

Eiendomsforvaltning

Forvaltningsrevisjon - Larvik kommune

2016 :: 709 020

Forord

Telemark kommunerevisjon IKS er et av landets største interkommunale revisjonsselskaper. Alle de 18 kommunene i Telemark, kommunene Larvik og Lardal i Vestfold og Telemark fylkeskommune er eiere av selskapet. Vi utfører revisjon og andre tjenester for våre eiere og andre kommunale/fylkeskommunale aktører.

Telemark kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon innenfor en rekke områder, og med forskjellige innfallsvinkler. Våre ansatte har samfunnsfaglig, økonomisk og juridisk utdanning på mastergradsnivå, og har bred kompetanse innen offentlig forvaltning. Vi gjennomfører oppdragene i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon ([RSK 001](#)). Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av Hildegunn Rafdal med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Fra 2015 har vi inngått en avtale om faglig og administrativt samarbeid med de interkommunale revisjonsordningene Buskerud kommunerevisjon IKS, Vestfold kommunerevisjon og Sandefjord distriktsrevisjon.

Larvik kommune har fått følgende rapporter om forvaltningsrevisjon fra 2012:

- 709 013 Rivning av Ahlefeldtsgate – saksforberedelse (2012)
- 709 013-2 Tilleggsrapport – Rivning av Ahlefeldtsgate – saksforberedelse (2012)
- 709 005 Byggesaksbehandling (2013)
- 709 015 Tilpasset opplæring (2014)
- 709 016 Etikk og varsling (2015)
- 709 017 Forundersøkelse – Forebyggende arbeid (2014)
- 709 018 Døgnbemannet omsorg (2015)

Du kan finne alle våre rapporter på vårt nettsted www.tekomrev.no, der du også kan lese mer om forvaltningsrevisjon generelt.

Innhold

Sammendrag.....	iii
1 Innledning	1
1.1 Kontrollutvalgets bestilling	1
1.2 Bakgrunn.....	1
1.3 Problemstillinger og revisjonskriterier.....	2
1.4 Noen sentrale begreper	3
1.5 Avgrensning	4
1.6 Metode og kvalitetssikring.....	5
1.7 Høring.....	5
2 Eiendomsforvaltning i Larvik	6
2.1 Organisasjon	6
2.2 Bygg.....	7
3 Politiske mål og system for styring	8
3.1 Politisk vedtatte mål og strategier.....	8
3.2 System for planlegging og styring.....	13
3.3 System for rapportering.....	24
4 Verdibevarende vedlikehold	29
4.1 Verdibevarende vedlikehold av formålsbygg	29
4.2 Fakta om arealbruk.....	29
4.3 Revisors vurdering – arealbruk.....	31
4.4 Fakta om organisering	32
4.5 Revisors vurdering – organisering	36
4.6 Fakta om personellressurser og kompetanse.....	36
4.7 Revisors vurdering – personellressurser og kompetanse	37
4.8 Fakta om planlegging av vedlikehold.....	37
4.9 Revisors vurdering – planmessig og langsiktig vedlikehold	38
4.10 Fakta om midler til drift og vedlikehold	39
4.11 Revisors vurdering – midler til drift og vedlikehold	46
5 Konklusjoner og anbefalinger.....	49
5.1 Konklusjoner	49
5.2 Anbefalinger.....	51
Litteratur og kildereferanser.....	52
Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse.....	53
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	55
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	59

Foto forside: pixaby.com

Sammendrag

Bestilling og bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt kontrollutvalget i Larvik i sak 18/16.

Vi har undersøkt følgende problemstillinger:

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

Har Larvik kommune tiltak for å sikre et verdibevarende vedlikehold av formålsbyggene sine?

Politiske mål og system for styring

Kommunestyret i Larvik vedtok i 2014 et strategidokument 2014-2017 for eiendomsforvaltningen. Videre vedtas mål og ønskede effekter i de strategidokumentene som gjelder for hele kommunen. Vi legger til grunn at Larvik har politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen, men mener at strategidokument 2014-2017 er innholdsmessig noe mangelfullt. Det har heller ikke et langsiktig perspektiv, slik NOUen anbefaler. Det gjenstår å se om en utviklingsplan for kommunens eiendomsbehov som er under arbeid, kan ivareta noe av dette.

Etter vår vurdering har Larvik et rasjonelt styrings- og rapporteringshjul som henger tydelig sammen, og Eiendom synes å være en integrert del av dette hjulet. Det hierarkiske oppbyggingen av planverket – fra kommunens strategidokumenter til Eiendoms virksomhetsplaner og konkrete vedlikeholdsplaner, renholdsplaner og driftsplaner, henger delvis sammen og framstår delvis som rasjonelt. Det er særlig utviklingsmålene i strategidokumentene som i liten grad videreutvikles og konkretiserer i dette planverket. Dette er viktig i alle kommuner, men særlig i kommuner i en krevende økonomisk situasjon, slik som Larvik. Eiendom vil sannsynligvis få reduserte budsjetter i årene framover, jf. pkt. 3.1.1 omtalen av Omstilling 2016. En sentral del av et rasjonelt system for styring og planlegging, vil da være å ta tydelige veivalg for å nå de vedtatte målene for eiendomsforvaltningen.

Verdibevarende vedlikehold

Vi sett nærmere på ulike rammebetingelser for eiendomsforvaltningen i Larvik, og vurdert i hvilken grad de understøtter arbeidet med et verdibevarende vedlikehold.

- Det synes som om Larvik har en effektiv arealbruk.
- Organiseringen av renholds-, drifts- og ettersynsoppgavene virker lite effektive.
- Etter egen vurdering har Eiendom nok personell med i all hovedsak tilstrekkelig kompetanse til å utføre de oppgavene de har ansvar for.
- Det virker som om Larvik har en god oversikt over tilstanden på formålsbyggene, og bruker den aktivt i planleggingen av tildelte vedlikeholdsmidler over investeringsbudsjettet. Eiendom planlegger ikke for bruken av tildelte driftsmidler til vedlikeholdstiltak men bruker midlene til å rette feil og skader etter de har oppstått. De bør bestrebe seg på et mest mulig planmessig og forebyggende vedlikehold – slik NOUen anbefaler.
- Larvik har gjort egne beregninger som viser at kommunen bør bruke litt over 200 kr per m² (normtall), men bruker om lag 80 kr per m². Det er ikke klart om utregningen av normtall og reelle tall er gjort på samme måte. Videre understreker Eiendom at kommunen har et stort vedlikeholdsetterslep, og anslår at det utgjør litt mer enn 1100 kr per m². Vår kostraanalyse indikerer at Larvik har satt av en rimelig sum til eiendomsforvaltning i 2015 sammenliknet med andre kommuner. Likevel virker ikke dette tilstrekkelig til å redusere eller fjerne forfall som skyldes det store vedlikeholdsetterslepet. Videre vil vi nevne Omstilling 2016 og de innsparings- og omorganiseringstiltak som er omtalt i dette vedtaket. Samlet sett tyder det på at kommunen ikke setter av tilstrekkelig med midler til eiendomsforvaltning av formålsbyggene.

Dette viser at utforming, innhold og omfang av de ulike rammebetingelsene i varierende grad understøtter et verdibevarende vedlikehold av formålsbyggene i Larvik.

Anbefalinger

Larvik er i en krevende økonomisk situasjon. Vi mener kommunen bør:

- videreutvikle strategien for eiendomsforvaltningen som tar tydelige veivalg i de prosessmålene som ligger i strategidokument for eiendomsforvaltningen 2014-2017 og i Strategidokument for kommunen 2016-2019,
- sikre at den skriftlige rapporteringen til politisk nivå gir et nyansert og helhetlig bilde av situasjonen i eiendomsforvaltningen,

- vurdere tiltak for å effektivisere organiseringen av renholds- og driftsoppgaver, og
- videreutvikle planleggingen av vedlikeholdet.

Vi vil takke for godt samarbeid med administrasjonen i forbindelse med informasjonsinnhenting.

Skien, 29. september 2016
Telemark kommunerevisjon IKS

1 Innledning

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Larvik i sak 18/16.

Hjemmel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelovens § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon kapitel 3.

1.2 Bakgrunn

Kommunene i Norge har en betydelig eiendomsmasse som omfatter grunneiendommer, formålsbygg og boliger. Disse eiendommene har stor verdi. Det er anslått at kommunene bruker 15-20 % av sine økonomiske ressurser på eiendom når vi inkluderer investeringer, drift, vedlikehold og leie hos andre.¹ Kommunene har ansvar for at ressurser og verdier forvaltes på en god måte.

Bygninger har som oftest lang levetid. Et langsiktig perspektiv er derfor viktig – særlig når det gjelder vedlikehold. Konsekvensene av hva eier velger å gjøre eller unnlater å gjøre kan bli store. Forsømmes vedlikeholdet, vil det i stedet påløpe økende kostnader til reparasjoner og akutte tiltak når forfallet resulterer i kritiske situasjoner som lekkasjer, uakseptabelt innemiljø osv. Underbudsjettering av vedlikeholdet vil derfor kunne gi økte kostnader for eier i et langsiktig perspektiv. Undersøkelser viser at to tredjedeler av landets kommuner har for dårlig eller ikke fullt ut tilfredsstillende vedlikehold av bygningene sine.²

I følge egne analyser, hadde Larvik i 2011 et vedlikeholds nivå som var om lag 50 prosent av anbefalt nivå, og i 2014 ble vedlikeholdsetterslepet estimert til ca. 225 mill. kr.³

I løpet av de siste ti årene har eiendomsforvaltningen i Larvik vært gjennom to større omorganiseringer. I 2008 ble oppgaven overført til et eget kommunalt foretak (Larvik kommunale eiendom KF), og i 2014 ble det ført tilbake til kommuneadministrasjonen.

¹ *God kommunal eiendomsforvaltning* (HO-4/2011). Statens bygningstekniske etat.

² *NOU 2004:22 Vedlikeholdte bygninger gir mer til alle.*

³ Kilder: *Tjenesteanalyse innenfor området eiendomsforvaltning for Larvik kommune i 2011* skrevet av Larvik kommunale Eiendom KF, og *Vedlikehold bygninger 2014 Larvik kommune – FDV – nøkkeltall og vedlikeholdsetterslep*. Dette er et vedlegg til kommunestyresak 071/14.

Videre disponerer kommunen flere formålsbygg der bruken ikke er fastlagt. Samlet sett tyder dette på at Larvik har flere utfordringer i sin eiendomsforvaltning.

1.3 Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

- *Har Larvik kommune overordnede politisk bestemte mål og et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen?*
- *Har Larvik kommune tiltak for å sikre et verdibevarende vedlikehold av bygningene sine?*

Det finnes ikke krav i lov eller forskrift om hvordan kommunen skal drive sin eiendomsforvaltning, men det finnes en rekke lover som regulerer krav til bygget og til den virksomheten som drives i bygget.⁴ Slike krav har betydning for utforming av nye bygg og hva som må holdes ved like i eksisterende bygg, men gir ikke en samlet oversikt over hvordan kommunen skal drive sin eiendomsforvaltning. Selv om det ikke er direkte fastsatt i lovverket, er det laget dokumenter som gir føringer for hva som er god eiendomsforvaltning:

- NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle, om eiendomsforvaltning i kommunesektoren*
- *God kommunal eiendomsforvaltning, fordypning for folkevalgte*, Direktoratet for byggkvalitet, 2011
- *Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold, en veileder for folkevalgte og rådmenn*, KS 2008

Revisjonskriteriene⁵ i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra disse dokumentene. Kriteriene er angitt under hver problemstilling nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 2.

⁴ Eksempel på slike lover med tilhørende forskrifter er plan- og byggingsloven, brannvernloven, forurensningsloven, energiloven, kulturminneloven, opplæringsloven, barnehageloven, folkehelseloven og helse- og omsorgstjenesteloven.

⁵ Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de regler og normer som gjelder innenfor det området som skal undersøkes. Revisjonskriteriene er basis for de analyser og vurderinger som revisjonen foretar, konklusjonene som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere samsvar, avvik eller svakheter.

1.4 Noen sentrale begreper

Vi bruker omgrepene forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling/oppgradering gjennom hele rapporten. Vi vil derfor si noe om hva som ligger i disse begrepene.

Forvaltning

Forvaltning omfatter alle oppgaver i tilknytning til ledelse og administrasjon av en eiendom. Det omfatter budsjett og regnskap, planarbeid, ledelse av personell, ansvar for helse, miljø og sikkerhet (HMS) og andre forhold som er regulert gjennom lov og forskrift. Det omfatter også kostnader som ikke er avhengige av byggets bruk, som utgifter til forsikringer, skatter og faste avgifter.

Drift

Drift er alle oppgavene og rutinene som er nødvendige for at et bygg skal fungere best mulig funksjonelt, teknisk og økonomisk. Det omfatter generell drift og ettersyn med bygningsdeler og installasjoner, og gjelder de tjenestene som må gjøres daglig for å tilfredsstille brukernes behov, for eksempel renhold, avfallshåndtering, energibruk, vakt og sikring.

Vedlikehold

Vedlikehold er oppgaver som er nødvendige for å opprettholde et fastsatt standard på bygget og de tekniske installasjonene. Målet er at bygget som helhet fungerer godt for brukervirksomhetene.

Det er vanlig å skille mellom forebyggende og løpende vedlikehold. Forebyggende eller verdibevarende vedlikehold handler om å hindre forfall som følge av jevn og normal slitasje. Dette er planlagte, periodiske tiltak som forebygger senere reparasjoner og skader. Løpende eller tilfeldig vedlikehold omfatter arbeid som ikke er planlagt, men som må utføres for å rette opp ikke-forutsigbare skader eller mangler som følge av for eksempel uvær, hærverk, ledningsbrudd osv.

Utvikling og oppgradering

Utvikling eller oppgradering (begge begrepene vil bli benyttet) gjelder tiltak som øker kvaliteten på et bygg. En målrettet og systematisk utvikling som tar sikte på å holde et bygg oppdatert over tid, vil forlenge byggets tekniske, funksjonelle og økonomiske levetid, og gi store ressurs- og miljømessige gevinster sammenliknet med å rive og bygge nytt.

Begrepsbruken

I praksis kan det være vanskelig å skille klart mellom disse fire oppgavene. Ofte er renhold skilt fra andre driftsoppgaver, men blir regnet som en vesentlig del av arbeidet

med å forlenge levetida til et bygg. I mange kommuner har vaktmesterne ansvar for både drifts- og vedlikeholdsoppgaver, mens i andre kommuner skilles det tydeligere mellom disse oppgavene. Da har vaktmesterne driftsansvar, mens andre – noen ganger en egen vedlikeholdsavdeling – har vedlikeholdsansvar.

Videre kan det være uklart hva som legges i begrepet vedlikehold. Skal en kun ta med de gjøremålene som går direkte til å forlenge levetiden til tak, fasader, vinder, dører, ventilasjonsanlegg, toalett, brannvarslingsanlegg m.m., eller skal en også regne med rensing av tak, takrenner og kummer, siden det reduserer faren for fuktskader, og feiing av gårds plass og inngangsparti siden det reduserer slitasjen på golvet inne.

I budsjettsammenheng kan det også være vanskelig å skille mellom disse fire oppgavene. Det er vanlig å bruke kr per m² for å si hvor mye midler som settes av til drift og vedlikehold. Men kommunene kan ha forskjellig praksis når det gjelder hva denne summen omfatter.

Erfaringsmessig er det noe ulik praksis når det gjelder hva som skal føres som vedlikehold i driftsbudsjettet og hva som kan tas over investeringsbudsjettet. Det gjelder særlig tiltakene forebyggende vedlikehold og utviklingstiltak der en får en gradvis kvalitetsheving når eldre bygningsdeler og komponenter blir skiftet ut med nye.

Regnskapsforskriften⁶ og utdypende standard nr. 4 bruker begrepet «samme standard» for å gjøre det mer tydelig hva som skal plasseres hvor. Dersom et vindu, som hadde vanlig standard i 1970, blir byttet ut med et som har vanlig standard i 2016, likevel får en høyere standard på grunn av kvalitetsutviklingen, skal det klassifiseres som drift. I praksis kan det være utfordrende å vurdere om slike tiltak skal finansieres over investeringsbudsjettet eller driftsbudsjettet.

1.5 Avgrensning

Vi har sett nærmere på arbeidet med forvaltning, drift og vedlikehold av formålsbygg og kommunale utleieboliger, men avgrensner oss mot konkrete kjøp, salg, nybygg og større ombygginger og rehabiliteringer av slike eiendommer. Vi har ikke undersøkt hvordan ytelsene fra kommunen til Larvik kommunale boligstiftelse er organisert, avtalt eller finansiert.

⁶ Forskrift om årsregnskap og årsberetning § 7 om god kommunal regnskapskikk, og Kommunal regnskapsstandard nr. 4 – foreløpig standard – Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet

Når vi snakker om eiendom og eiendomsforvaltning i vår rapport, mener vi bygg med tilhørende grunnareal. Særlig for barnehager og skoler er utearealene viktige. Vi tar det derfor med, men går ikke inn i de særskilte utfordringene som gjelder forvaltningen av uteareal.

Andre former for fast eiendom, som infrastrukturanlegg, veier, ledninger for vann og avløp, anlegg for avløp, elektrisitetsforsyning og telekommunikasjon, parker og idrettsanlegg i friluft har vi holdt utenfor. Vi utelater også grunneiendommer, kirkebygg og eiendommer som er eid av selvstendige rettssubjekter (IKS og AS).

