



Illustrasjonsbilde: Sandbekkhallen

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR. 6-2019

EIENDOMSFORVALTNING VEDLIKEHOLD AV FORMÅLSBYGG

RÆLINGEN KOMMUNE

MAI 2019

INNHOOLD

SAMMENDRAG	I
Formål og problemstillinger	i
Begrepsforklaringer	i
Revisjonens oppsummering	ii
Samlet konklusjon	iii
Rådmannens hørings svar	iii
Anbefaling	iii
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Formål og problemstillinger	1
1.3 Rapportens oppbygning	2
2 Metode	3
2.1 Datainnsamling og datagrunnlag	3
2.2 Dataenes gyldighet og pålitelighet	4
3 Revisjonskriterier	5
3.1 Kriterier for god eiendomsforvaltning	5
3.2 Politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen	6
3.3 Systemer og rutiner for planlegging og styring av vedlikeholdsarbeidet	8
4 Eiendomsforvaltning i Rælingen kommune	10
4.1 Formålsbygg i Rælingen kommune	10
4.2 Eiendomsenheten i Rælingen kommune	10
4.2.1 Særlig om vedlikeholdsavdelingen	11
4.3 Økonomiske rammebetingelser til vedlikeholdsarbeid	13
5 Kartlegging av tilstanden i formålsbygg	17
5.1 Vedlikeholdsetterslep	18
5.2 Bygningens tilstand	20
5.3 Innemiljø	21
6 Eiendomsstrategi og vedlikeholdsstrategi	22
6.1 Eiendomsstrategi	22
6.2 Vedlikeholdsstrategi	23

7 Innhenting og bruk av tilstandsinformasjon	25
7.1 Internkontroll - skriftlige rutiner og system	25
7.2 Innhenting av tilstandsinformasjon	26
7.3 Bruk av tilstandsinformasjon	30
8 Revisjonens vurdering	33
Samlet konklusjon	34
9 Kildeliste	35
10 Vedlegg	36
Vedlegg 1 Rådmannens hørings svar	36

OVERSIKT OVER DIAGRAMMER, FIGURER OG TABELLER

Diagrammer

Diagram 1 Vedlikeholdsutgifter pr kvadratmeter i perioden 2008 – 2018 (drift)	14
Diagram 2 Investeringsutgifter i prosent av driftsinntekter 2003 - 2018	15
Diagram 3 Vurdering av vedlikeholdsetterslep per formålsbygg (N = 19)	19
Diagram 4 Vurdering av bygningens tilstand per formålsbygg (N = 19).....	20
Diagram 5 Vurdering av bygningens innemiljø per formålsbygg (N = 19).....	21

Figurer

Figur 1 Veien til verdiforringelse.....	7
Figur 2 Organisering eiendomsenheten	10

Tabeller

Tabell 1 Kriterier for god eiendomsforvaltning	6
Tabell 2 Ansvarsområder i vedlikeholdsavdelingen.....	12
Tabell 3 Formålsbygg i Rælingen kommune	17
Tabell 4 Beregnet vedlikeholdsetterslep	28
Tabell 5 Vedlikeholdsplan 2019 – 2022	31

SAMMENDRAG

Formål og problemstillinger

Vedlikehold av kommunale formålsbygg har høy økonomisk og samfunnsmessig vesentlighet. Forsømt vedlikehold har negativ innvirkning på formuesverdiene i eiendommene og kvaliteten på tjenestetilbudet. Det påvirker blant annet brukernes effektivitet, trivsel og helse (Eiendomsutvalget 2004, 39).

I en rapport om vedlikehold i kommunesektoren fra 2008, peker Multiconsult og PwC på at det ikke har vært kultur for å utvikle en eiendomsstrategi i kommunene, og at den manglende planmessigheten oppleves som en stor utfordring blant de ansatte. Manglende planmessig strategi gir ingen plan for vedlikeholdsarbeidet, noe som ofte fører til et mer spontant, tilfeldig og kostbart vedlikehold (KS 2008, 20). For å møte disse utfordringene blir det viktig at kommunene utarbeider en helhetlig eiendomsstrategi som er premissgiver for vedlikeholdet av kommunens eiendommer (KS 2008, 27).

Formålet med undersøkelsen er å vurdere om Rælingen kommune har et system som legger til rette for en rasjonell, kostnadseffektiv og formålseffektiv eiendomsforvaltning av formålsbygg.

Revisjonen ser i denne rapporten på følgende problemstillinger:

1. *Hvordan vurderer enhetslederne tilstanden i formålsbyggene?*
2. *Har Rælingen kommune en overordnet eiendomsstrategi og vedlikeholdsplan, med mål for vedlikehold av formålsbyggene?*
3. *I hvilken grad innhenter og bruker Rælingen kommune tilstandsinformasjon til vedlikehold av formålsbygg?*

Begrepsforklaringer

Nedenfor presenteres enkelte definisjoner og forklaringer som er ment å gjøre det lettere å lese rapporten.

Begrep	Forklaring
Eiendomsstrategi	Et styringsdokument som angir politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen (forvaltning, drift og vedlikehold).
Vedlikeholdsstrategi	Et styringsdokument som angir målsettinger for vedlikeholdsarbeidet og ønsket tilstand på byggene, samt beskriver hvordan målene skal nås. Vedlikeholdsstrategien er en vesentlig del av eiendomsstrategien.
Vedlikeholdsplan	En plan som angir vedlikeholdsbehov og konkrete, planlagte utbedringstiltak for de enkelte byggene.

Revisjonens oppsummering

Mange formålsbygg i Rælingen kommune har et vedlikeholdsetterslep

Undersøkelsen viser at det er vedlikeholdsetterslep i formålsbygg i Rælingen kommune, som det er i mange andre kommuner. I 2017 ble det totale vedlikeholdsetterslepet i kommunens formålsbygg beregnet til 344,3 mill. kr. En majoritet av enhetslederne opplever at det i stor grad er vedlikeholdsetterslep i kommunens formålsbygg. Enhetslederne oppgir at etterslepet skyldes at kommunen har manglet langsiktige mål og planer, organisering og kompetanse, og at vedlikeholdsarbeid over flere år ikke har blitt politisk prioritert av kommunen.

Rælingen kommune utarbeidet sin eiendomsstrategi i 2019

Undersøkelsen viser videre at kommunen etter 2017 har fått på plass en ny ledelse for eiendomsforvaltningen. Kommunen har siden vært i en prosess med å bygge opp et helhetlig system for eiendomsforvaltning. Dette arbeidet førte blant annet til en overordnet eiendomsstrategi, som ble vedtatt av kommunestyret i mars 2019. Revisjonen mener det er uheldig at kommunen ikke har etablert en eiendomsstrategi tidligere, men ser positivt på at eiendomsstrategien nå er på plass. De strategiske føringene i eiendomsstrategien vil kunne bidra til en rasjonell, kostnadseffektiv og formåls effektiv eiendomsforvaltning i kommunen.

Revisjonen ser positivt på at kommunen i eiendomsstrategien har fastsatt overordnede mål for vedlikehold, men er av den oppfatning av at strategien kunne vært noe mer beskrivende når det gjelder hvordan målene for vedlikehold skal nås og kommunens ambisjonsnivå for bygningenes tilstand. Eiendomsstrategien tar i liten grad stilling til om kommunen skal opprettholde bygningenes opprinnelige kvaliteter eller om bygningene skal oppgraderes kontinuerlig for å fremstå som moderne og tidsmessige. Strategien tar heller ikke stilling til hvor viktig det er å opprettholde bygningenes estetiske uttrykk.

Revisjonen ser positivt på at kommunen i 2019 har utarbeidet sin første vedlikeholdsplan. Planen synliggjør vedlikeholdsbehov i de enkelte byggene og bidrar til at viktige behov blir fulgt opp og prioritert.

Rælingen kommune mangler rutiner og systemer for å samle inn og bruke tilstandsinformasjon

Undersøkelsen viser at eiendomsenheten innhenter tilstandsinformasjon gjennom befaringer og tilstandskartlegginger, men at dette arbeidet tidligere har vært lite planmessig. Kommunen mangler skriftlige rutiner og systemer for å samle inn og bruke tilstandsinformasjon, men dette arbeidet er påbegynt. Gode systemer og rutiner for å samle inn og bruke tilstandsinformasjon er viktig for å sikre at vedlikeholdsarbeidet blir faktabasert og planmessig, og vil gi kommunen et godt grunnlag for å foreta prioriteringer og iverksette nødvendige tiltak. Dette er også viktig for å sikre at kommunen når sitt eget mål om et gjennomsnittlig tilstandsnivå som ikke er lavere enn tilstandsgrad 1,5.

Samlet konklusjon

Kommunen er i gang med å bygge opp et helhetlig system for eiendomsforvaltning, men er etter revisjonens vurdering enda ikke helt i mål når det gjelder å få på plass et system som legger til rette for en rasjonell, kostnadseffektiv og formåls effektiv eiendomsforvaltning. Kommunen har en ny ledelse og har etablert en eiendomsstrategi, men mangler fortsatt gode skriftlige rutiner og systemer for å innhente og bruke tilstandsinformasjon. Dette skal etter planen være på plass i løpet av 2019.

Rådmannens høringssvar

Et utkast til rapport er forelagt rådmannen til uttalelse 22.5.19. Høringssvaret er mottatt per e-post 24.5.19, og vedlagt i sin helhet (Vedlegg 1).

Administrasjonen mener at Rælingen kommune er meget godt i gang med å strukturere opp sin eiendomsforvaltning. Rådmannen er enig i revisjonens anbefaling om at skriftlige rutiner og systemer for å innhente og bruke tilstandsinformasjon om formålsbygg må utvikles, og peker på at dette arbeidet startet allerede i 2018.

Anbefaling

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen blir revisjonens anbefaling:

1. For å sikre en rasjonell, kostnadseffektiv og formåls effektiv eiendomsforvaltning bør rådmannen sørge for at kommunen har skriftlige rutiner og systemer for å innhente og bruke tilstandsinformasjon om formålsbyggene.

Jessheim, 26.5.2019



Oddny Ruud Nordvik
ass. revisjonssjef



Morten L. Kallevig
oppdragsansvarlig revisor

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalget bestilte den 28. august 2018 (sak 26/18) en forvaltningsrevisjon om eiendomsforvaltning. Revisjonen ble bedt om å utarbeide en prosjektplan til kontrollutvalgets møte i november 2018.

Vedlikehold av kommunale formålsbygg har høy økonomisk og samfunnsmessig vesentlighet. Forsømt vedlikehold har negativ innvirkning på formuesverdiene i eiendommene og kvaliteten på tjenestetilbudet. Det påvirker blant annet brukernes effektivitet, trivsel og helse (Eiendomsutvalget 2004, 39).

I Rælingen kommunes handlingsprogram 2018 – 2021, går det fram at eiendomsenheten forvalter 90 000 kvadratmeter bygningsmasse, fordelt på 40 formålsbygg. Kommunens bygg har et relativt stort etterslep på vedlikeholdet, og dette hadde derfor høy prioritet i 2018. Vedlikeholdsetterslepet skyldes at det har vært for liten innsats på vedlikehold og veldig mye korrektivt vedlikehold, det vil si at det oppstår behov som ikke er planlagt fordi bygningsdeler og tekniske komponenter er i dårligere stand enn de skulle vært (Handlingsplan 2019 - 2022, 22).

I en rapport om vedlikehold i kommunesektoren fra 2008, peker Multiconsult og PwC på at det ikke har vært kultur for å utvikle en eiendomsstrategi i kommunene, og at mangel på planer og strategier oppleves som en stor utfordring blant de ansatte. Dette fører til et mer spontant, tilfeldig og kostbart vedlikehold (KS 2008, 20). For å møte disse utfordringene er det viktig at kommunene utarbeider en helhetlig eiendomsstrategi som er premissgiver for vedlikeholdet av kommunens eiendommer (KS 2008, 27).

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å vurdere om Rælingen kommune har et system som legger til rette for en rasjonell, kostnadseffektiv og formålseffektiv eiendomsforvaltning av formålsbygg.

Undersøkelsens formål vil bli belyst gjennom følgende problemstillinger:

1. *Hvordan vurderer enhetslederne tilstanden i formålsbyggene?*
2. *Har Rælingen kommune en overordnet eiendomsstrategi og vedlikeholdsplan, med mål for vedlikehold av formålsbyggene?*
3. *I hvilken grad innhenter og bruker Rælingen kommune tilstandsinformasjon til vedlikehold av formålsbygg?*

1.3 Rapportens oppbygning

Kapittel 2 beskriver undersøkelsens datagrunnlag og metodebruk. Kapittel 3 gir en samlet framstilling av revisjonskriteriene som ligger til grunn for undersøkelsen. I kapittel 4 beskrives kommunens eiendomsenhet og dens ansvarsområder. Deretter gjennomgås funn fra undersøkelsen i kapitlene 5, 6 og 7. Rapporten avsluttes med en samlet vurdering av funnene i kapittel 8.

