



Vestfold
og Telemark
revisjon

Eiendomsforvaltning

Forvaltningsrevisjon | Bamble kommune

Innhold

Sammendrag	4
1. Innledning	7
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	7
1.2. Problemstilling og revisjonskriterier	7
1.3. Noen sentrale begreper	13
1.4. Avgrensning.....	13
1.5. Metode og kvalitetssikring	13
1.6. Kommunedirektørens/rådmannens uttalelse	14
2. Fakta om organisering/ rollefordeling	15
2.1. Kommunestyret som overordnet eier	15
2.2. Administrativ organisering.....	15
3. Mål og strategi	18
3.1. Revisjonskriterier	18
3.2. Fakta Bamble kommune	18
3.3. Revisors vurdering - overordnede mål og strategi.....	19
4. System for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen	21
4.1. Revisjonskriterier	21
4.2. Fakta Bamble kommune	21
4.3. Revisors vurdering - System for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen	27
5. Vedlikeholdskostnader	29
5.1. Revisjonskriterier	29
5.2. Fakta Bamble kommune	29
5.3. Revisors vurdering - Vedlikeholdskostnader på samme nivå som normtall for bransjen	34
6. Synspunkter fra brukere av formålsbygg og personell avdeling FDV	36
6.1. Spørreundersøkelse til brukere av kommunale bygg	36
6.2. Spørreundersøkelse til personell avdeling FDV	40
7. Omsorgsboliger	43
8. Konklusjon	46
9. Anbefalinger	48
Litteratur og kildereferanser	49
Vedlegg	50
Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse	50

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring 52

Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt følgende problemstilling:

- **Har Bamble kommune tiltak for å sikre et godt verdibevarende vedlikehold av sine formålsbygg?**

Konklusjon

Bamble kommune har tiltak for vedlikehold av sine formålsbygg, men det er et stort vedlikeholdsetterslep for disse byggene.

Denne konklusjonen bygger på følgende forhold:

Gode overordnede mål kan gi kommunen bedre mulighet til å sikre at prioriteringer om vedlikehold av kommunens bygninger er sammenfallende med kommunestyrets mål og intensjoner. Bamble kommune har per i dag ikke vedtatt politiske bestemte mål eller en nedfelt en strategi for eiendomsforvaltningen, hvor vedlikehold av kommunale bygg inngår som et vesentlig element. Vi vurderer imidlertid at kommunestyrets beslutninger om salg av eiendommer, er en delvis strategi for eiendomsforvaltningen.

Kommunen har per nå ikke et system eller dokument som viser en samlet oversikt over den kommunale bygningsmassen, med areal, teknisk tilstand, oppgraderingsbehov og vedlikeholdskostnader. Vi vurderer imidlertid at kommunen har oversikt over den kommunale bygningsmassen gjennom ulike dokumenter. Oversikten er imidlertid ikke oppdatert med hensyn til riktig areal, og kommunens KOSTRA-rapportering på areal er heller ikke oppdatert med endringer i bygningsmassen de siste årene.

Kommunen har heller ikke en total kalkyle på kommunens totale vedlikeholdsbehov og estimerte vedlikeholdskostnader (vedlikeholdsetterslep for alle byggene). Dokumentasjonen viser et vedlikeholdsetterslep på ca. 74 mill. kroner, i tillegg til et estimert vedlikeholdsetterslep på skoler og barnehager fra eksterne tilstandsanalyser.

Et verdibevarende vedlikehold betyr at eier forplikter seg til å opprettholde verdien på sine bygninger, gjennom å sørge for tilstrekkelig vedlikehold. Det finnes ingen «norsk standard» for

hvilket nivå på vedlikeholdet en byggeier bør velge, bortsett fra enkelte lovkrav knyttet til forsvarlighet, og beregnede normtall.¹

Kommunens rapporterte KOSTRA-tall på utgifter til vedlikehold i 2020 og 2021 er betydelig lavere enn normtallet. Bamble bruker også mindre til vedlikehold per m² enn snittet for KOSTRA-gruppe 7 og landet uten Oslo. Utgiftene til vedlikehold var ekstra lave i 2020.

Vi vil også trekke fram at kommunenes utgifter til vedlikehold per m² generelt i Norge ligger betydelig lavere enn normtallet for verdibevarende vedlikehold. Snittet for landet uten Oslo, ligger f.eks. på kr 99, som er halvparten av normtallet. For at politisk nivå i Bamble kommune skal få mulighet til å vurdere hvilket ambisjonsnivå de ønsker å ha på vedlikehold, vurderer vi at kommunens totale vedlikeholdsetterslep bør estimeres og presenteres politisk.

Vår undersøkelse av omsorgsboliger viser at kommunen har fem bygg, som er kommunalt eide omsorgsboliger; Vest Bamble aldershjem, Krogshavn bofellesskap, Stathelle servicesenter, Nustadjordet og Nustadbakken. Dokumentasjon fra kommunen viser at det er estimert et totalt vedlikeholdsetterslep på disse byggene på ca. 11 mill. kroner.

Vi har også registrert at husleiene er helt like i alle omsorgsboliger, uavhengig av størrelse og standard. Dette er boliger med heldøgns bemanning for det meste.

Kommunestyret i Bamble kommune vedtok i 2000 en subsidiering av husleie i omsorgsboliger, med et øvre tak for husleiene, jf. K-sak 17/00. Dette vedtaket ble revidert i 2009, med en indeksregulering fra år 2000 til 2009, jf. K-sak 53/09. Vedtaket om husleietak og subsidiering av husleier i omsorgsboliger ble fjernet i desember 2022, jf. K-sak 115/22.

Hovedandelen av både brukere av formålsbyggene og personell i avdeling FDV, som svarte på spørreundersøkelsen, mener at Bamble kommune i hovedsak har et godt verdibevarende vedlikehold. Dette til tross for ulik oppfatning av om påvist vedlikehold på eget bygg blir fulgt opp med ressurser. Vi har merket oss at det kan være vanskelig å gjennomføre alle planlagte vedlikeholdstiltak, da årlige innsparinger rammer vedlikeholdsbudsjettet.

¹ Se rapportens pkt. 5.2.2.

Anbefalinger

Bamble kommune bør vurdere å utarbeide overordnede mål og en strategi for eiendomsforvaltningen, hvor vedlikehold av kommunale bygg inngår som et vesentlig element. Mål og eiendomsstrategi bør vedtas av eier (kommunestyret) og forankres i kommunens overordnede styringsdokumenter. Videre bør kommunen rapportere tilstand på eiendomsmassen i forhold til vedtatte mål, med forslag om prioriteringer og kostnadsoverslag.

Bamble kommune bør estimere det totale vedlikeholdsetterslepet og presentere dette for politisk nivå (kommunestyret).

Bamble kommunen bør revidere/ oppdatere oversikt over eiendomsmassens arealer og sikre riktig KOSTRA-rapportering.

Horten, 2. februar 2023

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Bamble kommune i sak 27/22. Bakgrunnen for bestillingen er plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2020-2023.

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

1.2. Problemstilling og revisjonskriterier

1.2.1. Problemstilling

Rapporten handler om følgende problemstilling:

- **Har Bamble kommune tiltak for å sikre et godt verdibevarende vedlikehold av sine formålsbygg?**

Her vurderer vi om kommunen har

- *overordnede mål og en strategi for eiendomsforvaltningen/ vedlikehold av kommunale bygg*
- *et system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen*
- *vedlikeholdskostnader på samme nivå som normtall for bransjen*

Utvalgsleder fremsatte et ønske om at revisor ser på kommunalt eide omsorgsboliger særskilt i forvaltningsrevisjonen. Omsorgsboliger er omtalt under pkt. 7.

1.2.2. Revisjonskriterier

Kommunen skal tilby innbyggerne tjenester i bygg som er egnet til formålet. Bygg forringes over tid og ved bruk, og trenger jevnlig ettersyn og oppfølging. En god eiendomsforvaltning består av flere elementer som bør virke sammen. Eksempler på slike elementer er klar politisk forankring, effektiv styring og tilstrekkelige økonomiske rammer. Det omfatter også oversikt over brukernes behov, tilstand på bygningsdeler og tekniske installasjoner, samt planer for og gjennomføring av renhold, drift, vedlikehold og utvikling.

Det finnes en rekke lover for forskrifter som regulerer krav til et bygg og til den virksomheten som drives i bygget. Eksempler på det er:

- kommuneloven med tilhørende forskrifter
- plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter
- brann- og eksplosjonsvernloven

- lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr (el-tilsynsloven)
- arbeidsmiljøloven
- forurensingsloven
- opplæringsloven
- forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)
- forskrift om energimerking av bygninger og energivurdering av tekniske anlegg (energimerkingsforskriften for bygninger)

Kravene som er nedfelt i slike lover har betydning for utforming av nye bygg og hva som minimum må holdes vedlike i eksisterende bygg, men de regulerer ikke hvordan kommunen bør styre eller organisere eiendomsforvaltningen. Revisjonskriteriene² i denne forvaltningsrevisjonen bygger derfor mest på andre anerkjente kilder, se nedenfor.

Overordnede mål og en strategi for eiendomsforvaltningen/ vedlikehold

I *NOU 2004: 22 Velholdte bygninger gir mer til alle*, og i *God kommunal eiendomsforvaltning*³, står det at kommunen bør ha overordnede politiske mål for sin eiendomsforvaltning. De politiske målsetningene bør utformes skriftlig, klargjøre prioriteringer og økonomiske rammer, og vedtas formelt. Det vil bidra til en langsiktig og planmessig eiendomsforvaltning.

KS (kommunesektorens interesseorganisasjon) støtter dette og viser til at det som kjennetegner kommuner og fylkeskommuner som lykkes med eiendomsforvaltningen, er god kommunikasjon mellom politisk nivå som folkevalgt eier av byggene og administrasjonen som forvalter byggene. Ifølge KS preges eiendomsforvaltningen i noen kommuner og fylkeskommuner av brannslukking og skippertak, mens andre oppnår betydelige forbedringer gjennom en aktiv styring og en systematisk vedlikeholdsinnsett.

KS anbefaler at kommunene utarbeider en helhetlig eiendomsstrategi, der vedlikehold inngår som et vesentlig element.⁴ Strategien bør knyttes til kommunens overordnede styringsdokumenter.

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

² Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

³ Utgitt av Direktoratet for byggkvalitet.

⁴ KS: Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – en veileder for folkevalgte og rådmenn

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterium:

Kommunen bør

- **ha overordnede politisk bestemte mål og en strategi for eiendomsforvaltningen, hvor vedlikehold av kommunale bygg inngår som et vesentlig element**

System for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen

Kommunedirektøren skal lede kommunens administrasjon og påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet. Saksutredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak, jf. kommuneloven § 13-1.

Det er en grunnforutsetning i kommuneloven at kommunen skal ta vare på verdiene sine. Kommuneloven skal ifølge formålsbestemmelsen i § 1-1 bidra til at kommunen er bærekraftig, effektiv og tillitsskapende.

Ifølge NOU 2004:22 bør kommunen ha et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. Et slikt system innebærer at administrasjonen planlegger aktiviteter og ressursbruk ut fra politiske vedtatte mål og økonomiske rammer, og rapporterer tilbake om grad av måloppnåelse. Oppdatert informasjon om tilstanden på byggene, utfordringer og framtidig behov for drifts-, vedlikeholds- og utviklingstiltak bør omtales slik at politisk nivå har et faglig grunnlag for politisk diskusjon og prioritering. Med et slikt system får kommunen en informasjons- og styringslinje som sikrer politisk forankring av eiendomsforvaltningen og god systematikk i administrasjonens gjennomføring av eiendomsforvaltningen.

Tilstandsinformasjonen bør inneholde informasjon om

- eiendoms- og bygningsregister med areal
- eiendommens verdi
- eiendommens tilstand – teknisk, inneklima/miljø og fysisk tilgjengelighet
- forbruksdata, blant annet energi og andre «miljøparametere» per bygg
- antall brukere og liknende indikatorer for bruksintensitet og arealeffektivitet
- lovpålagt dokumentasjon

Ifølge NS 3424 Tilstandsanalyse byggverk, er tilstandsanalyser et av de viktigste virkemidler for å konstatere den faktiske standarden på det enkelte bygg, og anbefales når et bygg er eldre enn 10 år. Før dette kan man basere seg mer eller mindre på løpende vedlikehold. Det anbefales at tilstandsanalyser utarbeides for den enkelte bygningskomponent, på bakgrunn av NS 3424.

Standarden definerer 4 tilstandsgrader (TG0-3) som indikerer en diagnose ut fra hvor store feil og mangler bygningen har.

TG 0 kjennetegnes med ingen symptom, og TG3 av kraftige symptom og anses for å være svært dårlig (se tabell nedenfor). Da kan kravene for eksempel defineres slik:

- Ingen komponent skal ha tilstandsgrad 2 eller 3
- Ingen bygning skal ha vektet tilstandsgrad som er dårligere enn 1,3

Tilstandsgraden på en bygning er ofte brukt som mål på hvor vellykket eiendomsforvaltningen har vært.

