

Forvaltningsrevisjon: Eiendomsforvaltning i Kristiansand kommune



Rapport til kontrollutvalget i
Kristiansand kommune

Desember 2022

Sammendrag

I.

Agder Kommunerevisjon har, i tråd med vedtak i Kontrollutvalget i Kristiansand kommune, gjennomført et forvaltningsrevisjonsprosjekt som tar for seg eiendomsforvaltningen i kommunen. Prosjektet har blitt organisert rundt følgende tre problemstillinger, jf. avsnitt 1.4:

1. *Overordnede politisk bestemte mål / strategi for eiendomsforvaltningen (P1).*
2. *Rasjonelt og effektivt system og hensiktsmessige rutiner for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen (P2)*
3. *Godt og verdibevarende vedlikehold av kommunale formålbygg og utleieboliger (P3)*

I kapittel 2 om revisjonskriterier skal vi se at selv om det ikke finnes konkrete krav i lov eller forskrift til hvordan kommunene skal drive sin eiendomsforvaltning, så finnes det likevel faglig normerende dokumenter som gir føringer for hva som er god eiendomsforvaltning.

Det er viktig å være klar over at arbeid som ikke er planlagt, men som må utføres for å rette opp uforutsette og akutte skader eller mangler på formålsbygg og boliger («brannslukking»), ikke inngår i begrepet «verdibevarende vedlikehold», jf. avsnitt 1.3. Verdibevarende vedlikehold (også kalt «planlagt» og «periodisk» vedlikehold) er på den annen side preventivt / forebyggende og vil redusere risikoen for at uforutsette og akutte skader oppstår. Når det planmessige / verdibevarende vedlikeholdet blir forsumt, øker ifølge *NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle* på den annen side etter hvert skadeomfanget. Dermed øker også etter hvert kostnadsbehovet til reparasjonsarbeider og akutte skader *mer* enn det som er spart ved å redusere det planmessige / verdibevarende vedlikeholdet. Manglende verdibevarende vedlikehold fører også til at byggenes levetid forkortes og til at nyinvestering fremtvinges. Verdibevarende vedlikehold vurderes derfor i faglig normerende dokumenter for god eiendomsforvaltning å være kostnadseffektivt på lang sikt, jf. avsnitt 1.3 og 2.2.5.

For øvrig innebærer operasjonaliseringen av begrepet «verdibevarende vedlikehold» i faglig normerende dokumenter for eiendomsforvaltning at kommunene gjennom periodisk og planmessig vedlikehold sørger for at bygget opprettholder tilstandsgrad (TG) 1 gjennom byggets levetid. Slik bidrar verdibevarende vedlikehold også til å opprettholde byggets bruksverdi i den kommunale tjenesteproduksjonen gjennom byggets levetid.

II.

Det fremgår av avsnitt 2.2.1 og avsnitt 4.1 i denne rapporten at eieren, det vil i norske kommuner si by- / kommunestyret, bør ha fastsatt målene, prioriteringene og rammene som eiendomsforvaltningen skal styres etter, jf. dette forvaltningsrevisjonsprosjektets problemstilling 1 (P1).

Mens andre storbykommuner som Oslo, Bærum og Sandnes har en politisk behandlet og vedtatt eiendomsstrategi eller vedlikeholdsstrategi, så har Kristiansand kommune

ikke en skriftlig formulert eiendoms- eller vedlikeholdsstrategi som er lagt frem til behandling for bystyret og forankret i politiske vedtak.

Administrasjonen har imidlertid utviklet en måte å jobbe på når det gjelder kommunens formålsbygg som tar utgangspunkt i en inndeling i A- og B-bygg, jf. avsnitt 3.2.2. *Eiendom* oppfatter at man over tid har fått administrativ og politisk aksept for denne måten å jobbe på, som er en konsekvens av knappe vedlikeholdsmidler¹:

- For *A-byggene*, som utgjør om lag $\frac{1}{3}$ av formålsbyggenes areal, er det med utgangspunkt i beregninger av livssyklus kostnader (LCC), avsatt midler til planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold og utskiftninger gjennom byggenes levetid. Det legges per i dag til grunn 30 års levetid i Kristiansand kommune.
- For *B-byggene*, som utgjør om lag $\frac{2}{3}$ av formålsbyggenes areal, er det på den annen side kun midler til drift og løpende / tilfeldig / akutt vedlikehold / nødvendige reparasjoner. Konsekvensen av manglende verdibevarende vedlikehold er at både *realverdien*, *tilstandsgraden* og *bruksverdien* til B-byggene faller fortløpende. Merk at også B-byggene i Kristiansand skal brukes i den kommunale tjenesteproduksjonen i overskuelig fremtid, og at det ikke er planer om at disse byggene skal fases ut, brukes til noe annet, avhendes etc.

Eiendom har på den annen side ikke noen tilsvarende strategi for forvaltningen av kommunens boliger, og det gjennomføres heller ikke verdibevarende vedlikehold for boligene. Merk at regjeringen i juni 2022 foreslo å gi kommunene rett til å oppløse kommunale boligstiftelser og til å innlemme de kommunale boligstiftelsenes boliger i kommunens ordinære boligmasse. Dette vil endre forutsetningene for, og gi kommunen større fleksibilitet i, forvaltningen av de kommunale boligene.

Med dette utgangspunktet vurderer revisjonen at Kristiansand kommune, i tråd med anbefalinger i faglig normerende dokumenter for god kommunal eiendomsforvaltning, at

1. Kristiansand kommune bør utforme en skriftlig strategi for forvaltningen og vedlikeholdet av kommunens formålsbygg og boliger som behandles og vedtas politisk

III.

Kontrollutvalget har ønsket å få belyst i hvilken grad eiendomsforvaltningen i Kristiansand kommune bidrar til «godt og verdibevarende vedlikehold av kommunale formålsbygg og utleieboliger», jf. dette forvaltningsrevisjonsprosjektets problemstilling 3 (P3).

Det finnes som nevnt ikke eksplisitte formuleringer i lover eller forskrifter som medfører at norske kommuner har en lovpålagt plikt til å gjennomføre verdibevarende vedlikehold på sine formålsbygg og boliger. I den nye kommunelovens formålsparagraf understrekes det imidlertid at kommunes virksomhet blant annet skal være «effektiv» og «bærekraftig». I anskaffelseslovverket slås det også fast at det skal tas hensyn til livs-

¹ Sagt på en annen måte, det er manglende økonomiske rammer som er hovedårsaken til at det ikke gjennomføres verdibevarende vedlikehold på B-byggene.

sykluskostnader (LCC). Som vi skal se i denne rapportens kapittel 2 om revisjonskriterier, er også faglig normerende dokumenter for eiendomsforvaltning tydelige på at verdibevarende vedlikehold på lengre sikt er kostnadseffektivt. Av Sandnes kommunes strategiske vedlikeholdsplan, jf. avsnitt 4.3.3 (punkt iv) i denne rapporten, fremgår det videre at verdibevarende vedlikehold hvor det legges til grunn at byggene skal ha lang levetid, også er den mest bærekraftige tilnærmingen til eiendomsforvaltning. I tillegg bidrar verdibevarende vedlikehold til å sikre byggenes bruksverdi i den kommunale tjensteproduksjonen. Kort sagt, det å gjennomføre planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold på kommunens bygg- og boligportefølje må antas å være den beste måten å forvalte fellesskapets ressurser på lengre sikt.

I Kristiansand kommune gjennomføres det i dag altså *verdibevarende vedlikehold* kun for formålsbygg i kategorien A-bygg, som utgjør om lag $\frac{1}{3}$ av formålsbyggenes areal. Det gjennomføres på den annen side ikke verdibevarende vedlikehold for formålsbygg i kategorien B-bygg, for utleiebyggene eller for de kommunale utleieboligene.

Samtidig må det imidlertid understrekes at formålsbyggenes tilstandsgrad i Kristiansand kommune er bedre enn den gjennomsnittlige tilstandsgraden for storbykommunene i ASSS-samarbeidet, jf. avsnitt 3.4.3, noe som må ses i sammenheng med kommunens *investeringsnivå* innen både rehabilitering og nybygg. Relativt god tilstandsgrad indikerer at formålsbyggenes bruksverdi i tjensteproduksjonen per i dag er relativt god i Kristiansand kommune.

Revisjonen anbefaler at

2. Kristiansand kommune bør vurdere å legge til grunn verdibevarende vedlikehold for hele bygnings- og boligporteføljen når kommunen utarbeider en skriftlig forvaltnings- og vedlikeholdsstrategi som behandles og vedtas politisk.

Det må knyttes følgende kommentarer til denne anbefalingen:

Kristiansand kommune går krevende tider i møte. Det vil være opp til administrasjonen og politikerne å gjøre helhetlige vurderinger og prioriteringer når det gjelder hvordan kommunens midler bør disponeres.

Revisjonen peker samtidig i avsnitt 5.2 på forskjellige tilnærminger til en strategisk vedlikeholdsplan for kommunens formålsbygg. I dette sammendraget bemerker vi følgende:

- a) **«Bærekraft, kostnadseffektivitet og bruksverdi»:** Som vi skal se i avsnitt 4.3.3 (punkt iv) i denne forvaltningsrevisjonsrapporten, har Sandnes kommune i 2022 behandlet politisk og vedtatt en ambisiøs strategisk vedlikeholdsplan som knytter eiendomsforvaltningen opp mot kommunens klima- og bærekraftsmål. Det understrekes i saksfremlegget at bygg- og anleggssektoren er blant de største bidragsyterne til klimautslipp. Hovedmålet til Sandnes fremover er derfor å redusere behovet for fremtidige investeringer i bygg ved å bevilge tilstrekkelige midler til verdibevarende vedlikehold slik at byggenes levetid kan forlenges til opp mot 80-100 år. Med utgangspunkt i normtall, legger Sandnes kommune til grunn at dette målet vil kunne nås ved å bruke 220 NOK per m².

Dette vil samtidig bidra både til *reduserte klimautslipp*, og til å sikre byggenes *bruksverdi* i den kommunale tjenesteproduksjonen.

Vi skal i kapittel 2 se at faglig normerende dokumenter for god eiendomsforvaltning understreker at den kommunale eiendomsforvaltningen bør anlegge et langsiktig perspektiv. Revisjonen bemerker her at det å knytte vedlikeholdsstrategien opp mot klima- og bærekraftsmål, må antas å bidra til å øke sannsynligheten for at langsiktige vurderinger legges til grunn for beslutninger om vedlikeholdet av bygnings- og boligporteføljen i Kristiansand kommune.

- b) **«Kostnadseffektivitet og bruksverdi»:** Som vi skal se i avsnitt 2.2.5, så reduseres normtallet for vedlikeholdsinnsats per m² fra 230 NOK til 135 NOK dersom levetiden som legges til grunn, reduseres fra 60 år til 30 år. Behovet for nyinvestering øker følgelig hvis man, som man per i dag gjør i Kristiansand kommune, legger til grunn 30 års levetid når livssyklus-kostnader (LCC) for nye bygg i A-byggkategorien beregnes. Konsekvensen av dette er at denne tilnærmingen i mindre grad vil bidra til å oppnå kommunens klima- og bærekraftsmål, og derfor i mindre grad enn vedlikeholdsstrategien til Sandnes fra 2022 vil være tilfredsstillende i et klima- og bærekraftsperspektiv.

Samtidig må en eventuell strategi hvor samtlige formålsbygg som i overskuelig fremtid skal bidra i kommunens tjenesteproduksjonen, tildeles midler til verdibevarende vedlikehold i et 30-års perspektiv, antas å være *kostnadseffektiv*. I og med at verdibevarende vedlikehold innebærer at bygget holder tilstandsgrad (TG) 1 gjennom byggets levetid, vil den også bidra til at byggenes *bruksverdi* opprettholdes.

- c) **«Bruksverdi»:** Dagens praksis i Kristiansand kommune med A- og B-bygg, hvor B-byggenes realverdi, tilstandsgrad og bruksverdi faller samtidig som levetiden forkortes og nyinvestering fremtvinges fordi det ikke gjennomføres verdibevarende vedlikehold, er ikke *kostnadseffektiv* over tid. Den bidrar heller ikke positivt i et *klima- og bærekraftsperspektiv*.²

De siste rapporteringene på tilstand fra 2018 viser samtidig at høy investerings-takt har bidratt til at Kristiansand kommune kommer bedre ut en ASSS-gjennomsnittet når det gjelder skole- og pleie- og omsorgsbyggs tilstandsgrad, noe som indikerer at *bruksverdien* på kommunens formålsbygg per i dag likevel fremstår som akseptabelt. Det må samtidig her understrekes at faglig normerende dokumenter om eiendomsforvaltning er tydelige på at å opprettholde den gjennomsnittlige tilstandsgraden, og dermed bruksverdien, til kommunens bygg gjennom nyinvesteringer snarere enn gjennom verdibevarende vedlikehold, ikke er økonomisk rasjonelt / kostnadseffektivt på lang sikt.

Revisjonen bemerker også at når man legger til grunn at byggene er den nest viktigste faktoren i den kommunale tjenesteproduksjonen etter personalet, så

² Det må her legges til at selv om Kristiansand kommunes *vedlikeholdsstrategi* per i dag ikke er effektiv i et klima- og bærekraftsperspektiv, så kommer samtidig Kristiansand kommune best ut blant ASSS-kommunene når det gjelder samlet energibruk i *driften* av formålsbyggene, jf. avsnitt 3.4.3.

vil det fremover være en fare for at en strategi som innebærer at man kun gjennomfører verdibevarende vedlikehold på 1/3 av formålsbyggenes areal, bidrar til betydelige forskjeller i rammevilkårene for tjenesteproduksjonen på forskjellige skoler og pleie- og omsorgssentre i kommunen, avhengig av om bygget er definert som A- eller B-bygg.

I avsnitt 5.2 kommenterer vi også bruk av normtall og arealeffektivitet.

Når det gjelder de kommunale boligene, så skal vi se i avsnitt 3.4.4 og avsnitt 4.3.2 at det ikke gjennomføres verdibevarende vedlikehold for boligene og at situasjonen av flere grunner er svært krevende. Det må her understrekes at finansiersmodellen for formålsbyggene er forskjellig fra finansieringsmodellen for boligene, og det vil fremover være opp til politikerne å gjøre avveininger og vurderinger når det gjelder hvordan en eventuell styrking av vedlikeholdet av de kommunale boligene finansieres. Revisjonen bemerker at spørsmålet om leienivået på de kommunale boligene må ses i sammenheng med kommunens overordnede strategi og målsettinger når det gjelder å bekjempe lavinntekt i barnefamilier og å styrke levekårene til utsatte barn og unge.

IV.

De resterende anbefalingene er innspill til utvikling og forbedring når det gjelder kommuneadministrasjonens system og rutiner for planlegging, rapportering og styring av eiendomsforvaltningen, jf. dette forvaltningsrevisjonsprosjektets problemstilling 2 (P2). Anbefalingene, som kommenteres nærmere i avsnitt 5.3 under, følger av revisjonens vurdering i avsnitt 4.2.

Revisjonen anbefaler at

3. Kristiansand kommune bør jobbe med sikre at FDV-systemet har funksjonalitet som gjør at det bidrar effektivt i oppfølgingen av planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold.
4. Kristiansand kommune bør etablere en planmessig og systematisk tilnærming til innsamling av oppdatert tilstandsinformasjon og estimering av vedlikeholdsetterslep både for formålsbygg og for kommunale boliger.
5. Kristiansand kommune bør gjennomgå egen praksis for utarbeidelse av vedlikeholdsplaner for B-bygg og for boliger, og vurdere om disse kan utvikles og forbedres.
6. Kristiansand kommune bør i økonomiplanen rapportere på formålsbyggenes tilstandsgrad, på utført vedlikehold sett i forhold til normtall, og på estimert vedlikeholdsetterslep.

Kristiansand, 5. desember 2022


Tor Ole Holbek
Revisjonsdirektør


Stein Grøntoft
Forvaltningsrevisor

Innhold

SAMMENDRAG	2
INNHold	7
1 INNLEDNING	9
1.1 KONTROLLUTVALGETS VEDTAK	9
1.2 BAKGRUNN.....	9
1.2.1 Verdibevarende vedlikehold og bygningsmassens realverdi	10
1.2.2 Verdibevarende vedlikehold og bygningsmassens bruksverdi	10
1.3 NOEN SENTRALE BEGREPER INNEN EIENDOMSFORVALTNING	11
1.3.1 F – Forvaltning:	11
1.3.2 D – Drift, herunder «løpende» / «tilfeldig» vedlikehold:	11
1.3.3 V – «Planlagt» / «periodisk» / «forebyggende» / «verdibevarende» vedlikehold:	12
1.3.4 U – Utvikling og oppgradering:	13
1.4 PROBLEMSTILLINGER	14
1.5 METODE OG GJENNOMFØRING	14
2 REVISJONSKRITERIER	15
2.1 NOU 2004:22 VELHOLDTE BYGNINGER GIR MER TIL ALLE. OM EIENDOMSFORVALTNINGEN	15
2.2 GOD KOMMUNAL EIENDOMSFORVALTNING. FORDYPNING FOR FOLKEVALGTE.....	16
2.2.1 KRITERIUM 1: Overordnede politisk mål for eiendomsforvaltningen	16
2.2.2 KRITERIUM 2: Ha et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen	18
2.2.3 KRITERIUM 3: Generelle eiendomsfaglige delkriterier for god eiendomsforvaltning	20
2.2.4 a) Tilfredsstille prioriterte brukerbehov og b) effektiv arealutnyttelse	20
2.2.5 c) Godt, verdibevarende vedlikehold.....	21
2.2.6 d) Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning	24
2.2.7 e) Måltrettet utvikling av eiendommens kvaliteter.....	24
2.2.8 f) En hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen.....	24
2.2.9 g) Økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter	25
2.2.10 KRITERIUM 4: Lovpålagte krav, herunder tekniske krav	26
2.3 POLITISKE FØRINGER I KRISTIANSAND KOMMUNE SOM REVISJONSKRITERIER	27
2.4 UTLEDETE REVISJONSKRITERIER	28
3 INNSAMLEDE DATA.....	29
3.1 KORT OM EIENDOMSFORVALTNINGEN I KRISTIANSAND KOMMUNE.....	29
3.2 P1: HAR KOMMUNEN EN POLITISK BESTEMT STRATEGI FOR EIENDOMSFORVALTNINGEN?.....	30
3.2.1 Kristiansand kommune har ikke en politisk vedtatt eiendomsstrategi.....	30
3.2.2 Nærmere om administrasjonens strategi for formålsbygg: A- og B-bygg.....	30
3.2.3 Administrasjonen har ikke formulert en strategi for vedlikeholdet av kommunale boliger.....	33
3.3 P2: SYSTEM OG RUTINER FOR PLANLEGGING OG STYRING AV EIENDOMSFORVALTNINGEN	34
3.3.1 System og rutiner for forvaltningen av formålsbygg	34
3.3.2 System og rutiner for forvaltningen av kommunale boliger	37
3.3.3 Oppsummert om system og rutiner	38
3.4 P3: STATUS VERDIBEVARENDE VEDLIKEHOLD AV KOMMUNALE FORMÅLSBYGG OG UMLEIEBOLIGER.....	38
3.4.1 Normtall for vedlikehold: faktiske kostnader i et livssyklusperspektiv (LCC).....	38
3.4.2 Ikke verdibevarende vedlikehold av kommunens formålsbygg i B-byggkategorien	39
3.4.3 Kristiansands eiendomsforvaltning sammenliknet med andre ASSS-kommuner	41
3.4.4 Ikke verdibevarende vedlikehold av kommunale boliger.....	43
3.4.5 Oppsummert om kommunens tilnærming til vedlikehold	47
3.5 KORT OM GRUNNLAGET FOR AT EIENDOMMER HAVNER I KOMMUNEN ELLER HOS KNAS	48
4 VURDERINGER.....	50
4.1 P1: HAR KOMMUNEN EN POLITISK BESTEMT STRATEGI FOR EIENDOMSFORVALTNINGEN?.....	50
4.1.1 Revisjonskriterier	50
4.1.2 Vurdering: Kristiansand kommune bør ha en politisk vedtatt eiendomsstrategi	50
4.2 P2: SYSTEM OG RUTINER FOR PLANLEGGING OG STYRING AV EIENDOMSFORVALTNINGEN	52
4.2.1 Revisjonskriterier	52
4.2.2 Vurdering: Potensial for utvikling og forbedring.....	53

4.3	P3: STATUS VERDIBEVARENDE VEDLIKEHOLD AV KOMMUNALE FORMÅLSBYGG OG UMLEIEBOLIGER.....	56
4.3.1	Revisjonskriterier	56
4.3.2	Vurdering boliger.....	57
4.3.3	Vurdering formålsbygg	59
5	KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	64
5.1	P1: HAR KOMMUNEN EN POLITISK BESTEMT STRATEGI FOR EIENDOMSFORVALTNINGEN?.....	64
5.2	P3: STATUS VERDIBEVARENDE VEDLIKEHOLD AV KOMMUNALE FORMÅLSBYGG OG UMLEIEBOLIGER.....	64
5.3	P2: SYSTEM OG RUTINER FOR PLANLEGGING OG STYRING AV EIENDOMSFORVALTNINGEN.....	68
5.4	REVISJONENS ANBEFALINGER OPPSUMMERT	71
6	KOMMUNEDIREKTØRENS HØRINGSUTTALELSE	72
7	LITTERATUR.....	73
8	VEDLEGG 1: ASSS - NØKKELTALL OG TJENESTEPROFIL KRISTIANSAND KOMMUNE... 74	
8.1	NØKKELTALL EIENDOMSFORVALTNING I KRISTIANSAND KOMMUNE 2019-2021	74
8.2	KRISTIANSAND KOMMUNES TJENESTEPROFIL FOR EIENDOMSFORVALTNING 2021.....	75
8.2.1	Figur: tjenesteprofil for eiendomsforvaltning 2021 (indeks)	75
8.2.2	Tabell: tjenesteprofil for eiendomsforvaltning 2021 (indeks)	76
8.3	KRISTIANSAND KOMMUNES TJENESTEPROFIL FOR EIENDOMSFORVALTNING 2020.....	77
8.3.1	Figur: tjenesteprofil for eiendomsforvaltning 2020 (indeks)	77
8.3.2	Tabell: tjenesteprofil for eiendomsforvaltning 2020 (indeks)	78

1 Innledning

1.1 Kontrollutvalgets vedtak

I Kristiansand Kontrollutvalgs møte 10. mars 2022 ble det i sak 15/22 gjort følgende vedtak:

Kontrollutvalget vedtar å bestille en prosjektplan av Agder Kommunerevisjon IKS for en forvaltningsrevisjon på by- og stedsutvikling (Tema Eiendomsforvaltning). Kontrollutvalget ber om å få en prosjektplan til behandling i neste møte.

I Kontrollutvalgets møte 5. mai 2022, sak 26/22, ble følgende vedtak fattet:

Kontrollutvalget bestiller forvaltningsrevisjon «Eiendomsforvaltning i Kristiansand kommune» fra Agder Kommunerevisjon IKS i tråd med fremlagt prosjektplan og føringer gjennom denne saken, herunder inntas «... kommunale utleieboliger» i problemstilling nr. 3.

Kontrollutvalget ber om å bli holdt orientert gjennom prosjektets gang, og da særlig med tanke på justeringer / avgrensinger i problemstillingene underveis. Rapport til kontrollutvalget forventes i løpet av primo 2023. Tidsbruken anslås til omkring 600 timer.

1.2 Bakgrunn

Norske kommuner har et ansvar for at egne ressurser og verdier forvaltes på en god måte.³ Kristiansand kommune har store verdier knyttet opp i eiendommer og bygninger.⁴ Disse eiendommene og bygningene er også viktige innsatsfaktorer for kommunens tjenesteyting. Kommunen eier også boliger, og disse har en viktig funksjon i kommunens arbeid med å motvirke levekårsutfordringer og at lavinntekt går i arv.⁵

Det er en allmenn forståelse i eiendoms- og bygningsbransjen om at periodisk og planmessig vedlikehold er viktig for å sikre opprettholdelsen både av bygningsmassens *realverdi* og bygningsmassens *bruksverdi*⁶:

³ I Kommunelevers § 1-1 om lovens formål slås det blant annet fast at loven skal «bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige». Det understrekes i *NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle* at «eieransvaret for kommunale bygg vil i siste instans hvile på kommunestyret, med mindre bygningen eies av et kommunalt selskap som er egen juridisk person, for eksempel et aksjeselskap» (s. 29).

⁴ I dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning. Fordypning for folkevalgte* kan man lese at samlede kostnader til anskaffelse, forvaltning, drift og vedlikehold av kommunenes bygg vanligvis utgjør 15-20 pst. av kommunenes økonomi (s. 4) (https://dibk.no/globalassets/eksisterende-bygg/publikasjoner/kobe_fordypningshefte-folkevalgtopplaring.pdf).

⁵ Se revisjonens forvaltningsrevisjonsrapport *Boligsosialt arbeid i Kristiansand kommune* fra 2021 (<https://agderkomrev.no/wp-content/uploads/2021/06/Forvaltningsrevisjon-2020-21-Boligsosialt-arbeid-i-Kristiansand-08.06.21.pdf>).

⁶ Begrepene «realverdi» og «bruksverdi» benyttes i *NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle*. Merk at kommunen har roller både som eier, forvalter og bruker. Eier, forvalter og bruker vil ha ulike interesser, prioriteringer og mål ut ifra den tilknytningen de har til eiendommen.

1.2.1 Verdibevarende vedlikehold og bygningsmassens realverdi

Det er ifølge NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle* slik at periodisk og planmessig vedlikehold på et faglig riktig nivå er lønnsomt og vil føre til at forvaltningskostnadene for norske kommuner over tid minimeres. Å utsette vedlikehold for å spare penger, er ifølge NOUen kortsiktig og fører til økte kostnader i det lange løp fordi skadeomfanget øker samtidig som byggenes levetid forkortes og nyinvestering fremtvinges.⁷

Som vi skal se i denne rapporten, er det imidlertid viktig å være klar over at det må antas at fallet i realverdi som følge av manglende vedlikehold, vil være større for kommunens formålsbygg enn for kommunens boliger.

1.2.2 Verdibevarende vedlikehold og bygningsmassens bruksverdi

NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle* understreker videre at gode kommunale bygg vil bidra til mer rasjonell og mer tilfredsstillende utøvelse av brukernes virksomhet, mens dårlige forhold har negative konsekvenser ikke bare for produktiviteten, men også for brukernes arbeids- og oppholdsmiljø og til sist for brukernes helse.⁸ Det understrekes i NOUen at

Bygningen og de lokalene den inneholder, betraktes som et viktig produksjonsmiddel, kanskje det viktigste nest etter personalet som utfører den produksjonen som foregår i lokalene (s. 12).

Kommunenes bygninger og boliger har i så måte stor betydning for kommunens tjenesteproduksjon, for kommunens økonomi og omdømme, for klima og miljø, og for levekårsproblematikk. Bærekraftig bygging, redusert forurensning og energibruk, godt omdømme i samfunnet og bedre levekår for lavinntektsfamilier, kan være positive konsekvenser av god kommunal eiendomsforvaltning.⁹ I dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning. Fordypning for folkevalgte* understrekes det også innledningsvis om kommunenes formålsbygg at

KS mener at en situasjon med for dårlig vedlikehold og uakseptabel tilstand på byggene har mange negative konsekvenser for kommunesektoren, ved at det bl.a. påvirker

- Kvaliteten på tjenestene til brukerne,
- Arbeidsmiljøet for de ansatte,
- Kommunesektorens langsiktige økonomiske handlefrihet,
- Kommunesektorens omdømme, og
- Kommunesektorens evne til å nå klimamål gjennom lavere energibruk (s. 5).

⁷ Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2004-22/id387767/>, s. 12 og s. 27-29.

⁸ Se NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle*, s. 12.

⁹ Se *God kommunal eiendomsforvaltning. Fordypning for folkevalgte*, s. 4-5. Det understrekes her at «bygninger er helt sentrale i klima-, energi- og miljøpolitikken. 40 % av vårt totale energiforbruk er knyttet til bygging og bruk av bygninger». Det pekes også på at «estetiske kvaliteter, arkitektur og vedlikehold har betydning for innbyggernes selvbilde og kommunens omdømme». Når det gjelder dårlige boliger og bomiljøets innvirkning på levekårs- og lavinntekstproblematikk, se revisjonens forvaltningsrevisjonsrapport *Boligsosialt arbeid i Kristiansand kommune* fra 2021 (<https://agderkomrev.no/wp-content/uploads/2021/06/Forvaltningsrevisjon-2020-21-Boligsosialt-arbeid-i-Kristiansand-08.06.21.pdf>).

Oppsummert så understrekes det i *NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle* at

Et godt, verdibevarende vedlikehold vil bidra til både samfunnets og eierens mål om ivaretagelse av våre felles ressurser og kapital [realverdi], og bidra til at brukernes effektivitet, trivsel og helse blir best mulig ivare tatt [bruksverdi] (s. 39).

1.3 Noen sentrale begreper innen eiendomsforvaltning

Innenfor eiendomsforvaltning snakkes det ofte om FDVU-system, FDVU-dokumentasjon og FDVU-kostnader, FDVU-nøkkeltall etc. FDVU står for *Forvaltning, Drift, Vedlikehold og Utvikling*. Med utgangspunkt i dokumentet *Ord og uttrykk innen Eiendomsforvaltning*¹⁰, forklarer vi kort disse begrepene under.

