov og estimerte vedlikeholdskostnader.**
- **Nome kommunen bør utarbeide planer med prioriteringer for vedlikehold av kommunale bygg.**

Vedlikeholdsutgifter på nivå med normtall

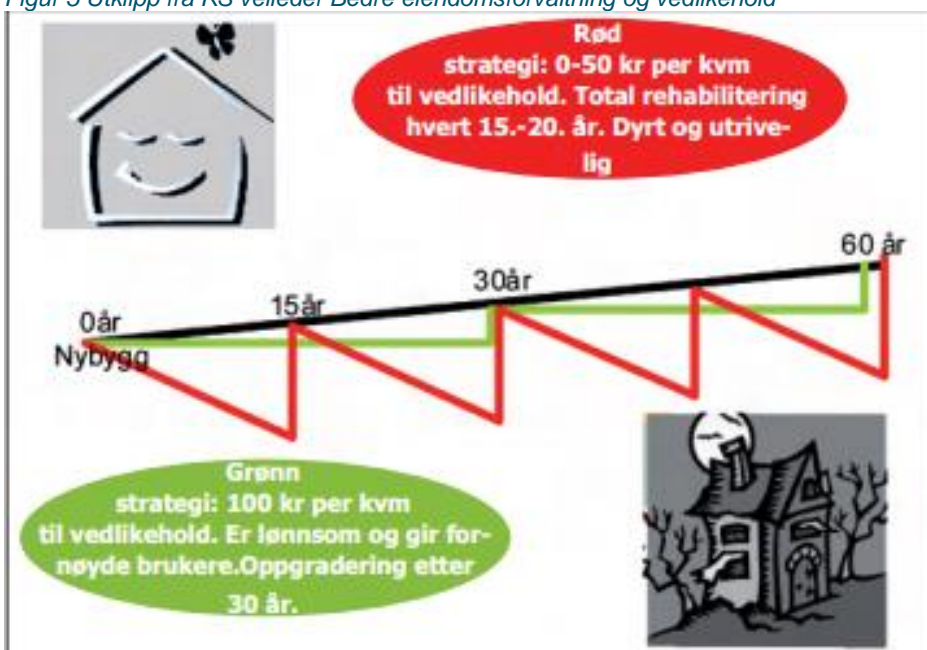
Kommunens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) fikk i 2008 gjennomført en omfattende undersøkelse av tilstanden på kommuners og fylkeskommuners bygningsmasse. I undersøkelsen som ble gjennomført av Norconsult, ble gjennomsnittlig normtall for verdibevarende vedlikehold satt til **kr 170/ kvm ved 60 års levetid og kr 100/ kvm ved 30 års levetid**, basert på NS 3454 «Livssyklus kostnader for byggverk».

I KS sin veileder *Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold* heter det:

Å opprettholde nivået krever en årlig vedlikeholdsinnsett. Multiconsult og PwC har i rapporten til KS anslått årlig vedlikeholdsbehov til 100 kroner pr kvm ved 30 års levetid og 170 kroner pr kvm ved 60 års levetid (inkludert nødvendige oppgraderinger).

Uten, eller ved lavt vedlikehold, vil bygget være nedslitt etter 15-20 år og man blir «løpende» mellom akutte situasjoner og offentlige pålegg som krever ekstraordinære bevilgninger. Manglende vedlikehold tvinger fram en tidligere total rehabilitering som koster mange millioner og som finansieres med lån. Med lånene øker driftsutgiftene i form av årlige renter og avdrag som kan utgjøre langt mer enn 100 kr per kvm per år. Et godt løpende vedlikehold er lønnsomt.

Figur 5 Utklipp fra KS veileder *Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold*



I 2013, fem år etter den første store kartleggingen, tok NBEF (Norges bygg- og eiendomsforening og Multiconsult (MC) initiativ til å gjøre en ny kartlegging med bruk av samme metode og verktøy som i 2008. I 2013-rapporten opererer Multiconsult med et normtall på kr 200 pr m² for bygg med levetid på 60 år.