<i>Tilstandsgrad</i>	<i>Symptom</i>	<i>Betydning</i>
0	Ingen	Meget god standard uten feil og mangler. Kun ubetydelig slit og elde fra nybyggstandard.
1	Svake	God, tilfredstillende standard. Lover og forskrifter er ivaretatt. Noe slitasje og elde fra nybyggstandard.
2	Middels	Et visst omfang av feil og mangler som krever oppgradering. Forekommende stans i tekniske systemer. Evt. Avvik fra lover og forskrifter.
3	Kraftige	Omfattende skader, feil og mangler. Mye slitasje. Stadig stans i tekniske systemer. Betydelig behov for utbedring. Sikkerhetsmessige risiki. Avvik fra lover og forskrifter.

Tilstandsgrader i henhold til NS 3424 Tilstandsanalyse av byggverk.

Ifølge KS sin veileder *Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold* er det et minimumskrav til eiendomsforvalterne at de rapporterer tilstand på all kommunal bygningsmasse, med forslag til prioriteringer og beregnede utbedringskostnader. Rapporteringen kan og bør inngå i kommunens årsrapport. På denne måten får kommunen en informasjons- og styringslinje som sikrer politisk forankring av eiendomsforvaltningen og god systematikk i vedlikeholdsarbeidet.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen bør

- **ha oversikt over den kommunale bygningsmassen, med areal, teknisk tilstand, vedlikeholdsbehov og estimerte vedlikeholdskostnader.**

- utarbeide planer med prioriteringer for vedlikehold av kommunale bygg.
- rapportere tilstand på eiendomsmassen i forhold til vedtatte mål, med forslag om prioriteringer og kostnadsoverslag

Normtall for verdibevarende vedlikehold av kommunale bygg

Det finnes ingen «norsk standard» for hvilket nivå på vedlikeholdet en byggeier bør velge, bortsett fra lovfestet minimumskrav. Som et minimum må vedlikeholdet tilfredsstillende de krav som er satt i Plan og bygningsloven § 31-1;

§ 31-1. Plikt til å holde byggverk og installasjoner i forsvarlig stand

Eieren eller den ansvarlige skal holde byggverk og installasjoner som reguleres av denne loven, i forsvarlig stand, slik at det ikke oppstår vesentlig ulempe for eller fare for skade på personer, eiendom eller miljø.

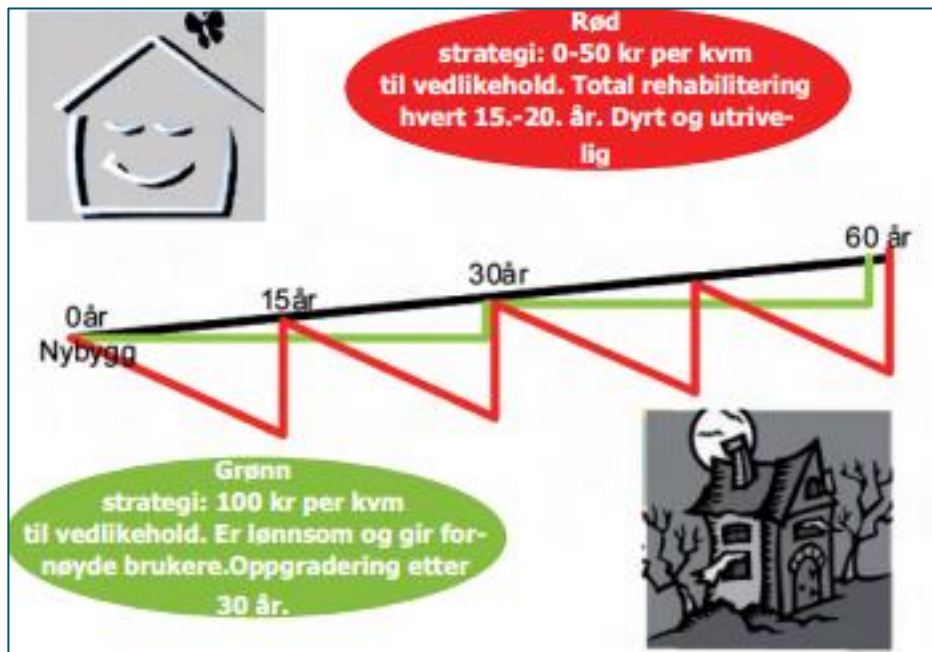
Også andre lover og forskrifter innebærer krav til vedlikehold av bygninger, f.eks. arbeidsmiljøloven, forurensningsloven, brann- og eksplosjonsvernloven, el-tilsynsloven, internkontrollforskriften ((hms-forskriften), opplæringsloven, plan- og bygningsloven, forskrift om miljørettet helsevern med flere. Disse er nærmere omtalt i *KS veileder Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold. En veileder for folkevalgte og rådmenn.*

KS fikk i 2008 gjennomført en omfattende undersøkelse av tilstanden på kommuners og fylkeskommuners bygningsmasse. I undersøkelsen som ble gjennomført av Norconsult, ble gjennomsnittlig normtall for verdibevarende vedlikehold satt til kr 170/ kvm ved 60 års levetid og kr 100/ kvm ved 30 års levetid, basert på NS 3454 «Livssyklus-kostnader for byggverk».

I KS sin veileder Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold heter det:

Å opprettholde nivået krever en årlig vedlikeholdsinnsats. Multiconsult og PwC har i rapporten til KS anslått årlig vedlikeholdsbehov til 100 kroner pr kvm ved 30 års levetid og 170 kroner pr kvm ved 60 års levetid (inkludert nødvendige oppgraderinger).

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 bevilgninger. 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 som kan utgjøre langt mer enn 100 kr per kvm per år. Et godt løpende vedlikehold er lønnsomt.



Figur 1 - Utklipp fra KS veileder Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold

I 2013, fem år etter den første store kartleggingen, tok NBEF (Norges bygg- og eiendomsforening og Multiconsult (MC) initiativ til å gjøre en ny kartlegging med bruk av samme metode og verktøy som i 2008. I 2013-rapporten opererer Multiconsult med et normtall på kr 200 pr m² for bygg med levetid på 60 år.

Omregnet til dagens kroneverdi (2022) skulle normtallet vært **kr 130 pr m²** for bygg med levetid på **30 år** og **kr 245 pr m²** for bygg med levetid på **60 år**.

Tall fra KOSTRA viser at kommunene i Norge ligger langt under dette nivået. I perioden 2018 - 2021 har det vært slik utvikling i landet:

Landet u/Oslo	2018	2019	2020	2021
Utgifter til vedlikehold pr m ² (kr)	99	101	104	106

Det bør likevel være et mål for kommunene å ha et vedlikehold på nivå med normtallet.

Vi har utledet følgende revisjonskriterium:

- **Bamble kommunes vedlikeholdskostnader bør være på samme nivå som normtall for bransjen.**

1.3. Noen sentrale begreper

Vi bruker eiendomsforvaltning som et samlebegrep for forvaltning, renhold, drift, vedlikehold og utvikling/oppgradering av fast eiendom med bygg og tilhørende grunnarealer. Beskrivelsene nedenfor bygger i stor grad på 3454:13 Livssyklus kostnader for byggverk – prinsipper og klassifikasjon.

Forvaltning – administrasjon

Forvaltning omfatter oppgaver knyttet til administrasjon av en eiendom. Det kan omfatte kostnader som ikke er avhengige av byggets bruk, eksempelvis utgifter til forsikringer, skatter og faste avgifter. Det kan også kjøp, salg og avtaleforvaltning.

I noen tilfeller har eiendomsforvaltere ansvar for budsjett og regnskap, planarbeid, ledelse av personell, ansvar for helse, miljø og sikkerhet (HMS) og andre forhold som er regulert gjennom lov og forskrift.

Forvaltning – drift, vedlikehold og utvikling

Drift og renhold

Drift er alle oppgavene som er nødvendige for at et bygg skal fungere som planlagt og oppfylle lov- og forskriftskrav. Dette omfatter daglig og periodisk renhold samt drift og ettersyn med bygningsdeler og tekniske installasjoner.

Vedlikehold

Vedlikehold er oppgaver som er nødvendige for å opprettholde et fastsatt kvalitetsnivå på bygningsdeler og tekniske installasjoner. Dette omfatter mindre utskiftinger, overflatebehandling og mindre reparasjoner. Det er vanlig å skille mellom forebyggende/verdibevarende og løpende vedlikehold. Forebyggende eller verdibevarende vedlikehold handler om å hindre forfall som følge av jevn og normal slitasje.

1.4. Avgrensning

Analyse av kostnader til vedlikehold er i hovedsak avgrenset til perioden 2020-2022.

1.5. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Hanne Britt Nordby Sveberg, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Vi har intervjuet ansatte i virksomhet Eiendom, og gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot brukere av kommunale formålsbygg og en annen spørreundersøkelse rettet mot personell i

avdeling FDV⁵. Videre har vi innhentet informasjon fra KOSTRA, kommunens regnskap, og gått gjennom sentral dokumentasjon fra kommunen.

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 2 til rapporten.

1.6. Kommunedirektørens/rådmannens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse 19.01.23, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

⁵ Avdeling FDV – Forvaltning, Drift, Vedlikehold i virksomhet Eiendom, Bamble kommune

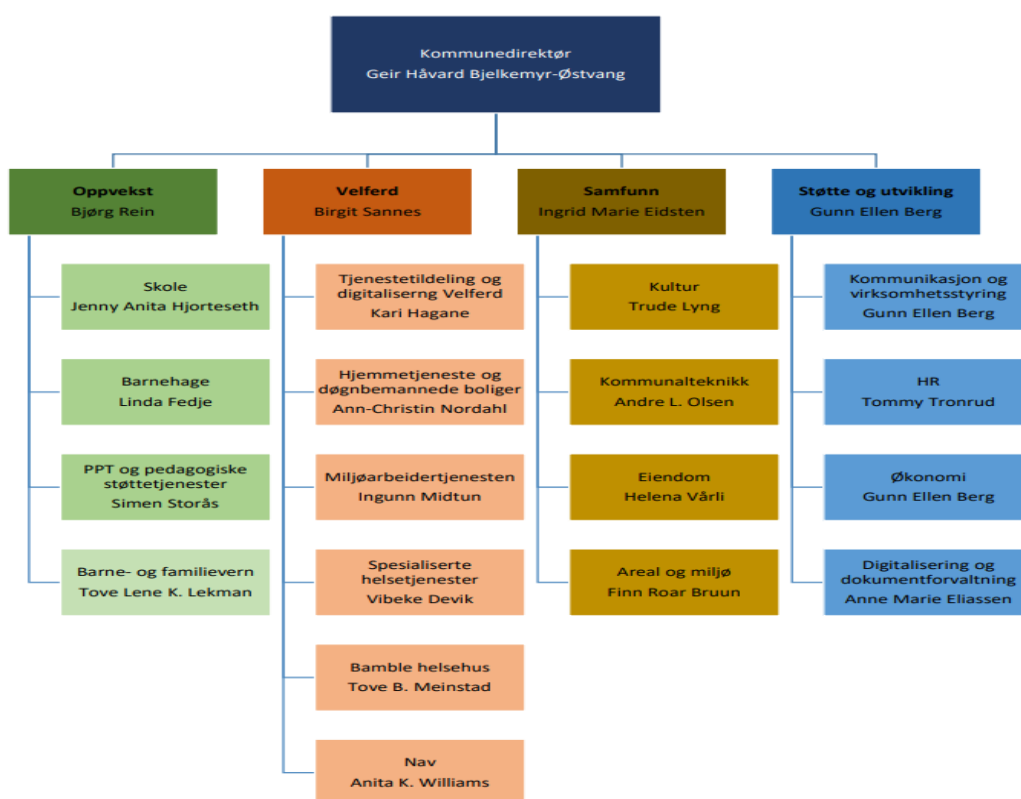
2. Fakta om organisering/ rollefordeling

2.1. Kommunestyret som overordnet eier

Det som kjennetegner kommuner som lykkes med vedlikehold er god kommunikasjon mellom kommunestyret, som folkevalgt eier, og eiendomsforvalteren (administrasjonen).⁶ Kommunens øverste ledelse, ved folkevalgte og kommunedirektør, skal ivareta eierrollen på vegne av innbyggerne. Bygninger og eiendommer er viktige ressurser i driften og utviklingen av kommunen. Betydelige verdier er lagt ned i eiendommene. Eierne bør stille seg spørsmål om hva kommunen eier, hva man trenger og hvordan kommunens eiendommer forvaltes. De folkevalgte må stille krav til rapporteringen, slik at den gir oversikt og grunnlag for politisk diskusjon og prioritering. Eiendomsforvalteren må få anledning til å rapportere om tilstand, utfordringer og muligheter knyttet til byggene.