Merk at i dette prosjektet er det svært viktig å være klar over hva som ligger i begrepet «verdibevarende vedlikehold»:

1.3.1 F – Forvaltning:

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

1.3.2 D – Drift, herunder «løpende» / «tilfeldig» vedlikehold:

Drift:

Drift omfatter ifølge dokumentet *Ord og uttrykk innen Eiendomsforvaltning* alle oppgaver og rutiner som er nødvendige for at bygningen med tekniske installasjoner skal fungere som planlagt, både funksjonelt, teknisk og økonomisk. Oppgavene omfatter blant annet betjening og ettersyn av bygningsdeler og installasjoner, forsyning av energi og vann, renhold og renovasjon etc.

«Løpende» / «tilfeldig» / «uforutsett» vedlikehold (reparasjonsarbeider):

Arbeid som ikke er planlagt, men som må utføres for å rette opp uforutsette / akutte skader eller mangler («brannsløkking»), herunder klager og hærverk. Blir også kalt «tilfeldig vedlikehold» eller reparasjonsarbeider, og inngår ikke i begrepet «verdibevarende vedlikehold». Føres som drifts- og vedlikeholdskostnader etter NS 3454.

Det vises i dokumentet *Ord og uttrykk innen Eiendomsforvaltning* til at det i praksis ofte er vanskelig å skille mellom driftsaktiviteter og løpende vedlikehold.

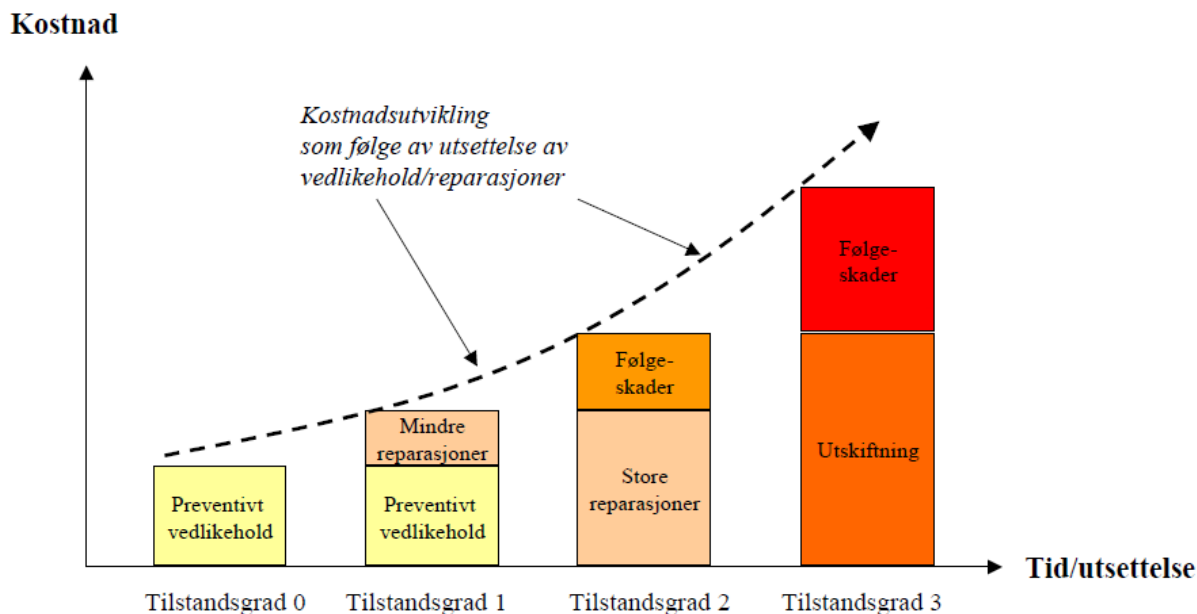
¹⁰ Se <https://dibk.no/globalassets/eksisterende-bygg/publikasjoner/orduttrykkef.pdf>.

1.3.3 V – «Planlagt» / «periodisk» / «forebyggende» / «verdibevarende» vedlikehold:

Det er ifølge dokumentet *Ord og uttrykk innen Eiendomsforvaltning* her snakk om arbeid som krever teknisk kompetanse og som må utføres regelmessig for å hindre forfall som følge av jevn og normal slitasje eller bruk. Eksempler her er maling, utskifting av dører, vinduer og listverk, og utskifting av tekniske installasjoner med kortere levetid enn resten av byggverket etc. Arbeidene er nødvendige for å opprettholde byggverket på et fastsatt kvalitetsnivå og gjør det mulig å bruke bygget til sitt tiltenkte formål innenfor en gitt brukstid. Føres som utskiftningskostnader etter NS 3454. Planlagt vedlikehold kan for øvrig deles inn i «intervallbasert» og «tilstandsbasert»¹¹ vedlikehold.

Planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold er preventivt / forebyggende og vil redusere risikoen for uforutsette skader. Når det planmessige vedlikeholdet blir forsumt, øker ifølge *NOU 2004:22* og dokumentet *Ord og uttrykk innen Eiendomsforvaltning* skadeomfanget. Dermed øker etterhvert kostnadsbehovet til reparasjonsarbeider (løpende / tilfeldig / uforutsett vedlikehold) mer enn det som er spart ved å redusere det planmessige vedlikeholdet. Dersom også reparasjonsarbeidene (løpende / tilfeldig vedlikehold) forsømmes, øker skadeomfanget ytterligere, og eiendommen får et akselererende forfall.

Figuren nedenfor brukes i presentasjoner i kommune-Norge¹² for å illustrere at kostnadsutviklingen for vedlikeholdet av den kommunale bygningsmassen er akselererende dersom planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold og reparasjoner utsettes:



¹¹ I dokumentet *Ord og uttrykk innen Eiendomsforvaltning* omtales «tilstandsbasert» vedlikehold som en vedlikeholdstrategi som går ut på å utføre vedlikehold på grunnlag av løpende registrert tilstand eller behov. Dette kan gi kvalitetsmessige og økonomiske fordeler i forhold til fast, periodisk vedlikehold.

¹² Se eksempelvis <https://arsrapport2017.stavanger.kommune.no/8-kommunale-foretak/8-6-stavanger-boligbygg-kf/>. Se også figuren «Årskostnader som funksjon av planmessig vedlikehold» i *NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle*, s. 28.

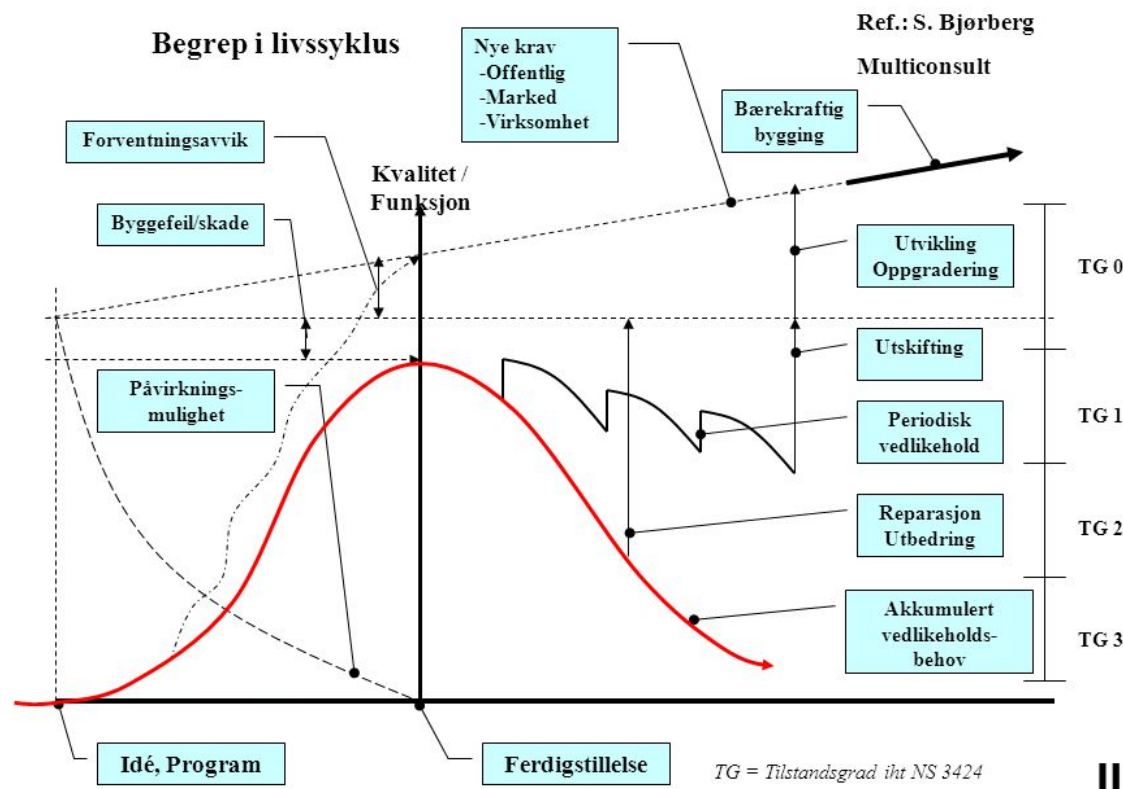
Helt konkret så innebærer operasjonaliseringen av begrepet «*verdibevarende vedlikehold*» i faglig normerende dokumenter for eiendomsforvaltning at kommunene gjennom periodisk og planmessig vedlikehold sørger for at bygget opprettholder tilstandsgrad (TG) 1 gjennom byggets levetid.¹³

1.3.4 U – Utvikling og oppgradering:

«Utvikling» eller «oppgradering» gjelder ifølge dokumentet *Ord og uttrykk innen Eiendomsforvaltning* tiltak som øker kvaliteten på et eksisterende bygg. Byggets levetid økes ved å tilføre bygningen kvalitets- eller standardhevinger for å møte nye bruker- og myndighetskrav. Dette kan gi ressurs- og miljømessige gevinster sammenliknet med å rive og bygge nytt, og er i samsvar med prinsippene om bærekraftig bygging.

Når det gjelder tilstandsgrader, så kan utvikling / oppgradering forstås som å heve byggets standard fra *tilstandsgrad (TG) 1-3* til *tilstandsgrad (TG) 0*, det vil si tilstandsgraden bygget hadde da det var nytt samtidig som det også oppfyller dagens bruker- og myndighetskrav.

Figuren under illustrerer og oppsummerer hvordan et byggs tilstandsgrad påvirkes av kommunens tilnærming til Forvaltning, Drift, Vedlikehold og Utvikling (FDVU):



Avslutningsvis bemerker revisjonen at det i *Lov om offentlige anskaffelser*, som trådte i kraft i 2016 og som gjelder anskaffelser som er iverksatt etter 1. januar 2017, i § 5 slås fast at det ved anskaffelser skal tas hensyn til livssykluskostnader (LCC). Dette kan i utgangspunktet forstås dithen at kommuner ikke bør iverksette byggeprosjekter

¹³ Se rapporten *Vedlikehold i kommunesektoren. Fra forfall til forbilde*, s. 17-18 (<https://dibk.no/globalassets/eksisterende-bygg/publikasjoner/20080916vedlikehold-rapp.pdf>).

hvis ikke man har budsjettert med FDV-kostnader gjennom byggets levetid, det vil si hvis ikke man legger opp til verdibevarende vedlikehold gjennom byggets levetid.¹⁴

1.4 Problemstillinger

Formålet med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er å gjennomgå eiendomsforvaltningen av kommunens tjeneste- og formålsbygg samt av boligene som kommunen eier eller disponerer¹⁵. Med utgangspunkt i

- Kontrollutvalgets bestilling og vedtak,
- faglig normerende dokumenter for eiendomsforvaltningen i norske kommuner, jf. kapittel 2 om revisjonskriterier under, samt
- andre forvaltningsrevisjonsprosjekter som har tatt for seg eiendomsforvaltningen i kommune-Norge,

anlegger revisjonen i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet et helhetlig perspektiv på eiendomsforvaltningen i Kristiansand kommune og tar utgangspunkt i følgende 3 hovedproblemstillinger:

- 1. P1: I hvilken grad har Kristiansand kommune overordnede politisk bestemte mål / strategi for eiendomsforvaltningen?**
- 2. P2: I hvilken grad har Kristiansand kommune etablert et rasjonelt og effektivt system og hensiktsmessige rutiner for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen?**
- 3. P3: I hvilken grad bidrar eiendomsforvaltningen i Kristiansand kommune til godt og verdibevarende vedlikehold av kommunale formålsbygg og utleieboliger?**

1.5 Metode og gjennomføring

Forvaltningsrevisjonsprosjektet om eiendomsforvaltningen i Kristiansand kommune er gjennomført i samsvar med *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*.

Datainnsamlingen har bestått av en gjennomgang av sentrale kommunale dokumenter, intervjuer med nøkkelpersoner på kommunalsjefområdet *Eiendom*, annet materiale oversendt fra *Eiendom*, samt statistikk fra KOSTRA og kommunens rapportering til ASSS-samarbeidet.

Innsamlede data, jf. kapittel 3 under, ses opp mot revisjonskriteriene, jf. kapittel 2 under.

¹⁴ Se <https://anskaffelser.no/hva-skal-du-kjope/bygg-anlegg-og-eiendom-bae/livssyklus-kostnader>.

¹⁵ Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet avgrenses sålede mot næringsbygg, VA-anlegg, parker og idrettsanlegg.

2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de normene og standardene som er relevante på området for den aktuelle forvaltningsrevisjonen. Kilder til revisjonskriterier kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak og mål og føringer, administrative retningslinjer og mål og føringer, statlige føringer og veiledere, andre myndigheters praksis, anerkjent teori og reelle hensyn (vurderinger av hva som er rimelig, formålstjenlig, effektivt eller lignende).

Merk at mens det finnes en rekke lover som regulerer krav til formålsbygg og til den virksomheten som drives respektive bygg, jf. avsnitt 2.2.11 under¹⁶, så finnes det ikke konkrete krav i lov eller forskrift om hvordan kommunen skal drive sin eiendomsforvaltning. På generelt grunnlag gjentar vi imidlertid at det i den nye kommunelovens formålsparagraf understrekes at

§ 1-1: [...] Loven skal legge til rette for at kommuner [...] kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. [...] Videre skal loven bidra til at kommuner [...] er effektive¹⁷, tillitsskapende og bærekraftige.

Og selv om det ikke finnes konkrete krav i lov eller forskrift til hvordan kommunene skal drive sin eiendomsforvaltning, så finnes det likevel faglig normerende dokumenter som gir føringer for hva som er god eiendomsforvaltning («god praksis») og som Kristiansand kommunes praksis kan ses opp mot, jf. avsnitt 2.1 og 2.2 under:

2.1 NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen

I NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle¹⁸, som hadde som formål å gjennomgå og evaluere eiendomsforvaltningen i norske kommuner, kan man lese at

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 (s. 13).

Et godt, verdibevarende vedlikehold vil bidra til både samfunnets og eierens mål om ivaretagelse av våre felles ressurser og kapital [realverdi], og bidra til at brukernes effektivitet, trivsel og helse blir best mulig ivare tatt [bruksverdi] (s. 39).

Det er dårlig totaløkonomi å vedlikeholde eiendom dårlig. Effektene av dårlig vedlikehold rammer imidlertid ikke umiddelbart, og i en anstrengt budsjettssituasjon kan det være fristende eller til og med nødvendig å skjære ned på vedlikeholdet. De negative virkningene for eiendommens verdiutvikling, for brukernes verdiskaping og i form av økte kostnader til reparasjoner og ekstraordinært vedlikehold blir først synlige på noe lengre sikt. Det er derfor viktig at eiendomsforvaltningens økonomiske rammebetingel-

¹⁶ Merk at kommunens utleie av boliger reguleres av husleieloven, jf. avsnitt 2.2.11 under.

¹⁷ I forarbeidet til den gamle kommuneloven står det at «effektiv ressursutnyttelse er i seg selv neppe egnet for lovfesting. [...] Selve målet er for uklart til at en meningsfylt lovfesting lar seg gjennomføre. I stedet bør loven gi regler som legger forholdene til rette for en rasjonell beslutningsprosess basert på adekvat informasjon og god oversikt».

¹⁸ Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2004-22/id387767/>.

ser er tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter. Skal eiendommene opprettholde sin verdi og tilstand, vil det kreve tilstrekkelige ressurser over bygningenes levetid (s. 40).

Utvalget la i *NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle* frem kriterier som etter utvalgets mening bør tilfredsstilles for at den kommunale eiendomsforvaltningen skal kunne karakteriseres som god. Det understrekes i NOUens avsnitt 2.7.1 at et av hovedpoengene for utvalget er at det faktisk utvikles et sett med overordnede mål som eiendomsforvaltningen kan styres og vurderes etter. Dette er ifølge utvalget et viktig tiltak i seg selv med sikte på en bedre eiendomsforvaltning i norske kommuner.

Følgende kriterier for god eiendomsforvaltning presenteres i *NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle*:

1. *kriterium: Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen.*
2. *kriterium: Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen.*
3. *kriterium: Generelle [eiendomsfaglige] delkriterier:*
 - a. *Tilfredsstille prioriterte brukerbehov.*
 - b. *Effektiv arealutnyttelse.*
 - c. *Godt, verdibevarende vedlikehold.*
 - d. *Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning.*
 - e. *Måltrettet utvikling av eiendommens kvaliteter.*
 - f. *En hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen.*
 - g. *Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter.*
4. *kriterium: Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivarettatt.*

De overordnede målene (punkt 1) bør omfatte de etterfølgende generelle delkriteriene (punkt 3) med slike presiseringer som eieren finner det riktig å gi (s. 13 og 17).

Vi går nærmere igjennom disse kriteriene i avsnitt 2.2 under, som tar for seg dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning. Fordypning for folkevalgte* fra 2011. I dette dokumentet kommenteres og utdypes kriteriene som ble utviklet i *NOU 2004:22* nærmere.

2.2 God kommunal eiendomsforvaltning. Fordypning for folkevalgte¹⁹

2.2.1 KRITERIUM 1: Overordnede politisk mål for eiendomsforvaltningen

I gjennomgangen av kriteriene for god eiendomsforvaltning i kommunene, understrekes det i *NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle* at

(1) eieren²⁰ fastsetter de målene, prioriteringene og rammene som eiendomsforvaltningen skal styres etter (s. 38).

¹⁹ Se https://dibk.no/globalassets/eksisterende-bygg/publikasjoner/kobe_fordypningshefte-folkevalgtopplaring.pdf.

Politisk bestemte mål, strategier og planer for eiendommene og den forvaltningen som skal ivareta disse, bør utformes skriftlig og vedtas formelt for å gi grunnlaget for en god eiendomsforvaltning (s. 107).

[...] På strategisk nivå er eiendomsstrategien sentral. Dette omfatter å fastlegge formålet med å eie eiendom, hvilke (eventuelt hvilke typer) eiendommer som det er interessant å eie, og begrunnelsen for dette, fremgangsmåter for å anskaffe, forvalte, utvikle og avhende eiendom, mål og rammebetingelser for taktisk nivå [forvalternivået]. [...] En overordnet strategi for vedlikehold og utvikling bør være et naturlig ledd i eiendomsstrategien (s. 32).

I *Direktoratet for byggkvalitets* dokument *God kommunal eiendomsforvaltning. Fordypning for folkevalgte* fra 2011 presiseres det videre at

Hva som er god eller mindre god eiendomsforvaltning, er bare delvis et faglig spørsmål. Like viktig som de faglige kravene, er de politiske målene som ligger til grunn for eierskapet, og som derfor forvaltningen må måles etter (s. 7).

Grunnen til dette er at ikke alle faglige krav fra brukere og bygningsfolk kan tilfredsstilles fullt ut på samme tid. Dels kan disse kravene stå i strid med hverandre, dels må de begrenses av økonomiske grunner. De politiske målene trengs derfor også for å kunne balansere og konkretisere en del faglige kriterier, som for eksempel krav til kvalitet og arealbruk i forhold til tilfredsstillelse av prioriterte brukerbehov og kostnader.

Med dette utgangspunktet vises det i dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning* til at det første og overordnede kriteriet for god eiendomsforvaltning derfor er at det bør foreligge overordnede politisk bestemte mål som kan legges til grunn for egne vurderingskriterier og for kalibrering og balansering av faglige kriterier. Politiske mål for eiendomsforvaltningen bør ifølge dokumentet omfatte både:

- *formålet og målene med eiendomsmassen, og*
- *mål for måten den skal forvaltes på (s. 7).*

Det legges til at målene også vil bygge på hvordan det står til med bygningsmassen, og hva som er realistiske ambisjoner i forhold til dette. Det er også relevant å definere hvilket ambisjonsnivå man skal ha når det gjelder bygningenes potensialer for å kunne tilpasses endringer i tjenestetilbudet. Det konkluderes i dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning* med at

De overordnede målene bør spesifiseres slik at rapportering av resultater kan sammenholdes direkte med målene i størst mulig grad. Dette innebærer at målene kan legges til grunn for en systematisk styring av eiendomsforvaltningen (s. 9).

²⁰ Som vi har sett i avsnitt 1.1 over, understrekes det i *NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle* at «eieransvaret for kommunale bygg vil i siste instans hvile på kommunestyret, med mindre bygningen eies av et kommunalt selskap som er egen juridisk person, for eksempel et aksjeselskap» (s. 29).

I rapporten *Vedlikehold i kommunesektoren. Fra forfall til forbilde*²¹ fra 2008 pekes det videre på at

En vedlikeholdsstrategi omfatter og konkretiserer målsetninger for vedlikeholdet av bygningsmassen og beskriver hvordan målene skal nås. Utarbeidelse av vedlikeholdsstrategi er eiers ansvar [...]. Vedlikeholdsstrategien kan relateres til tilstandsgrader og målbare krav relatert til ambisjonsnivåene iht NS 3424 (Tilstandsanalyse):

- "A": Ingen bygningsdel eller komponent skal ha tilstandsgrad 3 eller 2*
- "B": Ingen bygningsdel / komponent skal ha tilstandsgrad 3, enkelte kan ha tilstandsgrad 2*

*Strategi / ambisjonsnivå "A" blir et verdibevarende vedlikehold, mens strategi "B" forskyver en del tiltak som derved kan gi følgeskader og totalt sett høyere kostnader på sikt.*²²

Manglende definert strategi fører ofte til ubevisst "akuttstrategi", dvs. alt foregår ved "brannslukning". Dette gir totalt et mer kostbart vedlikehold fordi manglende strategi gir ingen vedlikeholdsplan dvs. det blir lite planmessig vedlikehold som i sin tur fører til akkumulert etterslep og dårlig kapitalforvaltning (s. 17-18).

Som vi skal se i avsnitt 2.2.5 under, så vil en vedlikeholdsstrategi for kommunenes formålsbygg og boliger normalt sett ta utgangspunkt i verdibevarende vedlikehold.

2.2.2 KRITERIUM 2: Ha et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen

Det fremkommer videre i *NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle* at det bør foreligge opplysninger om bygningsmassen tilstand og vedlikeholdsbehov som grunnlag for utarbeidelsen av tilstandsbaserte vedlikeholdsplaner. Det understrekes i NOU-en at

For at eiendomsforvaltningen skal kunne foregå på en rasjonell, målrettet og effektiv måte i forhold til de overordnede målene, må det også stilles krav til eiendomsforvaltningen planleggings- og styringssystem på det taktiske nivået (s. 107).

Følgende avsnitt fra NOUen er særlig sentralt:

Når formålet er en rasjonell, kostnadseffektiv og formålseffektiv eiendomsforvaltning, må det i tillegg til fastsettelse av mål, prioriteringer og rammer, innhentes informasjon om eiendommens og forvaltningens tilstand sett i forhold til disse kriteriene. Denne tilstandsinformasjonen vil gi grunnlaget for hvilke tiltak det er hensiktsmessig å sette i

²¹ Se <https://dibk.no/globalassets/eksisterende-bygg/publikasjoner/20080916vedlikehold-rapp.pdf>. Det vises til denne Multiconsult-PWC-rapporten også i dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning. Fordypning for folkevalgte* fra 2011.

²² Det må understrekes at det i *NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle* pekes på at det kan være tilfeller der det ikke er økonomisk forsvarlig eller kostnadseffektivt med (verdibevarende) vedlikehold. Ifølge NOUen gjelder dette blant annet tilfeller der kommunen er kjent med at nye og endrede brukskrav vil gjøre det nødvendig med større ombyggingsarbeider, eller at kommunen har planer om å selge eiendommen. Andre aktuelle tilfeller kan være dersom behovet for bygningen faller bort eksempelvis grunnet befolkningsutviklingen (s. 28-29). Dette er vurderinger som også bør legges til grunn ved kommunens prioritering av tiltak.

verk for at kriteriene skal bli oppfylt. Tilstandsinformasjon og planlegging av tiltak er hovedkomponentene i et rasjonelt (målrettet) system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. Det kan derfor fremsettes som et kriterium for god eiendomsforvaltning at et slik system er etablert (s. 38).

Et rasjonelt, målrettet og effektivt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen innebærer videre at

eiendomsforvaltningen planlegger sine aktiviteter og sin ressursbruk ut fra vedtatte mål og rapporterer tilstand, prosesser og resultater i forhold til målene (s. 107).

Ifølge NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle* bør tilstandsinformasjonen for å kunne utarbeide tilstandsbaserte vedlikeholdsplaner, blant annet inneholde informasjon og data om:

- *Eiendoms- og bygningsregister med areal*
- *Eiendommens verdi*
- *Oversikt over de ulike brukere (leietakeroversikt)*
- *Eiendommens tilstand – teknisk, inneklima / miljø og fysisk tilgjengelighet*
- *Forbruksdata, blant annet energi og andre «miljøparametere» per bygg*
- *Antall brukere og liknende indikatorer for bruksintensitet og arealeffektivitet*
- *Lovpålagt dokumentasjon (branndokumentasjon, HMS, bygningsmyndighetene m.m.)*
- *Juridisk dokumentasjon vedrørende eiendommene*
- *FDVU-dokumentasjon for øvrig. (s. 38)*

Det vises også i NOUen i denne sammenhengen til at en viktig del av et system for eiendomsforvaltningen er bruk av nøkkeltall:

Nøkkeltall er nødvendig for å avdekke kostnadskrevende avvik og potensial for effektivisering. Nøkkeltall er også nyttig dokumentasjon overfor både brukerne og eieren (s. 38).

Videre vises det i rapporten *Vedlikehold i kommunesektoren Fra forfall til forbilde* til at en helhetlig eiendomsstrategi er en forutsetning for planmessig vedlikehold og at strategiske vedlikeholdsprosesser krever etablering av rutiner for analyser av nåværende og fremtidige vedlikeholdsbehov. For å kunne utføre slike analyser bør det foreligge opplysninger om bygningsmassens tilstand.

Kommunen bør ifølge dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning* i så måte ha på plass systemer for å rapportere tilstand og resultater opp mot de mål som er satt. (s. 9). Når det gjelder samspillet mellom det politiske og det administrative nivået, så pekes det videre på at de folkevalgte gjennom den årlige budsjettbehandlingen kan utforme og presisere mål knyttet til eiendomsforvaltningen, gjøre prioriteringer og treffe beslutninger som premisser for budsjettet. Det kan være snakk om benchmarkings-tall som arealbruk, kostnader, eller andre resultater som brukerundersøkelser samt kostnads- og inntektsnivå og utviklingen av disse. Internkontroll for oppfyllelse av vilkår i lover og forskrifter er ifølge dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning* også en rapporteringsparameter (s. 9).

Dette følges ifølge dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning* så opp gjennom rapporteringen tilbake til folkevalgt nivå gjennom nøkkeltall på areal, FDVU- kostnader (forvaltnings, drifts, vedlikeholds- og utviklingskostnader), brannsikkerhet mv. På denne måten etableres et systematisk årshjul innen eiendomsforvaltningen. Dette vil gi de folkevalgte et styringsverktøy og et perspektiv på området, som ifølge dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning* igjen danner grunnlag for justering av politikken og nye prioriteringer:

Politiske organer	Eiendomsforvaltning
Mål	Forslag
Prioriteringer	Rapportering
Bevilgninger	Nøkkeltall
Vedtak	Tilstand

2.2.3 KRITERIUM 3: Generelle eiendomsfaglige delkriterier for god eiendomsforvaltning

De syv kriteriene for god eiendomsforvaltning i veilederen som er av eiendomsfaglig karakter, er gruppert under felles overskrift *Generelle delkriterier*. Det understrekes i veilederen at en nærmere presisering av disse delkriteriene imidlertid innebærer politiske prioriteringer og derfor må ses i sammenheng med kommunens overordnede politiske mål.

Det understrekes også i *NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle* at

En nærmere presisering og avveining av de generelle delkriteriene vil være en naturlig del av de prosessene som leder fram til at kriterium 1 ovenfor [om overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen] tilfredsstilles (s. 107).

2.2.4 a) Tilfredsstillte prioriterte brukerbehov og b) effektiv arealutnyttelse

Det understrekes i dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning* at det å tilfredsstille brukerbehovene er det grunnleggende formålet for de fleste kommunale bygninger. Samtidig er det imidlertid klart at behovstilfredsstillelsen av brukerbehovene ikke kan være uten økonomiske begrensninger og prioriteringer i forhold til andre behov:

Her ligger det utfordringer til den overordnede politiske styringen, slik at et avstemt ambisjonsnivå og ønsket prioritering kan komme til praktisk uttrykk i styring av byggeprosjekter og tildeling av arealer til ulike bruksformål (s. 10).

Det pekes videre på at effektiv arealutnyttelse betyr at antall kvadratmeter som til enhver tid brukes til et bestemt bruksformål, bør være så lavt som mulig, forutsatt at det ikke går ut over effektiviteten og kvaliteten på de kommunale tjenestene som skal produseres. God arealøkonomi krever ifølge dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning* derfor et nært samarbeid med brukerne.