Vi har valgt å revidere fra 1. mars 2014, da eiendomsforvaltningen igjen ble en del av den kommunale organisasjonen. Revisjonen strekker seg i hovedsak fram til juni 2016. Da ble det gjennomført en omorganisering innad i Eiendom, jf. pkt. 2.1.

1.6 Metode og kvalitetssikring

Vi har benyttet ulike metoder for å hente inn informasjon. Vi har:

- hatt intervju med kommunalsjef og ledere for renhold, drift, vedlikehold,
- gått gjennom ulike kommunale og nasjonale dokumenter, og
- brukt Kostratall som grunnlag for kostnadsanalyser.

Valg av metode og tiltak for kvalitetssikring er omtalt nærmere i vedlegg 3 til rapporten.

1.7 Høring

Rapporten er presentert i et høringsmøte 7. september 2016 med administrasjonen i kommunen og sendt på høring til rådmannen 12. september 2016. Vi mottok høringssvar 29. september 2016 – to dager etter fristen. Høringssvaret inneholdt opplysninger om en ekstraordinær bevilgning i 2015 til brannforebyggende tiltak og vedlikehold av kulturbygg. Det er tatt inn som fakta i pkt. 4.10 og bidro til en mindre nyansering i vurderingene i pkt. 4.11.

2 Eiendomsforvaltning i Larvik

2.1 Organisasjon

På øverste administrative nivå er kommunen organisert med rådmann, ass. rådmann og fire kommunalsjefer. De leder hver sitt kommunalområde:

- Kultur og oppvekst,
- Helse og omsorg,
- Areal og teknikk og
- Eiendom.

Eiendom har ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold av eksisterende kommunale formålsbygg og de utleieboliger som kommunen disponerer selv⁷, og planlegging og prosjektering av nye bygg og boliger. Det er om lag 125 ansatte (jf. årsrapport 2015), og de er organisert i en stab og tre virksomheter:

- Utvikling og forvaltning,
- Renhold og
- Prosjekt, drift og vedlikehold.

Eiendom gjorde en omorganisering i juni 2016. Virksomhetene *Bygg og prosjekter* og *Drift og vedlikehold* ble slått sammen til *Prosjekt, drift og vedlikehold*. De tidligere virksomhetslederne ble trukket inn i stab, og den nye virksomheten har fått ny leder.

I denne rapporten retter vi oppmerksomheten mot årene 2014-2016, og vil i hovedsak benytte den tidligere navn og virksomhetsinndeling. Pkt. 4.4 og 4.5 handler om organiseringen av renholds- og driftsoppgavene. Der omtaler vi den nye organiseringen. For øvrig legger vi til grunn at våre undersøkelser og vurderinger i stor grad vil være nyttige også etter omorganiseringen i juni 2016.

I 2015 var totale driftskostnader ca. 111 mill. kr, av dette utgjorde lønn ca. 53 mill. kr.

⁷ Det omfatter boliger kommunen eier selv og boliger som eies av Larvik kommunal boligstiftelse.

2.2 Bygg

Vi har mottatt flere dokumenter fra Larvik kommune om status for eide, innleide og utleide formålsbygg. I et dokument som kalles samlet arealoversikt desember 2015 står det:

- **Eide formålsbygg: 214 822 m²**
Omfatter skoler, barnehager, helse- og omsorgsinstitusjoner, idrettsanlegg, kulturbygg, administrasjonsbygg m.m.
- **Innleide formålsbygg: 20 813 m²**
Nesten 2/3 av innleide lokaler brukes til kontor. I tillegg leies det inn lokaler til bibliotek, voksenopplæring, kulturskole og en barnehage.
- **Utleide formålsbygg: 11 553 m²**
Flere av disse byggene var tidligere rådhus/herredshus, skoler og kulturbygg. Leietakerne er statlige aktører, private aktører, en frivillighetssentral, kommunens kirkelige fellesråd, og lokale lag og foreninger.
- **Tomme formålsbygg: 10 366 m².**
Dette gjelder de gamle lokalene til Torstrand og Mesterfjellet skole, underetasjen i et tidligere rådhus og loftsetasjen i en tidligere skole.

Per september 2016 eide Larvik 330 utleieboliger. Videre har kommunen leid inn totalt 28 boliger som deretter blir leid ut. Larvik kommunale boligstiftelse har 403 boliger som kommunen leier for framleie.

Eiendom har ansvar for drift og vedlikehold utvendig og innvendig av alle eide formålsbygg og innvendig på innleide formålsbygg. Eiendom har også ansvar for vedlikehold av kommunale boliger og leverer vedlikeholdstjenester til Larvik kommunale boligstiftelse.

3 Politiske mål og system for styring

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

3.1 Politisk vedtatte mål og strategier

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

3.1.1 Fakta – politisk vedtatte mål og strategier

Kommunestyret i Larvik har vedtatt et strategidokument for kommunens eiendomsforvaltning for perioden 2014-2017, jf. møte 18.06.14 sak 071/14.

Bakgrunnen for saken var kommunestyresak 005/14, der det ble vedtatt å legge ned Larvik kommunale eiendom KF, og overføre eiendomsforvaltningen til kommunen. I samme vedtak ble rådmannen bedt om legge fram status for eiendomsforvaltningen, og eiendomsforetakets strategidokument for ny vurdering.

Strategidokumentet som ble lagt fram, er inndelt etter foretakets organisatoriske enheter: 1. Administrasjon, 2. Bygg og utvikling, 3. Renhold og 4. Drift og vedlikehold. Omtalen av hver enhet inneholder: Beskrivelse av tjenesten, utfordringer, mål og ønsket effekt, innsatsområder og økonomi. Vi nevner noen områder med særlig tilknytning til drift og vedlikehold:

1. Administrasjon
 - a. **Utfordringer:** Skaffe ressurser til kompetanseheving
 - b. **Mål og ønsket effekt:** Få en kompetanseoversikt og utarbeide en kompetanseplan.

2. Renhold
 - a. **Utfordringer:** Eldre bygningsmasse og stort vedlikeholdsetterslep gjør det utfordrende å ha et effektiv renhold.
 - b. **Mål og ønsket effekt:** Effektivisere driften, redusere fravær, utvide til to ambulerende team.

3. Drift og vedlikehold
 - a. **Utfordringer:** Stort vedlikeholdsetterslep gjør at mesteparten av

ressursene går til strakstiltak for å holde byggene åpne. Utfordrende å finne midler til planlagt vedlikehold.

- b. **Mål og ønsket effekt:** Utføre verdibevarende vedlikehold, ivareta helse, miljø og sikkerhet i kommunale bygg, gjennomføre energisparende tiltak.

4. Bygg og utvikling

- a. **Utfordringer:** Rekruttere flere ingeniører p.g.a. økende oppdragsmengde.
- b. **Mål og ønsket effekt:** Bidra til kostnadseffektive, arealeffektive og miljøvennlige bygg. Redusere drifts- og vedlikeholdskostnader, og bedre forvaltning og drift av kommunale bygninger.

I strategien står det at Eiendom skal være en profesjonell eiendomsutvikler. Det framgår ikke etter hvilke kriterier en skal drive eiendomsutviklingen, eller hvilke mål en har for eiendomsmassen opp mot framtidige behov.

Saken var til politisk behandling i Nærings-, miljø- og teknikkomiteen, formannskapet og kommunestyret, og ble enstemmig vedtatt i hver instans.

I årsrapport for 2015 står det at Eiendom har arbeidet med en utviklingsplan for kommunens eiendomsbehov gjennom hele året. I 1. kvartalsrapport for 2016 står det at den skal ferdigstilles høsten 2016. Vi får opplyst at utviklingsplanen vil bli lagt fram for politisk behandling.

Øvrige sentrale kommunestyrevedtak om eiendomsforvaltning

Kommunestyret har fattet vedtak som gir styringssignaler på enkelte områder innenfor eiendomsforvaltningen. Her er noen eksempler fra den undersøkte perioden:

Sak 005/14 Evaluering av Larvik kommunale eiendom, møte 12.02.14

Kommunestyret ba administrasjonen gjennomføre en evaluering av organiseringen av Larvik Kommunale Eiendom KF, jf. KST 170/13. Evalueringen ble utført av en ekstern aktør, og konkluderte blant annet med at det var uklar rolleforståelse mellom sentrale aktører i kommunen og foretaket, og at styringsprosessene ikke var tilstrekkelig gode.

Det sentrale vedtaket i saken er at foretaket avvikles, og at styring og organisering av eiendomsforvaltningen overføres til kommunen. Videre står det blant annet:

- Det opprettes en stilling som kommunalsjef for eiendomsforvaltningen. Vedkommende skal rapportere politisk til formannskapet.

- Rådmannens årlige forslag til strategidokument skal ha et tydelig fokus på eiendomsforvaltningen, og inneholde forslag til mål og strategier.
- Tertialrapporteringen til kommunestyret skal omhandle status for eiendomsforvaltningen.

080/15 Etterbruk av Frostvedt skole, møte 17.06.15

Det vises til verbalforslag nr. 18 i kommunestyrets behandling av strategidokument 2015-2018, hvor det blant annet står at etterbruk av Frostvedt barneskole skal avklares før kommunestyret i juni 2015. I saksframlegget står det at skolen skal legges ned når nye Torstrand skole tas i bruk i januar 2017. I vedtaket heter det at skolens søndre fløy skal benyttes av Frøy skole, mens resterende bygningsmasse rives og arealet tillegges det eksisterende uteområdet. Arealet rundt Forstvedt barnepark søkes omregulert og solgt som boligeiendom. Resten av eiendommen opprettholdes som i dag.

Sak 105/15 Barnehage – barnehagebruksplan 2015- 2019, møte 16.09.15

Dette er en rullering av barnehagebruksplan 2012-2016, og rammen for rulleringen er at kommunen har flere barnehageplasser enn det er etterspørsel etter. Rådmannen foreslår blant annet å bygge ut en barnehage og legge ned tre andre, og samlokalisere flere barnehager. Kommunestyret vedtar det første punktet, men ønsker ikke de foreslåtte samlokaliseringene.

Sak 135/15 Salg av kommunale eiendommer, møte 21.10.15

I saksframlegget vises det til strategidokument 2015 – 2018 og tidligere strategidokumenter om behovet for å selge uutnyttet eiendom. Det gis en kort presentasjon av åtte konkrete eiendommer, og administrasjonen ber om anledning til å selge dem etter en behovsvurdering. I vedtaket står det at rådmannen gis fullmakt til å selge seks av disse eiendommene. De to øvrige skal vurderes særskilt for samfunnsnyttige formål.

Vi har fått opplyst at per juni 16 er to eiendommer solgt, mens to andre antakelig ikke vil bli solgt siden disse tomtene egner seg til utbygging av kommunale utleieboliger.

Melding 16/15 – Melding angående KST-076/13 pkt. 4

Kommunestyresak 076/13 handler om framtidig skolestruktur. Dette er en rullering av gjeldende skolebruksplan, og rådmannen foreslår i all hovedsak flere samlokaliseringer og raskere gjennomføring av dette enn det kommunestyret vedtar.

Meldingen handler om oppfølging av pkt. 4 i ovennevnte kommunestyrevedtak om samlokalisering av Stavern skole og Brunla ungdomsskole i 2017. Rådmannen anbefaler å utsette dette vedtaket og knytte det til ny rullering av skolebruksplanen i

2016. Det skyldes at elevtallgrunnlaget er usikkert, og at bygningene på Brunla ungdomsskole må rehabiliteres før en eventuell sammenslåing.

Sak 205/15 Fullmakt til salg av kommunale eiendommer, møte 09.12.15

I saksframlegget vises det til sak 135/15 og punktet om de to eiendommene som skal vurderes særskilt for samfunnsnyttige formål: en lekeparks på Stein gård og en gammel brannstasjon i Stavern. Etter en slik vurdering, opprettholder administrasjonen forslaget om å selge begge eiendommene, alternativt å selge lekeparksen og leie ut brannstasjonen. Kommunestyret vedtar den sistnevnte løsningen.

Sak 212/15 Nye omsorgsboliger i Dronningensgate 15A/17, møte 09.12.15

I saksframlegget vises det til flere planer og retningslinjer som kommunestyret har vedtatt om behovet for bygge boliger til innbyggere med særskilt behov. Samlet areal på disse boligene utgjør om lag 700 m². Husleie fra beboerne skal dekke investeringskostnadene. De driftsmessige konsekvensene er innarbeidet i rådmannens forslag til strategidokument 2016-2019 med en konkret økning per år på tjenesteområdet Helse og omsorgs budsjett. Vi får opplyst at denne økningen i driftsmidler blant annet omfatter utgifter til driften og vedlikeholdet av bygget.⁸ Kommunestyret vedtar rådmannens anbefaling.

Sak 108/16 Rødbøl skole (skoledelen) – orientering om arbeidet med et mulig salg, møte 11.05.16

I saksframlegget vises det til sak 135/15 der dette var en av eiendommene som ble vedtatt solgt. Administrasjonen redegjør for de salgs- og utleieprosesser som har vært gjennomført, herunder flere forhold som har vanskeligjort prosessen og som ført til at eiendommen verken er solgt eller leid ut. Kommunestyret vedtar å selge skoledelen av eiendommen til den eneste tilbyderer for 4 mill. kr. Kommunen skal ha forkjøpsrett. En privat eiendomsmegler og en takstmann har vurdert eiendommens verdi, og kom til henholdsvis 7 og 10 mill. kr.

Sak 139/16 Omstilling 2016 – forslag til tiltak, møte 15.06.16

I saksframlegget vises det til strategidokument 2016-2019 og to saker behandlet av formannskapet våren 2016 om iverksetting av en omstillingsprosess kalt Omstilling 2016. Etter samarbeid med formannskapet, arbeidstakerorganisasjonene og administrasjonen foreslår rådmannen å redusere budsjettet for hele kommunen i 2016

⁸ Kommunalområdet Helse og omsorg kan enten benytte eget personell til renhold, drift/ettersyn og vedlikehold, eller inngå avtale med Eiendom om å utføre disse oppgavene. Dersom det skal utføres vedlikehold som dekkes over investeringsbudsjettet, har Eiendom ansvar for å planlegge, ev. prosjektere og sørge for å få utført dette arbeidet.

med 11,1 mill. kr og 20 mill. kr i 2017 og videre framover. Av disse skal 6 mill. kr benyttes til å innfri vedtatte innsparinger og 5,1 mill. kr avsettes til disposisjonsfond. Eiendom skal ta sin del av innsparingene med 1, 73 mill. kr i 2016 og 1,85 mill. kr i 2017. Det varsles at det sannsynligvis vil være behov for tilsvarende omstillingsprosesser i tiden framover.

Kommunestyret vedtar nesten alle de foreslåtte innstramningstiltakene. Det innebærer at midlene som skal overføres til disposisjonsfond blir 3,65 mill. kr i 2016.

Larvik kommune har flere planer som direkte og indirekte berører Eiendom når det gjelder drift og vedlikehold. Det gjelder blant annet Klima- og energiplan 2013-2017, Boligplan 2015-2020 og Handlingsplan for framtidens helse- og omsorgstjenester.

3.1.2 Revisors vurdering – politisk vedtatte mål og strategier

God kommunikasjon mellom kommunestyret som folkevalgt eier og forvalter er noe som gjerne kjennetegner kommuner med god eiendomsforvaltning. Det er anbefalt at kommunen vedtar politiske mål og strategier som bør omfatte formålet med å eie eiendom, framgangsmåter for å skaffe, forvalte, utvikle og avhende eiendom, samt mål og rammevilkår for forvaltningsnivået. Disse målene og strategiene bør legges til grunn for forvaltningen av eiendommene.⁹

Kommunestyret i Larvik har vedtatt et strategidokument for eiendomsforvaltningen for perioden 2014-2017, slik NOU 2004:22 anbefaler¹⁰. Vi ser at vedlikeholdsetterslep og eldre bygningsmasse anses som de sentrale utfordringene, og at innsatsområder og ønsket effekt er å effektivisere driften, utvikle et verdibevarende vedlikehold, og gjennomføre energisparende tiltak.

Vi ser videre at politisk nivå ønsker å trekke eiendomsforvaltningen inn i det politiske beslutningsnivået, jf. sak 005/14 der det står at rådmannens forslag til strategidokument skal ha et tydelig fokus på eiendomsforvaltningen. Dette er også i tråd med NOUens anbefalinger.

Strategidokumentet, slik den ligger i sak 071/14, mangler en helhetlig analyse av den nåværende eiendomsmassen, slik NOUen anbefaler. Det står at Eiendom skal være en profesjonell eiendomsutvikler, men det framgår ikke etter hvilke kriterier en skal drive eiendomsutviklingen eller hvilke mål en har for eiendomsmassen opp mot framtidige

⁹ Se vedlegg 2 revisjonskriterier

¹⁰ For en nærmere orientering om NOUens anbefalinger, se vedlegg 2 revisjonskriterier.

behov, slik NOUen anbefaler. Per august 2016 er det ikke klarlagt om utviklingsplanen vil være et slikt dokument.

Samlet sett mener vi at Larvik kommune har mål og strategier for eiendomsforvaltningen som delvis er i tråd med anbefalingene i NOU 2004:22.

3.2 System for planlegging og styring

Mål for eiendomsforvaltningen bør være grunnlaget for kommunens planlegging av tiltak og prioritering av ressurser på området.

3.2.1 Fakta – system for planlegging og styring

For å få en oversikt over styringslinjer og planleggingsarbeid for eiendomsforvaltningen, skal vi se nærmere på årsbudsjett og økonomiplan, kalt strategidokument i Larvik, og ulike plandokumenter som utarbeides av Eiendom.

