

Eiendomsforvaltning

Ringerike kommune

Sammendrag

Bestilling

Kontrollutvalget
sak 45/2023
07.12.2023

Formål

Undersøke om Ringerike kommune har et system og praksis for å sikre at kommunale bygg og eiendom er tilstrekkelig ivaretatt.

Problemstillinger

- Har kommunen en overordnet målsetting for forvaltning av kommunens eiendomsmasse?
- Har kommunen etablert hensiktsmessige system og rutiner for å ivareta et langsiktig, verdibevarende vedlikehold av kommunens bygningsmasse?
- I hvilken grad gjennomføres et vedlikehold som er tilstrekkelig for at byggenes verdi ikke forringes?

Metode og praktisk gjennomføring

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon som prosjekt i *"RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon"*.

Informasjonen som er presentert i dette prosjektet, er hentet inn gjennom dokumentanalyse og intervjuer med kommunalsjef, Eiendomssjef og ansatte i Eiendomsenheten. Det er også gjennomført en spørreundersøkelse ved bruk av Questback. Undersøkelsen er sendt til utvalgte enhetsledere og rettet seg mot tjenestene, som brukere av kommunens bygg.

Revisjonskriterier

Som kilder for revisjonskriteriene i dette prosjektet har vi i hovedsak benyttet Plan og bygningsloven, Byggteknisk forskrift, utvalgte veiledere fra KS, Statenes byggtekniske etat og MultiConsult og Princewaterhouse Cooper. I tillegg er det benyttet kommunens egne planer, målsettinger og vedtak. I kapittel 3 fremgår de utledede revisjonskriteriene til problemstillingene, samt selve utledningen fra kildene. Vedlegg 4 er spørreundersøkelsen.

Oppsummering og konklusjon

Ringerike kommune har system og praksis som på mange områder legger til rette for at kommunale bygg og eiendom skal bli tilstrekkelig ivaretatt. Undersøkelsen viser imidlertid at det er flere forbedringspunkter.

Kommunestyret har vedtatt at det skal utarbeides en eiendomsstrategi. Denne prosessen er påbegynt, men arbeidet er ennå ikke ferdigstilt. Kommunen mangler derfor en overordnet målsetting for forvaltning av kommunens eiendomsmasse.

Videre har kommunen samlet sett klare roller og ansvarsforhold i eiendomsforvaltningen. Rutiner og fagsystemer legger godt til rette for å styre og planlegge. Det er også positivt at kommunen har utarbeidet en vedlikeholdsplan som går over flere år, og at planen er kjent og i daglig bruk. Vi savner likevel den langsiktige planleggingen av vedlikeholdet. Store deler av kommunens eiendomsmasse er ikke tilstandsvurdert, noe som medfører at kommunen, etter vår vurdering ikke har tilstrekkelig oversikt over vedlikeholdsetterslepet. I en langsiktig planlegging er tilstandsvurdering, sammen med en overordnet strategi for vedlikehold helt sentralt. Dette gjør at vi vurderer at kommunen i noe grad har

etablert hensiktsmessige system og rutiner for å ivareta et langsiktig, verdibevarende vedlikehold av kommunens bygg.

Til slutt har vi vurdert at de økonomiske midlene som er stilt til rådighet for vedlikehold er under normtallene. Dette medfører at kommunen i liten grad er i stand til å hente inn vedlikeholdsetterlepet. Når det ikke gjennomføres tilstrekkelig verdibevarende vedlikehold, vil etterslepet øke ytterligere og byggenes verdi forringes.

Anbefalinger

Med bakgrunn i vår gjennomgang vil vi anbefale kommunedirektør i Ringerike kommune å gjennomføre følgende:

- Kommunen bør ferdigstille det påbegynte arbeidet med en eiendomsstrategi, slik at den kan vedtas av kommunestyret.
- Kommunen bør sørge for at de økonomiske rammene muliggjør et langsiktig og verdibevarende vedlikehold.
- Kommunen bør sørge for at kommunestyrets vedtak om tilstandsvurdering av hele eiendomsporteføljen over en syklus på 5 år følges opp.
- Kommunen bør sørge for årlig rapportering om eiendomsmassens tilstand.

Rapporten har vært til faktahøring (kontradiksjon) hos kommunens administrasjon før den ordinære høringsuttalelsen til rådmannen. Alle tilbakemeldinger på fakta er vurdert og vi har foretatt noen tilpasninger i rapporten som følge av tilbakemeldingene.

Et utkast til rapport har blitt oversendt rådmannen til uttalelse. Rådmannens uttalelse i brev av 07. august 2024 er vedlagt rapporten.

Innhold

1.	Innledning	5
1.1.	Bakgrunn for prosjektet	5
1.2.	Formål og problemstillinger	5
1.3.	Avgrensning av undersøkelsen.....	5
2.	Metode	6
3.	Revisjonskriterier.....	7
3.1.	Overordnet mål.....	7
3.2.	System og rutiner	10
3.3.	Verdibevarende vedlikehold.....	12
4.	Om kommunen.....	14
5.	Overordnet mål.....	16
5.1.	Eiendomsstrategi.....	16
5.2.	Vurdering	18
6.	System og rutiner.....	19
6.1.	Roller og ansvar.....	20
6.2.	System for å styre og planlegge	25
6.3.	Tilstandskartlegging.....	29
6.4.	Vedlikeholdsplan.....	31
6.5.	Vurdering	34
7.	Verdibevarende vedlikehold	37
7.1.	Økonomiske midler til rådighet.....	38
7.2.	Rapportering	42
7.3.	Vurdering	45
8.	Konklusjon.....	46
9.	Anbefaling	47
	Referanser	48
	Vedlegg 1 – Uttalelse fra kommunedirektør	50
	Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon.....	51
	Vedlegg 3 – Metode.....	54
	Vedlegg 4 – Spørreundersøkelse til brukerne	56

1. Innledning

1.1. Bakgrunn for prosjektet

Kontrollutvalget i Ringerike kommune vedtok i sitt møte 07. desember 2023, sak 45/2023, at Viken Kommunerevisjon IKS (VKR) skulle gjennomføre en forvaltningsrevisjon av eiendomsforvaltning i Ringerike kommune.

Prosjektet er bestilt på bakgrunn av områder valgt ut i vedtatt plan for forvaltningsrevisjon og overordnet analyse for perioden 2020-2024.

1.2. Formål og problemstillinger

Prosjektets formål er å undersøke om Ringerike kommune har et system og praksis for å sikre at kommunale bygg og eiendom er tilstrekkelig ivaretatt.

I denne forvaltningsrevisjonen søker vi å belyse følgende problemstillinger:

- Har kommunen en overordnet målsetting for forvaltning av kommunens eiendomsmasse?
- Har kommunen etablert hensiktsmessige system og rutiner for å ivareta et langsiktig, verdibevarende vedlikehold av kommunens bygningsmasse?
- I hvilken grad gjennomføres et vedlikehold som er tilstrekkelig for at byggenes verdi ikke forringes?

1.3. Avgrensning av undersøkelsen

Som det går fram av problemstillingene i kulepunktene i kapittel 1.2, er det vedtatt relativt konkrete problemstillinger for forvaltningsrevisjonen. Vi presiserer at prosjektet kun tar for seg de områder og temaer som faller inn under de problemstillingene som fremgår av kapittel 1.2. Vurderinger og konklusjoner omfatter derfor bare disse avgrensede definerte områdene eller temaene.

Prosjektet avgrenses til å gjelde bygg som kommunen eier eller har vedlikeholdskostnader for. Boliger eid av Ringerike boligstiftelse vil derfor ikke omfattes i dette prosjektet.

2. Metode

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon som prosjekt. Det vil si at gjennomgangen er basert på *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*¹ som er vedtatt av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF).

Samtlige revisorer som har deltatt i prosjektet er løpende vurdert å være uavhengige, habile og objektive, jf. RSK 001 punkt 3.

Informasjonen som er presentert i dette prosjektet, er hentet inn gjennom dokumentanalyse, intervjuer og spørreundersøkelse.

Til dokumentanalysen har vi innhentet og analysert sentrale dokumenter fra kommunen. Relevant informasjon er blant annet, organisering, ansvarsområder og roller, oversikt over bygningsmasse, kartlegginger på området, vedlikeholdsplaner, tilstandskartlegginger, skriftlig rapportering til politisk nivå og politiske saker angående eiendom. Det er også innhentet og analysert informasjon om kommunen fra offentlige registre, som Statistisk sentralbyrå.

Videre har vi intervjuet sentrale personer i kommunens eiendomsforvaltning; kommunalsjef Teknisk, kultur og idrett, leder for Eiendomsenheten (eiendomssjef), avdelingsleder for vedlikehold, avdelingsleder for forvaltning, samt eiendomsforvalterne.

Det er også gjennomført en spørreundersøkelse til tjenestene, som brukere av kommunens bygg, for å innhente informasjon om hvordan byggene og forvaltningen av byggene oppleves. Undersøkelsen er sendt til 52 enhetsledere i både kommunalt eide og leide bygg, av disse har 34 svart. Dette gir en svarprosent på 65 prosent.

Dette mener vi er et tilstrekkelig faktagrunnlag til å belyse problemstillingene og revisjonskriteriene.

For eventuelle avgrensinger i prosjektets omfang vises til det kapittel 1.3. For ytterligere beskrivelse av metode, se vedlegg².

Kvalitetssikring

Kvalitetssikringen av prosjektet er ivaretatt gjennom diskusjoner internt i Viken kommunerevisjon vedrørende revisjonskriterier, metode, vurderinger og betydningen av funn underveis. Kvalitetssikring av revisjonsrapporten er utført ved at oppdragsansvarlig revisor har gjennomgått og gitt innspill på den endelige rapportens utforming og innhold.

¹ Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

² Vedlegg 3 – Metode

Kontradiksjon

Rapporten har vært til faktahøring (kontradiksjon) hos kommunens administrasjon før den ordinære høringsuttalelsen til rådmannen. Alle tilbakemeldinger på fakta er vurdert og vi har foretatt noen tilpasninger i rapporten som følge av tilbakemeldingene.

Et utkast til rapport har blitt oversendt rådmannen til uttalelse. Rådmannens uttalelse i brev av 07. august 2024 er vedlagt rapporten.

3. Revisjonskriterier

Som kilder for revisjonskriteriene³ har vi i hovedsak benyttet:

- Plan og bygningsloven⁴
- Forskrift om tekniske krav til byggverk⁵
- NOU 2004:22 - Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren
- Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold, En veileder for folkevalgte og rådmenn, KS.
- God kommunal eiendomsforvaltning, Statens byggtekniske etat
- Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – Fordypning for folkevalgte, Statens byggtekniske etat
- Vedlikehold i kommunesektoren. Fra forfall til forbilde, MulitConsult & PriceWaterhouseCooper.
- Kommunens egne målsettinger og vedtak

Kriteriene er ikke nødvendigvis uttømmende for ethvert krav som stilles til alle sider av arbeidet innenfor området. Kriteriene er oppstilt etter revisjonens vurdering av hva som er det sentrale, basert på en vurdering av virksomhetens egenart og regelverket den forvalter.

3.1. Overordnet mål

Den første problemstillingen er:

- Har kommunen en overordnet målsetting for forvaltning av kommunens eiendomsmasse?

Eiendomsforvaltningsutvalget 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle» er en sentral utredning og veiledning for kommunenes arbeid med eiendomsforvaltningen. Utvalget gjennomgikk og evaluerte

³ Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som benyttes for å vurdere kommunens virksomhet, økonomi, produktivitet, måloppnåelse, regeletterlevelse osv. Sammenholdt med fakta beskrivelsen danner revisjonskriteriene basis for de analyser og vurderinger som foretas, de konklusjoner som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik eller svakheter.

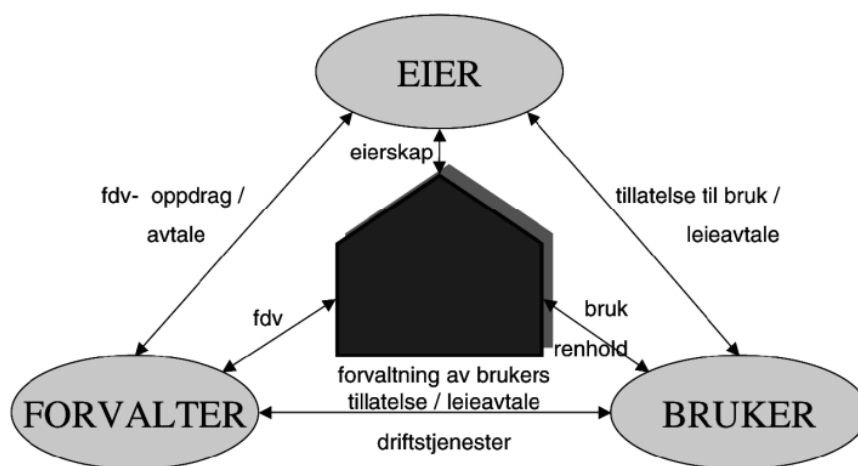
⁴ Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) – Lov 2008-06-2 nr. 71

⁵ Forskrift om tekniske krav til byggverk (byggeteknisk forskrift) - FOR 2017-06-19 nr. 840

eiendomsforvaltningen i kommuner og hadde i oppdrag å utarbeide kriterier for god eiendomsforvaltning.

I sin rapport tar utvalget til ordet for at organisering av eiendomsforvaltningen bør ta utgangspunkt i rollene som eier, forvalter og bruker av eiendommene. Den vanligste modellen er at kommunestyret ivaretar eierrollen, at et bygg- og eiendomskontor ivaretar forvalterrollen og at fagetatene som skole og helse/omsorg, samt lag/foreninger, ivaretar brukerrollen for sine respektive bygninger. KS peker også i sin veileder⁶ på at en god organisering innebærer at ansvar og oppgaver er kjent og fordelt mellom eier, forvalter og bruker av byggene.

EIER-, FORVALTER- OG BRUKERROLLEN



Figur 1: Rollene som eier, forvalter og bruker (NOU 2004:22, 30). FDV står for forvaltning, drift og vedlikehold.

God eiendomsforvaltning ble av utvalget definert som «det å gi brukerne gode og effektive bygninger til lavest mulig kostnad. Dette innebærer å skape best mulig rammevilkår for brukernes virksomhet over tid». ⁷ Basert på et sett med krav som til sammen realiserer eiers, brukers og samfunnets mål og interesser til forvaltning av eiendommen ble det utarbeidet kriterier for god eiendomsforvaltning: ⁸

1. Eier fastsetter mål, prioriteringer og rammer som eiendomsforvaltningen skal styres etter
2. Et rasjonelt(målrettet) system for planlegging og styring av eiendomsforvaltning foreligger. Forvalter bør ha informasjon om eiendommens arealer, teknisk tilstand, verdi, inntekter/kostnader og brukernes langsiktige planer.
3. Generelle kriterier:
 - 3.1 Prioriterte brukerbehov tilfredsstilles
 - 3.2 Effektiv arealutnyttelse
 - 3.3 Verdibevarende vedlikehold

⁶ Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – En veileder for folkevalgte og rådmenn s.7

⁷ NOU 2004: 22 s. 34

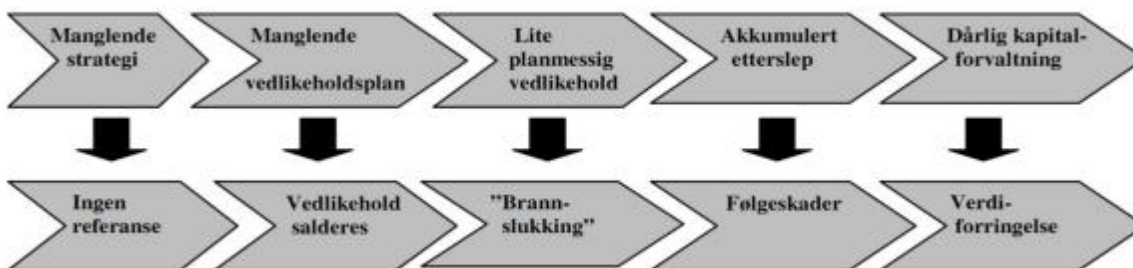
⁸ NOU 2004:22 s. 38-39

- 3.4 Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning
 - 3.5 Måltrettet utvikling av eiendommens kvaliteter
 - 3.6 Hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen
 - 3.7 Økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter.
4. Lovpålagte krav ovenfor eier og bruker blir ivaretatt»

I henhold til det første kriteriet bør kommunen, i kraft av sin rolle som eier, fastsette politisk bestemte mål, prioriteringer og planer som eiendomsforvaltningen skal styres etter. Dette bør utformes skriftlig og vedtas formelt.⁹ Det er naturlig at slike valg avgjøres av kommunestyret og eiendomsstrategien vil her være sentral. Av eiendomsstrategien fremgår det hva som er formålet og målet med å eie eiendom, hvilke eiendommer det er interessant å eie, fremgangsmåten for å anskaffe, forvalte, avhende samt mål og rammebetingelser for administrativt nivå.

Et naturlig ledd i en eiendomsstrategi vil være en overordnet strategi for vedlikehold og utvikling, en vedlikeholdsstrategi. Denne vil si noe om bygningene skal opprettholdes med sine opprinnelige kvaliteter eller oppgraderes kontinuerlig slik at de fremstår som moderne og tidsmessige til enhver tid.¹⁰ Vedlikeholdsstrategien omfatter og konkretiserer målsettinger for vedlikeholdet av bygningsmassen og beskriver hvordan målene skal nås. Som et minimum må de lovpålagte kravene gjennom Plan og bygningsloven tilfredsstilles. Ut over dette må overordnede målsettinger for bygningsmassen og for kommunen som helhet hensyntas. Utarbeidelse av vedlikeholdsstrategi er eiers ansvar.¹¹

Multiconsult og PriceWaterCoopers påpeker i rapporten «Vedlikehold i kommunesektoren (2008) at det er viktig å utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi hvor vedlikehold inngår som et vesentlig element. Eiendomsstrategien må forankres i kommunens overordnede styringsdokumenter. Rapporten viser til at manglende strategi ofte fører til ubevisst «akuttstrategi», det vil si lite planmessig vedlikehold som totalt sett gir høyere utgifter.



Figur 2: Veien til verdiforringelse (Multiconsult og PricewaterhouseCoopers 2018, 18)

Også det statlige Eiendomsutvalget påpekte at «planmessig vedlikehold på et faglig riktig nivå er lønnsomt; mangelfullt vedlikehold av eiendommene gir dårlig totaløkonomi over tid. Effekten av dårlig vedlikehold rammer ikke umiddelbart, og i en anstrengt budsjettssituasjon kan det være fristende, eller til

⁹ NOU 2004:22 s.107 og 32.

¹⁰ NOU 2004:22 s. 32-33

¹¹ Multiconsult 2008 s. 17

og med nødvendig, å utsette vedlikeholdet. De negative virkningene for eiendommens verdiutvikling blir først synlig på lengre sikt.¹²

KS gjennomførte i 2012-2013 et FoU-prosjekt med støtte fra Forskningsrådet om kommunesektorens bygninger og infrastruktur. Rapporten «Forvaltning av kommunesektorens eiendom og infrastruktur – dilemmaer og løsninger» s. 4 anbefaler «å satse på veiledning, verktøyer og stimuleringsmidler for å styrke kommunenes arbeid med hovedplaner (kommunedelplaner) for bygg, veg, vannforsyning og avløp. Dette grunngis med at relativt få kommuner i dag har en politisk vedtatt strategi, spesielt for bygg og veg. Vi mener det er viktig for lokaldemokrati og avgjørende for god realkapitalforvaltning at slike strategier er på plass og politisk forankret. Langsiktig, strategisk planlegging og mer systematisk arbeid i hverdagen er også viktig for at kommunene skal være i stand til å møte nye utfordringer de neste tiårene».

Her har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha en overordnet eiendomsstrategi.

3.2. System og rutiner

Den andre problemstillingen er:

- Har kommunen etablert hensiktsmessige system og rutiner for å ivareta et langsiktig, verdibevarende vedlikehold av kommunens bygningsmasse?

I henhold til det andre kriteriet for god kommunal eiendomsforvaltning bør kommunen ha et rasjonelt system for planlegging og styring. Dette innebærer at eiendomsforvaltningen *planlegger* sine aktiviteter og sin ressursbruk ut fra vedtatte mål og *rapporterer tilstand*, prosesser og resultater i forhold til målene tilbake til de folkevalgte.¹³

Vedlikeholdsplanen er et viktig verktøy for å få oversikt over det reelle vedlikeholdsbehovet for den enkelte bygning i et flerårig perspektiv. En slik plan gir oversikt over tilstand og behov både på kort og lang sikt. Vedlikeholdsplanen vil fungere som et grunnlag for utarbeidelse av realistiske budsjetter, settes det av tilstrekkelig midler er det mindre sjanse for at vedlikehold forsømmes.¹⁴ Riksrevisjonen¹⁵ poengterer også i sin undersøkelse av kommunens ansvar for skolebygninger at periodiske vedlikeholdsplaner er et viktig styringsredskap for å utnytte ressursene best mulig.

¹² Eiendomsutvalget - Velholdte bygninger gir mer for alle, s. 22

¹³ NOU 2004:22

¹⁴ Multiconsult 2009 – Levetider i praksis

¹⁵ Riksrevisjonens undersøkelse av kommunens ansvar for skolebygninger – Riksrevisjonen (2005, 2).