2.2.5 c) Godt, verdibevarende vedlikehold

En vedlikeholdsstrategi vil normalt ha verdibevarende vedlikehold som sitt grunnleggende fundament.²³ Vi viser her til diskusjonen av hva begrepet planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold innebærer i kapittel 1.3 over.

I dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning* pekes det på at det parallelt er viktig å være klar over hva som er uforsvarlig vedlikehold:

Prioritering av offentlige pålegg for å ivareta sikkerhetskrav blir gjerne fremholdt som en ansvarlig vedlikeholdsstrategi. Hvis pengene bare rekker til dette, er det åpenbart at vedlikeholdet må bli så mangelfullt at eierkostnadene blir unødvendig høye ettersom årene går. Når det spares så mye at vedlikeholdet ikke er tilstrekkelig til å forebygge følgeskader og akselererende forfall, er nivået åpenbart uforsvarlig (s. 11).

Det legges til at følgeskader, som sopp og råte i tilgrensende bygningsdeler, er typiske når fukten får virke noen tid, og at vedlikeholdsetterslepet da som regel blir betydelig større enn summen av «sparte» vedlikeholdsmidler. Et annet eksempel er lekkasjeskader, som kan føre til store kostnader for kommunen samtidig som brukerne lider fordi lokalene er dårlige og fordi de kanskje må benytte alternative lokaler i perioder med utbedringer eller totalrenovasjon av bygget.

Det understrekes videre i dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning* at kapitalkostnadene er uttrykk for den opprinnelige investeringen omregnet til en årlig kostnad gjennom avskrivning (kapitalslit) og forrentning av restverdien. Disse årlige kapitalkostnadene utgjør ifølge dokumentet 10–20 ganger det vedlikeholdet av denne verdien koster. Med dette utgangspunktet stilles følgende (retoriske) spørsmål:

Er det klokt å spare på vedlikeholdet, når vi vet hvilken betydning dette har for at kapitalverdien ikke skal forvitte? Hvis et godt vedlikehold utgjør i størrelsesorden 1/100 av kommunens totale ressursbruk til brukervirksomheten, er det da riktig prioritering å spare på vedlikeholdet når vi vet de omfattende negative konsekvensene dette har for brukervirksomhetens måloppnåelse, sett i et litt lengre tidsperspektiv (s. 12)?²⁴

Det kan ifølge dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning* formuleres ulike strategier eller ambisjonsnivå for vedlikeholdet av den kommunale bygningsmassen (s. 12²⁵):

1. **Kostnadsoptimalt [verdibevarende] vedlikehold**: Kriteriet her blir å unngå følgeskader, med sikte på minimum kostnader i et livsløpsperspektiv. Med utgangspunkt i figuren i avsnitt 1.3.3 over, ser vi at begrepet «kostnadsoptimalt vedlike-

²³ Se Alexander Klemp, *Vedlikeholdsstrategier i kommunal sektor: fra verdireduserende til verdibevarende vedlikehold*, Masteroppgave i Eiendomsutvikling og -forvaltning NTNU, 2019, s. 13 og 14, hvor det vises til faglitteratur hvor dette poenget understrekes (se <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/2623435>).

²⁴ I NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle* kan man lese at «Opp til et visst nivå vil en krone til økt vedlikehold kunne spare flere kroner til reparasjoner. Når vedlikeholdsinnsatsen øker, vil avkastningen i form av redusert skadehyppighet og skadeomfang avta. Det er derfor logisk at det vil finnes et nivå som tilsvarer et *kostnadsmessig optimalt vedlikehold*. Vedlikehold som ligger under dette nivået, vil føre til at de totale årskostnadene øker. Opp til dette nivået vil altså et planmessig vedlikehold gi lavere kostnader til FDV i det lange løp» (s. 29).

²⁵ Se også NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen*, s. 29, og figurene i kapittel 1.3 i denne forvaltningsrevisjonsrapporten.

hold» tilsvarer begrepet «verdibevarende vedlikehold», hvor man søker å unngå følgeskader og å holde bygget i *tilstandsgrad 1* gjennom hele levetiden.

2. Økonomisk optimalt vedlikehold: Dette er verdibevarende vedlikehold, *inkludert* tillegg for tiltak som gir økonomisk positiv effekt for brukervirksomheten. I tillegg til det vedlikeholdet som er nødvendig for å holde huseierkostnadene på et minimum over bygningens levetid, tas det her også hensyn til at styrket vedlikehold kan ha vesentlig betydning for brukervirksomheten, for eksempel i form av redusert sykefravær og økt produktivitet.
3. Verdiøkende vedlikehold: Her ivaretas i tillegg hensyn til trivsel, estetisk kvalitet og omdømme. I tillegg til økonomisk gevinst av godt vedlikehold, vil man her rette oppmerksomheten mot tiltak som kan ha andre positive, verdiskapende effekter.²⁶

Det pekes i dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning* på at valg av vedlikeholdsstrategi ikke er uavhengig av kommunens økonomiske handlefrihet. Samtidig understrekes det at når vedlikeholdet i en del norske kommuner skjæres ned slik at midlene ikke er tilstrekkelig i forhold til et kostnadsoptimalt / verdibevarende nivå, jf. strategi 1, så innebærer dette at kommunens kostnader til reparasjoner, vedlikehold og drift økes over tid. Det innebærer samtidig også at verdien av bygningen forringes. Kort sagt:

Det som ville vært økonomisk rasjonelt i et langsiktig perspektiv, blir valgt bort til fordel for mer kortsiktige prioriteringer (s. 12).

Erkjennelsen av dette paradokset er ifølge dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning* imidlertid ikke tilstrekkelig til at det avsettes nok midler til et kostnadsoptimalt / verdibevarende vedlikehold (strategi 1). Når en kommune har kommet opp i uføret med unødvendig høye kostnader til drift og vedlikehold, samtidig som bygningen forfaller, er det krevende å snu situasjonen og komme ned på et kostnadsoptimalt (strategi 1), eller økonomisk optimalt vedlikehold (strategi 2). En mulig strategi er ifølge dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning* å avvikle mest mulig av de dårligste bygningene gjennom salg eller riving, og ta inn det øvrige vedlikeholdsetterlepet som ledd i ulike investeringstiltak. En målrettet utvikling av eiendommenes kvaliteter vil være utgangspunktet, samtidig som utbedring av skader og gjenoppretting av tapte kvaliteter legges inn i investeringsbudsjettene. På denne måten kan situasjonen snus. Men å skape varige løsninger krever ifølge dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning* institusjonelle virkemidler som gir faste rammebetingelser for et rasjonelt vedlikehold (s. 12).

I KS-dokumentet *Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold. En veileder for folkevalgte og rådmenn* fra 2008 kan man lese at

Uten, eller ved lavt vedlikehold, vil bygget være nedslitt etter 15-20 år og man blir "løpende" mellom akutte situasjoner og offentlige pålegg som krever ekstraordinære be-

²⁶ Det pekes i dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning* her på at forskning viser at «ordentlige, velholdte og rene omgivelser oppleves og tolkes som tegn på velstand, høy status, omsorg og kvalitetsbevissthet. Nedslitte, ødelagte og skitne omgivelser leses derimot som fattigdom, lav status og likegyldighet» s. 12).

vilgninger. Manglende vedlikehold tvinger fram en tidligere total rehabilitering som koster mange millioner og som finansieres med lån. Med lånene øker driftsutgiftene i form av årlige renter og avdrag [...]. Et godt løpende [verdibevarende] vedlikehold er lønnsomt (s. 9).

Oppsummert så er det en allmenn oppfatning i eiendoms- og bygningsbransjen at periodisk og planmessig [og verdibevarende] vedlikehold er viktig for å sikre opprettholdelse av kommunens bygningsmasses *realverdi* og *bruksverdi*. I NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle* konkluderes det også med at

planmessig vedlikehold på et faglig riktig nivå er lønnsomt og over tid vil føre til at forvaltningskostnadene blir lavere enn ellers. Å utsette vedlikehold for å spare penger er altså kortsiktig og fører til økte kostnader i det lange løp (s. 27).

Samtidig må det legges til at det i dokumentet *Vedlikehold i kommunesektoren - Fra forfall til forbilde* understrekes at

Som tidligere poengtert må store vedlikeholdstiltak ses i sammenheng med helhetsvurderinger knyttet opp mot kommunes og brukernes behov samt mulighet for å tilfredsstille disse behov gjennom tilpasninger i de enkelte bygninger. Det betyr at man ikke isolert kan betrakte forvaltningen av bygningsmassen kun ut fra et vedlikeholdsperspektiv.

Når det gjelder konkrete normtall for verdibevarende vedlikehold så kan man i appendiks til Multiconsults rapport *Vedlikehold i kommunesektoren* fra 2008 lese at

Det understrekes at estimert kostnadsbehov omfatter alle kostnader til vedlikehold, slik de er definert i «NS 3454 Livssyklus-kostnader for byggverk». Det betyr at alle periodiske vedlikeholdstiltak og utskiftninger er inkludert. Det er ikke tatt hensyn til regnskapsføring og finansiering når det gjelder grensesnittet drift og kapital, dvs. ulikhetene mellom NS 3454, kommuneloven og regnskapsloven.

For en gjennomsnittlig kommunal bygningsportefølje har Multiconsult estimert nødvendig vedlikeholdskostnad til å være ca. 170 kr / m² pr år i gjennomsnitt og som annuitet. Beregninger er basert på 60 års levetid og 6 pst. kalkulasjonsrente.

En levetid / betraktningsperiode på 30 år vil imidlertid avkorte behovet for vedlikehold til ca. 100 kr / m² pr år i gjennomsnitt.

Det understrekes at nevnte kostnadsbehov på ca. 170 kr / m² er satt ut fra et bygningsteknisk ståsted med tanke på verdibevarende vedlikehold (s. 42).²⁷

I rapporten *State of the Nation. Norges tilstand 2019 - Kommunale og fylkeskommunale bygg* skrevet av Rådgivende ingeniørers forening (RIF), er overnevnte tall for 60 års levetid justert for prisveksten:

Sentralt i analysene ligger bruk av normtall for vedlikehold utarbeidet i 2008 (kr 170 kr / m²), med framskrivinger, som for 2019 gir et normtall på 230 kr / m² [60 års levetid].

²⁷ Se <https://www.ks.no/contentassets/2fbf9a1180e3477f99a48ece0925f7c7/appendiks-1.pdf>, s. 42.

Dette fordeles likt mellom periodisk vedlikehold og utskiftninger som 115 kr / m² på hver (s. 19).²⁸

Revisjonen legger her til at dersom man legger til grunn tilsvarende prisvekst for normtallet for 30 års levetid, som er levetiden som legges til grunn i Kristiansand kommune, så får man normtallet 135 kr / m².

2.2.6 d) Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning

Ifølge dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning* (s. 13) pekes det på at kostnadene til FDVU (Forvaltnings, Drifts, Vedlikeholds- og Utviklingskostnader) bør optimaliseres i et livsløpsperspektiv, slik at målene nås med lavest mulig samlet årskostnad. Det pekes videre på at bruk av nøkkeltall for sammenligning med andre bidrar også til å finne potensial for større effektivitet i eiendomsforvaltningen.

2.2.7 e) Målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter

Dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning* (s. 12) fra 2011 viser til at samtidig som bygninger blir eldre, endres kravene både fra brukerne og samfunnet, og teknologiske løsninger foreldes og fornyes. Det pekes blant annet på at miljø- og energiperspektivet får stor oppmerksomhet, og at det her stadig foregår en utvikling, både med hensyn til endrede forskriftskrav og ny teknologi.

2.2.8 f) En hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen

Det understrekes i dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning* (s. 13) at god organisering tilrettelegger for god faglig kompetanse på alle nivåer i eiendomsforvaltningen. Det er videre viktig med godt samarbeid og en god gjensidig rolleforståelse med klare ansvarsforhold i trekantforholdet mellom rollene som ivaretar funksjonene

- *Eier*: eierskap (folkevalgte),
- *Forvalter*: forvaltning – drift – vedlikehold – utvikling (FDVU). og
- *Bruker*: bruk av bygningen.

Utfordringen er å balansere ulike brukerinteresser, faglige interesser og lokale interesser i forhold til ressursbruk og politiske mål for utviklingen i kommunen.

Det pekes også i dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning* på at for kommuner med en større bygningsportefølje, er selve porteføljeforvaltningen også et sentralt tema for eierskapet: har man den bygningsmassen man trenger, med riktig lokalisering, dimensjonering, standard og fysiske utforming?²⁹

²⁸ Se <https://rif.no/wp-content/uploads/2019/08/Bygg.pdf>, s. 19.

²⁹ Det legges i dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning* her til at «kommunenes eiendomsportefølje kan grupperes i tre kategorier: (1) grunneiendommer, (2) boliger og (3) tjenestebygg (eller formålsbygg). Det kan ofte være hensiktsmessige å legge denne inndelingen til grunn for organiseringen av eiendomsforvaltningen».

2.2.9 g) Økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter

I *Direktoratet for byggkvalitets* dokument *God kommunal eiendomsforvaltning. Fordypning for folkevalgte* understrekes det at for å kunne gjøre kloke valg, er det viktig å hensynta de langsiktige konsekvensene av valgene eier må gjøre:

Behovet for langsiktighet i eiendomsforvaltningen har ikke bare sin bakgrunn i skiftende krav, men også i konsekvensene av det eier velger å gjøre eller unnlate å gjøre. Vedlikehold er kroneksempelen på dette. Vedlikehold er nødvendig for å unngå gradvis forfall. Forsømmes vedlikeholdet, vil det i stedet påløpe økende kostnader til reparasjoner og akutte tiltak når forfallet resulterer i kritiske situasjoner, som lekkasjer, sammenbrudd, uakseptabelt innemiljø osv. På denne måten vil en underbudsjettering av vedlikeholdet kunne gi økte kostnader for eier i et langsiktig perspektiv (s. 6).

Det understrekes også i veilederen at samfunnets og eiernes interesser av å vise langsiktighet går igjen i de fleste problemstillinger omkring eiendomsforvaltningen, og inngår i de fleste kriteriene for god eiendomsforvaltning. Bevilgninger til FDVU (Forvaltning, Drift, Vedlikehold og Utvikling) for en bygning bør ifølge dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning* (s. 14) ses i forhold til å sikre bygningens verdi for nåværende og fremtidig bruk, det vil si i et livsløpsperspektiv. Det pekes her på at den opprinnelige investeringen ved anskaffelse av en bygning, bare er om lag $\frac{2}{3}$ ³⁰ av de totale kostnadene som må dekkes for at bygningen skal gi den tilsiktede verdiskaping gjennom brukernes virksomhet. Den resterende $\frac{1}{3}$ av kostnadene trengs til FDVU, som gjerne bevilges årlig, men som er en del av det totale kostnadsbildet for å skaffe tjenlige lokaler.

Det understrekes i dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning* at

Når eiendomsforvaltningens midler til FDVU ses løsrevet fra investeringens langsiktige formål, og må prioriteres gjennom en budsjettprosess i konkurranse med bevilgninger til løpende kommunale primæroppgaver, er sannsynligheten stor for at vedlikeholdet vil bli forsømt. Dette har selvsagt sammenheng med at vedlikehold ofte kan utsettes på kort sikt, uten større konsekvenser. Men når utsettelse av vedlikeholdet gjentas systematisk over flere år, blir konsekvensene gjerne dramatiske.

Det er åpenbart dårlig økonomi å la bygninger forfalle, slik at brukerne rammes og formuesverdien forvitrer. Dette fører både til økte kostnader og til redusert verdiskaping i det lange løp. Derfor er det viktig at de økonomiske rammebetingelsene legger til rette for at kostnadene til FDVU kan ses i et langsiktig perspektiv (s. 14).

Avslutningsvis bemerker revisjonen at det i *Lov om offentlige anskaffelser*, som trådte i kraft i 2016 og som gjelder anskaffelser som er iverksatt etter 1. januar 2017, i § 5 slås fast at det ved anskaffelser skal tas hensyn til livssykluskostnader (LCC). Dette kan i utgangspunktet forstås dithen at kommuner ikke bør iverksette byggeprosjekter hvis ikke man har budsjettert med FDV-kostnader gjennom byggets levetid, det vil si hvis ikke man legger opp til verdibevarende vedlikehold i byggets levetid.³¹ *Direktorat-*

³⁰ Ifølge *Direktoratet for forvaltning og økonomistyring* (DFØ) «utgjør anskaffelseskostnadene (investeringskostnadene) ca. 50 prosent av de samlede kostnadene for bygningen i hele levetiden [60 år]. Øvrige kostnader er knyttet til forvaltning, drift og utvikling» (<https://kriterieveiviseren.difi.no/nb/content/nb-livssykluskostnader-lcc-1>).

³¹ Se <https://anskaffelser.no/hva-skal-du-kjope/bygg-anlegg-og-eiendom-bae/livssykluskostnader>.

et for forvaltning og økonomistyring (DFØ) skriver i sin veiviser for bærekraftige offentlige anskaffelser at

Det er ønskelig å finne den mest kostnadseffektive balansen mellom forvaltnings-, drifts- og utvikling, investeringskostnader og driftskostnader (FDVU). Ved å stille krav til beregninger av livssyklus-kostnader (LCC) sikres langsiktige beslutninger og riktig kvalitet. De totale kostnader forbundet med å bygge, forvalte, drifte og vedlikeholde bygningen blir synliggjort. Derfor er det krav til å vurdere LCC i lov om offentlige anskaffelser. Bruk av LCC er derfor god forvaltning av skattebetalernes penger.³²

Selv om altså anskaffelser av bygg skal gjøres i et livssyklus-kostnadsperspektiv, (LCC), må det samtidig understrekes at *Direktoratet for forvaltning og økonomistyring* (DFØ) i svar på spørsmål fra revisjonen presiserer at

Dersom den offentlige virksomhet unnlater å vedlikeholde bygget, er dette ikke noe som er regulert av anskaffelsesregelverket.

2.2.10 KRITERIUM 4: Lovpålagte krav, herunder tekniske krav

Det finnes en rekke lover og forskrifter som regulerer krav til et bygg og til den virksomheten som drives i bygget. Beskrivelsen i dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning* fra 2011 er imidlertid utdatert, og per i dag er de mest aktuelle referansene:

- Kommunalloven med tilhørende forskrifter
- Plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter
- Brann- og eksplosjonsvernloven
- Lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr (el-tilsynsloven)
- Arbeidsmiljøloven
- Forurensningsloven
- Opplæringsloven
- Forskrift om miljørettet helsevern, og Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v
- Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)
- Forskrift om energimerking av bygninger og energivurdering av tekniske anlegg (energimerkingsforskriften for bygninger)

Når det gjelder kommunens utleieboliger, understrekes det imidlertid i dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning* at

Lovverket ivaretar alle brukere av offentlige bygg. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at brukere av kommunens utleieboliger faller utenom denne forskriften [det vises her til miljørettet helsevern]. Ansvar mot disse reguleres gjennom husleieloven (s. 21).³³

Vi legger følgelig til at utleie av kommunale boliger reguleres av

³² Se <https://kriterieveiviseren.difi.no/nb/content/nb-livssyklus-kostnader-lcc-2>.

³³ I § 2. Virkeområde i Forskrift om miljørettet helsevern kan man lese at «Forskriften gjelder for private og offentlige virksomheter og eiendommer hvis forhold direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen. Forskriften gjelder ikke miljømessige forhold som oppstår i boliger og på fritidseiendommer [...]».

- Husleieloven

2.3 Politiske føringer i Kristiansand kommune som revisjonskriterier

Hvilke mål, prioriteringer og rammer som skal legges til grunn for forvaltningen og utviklingen av kommunens eiendommer, er det ifølge dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning. Fordypning for folkevalgte* i betydelig grad opp til kommunenes politiske ledelse å bestemme. Det pekes i nevnte dokument på at

*Grunnlaget for eiendomsforvaltningen er det politiske eierskapet, og konsekvensene av kommunens eiendomsforvaltning både på kort og lang sikt er politisk viktige og vidt-rekkende.*³⁴

Eksempelvis har Oslo kommune som eier uttrykt klare målsettinger³⁵ for kommunens eiendomsforvaltning både gjennom bystyre- og byrådssaker og gjennom *Oslobygg KF* og *Boligbygg Oslo KFs* vedtekter. Videre har Bærum kommune og Sandnes kommune politisk vedtatte eiendomsstrategier, og Bergen kommune jobber i skrivende stund med å utvikle en helhetlig eiendomsstrategi nettopp med utgangspunkt i kriteriene for god eiendomsforvaltning i *NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle*, jf. avsnitt 2.1 og 2.2 over.

På den annen side finnes det ikke i Kristiansand kommune en politisk behandlet og vedtatt eiendomsstrategi som kan fungere som revisjonskriterium i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet og som revisjonen kan se kommunens praksis opp mot.³⁶ Følgelig vil vi i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet vurdere Kristiansand kommunes praksis opp mot generelle faglige normerende dokumenter for god eiendomsforvaltning i norske kommuner, jf. avsnitt 2.1 og 2.2 over.

Revisjonen vil i tillegg også vise til andre storbykommuners arbeid med å utvikle politisk forankrete strategier for eiendomsforvaltning og vedlikehold som har tatt utgangspunkt i de faglig normerende dokumentene for god eiendomsforvaltning som vi har gjennomgått i avsnitt 2.1 og 2.2 over. Særlig Sandnes kommunes nye strategiske vedlikeholdsplan³⁷, som ble politisk behandlet i juni 2022, er interessant for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet, fordi denne planen ser kommunens vedlikeholdsstrategi i sammenheng med mål for klimautslipp og bærekraft. Vi vil også vise til Oslo kommunes arbeid med å bevare både de kommunale formålsbyggenes og boligenes realverdi.

³⁴ Se *God kommunal eiendomsforvaltning. Fordypning for folkevalgte* (https://dibk.no/globalassets/eksisterende-bygg/publikasjoner/kobe_fordypningshefte-folkevalgtopplaring.pdf), s. 4.

³⁵ Blant annet at realverdien av Oslo kommunes eiendommer ivaretas, at planmessig reduksjon av vedlikeholdsetterslepet er viktig for å ivareta verdiene, og at det er viktig at nytt etterslep ikke oppstår.

³⁶ Vi kommer tilbake til spørsmålet om politisk bestemte mål og strategi i gjennomgangen av dette forvaltningsrevisjonsprosjektets *Problemstilling I* (P1), som tar for seg nettopp denne problematikken.

³⁷ Se <https://opengov.360online.com/Meetings/sandnes/Meetings/Details/17685165?agendaItemId=15036799>.

2.4 Utledele revisjonskriterier

Ifølge *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon* skal det i forvaltningsrevisjonsrapporter utledes revisjonskriterier. I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er problemstillingene, jf. avsnitt 1.4 over, formulert nettopp med utgangspunkt i revisjonskriteriene, det vil si de faglig normerende dokumentene som er gjennomgått i avsnitt 2.1 og 2.2. Det er i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet i så måte ikke behov for å utlede revisjonskriterier utover å slå fast, i tråd med gjennomgangen over, at kommunen bør ha

- 1) en politisk vedtatt strategi med tilhørende mål for eiendomsforvaltningene,
- 2) et rasjonelt og effektivt system samt hensiktsmessige rutiner for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen,

og at

- 3) verdibevarende vedlikehold i utgangspunktet bør ligge til grunn for kommunens eiendomsforvaltning.

Disse punktene har blitt utdypet og operasjonalisert i avsnitt 2.1 og 2.2 over.

3 Innsamlede data

3.1 Kort om eiendomsforvaltningen i Kristiansand kommune

Kommunalsjefområdet *Eiendom* har om lag 320 ansatte fordelt på om lag 280 årsverk.

I *Økonomiplan 2022-2025* vises det til at netto driftsbudsjett for *Eiendom* i 2022 er 216,4 mill. kr. som er finansiert av bykassa. Kommunalsjefområdet er i tillegg finansiert med leieinntekter fra kommunale utleieboliger, øvrige utleiebygg, utleie av grunn og arealer, utleie av båtplasser og salg av tjenester til andre områder. Totalt utgjør disse inntektene om lag 290 mill. kr. slik at brutto utgiftsbudsjett for *Eiendom* er i overkant av 505 mill. kr.

i) Boligenheten:

har ansvar for å fremskaffe utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet, jf. revisjonens forvaltningsrevisjonsrapport *Boligsosialt arbeid i Kristiansand kommune* fra 2021³⁸, og står for vedlikehold og drift av boligene inkludert tekniske anlegg. Enheten har ansvar for rundt 2 100 boliger. Om lag 860 av disse boligene eies av kommunale stiftelser, men administreres av boligenheten på vegne av stiftelsene. Merk at regjeringen i juni 2022 foreslo å gi kommunene rett til å oppløse kommunale boligstiftelser og til å innlemme boligene som boligstiftelsene har eid i kommunens ordinære boligmasse.³⁹

ii) Byggservice:

er en produksjonsenhet med både renhold og byggdrift innenfor ansvarsområdet. Tjenester som vaktmester / byggdrufter, teknisk drift, øvrige håndverkstjenester og renhold leveres til eget kommunalsjefområde og til øvrige tjenesteområder i kommunen. Enheten har også ansvar for energioppfølging og energistyring av kommunes formålsbygg, inkludert gjennomføring av ENØK-tiltak.

iii) Bygg og eiendomsforvaltning:

er inndelt i 3 underområder:

- Prosjekt med ansvar for prosjektledelse og byggeledelse av kommunens byggeprosjekter.
- Forvaltning med ansvar for drift- og vedlikeholdsoppfølging av kommunens eksisterende bygg.
- Småbåt med ansvar for alle kommunale småbåthavner.

I tillegg har enheten ansvar for vakt- og sikkerhet (innbrudds- og heisalarmer, kameraovervåkning m.m.) samt kommunens tilfluktsrom og oppfølging mot sivilforsvarstjenesten.

³⁸ Se <https://agderkomrev.no/wp-content/uploads/2021/06/Forvaltningsrevisjon-2020-21-Boligsosialt-arbeid-i-Kristiansand-08.06.21.pdf>. Forvaltningen av kommunens boligmasse gjennomgås i kapittel 3.6, s. 72-80.

³⁹ Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-135-l-20212022/id2919640/>

3.2 P1: Har kommunen en politisk bestemt strategi for eiendomsforvaltningen?

3.2.1 Kristiansand kommune har ikke en politisk vedtatt eiendomsstrategi

Mens andre storbykommuner som Oslo, Bærum og Sandnes har en politisk behandlet og vedtatt eiendomsstrategi eller vedlikeholdsstrategi, så har ikke Kristiansand kommune en skriftlig formulert eiendomsstrategi eller vedlikeholdsstrategi som er lagt frem til behandling for bystyret og forankret i politiske vedtak.

I gamle Kristiansand kommune ble det imidlertid fastlagt noen måter å jobbe på, jf. Kristiansand Eiendoms dokument *Strategisk plan for 2015-2016*, og disse måtene å jobbe på ble i sin tid presentert for kommunalutvalget i gamle Kristiansand. *Eiendom* understreker videre at avsetning til vedlikehold av A-bygg med oppfølgende avsetning i eget fond til formålet, er synliggjort i alle kommunale handlingsprogram i Kristiansand kommune tilbake til 2011, noe som innebærer at det har vært politisk kjennskap til og aksept for denne måten å jobbe på. Den praksisen som ble etablert i gamle Kristiansand kommune, har blitt videreført inn i nye Kristiansand kommune. *Eiendom* vurderer derfor at man i praksis har politisk og administrativ aksept for denne måten å jobbe med eiendomsforvaltningen selv om Kristiansand kommune ikke har en skriftlig formulert eiendomsstrategi eller vedlikeholdsstrategi som er lagt frem til behandling for bystyret og forankret i politiske vedtak.

Eiendom oppgir også at man i folkevalgtopplæringen er bevisst på å informere politikerne om den krevende situasjonen kommunen er i når det gjelder vedlikeholdet av kommunens formålsbygg og boliger samt om A- og B-byggstrategien som gjennomgås i avsnitt 3.2.2 under.

3.2.2 Nærmere om administrasjonens strategi for formålsbygg: A- og B-bygg

I dokumentet *Strategisk plan for 2015-2016* kan man under overskriften *På lang sikt – Formuesbevaring* lese at

Bygninger med tilstandsgrad 1 og bedre skal ligge i egen portefølje [A-bygg]. Det avsettes midler i eget budsjett, som sikrer grunnlag for langsiktig planlagt vedlikehold. Drift og vedlikehold skal ta sikte på å bevare tilstandsgrad 1 i et 30-års perspektiv⁴⁰.

⁴⁰ I møte med revisjonen utdyper *Eiendom* at man i Kristiansand kommune har valgt å legge til grunn en levetid for byggene på 30 år snarere enn 60 år (dette er levetiden som legges til grunn i standarden *NS 3454 Livssykluskostnader for bygg*) fordi det i løpet av en 15-20 års periode ofte vil være behov for ombygginger, eksempelvis som følge at den kommunale virksomheten omorganiseres eller fordi rammevilkårene for virksomheten endres (et eksempel her er endringer i skolestruktur eller nye lærerplaner). *Eiendom* viser til at det i slike tilfeller gjerne kreves innvendige ombygginger (deler av tekniske komponenter blir byttet ut og vegger flyttes etc.). Denne typen endringer i rammevilkårene for den kommunale tjensteproduksjonen gjør at *Eiendom* vurderer at det er mer hensiktsmessig å legge til grunn en levetid på 30 år. *Eiendom* understreker også her at vurderingene rundt byggenes levetid i sin tid ble gjort i samråd med nasjonale kompetansemiljøer for eiendomsforvaltning. I tillegg er det slik at livssykluskostnadene når man tar utgangspunkt i 30 års levetid blir lavere enn når man tar utgangspunkt i 60 års levetid, jf. gjennomgangen av normtall i avsnitt 2.2.5 over, og dette har bidratt til at det har vært lettere for *Eiendom* å få gjennomslag for denne måten å jobbe på.