I sammendraget innledningsvis i rapporten er revisjonens oppsummering, rådmannens uttalelse og anbefalinger presentert.

2 METODE

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon¹ som er fastsatt i styret i Norges Kommunerevisorforbund. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon.

Under følger en gjennomgang av metodene som er brukt og en vurdering av undersøkelsenes pålitelighet og gyldighet.

2.1 Datainnsamling og datagrunnlag

Undersøkelsen bygger på dokumentanalyse, intervjuer og spørreundersøkelse.

Dokumentanalyse

Dokumentanalysen omfatter blant annet gjennomgang av følgende dokumenter:

- Eiendomsstrategi
- Handlingsplan eiendom
- Organisasjonsbeskrivelse
- Vedlikeholdsplaner
- Tilstandsrapporter
- Rutiner og retningslinjer

Rælingen kommune har de siste årene vært i en pågående prosess med å ferdigstille styringsdokumenter på området. For eksempel er handlingsplan eiendom og organisasjonsbeskrivelse per april 2019 fortsatt under arbeid. Det tas forbehold om endringer i de endelige versjonene av dokumentene.

Intervjuer

Revisjonen gjennomførte et fellesintervju med leder for eiendomsenheten og leder for vedlikehold 19.3.2019. Hensikten med intervjuet var å avklare og diskutere funn knyttet til revisjonens gjennomgang av oversendt dokumentasjon.

Intervjuet ble gjennomført som delvis strukturert intervju, der revisjonen i forkant utarbeidet en intervjuguide med forhåndsdefinerte spørsmål. Det ble skrevet referat fra intervjuet og informantene har fått anledning til å korrigere og rette opp feil og misforståelser. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon.

¹ Standarden bygger på internasjonalt anerkjente standarder og prinsipper vedtatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og The Institute of Internal Auditors (IIA).

Spørreundersøkelse

Videre ble det sendt ut en spørreundersøkelse til enhetsledere av kommunens formålsbygg 26.2.2019 for å besvare den første problemstillingen. Hensikten med spørreundersøkelsen var å kartlegge tilstanden i formålsbyggene og kommunens vedlikeholdsarbeid. Dette er ikke en faglig tilstandskartlegging i regi av kommunen, men en kartlegging som baserer seg på opplevd erfaring fra enhetsledere som bruker kommunens formålsbygg. Enhetslederne svarer på vegne av det formålsbygget de hører til.

Spørreundersøkelsen besto av seks spørsmål, med lukkede svaralternativer. Undersøkelsen ble distribuert med e-post gjennom Questback. I forkant av undersøkelsen mottok respondentene et brev fra revisjonen hvor de ble orientert om hensikten med undersøkelsen, hvem som er oppdragsgiver og viktigheten av å delta.

I alt 23 enhetsledere mottok spørreundersøkelsen, hvorav revisjonen fikk svar fra 19. Dette utgjør en svarprosent på 82,6 prosent. For nettbaserte spørreundersøkelser regnes en svarprosent over 70 som svært god, og en svarprosent mellom 50 og 60 som tilstrekkelig (Jacobsen 2005).

2.2 Dataenes gyldighet og pålitelighet

I enhver undersøkelse bør innsamlede data være pålitelige og gyldige. Pålitelighet handler om at data innsamles så nøyaktig så mulig og at man skal få samme data ved gjentakelse av undersøkelsen. Gyldighet betegner dataenes relevans for å besvare de valgte problemstillingene.

Revisjonen vurderer datagrunnlaget som rapporten bygger på til å være både gyldige og pålitelige samlet sett, og gir dermed et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger og anbefalinger.

3 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de normer og krav som stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene utgjør den målestokken som kommunens praksis på et område måles opp mot. Dermed danner revisjonskriteriene et grunnlag for de analyser og vurderinger som foretas, og konklusjoner som trekkes. Typiske kilder til revisjonskriterier er blant annet lover, forskrifter, politiske vedtak eller anerkjent teori, og god forvaltningspraksis på området (reelle hensyn).²

I denne undersøkelsen utledes revisjonskriteriene fra blant annet:

- NOU 2004:22. «*Velholdte bygninger gir mer til alle*»
- KS 2008. «*Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde*»
- KS 2009. «*Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – En veileder for folkevalgte og rådmenn*»
- KS 2013. «*Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus*»

3.1 Kriterier for god eiendomsforvaltning

NOU 2004:22, «*Velholdte bygninger gir mer til alle*» er en sentral utredning og veileder for kommunenes arbeid med eiendomsforvaltning. I utredningen er god eiendomsforvaltning definert som «det å gi brukerne gode og effektive bygninger til lavest mulig kostnad». Her er det listet opp fire overordnede kriterier for god eiendomsforvaltning (se tabell 1).

² Vurdering om hva som er rimelig, formålstjenlig, effektivt eller liknende.

Tabell 1 Kriterier for god eiendomsforvaltning

Kriterier	Beskrivelse
<i>Kriterium 1</i>	Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen
<i>Kriterium 2</i>	Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen
<i>Kriterium 3</i>	Generelle delkriterier: <ul style="list-style-type: none"> • Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov • Effektiv arealutnyttelse • Godt, verdibevarende vedlikehold • Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning • Målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter • En hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen • Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter
<i>Kriterium 4</i>	Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivaretatt

Kilde: NOU 2004:22

Vi tar i undersøkelsen utgangspunkt i de to første kriteriene, som berører vedlikehold. Disse er nærmere beskrevet i de påfølgende avsnittene.

3.2 Politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen

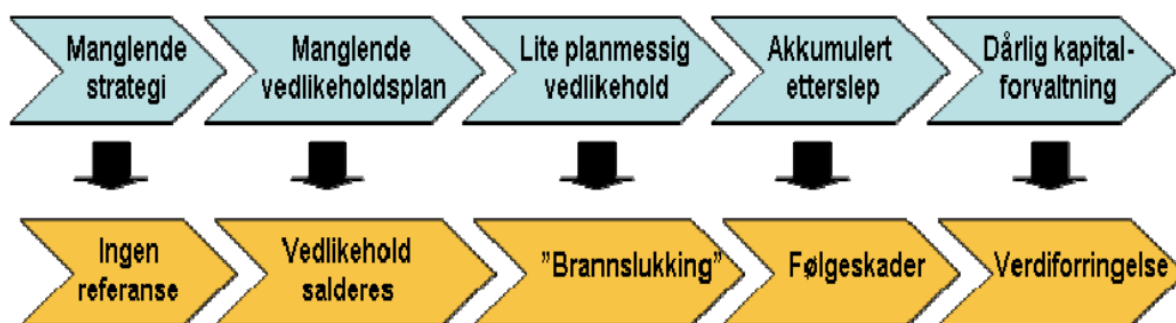
En forutsetning for systematisk og strategisk vedlikehold er at kommunene jobber planmessig og langsiktig. Det første kriteriet for god eiendomsforvaltning innebærer at eier bør utarbeide politiske bestemte mål, strategier og planer for eiendommene for å gi grunnlaget for kommunens eiendomsforvaltning. Disse bør utformes skriftlig og vedtas formelt (NOU 2004:22, 107).

I NOU 2004:22 blir det pekt på at eiendomsstrategien er et sentralt styringsdokument for eiendomsforvaltningen på strategisk nivå. En eiendomsstrategi omhandler formålet med å eie eiendom, hvilke eiendommer som det er interessant å eie og begrunnelse for dette, fremgangsmåter for å anskaffe, forvalte, utvikle og avhende eiendom, samt fastsatte mål og rammebetingelser på taktisk nivå. Strategien skal beskrive overordnet politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen, og må forankres i kommunens styringsdokumenter (NOU 2004:22, 32).

Ifølge NOU 2004:22 bør en overordnet strategi for vedlikehold og utvikling være et naturlig ledd i eiendomsstrategien. I vedlikeholdsstrategien bør kommunen blant annet ta stilling til om bygningene skal opprettholdes med sine opprinnelige kvaliteter, eller om de bør oppgraderes kontinuerlig slik at de til enhver tid fremstår som moderne og tidsmessige. Strategien bør også ta stilling til hvor viktig det er å opprettholde bygningens estetiske uttrykk (NOU 2004:22, 32).

En vedlikeholdsstrategi definerer målsettinger for vedlikeholdsarbeidet og ønsket tilstand på byggene, samt beskriver hvordan målene skal nås. Utarbeidelse av vedlikeholdsstrategi er eiers ansvar, og må som minimum tilfredsstillende de lovpålagte kravene gjennom plan- og bygningsloven (KS 2008, 17). Figur 1 viser at mangel på vedlikeholdsstrategi ofte fører til lite planmessig vedlikehold, som igjen fører til akkumulert etterslep og dårlig kapitalforvaltning.

Figur 1 Veien til verdiforringelse



Kilde: KS 2008

Problemstilling 2	Kriterier
<p>Har Rælingen kommune en overordnet eiendomsstrategi og vedlikeholdsplan, med mål for vedlikehold av formålsbyggene?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen bør utarbeide en eiendomsstrategi, der en vedlikeholdsstrategi inngår som et vesentlig element ➔ Vedlikeholdsstrategien bør <ul style="list-style-type: none"> ○ beskrive mål for vedlikeholdsarbeidet ○ beskrive strategi for å nå mål, det vil si beskrivelse av hvordan målene skal nås ○ ta stilling til om bygningene skal opprettholdes med sine opprinnelige kvaliteter eller oppgraderes kontinuerlig slik at de framstår som moderne og tidsmessige ○ ta stilling til hvor viktig det er å opprettholde bygningens estetiske uttrykk

3.3 Systemer og rutiner for planlegging og styring av vedlikeholdsarbeidet

For at eiendomsforvaltningen skal kunne foregå på en rasjonell, målrettet og effektiv måte ut fra de vedtatte målene, bør det stilles krav til eiendomsforvaltningens planleggings- og styringssystem.

Et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen bør omfatte, eller ta hensyn til, følgende elementer (NOU 2004:22, 107):

- 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.

Tilstandsinformasjon og planlegging av tiltak er hovedkomponentene i et rasjonelt (målrettet) system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen (NOU 2004:22, 38). Videre bør systemet sikre at administrasjonen rapporterer tilstand i byggene til de folkevalgte og resultater opp mot de mål som er satt (KoBE 2011, 9).

Etablering av systemer og rutiner for innhenting av data, analyse og oppfølging av kommunens vedlikehold er viktig for å støtte oppunder vedlikeholdsarbeidet (KS 2008, 28). Det legges til grunn i undersøkelsen at vedlikeholdsarbeidet i kommunen bør oppfylle grunnleggende krav til internkontroll. Heftet utarbeidet av KS, *Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus*, gir en beskrivelse av sentrale internkontrollprinsipper. Blant annet er det avgjørende at formaliserte rutiner og retningslinjer finnes, og at oppgave- og ansvarsforhold er avklart (KS 2013, 34).

Tilstandsinformasjon

Tilstandsinformasjon er et hovedelement i et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. For å sikre en rasjonell, kostnadseffektiv og formåls effektiv eiendomsforvaltning må det innhentes informasjon om eiendommenes og forvaltningens tilstand for å vurdere mot vedtatte mål og standarder og hvilke tiltak det er hensiktsmessig å sette i verk slik at disse skal bli oppfylt (NOU 2004:22, 38). Tilstandsinformasjon om byggene sikrer at vedlikeholdsarbeidet blir faktabasert og gir kommunen grunnlag til å foreta en prioritering av bygningene og de respektive tiltakene i planleggingen (KS 2008, 18).

Behovet for tilstandsinformasjon vil kunne variere fra kommune til kommune og mellom aktørene eier, bruker og forvalter (NOU 2004:22, 38). Et minimumskrav til eiendomsforvalterne er at de rapporterer den innvendige og utvendige tilstanden på bygningsmassen, samt forslag til prioriteringer og tiltak (KS 2009, 7).

Vedlikeholdsplan (planlegging av tiltak)

Vedlikeholdsplanlegging er en viktig prosess for å sikre bygningsmassens verdi over tid, og består av tre oppgaver:

- Utvikle en vedlikeholdsstrategi
- Lage en vedlikeholdsplan
- Utføre vedlikeholdet

Forankringen for vedlikeholdsplanlegging skal ligge i vedlikeholdsstrategien, med overordnede målsettinger for vedlikeholdet av bygningsmassen. Strategien bør etterfølges av en vedlikeholdsplan, som definerer vedlikeholdsbehovet og planlagte utbedringstiltak for de enkelte byggene. En vedlikeholdsplan er et viktig verktøy for å få oversikt over det reelle vedlikeholdsbehovet for den enkelte bygning i et flerårig perspektiv (Multiconsult 2009, 9). En god vedlikeholdsplan tar utgangspunkt i byggets tilstand og beskriver konkrete utbedringer og når de bør gjennomføres. Dette sikrer at bygningene er i god stand og vedlikeholdskostnadene blir forutsigbare.

