



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

VEDLIKEHOLD AV KOMMUNALE BYGG FORMÅLSBYGG OG UMLEIEBOLIGER

ULLENSAKER KOMMUNE

JANUAR 2016

INNHold

SAMMENDRAG	IV
Formål og problemstillinger	iv
Vedlikehold av bygg – et område under utvikling	iv
Vedlikehold av formålsbyggene	iv
Status for vedlikehold av utleieboligene	vii
Rådmannens uttalelse til rapporten	viii
Anbefalinger	ix
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Formål	1
1.3 Problemstillinger	1
1.4 Revisjonskriterier	2
1.5 Avgrensinger og begrepsdefinisjoner	2
1.6 Oppbygging av rapporten	3
2 Anvendte metoder i prosjektet	5
2.1 Datainnsamling og datagrunnlag	5
2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet	5
3 Eiendomsforvaltningen – et overblikk	7
3.1 Generelt om plassering av ansvars- og arbeidsoppgaver	7
3.2 Overordnet organisering i Ullensaker kommune	8
3.3 Nærmere om enhet Kommunale eiendommer	9
3.3.1 Organisering	9
3.3.2 Økonomi - formålsbyggene	11
3.4 Drifts- og vedlikeholdsplanlegging	12
3.4.1 Sammenheng mellom rehabilitering og vedlikehold	12
3.4.2 Fagsystem	12
3.4.3 Vedlikeholdsplanleggingsprosessen	13
3.5 Pris for godt forvaltningsarbeid	13
3.6 Nøkkeltall for formålsbygg	14
4 Mål og planer for vedlikehold	20

4.1	Plandokumenter for vedlikehold av kommunale formålsbygg	20
4.2	Et område under utvikling	21
4.3	Tilstrekkelig data om tilstandsinformasjon	22
4.4	Formalisering av ansvar, dokumentasjon, rutiner og prosedyrer	23
4.5	Langsiktig planlegging tilpasset kommunens behov	24
4.6	Mål, strategier og planlegging	24
4.7	Driftsmeldinger og vedlikeholdsplanlegging	25
5	Kartlegging av formålsbygg	27
5.1	Rutiner og prosedyrer for kartlegging	27
5.2	IK Bygg som verktøy for tilstandskartlegging	28
5.3	Nye bygg versus gamle	28
5.4	Følges NS 3424 på alle punkter?	28
6	Tilstandskartlegging i saksgrunnlag	29
6.1	Kommunikasjon om ressursbehov til vedlikehold	29
6.2	Kommunikasjon om tilstand på formålsbyggene	29
7	Revisjonens vurdering og konklusjon	31
7.1	Mål og planer for vedlikehold	31
7.2	Kartlegging av formålsbygg	32
7.3	Tilstandskartlegging i saksgrunnlag	32
7.4	Anbefalinger	33
8	Status for vedlikehold av de kommunale utleieboligene	34
8.1	Boligsosiale strategier	34
8.1.1	Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid	34
8.1.2	Boligsosialt strategidokument i Ullensaker	35
8.2	Overordnede føringer for de kommunale utleieboligene	37
8.2.1	Om avkastningskravet på kommunens utleievirksomhet	37
8.2.2	Kommunestyrets vedtak i desember 2014 om vedlikehold m.m.	38
8.2.3	Salg av utleieboliger	39
8.3	Utleie av boligene	40
8.3.1	Nærmere om leietakerne av kommunalt disponerte boliger	40
8.3.2	Nærmere om plikter i utleieforhold	41
8.4	Boligporteføljen	41

8.4.1	Fakta om boligmassen	41
8.4.2	Økonomi	44
8.4.3	Nærmere om husleieinntektene	46
8.5	Vedlikehold	47
8.5.1	Generelt om vedlikehold av utleieboligene i 2015	47
8.5.2	Regnskapsinformasjon om gjennomført vedlikehold	48
8.6	Revisjonens kommentarer	50
9	Revisjonskriterier	51
9.1	Innledning	51
9.2	Tilfredsstillende mål og planer for vedlikehold av formålsbyggene	52
9.2.1	Krav om planlegging og dokumentasjon	52
9.2.2	Et rasjonelt system for planlegging og styring	53
9.2.3	Eiendom og anlegg skal være i henhold til gjeldende lover og forskrifter	55
9.2.4	Skjæringspunktet mellom drift og vedlikehold	55
9.2.5	Plansystemet bør ha tilstrekkelig tilstandsinformasjon	55
9.3	Tilfredsstillende kartlegging av formålsbyggene	55
9.3.1	Kartlegging av tilstand bør også omfatte nye bygg	55
9.3.2	Standard for tilstandskartlegging	57
9.4	Tilstandskartleggingen bør følges opp i saker om vedlikehold	57
9.5	Sammenfatning av revisjonskriteriene	59
	LITTERATUR- OG KILDEOVERSIKT	60
	FIGURER OG TABELLER	62
	VEDLEGG 1 – RÅDMANNENS UTTALELSE	63
	VEDLEGG 2 - VEDLIKEHOLD ELLER REHABILITERING	64
	VEDLEGG 3 - HANDLINGSPLAN KOMMUNALE Utleieboliger	65
	VEDLEGG 4 - GOD EIENDOMSFORVALTNING	68

SAMMENDRAG

Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om vedlikehold av formålsbyggene i Ullensaker kommune foregår planmessig og om beslutningstaker får tilstrekkelig informasjon. Dernest har formålet vært å redegjøre for status for vedlikehold av kommunens utleieboliger.

Revisjonen har undersøkt følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad har Ullensaker kommune tilfredsstillende mål og planer for vedlikehold av formålsbyggene i kommunen?
2. Er tilstanden på formålsbyggene tilfredsstillende kartlagt?
3. Har administrasjonen lagt til grunn tilstandskartleggingen av byggene i saker som legges fram for politikerne, om vedlikehold?
4. Hva er status for vedlikehold på de kommunale utleieboligene?

Vedlikehold av bygg – et område under utvikling

Revisjonens undersøkelse, samlet for både formålsbyggene og utleieboligene, viser at administrasjonen og enhet Kommunale eiendommer (Komei) har tatt grep for å kartlegge og planlegge vedlikehold av kommunens bygningsmasse. Kartleggings- og planleggingsfasen foregår nå i god tid forut for nytt budsjettår både for formålsbygg og for utleieboligene. Nye verktøy er tatt i bruk og andre verktøy er i anskaffelsesfasen. Undersøkelsen indikerer at Komei langt på vei har snudd en utvikling med et økende behov for vedlikehold fra år til år, selv om noe gjenstår slik det kommer til uttrykk nedenfor.

Undersøkelsen viser også, samlet sett, at Komei ønsker å tone ned fokus på vedlikeholdsetterslep og fokusere på en bygningsmessig tilstand som er tilstrekkelig for kommunens virksomheter, for å oppnå effektiv bruk av ressurser, realistisk tilnærming og riktige prioriteringer.

Vedlikehold av formålsbyggene

Enhetens budsjettamme til drift og vedlikehold¹ utgjør 22,5 millioner i 2015. Dette tilsvarer 18 % av den totale driftsrammen på 124 millioner kroner. Nøkkeltall hentet fra KOSTRA² viser at Ullensaker kommune brukte 897 kroner per kvadratmeter til forvaltning, drift og vedlikehold i 2014. Nøkkeltallene viser også at utgiftene ligger lavere enn sammenlignbare kommuner i kommunegruppe 13, Akershus og landet utenom Oslo både i 2014 og tidligere. Tabellen under viser vedlikeholdsutgiftene:

¹ Utgifter til energi (20,5 mill.kr) kommer i tillegg og utgjør 16 % av rammen på 124 mill.kr.

² KOrmmune-STat-RApportering (KOSTRA) er et rapporteringssystem for kommunene.

Utgifter til vedlikehold

	2009**	2010	2011	2012	2013	2014
Ullensaker	140	59	48	55	104	94
K.gr. 13	151	123	82	79	91	92
Akershus	155	141	82	82	94	89
Landet*	113	90	72	74	86	86

Kilde: KOSTRA konsern. Kroner per kvadratmeter. *Landet utenom Oslo. **I 2009 kom statlige vedlikeholdsmidler.

Nøkkeltallene ovenfor for vedlikeholdsutgiftene viser at Ullensaker ligger under de som det sammenlignes med i perioden 2010 – 2012, for deretter å ligge litt i overkant i 2013 (104 kroner per kvadratmeter) og 2014 (94 kroner per kvadratmeter).

Mål og planer for vedlikehold – et rasjonelt system for planlegging og styring

Problemstilling 1	Konklusjon
I hvilken grad har Ullensaker kommune tilfredsstillende mål og planer for vedlikehold av formålsbyggene i kommunen?	Kommunen har i ganske stor grad tilfredsstillende mål og planer for vedlikeholdet. Mye er på plass og kommunen er inne i en positiv utvikling, men det er også noen mangler. Først og fremst dreier dette seg om et godt og brukervennlig system for forvaltning, drift og vedlikehold (FDV-system), langsiktig planlegging og bedre tilgang til FDV-dokumentasjonen til byggene.

Konklusjonen underbygges slik:

Undersøkelsen tyder alt i alt på at det er en positiv utvikling i kommunen når det gjelder å få på plass et rasjonelt system for planlegging og styring i forbindelse med vedlikehold av formålsbyggene.

Undersøkelsen indikerer at kommunen har mål og planer som er tilpasset kommunens praktiske behov. De overordnede mål og planer er forankret i kommunens styringskort, og blir brukt i vedlikeholdsplanleggingen. Administrasjonen er opptatt av å sette brukerne av byggenes behov i fokus i sitt planarbeid. Videre er det et hovedfokus på overholdelse av lovkrav, herunder HMS (helse, miljø og sikkerhet), når bygg skal vedlikeholdes.

Undersøkelsen viser at vedlikeholdstiltak planlegges i takt med budsjettssyklusen i kommunen. Det vil si at tiltak planlegges med kostnadsoverslag, etter kartlegging av bygget og før neste års budsjett skal behandles. På dette området har kommunen evnet å få til en viktig og positiv utvikling.

Noe gjenstår fortsatt, for eksempel når det gjelder å få forankret bruk av nye systemer og arbeidsmåter nedover i organisasjonen, i tillegg til å få på plass et nytt FDV-system. Prosessen for å

få systemet anskaffet har startet opp. Undersøkelsen viser videre at formalisering av ansvar, dokumentasjon og prosedyrer fortsatt bærer preg av å være under utarbeidelse. Andre forhold som gjenstår er:

- Per i dag er vedlikeholdsarbeid planlagt fram til 2019. Undersøkelsen viser at intensjonen er å få på plass mer langsiktig planlegging, helst planlagt vedlikehold for hele byggets levetid. Revisjonen mener det er positivt at kommunen jobber med å få dette på plass. Arbeidet med et langsiktig perspektiv i mål og planer er dermed i oppstartfasen.
- Det er krav om overlevering av dokumentasjon om forvaltning, drift og vedlikehold (FDV-dokumentasjon) til eier av bygg med tanke på at dokumentasjonen skal benyttes i mål- og planarbeidet for vedlikehold. Undersøkelsen viser at dokumentasjonen i dag benyttes i liten grad til formålet. Manglende er imidlertid større på eldre bygg der dokumentasjonen kan være vanskelig tilgjengelig og mangelfull.
- Driftsmeldinger som er av betydning for vedlikehold av et bygg fanges i dag opp manuelt og tas med inn i planleggingsfasen. På sikt bør dette ivaretas elektronisk av kommunens system på området (IK Bygg).

Kartlegging av formålsbygg

Problemstilling 2	Konklusjon
Er tilstanden på formålsbyggene tilfredsstillende kartlagt?	Tilstanden på formålsbyggene er per i dag ikke fullt ut tilfredsstillende kartlagt. Årsaken er at kommunen foreløpig ikke har vært igjennom et fullt driftsår når det gjelder kartleggingen.

Konklusjonen underbygges slik:

Undersøkelsen viser at kommunen er i god gang med kartleggingsarbeidet av formålsbyggene og at nye bygg kartlegges i like stor grad som gamle. Kommunen har anskaffet systemet IK Bygg til formålet. IK Bygg er et verktøy for bedre eierskap, forvaltning og bruk av bygg, og her samles også alt regelverk for bygg på ett sted. Verktøyet gjør det mulig å gjennomføre internkontrollen av bygg og kartlegge tilstanden på bygg.

IK Bygg benyttes i tilfredsstillende grad i dag, man har for eksempel gode rutiner og prosedyrer for kartleggingen, verktøyet vurderes også av lederne som velegnet til formålet. Undersøkelsen viser imidlertid at det tar tid å få bygget opp systemet og å få tilstrekkelig tilstandshistorikk på samtlige formålsbygg. Kommunen har ikke har vært igjennom et fullt driftsår når det gjelder kartleggingen. Formålsbyggene kan derfor ikke sies å være fullt ut tilfredsstillende tilstandskartlagt per i dag.

Tilstandskartlegging i saksgrunnlag

Problemstilling 3	Konklusjon
Har administrasjonen lagt til grunn tilstandskartleggingen av byggene i saker som legges fram for politikerne om vedlikehold?	Verken det reelle ressursbehovet eller tilstandskartleggingen har administrasjonen så langt vært i stand til å gi en fullgod redegjørelse for til de folkevalgte. Undersøkelsen viser imidlertid at administrasjonens kartlegging av bygningenes tilstand og vedlikeholdsbehov skal danne grunnlag for en nærmere tilstandsrapportering framover.

Konklusjonen underbygges slik:

Enheten har fram til i dag ikke redegjort for vedlikeholdsbehov på en fullgod måte overfor de politiske beslutningstakerne. Enheten har ikke hatt god nok oversikt til å gi et fullgodt og forsvarlig bilde til beslutningstaker. Undersøkelsen viser også at enheten har vært noe tilbakeholdende av andre årsaker, blant annet at det kan utløse en uønsket kamp om ressursene.

Status for vedlikehold av utleieboligene

Kommunens utleieboliger leies ut til vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunen har nylig vedtatt en boligsosial strategi som skal være retningsgivende for kommunens boligsosiale arbeid, herunder for utleie av kommunale boliger. Strategien bygger blant annet på en nasjonal strategi, «Bolig for velferd», fra 2014.

Utleieboligene i Ullensaker kommune utgjør et budsjett- og regnskapsmessig selvfinansierende område (et eget resultatområde). Inntektene kommer først og fremst fra husleie og skal dekke utgiftene innenfor resultatområdet (blant annet lønn, renter og avdrag til kjøp av nye boliger samt vedlikehold av boligene). Eventuelle underskudd dekkes opp av fondsmidler som er avsatt tidligere.

Revisjonens undersøkelse peker på at det har bygd seg opp et vedlikeholdsetterslep over flere år og videre at bevilgningene til vedlikehold ikke alltid ble benyttet tidligere. Årsakene til dette er blant annet et tidligere vedtak om avkastningskrav og at planleggingen ikke kom i gang i tide i forhold til budsjettåret.

Revisjonen viser at det er tatt grep for å snu denne trenden:

- Jevnlig kartlegging og planlegging av vedlikehold av utleieboligene
- Årlig befaringsplan for utleieboligene innføres
- Planlegging av vedlikehold legges inn i verktøyet Excel
- Avkastningskravet praktiseres ikke da det ellers ikke blir noe igjen til vedlikehold
- Mindre utbedringstiltak skal gjennomføres umiddelbart, mens større tiltak skal legges inn i en gjennomføringsplan for vedlikehold.
- IK Bygg er tatt i bruk for utleieboligene. Dette er nytt i 2015.

- Forvaltningssystemet «House of Control» er anskaffet i 2015 for å ivareta kontraktsforvaltningen.

Revisjonens undersøkelse³ viser at budsjettet for 2015 til vedlikehold av boligene utgjør 4,2 millioner kroner, eller 16,3 prosent av budsjettert husleieinntekt. Per 31. august 2015 viser revisjonens gjennomgang at det er bokført vedlikehold med 2,4 millioner kroner, fordelt på 37 utleieboliger og 6 omsorgsboliger/boliger med bistand. Beløpsmessig varierer vedlikeholdsutgiftene fra under tusen kroner opp til i overkant av 300 000 kroner per bolig i 2015. Vedlikeholdsbudsjettet brukes i dag opp og er på om lag 10 500 kroner per boenhet, mens det i 2010 ble brukt om lag 2 500 – 3 000 kroner per boenhet til vedlikehold. Antall boliger er omtrent det samme i 2015 som det var i 2010, rundt 400. Administrasjonen er også her i ferd med å snu en negativ utvikling fra tidligere år der planlegging var på etterskudd og vedlikeholdsmidler sto ubrukt.

Rådmannens uttalelse til rapporten

Et utkast til rapport er forelagt rådmannen til uttalelse. Høringssvaret er mottatt den 15. januar 2016 og er vedlagt rapporten.

Rådmannen vurderer at revisjonsrapporten gjenspeiler dagens situasjon på en god måte. Rådmannen slutter seg til revisjonsrapportens vurderinger og konklusjoner.

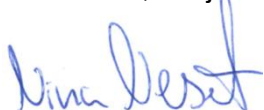
³ Budsjett og regnskap på konto 12300 og 12500.

Anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen blir revisjonens anbefalinger:

1. Kommunen bør fullføre arbeidet med å anskaffe et system for forvaltning, drift og vedlikehold som kan benyttes i mål- og planarbeidet i forbindelse med vedlikehold av formålsbyggene i kommunen.
2. Kommunen bør opprettholde det gode arbeidet som gjøres med å kartlegge tilstanden på formålsbyggene i kommunen.
3. Kommunen bør tilstrebe god oversikt over vedlikeholdsbehovene, blant annet gjennom kartlegging, slik at dette kan legges fram for de folkevalgte som et fullgodt grunnlag for ressursprioritering.

Jessheim, 15. januar 2016



Nina Neset
revisjonssjef



Oddny Ruud Nordvik
avdelingsleder forvaltningsrevisjon
og selskapskontroll

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Med utgangspunkt i plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016 og kontrollutvalgets vedtak⁴ er det gjennomført en forvaltningsrevisjon av vedlikehold av kommunale bygg i Ullensaker kommune. Undersøkelsen er gjennomført i perioden september til november 2015.

I utredningen «Velholdte bygninger gir mer til alle» fremhever eiendomsforvaltningsutvalget at et godt, verdibevarende vedlikehold vil bidra til både samfunnets og eierens mål om ivaretagelse av våre felles ressurser og kapital og bidra til at brukernes effektivitet, trivsel og helse blir best mulig ivaretatt (NOU 2004:22). I denne sammenheng peker utvalget på viktigheten av mål og planer, fokus på vedlikehold og prioritering av ressurser til planmessig vedlikehold.

Eiendomsforvaltningsutvalgets definisjon av god eiendomsforvaltning

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

1.2 Formål

Formålet med prosjektet er å undersøke om vedlikehold av formålsbyggene i Ullensaker kommune foregår planmessig og om beslutningstaker får tilstrekkelig informasjon. Derneft er formålet å redegjøre for status for vedlikehold av kommunens utleieboliger.

1.3 Problemstillinger

Revisjonen ser i denne rapporten på følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad har Ullensaker kommune tilfredsstillende mål og planer for vedlikehold av formålsbyggene i kommunen?
2. Er tilstanden på formålsbyggene tilfredsstillende kartlagt?
3. Har administrasjonen lagt til grunn tilstandskartleggingen av byggene i saker som legges fram for politikerne, om vedlikehold?
4. Hva er status for vedlikehold på de kommunale utleieboligene?

⁴ Vedtak i møte 12.5.2015 under sak 18/2015 samt vedtak i møte 10.9.2015 under sak 25/2015.

1.4 Revisjonskriterier

For å besvare problemstillingene formuleres det revisjonskriterier. Revisjonskriteriene er en samlebetegnelse på de krav, normer og / eller standarder som benyttes som grunnlag for revisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i og utledet fra autoritative kilder innenfor det reviderte området.

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er først og fremst utledet fra følgende kilder:

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- NOU 2004: 22 Velholdte bygninger gir mer til alle.

1.5 Avgrensinger og begrepsdefinisjoner

Avgrensinger

Prosjektets hovedfokus er rettet mot å undersøke vedlikehold av formålsbyggene som Ullensaker kommune eier.

Rapporten undersøker formålsbyggene i kommunen og avgrenser problemstillingene 1-3 mot de kommunale utleieboliger som omtales under problemstilling 4. Blant kommunens formålsbygg regnes kommunale bygninger som skoler, helsebygninger og andre bygninger som huser kommunens administrative og tjenesteytende virksomhet. Formålsbyggene utgjør normalt hovedtyngden av bygningsmassen i kommunen. Undersøkelsen omfatter formålsbyggene samlet sett. Nøkkeltall for formålsbygg i punkt 3.6 er hentet fra KOSTRA.

Kommunene rapporterer regnskaps- og tjenstedata til Statistisk sentralbyrå som utarbeider og offentliggjør offisiell statistikk eller nøkkeltall for den enkelte kommune. Statistikken gir mulighet for sammenligninger mellom kommuner for utvalgte formålsbygg⁵. Statistikken i KOSTRA⁶ inneholder nøkkeltall for eiendomsforvaltning for de utvalgte kommunale formålsbyggene:

- Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen (funksjon 121)
- Administrasjonslokaler (funksjon 130) som benyttes til politisk styring, kontroll og revisjon, lokaler knyttet til administrasjon samt eiendomsledelse.⁷
- Førskolelokaler (funksjon 221)
- Skolelokaler (funksjon 222)
- Institusjonslokaler (funksjon 261)
- Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg (funksjon 381)
- Kommunale kulturbygg (funksjon 386).

⁵ Kommunen har formålsbygg som ikke rapporteres eksplisitt til KOSTRA.

⁶ KOSTRA: Kommune-Stat-Rapportering (SSB.no)

⁷ Funksjon 130 skal vise utgifter til drift og vedlikehold av lokaler som benyttes til oppgaver under funksjonene 100, 110, 120 og 121 i KOSTRA.

I kommuneregnskapet og tjenesterapporteringen legges grunnlaget for gode nøkkeltall i KOSTRA i henhold til gjeldende veiledning til regnskapsrapporteringen i KOSTRA (SSB.no).

Rapporten tar for seg vedlikehold av alle formålsbyggene i kommunen mens statistikk og nøkkeltall som hentes fra KOSTRA omhandler utvalgte formålsbygg slik det er redegjort for ovenfor.

Rapporten omhandler primært vedlikehold. Drift omfatter alle oppgaver og rutiner som er nødvendige for at bygningen med tekniske installasjoner skal fungere som planlagt, både funksjonelt, teknisk og økonomisk. Dette omfatter løpende drift, renhold, vakthold, sikring, energi og vann, avløp og renovasjon i kommuneregnskapet. Driften, bortsett fra vedlikehold, har ikke primært fokus i denne rapporten.

Begrepsdefinisjoner

IK Bygg er et verktøy for bedre eierskap, forvaltning og bruk av bygg. IK Bygg samler alt regelverk for bygg i bruk på ett sted og gjør det mulig for eier, forvalter og bruker å gjennomføre internkontrollen av sitt bygg på en enkel og overkommelig måte. IK Bygg er et internkontrollsystem, ikke et FDV-system, som synliggjør byggets tilstand og skaderisiko. IK Bygg er et verktøy for eiere og driftsansvarlige. Vaktmester får sine arbeidsoppgaver via mobil og nettbrett som elektroniske driftsmeldinger.

FDV er en forkortelse for forvaltning, drift og vedlikehold. Når forkortelsen **FDVU** benyttes, inkluderes også utvikling. **FDV-dokumentasjon** er den dokumentasjonen som skal følge bygget over i driftsfasen, fra entreprenør til byggherren (eieren). Hva dette er, følger av bestemmelser i medhold av plan- og bygningsloven.