Den øvrige bygningsmassen [B-bygg] søkes ivaretatt med resterende driftsmidler og ekstraordinære bevilgninger, bl.a. ved mulig utbytte fra KNAS. Eiendom vil imidlertid også argumentere for at kommunens vedlikeholdsbudsjett styrkes tilsvarende dokumentert behov.

I *Eiendoms* presentasjon i Kontrollutvalget⁴¹ i 2020 ble det vist til at Kristiansand kommune tar utgangspunkt i det de kaller A- og B-bygg:

- A. A-bygg:** A-byggene er bygg som enten har en god tilstandsgrad (TG) 0 eller 1 eller som er oppgradert eller nytt, og hvor det er avsatt midler til løpende drift og planlagt vedlikehold og utskiftninger gjennom byggenes levetid på 30 år. A-byggene utgjør ca. 180.000m², det vil si om lag 1/3 av formålsbyggenes areal.

Det ble i møte med revisjonen presisert at når et nytt formålsbygg skal bygges (sykehjem, skoler, barnehager etc.), så meldes det inn en beregning av *livssyklus-kostnader* (LCC) som sier noe om hvor mye man trenger per år for å kunne dekke FDV⁴²-kostnader og slik holde bygget i en stand som tilsvarer tilstandsgrad 1 gjennom hele levetiden på 30 år. Kommunen skal med andre ord ha midler til *planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold og utskiftninger* for A-byggene gjennom byggenes levetid, og det legges altså i Kristiansand til grunn en levetid på 30 år.

Eiendom peker på at livssykluslutankegangen (LCC) har bidratt til å bevisstgjøre kommunen om at det kan være dyrt å bygge billig. I Kristiansand kommune bygde man ifølge *Eiendom* i en periode skoler veldig billig. Det har imidlertid gjennom byggenes levetid senere vist seg at økte kostnader til drift og vedlikehold innebærer at lave anskaffelseskostnader neppe har vært kostnadseffektivt i et livssyklusperspektiv. Det er for øvrig slik at det i § 5 i *Lov om offentlige anskaffelser*, som gjelder anskaffelser som er iverksatt etter 1. januar 2017, slås fast at det ved anskaffelser skal tas hensyn til livssyklus-kostnader (LCC).

- B. B-bygg:** B-byggene er bygg som ble bygd før prinsippet om livssyklus-kostnader (LCC) ble lagt til grunn for anskaffelser av nybygg, og som heller ikke har hatt en hovedoppgradering til tilstandsgrad 0, hvor alle nye tekniske forskrifter oppfylles. Merk at mens det i dokumentet *Strategisk plan for 2015-2016* står at «bygninger med tilstandsgrad 1 og bedre skal ligge i egen portefølje [A-bygg]», så har flere av kommunens B-bygg i dag tilstandsgrad 1.

For B-byggene er det kun midler til drift og løpende / tilfeldig / akutt vedlikehold / nødvendige reparasjoner. *Eiendom* oppgir i møte med revisjonen at Kristiansand kommune over tid har blitt bedre på å følge opp kontroll- og driftsoppgaver for B-bygg. Eksempler her er at vannlekkasjer skal fikses, og at mugg og sopp er uakseptabelt (områder med mugg og / eller sopp skal stenges av) etc. Samtidig understreker *Eiendom* at det er problematisk at det for B-byggene

⁴¹ Tallet er hentet fra presentasjonen til Kristiansand kommune v/*Eiendom* i Kontrollutvalget 20.02.2020, sak 4/20.

⁴² Merk at *Eiendom* ikke får midler til *utvikling* (U'en i FDVU) når livssyklus-kostnader (LCC) beregnes, jf. avsnitt 1.3.4 over.

ikke er midler til planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold og utskiftninger. B-byggene utgjør ca. 400.000m², det vil si rundt ⅓ av formålsbyggenes areal.

Konsekvensen av dette er at tilstandsgraden og verdien på B-byggene faller fortløpende. Som vi så i avsnitt 1.3.3 over, legges det i *NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle* til grunn at manglende planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold bidrar til at skadeomfanget øker. I nevnte *NOU* – og i alle andre faglig normerende dokumenter for hva som er god eiendomsforvaltning – er hovedargumentet at dette etter hvert fører til at kostnadsbehovet til reparasjonsarbeider (løpende / tilfeldig / uforutsett vedlikehold) øker mer enn det som er spart ved å redusere det planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikeholdet, jf. avsnitt 1.3 og kapittel 2 over.

Merk at *Eiendom* understreker at også B-byggene skal brukes av kommunen i den kommunale tjenesteproduksjonen i lang tid fremover, og at det ikke er planer om at disse byggene skal fases ut, brukes til noe annet, avhendes etc.⁴³.

Eiendom forklarer i møte med revisjonen at bakgrunnen for overnevnte skille mellom A- og B-bygg var en ekstern gjennomgang i 2010 av hvilke tilstandsgrader formålsbyggene i gamle Kristiansand kommune var i. Det kom da frem at *Eiendom*, med vedlikeholdsmidlene man hadde fått tildelt, var langt fra å ha midler til et verdibevarende vedlikehold for hele porteføljen med formålsbygg. Alle kommunens formålsbygg, også de nyeste, falt derfor fortløpende både tilstandsmessig og i verdi.

Eiendom vurderte at det var uholdbart at kommunen overtok nye bygg fra entreprenøren som falt både tilstandsmessig og i verdi fra første dag som følge av at man ikke hadde midler til planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold. I 2011 gjorde *Eiendom* derfor en vurdering av hvordan midlene man hadde til rådighet kunne benyttes på en mest mulig hensiktsmessig måte, gitt tilstandsgraden som de forskjellige formålsbyggene i kommunens portefølje faktisk var i. *Eiendom* kom da frem til at det var hensiktsmessig å legge opp til planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold gjennom byggenes levetid for et utvalg av formålsbyggene med tilstandsgrad 0 og 1.

De resterende formålsbyggene, med tilstandsgrad 1, 2 og 3, har kommunen med denne modellen *ikke* midler til å vedlikeholde: det er *ikke* midler til *planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold* for B-byggene, men kun til *ordinær drift og løpende / tilfeldig / akutt vedlikehold / nødvendige reparasjoner*, det vil si når noe oppstår (lekkasje, hærverk, klager etc.) som må tas med en gang.

Eiendom søker med *A- og B-byggmodellen* å få synliggjort hvor mye penger man i realiteten mangler for å kunne gjennomføre planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold på hele kommunens portefølje med formålsbygg. Kort sagt, denne tilnærmingen er ifølge *Eiendom* en bevisst handling som tar utgangspunkt i, og er en konse-

⁴³ Revisjonen bemerker her at også Bærum kommunen opererer med en strategi som tar utgangspunkt i A- og B-bygg. I motsetning til Kristiansand, består B-byggene i Bærum kommune imidlertid av bygg «som skal endre bruk, avhendes eller utvikles/bygges om i et slikt omfang at det ikke skal benyttes full vedlikeholdsinnsett frem til ny løsning».

kvens av, rammevilkårene og midlene *Eiendom* har fått tildelt for å forvalte formålsbyggene i Kristiansand kommune.

Ellers er det også viktig å være klar over at ansvaret for indre vedlikehold av B-bygg ifølge *Økonomiplan 2022-25* overføres til *Eiendom* fra skoler, barnehager og omsorgssentre. Dette gjøres for å harmonisere ansvarsforholdet slik at det er likt for hele den nye kommunen og bør ifølge *Økonomiplan 2022-25* gi muligheter for ytterligere effektivisering av tjenesten i form av økt kvalitet.

3.2.3 Administrasjonen har ikke formulert en strategi for vedlikeholdet av kommunale boliger

Eiendom har på den annen side ikke noen tilsvarende strategi for forvaltningen av kommunens boliger. *Eiendom* oppgir imidlertid i møte med revisjonen at man vurderer å innføre en A- og B-byggmodell også for kommunens boliger.

Samtidig understreker *Eiendom* at selv om man per i dag ikke har en strategi med A- og B-bygg for boliger, brukes det penger på istandsetting av boliger slik at de er klare for ny utleie. Alle ledige boliger kartlegges når de ledigstilles, og det vurderes hva som må gjøres for å sette de i utleibar stand. Når ressursene er knappe må det selvsagt prioriteres hardt hvor mye en kan tillate seg å gjøre for at boligen kan leies ut.

Eiendom legger her til at om dette klassifiseres som reparasjoner / vedlikehold kan diskuteres og vil variere ut fra hva slags bruk som har vært i boligen: noen ganger males boligen opp på nytt, noen ganger bare flikkes det. Noen ganger skiftes en defekt kran på kjøkkenet, andre ganger skiftes kjøkkenet dersom det er midler til det og tilstanden tilser at det er nødvendig. *Boligenheten* gjør med andre ord vurderinger og strenge prioriteringer med de midlene man har tilgjengelig, men hvor målet er å ha flest mulig boliger i en forsvarlig stand for utleie slik at disse kan tilbys til vanskeligstilte på boligmarkedet.

Eiendom understreker samtidig at det er derimot ikke midler til å planlegge periodisk vedlikehold i boliger hvor beboere bor på lange kontrakter, eksempelvis boliger for habilitering (UH boliger). På samme måte er det krevende å planlegge periodisk vedlikehold av ytre elementer som tak, kledning og vinduer når midlene er så knappe som nå. Da blir midlene prioritert til istandsetting som nevnt over, slik at flest mulig boliger kan tilbys for utleie og en sikrer leieinntekter fra disse boligene fremfor at de blir stående tomme

Merk at det at regjeringen i juni 2022 foreslo å gi kommunene rett til å oppløse kommunale boligstiftelser og til å innlemme kommunale boligstiftelser i kommunens ordinære boligmasse, vil endre forutsetningene for forvaltningen av de kommunale boligene. Blant annet legges forholdene bedre til rette for at boligmassen kan tilpasses brukernes behov, samtidig som det gir større fleksibilitet i forhold til hvem som kan bo i hvilke boliger når stiftelsenes vedtekter ikke lenger må oppfylles

3.3 P2: System og rutiner for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen

I Kristiansand kommunes *Årsrapport 2021* kan man lese at *Eiendom* har tatt i bruk *PLANIA* som nytt FDV-system⁴⁴. *PLANIA*, som er et kvalitets- og avvikssystem for eiendomsforvaltning, skal bidra til effektiv drift og forvaltning av kommunes eiendoms- og boligmasse⁴⁵, blant annet gjennom å bidra til bedre datakvalitet og dokumentasjon samt til mer effektiv samhandling. I forbindelse med innføringen av *PLANIA* som *Eiendoms* nye FDV-system, er det ifølge *Eiendom* gjennomført opplæring av ansatte, og *Eiendom* jobber også med å utvikle nye arbeidsrutiner og ny arbeidsmetodikk.

Alle drifts- og kontrolloppgaver skal ifølge *Eiendom* beskrives og registreres i FDV-systemet *PLANIA*, noe som skal sikre dokumentasjon og historikk når det gjelder hvilket arbeid som er utført på kommunens eiendommer. *PLANIA* skal således kunne håndtere arbeidsflyter, bestillinger, leiekontrakter, vedlikeholdsplaner etc. Eksempelvis finner vaktmestere / byggdrifere oppdraget sitt for det enkelte bygg i *PLANIA*, og man skal også dokumentere og kvittere ut at ting er gjort i FDV-systemet *PLANIA*. Et annet eksempel er at *Eiendom* har nøkkeltall for hvor mye tid som skal gå henholdsvis til brukertjenester og til eiertjenester på kommunens formålsbygg, og FDV-systemet skal her håndtere bestillinger og synliggjøre den faktiske leveransen. Planen er ifølge *Eiendom* å jobbe videre med systemet for etter hvert å kunne ta i bruk all funksjonalitet, noe som blant annet innebærer at tegningsgrunnlaget blir ajourført og implementert i *PLANIA*.

3.3.1 System og rutiner for forvaltningen av formålsbygg

Eiendom peker på at forvalterne av formålsbygg gjør og koordinerer mange ting og har mange roller. For det første skal forvaltere sørge for at bygg oppfyller lover og forskrifter. Videre bidrar de med planlegging, de gjør bestillinger, de leder prosjekter, de kontrollerer at ting gjøres, de synliggjør avvik, de søker om midler eksempelvis til behovsutredninger, de stiller opp ved tilsyn (miljørettet helsevern, brannvesenet, Agder energi el-tilsyn) etc.

i)

For å oppfylle ideen om at nyere A-bygg, hvor det har blitt lagt til grunn livssyklus-kostnader (LCC), skal forvaltes i et livssyklusperspektiv, er det sentralt at både kontroll- og driftsoppgaver på den ene siden, og planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold på den andre siden, håndteres av FDV-systemet. I intervju med *Eiendom* ble det pekt på at vedlikeholdsplaner for verdibevarende vedlikehold kunne legges inn og håndteres i kommunens gamle FDV-system *ISY EIENDOM* (man kunne eksempelvis legge inn hvilke oppgaver som skulle gjøres med et gitt antall års mellomrom). Slik fremgikk det tydelig av de gamle FDV-systemet hva som skulle gjøres i inneværende år av planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold (eksempelvis male, bytte vinduer, utskiftninger av utstyr etc.). Denne funksjonaliteten bør være på plass i FDV-systemet

⁴⁴ FDV står her for *Forvaltning-, Drift- og Vedlikeholdssystem*, jf. avsnitt 1.3 i denne forvaltningsrevisjonsrapporten.

⁴⁵ Når det gjelder implementering av *PLANIA* i *Boligenhetens*, så oppgir *Eiendom* at *Boligenhetens* har fakturert husleiekontrakter gjennom i en lengre periode, og at driftsoperatørene har fått arbeidsordre på mobil plattform og kunnet kvittere dette ut gjennom systemet.

for at kommunen skal kunne etterleve vedlikeholdsstrategien for planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold for A-bygg på en effektiv måte.

Eiendom oppgir at det nye FDV-systemet *PLANIA*, som Kristiansand kommunes tidligere FDV-system *ISY EIENDOM*, i dag håndterer manuell innlegging av periodiske tiltak / vedlikeholdsplaner med kostnadsestimat og med hvilket år tiltaket skal utføres, slik at forvalterne får oversikt over planlagte tiltak frem i tid på anleggsnivå i henhold til bygningsdelstabellen⁴⁶. *Eiendom* understreker samtidig at det per i dag er klare forbedringspunkter i systemet som er etterspurt leverandør, både når det gjelder metode for innlegging av data og når det gjelder metode grafisk visning av vedlikeholdsplanen. Når det gjelder innlegging av data i *PLANIA*, så er en hovedutfordring at data fra *Eiendoms* LCC-beregninger, som ligger til grunn for vedlikeholdsplaner for verdibevarende vedlikehold av A-bygg, per i dag ikke automatisk kan overføres til *PLANIA*. I anskaffelsens kravspesifikasjon var denne funksjonaliteten ikke et absolutt krav, men *Eiendom* er nå i dialog med *PLANIA* for å få denne funksjonaliteten på plass. *Eiendom* peker samtidig på at innføringen av et nytt FDV-system fordrer at man også endrer måtene man jobber på.⁴⁷

ii)

Kristiansand kommune skal rapportere aggregerte, vektete tilstandsgrader⁴⁸ (TG) for formålsbyggene til ASSS⁴⁹. Det kan derfor være høye tilstandsgrader (TG 2 eller 3) på enkelte bygningselementer, selv om et bygg aggregert sett får tilstandsgrad 0 eller 1. Mens eksempelvis Trondheim kommune gjennom ekstern vurdering kartlegger tilstandsgrader for porteføljen med formålsbygg hvert 4. år (25 pst. av boligmassen gjennomgås hvert år), så er det i Kristiansand kommune *v/Eiendom* som selv, med utgangspunkt i egen kjennskap til byggene, vurderer tilstandsgraden og utarbeider rapportering til ASSS-nettverket. Den siste kartleggingen som ble gjort i Kristiansand

⁴⁶ *Eiendom* bemerker her at siden Søgne og Songdalen ikke brukte modellen med A- og B-bygg og med tilhørende innlegging av LCC-data, var dette heller ikke en funksjon som var etterspurt og tatt i bruk hverken i FDV-systemet som Søgne brukte (*FAMAC*) eller i FDV-systemet som Songdalen brukte (*PLANIA*).

⁴⁷ *Eiendom* har i høringsperioden presisert følgende når det gjelder anskaffelsen av nytt FDV-system: «Valg av FDV-system var en samarbeidsprosess som startet i 2018 mellom Kristiansand, Songdalen og Søgne kommune. Hver kommune hadde på det tidspunktet hvert sitt FDV-program, noe som måtte finne sin løsning før kommunesammenslåingen skulle tre i kraft i 2020. I denne anskaffelsesprosessen ble det laget en kravspesifikasjon der noen av kravene ble satt til absolutte, mens andre kunne utvikles etter hvert. Målet var å finne den samhandlingsplattformen som samlet sett kom best ut, utfra ett sett av oppgaver som skulle løses og krav som skulle tilfredsstilles. Resultatet av konkurransen var at *PLANIA* kom best ut. Men det vil alltid være slik at en ikke klarer å løse alle oppgaver og få innebygget den funksjonalitet en ønsker fra starten av. Kristiansand kommune har imidlertid et godt samarbeid med *PLANIA* om utvikling og innføring av nye funksjoner, der man nå blant annet holder på med å få LCC-data fra eksterne programmer inn i databasen på en mer sømløs og automatisk måte samt å få en bedre oversikt over tiltak. Det viser seg også at det tidligere FDV programmet Kristiansand brukte, *ISY EIENDOM*, også var avhengig av en manuell prosess for å få inn LCC-dataene».

⁴⁸ Merk at når tilstandsgrad på *boligers* forskjellige elementer vurderes, så kommer man ikke frem til en aggregert, vektet tilstandsgrad for boligen sett under ett. Man har derfor ikke vektete tilstandsgrader for boligmassen.

⁴⁹ Se <https://www.ks.no/asss-hjem/om-datagrunnlaget/asss-samlet/eiendomsforvaltning-asssindikatorbeskrivelser/> for en beskrivelse av vektingen, som tar utgangspunkt i en «skrivebordsmodell» som er avtalt mellom ASSS-kommunene. Ifølge forvaltere i *Eiendom* er det viktig å være klar over at tilstandsanalyser av eksisterende bygg tar utgangspunkt i regler og standarder som gjaldt på byggetidspunktet. Hvis det ikke var krav til ventilasjon på byggetidspunktet, vil derfor manglende ventilasjon ikke trekke ned når tilstandsgrad settes. Satt på spissen vil et bygg kunne ha tilstandsgrad 1 vurdert mot standarder som gjaldt på byggetidspunktet, men samtidig ikke oppfylle dagens krav om miljørettet helsevern.

kommune og som er rapportert til ASSS, er fra 2018. Det er ifølge *Eiendom* en bevisst strategi å ikke bruke penger på eksterne tilstandsvurderinger av B-bygg, da slike eksterne tilstandsvurderinger er kostbare og *Eiendom* i stedet ønsker å bruke disse pengene på drift og reparasjoner etc. av byggene. *Eiendom* oppgir at *PLANIA* har funksjonalitet for å utføre tilstandsvurderinger / -kontroller på bygningsdelsnivå. Dette gjelder både utførelse av selve kontrollen, samt ivaretagelse og oppfølging av eventuelle tiltak. Styrte eller akutte tiltak registreres direkte i tiltaksregisteret og behandles videre derfra, og det er også mulig å få ut ferdig rapport for tiltaksregisteret som er sortert på hvert bygg.

Eiendom understreker samtidig at kommunen bestiller eksterne tilstandskartlegginger når det er en særlig grunn til det, eksempelvis når et bygg er i så dårlig stand at nyinvestering fremtvinges og det må vurderes om det er mest effektivt å oppgradere det eksisterende bygget eller om det heller bør bygges et helt nytt bygg.

iii)

Når det gjelder målsettinger og indikatorer for status for kommunens bygg og boliger, så opplever *Eiendom* at for å ha målsettinger, så må man også ha penger til å gjennomføre det man har satt som mål. *Eiendom* rapporterer som nevnt på tilstandsgrader på formålsbygg til ASSS.

- Når det gjelder *A-bygg*, så er *Eiendoms* målsetning å holde disse byggene i tilstandsgrad 1 i byggenes levetid. I og med at man har fått tildelt midler til dette, så er det ifølge *Eiendom* her en sammenheng mellom måloppnåelsen og eiendomsforvalterens innsats og dyktighet.
- Når det gjelder *B-byggene*, hvor det ikke er midler til planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold, gir det for *Eiendom* på den annen side ikke mening å ha målsetninger om utviklingen i tilstandsgrad, da man ikke vil ha midler til å følge dem opp.

Kort sagt, *Eiendom* opplever at det bør være en sammenheng mellom mål på den ene siden, og det man har mulighet for å oppnå på den andre siden.

iv)

Eiendom har ikke vedlikeholdsplaner for planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold for B-byggene. Imidlertid har man en arbeidsplan med en oversikt over hva man gjerne skulle gjort av reparasjoner etc., men som man ikke har midler til å gjøre for øyeblikket. Det oppgis at det tas utgangspunkt i denne arbeidsplanen hvis *Eiendom* får tilført ekstra midler gjennom året, eksempelvis i forbindelse med at kommunen får utbytte fra KNAS eller blir tildelt statlige koronamidler, oljepenger etc. Arbeidsplanen oppdateres 1-2 ganger i året, og det prioriteres med utgangspunkt i kriterier for hva som er viktigst / mest prekärt. Tak (lekkasjer) har førsteprioritet fordi takskader har stort potensial for å generere andre alvorlige skader på bygget, og *Eiendom* har som praksis at man da tar hele taket i stedet for å lappe der hvor behovet er akutt. Et annet eksempel er ventilasjon: ventilasjon kommer litt lengre ned på listen fordi skadepotensialet er mindre, samtidig som man kan gjøre ting for å kompensere (åpne vinduer etc.).

v)

For å sikre at man har midler gjennom hele året, prioriterer *Eiendom* gjerne ikke store og kostbare tiltak i arbeidsplanen på våren (hvis ikke tiltakets er av en slik art at det er

sesongavhengig). Snarere er det slik at man av budsjettmessige årsaker sparer dem til høsten fordi man må være sikker på at man kan håndtere hendelser som oppstår gjennom året. Eventuelt må tiltak skyves til neste år.

Eiendom understreker at det kan være utfordrende å få ekstra midler, eksempelvis i mai, da slike midler i utgangspunktet skal brukes opp i løpet av året. Grunnen til at dette kan være utfordrende, er at når slike midler kommer, vil det for det første kreve gjennomføring av anskaffelseskonkurranser på arbeidet. Det er *Innkjøp* som skal gjennomføre anskaffelseskonkurranser, men det har vist seg at *Innkjøp* ikke alltid har kapasitet og at gjennomføringen derfor må vente. Og for det andre, selv om kommunen skulle ha kapasitet internt både til å få bestille arbeid (*Innkjøp*) og til å følge opp arbeidet som utføres (*Eiendom*), så har likevel ofte ikke markedet i Kristiansandsregionen nok håndverkere til å få utført alt arbeidet før utgangen av året.

vi)

Eiendom oppgir at man minimum en gang i året skal man ha et brukermøte, hvor *Eiendom* forteller hva man har planlagt å gjøre på bygget. Samtidig forteller bruker om sine planer, og dette koordineres med *Eiendom*.

Ifølge *Økonomiplan 2022-25* er det startet opp et prosjekt som gjelder arealeffektivisering, og det er forventninger til at kommunen på sikt klarer å redusere arealbruken. Ved rulleringen av økonomiplanen vil det bli innarbeidet en forventet effekt av dette arbeidet. Når det gjelder effektiv arealbruk, så understreker også administrasjonen at spesielt valget av skolestruktur er av betydning: færre skoler vil føre til redusert areal og reduserte driftskostnader både sett fra bruker sin side så vel som byggeier.

I forbindelse med kommunesammenslåingen er det innenfor eiendomsforvaltning blitt et større areal av formålsbygg som forvaltes, men det er ikke tilført mer personell til å utføre jobben.⁵⁰ Det er derfor ifølge *Eiendom* et stort arbeidspress på enheten for å få utført alle arbeidsoppgavene innenfor gjeldende ramme

3.3.2 System og rutiner for forvaltningen av kommunale boliger

Tilsvarende oppgir *Eiendom* at fordi man ikke har midler til å gjennomføre dem, har man ikke vedlikeholdsplaner for planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold på boligområdet. Vi kommer nærmere inn på bakgrunnen for hvorfor *Eiendom* oppfatter at situasjonen på boligområdet er særlig krevende i avsnitt 3.4.3 under. *Eiendom* oppgir imidlertid å ha god oversikt over status på boligene gjennom byggrifterne, og man har også en oppdatert reparasjonsliste for hva det er mest aktuelt å ta fatt på når man av forskjellige grunner får noen ekstra midler til de kommunale boligene.

Når det gjelder indre vedlikehold på boligområdet, så er det også slik at periodisk vedlikehold og eventuelle oppgraderinger i praksis i stor grad ses i sammenheng med bytte av leietaker. Da gjør *Eiendom* en sjekk av hva som må gjøres i boligen før den

⁵⁰ I høringsperioden har *Eiendom* bedt om at det her tilføyes at det fra Søgne og Songdalen ble det ikke tilført forvalterressurser i kjølvannet av kommunesammenslåingen, idet disse fikk andre funksjoner og roller i den nye kommunen. *Eiendom* ble imidlertid tilført økte FDV-midler i 2021, og da «omprioriterte» *Eiendom* noen av disse midlene (1 mill. kr.) til en forvalterressurs. I tillegg har enheten *Bygg og eiendomsforvaltning* i 2022 omprioritert en del av en eksisterende stilling (30 pst.) som forvalter.

leies ut igjen. Imidlertid har trange økonomiske rammer som konsekvens at man bare gjør det som vurderes å være absolutt nødvendig.

Ytre vedlikehold av boligene kan ifølge *Eiendom* på den annen side i større grad gjøres med utgangspunkt i en plan. *Boligselskapet KF* (2006-2019) hadde i sin tid en plan for vask, skraping og maling av boliger. Kommunen har begynt å bidra til litt hagestell ved behov, fortrinnsvis i to- og firemannsboliger, for å bidra til kommunale boliger i mindre grad fremstår som de mest ustelte boligene i nabolaget. Kommunen fikk en ekstraordinær bevilgning på om lag 5 mill. kr. i forbindelse med koronastøtte som har blitt brukt til utvendig vedlikehold.

3.3.3 Oppsummert om system og rutiner

Oppsummert så ser *Eiendom* selv at man har utviklings- og forbedringspotensial når det gjelder å lage vedlikeholdsplaner for planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold for B-bygg og boliger, men man opplever samtidig at det er mindre grunn til å lage slike planer når man har svært knappe midler og på forhånd vet at man ikke har midler til planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold hverken for B-bygg og kommunale boliger.

3.4 P3: Status verdibevarende vedlikehold av kommunale formålsbygg og utleieboliger

3.4.1 Normtall for vedlikehold: faktiske kostnader i et livssyklusperspektiv (LCC)

Når det gjelder det reelle behovet for midler til vedlikehold av forskjellige typer bygg i norske kommuner, så viser *Eiendom* til at det er utarbeidet prisdatabaser (eksempelvis *Norsk prisbok* og *Holthenøkkelen*⁵¹) som gir konkrete, detaljerte og oppdaterte normtall for kostnader for forskjellige typer bygg og byggeprosjekter, herunder livssyklus-kostander (LCC).⁵² Eksempelvis finner man i nevnte databaser detaljert informasjon om utskiftingstakten for forskjellige bygningselementer med en viss levetid, og om utgifter per kvadratmeter (årskostnader) for forskjellige typer bygg fordelt på forskjellige typer kostnader (drift, vedlikehold, utskiftninger etc.). En utfordring med disse prisdatabasene kan være dersom kostnadsbildet endrer seg mye på kort tid. Merk at det siden 2021 har vært en markert prisstigning på materiell til drift og vedlikehold.

⁵¹ Normtallene som legges til grunn i Oslo Kommunerevisjons forvaltningsrevisjonsrapport *Verdibevarende vedlikehold: Undervisningsbygg Oslo KF og Boligbygg Oslo KF* (Rapport 02/2016), er hentet fra *Holthenøkkelen*.

⁵² På nettsiden til *Norsk prisbok* (<https://www.norskprisbok.no/Content.aspx>) kan man lese at databasen inneholder prisdata på fire ulike nivåer:

- Sammendrag av pris, årskostnad og carbon footprint (CO2-utslipp fra materialer og energi) for de ulike bygningstyper;*
- Mer enn 1900 elementer (sammensatte konstruksjoner) med enhetspriser, LCC-verdier, CO2-ekvivalenter, enhetstider, reseptmengder, materialpris, UE-priser og arbeid;*
- Detaljert oppbygging av elementene i form av prislinjer på NS 3420 nivå;*
- Fagsortert oversikt over samtlige prislinjer med priser, LCC og carbon footprint.*

Normtallene vil gi konkrete indikasjoner når det gjelder forskjellige typer byggs reelle kostnader for å gjennomføre planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold og utskiftninger. Sammenlikninger med normtall for det reelle behovet for verdibevarende vedlikehold av forskjellige typer bygg, danner grunnlaget for å identifisere gapet mellom

- *faktiske rammer* for vedlikeholdet av formålsbygg og boliger i Kristiansand kommune på den ene siden, og
- det *reelle behovet* når man, med utgangspunkt i normtall, legger til grunn at vedlikeholdet skal være verdibevarende på den andre siden.