Informasjon om eiendommens og forvaltningens tilstand må innhentes for å vurderes opp mot vedtatte mål og standarder. Dette gir grunnlag for hvilke tiltak det er hensiktsmessig å sette i verk for at målene skal bli oppfylt.¹⁶ Tilstandsinformasjon om byggene sikrer at vedlikeholdsarbeidet blir *faktabasert*. Det gir også kommunen grunnlag til å foreta *prioritering* av bygninger og de respektive tiltakene i planleggingen.¹⁷

Av hensyn til kostnadseffektivitet bør omfanget av evaluering og planleggingssystemer tilpasses eiendomsmassen.¹⁸ KS har likevel uttrykt at det som et minimumskrav rapporteres tilstand på all kommunal bygningsmasse med forslag til prioriteringer og beregnede kostnader for utbedring. Denne rapporten bør inngå i kommunens årsrapport.

Ifølge KS¹⁹ er god kommunikasjon mellom kommunestyret som folkevalgt eier, formannskapet som operativ eier og eiendomsforvalter det som kjennetegner kommunene som får til et godt vedlikehold. Eiendomsforvalter får anledning til å rapportere om tilstand, utfordringer og muligheter knyttet til eiendommene. Folkevalgte må stille krav til god forvaltning og rapportering, ettersom det gir oversikt og grunnlag for politisk diskusjon og prioritering. Videre fremheves det at: *«Kommunestyret må gi forvalter i oppgave å rapportere i hvilken grad bygningene og de offentlige kravene er tilfredsstillt. Rapporteringen må også inneholde forslag til tiltak.»*

Forum for offentlige bygg og eiendommer (FOBE) sin rapport «Bedre eierskap i kommunene» (2007,20) poengterer også at eierrollen må utvikles i samspill mellom forvaltningen og de folkevalgte. Forvaltningen (administrasjonen) har her ansvar for informasjon, opplæring og rapportering, samt be om nødvendige tiltak. De folkevalgte blir dermed klar over sitt ansvar og at det finnes en eiendomsforvalter som arbeider for dem som eiere.

Også Multiconsults «Tilstandsbarometeret 2013 s. 10) konkluderer med at *«i den enkelte kommune er det behov for å etablere oversikter over tilstand og kostnadsbehov, samt systematisere arbeidet med tilstandsbaserte vedlikeholdsplaner, som grunnlag for dokumentasjon og kommunikasjon med administrativ og politisk ledelse i kommunen.»*

KS²⁰ sier videre: *«Kontroll handler i korte trekk om å ha et plan og ledelsessystem som fungerer gjennom hele organisasjonen – fra politisk nivå og helt ut til driftsledet. Å ha en oppdatert oversikt over hva kommunen eier av bygg, veier og VA-anlegg er en viktig basis. Videre er det behov for informasjon om anleggenes tekniske tilstand og funksjonalitet, samt kommunens fremtidige behov innen disse områdene. Ut fra dette anbefales det å etablere en strategi med konkrete mål og tilhørende tiltak, som skal bringe en dit en vil. På vegen trengs gode systemer for kvalitetssikring (inkludert internkontroll), som blant annet skal fortelle hvem som skal gjøre hva og når, samt angi rutiner for kontroll og rapportering.»*

Her har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Rollefordelingen i eiendomsforvaltningen bør være klar.

¹⁶ NOU 2004:22 s. 38

¹⁷ KS 2008, 18

¹⁸ NOU 2004:22 s. 38

¹⁹ Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold, 2008, 4

²⁰ KS 2008, 23

- Kommunen bør ha et rasjonelt system for å styre og planlegge eiendomsforvaltningen.
- Kommunen bør ha en oversikt over byggenes tilstand og vedlikeholdsbehov.
- En vedlikeholdsplan som strekker seg over flere år bør foreligge.

3.3. Verdibevarende vedlikehold

Den tredje problemstillingen er:

- I hvilken grad gjennomføres et vedlikehold som er tilstrekkelig for at byggenes verdi ikke forringes?

Vedlikehold defineres i Standard Norges «*Livssyklus kostnader for byggverk – prinsipper og klassifisering*»²¹ som tiltak som er nødvendige for å opprettholde byggverket på et fastsatt kvalitetsnivå og derved gjøre det mulig å bruke det til sitt tiltenkte formål innenfor en gitt brukstid. Utgifter som øker kapasiteten eller funksjonaliteten, eller som utvider eller endrer bruksområdet, klassifiseres som påkostning, det vil si investeringsutgift.

Av kommentarene til Forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner²² § 7, fremgår det følgende:

«Departementet minner for øvrig om at løpende vedlikeholdsutgifter fortsatt skal utgiftsføres i driftsregnskapet. Som vedlikehold av bygninger regnes tiltak for å holde en bygning i stand, med en standard tilsvarende da bygningen stod ferdig som nybygg. Tiltak som fører bygningen til en annen stand eller bedre standard enn den har vært tidligere, regnes som påkostning, (dvs. investering.»

I følge kommunal regnskapsstandard nr. 4 er vedlikehold utgifter for å holde eiendelen i samme standard som på opprinnelig tidspunkt, det vil si anskaffelsestidspunktet. Vedlikehold kan for eksempel være bygninger som males på bytt, vinduer skiftes uten vesentlig standardøkning eller deler av datanettverk som fornyes. Påkostninger kan være at ventilasjon skiftes ut til en høyere standard, vegger og gulv fornyes, ombygging som følge av strengere lovkrav, samt påbygging.

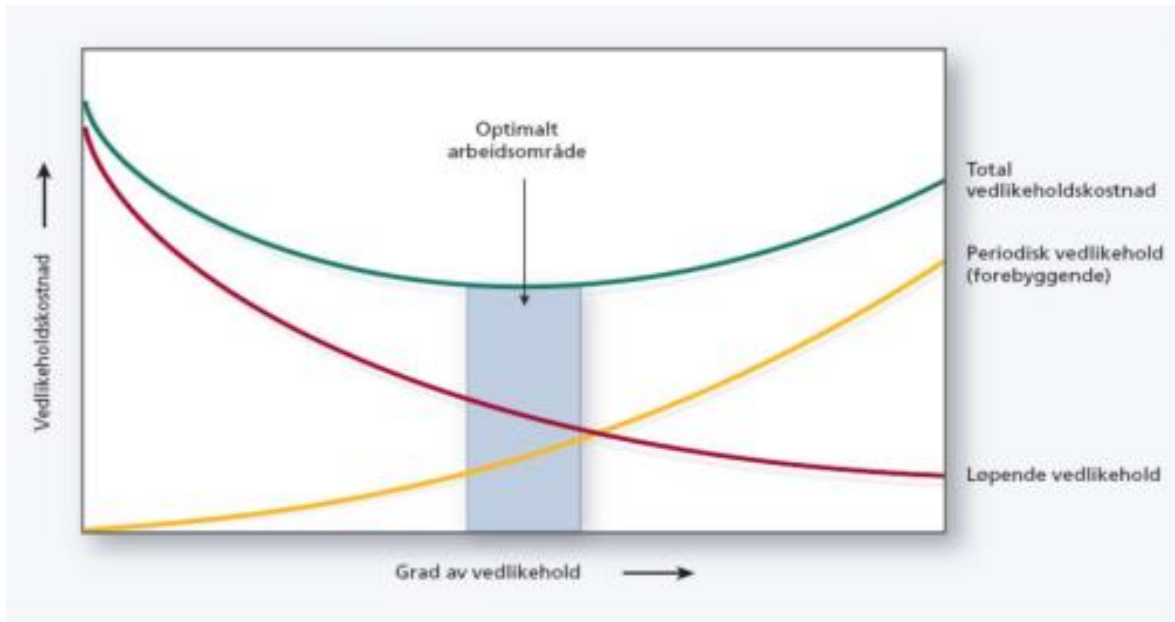
Som påkostning etter regnskapsstandarden regnes tiltak som fører eiendelen til en annen eller høyere standard enn den var opprinnelig. Påkostning kan eksempelvis være ombygging eller påbygging, utskiftning av ventilasjon og varslingsanlegg, gulv og tak fornyes eller ombygging som følge av strengere lovkrav.

SINTES Byggforsks rapport *Fra «brannslukking og skippertak» til forsvarlig forvaltning av skolebygg i kommunene*²³ påpeker at dersom det utføres for lite forebyggende vedlikehold, vil det oppstå akutte skader som må prioriteres. «Brannslukking» og «skippertak» for å ta igjen forsømt vedlikehold er lite lønnsomt i det lange løp. SINTES Byggforsk har utarbeidet en modell for optimalt vedlikehold:

²¹ NS 3454 .2013

²² Kommunaldepartementet - Forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner

²³ SINTEF (2004), 16



Figur 3: SINTEF Byggforsk Fra «brannslukking og skippertak» til forsvarlig forvaltning av skolebygg i kommunene (2004, 17).

Løpende vedlikehold bør balanseres mot periodisk (forebyggende og planmessig) vedlikehold. Skal en eiendom opprettholde sin verdi og tilstand, kreves tilstrekkelige ressurser over bygningens levetid.

På vegne av KS gjorde Multiconsult og PwC i 2008 en omfattende undersøkelse av norske kommuners bygninger. I rapporten «Vedlikehold i kommunesektoren - "Fra forfall til forbilde" ble det gitt estimerte normtall for langsiktig vedlikehold. Årlig vedlikeholdsbehov ble i 2008 anslått til 100 kr pr kvm ved 30 års levetid og 170 kr pr kvm ved 60 års levetid (inkludert nødvendige oppgraderinger). Tilsvarende undersøkelse ble gjort på nytt av Multiconsult og NBEF (Norges bygg- og eiendomsforening) i *Tilstandsbarometeret*²⁴. Oppdaterte normtall var da på henholdsvis på 130 kr pr kvm for bygg med levetid på 30 år og 200 kr pr kvm for bygg med levetid på 60 år.

Rådgivende Ingeniørers forening utarbeidet i 2019 dokumentet «Norges tilstand». Det ble gjennomført en undersøkelse av kommunale og fylkeskommunale bygg og hvor det ble konkludert med at det totale vedlikeholdsetterselepet totalt på 1450 milliarder kroner vil øke dersom det ikke gjøres store endringer. Det er henvisning til at normtallet for vedlikehold av kommunale bygg vil være kr 230 pr kvm, med lik fordeling på periodisk vedlikehold og utskiftning.

Normtallene er omtrentlige og må sees over bygningsmassens livsløp. For nye bygg vil vedlikeholdsutgiftene naturlig ligge noe lavere de første årene. Med bakgrunn i de økte materialkostnadene vil man kunne anta at dagens normtall vil ligge betydelig høyere enn 200 kr pr kvm. Kommunen har selv lagt til grunn et nivå på 350 kr kvm.²⁵

²⁴ Tilstandsbarometeret 2013 s.4

²⁵ Budsjett og handlingsplan 2023-2026

I veilederen "Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold" s.9 presiserer KS at dersom nivåene skal opprettholdes kreves det vedlikeholdsinnsetts:

"Uten, eller ved lavt vedlikehold vil bygget være nedslitt etter 12-20 år og man blir "løpende" mellom akutte situasjoner og offentlige pålegg som krever ekstraordinære bevilgninger. Manglende vedlikehold tvinger frem 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 pr kvm per år. Et godt løpende vedlikehold er lønnsomt".

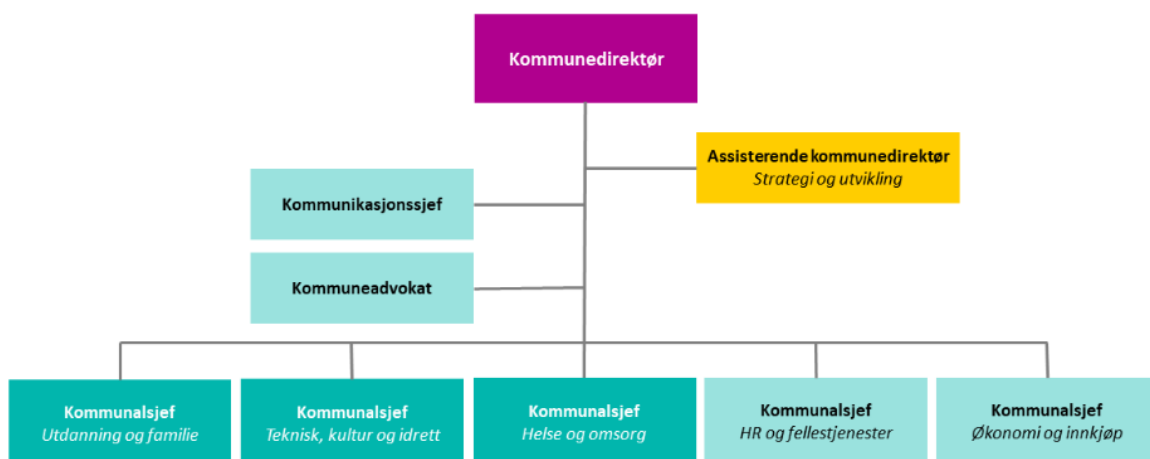
Her har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Det bør være stilt tilstrekkelig midler til rådighet for å kunne gjennomføre et verdibevarende vedlikehold.
- Kommunen bør rapportere tilstand, utfordringer og muligheter knyttet til eiendommene til politisk nivå.

4. Om kommunen

Overordnet organisering

Ringerike kommune styres administrativt gjennom kommunedirektørens strategiske ledergruppe. Denne består, som vist i figuren under av kommunedirektør, assisterende kommunedirektør, kommunikasjonsjef og kommunalsjefene for sektorene. Under hver kommunalsjef er det enhetsledere. Eiendomsforvaltningen er organisasjonsmessig plassert under kommunalsjef for området Teknisk, kultur og idrett.



Figur 4 - Organisasjonskart Ringerike kommune, per 01.03.2023

Eiendomsportefølje

Ringerike kommune har per januar 2024 har en samlet bygningsmasse på 179 000 m². Av dette er i underkant av 22.000 m² innleid. Omtrent 41 000 m² er nybyggd de siste fem årene.²⁶ Tabellen nedenfor viser en oversikt over arealer per eierform.²⁷

Eierform	Brutto areal
Eier	157 368
Leier	21 692
Sameie	418
Sum bygningsmasse	179 478

Tabellen nedenfor viser hvordan arealene er fordelt på de ulike bygningstypene.²⁸

Bygningstype	Brutto areal	Antall bygg
130 Administrasjonslokaler	18 285	5
221 Kommunale barnehager	7 689	13
222 Skolelokaler	68 206	15
261 Institusjonslokaler	29 795	11
265 Kommunalt disponerte boliger ²⁹	8 985	87
381 Kommunale idrettsbygg og anlegg	9 368	10
386 Kommunale kulturbygg	6 388	6
Andre	30 762	42
Sum	179 478	189

²⁶ Ringerike kommune, Handlingsplan 2023-2026

²⁷ Ringerike kommunes eiendomsregister pr. 16.01.2024

²⁸ Ringerike kommunes eiendomsregister pr. 16.01.2024. Bygg som benyttes av selvkost VAR er ikke inkludert i tallene.

²⁹ Arealer som kommunen i hovedsak leier av Ringerike Boligstiftelse

5. Overordnet mål

Dette kapittelet setter søkelys på følgende problemstillinger:

- Har kommunen en overordnet målsetting for forvaltning av kommunens eiendomsmasse?

Til denne problemstillingen har vi i kapittel 3 utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha en overordnet eiendomsstrategi

Kommuneplanens samfunnsdel 2021-2030 er det overordnede styringsdokumentet som setter Ringerikes overordnede samfunns mål og strategier for hvor hvordan det skal jobbes i kommunen. For prioritering i oppfølgende planer skal samfunnsdelen være styrende. For å vise hvordan kommunen skal jobbe for å nå målene innenfor et avgrenset område brukes strategier, disse kan inneholde *mål, veivalg og planer for tiltak*. Planlegging av tiltakene skjer gjennom budsjett og handlingsplan (kommuneplanens handlingsdel). Den røde tråden fra overordnede planer til hva den konkrete virksomhet skal gjøre finner vi i virksomhetsplanen. Årlig rapportering om resultater gis gjennom årsrapporten.³⁰

5.1. Eiendomsstrategi

I Ringerike kommunes planstrategi for 2020-2023 kommer det frem at kommunen skal få på plass en strategi for kommunens eiendomsvirksomhet.³¹ *Eiendomsstrategi for Ringerike kommune 2023-2030* ble lagt frem for politisk behandling våren 2023, men ble stoppet i formannskapet. Ifølge Budsjett 2024 og handlingsplan 2024-2027 skal sektor Teknisk, kultur og idrett (TK) legge frem eiendomsstrategien på nytt og følge opp tiltakene som er planlagt i forbindelse med denne.³² Bakgrunnen for utsettelsen var et politisk ønske om å gjennomføre en temadag med formannskapet og Eiendomsenheten, samt at fremtidig avgjørelse for Ringerike boligstiftelse skulle være behandlet først.³³

Frem til ny eiendomsstrategi vedtas er det føringene gitt i kommunestyrets vedtak i 2020³⁴, *Ny organisering og strategi for kommunenes eiendomsvirksomhet*, som i stor grad vil gi retning for arbeidet. I store trekk kan dette sammenfattes slik:

- Organisering – Eiendomsvirksomheten skal driftes i kommunal regi organisert under Teknisk, kultur og idrett.

³⁰ Ringerike kommune. Kommuneplanens samfunnsdel 2021-2030, s. 56

³¹ Ringerike kommune. Kommunal planstrategi 2020-2030 og Planprogram for kommuneplanens samfunnsdel s. 9

³² Ringerike kommune. *Budsjett 2024 og handlingsplan 2024-2027 – «Ønsket utvikling og prioriterte tiltak innenfor Teknisk, kultur og idrett»*

³³ Intervju med kommunalsjef og eiendomssjef, 16.02.2024

³⁴ Kommunestyresak 88/20, Ny organisering for kommunens eiendomsvirksomhet

- Ansvar – Eiendom har ansvar for bygninger og eiendommer til kommunale formål, planlegging og gjennomføring av drift og vedlikehold på formålsbygg, samt holde oversikt over eiendommens tilstand og behov.
- Nivå – Det fremgår at eiendommene skal ha *god og nøktern standard*.
- Hva skal kommunen eie – Ringerike boligstiftelses fremtidige rolle som operatør avklares og konkretiseres i 2020, samt at det legges frem egen sak for kommunestyret om Ringerike boligstiftelse.
- Rapportering – Årlig fremlegges oversikter som viser vedlikeholdsbehov ved den kommunale bygningsmassen
- Strategi – Kommunens strategi skal være at ansatte og institusjoner skal holde til i kommunalt eid bygningsmasse.

Ansvar for utviklingseiendommer og grunneiendommer som ikke nyttes til veier/kommunalteknisk infrastruktur ble flyttet til sektor for Strategi og utvikling. Det har i ettertid blitt gjennomført en organisatorisk endring, der utbygging og ansvar for utviklingseiendommer og grunneiendommer ble flyttet til sektor Teknisk, kultur og idrett (TKI). I dag ligger ansvaret for dette på Teknisk, kultur og idrett.

Fra saksfremlegg til saken fremgår det at kommunen ikke har en tydelig eiendomsstrategi og at kommunedirektør ønsket å forankre noen grunnleggende strategiske prioriteringer, gjennom overordnede strategiske føringer som skulle inngå i handlingsprogrammet

Eiendomssjef forteller at de som en start på strategiprosessen har tatt opp relevante temaer basert på NOU rapporten «Velholdte bygg gir mer til alle».³⁵ Det er likevel behov for avklaring av hvilke mål kommunen vil ha – hvor bra skal byggene være? Dersom politisk nivå har uttrykt et ønsket nivå, vil Eiendomsenheten kunne si noe om hvor mye penger dette nivået koster.

Kommunalsjef tilføyer at det ofte vises til at bygningsmassen ikke tas vare på. Politisk nivå er likevel kjent med at rammene for vedlikehold i Ringerike er langt under normverdien for hva som er anbefalt for å kunne opprettholde et verdibevarende vedlikehold.³⁶

Ansatte i Eiendom opplever tydelige føringer, men oppgir at det er mange påvirkningsfaktorer. Det er heller ikke alltid man vet hva politikerne planlegger fremover.

Andre kommunestyrevedtak

I tillegg til vedtaket om organisering og strategi fra 2020 har kommunestyret i 2021 gjort vedtaket «Tilstandsvurdering og vedlikehold i Ringerike kommune»³⁷. Her er det også gitt mål og føringer for arbeidet med eiendomsforvaltning og vedlikehold:

1. *Det skal utarbeides systematiske tilstandsanalyser for å sikre et godt grunnlag for forsvarlig forvaltning og vedlikehold av kommunens eiendommer fremover.*

³⁵ NOU 2004:22 Velholdte bygg gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunen.