Problemstilling 3	Kriterier
I hvilken grad innhenter og bruker Rælingen kommune tilstandsinformasjon til vedlikehold av formålsbygg?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen bør etablere et rasjonelt system og rutiner som sikrer <ul style="list-style-type: none"> ○ systematisk innhenting av tilstandsinformasjon ○ at tilstandsinformasjonen er samlet og tilgjengelig ➔ Kommunen bør benytte tilstandsinformasjon i forbindelse med vedlikeholdsarbeidet, herunder å <ul style="list-style-type: none"> ○ utarbeide vedlikeholdsplan ○ rapportere til de folkevalgte

4 EIENDOMSFORVALTNING I RÆLINGEN KOMMUNE

4.1 Formålsbygg i Rælingen kommune

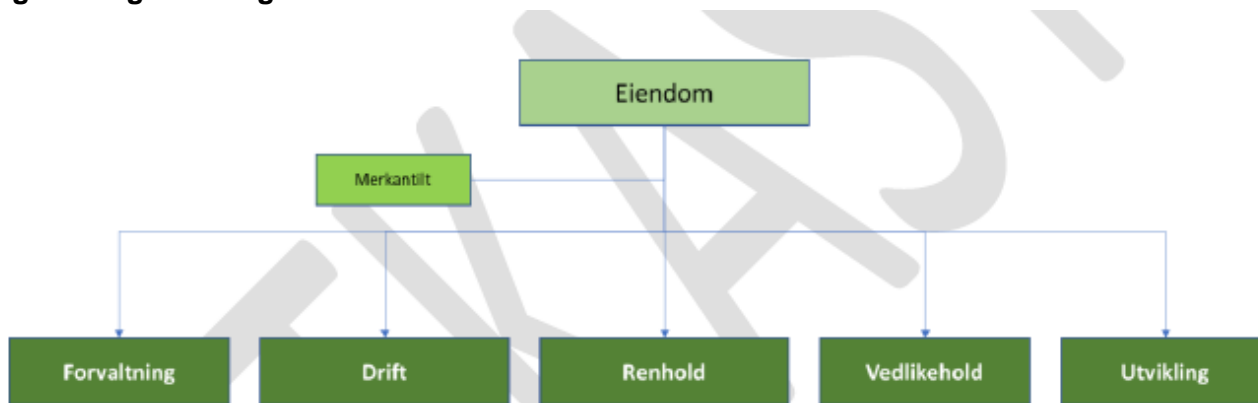
I Rælingen kommunes handlingsprogram 2018 – 2021 står det at eiendomsenheten forvalter formålsbygg på til sammen 90 000 kvadratmeter, blant annet skole, barnehage, helse og omsorg, kultur, idrett og administrasjon. Kommunen oppgir i handlingsprogrammet at de har omtrent 40 formålsbygg.

Administrasjonen opplyser i saksframlegg til sak 2017/4023-1 om behandling av eiendomsstrategi at Rælingen kommunens bygningsmasse har, som følge av manglende vedlikeholdsplaner og manglende verdibevarende vedlikehold over år, et relativt stort vedlikeholdsetterlep. Det har følgelig blitt mye korrektivt vedlikehold, det vil si at det oppstår behov som ikke er planlagt fordi bygningsdeler og tekniske komponenter er i dårligere stand enn de skulle vært (Handlingsplan 2019 - 2022, 22).

4.2 Eiendomsenheten i Rælingen kommune

Eiendomsenheten i Rælingen kommune har det fulle forvaltningsansvar for kommunens bygningsmasse. Forvaltningsansvaret består av forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling for eiendommassen (Handlingsplan eiendom 2019 - 2022, 8).

Figur 2 Organisering eiendomsenheten



Kilde: Organisasjonsbeskrivelse og ledelse av eiendomsenheten (utkast)

Enheten består i alt av 40 ansatte, og er organisert i fem avdelinger, fordelt over syv ansvarsområder (se figur 2). Drift er delt i to avdelinger (drift og renhold), i tillegg er det en vedlikeholdsavdeling og en utviklingsavdeling. Forvaltning er også et eget ansvarsområde, men er per april 2019 ikke skilt ut som en egen avdeling (e-post 1.4.2019).

Da nåværende leder av eiendomsenheten overtok lederansvaret i enheten i 2017, var det under felles forståelse med toppledelsen at eiendomsforvaltningen i kommunen skulle bli satset på. I den anledning igangsatte leder prosjektet «Eiendom 2023». Dette er et internt utviklingsprosjekt med

store ambisjoner for utvikling av enheten over en 5-års periode for å sikre en bærekraftig eiendomsforvaltning og at kommunestyret ivaretar sin rolle i eiendomsforvaltningen på en god måte (intervju 19.3.2019 og Handlingsplan eiendom 2019 – 2022, 12).

4.2.1 Særlig om vedlikeholdsavdelingen

Vedlikeholdsavdelingen ble i 2018 skilt ut fra avdelingen drift, og vedlikeholdsarbeid er følgelig blitt høyere prioritert i kommunen. Avdelingen er per 2019 i en oppbemanningfase, hvor det planlegges økning med en 1,5 stilling på vedlikeholdstekniker og 1 stilling som fagleder, totalt 2,5 stilling (Handlingsplan eiendom 2019 - 2022, 23).

Avdelingen vil i løpet av 2019 være bemannet slik:

- en 100 % stilling som avdelingsleder
- en 100 % stilling som fagleder (ny)
- en 50 % stilling som prosjektleder vedlikehold
- tre 100 % stillinger som vedlikeholdsteknikere (50 % vekst)

Avdelingen er ansvarlig for tilstandskartlegging, planlegging, og utføring av planlagt og korrektivt vedlikehold av de eiendommer som eiendomsenheten forvalter, samt enklere kundetilpassinger (Organisasjonsbeskrivelse og ledelse av eiendomsenheten, 21). Eksempler på aktiviteter som tilligger avdelingen er illustrert i tabellen nedenfor.

Tabell 2 Ansvarsområder i vedlikeholdsavdelingen

1. Tilstandskartlegging
<ul style="list-style-type: none">• Ansvar for tilstandskartlegging hvert 4. år og utarbeiding av rapporter som grunnlag for vedlikeholdsplan, for kartlegging skal NS3424 brukes.• Ansvar for årlig oppdatering av tilstandskartlegging basert på visuelle befaringer.• Ansvar for at leietakere får hente inn innspill fra leietakere i forhold til hvorvidt de opplever de bygningsmessige forhold er ivaretatt.
2. Vedlikeholdsplanlegging
<ul style="list-style-type: none">• Ansvar for å planlegge konkrete vedlikeholdstiltak på eiendommer i et 4-årig perspektiv, med tilhørende økonomiske vurderinger.• Ansvar for å estimere årlig økonomisk vedlikeholdsbehov per eiendom fra det femte år og ut levetiden på bygget
3. Utføring av vedlikehold
<ul style="list-style-type: none">• Ansvar for å utføre vedlikehold i henhold til gjeldende plan• Ansvar for å utføre korrektivt vedlikehold som har oppstått utenfor plan, og om nødvendig korrigere plan
4. Kundetilpassinger
<ul style="list-style-type: none">• Delansvar for å prioritere innmeldte behov for kundetilpassinger• Ansvar for å planlegge og utføre enklere kundetilpassinger basert på prioritering.

Kilde: Organisasjonsbeskrivelse og ledelse av eiendomsenheten (utkast)

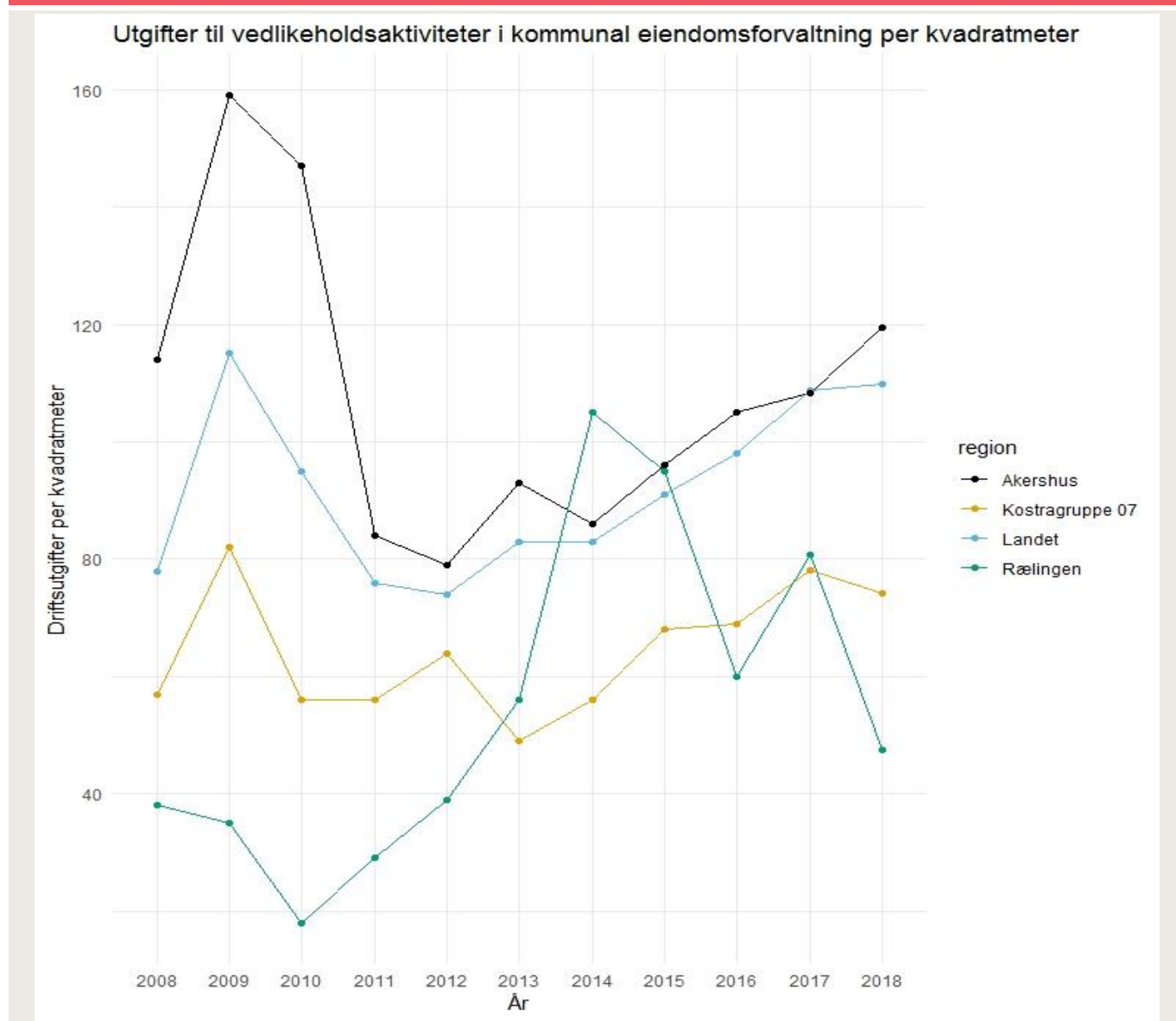
Ansvarsoppgavene gjelder for bygg som faller under eiendomsenheten sitt ansvar, det vil si alle kommunal eide og leide formålsbygg, boliger, næringsbygg, andre bygg, og uteområder som er under, eller kommer under, enhetens forvaltningsansvar. Avdelingsleder vedlikehold beskriver utviklingen i vedlikeholdsarbeidet som positiv (intervju 19.3.2019).

4.3 Økonomiske rammebetingelser til vedlikeholdsarbeid

I grunnlagsdokument for eiendomsstrategi opplyser rådmannen at det tidligere har vært avsatt for lite økonomiske midler til løpende vedlikehold av bygningsmassen (sak 2017/4023-1, 7). I rådmannens forslag til årsbudsjett 2019 og handlingsprogram 2019 – 2022 kommer det også frem at eiendomsenheten har et behov for å styrke driftsrammen til enheten med 12,5 mill. kr, hovedsakelig knyttet til vedlikeholdsetterslep (sak 2018/2556-1). Eiendomsenheten bekrefter i intervju at kommunen tidligere har bevilget lite penger til vedlikehold i driftsbudsjettet, men at det samtidig er bevilget nok til investeringsbudsjettet.

Diagram 1 viser nivået på vedlikeholdsutgiftene pr kvadratmeter i perioden 2008 – 2018 for Rælingen, landet, Akershus og Kostragruppe 7 (driftsutgifter).