Budsjett

Larvik kommune praktiserer netto rammebudsjettering på virksomhetsnivå. Administrasjonens oppgaver i denne prosessen er å utarbeide ulike dokumenter i forkant, underveis og i etterkant – dels som grunnlagsdokumenter for politiske beslutninger og dels som oppfølging av politiske vedtak. Eiendom starter sitt budsjettarbeid med en 1-2 dagers samling for ledergruppen tidlig på høsten. Deretter jobbes det kontinuerlig fram til intern frist for ferdigstillelse.

Strategidokument 2015 – 2018

Netto driftsramme for tjenesteområde Eiendom var 21,3 mill. kr i 2015. Etter planen reduseres det til 19,9 mill. kr i 2016 og årene framover.

Omtalen av Eiendom starter med utfordringer, mål for hovedtjenesten og effektmål for hovedtjenesten. Deretter presenteres netto driftsramme og investeringsramme. Avslutningsvis kommer innsatsområder som Stab-støtte og de fire virksomhetene skal rapportere på.

Det vises ikke til eiendomsforvaltningens strategidokument 2014-2017, jf. omtale av kommunestyresak 005/14 i pkt. 3.1.1. Men vi gjenkjenner i stor grad de samme utfordringene, målene og de ønskede effektene.

Det framheves at kommunen har et betydelig vedlikeholdsetterslep. I 2015 vil det særlig være fokus på styringsverktøy og rutiner, etterslep på vedlikehold og en aktiv forvaltning og utvikling av eksisterende og potensiell eiendomsmasse. Effektmålene omfatter blant annet:

- Arealeffektive og miljøvennlige bygg som gir reduserte drifts- og vedlikeholdsutgifter
- Bedre forvaltning og drift av kommunens bygg og prosjekter.
- Klare ansvarsområder og ivaretagelse av eksisterende kompetanse.
- Bedre kontroll på tjenesteleveransen som gir reduserte kostnader og økt kundetilfredshet.
- Ingen skader, helseplager eller stengte bygg grunnet bygningsmessige forhold.

Eksempler på innsatsområder:

- Renhold: Øke kostnadseffektiviteten – full utnyttelse av særavtaler¹¹.
- Drift og vedlikehold: Innføre sikkerhetsforvaltning i kommunale bygg.
- Utvikling og forvaltning: Etablere gode rutiner for planlegging av kommunens framtidige behov for eiendom.¹²

Brutto investeringsramme for Eiendom var 404 mill. kr. i 2015. Etter planen skal den reduseres til 326 mill. kr i 2016, å gå ytterligere ned i årene framover. Midlene fordeles i all hovedsak til konkrete enkelttiltak: bygge ny skole, bygge tilbygg til en skole, kjøpe inventar/utsyr i en barnehage, bygge nye omsorgsboliger, kjøpe kommunale utleieboliger m.m. I tillegg er det to rammebevilgninger hvor bruken ikke spesifiseres. Det settes av 20 mill. kr til et rehabiliteringsprogram for formålsbygg, og 10 mill. kr til oppgradering av skoler. Etter planen skal det settes av midler til disse formålene hvert år i strategiperioden.

Strategidokument 2016 – 2019

Netto driftsramme for Eiendom er 22,7 mill. kr for 2016. Etter planen økes det til 23,1 mill. kr i 2017 og videre. Økningen går i all hovedsak til virksomhetsområde Utvikling og forvaltning.

¹¹ Det er inngått en særavtale med fagforeningene om daglig renhold. Der står det at renholderne skal rengjøre 200 m2 per time i en barnehage, 225 m2 per time i en skole, og i 250 m2 per time i et administrasjonsbygg.

¹² Hver virksomhet har tre innsatsområder de skal rapportere på. Vi har tatt med ett innsatsområde fra tre av virksomhetene.

Hovedutfordringene knyttes til etterslep på vedlikehold, behov for effektivisering og behov for løpende tilpasning av bygningsmassen til nye og endrede behov. Det er satt opp ni effektmål for strategiperioden:

- Ingen kommunale bygg skal bruke fossilt brensel som primær energikilde etter 2016.
- I 2014 ble det brukt 53 kr per m². Mål: redusere bygningsmassen og øke vedlikeholdet per m².
- I 2014 var vedlikeholdsetterslepet på ca. 225 mill. kr. Mål: å benytte bevilgede investeringsmidler slik at vedlikeholdsetterslepet bremses.
- I 2015 vil formålsbygg utgjøre ca. 166 000 m². Mål: øke arealeffektiviteten.
- I 2015 utgjorde uutnyttede arealer 18 000 m². Mål: redusere det.
- I 2015 vil kommunen disponere bygg på ca. 105 steder. Mål: redusere dette antallet.
- Renholdskostnadene var 182 kr per m² i 2014. Mål: redusere det.
- Renhold skal redusere sykefraværet.
- Energiforbruket skal reduseres i kommende investeringsprosjekter og eksisterende formålsbygg.

Brutto investeringsramme for Eiendom er 276 mill. kr. i 2016. Det framgår at den skal reduseres i årene framover. På samme måte som året før, står det hvilke konkrete tiltak som skal gjennomføres, og at 10 mill. kr settes av til oppgradering av skoler og 20 mill. kr til reduksjon av vedlikeholdsetterslep. Bruken av disse 30 mill. kr blir ikke nærmere spesifisert.

Planarbeid i Eiendom

Fordeling av budsjettammen

Når kommunestyret vedtar strategidokumentet i desember, får virksomhetene i Eiendom hver sin driftsramme (netto driftsutgifter). Investeringsrammen fordeles til Bygg og prosjekter, Drift og vedlikehold og Utvikling og forvaltning. Virksomhetslederne har disposisjonsfullmakt over de ansvarsnumrene som gjelder deres oppgave- og ansvarsområde.

Virksomhetsplaner

I januar utarbeider Bygg og prosjekter, Renhold, Drift og vedlikehold og Utvikling og

hver sine virksomhetsplaner.¹³ Alle virksomheter i Larvik kommune skal utarbeide slike planer og bruke en felles mal.

Vi har mottatt virksomhetsplaner for Renhold, Drift og vedlikehold og Utvikling og forvaltning for årene 2015 og 2016. Vi har sett nærmere på planene for 2016.

På første side står det at virksomhetsplanen er et vedlegg til lederavtalen mellom rådmannen og kommunalsjefen, og mellom kommunalsjefen og virksomhetslederen. Gjennom godkjenning av planen sikrer rådmannen/ kommunalsjefen at vedtatte mål og tiltak blir gjennomført. Virksomhetsplanen har flere obligatoriske punkter:

1. *Vise hvilke mål, planer og enkeltsaker fra vedtatt strategidokument som er tildelt hvert kommunalområde og hvert virksomhetsområde*

De tre virksomhetene fyller inn dette punktet noe forskjellig:

- i. **Renhold** lister i hovedsak opp målene som står nevnt i strategidokumentets Del 5 Tjenesteområde Eiendom,
- ii. **Drift og vedlikehold** viser til hvilke mål og oppfølging de har ansvar for i en konkret plan (Klima- og energiplanen), mens
- iii. **Utvikling og forvaltning** gjør begge deler.

2. *Sette seg mål og utforme tiltak på områder som er felles for alle virksomheter i kommunen*

Dette punktet er todelt:

- a. *Organisasjonsutvikling, herunder arbeidsmiljø, lederskap, kvalitet og effektivitet, kompetanse m.m.*

Alle tre virksomhetsplanene lister opp kommunens felles mål og ønsket effekt. Ingen av dem har satt opp konkrete tiltak for sitt virksomhetsområde.

- b. *Obligatoriske fokusområder: mål og tiltak for miljø, arbeidsmiljø, brukermedvirkning og risikovurderinger*

De tre virksomhetene fyller inn dette punktet noe forskjellig:

- i. **Renhold** har tatt med mål og tiltak som gjelder for hele Eiendom.
- ii. **Drift og vedlikehold** har tatt med mål og tiltak som gjelder hele Eiendom og eget virksomhetsområde.

¹³ Kommunalsjefen opplyser at det ikke utarbeides egen virksomhetsplan for Eiendom eller Stab-støtte, men virksomhetsplanene for Bygg og prosjekter, Renhold, Drift og vedlikehold og Utvikling og forvaltning er å anse som den samlede virksomhetsplanen for Eiendom.

iii. **Utvikling og forvaltning** har tatt med mål og tiltak som gjelder eget virksomhetsområde.

3. *Utarbeide kompetanseplan for hvert virksomhetsområde*

Alle de tre virksomhetene har utarbeidet kompetanseplaner med tema, hvem som deltar, hvordan gjennomføre, frist og ansvarlig person.

4. *Vise mål og tiltak som gjelder den enkelte virksomhet.* Det er utarbeidet slike mål og tiltak for hver virksomhet

De har noe ulik utforming:

- a. **Renhold** har tatt inn de målene som står nevnt i strategidokumentet og som gjelder dem og utformet tiltak. I tillegg har Renhold utformet egne mål, tiltak, pekt ut ansvarlig person/yrkesgruppe og satt opp tidsfrister. Eksempler: utarbeide tjenesteytingsavtaler med brukerne, være delaktig i nybygg og større rehabiliteringsprosjekter, ha fokus på miljøvennlige produkter, ha oversikt over maskinpark m.m.
- b. **Drift og vedlikehold** har satt opp egne mål, tiltak, ansvarlig person/yrkesgruppe og tidsfrister. Eksempler: oppdatere oversikt over vedlikeholdsetterslep, innføre digital brannbok, arbeide videre med det elektroniske FDV-programmet Plania, ha radonmålinger i alle boliger, iverksette det nylig vedtatte kvalitetssikringssystemet TQM som gjelder for hele kommunen. Drift og vedlikehold har i all hovedsak tatt med de mål og innsatsområder som står nevnt i strategidokumentet.
- c. **Utvikling og forvaltning** har satt opp egne mål, tiltak, pekt ut ansvarlig person og satt opp tidsfrister. Eksempler: etablere maler for alle typer leieforhold, etablere rutiner for kjøp av kommunale utleieboliger, utarbeide prosedyrer og instruksjoner i tråd med kravene i TQM, og utarbeide en utviklingsplan for framtidig behov for eiendommer/bygninger. Utvikling og forvaltning har ikke tatt med de mål og innsatsområder som står nevnt i strategidokumentet.

Eiendom opplyser at virksomhetsplanene ikke blir oppdatert gjennom året. Grad av måloppnåelse blir vurdert jevnlig og framkommer i tertial- og årsrapporteringene.

Budsjettrammen og virksomhetsplanen for hver virksomhet er to forskjellige dokumenter, og koples ikke sammen.

Tilstandsvurderinger

Vi har fått opplyst at det ble gjort tre tilstandskartlegginger i løpet av de siste fem

årene. I 2010/2011 ble det gjort visuelle observasjoner og enkle målinger, og alle bygningsdeler ble vurdert opp mot kvalitetsnivå 1 i Norsk standard 3424¹⁴. Administrasjonen opplyser at det ble gjort en nøktern vurdering av vedlikeholdsetterslepet. Det ble ikke vurdert opp mot kravene i byggt teknisk forskrift (TEK 10), som blant annet stiller krav til visuell kvalitet, universell utforming og sikringstiltak mot naturpåkjenninger, i konstruksjonen og mot brann. Videre stilles det krav til miljø, helse og energi.

I 2014 ble tilstandsvurderingen oppdatert etter en overfladisk befarings. Videre ble tidligere registrerte vedlikeholdsbehov tatt med. Samme år la Eiendom fram en samlet tilstandsvurdering av formålsbyggene for kommunestyret, jf. sak 071/14. Bakgrunnen var en konkret bestilling fra kommunestyret, jf. sak 005/14.

Det er gjort en litt enklere tilstandsvurdering i 2016. Bygningsansvarlig¹⁵, byggdrifter/vaktmester¹⁶ og lederen for tjenesten i bygget har gjort en visuell befarings av «sitt» bygg. Funn fra denne befaringsen danner grunnlaget for å vurdere status på vedlikeholdsetterslepet. Heller ikke denne gang er bygningsstandarden vurdert opp mot kravene i teknisk forskrift (TEK 10).

Den oppdaterte tilstandsrapporten skal være ferdig i midt av september, og legges ved forslag til Strategidokument 2017-2020. Administrasjonen vil bruke rapporten til å prioritere vedlikeholdstiltak som kan utvikle seg til skader som påvirker helse, miljø og sikkerhet og til tiltak som reduserer verdiforringelse. Tilstandsrapporten vil også gi mulighet til å sammenlikne med forrige tilstandsvurdering, og ligger til grunn for et mer langsiktig vedlikehold.

¹⁴ Norsk standard eller NS 3424 utgis av Norsk standard som er en privat medlemsorganisasjon som utarbeider standard prosedyrer på en rekke områder. NS 2434:2012 handler om hvordan en kan gjennomføre tilstandsanalyse på byggverk. Slike analyser kan utføres med ulik grundighet. Nivå 1 er den enkleste, og her skal det fastsettes tilstandsgrad i tillegg til at det skal vurderes årsaker, konsekvensgrad og tiltak. For tilstandsanalyse på nivå 2 og 3 skal det i tillegg gjøres en vurdering av risiko.

¹⁵ Bygningsansvarlig er en mellomleder i Drift og vedlikehold. De har ansvar for hver sin bygningsportefølje. Dette er administrativt personell som følger opp sine bygg. De har kontakt med byggdrifterne og brukerne. De kjøper inn vedlikeholdstjenester og disponerer egne håndverkere.

¹⁶ Byggdrifterne har ansvar for driften av hver sitt bygg/hver sin bygningsportefølje. Stillingen kan sammenliknes med stillingen som vaktmester. Stillingsbenevnelsen byggdrifter brukes om dem som jobber i sykehjems- og helsebyggene, mens vaktmester brukes om dem som jobber i barnehager og skoler. Vi har fått opplyst at enkelte skoler bruker tittelen vedlikeholdstekniker. Vi velger likevel å bruke vaktmester som en samlebetegnelse på dem som ikke er en del av Eiendom.

FDV-systemer

Eiendom har to elektroniske programmer for kartlegging og planlegging av forvaltning, drift og vedlikehold av en eiendomsmasse.

Eiendom kjøpte FDV-systemet Plania 2013, og har blant annet lagt inn detaljerte tegninger av alle formålsbygg. Planene framover er å legge inn opplysninger om byggt teknisk tilstand og utførte vedlikeholdsoppgaver per bygg. De fleste boligene til Larvik kommunale boligstiftelse er lagt inn, mens få av de kommunalt eide boligene er lagt inn i Plania.

Byggdrifterne i sykehjem har tatt i bruk Plania. Systemet brukes blant annet til å holde oversikt over serviceintervaller og årskontroller. Videre kan både brukerne og byggdrifterne sende beskjed om drifts- og vedlikeholdsbehov via Plania. Meldingen går til bygningsansvarlige som skal vurdere hvor alvorlig/hvor mye det haster før de beslutter hva som skal gjøres. Feil og mangler ved brann og elektrisk meldes særskilt. Dersom noe må gjøres, kan bygningsansvarlige sende en direkte ordre til leverandører som kommunen har avtaler med.

Vi får opplyst at neste versjon av Plania kommer høsten 2016. Da kan driftshåndboka¹⁷ legges inn som en app på mobilen til byggdrifterne. Når da byggdrifterne/vaktmesterne har gjort sine rutinemessige ettersyns- og driftsoppgaver, skal de signere i appen på at jobben er gjort.

Eiendom opplyser at de ønsker å bruke dette jobbordresystemet på alle formålsbyggene i kommunen. I 2016 er det inngått avtale om å gjennomføre en pilot blant byggdriftere/vaktmestere på fire skoler. Hensikten er å avdekke feil og mangler i Plania og utfordringer i opplæring og bruk, før systemet rulles ut i full skala. Tidligere leder for drift og vedlikehold sier:

Erfaringsmessig må de som skal bruke slike systemer oppfatte dem som nyttig, ellers blir det bare delvis tatt i bruk. Erfaringen fra utrullingene blant byggdrifterne i sykehjemmene, var å bruke tid på å motivere folk til å ta systemet i bruk.

Renhold bruker ordresystemet i Plania i sitt arbeid med kommunale boliger. Planen framover er å bruke de digitale byggt tegningene til å planlegge gjennomføring av og kontroll med renholdet i formålsbyggene også.

¹⁷ Driftshåndboka inneholder rutiner og prosedyrer for ettersyn og drift av formålsbygg, og som ligger ute på det enkelte bygg.

I tillegg til Plania, kjøpte Larvik kommune et elektronisk FDV-program i 2015 kalt IK Bygg. Forskjellen mellom dem er at IK Bygg gir en rask og overordnet oversikt over tilstanden på byggene, mens Plania er mer omfattende og detaljert.

Eiendom opplyser at opplysninger om byggteknisk tilstand, renholds- og driftsrutiner og vedlikeholdshistorikk må legges inn i begge systemer, siden disse to systemene ikke «snakker sammen».

Utviklingsplan

Eiendom arbeider med en utviklingsplan for kommunens eiendomsbehov, jf. omtale i pkt. 3.1.1.

Vedlikeholdsplaner

En vedlikeholdsplan bygger vanligvis på opplysninger om mål for eiendomsforvaltningen, tilstandsvurdering av bygningsmassen og tildelt økonomisk ramme, og inneholder konkrete tiltak gjerne i en prioritert rekkefølge som skal gjennomføres innenfor en angitt tidsramme.