³⁶ Intervju med kommunalsjef og eiendomssjef, 16.02.2024

³⁷ Kommunestyrevedtak 11.11.2021, sak 178/21 – Tilstandsvurdering og vedlikehold i Ringerike kommune

2. *Det skal foretas enkel tilstandsvurdering av hele porteføljen over en syklus på 5 år, dvs om lag 20 % hvert år.*
3. *Tilstandsanalyser skal legges til grunn for prioriteringer innen vedlikehold og fornyelse.*

Prioriterte tiltak i budsjett og handlingsplan:

I kommunens budsjett og handlingsplan fremgår ønsket utvikling og prioriterte tiltak innenfor eiendomsforvaltning og vedlikehold. For perioden 2023-2027 er disse er knyttet til:

- *Strategi for kommunens eiendomsvirksomhet.*
- *Prioritere tiltak for å ha sikre og godkjente bygg og for at vedlikeholdsetterslepet reduseres på bygg og eiendom.*
- *Redusere antall m2 med eiendom*
- *Systematiske tilstandsanalyser, femårig syklus, for å sikre et bedre grunnlag for å kunne si noe om vedlikeholdsetterslepet på de kommunale byggene, slik at kommunen kan gjøre langsiktige prioriteringer når det gjelder forvaltning og vedlikehold.*

Virksomhetsplan

I Virksomhetsplan Eiendom 2023³⁸ finner vi: Ringerike kommunes overordnede samfunns mål (fra kommuneplanens samfunnsdel) med sektor TKI sine mål og Eiendoms prioriterte tiltak for å nå målene. Eiendom rapporterer status på målene i virksomhetsplanen 1. og 2. halvår.

Eksempelvis er det fra kommuneplanens samfunnsdel, hovedmål 3.1 oppgitt sektormålet «Alle bygg skal være sikre, godkjente og ha en nøktern standard». Prioritert tiltak er at andel godkjente barnehagebygg skal være 100 %. Planen viser at tiltaket er å forebygge avvik, samt følge opp tilsyn. Dette måltallet er oppfylt.

5.2. Vurdering

Ringerike kommune har ikke politisk vedtatt en overordnet eiendomsstrategi. Det er likevel gitt enkelte føringer for vedlikeholdsarbeidet gjennom sentrale politiske vedtak i kommunestyret. Blant dem fremgår det at eiendommene skal være *sikre og godkjente, samt ha god og nøktern standard*. Kommunestyrets vedtak har dannet grunnlag for forankring av sektormålene i Eiendoms virksomhetsplan. Videre har Eiendom, på bakgrunn av føringene, utarbeidet kriterier for prioritering i vedlikeholdsplanen fordi man ønsket å sikre et felles utgangspunkt. Formannskapet er gjort kjent med prioriteringen, men de er ikke politisk behandlet.

³⁸ Ringerike kommune, Virksomhetsplan_2023_Eiendom

Ifølge planstrategien 2020-2023 skulle Ringerike kommune vedta en eiendomsstrategi. Dette arbeidet er påbegynt, men utsatt. Bakgrunnen for dette var blant annet at formannskapet først ønsket å jobbe videre med strategien i samarbeid med Eiendom. Videre at en eventuell oppløsning av Ringerike Boligstiftelse og tilbakeføring av boligene til kommunen først skulle være avklart.

Ringerike kommune mangler en uttalt strategi som skal være retningsgivende og vise vei for hvordan Eiendom skal jobbe for å nå de overordnede målene. Ønske om mer langsiktige prioriteringer for arbeidet blir også pekt på gjennom intervjuene med Eiendom. I en uttalt strategi vil kommunestyret kunne si mer om sentrale forhold knyttet til eiendomsforvaltning. Dette gjelder både hva som er kommunens formål med å eie eiendom, hvilke eiendommer kommunen ønsker å eie eller avhende og ikke minst mer utfyllende om hvilket nivå kommunestyret ønsker at vedlikeholdsarbeidet skal utføres etter.

Kommunens ambisjonsnivå vil kunne si noe om hvor mye vedlikeholdsinnsats i kroner det vil være behov for. En strategi vil også kunne si noe om hvilke bygg som eventuelt skal prioriteres. Uten en langsiktig, overordnet strategi vil det ofte kunne medføre en ubevisst «akuttstrategi» med mindre planmessig vedlikehold og totalt sett høyere utgifter.

Revisjonen ser det som positivt at kommunen har påbegynt det planlagte arbeidet med en eiendomsstrategi. Vi har forståelse for at kommunen ønsker å gjøre de nødvendige avklaringer og sikre en grundig prosess i forkant av et vedtak om eiendomsstrategi. Kommunen bør likevel sikre en kontinuitet i arbeidet slik at kommunestyret, i sin rolle som eier, gir overordnede politisk bestemte mål, prioriteringer og planer. Dette vil også være i tråd med Eiendomsforvaltningsutvalgets anbefaling

6. System og rutiner

Dette kapittelet setter søkelys på følgende problemstilling:

- Har kommunen etablert hensiktsmessige system og rutiner for å ivareta et langsiktig, verdibevarende vedlikehold av kommunens bygningsmasse?

Til denne problemstillingen har vi i kapittel 3 utledet følgende revisjonskriterier:

- Rollefordelingen i eiendomsforvaltningen bør være klar.
- Kommunen bør ha et rasjonelt system for å styre og planlegge eiendomsforvaltningen.
- Kommunen bør ha en oversikt over byggenes tilstand og vedlikeholdsbehov.
- En vedlikeholdsplan som strekker seg over flere år bør foreligge.

6.1. Roller og ansvar

Rollefordeling

En god organisering av eiendomsforvaltningen innebærer at ansvar og oppgaver er kjent og fordelt mellom eier, forvalter og bruker av byggene.

Kommunestyret i Ringerike kommune har, som øverste organ i kommunen, eierrollen for kommunens eiendomsportefølje. Det er derfor naturlig at kommunestyret gjør politiske prioriteringer og setter overordnede mål/vedtar strategiske føringer for forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens bygningsmasse. Det er kommunestyret som tildeler budsjetter/de økonomiske rammene for arbeidet.

Eiendomsenheten ivaretar forvalterrollen og utgjør det taktiske og operative nivået. Dette innebærer planlegging og gjennomføring av drift og vedlikehold på kommunens bygg, samt holde oversikt over eiendommenes tilstand og behov.

Brukerne av de kommunale byggene i Ringerike er mange. Eksempler på dette er skole, helse og omsorgstjenester, ansatte, skoleelever og beboere på sykehjem. Rollene er illustrert i figuren nedenfor.



Figur 5 viser de ulike rollene i eierskapsforvaltningen. Vedlegg til saksfremlegg i formannskapet 25.04.23

Eiendom er ifølge kommunestyrevedtaket «Ny organisering og strategi for kommunens eiendomsvirksomhet» gitt ansvar for:³⁹

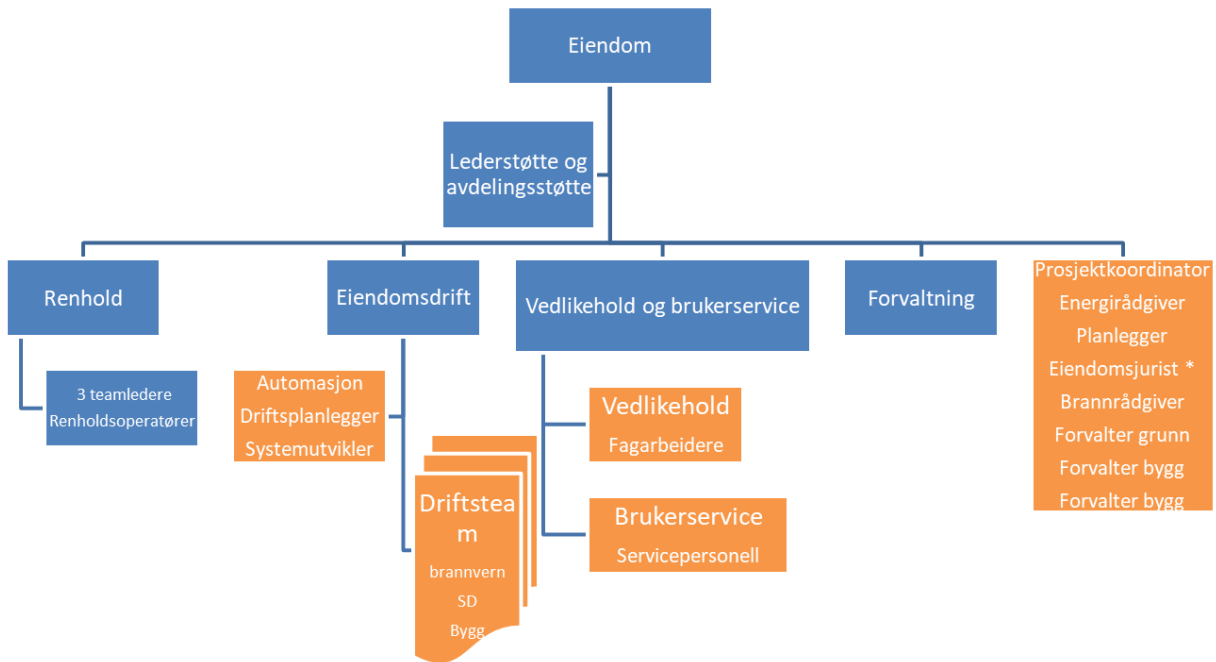
- «...Bygninger og eiendommer til kommunale formål. Eiendommene skal ha en god og nøktern standard.
- Planlegging og gjennomføring av drift og vedlikehold på våre formålsbygg.
- Ha oversikt over eiendommens tilstand og behov.

Som nevnt ovenfor, er det i ettertid gjort endringer i ansvaret, slik at utbygging, utviklingseiendommer og grunneiendommer er lagt til sektor Teknisk, næring og idrett.

³⁹ Kommunestyrevedtak 88/20 – Ny organisering og strategi for kommunens eiendomsvirksomhet

Organisering av eiendomsenheten

Eiendom har totalt 99 ansatte, fordelt på de fire avdelingene «Renhold» (57), «Eiendomsdrift» (22), «Vedlikehold og brukerservice» (9) og «Forvaltning» (8). Hver avdeling har egen avdelingsleder. I tillegg er det tre ansatte i stab.



Figur 6 - Organisering av Eiendom pr 1. oktober 2021⁴⁰

Eiendom har gjennomført en organisasjonsutviklingsprosess hvor roller og ansvar har vært sentralt. Det planlegges en ny gjennomgang som skal si noe om hva som forventes av Eiendom og hvordan man skal få til dette. Det gjennomføres for tiden også flere ansettelsesprosesser, både for en stilling som forvalter med juridisk kompetanse, samt en prosjektleder/koordinator som vil bli et viktig bindeledd mellom Eiendom og Utviklingsavdelingen.

Kommunalsjef forteller at Eiendom tidligere hadde noen utfordringer med omdømmet, men at Eiendom nå blir opplevd som en medspiller. Dette har bakgrunn i organisasjonsmessige endringer og søkelys på hvem man er til for.

⁴⁰ Ringerike kommune, Power Point presentasjon 13.11.2023 – «Orientering ordfører og varaordfører»

Avdelingene har følgende ansvar: ⁴¹

- Forvaltning – eiendomsadministrasjon, leietakeroppfølging, forsikringer og tilstandsanalyser. Videre ansvar for utvikling, herunder kjøp, salg/avhending, overdragelser, innleie og bestiller av nybygg og rehabiliteringer.
- Eiendomsdrift - daglige, ukentlig, månedlige aktiviteter (ikke tidligere "vaktmesteroppgaver" som er knyttet til brukers virksomhet).
- Vedlikehold - aktiviteter som gjentas med ett års mellomrom eller mer.
- Brukerservice - ikke-bygningsrelaterte aktiviteter for kjernevirksomhet (utfører brukerrelaterte oppgaver som tidligere ble utført av "vaktmester").
- Renhold - Renhold innvendig bygg, samt periodisk.

Ansvarsfordelingen er tydeliggjort i «Instruks for eiendom»⁴². Der fremgår ansvarsområder og definerte oppgaver for eiendomssjef og hver av de fire avdelingslederne. Det er også dokumentert egne rollebeskrivelser for hver av avdelingsleder, teamledere, rådgivere, forvaltere og driftsplanlegger. Eiendomssjef oppgir at instruksen bør oppdateres etter ny organisering med økt ansvar.

Forvaltning

Forvaltningsavdelingen har det overordnede ansvaret for kommunens bygg og eiendommer. Avdelingen består i dag av to eiendomsforvaltere, grunnforvalter, brannrådgiver, energi og enøk forvalter, en trainee, en deltidsstilling, samt avdelingsleder. ⁴³

Kommunens bygningsmasse er fordelt på to eiendomsforvaltere som har hver sin portefølje. De skal ha et overblikk og et helhetlig syn, og jobber tett inn mot eiendomsdrift, service og avtaleparter. Hovedoppgaven er å følge opp i overordnede systemer for å sikre at byggene driftes lovlig og er trygge og gode å være i. Eiendomsforvalterne avdekker og melder inn behov for vedlikehold og investering. De er også kontaktperson mellom bruker og eier.⁴⁴

Vedlikehold og brukerservice

Vedlikehold består av 5 håndverkere, samt avdelingsleder. Avdelingen har vedlikeholdsansvar for kommunalt eide bygg. Grensen mot drift er noe flytende, men det man tidligere omtalte som «vaktmesteroppgaver» anses som drift. Vedlikeholdsleder opplever at dette skillet fungerer greit.

Brukerservice består av 3 ansatte som utfører oppgaver relatert til brukers behov, ikke selve bygget. Brukerne betaler ikke for jobben som utføres, men materialene som medgår. Avdelingsleder vedlikehold oppgir gode erfaringer med teamet og at det avlaster driftspersonellet. Eiendomssjef oppgir at det er lite utfordringer knyttet til drift, vedlikehold og brukerservice.

⁴¹ Ringerike kommune, Power Point presentasjon 13.11.2023 – «Orientering ordfører og varaordfører»

⁴² Ringerike kommune, Instruks for eiendom

⁴³ Intervju avdelingsleder forvaltning 16.02.2024

⁴⁴ Intervju ansatte, 15.02.2024

Ansatte som revisjonen har intervjuet både i forvaltningsavdelingen og vedlikeholdsavdelingen gir uttrykk for at organisering og ansvarsfordelingen i Eiendomsenheten i hovedsak oppleves som fornuftig og tydelig. Det er likevel enkelte innspill knyttet til samhandling, dimensjonering av forvaltningsavdelingen og enkeltoppgaver.

Avdelingsleder forvaltning peker på behov for mer samhandling. Videre et behov for at forvaltningsavdelingen dimensjoneres for ansvaret de har utover det å holde oversikt over byggene. Eiendomsmassen er for stor for to forvaltere og det er derfor behov for flere ansatte for å få hjulene til å gå rundt.⁴⁵ Avdelingsleder forvaltning uttrykker også et ønske om at avdelingen i organisasjonskartet skal ligge litt over drift, vedlikehold og renhold (som er verktøy for å gjøre oppgavene på byggene).⁴⁶ Dette for å synliggjøre rollen de har som eiers juridiske representant og «kommunestyrets forlengede arm». Behov for styrking av forvaltningsavdelingen blir også pekt på av kommunalsjef og eiendomssjef.

I intervjuene blir det av ansatte også pekt på at forvalterne har ansvar for enkelte oppgaver som oppfattes som naturlig lå i andre avdelinger. Videre at få personer gir en viss sårbarhet og at mye av ressursene går med til akutte oppdekkede behov, fremfor forutsigbare og strukturerte oppgaver innen lovpålagte krav og verdibevarende vedlikehold.

I forhold til samarbeid mellom vedlikehold og forvaltning viser vedlikeholdsleder til at enkelte akutte vedlikeholdsoppdrag kunne blitt håndtert av vedlikehold, men blir bestilt av forvaltningsavdelingen.⁴⁷

Eiendomssjef forteller at det har vært jobbet mye med roller og ansvar. I «Instruks for eiendom» kommuniseres de overordnede rollene for forvaltning, drift og vedlikehold. Det utdypes at forvalter representerer byggeier og ivaretar avtaler, inntekter og brukere, mens drift, renhold og vedlikehold utfører det som er avtalt. Arbeid skal derfor avklares med bygningseier. Dette er linjer det er jobbet mye med.

Brukerne av byggene

Ansvarsfordelingen mellom Eiendom og brukere av byggene, tjenestene, reguleres i tjenesteleveranseavtaler⁴⁸ og ansvarsmatriser.

Tjenestene knyttet til drift av kommunens eiendommer og bygninger reguleres i tjenesteleveranseavtaler⁴⁹ mellom Eiendom og aktuell kommunal virksomhet/enhet/andre brukere. I avtalen spesifiseres hva som er eiers oppgaver og hva som er leietakers ansvar. Det er blant annet et eget punkt hvor det fremgår at leietaker er ansvarlig for å melde inn avvik, samt hvordan dette skal foregå. Avtalen inneholder også et punkt om årlige møter mellom Eiendom og leietaker hvor blant annet planlagt vedlikehold og utvikling, samt avviksbehandling gjennomgås. Om avviksmeldinger fremgår det:

⁴⁵ Intervju avdelingsleder forvaltning, 15.02.2024

⁴⁶ Intervju med avdelingsleder forvaltning, 15.02.2024

⁴⁷ Intervju med avdelingsleder vedlikehold

⁴⁸ Tjenesteleveranseavtalen er ikke politisk vedtatt, men godkjent av kommunedirektør i 2017

⁴⁹ Ringerike kommune, Tjenesteleveranseavtale for kommunale bygg og eiendommer om renhold-, vaktmester- og vedlikeholdstjenester (Utgave 2017)

«Avviksmeldinger tilknyttet tjenesteleveranseavtalen skal meldes gjennom KS systemet. Avvik knyttet til bygg og bygningsmessig installasjoner meldes stedlig vaktmester. Vaktmester melder avvik han/hun selv ikke kan lukke, til Eier gjennom ISY eiendom. Ved avvik som oppstår utenom kontortid eller som krever øyeblikkelig handling benyttes vakttelefon 97 95 75 85. Akutt avvik defineres som avvik der det er fare for liv og helse og/eller vil medføre fare for ytterligere skader.»

Eiendomssjef oppgir at det har vært en utvikling i etterkant av at tjenesteleveranseavtalen ble laget. Feil og mangler skal nå meldes inn via «Min service». Dette er omtalt nærmere under kapittel 6.2.

Det er utarbeidet ansvarsmatriser for både vaktmestertjenester og vedlikehold.

I Ansvar og leveranse av vaktmestertjenester for alle formålsbygg⁵⁰ fremgår det i detalj fremgår hva som er leietaker og eier (Eiendom) sitt ansvar. Dette kan være knyttet til bygning, elektriske installasjoner, VVS installasjoner, driftsrelaterte oppgaver og utstyr, samt utendørs. For skoler spesielt har matrisen spesifisert at leietaker har ansvar for hærverk i skoletiden, gjennomføring av kjøp inkludert montering av lekeplassutstyr etc. Det er også egne matriser hvor det fremgår hva som er eiendoms og leietakers ansvar knyttet til avfallshåndtering.⁵¹

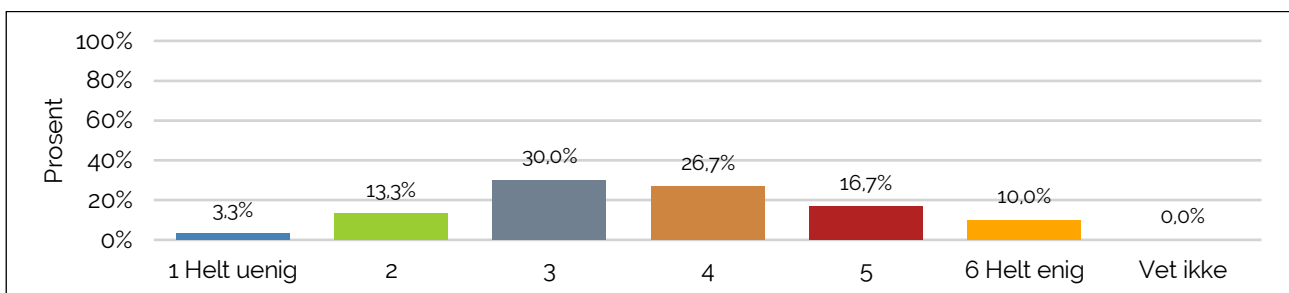
I Arbeids- og ansvarsfordeling mellom leietaker og teknisk forvaltning⁵² spesifiseres det hva som er eier (Eiendom) sitt ansvar og hva som er leietaker sitt ansvar knyttet til bygning, VVS, EL-kraftinstallasjoner, svakstrømanlegg og utvikling.

Ansatte i forvaltningsavdelingen opplever at ansvarsfordelingen mellom dem og brukerne av byggene i stor grad er tydelig, men oppgir at det tidvis er behov for å tydeliggjøre at Eiendom er den juridiske eieren av bygget da det oppleves at endringer skjer uten at eier er varslet.

Tilbakemelding fra spørreundersøkelsen viser at brukerne er delt i hvordan de opplever ansvarsforholdet mellom enheten og Eiendom.

Rett under halvparten svarer i den negative enden av skalaen og 16 prosent er helt eller litt uenig i at ansvaret er avklart, se figur 7.