Overnevnte normtall vil også være en referanse i beregninger av vedlikeholdsetter-slep. I *Økonomiplan 2022-25* oppgir *Eiendom* at det er et betydelig vedlikeholdsetter-slep både på kommunens boliger, og på kommunens formålsbygg og utleiebygg som faller inn under kategorien B-bygg.

3.4.2 Ikke verdibevarende vedlikehold av kommunens formålsbygg i B-byggkategorien

Det fremkom i avsnitt 3.2 og 3.3 at kommunen ikke gjennomfører planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold på formålsbygg som er kategorisert som B-bygg, det vil si for $\frac{2}{3}$ av formålsbyggenes areal. *Eiendom* har vist til at med knappe ressurser vil det være behov for å gjøre tøffe prioriteringer, og A- og B-byggstrategien er ifølge *Eiendom* en konsekvens av rammevilkårene og midlene man har fått tildelt for å forvalte formålsbyggene i Kristiansand kommune.

Når det gjelder effekten av *Eiendoms* A- og B-byggstrategi, så er det følgende å bemerke:

- *Eiendom* viser til at en styrke med A- og B-byggstrategien, er at det vil bli flere og flere A-bygg på lang sikt⁵³. Grunnen til dette er at det ved anskaffelser av nye bygg, hvor det legges til grunn livssyklus-kostnader (LCC), tildeles midler til planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold, det vil si til å forbli A-bygg og dermed til holde bygget i tilstandsgrad 1 gjennom byggets levetid på 30 år. For det andre vil noen B-bygg oppgraderes og bli A-bygg, og for det tredje vil noen B-bygg selges / utgå av porteføljen av andre grunner. Denne positive *investeringseffekten* vil på lang sikt isolert sett bidra til å trekke opp den gjennomsnittlige tilstandsgraden for kommunens formålsbygg.
- Samtidig er det slik at selv om andelen A-bygg over tid vil øke hvis dagens A- og B-byggstrategi fremover følges i Kristiansand kommune, så er i dag kun $\frac{1}{3}$ av formålsbyggenes areal A-bygg. For B-byggene, det vil si for $\frac{2}{3}$ av formålsbyggenes areal, gjennomføres det i dag *ikke* planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold, noe som betyr B-byggenes tilstandsgrad, realverdi og bruksverdi faller fortlø-

⁵³ Merk at *Eiendom* oppgir at det ikke er slik at etter 30 år så vil et bygg gå over til B-bygg. Ved en utskiftning på år 30, fortsetter LCC beregningen *videre i 30 år* og dermed vil tilstandsgraden opprettholdes.

pende.⁵⁴ Denne negative vedlikeholdseffekten bidrar isolert sett til å trekke ned den gjennomsnittlige tilstandsgraden for kommunens formålsbygg.⁵⁵

I gamle Kristiansand kommunes *Økonomiplan 2018-2021 kan man lese at*

Kristiansand kommune har et høyt investeringsnivå innen både rehabilitering og nybygg, noe som har resultert i en høy kvalitet på mange bygg. Manglende vedlikehold virker derimot som en korrigerende faktor på den samlede bygningstilstanden.

Oversikt over den kommunale bygningsmassen sine endringer innenfor tilstandsgradene, er basert på både innsats innen oppgraderinger, samt konsekvens av manglende vedlikehold (s. 151).

Eiendom peker på at det uansett er sentralt å understreke at det er et gap mellom behovet for planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold for Kristiansand kommunes B-bygg på den ene siden, og midlene *Eiendom* har til rådighet på den andre siden. Dette betyr at kommunen ikke forvalter kommunens bygg på en kostnadseffektiv måte eller i tråd det som innenfor bransjen vurderes å være en god praksis.

Med utgangspunkt i normtall anslo *Eiendom* i presentasjon i Kontrollutvalget i februar 2020 at det var behov for 62 millioner kroner per år utover dagens ramme for å gjennomføre planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold også på kommunens B-bygg, det vil si for at realverdien av kommunens portefølje med formålsbygg ikke skal falle. Når det gjelder utleiebygg⁵⁶, anslo *Eiendom* i februar 2020 at tilsvarende behov var 8 millioner kroner per år utover dagens ramme.⁵⁷

Når det gjelder vedlikeholdsetterslepet for kommunens formålsbygg, så må det først understrekes at begrepet «vedlikeholdsetterslep» kan forstås som «behov for tiltak som følge av gap mellom (i) mål / standard vedtatt i vedlikeholdsstrategi og (ii) faktisk tilstand⁵⁸». Etterslepet akkumuleres over tid dersom det faktiske vedlikeholdet over tid er lavere enn målsettingene eierne har. I 2008 ble det i forbindelse med et landsdekende prosjekt for å beregne vedlikeholdsetterslepet i norske kommuner, anslått at

⁵⁴ Det legges i faglig normerende dokumenter for eiendomsforvaltning til grunn at når tilstanden på et formålsbygg faller, så faller også byggets bruksverdi, det vil si verdien det har som innsatsfaktor i den kommunale tjenesteproduksjonen.

⁵⁵ Utfordringene knyttet til at disse to effektene trekker i hver sin retning, illustreres i Multiconsults arbeid fra 2013 med å forklare betydningen av at vedlikeholdsnivået i kommunal bygningsmasse i 2011 var lavere enn i 2008: «Kan dette bety at etterslepet øker eller skjules det tiltak gjennom investeringsmidlene? [...] *Norges Bygg- og Eiendomsforening* (NBEF) stiller spørsmål om dette betyr at det akkumulerte forfallet er i ferd med å øke, eller om nedgangen i vedlikeholdskostnader skyldes at mange kommuner har fornyet dårlige bygg gjennom investeringer eller om det ligger mye oppgraderinger i investeringsbudsjettene.» (se <https://www.multiconsult.no/tar-tempen-pa-vedlikeholdsetterslepet-i-offentlige-bygg/>).

⁵⁶ Kommunens utleiebygg er bygg som kommunen eier og leier ut, eksempelvis på Oderøya, hvor målgruppen er leietakere som driver forskjellige former for kulturbasert næring. Det at kommunen også eier bygg som ikke er rene formålsbygg i den kommunale tjenesteproduksjonen, vurderes å være ønskelig fordi det gir et tilbud til aktører i kulturlivet som ofte ikke vil ha mulighet til leie egnede lokaler i markedet for næringseiendom. Følgelig er det også slik at nevnte kulturbygg vil ha et lavere krav til avkastning enn ordinære næringseiendommer.

⁵⁷ I høringsperioden har *Eiendom* spilt inn at en utfordring med kommunens B-bygg er at disse byggene ikke alltid har en optimal logistikk og funksjonalitet, og at dette er den største mangelen for å oppnå en effektiv produksjon i byggene.

⁵⁸ Se <https://nemitek.no/multiconsult-svein-bjorberg-vedlikehold/etterslep---hva-er-det/103104>.

vedlikeholdsetterslepet for formålsbyggene i Kristiansand kommune var på om lag 1 milliard kroner. Det faktisk gjennomførte vedlikeholdet ble her sett opp mot en målsetting om verdibevarende vedlikehold, det vil si at bygget holder tilstandsgrad (TG) 1 gjennom levetiden. Dette tilsvarer A-byggkategorien i Kristiansand kommune. Revisjonen bemerker at det imidlertid er uklart om vedlikeholdsetterslepet i dag er større eller mindre enn i 2008, det vil si om den positive investeringseffekten eller den negative vedlikeholdseffekten har vært størst i perioden siden forrige estimat i 2008.

Oppsummert så peker *Eiendom* her på at det er en allmenn forståelse i eiendoms- og bygningsbransjen, samt at det følger av *NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle*, at det er dårlig totaløkonomi for norske kommuner og dårlig forvaltning av fellesskapets ressurser å vedlikeholde kommunens formålsbygg dårlig.

3.4.3 Kristiansands eiendomsforvaltning sammenliknet med andre ASSS-kommuner

I avsnitt 3.4.1 og 3.4.2 over har det blitt vist til normtall som indikerer hva det *faktisk* koster å gjennomføre planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold på forskjellige typer bygg. I dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning* pekes det imidlertid også på at bruk av nøkkeltall for sammenligninger med andre kommuner i tillegg er viktig for å utvikle og øke effektiviteten i eiendomsforvaltningen. Det er i så måte avslutningsvis interessant å *sammenlikne* Kristiansand kommunes tjenesteprofil på området eiendomsforvaltning⁵⁹ med de andre ASSS-kommunene⁶⁰.

Det må imidlertid her understrekes Kristiansand kommunes posisjon *relativt* til andre ASSS-kommuner, ikke i seg selv sier noe om hvorvidt tjenesten *faktisk* er god eller ikke.⁶¹ Når det gjelder eiendomsforvaltning spesielt, så er det viktig å være klar over at kommunene som ligger over gjennomsnittet blant ASSS-kommunene når det gjelder vedlikehold, ikke nødvendigvis har en vedlikeholdsinnsats som kommer opp på nivået som tilsvarer planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold når man tar utgangspunkt i normtall.

Med utgangspunkt i figuren under for Kristiansand kommunes tjenesteprofil på området eiendomsforvaltning i 2021, bemerker vi følgende:

⁵⁹ Se vedlegg 1 i denne rapporten for flere figurer og tabeller fra ASSS-databasen om eiendomsforvaltningen i Kristiansand kommune i de seneste årene. Se for øvrig <https://www.ks.no/asss-hjem/asss-2021/artikler/nokkeltall-og-tjenesteprofil/kristiansand/kristiansand-eiendomsforvaltning/> for ASSS-nettverkets egen omtale av indikatorene for Kristiansand kommune i 2020. Her kan man blant annet lese at «jevnt vedlikehold er viktig for god forvaltning av kommunens realkapital. I eiendomsbransjen pekes det på at en innsats på minst 170 kr/m² er nødvendig for å holde på verdien. Dette kan naturligvis også påvirkes av kommunens investeringstakt. For Kristiansand sank innsatsen fra 127 til 71 kr/m² i perioden. I nettverket økte innsatsen fra 174 til 177 kr/m². Denne indikatoren bør vurderes i sammenheng med kommunenes vurdering av byggenes tilstand over tid».

⁶⁰ ASSS står for «Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner» (<https://www.ks.no/asss-hjem/>).

⁶¹ På nettsiden til ASSS kan man lese følgende: «Et viktig poeng: at en kommune ligger over eller under gjennomsnittet for ASSS, er ikke i seg selv nok til å si at tjenesten er god eller ikke. For å vurdere kvalitet og ressursinnsats, må man kjenne til kommunens egne ambisjoner, mål og bevilgninger. Om kommunen har høye kostnader, kan det for eksempel være et resultat av en villet satsing» (<https://www.ks.no/asss-hjem/om-datagrunnlaget/asss-samlet/om-tjenesteprofilen/>).



- **Energibruk**: Det er positivt at Kristiansand faktisk er ASSS-kommunen med lavest samlet energibruk (KWh/m²) i den kommunale eiendomsforvaltningen.
- **Arealeffektivitet**: Bygningsareal er den viktigste kostnadsdriveren relatert til bygningsmassen, og høyt areal gir følgelig høyere kostnader. Den eneste indikatoren hvor Kristiansand kommune ligger høyere en ASSS-snittet, er samlet areal på formålsbyggene i kvadratmeter per innbygger. Siden mange av de andre indikatorene måles «per kvadratmeter», bidrar det at kommunen relativt sett kommer dårlig ut når det gjelder arealeffektivitet til å trekke disse andre indikatorene ned.

Når det gjelder effektiv arealbruk, så understreker administrasjonen at spesielt valget av skolestruktur er av betydning: færre skoler vil føre til redusert areal og reduserte driftskostnader både sett fra bruker sin side så vel som byggeier.

- **Vedlikehold**: Vi ser av figuren at vedlikehold er indikatoren med størst variasjon mellom ASSS-kommunene. Med utgangspunkt i en indeks hvor ASSS-snittet er 100, får Kristiansand indeksverdien 53 for utgifter til vedlikehold per kvadratmeter i 2021. I 2020 var denne indeksverdien 40. Merk, som vi har sett over, at det kun er A-byggene som har midler til planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold i Kristiansand kommune. Det er kun Sandnes (indeksverdi

20) og Tromsø (indeksverdi 41) som ligger lavere enn Kristiansand kommune i 2021 når det gjelder vedlikehold. I motsatt ende har Oslo en indeksverdi på hele 177.

Når det gjelder utgifter til vedlikehold av formålsbyggene i Kristiansand kommune målt i *kroner per kvadratmeter* (Kr./m²), gir tall fra SSB følgende tabell:

Kr. / m ²	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
4204 Kristiansand						70,5	123,6
1001 Kristiansand	65,0	100,9	151,6	126,5	93,1		

Kilde: SSB⁶²

Eiendom understreker at svingningene fra år til år i stor grad kan forklares med ekstraordinære midler som utbytte fra KNAS og krisepakker fra regjeringen, samt at tallene for 2021 påvirket av en statlig tiltakspakke knyttet opp mot koronapandemien.

- **Investeringer**: Gjennomsnittlig årlig investering per innbygger de siste fire årene i Kristiansand kommune får indeksverdien 67 i 2021. I 2020 var denne indeksverdien 58. Det er tre andre ASSS-kommuner som ligger lavere enn Kristiansand i 2021 når det gjelder investeringer.
- **Tilstandsvurderinger grunnskole og pleie og omsorg**: I 2020 og 2019 rapporterte Kristiansand at 83 pst. både av grunnskolelokalene og av pleie- og omsorgsbyggene, enten hadde tilstandsgrad (TG) 0 eller 1 (disse tallene stammer fra den siste tilstandsvurderingen kommunen gjorde i 2018). Tilsvarende gjennomsnittlig andel bygg med tilstandsgrad (TG) 0 eller 1 i ASSS-kommunene er 66 pst. for grunnskolebygg og 57 pst. for pleie- og omsorgsbygg. Dette betyr at Kristiansand kommune ligger klart over ASSS-snittet når det gjelder tilstandsgrad for grunnskoler og pleie- og omsorgsbygg, jf. figur i avsnitt 8.3.1 (vedlegg 1) under.

Når det gjelder tilstandsgrader (TG) for kommunens portefølje med formålsbygg samlet sett, oppgir *Eiendom* følgende tall for perioden 2015-2018:

	2015	2016	2017	2018
TG 0 Ingen symptomer / meget bra	23	26	22	21
TG 1 Svake symptomer / bra	64	64	66	66
TG 2 Middels kraftige symptomer / tvilsom	29	25	25	24
TG 3 Kraftige symptomer / uakseptabel	0	0	0	1
Antall formålsbygg til sammen	116	115	113	112
Andel bygg i tilstandsgrad (TG) 0 eller 1	75,0 pst.	78,3 pst.	77,9 pst.	77,7 pst.

3.4.4 Ikke verdibevarende vedlikehold av kommunale boliger

Når det gjelder kommunens boliger, så oppgir *Eiendom* at man i Kristiansand kommune er enda dårligere stilt enn for formålsbyggene.⁶³ Selv om kommunen fikk korona-

⁶² Se <https://www.ssb.no/statbank/table/12905/>, funksjon FGK6 Formålsbygg.

midler som har bidratt til å dekke over manglende midler til å vedlikeholde de kommunale boligene, så oppgir *Eiendom* at situasjonen for boligene oppleves å være svært krevende: som for formålsbygg i B-byggkategorien, er det ikke midler til periodisk / planlagt / verdibevarende vedlikehold for de kommunale boligene. For boligene oppgis det i tillegg at det heller ikke er tilstrekkelig midler til drift. Konsekvensen av dette er at boligmassen forfaller og at kommunen følgelig ikke forvalter verdiene som er bundet opp i den kommunale boligmassen på en måte som over tid er effektiv. I tillegg fører forfall i kommunens boligmasse til at bruksverdien for dem som har behov for kommunens hjelp på boligmarkedet, reduseres,

De særlige utfordringene man står overfor i Kristiansand kommune når det gjelder vedlikeholdet av kommunale boliger, ble omtalt i revisjonens forvaltningsrevisjonsrapport *Boligsosialt arbeid i Kristiansand kommune*⁶⁴ fra 2021. Det fremgikk her at flere forhold bidrar til å forklare den utfordrende situasjonen Kristiansand kommune nå befinner seg i når det gjelder de kommunale boligene:

- økonomien i *Boligselskapet KF*, som hadde ansvaret for de kommunale boligene fra 2006 og frem til det ble avviklet ved utgangen av 2019, var anstrengt særlig i de siste årene før avviklingen. Dette må blant annet ses i sammenheng med at overgangen fra «God regnskapsskikk» (GRS) til «God kommunal regnskapsskikk» (GKRS)⁶⁵. Denne anstrengte økonomien ble videreført inn i *Eiendom* i 2020, med den konsekvens at den kommunale boligmassen fikk den dårligste budsjetttrammen som man har hatt siden *Boligselskapet KF* ble opprettet i 2006. Hadde avviklingen vært gjort noe år tidligere, før man var midt i en omstilling og tvunget til å få et resultat som var i balanse i kjølvannet av endringen av regnskapsprinsipp, ville man ifølge *Eiendom* på den annen side tatt med seg en helt annen ramme inn i kommuneorganisasjonen og den nye storkommunen. *Eiendom* legger til at situasjonen så ble ytterligere forverret i forbindelse med kommunesammenslåing og krav til effektivisering.⁶⁶
- Den kommunale boligmassen er ikke tilstrekkelig tilpasset til brukergruppen. Det at mange av boligene har vært bundet opp i stiftelser med bestemte formål som ikke lenger reflekterer utfordringene kommunen står overfor, har gjort det krevende for kommunen å tilpasse boligmassen. Revisjonen bemerker her at

⁶³ Det må her understrekes at finansieringsmodellene for formålsbygg på den ene siden, og for boliger på den andre siden, er svært forskjellige. Merk også at det er leietakere i kommunale boliger som selv har ansvaret for det innvendige vedlikeholdet, ikke utleier.

⁶⁴ Se <https://agderkomrev.no/wp-content/uploads/2021/06/Forvaltningsrevisjon-2020-21-Boligsosialt-arbeid-i-Kristiansand-08.06.21.pdf>, s. 72-79.

⁶⁵ Se <https://agderkomrev.no/wp-content/uploads/2021/06/Forvaltningsrevisjon-2020-21-Boligsosialt-arbeid-i-Kristiansand-08.06.21.pdf>, s. 77. I forvaltningsrevisjonsrapporten legges det til at «Ved bruk av regnskapsspråket "God regnskapsskikk" (GRS) kunne man benytte gevinst ved salg av eiendommer til vedlikehold, og det forelå heller ingen lovmessige begrensninger med hensyn til om man benyttet lån til å finansiere drift. Overgangen til "God kommunal regnskapsskikk" (GKRS) medførte at *Boligselskapet KF* hadde mindre tilgjengelige midler til vedlikehold, og man foretok derfor en reduksjon av denne posten for å få driftsregnskapet til å balansere» (s. 107).

⁶⁶ *Eiendom* viser i forvaltningsrevisjonsrapporten fra 2021 om det boligsosiale arbeidet til at den nominelle verdien på midlene til vedlikehold på omtrent samme bygningsmasse som i dag, var høyere i 2006 enn den er i dag. Det må her legges til at konsumprisindeksen har i samme periode steget med drøye 35 pst., og dette sier ifølge *Eiendom* noe om manglende tilførte muligheter i dagens situasjon til å opprettholde et forsvarlig vedlikeholdsnivå og drift.

regjeringen i juni 2022 foreslo å gi kommunene rett til å oppløse kommunale boligstiftelser og til å innlemme kommunale boligstiftelser i kommunens ordinære boligmasse. Dette vil legge forholdene bedre til rette for at boligmassen kan tilpasses brukernes behov, samtidig som det gir større fleksibilitet i forhold til hvem som kan bo i hvilke boliger når stiftelsenes vedtekter ikke lenger må oppfylles. Et av argumentene i *Bystyresak 78/17* mot å innføre gjengs leie i Kristiansand kommune, var også at «dagens organisering av de kommunale boligstiftelsene gjør det vanskelig å innføre gjengs leie uten at det fører til tilførsel av kapital til stiftelsene»⁶⁷. En utfordring med at stiftelsene oppløses og boligene som stiftelsene eide, innlemmes i den kommunale boligmassen, er ifølge *Eiendom* samtidig at de nå blir en del av kommunens investeringsbehov, og slik kommer i konkurranse med andre gode kommunale formål.

- *Eiendom* pekte også på at mens økonomien er presset, så er husleien, som skal dekke driften av de kommunale boligene, er satt, jf. *Bystyresak 78/17* om gjengs leie. Følgelig vil *Eiendom* ikke kunne sette husleien på et nivå som reflekterer den reelle risikoen som utleien innebærer og det faktum at kommunen må gå inn og gjøre rehabiliteringer og vedlikehold hyppigere enn om man hadde hatt leietakere som ikke var vanskeligstilte. *Eiendom* opplever i så måte at det er utfordrende at *Helse og mestring* tildeler boliger og fordeler leietakere samtidig som man har et tak på leieinntektene, og uten at *Helse og mestring* har noe ansvar for gapet mellom forsvarlig og faktisk leie eller tar noen økonomisk risiko når leietakere fordeles. *Eiendom* stiller også spørsmål ved om beboerne i kommunale boliger i Kristiansand får tilstrekkelig bistand til at de kan klare å mestre boforholdet.⁶⁸
- Det har ikke vært midler til å kjøpe nye boliger. Dette må ses i sammenheng med at når forvaltningen av de kommunale boligene er lagt til en kommunal enhet, så vil gevinst ved salg av boliger i utgangspunktet gå til bykassa. Samtidig selger kommunen i perioden 2020-2023 en del av boligporteføljen, og inntektskravet⁶⁹ knyttet til dette salget har ifølge *Eiendom* gjort det enda vanskeligere å kjøpe nye boliger. Situasjonen er ikke endret siden omtalen revisjonens rapport om boligsosialt arbeid ble publisert i 2021, men *Eiendom* legger til grunn at det blir lettere å selge boliger og samtidig kjøpe nye boliger når nevnte salgsprosess er fullført i 2023. *Eiendom* understreker avslutningsvis at for prosjekter på

⁶⁷ Se <https://politiskagenda.kristiansand.kommune.no/vis?id=31cf2bdf-504e-4742-a135-2d13ba51e653>, sak 78/17. De andre argumentene mot å innføre gjengs leie var at:

- Vanskeligstilte på boligmarkedet vil få økte boutgifter.
- Kommunen vil måtte bruke deler av de økte inntektene til å hjelpe de som får problemer med boutgiftene. Enten ved innføring av en kommunal bostøtte eller som økte ytelser via NAV.
- Regulering til gjengs leie vil kreve mer administrasjon og eventuelt økte kostnader sammenlignet med dagens husleiefastsetting.

⁶⁸ Se <https://www.veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/tjenester-og-bo-oppfolging/bo-oppfolging-og-andre-typer-tjenester-i-og-ved-bolig>, hvor utgangspunktet er at «en økende andel av de som trenger hjelp til å skaffe bolig har også behov for andre tjenester».

⁶⁹ *Eiendom* oppgir at det i Kristiansand kommune er vedtatt salg av serviceboliger og andre uegnede kommunale boliger, og at det i denne forbindelse er budsjettert salgsinntekter i perioden 2020-2023 på totalt 100,8 mill. kr. Dette var ifølge *Eiendom* en del av den siste økonomiplanen til *Boligselskapet KF* og har sin bakgrunn i nedsalget av serviceboliger for eldre, som ble vedtatt i en periode med høy ledighet / tomgang, og et vedtak om å redusere antall kommunale boliger.

boligområdet følger det i de aller fleste tilfeller finansiering fra Husbanken, noe som betyr at kommunen går glipp av statlige tilskudd når man ikke bruker penger på å kjøpe nye kommunale boliger.⁷⁰

I forvaltningsrevisjonsrapporten fra 2021 om det boligsosiale arbeidet i Kristiansand kommune konkluderte *Eiendom* med at man med dagens rammer hverken klarer å levere boliger som er tilpasset *Helse og mestrings* behov, eller å ivareta kommunens betydelige investeringer i boliger gjennom verdibevarende vedlikehold.

I intervju i 2022 viser *Eiendom* til at man har eksempler på at det ikke er gjort noe vedlikehold eller noen utskiftninger i kommunale boliger som har hatt samme leietaker i 35 år. Videre peker *Eiendom* på at mens miljørettet helsevern sikrer en minstestandard for brukerne av formålsbygg, så er det ingen standard eller offentlig organ som vurderer om boliger er i forsvarlig stand (unntaket her er brannvern)⁷¹. Stavanger kommune har imidlertid en minstestandard for hvordan boligen skal være når en ny leietaker flytter inn, og *Eiendom* spiller inn at dette bør vurderes også i Kristiansand slik at man unngår å leie ut boliger som er i for dårlig stand.

Samtidig peker *Eiendom* på at verdifallet i den kommunale boligmassen som følge av manglende vedlikehold, sannsynligvis vil være mindre enn verdifallet for formålsbygg hvor det ikke gjennomføres planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold. Dette må ses i sammenheng med at utviklingen i prisene på boligmarkedet i noe mindre grad enn markedsverdien til formålsbygg, er knyttet opp mot byggets tilstand. Avhengig av prisveksten i boligmarkedet og den enkelte boligs plassering, kan det tenkes at verdien på boligmassen opprettholdes eller øker, selv om den ikke vedlikeholdes. Samtidig er det ifølge *Eiendom* viktig å understreke at bruksverdien for beboerne uansett går ned når de kommunale boligene forfaller, samt at verdibevarende vedlikehold likevel over tid tar bedre vare på verdiene som ligger i kommunens boligmasse.

Eiendom opplever at ressursene er så knappe at det er vanskelig å planlegge og å bruke eiendomsfaglig kunnskap i FDV-arbeidet med de kommunale boligene. *Eiendom* oppgir for øvrig i intervju med revisjonen i 2022 at det vurderes å innføre en modell med A- og B-bygg også for de kommunale boligene. Dette vil innebære at det tas høyde for livssykluskostnader (LCC) når nye boliger bygges, og at det følgelig vil være midler til verdibevarende vedlikehold for disse boligene gjennom boligenes levetid. Samtidig vil det ikke være midler til planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold for størstedelen av boligene, som vil falle inn under B-byggkategorien.

Med utgangspunkt i normtall anslo *Eiendom* presentasjon i Kontrollutvalget i februar 2020 at det vil være behov for 21 millioner kroner utover dagens ramme for å gjen-

⁷⁰ Revisjonen bemerker at i Oslo kommunes *Økonomiplan 2022-25* kan man i kapittel 11.15 om *Boligbygg Oslo KF* lese at «Avhengig av boligprisutviklingen og det til enhver tid gjeldende behovet for tilpassede boliger, vil avsatte budsjettmidler kunne gi ca. 100 nye boliger per år i 2022 og 2023». Justert for folketall tilsvarer dette om lag 16 nye boliger per år i Kristiansand kommune. Merk at Regjeringen i *Statsbudsjettet 2023* forslår å fjerne tilskuddet til utleieboliger.

⁷¹ Som vi så i avsnitt 2.2.10 over, så ivaretar lovverket alle brukere av offentlige bygg. Brukere av kommunens utleieboliger reguleres imidlertid på den annen side gjennom husleieloven

nomføre planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold for kommunens boliger, det vil si for at de kommunale utleieboligenes realverdi ikke skal falle.⁷²

3.4.5 Oppsummert om kommunens tilnærming til vedlikehold

Oppsummert så understreker administrasjonen at det er flere forhold som vil påvirke kommunens mulighet til å ha et riktig nivå på bygningsmessig vedlikehold: er den totale bygningsmassen kommunen besitter avstemt mot riktig tjenestenivå? Her vil forhold som strukturering av tjenestene, stordriftsfordeler, hvilke brukere som skal ha rett til kommunal bolig og arealeffektivitet være sentralt.

Eiendom opplever at det er utfordrende å få synliggjort hvor vanskelig situasjonen faktisk er, og hvor store kommunale verdier som faktisk går tapt, når vedlikeholdet av både kommunens formålsbygg og kommunens boliger er på dagens nivå, som altså ikke er verdibevarende for B-bygg og for kommunale boliger. Mens det i administrasjon og blant politikere ifølge *Eiendom* er lite fokus på utviklingen i verdien på bygningsmassen, er fokuset på verdiutviklingen stort eksempelvis for verdier plassert i aksjefond. Kort sagt, *Eiendom* opplever at det er stort fokus på ting som kommunen selv kan gjøre lite med, men lite fokus på kommunens milliardverdier i bygninger, hvor kommunen faktisk i stor grad selv kan påvirke verdiutviklingen.

Eiendom er klar over at kommunens gjeldstak gjør det krevende å finne plass til nye prosjekter. Samtidig bidrar imidlertid ifølge *Eiendom* nettopp forfallet i boligmassen i flere tilfeller til at behovet for nye investeringer oppstår tidligere enn det som ellers hadde vært nødvendig dersom vedlikeholdet hadde vært verdibevarende. Grunnen til dette er, som vi så i avsnitt 1.3 og kapittel 2 over, at følgekonssekvenser øker med forverret tilstandsgrad, og til slutt må alt tas på nytt. Eksempler på dette er behovet for ny skole på Hånes og ny barnehage på Fergefjellet, hvor miljørettet helsevern / arbeidstilsynet ut fra sine retningslinjer har vurdert standarden som så dårlig at disse formålsbyggene til slutt ikke var egnet til bruk i offentlig tjenesteproduksjon. *Eiendom* viser til at kommunen med andre ord her er i den onde sirkelen hvor kommunens bygg som følge av manglende planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold, etter hvert blir så dårlige at reinvestering fremtvinges, noe som igjen går på bekostning av andre planlagte og prioriterte investeringer i kommunale bygg. Med henvisning blant annet til *NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer* understreker *Eiendom* at denne måten å drive eiendomsforvaltning ikke medfører en effektiv bruk av kommunens / fellesskapets ressurser på lang sikt.