Eiendom opplyser at det ikke lages en plan for bruk av tildelte driftsmidler til vedlikehold, siden disse midlene i all hovedsak må settes av til løpende vedlikehold, se pkt. 1.4 for forskjellen mellom løpende og planlagt vedlikehold. Virksomhetsleder for Drift og vedlikehold fram til juni 2016 sier:

Selv om vi har tilstandsvurderinger, lager vi ikke detaljerte planer for hva vi skal gjøre framover siden den økonomiske situasjonen er svært anstrengt. Vi må prioritere strengt, og setter lovkravene først: brannsikring, det elektriske og inneklima osv.

Eiendom lager vedlikeholdsplaner for henholdsvis 10 mill. kr til oppgradering av skoler og 20 mill. kr til rehabiliteringsprogrammet for formålsbygg som tildeles over investeringsbudsjettet. Planene tar utgangspunkt i tildelt ramme, og velger vedlikeholdstiltak etter tilstandsvurderingene og innspill fra brukerne og bygningsansvarlige. Siden dette er vedlikeholdstiltak som dekkes over investeringsbudsjettet, opplyser Eiendom at tiltakene må ha en utforming som er i tråd med kravene i regnskapsforskriften. Som nevnt i pkt. 1.4 skiller den tydelig mellom hvilke tiltak som må tas over driftsbudsjettet og hvilke som kan tas over investeringsbudsjettet. Virksomhetsleder for Drift og vedlikehold fram til juni 2016 sier:

Ideelt sett burde vi fått 10 mill. kr ekstra til drift i overskuelig framtid. I praksis blir det slik at forfallet må komme så langt at vi kan gjøre en større

rehabilitering/oppgradering å ta kostnaden på investering. Dette er en dyr og dårlig løsning.

Renholdsplaner og driftsplaner

Hvert år inngås det tjenesteytingsavtaler mellom Eiendom og brukerne av formålsbyggene – en for renhold og en for drift. Avtalene har noe ulik utforming og dekker ulike bygg/områder.¹⁸ Renholdsavtalene sier hvordan behov for vedlikehold skal vurderes, og lister opp hvilke konkrete oppgaver som skal gjøres etter hvilke intervaller – daglig, ukentlig, månedlig osv. Driftsavtalene klargjør hvor mange timer driftsstøtte det settes av til hvert formålsbygg, og viser til andre dokumenter som klargjør hvilke konkrete oppgaver Eiendom skal levere. Brukerne betaler for disse renholds- og driftstjenestene.

Kvalitetssikringssystemer

For å sikre at rutiner og systemer blir fulgt, har Larvik kommune i lengre tid hatt kvalitetssikringssystemer. De senere årene har kommunen byttet fra et system kalt Kvalitetshåndboka til TQM (Total Quality Management).

Innføringen av TQM i gikk fra prosjekt til ordinær drift i juni 2016. Alle rutiner og prosedyrer skal legges inn. Eiendom har valgt å bygge opp sin del av systemet etter livssyklusen på bygg:

1. nytt bygg tatt i bruk,
2. bruksendring og ombygging,
3. drift og vedlikehold,
4. klima og energi,
5. sikkerhetsforvaltning,
6. utvikling, og
7. utfasing.

Under hver punkt er det lagt inn rutiner, prosedyrer, planleggingsverktøy og oppgaver osv.

Kommunalsjefen opplyser at Drift og vedlikehold er nesten i mål med å legge inn sine rutiner og prosedyrer i TQM, og høsten 2016 skal de starte opplæring av de ansatte. De andre virksomhetene skal legge inn sine rutiner og prosedyrer høsten 2016.

¹⁸ Renhold inngår tjenesteytingsavtaler med virksomhetsleder i et formålsbygg, f.eks. rektor eller barnehagestyrer. Drift og vedlikehold har inndelt kommunen i tre soner, og har inngått slike avtaler med hver av disse sonene.

Da kommunen brukte Kvalitetshåndboka ble den før nevnte driftshåndboka utviklet. Den inneholder beskrivelser av hvilke ettersyns- og driftsoppgaver som byggdrifterne/vaktmesterne skal gjennomføre på hvert bygg. Eiendom opplyser at denne boka fortsatt er i bruk, og at den etter planen skal legges inn i Plania.

Renhold bruker et system kalt NS-Insta 800 for å fastsette ønsket kvalitet på renholdet. Systemet er den eneste godkjente normen, og inneholder indikatorer for å måle rett kvalitet og angir hvordan og hvor ofte en bør gjennomføre kontroller. Systemet brukes blant annet til å beregne tid til renhold per m², per type rom i type bygg, fordelt på ulike intervaller: daglig, ukentlig, månedlig osv.

Vi får opplyst at det gjennomføres systematisk revisjon av kvaliteten på renholder to ganger per år. Virksomhetsleder for Renhold sier:

Per 31.03.16 hadde vi kontrollert 65-70 bygg etter kravene i Insta 800, og da fant vi tre avvik. Dette er veldig bra. Vi fant mange flere avvik da vi startet med disse kontrollene.

3.2.2 Revisors vurdering – system for planlegging og styring

NOU 2004:22 om kommunal eiendomsforvaltning, peker på at politisk forankrede mål som legges til grunn for en langsiktig og systematisk planlegging av den kommunale eiendomsforvaltningen, gir en rekke gevinster. Først og fremst vil det gi lavere kostnader til drift, vedlikehold og utvikling, fordi en unngår dyre skippertak, det er sjeldnere behov for større rehabiliteringer og byggene lever lenger. Videre gir det mer tilfredse brukere. De vil oppleve at byggene holder en jevn god standard, at drift, vedlikehold og utvikling er forutsigbart, og at byggene gradvis tilpasses endrede behov. Planleggingen bør omfatte hvordan drift, vedlikehold og utvikling av hvert bygg skal være, inkludert prioriteringer og kostnadsoverslag.

Strategidokumentet i Larvik inneholder mål for eiendomsforvaltningen, og tematisk sett gjenfinner vi i all hovedsak disse målene i virksomhetsplanene. Vi vil imidlertid påpeke at målene i strategidokumentene 2015-2018 og 2016-2019 i stor grad er utformet som utviklingsmål: øke arealeffektiviteten, redusere driftskostnadene, redusere vedlikeholdsetterslepet, redusere antall lokasjoner, redusere sykefraværet m.m. Dette er sammensatte mål som vil kreve tydelige strategiske valg som følges opp med økonomiske og organisatoriske tiltak.

Den konkrete oppfølgingen i virksomhetsplanene handler i stor grad om organisatoriske tiltak. Dette gjelder særlig for Renhold og Drift og vedlikehold. Virksomhetsplanen for Utvikling og forvaltning har en noe tydeligere kopling mellom

utviklingsmålene og oppfølgingen. Her brukes de samme overskriftene og de samme målformuleringene som i strategidokumentet, og hver av dem har et oppfølgingspunkt. Det gjenstår å se om den utviklingsplanen som Utvikling og forvaltning arbeider med, vil inneholde mer strategiske grep for noen av de sentrale målsetningene som ligger i strategidokumentet.

Vi leser virksomhetsplanen slik at særlig de to første punktene skal synliggjøre koplingen mellom kommunestyrets vedtak og oppfølgingen i administrasjonen. Når de gjennomgåtte virksomhetsplanene for tre virksomheter i Eiendom har svart opp disse vedtakene dels på ulike måter og dels lar være å sette egne mål og ønskede effekter, framstår oppfølgingen av disse punktene noe svak og fragmentert.

I tillegg til virksomhetsplanene, har Eiendom kartlagt de kommunale eiendommene og tilstanden på dem. Basert på denne kartleggingen utarbeides det årlige vedlikeholdsplaner som dekkes over investeringsbudsjettet. Videre inngås det drift- og renholdsavtaler med brukerne av byggene. Disse planene og avtalene omhandler også i stor grad den løpende driften og framstår som de primære styringsdokumentene, særlig for Renhold og Drift og vedlikehold.

Eiendom planlegger ikke for bruken av de tildelte driftsmidlene som går til vedlikeholdstiltak, men setter det av til løpende vedlikehold. De synes å ta utgangspunkt i tildelt økonomisk ramme, og velger vedlikeholdstiltak som kan hindre at bygg stenges eller at følgeskadene blir for store. Eiendom har gitt en plausibel forklaring på hvorfor de gjør det slik, men et vedlikehold som baserer seg på å reparere feil og skader etter at de har oppstått, er ikke i tråd med NOUens anbefalinger om et planmessig og forbyggende vedlikehold.

Etter vår vurdering har Larvik plandokumenter som i stor grad kopler sammen mål, tilstand, tiltak og økonomisk ramme, slik NOUen anbefaler. Vi vil imidlertid nevne at enkelte målsetninger er bedre fulgt opp enn andre, og at planleggingen av vedlikeholdet framstår som noe mangelfullt. Videre er det ikke i tråd med NOUen å la økonomisk ramme styre hvor mye vedlikehold som blir gjort. NOUen legger vekt på at økonomisk ramme bør fastsettes på grunnlag av de tiltakene som anses nødvendig for et tilstrekkelig vedlikehold.

3.3 System for rapportering

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

3.3.1 Fakta – system for rapportering

Rapportering til politisk nivå

Tilstandsrapportering

Da kommunestyret vedtok å legge ned Larvik kommunale eiendom KF, jf. sak 005/14, ble administrasjonen, som før nevnt, bedt om å legge fram strategidokumentet for Larvik kommunale eiendom KF til fornyet vurdering, og en status for eiendomsforvaltningen. I pkt. 3.1.1 så vi nærmere på strategien. Her vil vi trekke fram statusrapporteringen.¹⁹

Rapporten starter slik:

Det har over flere år blitt satt av for lite midler til vedlikehold av Larvik kommunes bygningsmasse. Konsekvensen av dette er at vedlikeholdsetterslepet har bygd seg opp.

Eiendom har kommet fram til en tilstandsvurdering av formålsbyggene og en kostnadsramme for vedlikeholdsetterslepet, ved å sammenholde situasjonen i Larvik med blant annet Norsk standard 3424 Tilstandsanalyse på byggverk, Norsk standard 3454 Livssyklus kostnader for byggverk, og FDV-nøkkelen fra Holte²⁰. Samlet etterslep anslås til 225 mill. kr og denne summen fordeler seg slik på type bygg:

- 107 mill. kr til skoler,
- 27 mill. kr til sykehjem/institusjoner,
- 25 mill. kr til kulturbygg,
- 19 mill. kr til idrettshaller 19,
- 12 mill. kr til administrasjonsbygg,

¹⁹ Kilde: kommunestyresak 071/14.

²⁰ Holte AS er et privat firma som tilbyr tjenester til bygg-, anlegg- og eiendomsnæringen, blant annet veiledning i forvaltning, drift og vedlikehold av bygg. Holte AS har utviklet en fdv-nøkkel som bygger på standarder utarbeidet av Direktoratet for byggkvalitet. Vi får opplyst at Larvik har brukt denne fdv-nøkkelen i lengere tid. Den tar med utgifter til renhold, drift og vedlikehold, samt administrasjon, forsikringer, og skatter og avgifter. Lønn og sosiale utgifter til personell er også med.

- 10 mill. kr til barnehager, og
- 25 mill. kr til andre bygg. De største enkeltsummene her er 8 mill. kr til Norskskolen, 7 mill. kr til Tjøllingvollen gamle rådhus og 3 mill. kr til Borgerjordet hovedbygning.

Tertialrapporter og årsrapport

Vi ser nærmere på rapporteringene for 2015, siden dette er det ene året med fullt styringshjul i den undersøkte perioden: strategidokument, to tertialrapporter og årsrapport.²¹

Tertialrapporteringene fra Eiendom starter med økonomikommentarer opp mot tildelte drifts- og investeringsbudsjetter. Deretter presenteres grad av måloppnåelse for de innsatsområdene som ble vedtatt i strategidokumentet. Avslutningsvis kommer det forslag til endringer i drifts- og investeringsbudsjettene. Konkrete eksempler:

Økonomikommentarer til driftsbudsjettet: Drift og vedlikehold rapporterer at de økonomiske rammevilkårene for drift og vedlikehold av formålbyggene er anstrengt. Vedlikeholdsetterslepet øker, og tildelte midler blir kun brukt til akutte og helt nødvendige ting. Både Stab-støtte og de fire virksomhetsområdene opplyser at regnskapet ikke viser større avvik fra periodisert budsjett.

Økonomikommentar til investeringsbudsjettet: Det rapporteres på fire rammebevilgninger og 10 konkrete byggeprosjekter. To av rammebevilgningene er de før nevnte 10 mill. kr til oppgradering av skoler og 20 mill. kr til rehabilitering av formålsbygg. Rapporteringen konkretiserer hvilke bygg, hva som er gjort og kostnaden ved tiltaket. Typiske eksempler er skifte av dører, vinduer, kjøleanlegg og ventilasjonsanlegg.

Eksempler på rapportering på grad av måloppnåelse for innsatsområdene nevnt i pkt.

3.2.1:

Renhold:

Mål: økt kostnadseffektivisering.

Rapportering: Per desember er ca. 98 prosent av særavtalen implementert i virksomheten. Kontinuerlig fokus på ambulerende team reduserer vikarbruken.

Drift og vedlikehold:

Mål: Innføre sikkerhetsforvaltning i kommunale bygg.

Rapportering: Eiendom har anskaffet et nytt dataverktøy som skal benyttes i risikoanalyser av bygningsmassen, men nødvendige opplysninger er ikke

²¹ Fra 2016 rapporterer administrasjonen hvert kvartal til politisk nivå.

registrert i dette verktøyet ennå. Det er utarbeidet nye sikkerhetsrutiner i sammenheng med innføring av TQM.

Utvikling og forvaltning:

Mål: Etablere gode rutiner for planlegging av kommunens framtidige behov.

Resultat: Arbeidet med utviklingsplanen har pågått gjennom året. Det legges opp til at planen ferdigstilles i løpet av 1. kvartal 2016.

Det rapporteres ikke på hvilke konkrete vedlikeholdstiltak som er iverksatt og som dekkes over driftsbudsjettet.

Årsrapporten har samme struktur som strategidokumentet, og svarer opp med rapportering/resultater på hvert punkt. I kommentaren til driftsbudsjett og -regnskap står det blant annet:

Eiendomsvirksomheten i Larvik kommune står overfor utfordringer knyttet til både vedlikehold, effektiviseringsbehov og løpende tilpasning av bygningsmassen i forhold til nye og endrede behov innen de øvrige tjenesteområdene. En vellykket håndtering av disse utfordringene krever gode styringsverktøy, rutiner og strategier.

Administrasjonen har i tillegg rapportert om status for eiendomsforvaltningen i flere enkeltsaker. Her er noen eksempler fra den undersøkte perioden:

Etter at eiendomsforvaltningen ble tilbakeført til kommunen, har kommunalsjefen orientert politisk nivå flere ganger om de utfordringer eiendomsforvaltningen står overfor: i august 2014, januar 2015 og april 2016.

Disse orienteringene tar utgangspunkt i at Larvik har et stort vedlikeholdsetterslep. I dokumentet fra august 2014 foreslås det flere tiltak for å snu denne utviklingen: iverksette tiltak som kan redusere energiutgiftene, øke driftsrammen på vedlikehold av formålsbygg, utvikle kompetansen i bruk av elektroniske FDV-programmer, og samle byggdrifter-/vaktmesterkompetansen i ett fagmiljø.

Dokumentet fra januar 2015 gjengir i hovedsak innholdet i strategidokumentet for 2015.

Dokumentet fra april 2016 viser Eiendoms innspill til den politisk vedtatte prosessen kalt *Omstilling 2016*. Her står det at Eiendom skal redusere sitt budsjett med 2 mill. kr i 2016 og 5 mill. kr fra 2017, og foreslår blant annet å redusere vikarbruk, redusere

bruken av konsulenter og innleid arbeidskraft, fjerne vaktordning, og redusere tomgangsleie.

Hovedlinjer for kommunikasjon i administrasjonen

I intervjuer får vi opplyst følgende:

Kommunalsjefen og virksomhetslederne møtes hver 14. dag. I tillegg har kommunalsjefen jevnlige møter/samtaler med hver av virksomhetslederne. Vanlige temaer er sykefravær, status i arbeidet, herunder oppfølging av politiske vedtak og virksomhetsplan, og særskilte utfordringer.

Virksomhetslederen for Renhold har møter med hele renholdsgruppen fire ganger per år, virksomhetslederen for Drift og vedlikehold har ukentlige møter med bygningsansvarlige, mens i Utvikling og forvaltning er det så få ansatte at fastsatte møter ikke anses som en egnet arbeidsform.

Hver virksomhetsleder rapporterer månedlig til rådmannen. Det brukes en felles mal i kommunen. Virksomhetsleder skal rapportere om status for økonomi, sykefravær og resultater, årsaker til eventuelle avvik, sannsynlighet for å nå årsprognosen, foreslå korrigerende tiltak, og eventuelt be om lederstøtte.

3.3.2 Revisors vurdering – system for rapportering

NOUen anbefaler at rapportering av tilstand inngår i planleggings- og styringssystemene for eiendomsforvaltningen. Tilstandsrapporteringen bør blant annet omfatte informasjon om byggteknisk tilstand, energibruk og andre miljøparametere og hvor godt arealet blir utnyttet.

Larvik kommune har rutiner for å rapportere på økonomi og vedtatte mål for eiendomsforvaltningen. Videre ser vi en tydelig sammenkøpling når tertialrapportene og årsrapporten har samme oppbygning som strategidokumentet. Vi vil imidlertid påpeke at det gis lite informasjon om gjennomførte vedlikeholdstiltak som dekkes over driftsbudsjettet.