Figur 7. Det er avklart hva som er enheten sitt ansvar når det gjelder drift av bygget og hva som er enheten sitt ansvar



⁵⁰ Ringerike kommune, Ansvar og leveranse vaktmestertjenester Felles, Ansvar og leveranse vaktmestertjenester Skoler

⁵¹ Ringerike kommune, Avfallshåndtering adm. Avfallshåndtering skoler

⁵² Ringerike kommune, Arbeids- og ansvarsfordeling mellom leietaker og teknisk forvaltning

Dette gjenspeiles også i kommentarene som er gitt i spørreundersøkelsen. Enkelte viser til skriftlig avtale og at man får raskt svar via Min Service dersom man har spørsmål om ansvar. Men, det er også kommentarer som tilsier at man opplever mer uklare ansvarsforhold. Blant kommentarene er:

- Savner et overordnet estetisk/arbeidsmiljømessig ansvar.
- Uklart hvem som har ansvar for hva kommunen eier i bygg. Når det leies, er det tydelig avklart.
- «Småting som bare bør fungere blir ikke prioritert og når elektriker har vært på bygget er det usikkert hvem som må betale»
- Som leietaker i kommunalt bygg er det ikke klare føringer for hva som ligger i leiekostnadene.
- Ønsker en konkret beskrivelse av hva som er Eiendom sitt ansvar og hva som er enheten sitt.
- Tjenesteleveranseavtalen beskriver ansvar, men at det til tider er uklart hvem som skal kontaktes.
- Det er av og til en definisjonssak hva som er slitasje og hærverk.

6.2. System for å styre og planlegge

Arbeidsverktøy og systemer

For å holde oversikt over kommunens bygningsmasse og planlegge vedlikehold har Eiendom fagsystem, systemer for observasjon og kartlegging, registrering av avvik/arbeidsordre, vernerunder og møter med brukerne.

Det benyttes i hovedsak to systemer, ISY 8 Eiendom og Min Service, i tillegg benyttes også Compilo som avvikssystem. Compilo er ikke et fagsystem, men et internkontrollsystem med avvikssystem.

ISY 8:

ISY benyttes som verktøy for tilstandsrapportering og planlegging. Forvaltningssystemet ISY 8 Eiendom⁵³ består av flere moduler som ivaretar driftsproduksjon, internkontroll, dokumentasjon, eiendomsregister og tilstandsanalyser.

I ISY arbeidsordre beskrives hvordan periodiske arbeider skal utføres. Driftsavvik blir registrert i ISY 8 eiendom, alvorlige avvik skal registreres i Compilo. Dokumentasjon av utført vedlikehold som følger av FDV dokumentasjon blir lagret, men ikke alle tiltak som utføres av vedlikehold blir lagret i ISY. Vedlikeholdsplanen utarbeides i Excel, den er ikke integrert i ISY 8 Eiendom.

I tillegg til de periodiske arbeidene som ligger i fagsystemet gjennomføres:

- Befaringer og tilstandsvurderinger av byggene
- Renhold og drift melder ifra om feil mangler via Min service
- Dialog med brukerne av byggene

⁵³ <https://norconsultdigital.no/produkter/isy-eiendom/>

Hovedstrukturen for oppfølging av byggene er at eiendomsdrift følger opp intern kontroll av bygningsmassen, og eiendomsforvalterne går inn når avvik ikke kan avklares/lukkes hos eiendomsdrift. På grunn av mye vedlikeholdsetterslep i bygningsmassen, blir det mye oppdukkende avvik som må utbedres, og forvalterne blir automatisk mer påkoblet i den daglige driften.⁵⁴

Brannikkerhet nevnes som godt ivaretatt med en egen brannrådgiver, og periodiske interkontroller som følges opp av et eget brannteam hos eiendomsdrift. Det er derimot en liten vei å gå med overordnet ansvar innen fagområdet på elektro.⁵⁵

Både kommunalsjef, eiendomssjef og avdelingsleder forvaltning gir uttrykk for at rapporteringsmulighetene i ISY 8 Eiendom kunne vært bedre. Det er ønske om å kunne ta ut en statusrapport for samtlige bygg for å kunne overvåke tilstand over tid, dette er ikke mulig per i dag. Det er også viktig at den visuelle utformingen av rapporten i større grad kan synliggjøre utfordringene, slik at dette kan formidles til politisk nivå. Det er fra ansatte også blitt pekt på at systemet fungerer greit, men at det ikke «snakker med» økonomimodulen. Som en del av organisasjonsutviklingsprosessen foregår det en overordnet vurdering knyttet til om ISY 8 Eiendom skal være Eiendoms fremtidige arbeidsverktøy og fagsystem.

Min service

Alle ansatte i Ringerike kommune har tilgang til portalen «Min service». Her skal feil og mangler, samt bestilling av tilleggstjenester fra Eiendom meldes inn. I portalen velger ansatte «Eiendomsenheten» og deretter hva saken dreier seg om: Drift, renhold, brukerservice, vedlikehold, bolig tjenesten eller hærverk og brukerfeil.⁵⁶ Oppgavene som kommer inn sorteres til rett person, når oppgaven er utført kvitteres den ut og forsvinner fra systemet. Gjennom oppgavelogg kan man se historikken på byggene.

I henhold til tjenesteleveranseavtalen skal leietaker melde inn avvik tilknyttet tjenesteleveranseavtalen gjennom Compilo. Avvik som er knyttet til bygg og bygningsmessige installasjoner skal meldes stedlig vaktmester. Eiendom opplyser i intervju at praksis for innmelding av avvik er endret og at ansatte i kommunen nå skal melde inn feil og mangler via portalen «Min Service». Det er planlagt revidering av avtalen,⁵⁷ ifølge virksomhetsplanen var dette planlagt for 2023, men tiltaket har ikke blitt utført.

Ved behov for endringer i bygningsmasse skal bruker ta dette opp i egen sektor, før saken meldes videre til Eiendom, mens generelle avvik skal inn via Min service av bruker/leder for virksomheten.⁵⁸

Vedlikeholdsleder har i hovedsak kontakt med brukerne gjennom Min service og opplever at Min Service fungerer greit. Det er gjennomført to runder med opplæring til brukerne i 2023.⁵⁹

⁵⁴ Intervju med eiendomsforvalterne, 15.02.2024

⁵⁵ Intervju med eiendomsforvalterne, 15.02.2024

⁵⁶ Notat - Beskrivelse av arbeidet med å holde oversikt over eiendomsmassens tilstand, rutiner, dagsystemer mm

⁵⁷ Intervju med avdelingsleder forvaltning, 16.02.2024

⁵⁸ Intervju med eiendomsforvalterne, 15.02.2024

⁵⁹ Intervju med avdelingsleder Vedlikehold og brukerservice

Compilo

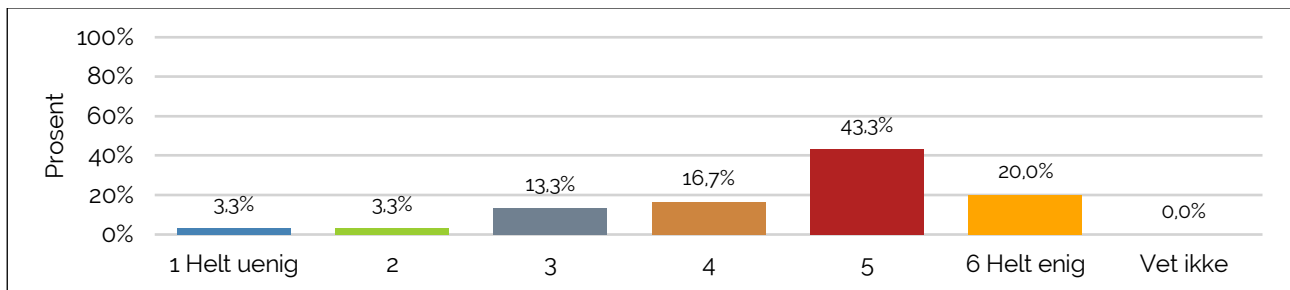
Saker som gjelder forbedringstiltak eller avvik (brudd på interne retningslinjer) skal meldes inn i kvalitetssystemet Compilo.⁶⁰ Eksempelvis kan det meldes avvik i Compilo dersom henvendelser meldt inn via «Min service» ikke blir besvart ut. Ved alvorlige hendelser som krever særskilt fokus og oppfølging skal det også meldes avvik direkte i Compilo.⁶¹

Selv om brukerne først og fremst skal melde inn feil eller behov i «Min service» opplever forvaltningsavdelingen at det også meldes inn via mange andre tilgjengelige kanaler, slik som Compilo eller direkte henvendelse når de er ute hos virksomhetene.⁶²

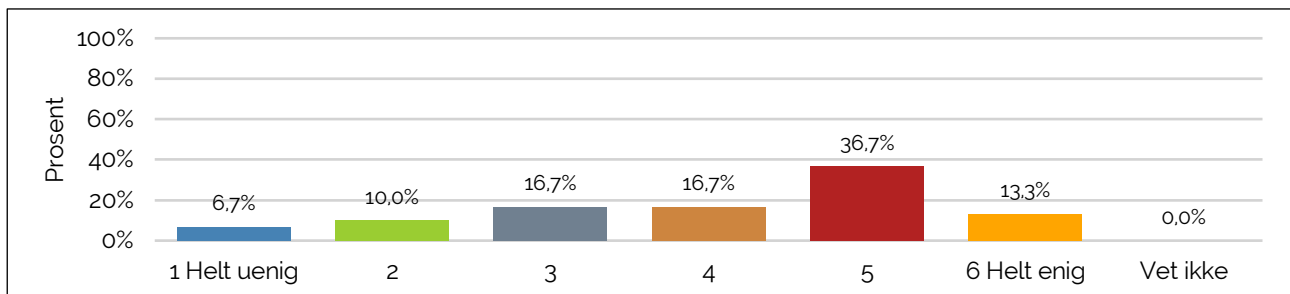
Ettersom ISY 8 Eiendom er et internt system for Eiendom og eiendomsdrift og brukerne melder inn saker via «Min Service» innebærer dette at det er to avvikssystemer, samt Compilo. Forvaltningsavdelingen gir uttrykk for at det er mange systemer og innlogginger, og mange kanaler som må håndteres og som ønsker oppmerksomhet. I tillegg til de nevnte tre systemene kan det også komme avvik via eksterne tilsyn, servicekontrakter m.m som fra enkelte leverandører må følges opp i egne systemer og plattformer.

Av spørreundersøkelsen til brukere framgår det at de fleste brukerne av kommunens bygg opplever at det er enkelt å melde ifra om feil og mangler. Tilbakemeldingene viser også at de fleste enhetslederne vet hva som skal meldes inn i Min Service, mens noe færre vet hva som skal meldes inn i Compilo.

Figur 8 Jeg vet hva som skal meldes inn i Min Service



Figur 9 Jeg vet hva som skal meldes inn i Compilo



⁶⁰ Notat - Beskrivelse av arbeidet med å holde oversikt over eiendomsmassens tilstand, rutiner, dagsystemer mm

⁶¹ Notat - Beskrivelse av hvordan avvik og behov for forbedring meldes fra brukerne av byggene

⁶² Intervju eiendomsforvalterne

Det er gitt enkelte kommentarer knyttet til innmelding av feil, mangler og avvik. Blant annet er det vist til at det er greit å melde ifra i Min service og Compilo, men at det ikke alltid blir fulgt opp. Det er også kommentert at det ikke alltid er enighet om hva som er avvik.

Møte med brukerne

Forvalterne er kontaktperson mellom bruker og Eiendom og skal gjennomføre brukersamtaler. Det er tenkt to brukersamtaler i året, men på grunn av arbeidsmengden har ikke dette blitt fulgt opp. Forvalterne er likevel ofte på besøk hos brukerne og det formidles informasjon gjennom epost utveksling. Det er ikke utarbeidet en rutine for brukersamtaler.⁶³

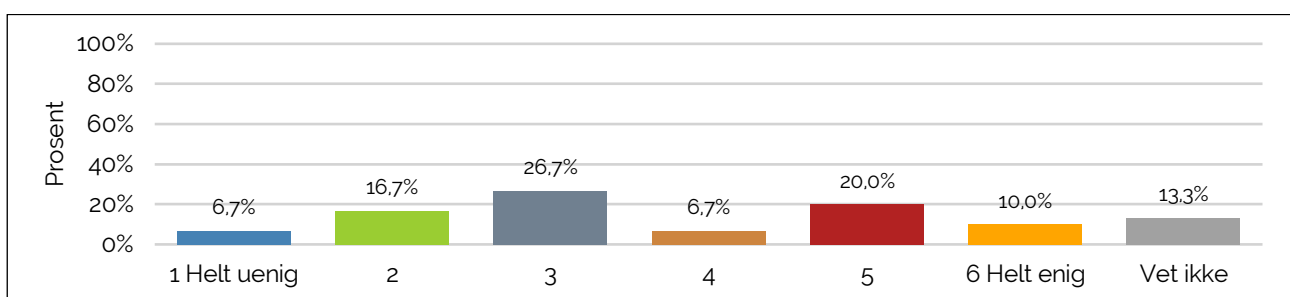
Avdelingsleder forvaltning oppgir at forvalterne er flinke til å avdekke brukernes behov, men at det er rom for forbedring. Når bruker tar kontakt blir de fulgt opp, men forvalterne klarer ikke å etterleve at de er jevnlig ute. Det er mål om å lage et årshjul hvor dette kan ivaretas.

Forvalterne snakker med brukerne om tjenesteleveranseavtalen, vedlikeholdsplanen, hva som skal gjøres med byggene og signerer samarbeidsavtaler. Dialog omkring prioritering innenfor de gitte rammene er sentralt. Forvaltningsavdelingen viser også til at brukerne i en del tilfeller legger merke til estetiske forhold, men at dette generelt har lite å si for byggets primære funksjon og sikker drift.⁶⁴

Det gjennomføres også kvartalsvise møter mellom Eiendom og kommunalsjef innen sektor for Helse, Utdanning og Familie/oppvekst, hvor det gjennomgås overordnede planer, samt viktige prioriteringer. Vernerunder er oftest utført av bruker, men enkelte ber forvalter om å delta på disse rundene.

I spørreundersøkelse til brukerne svarer halvparten av enhetslederne at de opplever å ikke bli involvert i tilstrekkelig grad i planlegging av vedlikehold.

Figur 10 Ved planlegging av vedlikehold involveres leietaker/bruker i tilstrekkelig grad



⁶³ Intervju med ansatte

⁶⁴ Intervju med ansatte

Egenregi eller kjøp av tjenester

Planlagte og kritisk løpende vedlikehold av mindre omfang utføres av egne fagarbeidere i vedlikeholdsavdelingen (egenregi). Større tiltak bestilles av rammeavtalepart, eventuelt ved bruk av minikonkurranse. Prosjektansvarlig for alle tiltak er avdelingsleder vedlikehold. De tiltak som eventuelt krever særskilt prosjektlederkompetanse ivaretas av enhet for Utbygging i kommunen. Eiendom anslår selv at egenutført arbeid utgjør om lag 30 % av vedlikeholdsbudsjettet.⁶⁵

6.3. Tilstandskartlegging

Politisk bestilling:

Ringerike kommune hadde per 2021 ingen systematisk kartlegging av bygningenes tilstand. Det ble av kommunedirektør pekt på et behov for å skaffe kontroll på eiendomsporteføljens tilstandsutvikling og vedlikeholdsetterslep, samt et grunnlag for prioritering og fornyelse.⁶⁶

Etter kommunestyrets vedtak om systematiske tilstandsanalyser i november 2021 ble arbeidet påbegynt i 2022. Vedtaket innebærer at det skal foretas en enkel tilstandsvurdering av hele porteføljen over en syklus på 5 år, det vil si om lag 20 % hvert år. Kommunalsjef og eiendomssjef forteller at det ved oppstart av tilstandskartlegging var politisk bestemt at skolebygg skulle vurderes først. Deretter etter hensiktsmessighet, barnehager ble da tilstandsvurdert, ettersom det er mye gamle barnehagebygg i kommunen.

Det er pr. januar 2024 dokumentert tilstandsanalyser på åtte barnehager, samt fire andre bygg. Tilstandsanalysene inneholder en oppsummering av tiltaksforslag med estimert kostnad. Enkelte av tilstandsrapportene er laget for å dokumentere tilstand etter skade eller hærverk.

Revisjonen har gjort et anslag av hvor mye av kommunens eide bygningsmasse som er tilstandsvurdert basert på dokumenterte tilstandsanalyser og arealer for tilhørende bygg. Det er gjennomført tilstandsanalyse på ca 22 000 kvm av kommunens 157 000 kvm. Dette indikerer at omtrent 14 % av kommunenes eide bygningsmasse er tilstandsvurdert per januar 2024.

Eiendomssjef forteller at det er behov for raskere tempo for å klare å levere i tråd med den politiske bestillingen. Per i dag er det ikke tilstrekkelig kapasitet til å få til ønsket fremdrift og kvalitet. Det utdypes at tallene i tilstandsanalysene er mangelfulle, og at Eiendom fortsatt er under opplæring i denne prosessen. De gjennomførte tilstandsanalysene vil derfor ikke gi et korrekt bilde av kartlagt vedlikeholdsetterslep per i dag.

⁶⁵ Notat - Egenutført vedlikehold kontra kjøp av tjenester eksternt.

⁶⁶ Kommunestyrevedtak 11.11.2021, sak 178/21 – Tilstandsvurdering og vedlikehold i Ringerike kommune

I tråd med politisk ønske skal status på tilstandsanalyser og vedlikeholdstiltak på skolene legges frem politisk før sommeren. Eiendom vil da legge frem en sak hvor status for skoler og barnehager oppsummeres, og hvor det fremgår anbefalinger for veien videre.⁶⁷

Generelt arbeid med tilstandskartlegging:

I arbeidet med å gjennomføre tilstandsanalysene har en innleid ressurs bistått, samt gitt opplæring. Ressursen skal også fullføre en intern veiledning og rutine for gjennomføring av tilstandsanalyser.⁶⁸ Den interne veiledningen og rutinen er allerede tatt i bruk og skal bidra til at tilstandsvurderingene blir mest mulig like. Veilederen tar for seg fasene i gjennomføring av tilstandsanalyse og er i hovedsak bygd opp av formål, definisjoner, forberedelse, befaring, vurdering og fastsettelse av kostander. Byggene gjennomgås etter Norsk standard og det er politisk forankret⁶⁹ at analysenivå 1⁷⁰ vurderes som tilstrekkelig. Rækkefølgen på tilstandsvurderingene blir gjort etter arbeidsmetodikken i den interne rutinen for tilstandsvurderinger.

Tilstandsvurderingene er et internt produkt. Det er eiendomsforvalterne som har ansvar for tilstandsanalysen på sine bygg og som tar denne kunnskapen med som innspill til vedlikeholdsplanen.⁷¹

Eiendom er per i dag ikke kjent med det totale vedlikeholdsetterslepet. Med bakgrunn i enkelte tilstandsanalyser ble det i 2018 gjort et anslått beløp for vedlikeholdsetterslep, men dette vil ikke gi et riktig bilde i dag, blant annet har kommunen revet og bygd en del nye bygg. Med jevnlig tilstandsanalyser vil forvalterne få en bedre oversikt og på sikt kunne si noe om hvor mye det samlede etterslepet er.⁷²

Forvaltningsavdelingen gir uttrykk for at kapasiteten gjør at man ikke har god nok kontroll over byggenes tilstand. Det er en stor bygningsmasse som skal forvaltes og mye som kommer inn «fra sidelinjen» som går ut over planmessigheten. Eksempelvis ønsker og bestillinger fra brukerne som krever oppmerksomhet, men også politiske bestillinger.

Avdelingsleder forvaltning viser også til at det er tenkt å ha faste møter mellom vedlikehold og forvaltning for å gjennomgå utførte tilstandsanalyser internt. Felles kunnskap og forståelse om tilstand på de ulike områdene er viktig for å kunne prioritere inn i vedlikeholdsplanen.⁷³

⁶⁷ Intervju med kommunalsjef og eiendomssjef, 16.02.2024

⁶⁸ Veiledning for tilstandsanalyse av bygg m.m - under arbeid

⁶⁹ Kommunestyresak 178/21, 11.11.2021 - Tilstandsvurdering og vedlikehold i Ringerike kommune

⁷⁰ Analysenivå 1, *Visuelle betraktninger med bruk av enkle hjelpemidler*

⁷¹ Intervju med kommunalsjef og eiendomssjef, 16.02.2024

⁷² Intervju Avdelingsleder forvaltning

⁷³ Intervju med avdelingsleder forvaltning, 16.02.2024

6.4. Vedlikeholdsplan

Generelt om arbeidet med vedlikeholdsplan:

Vedlikeholdsplanen er en oversikt over alle prioriterte kjente behov for vedlikehold i kommunens bygningsmasse. Planen utarbeides i samarbeid mellom forvalterne og vedlikeholdsleder. Forvalter melder inn behov på bakgrunn av kontakt med brukerne, befaringer, tilstandsvurderinger og oppdøkkende behov. Vedlikeholdsleder melder inn behov på bakgrunn av informasjon fra «Min service», henvendelser på epost og fra de ansatte i vedlikeholdsavdelingen. I tillegg melder Drift og Renhold inn kjente behov.

Forvalterne skal på bakgrunn av gitte føringer prioritere tiltak, arbeidet skal utføres av avdeling vedlikehold.⁷⁴ Prioriteringer gjøres i samråd med eiendomssjef og avdelingsleder for både forvaltning og vedlikehold⁷⁵. I det daglige er det vedlikeholdsleder som administrerer og har ansvar for vedlikeholdsplanen. Når planen utarbeides tas det utgangspunkt i vedlikehold som ikke ble utført året før og sammen med nye tiltak blir det gjort en prioritering. Når planen er låst blir den sendt ut, dersom det avdekkes behov etter dette må det tas av potten for utforutsett, eller noe må prioriteres bort. Vedlikeholdsleder forteller at planen revideres fortløpende og er et verktøy som blir aktivt brukt. Vedlikeholdsplanen for 2023 er tredje året Eiendom har utarbeidet vedlikeholdsplan.