2.2. Administrativ organisering

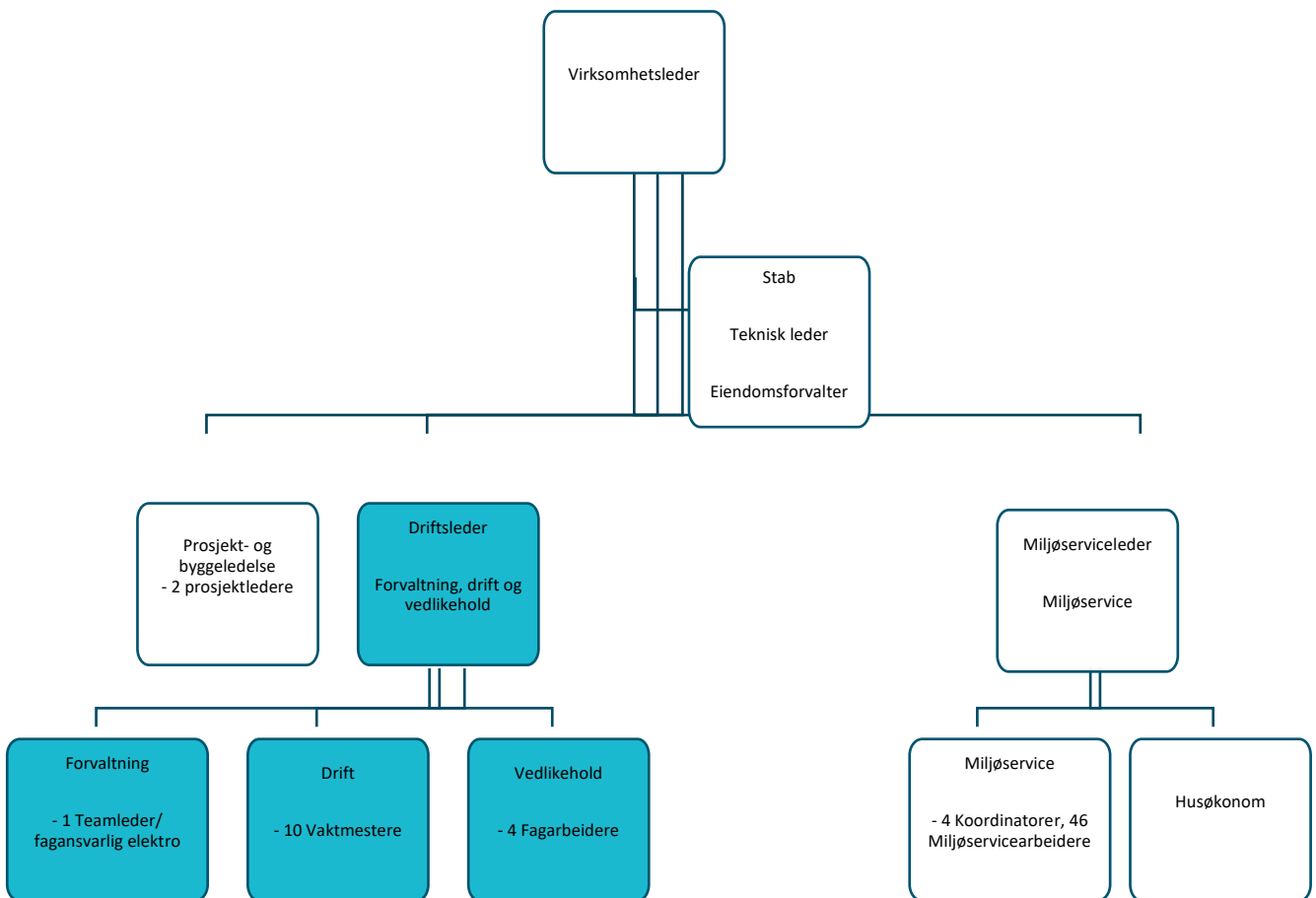
Figuren nedenfor viser Bamble kommunens organisasjonskart per 26.09.22:



Figur 2 – Bamble kommunens organisasjonskart per 26.09.22

⁶ Kilde: KS Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – en veileder for folkevalgte og rådmann

Kommunens eiendomsforvaltning er lagt til Virksomhet **Eiendom**, som inngår i kommunalområde Samfunn. Virksomheten er organisert slik:



Figur 3 – Organisasjonskart – Virksomhet Eiendom – Bamble kommune

I denne forvaltningsrevisjonen er oppgavene til avdeling FDV - Forvaltning, Drift og Vedlikehold sentrale. Avdelingen er organisert med en driftsleder, som er leder for tre undergrupper. Ifølge virksomhetsleder Eiendom har undergruppene følgende ansvar og hovedoppgaver:

1. Forvaltning – består av en teamleder/fagansvarlig elektro, to automasjonsteknikere. Ansvarsområder: internkontroll, SD (sentral driftskontroll), varme ventilasjon, elektrofagansvarlig, teknisk support, bidrar i byggeprosjekter i forhold til tekniske anlegg. Forvaltning har også ansvar for gjennomføring av vedlikehold knyttet til Tiltaksplanen (planlagt vedlikehold).
2. Drift – består av 10 vaktmestere, med ansvar ute på byggene, ansvar for ca. 10.000 m² hver, de er primærkontakter ute på formålsbyggene. Vaktmesteroppgaver er alt av forefallende arbeid og brukertjenester – som bytte av lyskilder, mindre reparasjoner og vedlikehold, flytteoppdrag, og daglig drift av byggene.

-
-
3. Vedlikehold – består av en rørlegger, en snekker, en maler og en elektriker. De har ansvar for vedlikehold av boligene. De ansatte bistår også på formålsbyggene, og bistår Drift i stor grad.

3. Mål og strategi

3.1. Revisjonskriterier

Kommunen bør ha

- **overordnede politisk bestemte mål og en strategi for eiendomsforvaltningen, hvor vedlikehold av kommunale bygg inngår som et vesentlig element**

3.2. Fakta Bamble kommune

3.2.1. Overordnede mål og strategi

Vi har undersøkt om det finnes overordnede politisk bestemte mål og en strategi som styrer vedlikeholdet.

Kommunen har per i dag ikke utarbeidet politiske bestemte overordnede mål eller en strategi for eiendomsforvaltningen. Virksomhetsleder for Eiendom opplyser at kommunens strategi er å prioritere lovpålagte tiltak, så det er en tenkning og en prioritering bak valgene, med dette er ikke nedfelt i noe dokument. Virksomhetsleder opplyser at prioriteringer i kommunens overordnede plandokumenter (kommuneplanens samfunnsdel og i sektorvise planer) også har betydning for eiendomsforvaltningen.

Ifølge virksomhetsleder Eiendom fastsettes den økonomiske rammen for virksomheten hvert år gjennom kommunestyrets budsjettbehandling, etter innspill fra kommunens administrative ledelse. Det har vært den samme rammen til investering og drift de siste årene, med unntak av innsparinger som vedtas år for år.

Utover disse bevilgningsvedtakene, er det ikke nedfelt kvalitative mål eller nøkkeltall for vedlikeholdet av kommunens eiendommer.

3.2.2. Enkelt saker som har betydning for eiendomsforvaltningen

Kommunestyret har de siste årene (fra 2018 – 2022) behandlet flere saker om gjennomgang og salg av kommunale bygg og eiendommer som kommunen ikke har behov for i sin tjenesteproduksjon. Dette er gjort for å innfri krav om innsparinger både på driftsutgifter og kapitalkostnader. I tillegg får kommunen inn frisk kapital ved salg av eiendom, til bruk som en del av finansieringen av pågående investeringsprosjekter.

I K-sak 107/18 (13.12.2018) vedtok kommunestyret at Eiendomsavdelingen fortløpende skal fremme forslag til erverv av boliger, oppsigelse av leieavtaler og salg av kommunale boliger, og at dette skal legges frem for politisk behandling.

Det ble fremmet en sak om salg av eiendommer den 15.10.2020 (K-sak 81/20), hvor kommunestyret blant annet vedtok salg av følgende eiendommer:

- Åshusveien
- Harald Hårfagres vei
- Krabberød skole
- Fjæra
- Plass ved Langen; Statskrafthytta
- Langesund ungdomsskole
- Avlastningsboligen på Rugtvedt
- Skausgårdsgate 9
- Brattelia 8
- Granliveien 9

Videre vedtok kommunestyret den 16.12.2021 (K-sak 90/21, Økonomiplan 2022-2025 og årsbudsjett 2022), at alle kommunale eiendommer som tidligere er vedtatt solgt, skal selges innen 1.6.2022.

Orientering om status til kommunestyret om salg av kommunale eiendommer, er omtalt under pkt. 4.2.4.

3.3. Revisors vurdering - overordnede mål og strategi

Kommunen bør ha overordnede mål, prioriteringer og rammer for eiendomsforvaltningen. Gode overordnede mål kan gi kommunen bedre mulighet til å sikre at prioriteringer om vedlikehold av kommunens bygninger er sammenfallende med kommunestyrets mål og intensjoner.⁷

KS⁸ har påpekt at det er viktig å utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi, hvor vedlikehold inngår som et vesentlig element. Strategien kan gi føringer for hvilke bygg som skal prioriteres, både når det gjelder vedlikehold og rehabiliteringer. Strategien må også sees i sammenheng med planlagte nybygg. KS framhever viktigheten av at strategien forankres tilstrekkelig i kommunens overordnede styringsdokumenter.

⁷ Eiendomsforvaltningsutvalget i NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle – Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren

⁸ KS' rapport – Vedlikehold i kommunesektoren – fra frafall til forbilde

Bamble kommune har per i dag ikke vedtatt politiske bestemte mål eller en nedfelt en strategi for eiendomsforvaltningen, hvor vedlikehold av kommunale bygg inngår som et vesentlig element. Vi vurderer derfor at anbefalingen i revisjonskriteriet ikke er oppfylt. Kommunen fastsetter rammen for eiendomsforvaltningen gjennom kommunestyrets årlige budsjettbehandling.

Bamble kommune har imidlertid fremmet politiske saker om salg av kommunale eiendommer (fra desember 2018 og frem til nå). Dette har stor betydning for å redusere drifts- og vedlikeholdskostnader, samt frigjøre kapital til nye investeringsprosjekter. Vi vurderer at beslutningen om salg av kommunale eiendommer er en delvis strategi for eiendomsforvaltningen. Prioriteringer i kommunens overordnede plandokumenter har også betydning for eiendomsforvaltningen.

4. System for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen

4.1. Revisjonskriterier

Kommunen bør

- ha oversikt over den kommunale bygningsmassen, med areal, teknisk tilstand, vedlikeholdsbehov og estimerte vedlikeholdskostnader
- utarbeide planer med prioriteringer for vedlikehold av kommunale bygg
- rapportere tilstand på eiendomsmassen i forhold til vedtatte mål, med forslag om prioriteringer og kostnadsoverslag

4.2. Fakta Bamble kommune

4.2.1. Programvare/system

Kommunen har valgt å ikke kjøpe et omfattende helhetlig system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. Kommunen har flere manuelle system/ dokumenter innenfor eiendomsforvaltningen. Disse er nærmere omtalt nedenfor.

System for å fange opp behov for løpende vedlikehold

Når det gjelder løpende vedlikehold, bruker kommunen *Vaktmestertjenester* i Pure service.

Vaktmestertjenester i Pure service er et elektronisk program, utarbeidet av teknisk leder i Bamble kommune sammen med ITG (It-avdelingen i Grenland), som bruker samme system. IT-Grenland server Skien og Bamble kommune.

I dette systemet kan brukerne av byggene melde inn oppdrag til Eiendom, enten vaktmesteroppdrag eller bestilling av nøkkelbrikke for adgangskontroll. Det kan legges inn vaktmesteroppdrag på både kommunal bolig og formålsbygg. Oppdraget/ problemet skal beskrives og sendes. Den som har sendt inn et oppdrag, får automatisk en e-post med referanse på sitt oppdrag. Alle på drift har ansvar for å gå inn hver dag å se på «nye oppdrag», og skal ta de oppdragene som gjelder byggene de har ansvar for. Alle oppdragene skal tildeles, slik at status «Nye oppdrag» forsvinner. Ved sykdom fordeles oppdragene til andre i avdelingen. Når oppdraget er utført, skal det legges det i løste og lukkede oppdrag. Det er ikke mulig å avslutte oppdraget før

det er skrevet en løsningskommentar. Da går det automatisk et svar med kommentar til bruker. De har bevisst valgt at det skal legges inn en kommentar. Teknisk leder opplyser at de har hatt nesten 7.000 oppdrag på 1,5 år.

4.2.2. Oversikt over areal, teknisk tilstand, vedlikeholdsbehov og estimerte vedlikeholdskostnader

Vi har undersøkt om Bamble kommune har informasjon om bygningsmassen, jf. revisjonskriteriene.

Kommunen har ulike dokumenter som viser oversikt over den kommunale bygningsmassen. Disse omtales nærmere nedenfor.

Areal

Ifølge KOSTRA disponerer Bamble kommune følgende areal i formålsbygg (eide og leide bygg) for 2021:

Type bygg	Eid areal - m2	Leid areal - m2	Areal totalt - m2
Administrasjonslokaler	8126	561	8687
Barnehagelokaler og skyss	4146	0	4146
Skolelokaler	35702	0	35702
Institusjonslokaler	8125	0	8125
Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg	3317	0	3317
Kommunale kulturbygg	5872	0	5872
Totalt formålsbygg	65288	561	65849

Tabell 1 - Oversikt over eid og leid areal etter type formålsbygg, i m2 – Bamble kommune - 2021

Tabellen viser at kommunen har rapportert et samlet areal på formålsbygg på **65.849 m2**.

KOSTRA viser at Bamble har tilnærmet like mange kvadratmeter formålsbygg per innbygger, som gjennomsnittet i egen KOSTRA-gruppe, og gjennomsnittet for landet uten Oslo.