Eiendom har ved flere anledninger rapportert om tilstanden på kommunale eiendommer til politisk nivå. Vi vil i denne sammenheng særlig nevne statusrapporten fra 2014. I øvrige rapporteringer – både de som inngår i styringshjulet og de muntlige orienteringene fra kommunalsjefen – får politisk nivå vite at det er et økende vedlikeholdsetterslep og at tildelte driftsmidler kun dekker løpende vedlikehold. Dette er et kjernebudskap, men konkret informasjon om tilstand, utfordringer, risikoområder

og krevende utfordringer gis ikke. Samlet sett er det vanskelig å se at politisk nivå får rapporter om eiendomsforvaltning som er så omfattende og systematisk som anbefalt.

4 Verdibevarende vedlikehold

Har Larvik kommune tiltak for å sikre et verdibevarende vedlikehold av formålsbyggene sine?

4.1 Verdibevarende vedlikehold av formålsbygg

Kommunen bør ha rammebetingelser for eiendomsforvaltningen som bidrar til å opprettholde formålbyggenes verdi i et langsiktig perspektiv til lavest mulig kostnad, herunder:

- *Effektiv arealbruk*
- *Effektiv organisering*
- *Tilstrekkelig personellressurser og kompetanse*
- *Planmessig og langsiktig vedlikehold*
- *Tilstrekkelig midler til drift og vedlikehold*

Et verdibevarende vedlikehold handler om å gi brukerne gode og effektive bygg til lavest mulig kostnad. Mange forhold har betydning for et slikt vedlikehold, jf. kulepunktene ovenfor. Vi ser at de samsvarer i stor grad med målene og de ønskede effektene i strategidokumentet for 2014-2017, se omtale i pkt. 3.1.1. Nedenfor vil vi se nærmere på om og hvordan Eiendom har jobbet med disse målsetningene siden strategien ble vedtatt i juni 2014²².

I dette kapitlet ser vi nærmere på formålsbyggene, og utelater i stor grad de kommunale utleieboligene.

4.2 Fakta om arealbruk

I pkt. 2.2. viste en gjennomgang fra 2015 at Larvik:

- eier 214 822 m² formålsbygg fordelt på 101 lokasjoner,
- leier inn 20 813 m² formålsbygg fordelt på 10 steder,
- leier ut 11 553 m² formålsbygg, og
- har 10 366 m² tomme formålsbygg.

²² Kommunalsjefen opplyser at dette har vært fokusområder fra starten i Larvik kommunale eiendom KF.

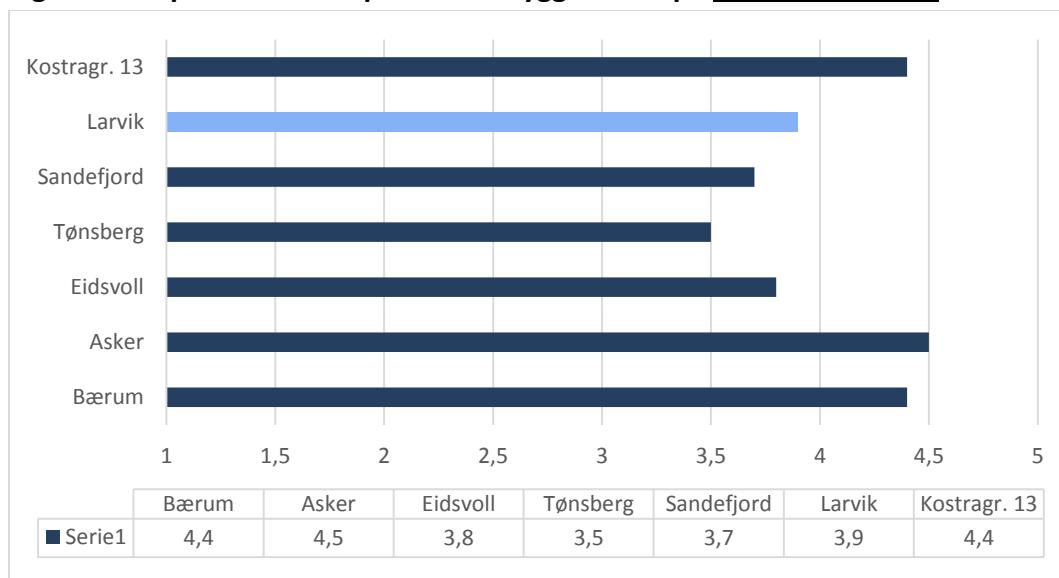
I pkt. 3.2.1 i omtalen av strategidokument 2016-2019 står det at Larvik har formålsbygg fordelt på 105 lokasjoner, og at utnyttede arealer utgjør 18 000 m².

Når det gjelder forskjeller i tomme arealer, opplyser Eiendom de kan tidfestes noe forskjellig – 18 000 m² er fra september 2015, 10 633 m² er fra senere samme høst. I tillegg har en tatt ut bygg/eiendommer der annen bruk var vedtatt og bygg/eiendommer som var solgt i det sistnevnte tallet.

Når det gjelder forskjeller i antall lokasjoner, opplyser Eiendom at definisjon av lokasjoner kan være upresist og dermed utfordrende. Sannsynligvis har en kommet fram til ulikt antall lokasjoner på eiendommer med flere bygg.

Kommunene rapporterer om ulike sider av eiendomsforvaltningen til Statistisk sentralbyrå (SSB/Kostra). Larvik er med i et nettverkssamarbeid i regi av KS/Kommunalteknisk forening sammen med Stavanger, Sandefjord, Eidsvoll, Asker, Tønsberg og Bærum. Ett av formålene er å komme fram til en felles rapporteringsmåte for eiendomsforvaltningen. Alle kommunene bortsett fra Stavanger er plassert i samme kostragruppe²³. Vi velger derfor å sammenlikne Larvik med Sandefjord, Tønsberg, Asker, Bærum og Eidsvoll.

Figur 1 – Disponibelt areal på formålsbygg fordelt på m² per innbygger – 2015



Kilde: SSB/Kostra

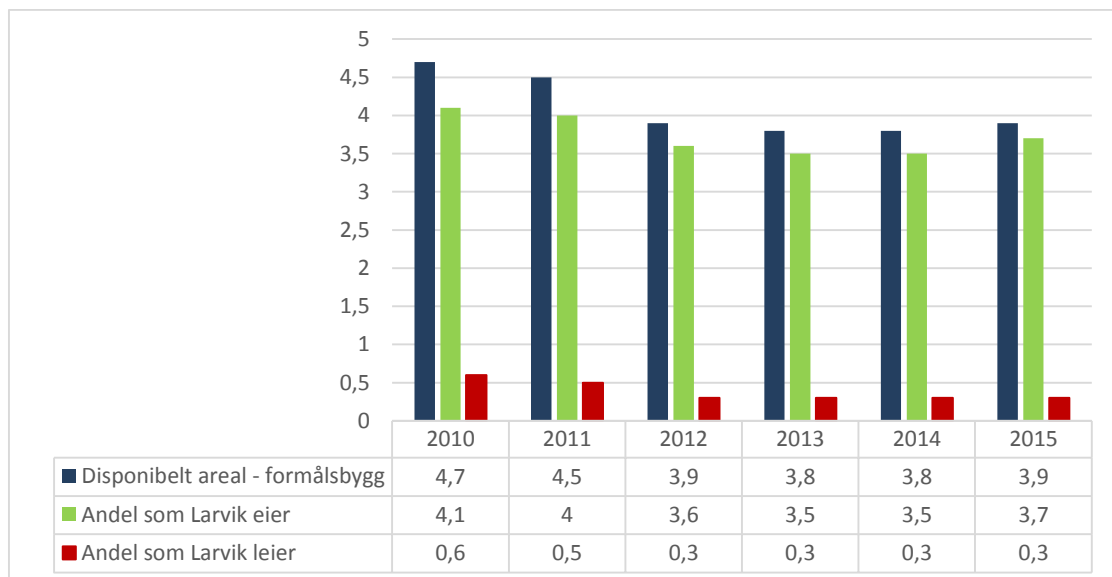
²³ I kostragruppe 13 finner vi de store kommunene utenom de fire største. Det var nesten 50 kommuner i denne gruppen i 2013.

Figuren viser at Larvik hadde 3,9 kvadratmeter per innbygger i 2015. Dette lå omtrent midt i gruppen av kommuner vi sammenlikner med. Videre ser vi at gjennomsnittet for kostragruppe 13 ligger 0,5 kvadratmeter høyere per innbygger enn i Larvik.

Vi får opplyst at Larvik vanligvis sammenlikner seg med Sandefjord, Tønsberg, Porsgrunn og Skien. De to sistnevnte disponerer henholdsvis 5,0 og 5,3 kvadratmeter per innbygger, og ligger vesentlig høyere enn Larvik.

I Kostra kan en sammenlikne alle kommuner. Larvik ligger i den gruppen som har færrest disponible m² per innbygger.

Figur 2 – Areal på eide og innleide formålsbygg fordelt på m² per innbygger i Larvik i 2010-2015



Kilde: SSB/Kostra

Figuren viser at omfanget av arealer på formålsbygg gikk ned i perioden 2010-2012, og har siden holdt seg tilnærmet stabil. Dette gjelder både eide (grønne søyler) og innleide arealer (røde søyler).

4.3 Revisors vurdering – arealbruk

Antall kvadratmeter er en sentral kostnadsfaktor både i bygge- og driftsfasen. En kommune bør derfor drive så arealeffektivt som mulig. Samtidig må en ta hensyn til brukernes behov for funksjonelle, trygge og trivelige lokaler.

Larvik har redusert antall m² per innbygger de senere årene, og er blant de kommunene i landet med lavest antall m² per innbygger. Det indikerer at Larvik har en effektiv arealbruk.

Om lag fem prosent av eide formålsbygg leies ut. Etter vår vurdering bør en jevnlig vurdere utleielengde, annen bruk eller avhending, og vurderingen bør gjøres i et samfunnsmessig og særlig økonomisk perspektiv.

Om lag fem prosent av eide formålsbygg står tomme. Erfaringsmessig kan det være omfattende og tidkrevende prosesser fra en beslutter at et bygg ikke lenger skal brukes, til en bestemmer hva som skal skje videre. En bør derfor starte slike prosesser så raskt som mulig. Ett godt eksempel synes å være sak 080/15 Etterbruk av Forstvedt skole, jf. omtale i pkt. 3.1.1, der beslutning om etterbruk fattes om 1 ½ år før nedleggelse.

4.4 Fakta om organisering

I pkt. 2.1 så vi at Eiendom gjennomførte en omorganisering i juni 2016 der to virksomheter ble slått sammen til en, og de to tidligere virksomhetslederne ble trukket inn i stab. Vi har fått opplyst at omorganiseringen kom som et resultat av interne prosesser, der en så behov for å sette av mer ressurser til å styrke de digitale fagsystemene og rutinene, og det mer langsiktige og strategiske arbeidet.

Nedenfor ser vi nærmere på organiseringen av de tre virksomhetene med størst ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold, og deres rutiner for samarbeid.

Renhold

I juni 2016 hadde Renhold totalt 68,7 årsverk fordelt på 90 ansatte. Ledergruppen består av seks personer – virksomhetsleder, koordinator og fire operative renholdsledere. Virksomhetslederen har fag-, personell- og økonomiansvar. Tre av de operative renholdslederne leder det daglige renholdsarbeidet og har kontakten med brukerne i hver sin geografiske sone. I tillegg utfører de ordinære renholdsoppgaver. Den fjerde renholdslederen har ansvar for de ambulerende teamene som består av fire biler med to renholdere i hver. De har en del faste oppdrag og de tar over renholdsoppgaver ved sykdom. De gjør de minimumsrenhold de 1-3 første sykefraværsdagene.

Ved årsskiftet 2015/2016 hadde Renhold ansvar for om lag 150 000 m². I tillegg tar de oppdrag fra andre aktører i kommunen.²⁴ Renhold har ikke ansvar for renholdet i sykehjem og øvrige helseinstitusjoner. Det ansvaret ligger hos leder for virksomheten i

²⁴ Konkrete eksempler: Kontorene i hjemmetjenesten, det nyetablerte helsehuset i de gamle lokalene til Larvik sykehus, noen museum, Bølgen kulturhus, og lokaler som Vestfold fylkeskommune leier i Larvik.

det enkelte bygg. Vi får opplyst at personell på sykehjemmene kombinerer renholds- og pasientoppgaver.

Virksomhetslederen sier:

Vi har vært gjennom omstillinger, omorganiseringer og nedbemanninger de seks siste årene. Vi har fått større areal og færre ansatte.

For å møte disse utfordringene, er det som nevnt i pkt. 3.2.1, inngått en særavtale med fagforeningene om omfanget av daglig renhold. Basert på denne avtalen og ekstra tid til hovedrengjøring, har en beregnet antall årsverk per bygg, og gjennomført en omorganisering. Dette har ført til at de fleste renholderne må rengjøre flere kvadratmeter per time, selv om individuelle behov har ført til at enkelte har fått utvidet vasketiden. Videre er det bestemt at renholderne fordeles forskjellig etter type bygg: det er samme renholder i samme barnehage, mens renholderne i skolen jobber i flere bygg i sin sone. Virksomhetsleder sier de gjør det slik fordi i barnehagene er det viktig å kjenne rutinene og bli kjent med barnehageansatte og barna. I skolene er det viktig å kunne hjelpe hverandre ved sykdom – særlig mellom skoler som ligger nære hverandre.

Drift og vedlikehold

I følge strategidokument 2016-2019 og opplysninger fra virksomhetsleder var det 23 ansatte i Drift og vedlikehold: 1 virksomhetsleder, 5 bygningsansvarlige, 1 energirådgiver, 1 prosjektleder, 10 byggdrifere og 5 håndverkere.

Virksomhetslederen har personell- og økonomiansvar. Bygningsansvarlige har fagansvar for hver sin type bygningsportefølje. For eksempel har en bygningsansvarlig ansvar for skoler og barnehager, og en annen for sykehjem og eldrecenter. Bygningsansvarlige er bindeleddet til byggdrifterne og til brukerne. Videre kjøper de inn vedlikeholdstjenester og disponerer håndverkere.

Virksomhetsleder og bygningsansvarlige har ansvar for å utføre vedlikeholdet i alle kommunalt eide formålsbygg, kommunalt eide boliger, innleide boliger og boligene i Larvik kommunale boligstiftelse. Kostnadene for vedlikeholdet dekkes dels over Eiendoms drifts- og investeringsbudsjett, og dels over driftsbudsjettet til de brukerne som får utført vedlikeholdstiltak.

Ansvar for drift og ettersyn av formålsbyggene er todelt. Byggdrifterne i Eiendom har ansvar for sykehjem og det utgjør om lag ¼ av arealet på formålsbyggene. Ansvar for de øvrige formålsbyggene er tillagt lederne på det enkelte bygg, og de fleste har ansatt egne vaktmestere. Vi får opplyst at denne organiseringen kom i 2007-2008, og

at Eiendom ikke har en direkte styrings- eller kommunikasjonslinje til dette personellet.²⁵ Virksomhetsleder er ikke kjent med om vaktmesterne på de øvrige formålsbyggene bruker driftshåndboka, jf. omtale i pkt. 3.2.1, men opplyser at fra Eiendoms side blir både rektorene og vaktmestere oppfordret til å bruke driftshåndboka. De har ikke tatt i bruk Plania, men systemet skal testes ut på fire skoler høsten 2016.

Vi får opplyst at hver byggdrifter i Eiendom har ansvar for 9 800 m² i gjennomsnitt, mens vaktmesterne for de øvrige formålsbyggene har ansvar for ca. 5 700 m². Byggdriftere/vaktmestere i kommuner Larvik sammenlikner seg med har ansvar for ca. 10 000 m² per årsverk.

Virksomhetsleder opplyser at ett av formålene med innføringen av Plania, er å effektivisere arbeidet for bygningsansvarlige og byggdrifterne, jf. beskrivelsen i pkt. 3.2.1.

Utvikling og forvaltning

Virksomheten ble opprettet da eiendomsforvaltningen ble tilbakeført til kommunen. Den startet med 1, 5 årsverk, og økte til 2,5 årsverk i 2015. Virksomheten har ansvar for kjøp, salg, innleie og utleie av formålsbygg, byggherrefunksjon for byggesøknader, arealoverføring, tinglysing overskjøting og grensejustering, og for kjøp og innleie av kommunale boliger.²⁶ Den nye stillingsressursen som kom i 2015 blir i all hovedsak brukt til kjøp av kommunale boliger. Videre har virksomheten ansvar for å utvikle eiendomsmassen i et helhetlig og langsiktig perspektiv. Mål og retning for eiendomsutviklingen skal nedfelles i den utviklingsplanen som er under arbeid, jf. omtale i pkt. 3.1.1.

System for samarbeid

Kommunale formålsbygg gir rammene for tjenestene som tilbys, og kvaliteten på tjenestene vil være avhengig av hvor hensiktsmessige bygningene er. Ett element i en godt organisert eiendomsforvaltning er klare ansvarsforhold og rutiner for samarbeid innad i Eiendom og mellom Eiendom og brukerne av byggene.

²⁵ Vi viser her til kommunalsjefens orienteringer til politisk ledelse, jf. pkt. 3.3.1, og hans vurdering av denne organiseringen. Kommunalsjefen gir uttrykk for at byggdrifterne og vaktmesterne bør knyttes til Eiendom fordi formålsbygg blir stadig mer kompliserte. Å drifte og vedlikeholde etter samme systemer, i samme omfang og på samme måte, vil bedre både kvaliteten og effektiviteten.

²⁶ Ansvaret for utleie av kommunale boliger ligger hos Boligkontoret.