Det er avsatt en pott til akutte tiltak av vedlikeholdsmidler, i tillegg til faste prioriteringer som fordeles utover året etter prioritering. Det er mange tiltak som er flyttet fra 2023-2024 fordi det ikke har vært tilstrekkelige midler for å lukke tidligere vedlikeholdsetterlep. Ettersom kommunen ligger etter med vedlikehold av bygningsmassen, må ofte akutte avvik utbedres istedenfor et planlagt verdibevarende vedlikehold.⁷⁶

Vedlikeholdsarbeidet blir forsøkt tilpasset brukers drift og det er dialog gjennom hele prosessen slik at bruker er kjent med fremdriften i arbeidet. Større vedlikeholdsarbeid på skole blir eksempelvis lagt til skoleferien og det leies inn ekstern bistand. Dette for å minst mulig forstyrre ordinær drift for skoler og barnehager.⁷⁷ Vedlikeholdsleder opplever god dialog og kommunikasjon med brukerne. Det er likevel ikke alltid ønskene kan imøtekommes på grunn av de økonomiske rammene.

Når det gjelder samarbeidet om utarbeidelse av vedlikeholdsplanen gir avdelingsleder forvaltning uttrykk for at han opplever at drift og vedlikehold ønsker å være mer selvstendig og gjøre mer selv, blant annet knyttet til prioritering og forvaltning av budsjettet.⁷⁸ Avdelingsleder vedlikehold viser derimot til at bruk av penger utover det som er fastsatt i vedlikeholdsplanen, i utgangspunktet skal avklares med vedlikeholdsleder i forkant. Eksempelvis at forvaltningsavdelingen bestiller enkelte akutte vedlikeholdsoppdrag, som også kunne vært håndtert hos vedlikeholdsavdelingen. Vedlikeholdsleder opplever likevel at samarbeidet totalt sett at fungerer greit.

⁷⁴ Intervju Avdelingsleder forvaltning

⁷⁵ Intervju ansatte

⁷⁶ Intervju ansatte i forvaltningsavdelingen

⁷⁷ Intervju ansatte og avdelingsleder Vedlikehold

⁷⁸ Intervju avdelingsleder forvalter, 16.02.2024

Prioritering

Kriteriene for prioritering i vedlikeholdsplanen er ikke politisk behandlet, men utarbeidet av Eiendom for å sikre et felles utgangspunkt. Formannskapet er gjort kjent med denne prioriteringen. Kommunalsjef viser også til at det politiske vedtaket ⁷⁹ om at byggene skal være sikre og godkjente, samt ha nøktern standard er førende for prioriteringene som blir gjort.

Prioritering skjer etter alvorlighetsgrad, fra 0-3, hvor 0 er politiske vedtak, 1 er knyttet til HMS og andre lover og forskrifter, 2 omhandler store følgeskader eller vesentlig innsparing og 3 er verdibevarende vedlikehold og garanti. Oversikten nedenfor er hentet fra vedlikeholdsplanen 2023.

Prioritering i vedlikeholdsplanen	
Referanse	Forklaring
0 - Politisk	Politisk besluttede tiltak
1 – HMS og andre lover og forskrifter	Ivareta personsikkerhet og alvorlige miljøkonsekvenser. Bidra til at kommunen forvalter eiendom innen lov og forskrift, herunder lukke avvik etter offentlige tilsynsmyndigheter.
2 - Store følgeskader eller vesentlige innsparinger	Dersom svikt kan medføre vesentlige følgeskader som får konsekvenser for kommunens økonomi, omdømme eller personsikkerhet.
3 – Verdibevarende vedlikehold og garanti	Forebyggende og intervallbasert vedlikehold for å opprettholde funksjonalitet og tilstand.
Tilstandsgrad (TG)	Tilstandsgrad angis fra 0-3, hvor 0 tilsvarer ingen symptomer, og 3 er alvorlige feil/mangler eller nært forestående funksjonssvikt.
Konsekvensgrad (KG)	Konsekvensgrad angis fra 0-3, hvor 0 tilsvarer ingen konsekvens, og 3 er alvorlig konsekvens/strakstiltak nødvendig.

Eiendomssjef oppgir at Eiendom jobber bra med prioriteringer. Det er gode diskusjoner og man forholder seg til kriteriene. Innenfor nåværende vedlikeholdsplan er det mest tiltak som går på sikkerhet i bygget (kategori 1, HMS og andre lover og forskrifter). Det har ikke vært noe rom i budsjettet til å prioritere annet.

80

Ansatte i forvaltningsavdelingen utdyper at det er i liten grad er nok midler til å prioritere store verdibevarende vedlikehold, men det utføres allikevel flere mindre tiltak i bygningsmassen som øker levetidsbetraktning, samt forebygger utvikling av elde og slitasje.⁸¹ Det settes opp langsiktige planer for gjennomføring av vedlikeholdet, men ofte er det akutte behov som oppstår og som påvirker

⁷⁹ Kommunestyresak 88/20. Ny organisering for kommunens eiendomsvirksomhet

⁸⁰ Intervju med kommunalsjef og eiendomssjef, 16.02.2024

⁸¹ Intervju ansatte, 15.02.2024

prioriteringen. Det meldes inn en del saker og behov til arbeidet med vedlikeholdsplanen, men som må forskyves på grunn av tiltak med høyere prioritet. Ansatte i forvaltningsavdelingen opplever at det er et noe lavt vedlikeholdsbudsjett å jobbe ut ifra.⁸²

Vedlikeholdsleder opplever at det er tydelig hvordan man skal prioritere, men langsiktige linjer og prioriteringer kunne vært tydeligere. Dialogen med forvalterne knyttet til hva som er tanken rundt de ulike byggene er god. Det er kjent hva som er tomgangsbygg og planen for de andre byggene.

Vedlikeholdsleder oppgir at byggene har behov for vedlikehold, det er mye gammelt og slitt. Som spesielle utfordringer nevnes flate tak, fasade på eldre bygg, vindusutskifting og etterisolering samt nye bygg som må overflatebehandles første halvår og som burde vært en del av prosjektet hvor det mangler midler. Det er likevel positivt at kommunen stadig bygger nytt og at gammelt avhendes.

Vedlikeholdsplanen 2023-2025

Vedlikeholdsplanen for perioden 2023-2025 viser det kartlagte prioriterte vedlikeholdsbehovet. Tiltak som gjelder investering, fremgår av kommunens investeringsplan.

Vedlikeholdsplanen er utarbeidet i Excel og ligger lett tilgjengelig i Teams. Planen viser hvilke bygg det er behov for vedlikeholdstiltak. Den angir byggets navn, tiltak, status (utført, låst eller utsatt⁸³), prioritering, tilstandsgrad, konsekvensgrad samt hvem som er ansvarlig. Det fremgår også om tiltaket er lagt inn i budsjettet i 2023, 2024 eller 2025.

Til akutt vedlikehold (TG3-KG2) er det avsatt kr 1 400 000 i 2023 og kr 1 000 000 i 2024. Vedlikeholdsleder oppgir dette ble justert noe ned i 2024, slik for at planlagt arbeid skulle prioriteres. Dersom det likevel oppstår mye uforutsett, vil man måtte prioritere ned planlagte oppgaver. Ideelt sett kunne det med mer penger vært gjort mer planlagt og forebyggende vedlikehold.

Oppdukkende tiltak registreres i regnearket for vedlikeholdsplanen. Det spesifiseres hva som har dukket opp, hvilket bygg dette gjelder og hvem som er ansvarlig. Det er også lagt inn en prioritering fra 0 til 3, se tabell over, samt beregnet kostnad. Fra og med 2024 blir uforutsett vedlikehold merket med egne kontraktsummer i økonomisystemet, man kan derfor ta ut totalsummen. Vedlikeholdsleder forteller at det oppleves som en forbedring og gir større kontroll.

Hva som reelt er brukt til vedlikehold fremgår av regnskapet, det er ikke alle priser i planen fra 2023 som er oppdatert fra anslått til faktisk pris og planen gir derfor ikke et helt korrekt bilde av totalbeløpet som er brukt på vedlikehold av kommunens bygg. Kontoen for vedlikehold i regnskapet sammen med vedlikeholdsplanen viser hva som er gjort.

⁸² Intervju med ansatte

⁸³ Låst = skal utføres, utført = gjort

Tiltak som er satt til 0 kr indikerer at arbeidet skal utføres i egenregi. Utgiften føres da på konto for lønn faste stillinger vedlikehold og materialer til vedlikehold.

Vedlikeholdsleder opplever at det er god kontroll på vedlikeholdsplanen. Utført arbeid i vedlikeholdsplanen oppdateres ikke i ISY 8 eiendom, dette må derfor sees i sammenheng.

Eiendomssjef gir uttrykk for noe usikkerhet knyttet til om alt av behov er kjent når vedlikeholdsplanen utarbeides, men de opplever ikke store overraskelser. Avdelingene har likevel tilstrekkelig kunnskap til å kunne gjøre prioriteringer. I tillegg vil periodiske kontroller, innregistrerte ordre i ISY, samt utarbeidelse av tilstandsanalyser bidra til å kunne avdekke behov.

På spørsmål om hva som er suksessfaktorer for godt vedlikehold og god kontroll på byggene viser eiendomssjef til hvor mye penger kommunen vil bruke, samt strukturerte, planmessig og tydelige prioriteringer for å bruke tildelte midler så godt som mulig. Kommunalsjef nevner også ansatte med riktig kompetanse som en suksessfaktor, samt det å samle organisasjonen under en leder fra 2021, har bidratt positivt til bedre helhetlig styring, koordinering og kontroll. En egen vedlikeholdsavdeling under eiendomssjef gir økt søkelys på vedlikehold.⁸⁴

Avdelingsleder forvaltning opplever at Eiendom er samstemte om hvor man vil. Det er mye gode prosesser som er satt i gang og man er på riktig vei. Han opplever også at de leverer godt på de rammene man er gitt. De ansatte i forvaltningsavdelingen opplever at politiske føringer, ledelse og planverk i tilstrekkelig grad er tydelig. Man har systemer som ivaretar oppgavene som skal utføres, men det mangler noen instruksjoner for arbeidet. Når det er flere aktører involvert som påvirker daglig virke, er det ikke alltid like lett å holde oversikt over byggene på strategisk nivå.

6.5. Vurdering

Klar rollefordeling:

I Ringerike ivaretar kommunestyret eierrollen og Eiendom har forvalterrollen. Ansvarsfordelingen internt i Eiendom er tydeliggjort gjennom instruks og rollebeskrivelser. Det er også tydelig hva som er de ulike avdelingenes ansvar. Både ledere og ansatte opplever at organisering og ansvarsfordelingen i hovedsak er fornuftig og tydelig. Det er likevel kommet enkelte innspill gjennom intervjuene som revisjonen oppfatter som potensiale for ytterligere intern samhandling og kommunikasjon. Eiendom har de siste årene gjennomført en organisasjonsutviklingsprosess med fokus på roller og ansvar, og det er planlagt et videre arbeid med å avklare forventinger til Eiendom og hvordan man skal nå dette. Spørreundersøkelsen viser at også de fleste tjenestene opplever at organiseringen er fornuftig og at Eiendom har god kompetanse.

Ansvarsforholdet mellom Eiendom og brukerne (leietakerne) er regulert i tjenesteleveranseavtaler og ansvarsmatriser. Avtalene er imidlertid gamle, og det er behov for revidering av avtalen. Revisjonen har

⁸⁴ Intervju med kommunalsjef og eiendomssjef, 16.02.2024

også observert at avtalene viser til praksis for innmelding av avvik som ikke lenger er gjeldende. Arbeidet med revidering er planlagt, men har ikke blitt gjennomført grunnet manglende kapasitet i forvaltningsavdelingen. Selv om det er behov for oppdatering opplever Eiendom at avtalene i stor grad er tydelige.

Tilbakemelding fra brukerne viser at flere av brukerne er enig i at ansvaret er godt avklart, men det er likevel nesten halvparten som oppgir at de ikke opplever det slik. Enkelte viser til skriftlig avtale og at man får raskt svar via Min Service dersom man har spørsmål om ansvar. Det er imidlertid også kommentarer som tilsier at brukerne opplever mer uklare ansvarsforhold. Dette er blant annet knyttet til overordnet estetisk/miljømessig ansvar, en konkret beskrivelse av hvem som har ansvar for hva, føringer for hva som ligger i leiekostnadene og hva som er slitasje eller hærverk. Det er også kommentert at det oppleves tydeligere avklart hvem som har ansvar for hva i leide bygg, enn i bygg kommunen eier.

Revisors vurdering er at kommunen i utgangspunktet har klare roller i sin eiendomsforvaltning. Rollefordelingen samsvarer også med Eiendomsforvaltningsutvalgets anbefaling. Vi ser likevel at det er rom for forbedring knyttet til revidering av tjenesteleveranseavtalen, noe som kan tydeliggjøre eller oppklare eventuelle uklarheter i ansvarsforholdet mellom Eiendom og brukerne (leietakerne).

Rasjonelt system for å styre og planlegge:

Eiendomsenheten benytter fagsystemene ISY 8 Eiendom og Min Service for å holde oversikt over kommunens bygg og planlegge vedlikehold. ISY 8 Eiendom inneholder blant annet en oversikt over kommunens bygg, rutiner og tilstandsanalyser. Systemet beskriver hvordan periodiske arbeider skal utføres. Vedlikeholdsplanen er ikke integrert i systemet, men utarbeides i Excel. Eiendom gir uttrykk for at ISY 8 Eiendom fungerer bra, men at rapporteringsmulighetene kunne vært bedre. Det er ikke mulig å ta ut en statusrapport for samtlige bygg og den visuelle presentasjonen synliggjør ikke utfordringer i eiendomsmassen tilstrekkelig. Vi er kjent med at Eiendom har en pågående vurdering av om ISY 8 Eiendom skal være kommunens fremtidige arbeidsverktøy. Revisjonen ser det som positivt at kommunen jobber aktivt med hvordan man kan forbedre disse områdene. For å kunne møte den politiske bestillingen om at 20 % av eiendomsmassen skal kartlegges årlig er det behov for tilstrekkelig gode arbeidsverktøy for å kunne følge utviklingen i tilstand over tid. Videre at verktøyene gjør det enkelt å kunne rapportere tilstand og status til kommunestyret.

I tillegg har Eiendom befaringer og tilstandskartlegginger av eiendommene, samt at behov for vedlikehold meldes inn av både ansatte og brukerne i Min Service. Eiendom opplever at Min Service er et system som fungerer godt, men det er enkelte utfordringer knyttet til innmelding av feil eller vedlikeholdsbehov. En del avvik blir registrert i kvalitetssystemet Compilo, eller brukerne tar direkte kontakt når ansatte er ute. Dette medfører at det blir flere kanaler som må følges opp. Utfordringene Eiendom peker på gjenspeiles også til en viss grad i brukernes tilbakemelding på spørreundersøkelsen. De fleste opplever at det er enkelt å melde ifra om feil og mangler. Mange er også kjent med hva som skal meldes inn i Min Service. Det er likevel noen færre som vet hva som skal meldes inn i Compilo.

Det er også kommentert spesielt at det ikke alltid er enighet om hva som er avvik. Revisjonen er kjent med at kommunen har gjennomført brukeropplæring i 2023, men ser at det kan være hensiktsmessig at kommunen vurderer å forsterke dette arbeidet ytterligere. En tydeliggjøring av bruken av systemene kan gjøre at Eiendom får bedre tilbakemeldinger om behov.

Brukermøter er også en viktig del av et godt system for å styre og planlegge eiendomsforvaltningen. Eiendom oppgir at forvalterne er flinke til å avdekke brukernes behov, men at det er rom for forbedring. Utfordringer med kapasitet i forvaltningsavdelingen har gjort at forvalterne ikke klarer å etterleve at de skal være jevnlig ute på kommunens bygg, brukermøter blir derfor ikke fulgt opp slik det var tenkt. Det er ikke utarbeidet en rutine for brukersamtaler, men det er mål om å lage et årshjul hvor dette ivaretas. Det gjennomføres kvartalsvise møter mellom flere kommunalsjefer og Eiendom, samt at forvalter er med på enkelte vernerunder. I spørreundersøkelse til brukerne svarer halvparten av enhetslederne at de opplever å ikke bli involvert i tilstrekkelig grad i planlegging av vedlikehold.

Revisjonen vurderer at det er rom for forbedring i systematikken knyttet til brukermøter. Brukersamtaler kan fange opp eventuelle uklarheter i ansvarsfordeling, samt at dialog omkring prioritering innenfor gitte rammer sentralt. Det er også en viktig arena for forventningsavklaring.

Eiendomsenheten har på eget initiativ gjennomført en intern evaluering av eiendomsforvaltningen. Revisjonen ser det som positivt at Eiendom evaluerer og gjennomfører seg selv, dette kan bidra til bedre tjenester.

Tilstandskartlegginger:

Et utvalg av kommunens eiendommer er kartlagt gjennom tilstandsanalyser. Selv om ikke hele bygningsmassen er tilstandsvurdert gjennomføres det jevnlig observasjoner av de enkelte bygg. Det er utarbeidet en rutine for tilstandskartlegging og det er gjennomført intern opplæring ved hjelp av ekstern bistand. Eiendomssjef opplyser at det ikke er tilstrekkelig kapasitet i forvaltningsavdelingen til å følge opp det politiske vedtaket om å tilstandsvurdere 20 prosent av eiendomsmassen hvert år. De byggene som i første rekke er kartlagt er prioritert etter avklaring med politisk nivå. Status på arbeidet skal rapporteres til kommunestyret før sommeren 2024. Kommunen er per i dag ikke kjent med det totale vedlikeholdsetterslepet, men revisjonens beregninger indikerer at det til nå er tilstandsvurdert omtrent 14 % av eiendomsmassen. Revisjonen har ikke kunnet tallfeste et beløp for det til nå kartlagte vedlikeholdsetterslepet.

Revisjonen vurderer at kommunen ikke har tilstrekkelig oversikt over byggenes tilstand og vedlikeholdsbehov. Når deler av eiendomsmassen ennå ikke er tilstandsvurdert vil dette medføre utfordringer med å beregne anslått vedlikeholdsbehov. Det vanskeligjør også langsiktig planlegging, fordi uforutsett og akutt vedlikehold må utbedres. Det vurderes likevel som positivt at kommunen jobber med å utvikle systemer og rutiner som legger til rette for regelmessig kartlegging. Videre at dette arbeidet er forankret i politiske vedtak, med krav om statusrapportering.

Vedlikeholdsplanen:

Kommunen har utarbeidet en vedlikeholdsplan for perioden 2023-2025. Planen synliggjør hvilke tiltak som er utført og hvilke tiltak som eventuelt ikke stod på planen som det allikevel har vært nødvendig å utføre. Den viser ikke hvilke tiltak som man har måtte prioritere bort. Informasjon fra intervjuene tilsier at de ansatte har eierskap til planen og at den er i aktiv bruk. Dette er tredje året Eiendom har en vedlikeholdsplan.

I planen er det avsatt en egen pott til akutte tiltak av vedlikeholdsmidler. Dette gjør at kommunen i større grad kan møte uforutsett vedlikehold uten å måtte gjøre omprioriteringer eller be om ekstra bevilgninger. Det er ifølge Eiendom likevel mange tiltak som er flyttet fra 2023-2024 fordi det ikke har vært tilstrekkelige midler for å lukke tidligere vedlikeholdsetterlep. Ettersom kommunen ligger etter med vedlikehold av bygningsmassen, må ofte akutte avvik utbedres istedenfor et verdibevarende forebyggende vedlikehold.

Revisjonens vurdering er at kommunen har utarbeidet en vedlikeholdsplan som går over flere år slik Eiendomsutvalget anbefalte. Det anses som positivt at ansatte har eierskap til planen og at det er et «levende dokument».

Revisors samlede vurdering er at kommunen har hensiktsmessige rutiner og fagsystemer som legger til rette for en rasjonell styring og planlegging av vedlikeholdsarbeidet. Dette er i tråd med eiendomsutvalgets anbefaling. Det er likevel rom for forbedring når det gjelder brukermøter, samt innmelding av vedlikeholdsbehov.

Revisjonen vil igjen bemerke viktigheten av å ha en overordnet strategi som kan gi føringer for prioriteringer i en vedlikeholdsplan, samtidig som det er viktig å ha oversikt over vedlikeholdsbehovet i de enkelte bygg for å kunne gjøre riktige prioriteringer i en vedlikeholdsplan.

7. Verdibevarende vedlikehold

Dette kapitlet setter søkelys på følgende problemstilling:

- I hvilken grad gjennomføres et vedlikehold som er tilstrekkelig for at byggenes verdi ikke forringes?

Til denne problemstillingen har vi i kapittel 3 utledet følgende revisjonskriterier:

- Det bør være stilt tilstrekkelig midler til rådighet for å kunne gjennomføre et verdibevarende vedlikehold.
- Kommunen bør rapportere tilstand, utfordringer og muligheter knyttet til eiendommene til politisk nivå.