Omregnet til dagens kroneverdi (2022) skulle normtallet vært kr 130 pr m² for bygg med levetid på 30 år og kr 245 pr m² for bygg med levetid på 60 år.

Tall fra KOSTRA viser at kommunene i Norge ligger langt under dette nivået. I perioden 2018 - 2021 har det vært slik utvikling i landet:

Landet u/Oslo	2018	2019	2020	2021
Utgifter til vedlikehold pr m ² (kr)	99	101	104	106

Vi har utledet følgende revisjonskriterium:

- **Nome kommunes vedlikeholdskostnader bør være på samme nivå som normtall for bransjen.**

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved brev datert 12. desember 2021. Oppstartsmøte ble holdt 7. januar 2022 med kommunedirektør, kommunalsjef for samfunnsutviklingsetaten og eiendomssjef 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 januar- mars 2022.

Vi har undersøkt kommunens budsjett- og økonomiplaner for de tre siste økonomiplanperiodene. Der har vi sett om det foreligger styringsinformasjon og/eller uttalte målsettinger og/eller premisser for budsjettmidler som er avsatt til vedlikehold av eiendomsmassen. Tilsvarende har vi undersøkt kommunens årsmeldinger for 2020 og 2021, for å se om det er foreligger rapportering på eller beskrivelser av status, måloppnåelse e.l. om eiendomsforvaltning/vedlikehold. Vi mener dette er relevante dokumenter for å undersøke om det finnes politiske målsettinger eller føringer, og for å se om det er rapportert på området eiendomsforvaltning/vedlikehold.

Vi har sendt ut en spørreundersøkelse til ansatte i vaktmestertjenesten og brukere av bygg i kommunen (virksomhetene). Undersøkelsene er gjennomført ved hjelp av verktøyet Questback og svarene er gitt anonymt. Det var 48 personer som mottok undersøkelsen. Av disse svarte 32 personer. Det gir en samlet svarprosent på 67 %. Det ble foretatt tre purringer i den perioden spørre-undersøkelsen var åpen. I tillegg gikk det ut en oppfordring fra eiendomssjefen om å svare på undersøkelsen.

Alle i gruppene vaktmestre/håndverkere og brukere var med i undersøkelsen. Alle ni vaktmestre/håndverkere i kommunen fikk undersøkelsen og alle disse svarte, dvs. at svarprosenten var 100. Det betyr at dataen vi presenterer for denne gruppen er korrekte og gyldige.

Alle 39 registrerte brukere i IK-bygg fikk undersøkelsen. Av disse svarte 23 personer. Det gir en svarprosent på 59 for denne gruppen. Når en undersøkelse er sendt til alle i en populasjon, kan en akseptere lavere svarprosent enn om bare et utvalg er spurt. Vår vurdering er at resultatet av undersøkelsen gir grunnlag for å peke på tendenser i populasjonen.

Vi har fått tilgang til det elektroniske dokumentasjons- og rapporteringssystemet som kommunen bruker; IK-Bbygg. Her har vi kunnet se hvordan systemet er bygget opp og hvilke muligheter for som ligger i programvaren, noe som er relevant for å kunne vurdere om programvaren er egnet som system for planlegging og styring av vedlikeholdsarbeidet.

Vi har intervjuet leder for eiendomsavdelingen og kommunens driftsingeniør.

Dette er sentrale personer på feltet som skal undersøkes. Tekst i rapporten som er basert på opplysninger fra intervjuene er godkjent av de vi intervjuet. Det er sendt spørsmål på e-post til de samme personene. Svar på disse spørsmålene er dokumentert i vårt arkivsystem.

Personopplysninger

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

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.¹⁸

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.¹⁹ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

¹⁸ God kommunal revisjonsskikk kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre i 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).

¹⁹ 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: 35 91 70 30 / 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no