Når vi ber virksomhetslederne beskrive samarbeidet innad i Eiendom, fremheves følgende:

- Virksomhetsleder for Renhold sier at fra 2011 er det fast rutine at driftskordinator fra Renhold deltar i alle byggeprosjekter for å sikre at utforming og materialvalg i overflater gir et mest mulig effektivt renhold. Det er også viktig at Renhold får kjennskap til større vedlikeholdstiltak og rehabiliteringer, slik at en får planlagt daglig renhold og hovedrengjøring i tråd med dette. Avhengig av størrelsen på tiltaket, ligger ansvaret enten i Bygg og prosjekter eller i Drift og vedlikehold. Vi får opplyst at dette samarbeidet fungerer gradvis bedre.
- Virksomhetsleder for Drift og vedlikehold sier de alltid har samarbeidet mye med Bygg og prosjekter om nye bygg, og at det er en av grunnene til sammenslåingen i juni 2016.
- Virksomhetsleder for Utvikling og forvaltning fremhever samarbeidet med virksomhetslederne for Bygg og prosjekter og Drift og vedlikehold som viktig.

Når vi ber virksomhetslederne beskrive samarbeidet med brukerne, fremheves følgende:

- Virksomhetsleder for Renhold nevner de årlige tjenesteytingsavtalene, jf. omtale i pkt. 3.2.1. Avtalen inngås med den som er ansvarlig på et bygg og ledende renholder i sonen. Avtalene signeres hvert år, og det gjøres årlige evalueringer av dem. Hun sier at avtalen er både en renholdsplan og en forventningsavklaring. Det inngås også serviceavtaler med brukerne. Dette er avtaler som inngås dersom behovet for renhold øker/endres gjennom året. Eksempelvis dersom en skole utvider sitt areal, eller bruken av skolebygningene utvides til helger og ettermiddager.
- Virksomhetsleder for Drift og vedlikehold nevner også de årlige tjenesteytingsavtalene, jf. omtale i pkt. 3.2.1. Videre møtes bygningsansvarlige i Eiendom og avdelingsledere for drift i sykehjemmene hver måned²⁷. I tillegg er det utarbeidet en oversikt som klargjør oppgave- og ansvarsfordelingen mellom Eiendom og brukerne av byggene.
Vi har fått tilsendt tre prosedyrer og en sjekklister for vedlikehold av boliger og formålsbygg. Alle er datert juni 2016. To prosedyrer og sjekklister er oppdateringer fra det tidligere kvalitetssystemet, mens den siste prosedyren er ny.
- Virksomhetsleder for Utvikling og forvaltning legger vekt på å samarbeide med brukerne om behov for å skaffe egnede formålsbygg og kommunale boliger,

²⁷ Larvik har tre avdelingsledere for drift som har ansvar for 16 sykehjem og ett rehabiliteringssenter.

men sier samtidig at beslutningene i slike saker må følge den etablerte styringslinjen.

For Renhold gjelder tjenesteytingsavtalene og det systematiske samarbeidet med brukerne gjelder skoler, barnehager, idrettshaller, kulturbygg og administrasjonsbygg. For Drift og vedlikehold gjelder de tilsvarende avtalene og samarbeidet om drift og ettersyn med brukerne sykehjemmene og øvrige helseinstitusjoner. Verken Renhold eller Drift og vedlikehold har systematisk samarbeid om renholds- og driftsoppgaver med brukerne på de øvrige formålsbyggene.

4.5 Revisors vurdering – organisering

Eiendom har gjort flere grep de senere årene for å strømlinjeforme organiseringen av eiendomsforvaltningen og effektivisere kommunikasjons- og styringslinjene innad i Eiendom og mellom Eiendom og brukerne.

Å slå sammen to virksomheter som tidligere jobbet tett sammen, og trekke faglige ressurser inn i stab som skal jobbe langsiktig og strategisk, framstår som viktige bidrag i arbeidet med å effektivisere organiseringen av virksomheten.

Å la Eiendom ha ansvaret for noen renholds- og driftsoppgaver og la andre ha ansvar for øvrige renholds- og driftsoppgaver, framstår som lite effektivt. Vår funn tyder på at det er forskjell på om og eventuelt hvor raskt renholderne og byggdrifterne/vaktmesterne ansatt i og utenfor Eiendom kan hente ut kvalitets- og effektivitetsgevinster av de tiltakene som Eiendom setter i verk. Dermed får kommunen en begrenset effekt av slike tiltak. Etter vår vurdering framstår ikke dette som en effektiv organisering av renholds- og driftsoppgavene.

4.6 Fakta om personellressurser og kompetanse

Vi ser nærmere på de tre virksomhetene med størst ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold.

Renhold

Virksomhetsleder ønsker at flest mulig skal ha god kompetanse. Over flere år har det vært et samarbeid med VOKS og Kompetansesenteret slik at flere skal ta fagbrev. I september 2016 fikk vi opplyst at av totalt 82 ansatte har 27 fagbrev.

Virksomhetslederen mener at Renhold per i dag har tilstrekkelig antall ansatte til å løse de oppgavene de har ansvar for.

Drift og vedlikehold

Virksomhetsleder sier at kompetansen har blitt bedre de senere årene. Den er nå allsidig og godt sammensatt, og tilstrekkelig til å løse de oppgavene de har ansvar for. Kompetansekartleggingen fra 2015 viser at virksomhetsleder og bygningsansvarlige har mesterbrev eller fagbrev, at fem av åtte håndverkere har fagbrev, og at fire av seks byggdriftere har fagbrev²⁸.

Da vi spurte om Drift og vedlikehold har tilstrekkelig antall ansatte til å løse oppgavene de har ansvar for, svarte virksomhetsleder at det er et greit forhold mellom tildelt driftsbudsjett og antall bygningsansvarlige, byggdriftere og håndverkerne per i dag, men det store vedlikeholdsetterslepet gjør at innretningen på vedlikeholdet blir feil. Det ønskelige er et jevnlig vedlikehold der en utsetter eller forhindrer feil, mangler og skader, men i realiteten må de ansatte stadig oftere håndtere skader som bør utbedres raskt for å unngå at skadeomfanget øker ytterligere. Han sier:

Vanligvis er det slik at vi ikke får malt tilstrekkelig ofte. Så begynner veggen å råtne og da vi må vi skifte bordkledning.

Utvikling og forvaltning

Virksomhetsleder sier de har tilstrekkelig kompetanse til å løse de oppgavene de har ansvar for. Spørsmålet om tilstrekkelig antall ansatte er mer sammensatt. De har tilstrekkelig personell til å løse de løpende oppgavene, men ikke til utviklingsoppgavene.

4.7 Revisors vurdering – personellressurser og kompetanse

Basert på ledernes vurderinger, har Larvik nok antall ansatte med tilstrekkelig kompetanse til å løse de oppgavene de har ansvar for. Samtidig pekes det på at det store vedlikeholdsetterslepet gjør at innretningen på vedlikeholdet blir feil, og at det løpende arbeidet kan fortrenge det mer langsiktige og strategiske arbeidet.

4.8 Fakta om planlegging av vedlikehold

I pkt. 3.2.1 så vi at Eiendom ikke utarbeider vedlikeholdsplaner for tildelte driftsmidler, siden midlene i all hovedsak brukes til løpende drift. Dette vedlikeholdet er ganske omfattende på grunn av det store vedlikeholdsetterslepet.

²⁸ Vi får opplyst at kompetanseplanen ikke er helt oppdatert, og det er derfor mangler opplysninger om fire byggdriftere.

Det lages årlige vedlikeholdsplaner for to rammebevilgninger tildelt over investeringsbudsjettet. Grunnlaget for disse planene er tilstandsvurderinger av bygningene. Vurderingene oppdateres med noen års mellomrom.

Virksomhetsleder sier han må balansere mellom å løse oppgaver her og nå, og holde igjen driftsmidler til uforutsett vedlikehold gjennom året. Et eventuelt mindreforbruk blir trukket tilbake ved årsslutt. Eiendom kan søke om å få overført et eventuelt mindreforbruk av tildelt investeringsramme til vedlikehold til neste år.

Virksomhetsleder sier det gjør det mulig å planlegge noe mer langsiktig.

4.9 Revisors vurdering – planmessig og langsiktig vedlikehold

Larvik planlegger ikke for de midlene som er avsatt til vedlikehold i driftsbudsjettet. Selv om Eiendom gir en plausibel forklaring, er det ikke i tråd med anbefalingene i NOUen.

Det synes som om Larvik har rimelig god oversikt over den byggtekniske tilstanden på formålbyggene, og våre funn tyder på at denne oversikten brukes aktivt i planleggingen av vedlikeholdet. Selv om planleggingen av de konkrete tiltakene er kortsiktig – ett år – legger vi til grunn at den jevnlig oppdaterte tilstandsoversikten bidrar til langsiktighet og oversikt.

Det ser ut til at Plania, etter hvert som all planlagt informasjon legges inn, kan bli et godt verktøy for å kople sammen byggetegninger, vedlikeholdshistorikk, oppdatert tilstandsvurdering og planlagte vedlikeholdstiltak med kostnadsanslag. Dette ligger ennå fram i tid.

Samlet sett er det vanskelig å se at Larvik har et tilstrekkelig planmessig og langsiktig vedlikehold.

Vi har ikke undersøkt om Larvik ivaretar kravene i regnskapsforskriften om hvilke tiltak som skal tas på driftsbudsjettet, og hvilke tiltak som kan tas over investeringsbudsjettet. Vi vil imidlertid bemerke at det er dyrt for en kommune å bruke investeringsmidler til vedlikeholdstiltak som ellers kunne vært dekket med driftsmidler. For lovlig å bruke investeringsmidler må tiltaket føre til at bygget får en høyere standard enn ved byggeåret, jf. regnskapsforskriften. I tillegg finansieres slike investeringstiltak ofte med lån. Som et konkret eksempel viser vi til pkt. 3.3.1 der det framgår at Larvik bruker investeringsmidler til blant annet å skifte av dører, vinduer, kjøleanlegg og ventilasjonsanlegg.

4.10 Fakta om midler til drift og vedlikehold

Totale kostnader til bygging, drift, vedlikehold og avhending av kommunale formålsbygg kan grovt forenklet fordeles slik: bygging koster 2/3 mens det øvrige koster 1/3.

Normtall

Det kan være utfordrende å beregne hvor mye det vil koste per år å ha et verdibevarende vedlikehold til lavest mulig kostnad. Det er laget flere verktøy som kan brukes. Som nevnt i pkt. 3.3.1, bruker Larvik Norsk standard 3424 Tilstandsanalyse på byggverk, Norsk standard 3454 Livssyklus kostnader for byggverk, og FDV-nøkkelen fra Holte til dette formålet.

En annen utfordring handler om hvilke kostnader som tas med/utelates. I tilstandsrapporten som Larvik utarbeidet i 2014, opplyses det at utregningene de har gjort med fdv-nøkkelen fra Holte omfatter:

- **Forvaltningsoppgaver** med blant annet forsikringer og administrasjon.
- **Driftsoppgaver** med blant annet vaktmestertjenester, teknisk ettersyn, gartnerarbeid og innvendig renovasjonstjenester.
- **Vedlikeholdsoppgaver** knyttet til tiltak for å opprettholde bygningens standard (planlagt vedlikehold).
- **Vedlikeholdsoppgaver** knyttet til reparasjoner av oppståtte feil og skader (løpende vedlikehold).
- **Utskiftning** der en erstatter utrangerte og ødelagte bygningsdeler og tekniske deler.

Utgifter til renhold og anslåtte kostnader til å dekke vedlikeholdsetterslepet er ikke inkludert.

Etter det vi er kjent med ligger det inne i fdv-nøkkelen fra Holte et visst årlig beløp som skal gå til tiltak/utsiftninger med lange intervaller, herunder skifte gulv, tak, vinduer og dører.

Norsk standard 3454 er en kalkulasjonsmetodikk for å beregne livssyklus kostnader for byggverk. Disse livssyklus kostnadene omfatter alle kostnader til bygging, bruk og avhending. De fordeles per kvadratmeter per år og omfatter:

- **Anskaffelseskostnader**, herunder tomt, nybygg og ombygging.
- **Forvaltningskostnader**, herunder skatter og avgifter, forsikringer og administrasjon.
- **Drifts- og vedlikeholdskostnader**, herunder drift, planlagt vedlikehold og reparasjon av feil og skader.

- **Forsyningskostnader**, herunder energi, vann og avløp og renovasjon.
- **Renholdskostnader**, her under regelmessig renhold, periodisk renhold og ekstraordinært renhold.

En sammenlikning mellom fdv-nøkkelen fra Holte og Norsk standard 3454 viser at det er nesten, men ikke helt de samme kostnadene som inkluderes. I tilstandsrapporten som Larvik utarbeidet i 2014, ser vi at kostnadene per kvadratmeter blir forskjellig: 207 kr per m² etter Holte, og 170 kr per m² etter Norsk standard 3454. Den siste utregningen har Larvik hentet fra en KS-rapport.²⁹ Dette er anbefalinger og kalles ofte normtall.

Tall fra Larvik

Neste trinn er å sammenlikne normtallene med de midlene som faktisk blir brukt i en kommune. Her også er det utfordringer knyttet til hvilke kostnader som tas med/utelates. I tilstandsrapporten som Larvik utarbeidet i 2014, vises det til utregninger gjort i 2011. Da brukte kommunen ca. 42 kr per m² over driftsbudsjettet og ca. 38 kr per m² over investeringsbudsjettet til vedlikehold. Det framgår ikke om disse summene er beregnet på samme måte som med fdv-nøkkelen fra Holte eller Norsk standard 3454.

Vi viser for øvrig til pkt. 3.3.1 der vi omtaler kommunens anslåtte kostnader for vedlikeholdsetterslepet. Når 225 mill. kr fordeles på antall m² formålsbygg i 2014, blir vedlikeholdsetterslepet 1 122 kr per m².

Larvik praktiserer netto rammebudsjettering. Videre er midler til renhold, drift og vedlikehold plassert på forskjellige måter i budsjettene til hvert kommunalområde. Det betyr at noe er budsjettet direkte på enheten, f.eks. en skole eller en barnehage, mens for andre enheter er det budsjettet hos Eiendom. I stedet for å bruke tall direkte fra Larvik, vil vi bruke Kostratallene. Her skal regnskapsopplysninger om eiendomsforvaltning av kommunale formålsbygg være registrert på samme måte.

I følge veilederen om regnskapsrapporteringen i Kostra, bygger rapporteringene om eiendomsforvaltningen på Norsk standard 3454: *«så langt dette har vært*

²⁹ Eiendom opplyser at differansen mellom utregningen Larvik har gjort med fdv-nøkkelen fra Holte og den KS har gjort med Norsk standard 3454, kan skyldes at KS har utarbeidet et gjennomsnittstall for hele landet mens Larvik har brukt Holte på egen bygningsmasse/arealer i utregningen av et gjennomsnittstall.

hensiktsmessig». Med andre ord er det ikke sammenfall mellom de utgiftene Norsk standard 3454 og Kostra tar med.³⁰

Nedenfor ser vi nærmere på utviklingen i Larvik over tid. Deretter sammenlikner vi Larvik med andre kommuner.

Figur 3 – midler til eiendomsforvaltning per innbygger i Larvik 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Prioritering³¹						
Netto driftsutgifter ³² til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger	3292	3479	3362	3542	3681	3628

Kilde: SSB/Kostra

Når det gjelder prioritering av eiendomsforvaltning, ser vi en stigende tendens fram til 2014 med en økning på om lag 10 prosent per innbygger. I 2015 sank det noe.

³⁰ Dette ser vi tydelig i tallmaterialet vi bruker fra Kostra. Det inneholder helt andre tall for eiendomsforvaltning per m² enn Norsk standard 3454.