LCC (Life Cycle Costs), engelsk betegnelsen for livssyklusluskostnader.

1.6 Oppbygging av rapporten

I kapittel 2 beskrives datagrunnlaget, datainnsamlingen og anvendte metoder. I tillegg redegjøres for dataenes reliabilitet (pålitelighet) og validitet (gyldighet). Deretter, i kapittel 3, gis et overblikk over eiendomsforvaltningen i kommunen.

Utledningen av revisjonskriteriene er tatt med bakerst i denne rapporten, i kapittel 9. Revisjonskriteriene oppsummeres innledningsvis i kapitlene 4-6.

For å svare på problemstilling 1 undersøker revisjonen, i kapittel 4, i hvilken grad kommunen har tilfredsstillende mål og planer for vedlikehold av formålsbyggene. Videre undersøker revisjonen om tilstanden på formålsbyggene er tilfredsstillende kartlagt. Dette er den andre problemstillingen og den besvares i kapittel 5. For å svare på problemstilling 3 undersøker revisjonen, i kapittel 6, om administrasjonen har lagt til grunn tilstandskartleggingen i saker som legges fram for de folkevalgte. Revisjonens vurderinger, konklusjon og anbefalinger følger i kapittel 7.

Kontrollutvalgets siste og fjerde problemstilling er beskrivende (deskriptiv). I kapittel 8 redegjøres det for status for vedlikehold av de kommunale utleieboligene.

Revisjonens konklusjoner og anbefalinger står som nevnt i kapittel 7, men er også tatt inn i sammendraget foran i rapporten sammen med en kort oppsummering av status for vedlikehold av utleieboligene. Rådmannens høringsuttalelse til rapporten omtales i sammendraget og følger i sin helhet som vedlegg 1 til rapporten.

2 ANVENDTE METODER I PROSJEKTET

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i tråd med RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon, som er fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund. I arbeidet med dette prosjektet har vi benyttet oss av to forskjellige metoder for innsamling av data: dokumentanalyse og intervjuer. Under følger en gjennomgang av metodene vi har brukt og en analyse av undersøkelsenes pålitelighet og gyldighet.

2.1 Datainnsamling og datagrunnlag

Dokumentanalyse

Revisjonen har gjennomgått aktuelle dokumenter som er innhentet fra kommunen. Vi sendte kontaktperson for prosjektet en liste over ønskede dokumenter, og fikk tilsendt de dokumentene kommunen mente kunne passe med listen. Formålet har vært å få en oversikt over hva slags mål og planer kommunen har på området, å skaffe bakgrunnsinformasjon og dokumentasjon på hvordan tilstandskartleggingen foregår, i tillegg til å skaffe dokumentasjon om kommunikasjonen mellom administrasjonen og politikerne i kommunen. I tillegg har vi bedt om en del generell informasjon om enheten, samt om tilstanden til de kommunale boligene. Alle dokumentene har blitt systematisk gjennomgått og relevant informasjon for prosjektet er trukket ut og beskrevet i rapporten.

Revisjonen har i tillegg innhentet regnskapsdata fra kommunen og KOSTRA-statistikk fra SSB. Undersøkelsen reiser noen spørsmål om regnskapsføring og tjenesterapportering som vil bli tatt opp med administrasjonen utenom denne rapporten.

Intervju

Det er gjennomført to intervjuer i forbindelse med denne undersøkelsen. Vi har intervjuet avdelingsleder for Bygg-teknisk avdeling og enhetsleder/eiendomssjef for Kommunale eiendommer.

Intervjuene er gjennomført som delvis strukturerte dybdeintervjuer. I forkant av intervjuene utarbeidet vi tilpassede intervjuguider med forhåndsdefinerte spørsmål. Referatene fra intervjuene har vært et avgjørende bidrag til det datagrunnlaget vi trengte for å besvare problemstillingene i undersøkelsen.

2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet

I enhver undersøkelse er det utfordringer når det gjelder pålitelighet og gyldighet. Pålitelige data sikres ved å være nøyaktig under datainnsamling og databehandling. Gyldighet betegner dataenes relevans for problemstillingene som er valgt. Revisjonen mener at dataene som denne rapporten bygger på samlet sett er både pålitelige og gyldige, og gir et godt grunnlag for revisjonens vurderinger og anbefalinger.

Den gjennomførte dokumentanalysen

Gjennom en systematisk og objektiv tilnærming til materialet revisjonen har fått fra kommunen, der formålet har vært å trekke ut relevant fakta, har revisjonen forsøkt å sikre en god pålitelighet i disse dataene. Det å utarbeide en relativt detaljert liste over hva slags data vi ønsket at kommunen skulle forelegge oss, mener vi fører til å sikre påliteligheten ytterligere gjennom at undersøkelsen er mer etterprøvable enn om vi bare hadde bedt kommunen sende oss dokumenter de selv mente var relevante for problemstillingene. Dette påvirker også dataenes gyldighet positivt da vi er mer sikre på å ha fått det kommunen har av dokumentasjon som er relevant for våre problemstillinger. Dataenes gyldighet vurderes videre som god da vi har gått nøye igjennom dokumentene og kun valgt ut den informasjonen som er relevant for problemstillingene.

Den dokumentasjonen kommunen har forelagt oss er likevel ikke tilstrekkelig for å svare tilfredsstillende på problemstillingene. For å få lukket hullene har vi i tillegg valgt å benytte oss av intervju med de mest sentrale lederne. Ved å kombinere ulike metoder for å belyse samme fenomen kan forholdene i tillegg beskrives fra flere synsvinkler. Dersom inntrykket man får av et fenomen er det samme ut fra bruk av ulike metoder styrkes kvaliteten og gyldigheten til undersøkelsen. Ulike metoder bidrar også til at man får en mer utfyllende og helhetlig forståelse av det fenomenet som studeres.

Fra regnskap og statistikk har vi trukket ut informasjon om Kommunale eiendommer fordelt på kommunale formålsbygg og utleieboligene. Revisjonen tar forbehold om mulige feilkilder i datagrunnlaget.

De gjennomførte intervjuene

Gjennom å følge en delvis strukturert intervjuform sikret vi oss en viss struktur i intervjuene og at informantene ble stilt mange av de samme spørsmålene, samtidig som det var muligheter for åpne spørsmål og for å gjøre vurderinger underveis. Etter revisjonens vurdering passet denne intervjuformen godt for denne undersøkelsen, da den sikret en systematisk innsamling av data, i tillegg til at vi underveis hadde mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål for å få ytterligere data som kunne besvare problemstillingene. En systematisk innsamling sikrer høy pålitelighet, mens mulighet for å stille oppfølgingsspørsmål ivaretar høy gyldighet slik at revisjonen på best mulig måte kan svare på problemstillingene. Det ble også stilt oppfølgingsspørsmål i mail i etterkant av intervjuet der noe var uklart, eller hvor det var behov for utfyllende/oppklarende informasjon, noe som sikrer gyldigheten i undersøkelsen.

At de to intervjuede er de mest sentrale lederne innenfor vedlikehold og tilstandskartlegging av formålsbygg i kommunen, er også med på å sikre dataenes gyldighet i undersøkelsen.

Høy gyldighet sikres også gjennom referat fra intervjuene i etterkant har blitt sendt ut til verifisering hos de intervjuede. Alle referatene har blitt returnert med rettelser til revisjonen. Dermed er vi trygge på at informasjonen som har blitt brukt for å besvare problemstillingene er korrekt.

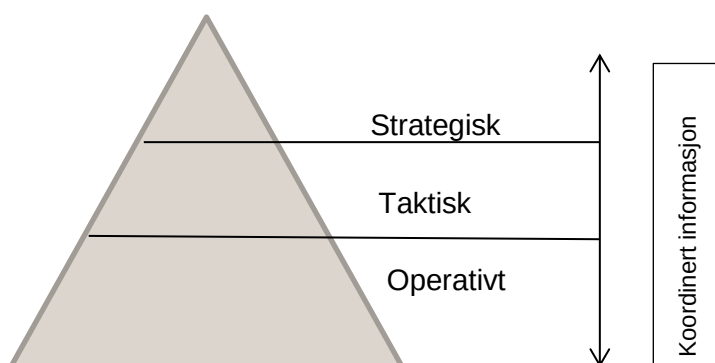
3 EIENDOMSFORVALTNINGEN – ET OVERBLIKK

Dette kapitlet gir en oversikt over organiseringen av eiendomsforvaltningen Ullensaker kommune, både politisk og administrativt. Deretter redegjøres nærmere for enhet Kommunale eiendommer (Komei) som har det administrative ansvaret for eiendomsforvaltningen i kommunen. Kapitlet kommer deretter inn på vedlikeholdsplanlegging. Skillelinjene mellom hva som hører hjemme i henholdsvis driftsregnskapet og investeringsregnskapet i kommunen er tatt med for å gi leseren bakgrunnsinformasjon om dette. Det kan være vanskelig å skille mellom hva som er vedlikehold (driftsregnskapet) og rehabilitering/ investeringer (investeringsregnskapet) innenfor eiendomsforvaltningen. Nøkkeltall om eiendomsforvaltning er tatt med til slutt i kapitlet.

Kapitlet innleder imidlertid generelt om plassering av ansvars- og arbeidsoppgaver innenfor eiendomsforvaltning.

3.1 Generelt om plassering av ansvars- og arbeidsoppgaver

Innen eiendomsforvaltningen brukes uttrykket «strategisk, taktisk og operativt nivå» for å klargjøre hvor i organisasjonen ulike ansvars- og arbeidsoppgaver knyttet til planlegging, gjennomføring og kontroll er plassert. Illustrasjonen med forklaring nedenfor er hentet fra rapporten «Ord og uttrykk innen Eiendomsforvaltning – Fasilitetsstyring»: (Mørk, et al. 2008)



Kilde: Mørk, et al. 2008

- Strategisk nivå:
 - Hva skal gjøres? Vedtar mål, strategi, budsjett. Eierrollen
- Taktisk nivå:
 - Hvordan skal det gjøres? Følger opp og iverksetter beslutninger tatt på strategisk nivå. Forvalterrollen
- Operativt nivå:
 - Hvem skal gjøre det? Utfører drifts- og vedlikeholdsoppgavene.

Kommunene har mange typer fast eiendom, både bebygd og ubebygd. Både NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle* og andre utredninger og veiledninger peker på at det er de folkevalgte som eier eiendomsmassen. Rapporten «Bedre eierskap i kommunene» peker på at

kommunestyrets og formannskapetets eierrolle må utvikles i samarbeid med administrasjonen (KoBE og FOBE 2007).

Som ellers i forvaltningen er avklarte roller og ansvar av betydning også innenfor eiendomsforvaltningen. Kommunestyret er den formelle eier av eiendommene som kommunen eier. Rapporten «Bedre eierskap i kommunene» understreker også betydningen av at eierrollen må utvikles i et samspill mellom forvaltningen og de folkevalgte (ibid).

Hovedutvalg for teknisk, idrett og kultur er delegert rollen som det sentrale eierorganet i Ullensaker kommune slik det er redegjort nærmere for nedenfor.

3.2 Overordnet organisering i Ullensaker kommune

Det politiske styringssystemet i Ullensaker kommune er organisert etter en modifisert hovedutvalgsmodell med fire hovedutvalg⁸. Hovedutvalgene har endelig vedtaksmyndighet og innstillingsrett til kommunestyret i tråd med vedtatt delegering (Ullensaker kommune 2015). Hovedutvalg for eiendom og teknisk drift (HET)⁹ er gitt det overordnede ansvaret for forvaltning og drift av kommunale bygg, eiendommer, anlegg og veier slik det framkommer i kommunens delegeringsreglement fra 2011 (Ullensaker kommune 2011, punkt 7.2). Myndigheten til å kjøpe og selge eiendom og bygninger er delegert til Hovedutvalg for overordnet planlegging (HOP) og videredelegert til rådmannen (ibid, punkt 4.2.3).

Administrativt er enhetene Utbygging og Kommunale eiendommer (Komei) som nevnt underlagt Hovedutvalg for teknisk, idrett og kultur (tidligere HET). Enhetene er organisasjonsmessig plassert under fagområde plan, kultur og tekniske tjenester. Fagområdet ledes av kommunaldirektør (Ullensaker kommune 2015).

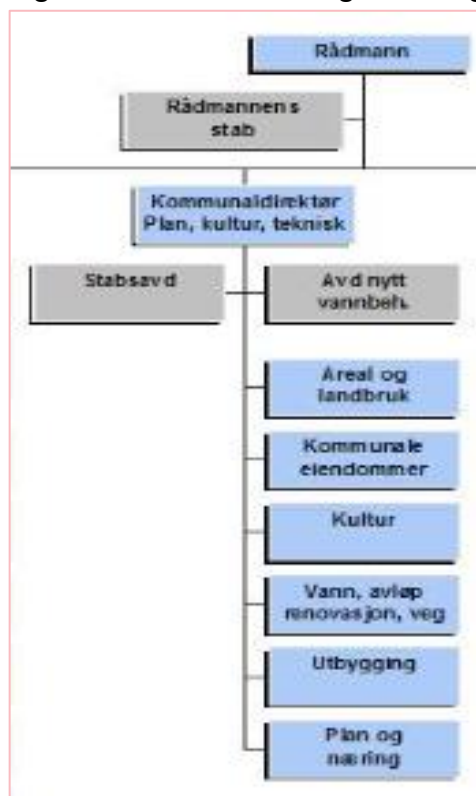
Enhetsleder for Komei (eiendomssjefen) opplyser i intervju med revisjonen at enhet Utbygging har ansvar for alle investeringsprosjekter¹⁰ som gjelder nye bygg, mens enhet Kommunale eiendommer tar de fleste rehabiliteringer selv. Et eksempel er rehabiliteringen av rådhuset som gjennomføres i 2015.

Organisasjonskartet nedenfor viser hvilke enheter i kommunen som er organisert under kommunaldirektør Plan, kultur, teknisk.

⁸ Hovedutvalget for overordnet planlegging (HOP) har funksjonen som formannskap i de saker hvor kommuneloven krever saken behandlet av formannskapet. Hovedutvalget for overordnet planlegging innstiller for kommunestyret i alle saker som gjelder økonomiplan, årsbudsjett, skattevedtak samt at alle saker som endrer et hovedutvalgs totalramme skal forelegges utvalget for innstilling til kommunestyret (reglement for hovedutvalgene, sist endret 3.12.12 i sak 117/12, punkt 3).

⁹ Hovedutvalg for eiendom og teknisk drift (HET) har endret navn til Hovedutvalg for teknisk, idrett og kultur etter at delegeringsreglementet ble vedtatt i 2012.

¹⁰ Både investeringer i nye bygg og rehabiliteringer budsjetteres i investeringsregnskapet, kan lånefinansieres.

Figur 1 Administrativ organisering Plan, kultur, teknisk - utsnitt

Kilde: Utsnitt av organisasjonskart for Ullensaker kommune, sist endret 27.2.2015. Hentet fra Ullensaker kommunes hjemmeside.

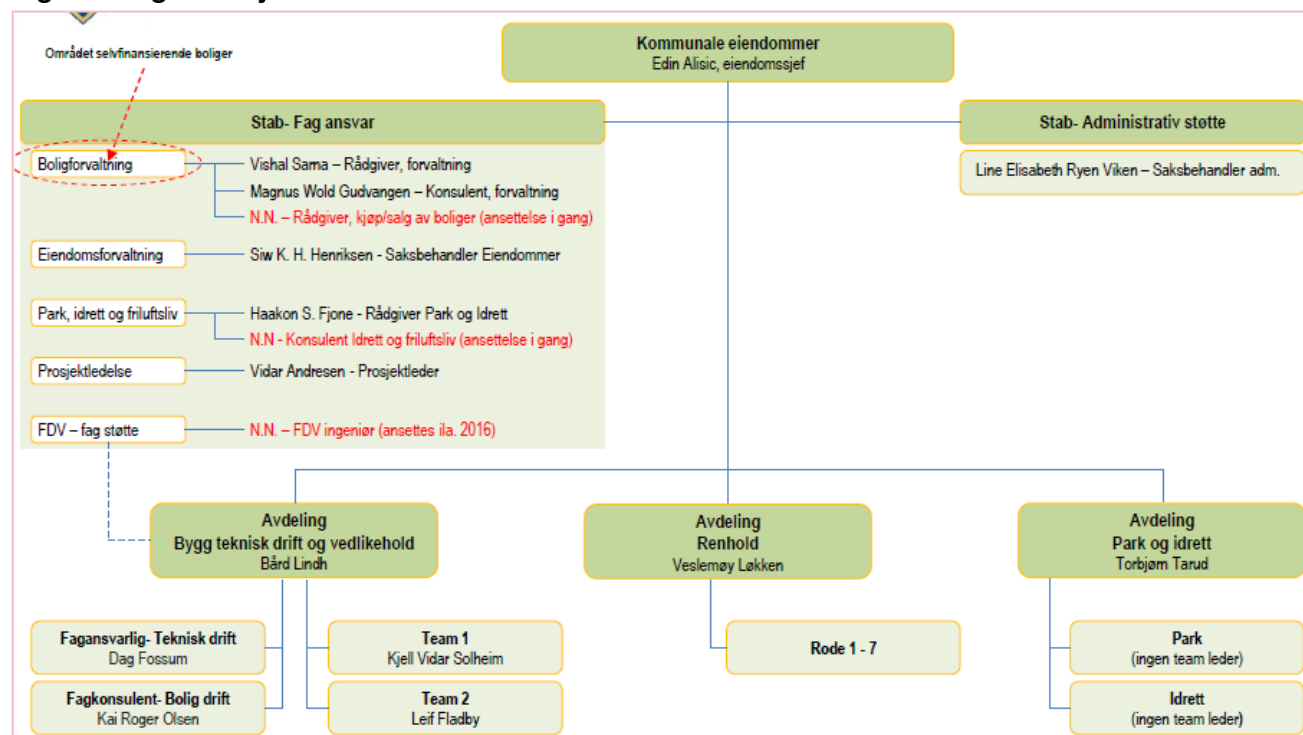
3.3 Nærmere om enhet Kommunale eiendommer

Denne forvaltningsrevisjonen ser nærmere på vedlikehold av kommunens formålsbygg og utleieboliger. Gjennomgangen nedenfor avgrenses i hovedsak til dette. Status når det gjelder vedlikehold av utleieboligene kommer rapporten tilbake til i kapittel 9.

3.3.1 Organisering

Enhet Kommunale eiendommer (Komei) ivaretar forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) av eiendom, i tillegg til ansvar for rehabilitering av bygg. Enheten har ansvar for å samordne interesser og krav fra eier, brukere og myndigheter innenfor vedtatte økonomiske rammer (notat 4.10.2015 fra Komei til RRI). Enhetens organisasjonskart gjengis nedenfor:

Figur 2 Organisasjonskart enhet kommunale eiendommer



Kilde: Ullensaker kommune, enhet Kommunale eiendommer, inkl. drift, renhold og park/idrett. Per september 2015.

Komei har totalt 116 ansatte og er med dette den største enheten under fagområde Plan, kultur og tekniske tjenester (PKT). Enhetsleder/eiendomssjef og avdelingsledere (bygg-teknisk, renhold og park/idrett) utgjør toppledelsen i enheten¹¹.

Enheten er organisert med et strategisk, taktisk og operativt nivå. Strategisk nivå ivaretar overordnet ledelse av enheten og den langsiktige planleggingen (toppledelsen). Det strategiske nivået er dessuten bindeledd mot de øvrige tjenesteområdene i PKT og videre til rådmannen gjennom kommunaldirektør i PKT (ibid).

Det taktiske nivået består av fagstab med fem ansvarsområder (boligforvaltning, eiendomsforvaltning, park/idrett/friluftsliv, prosjektledelse og FDV-fag støtte, per september 2015). Taktisk nivå utgjør et viktig bindeledd og støttefunksjoner mellom det strategiske og det operative nivået (ibid).

Det operative nivået har ansvar for den operative dag til dag ledelsen. Den daglige ledelsen er forankret i de overordnede strategiske målene. Enhetsleder/eiendomssjef opplyser at de strategiske

¹¹ I følge opplysninger i notat av 4.10.2015 fra eiendomssjef.

målene danner basis for det arbeid som utføres i enheten. Målene spenner fra bestemmelser i lover og regler, f.eks. HMS, til politiske føringer i de årlige budsjetter og kommuneplanen.

Enhetsleder/eiendomssjef opplyser videre at organiseringen sikrer god integrasjon mellom nivåene i organisasjonen. Bygg-teknisk avdeling består av fagansvarlig teknisk drift og fagkonsulent bolig drift. Avdelingen er videre organisert i to team med hver sin teamleder og 18 fagarbeidere/arbeidere. Teamene har ansvar for både formålsbyggene og utleieboligene innenfor hvert sitt geografiske område.

Kommunale boliger

Komei har som nevnt også ansvar for de kommunale utleieboligene. Drift og vedlikehold er organisert i Bygg- teknisk avdeling. Regnskapsmessig hører drift og vedlikehold av utleieboligene som er et selvfinansiert område, hjemme i kommunens driftsregnskap. Komei har også ansvar for kjøp og salg av nye utleieboliger. Regnskapsmessig hører kjøp og salg hjemme i investeringsregnskapet. Nærmere om status for vedlikehold av de kommunale utleieboligene i rapportens kapittel 8.

3.3.2 Økonomi - formålsbyggene

Enhetens økonomiske ramme totalt sett består av driftsmidler og lånemidler. Enhetsleder opplyser at de erfaringsmessig disponerer en netto driftsramme på ca. 110 millioner kroner årlig. Budsjett 2015 har en utgiftsramme på 124 millioner kroner inkl. mva. hvorav 22,5 millioner, 18 %, er budsjettert til drift og vedlikehold, inkl. renhold, service og konsulenter. Enhetsleder har satt opp følgende oversikt over driftsrammen (inkl. mva.) for kommunale formålsbygg¹².

Budsjett 2015	Mill. NOK	% ANDEL
Lønn, inkl. alle avgifter sosiale kostnader, herunder arbeidstøy, opplæring, o.l.	58,3	47 %
Drift og vedlikehold, inkl. renhold, service, konsulenter	22,5	18 %
Energi	20,5	16 %
Støtte til lag/foreninger	12,1	10 %
Forsikringer	3,3	3 %
Innleie av lokaler til andre virksomheter i kommunen	2,9	2 %
Offentlige avgifter	2,6	2 %
Drift av kjøretøy	1,7	1 %
Administrative kostnader som f. eks. kontorrekvisita, annonser o.l.	0,3	0,3 %
SUM	124,2	100%

Kilde: Komei.

¹² Oversikten gjelder for kommunale formålsbygg, dvs. kommunale boliger er ikke inkludert i denne oversikten opplyser enhetsleder.

3.4 Drifts- og vedlikeholdsplanlegging

I tillegg til drift og vedlikehold har enheten også ansvar for rehabilitering av kommunens bygningsmasse. Rehabilitering av kommunale formålsbygg kan lånefinansieres.

3.4.1 Sammenheng mellom rehabilitering og vedlikehold

Vedlikehold hører hjemme i kommunens driftsregnskap og rehabilitering hører hjemme i investeringsregnskapet. Dette følger av kommunelovens økonomibestemmelser. Kommunen skal legge til grunn standarder for god kommunal regnskapsskikk når det vurderes om arbeider er rehabilitering eller vedlikehold. Den mest aktuelle standarden er en foreløpig standard¹³ for god kommunal regnskapsskikk, KRS nr. 4 *Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet* (GKRS 2009).

Enhetsleder opplyser til revisjonen at kommunen benytter begrepet utskiftinger for rehabilitering av bygg og anlegg. Slike tiltak går ut på utskifting av enheter og/eller deler av bygg og anlegg, og skal i tillegg forbedre eller heve standard i forhold til opprinnelig standard. Som eksempler nevnes:

- Utskifting av dører, vinduer, dører, ventilasjonsanlegg, heis o.l. når det gjennom normalt vedlikehold ikke er mulig å opprettholde akseptabel tilstand på komponenten/bygningsdel.
- Tilpasninger til nye krav.