Diagram 1 Vedlikeholdsutgifter pr kvadratmeter i perioden 2008 – 2018 (drift)

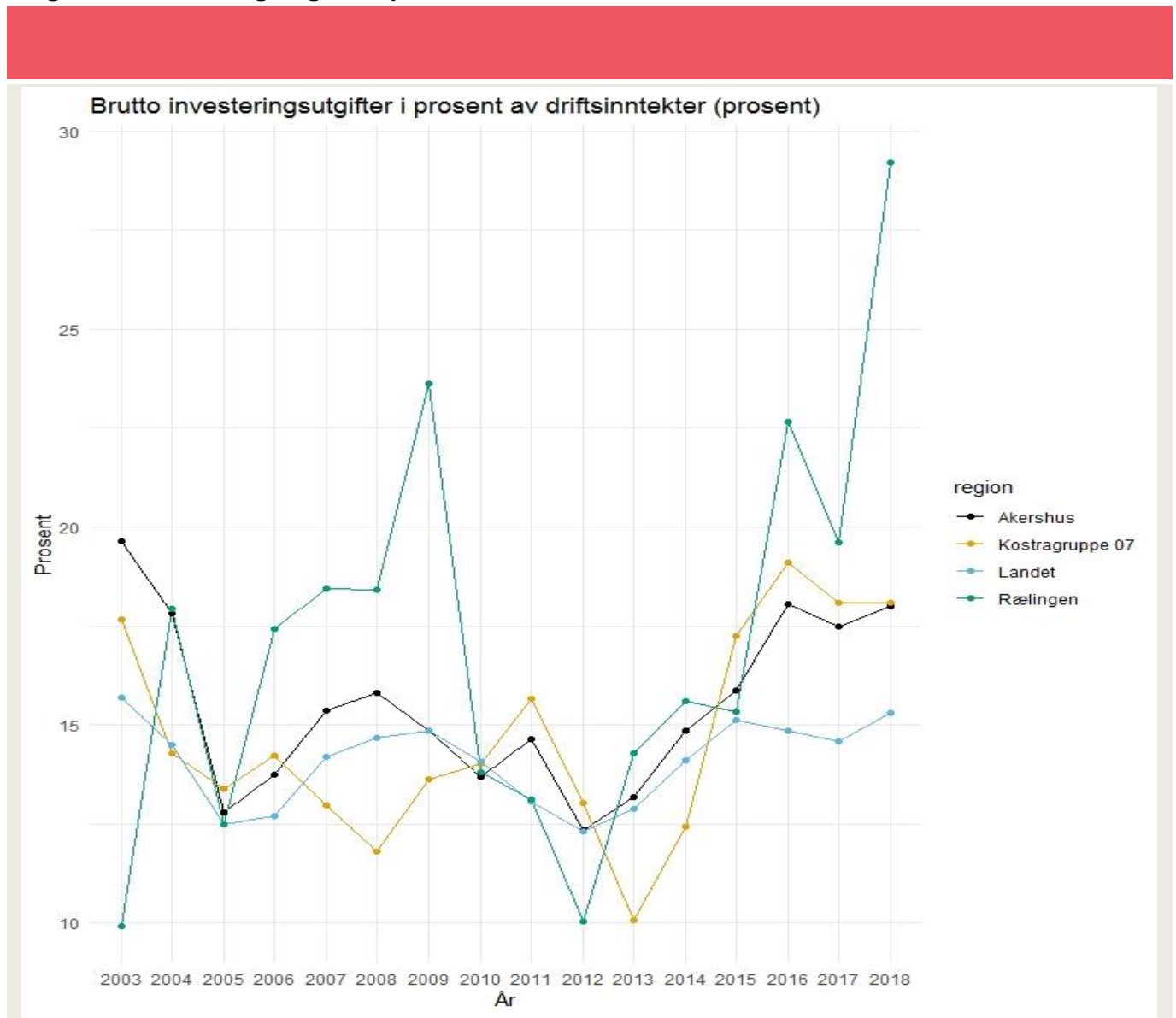


SSB tabell 07142 (2008 – 2016) og tabell 12047 (2017 og 2018)

Diagrammet viser at Rælingen kommune (lyseblå graf) i perioden 2008 – 2018 har brukt mindre penger på vedlikehold per kvadratmeter enn gjennomsnittet i Akershus og landet hvert år med unntak for 2014 og 2015. Rælingen ligger også under gjennomsnittet i Kostragruppe 7 årene 2008 – 2012, samt i 2016 og 2018.

Diagram 2 viser investeringsutgiftene i prosent av driftsinntektene for Rælingen, landet, kostragruppe 7 og Akershus i perioden 2003 til 2018.

Diagram 2 Investeringsutgifter i prosent av driftsinntekter 2003 - 2018



SSB tabell 04938 (2003 – 2016) og tabell 12143 (2017 og 2018)

Diagrammet viser at Rælingen kommune i årene 2006 – 2009, samt årene 2016 – 2018 har et høyere investeringsnivå enn gjennomsnittet i landet, Akershus og Kostragruppe 7. De øvrige årene har kommunen et investeringsnivå på nivå med eller under de øvrige kommunene.

I 2019 har kommunen budsjettet med 29,5 mill. kr til vedlikehold og rehabilitering, fordelt på henholdsvis 7,15 mill. kr og 22,35 mill. kr i drift og investering. Eiendomsenheten opplever at de i 2019 har fått prioritert nok midler til vedlikehold og rehabilitering. Dette skyldes først og fremst at 12,35 mill. kr av de 22,35 mill. kr i investeringsbudsjettet er overførte midler fra tidligere år (intervju 19.3.2019). Investeringsbudsjettet kan imidlertid kun brukes på påkostninger, ikke vedlikehold. Det vil si at tiltakene må føre bygningen til en høyere standard eller annen funksjonalitet eller endret bruksområde (Kommunal regnskapsstandard nr. 4).

Høye investeringsbudsjetter sammen med lave driftsbudsjetter gjør det til en hovedutfordring å balansere den totale ressursinnsatsen helhetlig for eiendomsporteføljen. For å kunne holde bygningsmasse ved like er det likevel nødvendig at kommunen i stor grad bruker investeringsmidler (Handlingsplan eiendom 2019 – 2022, 16-24).

5 KARTLEGGING AV TILSTANDEN I FORMÅLSBYGG

Problemstilling 1 ser på de ansattes vurdering av tilstanden i kommunens formålsbygg. For å besvare problemstillingen sendte revisjonen 26.2.2019 ut en spørreundersøkelse til enhetsledere i kommunen. Undersøkelsen baserer seg på 23³ formålsbygg i Rælingen kommune. Dette omfatter 8 skoler, 8 barnehager, 2 idrettshaller/svømmegaller, 3 institusjonslokaler og 2 administrasjonslokaler (se tabell 3).⁴

Tabell 3 Formålsbygg i Rælingen kommune

#	Formålsbygg	Eiendomsgruppe	FDV Areal (m2)	Byggeår ⁵
1	Blystadlia skole og barnehage	Skole	7 088	1977 og 2014
2	Fjerdingsby skole	Skole	6 260	1967
3	Løvenstad skole	Skole	5 203	1966
4	Nordby skole	Skole	3 515	1982
5	Rud skole	Skole	5 841	1953
6	Marikollen skole	Skole	10 407	1971
7	Sandbekken skole	Skole	7 538	1975
8	Smestad skole	Skole	8 660	2010
9	Sannum barnehage	Barnehage	2 374	1968
10	Løvenstad barnehage	Barnehage	713	1973
11	Elgen barnehage	Barnehage	1 086	1996
12	Løvlia barnehage	Barnehage	1 021	1996

³ Rælingen kommune oppgir 40 som antallet formålsbygg, men revisjonen avgrensner til 23 i undersøkelsen. Kommunens definisjon av formålsbygg er videre enn regjeringens definisjon (for eksempel regner kommunen kommunale boliger som formålsbygg). I tillegg er det enkelte av formålsbyggene som av ulike årsaker ikke er relevante for undersøkelsen.

⁴ Formålsbygget Fjerdingsby helsetun er delt opp i to enheter. Telles som to formålsbygg i undersøkelsen.

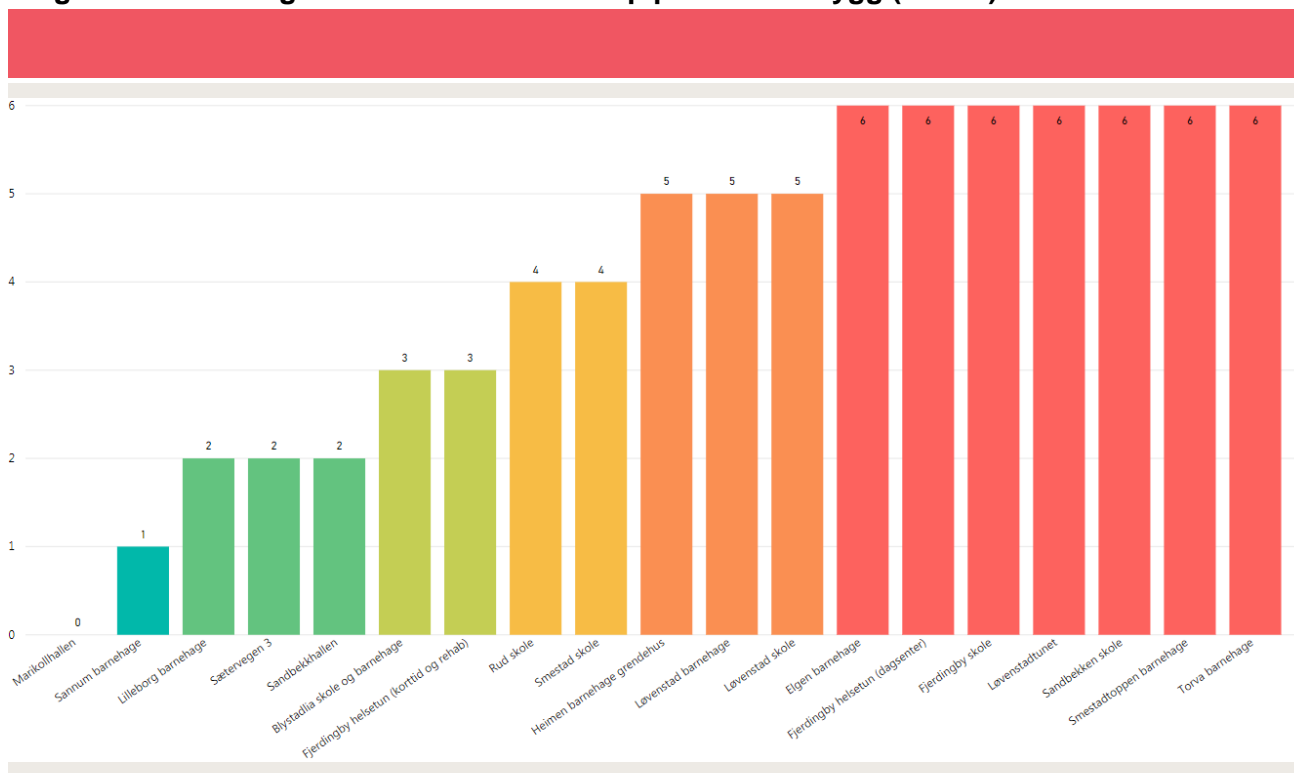
⁵ Grunnlagsdokument eiendomsstrategi (2017)

13	Lilleborg barnehage	Barnehage	1 090	2003
14	Heimen barnehage grendehus	Barnehage	1 084	2008
15	Torva barnehage	Barnehage	658	1994
16	Smestadtoppen barnehage	Barnehage	1 578	2005
17	Sandbekkhallen	Idrettshall/svømmehall	6 630	1975
18	Marikollhallen	Idrettshall/svømmehall	3 270	2007
19	Løvenstadtunet	Institusjonslokale	13 894	2000
20	Fjerdingsby helsetun (dagsenter)	Institusjonslokale	5 622	Ukjent
21	Fjerdingsby helsetun (korttid og rehab)	Institusjonslokale	5 622	Ukjent
22	Rådhuset	Administrasjonslokale	9 706	1989
23	Sætervegen 3	Administrasjonslokale	380	Ukjent

I alt svarte 19 av 23 enhetsledere på spørreundersøkelsen (enhetsleder svarte på vegne av formålsbygg han/hun hører til), noe som gir en svarprosent på 82,6 prosent. Enhetslederne ble i spørreundersøkelsen bedt om å vurdere tilstanden på bygningen og innemiljøet, samt graden av vedlikeholdsetterslep i «sine» bygg.

5.1 Vedlikeholdsetterslep

For å vurdere i hvilken grad enhetsledere opplever vedlikeholdsetterslep, ble de bedt om å angi en verdi fra 0 til 6. 1 betyr at det er i svært liten grad vedlikeholdsetterslep i bygget og 6 betyr i svært stor grad vedlikeholdsetterslep i bygget (0 betyr ingen etterslep).