Nøkkeltall 2021	Bamble	KOSTRA-gruppe 07	Landet uten Oslo
Areal på formålsbygg per innbygger (m2)	4,68 m2	4,9 m2	5,19 m2

Tabell 2 - Areal på formålsbygg per innbygger - Bamble kommune, KOSTRA-gruppe 7 og landet u/Oslo - 2021

Kommunen har oversendt to dokumenter som viser oversikt over arealet i kommunens eiendomsmasse. Det ene dokumentet viser areal for formålsbyggene (renholdsareal.xlsx), gruppert etter type bygg og med areal for hvert av formålsbyggene. Dette dokumentet viser et

samlet areal på formålsbyggene på **ca. 99.000 m²**. Teknisk leder i kommunen opplyser at grunnen til at KOSTRA-rapportert areal ikke samsvarer med kommunens oversikt, er dels fordi de kan ha mange ulike funksjoner på samme bygningskropp fordelt på ulike fordelingsnøkler. Videre opplyser kommunen at KOSTRA-rapportering på areal har vært relativt statisk siste år. En tredje grunn til at avviket mellom kommunens dokumenter og KOSTRA-rapporteringen, er at kommunens interne arealoversikt ikke er sortert slik KOSTRA har definert type bygg. Kommunen opplyser at de i løpet av 2023 må revidere sine arealer og funksjoner, samt gruppere om slik at dette blir mer i samsvar med KOSTRA. Kommunen har vært gjennom en stor omstrukturering av bygningsmassen. Mange bygg er bygget/anskaffet og leid inn siste to år og mange bygg er solgt i 2022 og flere vil bli solgt i 2023. Teknisk leder opplyser at endringer med arealer, funksjoner og fordelingsnøkler berører kommunen på flere plan og jobben er relativt omfattende. Det ble derfor besluttet å gjøre dette i 2023, med håp om at de aller fleste bygg er avklart, for å slippe endringer for hvert bygg som avhendes/selges eller endrer funksjon.

Det andre dokumentet viser oversikt over alle boligene (BOLPLAN 2022.xlsx), og viser blant annet et totalt areal på kommunale boliger på 19.694 m².

Tilstandsanalyser formålsbygg

Tilstandsanalyser er et av de viktigste virkemidler for å konstatere den faktiske standarden på det enkelte bygg, og anbefales for bygg som er eldre enn 10 år. Før dette kan man basere seg mer eller mindre på løpende vedlikehold. Det anbefales at tilstandsanalyser utarbeides for den enkelte bygningskomponent, på bakgrunn av NS 3424.

Det er gjennomført eksterne tilstandsanalyser etter NS-3424 på flere bygg i Bamble kommune. Det ble blant annet gjennomført ekstern tilstandsanalyse av skolene i 2016 (utført av Multiconsult) og barnehagene i 2019 (utført av A. L. Høyer AS, Erichsen og Horgen, Malnes og Endresen AS). Formålet med tilstandsanalysene er å avdekke vedlikeholdsetterslepet, samt å danne økonomisk grunnlag for planlagt vedlikehold. Det foreligger rapporter fra analysene, med blant annet beskrivelse av tiltak for å rette opp vedlikeholdsetterslep og brukervennlighet på bygget, samt utbedringskostnader. Det gjøres imidlertid ikke tilstandsanalyser etter NS-3424 på alle bygg i kommunen. Ifølge virksomhetsleder eiendom og teknisk leder koster det mellom 100.000 – 200.000 per tilstandsanalyse/rapport per bygg, så det handler om økonomi at de ikke har vurdert tilstanden på alle byggene. Det er videre gjennomført befarings på ventilasjonsanlegg, med formål om rengjøring av kanalnett, først på alle barneskolene (en skole gjenstår). Befaring og tilstandsvurdering av ventilasjonsanlegg på helsebyggene er gjennomført, mens rengjøring av kanalnett på helsebyggene er planlagt prioritert i 2024.

Kommunen opplyser at tilstandsregistreringer på byggene også gjøres underveis i året og særlig siste tertial, når arbeidet med planlegging av neste års tiltak settes i gang (november). Det er vaktmesterne, driftsleder og teknisk leder som gjør dette, og det samles inn behov fra miljørettet

helsevern eller andre tilsynsmyndigheter, samt innspill fra verneombudene/vernerunder og andre virksomhetsledere sine tilbakemeldinger.

Tilstandsanalyser boliger

Det gjøres ikke tilstandsanalyser etter NS-3424 på de kommunale boligene i Bamble kommune. Ifølge virksomhetsleder Eiendom og teknisk leder, følger de opp tilstanden på boligene på følgende måte:

- Etablert rutine for befaring ved utflytting eller fornyelse av leiekontrakt – skjema *Besiktigelse av kommunale boliger versjon 9* benyttes
- Etablerte rutiner og tett dialog med boligkontoret, bruk av Pureservice, som sikrer korrekt informasjon og flyt om utflytting/innflytting
- Befaringsskjema avklart boligstandard og internkontroll, sikrer lik standard og sikkerhet, samt bilder

Ifølge virksomhet Eiendom mottar de lite klager på kommunale boliger, og de vurderer at standarden er god. Henvendelser gjelder stort sett hjelp til tekniske utfordringer så som komfyrvakt, strøm, varmt vann, tv og internett. De opplyser at de har gode rutiner når leietakere flytter inn og ut. Ved utflytting av bolig gjøres en tilstandsvurdering, hvor skjema for besiktigelse av kommunale boliger benyttes. Eiendom sier de har fått skryt av denne praksisen av lokalt el-tilsyn og brannvesen, da skjema fanger opp internkontroll på det elektriske anlegget, brannteknisk samt avklart boligstandard. Det tas også bilder av bolig etter utflytting samt etter eventuell oppussing for å nullstille mellom hver leietaker.

Status vedlikeholdsbehov og estimerte vedlikeholdskostnader

Kommunen har oversendt et Excel-dokument (Planer 2023.xls), som viser oversikt over alle kommunens bygg, med en arkfane for hver gruppe av bygg. Oversikten viser behov for vedlikeholdstiltak for hvert bygg, estimert kostnad for hvert av tiltakene, sum estimert vedlikeholdskostnad per bygg og sum estimert vedlikeholdskostnad for hver gruppe av bygg. Dette er tiltak kommunen selv har registrert, inkludert boligene. Dokumentet viser sum estimert vedlikeholdskostnad på **kr 74.240.000** for alle bygningsgrupper. De eksterne registreringene på skoler og barnehager, fra tilstandsanalysene nevnt over, er **ikke** tatt med i denne listen. Kommunen opplyser at de ikke har tatt jobben må å sammenstille/kryssjekke de tilstandsregistreringene og kalkyler som er utført på skoler og barnehager opp mot deres egen liste. Kommunen har derfor ikke per nå en total kalkyle på kommunens totale vedlikeholdsbehov.

4.2.3. Planer for vedlikehold

Som nevnt under pkt. 3.2.1, fastsettes den økonomiske rammen til virksomhet Eiendom hvert år gjennom kommunestyrets budsjettbehandling i desember, med en ramme til drift og ramme til investering. Rammen til drift skal dekke alle driftsutgifter, inklusive utgifter til vedlikehold. Det

bevilges ikke en egen ramme til planlagt vedlikehold. Ifølge teknisk leder vil perioder med økte utgifter påvirke hvor mye som årlig brukes til vedlikehold.

Hvert år lager virksomhet Eiendom en tiltaksliste med årets prioriterte tiltak for vedlikehold (drift) og investering (planlagte tiltak). Boligene er en del av denne liste. Virksomhetsleder opplyser at dette arbeidet starter med budsjettbehandling i desember. I januar går tiltakslisten til gjennomsyn/ vurdering internt i virksomheten, inkludert kommunalsjef. I februar hvert år har virksomheten et møte med revisjonen, for en vurdering av om tiltakene regnskapsmessig er drift eller investering. Videre starter de med årets tiltak i begynnelsen av mars.

Teknisk leder opplyser at det må gjøres strenge vurderinger av hvilke tiltak som skal prioriteres først. Lovpålagt krav/ avvik må tas først (det kan for eksempel være avvik fra tilsynsmyndigheter). Listen nedenfor viser hvordan tiltak skal prioriteres:

1. Prioriteringer
 - Tette tak og fasader
 - Liv og helse (vernerunder, avvik fra tilsyn)
 - Avvik fra årskontroller (lovkrav) og brannsyn
 - Avvik fra internkontroll
 - Kommunalsjef/politisk
 - Virksomhetsleder Eiendom
2. Prioritering
 - Energiltak
 - Brukerønsker
 - Forebyggende/estetikk

Tiltaksliste Eiendom for 2021, viser at det var planlagt tiltak drift/vedlikehold for en sum på kr 5.050.000 og tiltak innenfor investering på kr 4.800.000. Tiltaksliste Eiendom for 2022 viser at administrasjonen hadde planlagt tiltak innenfor driftsbudsjettet på 5,3 mill. kroner og tiltak innenfor investeringsbudsjettet på det samme beløpet 5,3 mill. kroner. Virksomhet Eiendom opplyser at det også kommer behov for tiltak underveis, og de kan derfor ikke planlegge for hele budsjettet. Det gjøres opp status på tiltak og økonomi i siste tertial, for å avstemme om det er rom for ytterligere vedlikeholdstiltak på årets budsjett. Virksomheten mener de har lite avvik fra tilsynsmyndigheter nå. De har god oversikt, selv om de ikke har et elektronisk FDV-system. De mener de historisk har hatt god økonomistyring og kontroll på budsjetter, og har ikke brukt noe mer enn de har hatt til rådighet.

Tiltakslisten brukes for eget bruk til planlegging og oppfølging – med ansvarlig for tiltaket, estimerte kostnader og løpende status på gjennomføring/ bruk. Listen brukes som et «skyggeregnskap», og det legges inn når tiltakene er ferdig/ gjennomført.

Ifølge virksomhetsleder Eiendom, oppstår/defineres behov for bygg/eiendom av kommunalområdene, og omtales i kommuneplanens samfunnsdel og planene på fagområdene, f.eks. ny barnehageplan omtaler en målsetning om å vurdere barnehage i Stathelleområdet.

4.2.4. Rapportering

Som nevnt under pkt. 3.2.1 har ikke Bamble kommune per i dag vedtatt politiske bestemte mål for eiendomsforvaltningen, hvor vedlikehold av kommunale bygg inngår som et vesentlig element. Kommunen rapporterer derfor ikke tilstand på eiendomsmassen i forhold til vedtatte mål. Det vedtas ikke en årlig ramme særskilt for vedlikehold av kommunale bygg, og kommunen rapporterer ikke på årlige utgifter til vedlikehold eller på kommunens estimerte vedlikeholdsetterslep, til politisk nivå.

Virksomhet Eiendom opplyser at de bruker Framsikt, kommunens rapporteringssystem, til rapportering og analyse av KOSTRA-tall.

I 2022 er kommunestyret orientert om status for salg av kommunale eiendommer (10.02.22, KST-sak 3/22 og 28.4.22, KST-sak 50/22). Den siste saken (50/22) viser at det av ulike årsaker vil være utfordrende å selge alle de vedtatte eiendommene innen 1.6.22. Gjennom denne saken orienteres derfor kommunestyret om status for den enkelte eiendom, samt videre prosess.

Kommunen har også rapport om status for salg av kommunale eiendommer i kommunestyrets møte den 27.10.22, K-sak 101/22 - Driftsrapport 2. tertial. K-sak 101/22 viser også status økonomi for kommunalområde Samfunn:

Status økonomi

Beløp i 1000

Virksomhet	Rev. bud. hiå. 2022	Regnskap hiå. 2022	Avvik hiå.	Oppr. bud. 2022	Rev. bud. 2022	Prognose	Avvik etter tiltak
200-Kommunalsjef samfunn	9 994	16 473	-6 478	9 836	12 107	20 407	-8 300
230-Kommunalteknikk	10 252	9 324	928	14 377	14 425	14 425	0
235-Kommunalteknikk selvkost	-22 171	-21 417	-754	-32 456	-32 456	-32 456	0
240-Eiendom	40 731	39 032	1 699	58 398	63 533	70 533	-7 000
250-Areal og miljø	1 722	3 499	-1 777	2 815	3 139	3 139	0
260-Kultur	9 651	9 715	-64	15 386	15 490	15 990	-500
Sum	50 178	56 625	-6 447	68 356	76 238	92 038	-15 800

Driftsrapport 2. tertial viser også utfordringer innenfor virksomhet Eiendom:

Eiendom

Krav om innsparinger er utfordrende og vil gå på bekostning av nødvendig vedlikehold. Foruten den daglige drifta er det en del prosjekter som går over flere år. Reguleringsplan for Grasmyr nord er vedtatt juni 2022. Bamble kommune har sendt krav om oppløsning av stiftelsen til Lotteri- og stiftelsestilsynet, og saken er under behandling.⁹

Rapporteringen for 2. tertial viser at virksomhet Eiendom lå an til et merforbruk på 7 mill. kroner i forhold til revidert budsjett i 2022.

4.3. Revisors vurdering - System for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen

Kommunen har per nå ikke et system eller dokument som viser en samlet oversikt over den kommunale bygningsmassen, med areal, teknisk tilstand, oppgraderingsbehov og vedlikeholdskostnader. Kommunen har heller ikke et helhetlig system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen, men bruker flere manuelle system/dokumenter.