Videre opplyses at vedlikehold har som formål å opprettholde opprinnelig tilstand eller funksjon. Det skilles mellom planlagt vedlikehold og korrigerende vedlikehold, og det vurderes om gjennomføring av definerte tiltak er regningssvarende sett i forhold til forventet drift og gjenværende levetid. Skillet er illustrert og forklart nærmere i vedlegg 2.

3.4.2 Fagsystem

Eiendomsforvaltningen er i dag i stor grad avhengig av gode systemer. Enheten har etter hvert tatt i bruk flere fagsystemer i dette arbeidet. Komei opplyser at følgende systemer er i bruk:

- Jonathan FDV¹⁴: Arkiv for arealtegninger. I bruk høsten 2013
- IK Bygg:
 - Verktøyet skal sikre tilstandskartlegging i henhold til NS 3424¹⁵.
 - Anskaffet høsten 2013. IK Bygg ble tatt i bruk vår/sommer 2014 for formålsbygg og for boligene fra 2015.
 - Modul for registrering av driftsmeldinger tatt i bruk våren 2015.

¹³ KRS nr. 4 er fastsatt av styret i Foreningen GKRS 17.12.2009 med endringer 16.12.2010. Standarden kom første gang i desember 2003 og har status som foreløpig. I tillegg nevnes KRS nr. 1 Klassifisering av anleggsmidler, omløpsmidler, langsiktig og kortsiktig gjeld. Denne standarden er en endelig standard, vedtatt i 2005 med siste endringer 8.5.2014.

¹⁴ FDV: Forvaltning, drift og vedlikehold.

¹⁵ NS 3424: Norsk Standard NS 3424:2012 Tilstandsanalyse av byggverk, innhold og gjennomføring.

- Alle vaktmestere utstyrt med smarttelefoner. Fagkonsulenter og avdelingsleder har i tillegg nettbrett.
 - Nødvendig opplæring av personell er gjennomført.
- TQM:
 - Kommunen har anskaffet web basert kvalitetsstyringssystem
 - Enheten var blant de første i kommunen til å implementere kvalitetssystem.

3.4.3 Vedlikeholdsplanleggingsprosessen

Enheten følger et årshjul for gjennomføring av aktiviteter knyttet til drift og vedlikehold av kommunale bygg og anlegg. Enhetsleder/eiendomssjef opplyser videre at årshjulet korresponderer med det årshjulet som økonomiavdelingen i kommunen følger.

Enhetsleder opplyser at planlegging av vedlikehold tar utgangspunkt i levetid og observasjoner av tilstand. Fagsystemet IK Bygg brukes til dette. Data om levetid for bygg og komponenter benyttes med utgangspunkt i FDV-dokumentasjon, eller meldes til driftspersonell av servicepersonell eller eksterne leverandører. Tilstandsobservasjoner innhentes i hovedsak fra eget driftspersonell, men også fra brukere. I tillegg kommer behov som følge av endringer i lover og forskrifter (ibid).

Samtlige behov registreres og gjennomgås. Ved gjennomgangen vurderes registreringene ut fra:

- Tiltak som er planlagt eller skal legges inn i planer (IK Bygg)
- Tiltak som krever rask respons (korrigerende tiltak)
- Tiltak som defineres som en driftssak.

Neste trinn består i en vurdering av om det er et tiltak som skal finansieres av drifts- eller lånemidler. Tiltakene registreres deretter i maler som benyttes i forbindelse med budsjettprosessen forut for politisk behandling.

3.5 Pris for godt forvaltningsarbeid

Enhetens bidrag til utvikling av IK Bygg er lagt merke til og resulterte i tildelt gullpris¹⁶ for «godt systematisk forvaltningsarbeid med kommunale formålsbygg og kommunale boliger». Enhetsleder/eiendomssjef opplyser at fagprisen tildeles bruker av systemet IK Bygg¹⁷ som oppnår en forsikringsrabatt på 5 %. Han opplyser videre:

Gullprisen er en erkjennelse av at kommunen utøver forvaltning på en god og systematisk måte, herunder i forhold til lover og forskrifter. Vår kommune har de siste 3 årene gjort store grep innen

¹⁶ Fagprisen (i gull og sølv) ble utdelt 5.11.2015 av Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF), Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) og KLP Skadeforsikring AS. Ullensaker kommune mottok fagpris i gull.

¹⁷ IK Bygg er et verktøy utviklet/støttet av blant annet KLP Skadeforsikring AS (enhetsleder). «Fagpris for god eiendomsforvaltning ble tildelt åtte kommuner for god offentlig bygg- og eiendomsforvaltning. Alle har satset offensivt på å ta godt vare på kommunebyggene» (www.klp.no/bedrift/forsikring). Av kommunene på Romerike ble fagprisen også tildelt Aurskog-Høland og Skedsmo kommuner (ibid).

profesjonalisering av eiendomsforvaltning, både gjennom omorganisering med ikke minst ved å satse på moderne systemer som f. eks. IK- bygg. Dette har det blitt lagt merke til av blant annet Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF). NKF er en ideell organisasjon stiftet i 1907 som formidler kunnskap innenfor de kommunaltekniske fagområdene. Foreningens kjerneområder er bygg og eiendom, byggesak, plan og miljø, vann og avløp, veg og uteområder. NKF kan dette med forvaltning, og det å få en annerkjennelse av NKF betyr mye for oss.

Enhetsleder/eiendomssjef

3.6 Nøkkeltall for formålsbygg

Med utgangspunkt i tilgjengelig statistikk har revisjonen satt opp en tabell som viser størrelsen på utvalgte formålsbygg.

Tabell 1 Utvalgte formålsbygg - arealer

KOSTRA nøkkeltall 2014

Eide bygg	KOSTRA
	<i>Bruttoareal (BTA) kvm</i>
Administrasjonslokaler (KOSTRA funksjon 130)	11878
Førskolelokaler (KOSTRA funksjon 221)	5500
Skolelokaler (KOSTRA funksjon 222)	86000
Institusjonslokaler (KOSTRA funksjon 261)	23300
Kommunale idrettsbygg (KOSTRA funksjon 381)	21000
Kommunale kulturbygg (KOSTRA funksjon 386)	10060
Leide lokaler	
Skolelokaler	1500
Institusjonslokaler	10527

Kilde: SSB.no.

De utvalgte formålsbyggene gjenfinnes som byggfunksjoner i KOSTRA. Den brukerrettede tjenesteytingen, herunder utgifter til inventar og utstyr, er skilt ut for at man skal få relevante nøkkeltall for henholdsvis tjenesteytingen og eiendomsforvaltningen, men det er altså ikke en særskilt byggfunksjon for alle oppgaver eller tjenester. Dette innebærer at utgifter til fellesbygg må fordeles. Det er for eksempel ingen byggfunksjon for barnevern eller sosiale tjenester. Utgifter til drift og vedlikehold av lokaler for disse tjenestene, skal følge tjenestefunksjonen. Dette får spesiell betydning for administrasjonsbygg og institusjonslokaler i mange kommuner:

- Administrasjonslokaler omfatter de deler av lokalene som brukes under funksjonene politisk styring, kontroll og revisjon, administrasjon (administrativ ledelse) samt forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen.

- Institusjonslokaler omfatter utgifter til drift og vedlikehold av institusjoner hjemlet i helse- og omsorgstjenesteloven. Dette gjelder institusjoner der bruker betaler vederlag i motsetning til omsorgsboliger med videre der det betales husleie.

De andre byggfunksjonene er, som nevnt i tabellen ovenfor, førskolelokaler, skolelokaler, kommunale idrettsbygg og kommunale kulturbygg. I tillegg har KOSTRA informasjon om forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen (eiendomsledelse og administrasjon av alle typer bygg og eiendom samt forsikringer av bygg).

Tabell 2 Utgifter fordelt på type formålsbygg

KOSTRA nøkkeltall

Formålsbygg	Brutto driftsutgifter til eiendomsforvaltning, mill. kroner			Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter, kroner per kvm		
	2014	2013	2012	2014	2013	2012
Administrasjonslokaler	13,1	12,6	10,2	169	118	89
Førskolelokaler	5,4	6,5	4,4	83	187	87
Skolelokaler	74,5	70,0	65,0	85	99	44
Institusjonslokaler	29,3	30,6	28,2	90	78	42
Kommunale idrettsbygg	18,5	15,2	12,5	134	238	152
Kommunale kulturbygg	4,5	4,0	3,3	20	13	20
SUM	145,4	138,8	123,7			

Kilde: SSB.no. Brutto driftsutgifter i millioner kroner. Utgifter til vedlikehold i kroner per kvadratmeter.

Tabellens venstre side viser kommunens brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning fordelt på de ulike formålsbyggene i kommunen. Dette omfatter utgifter til drift, herunder renhold og strøm, og vedlikehold. Til høyre i tabellen vises utgiftene til vedlikehold fordelt på lønn¹⁸ til egne vedlikeholdsarbeidere ekskl. pensjon, arbeidsgiveravgift og sykelønnsrefusjon (art 070), innkjøp av varer og tjenester fra andre til vedlikehold (art 230) samt innkjøp av materialer til vedlikehold (art 250) per kvadratmeter for kommunalt eide lokaler.

I figuren under vises en sammenligning mellom Ullensaker kommune, kommunegruppe 13¹⁹, kommunene i Akershus og landet utenom Oslo. Sammenligningen viser hvordan netto driftsutgifter

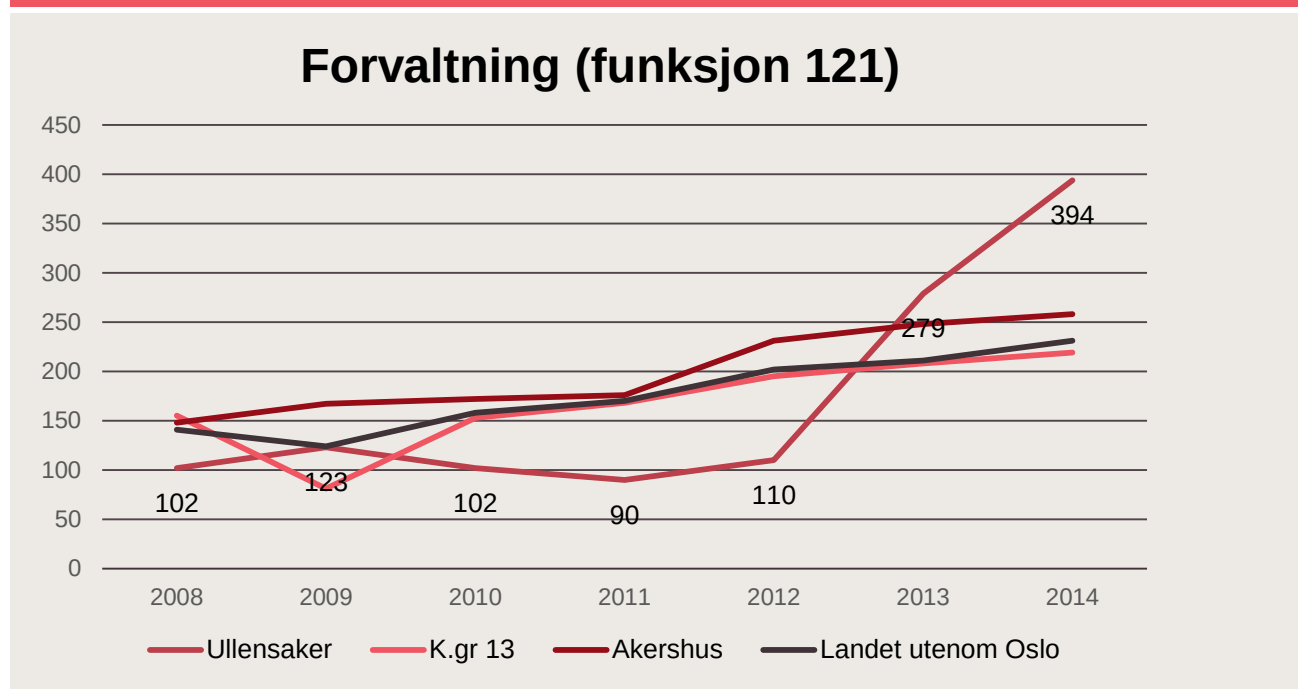
¹⁸ Revisjonens gjennomgang av regnskapet tyder på at kommunen ikke bokfører lønn på art 070.

¹⁹ Kommunegruppe 13 omfatter fra 2013 i alt 49 store kommuner utenom de fire største byene.

til forvaltningen (eiendomsledelse, administrasjon og forsikringer) av eiendomsforvaltningen har utviklet seg (funksjon 121).

Figur 3 Netto driftsutgifter til kommunal forvaltning av eiendommer

KOSTRA konsern, kroner per innbygger



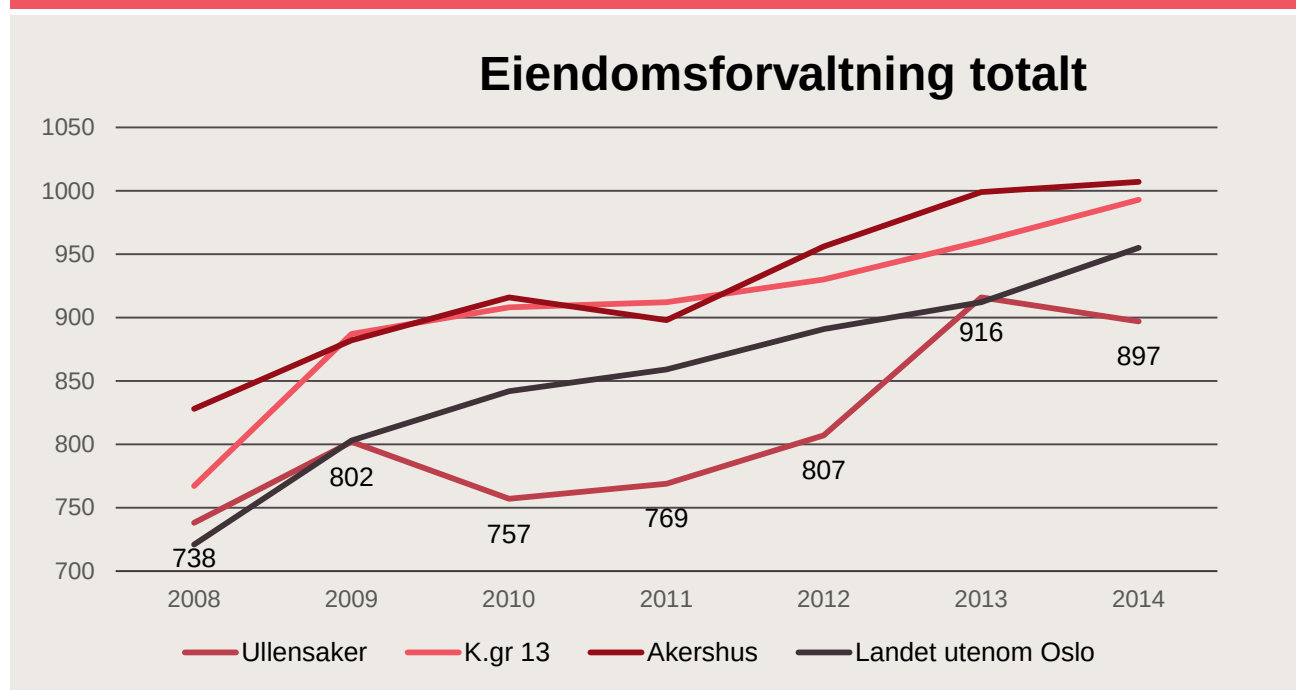
Kilde: SSB.no. Forvaltningsutgifter.

Figuren viser netto driftsutgifter til forvaltning av kommunale eiendommer per innbygger. Figuren viser at Ullensaker kommune ligger lavt fram til 2012 sammenlignet med kommunegruppe 13, Akershus og landet utenom Oslo (fra 102 kroner per innbygger i 2008 til 110 kroner per innbygger i 2012). Fra 2012 til 2013 stiger utgiftene til forvaltning av eiendommer og fra 2013 til 2014 øker utgiftene mer i Ullensaker enn i de kommunene som det sammenlignes med (kr 279 kroner per innbygger i 2013 til kr 394 kroner per innbygger i 2014).

I figuren nedenfor synliggjøres hvordan korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter har utviklet seg de siste årene.

Figur 4 Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning

KOSTRA konsern, kroner per kvadratmeter



Kilde: SSB.no. Eiendomsforvaltning samlet, korrigerte brutto driftsutgifter til forvaltning og utvalgte formålsbygg, per kvm

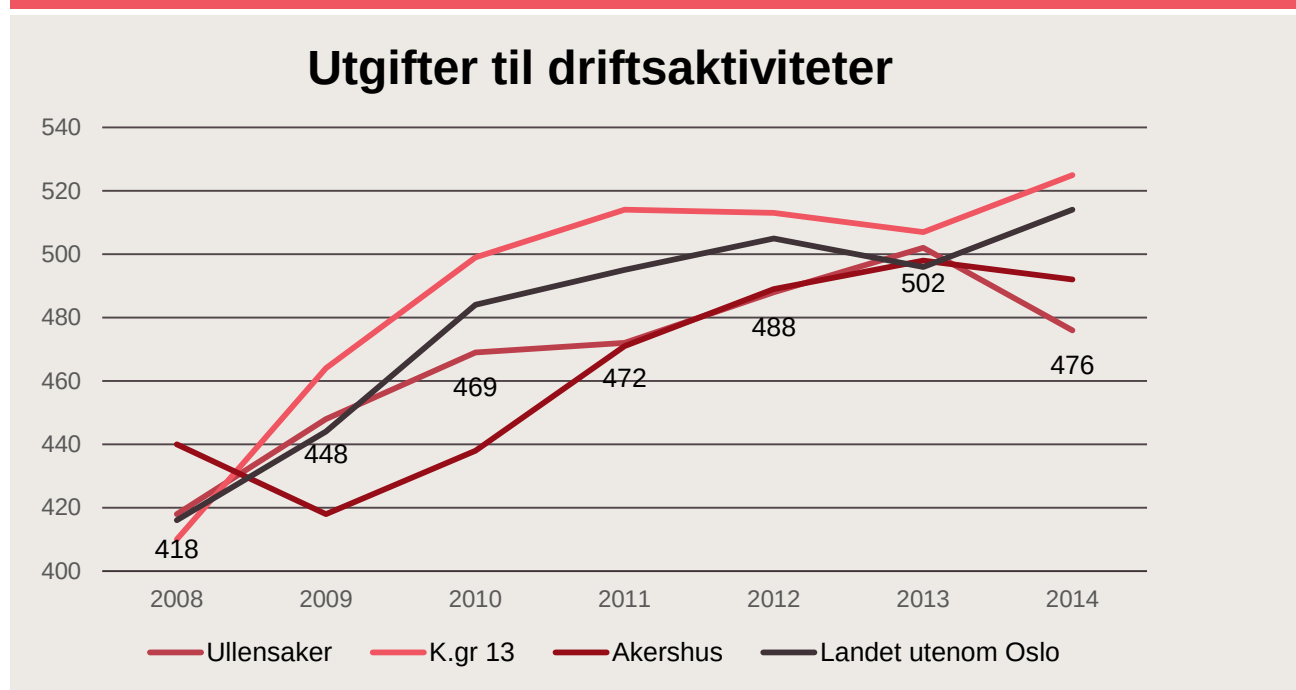
Figuren viser at Ullensaker kommune ligger lavere enn sammenligningskommunene når det gjelder korrigerte brutto driftsutgifter til eiendomsforvaltningen samlet sett, per kvadratmeter. Ullensaker kommune kommer opp på nivå med *Landet utenom Oslo* i 2009 og 2013.

Korrigerte brutto utgifter (drift og vedlikehold) omfatter bokførte utgifter i driftsregnskapet med unntak av kjøp av tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon (300-artene i KOSTRA). Antall kvadratmeter baserer seg på kommunenes innrapporterte bruttoareal for kommunale bygg²⁰.

²⁰ Funksjon 121, 130, 221, 222, 261, 381 og 386. Driftsregnskapet.

Figur 5 Utgifter til drift, herunder vedlikehold

KOSTRA konsern, kroner per kvadratmeter



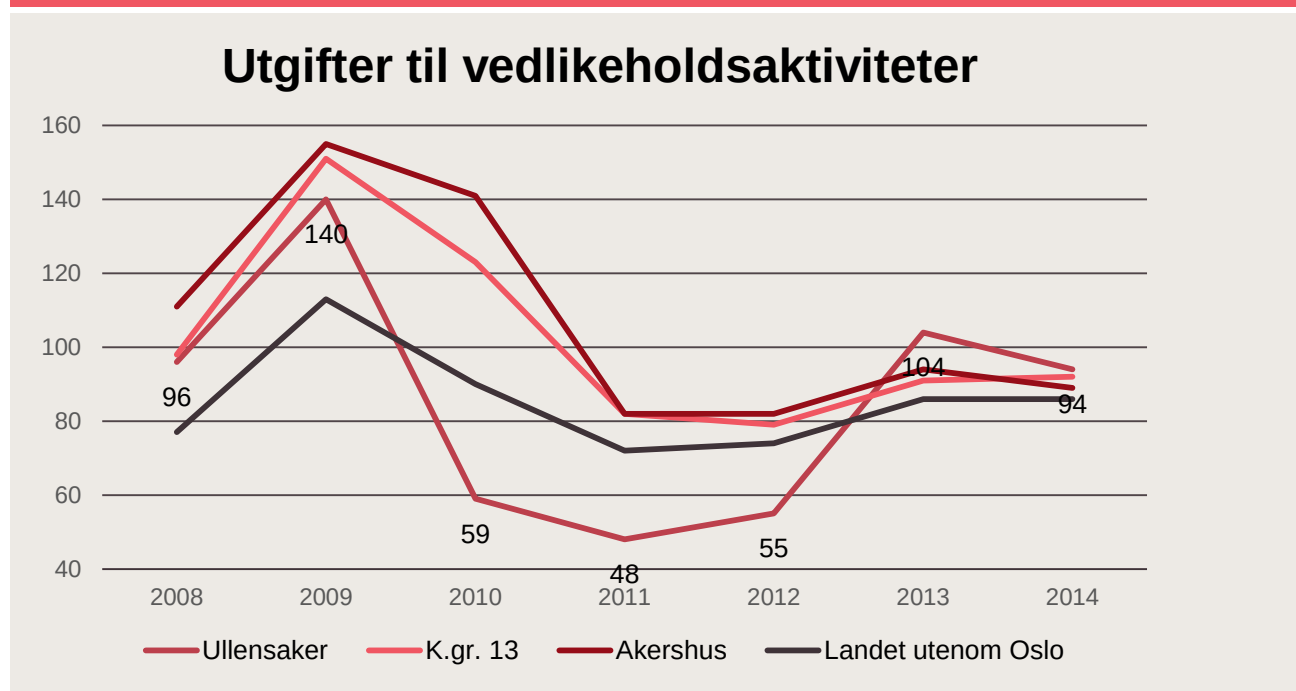
Kilde: SSB.no

Figuren over viser utgifter til driftsaktiviteter. Dette omfatter de utvalgte byggfunksjonene og utgifter til både drift og vedlikehold. Figuren viser at Ullensaker kommune ligger på nivå med Akershus i perioden 2011 – 2013 før kommunen blir liggende under nivået for både Akershus og de andre som det sammenlignes med i 2014.

Figuren nedenfor tar bare med utgifter til vedlikehold, jf. definisjonen i KOSTRA (art 230 og 250). Se teksten til tabell 2 for nærmere forklaring.