Diagram 3 Vurdering av vedlikeholdsetterslep per formålsbygg (N = 19)

Diagrammet viser at 12 av 19 respondenter har oppgitt 4 eller høyere, hvorav 7 respondenter mener at det er i svært stor grad vedlikeholdsetterslep i byggene (score 6). Dette gjelder både eldre og nye bygg. Marikollhallen er det eneste bygget der respondenter har oppgitt at det ikke er vedlikeholdsetterslep (score 0).

I tillegg ble respondentene bedt om å oppgi de tre viktigste årsakene til etterslepet blant ni mulige svaralternativer⁶. Det er tre alternativer som enhetslederne har oppgitt klart oftest som årsak til etterslepet:

- Kommunen mangler langsiktige mål og plan for eiendomsforvaltningen
- Manglende fokus på bygningsmessig vedlikehold i økonomiplan
- Manglende politisk prioritering til planmessig vedlikehold

I kommentarfeltet til spørreundersøkelsen utdyper enhetsledere at det er mye som har manglet i forvaltningen av eiendommene, men at kommunen har tatt tak i dette nå. Enhetslederne trekker fram at kommunen tidligere har fokusert på nybygging, ikke vedlikehold. Videre trekkes det fram at kommunen har manglet mål, organisering og kompetanse, men at den ikke gjør det nå lenger. Dette er likevel årsaken til etterslepet ettersom det er mye å ta igjen.

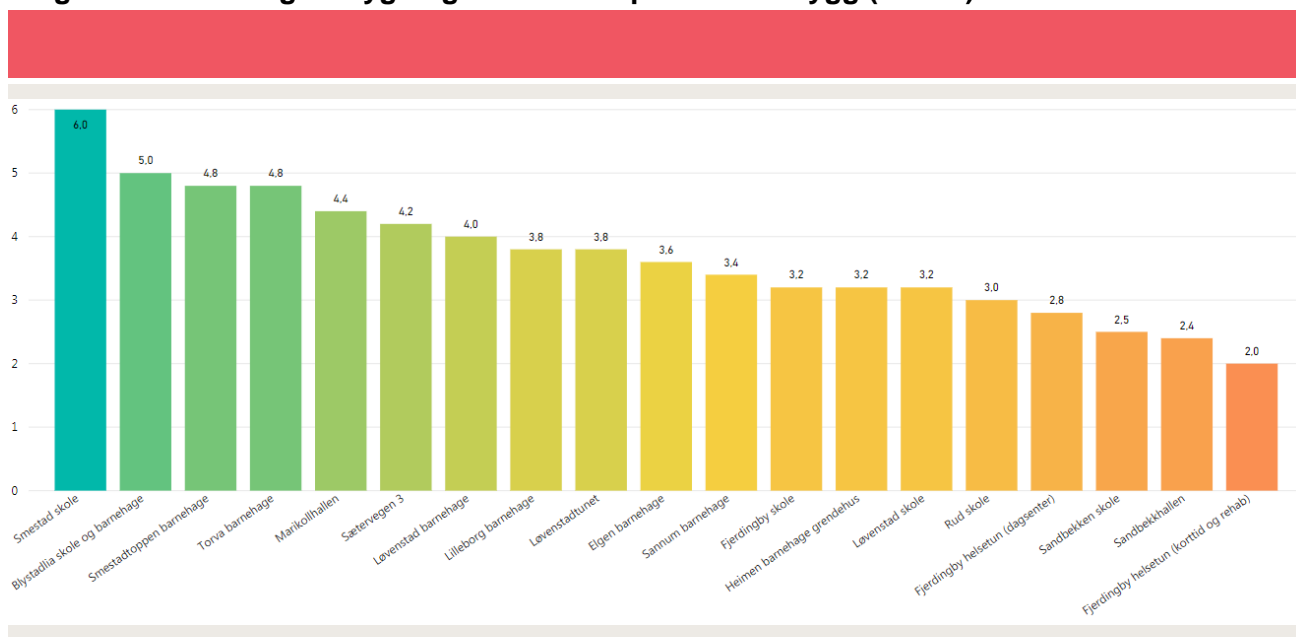
⁶ Svaralternativene er hentet fra en spørreundersøkelse som ble utført i forbindelse med NOU 2004:22.

5.2 Bygningens tilstand

Bygningens tilstand er vurdert langs fem indikatorer (bygning utvendig, bygning innvendig, elektriske anlegg, ventilasjon og generelt). Det er benyttet en seksdelt skala (ingen nøytral midtverdi), der 1 betyr svært dårlig og 6 svært god. Svaralternativene 1, 2 og 3 betegner verdier som vurderes som negative (under «midten») og 4, 5 og 6 betegner verdier som vurderes som positive (over «midten»).

Diagram 4 viser byggenes gjennomsnittlige score på indikatorene.

Diagram 4 Vurdering av bygningens tilstand per formålsbygg (N = 19)



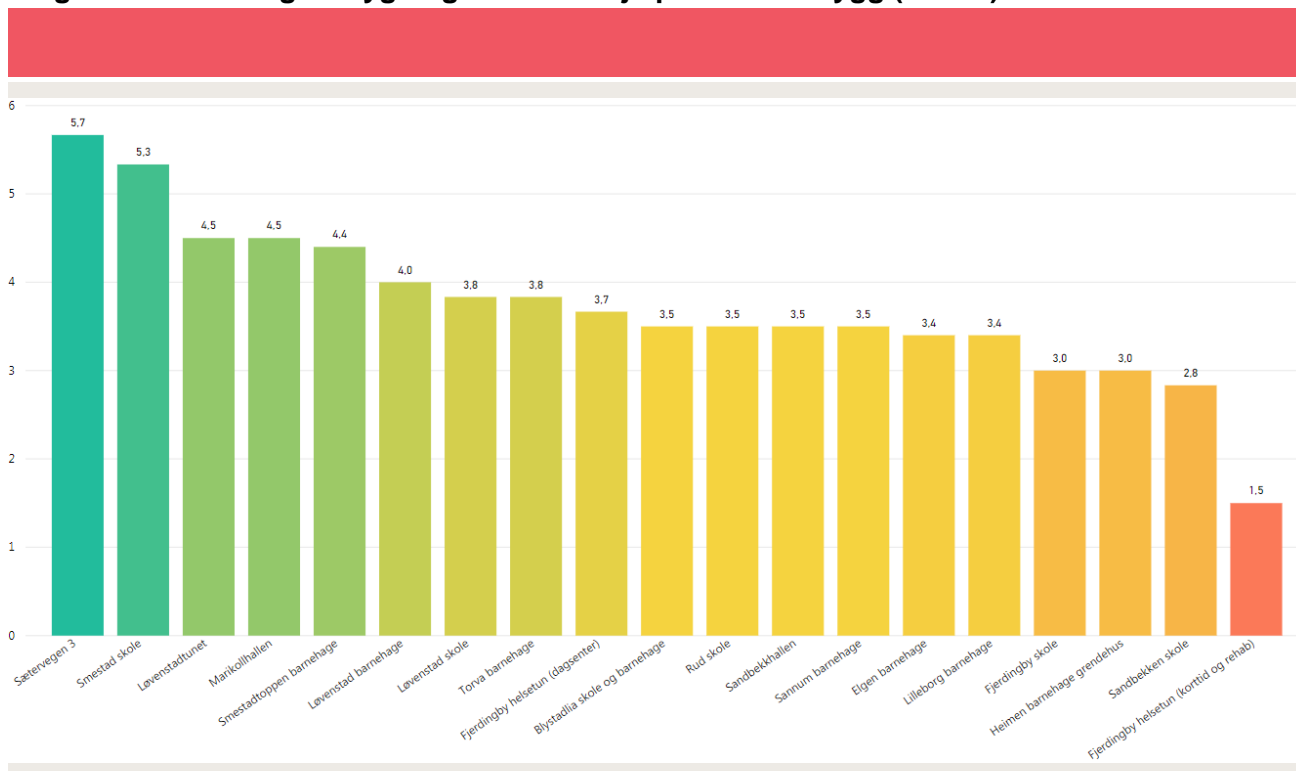
I gjennomsnitt har respondentene gitt scoren 3,69 på bygningens tilstand. Smestad skole har fått gjennomsnittscoren 6 (maksimum), det vil si at respondenten gav scoren 6 (svært god) på samtlige fem indikatorer. Smestad skole er også det nyeste formålsbygget som omfattes av undersøkelsen (bygget i 2010). I den andre enden er det Fjerdingby helsetun (korttid og rehab) som har fått lavest gjennomsnittscore, med sine 2.

Det er først og fremst kommunens nyere bygg som har fått de høyeste scorene. Den halvparten av byggene med høyeste gjennomsnittscore har en gjennomsnittlig alder på 20,6 år. Til forskjell har den andre halvparten med laveste gjennomsnittscore en gjennomsnittlig alder på 43 år.

5.3 Innemiljø

Vurdering av bygningens innemiljø bygger på samme poengskala som for vurdering av bygningens tilstand, basert på seks indikatorer (renhold, fukt, lysforhold, ventilasjon og luftkvalitet, nødvendig vedlikehold og generelt sett). Diagram 5 viser gjennomsnittscoren på innemiljø per formålsbygg.

Diagram 5 Vurdering av bygningens innemiljø per formålsbygg (N = 19)



Gjennomsnittscoren av innemiljø for byggene samlet er omtrent på samme nivå som for bygningens tilstand (3,73). Som for vurdering av bygningens tilstand, er det Fjerdingby helsetun (korttid og rehab) som har fått laveste gjennomsnittscore, med sine 1,5. Sætervegen 3 er formålsbygget som har fått høyest gjennomsnittscore, med sine 5,7. Her er det også en sammenheng mellom gjennomsnittscoren og alderen på bygget, men denne er ikke like sterk som for vurdering av bygningens tilstand.

6 EIENDOMSSTRATEGI OG VEDLIKEHOLDSSTRATEGI

En forutsetning for systematisk og strategisk vedlikehold er at kommunene jobber planmessig og langsiktig. Eiendomsstrategien er et sentralt styringsdokument for eiendomsforvaltningen på strategisk nivå, og skal beskrive overordnet politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen. Det bør utarbeides målsettinger for vedlikeholdsarbeidet og ønsket tilstand på byggene.

Følgende revisjonskriterier legges til grunn:

Problemstilling 2	Kriterier
Har Rælingen kommune en overordnet eiendomsstrategi og vedlikeholdsplan, med mål for vedlikehold av formålsbyggene?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen bør utarbeide en eiendomsstrategi, der en vedlikeholdsstrategi inngår som et vesentlig element ➔ Vedlikeholdsstrategien bør <ul style="list-style-type: none"> ○ beskrive mål for vedlikeholdsarbeidet ○ beskrive strategi for å nå mål, det vil si beskrivelse av hvordan målene skal nås ○ ta stilling til om bygningene skal opprettholdes med sine opprinnelige kvaliteter eller oppgraderes kontinuerlig slik at de framstår som moderne og tidsmessige ○ ta stilling til hvor viktig det er å opprettholde bygningens estetiske uttrykk

6.1 Eiendomsstrategi

I møte med kommunestyre 13.12.2017, la rådmannen frem en sak om eiendomsstrategi (sak 17/92). Det kommer frem av saksfremlegget til møtet at

Rælingen kommune per dags dato har ingen uttalt eiendomsstrategi som kommuniserer satsninger og prioriteringer innad i egen organisasjon eller utad i samfunnet, ei heller en samlet og helhetlig styring av kommunens eiendomsutvikling ut over det årlige handlingsprogrammet. Det foreligger heller ingen samlet oversikt eller overordnet helhetlig plan for de ulike formålsbygg eller kriterier knyttet til god eiendomsforvaltningsskikk i kommunen. Kommunen mangler dessuten en langsiktig vedlikeholdsplan både hva angår bygg og tekniske anlegg samt prinsipper for hvilket nivå vedlikeholdet bør ligge på.

I saksfremlegget heter det videre at rådmannen har påstartet et arbeid med å utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi som tar utgangspunkt i dagens situasjon, kommunens utfordringer knyttet til befolkningsvekst og innbyggernes tjenestebehov (sak 2017/4023-1, 6).

Rælingen kommune har en ferdigutarbeidet eiendomsstrategi for perioden 2019 – 2030, som ble vedtatt av kommunestyret 27.3.2019. Eiendomsstrategien er et styringsdokument som danner grunnlag for hvordan Rælingen kommune skal organisere, styre og lede sin eiendomsforvaltning, og på hvilket grunnlag denne skal utøves. Strategien fastsetter langsiktige og strategiske føringer for eiendomsforvaltning og gir hovedmål for hvilken retning kommunestyret gir rådmannen i oppdrag å utvikle for å løse de forventninger eier har til forvaltningen basert på kommuneplanene. Denne skal forankres både i den politiske delen som eier av bygninger og toppledelsen i kommunen.