Revisor vurderer at Bamble kommune har oversikt over den kommunale bygningsmassen, gjennom ulike dokumenter. Oversikten er imidlertid ikke oppdatert med hensyn til riktig areal, da kommunen har gjort en del omstrukturering av eiendomsmassen siste to år, med både nybygg og salg. Oversiktene er ikke oppdatert med disse endringene. Kommunens KOSTRA-rapportering på areal er heller ikke oppdatert med endringer i bygningsmassen de siste årene. Kommunen opplyser at de i løpet av 2023 skal revidere sine arealer og KOSTRA-funksjoner.

Det er gjennomført eksterne tilstandsanalyser etter NS-3424 på flere bygg i Bamble kommune (skoler 2016 og barnehager 2019). Det gjøres ikke tilstandsanalyser etter denne standarden på alle bygg i kommunen. Vi vurderer imidlertid at kommunen har et system for å fange opp og registrere behov for løpende vedlikehold på formålsbygg og boliger, gjennom programmet Pure Service og avdeling FDVs egne tilstandsregistreringer gjennom året.

Kommunen har heller ikke en total kalkyle på kommunens totale vedlikeholdsbehov og estimerte vedlikeholdskostnader (vedlikeholdsetterslep for alle byggene). Dokumentasjonen viser et vedlikeholdsetterslep på ca. 74 mill. kroner, men da er ikke estimert vedlikeholdsetterslep på skoler og barnehager fra de eksterne tilstandsanalysene tatt med. Vi mener at kommunens totale vedlikeholdsetterslep bør estimeres og presenteres politisk.

⁹ K-sak 101/22 – Driftsrapport 2. tertial – Bamble kommune

Det vedtas ikke en årlig ramme for vedlikehold av kommunale bygg, men en totalramme for hele virksomhet Eiendom. Budsjetterte midler til vedlikehold bygger ikke på vurderinger av kommunens behov, men er et beløp som videreføres fra år til år. Kommunen utarbeider årlige planer med prioriteringer for vedlikehold av kommunale bygg, og gjennomfører tiltak basert på denne listen og andre uforutsette tiltak som må gjennomføres, innenfor den økonomiske rammen som settes av til vedlikehold. I perioder med økte utgifter, vil dette påvirke hvor mye av den totale rammen til virksomhet Eiendom som blir brukt til vedlikehold.

Per nå har ikke kommunen vedtatt politiske bestemte mål for eiendomsforvaltningen, og det rapporteres derfor ikke tilstand på eiendomsmassen i forhold til vedtatte mål. Det har imidlertid i 2022 vært rapportering til kommunestyret om gjennomføring av vedtatt salg av eiendommer, samt økonomirapportering per tertial for kommunalområde Samfunn, og herunder virksomhet Eiendom.

5. Vedlikeholdskostnader

5.1. Revisjonskriterier

Vi har utledet følgende revisjonskriterium:

- **Bamble kommunes vedlikeholdskostnader bør være på samme nivå som normtall for bransjen**

5.2. Fakta Bamble kommune

Vårt utgangspunkt er KOSTRA sine beregninger av utgifter til vedlikehold pr kvadratmeter for et utvalg formålsbygg.¹⁰ KOSTRA beregner kun vedlikeholdsutgifter pr kvadratmeter for bygg som er i kommunens eie. Kommunens rapporterte areal for formålsbyggene framgår under pkt. 4.2.2.

Konto/artene i regnskapet som i KOSTRA er definert som vedlikeholdsutgifter er:

- 070 lønn til vedlikehold
- 230 vedlikehold, påkosting nybygg og nyanlegg – skal kun omfatte innkjøp av varer/tjenester fra andre
- 250 materialer til vedlikehold, påkosting, og nybygg og nyanlegg

Formålsbyggene (med funksjon/tjeneste) som ligger i KOSTRA sine beregninger av vedlikeholdskostnader er:

- 130 – administrasjonslokaler
- 221 – barnehagelokaler
- 222 – skolelokaler
- 261 – institusjonslokaler
- 381 – kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg
- 386 – kommunale kulturbygg

Det rapporteres ikke på vedlikeholdsutgifter til boliger i KOSTRA.

¹⁰ Summen av artene 070, 230 og 250 som er ført med KOSTRA-funksjonene/tjenestene 130, 221, 222, 261, 381 og 386 dividert med antall kvadratmeter i bygningsmassen for de aktuelle formålsbyggene.

Revisor har sammenlignet Bamble kommunes rapporterte KOSTRA-tall for vedlikehold i 2021 med:

- KOSTRA-gruppe 7¹¹
- Snittet for kommuner i landet utenom Oslo

5.2.1. Vedlikeholdskostnader per m² - formålsbygg

KS fikk i 2008 utarbeidet normtall som skal vise beregnet gjennomsnittlig vedlikeholdsbehov (kroner pr kvadratmeter) for å opprettholde tilstanden i formålsbygg på et godt nivå. Den gang ble årlig vedlikeholdsbehov anslått til kr 100 pr m² ved 30 års levetid og kr 170 pr m² ved 60 års levetid (inklusive nødvendige oppgraderinger). I 2013 gjorde Multiconsult nye beregninger, og i rapporten ble det vist til et normtall på kr 200 m² for bygg med levetid på 60 år. Normtall er omtrentlig, og må sees over bygningsmassens livsløp. For nye bygg vil vedlikeholdsutgiftene naturlig ligge noe lavere de første årene.

I Bamble kommune er levetiden for boliger, skoler og barnehager satt til 40 år. For administrasjonsbygg, sykehjem og kulturbygg er levetiden satt til 50 år.

Tabellen nedenfor viser rapporterte KOSTRA-tall for 2020 og 2021:

Nøkkeltall	Bamble		KOSTRA-gruppe 07	Landet uten Oslo
	2020	2021	2021	2021
Utgifter til vedlikehold per m ² (kr)	47	78	89	109
Utgifter til driftsaktiviteter per m ² (kr)	551	693	629	636
Herav utgifter til renhold (kr)	218	242	185	172
Herav energikostnader per m ² (kr)	85	120	137	143

Tabell 3 - Nøkkeltall - utgifter til vedlikehold og driftsaktiviteter per m²

Tabellen viser at Bamble bruker mindre på vedlikehold per m² enn snittet for KOSTRA-gruppe 7 og Landet uten Oslo, men vi ser at Bamble har hatt en betydelig økning i vedlikeholdsutgifter per m² fra 2020 til 2021. Vi ser også at Bamble har hatt en betydelig økning i utgifter til driftsaktiviteter per m² i 2021, hvor kommunen i 2021 har høyere utgifter til driftsaktiviteter enn KOSTRA-gruppe 7 og Landet uten Oslo. Utgifter til renhold per m², som er en del av utgifter til driftsaktiviteter, er

¹¹ KOSTRA-gruppe 7: Kommuner med 10 000 til 19 999 innbyggere og lave korrigerte inntekter

høyere i både 2020 og 2021 enn for gruppene vi sammenligner med¹², mens energikostnader per m² i 2020 og 2021, ligger under kostnadene til de sammenlignbare gruppene i 2021.

Utgifter til vedlikehold per m ² - etter bygningstype	Bamble - 2021
Administrasjonslokaler	89,7
Barnehagelokaler og skyss	192,2
Skolelokaler	81,8
Institusjonslokaler	40,5
Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg	23,2
Kommunale kulturbygg	42,1
Gjennomsnitt Formålsbygg	78,1

Tabell 4 - Utgifter til vedlikehold per m² etter bygningstype

Tabellen viser at Bamble kommune brukte mest penger på vedlikehold av barnehagelokaler per m² i 2021 (kr 192). Ifølge teknisk leder brukte kommunen mye penger på Sundby og Nye Nustad barnehage dette året, blant annet nytt ventilasjonsanlegg.

KOSTRA-tabellen nedenfor viser utgifter til vedlikeholdsaktiviteter både i 1000 kroner i 2020 og 2021 og per m²:

3813 Bamble	Beløp (1000 kr)		Utgifter per m ² bygg (kr)	
	2020	2021	2020	2021
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter	3043	5101	46,6	78,1

Tabell 5 - Tabell 3 - Nøkkeltall - utgifter til vedlikehold i hele 1000 kr og kr per m²

Tabellen viser at kommunen brukte totalt 3 mill. kroner til vedlikeholdsaktiviteter i 2020 og 5,1 mill. kroner i 2021. Som nevnt over gjelder dette vedlikeholdsutgifter til et utvalg formålsbygg, vist i tabell 4. Vi har kvalitetssikret at KOSTRA-tallene i tabell 5 stemmer overens med kommunens regnskap for 2020 og 2021¹³.

¹² Kommunen opplyser at det kan variere hvordan den enkelte kommune drifter og bokfører renholdsutgifter. En forklaring på høye utgifter til renhold i Bamble kommune, er at Miljøservice sitter med hele budsjettet knyttet til renhold, inklusiv lønn til renholdspersonell. De står for innkjøp av det som trengs i forbindelse med renhold. Det være seg papir, avfallsekker, kjemi, matter, maskiner mm. I andre kommuner kan det kun være papir og såpe som blir kjøpt inn av selve avdelingen, mens andre utgifter er knyttet til budsjettet til det enkelte bygg, inklusive lønnsutgifter renhold. (Skole, barnehage, adm. bygg osv.) Det er derfor en usikkerhet knyttet til KOSTRA-rapporteringen.

¹³ Summen av artene 070, 230 og 250 som er ført med KOSTRA-funksjonene/tjenestene 130, 221, 222, 261, 381 og 386

5.2.2. Budsjett- og regnskapstall for vedlikehold i perioden 2020-2022

Vi har også undersøkt virksomhet Eiendoms totale utgifter til vedlikehold (både løpende og planlagt vedlikehold for alle typer bygg) for årene 2020, 2021 og 2022¹⁴. Budsjett- og regnskapstallene for vedlikehold er hentet fra kommunens regnskap og vist i tabellene nedenfor.

Ansvar 20600	Eiendomsforvaltning (i hovedsak tiltaksliste 2020)	Regnskap	Budsjett inkl. endring	Avvik
Art/balanse		2020	2020	2020
12300	Vedlikehold ,påkostning, nybyg og og nyanlegg	1 762 231	877 672	-884 559
12500	Materialer til vedlikehold, påkostning og nybygg i l	291 830	0	-291 830
	Sum	2 054 061	877 672	-1 176 389
Ansvar 20610	Forvaltning kommunale bygg (stort sett driftsutg.)			
12300	Vedlikehold ,påkostning, nybyg og og nyanlegg	198 716	237 892	39 176
12500	Materialer til vedlikehold, påkostning og nybygg i l	124 639	57 405	-67 234
	Sum	323 355	295 297	-28 058
Ansvar 20611	Drift og vedlikehold kommunale bygg (Vaktmestertjenester - stort sett løpende vedlikehold)			
10700	Lønn til vedlikehold, påkostning, nybygg og nyanle	582	0	-582
12300	Vedlikehold ,påkostning, nybyg og og nyanlegg	1 200 141	1 658 262	458 121
12500	Materialer til vedlikehold, påkostning og nybygg i l	877 554	292 443	-585 111
	Sum	2 078 277	1 950 705	-127 572
Ansvar 20612	Drift og vedlikehold kommunale boliger			
10700	Lønn til vedlikehold, påkostning, nybygg og nyanle	993 725	1 751 870	758 145
12300	Vedlikehold ,påkostning, nybyg og og nyanlegg	1 027 159	1 538 185	511 026
12500	Materialer til vedlikehold, påkostning og nybygg i l	1 165 946	913 073	-252 873
	Sum	3 186 830	4 203 128	1 016 298
	Sum totalt 2020	7 642 523	7 326 802	-315 721

Tabell 6 - Budsjett- og regnskapstall - drift og vedlikehold – 2020

¹⁴ Tallene for 2022 er per 7.12.22. Tallene er kvalitetssikret av Bamble kommune.