Vedlikehold og påkostning

Det utarbeides to ulike planer for vedlikehold og investering. Alt som omhandler investering, fremgår av kommunens investeringsplan. Eiendomssjef forteller at det internt er mye diskusjoner på hvor grensen for investering og drift går. Et økt søkelys på å investere i egne bygg fremfor nybygg der det lar seg gjøre,

var en av innsatsfaktorene som ble foreslått i den politiske saken angående ny eiendomsstrategi (ta vare på det man har). Kommunalsjef tilføyer også at det nå har blitt mye strengere å kartlegge ombruk før eventuell riving.⁸⁵

7.1. Økonomiske midler til rådighet

Planlagt bruk og avsatte budsjettmidler

Kommunens utarbeidede vedlikeholdsplan viser følgende ramme:

2023

Art	Artstekst	Vedlikehold	Eiendomsdrift	Totalsum
107000	Lønn faste stillinger vedlikehold	3 622 500		3 622 500
125000	Materialer til vedlikehold og påkostninger	1 000 000	300 000	1 300 000
123000	Vedlikehold og byggetjenester	8 855 000	300 000	9 155 000
	Sum ramme til vedlikehold	13 477 500	600 000	14 077 500

2024

Art	Artstekst	Vedlikehold	Eiendomsdrift	Totalsum
107000	Lønn faste stillinger vedlikehold	3 581 377		3 581 377
125000	Materialer til vedlikehold og påkostninger	1 000 000	300 000	1 300 000
123000	Vedlikehold og byggetjenester	7 355 000	300 000	7 655 000
	Sum ramme til vedlikehold	11 936 377	600 000	12 536 377

Vedlikeholdsplanen viser planlagte tiltak, beregnet kostnad utgjør 7,58 mill. kr for 2023 og 7,95 mill. kr for 2024. Som nevnt over er det av beløpene avsatt 1 mill. i 2024 og 1,4 mill. kr i 2023 til akutte tiltak. For 2023 er det angitt 12 tiltak hvor kostnad er satt til kr 0. Dette er tiltak hvor egne interne medarbeidere utfører arbeidet. Verdien av dette arbeidet er ikke beregnet i vedlikeholdsplanen, men beløpene avsatt til lønn og materialer framgår av planen. For 2024 gjelder dette 15 tiltak.

Gjennomgangen av tiltakene i vedlikeholdsplanen viser at det er flere tiltak der som gjelder utomhus tiltak som eksempelvis asfaltering av vei, reparasjon av lekeapparater, tiltak for avrenning av granulater på kunstgress. Det er også enkelte tiltak som ikke kan anses som vedlikehold av bygg, men som en driftsutgift, eksempelvis nytt brannkonsept. Det er også noen tiltak som kan anses som påkostninger dette er blant annet etablering av nytt rom som lager for stoler. Det er også henvist til skiftning av lysarmatur som enøk tiltak.

⁸⁵ Intervju kommunalsjef og eiendomssjef, 16.02.2024

I kapittel 4 er det redegjort for antall kvm totalt som kommunen eier og drifter, totalt utgjør dette om lag 157 000 kvm.

Avsatte midler til planlagte vedlikeholdstiltak pr kvm kan da settes opp i følgende tabell:

	2023	2024
Budsjett/ vedlikeholdsplan	14 077 500	12 536 377
Driftsrelaterte oppgaver/ påkostninger	-755 632	-1 378 000
Sum planlagt vedlikehold	13 321 868	11 158 377
Sum planlagt vedlikehold pr kvm	84,85	71

Regnskap

På bakgrunn av kommunens vedlikeholdsplan anslår vi at kommunen har brukt/har planer om å bruke henholdsvis kr 84,85 og kr 71 i vedlikehold pr kvm i bygg som kommunen eier og drifter. Vi vil bemerke at det er en viss usikkerhet knyttet til disse tallene. Vi har ikke gjennomgått kommunens regnskaper for 2023 og 2024 for å kontrollere at planlagte tiltak er gjennomført. Det vil også være noe usikkerhet knyttet til vurderingen av driftsrelaterte oppgaver og påkostninger. Vi mener likevel at tallene gir en indikasjon av hvor mye kommunen har planlagt av vedlikehold pr kvm. I de tilfeller hvor det er gjennomført vedlikeholdsoppgaver med egne medarbeidere vil man kunne ha levert mer vedlikehold pr krone enn det man ville ha oppnådd ved å kjøpe denne tjenesten. Å tallfeste denne effekten vil være vanskelig.

Vi har tatt utgangspunkt i regnskapet for årene 2021 til 2023 for å vurdere hvor mye som er regnskapsført brukt til vedlikehold av de kommunale byggene.

Art/ år	2021	2022	2023
Lønn faste stillinger, vedlikehold	3 356 667	2 865 589	3 234 012
Vedlikehold og byggetjenester	9 745 893	8 333 751	10 581 605
Materialer til vedlikehold	3 746 771	1 042 907	972 735
Sum	16 849 332	12 242 247	14 788 352
Sum vedlikehold pr kvm	107,32	78	94,20

Tall fra regnskapet viser at noe høyere beløp er brukt på vedlikehold enn gjennomgangen av vedlikeholdsplanen gjorde. Det vil også for disse tallene være knyttet en del usikkerhet, blant annet i hvilken grad driftskostnader er regnskapsført på disse kontoene og i hvilken grad det er kostnader som vedrører utenomhus tiltak som det framgikk av vedlikeholdsplanen.

I utgangspunktet skal rene vedlikeholdsutgifter føres i driftsregnskapet mens nybygg, endringer- og påkostninger på bygg skal føres i investeringsregnskapet. Det gjennomføres tiltak over investeringsbudsjettet som kan ha en vedlikeholds effekt på kommunens bygninger. Vi har ikke vurdert hvor mye dette kan utgjøre pr kvm. Vi har registrert at det eksempelvis er gjort følgende arbeid hvor det er grunn til å anta at det også har påvirket byggenes beskaffenhet:

- Ombygging Ringerike rådhus
- Ombygging Hensmoen
- Tyristrand skole utskifting av vinduer mm
- Oppgradering FS- salen og KS-salen

Kommunalsjef viser i intervju til at politisk nivå er kjent med at rammene for vedlikehold i Ringerike tilsvarer omtrent 80 kr/m², mens normen tilsier omtrent 350 kr/m². Et sentralt spørsmål i den forbindelse er hvordan man skal få til et verdibevarende vedlikehold. Det pekes videre på at Eiendom likevel har fått noe mer penger til vedlikehold de siste årene og at det i tillegg jobbes mer planmessig med vedlikehold enn tidligere. Det er også investert i både rehabilitering og nybygg, dette gjør at situasjonen oppleves som bedret.

Eiendomssjef forteller at de har gjort egne vurderinger basert på normtall. Dette tilsier at det ville få stor vedlikeholds effekt med noe mer midler til vedlikehold, ettersom forvaltningen allerede er på plass.

KOSTRA

Tabellen nedenfor viser Ringerike kommunes egen rapportering av utgifter til vedlikehold per kvadratmeter for formålsbygg til KOSTRA.⁸⁶ Det er også sammenliknet med andre kommuner i kommunegruppe 10, samt Modum. Av tabellen ser vi at kommunen har rapportert størst vedlikehold i 2020 og 2021.

Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter (kr)	2020	2021	2022	2023
Ringerike	135	135	81	112
Gjøvik	-19	83	69	102
Ringsaker	175	147	106	101
Modum	121	86	65	81
Kostragruppe 10	107	114	90	93

Dersom man ser på Ringerike kommunes utgifter til vedlikehold per kvadratmeter for utvalgte formålsbygg viser rapporteringen at det er brukt mest midler til vedlikehold av idrettsbygg og idrettsanlegg, samt barnehager. Det er brukt minst på kultur og administrasjonslokaler. Ifølge kommunen er det enkelte år er besluttet ekstraordinære midler til vedlikehold på enkelte områder, og at dette reflekteres i svingede KOSTRA-tall.

⁸⁶ SSB tabell 12905

Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter, utvalgte formålsbygg (kr)	2020	2021	2022	2023	Gj.snitt
130 Administrasjonslokaler	35	84	21	111	63
221 Barnehagelokaler og skyss	120	268	283	208	220
222 Skolelokaler	92	138	58	79	92
261 Institusjonslokaler	316	99	84	59	140
381 Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg	368	184	162	403	279
386 Kommunale kulturbygg	61	7	22	65	39

Oppfølging av vedlikeholdsplanen

Eiendom oppgir i Virksomhetsplanen for 2023 at andelen planlagt vedlikehold på kommunale bygg, målt i antall gjennomførte tiltak i vedlikeholdsplanen, er på målet om 90 %. Det kommenteres likevel at selv om Eiendom opplever høy andel planlagt, er de for ambisiøse, og at det må avsettes mer midler til oppdukkende vedlikehold for å kunne holde økonomisk ramme.

Eiendom oppgir at vedlikeholdsrammen for 2023 ikke dekker alle definerte behov og etterslepet på vedlikehold fortsetter derfor å eskalere. Eiendom har ikke kontroll på alle behov. Dette har flere årsaker, blant annet pekes det på at det er bestemt at asfaltering av ny parkeringsplass i Hensmoveien 19 skal prioriteres i årets budsjett, behov for utvendig overflatebehandling av skoler i henhold til vedlikeholdsintervall oppgitt i FDV, behov for bytte av brannalarmanlegg, nye nødlysanlegg, oppgradering av tegningsgrunnlag, flere bygg mangler brannkonsept, utskifting av gulvbelegg, heiser, tilstandsvurderinger med mulighetsstudier for 6 skoler samt behov for plan for utskifting av lysarmaturer i henhold til nytt lovverk om krav til ledlys etter 2023.⁸⁷

Det er også oppgaver som er tatt ut fordi Eiendom mener det ikke er vedlikeholdsoppgaver: Ombygging av bassengrom i Hønefoss barnehage samt ønske om å benytte uthus til utebase for Veien barnehage (krever tilpasning i fredet bygg).⁸⁸

Tilbakemeldinger fra brukerne

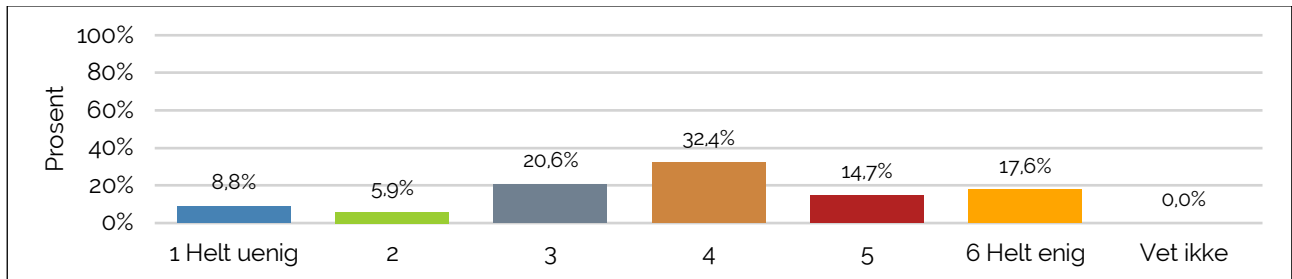
Revisjonen har gjennom spørreundersøkelse spurt brukerne om hvordan de opplever vedlikehold av «sitt bygg», samt om de økonomiske rammebetingelsene for vedlikehold av hele kommunens eiendomsmasse er tilpasset behovet. Svarene kan gi uttrykk for den enkelte enhetsleders oppfatning, men må leses med utgangspunkt i at de ikke har en byggfaglig bakgrunn og uavhengig av de økonomiske rammebetingelsene Eiendom må forholde seg til. Se også vedlegg 4 for hele undersøkelsen.

⁸⁷ Notat - Kommentarer til vedlikeholdsplan 2023

⁸⁸ Notat - Kommentarer til vedlikeholdsplan 2023

På spørsmål om brukerne opplever at «*sitt*» bygg samlet sett er godt vedlikeholdt» illustrerer figuren nedenfor at svarene varierer, men hovedtyngden er på den positive enden av skalaen. Det er likevel omtrent 35 prosent som har svart at de er uenig i påstanden.

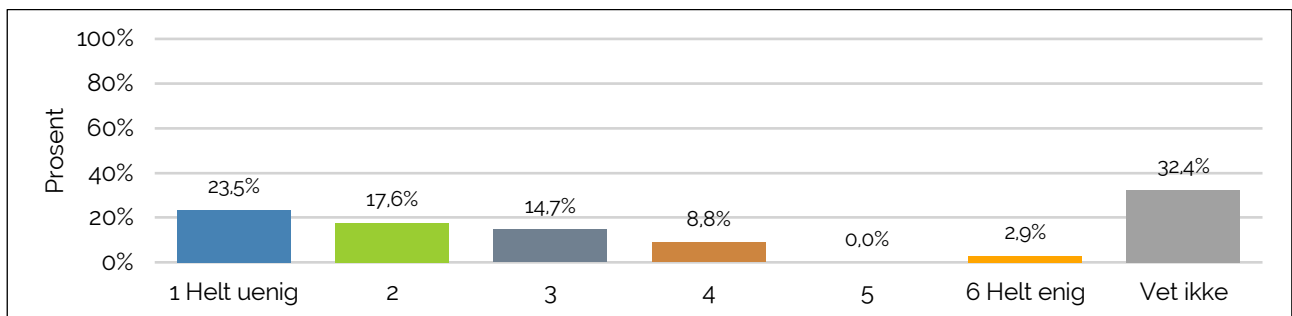
Figur 11 «Mitt bygg» er samlet sett godt vedlikeholdt



Brukerne av administrasjonslokaler, institusjoner, kommunalt disponert bolig og kommunale idretts og kulturbygg har i større grad oppgitt at de opplever at bygget samlet sett er godt vedlikeholdt. For skolelokaler og kommunale barnehager er det flere som har svart i negativ ende av skalaen, men det er også en del som er positive til vedlikeholdet.

På spørsmål om «*de økonomiske rammebetingelsene for vedlikehold av kommunens bygninger er tilpasset behovet*» er det mange enhetsledere som ikke har en oppfatning (32 %). Av de som har svart ligger hovedtyngden i den negative enden av skalaen og 41 % er helt eller litt uenig.

Figur 12 De økonomiske rammebetingelsene for vedlikehold av kommunens bygninger er tilpasset behovet



7.2. Rapportering

Eiendom rapporterer gjennom Virksomhetsplanen som inneholder mål fra arealplanens samfunnsdel og rapporteringspunkter til Framsikt. Rapportering til politisk nivå foregår fra kommunalsjef. Enhetslederne rapporterer i Excel på virksomhetsplanene (svarer ut rapporteringspunkter i Framsikt), i tillegg til at de delvis bidrar med rapportering inn i Framsikt.⁸⁹

⁸⁹ Notat - Rutine for rapportering til politisk nivå om eiendom og vedlikehold

Virksomhetsplan

Virksomhetsplan (Eiendom) 2023⁹⁰ viser indikatorer/prioriterte tiltak for Eiendom, måltall for både sektor og Eiendom, tiltak, ansvarlig for gjennomføring og frist for ferdigstillelse. I eget felt 1. og 2. halvår indikeres status i grønn, gul og rød. Eksempelvis viser indikatoren «Utvikling av eiendom» at tiltaket «Revidere tjenesteavtale» skulle vært utført i desember 2023. Status 2. halvår er at tiltaket blir utsatt til 2024 og feltet er derfor markert i rødt.

I Virksomhetsplanen rapporteres Eiendom på andel planlagt vedlikehold. Det rapporteres skriftlig, men det er ikke etablert et standard datagrunnlag for dette. I tillegg rapporteres det årlig KOSTRA tall for vedlikehold i kr/m² pr.⁹¹

Eiendom rapporterer ikke vedlikeholdsetterslep spesielt. Det oppgis likevel at tilstandsanalyser skal legge grunnlag for å kunne rapportere etterslep/behov, men at systemet foreløpig ikke er godt nok. Per tiden er det heller ikke tilstrekkelig kvalitet i tilstandsanalysene på grunn av ressurser og kompetanse. Alle kjente behov er satt opp i vedlikeholdsplanen. De tiltak som ikke er satt til gjennomføring kan ifølge eiendomssjef derfor anses som kjent etterslep. Det benyttes også data fra tilstandsanalyser ved behov.⁹²

Årsrapport

Revisjonen har gjennomgått årsrapportene for 2020 til 2023 for å se hvordan tilstanden til kommunens bygningsmasse rapporteres til politisk nivå, sammen med eventuelle utfordringer og muligheter. Det fremgår blant annet:

- «Eiendom startet opp en digitaliseringsprosess i samarbeid med digitaliseringsrådet for å beskrive system behov innen forvaltning, drift og vedlikehold». (2023)
- «Det er gjort endringer i organisering innen eiendom, hvor vi har etablert et team forbrukerservice. Dette er blitt svært godt mottatt av brukerne. (2022)
- Det er gjennomført tilstandsanalyser på fem skoler, og vi er også godt i gang med driftsplaner oppfølging av disse planene» (2022)
- Vedlikehold på våre eiendommer er gjennomført stort sett i henhold til disponible midler og plan i 2021. (2021)
- Ny eiendomssjef. (2021)
- Ny eiendomsstrategi vedtatt i kommunestyret (2020)
- Ny eiendomssjef er rekruttert (2020)
- Vedlikeholdsetterslep på bygningsmasse (2020)
- Kommunen har bygd mange nye bygg som har mye ny teknologi i seg. Det krever ny kompetanse for å drifte og forvalte disse byggene (2020)

⁹⁰ Ringerike kommune, Virksomhetsplan_2023_Eiendom

⁹¹ Notat- Rapportering på måloppnåelse vedlikehold

⁹² Notat - Beskrivelse av hvordan etterslep på vedlikeholdsplan dokumenteres og rapporteres

Politiske saker

I arbeidet med forslag til Eiendomsstrategi 2023-2030 har Eiendom selv evaluert eiendomsforvaltningen opp mot NOU:2004 s anbefalinger for god eiendomsforvaltning. Tabellen under er hentet fra saksfremlegget til behandlingen i formannskapet.

Tabell 1 Eiendoms egnevaluering opp mot anbefalinger for god eiendomsforvaltning. Hentet fra vedlegg til saksfremlegg i formannskapets sak 32/23 «Eiendomsstrategi for Ringerike kommune 2023-2030».

Kriterier for god eiendomsforvaltning (NOU 2004:22)	Status RK	Kommentar
Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen		Samfunnsdelen i kommuneplanen har en del overordnede målsettinger. Det er ikke etablert egne mål for eiendomsforvaltningen.
Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen		Kommunen har et forvaltningssystem (ISY eiendom) for daglig forvaltning, drift og vedlikehold som er under implementering og utvikling. Dette hever profesjonaliteten på flere områder. Drenhold har et velfungerende system med gode digitale løsninger. System for strategisk planlegging og styring av eiendomsporteføljen må vurderes.
Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov		Brukerbehov er i stor grad ivarettatt i investeringer. Eiendom har implementert brukerservice i 2022 hvor service og produktivitet er betydelig forbedret.
Effektiv arealutnyttelse		En del tiltak er gjort for å utnytte eksisterende bygningsareal, men det antas å ligge et større innsparingspotensiale ved å se på endret og utvidet bruk av eksisterende bygningsmasse. Tomgangsbygg er en utfordring, da de representerer en løpende driftskostnad uten brukerverdi.
Godt verdibevarende vedlikehold		For å ivareta verdibevaring av bygningsmassen anbefales 250-300 kr/m ² pr år. Ringerike bruker om lag 14 mnok på 137 000 kvm bygningsmasse, noe som tilsvarer 102 kr/m ² . En vesentlig fornyelse av bygningsmassen siste år har god hatt en positiv effekt på vedlikeholdsetterslep. En forutsetning for å øke vedlikeholdet er at et forsvarlig/nødvendig nivå på eiendomsdrift finansieres først.
Målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter		Kommunen har gjort flere tiltak for å videreføre/utvikle eksisterende areal. Som eksempel er det gjort moderate investeringer på Rådhuset for bedre bruk. Det antas å ligge et ytterligere innsparingspotensial ved å fokusere mer på utvikling av egne bygg med utviklingspotensial. Kommunen har hatt meget godt fokus på energiltak i nye eksisterende bygg.
En hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen		Organisering av eiendom (FDVUS) er forbedret, men eiendomsforvaltningen i stort kan bli enda bedre ved å gå opp enkelte ansvarsavklaringer og etablere helhetlig struktur for styring.
Riktig økonomiske rammebetingelser som er tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter.		Rammebetingelser må tilpasses rollen som eiendomsforvaltning skal ha i kommunen. I dag har eiendom ansvar for daglig drift, men bruker vesentlig ressurser på investering, utvikling og service- og støttevirksomhet. Økonomiske rammebetingelser bør være i tråd med ansvar og ambisjon.

I tråd med verbalvedtak skal status på tilstandsanalyser og vedlikeholdstiltak på skolene legges frem politisk før sommeren 2024. Saken vil inneholde en oppsummering av status for skoler og barnehager, sammen med Eiendoms anbefalinger for veien videre.⁹³

7.3. Vurdering

Økonomiske midler til rådighet

Et verdibevarende vedlikehold innebærer at verdien på bygningene opprettholdes, gjennom å sørge for tilstrekkelig vedlikehold. En gjennomgang av regnskapet viser at kommunen i gjennomsnitt har brukt 93 kr til vedlikehold pr kvadratmeter i perioden 2021-2023. Dette ligger under anbefalte normtall for verdibevarende vedlikehold som er på betydelig over 200 kr, og under kommunens eget nivå på 350 kr, noe som medfører at kommunen ikke får tatt igjen vedlikeholdsetterlepet. Som følge av dette kan byggenes verdi forringes, og det kan oppstå følgeskader med behov for akutte tiltak og derav økte kostnader til vedlikehold.