Ambisjonen er at eiendomsforvaltningen skal være bærekraftig både på kort og på lang sikt. Gjennom å balansere ressursene mellom de overordnede hensyn skal kommunen tilrettelegge for gode tjenester i forhold til de enhver tid gjeldende ressursene til eiendomsforvaltning. Fra ambisjonen har kommunen utledet fire strategiske føringer (mål) for eiendomsforvaltningen:

1. *Tilfredsstillte prioriterte brukerbehov*
2. *En tydelig miljøprofil*
3. *En kostnadseffektiv forvaltning*
4. *En profesjonell og langsiktig forvaltning*

Rådmannen peker i saksframlegget til behandlingen av eiendomsstrategien 27.3.19 at de fire strategiske målene er et løft i retning for å få god kontroll på forvaltningen av kommunens bygg. Han vurderer at de strategiske målene er dekkende for eiers ansvar for å ivareta en god eiendomsforvaltning på riktig nivå. Rådmannen oppgir videre at arbeidet med å konkretisere i eiendomsenhetens handlingsplaner skal gjøres på en forutsigbar måte for alle parter i samarbeidet om eiendomsforvaltningen (sak 2017/4023-3). I brev til revisjonen 15.5.19 opplyser rådmannen at eiendomsstrategien skal være på overordnet nivå uten konkrete tiltak, da dette vil kreve at strategien revideres for ofte. Konkrete tiltak skal beskrives i vedlikeholdsplanen.

6.2 Vedlikeholdsstrategi

Rådmannen peker i brev til revisjonen 15.5.19 på at kommunen tidligere til dels har hatt strategiske føringer og planer for vedlikehold. Det strategiske grunnlaget for arbeid med vedlikehold tidligere lå i kommunens handlingsprogram. I handlingsprogram for 2006–2009 til 2011–2014 var det lagt inn et eget avsnitt med styringsmål og strategier under overskriften «Holde oppe kvaliteten på kommunale bygg og anlegg. I handlingsprogram for 2012–2015 og 2013–2016 lå tilsvarende under overskriften «Bygninger som fungerer godt og er effektive å drive». Fra 2014 ble strukturen i handlingsprogrammet lagt om, og spesifikke styringsmål og strategier for vedlikehold utgikk av dokumentet. Behovet for en overordnet strategi som eget dokument ble dermed forsterket etter dette.

Rælingen kommune har utarbeidet målsettinger for vedlikehold. Disse er innlemmet som en del av kommunens eiendomsstrategi, og ikke fastsatt i en egen vedlikeholdsstrategi. Rådmannen opplyser i brev til revisjon 15.5.19 at kommunen bevisst har valgt å ikke ha en egen vedlikeholdsstrategi, da

kommunen opplever at det kan bli veldig mange strategier og tunge dokumenter som potensielt tåkelegger hvilke strategiske mål det skal jobbes mot.

I eiendomsstrategi 2019-2030 er målsettinger knyttet til vedlikehold omtalt under beskrivelse av strategisk mål 3 om en kostnadseffektiv forvaltning. Under overskrift «Riktig vedlikehold» er det utarbeidet tre mål som berører vedlikehold. Disse omhandler å ivareta HMS, at bygningene skal oppfylle krav i lov og forskrift og ønsket tilstandsnivå på bygningene. Eiendomsenheten har i tilknytning til sistnevnte mål satt en målsetting om at gjennomsnittet på eiendommene skal ha en tilstand som ikke er lavere (dårligere) enn tilstandsgrad (TG) 1,5⁷ i henhold til NS 3424.

Vedlikehold er også omtalt i handlingsplan eiendom 2019 – 2022. I dokumentet er det spesifisert mål for 2019 innen ulike satsningsområder, herunder administrasjon/stab, forvaltning, drift, renhold, vedlikehold og utvikling. Følgende mål er utarbeidet for vedlikehold:

- «Vi skal planlegge og utføre vedlikehold basert på en porteføljevurdering av eiendomsmassen»
- «Vi skal jobbe aktivt for å øke arealeffektivitet for de tjenester som leveres fra våre bygg»
- «Vi skal lage vedlikeholdsplan med tiltaksdel»
- «Vi skal øke kapasitet til gjennomføring av vedlikehold»
- «Vi skal gjennomgå rammeavtaler, og anskaffe riktige avtaler»
- «Vi skal ha digitale verktøy for planlegging av vedlikehold»
- «Vi skal bidra til å løse kundetilpassinger og bidra til effektiv tjenesteyting»

Rælingen kommune utfører i dag både planlagt vedlikehold og korrektivt vedlikehold. Leder for eiendomsenheten opplyser i intervju at det utføres for mye korrektivt vedlikehold, og ønsker at vedlikeholdsarbeidet dreier mer i retning av å bli mer planlagt og proaktivt. Dette forutsetter at det prioriteres nok midler til å vedlikeholde bygg og tekniske anlegg før tilstanden på disse blir så dårlige at vedlikeholdsarbeidet blir ad-hoc (intervju 19.3.2019).

⁷ Tilstandsvurdering i henhold til NS 3424 baserer seg på en skala fra 0 til 3, der 0 er best og 3 dårligst.

7 INNHEMING OG BRUK AV TILSTANDSINFORMASJON

Tilstandsinformasjon og planlegging av tiltak er hovedkomponentene i et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. Tilstandsinformasjon er en forutsetning for å måle og vurdere hvordan tilstanden på eiendommene står i forhold til vedtatte mål og standarder. I tillegg bør det utarbeides en vedlikeholdsplan, som baserer seg på oppdatert tilstandsinformasjon. Vedlikeholdsplanen er et viktig verktøy for å få oversikt over det reelle vedlikeholdsbehovet og planlagte utbedringstiltak for den enkelte bygning i et flerårig perspektiv.

Følgende revisjonskriterier legges til grunn:

Problemstilling 3	Kriterier
I hvilken grad innhenter og bruker Rælingen kommune tilstandsinformasjon til vedlikehold av formålsbygg?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen bør etablere et rasjonelt system og rutiner som sikrer <ul style="list-style-type: none"> ○ systematisk innhenting av tilstandsinformasjon ○ at tilstandsinformasjonen er samlet og tilgjengelig ➔ Kommunen bør benytte tilstandsinformasjon i forbindelse med vedlikeholdsarbeidet, herunder å <ul style="list-style-type: none"> ○ utarbeide vedlikeholdsplan ○ rapportere til de folkevalgte

7.1 Internkontroll - skriftlige rutiner og system

Et grunnleggende krav til internkontroll er at rutiner og retningslinjer for innhenting og bruk av tilstandsinformasjon er skriftliggjort.

Skriftlige rutiner

Leder for eiendomsenheten opplyser i intervju at enheten tidligere kun hadde rutinebeskrivelser på underordnet nivå og ingen formelle rutiner/retningslinjer på overordnet nivå (intervju 19.3.2019). Rådmannen presiserer i brev til revisjonen 15.5.19 at det har vært rutiner på overordnet nivå, blant annet som en del i prosessen i utarbeidelse av handlingsprogrammet. Gjennom behandling av handlingsprogrammet er det gjort årlige vurderinger av behov for midler til vedlikehold. Det har imidlertid vært en svakhet ved disse prosessene at tilstandsrapporter har hatt en uklar formell status.

Per i dag mangler kommunen skriftlige rutiner for vedlikeholdsarbeidet, herunder innhenting og bruk av tilstandsinformasjon, samt formelle strukturer rundt hvordan tilstandsinformasjon skal brukes i utarbeidelse av vedlikeholdsplanen (e-post av 1.4.2019). Leder for eiendomsenheten forteller i intervju at det tidligere har manglet en rød tråd i kommunens rutiner, og enheten derfor har påbegynt et arbeid med å bygge opp planverket for eiendomsforvaltningen fra bunn av (intervju 19.3.2019). Rådmannen opplyser i brev til revisjonen 15.5.19 at dette arbeidet er planlagt ferdig i løpet av 2019.

System for lagring av tilstandsinformasjon

Eiendomsenheten har i et dokument oversendt til revisjonen (e-post av 27.2.2019) understreket viktigheten av å ha et FDV-system som forener de forskjellige avdelingene i enheten. Kommunen har generelt mye vesentlig informasjon om eiendommene, for eksempel kontrakter, tegninger, servicereporter, tilsynsrapporter, m.m. Etter deres oppfatning er det essensielt at all data/informasjon om byggene samles på ett sted. En mer robust og felles plattform vil kunne forenkle og systematisere historikk så vel som pågående og planlagte gjøremål.

I intervju 19.3.2019 opplyser leder for eiendomsenheten at kommunen ikke benytter et elektronisk planleggings- og dokumentasjonsverktøy i forbindelse med vedlikeholdsarbeidet. Rælingen kommune har i flere år brukt FDV-systemet ISY innen forvaltning og drift. I intervjuet forteller leder for eiendomsenheten at ISY også har en modul som er forbeholdt vedlikehold. Kommunen har foreløpig ikke denne modulen i sitt system, men de er i dialog med leverandøren for å implementere denne modulen.

7.2 Innhenting av tilstandsinformasjon

Eiendomsenheten har innhentet informasjon om tilstanden i formålsbyggene, blant annet gjennom visuell befaring og tilstandskartlegging, samt dialog med og henvendelser fra brukerne av byggene (intervju 19.3.2019).

Tilstandskartlegging

Tilstandskartlegging er en grundig og omfattende undersøkelse av tilstanden på kommunens bygningsmasse, og skal gjennomføres i henhold til NS 3454. Rælingen kommune har de senere årene utført flere tilstandskartlegginger av formålsbygg. Rådmannen skriver i høringsvar 15.5.19 at «det ble gjennomført tilstandsanalyse av bygningsmassen i 2007 og 2012, samt revidert tilstandsanalyse i 2017. Tilstandsanalysen i 2007 ble lagt til grunn for sak om prioriteringer av tildelte 6 mill. kr til vedlikehold/oppgradering av kommunal bygningsmasse i 2009. Det ble da utarbeidet et eget prioriteringsdokument for tiltak på hvert enkelt bygg. Videre ble det utarbeidet og behandlet temaplan for vedlikehold som ble vedtatt av kommunestyret februar 2010.

I 2012 engasjerte kommunen et eksternt selskap til å gjennomføre en vedlikeholdsmessig tilstandsvurdering for 34 eiendommer/41 kommunale bygg i Rælingen kommune, basert på NS 3424. Målet for kartleggingen var å tegne et bilde av behovet for vedlikehold, både som grunnlag for å lukke etterslep, samt å estimere årlig vedlikeholdskostnad for periodisk vedlikehold. Totalt

vedlikeholdsmessig etterslep ble den gang beregnet til 195,3 mill. kr (inkl. mva) (tilstandsrapport 2012).