Figur 6 Utgifter til vedlikehold

KOSTRA konsern, kroner per kvadratmeter



Kilde: SSB.no. Korrigerte brutto driftsutgifter til vedlikehold.

Figuren viser utgifter til vedlikeholdsaktiviteter for eiendomsforvaltningen for de utvalgte byggfunksjonene i kroner per kvadratmeter. Figuren viser at Ullensaker kommune følger utviklingen for kommunegruppen, Akershus og landet utenom Oslo. Ullensaker kommune ligger under de som det sammenlignes med i perioden 2010 – 2012, for deretter å komme ut noe over i 2013 og 2014.

4 MÅL OG PLANER FOR VEDLIKEHOLD

I revisjonskriteriene²¹ henvises det til et overordnet kriterium om at god eiendomsforvaltning innebærer at det bør foreligge et rasjonelt system for planlegging og styring, noe som blant annet innebærer å planlegge aktiviteter og ressursbruk ut fra vedtatte mål. Et slikt rasjonelt plan- og målsystem bør inneholde en rekke elementer for å være tilfredsstillende. I dette kapitlet redegjøres for funn og fakta i forbindelse med disse elementene.

Problemstilling og oppsummerte kriterier for dette kapitlet er som følger:

Problemstilling 1	Kriterier
I hvilken grad har Ullensaker kommune tilfredsstillende mål og planer for vedlikehold av formålsbyggene i kommunen?	⇒ Kommunen bør ha et rasjonelt system for planlegging og styring som omfatter vedlikehold av formålsbyggene. ○ Systemet bør preges av tilstrekkelig formalisering av ansvar, dokumentasjon, rutiner og prosedyrer ○ Langsiktig planlegging bør være tilpasset kommunens praktiske behov ○ Mål og planer bør ta utgangspunkt i overordnede, vedtatte mål og strategier for vedlikehold og utvikling i kommunen. ○ FDV-dokumentasjon bør benyttes i planarbeidet. ○ Delmålet om overholdelse av lovkrav bør synliggjøres i planer ○ Planer bør fange opp driftsmeldinger ○ Planer bør ha tilstrekkelige data om tilstandsinformasjon ○ Vedlikeholdstiltak bør planlegges med kostnadsoverslag etter kartleggingen og før budsjettframlegg

4.1 Plandokumenter for vedlikehold av kommunale formålsbygg

Kommunens mål- og plandokumenter på området kan oppsummeres i følgende liste:

- Mål og tiltaksskjema for: Kommunale eiendommer (kalles heretter Mål og tiltaksskjema)
- Virksomhetsplan 2015

²¹ Se kapittel 9

- Kommunale formålsbygg i Ullensaker kommune. Kartlegging av vedlikeholdsetterslep (kalles heretter Kartlegging av vedlikeholdsetterslep)
- Årshjul - vedlikeholdsplanlegging

Mål og tiltaksskjema har tre overordnede målsettinger²² i tillegg til tiltak for å nå disse. De tre overordnede målsettingene finner man også igjen i enhetens virksomhetsplan fra 2015, men her fokuseres det først og fremst på den første målsettingen som dreier seg om gode og forutsigbare tjenester overfor brukerne.

Dokumentet Kartlegging av vedlikeholdsetterslep er et Excel-ark der enheten dokumenterer vedlikeholdsetterslepet på hver enkelt formålsbygg i kommunen. I dokumentet er det estimert en kostnad for hva som må gjøres, om denne skal meldes inn som investering eller drift, samt under hvilken periode vedlikeholdet planlegges å finne sted.

Kommunale eiendommer har også et årshjul for vedlikeholdsplanleggingen. I tillegg benyttes økonomiavdelingens årshjul, der det fremgår når budsjett og rapportering for enhetene skal foregå gjennom året.

Revisjonen vil i de ulike delkapitlene nedenfor komme nærmere tilbake til disse fire dokumentene der det er aktuelt. I tillegg vil vi gjengi data og fakta som er samlet inn i forbindelse med intervjuene.

4.2 Et område under utvikling

Enhetsleder/eiendomssjef har i intervju oppgitt at kommunen i aller høyeste grad er i ferd med å få på plass et rasjonelt system for planlegging og styring i forbindelse med vedlikehold av formålsbyggene. Han opplever at situasjonen har forbedret seg markant siden han tiltrådte sommeren 2012. På det tidspunktet manglet det systemer og systematisk tilnærming til vedlikeholdsplanlegging.

De siste tre årene har man jobbet mye med organisasjon og system for å få dette til. Det gjenstår likevel noe når det gjelder å få forankret nye systemer og arbeidsmåter nedover i organisasjonen. Kommunen har fått et grunnlag på plass gjennom tilstandskartleggingsverktøyet IK Bygg, og nå jobbes det med å få inn gode vaner blant de ansatte for bruk av systemet.

Når det gjelder planlegging av vedlikeholdstiltak forteller avdelingsleder at det har blitt gjennomført en stor forbedring de siste par årene. Tidligere kunne situasjoner oppstå der avdelingen ikke klarte å benytte alle midlene som var satt av til vedlikehold på grunn av manglende planlegging av tiltak, mens nå er man blitt nøye på hele tiden å være i forkant, slik at man er trygg på at man får brukt de midlene som settes av til vedlikeholdet av formålsbyggene i kommunen.

²² Skjema går over to sider. I tillegg til målene inneholder det 15 underliggende resultatmål for hvert mål.

Det har med andre ord vært utfordringer fordi planleggingen av vedlikehold først startet opp i budsjettåret. Man kom sent i gang og bevilgningene ble ikke alltid brukt opp. Konsekvensen var at formålsbyggene forfalt og budsjettmidler sto ubrukt. Denne trenden er snudd etter sommeren 2012. Planleggingen skjer i året før budsjettåret, man har bedre oversikt over bygningsmassen enn tidligere, og bevilgningen til vedlikehold brukes opp i budsjettåret.

Både i budsjettet for 2015 og i intervju opplyses at Komei ønsker å tone ned fokus på vedlikeholdsetterslep. Den delen av etterslepet som er kritisk for forsvarlig drift vil bli tatt. I den kartleggingen som er satt i gang, og nærmere omtalt i punkt 4.1 ovenfor, rettes fokus mot hva som må utføres for å ivareta en akseptabel funksjon uten å fokusere på «hvorvidt dette er etterslep eller ikke». Det defineres nye tilstander som akseptable hvis det er mulig og forsvarlig. For øvrig fokuseres på modernisering eller oppgradering for å øke både verdi og driftsstabilitet, noe som sikrer fokus på bruken av bygget i framover.

Ellers ble det i intervju oppgitt at det er behov for å få på plass et nytt FDV-system, og innspill om anskaffelse er meldt inn til DGI²³. I et slikt FDV-system vil man få muligheten til å legge inn de mer detaljerte vedlikeholdsplanene for hvert enkelt bygg (per i dag har man planene for hvert enkelt bygg i Excel-dokumentet Kartlegging av vedlikehold). Systemet vil sikre både en tilstands- og frekvensbasert vedlikeholdsplanlegging i kommunen. Det vil også kunne brukes i forbindelse med byggeprosesser der entreprenørene kan legge FDV-dokumentasjon og planer for byggene direkte inn i det aktuelle FDV-systemet. Per i dag blir disse dokumentene oppbevart på forskjellige steder. Et nytt FDV-system vil dermed kunne gi en standardisering av dokumentasjon. I dag benytter kommunen seg av et system som heter Jonathan FDV, men dette systemet har høy brukerterskel og er stort sett tilpasset dokumentasjon i forbindelse med tegninger og arealer.

4.3 Tilstrekkelig data om tilstandsinformasjon

Ifølge NOU 2004:22 (se vedlagte revisjonskriteriekapittel - *plansystemet bør ha tilstrekkelig tilstandsinformasjon*) bør kommunen ha informasjon på følgende områder for å kunne ivareta planleggingen av vedlikeholdsarbeidet på en tilfredsstillende måte:

- Eiendoms- og bygningsregister med arealer
- Kostnader og inntekter relatert til hvert bygg i henhold til NS 3454 Livssyklus
- Eiendommens verdi
- Oversikt over ulike brukere (leietakeroversikt)
- Brukerens langsiktige planer for virksomheten og konsekvens for lokaler (input til eiendommens strategi for FDV)
- Eiendommens tilstand: teknisk, innemiljø, fysisk tilgjengelighet
- Forbruksdata, blant annet energi og andre "miljøparametere" pr bygg
- Antall brukere og lignende indikatorer for bruksintensitet og arealeffektivitet
- Lovpålagt dokumentasjon (branndokumentasjon, HMS, bygningsmyndighetene m.m.)

²³ Digitale Gardermoen IS, kommunens leverandør av IT

- Juridisk dokumentasjon vedrørende eiendommene
- FDVU- dokumentasjon for øvrig.

Disse dokumentene er ifølge enhetsleder/eiendomssjef på plass, men med noen få unntak. For det første har man ingen oversikt over eiendommenes verdi utover den beregningen som gjøres i forbindelse med forsikring av byggene. For det andre har enheten ikke oversikt over sektorplanene i tilknytning til de ulike formålsbyggene, men man får/skaffer til veie den informasjonen man trenger for å kunne planlegge best mulig ut ifra virksomhetens behov. Når det gjelder FDVU-dokumentasjon er det som nevnt over slik at ikke all dokumentasjon er lett tilgjengelig, men det finnes informasjon på alle bygg i kommunens arkiver, selv om den på de eldste byggene kan være noe mangelfull, sammenlignet med den dokumentasjonen man i dag får på nye bygg.

4.4 Formalisering av ansvar, dokumentasjon, rutiner og prosedyrer

Enhetsleder/eiendomssjef har i intervju opplyst revisjonen om at alle ansatte i enheten har sine ansvarsområder. Formalisering av ansvar er ikke skriftliggjort utover det man kan se i organisasjonskartet. Det er heller ikke utarbeidet stillingsbeskrivelser. Kommunen jobber med å få på plass en tydelig beskrivelse av de ulike ansattes ansvar i forbindelse med arbeidet med å utforme og implementere vedlikeholdsstrategien i kvalitetssystemet TQM, men dette arbeidet er for tiden prioritert litt ned.

Når det gjelder formalisering av dokumentasjon, det vil si at dokumenter som er viktige for planarbeidet lagres og gjøres tilgjengelig for de som jobber i enheten, så har vi nevnt over at det finnes mangler hva gjelder FDV-dokumentasjon. Dokumentasjon for bygg finnes i hovedsak i papirutgaver opplyser enhetsleder/eiendomssjef i intervju. Et eksemplar av FDV-dokumentasjonen lagres normalt også på driftskontor i det enkelte bygget og er tilgjengelig for vaktmester ved behov i det daglige. «Oppbevaring av FDV-dokumentasjon prioriteres nå slik at alt skal være oppdatert til enhver tid». Avdelingsleder for Bygg-teknisk avdeling har i intervju oppgitt at dokumentasjon på investeringer (det som anses nødvendig å lagre) og tilbud på vedlikeholdstiltak, lagres i ephorte²⁴.

Avdelingsleder oppga videre at formalisering av rutiner og prosedyrer legges løpende inn i kvalitetssystemet TQM. I et notat til Romerike revisjon av 4.10.15 om organisering av FDV av eiendom i Ullensaker kommune, går det fram at enheten Kommunale eiendommer er den første i kommunen som startet med å implementere kvalitetssystemet. I dette arbeidet fokuserer man på å gi prioritet til de viktigste eller mest akutte prosessene, og arbeidet pågår fortsatt. For tiden har man blant annet fokus på implementering av elektronisk brannbok og vedlikeholdsprosedyrer (Ullensaker kommune 2015a).

²⁴ Arkivsystem

4.5 Langsiktig planlegging tilpasset kommunens behov

Per i dag viser planene til kommunen et perspektiv der vedlikehold er planlagt fram til 2019 (jf. plandokumentet Kartlegging av vedlikeholdsetterselep). Enhetsleder/eiendomssjef har oppgitt i intervju at planleggingen av vedlikeholdet av kommunens formålsbygg enda ikke er så langsiktig som man ønsker og har mål om. Når et FDV-system kommer på plass, vil dette gi muligheter for en mer langsiktig planlegging. Da vil kommunen søke å planlegge vedlikehold for hele byggets levetid. For å få dette til vil også IK Bygg og modeller innenfor LCC²⁵ være viktige verktøy fremover. Kommunen er nå i gang med å ansette en FDV-ingeniør som skal ha fagansvar for drifts- og vedlikeholdsplanlegging, oppfølging og rapportering, og som dermed vil få ansvar for å følge opp den langsiktige vedlikeholdsplanleggingen.

Avdelingsleder har oppgitt i intervju at han opplever at mål og planer for vedlikehold er tilpasset kommunens praktiske behov «så langt det er mulig innenfor de økonomiske rammene man har». Ett eksempel avdelingsleder trekker fram i denne sammenheng er at man har et særlig fokus på at alt på skolene må virke. Små barn som kommer fra barnehage må plutselig klare seg mye selv, og da er det viktig å tilrettelegge for dette. Enhetsleder/eiendomssjef har også oppgitt at han opplever at mål og planer er tilpasset kommunens praktiske behov. Han trekker på sin side fram hvordan kommunen ønsker å sette bruker i fokus gjennom å bistå dem gjennom bruk av IK Bygg og elektroniske driftsmeldinger.

Det er også fokus på brukertilfredshet i de to plandokumentene Virksomhetsplan 2015 (se delmål) og Mål og tiltaksskjema (se resultatmål). Blant annet trekkes det fram at man

- skal innføre en 24 timers responsgaranti på henvendelser fra brukere
- ønsker å sikre medvirkning fra brukerne for å avstemme krav og forventninger
- skal føre en målrettet eiendomsutvikling for å tilfredsstille prioriterte brukerbehov.

Det er også fokus på økt tilpasningsdyktighet. Alt dette vil kunne legge til rette for at mål og planer for vedlikeholdet tilpasses kommunens, herunder de ulike virksomhetenes, praktiske behov.

4.6 Mål, strategier og planlegging

Mål og planer bør i følge revisjonskriteriene ta utgangspunkt i overordnede, vedtatte mål og strategier for vedlikehold og utvikling i kommunen. Enhetsleder/eiendomssjef mener at de gjør dette: «Enheten legger selv grunnlag for mål og strategier. Politisk nivå kjenner målene gjennom styringssystemet og styringskort [...]». Det oppgis videre at det til neste år vil foreligge nye styringskort som i større grad vil skreddersys kommunens enheter og avdelinger. Dette skal føre til at det blir enklere å undersøke om målene er nådd og i hvilken grad pengene virker slik det var tenkt på forhånd. Det vil altså bli mer identifiserbare mål og et enklere målhierarki enn de man finner i de to plandokumentene Mål og tiltaksskjema og Virksomhetsplan 2015 (nevnt over).

²⁵ LCC: livssyklus kostnader

Kommunen er også i gang med utarbeidelse av en vedlikeholdsstrategi som «skal omfatte og konkretisere målsetninger for vedlikeholdet av bygningsmassen og beskrive hvordan målene skal nås» (Ullensaker kommune 2015b).

Enhetsleder/eiendomssjef har oppgitt at HMS-krav prioriteres i forbindelse med planleggingen av vedlikeholdet. Dersom det er behov for det, foretas det også omprioriteringer i løpet av året dersom det dukker opp nye lovkrav, da lovkrav fungerer som et styrende element. Også avdelingsleder mener at kommunen ved utarbeidelse av mål og planer for vedlikeholdet tar hensyn til lovkrav: «Å følge lovkrav ligger hele tiden i bakhodet».

Når det gjelder spørsmålet om FDV-dokumentasjon benyttes i planarbeidet i dag, oppgir enhetsleder / eiendomssjef at dette skjer i liten grad. Det er flere årsaker til dette. For det første handler det om vaner. De ansatte er vant til en etablert praksis der man i liten grad benytter seg av FDV-dokumentasjon og opplever derfor at de ønsker å fortsette med å gjøre det slik de alltid har gjort det. For det andre har kommunen manglet et godt system for bruk av FDV-dokumentasjon. For det tredje er ikke dokumentasjonen alltid tilgjengelig på eldre bygg i kommunen. Et eksempel på et eldre bygg der man mangler dokumentasjon, er Kløfta gamle skole.

Når det gjelder den generelle bruken av FDV-dokumentasjon, fungerer det i dag slik at man benytter dokumentasjonen mer aktivt på nye bygg, mens den brukes delvis på eldre bygg (der slik dokumentasjon finnes). Enhetsleder/eiendomssjef forteller at det er spesielt i forbindelse med sentral driftskontroll på nye bygg at man blant annet er avhengig av FDV-dokumentasjon fra leverandør. Avdelingsleder oppgir at FDV-dokumentasjonen er tilgjengelig for vaktmesteren som har ansvaret for det enkelte nybygg, på minnepinne.

Det siste delkriteriet handler om at vedlikeholdstiltak bør planlegges med kostnadsoverslag etter kartleggingen og før budsjettframlegg. Både enhetsleder/eiendomssjef og avdelingsleder har oppgitt i intervju at budsjettprosess og planlegging av vedlikeholdstiltak ses i sammenheng. Planleggingen følger kommunens årshjul. Avdelingen ligger nå ett år i forkant hele tiden med sin planlegging her, noe som er viktig for å få benyttet de midlene man får til vedlikehold innenfor den gitte tidsperioden før ett nytt budsjettår starter og nye midler skal deles ut.

Dokumentet nevnt over, Årshjul – vedlikeholdsplanlegging, bekrefter det lederne har sagt i intervju, nemlig at man forsøker å samordne vedlikeholdsplanleggingen med frister for budsjett, rapportering og lignende ellers i kommunen. Det at enheten har lagt både årshjul for vedlikeholdsplanleggingen og årshjulet for Økonomiavdelingen i samme dokument tyder på et ønske om å forenkle en god samordnet planlegging.

4.7 Driftsmeldinger og vedlikeholdsplanlegging

Det har i intervju blitt oppgitt at kommunen jobber med å få til et system der driftsmeldingene fanges opp i vedlikeholdsplanleggingen. Alle driftsmeldinger fra brukere sendes systemet IK Bygg og følges opp derfra i avdelingen. Enhetsleder/eiendomssjef oppgir at «[m]uligheten for å fange opp driftsmeldinger i vedlikeholdsplanleggingen ligger i systemet, men det er for tidlig å ta dette i bruk

før 2016». Årsaken til dette er at man først begynte å legge inn data i IK Bygg våren/sommeren 2014. Derfor har man enda ikke opparbeidet seg et tilstrekkelig datagrunnlag på de ulike byggene opplyser han videre.

Avdelingsleder oppgir at gjentakende tekniske problemer blir tatt med i vedlikeholdsplanleggingen, men dette er noe som må følges opp manuelt. Det går altså ikke ut en automatisk melding i IK Bygg om at samme problem hyppig har blitt meldt inn innenfor et kort tidsrom (noe som kan tyde på et problem som ikke bare dreier seg om vanlig drift, men krever vedlikehold). Avdelingsleder oppgir at han fanger opp slike gjentakende problemer, ettersom han får inn alle driftsmeldinger i sin innboks.

I intervju har vi også fått opplyst at det er god dialog med renhold om behov for vedlikehold.

5 KARTLEGGING AV FORMÅLSBYGG

I Ullensaker benytter man seg av IK Bygg når det gjelder tilstandskartleggingen av formålsbyggene. For å undersøke at formålsbyggene i tilfredsstillende grad tilstandskartlegges vil det for det første være relevant å se på hva slags rutiner og prosedyrer kommunen har for arbeidet med kartlegging med hjelp av dette verktøyet. Vi vil også undersøke hvordan lederne i Komei²⁶ opplever IK Bygg som verktøy, det vil si egnethet for formålet tilstandskartlegging. Videre vil vi se på om nye bygg kartlegges i like stor grad som gamle, samt om NS 3424 følge på alle punkter.

Problemstilling og oppsummert kriterium for dette kapittelet er som følger:

Problemstilling 2	Kriterier
I hvilken grad er tilstanden på formålsbyggene tilfredsstillende kartlagt?	⇒ Kommunen bør benytte IK Bygg i såpass utstrakt grad at formålsbyggene er tilfredsstillende tilstandskartlagt. ○ Nye så vel som gamle bygg bør kartlegges ○ NS 3424 bør følges

5.1 Rutiner og prosedyrer for kartlegging

I Bygg-teknisk avdeling er formålsbyggene fordelt på to team som har fordelt ansvaret for kommunens formålsbygg mellom seg. Innad i teamene er ansvaret for de ulike byggene fordelt på vaktmesterne som jobber i teamene. Hver vaktmester har tilgang (i IK Bygg) til de bygg den enkelte har ansvar for. Avdelingsleder har tilgang til alle byggene. Avdelingsleder oppgir i intervju at det foretas rutinemessige vedlikeholdsregistreringer i IK Bygg to ganger årlig, i tillegg til at man går jevnlig runder og legger inn varslinger om arbeidsoppgaver med oppfølging. Enhetsleder / eiendomssjef forteller i intervju at IK Bygg er satt opp med rullerende kontrollpunkter som sjekkes med ulike intervaller. IK Bygg vil da sende påminnelser som sjekkes og kvitteres ut av vaktmester.

Siden mai 2015 har kommunen også hatt rutiner for at kommunens enhetsledere og avdelingsledere kan registrere driftsmeldinger ved behov (revisjonen har mottatt en presentasjon som viser hvordan rutinen skal utføres). Disse meldingene dreier seg om ulike behov for vedlikehold på formålsbyggene og fanges opp av Bygg-teknisk avdeling i IK Bygg. Der vurderes så om det skal opprettes en arbeidsordre for å utbedre problemet forteller enhetsleder/eiendomssjef og avdelingsleder.

²⁶ Enhet Kommunale eiendommer

5.2 IK Bygg som verktøy for tilstandskartlegging

Både avdelingsleder og enhetsleder/eiendomssjef oppgir i intervju at de opplever IK Bygg som et svært godt verktøy til formålet å kartlegge tilstanden på formålsbyggene. Som i alle systemer finnes det svakheter også her, for eksempel at det tar tid å få bygget opp systemet. Likevel er deres oppfatning at systemet tjener formålet sitt.

Revisjonen har mottatt eksempler på hovedrapporter i IK Bygg for barnehager, kombibygget, rådhuset og skoler, fra september 2015. Hovedrapportene dokumenterer at IK Bygg er tatt i bruk. På tidspunktet for utskrift var de fleste, men ikke alle punkter fylt ut. Dette bekrefter at systemet er tatt i bruk, men at alt ikke er på plass foreløpig.

5.3 Nye bygg versus gamle

Når det gjelder spørsmålet om nye bygg kartlegges i like stor grad som gamle bygg, så har det i intervju blitt bekreftet av begge ledere at det gjør de. Det ble videre presisert at det til og med er særlig viktig å legge inn og følge opp nye bygg for å fange opp eventuelle oppstartsproblemer, feil i byggeprosess og så videre. «Det er ideelt å legge inn nye bygg i IK Bygg i og med at systemet da benyttes for bygget fra første dag bygget er i bruk» forteller enhetsleder/eiendomssjef til revisjonen.

5.4 Følges NS 3424 på alle punkter?

Både avdelingsleder og enhetsleder/eiendomssjef oppgir i intervju at NS 3424 følges på alle punkt. Ettersom IK Bygg er bygget opp med utgangspunkt i denne standarden så vil tilfredsstillende rutiner og bruk av IK Bygg også tvinge kommunen til å følge denne standarden. IK Bygg er også linket opp mot lovdata slik at man til enhver tid får opp gjeldende lover og forskrifter. Det planlegges nå også å legge til en lenke som gjør at man får opp informasjon fra matrikkelen (grunnboka) opplyser de til revisjonen.