Ansvar 24011	Eiendomsforvaltning (i hovedsak tiltaksliste 2021)	Regnskap	Budsjett	Avvik
			inkl. endring	
Art/balanse		2021	2021	2021
12300	Vedlikehold ,påkostning, nybyg og og nyanlegg	3 572 207	2 275 036	-1 297 171
12500	Materialer til vedlikehold, påkostning og nybygg i l	1 489 349	827 812	-661 537
	Sum	5 061 556	3 102 848	-1 958 708
Ansvar 24012	Forvaltning kommunale bygg (stort sett driftsutg.)			
12300	Vedlikehold ,påkostning, nybyg og og nyanlegg	152 856	243 126	90 270
12500	Materialer til vedlikehold, påkostning og nybygg i l	180 123	58 668	-121 455
	Sum	332 979	301 794	-31 185
Ansvar 24013	Drift og vedlikehold kommunale bygg (Vaktmestertjenester - stort sett løpende vedlikehold)			
12300	Vedlikehold ,påkostning, nybyg og og nyanlegg	1 045 591	2 089 744	1 044 153
12500	Materialer til vedlikehold, påkostning og nybygg i l	890 428	643 877	-246 551
	Sum	1 936 019	2 733 621	797 602
Ansvar 24014	Drift og vedlikehold kommunale boliger			
10700	Lønn til vedlikehold	1 650 272	1 762 374	112 102
12300	Vedlikehold ,påkostning, nybyg og og nyanlegg	787 555	1 572 025	784 470
12500	Materialer til vedlikehold, påkostning og nybygg i l	1 586 298	933 161	-653 137
	Sum	4 024 125	4 267 560	243 435
	Sum totalt 2021	11 354 679	10 405 823	-948 856

Tabell 7 - Budsjett- og regnskapstall - drift og vedlikehold – 2021

Ansvar 24011	Eiendomsforvaltning (i hovedsak tiltaksliste 2022)	Regnskap	Budsjett	Avvik
			inkl. endring	
Art/balanse		2022	2022	2022
12300	Kjøp av tjenester til drift og vedlikehold	2 797 727	2 939 882	142 155
12500	Kjøp av materiell til drift og vedlikehold	443 698	349 000	-94 698
	Sum	3 241 425	3 288 882	47 457
Ansvar 24012	Forvaltning kommunale bygg (stort sett driftsutg.)			
12300	Kjøp av tjenester til drift og vedlikehold	0	246 287	246 287
12500	Kjøp av materiell til drift og vedlikehold	176 486	59 431	-117 055
	Sum	176 486	305 718	129 232
Ansvar 24013	Drift og vedlikehold kommunale bygg (Vaktmestertjenester - stort sett løpende vedlikehold)			
12300	Kjøp av tjenester til drift og vedlikehold	899 632	1 889 426	989 794
12500	Kjøp av materiell til drift og vedlikehold	1 434 825	424 762	-1 010 063
	Sum	2 334 457	2 314 188	-20 269
Ansvar 24014	Drift og vedlikehold kommunale boliger			
10700	Lønn til vedlikehold	1 701 546	1 837 806	136 260
12300	Kjøp av tjenester til drift og vedlikehold	971 552	1 592 462	620 910
12500	Kjøp av materiell til drift og vedlikehold	1 041 152	945 292	-95 860
	Sum	3 714 250	4 375 560	661 310
	Sum totalt 2022, per 7.12.	9 466 618	10 284 348	817 730

Tabell 8 - Budsjett- og regnskapstall - drift og vedlikehold - 2022

Regnskapsrapportene viser at kommunens totale utgifter til vedlikehold er høyere enn det som er med i KOSTRA-beregningene. Dette skyldes blant annet at vedlikeholdsutgifter til kommunale boliger (ansvar 20612 i 2020 og ansvar 24014 i 2021 og 2022) ikke skal være med i KOSTRA-beregningen.

Ifølge kommunen er det ansvar 24011 (ansvar 20600 i 2020) – *Eiendomsforvaltning*, som gjennomfører det planlagte vedlikeholdet/årlig tiltaksplan. Tabellene viser at kommunen brukte ca. 2 mill. kroner på planlagt vedlikehold i 2020, ca. 5 mill. kroner i 2021 og har brukt 3,2 mill. kroner til planlagt vedlikehold per 7.12.22. Ifølge kommunen var det lavere utgifter til planlagt vedlikehold i 2020 på grunn av innsparinger dette året, mens 2021 var et «normalår» hvor de brukte ca. 5 mill. kroner til planlagt vedlikehold.

5.3. Revisors vurdering - Vedlikeholdskostnader på samme nivå som normtall for bransjen

Et verdibevarende vedlikehold betyr at eier forplikter seg til å opprettholde verdien på sine bygninger, gjennom å sørge for tilstrekkelig vedlikehold. Det finnes ingen «norsk standard» for hvilket nivå på vedlikeholdet en byggeier bør velge, bortsett fra lovfestet minimumskrav. Som et minimum må vedlikeholdet sikre at bygningene holdes i forsvarlig og lovlig stand, jf. plan- og bygningsloven § 31-1 og annet relevant regelverk, se pkt. 1.2.2.

Multiconsult normtall for verdibevarende vedlikehold ligger på 200 kr/m² per år for formålsbygg med 60 års levetid og kr 100/m² for bygg med 30 års levetid. Omregnet til dagens kroneverdi (2022) skulle normtallet vært **kr 130 pr m²** for bygg med levetid på **30 år** og **kr 245 pr m²** for bygg med levetid på **60 år**. Kommunes formålsbygg er registrert med en levetid på over 30 år (40 og 50 år i anleggsregisteret).

Kommunenes utgifter til vedlikehold per m² generelt i Norge ligger betydelig lavere enn normtallet for verdibevarende vedlikehold. Snittet for landet uten Oslo, ligger f.eks. på kr 99, som er halvparten av normtallet.

Bamble kommunes rapporterte KOSTRA-tall på utgifter til vedlikehold i 2020 og 2021 er betydelig lavere enn normtallet på kr 245 m².¹⁵ Vi ser også at Bamble kommune bruker mindre til vedlikehold per m² enn snittet for KOSTRA-gruppe 7 og Landet uten Oslo, men ser at Bamble har hatt en betydelig økning i vedlikeholdsutgifter per m² fra 2020 til 2021.

¹⁵ Normtall omregnet til dagens kroneverdi.

Vi registrerer også at kommunen brukte ca. 2 mill. kroner på planlagt vedlikehold i 2020, ca. 5 mill. kroner i 2021 – i tråd med planen, og 3,2 mill. kroner til planlagt vedlikehold per 7.12.22. Kommunen opplyser at årsaken til lavere utgifter til planlagt vedlikehold i 2020, skyldes innsparinger dette året.

KS skriver i sin veileder¹⁶ at: Uten, eller ved lavt vedlikehold, vil bygget være nedslitt etter 15 – 20 år, og man blir «løpende» mellom akutte situasjoner om offentlige pålegg som krever ekstraordinære bevilgninger. Manglende vedlikehold tvinger fram en tidligere total rehabilitering som koster mange millioner, og som må finansieres med lån. Med lånene øker driftsutgiftene i form av årlige renter og avdrag. Å utsette vedlikehold for å spare penger er altså kortsiktig og fører til økte kostnader i det lange løp. Et dårlig vedlikehold har også andre følger når det gjelder helse, miljø og sikkerhet (HMS) for brukerne. ¹⁷Konsekvensen av manglende vedlikehold betyr at for hvert år som går øker vedlikeholdsetterslepet for den enkelte kommune og eiendommene for kommune-Norge. Revisor vurderer at det er viktig at vedlikeholdsbehovet presenteres politisk slik at en styrker politisk forankring og synliggjør behovet for vedlikeholdsmidler. Politisk nivå kan da vurdere hvilket ambisjonsnivå kommunen ønsker å ha på vedlikehold.

¹⁶ KS: bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold

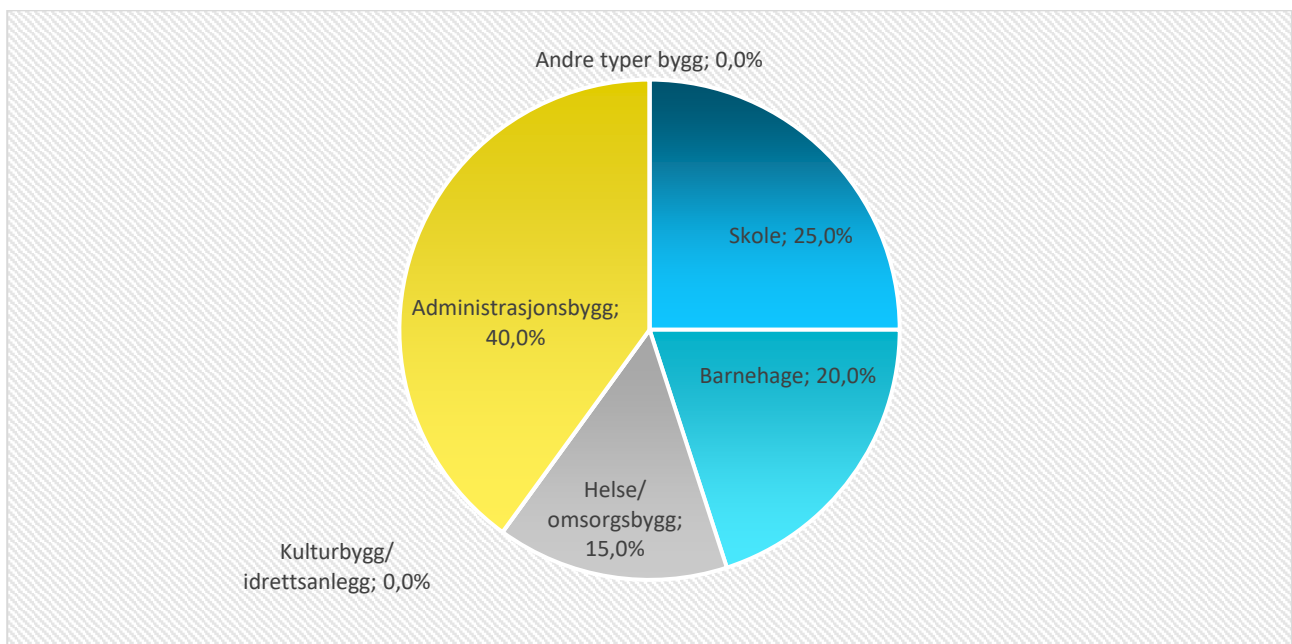
¹⁷ NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle

6. Synspunkter fra brukere av formålsbygg og personell avdeling FDV

For å kunne besvare spørsmålet om hvorvidt Bamble kommune har tiltak for å sikre et godt verdibevarende vedlikehold av sine formålsbygg, har vi innhentet synspunkter fra de som er nærmest disse bygningene i det daglige. Vi har sendt en spørreundersøkelse til henholdsvis brukerne av kommunens formålsbygg og til personell i avdeling FDV¹⁸, som har ansvar for både formålsbyggene og de kommunale boligene.

6.1. Spørreundersøkelse til brukere av kommunale bygg

Spørreundersøkelsen til brukerne av kommunale formålsbygg er sendt til 27 brukere, og 20 svarte. (Brukere i denne sammenheng er ansatte som jobber ved formålsbyggene, ikke beboere, elever, de som trener i idrettshallen mv). Det gir en svarprosent på 74. Tilbakemeldingene fordelte seg på brukere av følgende bygg:

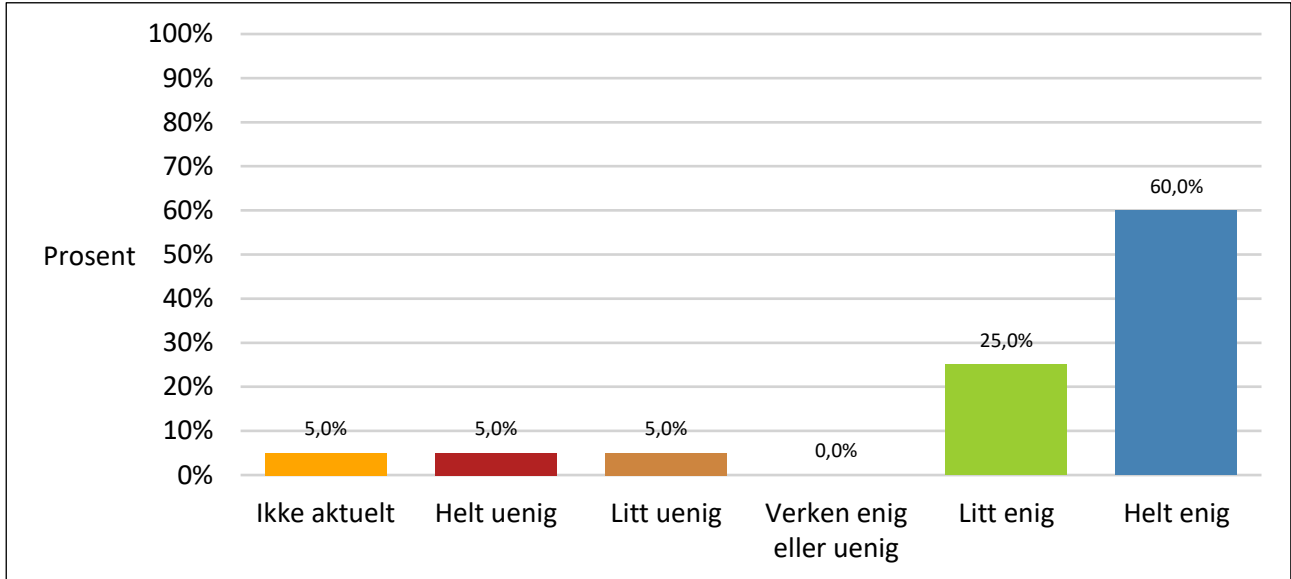


Figur 4 - Svarfordeling brukere av kommunale bygg - N = 20

Hovedandelen av de som har svart er brukere av administrasjonsbygg (40 %).