I 2017 ble estimatene for vedlikeholdsbehovet oppdatert av det samme eksterne selskapet (se tabell 4). Tallene for 2017 er ikke basert på nye tilstandsanalyser eller kalkyler, men er justeringer for følgende utvikling fra tilstandsvurderingen i 2012:

- Gjennomførte tiltak
- Sannsynliggjøring av nye behov/tiltak
- Indeksjustering for prisutvikling
- Faktor for akselererende utvikling for påviste behov i 2012, som ikke er lukket

Tabell 4 Beregnet vedlikeholdsetterslep

Bygning	Kostnadsestimat etterslep 2017					
	Krav kr eks mva	Prior kr eks mva	Øvrige kr eks mva	Sum tiltak kr eks mva	Gen/spes kost kr inkl mva	Totalsum kr inkl mva
Bjørnholthagan 2	-	300 000	610 000	910 000	455 000	1 365 000
Blystadlia skole		2 500 000	-	2 500 000	1 250 000	3 750 000
Buholen PU-boliger	10 000	580 000	730 000	1 320 000	660 000	1 980 000
Bygdetunet	-	480 000	240 000	720 000	360 000	1 080 000
Dovre aktivitetssenter				-	-	-
Elgen Barnehage	30 000	370 000	200 000	600 000	300 000	900 000
Fjerdingby Omsorgsleiligheter	-	1 290 000	1 560 000	2 850 000	1 425 000	4 275 000
Fjerdingby PO-senter*	2 520 450	46 000 000		48 520 450	24 260 225	72 780 675
Fjerdingby Skole	340 000	1 640 000	4 030 000	6 010 000	3 005 000	9 015 000
Haugerveien PU-boliger	10 000	400 000	1 380 000	1 790 000	895 000	2 685 000
Heimen barnehage		500 000		500 000	250 000	750 000
Holt Gamle Skole / Klubbhus	960 000	2 250 000	220 000	3 430 000	1 715 000	5 145 000
Lilleborg barnehage	-	300 000	380 000	680 000	340 000	1 020 000
Løvenstad Barnehage	90 000	1 800 000	710 000	2 600 000	1 300 000	3 900 000
Løvenstad Skole	140 000	3 240 000	5 830 000	9 210 000	4 605 000	13 815 000
Løvenstadtunet	560 000	6 210 000	11 470 000	18 240 000	9 120 000	27 360 000
Løvli Barnehage	10 000	830 000	270 000	1 110 000	560 000	1 670 000
Marikollen Ungdomsskole	90 000	3 920 000	3 060 000	7 070 000	3 540 000	10 610 000
Marikollhallen	100 000	500 000	200 000	800 000	400 000	1 200 000
Mårbakken Barnehage nedre	-	520 000	240 000	760 000	380 000	1 140 000
Mårbakken Barnehage øvre	110 000	1 100 000	420 000	1 630 000	820 000	2 450 000
Nordby Skole, hovedbygg	190 000	4 860 000	1 750 000	6 800 000	3 400 000	10 200 000
Nordby Skole, paviljong	410 000	1 340 000	170 000	1 920 000	960 000	2 880 000
Norum Terrasse	20 000	530 000	270 000	820 000	410 000	1 230 000
Rud Skole	1 080 000	5 220 000	1 610 000	7 910 000	3 960 000	11 870 000
Rådhuset	280 000	11 360 000	10 190 000	21 830 000	10 920 000	32 750 000
Sandbekken Ungdomsskole	40 000	5 630 000	1 890 000	7 560 000	3 780 000	11 340 000
Sandbekkhallen	750 000	31 000 000	13 100 000	44 850 000	22 430 000	67 280 000
Sandbekkstua / Fritidshus				-	-	-
Sannum Barnehage	150 000	2 010 000	350 000	2 510 000	1 260 000	3 770 000
Sentralverksted carport	-	20 000	-	20 000	10 000	30 000
Sentralverksted garasjebygg	40 000	830 000	320 000	1 190 000	600 000	1 790 000
Sentralverksted velferdsbygg	50 000	870 000	1 120 000	2 040 000	1 020 000	3 060 000
Sentralverksted verkstedbygg	160 000	3 790 000	3 010 000	6 960 000	3 480 000	10 440 000
Smestad skole		3 000 000		3 000 000	1 500 000	4 500 000
Sætervegen 3	10 000	1 420 000	340 000	1 770 000	890 000	2 660 000
Tajetun Boliger	100 000	850 000	340 000	1 290 000	650 000	1 940 000
Torva Barnehage	10 000	570 000	750 000	1 330 000	670 000	2 000 000
Aamodt Ungdomshus	20 000	1 070 000	690 000	1 780 000	890 000	2 670 000
Åsvang Samfunnshus	260 000	2 690 000	1 730 000	4 680 000	2 340 000	7 020 000
Sum total	8 550 000	151 790 000	69 180 000	229 520 000	114 820 000	344 330 000

Kilde: Rapport for vedlikeholdsetterslep 2017

Totalt vedlikeholdsetterslep er beregnet til kr 344,3 mill. kr⁸ i 2017, hvorav 179,5 mill. kr knytter seg til bygg som skal være med videre og 94,0 mill. kr til bygg som skal fases ut (solgt, revet, utfaset, etc.) (tilstandsrapport 2017). Leder for eiendomsenheten mener imidlertid at kvaliteten på tilstandsinformasjonen ikke har vært god nok. Videre har enheten manglet eierskap til de eksterne tilstandskartleggingene. Dette førte til at enheten i liten grad benyttet og fulgte opp resultatene fra disse kartleggingene (e-post av 3.4.2019 og intervju).

På bakgrunn av ovennevnte forhold gjennomførte eiendomsenheten i egen regi en grundig gjennomgang av alle bygg (foruten utleide leiligheter) juni 2018. Kartleggingen verifiserte delvis tidligere estimat på vedlikeholdsbehov. Her konkluderer kommunen med at behovet er så tydelig at det ikke vurderes samfunnsøkonomisk å ha en ytterligere tilstandskartlegging i 2019, og ressurser til å utføre vedlikehold er derfor prioritert (Handlingsplan eiendom 2019 – 2022, s. 22). Til forskjell fra de eksterne tilstandskartleggingene er det ikke utarbeidet en tilstandsrapport for kartleggingen kommunen selv har gjennomført. Avdelingsleder vedlikehold forteller at viktige detaljer og funn fra tilstandskartleggingen er lagt inn i et eget word-notat (oversendt revisjonen 1.4.2019).

I den vedtatte eiendomsstrategien har kommunen satt som mål om at den gjennomsnittlige tilstandsgraden i formålsbygg ikke skal være lavere enn 1,5. Per april 2019 har ikke kommunen angitt tilstandsgrader på sine formålsbygg. Leder for eiendomsenheten oppgir i e-post av 3.4.2019 at eiendomsenheten planlegger en ny tilstandsvurdering i 2020 nå som eiendomsstrategien er vedtatt. Formålsbyggene skal i den planlagte kartleggingen bli tilstandsvurdert med tilstandsgrader, slik at kommunen kan vurdere sine bygg mot ovennevnte målsetting.

Visuell befaring

Visuell befaring er en uformell gjennomgang av byggene, og skal utføres og gjennomgås av avdelingsleder vedlikehold, i samråd med tekniker og enhetsleder på den konkrete eiendommen. Til forskjell fra tilstandskartleggingen, skal befaringen etter planen utføres minst én gang i året (intervju 19.3.2019).

Avdelingsleder vedlikehold begynte i kommunen så sent som april 2018. For å bli bedre kjent med kommunens bygningsmasse, gjennomførte han en rekke befaringer i byggene i et halvt år. Gjennom befaringene har han tilegnet seg kunnskap om tilstanden på formålsbyggene. Avvik og viktige detaljer om byggene fra befaringene registrerte avdelingsleder i det samme word-notatet som resultater fra den interne tilstandskartleggingen ble lagt inn (intervju 19.3.2019).

⁸ Det beregnede etterslepet baserer seg på ambisjonsnivå for å «komme på et akseptabelt nivå». Det beregnede etterslepet ville blitt høyere dersom kommunen valgte et høyere ambisjonsnivå.

Innmelding av avvik og henvendelser

I tillegg til befarings- og tilstandskartlegging, innhenter eiendomsenheten tilstandsinformasjon gjennom løpende dialog med ansatte i de enkelte byggene, samt henvendelser fra ansatte. Kommunen har blant annet opprettet et internt innmeldings- og bestillingssystem for daglige/ad hoc tekniske tjenester fra leietakerne inn mot eiendomsenheten (MeldInn.no). Samtlige enheter i Rælingen kommune har tilgang til MeldInn.no. Her kan enhetsleder/avdelingsleder varsle om mindre feil, avvik og behov på tekniske installasjoner og avtalte tjenester.

Ansatte i drift og avdeling har som praksis å sjekke MeldInn.no og tildelte arbeidsoppgaver to ganger daglig slik at hastesaker som meldes inn i systemet blir fanget opp og kan prioriteres. Når en innrapportert feil, avvik eller behov er utført eller avslått, kvitteres denne ut, og avsender får beskjed via en e-post.

7.3 Bruk av tilstandsinformasjon

Rælingen kommune bruker innhentet tilstandsinformasjon i all hovedsak til å utarbeide vedlikeholdsplan, samt til politisk rapportering. Leder for eiendomsenheten oppgir i e-post av 3.4.2019 at tilstandsinformasjon også blir også brukt som et av elementene i egnethetsvurderingene til byggene. I en slik vurdering tar kommunen stilling til om byggene skal utvikles videre eller avvikles.

Vedlikeholdsplan

I grunnlagsdokument for eiendomsstrategien kommer det frem at kommunen har tidligere har manglet en langsiktig vedlikeholdsplan både hva angår bygg og tekniske anlegg, samt prinsipper for hvilket nivå vedlikeholdet bør ligge på (sak 2017/4023-1, 6). Per mars 2019 har Rælingen kommune en vedlikeholdsplan med tiltaksdel som gjelder for formålsbygg (se tabell 5). 2019 er det første året kommunen har en vedlikeholdsplan.

Tabell 5 Vedlikeholdsplan 2019 – 2022

Navn	Type	FDV areal	Årlig kostnad				Årlig utover dette	
			2019	2020	2021	2022		
Blystadlia	Skole	7 088	100 000	50 000	50 000	100 000	100 000	Det er planlagt utskiftning av asfalt, maling av vegger, utskiftning av gulv og utv renhold
Løvenstad	Skole	5 203	400 000	400 000	400 000	700 000	1 600 000	Det er planlagt å retekke tak, legge nytt gymsalgulv, utv drenering og utskiftning av vinduer
Rud	Skole	5 841	3 400 000	1 300 000	1 300 000	3 300 000	525 000	Det er planlagt utskiftning av samtlige vinduer og persienner samt brannsentral
Fjerdingby	Skole	6 260	1 100 000	200 000	200 000	200 000	-	Det er planlagt totalrehab av 2 stk utv toalett kjerner. Utskiftning av brannsentral, brann må ivareta usatt, avvikles høst 2022
Smestad	Skole	8 660	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	Det er planlagt utskiftning av noe belysning. Generelt vedlikehold må påberegnes.
Nordby	Skole	3 515	600 000	800 000	200 000	50 000	500 000	Det er planlagt å skifte ut VVS anlegg, el anlegg, dører og gulv. Utv malearbeid.
Sandbekken	Skole	7 538	800 000	1 700 000	600 000	2 300 000	875 000	Det er planlagt å totalrehab av 2 stk utv toalett kjerner, el anlegg samt diverse
Marikollen	Skole & kultursal	10 407	300 000	350 000	450 000	300 000	300 000	Det er planlagt utskiftning av gulvbelegg samt rep av tak, teglfasade, brannetting og innvendig malearbeid.
Sannum	Bhg	2 374	800 000	300 000	300 000	200 000	200 000	Det er planlagt utskiftning av kjøkken, gulv, dører, snøfangere samt vinduer
Heimen	Bhg & grendehus	1 084	150 000	100 000	100 000	100 000	100 000	Det er planlagt utskiftning av noen lekeapparater samt noe innvendig malerarbeid.
Løvli	Bhg	1 021	350 000	300 000	100 000	100 000	150 000	Det er planlagt utskiftning av vinduer, fasade samt solavskjerming.
Torva	Bhg	658	400 000	400 000	100 000	100 000	200 000	Det er planlagt utskiftning av astalt, solavskjerming, lekestasjoner, belysning, vinduer og gulv. Innvendig malearbeid.
Løvenstad	Bhg	713	400 000	800 000	200 000	500 000	325 000	Det er planlagt utskiftning gulvbelegg, tak, el anlegg, utv gjerder og utv kledning.
Lilleborg	Bhg	1 090	400 000	600 000	100 000	100 000	300 000	Det er planlagt utskiftning av lekestasjoner, gulv, fasade og innredning.
Elgen	Bhg	1 086	800 000	100 000	100 000	100 000	300 000	Det er planlagt utskiftning av gulv, dører, toaletter, innredning, yttertak og uteområder.
Smestadtoppen	Bhg	1 578	30 000	30 000	50 000	30 000	40 000	Det er kun planlagt enkelt vedlikehold.
Buholen	Omsorgsboliger	721	500 000	500 000	500 000	500 000	225 000	Det er planlagt utskiftning av vinduer, samt innvendig og utvendig malearbeid.
Løvenstadvegen	Omsorgsboliger	1 092	40 000	40 000	40 000	40 000	40 000	Det er planlagt enkelt vedlikehold.
Hauger boliger	Omsorgsboliger	765	50 000	300 000	100 000	100 000	100 000	Det er planlagt utskiftning av vinduer samt malearbeid utvendig.
Lognsdalen boliger	Omsorgsboliger	1 300	30 000	30 000	30 000	30 000	40 000	Det er planlagt utvendig renhold samt boning av gulv i fellesareal
Bjørnholthagan	Omsorgsboliger	800	40 000	40 000	40 000	40 000	40 000	Det er planlagt enkelt vedlikehold.
Sæterveien 3	Administrasjonsbygg	380	100 000	400 000	100 000	100 000	100 000	Det er planlagt utskiftning av vinduer samt rep av utvendig kledning.
Fjerdingby helsetun	Institusjon og helsebygg	5 622	300 000	300 000	200 000	200 000	200 000	Det er planlagt utskiftning av persienner, VVS tekniske anlegg, belysning, dører og noe gulv.
Løvenstadtunet	Institusjon	13 894	1 000 000	600 000	1 000 000	1 200 000	800 000	Det er planlagt utskiftning av gulv, dører, radiatorer, persienner, sluk. Noe innvendig malearbeid innvendig.
Ravinen	Kombinert helse og kultu	4 500					200 000	Det er planlagt generelt vedlikehold av nytt bygg samt noe utvendig arealer.
Sandbekkhallen	Idrettshall	6 630	13 000 000	5 700 000	3 900 000	2 800 000	4 000 000	Omfang detaljeres og avklares i eget prosjekt
Marikollhallen	Idrettshall	3 270	200 000	800 000	200 000	200 000	300 000	Det er planlagt utskiftning av toaletter, gulv og uteareal.
Aamodt ungdomshu	Ungdomshus	470	50 000	50 000	50 000	50 000	-	Det er planlagt generelt vedlikehold. Denne skal ut i 2022, må begrenses til et minimum for å holde det åpent
Holt	utleiebygg kultur	346	20 000	-	-	-	-	Det er planlagt generelt vedlikehold, planlagt solgt i 2019
Sandbekkstua	Kultur	172	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	Det er planlagt generelt vedlikehold.
Bygdetunet	Kultur	532	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	Det er planlagt generelt vedlikehold.
Trivselssenteret	Kultur	794	500 000	200 000	200 000	200 000	150 000	Det er planlagt utskiftning av utv tak, innvendig himling samt asfalt.
Rådhuset	administrasjon	9 706	2 000 000	3 500 000	3 500 000	3 700 000	2 000 000	Det er planlagt utskiftning av himling, belysning, gulv, VVS tekniske anlegg/komponenter. Innvendig malearbeid.
Kirkebyvegen	Teknisk / verskted	3 000	1 500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	Omfang detaljeres og avklares i eget prosjekt
Øvre mårbakken	(tidligere barnehage)	200	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	Det er planlagt generelt vedlikehold.
Nedre mårbakken	(tidligere barnehage)	200	-	-	-	-	-	Utleid på bare-house avtale
Sum		118 510	29 530 000	20 560 000	14 780 000	18 010 000	14 380 000	