6 TILSTANDSKARTLEGGING I SAKSGRUNNLAG

I dette kapitlet vil vi se nærmere på om tilstandskartleggingen legges til grunn i kommunikasjonen mellom administrasjonen og politikerne. For å oppsummere revisjonskriteriet som hører til denne problemstillingen bør kommunen ha god oversikt over tilstand og vedlikehold som rapporteres til politisk nivå.

Problemstilling og oppsummert kriterium for dette kapitlet er som følger:

Problemstilling 3	Kriterier
Har administrasjonen lagt til grunn tilstandskartleggingen av byggene i saker som legges fram for politikerne om vedlikehold?	⇒ Den bygningsmessige tilstanden og ressursbehov bør legges fram for politisk nivå.

6.1 Kommunikasjon om ressursbehov til vedlikehold

Enhetsleder/eiendomssjef opplyser til revisjonen i intervju at Hovedutvalg for teknikk, idrett og kultur ikke får fremlagt en vedlikeholdsplan om det reelle ressursbehovet når det gjelder vedlikehold, men får mer generell informasjon om utfordringer og fokusområder, noe som legges fram i økonomiplanen. Kommunen har en modell der man benytter seg av rammebudsjettering, og der driftsrammene justeres med lønns- og prisvekst. Dersom det er behov for å øke rammene innenfor en enhet må dette rapporteres til kommunaldirektør og rådmann som et merbehov. Ifølge enhetsleder/eiendomssjef leveres det en mer detaljert oversikt over merbehov til kommunaldirektøren enn den som går videre fra rådmannen til politikerne.

Årsaken til at det ikke rapporteres om det de mener er det reelle behovet for ressurser til vedlikehold ble i intervjuet oppgitt å være at man ikke ønsker en kamp om midlene mellom enhetene. Det kan for øvrig nevnes at enheten i fjor søkte om 10-11 millioner i merbehov til drift og vedlikehold, og fikk innvilget cirka tre millioner.

6.2 Kommunikasjon om tilstand på formålsbyggene

Når det gjelder rapportering av tilstanden til formålsbyggene oppgir enhetsleder/eiendomssjef at det fortsatt er litt for tidlig å benytte seg av tilstandskartleggingen i IK Bygg som grunnlag for å rapportere til politikerne om tilstanden til de ulike formålsbyggene. Per i dag mangler det historikk for byggene da IK Bygg enda ikke har vært igjennom ett fullt driftsår (2015) når det gjelder tilstandskartleggingen²⁷. Når avdelingen får brukt systemet lenge nok, vil IK Bygg etter hvert

²⁷ IK Bygg ble tatt i bruk første halvår i 2014, men da først og fremst i forbindelse med kurs, testing, opplæring og kontrollrutiner (Enhetsleder 2015 [intervju]).

inneholde nok historikk til å vise et så korrekt og reelt bilde av tilstanden på byggene som mulig. Først da vil man kunne benytte denne informasjonen i kommunikasjonen med, og som beslutningsgrunnlag for, politikerne forteller enhetsleder/eiendomssjef til revisjonen.

Foreløpig er avdelingen derfor avhengig av kompletterende systemer, der plandokumentet Kartlegging av vedlikeholdsetterslep (beskrevet i kapittel 4) inngår som et viktig element for å beskrive behovene ut ifra tilstanden til de ulike formålsbyggene²⁸. Administrasjonen forbereder for tiden en sak om vedlikeholdsetterslep som også skal inneholde forslag til vedlikeholdsstrategi opplyser enhetsleder til revisjonen.

Per i dag får altså ikke politikerne nok informasjon om tilstanden til formålsbyggene som bidrar til at de har grunnlag for å gjøre seg opp en egen oppfatning om hva som er det reelle ressursbehovet for vedlikehold forteller avdelingsleder til revisjonen.

²⁸ *Kartlegging av vedlikeholdsetterslep* vil bli benyttet som grunnlag for en sak om vedlikeholdsetterslep som er bestilt og planlagt lagt fram for kommunestyret 2.2.2016.

7 REVISJONENS VURDERING OG KONKLUSJON

I denne revisjonen har vi undersøkt tre problemstillinger med tilhørende revisjonskriterier. For det første har vi undersøkt i hvilken grad kommunen har tilfredsstillende mål og planer for vedlikehold av formålsbyggene. For det andre har vi undersøkt i hvilken grad tilstanden på formålsbyggene er tilfredsstillende kartlagt. Og for det tredje i hvilken grad denne tilstandskartleggingen legges til grunn i saker som legges fram for politikerne om vedlikehold.

7.1 Mål og planer for vedlikehold

Undersøkelsen tyder alt i alt på at det er en positiv utvikling i kommunen når det gjelder å få på plass et rasjonelt system for planlegging og styring i forbindelse med vedlikehold av formålsbyggene. Noe gjenstår fortsatt, for eksempel når det gjelder å få forankret bruk av nye systemer og arbeidsmåter nedover i organisasjonen, i tillegg til å få på plass et nytt FDV-system, samt vedlikeholdsplanlegging i hele byggets levetid.

Revisjonen vurderer det slik at formalisering av ansvar, dokumentasjon og prosedyrer fortsatt bærer preg av å være under utarbeidelse. Foreløpig har man ikke formalisert ansvar utover det som fremgår av organisasjonskartet til enhet Kommunale eiendommer, og det er heller ikke utarbeidet stillingsbeskrivelser i enheten.

Revisjonen mener det er positivt at kommunen jobber med å få på plass langsiktig planlegging av vedlikehold, blant annet gjennom et nytt FDV-system. Det er også positivt at enheten og avdelingen planlegger vedlikeholdstiltak i god tid før nytt budsjettår. På dette området har administrasjonen greid å snu en negativ utvikling der planleggingen var på etterskudd og vedlikeholdsmidler ble stående ubrukt.

Når det gjelder om mål og planer er tilpasset kommunens praktiske behov, viser undersøkelsen at så er tilfelle. Revisjonens funn tyder på at kommunen gjør en god jobb, og at man er opptatt av å sette behovene til brukerne av formålsbyggene i fokus. Videre er lovkrav, herunder HMS-krav, i fokus.

Mål og planer bør videre ta utgangspunkt i overordnede, vedtatte mål og strategier for vedlikehold og utvikling i kommunen. Overordnede mål og strategier er nedfelt i administrasjonens styringskort, og så langt revisjonen kan se så jobbes det ut ifra dette når mål og planer utarbeides ellers i enheten og også på avdelingsnivå. Revisjonen vurderer det videre som positivt at man er i gang med å utarbeide enda mer skreddersydde styringskort som vil gjøre jobben med utarbeiding av mål og planer enklere.

FDV-dokumentasjonen bør benyttes i mål- og planarbeidet for vedlikehold av formålsbyggene i kommunen i større utstrekning enn hva som er tilfelle i dag. Her er manglene større på eldre bygg der dokumentasjonen kan være vanskelig tilgjengelig og mangelfull.

Driftsmeldinger som gjelder vedlikehold bør fanges opp i forbindelse med utarbeidelsen av vedlikeholdsplanene. Dette er delvis på plass i dag, men det er en svakhet at driftsmeldingene foreløpig fanges opp manuelt.

På denne bakgrunn konkluderer revisjonen slik:

Problemstilling 1	Konklusjon
I hvilken grad har Ullensaker kommune tilfredsstillende mål og planer for vedlikehold av formålsbyggene i kommunen?	Kommunen har i ganske stor grad tilfredsstillende mål og planer for vedlikeholdet. Mye er på plass og kommunen er inne i en positiv utvikling, men det er også noen mangler. Først og fremst dreier dette seg om et godt og brukervennlig FDV-system, langsiktig planlegging og bedre tilgang til FDV-dokumentasjonen til byggene.

7.2 Kartlegging av formålsbygg

Revisjonen vurderer det slik at kommunen er i god gang med kartleggingsarbeidet av formålsbyggene og det er også positivt at nye bygg kartlegges i like stor grad som gamle bygg. Undersøkelsen viser at IK Bygg benyttes i tilstrekkelig grad, man har for eksempel gode rutiner og prosedyrer for kartleggingen. Det tar imidlertid tid å få bygget opp systemet og å få tilstrekkelig tilstandshistorikk på samtlige formålsbygg.

På denne bakgrunn konkluderer revisjonen slik:

Problemstilling 2	Konklusjon
Er tilstanden på formålsbyggene tilfredsstillende kartlagt?	Tilstanden på formålsbyggene er per i dag ikke fullt ut tilfredsstillende kartlagt. Årsaken er at kommunen foreløpig ikke har vært igjennom et fullt driftsår når det gjelder kartleggingen.

7.3 Tilstandskartlegging i saksgrunnlag

Enheten har fram til i dag ikke redegjort for vedlikeholdsbehov på en fullgod måte overfor de politiske beslutningstakerne. Enheten har ikke hatt god nok oversikt til å gi et fullgodt og forsvarlig bilde til beslutningstaker. Undersøkelsen viser også at enheten har vært noe tilbakeholdende av andre årsaker, blant annet at det kan utløse en uønsket kamp om ressursene.

På denne bakgrunn konkluderer revisjonen slik:

Problemstilling 3	Konklusjon
Har administrasjonen lagt til grunn tilstands-kartleggingen av byggene i saker som legges fram for politikerne om vedlikehold?	Verken det reelle ressursbehovet eller tilstands-kartleggingen har administrasjonen så langt vært i stand til å gi en fullgod redegjørelse for til de folkevalgte. Undersøkelsen viser imidlertid at administrasjonens kartlegging av bygningenes tilstand og vedlikeholdsbehov skal danne grunnlag for en nærmere tilstandsrapportering framover.

7.4 Anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen blir revisjonens anbefalinger:

1. Kommunen bør fullføre arbeidet med å anskaffe et system for forvaltning, drift og vedlikehold som kan benyttes i mål- og planarbeidet i forbindelse med vedlikehold av formålsbyggene i kommunen.
2. Kommunen bør opprettholde det gode arbeidet som gjøres med å kartlegge tilstanden på formålsbyggene i kommunen.
3. Kommunen bør tilstrebe god oversikt over vedlikeholdsbehovene, blant annet gjennom kartlegging, slik at dette kan legges fram for de folkevalgte som et fullgodt grunnlag for ressursprioritering.

8 STATUS FOR VEDLIKEHOLD AV DE KOMMUNALE UMLEIEBOLIGENE

Dette kapitlet svarer på problemstilling 4 og beskriver status²⁹ for vedlikehold av de kommunale utleieboligene. Som nevnt i kapittel 3 er ansvaret for utleieboligene organisasjonsmessig lagt til enhet Kommunale eiendommer (Komei). Daglig drift og vedlikehold av utleieboligene er organisert under Komei i Bygg-teknisk avdeling. Utleieboligene er et selvfinansierende område.

Innledningsvis i dette kapitlet redegjøres for boligsosiale strategier nasjonalt og i Ullensaker kommune. Deretter redegjøres nærmere for utleieboligene i Ullensaker og vedtatte rammebetingelser som er av betydning for de kommunale utleieboligene. Til slutt i kapitlet redegjøres for resultatområde «Selvfinansierende boliger» med fokus på økonomi og vedlikehold av utleieboligene.

8.1 Boligsosiale strategier

Utleieboligene skal blant annet dekke kommunens boligbehov til vanskeligstilte. Ullensaker kommune henviser blant annet til nasjonal strategi for boligsosialt arbeid i et nylig vedtatt³⁰ strategidokument, «Boligsosialt strategidokument 2015-2019».

8.1.1 Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid

Den nasjonale strategien, «Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)», fastsetter nasjonale mål og prioriterte innsatsområder for det boligsosiale arbeidet i landet. Innledningsvis pekes det på:

Erfaringene viser at samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer er avgjørende for å lykkes i det boligsosiale arbeidet. ... Samtidig er det kommunene som har nøkkelrollen. Det er kommunene som har nærhet til og kunnskap om lokale variasjoner og individuelle behov.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014)

Strategien peker som nevnt på tre mål (1-3) og prioriterte innsatsområder (a-c) til hvert mål (ibid):

1. Alle skal ha et godt sted å bo
 - a. Hjelp fra midlertidig til varig bolig
 - b. Hjelp til å skaffe en egnet bolig
2. Alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet
 - a. Forhindre utkastelser
 - b. Gi oppfølging og tjenester i hjemmet

²⁹ Problemstilling 4 er beskrivende (deskriptiv). Det er derfor ikke utledet revisjonskriterier.

³⁰ Kommunestyrevedtak 15.6.2015

3. Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv
 - a. Sikre god styring og målretting av arbeidet
 - b. Stimulere til nytenkning og sosial innovasjon
 - c. Planlegge gode bomiljøer

Det pekes på at strategien skal styrke kommunenes muligheter til å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet, både faglig og økonomisk. Kommunene skal blant annet medvirke³¹ til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Dette følger av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7 og lov om sosiale tjenester i NAV § 15. Et virkemiddel som kommunene bruker for å følge opp dette ansvaret, er å tildele utleieboliger til vanskeligstilte. Det understrekes at «[k]ommunalt disponerte utleieboliger skal være et godt og verdig botilbud» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014, 20)

I strategien pekes på at kommunene melder om at en stadig større andel av de som ber om hjelp til å skaffe bolig, også har behov for andre tjenester. Her nevnes praktisk veiledning, oppfølging og bistand. Helt konkret nevnes ambulante team og oppsøkende tiltak. Bosettingsmodellen *Housing First* er en modell som bygger på en tverrfaglig metode og fremheves spesielt.

8.1.2 Boligsosialt strategidokument i Ullensaker

Boligsosialt strategidokument 2015-2019 som Ullensaker kommunestyre har vedtatt, definerer begrepet «boligsosialt arbeid» slik:

³¹ Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7: *Kommunen skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemning eller av andre årsaker.*

Lov om sosiale tjenester i NAV § 15: *Kommunen i arbeids- og velferdsordningen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet.* Bestemmelsen innebærer blant annet at denne delen av kommunen deltar i planleggingen av hvordan boligproblem skal løses for vanskeligstilte boligsøkere generelt og et generelt ansvar for å gjøre andre deler av kommunen kjent med behovet. Medvirkningsansvaret innebærer også ansvar overfor brukerne gjennom å bistå med råd og veiledning, tilrettelegging og finansiering der dette ikke dekkes på annen måte (Ot.prp. nr. 103 (2008-2009).

Kommunen har et medvirkningsansvar for å skaffe boliger til personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Lovgiver legger til grunn at NAV har best kjennskap til behovet for boliger til økonomisk og sosialt vanskeligstilte, mens den kommunale helse- og omsorgstjenesten har best oversikt over behovet for boliger til personer som trenger det av helsemessige eller omsorgsmessige forhold. I NOU 2011:15 Rom for alle, gis uttrykk for at kommunenes ansvar bør bli klarere og slik at det går klart fram at kommunen skal gi nødvendig hjelp til å skaffe boliger for vanskeligstilte (NOU 2011:15, 134).

Lov om sosiale tjenester i NAV § 27: *Kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv.* Bestemmelsen pålegger kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen å skaffe midlertidig botilbud for personer i akutte nødssituasjoner. I NOU 2011:15 foreslås bestemmelsen endret slik at kommunen får en klarere plikt til også å skaffe et varig botilbud dersom det midlertidige botilbudet varer ut over tre måneder.

[D]et arbeidet kommunen gjør for å sikre vanskeligstilte på boligmarkedet en trygg bosituasjon. Formålet er å forebygge bostedsløshet. Boligsosialt arbeid omfatter alt fra å fremskaffe boliger til å øke den enkeltes forutsetning for å mestre en bo- og livssituasjon.

Boligsosialt strategidokument, punkt 1.3

Strategidokumentet setter opp et overordnet mål for strategiplanen:

[K]ommunens unge og vanskeligstilte skal kunne etablere seg i en bolig. Strategien skal gi en mer effektiv og samkjørt boligpolitikk.

Boligsosialt strategidokument, punkt 2.

Strategidokumentet peker på at «vanskeligstilte på boligmarkedet» refererer til personer som av ulike grunner har problemer med å etablere seg i, eller bli boende i en bolig. De viktigste gruppene: (ibid):

- Økonomisk vanskeligstilte
- Personer med lettere/moderate psykiske lidelser
- Funksjonshemmede med lettere/moderate funksjonsvansker
- Personer med rusvansker
- Ungdom med sammensatte hjelpebehov
- Flyktninger/annen kulturell bakgrunn.

Strategidokumentet peker på flere utfordringer når det gjelder kommunale boliger (ibid, punkt 1.2):

- Å hjelpe de som bor i midlertidig botilbud, til en varig bolig
- Å hjelpe de som skrives ut fra institusjon til et sted å bo
- Å styrke kommunens forutsetninger for å bosette flyktninger
- Å utvikle større og mer variert kommunalt botilbud
- Gi oppfølging og tjenester i hjemmet
- Planlegge for gode bomiljøer.

Strategidokumentet redegjør videre for strategiske valg og tiltak i punkt 4:

- Revidere dagens kriterier for tildeling av kommunal bolig
- Virkemidler som kan bedre den enkeltes mulighet til å ta ansvar for egen bolig
 - Oppfølgingsplan som virkemiddel i leieperioden
 - Boligtrapp som virkemiddel for å gi oversikt over alternativer og muligheter i forhold til rett bolig til rett tid og på rett sted
- Utarbeide systematisk oversikt over antall kommunale boliger, vedlikeholdsbehov, hvem som er beboelige og utnyttelsesgrad tomt etc.
- Avklare kommunens muligheter, alternativer og strategier for anskaffelse av kommunale boliger
- Mer effektiv organisering og samkjørt boligpolitikk.

Strategidokumentet peker videre på at lav budsjettramme over tid har ført til at tilstanden på boligene gradvis har blitt dårligere, at drift og vedlikehold utføres primært med fokus på HMS og at det ikke er tilstrekkelige midler til å ta igjen akkumulert vedlikeholdsetterslep i betydelig grad (boligsosialt strategidokument, 9-10).

Strategidokumentet peker også på kjente behov for nye boliger. Eksempler:

- Byggeprosjektet Skogtun vil gi botilbud til 8 brukere med behov for bistand (BMB).
- Det skal bosettes 35 flyktninger i 2015.
- Det pekes på at status for boligbehov viser at kommunen har store utfordringer med å møte etterspørselen (BS, 8).

Kommunestyrets vedtak tar opp flere av punktene ovenfor. Kommunestyret mener det er avgjørende «at man umiddelbart iverksetter» enkelte tiltak og innarbeider tiltakene i strategidokumentets handlingsplan i berørte enheters virksomhetsplaner og konkretiserer i egne tiltaksplaner. Komei har utarbeidet en handlingsplan for å følge opp kommunestyrets vedtak. Handlingsplanen følger som vedlegg 3.

8.2 Overordnede føringer for de kommunale utleieboligene

Kommunale boliger er et selvfinansierende område i Ullensaker. Dette innebærer at midler til drift og vedlikehold budsjetteres i driftsregnskapet med balanse mellom inntekter og utgifter opplyser enhetsleder/eiendomssjef. Strategidokumentet som er nevnt ovenfor, understreker det samme når det står at «[d]riften av kommunale boliger er basert på selvfinansiering, mens kjøp av nye boliger finansieres av kommunens rammelån og støtte fra Husbanken (Boligsosialt strategidokument, punkt 3.2.1). Som vist i rapportens punkt 9.4 nedenfor innebærer dette at renter og avdrag til kjøp av nye boliger dekkes innenfor det selvfinansierende området.

8.2.1 Om avkastningskravet på kommunens utleievirksomhet

Herredstyret i Ullensaker vedtok i 2010 flere premisser for selvfinansierende boliger, blant annet

Vedlikeholdsutgiftene tilpasses et avkastningskrav på 3 mill kr for 2010 og avsetningen til disposisjonsfond reduseres tilsvarende.

Ullensaker herredstyre 10.5.2010 sak 23/10

Avkastningskrav på utleieboligene betyr etter revisjonens oppfatning at de selvfinansierende boligene skal gå med overskudd slik at kommunen oppnår fortjeneste på utleievirksomheten.

Enhetsleder/eiendomssjef opplyser at dette vedtaket ikke følges opp i praksis fordi det ikke er mulig. Konsekvensen ville i tilfelle bli at det ikke vil bli noe igjen til vedlikehold av utleieboligene.

I vedtaket åpnes det for at beboer gis mulighet til å kjøpe boligen de bor i til takst. Rådmannen ble samtidig bedt om å fremme en sak om håndteringen av vedlikeholdsetterslepet. Revisjonen har ikke undersøkt hvordan dette i sin tid ble fulgt opp.

I saksframstillingen som ligger til grunn for herredstyrets vedtak, heter det at selvfinansierende boliger i flere år har drevet sin virksomhet med et mindreforbruk (besparelse rev.anm.) mot budsjett. Om dette står det videre:

Vedlikeholdsutgiftene har ligget på i overkant av 1 mill kr (3,4 mill kr i 2009). Dersom en ser denne utgiften mot et totalt antall boliger på nærmere 400 (inkl. omsorgsboliger), får en et årlig vedlikehold i direkte utgifter pr bolig på 2.500 – 3.000 kr. Med tanke på at mange av boenhetene ofte er utsatt for ekstraordinær bruk/slitasje, har dette medført at det gjennom mange år er bygget opp et meget betydelig vedlikeholdsetterslep.

Vedlegg 7 til saksframlegg HST sak 23/10

Videre anføres enkelte grunnleggende forutsetninger for de selvfinansierende boligene, herunder (ibid):

- Husleien skal settes ut fra solidaritetsprinsippet. Dette innebærer blant annet at eldre nedbetalte boliger skal bidra til finansiering av nye boliger. «Kun på denne måten kan leienivået på nyere boliger tilpasses gruppen som tilbys kommunal bolig» (ibid).
- Kommunale boliger skal være i en tilstand som minst tilfredsstiller alle krav i henhold til lov og forskrift.

8.2.2 Kommunestyrets vedtak i desember 2014 om vedlikehold m.m.

Under budsjettbehandlingen for 2015 vedtok kommunestyret tre verbalvedtak som er av betydning for de kommunale utleieboligene.

Vedlikeholdsetterslep

Vedlikeholdsetterslep har som nevnt ovenfor bygd seg opp over flere år (HST sak 23/10). I enhetens virksomhetsplan 2015 og i Budsjett 2015/Økonomiplan 2015-2018 står det at kommunens bygningsmasse generelt er i god forfatning selv om tidligere gjennomgang har antydnet et vedlikeholdsetterslep, noe det kan være vanskelig å ta igjen. Enhetsleder bekrefter at dette gjelder generelt for både formålsbygg og utleieboligene.

Komei planlegger som nevnt en sak til kommunestyrets møte 2.2.2016 for å svare ut kommunestyrets vedtak i sak 14/102 Budsjett 2015/Økonomiplan 2015-2018:

Kommunestyret ber om å få seg forelagt en plan for håndtering av vedlikeholdsetterslep knyttet til kommunale bygg og grøntområder i Ullensaker kommune og hvilke kortsiktige og langsiktige tiltak som anbefales gjennomført.

Verbalvedtak, punkt 12

Avdelingsleder opplyser at Komei har gjennomført tilstandskartlegging og beregnet vedlikeholdsetterslep også for de kommunale utleieboligene i saksforberedelsen til ovennevnte sak. Komei har foretatt detaljerte registreringer i Excel-ark for hver enkelt utleiebolig og beregnet vedlikeholdsetterslep også for disse opplyser avdelingsleder. Enhetsleder/eiendomssjef bekrefter

dette og opplyser samtidig om at kommunestyrets bestilling gjelder formålsbyggene og ikke utleieboligene. Excel-dokumentet er forevist revisjonen og bekrefter det som er opplyst i intervjuene.

Oversikt over leieforhold i Excel

I virksomhetsplan 2015 for enheten og i budsjett beskrives enhetens hovedutfordringer. Om kommunale boliger heter det:

Den største utfordringen ligger på system siden. I dag benyttes det Excel som verktøy for å forvalte 400 leieforhold. [...] Behov for et egnet og profesjonelt kontraktsforvaltningssystem, integrert med kommunens økonomisystem, anses å være akutt.