¹⁸ FDV – Avdeling Forvaltning, drift, vedlikehold

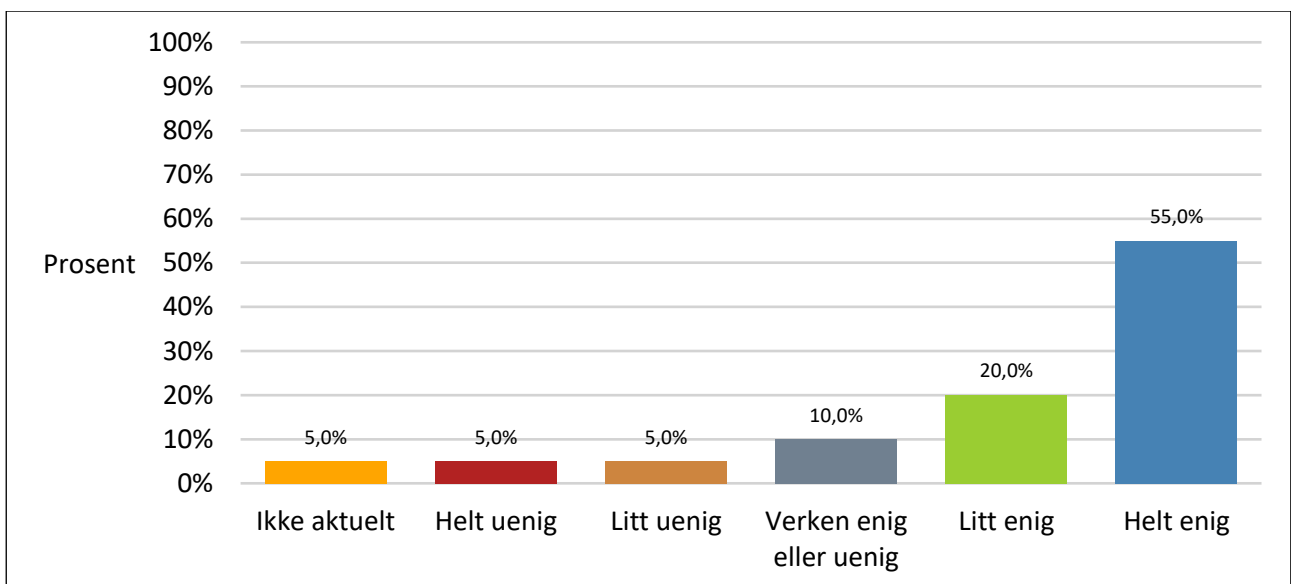
Vaktmestertjenester i Ansattportal (PureService) er kommunenes elektroniske drifts- og vedlikeholdssystem. Vi spurte brukerne om de melder inn behov for drifts- og vedlikeholdsoppgaver i Vaktmestertjenester i Ansattportal:



Figur 5 - Svarfordeling fra brukere på påstanden: Jeg melder inn behov for drifts- og vedlikeholdsoppgaver i Vaktmestertjenester i Ansattportal - N = 20

Figuren viser at hovedandelen av brukerne som har svart (85 %) melder inn behov for drifts- og vedlikeholdsoppgaver i Vaktmestertjenester i Ansattportal.

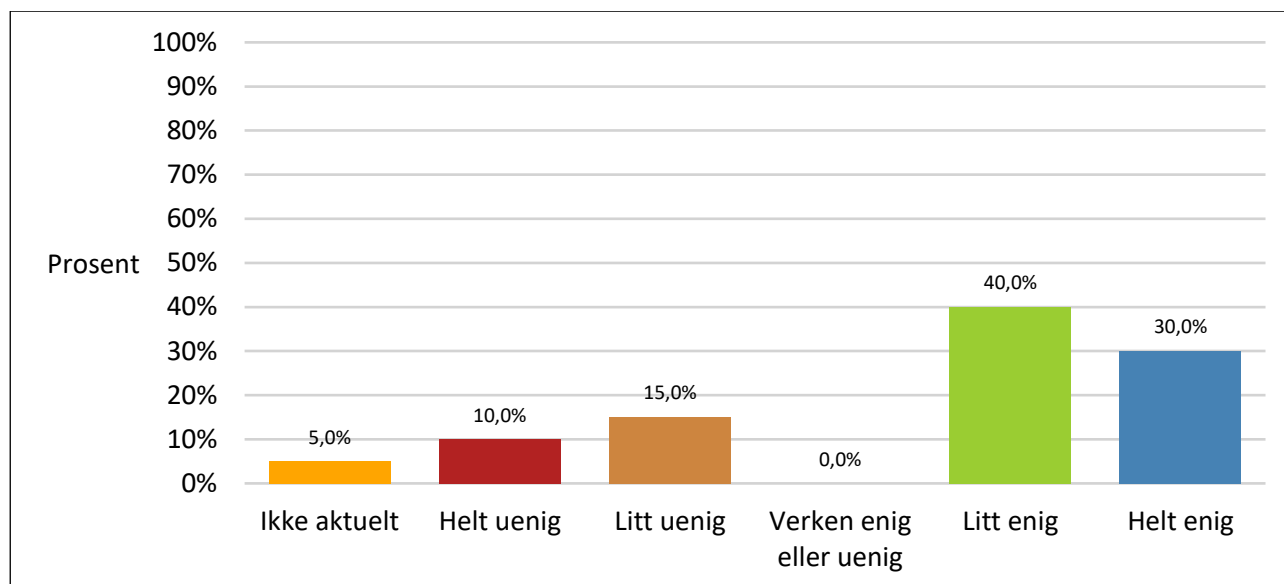
Videre spurte vi om brukerne får tilfredsstillende tilbakemeldinger på hva som skjer med deres henvendelser:



Figur 6 - Svarfordeling fra brukere på påstanden: Jeg får tilfredsstillende tilbakemeldinger på hva som skjer med mine henvendelser - N = 20

Hovedandelen av brukerne, som har svart (75 %), er helt eller litt enig i at de får tilfredsstillende tilbakemeldinger på hva som skjer med deres henvendelser.

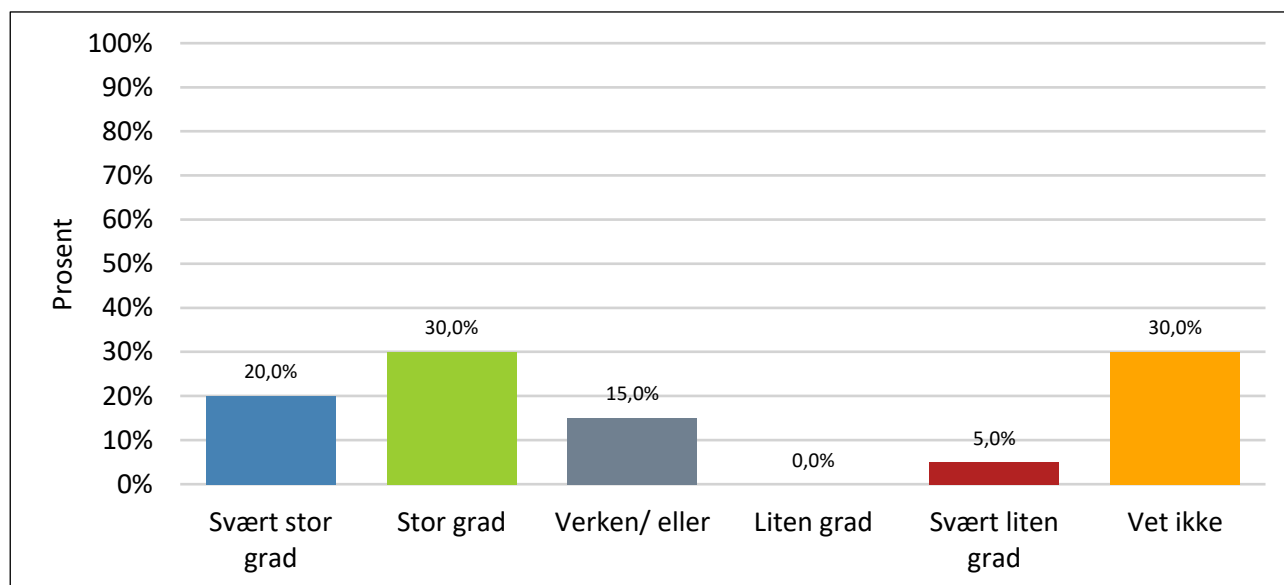
Vi spurte også om innmeldte behov blir gjennomført innen rimelig tid:



Figur 7 - Svarfordeling på påstanden: Innmeldte behov blir gjennomført innen rimelig tid - N = 20

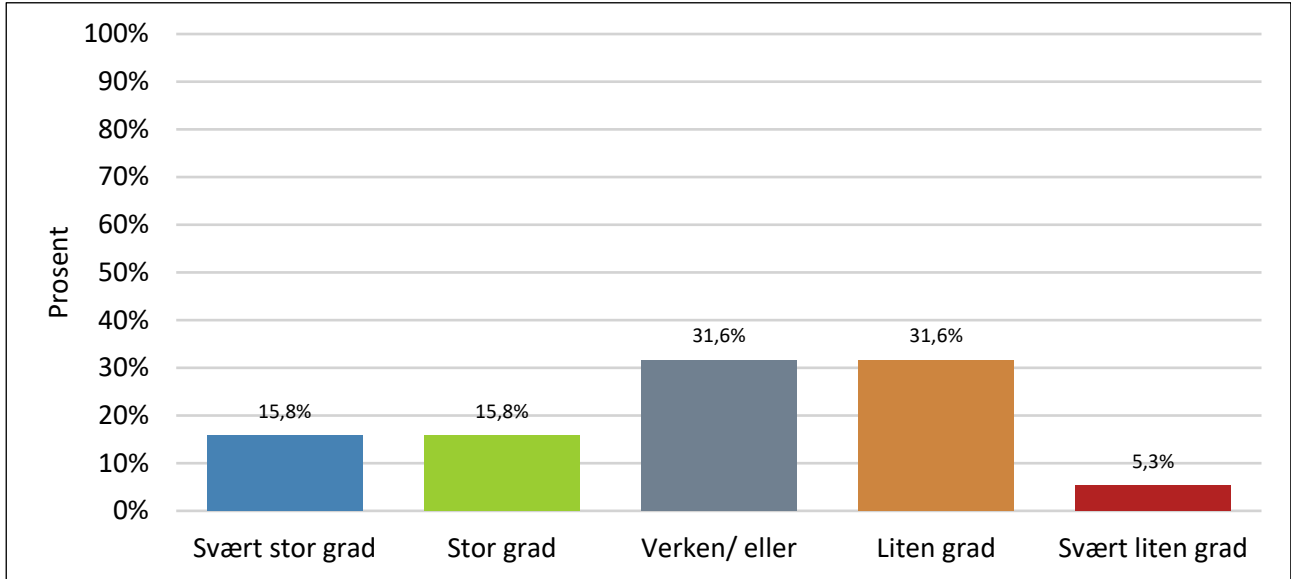
70 % av brukerne er litt eller helt enig i at innmeldte behov blir gjennomført innen rimelig tid. 25 % av brukerne er litt eller helt uenig i påstanden.

Nedenfor vises svarfordelingen på de andre spørsmålene vi sendte brukerne:



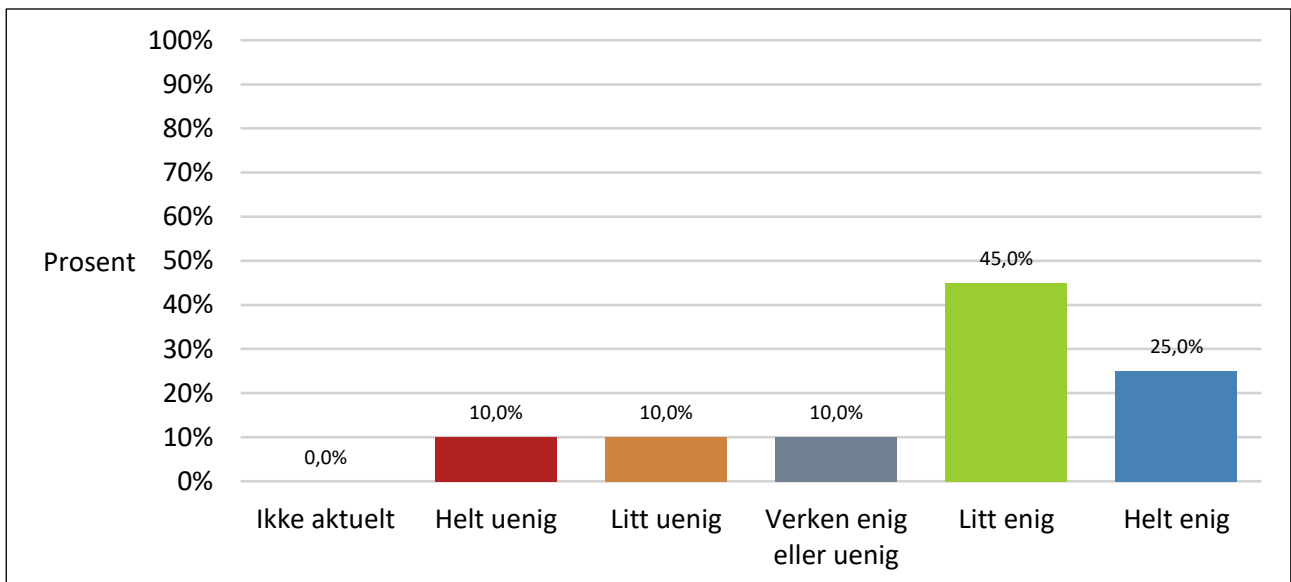
Figur 8 - Svarfordeling fra brukere på spørsmålet: I hvilken grad har kommunen kartlagt behov for vedlikehold på ditt/ dine bygg? N = 20

Figur 8 viser at halvparten mener at kommunen i svært stor eller stor grad har kartlagt vedlikeholdsbehovet på deres bygg, mens 30 % svarer «vet ikke», 15 % svarer «verken/ eller» og en liten andel (5%) svarer i «svært liten grad» på spørsmålet. fig



Figur 9 - Svarfordeling fra brukere på spørsmålet: I hvilken grad blir påvist vedlikehold på ditt/ dine bygg fulgt opp med ressurser (økonomi)? N = 19

Denne figuren viser at brukerne har ulik oppfatning av om påvist vedlikehold på eget bygg blir fulgt opp med ressurser (økonomi).