⁷² I kommunens høringssvar har *Eiendom* pekt på at det i forbindelse med *Økonomiplan 2023-26* ble lagd en behovsvurdering og synliggjort behov for midler til systematisk vedlikehold av boliger som leies ut til habilitering. Flere av disse boligene ble bygd i forbindelse med HVPU-reformen, det vil si rundt 1990, og er nå modne for oppgradering. Tiltaket er foreløpig ikke blitt prioritert. Prioriteringer for øvrig er montasje av brannalarm med direkte varsling samt montasje av sprinkleranlegg for å øke boligenes sikkerhetsnivå.

3.5 Kort om grunnlaget for at eiendommer havner i kommunen eller hos KNAS

Kontrollutvalget har stilt spørsmål om hva som ligger til grunn for at noen eiendommer havner i Kristiansand kommune v/*Eiendom*, mens noen eiendommer havner i Kristiansand Næringssselskap AS (KNAS)⁷³.

Eiendom har her vist til at eiendommene som Kristiansand kommune v/*Eiendom* eier, i utgangspunktet har strategisk betydning for kommunen og kommunens tjenesteproduksjon. I tillegg er det slik at kulturbyggene på Odderøya, hvor målgruppen er leietakere som driver forskjellige former for kulturbasert næring, har lavere krav til avkastning enn ordinære næringseiendommer. Se for øvrig avsnitt 3.1 over for en kort gjennomgang av *Eiendoms* ansvarsområde.

Formålet til KNAS er å bidra til vekst og verdiskapning basert på eiendomsutvikling. Selskapet skal ivareta både samfunnsøkonomiske hensyn og bedriftsøkonomiske avkastningsmål.⁷⁴ Nærings- og eierskapsutvalget utøver eierinteressene i KNAS med utgangspunkt i delegering fra bystyret i Kristiansand kommune. Kommunen kan slik gi signaler til KNAS om næringseiendommer som kommunen ønsker at KNAS erverver.

Kommunen vil således i hovedsak kjøpe og eie eiendommer som skal benyttes til et gitt formål og der man i utgangspunktet ikke baserer investeringen på leieinntekter eller fremtid avkastning. For KNAS sin del vil man i utgangspunktet måtte forsvare en investering ut fra om den kan finansieres med leieinntekter eller gjennom en fremtidig avkastning ved å utvikle eiendommen man har kjøpt.

Det finnes imidlertid eiendommer som kunne vært kjøpt både av kommunen og KNAS. Administrasjonen viser til at Gyldengården er et eksempel på et dette. Kommunen har ved å inngå en leiekontrakt unngått å binde opp kapital samtidig som KNAS har fått muligheten til å utvikle en eiendom som har gitt god fortjeneste. Man oppnår fra kommunen side fleksibiliteten som ligger i en i leiekontrakt, men man mister samtidig den kontrollen som ligger i å eie et bygg.

Et annet eksempel, er ifølge administrasjonen kjøpet av eiendommen i Kystveien der Sjøkurs holdt til tidligere. Her valgte KNAS å kjøpe eiendommen etter positive signaler fra Nærings- og eierskapsutvalget. Det arbeides nå med å avklare om eiendommen fortsatt skal utvikles innen næring, eller om kommunen skal ta over eiendommen og eventuell benytte det til friområde / offentlig formål. Her ble ifølge administrasjonen KNAS benyttet fordi de raskt kunne snu seg rundt å kjøpe eiendommen.

⁷³ Kristiansand Næringssselskap AS (KNAS), som ble opprettet i 2006, er et aksjeselskap som er heleid av Kristiansand kommune. Kommunen overførte sine næringseiendommer til selskapet, og mottok aksjer og gav samtidig et ansvarlig lån til selskapet.

⁷⁴ Se for øvrig revisjonens rapport *Eierskapskontroll i kombinasjon med forvaltningsrevisjon i Kristiansand Næringssselskap AS* fra 2021 (<https://agderkomrev.no/wp-content/uploads/2021/09/Eierskapskontroll-Kristiansand-Naeringsselskap-AS-1.pdf>), hvor hovedkonklusjonene er at «Revisjonens vurdering er at eierinteressene i Kristiansand Næringssselskap AS i all hovedsak utøves i samsvar med bystyrets vedtak, aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring», samt at «Revisjonens vurdering er at styret i all hovedsak forvalter virksomheten i samsvar med aksjelovens bestemmelser og i henhold til eiers krav og forventninger».

Revisjonen har per i dag ikke funnet indikasjoner på at Kontrollutvalget bør gjøre ytterligere undersøker når det gjelder forholdet mellom *Eiendom* og KNAS. Kontrollutvalget kan likevel vurdere om det kan være ønskelig at administrasjonen eventuelt orienterer Kontrollutvalget nærmere om forholdet mellom *Eiendom* og KNAS.

.

4 Vurderinger

4.1 P1: Har kommunen en politisk bestemt strategi for eiendomsforvaltningen?

4.1.1 Revisjonskriterier

Kort oppsummert så fremgår det av avsnitt 2.1 og avsnitt 2.2.1 om revisjonskriterier at et kriterium for god kommunal eiendomsforvaltning er at det foreligger overordnede politisk bestemte mål. Eieren av kommunens eiendomsmasse, det vil si kommunestyret, bør ha fastsatt målene, prioriteringene og rammene som eiendomsforvaltningen skal styres etter.

Det understrekes i *NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle* at

Politisk bestemte mål, strategier og planer for eiendommene og den forvaltningen som skal ivareta disse, bør utformes skriftlig og vedtas formelt for å gi grunnlaget for en god eiendomsforvaltning (s. 107).

En overordnet strategi for vedlikehold og utvikling bør være et naturlig ledd i eiendomsstrategien (s. 32).

I *Direktoratet for byggkvalitets* dokument *God kommunal eiendomsforvaltning. For-dypning for folkevalgte* fra 2011 understrekes det som vi har sett blant annet at politiske mål for eiendomsforvaltningen bør omfatte både:

- *formålet og målene med eiendomsmassen, og*
- *mål for måten den skal forvaltes på (s. 7).*

Vi så også i kapittel 2 om revisjonskriterier at en vedlikeholdsstrategi for kommunenes formålsbygg og boliger normalt sett vil ta utgangspunkt i verdibevarende vedlikehold.

4.1.2 Vurdering: Kristiansand kommune bør ha en politisk vedtatt eiendomsstrategi

Vi har sett i avsnitt 3.2 at mens andre storbykommuner som Oslo, Bærum og Sandnes har en politisk behandlet og vedtatt eiendomsstrategi eller vedlikeholdsstrategi, så har Kristiansand kommune ikke en skriftlig formulert eiendoms- eller vedlikeholdsstrategi som er lagt frem til behandling for bystyret og forankret i politiske vedtak.

Administrasjonen har imidlertid utviklet en måte å jobbe på når det gjelder kommunens formålsbygg som tar utgangspunkt i en inndeling i A- og B-bygg, jf. avsnitt 3.2.2 over. *Eiendom* oppfatter at man over tid har fått administrativ og politisk aksept for denne måten å jobbe på, som er en konsekvens av knappe vedlikeholdsmidler.

- For A- byggene, som utgjør om lag $\frac{1}{3}$ av formålsbyggenes areal, er det med utgangspunkt i beregninger av livssykluskostnader (LCC), avsatt midler til planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold og utskiftinger gjennom byggenes levetid. Det legges per i dag til grunn 30 års levetid i Kristiansand kommune.

- For *B-byggene*, som utgjør om lag $\frac{2}{3}$ av formålsbyggenes areal, er det på den annen side kun midler til drift og løpende / tilfeldig / akutt vedlikehold / nødvendige reparasjoner⁷⁵. Konsekvensen av dette er at realverdien, tilstandsgraden og bruksverdien på B-byggene faller fortløpende. Merk at også B-byggene i Kristiansand skal brukes i den kommunale tjenesteproduksjonen i overskuelig fremtid, og at det ikke er planer om at disse byggene skal fases ut, brukes til noe annet, avhendes etc.⁷⁶.

Eiendom har på den annen side ikke noen tilsvarende strategi for forvaltningen av kommunens boliger. Merk at det at regjeringen i juni 2022 foreslo å gi kommunene rett til å oppløse kommunale boligstiftelser og til å innlemme de kommunale boligstiftelsenes boliger i kommunens ordinære boligmasse, vil endre forutsetningene og gi kommunen større fleksibilitet i forvaltningen av de kommunale boligene.

Med dette utgangspunktet vurderer revisjonen at Kristiansand kommune, i tråd med anbefalinger i faglig normerende dokumenter for god kommunal eiendomsforvaltning, bør utforme en skriftlig strategi for forvaltningen og vedlikeholdet av kommunens formålsbygg og boliger som behandles og vedtas politisk.⁷⁷

Når det gjelder målsettinger / ambisjoner for eiendoms- og boligmassens tilstand, så bør disse konkretiseres. Revisjonen bemerker her samtidig at mens

- Oslo og Bærum har konkretisert målsettinger i forhold til ønsket gjennomsnittlig tilstandsgrad på eiendoms- og boligmassen («resultat»), så har
- Sandnes konkretisert målsettinger i forhold til normtall for verdibevarende vedlikehold, jf. avsnitt 2.2.5 over, det vil si i forhold til ønsket vedlikeholdsinnsats («innsatsfaktorer»). Det understrekes også i den nye strategiske vedlikeholdsplanen til Sandnes at

Det må foreligge kontinuitet og forutsigbarhet i ressurstilgang og bevilgninger. Utilstrekkelige og variable bevilgninger medfører redusert effekt per bevilget krone (s. 6).

Videre tar Trondheim kommune utgangspunkt i normtall fra *Holthenøkkelen*, og også Oslo kommune ser det faktiske vedlikeholdet opp mot relevante normtall.

⁷⁵ Se avsnitt 1.3 over for forskjellen mellom planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold på den ene siden, og løpende / tilfeldig / akutt vedlikehold / nødvendige reparasjoner på den andre siden.

⁷⁶ Revisjonen bemerker her at også Bærum kommunen opererer med en strategi som tar utgangspunkt i A- og B-bygg. I motsetning til Kristiansand, består B-byggene i Bærum kommune imidlertid av bygg «som skal endre bruk, avhendes eller utvikles / bygges om i et slikt omfang at det ikke skal benyttes full vedlikeholdsinnsats frem til ny løsning».

⁷⁷ Den strategiske vedlikeholdsplanen til Sandnes fra 2022 og Bærum kommunes *Eiendomsstrategi 2015-2022* (se hhv. <https://opengov.360online.com/Meetings/sandnes/Meetings/Details/17685165?agendaItemId=15036799> og

Revisjonen legger her til at det ikke bør settes mål for eiendomsporteføljens tilstandsgrader hvis ikke det samtidig bevilges midler som gjør at det faktisk vil være mulig å nå målene som er satt.⁷⁸

Vi kommer nærmere inn på innretningen av, og innholdet i, en eventuell eiendomsstrategi for Kristiansand kommune i forbindelse med gjennomgangen av problemstilling 3 (P3) om verdibevarende vedlikehold i avsnitt 4.3 under.

4.2 P2: System og rutiner for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen

4.2.1 Revisjonskriterier

I avsnitt 2.2.2.så vi blant annet at det i *NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle* understrekes at et rasjonelt, målrettet og effektivt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen blant annet innebærer at

eiendomsforvaltningen planlegger sine aktiviteter og sin ressursbruk ut fra vedtatte mål og rapporterer tilstand, prosesser og resultater i forhold til målene (s. 107).

Det understrekes i NOUen at strategiske vedlikeholdsprosesser krever etablering av rutiner for analyser av nåværende og fremtidige vedlikeholdsbehov. God eiendomsforvaltning innebærer i så måte at det foreligger opplysninger om bygningsmassens tilstand og vedlikeholdsbehov som grunnlag for utarbeidelsen av tilstandsbaserte vedlikeholdsplaner:

For at eiendomsforvaltningen skal kunne foregå på en rasjonell, målrettet og effektiv måte i forhold til de overordnede målene, må det også stilles krav til eiendomsforvaltningen planleggings- og styringssystem på det taktiske nivået (s. 107).

Tilstandsinformasjon og planlegging av tiltak er hovedkomponentene i et rasjonelt (målrettet) system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. Det kan derfor fremsettes som et kriterium for god eiendomsforvaltning at et slik system er etablert (s. 38).

Vi viser også til god praksis i andre storbykommuner hvor man har politisk forankrede føringer for eiendomsforvaltningen som tar utgangspunkt i faglig normerende dokumenter for god eiendomsforvaltning.

⁷⁸ Oslo kommunes formulering i *Bystyresak 840 / 98* om at «Realverdien av kommunens eiendommer skal ivaretas», kan forstås både som at eiendommene skal holde en viss tilstandsgrad, og som at det må bevilges tilstrekkelige midler til at det kan gjennomføres verdibevarende vedlikehold på boligmassen. De to andre hovedmålsettingene i nevnte dokument var at «Oslo kommunes eiendom skal være en effektiv innsatsfaktor i den kommunale tjenesteytingen», og at «Forvaltningen av kommunens eiendommer skal være kostnadseffektiv».

I 2022 er Oslo kommunes formålsbygg organisert i det kommunale foretaket *Oslobygg KF*, mens kommunens kommunale utleieboliger er organisert i det kommunale foretaket *Boligbygg Oslo KF*. I tildelingsbrevene til begge foretakene for 2022, understrekes det innledningsvis i kapittelet om føringer for virksomheten at «Foretaket skal opprettholde realverdien av kommunens eiendommer gjennom verdibevarende vedlikehold».

4.2.2 Vurdering: Potensial for utvikling og forbedring

i) Funksjonalitet i FDV-system til å følge opp verdibevarende vedlikehold:

Vi så i avsnitt 3.3 at *Eiendom* har tatt i bruk *PLANIA* som nytt FDV-system. I utgangspunktet skal et FDV-system for kommunens eiendomsforvaltning kunne håndtere alle forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdsoppgaver. En utfordring for kommunen er imidlertid at det nye FDV-systemet *PLANIA*, per i dag ikke har funksjonalitet til å automatisk overføre LCC-analysene, som skal sikre verdibevarende vedlikehold gjennom byggets levetid for A-bygg, til *PLANIA*. *Eiendom* oppgir selv at det her er potensial for forbedring samt at kommunen er i dialog med *PLANIA* for å få denne funksjonaliteten på plass.

ii) Styringsinformasjon: Oppdatert tilstandsinformasjon:

Som vi har sett er det å ha oppdatert tilstandsinformasjon et kriterium for god kommunal eiendomsforvaltning.

Når det gjelder tilstandsinformasjon, så har *Eiendom* valgt å legge til grunn ASSS-rapporteringen hvor *Eiendom* selv, med utgangspunkt i egen kjennskap til byggene, kommer frem til vektete tilstandsgrader på formålsbyggene. Den siste kartleggingen som ble gjort i Kristiansand kommune og som er rapportert til ASSS, er fra 2018.

Revisjonen oppfatter at måten *Eiendom* utarbeider tilstandsvurdering for formålsbyggene på, det vil si gjennom egne kartlegginger som legger til grunn kriteriene for rapportering av vektete tilstandsgrader til ASSS-nettverket, snarere enn gjennom eksterne vurderinger som tar legger til grunn Norsk Standard NS 3424 «*Tilstandsanalyse av byggverk*», er akseptabel og kan danne grunnlag for tilstandsbaserte vedlikeholdsplaner. *Eiendom* viser også til at man slik sparer utgifter som kan brukes til vedlikehold av byggene.

Det er imidlertid flere år siden kommunen har utarbeidet tilstandsvurderinger for formålsbyggene, og revisjonen vurderer at dette arbeidet fremover bør gjennomføres på mer planmessig og systematisk måte med utgangspunkt i intervaller som er fastsatt på forhånd. I andre kommuners vedlikeholdsplaner fremgår det videre at det i forbindelse med *tilstandsvurderinger* også bør utarbeides en oversikt over *vedlikeholdsetter-slepet*.

Det er her interessant å vise til Oslo og Sandnes kommune. I *Oslobygg KFs* tildelingsbrev⁷⁹ for 2022 understrekes følgende:

3.1.1. Tilstandsvurderinger

Foretaket må sørge for å ha tilstrekkelig styringsinformasjon om bygningsmassen, herunder gjennomføre tilstandsregistrering og -analyser etter Norsk Standard NS 3424 «Tilstandsanalyse av byggverk».

Innen 01.08.2022 skal foretaket ha gjennomført tilstandsanalyser og utarbeidet oppdatert oversikt over vedlikeholdsetter-slepet på skoler. Innen 01.11.2022 skal det samme gjøres for sykehjem og institusjoner / boliger leid ut til Barne- og familieetaten og Velferdsetaten. Innen utgangen av 2022 forventer byrådsavdelingen at det er gjennomført

⁷⁹ Se <https://www.oslo.kommune.no/etater-foretak-og-ombud/oslobygg-kf/#toc-5>.

tilstandsanalyser og utarbeidet oversikt over vedlikeholdsetterslepet i henhold til ny metodikk for hele Oslobyggs eiendomsportefølje.

I Sandnes kommunes nye strategiske vedlikeholdsplan fra 2022 kan man videre lese at

Utøvelsen av de operasjonelle vedlikeholdsplanene vil ha størst effekt dersom det foreligger en tilfredsstillende oversikt over nå-situasjonen med detaljert tilstandsoversikt per kategori bygg, samt pålitelige estimater for vedlikeholdsetterslep og forsømt vedlikehold (s. 4).⁸⁰

I lys både av revisjonskriterier og andre storbykommuners praksis, vurderer revisjonen at det er potensial for utvikling og forbedring når det gjelder *Eiendoms* arbeid med å fremskaffe oppdatert tilstandsinformasjon.

iii) Vedlikeholdsplaner:

I Oslobygg KFs tildelingsbrev for 2022 understrekes det at

Oslobygg skal ha langtidsplaner for verdibevarende vedlikehold som også bidrar til å redusere vedlikeholdsetterslep.

I Bærum kommunes *Eiendomsstrategi 2015-2025* slås det fast at

Alle A-bygninger bør ha en langsiktig forvaltnings- og utviklingsplan som er utarbeidet i samarbeid med brukerne og en femårs vedlikeholdsplan som rulleres årlig.

I Kristiansand kommune vil A-byggenes analyse av livssyklus kostnader (LCC) kunne fungere som langsiktige vedlikeholdsplaner. Samtidig så vi i avsnitt 1.3.3 at det kan skilles mellom *intervallbasert* og *tilstandsbasert* vedlikehold. Tilstandsbasert vedlikehold går ut på å utføre vedlikehold på grunnlag av løpende registrert tilstand eller behov, og det pekes i faglig normerende dokumenter på at dette kan gi kvalitetsmessige og økonomiske fordeler i forhold til fast, periodisk vedlikehold. Tilstandsbasert vedlikehold forutsetter imidlertid at kommunen har oppdatert styrings- og tilstandsinformasjon om byggene og boligene.

Merk også at definisjonen for A-bygg og B-bygg i Kristiansand og Bærum er forskjellig:

- i Bærum forstås B-bygg som bygg som skal fases ut av porteføljen, mens
- B-bygg i Kristiansand er bygg som ikke har midler til verdibevarende vedlikehold, men som likevel skal brukes i tjenesteproduksjonen i Kristiansand kommune i overskuelig fremtid.

Revisjonen har forståelse for *Eiendoms* vurdering om at det i liten grad gir mening å utarbeide og rullere langsiktige vedlikeholdsplaner for B-bygg og boliger når man på forhånd vet at man ikke får tildelt midler til verdibevarende vedlikehold for disse byggene. I stedet har *Eiendom arbeidsplaner* for B-byggene som sier noe om hvilke reparasjoner og løpende vedlikehold som skal prioriteres når *Eiendom* tildeles ekstra midler.

⁸⁰ Se <https://opengov.360online.com/Meetings/sandnes/Meetings/Details/17685165?agendaItemId=15036799>.

Revisjonen bemerker samtidig at mens Bærum kommune ønsker å ha femårige vedlikeholdsplaner for alle bygg som skal inngå i den kommunale tjenesteproduksjonen i overskuelig fremtid, så har Kristiansand kommune kun vedlikeholdsplaner for om lag $\frac{1}{3}$ av byggene (A-byggene). Samtidig indikerer kommunens ASSS-rapportering at hele 83 pst. av kommunens skole-, pleie- og omsorgsbygg har tilstandsgrad (TG) 0 eller 1, det vil si er i god stand. Revisjonen bemerker at uavhengig av ressursituasjonen, er det problematisk i forhold til kriteriene for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen av formålsbyggene at kommunen har langsiktige vedlikeholdsplaner kun for om lag $\frac{1}{3}$ av formålsbyggene som skal brukes i den kommunale tjenesteproduksjonen i overskuelig fremtid.⁸¹

Det samme gjelder for de kommunale boligene, hvor man har arbeidsplaner for hva som er mest prekärt å utbedre dersom man får ekstra midler, men hvor man ikke har vedlikeholdsplaner for planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold. Revisjonen viser her til at det også i *Boligbygg Oslo KFs* tildelingsbrev for 2022 understrekes at

Boligbygg skal ha langtidsplaner for verdibevarende vedlikehold som også bidrar til å redusere vedlikeholdsetterslep.

I lys både av revisjonskriterier og andre storbykommuners praksis, vurderer revisjonen at det er potensial for utvikling og forbedring når det gjelder *Eiendoms* arbeid med vedlikeholdsplaner.

iv) Rapportering:

Vi har sett at det i *NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle* fremkommer at det bør rapporteres på «tilstand, prosesser og resultater i forhold til målene». Revisjonen bemerker at det ikke har vært rapportert på formålsbyggenes tilstandsgrad i kommunens økonomiplaner siden *Økonomiplan 2018-2021*.

Et eksempel på god praksis når det gjelder relevant rapportering, finner man i *Oslobygg KFs* tildelingsbrev for 2022, hvor man kan lese følgende:

5.2 Rapportering og resultatoppfølging

Foretaket skal rapportere på ordinær måte gjennom kvartals- og tertialrapportering og statlige rapporteringskrav, herunder KOSTRA. Byrådsavdelingen viser også til årlig rundskriv fra Byrådsavdeling for finans med nærmere krav til foretakets rapportering, og til Økonomireglementet for 2022.

Oslobygg skal i forbindelse med årsavslutningen blant annet rapportere på følgende:

- Forbruk splittet på forvaltning, drift og vedlikehold i 2022 og basert på felles kontoplan. Oppstillingen må også inkludere sammenligning mot relevante nøk-*

⁸¹ I mastergraden *Vedlikeholdsstrategier i kommunal sektor: fra verdireducerende til verdibevarende vedlikehold* (NTNU 20019, se <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/2623435>), pekes det på at forskning indikerer at «de fleste kommuner som har økt bevisstheten på bygningsmassens tilstand har:

- Undersøkt tilstand på bygningsmassen.
- Funnet akseptnivå og laget en strategi for byggene.
- Foreslått økning i budsjett for en fem til ti års periode for å komme til ønsket tilstand.
- Utarbeidet en langtidsplan for hvordan ønsket tilstand skal oppnås.
- Utarbeidet en plan for hvordan ønsket tilstand skal opprettholdes (s. 17)».

keltall, f.eks. Holtenøkkel der dette finnes. Valg av Holtenøkkel eller tilsvarende, må begrunnes (lav / middels / høy), jf. pkt. 3.1.

- *Tilstandsgrad for de enkelte byggkategoriene (Excel format), basert på felles standard, jf. pkt. 3.1.1.*
- *Vedlikeholdsetterslep fordelt på byggkategoriene (sykehjem, skoler, mm.). jf. pkt. 3.1.1.*

I Sandnes kommunes nye strategiske vedlikeholdsplan fra 2022 understrekes det at utøvelsen av de operasjonelle vedlikeholdsplanene vil ha størst effekt blant annet dersom:

Det etableres klare planer, delmål, målinger og presis rapportering.

I lys både av revisjonskriterier og andre storbykommuners praksis, vurderer revisjonen at det er potensial for utvikling og forbedring når det gjelder *Eiendoms* rapportering.

4.3 P3: Status verdibevarende vedlikehold av kommunale formålsbygg og utleieboliger

4.3.1 Revisjonskriterier

Vi har sett i kapittel 2 at det i den nye kommunelovens formålsparagraf understrekes at

§ 1-1: [...] Loven skal legge til rette for at kommuner [...] kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. [...] Videre skal loven bidra til at kommuner [...] er effektive, tillitsskapende og bærekraftige.

Det fremgår av faglig normerende dokumenter, jf. avsnitt 1.3, avsnitt 2.1, avsnitt 2.2.5 og avsnitt 2.2.9 over, at manglende planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold bidrar til at skadeomfanget på bygg øker, og at dette etter hvert fører til at kostnadsbehovet til reparasjonsarbeider (løpende / tilfeldig / uforutsett vedlikehold) øker mer enn det som er spart ved å redusere det planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikeholdet. Manglende verdibevarende vedlikehold fører også til at byggenes levetid forkortes og til at nyinvestering fremtvinges.

Det finnes normtall som viser hva det faktisk koster å gjennomføre verdibevarende vedlikehold, jf. avsnitt 2.2.5 og avsnitt 3.4.1 over.

Det understrekes i dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning. Fordypning for folkevalget* at

Det er åpenbart dårlig økonomi å la bygninger forfalle, slik at brukerne rammes og formuesverdien forvitrer. Dette fører både til økte kostnader og til redusert verdiskaping i det lange løp. Derfor er det viktig at de økonomiske rammebetingelsene legger til rette for at kostnadene til FDVU kan ses i et langsiktig perspektiv (s. 14).

Kort sagt, i et livsløpsperspektiv for det enkelte bygg, og på lang sikt for den enkelte kommune, vil planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold, hvor bygget opprett-

holder tilstandsgrad (TG) 1 gjennom byggets levetid, være *kostnadseffektivt*. Samtidig bidrar verdibevarende vedlikehold til at byggenes *bruksverdi* i den kommunale tjenesteproduksjonen opprettholdes. Kommunale vedlikeholdsstrategier bør følgelig normalt sett ta utgangspunkt i verdibevarende vedlikehold.

I *Lov om offentlige anskaffelser*, som trådte i kraft i 2016 og som gjelder anskaffelser som er iverksatt *etter* 1. januar 2017, slås det for øvrig i § 5 fast at det ved anskaffelser skal tas hensyn til livssyklus kostnader (LCC).⁸²

Vi viser også til god praksis i andre storbykommuner.

4.3.2 Vurdering boliger

Vi så i avsnitt 3.4.4 at det heller ikke gjennomføres planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold på de kommunale boligene. *Eiendom* oppgir at det for boligene i tillegg heller ikke er tilstrekkelig midler til drift. Merk her at finansiersmodellen for formålsbyggene er forskjellig fra finansieringsmodellen for boligene.

Selv om verdifallet på formålsbygg som følge av manglende vedlikehold antas å være større enn for boligene som følge av vekst i boligprisene, så må det fortsatt legges til grunn at verdibevarende vedlikehold på lang sikt best ivaretar realverdiene som kommunen har investert i boliger. I Oslo kommunes *Økonomiplan 2022-25* understrekes det i forbindelse med omtalen av *Boligbygg Oslo KF* at

Verdibevarende vedlikehold og kontinuerlig oppgradering og utvikling av eksisterende eiendom er en forutsetning for at foretaket skal kunne utnytte eksisterende eiendommer bedre framfor å måtte rive og bygge nytt (kapittel 11.15).

I tildelingsbrevet til *Boligbygg Oslo KF* for 2022 står det videre at

Foretaket skal på en kostnadseffektiv og verdibevarende måte eie og forvalte boliger på vegne av Oslo kommune. [...]

Foretaket skal opprettholde realverdien av kommunens eiendommer gjennom verdibevarende vedlikehold. [...]

Boligbygg skal ha langtidsplaner for verdibevarende vedlikehold som også bidrar til å redusere vedlikeholdsetterslep.

Manglende vedlikehold av, og driftsmidler til, de kommunale boligene fører også til at de kommunale boligenes bruksverdi reduseres. I og med at de kommunale boligene har en viktig funksjon i kommunens arbeid med å motvirke levekårsutfordringer og at lavinntekt går i arv, jf. revisjonens forvaltningsrevisjonsrapport *Boligsosialt arbeid i Kri-*

⁸² Se avsnitt 2.2.9 om eiendomsforvaltningens langsiktige karakter. Her peker *Direktoratet for forvaltning og økonomistyring* (DFØ) på at kravet til LCC i anskaffelseslovverket bidrar til langsiktige beslutninger og er god forvaltning av skattebetalernes penger. Samtidig understreker DFØ at «dersom den offentlige virksomhet unnlater å vedlikeholde bygget, er dette ikke noe som er regulert av anskaffelsesregelverket».

stiansand kommune fra 2021⁸³, er dette problematisk i forhold til måloppnåelsen på det boligsosiale feltet.

Den krevende situasjonen når det gjelder de kommunale boligene i Kristiansand kommune må ses i sammenheng med flere forhold, jf. avsnitt 3.4.4, herunder

- a) Lavt nivå på vedlikeholdet i Boligselskapets siste driftsår. Dette lave nivået ble videreført da boligene ble overført til kommunen i 2020.
- b) Manglende tilpasning av kommunale boligmassen til brukergruppen.
- c) *Eiendom* opplever at det er krevende at de ikke kan påvirke leieinntektene, samtidig som *Helse og mestring* tildeler boliger til leietakere som kan ha utfordringer med å mestre boforholdet.
- d) *Eiendom* har ikke midler til å kjøpe nye boliger.