Budsjett 2015/Økonomiplan 2015-2018, 94

Under budsjettbehandlingen i sak 14/102 vedtar kommunestyret:

Kommunestyret ber administrasjonen om å etablere et system som ivaretar Ullensaker kommunes kontraktsforvaltning for kommunale eiendommer. HOP holdes løpende orientert om fremdriften.

Verbalvedtak punkt 11

Enhetsleder/eiendomssjef opplyser at nytt forvaltningssystem «House of Control» ble anskaffet sommeren 2015 for å ivareta nevnte formål. Videre opplyses at alder og størrelse på leilighetene er registrert inn i systemet per ultimo september 2015. Systemet er ment å sikre full oversikt og kontroll med alle avtaler, inkludert informasjon som er nødvendig for å lage systematiske utskiftingsplaner m.m. Revisjonen får opplyst at enheten planlegger å legge inn eksisterende informasjon med tanke på at forvaltningssystemet skal være i full drift fra 1.1.2016.

8.2.3 Salg av utleieboliger

Administrasjonen har iverksatt arbeid med salg av kommunale utleieboliger i tråd med kommunestyrets vedtak i sak 120/12, 14/102 og 15/5. Kommunestyret vedtok under behandlingen av sak 120/12, Budsjett 2013/Økonomiplan 2013-2016, opprettelse av en politisk komite for salg av kommunal eiendom (verbalvedtak punkt 17). I forbindelse med budsjettbehandlingen for 2015 vedtok kommunestyret følgende:

Administrasjonen bes å iverksette salg av minimum 50 kommunale utleieboliger, med særlig vekt på boliger med større behov for vedlikehold.

Verbalvedtak sak 14/102, punkt 31

Kommunestyret behandlet også sak om salg av kommunale eiendommer under behandlingen av sak 15/5 i møte 2.2.2015.

Enhetsleder/eiendomssjef opplyser at vedtakene følges opp. Det er anskaffet rådgiver sommeren 2015. Arbeid med salg ses i sammenheng med boligområder som er under forberedelse. Prosess med ansettelse av boligrådgiver med eiendomsmeglerkompetanse og erfaring er i gang (høsten 2015).

Enhetsleder/eiendomssjef opplyser videre til revisjonen at administrasjonen arbeider for å komme ut i markedet med tanke på å erstatte boliger. Det er imidlertid ikke slik at kommunen har 50 boliger som bør skiftes ut. I praksis gjøres det slik at boliger selges til leieboere gjennom startlånordningen. De dårligste boligene kan imidlertid ikke selges til leietaker av ulike hensyn. De dårligste selges i markedet. Samtidig er det slik at enkelte boliger som kommunen eier har så god beliggenhet at de ikke bør selges.

I henhold til den vedtatte strategien for salg av kommunale eiendommer er det besluttet å avhende enkelte grupper av boliger tilknyttet bestemte områder, som f. eks. Skolevegen på Kløfta, Porten, Norrevegen på Kløfta o.l. Disse områdene kan iht. nye reguleringsbestemmelser utnyttes vesentlig bedre enn i dag. Målet er å selge disse tomtene til private boligutviklere til høyest mulig pris og samtidig sikre kommunen en rett til kjøp av nye boliger i de samme områdene. Dette vil bidra til en fornyelse av kommunale boliger, samtidig som kommunale boliger integreres i større grad i ordinære bomiljøer avslutter enhetsleder/eiendomssjef.

Revisjonen går ikke nærmere inn på strategien for salg av kommunale eiendommer. Saksframstilling og rapport om vurdering av kommunens eiendomsmasse kan hentes på kommunens hjemmeside under sak 15/5 til kommunestyrets møte 2.2.2015.

8.3 Utleie av boligene

En kommune kan i tillegg til å stille til disposisjon boliger for vanskeligstilte, slik det er redegjort for foran i dette kapitlet, også holde boliger til andre. Resultatområde Selvfinsierende boliger inkluderer samtlige utleieboliger som kommunen disponerer.

8.3.1 Nærmere om leietakerne av kommunalt disponerte boliger

Enhetsleder/eiendomssjef opplyser til revisjonen at leietakerne hører til gruppen vanskeligstilte. Kommunen har som det framkommer nedenfor 228 utleieboliger og 15 flyktningeboliger. I tillegg har kommunen 109 omsorgsboliger og 45 boliger med bistand (BMB) for psykisk utviklingshemmede. Kommunen leier i følge enhetsleder/eiendomssjef ikke ut boliger til egne ansatte (personalbolig). Blant boligene har kommunen imidlertid en prestebolig i henhold til spesielle regler.

Enhetsleder/eiendomssjef opplyser at det inngås 3-årige husleiekontrakter med leieboere i utleieboligene og flyktningeboligene. I dag følges kontraktstidens utløp langt bedre opp enn tidligere. Innføringen av «House of Control» vil sikre effektiv oppfølging av dette. Noen leietakere har imidlertid lang botid i kommunal bolig da det er slik at leieforhold ut over 3 år kan gå over til tidsbegrensede leieforhold i tråd med bestemmelser i husleieloven. Enhetsleder trekker også fram at bolig er et tiltak som i seg selv ikke løser problemer for en beboer, og at det egentlige mål for kommunen er å bistå leietaker til å klare seg selv i et ordinært boligmarked. Dette arbeidet blir vanskeliggjort da forholdsvis lav husleie for kommunale boliger (ca. 50 % av markedsleie) ofte representerer en utfordring/høy terskel for beboere som skal ut i det åpne markedet. I mange tilfeller vil dette motivere for å beholde en bolig med så lav leie, og fokus fra beboere rettes mot dette istedenfor å søke seg mot det ordinære markedet.

8.3.2 Nærmere om plikter i utleieforhold

Enhetsleder/eiendomssjef opplyser videre at vedlikehold av boliger er delt mellom kommunen som utleier (stort sett utvendig), og leietakere som leietaker. Selv om det er regulert i leieavtalen hva leietaker selv skal holde vedlike, vurderer kommunen likevel i enkelte tilfeller å utføre tiltak i boligene for å hindre forfall. Normalt gjelder dette boenheter utleid til beboere med svak bo-evne. (notat 4.10.2015).

Enhetsleder/eiendomssjef forklarer utleiers plikter og leietakers plikter nærmere:

Utleiers plikter:

Iht. vår husleieavtale skal utleier fra leietidens begynnelse stille boligen til leierens rådighet i ordentlig stand og rengjort, med hele ruter og med nøkler til alle utvendige dører. Kloakk-, vann- og varmeledninger og elektriske ledninger til lampepunkter og stikkontakter skal være i ordentlig stand ved overleveringen. Utover det så har utleier ansvaret for å ta utvendig vedlikehold som maling utvending, tak, utvending kledning, o.l.

Leierens plikter:

Leieren har ansvaret for det indre vedlikehold av leieobjektet, jfr. Husleielovens § 5-3. F. eks. nødvendig vedlikehold som maling, tapet og gulvbelegg som følge av bruk utover normal slit og elde. Samme gjelder vedlikehold av dører, vindusruter, låser, nøkler, vannkraner, servanter, vannklosettskåler med sete, lokk og sistene, varmtvannsbeholder, badekar, elektriske komfyrer, lampekupler, elektriske kontakter, brytere og sikringer, ledningsnett i boligen, herunder også ledninger for TV/radio, strøm, vann og varme, samt foreta oppstaking av avløpsrør til egen vannlås.

Leieren plikter å vedlikeholde boligens uteareal, så som plenklipping, vanning, snømåking, sandstrøing og andre nødvendige oppgaver som sikrer at boligen fremstår som velholdt. Dersom utleieren skal utføre dette, skal det avtales i det enkelte tilfelle. Dette punktet utgår ved omsorgsbolig, da Utleier besørger dette.

Leieren plikter å behandle boligen med tilbørlig aktsomhet, og må erstatte all skade (utover det som følger av vanlig bruk) som skyldes leieren selv, dennes husstand og eventuelle husdyr, eller andre som leieren ha gitt adgang til eiendommen.

8.4 Boligporteføljen

8.4.1 Fakta om boligmassen

Enhetsleder/eiendomssjef har nylig, i et internt notat, sammenlignet antall utleieboliger i Ullensaker med antallet i andre kommuner. I notatet framkommer at Ullensaker kommune har behov for

ytterligere 233 boliger for å komme opp på samme nivå som kommunene i KOSTRA-gruppe 13³². Kommunen har også sammenlignet seg med kommunene i Akershus. Ut fra denne sammenligningen er behovet er lavere og utgjør om lag 66 nye boliger.

Ullensaker kommune kjøpte 16 nye boliger i 2014 og solgte en del boliger i tråd med politiske vedtak i følge virksomhetsplanen (Komei 2015). Tre boliger ble solgt i 2014 hvorav to ble solgt til leietakere (SSB/KOSTRA).

Ullensaker kommune disponerer 407³³ kommunale boliger pr. 29.9.2015. Enheten opplyser at boligene fordeler seg slik på type bolig:

Tabell 3 Oversikt over type kommunal bolig

Resultatområde selvfinansierende boliger			
Type bolig	Antall	KOSTRA funksjon	Tekst KOSTRA funksjon
Vanlig kommunal bolig og sameier	195	265	Kommunalt disponerte boliger
Borettslag	33	265	Kommunalt disponerte boliger
<i>SUM utleieboliger</i>	<i>228</i>		
Omsorgsboliger	109	265	Kommunalt disponerte boliger
Bolig med bistand/PU	45	265	Kommunalt disponerte boliger
<i>SUM omsorgsboliger/bolig med bistand</i>	<i>154</i>		
Flyktningeboliger	15	265	Kommunalt disponerte boliger
Prestebolig	1	390	Den norske kirke
Private boliger til fremleie	1	265	Kommunalt disponerte boliger
Rives/selges/ubeboelig*	8	265	Kommunalt disponerte boliger
SUM TOTALT ANTALL	407		

Kilde: Komei, Ullensaker kommune. Revisjonen har satt opp tabellen og sammenstilt med funksjoner i KOSTRA. * En av boligene er nå solgt.

³² KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering. Ullensaker tilhører KOSTRA-gruppe 13. I denne gruppen finner vi de store kommunene (49 kommuner i rapporteringen for 2015) utenom de fire største byene (KOSTRA publisering 15.5.2015 – faglig veiledning til bruker).

³³ Antall boliger har økt med 11 boliger fra 396 i Boligsosialt strategidokument til 407 i dag. Økningen er 6 vanlig utleiebolig, 6 flyktningeboliger og en reduksjon fra 2 til 1 prestebolig.

Nærmere om KOSTRA

For å gjøre det enklere for leseren å se sammenhengen mellom resultatområde «Selvfinansierende boliger» og nøkkeltall om kommunalt disponerte boliger i KOSTRA, har vi valgt å ta med funksjoner i KOSTRA i tabellen ovenfor. Revisjonens gjennomgang viser at alle de kommunale utleieboligene innrapporteres til KOSTRA³⁴.

KOSTRA funksjon 265 *Kommunalt disponerte boliger* omfatter utgifter til drift og vedlikehold av kommunalt disponerte boliger der det inngås leiekontrakt og inkluderer blant annet:

- Omsorgsboliger og andre boliger til pleie- og omsorgsformål
- Boliger til flyktninger (også mindreårige)
- Personalboliger
- Gjennomgangsboliger
- Tilhørende tekniske anlegg og utendørsanlegg til boligene

KOSTRA funksjon 390 *Den norske kirke* omfatter inntekter og utgifter vedrørende presteboliger.

Kilde: Veiledning til regnskapsrapporteringen i KOSTRA – regnskapsåret 2015 og veiledning til den årlige tjeneste- og regnskapsrapporteringen. Fra veiledningen gjengis i korte trekk aktuelt innhold om funksjonene 265 og 390.

Tabellen ovenfor viser at kommunen eier flere typer bolig. Av totalt 407 boliger grupperes 228 boliger som «vanlig kommunal bolig og sameier» og «borettslag». Hovedtyngden av de øvrige boligene er 154 boliger gruppert som omsorgsboliger eller bolig med bistand for psykisk utviklingshemmede (PU). Kommunen disponerer i tillegg 15 flyktningeboliger, en prestebolig og framleier en privat bolig.

Tabellen viser også at kommunen har 8 boliger som er ubeboelige. Enhetsleder/eiendomssjef opplyser til revisjonen at det reelt er snakk om 7 boliger fordi en av boligene er solgt³⁵. Av de 7 boligene er 3 revet, mens 4 ikke brukes. Samtlige 7 boliger er tenkt utviklet³⁶ da de ligger i utviklingsområder i kommunen.

Boligene fordelt etter størrelse og husleie

Boligporteføljen kan også deles inn etter boligstørrelse. Tabellen under viser hvordan utleieboligene i Ullensaker kommune fordeler seg etter størrelse og husleie.

³⁴ Tjenesterapporteringen viser 388 innrapporterte boliger, i tillegg 8 ubeboelige. Sum 396 boliger per 31.12.2014. Anskaffet netto 11 nye boliger i 2015, totalt 407 (se note 32).

³⁵ Boligen i M Jul Halvorsens veg 8 er solgt. Oppgitt av enhetsleder.

³⁶ Boligene i Norevegen 7 A, Ånnerud Østre 1C og D skal utvikles, boligene i Ringveien 7, Trondheimsveien 203 A og B er revet. Boligen i Sørenstuvegen 5: mulig utvikling, bruk for SFO/skole vurderes. Oppgitt av enhetsleder.

Tabell 4 Kommunale boliger fordelt etter størrelse og fastsatt husleie

Utleieboligene i Ullensaker

Størrelse	Antall	%	Husleiesatser per måned
1. roms	26	6,4	4 737
2. roms	256	62,9	5 669
3. roms	70	17,2	5 900
4. roms	46	11,3	6 308
5. roms	2	0,5	6 798
Eneboliger	7	1,7	9 774
SUM	407	100	

Kilde: Oversikt over størrelse og husleiesatser (etter dagens snitt pris for boliger, rundet av til nærmeste krone) (Komei).

Det kommer fram av tabellen ovenfor at kommunen har flest toroms utleieboliger. Husleiesatser ble fastsatt av herredstyret 10.5.2010. Dagens gjennomsnittlige husleie tar utgangspunkt i vedtaket i 2010. Husleie for omsorgsboligene og boliger med bistand (BMB) følger egne satser.³⁷

8.4.2 Økonomi

I kapittel 3, under punkt 3.3 redegjøres for enhetens økonomiske rammer for formålsbyggene. I dette kapitlet redegjøres for utleieboligene. I Budsjett 2015/Økonomiplan 2015-2018 framkommer resultatområde *Selvfinansierende boliger* slik:

Tabell 5 Budsjett: Selvfinansierende boliger

Budsjettoversikt

Enhet	Regnskap 2013		Justert budsjett 2014		Budsjett 2015	
Tall i 1000 kr	Utgift	Inntekt	Utgift	Inntekt	Utgift	Inntekt
Selvfinansierende boliger	28 224	-26 883	28 015	-28 024	30 158	-30 158

Kilde: Budsjett 2015/Økonomiplan 2015-2018, 92.

Regnskap 2013 ble samlet sett avlagt med en merutgift på 1,3 millioner kroner. Justert budsjett 2014 viser en budsjettert inntekt på ni tusen kroner. Regnskapet for 2014 ble imidlertid avlagt med en netto utgift på en million kroner. Resultatet skyldes overskudd når det gjelder drift og vedlikehold

³⁷ Høsten 2015 koster en omsorgsbolig kr 5 632 per måned og en bolig med bistand kr 4 887 per måned.

på 0,7 millioner kroner³⁸ og underskudd på rente- og avdragsutgifter til kjøp av boliger på 0,4 millioner kroner³⁹.

I tabellen under vises budsjettet for resultatområde Selvfinansierende boliger i 2015.

Tabell 6 Selvfinansierende boliger

Budsjett 2015		
Selvfinansierende boliger (ansvar 60050 og 60051)	Justert budsjett 2015	
Lønnsutgifter og sosiale utgifter, fratrukket refusjoner fra NAV	3 572 000	
Kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunal tjenesteproduksjon	11 585 000	
<i>Herav vedlikeholdsutgifter (230 og 250)</i>		4 186 500
Kjøp av tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon	1 530 000	
Overføringer (momskompensasjon)	900 000	
Overføringer (avsetning til tap konto 1470)	200 000	
SUM DRIFTSUTGIFTER	17 787 000	
Andre salgs- og leieinntekter (husleieinntekter)	-25 654 000	
Overføringer med krav til motytelse (momskompensasjon)	-900 000	
Overføringer med krav til motytelse (refusjoner fra andre, strøm refundert av leietaker i omsorgsboligene)	-240 000	
NETTO DRIFTSUTGIFTER	-9 007 000	
Renteutgifter	5 748 000	
Avdragsutgifter	4 859 000	
Andre statlige overføringer (rente- og avdragskompensasjon?)	-1 600 000	
SUM FINANSUTGIFTER	9 007 000	
NETTO DRIFTSRESULTAT	0	
<i>Bruk av disposisjonsfond</i>	-1 037 000	

Kilde: Komei (regnskap/budsjett for 2015). Oversikt satt opp av revisjonen.

Revisjonens forklaring til de største budsjettpostene:

- Lønnsutgiftene dekker andel lønn til ledelse, andel av lønn til saksbehandlere og fagarbeidere.
- De største postene under kjøp av varer og tjenester som inngår i tjenesteproduksjonen er i tillegg til vedlikehold og byggetjenester, fellesutgifter i borettslag og kommunale avgifter.

³⁸ Overskudd vil si at utgiftene ble lavere enn budsjettet (mindreforbruk)

³⁹ Underskudd vil si at rente- og avdragsutgiftene ble høyere enn budsjettet (merforbruk).

- Kjøp av tjenester som erstatter kommunens tjenesteproduksjon er neste budsjettpost. Her bokføres blant annet utgifter til eiendomsdrift av omsorgsboliger på Gystadmyr.
- Husleieinntekt fra utleieboligene. Et unntak som redegjøres for under punkt 8.4 nedenfor.
- Rente- og avdragsutgifter henger sammen med lån til kjøp av boliger.
- Bruk av disposisjonsfond dekker inn underskuddet i 2014.

Revisjonens beregninger viser at

- Husleieinntektene dekker utgifter til renter og avdrag på lån som er tatt opp til kjøp av boligene med 10,6 millioner kroner, eller 41 % av budsjettert husleieinntekt.
- Det budsjetteres med 4,2 millioner kroner til vedlikehold av boligene (konto 12300 og 12500), eller 16,3 prosent av budsjettert husleieinntekt på 25,6 millioner kroner.
- Budsjettet til vedlikehold på 4,2 millioner kroner tilsvarer om lag 10 500 kroner per boenhet.

Oppsummert viser tabellen ovenfor at «[s]elvfinansierende boliger» budsjetteres i null (netto driftsresultat = 0). Bruken av disposisjonsfond henger sammen med kommunestyrets vedtak da regnskapet for 2014 ble behandlet:

Regnskapsmessig mindreforbruk på netto 9,662 mill.kr avsettes til disposisjonsfond. Herav brukes 1,037 mill.kr av disposisjonsfond – bolig til dekning av merforbruk på selvfinansierende boliger i 2014, og 10,699 mill. kr avsettes til fritt disposisjonsfond.

Kommunestyrets vedtak 15.6.2015 i sak 15/40 punkt 2

Overforbruket (merforbruket) som oppsto i 2014 betales med andre ord tilbake til kommunen fra «[d]isposisjonsfond boligregnskapet».⁴⁰

8.4.3 Nærmere om husleieinntektene

Andre salgs- og leieinntekter er i all hovedsak husleieinntekter fra utleie av boligene. Inntekter knyttet til utleie av boligene gjelder alle kommunalt disponerte boliger, inkludert omsorgsboliger og andre boliger til pleie- og omsorgsformål samt boliger til flyktninger (funksjon 265 i KOSTRA).

I kommuneregnskapet inntektsføres husleieinntekter for utleie av omsorgsboliger tilsvarende ca. 1 million kroner årlig på ansvaret til enhet Bolig med bistand (BMB). Enhetsleder/eiendomssjef opplyser til revisjonen at alle drifts- og vedlikeholdskostnader for de samme boligene føres på området for de selvfinansierende boligene. Dette innebærer at de andre utleieboligene betaler for drift og vedlikehold av disse omsorgsboligene, noe han mener er i strid med politisk vedtatt prinsipp om selvfinansiering av kommunale boliger og at konsekvensen av dette er at de kommunale boligene over flere år har hatt omtrent en million kroner mindre til drift og vedlikehold av utleieboligene. Enhetsleder/eiendomssjef opplyser at han ikke kjenner årsaken til dette, men han

⁴⁰ Balansekonto 25699003 står til rest med 3,989 millioner kroner etter denne disponeringen.

har ved flere anledninger varslet og forsøkt å få dette rettet. Sist ble dette tatt opp med ledelsen i forbindelse med budsjettår 2015.

Revisjonen har kontrollert kommuneregnskapet for april og mai 2015. Regnskapet viser at husleieinntektene på konto 16300 og funksjon 2650 er fordelt mellom ansvar 60050 Selvfinansierende boliger og ansvar 06130 Bolig med bistand⁴¹. Husleieinntektene som inntektsføres på ansvar 06130, gjelder Gjestadtunet 2S. Dette bekrefter opplysningene ovenfor.

8.5 Vedlikehold

Nedenfor redegjøres nærmere for vedlikehold av utleieboligene, både generelt og mer konkret med utgangspunkt i regnskapsdata.

I kapittel 4 under punkt 4.2 redegjøres for at det tidligere kunne oppstå situasjoner der enheten ikke klarte å benytte alle midlene som var satt av til vedlikehold på grunn av manglende planlegging av tiltak. Vi har fått opplyst at de endringene som er gjort for formålsbyggene enten er innført eller i ferd med å innføres også for utleieboligene. Både formålsbygg og utleieboliger gjøres til gjenstand for tilstandskartlegging. Vedlikeholdstiltak planlegges i langt større grad enn tidligere i forkant også for utleieboligene. Det samme grepet er med andre ord tatt også for utleieboligene slik at blir mulig å gjennomføre vedlikehold i budsjettåret.

8.5.1 Generelt om vedlikehold av utleieboligene i 2015

Enhetsleder opplyser at vedlikeholdsmidler til boligene kun kommer fra driftsmidler. Det gis ingen bevilgninger som forutsetter finansiering gjennom lån.

Drift og vedlikehold er organisert i Bygg-teknisk avdeling. Blant de ansatte i teamene er det 3 vaktmestere og en fagkonsulent som jobber dedikert med drift og vedlikehold av utleieboligene (intervju med avdelingsleder og enhetsleder). Fagkonsulenten har i denne forbindelse ansvar for koordinering og bistand på kryss av porteføljene for å sikre en helhetlig oversikt, i tillegg til at vedkommende også har sin portefølje med boliger.

Enhetsleder opplyser at drift og vedlikehold av kommunale boliger ble omorganisert i 2014. Den nye organiseringen skal sikre at alle boligene, etter avtale med beboer, befares minst en gang per år. Mindre tiltak skal gjennomføres umiddelbart av eget personell for å forhindre større skader. Ved større tiltak skal det lages en plan for gjennomføring. I tillegg vektlegges at driftspersonell skal gi råd til beboere om hvordan de skal bidra slik at boligen blir ivaretatt på en forsvarlig måte.

⁴¹ Enhet Bolig med bistand har ansvaret for bistand til fysisk og psykisk funksjonshemmede som bor i samlokaliserte boliger i kommunen. Det er 8 boliger tilknyttet enheten som i tillegg har ansvar for kommunens avlastningstilbud i institusjon samt dagtilbud for voksne. En av boligene er Gjestadtunet 2 Sør. (Opplysningene er hentet 19.11.2015 på kommunens hjemmeside).