³¹ For å synliggjøre i hvilken grad kommunene *prioriterer* eiendomsforvaltning av kommunale formålsbygg, SSB fordelt netto driftsutgifter på innbyggerantallet. De forklarer prioriteringsindikatoren slik: «*Prioriteringsindikatoren skal si noe om hvor mye av egne penger kommunen "velger" å bruke til de enkelte tjenesteområdene. En tjeneste kan sies å være høyt prioritert når en kommune bruker en relativt stor andel av sine ressurser på en bestemt tjeneste.*», jf. veilederen til Kostra

³² Veilederen til Kostra forklarer det slik: «*Netto driftsutgifter viser driftsutgiftene inkludert avskrivninger etter at driftsinntektene, som blant annet inneholder øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter, er trukket fra. De resterende utgiftene må dekkes av de frie inntektene som skatteinntekter og rammeoverføringer fra staten.*»

Figur 4 – samlede utgifter til eiendomsforvaltning per m² i Larvik 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Produktivitet³³						
Korrigerede brutto driftsutgifter ³⁴ til kommunal eiendomsforvaltning per m ²	887	856	939	952	1002	957

Kilde SSB/Kostra

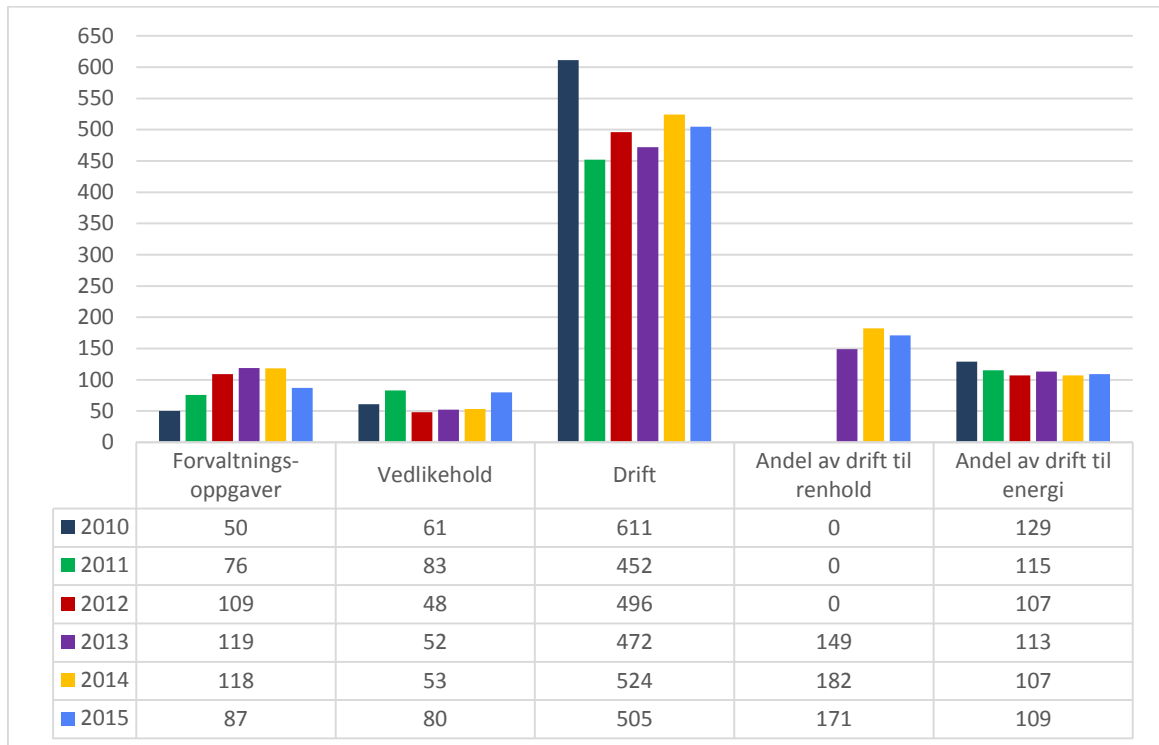
Figuren viser en jevn vekst fra 2011 til 2014 med en økning på nesten 12 prosent per m², og deretter sank det noe i 2015.

Figur 4 viser samlede utgifter. I figur 5 nedenfor ser vi hvordan disse utgiftene fordeles på forvaltningsoppgaver, vedlikehold og drift. Drift dekker en lang rekke oppgaver. Vi ser nærmere på andelen som går til renhold og energi.

³³ For å synliggjøre *produktiviteten* - hva det koster å produsere et tjenesteområde, i dette tilfelle hva kommunen setter av til eiendomsforvaltning per m² – bruker Kostra tall for korrigerede brutto driftsutgifter per m².

³⁴ Veilederen til Kostra forklarer det slik: «Korrigerede brutto driftsutgifter omfatter driftsutgiftene ved kommunens egen tjenesteproduksjon pluss MVA-utgift og avskrivninger...»

Figur 5 – utgifter til eiendomsforvaltning per m² fordelt på forvaltning, vedlikehold og drift i Larvik 2010-2015³⁵



Kilde: SSB/Kostra

Utgiftene til forvaltningsoppgaver (søylerekken til venstre) viser en tydelig vekst fram til 2014 og deretter en tydelig nedgang i 2015.

Utgiftene til vedlikehold (2. søylerekke fra venstre) varierer gjennom perioden. Fra 2012 til 2015 økte det med om lag 40 prosent.

Utgifter til drift (midtre søylerekke) gikk markant ned fra 2010 til 2011. Det kan skyldes endringer i hvordan Larvik har rapportert i Kostra, jf. pkt. 4.2. For øvrig viser utgiftene til drift en økning på om lag 14 prosent fra 2011 til 2014, og deretter synker den noe.

Vi ser også at andelen av drift til renhold og energi utgjør mer enn halvparten av

driftskostnadene, og utgiftene til energi har holdt seg tilnærmet stabilt gjennom

³⁵ Det er forskjeller mellom samlede utgifter til eiendomsforvaltning, jf. figur 4 og fordelingen av disse utgiftene på forvaltningsoppgaver, drift og vedlikehold i denne figuren. Det skyldes at tallene i figur 4 inneholder flere opplysninger.

perioden.³⁶

Nedenfor sammenlikner vi Larvik med de valgte kommunene.

Figur 4 – midler til eiendomsforvaltning per innbygger – sammenlikning med andre kommuner i 2015

	Bærum	Asker	Eidsvoll	Tønsberg	Sandefjord	Larvik	Kostragruppe 13
Prioritering Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger	5003	5309	3280	3508	3318	3628	4215

Kilde: SSB/Kostra

Figuren viser ganske store forskjeller i prioriteringen, altså hvor mye hver kommune setter av til eiendomsforvaltning per innbygger. Asker og Bærum bruker 25 til 35 prosent mer på eiendomsforvaltning per innbygger enn Eidsvoll, Tønsberg, Sandefjord og Larvik.

Gjennomsnittet for Kostragruppe 13 ligger også høyere enn Larvik.

Skien brukte 4588 kr per innbygger og Porsgrunn brukte 4062 kr. De ligger tettere på gjennomsnittet i Kostragruppe 13, og dermed høyere enn Larvik

I Kostra kan vi sammenlikne alle kommuner i Norge. Larvik er blant de kommunene som bruker minst på eiendomsforvaltning per innbygger.

³⁶ Larvik har hatt Klima- og energiplaner i lengre tid, herunder tiltak om iverksetting av energisparingskontrakter (kalles vanligvis EPC-avtaler), men foreløpig har det ikke ført til reduksjon i energiutgifter i formålsbygg. I følge virksomhetsleder ble det ansatt en egen energirådgiver i juni 2016 og det vil gi større tykk i dette arbeidet.

Figur 7 – samlede utgifter til eiendomsforvaltning per m² – sammenlikning med andre kommuner i 2015

	Bærum	Asker	Eidsvoll	Tønsberg	Sandefjord	Larvik	Kostragruppe 13
Produktivitet Korrigerede brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per m ²	1110	1208	876	1063	934	957	1038

Kilde SSB/Kostra

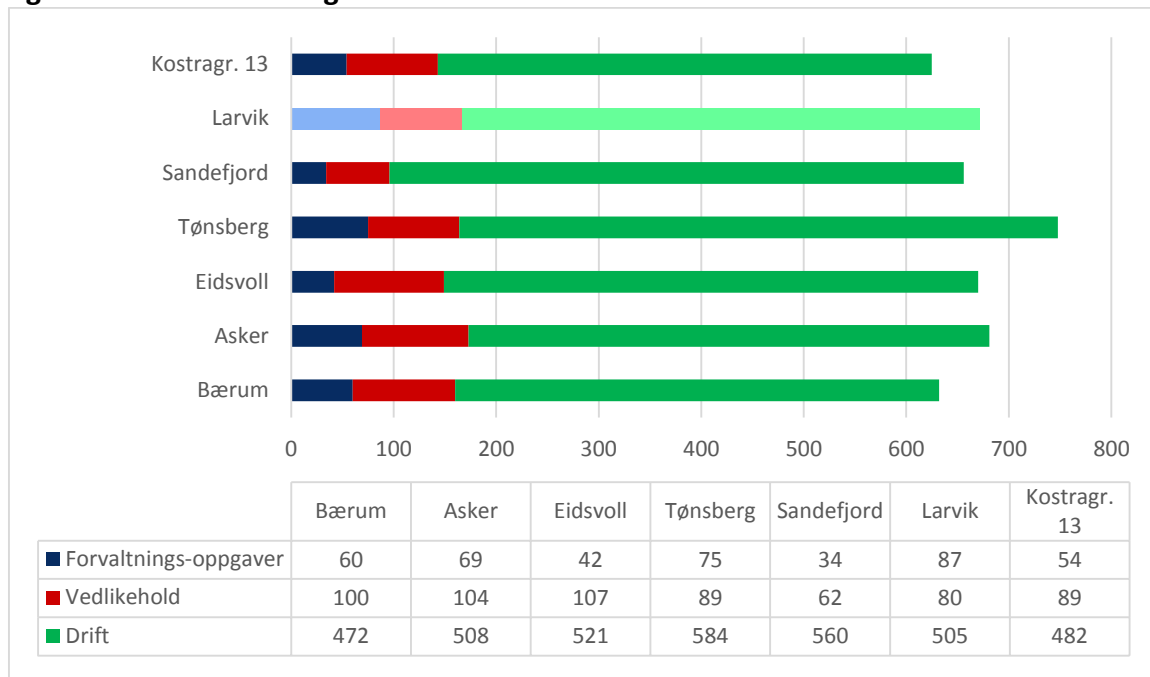
Når det gjelder produktiviteten, altså midler avsatt til eiendomsforvaltning per m², ser vi at Asker ligger høyest med mer enn 1200 kr per m², mens Eidsvoll ligger lavest med om lag 875 kr per m². Den prosentvise forskjellen utgjør nesten 30 prosent. Larvik ligger klart i nedre sjikt med nesten 960 kr per m².

Porsgrunn bruker 826 kr og Skien bruker 992 per kvadratmeter. Vi ser at disse kommunene ligger i samme sjikt som Eidsvoll, Sandefjord og Larvik.

Sammenliknet med alle kommuner i Norge, ligger Larvik litt over medianen³⁷. Med andre ord ligger Larvik rett over grensen til den halvparten av kommunene som bruker mest på eiendomsforvaltning per m².

³⁷ Median er den midterste kommunen når de er sortert i stigende rekkefølge.

Figur 8 – utgifter til eiendomsforvaltning per m² fordelt på forvaltning, vedlikehold og drift – sammenlikning med andre kommuner i 2015



Kilde: SSB/Kostra

Figuren viser at kommunene fordeler midler til eiendomsforvaltning noe ulikt.

Larvik ligger høyest på midler til forvaltningsholdsoppgaver (blått felt til venstre), og bruker om lag dobbelt så mye som Eidsvoll som ligger lavest.

Midler til vedlikehold (rødt i midten) fordeler seg i tre grupper: Asker, Bærum og Eidsvoll setter av om lag 15 prosent mer enn Tønsberg, Larvik og gjennomsnittet i Kostragruppe 13, og 40 prosent mer enn Sandefjord.

Andelen til drift (grønt til høyre) varierer også. Ytterpunktene er Tønsberg som bruker om lag 20 prosent mer enn Bærum. Larvik ligger i nedre sjikt her.

Når vi sammenlikner med alle kommuner i landet, ser vi at Larvik er blant de 10 prosentene av kommunene som bruker mest på forvaltningsoppgaver, mens de ligger om lag på medianen når det gjelder midler til drift og vedlikehold.

I høringen ble vi gjort oppmerksom på at det ble brukt ekstraordinære midler til brannforebyggende tiltak og vedlikehold av kulturbygg i 2015. Det utgjorde 15 kr per m². Bevilgningen ble ikke videreført i 2016.

4.11 Revisors vurdering – midler til drift og vedlikehold

Normtall brukes til å regne seg fram til hva bør bruke for å ha et verdibevarende vedlikehold.

Basert på egne utregninger kom Eiendom fram til at et normtall for vedlikehold av formålsbygg i Larvik på 207 kr per m² i 2014. Samtidig ble det vist til at få år tidligere ble det brukt 80 kr per m². Videre anslår Eiendom at Larvik har et vedlikeholdsetterslep på 1 122 kr per m². Det framgår ikke om disse summene bygger på samme opplysninger. Det gir likevel en indikasjon på at reelle tall for vedlikehold ligger lavere enn normtallene.

Forskjellen mellom normtallene og Kostratallene viser at de inneholder/utelater ulike opplysninger. Vi kan derfor ikke sammenlikne dem direkte. Opplysningene fra Kostra gir ingen indikasjon på hvor tett opp til normtallene en kommune ligger. Å se utviklingen over tid og sammenlikne med andre kommuner gir likevel en god pekepinn på situasjonen.

I perioden 2010-2015 var hovedtendensen at areal per innbygger gikk ned. I samme periode var hovedtendensen en gradvis økning i midler avsatt til eiendomsforvaltning – både når vi fordeler per innbygger og per kvadratmeter. Vi legger til grunn at det førstnevnte er en viktig årsak til det sistnevnte.

Kostra bruker blant annet midler til eiendomsforvaltning fordelt per innbygger som uttrykk for prioritering. Når vi sammenlikner Larvik med alle kommuner i landet, er Larvik blant de kommunene som bruker minst på eiendomsforvaltning per innbygger.

Som uttrykk for produktivitet, bruker Kostra blant annet midler til eiendomsforvaltning fordelt per m². Vår gjennomgang viser at Larvik ligger i midtsjiktet nasjonalt sett. Dette inkluderer den ekstraordinære bevilgningen i 2015 til brannsikring og vedlikehold av kulturbygg.³⁸

Vi har snakket med SSB om hvordan dette kan tolkes. De opplyser at tallene for produktivitet i seg selv ikke sier så mye om omfanget og kvaliteten på vedlikeholdet, siden midler til eiendomsforvaltning inneholder så mange elementer. En høy sum kan indikere enten at kommunen bruker mye på drift og vedlikehold, eller at kommunen har en lite effektiv eiendomsforvaltning, mens en lav sum kan indikere det motsatte. På generelt grunnlag sier SSB at forholdet mellom den prosentvise andelen til drift og den prosentvise andelen vedlikehold per m², samt den prosentvise andelen til drift og vedlikehold av de samlede midlene til eiendomsforvaltning per m², gir en bedre

³⁸ Etter at revisjonen i forbindelse med høringen av rapporten mottok opplysninger om den ekstraordinære bevilgningen i 2015, sjekket vi tall fra Kostra for årene 2013 og 2014. Vi sammenliknet Larvik med de andre kommunene i landet, og fant at Larvik lå litt over midtsjiktet for disse årene når det gjelder midler til eiendomsforvaltning fordelt per m².

indikasjon. SSB sier på generelt grunnlag at lav prosentvis andel til drift og høy prosentvis andel til vedlikehold er positivt.

I Larvik var andelen til drift nesten 53 prosent og andelen til vedlikehold 8,5 prosent i 2015. For kommunene vi sammenlikner med og kostragruppe 13, var den gjennomsnittlige prosentvise andelen til drift 50 prosent og andelen til vedlikehold 9 prosent i 2015. Etter vår vurdering viser dette små forskjeller mellom Larvik og sammenliknbare kommuner.

Den prosentvise andelen til drift og vedlikehold sett under ett var ca. 2-3 prosentpoeng høyere for Larvik enn for de kommunene vi sammenlikner med. Dette er også små forskjeller, etter vår vurdering.

I en nasjonal sammenlikning så vi at Larvik ligger:

- i nedre sjikt når en fordeler antall kvadratmeter formålsbygg per innbygger,
- i nedre sjikt når en fordeler midler til eiendomsforvaltning til formålsbygg per innbyggerne, og
- på median når en fordeler midler til eiendomsforvaltning til formålsbygg per kvadratmeter.

Rimeligvis er det mange og sammensatte årsaker til dette, og vår analyse er ikke uttømmende. Vi tolker det slik at Larvik har hentet ut gevinstene ved det lave antallet kvadratmeter per innbygger. Det har gitt den lave summen fordelt per innbygger, og kan tolkes slik at kommunen driver en effektiv eiendomsforvaltning. At Larvik ligger på midt på treet når det gjelder midler fordelt per kvadratmeter, skyldes at disse midlene skal fordeles på et lavt antall kvadratmeter per innbygger.

Selv om Kostratallene ikke angir hvor nær opp til normtallene en kommune ligger når det gjelder midler til eiendomsforvaltning per m², gir det en viss indikasjon. Vi ser at Larvik lå i midtsjiktet sammenliknet med alle landets kommuner, og det indikerer etter vår vurdering at kommunen brukte en rimelig sum til vedlikehold det året.

Larviks egne utregninger viser at kommunen har hatt et stort vedlikeholdsetterslep over flere år. Selv om våre funn indikerer at summen til eiendomsforvaltning antakelig lå på et rimelig nivå sammenliknet med andre kommuner i landet, er det grunn til å tro at det ikke var tilstrekkelig til å redusere eller fjerne forfall som skyldes det store vedlikeholdsetterslepet. Videre viser vi til Omstilling 2016 der det er vedtatt ulike innsparings- og omorganiseringstiltak. Samlet sett tyder det på at kommunen ikke setter av tilstrekkelig med midler til eiendomsforvaltning av formålsbyggene.

5 Konklusjoner og anbefalinger

5.1 Konklusjoner

5.1.1 Politiske mål og system for styring

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

Larvik har politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen, men vi mener at strategidokument 2014-2017 er innholdsmessig noe mangelfullt. Det har heller ikke et langsiktig perspektiv, slik NOUen anbefaler. Det gjenstår å se om utviklingsplanen som er under arbeid, kan ivareta noe av dette.

Etter vår vurdering har Larvik et rasjonelt styrings- og rapporteringshjul som henger tydelig sammen, og Eiendom synes å være en integrert del av dette hjulet. Den hierarkiske oppbyggingen av planverket – fra kommunens strategidokumenter til Eiendoms virksomhetsplaner og konkrete vedlikeholdsplaner, renholdsplaner og driftsplaner, henger delvis sammen og framstår delvis som rasjonelt. Vi ser imidlertid at utviklingsmålene i strategidokumentene i liten grad videreutvikles og konkretiserer i dette planverket. Dette er viktig i alle kommuner, men særlig i kommuner i en krevende økonomisk situasjon, slik som Larvik. Eiendom vil sannsynligvis få reduserte budsjetter i årene framover, jf. pkt. 3.1.1 omtalen av Omstilling 2016. En sentral del av et rasjonelt system for styring og planlegging, vil da være å ta tydelige veivalg for å nå vedtatte mål for eiendomsforvaltningen.