Kilde: Rælingen kommune

Ovennevnte vedlikeholdsplan gjelder for fireårsperioden 2019 – 2022, og omfatter bygg som kommunen har bestemt skal utvikles videre. I planen er årlige kostnadsbehov knyttet til vedlikehold for det enkelte formålsbygg estimert. Videre er nødvendige vedlikeholdstiltak for det enkelte bygg beskrevet, men ikke noen tidspunkter for når i året tiltakene skal iverksettes. Avdelingsleder vedlikehold forteller i intervju at han opplever at vedlikeholdsplanen blir fulgt opp.

I intervju opplyser leder for eiendomsenheten at grunnlaget for de tall som fremkommer av vedlikeholdsplanen er tilstandsinformasjon fra tidligere tilstandskartlegginger, samt avdelingsleders egne notater fra befaringer. Vedlikeholdsplanen blir også oppdatert fortløpende. Avvik, feil og mangler som er eller blir avdekket gjennom besøk og henvendelser fra ansatte blir løpende tatt inn i vedlikeholdsplanen. Vedlikeholdsplanen er i dag lagret som en excel-fil, men på sikt ønsker enheten at vedlikeholdsplanen skal legges inn i FDV-verktøyet i ISY.

Rapportering til folkevalgte

I kommunens handlingsprogram er eiendomsenheten tildelt kun én side til å gi et sammendrag av enhetens handlingsplan. Eiendomsenheten sender derfor et mer utfyllende dokument om tilstanden på kommunens formålsbygg til rådmannsgruppen, som deretter bestemmer hva de velger å rapportere videre til politikerne.

Eiendomsenheten har også selv lagt frem noen enkeltsaker til politikerne vedrørende tilstanden på formålsbygg. I e-post av 3.4.2019 oppgir leder for eiendomsenheten at politikerne ble orientert om tilstanden på formålsbyggene da grunnlagsdokumentet for eiendomsstrategi ble behandlet i 2017 (sak 2017/4023-1). I tillegg viser enheten til en orientering til ordfører som svar på en interpellasjon vedrørende vedlikehold mars 2018, samt rapportering i 2019 for et spesifikt bygg i forbindelse med en tidligere politisk sak med vedtak.

Utover disse saker har ikke eiendomsenheten hatt som rutine å rapportere om tilstanden på formålsbygg i et fast tidsintervall til politikerne, for eksempel årlig. Oversikt over vedlikeholdsbehovene i de enkelte byggene har tidligere ikke vært oppe til politisk behandling. Rådmannen trekker for eksempel frem i brev til revisjonen 15.5.19 at planer for utbedring og konsekvenser fra tilstandsanalysene i 2012 og 2017 ikke i tilstrekkelig grad ble rapportert til kommunestyret. Leder for eiendomsenheten opplyser i e-post at kommunen planlegger å legge frem første oversikt over vedlikeholdsbehovene for politikerne i løpet av 2019. Vedlikeholdsbehovet ble imidlertid blitt lagt frem for rådmannsgruppen, gjennom rapport fra den eksterne tilstandskartleggingen i 2017.

8 REVISJONENS VURDERING

Mange formålsbygg i Rælingen kommune har et vedlikeholdsetterslep

Undersøkelsen viser at det er vedlikeholdsetterslep i formålsbygg i Rælingen kommune, som det er i mange andre kommuner. I 2017 ble det totale vedlikeholdsetterslepet i kommunens formålsbygg beregnet til 344,3 mill. kr. En majoritet av enhetslederne opplever at det i stor grad er vedlikeholdsetterslep i kommunens formålsbygg. Enhetslederne oppgir at etterslepet skyldes at kommunen har manglet langsiktige mål og planer, organisering og kompetanse, og at vedlikeholdsarbeid over flere år ikke har blitt politisk prioritert av kommunen.

Rælingen kommune utarbeidet sin eiendomsstrategi i 2019

Undersøkelsen viser videre at kommunen etter 2017 har fått på plass en ny ledelse for eiendomsforvaltningen. Kommunen har siden vært i en prosess med å bygge opp et helhetlig system for eiendomsforvaltning. Dette arbeidet førte blant annet til en overordnet eiendomsstrategi, som ble vedtatt av kommunestyret i mars 2019. Revisjonen mener det er uheldig at kommunen ikke har etablert en eiendomsstrategi tidligere, men ser positivt på at eiendomsstrategien nå er på plass. De strategiske føringene i eiendomsstrategien vil kunne bidra til en rasjonell, kostnadseffektiv og formåls effektiv eiendomsforvaltning i kommunen.

Revisjonen ser positivt på at kommunen i eiendomsstrategien har fastsatt overordnede mål for vedlikehold, men er av den oppfatning av at strategien kunne vært noe mer beskrivende når det gjelder hvordan målene for vedlikehold skal nås og kommunens ambisjonsnivå for bygningenes tilstand. Eiendomsstrategien tar i liten grad stilling til om kommunen skal opprettholde bygningenes opprinnelige kvaliteter eller om bygningene skal oppgraderes kontinuerlig for å fremstå som moderne og tidsmessige. Strategien tar heller ikke stilling til hvor viktig det er å opprettholde bygningenes estetiske uttrykk.

Revisjonen ser positivt på at kommunen i 2019 har utarbeidet sin første vedlikeholdsplan. Planen synliggjør vedlikeholdsbehov i de enkelte byggene og bidrar til at viktige behov blir fulgt opp og prioritert.

Rælingen kommune mangler rutiner og systemer for å samle inn og bruke tilstandsinformasjon

Undersøkelsen viser at eiendomsenheten innhenter tilstandsinformasjon gjennom befaringer og tilstandskartlegginger, men at dette arbeidet tidligere har vært lite planmessig. Kommunen mangler skriftlige rutiner og systemer for å samle inn og bruke tilstandsinformasjon, men dette arbeidet er påbegynt. Gode systemer og rutiner for å samle inn og bruke tilstandsinformasjon er viktig for å sikre at vedlikeholdsarbeidet blir faktabasert og planmessig, og vil gi kommunen et godt grunnlag for å foreta prioriteringer og iverksette nødvendige tiltak. Dette er også viktig for å sikre at kommunen når sitt eget mål om et gjennomsnittlig tilstandsnivå som ikke er lavere enn tilstandsgrad 1,5.

Samlet konklusjon

Kommunen er i gang med å bygge opp et helhetlig system for eiendomsforvaltning, men er etter revisjonens vurdering enda ikke helt i mål når det gjelder å få på plass et system som legger til rette for en rasjonell, kostnadseffektiv og formåls effektiv eiendomsforvaltning. Kommunen har en ny ledelse og har etablert en eiendomsstrategi, men mangler fortsatt gode skriftlige rutiner og systemer for å innhente og bruke tilstandsinformasjon. Dette skal etter planen være på plass i løpet av 2019.

9 KILDELISTE

KoBE 2011 *God kommunal eiendomsforvaltning – Fordypning for folkevalgte*

KS 2008 *Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde*

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

KS 2013 *Rådmannens internkontroll*

Multiconsult 2009 *Levetider i praksis – Prinsipper og bruksområder*

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

10 VEDLEGG

Vedlegg 1 Rådmannens hørings svar



NOTAT

Romerike revisjon IKS
v/ ass.revisjonssjef
Ringveien 4
2050 Jessheim

TILBAKEMELDING – FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT VEDLIKEHOLD AV FORMÅLSBYGG

Viser til foreleggelsesbrev og høringsutkast for forvaltningsrevisjon om vedlikehold av formålsbygg i Rælingen kommune, datert 22.05.2019 og deres ref. FR 18-11/302-19. Dette notat er tilbakemelding fra rådmannen på de forhold som beskrives i rapporten

Bakgrunn

Problemstillingen som skulle vurderes er hvorvidt Rælingen kommune har en rasjonell, kostnadseffektiv og formålseffektiv eiendomsforvaltning av sine bygg. Revisjonen vurderer dette i forhold til følgende problemstillinger:

1. Hvordan vurderer enhetslederne tilstanden i formålsbyggene?
2. Har Rælingen kommune en overordnet eiendomsstrategi og vedlikeholdsplan, med mål for vedlikehold av formålsbyggene?
3. I hvilken grad innhenter og bruker Rælingen kommune tilstandsinformasjon til vedlikehold av formålsbygg?

Samlet konklusjon fra revisjonen:

«Kommunen er i gang med å bygge opp et helhetlig system for eiendomsforvaltning, men er etter revisjonens vurdering enda ikke i helt mål når det gjelder å få på plass et system som legger til rette for en rasjonell, kostnadseffektiv og formålseffektiv eiendomsforvaltning. Kommunen har en ny ledelse og har etablert en eiendomsstrategi, men mangler fortsatt gode skriftlige rutiner og systemer for å innhente og bruke tilstandsinformasjon. Dette skal etter planen være ferdig i løpet av 2019».

Anbefaling fra revisjonen er følgende:

1. *For å sikre en rasjonell, kostnadseffektiv og formålseffektiv eiendomsforvaltning bør rådmannen sørge for at kommunen har skriftlige rutiner og systemer for å innhente og bruke tilstandsinformasjonen om formålsbyggene.*



EIENDOMSENHETEN
Vi tilrettelegger for gode tjenester

NOTAT

Status

Rådmannen mener Rælingen kommune er meget godt i gang med å med å strukturere opp sin eiendomsforvaltning. Kommunen har bevisst valgt å legge inn strategiske mål for hele eiendomsforvaltningen i eiendomsstrategien, det vil si strategiske mål for både Forvaltning, Drift, Vedlikehold, og Utvikling (FDVU). Vi arbeider etter et prinsipp at vi skal ha en samlet strategi (temaplan) for eiendomsforvaltningen. Kommunen eier og driver ikke eiendom som hovedvirksomhet, det betyr at bygninger er et redskap eller virkemiddel for å oppnå virksomhetsrelaterte målsettinger, som blant annet godt skoletilbud, gode boligtilbud til utsatte grupper, og gode institusjonsplasser. Eiendomsstrategien er politikerne sitt primære styringsverktøy for eiendomsforvaltningen, det er derfor viktig at dette er et godt verktøy på riktig nivå for politikerne å kunne styre mot gode tjenester. Basert på eiendomsstrategien skal det årlig lages 4-årige planer som sier mer konkret hvordan vi skal oppnå for eksempel en tilstandsgrad på 1,5 på byggene våre.

Eiendomsenheten til Rælingen kommune er nå 1,5 år inne i en 5-årig kvalitetsplan for å oppnå en bærekraftig eiendomsforvaltning, og det er stor utvikling på alle de fire ansvarsområdene (FDVU). Rådmannen mener det er viktig at dette arbeidet fortsettes, og at det prioriteres.

Oppsummering / konklusjon

Rådmannen er enig i revisjonens anbefalinger at skriftlige rutiner og systemer for å innhente og bruke tilstandsinformasjonen om formålsbyggene må utvikles, og dette arbeidet startet allerede i 2018.

Rådmann Eivind Glemmestad

Fjerdingby 24.05.2019