Eiendoms rapportering av utført vedlikehold har vist at en stor andel av tiltakene som stod på vedlikeholdsplanen er gjennomført. I 2023 var målet om 90 % oppfylt. Selv om det er god måloppnåelse for planlagte tiltak i vedlikeholdsplanen, gjennomføres det likevel et vedlikehold som er langt under det som er anbefalt. Tiltakene går i stor grad på sikkerhet i byggene, fordi det ikke har vært rom i budsjettet til å prioritere annet. Revisors vurdering er derfor at det ikke er stilt tilstrekkelig midler til rådighet for å kunne gjennomføre et verdibevarende vedlikehold. Dette vil medføre at vedlikeholdsetterlepet vil øke i årene framover og kommunen vil i enda større grad være nødt til løse akutte behov som oppstår.

Rapportering

Eiendomsforvaltningen rapporterer gjennom Virksomhetsplanen på mål fra arealplanens samfunnsdel. I dette inngår blant annet andel planlagt vedlikehold. I tillegg rapporteres årlige KOSTRA tall for vedlikehold per kvadratmeter. Kommunens årsrapporter for 2020-2021 inneholder i liten grad informasjon om eiendomsmassens tilstand. Dette kan ha sammenheng med manglende oversikt over det totale vedlikeholdsetterlepet i kommunens bygningsmasse. Eiendom har også uttrykt behov for bedre rapporteringsverktøy som gjør at utfordringene blir tydelig for politikerne.

Revisjonen ser det som positivt at kommunestyret som eier har vedtatt at det skal gjennomføres tilstandskartlegging av eiendomsmassen over de neste 5 år. Status på arbeidet med anbefalinger skal rapporteres til kommunestyret før sommeren 2024.

Revisjonen er av den oppfatning at det i større grad bør utarbeides systemer som legger til rette for rapportering på måloppnåelse for politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen gjennom året, samt redegjøres for hvorfor man eventuelt ikke nådde de fastsatte målene for vedlikehold. Dette vil kunne gi kommunestyret nyttig informasjon om eiendomsmassens tilstand og hva som er utført av vedlikehold på

⁹³ Intervju med kommunalsjef og eiendomssjef, 16.02.2024

de ulike byggene. En slik rapportering forutsetter likevel at kommunestyret har utarbeidet overordnede mål som eiendomsforvaltningen kan prioritere etter. KS har uttrykt det som et minimumskrav rapporteres tilstand på all kommunal bygningsmasse med forslag til prioriteringer og beregnede kostnader for utbedring. Denne rapporten bør inngå i kommunens årsrapport.

I undersøkelsen er det ikke vurdert om enkelte av tiltakene i investeringsbudsjettet er av en slik karakter at de burde betraktes som driftsutgifter og således øke de faktiske beløp som kommunen bruker på vedlikehold. Dette er konkrete vurderinger ut ifra regelverket i kommunal regnskapsstandard nr. 4. På generelt grunnlag vil revisor påpeke viktigheten av skillet mellom drift og investering i regnskapet.

8. Konklusjon

Ringerike kommune har system og praksis som på mange områder legger til rette for at kommunale bygg og eiendom skal bli tilstrekkelig ivaretatt. Undersøkelsen viser imidlertid at det er flere forbedringspunkter.

Kommunestyret har vedtatt at det skal utarbeides en eiendomsstrategi. Denne prosessen er påbegynt, men arbeidet er ennå ikke ferdigstilt. Kommunen mangler derfor en overordnet målsetting for forvaltning av kommunens eiendomsmasse.

Videre har kommunen samlet sett klare roller og ansvarsforhold i eiendomsforvaltningen. Rutiner og fagsystemer legger godt til rette for å styre og planlegge. Det er også positivt at kommunen har utarbeidet en vedlikeholdsplan som går over flere år, og at planen er kjent og i daglig bruk. Vi savner likevel den langsiktige planleggingen av vedlikeholdet. Store deler av kommunens eiendomsmasse er ikke tilstandsvurdert, noe som medfører at kommunen, etter vår vurdering ikke har tilstrekkelig oversikt over vedlikeholdsetterslepet. I en langsiktig planlegging er tilstandsvurdering, sammen med en overordnet strategi for vedlikehold helt sentralt. Dette gjør at vi vurderer at kommunen i noe grad har etablert hensiktsmessige system og rutiner for å ivareta et langsiktig, verdibevarende vedlikehold av kommunens bygg.

Til slutt har vi vurdert at de økonomiske midlene som er stilt til rådighet for vedlikehold er under normtallene. Dette medfører at kommunen i liten grad er i stand til å hente inn vedlikeholdsetterslepet. Når det ikke gjennomføres tilstrekkelig verdibevarende vedlikehold, vil etterslepet øke ytterligere og byggenes verdi forringes.

9. Anbefaling

Med bakgrunn i denne undersøkelsen vil vi anbefale Ringerike kommune å gjennomføre følgende:

- Kommunen bør ferdigstille det påbegynte arbeidet med en eiendomsstrategi, slik at den kan vedtas av kommunestyret.
- Kommunen bør sørge for at de økonomiske rammene muliggjør et langsiktig og verdibevarende vedlikehold.
- Kommunen bør sørge for at kommunestyrets vedtak om tilstandsvurdering av hele eiendomsporteføljen over en syklus på 5 år følges opp.
- Kommunen bør sørge for årlig rapportering om eiendomsmassens tilstand.

Et utkast til rapport har blitt oversendt rådmannen til uttalelse. Rådmannens uttalelse i epost av 07. august 2024 er vedlagt rapporten.

Drammen, den 13. august 2024.

Torkild Halvorsen
Oppdragsansvarlig revisor

Anne-Lise Stender
Forvaltningsrevisor/prosjektleder

Even Tveter
Forvaltningsrevisor

Referanser

Lov, forskrift og veiledere

- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) – Lov 2008-06-2 nr. 71
- Forskrift om tekniske krav til byggverk (byggeteknisk forskrift) - For 207-06-19 nr. 840

Stortingsdokumenter:

- NOU 2004:22. «Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren».

Veiledere og retningslinjer:

- KS (2008) Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – En veileder for folkevalgte og rådmenn
- Statens byggtekniske etat (2011) - God kommunal eiendomsforvaltning
- Statens byggtekniske etat - Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – Fordypning for folkevalgte

Andre dokumenter:

- MulitConsult & PriceWaterhouseCooper (2008) - Vedlikehold i kommunesektoren. Fra forfall til forbilde,
- Multiconsult (2009) – Levetider i praksis
- Multiconsult (2013) - Tilstandsbarometeret
- Forum for offentlige bygg og eiendommer (2007) - Bedre eierskap i kommunene
- SINTES Byggforsk (2004) - Fra «brannslukking og skippertak» til forsvarlig forvaltning av skolebygg i kommunene
- Riksrevisjonen (2005). Riksrevisjonens undersøkelse av kommunens ansvar for skolebygninger
- Norsk kommunalteknisk forening – (2019) Mal for kravspesifikasjon for kommunale boliger
- Civitas (2013) KS FoU-prosjekt - «Forvaltning av kommunesektorens eiendom og infrastruktur – dilemmaer og løsninger»

Revisjonsstandarder:

- RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020, https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/RSK_RevisjonsStandard_Kommune/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_200812.pdf

Dokumenter fra Ringerike kommune:

- Vedlikeholdsplanen 2023-2025
- Rutiner, maler, instruksjoner og tjenesteleveranseavtale
- Tilstandskartlegginger
- Organisasjonskart

- Kommuneplanens samfunnsdel 2021-2030
- Årsberetninger
- Handlings og økonomiplaner

Vedlegg 1 – Uttalelse fra kommunedirektør

Fra: Hilde Elisabeth Brørby Fivelsdal <hilde.fivelsdal@ringerike.kommune.no>

Sendt: onsdag 7. august 2024 09:03

Til: Anne Lise Sekse Stender <annste@vkrevisjon.no>

Kopi: Tore Isaksen <Tore.Isaksen@ringerike.kommune.no>; Pål Rishovd
<Pal.Rishovd@ringerike.kommune.no>

Emne: Uttalelse til revisjonsrapport eiendomsforvaltning fra kommunedirektøren

Til Viken kommunerevisjon

Kommunedirektøren synes rapporten gir et godt bilde av hvordan Ringerike kommune forvalter sine eiendommer. Kommunedirektøren har ingen kommentarer å tilføye utover det som er gjort av kommunalsjef TKI.

Anbefalte tiltak vil bli fulgt opp.

På vegne av kommunedirektøren
Med vennlig hilsen

Hilde Brørby Fivelsdal
Kommunalsjef
Teknisk, kultur og idrett Ringerike Kommune



Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

Nedenfor følger et kort resyme av RSK 001, med de viktigste punktene som skal følges.

Fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020.

Standarden er bygget opp med 34 punkter bestående av grunnleggende prinsipper og revisjonshandlinger i forvaltningsrevisjon, hvor noen er anbefalinger og noen er obligatoriske krav. Standarden fastsetter normer for planlegging, gjennomføring og rapportering av forvaltningsrevisjon i kommuner, fylkeskommuner og i (fylkes)kommunalt eide selskap.

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner⁹⁴, og kontrollutvalget skal påse at det utføres forvaltningsrevisjon. Det skal utarbeides en plan for forvaltningsrevisjon som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner. Denne skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering, og den skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. Forvaltningsrevisjon skal ikke overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer.

Punkt	Innhold
	Innledning
1-3	Krav til revisor
4-8	Bestilling og problemstilling
9-13	Revisjonsdialogen
14-15	Revisjonskriterier
16-19	Metode og data
20-22	Vurderinger og konklusjoner
23	Anbefalinger
24-28	Rapport
29-31	Dokumentasjon
32-34	Kvalitetssikring og kvalitetskontroll

Krav til revisor:

Det skal utpekes en oppdragsansvarlig for hvert oppdrag i forvaltningsrevisjon, og denne er ansvarlig for å påse at standardens krav er oppfylt. Oppdragsansvarlig revisor skal sikre at forvaltningsrevisjonen gjennomføres med tilstrekkelig kunnskap om og ferdigheter i relevante metoder, og med tilstrekkelig kunnskap om temaet som revisjonen omhandler. Revisor skal være uavhengig og objektiv ved utførelsen av sine oppgaver.

Bestilling og problemstilling:

Forvaltningsrevisjonen skal gjennomføres i samsvar med kontrollutvalgets bestilling, og revisor skal vurdere om kontrollutvalgets bestilling lar seg gjennomføre. Revisor skal forsikre seg om at

⁹⁴ LOV 2018-06-22 nr 83, Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), syvende del, kapittel 22 til 26, §§ 22-1 til 26-1

kontrollutvalget og revisor har lik forståelse av oppdraget, at rammene er tilstrekkelig klarlagt, og om nødvendig avklare bestillingen med kontrollutvalget.

Revisor skal sikre at det utarbeides problemstillinger som er tilstrekkelig konkretisert og avgrenset til å kunne besvares, og at de er egnet til å besvare kontrollutvalgets bestilling. Dersom det er behov for å endre problemstillinger underveis slik at det kan ha betydning for gjennomføringen av oppdraget, skal dette avklares med kontrollutvalget.

Revisor skal utarbeides en skriftlig prosjektplan for hver forvaltningsrevisjon, som redegjør for problemstillinger, revisjonskriterier eller grunnlaget for disse, og metodebruk.

Revisjonsdialogen:

Revisor skal iverksette tiltak som er egnet til å sikre god dialog med revidert enhet, øvrige involverte og andre relevante aktører. Senest før datainnsamling starter skal revisor sende oppstartsbrev til kommunedirektøren (alt. selskapet). Som hovedregel skal det avholdes oppstartsmøte hvor det redegjøres for bakgrunn, problemstillinger, revisjonskriterier, informasjonsbehov og planlagt gjennomføring av forvaltningsrevisjonen.

Utkast til rapport skal sendes kommunedirektøren (alt. selskapet som er gjenstand for forvaltningsrevisjon), og uttalelsen skal fremgå av rapporten i sin helhet. Endelig rapport skal oversendes kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren (alt. selskapet).

Revisjonskriterier:

Med utgangspunkt i problemstillinger skal revisor etablere revisjonskriterier utledet fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det reviderte området. Kildene skal presenteres for revidert enhet, som skal gis anledning til å komme med innspill. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet innenfor den aktuelle tidsperioden.

Metode og data:

Revisor skal sikre dataenes relevans (gyldighet, validitet) for problemstillingen, og datainnsamlingen skal gjennomføres på en måte som sikrer dataenes pålitelighet (reliabilitet). Metodevalg skal begrunnes og eventuelle svakheter i datamaterialet skal synliggjøres. Det skal innhentes data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingene. Data som er fremkommet muntlig skal nedtegnes skriftlig og bekreftes av kilden. Personopplysninger skal behandles i tråd med kravene i personopplysningsloven.

Vurderinger, konklusjoner og anbefalinger:

Revisor skal vurdere innsamlede data opp mot revisjonskriteriene, og dersom det avdekkes vesentlige avvik skal det komme tydelig frem i rapporten. Vurderinger må være objektive, og med bakgrunn i disse skal revisor konkludere i forhold til problemstillingene.

Anbefalinger er ikke obligatorisk, men skal gis der dette er hensiktsmessig ut fra data, vurderinger og konklusjoner. anbefalinger skal ikke gis i form av detaljerte løsninger.

Rapport:

Det skal skrives rapport til hvert forvaltningsrevisjonsprosjekt, og rapporten skal utformes så leservennlig som mulig med hensyn til språk og struktur.

Rapporten skal vise sammenhengen ("den røde tråden") mellom problemstillinger, revisjonskriterier, innsamlede data, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger, og det skal være et klart skille mellom hva som er presentasjon av data (fakta) og hva som er revisors vurderinger. Praksis eller tilstand innen det reviderte området skal beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner.

Dokumentasjon:

Forvaltningsrevisjon skal dokumenteres på en måte som er tilstrekkelig til å gi en totalforståelse av utførelsen av prosjektet, og til å underbygge revisors vurderinger og konklusjoner. Forhold som tilsier at det kan foreligge misligheter eller feil, skal dokumenteres særskilt. Det samme gjelder dersom det avdekkes åpenbare brudd på annet regelverk enn det som inngår i revisjonen. Dokumentasjon skal oppbevares i minst 10 år.

Kvalitetssikring og system for kvalitetskontroll

Utførelse av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres, og denne skal dokumenteres. Den skal sikre at undersøkelse og rapport har nødvendig faglig og metodisk kvalitet og følger denne standard.

Revisjonsenheten skal dokumentere et system for kvalitetskontroll.

Vedlegg 3 – Metode

Prinsipper for metodebruk i forvaltningsrevisjon følger av *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*⁹⁵ som er vedtatt av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF). Denne bygger i stor grad på samfunnsvitenskapelig metode om etterprøvbarehet av funn, og rettslige prinsipper om at revidert enhet skal kunne få frem sitt syn (kontradiksjon) ut fra vår gjennomgang og vurdering av område vi ser på.

Sett i lys av en forvaltningsrevisjons begrensede ressursramme, samt hensiktsmessigheten i forhold til dens formål, er dokumentasjonen og sikring av denne ikke så omfattende som kravene som settes til vitenskapen og domstolene. Ut fra en vitenskapelig og filosofisk side er det ingen informasjon/dokumentasjon som er helt objektiv eller kilde som er 100% pålitelig.

I forvaltningsrevisjon tilstreber vi at vurderinger og anbefalinger skal gjøres på et objektivt og etterprøvbart grunnlag. Ofte er problemstillingene i en forvaltningsrevisjon mer lukkede og definerte enn forskning og etterforskning. Dette påvirker også våre valg av metode. En av hovedhensiktene med forvaltningsrevisjon er å få til læring og endring om det vurderes behov for dette. Ofte vil dette også skje gjennom prosessen når vi gjennomfører en forvaltningsrevisjon. Ved at det settes fokus på et tema og/eller område, vil ofte den reviderte selv se behov for endring.

Det å pålegge endring er en politisk prosess som er gjenstand for saksbehandling. Av den grunn vil ikke våre vurderinger få direkte virkning for å sette i gang endringsprosesser. Gjennom å fremme vurderinger, og eventuelt anbefalinger, som er relevante for problemstillingene søker vi å bidra til utvikling i den reviderte enhet.

I prosjekter kan vi benytte oss av kvalitative og kvantitative metoder⁹⁶. Kvalitativ metode vektlegger forståelse og analyse av sammenhenger i en prosess hos den enkelte. De er viktige for å utvikle bedre forståelse av individer, i forhold til for eksempel motivasjon, følelser, holdninger og kognitive prosesser. Kvantitativ metode består av opptelling av fenomener eller kjennetegn ved en gruppe individer. Det brukes for å analysere et stort antall enheter, som for eksempel land, personer eller bedrifter. Kvalitative og kvantitative metoder er supplerende metoder som ikke kan erstatte hverandre.

Eksempler på aktuelle metoder for innsamling og analyse av informasjon / fakta ved forvaltningsrevisjon:

- Dokumentanalyse
- Samtaler / intervju / gruppeintervju
- Spørreundersøkelser
- Statistiske analyser
- Trendanalyser
- Økonomiske analyser (som regnskapsanalyse)
- Case
- Scenarioanalyse

⁹⁵ Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

⁹⁶ Store norske leksikon – https://snl.no/kvalitativ_metode og https://snl.no/kvantitativ_metode

- Observasjon

I denne revisjonen har vi benyttet følgende metoder:

Dokumentanalyse

Dokumentanalyse består av å hente informasjon fra planer, rapporter, rutiner, vedtak, referater og lignende.

Styrkene ved dokumentanalyse er at informasjonen er skriftlig, og i mange tilfeller har flere personer vært involvert i utarbeidelsen av den. Er dokumentasjonen utarbeidet av den reviderte kan den antas å ha stor grad av pålitelighet. Er dokumentasjonen utarbeidet av, eller på vegne av, noen med en saksinteresse, er det grunn til å være mer forsiktig i bruken av dem.

Dokumentanalyse er ofte hensiktsmessig i forvaltningsrevisjon, siden det ofte finnes mange dokumenter med relevante data for våre undersøkelser. Svakheten er at dokumentanalyse i seg selv bare fanger opp det som er skriftlig dokumentert. For å motvirke dette vil dokumentanalyse ofte benyttes i kombinasjon med andre metoder.

Samtaler / intervju / gruppeintervju

Samtaler, intervju og/eller gruppeintervju egner seg godt til å undersøke åpne, beskrivende problemstillinger, og særlig der det er begrenset med skriftlig informasjon / dokumentasjon.

Utfordringer er å vurdere om det i tilstrekkelig grad gir et helhetlig og «korrekt» bilde av virkeligheten. Utvalgets størrelse og hvordan man velger ut hvem som skal intervjues vil ha betydning for påliteligheten.

Ved gjennomføring av intervjuer skal det føres referat fra samtalen, og de som er intervjuet skal i ettertid verifisere at referatet gir en riktig fremstilling av deres syn på et tema og/eller område.

Spørreundersøkelse

Bruk av spørreundersøkelse egner seg godt for å innhente informasjon om klart definerte problemstillinger med revisjonskriterier. Spørreundersøkelser er relativt lite ressurskrevende å gjennomføre ved hjelp av elektroniske verktøy, og kan potensielt gi en stor tilfangst av informasjon.

Utfordringene er å få et tilstrekkelig antall svar (svarprosent), samt å vurdere om svarene er representative for målgruppen. Med andre ord om svarene gir et godt nok bilde av helheten og virkeligheten på området.

Vi benytter verktøyet Questback⁹⁷ til å gjennomføre spørreundersøkelser.

⁹⁷ www.questback.com/no/

Vedlegg 4 – Spørreundersøkelse til brukerne

Revisjonen har stilt utvalgte enhetsledere en del spørsmål omkring forholdet til Eiendom og det vedlikeholdsarbeidet som gjøres på de kommunale byggene. Undersøkelsen er sendt til 52 enhetsledere, av disse har 34 svart. Dette gir en svarprosent på 65 prosent. Spørsmålene er stilt som påstander, og svaralternativene er fra 1-6 hvor 1 er helt uenig i påstanden mens alternativ 6 er helt enig. Det er mulig å svare vet ikke på alle spørsmål. Svarene kan gi uttrykk for den enkelte enhetsleders oppfatning, men må leses med utgangspunkt i at de ikke har en byggfaglig bakgrunn og uavhengig av de økonomiske rammebetingelsene Eiendom må forholde seg til.