Revisjonen har allerede diskutert denne problematikken i forvaltningsrevisjonsrapporten *Boligsosialt arbeid i Kristiansand kommune* fra 2021. I utgangspunktet har vi ikke noe å tilføye til analysene som ble gjort i denne rapporten.

Det som imidlertid er nytt siden revisjonens rapport ble lagt frem i 2021, er at regjeringen i juni 2022 foreslo å gi kommunene rett til å oppløse kommunale boligstiftelser og til å innlemme kommunale boligstiftelser i kommunens ordinære boligmasse. Konsekvensen av dette for Kristiansand kommune er for det første at det gir kommunen større muligheter til å tilpasse boligmassen til brukergruppens behov, idet kommunen vil kunne disponere boligene uten å være bundet av stiftelsenes relativt smale formål.

For det andre må det legges til at et av argumentene i *Bystyresak 78/17* mot å innføre gjengs leie i Kristiansand kommune, var at «dagens organisering av de kommunale boligstiftelsene gjør det vanskelig å innføre gjengs leie uten at det fører til tilførsel av kapital til stiftelsene»⁸⁴. Når stiftelsene oppløses, vil på den annen side kommunen selv kunne velge hvordan økte leieinntekter disponeres, eksempelvis til økt vedlikehold av de kommunale boligene. Samtidig er det imidlertid her viktig å understreke at spørsmålet om gjengs leie for kommunale boliger må ses i sammenheng med kommunens overordnede strategi og målsettinger når det gjelder å bekjempe lavinntekt i barnefamilier og å styrke levekårene til utsatte barn og unge. Det vil være opp til politikerne å gjøre avveininger og vurderinger når det gjelder hvordan en eventuell styrking av vedlikeholdet av de kommunale boligene finansieres.

⁸³ Se <https://agderkomrev.no/wp-content/uploads/2021/06/Forvaltningsrevisjon-2020-21-Boligsosialt-arbeid-i-Kristiansand-08.06.21.pdf>.

⁸⁴ Se <https://politiskagenda.kristiansand.kommune.no/vis?id=31cf2bdf-504e-4742-a135-2d13ba51e653>, sak 78/17. De andre argumentene mot å innføre gjengs leie var at:

- Vanskeligstilte på boligmarkedet vil få økte boutgifter.
- Kommunen vil måtte bruke deler av de økte inntektene til å hjelpe de som får problemer med boutgiftene. Enten ved innføring av en kommunal bostøtte eller som økte ytelser via NAV.
- Regulering til gjengs leie vil kreve mer administrasjon og eventuelt økte kostnader sammenlignet med dagens husleiefastsetting.

Avslutningsvis bemerker vi at det også har fremkommet at Stavanger kommune har en minstestandard for hvordan boligen skal være / fremstå når en ny leietaker flytter inn. Gitt den krevende situasjonen man er i når det gjelder de kommunale boligene i Kristiansand kommune, så synes det å være en fare for at kommunen leier ut boliger som ikke er i tilfredsstillende stand. Så lenge vedlikeholdet er på dagens lave nivå, vurderer revisjonen derfor at også Kristiansand kommune bør vurdere å fastsette en minstestandard for hvordan de kommunale boligene skal være når en ny leietaker flytter inn.

4.3.3 Vurdering formålsbygg

i)

Revisjonen bemerker at når det gjelder *normtall*, så har vi avsnitt 2.2.5 i denne rapporten vist til tall som er presentert i faglig normerende dokumenter for kommunal eiendomsforvaltning. Det må imidlertid samtidig understrekes at normtallene reflekterer de forutsetningene som er lagt til grunn, og dersom man tar utgangspunkt i oppdaterte og prisjusterte tall eksempelvis fra *Norsk prisbok* eller *Holthenøkkel*, kan man få ut andre normtall.

Dersom normtallene som *Eiendom* mener bør være utgangspunktet for et eventuelt verdibevarende vedlikehold av formålsbyggene i Kristiansand kommune, avviker fra normtallene revisjonen har vist til i denne rapportens avsnitt 2.2.5, så er det følgelig viktig at *Eiendom* begrunner sine valg og gjør rede for hvilke forutsetninger som er lagt til grunn.⁸⁵

ii)

Det fremgår av kapittel 3 i denne rapporten at Kristiansand kommune ikke gjennomfører planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold på formålsbyggene i kategorien B-bygg. B-bygg utgjør om lag $\frac{2}{3}$ av formålsbyggenes areal. Merk at det legges til grunn at B-byggene i Kristiansand kommune, akkurat som A-byggene, skal være innsatsfaktorer i den kommunale tjenesteproduksjonen i overskuelig fremtid.

På tross av manglende verdibevarende vedlikehold, som bidrar til å trekke ned den gjennomsnittlige tilstandsgraden på kommunens formålsbygg, så viser ASSS-rapportering at tilstanden på formålsbygg innenfor skole og pleie og omsorg i Kristiansand kommune er bedre enn ASSS-gjennomsnittet. Dette må ifølge gamle Kristiansand kommunes *Økonomiplan 2018-2021* ses i sammenheng med at «Kristiansand kommune har et høyt investeringsnivå innen både rehabilitering og nybygg».

Revisjonen bemerker at det isolert sett er positivt for brukerne av byggene og den kommunale tjenesteproduksjonen at tilstanden på kommunens formålsbygg innenfor skole og pleie og omsorg, rapporteres å være bedre enn ASSS-gjennomsnittet. Som vi så i avsnitt 3.4.3, hadde 83 pst. både av grunnskolelokalene og av pleie- og omsorgsbyggene i Kristiansand kommune i 2018 en tilstandsgrad (TG) på enten 0 eller 1. Samtidig peker revisjonen på at det er viktig å være klar over at faglig normerende

⁸⁵ Vi så eksempelvis i avsnitt 2.2.5 at *Rådgivende ingeniørers forening (RIF)* i rapporten *State of the Nation. Norges tilstand 2019 - Kommunale og fylkeskommunale bygg* legger til grunn at utskiftninger inngår i normtallet for verdibevarende vedlikehold på 230 kr per kvadratmeter.

dokumenter for eiendomsforvaltning understreker følgende poeng: en tilnærming til eiendomsforvaltningen hvor kommunen i liten grad vedlikeholder byggene, noe som bidrar til å forkorte byggenes levetid, samtidig som investeringsnivået er høyt, er ikke kostnadseffektivt over tid. Vi viser her til dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning. Fordypning for folkevalgte*⁸⁶, hvor det pekes på at Direktoratet for byggkvalitet 2011

Når en kommune har kommet opp i uføret med unødvendig høye kostnader til drift og vedlikehold, samtidig som bygningen forfaller, er det en krevende oppgave å snu situasjonen og komme ned på et kostnadsoptimalt, eller økonomisk optimalt vedlikehold. En mulig strategi er å avvikle mest mulig av de dårligste bygningene gjennom salg eller riving, og ta inn det øvrige etterslepet som ledd i ulike investeringstiltak. En målrettet utvikling av eiendommenes kvaliteter vil være utgangspunktet, samtidig som utbedring av skader og gjenoppretting av tapte kvaliteter legges inn i investeringsbudsjettene. På denne måten kan situasjonen snus. Men å skape varige løsninger krever institusjonelle virkemidler, som gir faste rammebetingelser for et økonomisk rasjonelt [verdibevarende] vedlikehold (s. 12).

Kort sagt, på lang sikt vil den mest kostnadseffektive måten å forvalte kommunens formålsbygg på, være gjennom verdibevarende vedlikehold som tar utgangspunkt i anerkjente normtall for hvilke ressurser verdibevarende vedlikehold krever.⁸⁷

Revisjonen bemerker at situasjonen i Kristiansand for øvrig synes å ha likhetstrekk med situasjonen i Stavanger:

Det er Stavanger kommunes totalrehabiliteringer som «hele» tiden må ta igjen et vedlikeholdsetterslep / oppgraderingsbehov. For boliger kan det spesielt nevnes salg / sanering av gamle boliger og kjøp av boliger i boligbyggerlag / sameie. Totalrehabiliteringer og kjøp av eiendommer kan lånefinansieres, mens vanlig vedlikehold må finansieres av driften. Det er således enklere for kommunen å få vedlikeholdet inn på invester-

⁸⁶ Dokumentet ble utgitt i 2011 av Direktoratet for byggkvalitet, jf. https://dibk.no/globalassets/eksisterende-bygg/publikasjoner/kobe_fordypningshefte-folkevalgtopplaring.pdf. Se også avsnitt 1.3 og 2.2.5 i denne forvaltningsrevisjonsrapporten, hvor begrepet «verdibevarende vedlikehold» diskuteres.

⁸⁷ Det er her interessant å vise til omtalen i Trondheim kommunes Økonomiplan 2022-25, hvor man kan lese at «Målrettet og langsiktig satsing for å minimalisere vedlikeholdsetterslep i eiendomsporteføljen har ført til at Trondheim kommune har blitt en foregangskommune gjennom måten å arbeide på. Forutsigbare rammer over lengre tid skaper godt planlagt verdibevarende vedlikehold. Etter 2006 har tjenestområdet fått kompensasjon for endringer i areal etter normtall for byggebransjen, såkalt "middels Holte-sats". Dette er det ressursbehovet som kreves for å verdibevare bygningsmassen og forebygge vedlikeholdsetterslep. God eiendomsforvaltning krever langsiktighet, og en eventuell reduksjon i bevilgningen vil på lengre sikt føre til økt vedlikeholdsbehov og økte kostnader.

Et nytt bygg blir umiddelbart lagt inn i kommunens vedlikeholdssyklus. Hovedvedlikehold av formålsbygg utføres hvert fjerde år, mens boligvedlikehold utføres hvert sjette år. Ved hovedvedlikehold gjøres en grundig tilstands-analyse og nødvendige vedlikeholdsbehov utføres. Mellom hver syklus for hovedvedlikehold utføres kun akutte og nødvendige tiltak. Dersom enheter har ønske om å utføre bygningsmessige endringer i selve leiearealet, tilstrebes dette utført samtidig med hovedvedlikeholdet. Historisk har vi vernet om bygningsvedlikeholdet tross reduksjon i økonomiske rammer. Grunnen til dette er at godt vedlikehold også reduserer driftsutgiftene. Dårlig vedlikehold fører til økte driftsutgifter.

Bygningene og deres tilstand er viktige for kvaliteten på kommunens tjensteproduksjon. En godt vedlikeholdt bygning forebygger helseskader, bidrar til gode og trivselsfremmende omgivelser og godt arbeidsmiljø. En godt vedlikeholdt bygning gir også lavere driftskostnader» (s. 320).

ingsbudsjettet, enn på driftsbudsjettet. Men mindre vedlikeholdsmidler i driften, betyr også at levetiden på eksisterende bygg reduseres.⁸⁸

Det må her igjen understrekes at faglig normerende dokumenter om eiendomsforvaltning er entydige på at det vil være økonomisk rasjonelt / kostnadsoptimalt på lang sikt å gjennomføre verdibevarende vedlikehold.⁸⁹

iii)

Eiendom har i forbindelse med forvaltningen av Kristiansand kommunes formålsbygg over en del år lagt til grunn en A- og B-byggstrategi, hvor kun A-byggene (1/3 av formålsbyggenes areal) har midler til planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold som bidrar til at bygget opprettholder tilstandsgrad (TG) 1 gjennom byggets levetid. *Eiendom* oppgir at strategien er en konsekvens av at vedlikeholdet av porteføljen med formålsbygg over tid har vært underfinansiert.

Revisjonen bemerker at denne tilnærmingen, hvor det ikke gjennomføres verdibevarende vedlikehold for 2/3 av formålsbyggenes areal, kan være problematisk i et helhetlig perspektiv hvor også brukernes situasjon tas i betraktning. Når man legger til grunn at byggene er den nest viktigste faktoren i den kommunale tjenesteproduksjonen etter personalet, så kan en slik strategi bidra til betydelige forskjeller i rammevilkårene for tjenesteproduksjonen på forskjellige skoler og pleie- og omsorgssentre i kommunen, avhengig av om bygget er definert som A- eller B-bygg. Revisjonen legger imidlertid her til at det at tilstandsgraden på kommunens skoler og pleie- og omsorgsbygg fremstår som god både sammenliknet med ASSS-gjennomsnittet og isolert sett (83 pst. tilstandsgrad (TG) 0 eller 1), bidrar til å redusere denne bekymringen.

Det må i tillegg understrekes at den beste løsningen på overnevnte utfordring vil være å tildele tilstrekkelige midler til at det kan gjennomføres verdibevarende vedlikehold på *alle* formålsbygg som ikke skal endre bruk, avhendes eller utvikles / bygges om i et slikt omfang at det ikke bør benyttes full vedlikeholdsinnsats frem til ny løsning.

I avsnitt 3.4.3 over så vi videre at antall kroner per m² til vedlikehold har variert betydelig fra år til år i Kristiansand kommune. Vi viser her til den nye strategiske vedlikeholdsplanen til Sandnes kommune⁹⁰, hvor det understrekes at

Vedlikeholdskostnadene bør i utgangspunktet vise en jevnt økende trend. Vesentlige variasjoner fra år til år på grunn endret budsjettering er uønsket. Det blir mindre effekt av variabel ressursbruk enn av jevn ressursbruk på vedlikehold (s. 21).

⁸⁸ Rogaland Revisjon IKS, *Forvaltningsrevisjon av vedlikeholdsetterslep kommunale bygg*, Stavanger kommune, 2018, s. 5 (<https://www.rogaland-revisjon.no/userfiles/upload/files/import/rr%20stavanger%20%202018%20-%20vedlikeholdsetterslep%20kommunale%20bygg.pdf>).

⁸⁹ Se avsnitt 1.3, avsnitt 2.1, avsnitt 2.2.5 og avsnitt 2.2.9 i denne rapporten. Det er her også interessant å vise til at det i vedlikeholdsplanen til Sandnes kommune fra 2022 pekes på at «i regnskapet registreres det vedlikeholdet som faktisk utføres. Dette er ikke nødvendigvis noe tilfredsstillende estimat for den reelle vedlikeholdskostnaden. En virksomhet kan ha lave vedlikeholdskostnader fordi det ikke blir utført nødvendig vedlikehold. Dersom dette medfører unødvendig rehabilitering, er dette reelt en skjult vedlikeholdskostnad og ikke en investering» (s. 26) (<https://opengov.360online.com/Meetings/sandnes/Meetings/Details/17685165?agendaItemId=15036799>).

⁹⁰ Se <https://opengov.360online.com/Meetings/sandnes/Meetings/Details/17685165?agendaItemId=15036799>.

iv)

Vi har sett at det i faglig normerende dokumenter for god eiendomsforvaltning legges vekt på at planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold på lengre sikt er økonomisk rasjonelt / kostnadsoptimalt. Likevel vises det i dokumentet *God kommunal eiendomsforvaltning. Fordypning for folkevalgte* til at det i norske kommuner ofte er slik at

Det som ville vært økonomisk rasjonelt i et langsiktig perspektiv, blir valgt bort til fordel for mer kortsiktige prioriteringer (s. 12).

Det pekes i nevnte dokument samtidig på at erkjennelsen av dette paradokset – kommunene er klar over at dette ikke er den beste måten å forvalte fellesskapets ressurser på – imidlertid ikke er tilstrekkelig til at det avsettes nok midler til et kostnadsoptimalt / verdibevarende vedlikehold.

Det er i så måte interessant å vise til Sandnes kommunes nye strategiske vedlikeholdsplan⁹¹, som ble behandlet av kommunestyret i Sandnes i juni 2022. Som vi så i avsnitt 3.4.3 over, er Sandnes den ASSS-kommunen som hadde lavest vedlikeholds-innsats i 2021, og som dermed var lengst fra et vedlikeholdsnivå som tilsvarer verdibevarende vedlikehold. Det fremgår av Sandnes kommunes nye strategiske vedlikeholdsplan at kommunen nå ønsker å gå over til en langsiktig tilnærming til vedlikeholdet som tar utgangspunkt i verdibevarende vedlikehold. Dette begrunnes

- *Ikke bare med at dette på lengre sikt er en økonomisk rasjonell og kostnadseffektiv måte å forvalte kommunens / fellesskapets ressurser på, men*
- *også med at en slik tilnærming bidrar til at kommunen oppnår sine klima- og bærekraftmål.*

I saksframlegget for Sandnes kommunes strategiske vedlikeholdsplan kan man blant annet lese at

Rammebetingelsene for kommunal eiendomsvirksomhet er gjenstand for omfattende endringer. Endringene er forårsaket av ulike megatrender som krav om økt bærekraft (sirkulær økonomi), inflasjon som medfører økte renter, økt kostnadsnivå, økt behov for å beskytte bygningsmassen mot klimaendringer og endret forventning til eiendomsbeliggenhet i forhold til mobilitet. [...]

Sandnes kommune må forholde seg til en dobbel vedlikeholds utfordring:

- *Kommunen skal bruke ressurser på å gjennomføre en betydelig reduksjon av kommunens klimaavtrykk, hvorav en vesentlig del av reduksjonen må skje i eiendomsvirksomheten.*
- *Kommunen må samtidig bruke ressurser på beskyttelse av kommunens bygningsmasse mot klimaendringene. [...]*

Ambisjonen er å redusere framtidige investeringer ved å forlenge bygningsmassens levetid fra 40-50 år til 80-100 år. Dette vil representere en betydelig reduksjon i klimautslipp og sparte investeringer for Sandnes kommune.

⁹¹ Se <https://opengov.360online.com/Meetings/sandnes/Meetings/Details/17685165?agendaItemId=15036799>.

Bygg- og anleggssektoren er den største bidragsyteren til klimautslipp, både nasjonalt og globalt. Klimautslipp vil i framtiden representere en direkte og indirekte kostnad for alle eiendomsaktører. Reduserte utslipp fra eiendomssektoren medfører redusert behov for kostbare klimatiltak i andre sektorer i kommunen. [...]

Det forsømte vedlikeholdsetterslepet ønsker kommunen å eliminere innen 2030. Dette vil medføre positive effekter for brukerne, miljøet og kommunen. [...]

Samlet bokført vedlikeholdskostnad for all bygningsmasse har vært 10-20 MNOK årlig de siste årene. Forsømt vedlikehold har medført økte investeringsutgifter i investeringsregnskapet og i noen grad økte driftskostnader i driftsregnskapet. Dersom vedlikeholdet hadde vært utført i henhold til anbefalte normtall, ville vedlikeholdskostnadene årlig utgjort ca. 100 MNOK (220⁹² NOK per m²).

For å opprettholde et forsvarlig vedlikeholdsnivå og realisere vesentlig økt levetid for bygningsmassen anbefales det å bevilge 220 NOK per m² fremover. Denne satsen må endres i takt med inflasjonen og framtidige klimaeffekter.⁹³

I den strategiske vedlikeholdsplanen til for Sandnes kommune understrekes det at

Fremtidige vedlikeholdskostnader vil ligge på et betydelige høyere nivå enn det som har vært tilfelle historisk. Hensynet til en bærekraftig eiendomsvirksomhet og målsettingen om vesentlig reduksjon av direkte og indirekte CO₂-utslipp kan bare oppnås ved å øke livslengde på eksisterende og nye bygg betraktelig. [...]

Finansielt kompenseres dette over tid ved reduksjon i langsiktig kapitalkostnad (reduisert kapitalbinding / færre investeringer) og i noen grad ved reduksjon av driftskostnader (s. 8).

Vedlikeholdsstrategi og bærekraftsstrategi er to sider av samme sak (s. 10).

I framtiden må bærekraftselementer også inkluderes i modellen [for levetidskostnader (LCC)], hvilket vil medføre at alternativene med lang levetid og lave løpende kostnader, herunder energikostnader, vil fremkomme som bedre alternativ (s. 19).

⁹² Som vi så i avsnitt 2.2.5 over, var de prisjusterte normtallet fra 2019 230 NOK pr m². I Sandnes kommunes strategiske vedlikeholdsplan fremgår det at kommunens utgangspunkt er at «TG 0, TG 1 og TG 2 får tilført 230 NOK pr m² (kalkulatorisk), mens det i TG 3 er lagt inn kun 100 NOK pr m², fordi bygg i denne kategorien enten bør totalrehabiliteres, avvikles eller selges» (s. 14). Dette gir et gjennomsnittlig normtall på 220 NOK pr m².

⁹³ Se <https://opengov.360online.com/Meetings/sandnes/Meetings/Details/17685165?agendaItemId=15036799>.

5 Konklusjoner og anbefalinger

5.1 P1: Har kommunen en politisk bestemt strategi for eiendomsforvaltningen?

Vi har sett i avsnitt 2.2.1 og avsnitt 4.1 over at det fremgår av faglig normerende dokumenter for god eiendomsforvaltning at eieren, det vil si bystyret, bør ha fastsatt målene, prioriteringene og rammene som eiendomsforvaltningen skal styres etter. Norske kommuner, herunder Kristiansand, bør således ha politisk bestemte mål og strategier for hvordan formålsbyggene og boligene skal forvaltes og vedlikeholdes.

Vi har videre sett at en vedlikeholdsstrategi for kommunenes formålsbygg og boliger normalt sett vil ta utgangspunkt i verdibevarende vedlikehold. Vi kommer nærmere inn på spørsmålet om innretningen av, og innholdet i, strategier for forvaltningen og vedlikeholdet av kommunens formålsbygg og boliger i avsnitt 5.2 under.

Revisjonen bemerker her at det i utgangspunktet ikke bør settes mål for eiendomsporteføljens tilstandsgrader («resultat», eksempelvis å opprettholde byggenes realverdi) hvis ikke det samtidig bevilges midler («innsatsfaktorer») som, med utgangspunkt i normtall, gjør at det faktisk vil være mulig å nå resultatmålene som er satt.

Revisjonen anbefaler at

1. Kristiansand kommune bør utforme en skriftlig strategi for forvaltningen og vedlikeholdet av kommunens formålsbygg og boliger som behandles og vedtas politisk.

5.2 P3: Status verdibevarende vedlikehold av kommunale formålsbygg og utleieboliger

Kontrollutvalget har ønsket å få en tilbakemelding når det gjelder i hvilken grad eiendomsforvaltningen i Kristiansand kommune bidrar til «godt og verdibevarende vedlikehold av kommunale formålsbygg og utleieboliger», jf. dette forvaltningsrevisjonsprosjektets problemstilling 3 (P3).

Formålsparagrafen i den nye kommuneloven understreker blant annet at norske kommuners virksomhet skal være «effektiv» og «bærekraftig». Det fremgår av faglig normerende dokumenter, jf. kapittel 2 om revisjonskriterier⁹⁴, at manglende planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold bidrar til at skadeomfanget på bygg øker, og at dette etter hvert fører til at kostnadsbehovet til reparasjonsarbeider (løpende / tilfeldig / uforutsett vedlikehold) øker mer enn det som er spart ved å redusere det planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikeholdet. Manglende verdibevarende vedlikehold fører også til at byggenes levetid forkortes og til at nyinvestering fremtvinges. Kort sagt, både i et livsløpsperspektiv for det enkelte bygg, og på lang sikt for den enkelte kommune, vil planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold som bidrar til å holde bygg-

⁹⁴ Se avsnitt 1.3, avsnitt 2.1, avsnitt 2.2.5, avsnitt 2.2.9 og avsnitt 4.3.1 i denne rapporten.

et i tilstandsgrad (TG) 1, være *kostnadseffektivt*, samtidig som det bidrar til at byggenes *bruksverdi* i den kommunale tjenesteproduksjonen opprettholdes.

Vi har sett i kapittel 3 og 4 at det i Kristiansand kommune kun avsetter midler til planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold for formålsbyggene som er klassifisert som A-bygg, det vil si for om lag $\frac{1}{3}$ av formålsbyggenes areal. Det gjennomføre *ikke* verdibevarende vedlikehold hverken for B-byggene, som utgjør om lag $\frac{2}{3}$ av formålsbyggenes areal og som skal bidra i den kommunale tjenesteproduksjonen i overskuelig fremtid, eller for de kommunale utleieboligene.

Med dette utgangspunktet anbefaler revisjonen at

2. Kristiansand kommune bør vurdere å legge til grunn verdibevarende vedlikehold for hele bygnings- og boligporteføljen når kommunen utarbeider en skriftlig forvaltnings- og vedlikeholdsstrategi som behandles og vedtas politisk.

Det må knyttes følgende kommentarer til denne anbefalingen:

i)

Kristiansand kommune går krevende tider i møte. Det vil være opp til administrasjonen og politikerne å gjøre helhetlige vurderinger og prioriteringer når det gjelder hvordan kommunens midler bør disponeres.

ii)

Det finnes ikke eksplisitte formuleringer i lover eller forskrifter som medfører at norske kommuner har en lovpålagt plikt til å gjennomføre verdibevarende vedlikehold på sine formålsbygg og boliger. I kommunelovens formålsparagraf understrekes det imidlertid at kommunes virksomhet blant annet skal være «effektiv» og «bærekraftig». I anskaffelseslovverket slås det også fast skal tas hensyn til livssyklus kostnader (LCC). Vi har sett i denne rapporten at faglig normerende dokumenter for eiendomsforvaltning er tydelige på at verdibevarende vedlikehold på lengre sikt er *kostnadseffektivt*. Det synes videre klart at verdibevarende vedlikehold hvor det legges til grunn at byggene skal ha lang levetid, også er den mest *bærekraftige* tilnærmingen til eiendomsforvaltning. I tillegg bidrar en slik tilnærming til å sikre byggenes *bruksverdi* i den kommunale tjenesteproduksjonen. Kort sagt, det å gjennomføre planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold på kommunens bygg- og boligportefølje må antas å være den beste måten å forvalte fellesskapets ressurser på lengre sikt.

Med dette utgangspunktet vil det være flere mulige (idealtypiske) tilnærminger til en strategisk vedlikeholdsplan for kommunens *formålsbygg*:

- a) **«Bærekraft, kostnadseffektivitet og bruksverdi»:**

Vi så i avsnitt 4.3.3 (punkt iv) over at Sandnes kommune i 2022 har behandlet politisk og vedtatt en ambisiøs strategisk vedlikeholdsplan som knytter eiendomsforvaltningen opp mot kommunens klima- og bærekraftsmål.⁹⁵ Det understrekes i saksfremlegget at bygg- og anleggssektoren er blant de største bidragsyterne til klimautslipp. Hovedmålet til Sandnes fremover er derfor å red-

⁹⁵ Se <https://opengov.360online.com/Meetings/sandnes/Meetings/Details/17685165?agendaItemId=15036799>.

usere behovet for fremtidige investeringer i bygg ved å bevilge tilstrekkelige midler til verdibevarende vedlikehold slik at byggenes levetid kan forlenges til opp mot 80-100 år. Med utgangspunkt i normtall, legger Sandes kommune til grunn at dette målet vil kunne nås ved å bruke 220 NOK per kvadratmeter⁹⁶. Dette vil samtidig bidra både til *reduserte klimautslipp*, og til å sikre byggenes *bruksverdi* i den kommunale tjenesteproduksjonen.

Vi har sett i denne forvaltningsrevisjonsrapportens kapittel 2 om revisjonskriterier at den kommunale eiendomsforvaltningen bør anlegge et langsiktig perspektiv. Revisjonen bemerker her at det å knytte vedlikeholdsstrategien opp mot klima- og bærekraftsmål, må antas å bidra til å øke sannsynligheten for at langsiktige vurderinger legges til grunn for beslutninger om vedlikeholdet av bygnings- og boligporteføljen i Kristiansand kommune.

b) **«Kostnadseffektivitet og bruksverdi»:**

Vi har sett at B-bygg i Kristiansand utgjør $\frac{2}{3}$ av formålsbyggenes areal. B-byggene i Kristiansand er bygg som ikke har midler til verdibevarende vedlikehold, men som likevel skal brukes i tjenesteproduksjonen i Kristiansand kommune i overskuelig fremtid. I Bærum forstås B-bygg på den annen side som bygg som skal fases ut av porteføljen og hvor vedlikeholdsinnsatsen derfor reduseres.

En overgang fra Kristiansand kommunes nåværende strategi til Bærum kommunes tilnærming, ville innebære at en betydelig andel av det som i dag er B-bygg i Kristiansand kommune, fremover kategoriseres som A-bygg. Dette vil i så fall kreve at Kristiansand kommune øker vedlikeholdsinnsatsen i tråd med normtall for verdibevarende vedlikehold.

Vi har sett i faglig normerende dokumenter⁹⁷ at det i utgangspunktet kan antas at det å opprettholde realverdien av kommunens eiendommer gjennom planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold som bidrar til å holde bygget i tilstandsgrad (TG) 1, er *kostnadseffektivt*. En slik tilnærming vil også bidra til å sikre byggenes *bruksverdi*.

Revisjonen bemerker samtidig at i hvilken grad en slik tilnærming også bidrar til å nå mål når det gjelder klima- og bærekraftsmål, vil være avhengig av hvilken levetid som legges til grunn når kommunen investerer i bygg. Vi så i avsnitt 2.2.5 at normtallet for vedlikeholdsinnsats per m² reduseres fra 230 NOK til 135 NOK dersom levetiden som legges til grunn, reduseres fra 60 år til 30 år. Behovet for nyinvestering øker følgelig hvis man, som man per i dag gjør i Kristiansand kommune, legger til grunn 30 års levetid. Konsekvensen av dette er at denne tilnærmingen i mindre grad vil bidra til å oppnå kommunens klima- og bærekraftsmål, og derfor i mindre grad enn vedlikeholdsstrategien til Sandnes fra 2022 vil være tilfredsstillende i et klima- og bærekraftsperspektiv.