Komei har tatt i bruk IK Bygg for boligene og anskaffet fagsystem. Høsten 2014 ble det besluttet å ta i bruk IK Bygg også for de kommunale boligene. Alle boligene er etter det lagt inn i systemet som ble tatt i bruk for boligene i begynnelsen av 2015. IK Bygg, fagsystem og Excel-regneark opplyses å gi bedre grunnlag for planlegging og oppfølging av utleieboligene enn tidligere.

Avdelingsleder opplyser at Bygg-teknisk avdeling har gjennomført brannsyn i alle de kommunale utleieboligene i 2015. Samtidig med brannsynet ble det foretatt en tilstandskartlegging som blant annet gir grunnlag for beregninger av vedlikeholdsetterslepet for utleieboligene. Eiendomsavdelingen har kartlagt hva som må gjøres og estimert hva dette vil koste. Kartleggingen viser i tillegg at åtte utleieboliger ikke er beboelige. Nærmere om dette i punkt 9.3.3 siste avsnitt.

Det er gjort en enorm kartleggingsjobb på boligene, og nå er det lite som gjenstår her. For eksempel skal kommunen som utleier utføre branntilsyn og det ble laget en framdriftsplan med dato og klokkeslett for frammøte for alle boligene og samtidig tok man en tilstandsvurdering – og det ble også tatt en del bilder. Informasjonen ble så lagt inn i IK Bygg.

avdelingsleder

Revisjonen har fått tilsendt en utskrift av IK Bygg for de kommunale boligene per september 2015. Utskriften viser at boligene er registrert inn. Informasjonen fra kartleggingen av boligene var på dette tidspunkt delvis registrert i IK Bygg.

8.5.2 Regnskapsinformasjon om gjennomført vedlikehold

Vedlikeholdskostnader er kostnader som er nødvendige for å opprettholde byggverket på et fastsatt kvalitetsnivå og derved gjøre det mulig å bruke det til det tiltenkte formålet i byggets tiltenkte levetid, herunder også utskifting av bygningsdeler og tekniske installasjoner med kortere levetid enn resten av byggverket. Dette følger av NS 3454 (Mørk, et al. 2008).

Inndelingen i KOSTRA-kontoplanen tar utgangspunkt i NS 3454. Nøkkeltall som viser vedlikeholdsaktiviteter er summen av vedlikehold og byggetjenester (konto 12300) og vedlikeholdsmateriell (konto 12500) for kommunale formålsbygg⁴². Tabellen nedenfor viser kommunens utgifter til vedlikehold for de kommunale utleieboligene i Ullensaker (konto 12300 og 12500). I tillegg har vi tatt med andre utgifter som kan framstå i en mellomstilling mellom driftsposter og vedlikehold innenfor driftsregnskapet.

⁴² Det lages ikke tilsvarende nøkkeltall for kommunale utleieboliger i KOSTRA som for formålsbygg.

Tabell 7 Vedlikeholdsutgifter 2012-2015

Selvfinansierende boliger (alle tall i hele tusen)

Type utgift (regnskap)	2012	2013	2014	2015
Vedlikehold og byggetjenester (konto 12300)	6 560	5 893	5 402	2 412
Materialer til vedlikehold (konto 12500)				
Serviceavtaler og reparasjoner og vaktmestertjenester (konto 12400)	72	231	102	175
Renholds- og vaskertjenester (konto 12600)	280	173	165	42
Konsulenttjenester (konto 12700)	289	214	7	28
SUM	7 201	6511	5 675	2 656
Regnskap (sum) i prosent av justert budsjett	105,8	110,2	108,3	57,1

Kilde: Regnskap kommunale boliger, utskrifter fra Komei. Beregnet av revisjonen. 2015: Regnskap per 30.8.2015, justert budsjett er ikke periodisert. Justert budsjett er her budsjett på konti 12300-12700. Alle beløp i hele tusen.

Revisjonens gjennomgang viser at det er utført vedlikehold både på ordinære utleieboliger, omsorgsboliger og prestebolig i perioden fra 2012-2015. Gjennomgangen viser også at budsjettet på konti for vedlikehold, som vist i tabellen ovenfor, ble brukt i sin helhet for årene 2012-2014. Tabellen viser for eksempel at regnskap i prosent av justert budsjett for 2014 utgjorde 108 % av budsjett på de kontoene som er med i tabellen.

Revisjonens gjennomgang for 2015 viser for eksempel at det er bokført vedlikeholdsutgifter på 37 utleieboliger og 6 omsorgsboliger/bemannede boliger. Beløpsmessig varierer vedlikeholdsutgiftene fra under tusen kroner opp til i overkant av 300 000 kroner i 2015 per bolig. Revisjonen bemerker at det kan være gjennomført vedlikehold av flere omsorgsleiligheter fordi hver bolig gjerne består av flere utleieenheter.

Enhetsleder har gitt følgende eksempler på oppussinger og vedlikehold gjennomført på noen av kommunens utleieboliger i løpet av 2014/2015:

Utvendig oppussing:

- Holtegutua 2 - 6 (12 leiligheter). Omlegging av tak med utskifting av renner og beslag.
- Tyristubben 2 - 6 (8 leiligheter). Omlegging av tak med utskifting av renner og beslag, maling utvendig samt utskifting av terrassedører og ytterdører.
- Bakkesvingen 4 (5 leiligheter). Utskifting av terrassedører og ytterdører.

Innvendig oppussing:

- Tyristubben 2A: Nytt kjøkken, nytt bad, nye gulvbelegg og maling av alle overflater.
- Orresvingen 19A: Full oppussing.
- Nordbysvingen 12: Samme som over + ny innmat i sikringsskap og mye nytt el.

8.6 Revisjonens kommentarer

Revisjonens undersøkelse peker på at det har bygd seg opp et vedlikeholdsetterslep over flere år. Dette er dokumentert i kommunale dokumenter, blant annet i en sak til kommunestyret fra 2010 (HST sak 23/10) der det også kommer fram at selvfinansierende boliger i flere år hadde drevet sin virksomhet uten å bruke opp bevilgningene. Vedtaket om avkastningskrav følges ikke opp i praksis. Konsekvensen ville i følge enhetsleder/eiendomssjef være at boligene ikke kan vedlikeholdes.

Undersøkelsen viser at det per 31. august 2015 er bokført vedlikehold på 37 utleieboliger og 6 omsorgsboliger/boliger med bistand. Beløpsmessig varierer vedlikeholdsutgiftene fra under tusen kroner opp til i overkant av 300 000 kroner i 2015 per bolig. Vedlikeholdsbudsjettet brukes i dag opp og er på om lag 10 500 kroner per boenhet, mens det i 2010 ble brukt om lag 2 500 – 3 000 kroner per boenhet til vedlikehold. Antall boliger er omtrent det samme i 2015 som det var i 2010, rundt 400. Administrasjonen er også her i ferd med å snu en negativ utvikling der planlegging var på etterskudd og vedlikeholdsmidler sto ubrukt.

Revisjonens undersøkelse viser også at det er tatt grep for å kartlegge og planlegge vedlikehold av utleieboligene. IK Bygg ble tatt i bruk for utleieboligene i begynnelsen av 2015, på lik linje med formålsbyggene i kommunen. Forvaltningssystemet «House of Control» ble anskaffet i 2015 og skal ivareta kontraktsforvaltningen. Planlegging av vedlikehold legges nå fortløpende inn i Excel. Dette omfatter både kostnadsberegning og prioritering av når et vedlikeholdstiltak kan gjennomføres. Revisjonen mener dette er et godt utgangspunkt for kartlegging og vedlikehold av utleieboligene.

Andre forhold

Revisjonens undersøkelse viser at omtrent en million kroner av husleieinntektene for enkelte omsorgsboliger inntektsføres på enhet Bolig med bistand. Revisjonen mener kommunen bør se nærmere på dette. Det er vanskelig å se logikken i at resultatområde selvfinansierende boliger ikke skal omfatte alle inntekter og utgifter for utleieboligene.

Revisjonen vil også knytte en kommentar til at selvfinansierende boliger er utleieboliger som leies ut til vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunens strategidokument peker på virkemidler som kan bedre den enkeltes mulighet til å ta ansvar for egen bolig. Revisjonen peker på at kommunen bør se på mulige tiltak som kan være et incitament for leietaker til å skaffe egen bolig og tiltak som kan hjelpe leietakere som har behov for hjelp og veiledning i det å bo.

9 REVISJONSKRITERIER

I dette kapitlet utledes revisjonskriteriene som benyttes som grunnlag for revisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene er sammenfattet til slutt i dette kapitlet, og er også tatt inn foran i rapportens besvarelse av problemstillingene 1-3, i kapitlene 4-6.

9.1 Innledning

Eiendomsforvaltning er i mindre grad lovregulert enn mange andre saksområder innenfor den kommunale forvaltningen. Utgangspunkt for dette kapitlet er NOU⁴³ 2004:22 som er en sentral utredning og veiledning for kommunenes arbeid på dette området.

Regjeringen oppnevnte i 2003 et utvalg som skulle gjennomgå og evaluere eiendomsforvaltningen i kommuner og fylkeskommuner. Eiendomsforvaltningsutvalget avga sin rapport NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle» i 2004. Utgangspunktet for eiendomsforvaltningsutvalgets mandat er blant annet at kommunene disponerer en stor bygningsmasse med lang teknisk levetid (minst 70 år), at forvaltningen av kommunale bygninger og anlegg derfor må ha et langsiktig perspektiv og at dette må ivaretas parallelt med den løpende tjenesteytingen til kommunens innbyggere (NOU 2004:22). Videre pekes på at den tekniske tilstanden på bygningsmassen er en av suksessfaktorene for kvaliteten på tjenestetilbudet (ibid).

«God eiendomsforvaltning» definerer utvalget på denne måten:

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

(NOU 2004:22, 34)

Det er opp til den enkelte kommune å avgjøre hvordan eiendomsmassen skal forvaltes, men det finnes flere lover som regulerer krav til bygg og til den virksomheten som drives der. Slike krav har betydning for utforming av nye bygg og for hva som må holdes vedlike i eksisterende bygg. Det er i prinsippet ingen forskjell mellom en kommune og en privat eiendomsbesitter når det gjelder dette.

Hva som er god eller mindre god eiendomsforvaltning er i utgangspunktet et faglig spørsmål. Selv om det ikke er direkte fastsatt i lov eller forskrift, finnes det flere dokumenter som gir faglig anerkjente føringer for hva som er god eiendomsforvaltning, og nødvendigheten av slike føringer. Like viktig som de faglige kravene, er imidlertid de overordnede politiske målene som ligger til grunn for eierskapet, og som forvaltningen derfor må måles etter. De overordnede målene trengs også for å kunne balansere og konkretisere en del faglige kriterier, som for eksempel krav til kvalitet og arealbruk sett opp mot brukerbehov og kostnader.

⁴³ NOU: Norges Offentlige Utredninger

Eiendomsforvaltning omfatter i prinsippet alle faser i en livssyklus:

- Erverv gjennom kjøp, ekspropriasjon, prosjektering og bygging
- Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU)
- Avhending ved salg, bortfeste, gave eller overførsel
- Rivning, gjenbruk og deponering.

De tre problemstillingene som det skal utledes kriterier til i denne forvaltningsrevisjonen, er avgrenset til å omfatte deler av fasen FDVU da det er vedlikehold av kommunens eide formålsbygg som skal undersøkes. I det følgende utledes kriterier til de tre problemstillingene.

9.2 Tilfredsstillende mål og planer for vedlikehold av formålsbyggene

Under dette punktet utledes kriterier for å svare på om administrasjonen har tilfredsstillende mål og planer for vedlikehold av kommunens formålsbygg. Problemstillingen besvares i kapittel 5.

9.2.1 Krav om planlegging og dokumentasjon

Kommuneloven § 23 andre ledd gjelder generelt for hele kommunens virksomhet:

Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Rådmannens ansvar for «betryggende kontroll», eller intern kontroll, er omtalt i en rapport utgitt av KS⁴⁴ om rådmannens internkontroll. I rapporten heter det blant annet at intern kontroll må integreres og tilpasses kommunens styringsmodell (Skarheim og Storbekk 2013, 18). Rapporten peker på tre vilkår⁴⁵ som bør være til stede for å sikre betryggende kontroll, herunder at det bør være formalisering når det gjelder:

- Organisering, ansvar og roller
- Dokumentasjon, rutiner og prosedyrer
- Rapportering og aggregering

Skarheim og Storbekk 2013, 30-31

Ullensaker kommune har balansert målstyring som styringsmodell eller styringssystem (Ullensaker kommune 2014, 11). Dette beskrives nærmere i budsjett 2015 /økonomiplan 2015-2018 og innebærer blant annet at man lager styringskort for ulike fokusområder. Styringskort for kommunale eiendommer er utarbeidet for fokusområde «brukere». Målsettingen er «Gode og forutsigbare tjenester». Til målsettingen er det satt opp 3 resultatmål:

⁴⁴ KS: Kommunesektorens organisasjon

⁴⁵ De tre vilkårene er: risikovurdering, formalisering og kontrollaktiviteter. I denne sammenheng går vi kun inn på deler av vilkåret om formalisering.

Tjenestenes omfang /dekningsgrad lik eller bedre enn landsgjennomsnitt.

Tjenestenes kvalitet tilfredsstiller kommunale og nasjonale krav.

Brukertilfredshet lik eller bedre enn landsgjennomsnittet /referansemåling.

Det er flere delmål til hvert resultatmål og det er et delmål at «[e]iendom og anlegg er iht. gjeldende lover og forskrifter og / eller har planer for gjennomføring av lovpålagte tiltak» (ibid, 92). Delmålet hører inn under resultatmålet om tjenestenes kvalitet ovenfor (ibid).

9.2.2 Et rasjonelt system for planlegging og styring

Eiendomsforvaltningsutvalget konkluderte med flere kriterier⁴⁶ for god eiendomsforvaltning og uttalte blant annet at det bør foreligge et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen (et av to overordnede kriterier som utvalget kom fram til) (NOU 2004:22, 107). Dette innebærer at eiendomsforvaltningen planlegger aktiviteter og ressursbruk ut fra vedtatte mål (ibid).

Eiendomsforvaltningens langsiktige karakter innbyr til planlegging og systematisk arbeid (KoBE og FOBE 2007).⁴⁷ I en rapport om *Bedre eierskap i kommunene*, gjennomført av KoBE og FOBE for Norsk kommunalteknisk forening (NKF) i 2007 vises til en gjennomført undersøkelse i 6 kommuner. Resultatene fra intervjuene med eiendomssjefene i disse kommunene viser at 5 av de 6 opplyser at det foregår «systematisk planlegging og rapportering i forhold til plan» (ibid, 10). Dette indikerer at systematisk planlegging og rapportering i henhold til plan er «beste praksis» blant kommuner i Norge. Systematisk planlegging innebærer at det arbeides langsiktig og i mindre grad ad hoc. Et av delkriteriene som eiendomsforvaltningsutvalget kom fram til, var at godt, verdibevarende vedlikehold gir uttrykk for et optimalt vedlikehold der typen vedlikehold og omfanget av vedlikeholdet vurderes langsiktig og i forhold til de politiske målene for eiendomsforvaltningen i kommunen (NOU 2004:22, delkriterium 3.3). Kriteriene er i sin helhet gjengitt i vedlegg 4 til rapporten.

Nærmere om innhold i et plansystem for vedlikehold

Innholdet i et rasjonelt system bør ta utgangspunkt i en overordnet strategi for vedlikehold og utvikling. Dette innebærer å følge opp vedtatte strategier; skal bygningene for eksempel opprettholdes med sine opprinnelige kvaliteter, eller bør de oppgraderes kontinuerlig slik at de framstår som moderne og tidsmessige? Eksempler på andre strategier som Eiendomsforvaltningsutvalget peker på, er miljøstrategi, strategi for tilgjengelighet og universell utforming samt sikkerhet (NOU 2004:22, 32).

⁴⁶ To hovedkriterier (kriterium 1 og 2), kriterium 3 med sju generelle delkriterier og kriterium 4 om ivaretagelse av lovpålagte krav overfor eier og bruker

⁴⁷ KOBE: Kompetanse for bedre eiendomsforvaltning. FOBE: Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer

At det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen pekes på som en forutsetning for velfungerende eiendomsforvaltning i eiendomsforvaltningsutvalgets utredning (NOU 2004:22, 107). Her omtales at systemet derfor bør ha med, eller ta hensyn til, følgende elementer:

- Eiendomsforvaltningen planlegger sin aktivitet og ressursbruk ut fra vedtatte mål og rapporterer tilstand, prosesser og resultater ut fra disse målene.
- Omfanget av planleggings- og styringssystemet må tilpasses de praktiske behov.
- Omfanget av vedlikeholdet vurderes i et langsiktig økonomisk perspektiv og i forhold til de politiske målene for eiendomsforvaltningen.
- Tilstandsinformasjon er hovedkomponent i systemet, dvs. det må foreligge nødvendig tilstandsinformasjon for eiendomsmassen.

Kartleggingen som skal føre fram til tilfredsstillende tilstandsinformasjon kommer vi nærmere tilbake til under utledning av revisjonskriterier til den andre problemstillingen.

FDV-dokumentasjon

Til hjelp for den som skal eie et byggverk er det krav i plan- og bygningsloven om FDV⁴⁸ dokumentasjon. Kravet er ikke nytt. I forskrift om krav til byggverk gjeldende fra 22.1.1997 står det i § 8-6: «[d]et skal finnes skriftlig instruks om hvordan igangsetting, drift og vedlikehold av byggverk og tekniske anlegg skal utføres slik at gjeldende forskriftskrav tilfredsstilles».

Plan- og bygningsloven § 21-10 om sluttkontroll og ferdigattest sier at «[v]ed ferdigattest skal det fra tiltakshavers eller de ansvarlige foretaks side foreligge tilstrekkelig dokumentasjon over byggverkets, herunder byggeproduktene, egenskaper som grunnlag for forvaltning, drift og vedlikehold av bygget».

Bestemmelsen er utdypet i byggteknisk forskrift (TEK-10) i § 4-1 og § 4-2. Lovkravet innebærer at den som skal stå ansvarlig for bygget i driftsfasen skal motta nødvendig dokumentasjon som grunnlag for hvordan igangsetting, forvaltning, drift og vedlikehold av byggverk, tekniske installasjoner og anlegg skal utføres på en tilfredsstillende måte. Dokumentasjonen skal oppbevares av eier av byggverket (TEK 10 kapittel 4). Årsaken til at det er krav til dokumentasjon for driftsfasen, er at de som skal forvalte, drifte og vedlikeholde byggverket må ha kunnskap om byggverkets egenskaper for at byggverket skal fungere.

Revisjonen legger derfor til grunn at FDV-dokumentasjonen bør benyttes i når det arbeides med vedlikeholdsplanlegging på det enkelte bygg.

⁴⁸ FDV: Forvaltning, Drift og Vedlikehold

9.2.3 Eiendom og anlegg skal være i henhold til gjeldende lover og forskrifter

Et av delmålene i kommunens styringssystem er som nevnt under punkt 4.2.1 ovenfor at eiendom og anlegg skal være i henhold til gjeldende lover og forskrifter og / eller har planer for gjennomføring av lovpålagte tiltak.

9.2.4 Skjæringspunktet mellom drift og vedlikehold

Eiendomsavdelingen mottar driftsmeldinger om ulike typer utbedringer. Driftsmeldingene kommer løpende gjennom året i motsetning til selve tilstandskartleggingen. Plansystemet bør innrettes slik at driftsmeldinger som gjelder vedlikehold, fanges opp og overføres til vedlikeholdsplanleggingen.

Renhold hører til driften av et bygg. Imidlertid vil renholder kjenne bygningen og bør tas spesielt med i vedlikeholdsplanleggingen ved å melde vedlikeholdsbehov. På samme måte bør systemet sikre at vedlikehold planlegges og koordineres på en effektiv måte i samarbeid renhold. (kilde: Komøk 2015).

9.2.5 Plansystemet bør ha tilstrekkelig tilstandsinformasjon

«Behov for tilstandsinformasjon vil variere, men generelt bør systemet ha data på følgende områder» (NOU 2004:22, 38):

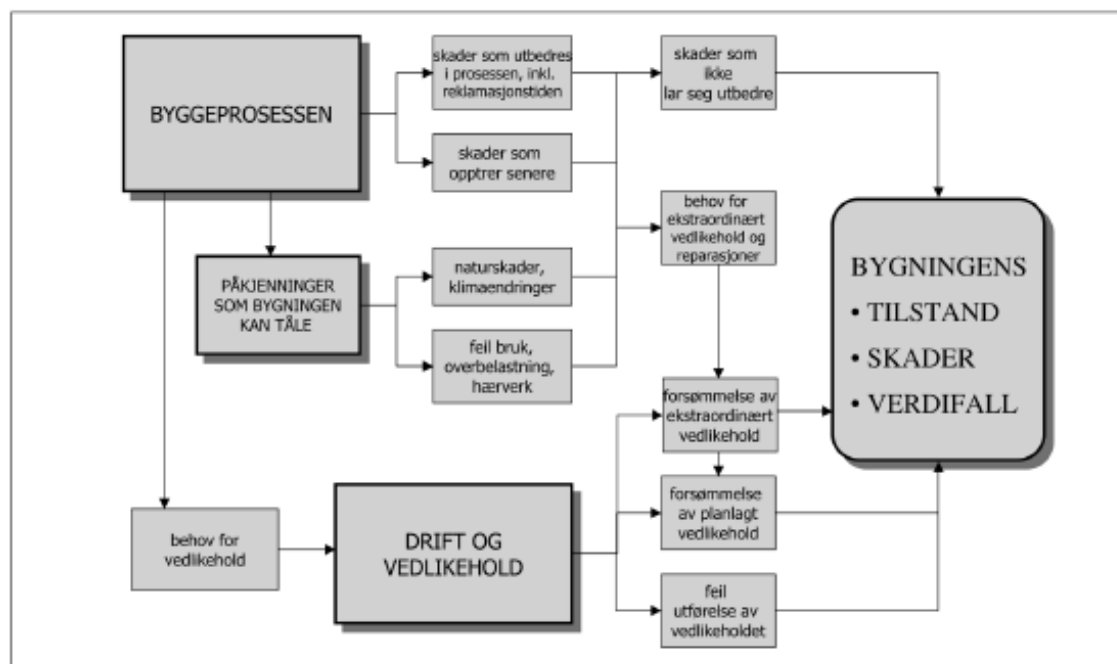
- Eiendoms- og bygningsregister med arealer
- Kostnader og inntekter relatert til hvert bygg i henhold til NS 3454 Livssykluskost
- Eiendommens verdi
- Oversikt over ulike brukere (leietakeroversikt)
- Brukerens langsiktige planer for virksomheten og konsekvens for lokaler (input til eiendommens strategi for FDVU)
- Eiendommens tilstand: teknisk, innemiljø, fysisk tilgjengelighet
- Forbruksdata, blant annet energi og andre "miljøparametere" pr bygg
- Antall brukere og lignende indikatorer for bruksintensitet og arealeffektivitet
- Lovpålagt dokumentasjon (branndokumentasjon, HMS, bygningsmyndighetene m.m)
- Juridisk dokumentasjon vedrørende eiendommene
- FDVU- dokumentasjon for øvrig

9.3 Tilfredsstillende kartlegging av formålsbyggene

Under dette punktet utledes kriterier for å svare på om tilstanden på formålsbyggene er tilfredsstillende kartlagt. Problemstillingen besvares i kapittel 5.