Enhetene som har svart på undersøkelsen bruker kommunale bygg, både som kommunen eier og leier. Dette fordeler seg slik:

- Bygg kommunen eier 61,8 prosent
- Bygg kommunen leier 11,8 prosent
- Bygg kommunen eier og leier 26,5 prosent

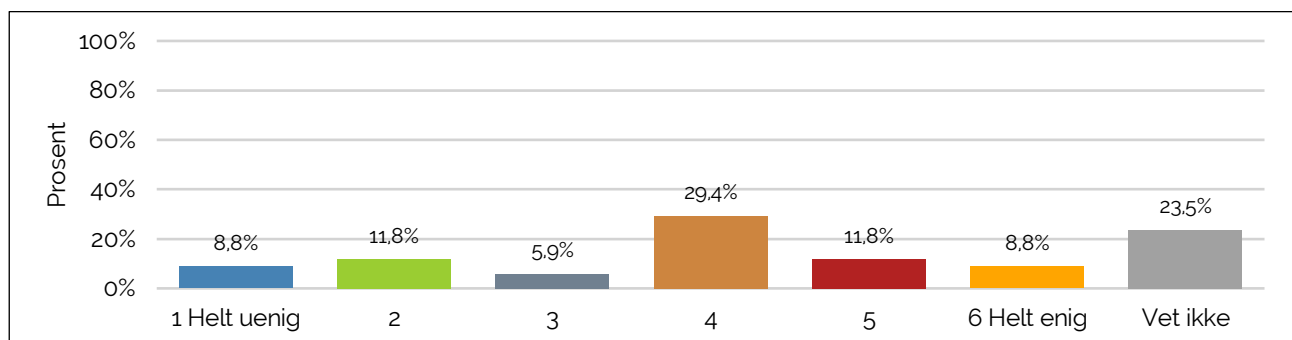
Spørsmål 5-13, er ikke stilt til enhetsledere hvor tjenestene kun bruker bygg kommunen leier.

Fordelt på type bygg ser det slik ut:

- Administrasjonslokaler 44,1 %
- Kommunale barnehager 23,5 %
- Institusjonslokaler 20,6%
- Skolelokaler 17,6 %
- Kommunale idrettsbygg og anlegg 11,8 %
- Kommunalt disponert bolig 8,8 %
- Kommunale kulturbygg 5,9 %
- Andre bygg 14,7 %

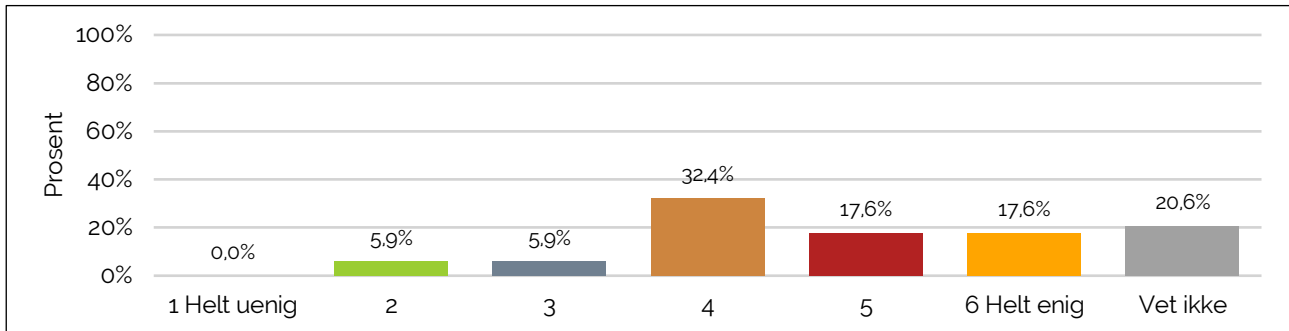
Tilbakemeldingene i spørreundersøkelsen fremgår nedenfor:

3. Organiseringen av eiendomsforvaltningen i Ringerike kommune er hensiktsmessig.



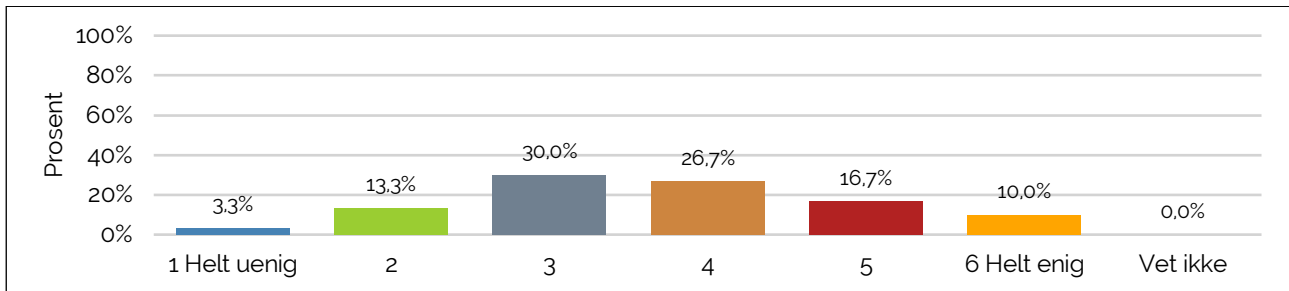
Vi ser at svarene spriker noe, men hovedtyngden av svarene er likevel på den positive siden av skalaen. Vi registrerer imidlertid at 23 % av enhetslederne ikke har noe formening om dette.

4. Det er god kompetanse innen eiendomsforvaltningen i Ringerike kommune.



Svarene er også her spredd ut på det meste av skalaen, men de fleste er på den positive siden av skalaen. Det er imidlertid 20 % som ikke har noe formening om dette.

5. Det er avklart hva som er enheten sitt ansvar når det gjelder drift av bygget og hva som er enheten sitt ansvar

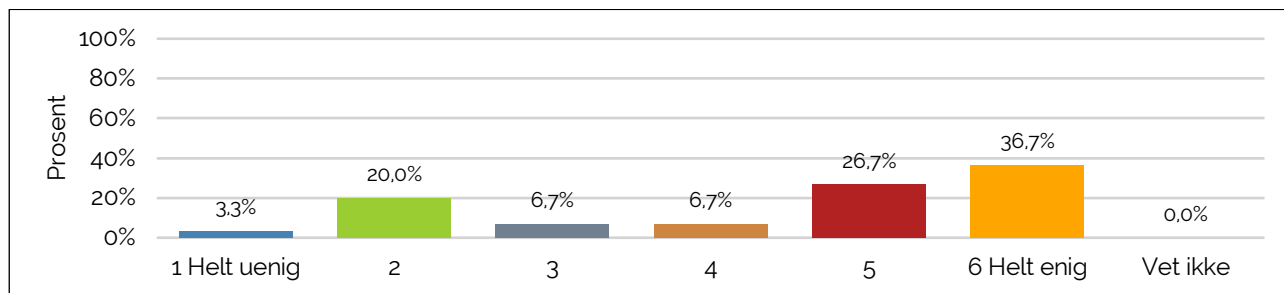


Svarene er spredd over hele skalaen. Samlet sett er det imidlertid litt flere som svarer i den positive enden av skalaen enn den negative.

I spørreundersøkelsen er det også gitt anledning til å gi en kommentar. Nedenfor fremgår et sammenfattet utvalg:

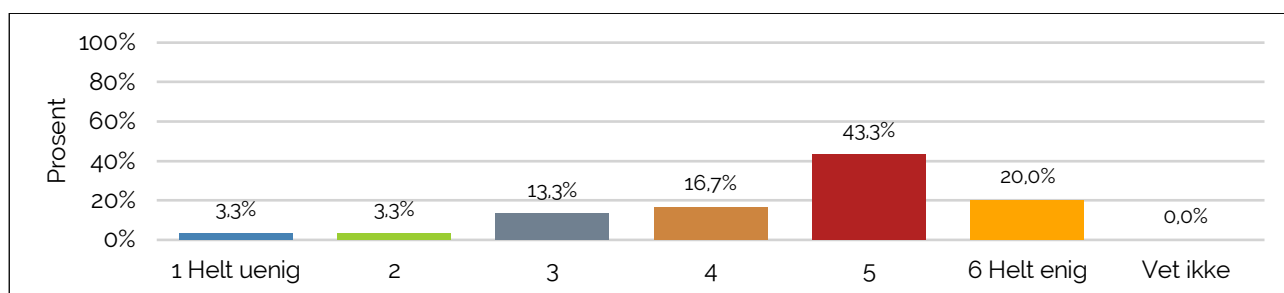
- Flere viser til skriftlig avtale/tjenesteleveranseavtalen for ansvarsavklaring. De blir nevnt at man får raskt svar via Min Service dersom det er spørsmål knyttet til ansvarsforhold. En oppgir at det til tider er uklart hvem som skal kontaktes.
- Det blir kommentert at de som leietaker i kommunalt bygg ikke har klare føringer for hva som ligger i leiekostnadene. Det er ønske om en konkret beskrivelse av hva som er eiendom sitt ansvar og hva som er enheten sitt.
- En kommenterer at det er uklart hvem som har ansvar for hva i bygg kommunen eier, men når det leies er det tydelig avklart.
- Det blir også vist til at det av og til er en definisjonssak hva som er slitasje og hærverk.
- En har kommentert at man savner et estetisk/arbeidsmiljømessig ansvar med tanke på hvordan

7. Det er enkelt å melde ifra om feil og mangler



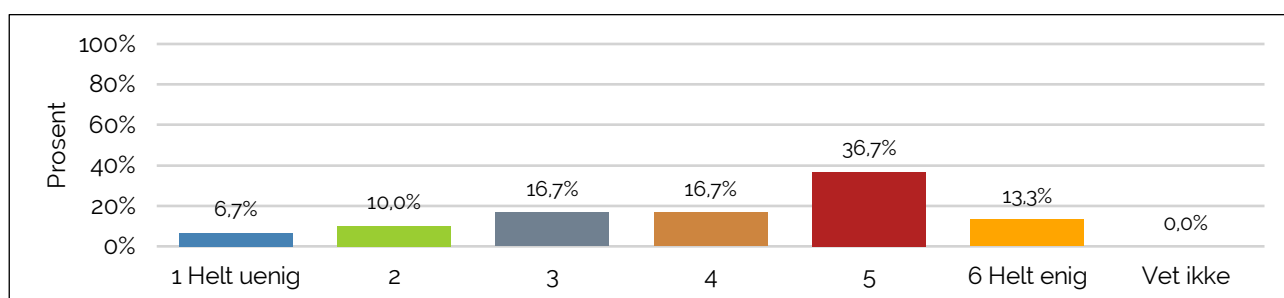
Hovedtyngden av enhetslederne, 70 % har svart i den positive enden av skalaen. Det er likevel tilnærmet 30 % som har svart at de er uenig i at det er enkelt å melde ifra om feil og mangler.

8. Jeg vet hva som skal meldes inn i Min Service



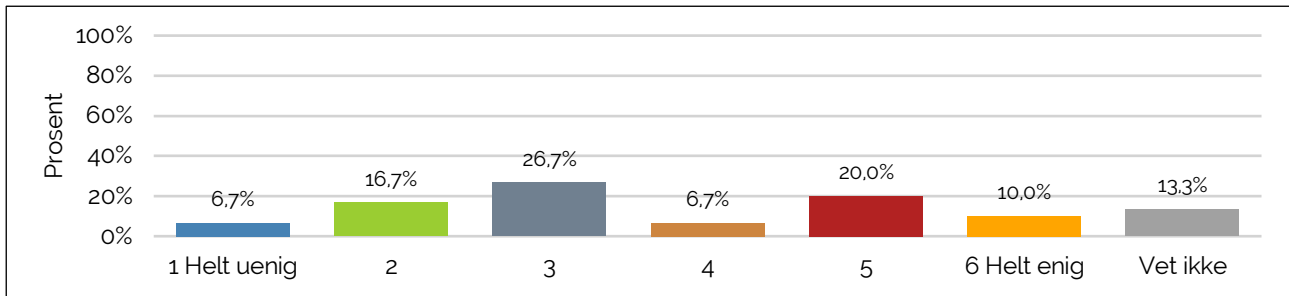
Tilbakemeldingene viser at de fleste enhetsledere vet hva som skal meldes inn i Min Service. 80 % har svart i den positive enden av skalaen.

9. Jeg vet hva som skal meldes inn Compilo

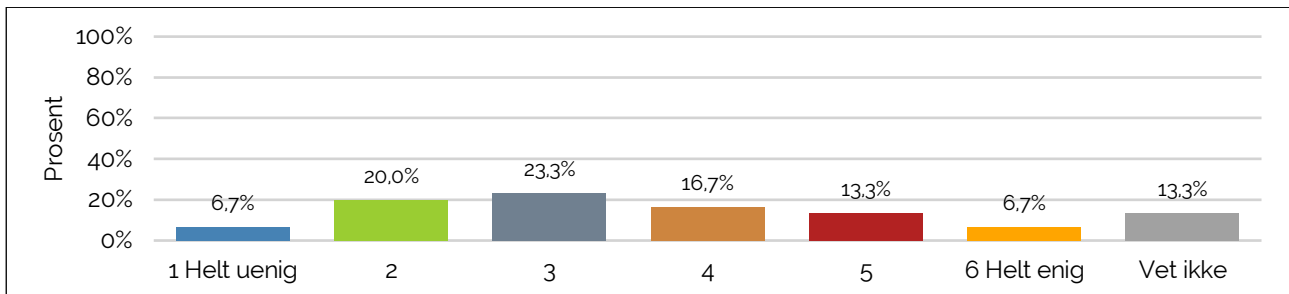


Undersøkelsen viser noe sprikende tilbakemeldinger, men over halvparten har svart i den positive enden av skalaen, 66 %. Det er noe lavere enn for Min Service.

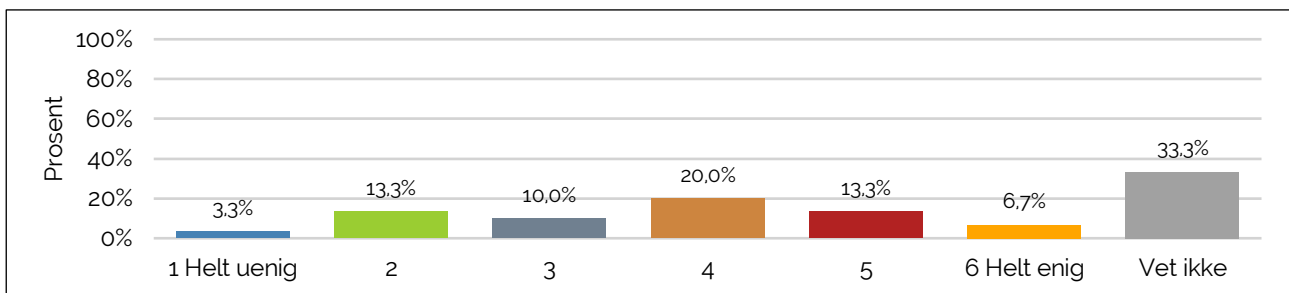
Det er gitt enkelte kommentarer knyttet til innmelding av feil, mangler og avvik. Det er vist at det er greit å melde ifra i Min service og Compilo, men det blir ikke alltid fulgt opp. Det er også kommentert at det ikke alltid er enighet om hva som er avvik.

11. Ved planlegging av vedlikehold involveres leietaker/bruker i tilstrekkelig grad

Svarene er også her spredd over hele skalaen, men halvparten svarer i den negative enden av skalaen. 36 prosent svarer i den positive enden og 13 % vet ikke.

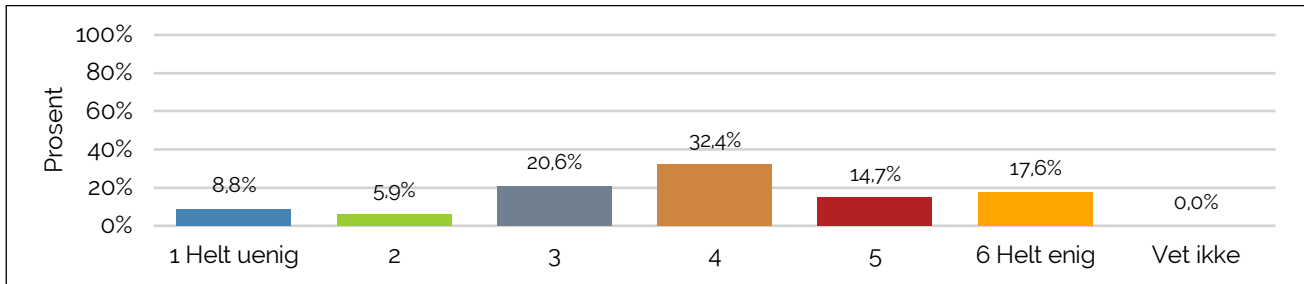
12. Innmeldte vedlikeholdsbehov for "mitt bygg" blir gjennomført innen rimelig tid.

Rett over halvparten av enhetslederne har oppgitt at innmeldte vedlikeholdsbehov ikke blir gjennomført innen rimelig tid. 36 % svarer at det blir gjort innen rimelig tid. 13 % vet ikke.

13. Eiendom har tilfredsstillende oversikt over vedlikeholdsbehovet for "mitt" bygg

På dette spørsmålet svarer 30 % av enhetslederne i den positive enden av skalaen, 26 % i den negative. Det er likevel en størst andel som ikke har noe formening om dette 33 %.

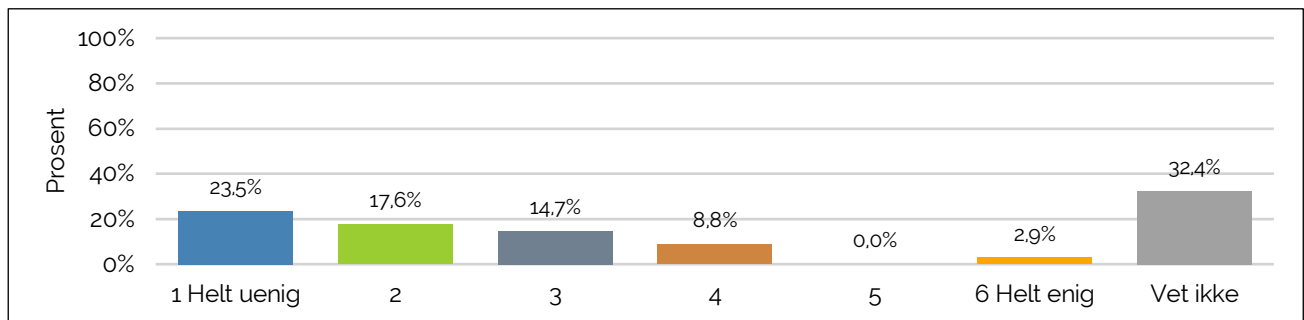
14. "Mitt bygg" er samlet sett godt vedlikeholdt



Svarerne varierer også her, men hovedtyngden er på den positive siden av skalaen. Det er omtrent 35 prosent som svarer i negativ ende av skalaen.

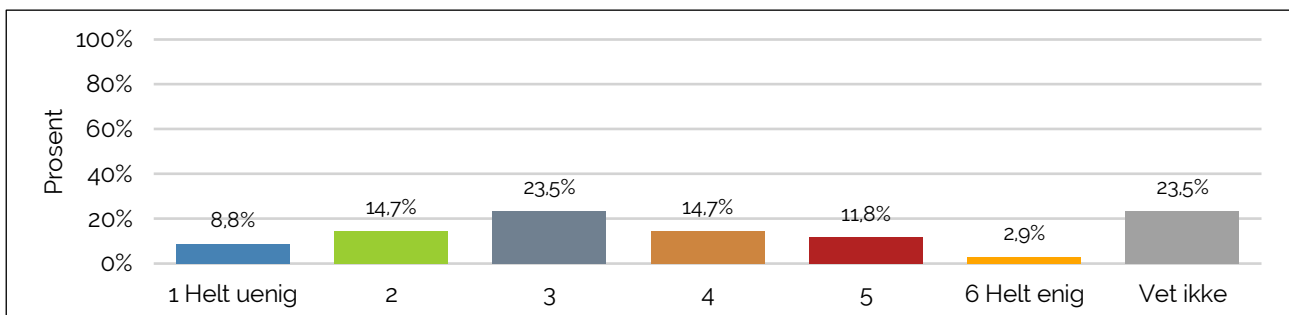
Brukerne av administrasjonslokaler, institusjoner, kommunalt disponert bolig og kommunale idretts og kulturbygg har i større grad oppgitt at de opplever at bygget samlet sett er godt vedlikeholdt. For skolelokaler og kommunale barnehager er det flere som har svart i negativ ende av skalaen, men det er også en del som er positive til vedlikeholdet.

15. De økonomiske rammebetingelsene for vedlikehold av kommunens bygninger er tilpasset behovet.



En stor andel av enhetslederne har svart *vet ikke* på dette spørsmålet. Hovedtyngden av svarene ligger i den nedre delen av skalaen.

16. Kommunens bygningsmasse er samlet sett godt vedlikeholdt.



Det er mange som ikke har en formening om kommunens bygningsmasse samlet sett er godt vedlikeholdt, 23 %. Av de som har svart er det tilnærmet halvparten i den negative enden av skalaen, mens omtrent 30 % i den positive.



Vi kan kommuner

Viken kommunerevisjon IKS

Org.nr.: 985 731 098 MVA

post@vkrevisjon.no | vkrevisjon.no

Hovedkontor - Drammen

Postadresse: Postboks 4197, 3005 Drammen

Besøksadresse: Øvre Eiker vei 14, 3048 Drammen

Avdelingskontor - Hønefoss

Postadresse: Postboks 123, Sentrum, 3502 Hønefoss

Besøksadresse: Osloveien 1, 3511 Hønefoss

Avdelingskontor - Follo

Postadresse: Postboks 173, 1401 Ski

Besøksadresse: Parkaksen 7, 1400 Ski

Avdelingskontor - Hallingdal

Besøksadresse: Alfarvegen 117, 3540 Nesbyen