5.1.2 Verdibevarende vedlikehold

Har Larvik kommune tiltak for å sikre et verdibevarende vedlikehold av formålsbyggene sine?

Vi har undersøkt ulike rammebetingelser for eiendomsforvaltningen i Larvik, og vurdert i hvilken grad de understøtter arbeidet med et verdibevarende vedlikehold.

- Det synes som om Larvik har en effektiv arealbruk.

- Organiseringen av renholds-, drifts- og ettersynsoppgavene virker lite effektive. Med nåværende organisering blir styrings- og kommunikasjonslinjene disse oppgavene flerleddede og lange.
- Etter egen vurdering har Eiendom nok personell med i all hovedsak tilstrekkelig kompetanse til å utføre de oppgavene de har ansvar for.
- Det virker som om Larvik har god oversikt over den byggtekniske tilstanden på formålsbyggene, og bruker den aktivt i den årlige planleggingen av tildelte vedlikeholdsmidler over investeringsbudsjettet. Dette er en kort planleggingshorisont, men den jevnlig oppdaterte tilstandsvurderingen bidrar til en viss langsiktighet. Eiendom planlegger ikke for bruken av tildelte driftsmidler til vedlikeholdstiltak. De bør bestrebe seg på et mest mulig planmessig og forebyggende vedlikehold der en iverksetter tiltak før forfallet har kommet så langt at det oppstår feil og skader – slik NOUen anbefaler. Ideelt sett burde det være tilstanden på det enkelte bygg som avgjør omfang av planlagt vedlikehold og tildeling av midler – ikke omvendt, slik som i Larvik.
- Larvik har gjort egne beregninger som viser at kommunen bør bruke litt over 200 kr per m² (normtall), men bruker om lag 80 kr per m². Det er ikke klart om utregningen av normtall og reelle tall er gjort på samme måte. Videre understreker Eiendom at kommunen har et stort vedlikeholdsetterslep, og anslår at det utgjør litt mer enn 1100 kr per m². Vår kostraanalyse indikerer at Larvik har satt av en rimelig sum til eiendomsforvaltning i 2015 sammenliknet med andre kommuner. Likevel virker ikke dette tilstrekkelig til å redusere eller fjerne forfall som skyldes det store vedlikeholdsetterslepet. Videre vil vi nevne Omstilling 2016 og de innsparings- og omorganiseringstiltak som er omtalt i dette vedtaket. Samlet sett tyder det på at kommunen ikke setter av tilstrekkelig med midler til eiendomsforvaltning av formålsbyggene.

Dette viser at utforming, innhold og omfang av de ulike rammebetingelsene i varierende grad understøtter et verdibevarende vedlikehold av formålsbyggene i Larvik.

5.2 Anbefalinger

Larvik er i en krevende økonomisk situasjon. Vi mener kommunen bør:

- videreutvikle strategien for eiendomsforvaltningen som tar tydelige veivalg i de prosessmålene som ligger i strategidokument for eiendomsforvaltningen 2014-2017 og i Strategidokument for kommunen 2016-2019,
- sikre at den skriftlige rapporteringen til politisk nivå gir et nyansert og helhetlig bilde av situasjonen i eiendomsforvaltningen,
- vurdere tiltak for å effektivisere organiseringen av renholds- og driftsoppgaver, og
- videreutvikle planleggingen av vedlikeholdet.

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.
- Forskrift 15. desember 2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner)

Artikler og rapporter

- *Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold - en veileder for folkevalgte og Rådmenn*, KS 2008.
- *Vedlikehold i kommunesektoren – fra forfall til forbilde*, rapport utarbeidet av Multiconsult og PricewaterhouseCoopers på oppdrag fra KS, 2008
- *Bedre eierskap i kommunene*, Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer (FOBE) 2007
- *Tjenesteanalyse innenfor området eiendomsforvaltning for Larvik kommune i 2011*, skrevet av Larvik kommunale Eiendom KF

Offentlige dokumenter

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

Vedlegg

Vedlegg 1: Høringsuttalelse fra administrasjonssjefen/rådmann

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse

Larvik kommune

Vår saksbehandler:
Jan Arvid Kristengård
33 17 16 16

Deres ref.:

Vår ref.:

16/88347

Arkiv:

FE - 609, T1
- 813

Vår dato:

27.09.2016

Deres dato:



Larvik
kommune

Kommunerevisjon IKS

Postboks 2805
3702 SKIEN



Svar på høringsuttalelse til Telemark Kommunerevisjon IKS sitt høringsutkast, forvaltningsrevisjon-Larvik kommune Eiendomsforvaltning.

Viser til utsendt høringsrapport med høringsfrist 27. september 2016. Rådmannen har følgende kommentarer:

5.1 Konklusjoner og anbefalinger.

5.1.1 Politiske mål og systemer for styring.

Rådmannen er enig i at det mangler en helhetlig analyse av nåværende eiendomsmasse. En analyse av eiendomsmassen vil kreve betydelige resurser fra et allerede anstrengt budsjett. Etterslepet av vedlikeholdet er av et slikt omfang at de tildelte driftsmidler i all hovedsak settes av til løpende vedlikehold. Den nye rapporten Vedlikehold bygninger 2016, FVD-Nøkkeltall og vedlikeholdsetterslep understreker dette. Utviklingsplanen som blir ferdigstilt høsten 2016 vil gi tydelige anbefalinger på veivalg vedr. fremtidig bruk og disponering av kommunens bygninger.

5.1.2 Verdibevarende vedlikehold.

Rådmannen merker seg at analysen kan tolkes slik at kommunen driver en effektiv eiendomsforvaltning sett opp mot de rammebetingelsene som gis. Rådmannen mener at man ikke bare kan sammenligne seg med andre kommuner og hva de bruker på vedlikehold, uten å ha en oversikt over tilstanden på bygningsmassen til disse kommuner. Det er også slik at totale økonomiske rammebetingelser varierer fra kommune til kommune. Larvik kommune har et stort etterslep på vedlikeholdet som gjør at en stor del av de tildelte midlene blir brukt til løpende vedlikehold og driftsoppgaver. I 2015 ble det brukt ekstraordinære midler til brannforebyggende tiltak og til vedlikehold av kulturbygg, summen av disse tiltak var ca. kr. 15,- pr.m2. Disse midlene ble ikke bevilget for året 2016. Midler brukt til ordinært vedlikehold blir således kr.65,- pr.m2. Rådmannen er enig i at det ikke settes av tilstrekkelig med midler til eiendomsforvaltning av formålsbyggene, men påpeker at kommunen også har utfordringer med å avsette tilstrekkelig med midler på andre områder for å sikre en bærekraftig utvikling.

5.2 Anbefalinger.

Utviklingsplanen som blir ferdigstilt høsten 2016 vil gi tydelige anbefalinger på veivalg vedrørende framtidig bruk og disponering av kommunes bygninger. Det rapporteres i dag i Årsrapport og vedlagte ~~Kostra~~-analyse. En ytterligere rapportering som tar for seg vedlikeholds-tilstand vil kreve ekstra midler til dette arbeidet. Rådmannen er enig i at dagens organisering av driftspersonell innen vaktmester/driftsteknikker på skole, barnehage og idrettsanlegg ikke er optimal effektiv.

Sentraladministrasjonen
Postadresse: Postboks 2020, 3266 Larvik

Besøksadresse: Foyersgate 7, Larvik
postmottak@larvik.kommune.no

Telefon: 33 17 16 00
Telefaks:

Rådmannen har påpekt dette i omstillingsarbeidet i 2016, hvor man påpeker at dette personellet burde vært organisert under eiendom.

Når det gjelder organiseringen av renholdsoppgaver mener rådmannen at dagens organisering med en egen renholdsavdeling på sykehjem er den beste. Renholdere på sykehjem utfører oppgaver ut over renholdsoppgaver. Å samle renholdsoppgavene i kommunen i et felles fagnettverk vil sørge for å ivareta kvalitet og effektivitet.

Med hilsen

Jan Arvid Kristengård
Rådmann

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Problemstilling 1 – politiske mål og system for styring

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

Politiske mål

I NOU 2004: 22 *Velholdte bygninger gir mer til alle*, og i *God kommunal eiendomsforvaltning*³⁹, står det at kommunen bør vedta overordnede politiske mål for sin eiendomsforvaltning. KS⁴⁰ anbefaler at kommunene utarbeider en helhetlig eiendomsstrategi der vedlikehold inngår som et vesentlig element. Strategien bør knyttes til kommunens overordnede styringsdokumenter.

Eieren, forvalteren og brukeren av kommunale eiendommer har ulike roller når det gjelder ansvar og interesser for en eiendom. Folkevalgte representanter har *eieransvaret* og dermed det juridiske og økonomiske ansvaret for en eiendom. Med begrepet *forvalter* mener vi en enhet som har ansvar for løpende drift og vedlikehold av en eiendom. Begrepet *bruker* har to betydninger. En tjenesteenhet er bruker når de benytter en eiendom til sin virksomhet, for eksempel en barnehage. Videre er kommunestyret bruker på et overordnet strategisk nivå når de vedtar hvem og hvordan en skal benytte en eiendom.

En godt organisert eiendomsforvaltning klargjør ansvarsforholdene mellom eier, forvalter og bruker. Videre legger den til rette for gjensidig rolleforståelse og godt samarbeid mellom dem.

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

³⁹ Direktoratet for byggkvalitet, 2011.

⁴⁰ Kilde: *Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – en veileder for folkevalgte og rådmenn*,

System for styring

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

- Eiendoms- og bygningsregister med areal
- Eiendommens verdi
- Eiendommens tilstand – teknisk, inneklima/miljø og fysisk tilgjengelighet
- Forbruksdata, blant annet energi og andre «miljøparametere» per bygg
- Antall brukere og liknende indikatorer for bruksintensitet og arealeffektivitet
- Lovpålagt dokumentasjon

Det er viktig at forvalteren orienterer brukeren om de planlagte aktivitetene slik at de har en forutsigbar og realistisk forventning til vedlikeholdet. Videre er det viktig at informasjon fra brukerne og ansatte i eiendomsforvaltningen om bygningenes tilstand og framtidig behov, tas med når forvalteren rapporterer på grad av måloppnåelse til de folkevalgte.

På denne måten får kommunen en informasjons- og styringslinje som sikrer politisk forankring av eiendomsforvaltningen, god systematikk i vedlikeholdsarbeidet og brukervennlige bygg.

Basert på ovennevnte har vi laget følgende revisjonskriterier:

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

Mål for eiendomsforvaltningen bør være grunnlaget for kommunens planlegging av tiltak og prioritering av ressurser på området.

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

Problemstilling 2 – verdibevarende vedlikehold

Har Larvik kommune tiltak for å sikre et verdibevarende vedlikehold av formålbyggene sine?

I formålsbestemmelsen i kommuneloven legges det vekt på at kommunen skal ha en rasjonell og effektiv forvaltning av kommunale fellesinteresser, jf. § 1.

Kommunale bygninger gir rammer for tjenestene som tilbys, og kvaliteten på tjenestetilbudet vil være avhengige av hvor hensiktsmessige bygningene er. I et slikt perspektiv blir eiendomsforvaltningens oppgave å bidra til at bygget støtter brukerne med å nå sine mål på en mest mulig effektiv måte. Samtidig kan ikke behovstilfredsstillelsen være uten økonomiske begrensninger og prioriteringer i forhold til andre behov.

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

Arealeffektivisering gir et av de største potensialene for kostnadsbesparelser innen eiendomsforvaltning. Det blir færre kvadratmeter som bygges, og ressurser til forvaltning, drift og vedlikehold reduseres. Antall kvadratmeter bør holdes så lavt som mulig, forutsatt at det ikke går utover de målene som er satt for tjenestene som tilbys i byggene.

Vedlikehold er i flg. *NS 3454 Livssyklus-kostnader for byggverk – Prinsipper og struktur* å forstå som periodisk vedlikehold og utskiftninger. Vedlikehold er derfor per definisjon planmessig. Andre tiltak som ikke skjer planmessig, for eksempel tiltak for å stoppe en skadeutvikling som er observert, er en reparasjonskostnad. Det regnes vanligvis med til vedlikeholdet og kalles løpende vedlikehold.

Regelmessig ettersyn og renhold defineres som driftskostnader, og er ifølge standardens definisjon ikke vedlikehold. Disse tiltakene er likevel svært viktige for å opprettholde teknisk, miljømessig og estetisk kvalitet. Planmessig vedlikehold er tiltak som tar sikte på å opprettholde kvaliteten eller forsinke forringelsen av de tekniske kvalitetene som er nødvendig for at bygningsdelene skal funksjonere som forutsatt.

Kostnadmessig *optimalt* vedlikehold er det nivået på vedlikehold som gir lavest kostnader til fvd (forvaltning, drift og vedlikehold) i det lange løp, dvs. det nivået på vedlikehold som er mest lønnsomt i et langsiktig tidsperspektiv. Et slikt vedlikehold utsetter behovet for større rehabiliteringer, og hindrer at bygget forfaller og blir ubrukelig tidligere enn nødvendig. Dersom avsatte midler til vedlikehold ikke er tilstrekkelig, vil kommunes kostnader til reparasjoner, drift og vedlikehold øke over tid, samtidig som verdien av bygningen forringes.

Basert på ovennevnte har vi laget følgende revisjonskriterier:

Kommunen bør ha rammebetingelser for eiendomsforvaltningen som bidrar til å opprettholde formålbyggenes verdi i et langsiktig perspektiv til lavest mulig kostnad, herunder:

- *Effektiv arealbruk*
- *Effektiv organisering*
- *Tilstrekkelig personellressurser og kompetanse*
- *Planmessig og langsiktig vedlikehold*
- *Tilstrekkelig midler til drift og vedlikehold*

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen

Forvaltningsrevisjonsprosjektet startet opp ved oppstartbrev til Larvik kommune v/rådmannen datert 18. mai 2016.

Innsamling og bearbeiding av data

Datagrunnlaget for denne undersøkelsen er intervjuer og dokumentasjon fra Larvik kommune.

Intervju

Vi har gjennomført delvis strukturerte intervjuer med kommunalsjefen for Eiendom, virksomhetsleder for Renhold, tidligere virksomhetsleder for Drift og vedlikehold, og virksomhetsleder for Utvikling og forvaltning. Økonomisk rådgiver deltok i intervjuene med Renhold og Drift og vedlikehold. Den ny virksomhetslederen for den nye enheten Prosjekt, drift og vedlikehold deltok i intervjuet med tidligere virksomhetsleder for Drift og vedlikehold.

Vi har også hentet inn tilleggsinformasjon via e-post og oppsummeringsmøte. Referatene fra intervjuene har blitt godkjent av de intervjuede.

Dokumentgjennomgang

Vi har gjennomgått anerkjent faglitteratur om eiendomsforvaltning. Det gjelder særlig NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle*. Den har gitt opphav til flere andre dokumenter som vi også har gjennomgått. Det gjelder blant annet KS 2008: *Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold, en veileder for folkevalgte og rådmenn*, og Direktoratet for byggkvalitet sin veileder fra 2011 *God kommunal eiendomsforvaltning, fordypning for folkevalgte*.

Vi har analysert tall fra Kostra om eiendomsforvaltning. Vi har sett på utviklingen over tid i Larvik, og sammenliknet med andre kommuner og gjennomsnittet for Kostragruppen.

De viktigste dokumentene vi har gått gjennom fra Larvik kommune er strategidokumenter, tertialrapporter og årsrapporter, samt enkelte politiske vedtak i perioden 2014 - juni 2016.

Vi har mottatt eller fått se en lang rekke dokumenter fra Eiendom. Eksempler på det er virksomhetsplaner, tilstandsvurderinger, renholdsplaner, vedlikeholdsplaner,

tjenesteytingsavtaler, serviceavtaler, budsjett for Eiendom, prosedyrer og sjekklister, oversikter over eide, innleide og utleide bygg, og en kompetanseoversikt for ansatte i Eiendom.

Pålitelighet og relevans

Forvaltningsrevisjonsprosjekter skal gjennomføres på en måte som sikrer gyldighet og pålitelighet. Altså at dataene er samlet inn er relevante for de forholdene som problemstillingene skal avklare (gyldige) og at datainnsamlingen skjer på en mest mulig nøyaktig måte (pålitelig).

Vi har gjennomført flere tiltak for å styrke dataenes pålitelighet og gyldighet. Det er som nevnt utarbeidet intervjuguider for å styrke påliteligheten og gyldigheten til datainnsamlingen. Vi har intervjuet sentrale nøkkelpersoner på området.

Vi har benyttet datatriangulering, altså at data er hentet fra flere kilder. Vi har benyttet intervjuer og gjennomgang av dokumentasjon. Vi har også brukt både skriftlige kilder og flere ulike intervjuobjekt. Når det er samsvar mellom beskrivelser og data fra flere kilder, styrker dette kvaliteten eller gyldigheten i datamaterialet. Vi har også benyttet metodetriangulering, en kombinasjon av ulike metoder; intervju og dokumentgjennomgang. Når bildet vi finner er lignende ut fra bruk av de ulike metodene, styrker det også kvaliteten på undersøkelsen.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, jf. forskrift om revisjon § 7. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon⁴¹.

RSK 001 krever at forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres. Kvalitetssikring skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidet et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1*

⁴¹ Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning fra 1 februar 2011, og er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder som er fastsatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester. Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.