⁹⁶ Jf. normtall på 230 NOK per m² korrigert for at bygg med tilstandsgrad 3 i mindre grad vedlikeholdes. Tallet inkluderer utskiftninger, og må prisjusteres i årene som kommer.

⁹⁷ Se avsnitt 1.3, avsnitt 2.1, avsnitt 2.2.5, avsnitt 2.2.9 og avsnitt 4.3.1 i denne rapporten.

c) **«Bruksverdi»:**

Dagens praksis i Kristiansand kommune med A- og B-bygg, hvor B-byggenes realverdi faller samtidig som levetiden forkortes og nyinvestering fremtvinges fordi det ikke gjennomføres verdibevarende vedlikehold, er ikke *kostnadseffektiv* over tid. Den bidrar heller ikke positivt i et *klima- og bærekraftsperspektiv*.⁹⁸

De siste rapporteringene på tilstand fra 2018 viser samtidig at høy investeringstakt har bidratt til at Kristiansand kommune kommer bedre ut en ASSS-gjennomsnittet når det gjelder skole- og pleie- og omsorgsbyggs tilstandsgrad, noe som indikerer at *bruksverdien* på kommunens formålsbygg per i dag fremstår som akseptabelt.⁹⁹ Det må samtidig her understrekes at faglig normerende dokumenter om eiendomsforvaltning er tydelige på at å opprettholde den gjennomsnittlige tilstandsgraden til kommunens bygg gjennom nyinvesteringer snarere enn gjennom verdibevarende vedlikehold, ikke er økonomisk rasjonelt / kostnadseffektivt på lang sikt.

Revisjonen bemerker også at når man legger til grunn at byggene er den nest viktigste faktoren i den kommunale tjenesteproduksjonen etter personalet, så vil det fremover være en fare for at en strategi som innebærer at man kun gjennomfører verdibevarende vedlikehold på 1/3 av formålsbyggenes areal, bidrar til betydelige forskjeller i rammevilkårene for tjenesteproduksjonen på forskjellige skoler og pleie- og omsorgssentre i kommunen, avhengig av om bygget er definert som A- eller B-bygg.

Når det gjelder **normtall**, så har revisjonen i avsnitt 2.2.5 i denne rapporten vist til tall som er presentert i faglig normerende dokumenter for kommunal eiendomsforvaltning. Vi har sett at Sandnes kommune har tatt utgangspunkt i disse normtallene i sin nye strategiske vedlikeholdsplan fra 2022. Det må imidlertid samtidig understrekes at normtallene reflekterer de forutsetningene som er lagt til grunn, og dersom man tar utgangspunkt i oppdaterte og prisjusterte tall eksempelvis fra *Norsk prisbok* eller *Holthenøkkelen*, kan man få ut andre normtall. Det kan følgelig tenkes at normtallene som *Eiendom* mener bør ligge til grunn for et eventuelt verdibevarende vedlikehold av formålsbyggene i Kristiansand kommune, avviker fra normtallene revisjonen har vist til i denne rapportens avsnitt 2.2.5. Det er i så fall viktig at *Eiendom* begrunner sine valg og gjør rede for hvilke forutsetninger man har lagt til grunn.¹⁰⁰

Avslutningsvis bemerker revisjonen at **arealeffektivitet** er en dimensjon som inngår i god eiendomsforvaltning, jf. avsnitt 2.2.4, og i vedlikeholdsplanen både til Bærum og til Sandnes kommune understrekes det at bygningsareal er den viktigste kostnadsdri-

⁹⁸ Det må her legges til at selv om Kristiansand kommunes *vedlikeholdsstrategi* per i dag ikke er effektiv i et klima- og bærekraftsperspektiv, så kommer samtidig Kristiansand kommune best ut blant ASSS-kommunene når det gjelder samlet energibruk i *driften* av formålsbyggene, jf. avsnitt 3.4.3 over.

⁹⁹ Det må imidlertid her tas høyde for at tilstandsanalyser av eksisterende bygg tar utgangspunkt i regler og standarder som gjaldt på byggetidspunktet.

¹⁰⁰ Vi så eksempelvis i avsnitt 2.2.5 at *Rådgivende ingeniørers forening (RIF)* i rapporten *State of the Nation. Norges tilstand 2019 - Kommunale og fylkeskommunale bygg* legger til grunn at *utskiftninger* inngår i normtallet for verdibevarende vedlikehold på 230 kr per kvadratmeter. I Sandnes kommunes nye strategiske vedlikeholdsplan fra 2022 fremgår det også at utskiftninger forstås som en del av vedlikeholdet og inngår i normtallet som kommunen legger til grunn på 220 kr. per kvadratmeter (s. 27).

veren relatert til bygningsmassen. Vi har imidlertid sett i avsnitt 3.4.3 at Kristiansand kommune kommer dårligere ut enn ASSS-gjennomsnittet når det gjelder indikatoren «*Samlet areal på formålsbyggene i areal per innbygger*». Parallelt med en eventuell styrking av vedlikeholdsinnsatsen per kvadratmeter for formålsbyggene i Kristiansand kommune, bør kommunen følgelig samtidig jobbe aktivt med hvordan man eventuelt kan utnytte bygningsarealene på en mer effektiv måte.¹⁰¹

iii)

Når det gjelder de kommunale boligene, så har vi i avsnitt 4.3.2 sett at det ikke gjennomføres verdibevarende vedlikehold for boligene og at situasjonen av flere grunner er svært krevende. Merk at finansieringsmodellen for formålsbyggene er forskjellig fra finansieringsmodellen for boligene¹⁰², og det vil fremover være opp til politikerne å gjøre avveininger og vurderinger når det gjelder hvordan en eventuell styrking av vedlikeholdet av de kommunale boligene finansieres. Revisjonen bemerker at spørsmålet om leienivået på de kommunale boligene må ses i sammenheng med kommunens overordnede strategi og målsettinger når det gjelder å bekjempe lavinntekt i barnefamilier og å styrke levekårene til utsatte barn og unge.

5.3 P2: System og rutiner for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen

De resterende anbefalingene er innspill til utvikling og forbedring når det gjelder kommuneadministrasjonens system og rutiner for planlegging, rapportering og styring av eiendomsforvaltningen, jf. dette forvaltningsrevisjonsprosjektets problemstilling 2 (P2). Anbefalingene følger av de fire punktene som ble gjennomgått i avsnitt 4.2.2 over:

i)

I oppstarten av dette forvaltningsrevisjonsprosjektet la Kontrollutvalget vekt på at kommunens FDV-system bør være både *effektivt* og *rasjonelt*. Vi har sett at kommunens nye FDV-system *PLANIA* har utfordringer når det gjelder funksjonalitet for å håndtere overføring av data for vedlikeholdsplaner som gjør at det per i dag neppe kan beskrives som effektivt. *Eiendom* er klar over utfordringene og jobber med å løse dem. Revisjonen vurderer at dette arbeidet er viktig, og anbefaler at

3. Kristiansand kommune bør jobbe med sikre at FDV-systemet har funksjonalitet som gjør at det bidrar effektivt i oppfølgingen av planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold.

ii)

For det andre har vi når det gjelder styringsinformasjon sett i avsnitt 2.2.2 at tilstandsinformasjon for bygninger og boliger er en av hovedkomponentene i et rasjonelt og effektivt styringssystem.

Revisjonen har i utgangspunktet ikke kommentarer til kommunens tilnærming til utarbeidelsen av tilstandsinformasjon (kommune tar utgangspunkt i metodikk for rapporter-

¹⁰¹ Merk at administrasjonen i kapittel 3 pekte på at spesielt valget av skolestruktur er av betydning for hvordan kommunen kommer ut når det gjelder effektiv arealbruk.

¹⁰² Merk også at de kommunale utleieboligene reguleres gjennom husleieloven, jf. avsnitt 2.2.10.

ing av tilstand til ASSS-samarbeidet). Per i dag har imidlertid ikke kommunen en planmessig og systematisk tilnærming til hvordan man jobber kontinuerlig med å oppdatere tilstandsinformasjon (eksempelvis en gjennomgang av en gitt andel av porteføljen hvert år), og det er heller ikke klare planer / retningslinjer for hvor ofte man gjør større gjennomganger for å få et oppdatert bilde av situasjonen. Den siste rapporteringen på formålsbyggenes tilstand er fra 2018. Det rapporteres heller ikke systematisk på vedlikeholdsetterslep.

Utøvelsen av tilstandsbasert vedlikehold med utgangspunkt i operasjonelle vedlikeholdsplaner fordrer oppdatert oversikt over tilstand og vedlikeholdsetterslep. Nøyaktig hvordan *Eiendom* gjør dette, samt hvilke intervaller som legges til grunn, vil det være opp til å avgjøre kommunen å avgjøre. På generelt grunnlag anbefaler revisjonen at

4. Kristiansand kommune bør etablere en planmessig og systematisk tilnærming til innsamling av oppdatert tilstandsinformasjon og estimering av vedlikeholdsetterslep både for formålsbygg og for kommunale boliger.

iii)

For det tredje har vi sett at *Eiendom* har et utviklings- og forbedringspotensial når det gjelder å lage vedlikeholdsplaner for planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold både for B-bygg som skal brukes i den kommunale tjenesteproduksjonen i overskuelig fremtid og for boliger. *Eiendom* har imidlertid vist til at man opplever at det er mindre grunn til å lage slike planer når man har svært knappe midler og på forhånd vet at man ikke vil ha midler til planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold hverken for B-bygg eller for kommunale boliger. I stedet har *Eiendom* arbeidsplaner for B-byggene som sier noe om hvilke reparasjoner og løpende vedlikehold som skal prioriteres når *Eiendom* tildeles ekstra midler.

Revisjonen har forståelse for *Eiendoms* vurdering om at det i mindre grad gir mening å utarbeide og rullere langsiktige vedlikeholdsplaner for B-bygg og boliger når man på forhånd vet at man ikke får tildelt midler til verdibevarende vedlikehold for disse byggene. Revisjonen bemerker likevel at uavhengig av ressursituasjonen, så fremgår det av NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle* at det bør foreligge opplysninger om bygningsmassen tilstand og vedlikeholdsbehov som grunnlag for utarbeidelsen av tilstandsbaserte vedlikeholdsplaner for bygg som skal brukes i den kommunale tjenesteproduksjonen, og at tilstandsinformasjon og planlegging av tiltak er hovedkomponentene i et rasjonelt og effektivt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen.

Revisjonen anbefaler med dette utgangspunktet at

5. Kristiansand kommune bør gjennomgå egen praksis for utarbeidelse av vedlikeholdsplaner for B-bygg og for boliger, og vurdere om disse kan utvikles og forbedres.

Revisjonen legger her til at kommunen også bør vurdere om vedlikeholdsplaner for A-bygg i tilstrekkelig grad er tilstandsbaserte. Revisjonen understreker også at dersom *Eiendom* tildeles midler til verdibevarende vedlikehold for en større del av / hele porteføljen

følgen med bygg og boliger, jf. anbefaling 2, så er det klart at *Eiendom* bør ha langsiktige vedlikeholdsplaner for alle disse byggene.

iv)

For de fjerde har *Eiendom* et utviklings- og forbedringspotensial når det gjelder rapportering. Vi har sett at det i *NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle* fremkommer at det blant annet bør rapporteres på «tilstand, prosesser og resultater i forhold til målene». I avsnitt 4.2.2, punkt iv) over, så vi videre at i kjølvannet av Oslo kommunerevisjons forvaltningsrevisjon fra 2016 om eiendomsforvaltningen i Oslo, så har Oslo kommune utviklet detaljerte krav til rapporteringen fra *Oslobygg KF* og fra *Boligbygg Oslo KF*.

I tillegg til ordinær rapportering gjennom kvartals- og tertialrapportering og statlige rapporteringskrav, herunder KOSTRA, anbefaler revisjonen med dette utgangspunktet at

6. Kristiansand kommune bør i økonomiplanen rapportere på formålsbyggenes tilstandsgrad, på utført vedlikehold sett i forhold til normtall, og på estimert vedlikeholdsetterslep.

5.4 Revisjonens anbefalinger oppsummert

1. Kristiansand kommune bør utforme en skriftlig strategi for forvaltningen og vedlikeholdet av kommunens formålsbygg og boliger som behandles og vedtas politisk.
2. Kristiansand kommune bør vurdere å legge til grunn verdibevarende vedlikehold for hele bygnings- og boligporteføljen når kommunen utarbeider en skriftlig forvaltnings- og vedlikeholdsstrategi som behandles og vedtas politisk.
3. Kristiansand kommune bør jobbe med sikre at FDV-systemet har funksjonalitet som gjør at det bidrar effektivt i oppfølgingen av planlagt / periodisk / verdibevarende vedlikehold.
4. Kristiansand kommune bør etablere en planmessig og systematisk tilnærming til innsamling av oppdatert tilstandsinformasjon og estimering av vedlikeholdsetterslep både for formålsbygg og for kommunale boliger.
5. Kristiansand kommune bør gjennomgå egen praksis for utarbeidelse av vedlikeholdsplaner for B-bygg og for boliger, og vurdere om disse kan utvikles og forbedres.
6. Kristiansand kommune bør i økonomiplanen rapportere på formålsbyggenes tilstandsgrad, på utført vedlikehold sett i forhold til normtall, og på estimert vedlikeholdsetterslep.

6 Kommunedirektørens høringsuttalelse

BY- OG STEDSUTVIKLING
Eiendom



Kristiansand
kommune

AGDER KOMMUNEREVISJON IKS
Postboks 4

4685 NODELAND

Vår ref.:
2022036381-5
(Bes oppgitt ved henvendelse)
Deres ref.:

Dato:
02.12.2022

Kommunedirektørens høringsuttalelse – Eiendomsforvaltning i Kristiansand kommune

Kommunedirektøren mottok 4. november 2022 til høring: Forvaltningsrevisjon «Eiendomsforvaltning i Kristiansand kommune».

Administrasjonen har tidligere gitt innspill til foreløpig rapportutkast. Revisjonen har foretatt rettelser og gjort presiseringer i rapporten basert på det.

Kommunedirektøren vurderer at revisjonsrapporten belyser de sentrale elementene i kommunens utfordring med å gjennomføre verdibevarende vedlikehold både for kommunale formålsbygg og kommunale boliger.

Rapporten vil være med å gi forklarende bakgrunnsinformasjon samt sammenlignende data om kommunens situasjon opp mot nøkkeltall.

Rapporten gir 6 konkrete anbefalinger som et bidrag til kommunens videre arbeid med å bevege seg mot verdibevarende vedlikehold som en ønsket situasjon. Hovedanbefalingene er i tråd med pågående arbeid i Eiendom og støtter således opp om dette.

Verdibevarende vedlikehold handler i all hovedsak om å avsette tilstrekkelige midler for å kunne gjennomføre dette og kommunedirektøren vil til enhver tid vurdere et slikt behov opp mot kommunens øvrige behov innenfor alle tjenestoområder.

Med hilsen

Camilla Bruno Dunsæd
Kommunedirektør (sign.)

Dokumentet er godkjent elektronisk og gyldig uten underskrift

Sikker digital post
www.kristiansand.kommune.no/kontakt-oss

E-postadresse
post@kristiansand.kommune.no

Postadresse
Postboks 4
4685 Nodeland

Besøksadresse
Rådhusgata 18
Kristiansand

Telefon
38 07 50 00

Nettadresse
www.kristiansand.kommune.no

Organisasjonsnummer
NO 820 852 982

7 Litteratur

Agder Kommunerevisjon IKS (2021), *Boligsosialt arbeid i Kristiansand kommune*.

Direktoratet for byggkvalitet (2011) *God kommunal eiendomsforvaltning. Fordypning for folkevalgte*.

Klemp Alexander, *Vedlikeholdsstrategier i kommunal sektor: fra verdireduserende til verdibevarende vedlikehold*, Masteroppgave i Eiendomsutvikling og -forvaltning NTNU, 2019.

KS, *Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold. En veileder for folkevalgte og rådmenn*.

Multikonsult / NTNU / NBRF (2008), *Ord og uttrykk innen Eiendomsforvaltning. Fasilitetsstyring*.

Multikonsult / PWC (2008), *Vedlikehold i kommunesektoren. Fra forfall til forbilde*.

Multikonsult / PWC (2008), *Vedlikehold i kommunesektoren. Appendiks 1: Areal, tilstand, oppgraderingsbehov, vedlikeholdsstrategi*

Norsk standard (NS) 3454 (2013) *Livssykluskostnader for byggverk - Prinsipper og Klassifikasjon*.

Norsk standard (NS) 3424 (2012) *Tilstandsanalyse av byggverk - Innhold og gjennomføring*.

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

Oslo Kommunerevisjon, *Verdibevarende vedlikehold: Undervisningsbygg Oslo KF og Boligbygg Oslo KF, Rapport 02/2016*.

Prop. 135 L (2021–2022) *Endringer i stiftelsesloven (opphevelse av boligstiftelser opprettet av kommuner)*.

RIF (Rådgivende Ingeniørers Forening) (2019), *State of the Nation. Norges tilstand – Kommunale og fylkeskommunale bygg*

8 Vedlegg 1: ASSS - Nøkkeltall og tjenesteprofil Kristiansand kommune¹⁰³

8.1 Nøkkeltall eiendomsforvaltning i Kristiansand kommune 2019-2021

Tabell 1. Nøkkeltall eiendomsforvaltning

Last ned tabell for Excel

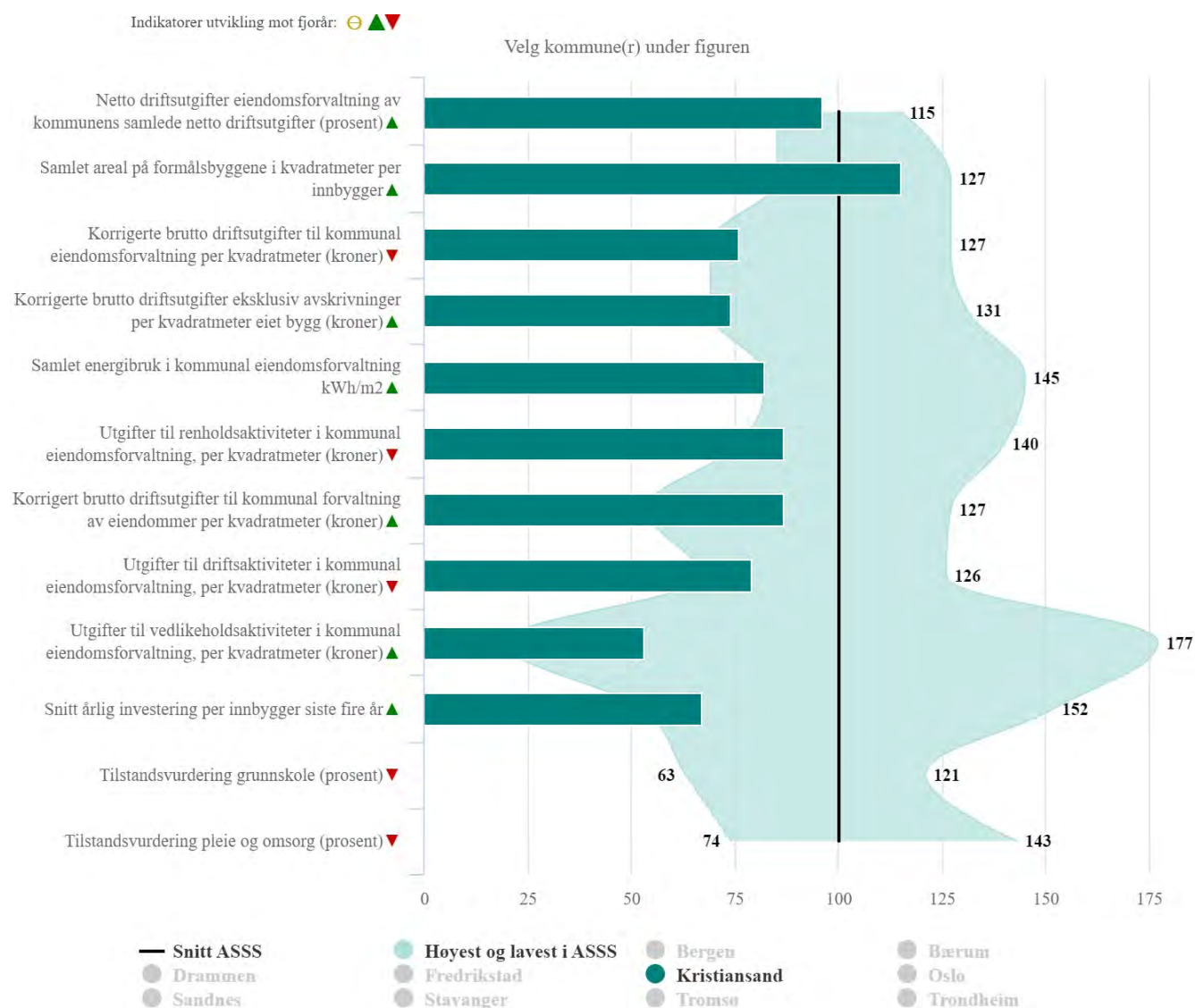
Indikator	Kristiansand			Snitt ASSS	Høyest ASSS	Lavest ASSS
	2019	2020	2021	2021	2021	2021
EIE Netto driftsutgifter eiendomsforvaltning av kommunens samlede netto driftsutgifter (prosent)	7,9	7,5	9,1	9,5	10,9	8,1
EIE Samlet areal på formålsbyggene i kvadratmeter per innbygger	4,3	4,3	4,6	4	5,1	3,4
EIE Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter (kroner)	1 152,9	1 144,1	1 274,4	1 684,5	2 143	1 155,5
EIE Korrigerte brutto driftsutgifter eksklusiv avskrivninger per kvadratmeter eiet bygg (kroner)	753,5	699,4	842,5	1 136,7	1 494,6	790
EIE Samlet energibruk i kommunal eiendomsforvaltning kWh/m2	102,4	107,4	117,9	144,1	208,8	117,9
EIE Utgifter til renholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning, per kvadratmeter (kroner)	160,5	152,4	143,2	165,1	231,9	126,2
EIE Korrigert brutto driftsutgifter til kommunal forvaltning av eiendommer per kvadratmeter (kroner)	64,1	31	94,6	108,8	137,9	59,1
EIE Utgifter til driftsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning, per kvadratmeter (kroner)	593,2	598	617,8	785,3	990,5	517,5
EIE Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning, per kvadratmeter (kroner)	93,1	70,5	123,6	233,1	412	46,5
EIE Snitt årlig investering per innbygger siste fire år	2 006	3 513	4 398	6 581	10 035	3 454
EIE Tilstandsvurdering grunnskole (prosent)	83	83	-	69,7	84	44,1
EIE Tilstandsvurdering pleie og omsorg (prosent)	83	83	-	67,33	96	50

¹⁰³ Tabeller og figurer finnes på nettsiden til ASSS:

<https://www.ks.no/asss-hjem/asss-2022/artikler/nokkeltall-og-tjenesteprofil/kristiansand/kristiansand-eiendomsforvaltning/> og <https://www.ks.no/asss-hjem/asss-2021/artikler/nokkeltall-og-tjenesteprofil/kristiansand/kristiansand-eiendomsforvaltning/>.

8.2 Kristiansand kommunes tjenesteprofil for eiendomsforvaltning 2021

8.2.1 Figur: tjenesteprofil for eiendomsforvaltning 2021 (indeks)

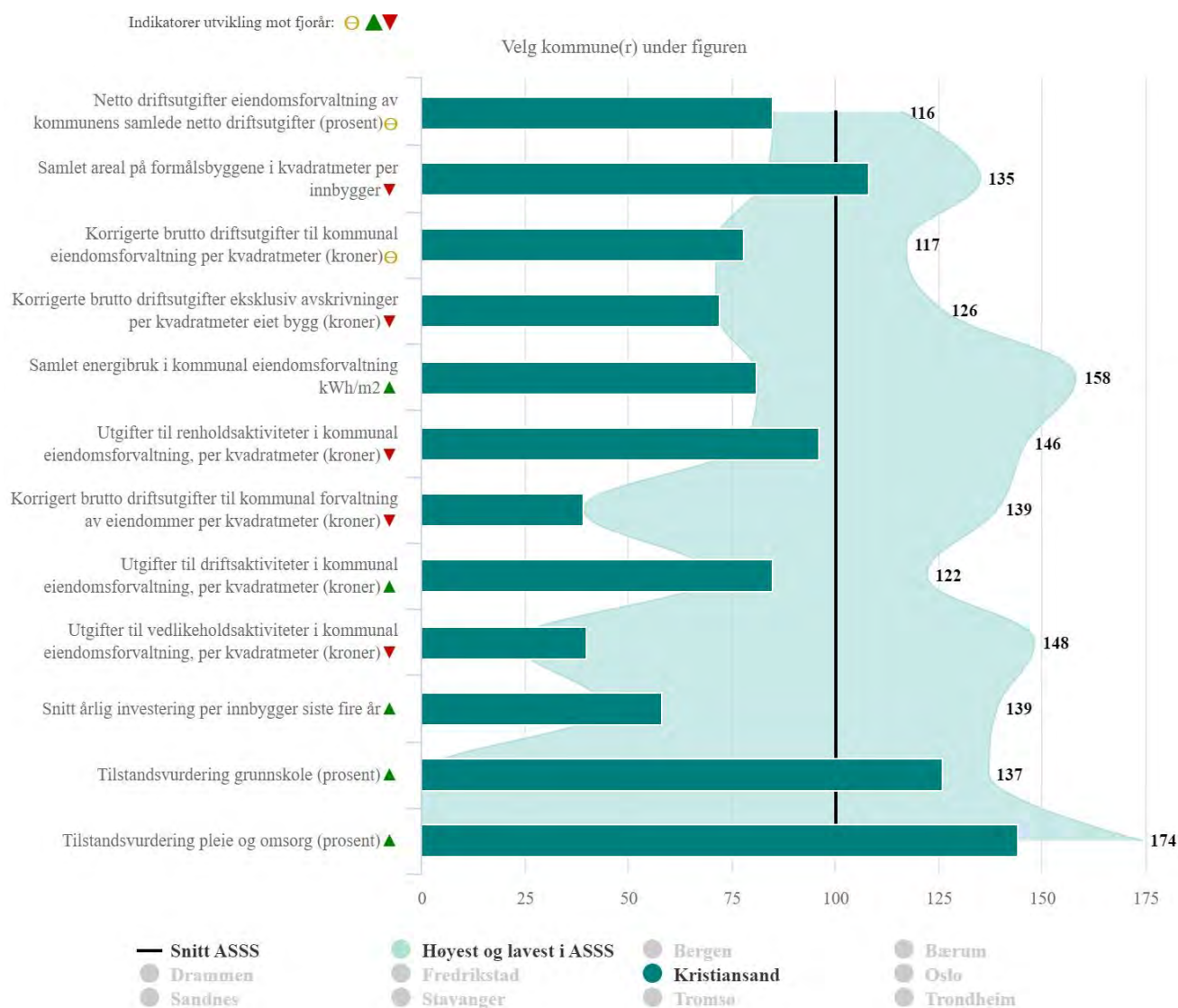


8.2.2 Tabell: tjenesteprofil for eiendomsforvaltning 2021 (indeks)

Category	Snitt ASSS	Høyest og lavest i Kristiansand ASSS		
		low	high	
Netto driftsutgifter eiendomsforvaltning av kommunens samlede netto driftsutgifter (prosent)	100	85	115	96
Samlet areal på formålsbyggene i kvadratmeter per innbygger	100	85	127	115
Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter (kroner)	100	69	127	76
Korrigerte brutto driftsutgifter eksklusiv avskrivninger per kvadratmeter eiet bygg (kroner)	100	69	131	74
Samlet energibruk i kommunal eiendomsforvaltning kWh/m2	100	82	145	82
Utgifter til renholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning, per kvadratmeter (kroner)	100	76	140	87
Korrigert brutto driftsutgifter til kommunal forvaltning av eiendommer per kvadratmeter (kroner)	100	54	127	87
Utgifter til driftsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning, per kvadratmeter (kroner)	100	66	126	79
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning, per kvadratmeter (kroner)	100	20	177	53
Snitt årlig investering per innbygger siste fire år	100	52	152	67
Tilstandsvurdering grunnskole (prosent)	100	63	121	0
Tilstandsvurdering pleie og omsorg (prosent)	100	74	143	0

8.3 Kristiansand kommunes tjenesteprofil for eiendomsforvaltning 2020

8.3.1 Figur: tjenesteprofil for eiendomsforvaltning 2020 (indeks)



8.3.2 Tabell: tjenesteprofil for eiendomsforvaltning 2020 (indeks)

Category	Snitt ASSS	Høyest og lavest i Kristiansand ASSS		
		low	high	
Netto driftsutgifter eiendomsforvaltning av kommunens samlede netto driftsutgifter (prosent)	100	85	116	85
Samlet areal på formålsbyggene i kvadratmeter per innbygger	100	83	135	108
Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter (kroner)	100	71	117	78
Korrigerte brutto driftsutgifter eksklusiv avskrivninger per kvadratmeter eiet bygg (kroner)	100	71	126	72
Samlet energibruk i kommunal eiendomsforvaltning kWh/m2	100	81	158	81
Utgifter til renholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning, per kvadratmeter (kroner)	100	78	146	96
Korrigert brutto driftsutgifter til kommunal forvaltning av eiendommer per kvadratmeter (kroner)	100	39	139	39
Utgifter til driftsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning, per kvadratmeter (kroner)	100	70	122	85
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning, per kvadratmeter (kroner)	100	23	148	40
Snitt årlig investering per innbygger siste fire år	100	44	139	58
Tilstandsvurdering grunnskole (prosent)	100	0	137	126
Tilstandsvurdering pleie og omsorg (prosent)	100	0	174	144