9.3.1 Kartlegging av tilstand bør også omfatte nye bygg

Eiendomsforvaltningsutvalget peker på at bygningsmessig forfall, skader og utbedringsbehov både skyldes mangelfullt vedlikehold og oppstår som en følge av feil som er gjort i byggeprosessen. Videre pekes på at byggeprosessen bestemmer hva en bygning tåler av bruk og ytre påvirkninger, og hva bygningen krever av innsats med hensyn til drift og vedlikehold (NOU 2004:22, 25). Eiendomsforvaltningsutvalget illustrerte dette slik:

Figur 7 Hovedfaktorer som påvirker bygningenes tilstand

Kilde: NOU 2004: 22, kapittel 3.1, figur 3.1 på side 25.

Figuren ovenfor illustrerer med andre ord at bygningens tilstand, omfang av skader og verdiforringelse grovt sett er avhengig av tre hovedfaktorer; byggeprosessen, påkjenninger fra bruk og andre ytre påvirkninger samt drift og vedlikehold.

Etter norsk standard NS 3454 *Livssyklus-kostnader for byggverk – Prinsipper og struktur* er vedlikehold å forstå som periodisk vedlikehold og utskiftninger. Tilnærmingen i denne standarden er at vedlikehold per definisjon er planmessig. Dette innebærer for eksempel at tiltak for å stoppe en skadeutvikling (for eksempel en taklekkasje) er en reparasjon, men at dette vanligvis regnes med til vedlikeholdet. Regelmessig ettersyn og renhold defineres som en driftskostnad⁴⁹ og er altså ikke vedlikehold etter standardens definisjon (NOU 2004:22, 28).

Eiendomsforvaltningsutvalget peker på at det ser ut til å være relativt utbredt å la en bygning forfalle gradvis og deretter foreta en større opprustning eller ombygging for tilpasning til endret bruk. Slike og andre hensyn eller prioriteringer kan resultere i mindre vedlikehold (NOU 2004:22, 28-29, 126). Større opprustning eller ombygging kalles ofte rehabilitering⁵⁰ av bygg.

⁴⁹ Driftskostnad her uttrykt som motsats til vedlikehold. Både drift og vedlikehold hører hjemme i kommunens driftsbudsjett og -regnskap.

⁵⁰ Rehabilitering av bygg tas gjerne over investeringsbudsjett og -regnskap i motsetning til vedlikehold.

Ullensaker kommune er en av kommunene i landet som vokser raskest. Kommuner i denne kategorien har ofte bygd om og rehabilitert gamle bygg, for eksempel skoler. For nye og rehabiliterte bygg vil behovet for vedlikehold være lavt de første årene. Imidlertid viser figur 6 ovenfor at det kan være behov for å overvåke nye bygg for feil som følger av selve byggeprosessen. Dette innebærer at alle bygg bør være gjenstand for tilstandskartlegging.

9.3.2 Standard for tilstandskartlegging

Det foreligger en norsk standard NS 3424:2012 for tilstandsanalyse av byggverk (Standard Norge 2012). Standarden er ment som et verktøy for å få oversikt over tilstand i forhold til et gitt referansenivå og eventuelle tiltak som kan redusere eller lukke avvik. Standarden beskriver systematikken i en tilstandsanalyse og kan brukes som et hjelpemiddel ved gjennomføring av tilstandsanalyser (ibid, 2).

Systematikken i tilstandsanalysen omfatter ulike krav til de ulike stadier og oppgaver i tilstandsanalysen, herunder valg av referansenivå, gjennomføringsplan, innhenting og vurdering av grunnlagsinformasjon m.m. (ibid, 5).

Ovennevnte standard er lagt til grunn i et verktøy som er utviklet for å gi bedre eierskap, forvaltning og bruk av bygg – IK Bygg. Verktøyet er utviklet av Norsk kommunalteknisk Forening (NKF) med støtte fra Direktoratet for byggkvalitet (Dibk) gjennom KOB-programmet⁵¹ og foreligger for bruk på kommunale formålsbygg. Verktøyet er web-basert og brukes blant annet for å kartlegge tilstand på kommunens formålsbygg (Direktoratet for byggkvalitet 2012).

Om registrering av tilstand framkommer blant annet at «[t]ilstandsregistrering består av undersøkelse og nedtegnelse av tilstand. I enkelte tilfeller registreres tilstand direkte, i andre tilfeller registreres symptomer.» (Standard Norge 2012).

9.4 Tilstandskartleggingen bør følges opp i saker om vedlikehold

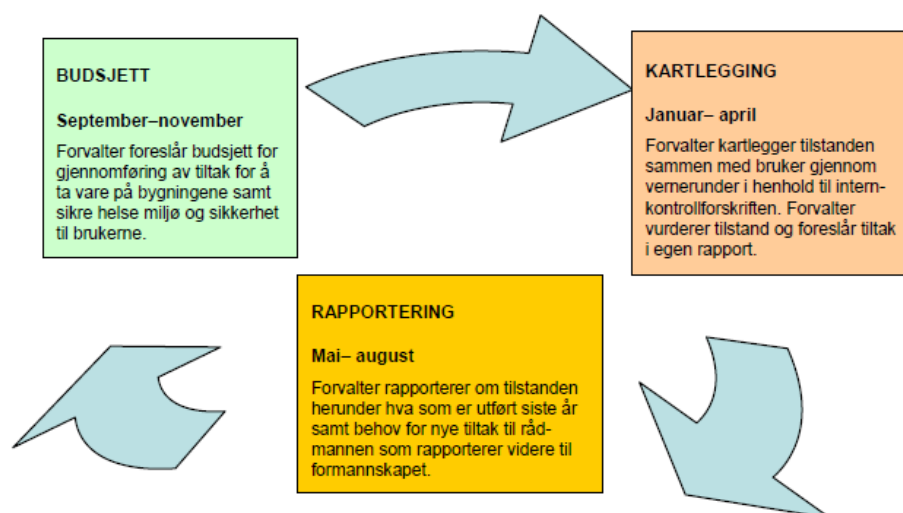
Under dette punktet utledes kriterier for å svare på om administrasjonen legger tilstandskartleggingen av byggene til grunn i saker om vedlikehold når de legges fram for politikerne. Problemstillingen besvares i kapittel 6.

Eiendomsforvaltningsutvalget peker på at bruk av systemer og verktøy som bidrar til at det langsiktige vedlikeholdsbehovet kartlegges, bidrar til å oppnå en god eiendomsforvaltning. Utvalget peker samtidig på en sammenheng mellom dokumentasjon av tilstand og konsekvenser av manglende vedlikehold. Utvalgets undersøkelse viser dessuten at systematisk vedlikeholdsplanlegging bidrar til at påviste vedlikeholdsbehov følges opp med ressurser der dette er mulig (NOU 2004:22, 109).

⁵¹ KoBE-programmet ble gjennomført som et kompetanseprogram for eiendomsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner i perioden 2006-2012 da det ble nedlagt og eiendomsforvaltning ble fra samme tidspunkt et fagområde i Direktoratet for Byggkvalitet (Direktoratet for byggkvalitet 2011).

Kommunene er underlagt bestemmelser om økonomiplan, økonomiplanlegging og årsbudsjett. Dette følger av kommuneloven §§ 44 og 45. I tillegg inneholder plan- og bygningsloven bestemmelser om kommunal planlegging i kapitlene 10 og 11. Lovgiver forutsetter størst mulig samordning mellom økonomiplanleggingen og kommunens øvrige planer (Bernt og Overå 2011, 387). Dette omfatter i utgangspunktet også vedlikeholdsplanlegging av bygg.

Både norsk standard NS 3424, omtalt under punkt 4.3.2 ovenfor, Eiendomsforvaltningsutvalget og DiBKs rapport om *God kommunal eiendomsforvaltning – Fordypning for folkevalgte* (Direktoratet for byggkvalitet 2011) legger vekt på et styringssystem som tydeliggjør sammenhengen mellom eiendomsforvaltningen som kartlegger tilstand og rapporterer til politiske organer som igjen gir mål, prioriteringer, bevilger eller fatter andre vedtak. I et fordypningshefte om god kommunal eiendomsforvaltning illustreres dette slik:



Kilde: God kommunal eiendomsforvaltning – Fordypning for folkevalgte (dibk.no)

9.5 Sammenfatning av revisjonskriteriene

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
I hvilken grad har Ullensaker kommune tilfredsstillende mål og planer for vedlikehold av formålsbyggene i kommunen?	⇒ Kommunen bør ha et rasjonelt system for planlegging og styring som omfatter vedlikehold av formålsbyggene. ○ Systemet bør preges av tilstrekkelig formalisering av ansvar, dokumentasjon, rutiner og prosedyrer ○ Mål og planer bør inneholde et langsiktig perspektiv, herunder vurderinger i forbindelse med livsløp ○ Mål og planer bør ta utgangspunkt i overordnede, vedtatte mål og strategier for vedlikehold og utvikling i kommunen. ○ FDV-dokumentasjon bør benyttes i planarbeidet. ○ Delmålet om overholdelse av lovkrav bør synliggjøres i planer ○ Planer bør fange opp driftsmeldinger ○ Planer bør ha tilstrekkelige data om tilstandsinformasjon ○ Vedlikeholdstiltak bør planlegges med kostnadsoverslag etter kartleggingen og før budsjettframlegg.
Problemstilling 2	Revisjonskriterier
Er tilstanden på formålsbyggene tilfredsstillende kartlagt?	⇒ Kommunen bør benytte IK Bygg i såpass utstrakt grad at formålsbyggene er tilfredsstillende tilstandskartlagt. ○ Nye så vel som gamle bygg bør kartlegges ○ NS 3424 bør følges
Problemstilling 3	Revisjonskriterier
Har administrasjonen lagt til grunn tilstands-kartleggingen av byggene i saker som legges fram for politikerne om vedlikehold?	⇒ Den bygningsmessige tilstanden og ressursbehov bør legges fram for politisk nivå.

LITTERATUR- OG KILDEOVERSIKT

Lov og forskrift:

Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

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

Forskrift 26. mars 2010 nr. 489 om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift)

Litteratur m.m.:

Bernt, Jan Fridthjof, og Oddvar Overå. *Kommuneloven*. Oslo: Kommuneforlaget, 2011.

Direktoratet for byggkvalitet. *God kommunal eiendomsforvaltning - Fordypning for folkevalgte*. KOBE, 2011.

—. *Webområde for DIBK KoBE programmet*. 21 desember 2011. <http://www.dibk.no/no/Tema/Eksisterende-bygg/Nyheter-eksisterende-bygg/KoBE-programmet-legges-ned-fra-2012/> (funnet november 23, 2015).

—. *webområde for dibk.no*. 12 november 2012. <http://dibk.no/no/Tema/Eksisterende-bygg/Eksisterende-bygg-verktoy/Internkontroll---IK BYGG/> (funnet september 29, 2015).

GKRS. *Webområde for gkrs*. 17 desember 2009. <http://www.gkrs.no/> (funnet november 23, 2015).

KoBE og FOBE. *Bedre eierskap i kommunene*. Oslo: Norsk kommunalteknisk forening, 2007.

Komei. «Virksomhetsplan.» Ullensaker kommune, 2015.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Bolig for velferdig. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)*. Strategi H-2312 B, Oslo: KMD, 2014.

Mørk, Max Ingar, Svein Bjørberg, Olav Egil Sæbøe, og Ove Weisæth. *Ord og uttrykk innen eiendomsforvaltning - fasilitetsstyring*. Trondheim: NTNU, 2008.

NOU. *Velholdte bygninger gir mer til alle*. Norges offentlige utredninger, Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet, 2004:22.

Skarheim, Tina, og Siv Storbekk. *Rådmannens internkontroll - Hvordan få orden i eget hus?* Idehefte, Oslo: Kommunesektorens organisasjon, 2013.

Standard Norge. *Tilstandsanalyse av byggverk. Innhold og gjennomføring*. Norsk Standard NS 3424:2012, Lysaker: Standard Norge, 2012.

Kilder i kommunen:

Ullensaker kommune. *Webområde for Ullensaker kommune, delegeringsreglement*. 5 september 2011.

<https://www.ullensaker.kommune.no/Documents/Ullensaker%20dokumenter/Internett/Politikk/Reglement%20for%20politikere/2011%20Delegeringsreglement%20for%20Ullensaker%20kommune.pdf> (funnet september 8, 2015).

—. *Webområde for Ullensaker kommune, fagområde plan kultur og tekniske tjenester*. 13 februar 2015. <https://www.ullensaker.kommune.no/no/Kontakt-oss/Enhet-og-ansatte/Fagomrade-Plan-eiendom-og-teknisk/> (funnet september 8, 2015).

- . *Webområde for Ullensaker kommune, politisk organisering*. 7 november 2015.
<https://www.ullensaker.kommune.no/no/Hovedmeny/Om-lokalpolitikk/Politisk-organisering1/>
(funnet september 8, 2015).
- . «Webområde for Ullensaker kommune, Årsbudsjett 2015 - rådmannens budsjettgrunnlag.» 27 oktober 2014.
<https://www.ullensaker.kommune.no/Documents/Ullensaker%20dokumenter/06%20Ull%20Støtte%20og%20Økonomi%20og%20Skatt/Årsbudsjett%202015%20Økonomiplan%202015-2018%20til%20kst.pdf> (funnet september 8, 2015).

FIGURER OG TABELLER

Oversikt over figurer

Figur 1 Administrativ organisering Plan, kultur, teknisk - utsnitt.....	9
Figur 2 Organisasjonskart enhet kommunale eiendommer	10
Figur 3 Netto driftsutgifter til kommunal forvaltning av eiendommer	16
Figur 4 Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning	17
Figur 5 Utgifter til drift, herunder vedlikehold	18
Figur 6 Utgifter til vedlikehold	19
Figur 7 Hovedfaktorer som påvirker bygningenes tilstand	56

Oversikt over tabeller

Tabell 1 Utvalgte formålsbygg - arealer	14
Tabell 2 Utgifter fordelt på type formålsbygg	15
Tabell 3 Oversikt over type kommunal bolig.....	42
Tabell 4 Kommunale boliger fordelt etter størrelse og fastsatt husleie	44
Tabell 5 Budsjett: Selvfinansierende boliger	44
Tabell 6 Selvfinansierende boliger	45
Tabell 7 Vedlikeholdsutgifter 2012-2015	49

VEDLEGG 1 – RÅDMANNENS UTTALELSE



ULLENSAKER
kommune

Romerike revisjon IKS
Ringveien 4
2050 JESSHEIM

Att. Inger Berit Faller

Vår ref: (Oppgås ved svar)
2015/6808-2

Deres ref:

Dato
15.01.2016

RÅDMANNENS UTTALELSE TIL RAPPORTEN

Rådmannens vurdering er at revisjonsrapporten gjenspeiler dagens situasjon på en god måte.

Rådmann slutter seg til revisjonsrapportens vurderinger og konklusjoner.

Vennlig hilsen

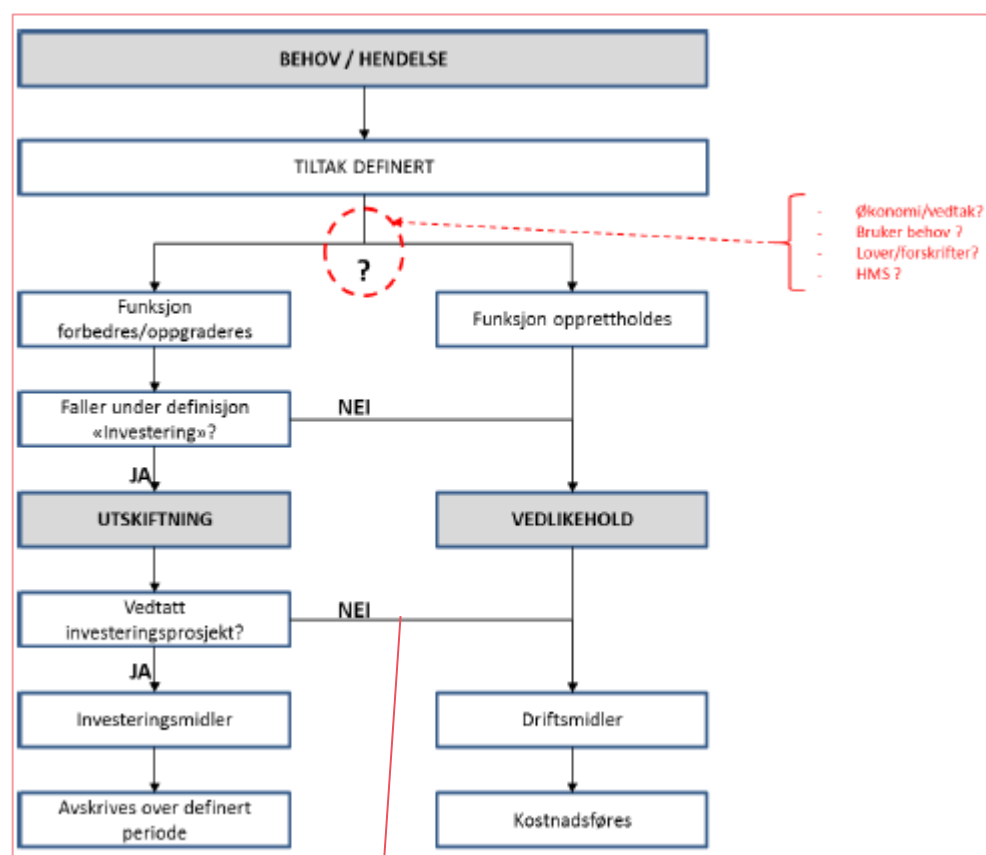
Erlend Eggum
Kommunaldirektør
Ullensaker kommune
Plan, kultur og tekniske tjenester

Mobiltelefon: 45 41 58 18
Telefon direkte: 66 10 80 41
E-post: erlend.eggum@ullensaker.kommune.no

Besøksadresse	Postadresse	Telefon	Bankkonto - kommunen	Org.nr.	E-post
Rådhuset, Furusetgt. 12	Postboks 470,	66 10 80 00	8601 41 92400	933 649 788	postmottak@ullensaker.kommune.no
2050 JESSHEIM	2051 JESSHEIM	Telefaks	Bankkonto - skatt		Internett:
Serviceorgel		66108001	6345 06 02355		www.ullensaker.kommune.no
Åpningstid: 08.00-15.30					

Post adresseres til Ullensaker kommune - ikke til enkeltpersoner

VEDLEGG 2 - VEDLIKEHOLD ELLER REHABILITERING



Komei 4.10.2015

På forespørsel fra revisjonen har enhetsleder / eiendomssjef utdypet hva som skjer dersom en utskifting (rehabilitering) ikke vedtas som et investeringsprosjekt. Han opplyser at dersom investeringen må gjennomføres, hentes midlene fra driftsrammene og det skjer en overføring fra driftsregnskap til investeringsregnskap og investeringen aktiveres i balansen. «Ellers snakker vi i stor grad om tiltak som ikke er forutsatt, og som en ser er fornuftig å gjennomføre som en utskiftning/oppgradering. En god planlegging skal medvirke at slike hendelser blir holdt på et minimum» (E-post 7.12.2015)

VEDLEGG 3 - HANDLINGSPLAN KOMMUNALE UMLEIEBOLIGER

Pri.	Tiltak – (på systemnivå)	Målgruppe	Ønsket effekt/mål	Ressursbehov	Frist	Ansvar	Kommentar/merknader
1	Øke antall tilgjengelige boenheter ved å kombinere følgende virkemidler: - Kjøpe boliger - Leie boliger - Bygge boliger i egen regi - Sikre rettigheter for kjøp av boliger i nye prosjekter Strakstiltak Engasjere eksterne ressurser for å øke kjøp- og innleie kapasitet. Andre tiltak Utarbeide modeller for utbygging av utvalgte kommunale tomter i egen regi og/eller i samarbeid med private boligutviklere.	Vanskelig-stilte	Redusere ventelista. Tildele rett bolig til rett tid. Økning i antall boenheter i tråd med politiske vedtak. Implementere tilgjengelige virkemidler for å sikre nok boenheter til de som trenger dette.	Finansiering gjennom ramme lån og husbanken. Dedikert personell med erfaring og kompetanse	Utløp av 2015	Komei og utbygging	Proessen igangsatt.
2	Plan for fremskaffelse av boliger, jmf årlig kommunestyrevedtak om bosetting.	Flyktninger	Tilgjengelige boliger for flyktninger	Husbank + integrerings tilskudd	Oppstart høsten 2015	KOMEI/HS	

Pri.	Tiltak – (på systemnivå)	Målgruppe	Ønsket effekt/mål	Ressursbehov	Frist	Ansvar	Kommentar/merknader
3	Utvikle boligtrapp som virkemiddel <u>Overgangsbolig</u> <u>Oppfølgingsplan/ avtale</u>	Alle brukergrupper	Brukerstyrte boligtilbud, og differensiering av boligtyper	Interne ressurser	Oppstart høsten 2015/HS + PKT	KOMEI/HS	Mrk - Sak i 2016 med erfaringer fra bruk av boligtrappa
		Uavhengig av brukergruppe	Rett bolig til rett tid. Rehabilitering og kartlegging av boevne				
		Uavhengig av brukergruppe	Økt selvrespekt hos bruker. Bidra til god boevne. Forhindre utkastelse. Bedre ivarettatte boliger.				
4	Vurdere alternativ organisering	Alle som i dag jobber med bolig.	Samordnet og helhetlig boligtilbud for vanskeligstilte.	Interne ressurser	Høsten 2015	HS + PKT	Mrk -Politisk sak november 2015
5	Utvikle nye kriteriene for boligtildeling	Alle søkere av bolig.	Differensiering av søkergruppa – tilpassede løsninger	Interne ressurser	Oppstart høsten 2015	NAV/KOMEI	Mrk -Politisk sak februar 2016
	Startlån til 100% finansiering av boliglån: rask saksbehandling	Boligsøkere med boligutfordringer.	Redusere behovet for kommunale boliger. Bidra til selvstendighet. Økt selvrespekt hos bruker og familien.	Interne ressurser	Oktober 2015	HS + PKT	Mrk - Politisk sak Oktober 2015

Pri.	Tiltak – (på systemnivå)	Målgruppe	Ønsket effekt/mål	Ressursbehov	Frist	Ansvar	Kommentar/merknader
X	Innføring av IT system for forvaltning av leiekontrakter	Komei	Profesjonell og effektiv forvaltning av leiekontrakter. Bedre oversikt og statistikk. Effektiv fakturering og oppfølging av restanser. Tidsbestemte leieavtaler.	Finansieres innenfor ordinære driftsrammer	Utløp av 2015	Komei	Nedsatt prosjektgruppe med DGI. Prosessen pågår. Flere systemer under vurdering.
	Søke om deltakelse på Husbankens kurs og boligprogram	KOMEI, NAV, planavdelingen	Føringer for strategisk og planmessig bolig- fremskaffelse.	Interne ressurser	Våren 2016	HS/KOMEI + utbygging	
	Sosialboligbygging en del av Boligbyggeprogrammet i kommuneplanens arealdel		Langsiktig og helhetlig boligpolitikk	Interne ressurser	Oppstart 2017	Planavdelingen/ HS/KOME/ utbygging	Relatert til neste rullering av kommuneplanen

Kilde: Komei

VEDLEGG 4 - GOD EIENDOMSFORVALTNING

Kriterier for god eiendomsforvaltning uttrykkes slik i NOU 2004: 22 Velholdte bygninger gir mer til alle (kapittel 2.1, punkt om god eiendomsforvaltning, 13):

1. Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen
2. Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen
3. Generelle delkriterier:
 - 3.1. Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov
 - 3.2. Effektiv arealutnyttelse
 - 3.3. Godt, verdibevarende vedlikehold
 - 3.4. Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning
 - 3.5. Målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter
 - 3.6. En hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen
 - 3.7. Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter
4. Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivaretatt.

De overordnede målene (punkt 1) bør omfatte de etterfølgende generelle delkriteriene (punkt 3) med slike presiseringer som eieren finner det riktig å gi.