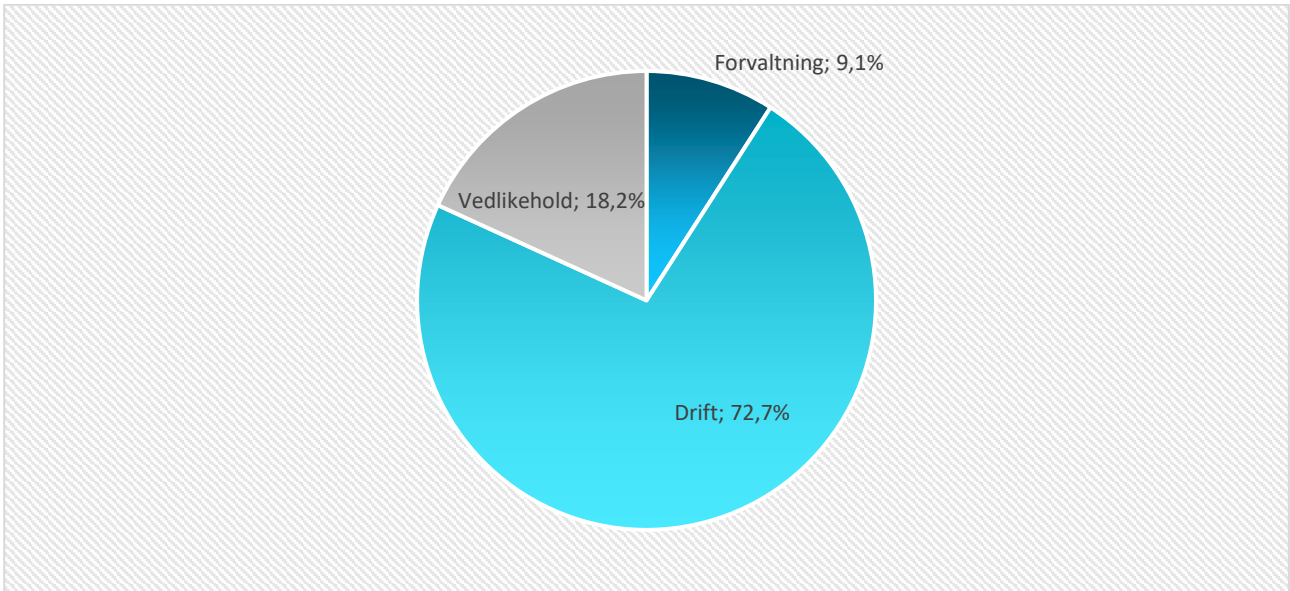
Figur 10 - Svarfordeling fra brukere på påstanden: Alt i alt, opplever jeg at mitt/ mine bygg er tilfredsstillende vedlikeholdt. N= 20

Til tross for at det er ulik oppfatning av om påvist vedlikehold på eget bygg blir fulgt opp med ressurser, er 70% av brukerne litt eller helt enig i at deres bygg er tilfredsstillende vedlikeholdt.

6.2. Spørreundersøkelse til personell avdeling FDV

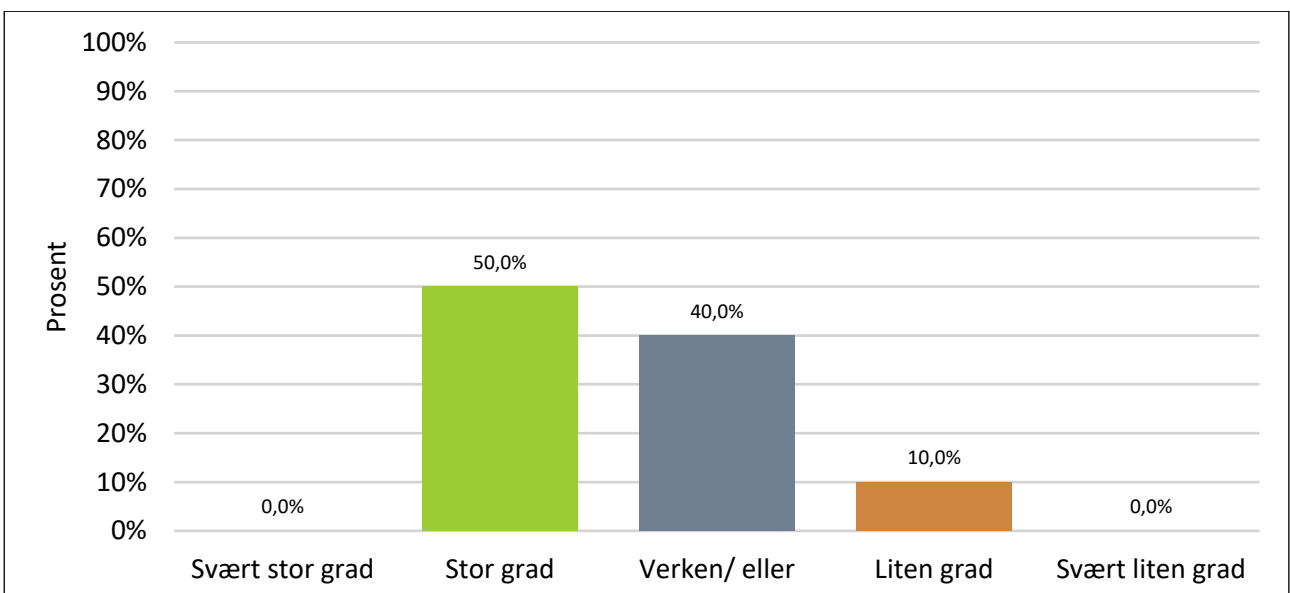
I avdeling FDV var det 17 personer som fikk undersøkelsen, og 11 som svarte. Det gir en svarprosent på 65.

Tilbakemeldingene fordelte seg på følgende grupper i avdeling FDV:



Figur 11 - Svarfordeling på gruppene i avdeling FDV – N = 11

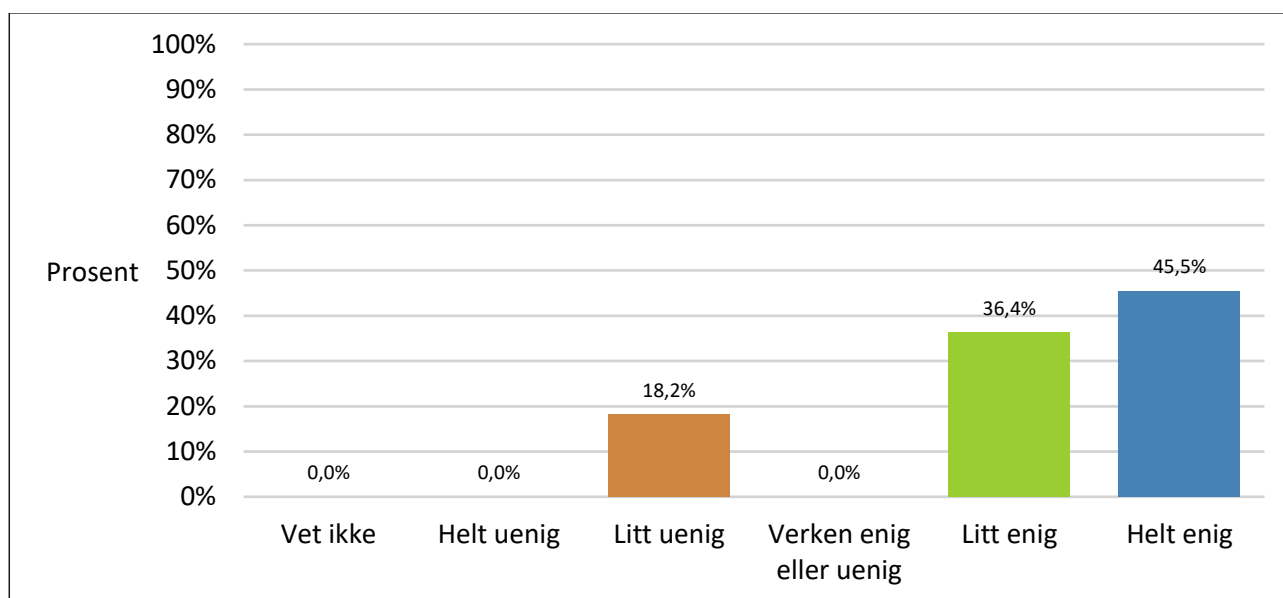
Figuren viser at hovedandelen av de som har svart, er personell i gruppe Drift (72,7 %).



Figur 12 - Svarfordeling fra avdeling FDV på spørsmålet: I hvilken grad blir påvist vedlikehold på byggene du jobber, fulgt opp med ressurser (økonomi)?

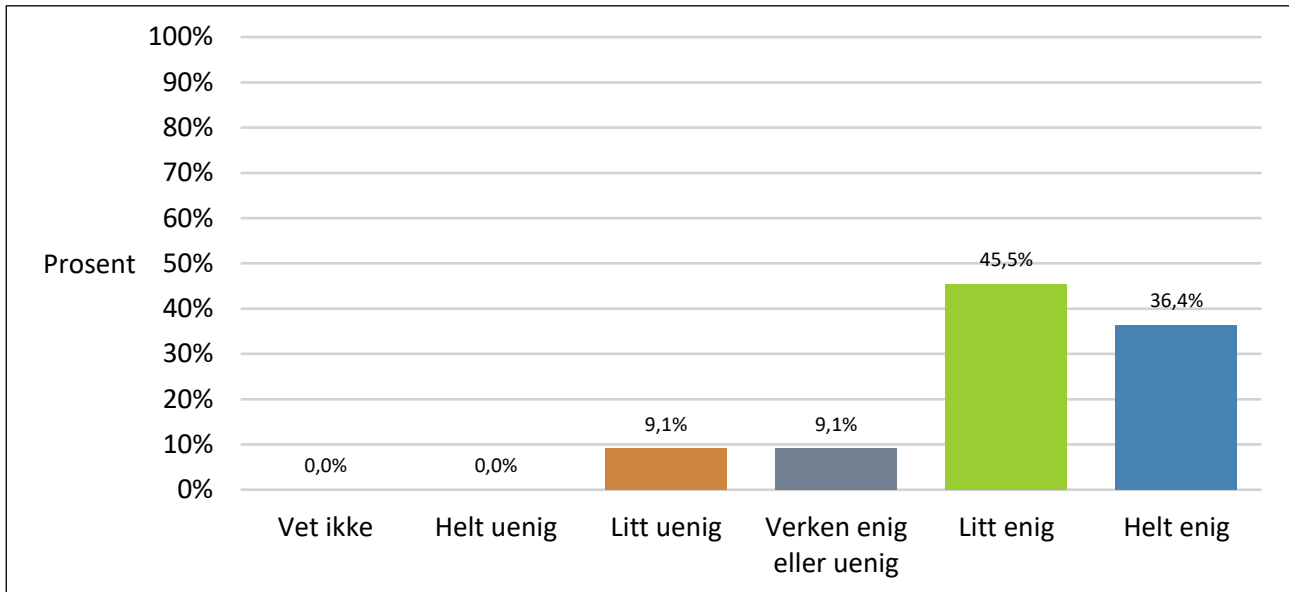
Halvparten mener at påvist vedlikehold på byggene de jobber blir fulgt opp med ressurser (økonomi), mens 40 % svarer «verken/ eller» på spørsmålet.

Personell i avdeling FDV kunne komme med kommentarer til kommunens vedlikehold av byggene de jobber på. Noen mener at de som disponerer vedlikeholdsmidlene er lite fysisk ute, og har derfor liten kjennskap til de forskjellige byggene. Videre ble det gitt tilbakemelding om at daglig vedlikehold blir minimalt med tanke på økonomi og mangel på tidligere vedlikehold. Det ble blant annet nevnt at årlige innsparinger rammer vedlikeholds-budsjettet, og at flere viktige større arbeider i 2022 har måttet vike på grunn av manglende finansiering og hard prioritering. Videre har noen punkter på tiltakslista blitt stående i mange år, mens andre vedlikeholdsbehov blir utført samme år som det er innmeldt. Det ble også nevnt at noen bygg automatisk få mer oppfølging og vurdering, bl.a. utleieleiligheter.



Figur 13 - Svarfordeling fra personell avdeling FDV på påstanden: Jeg oppfatter at avdeling FDV har tilfredsstillende oversikt over vedlikeholdsbehovet på byggene jeg jobber. N = 11

Figur 13 viser at hele 82 % av personell i avdeling FDV er litt eller helt enig i påstanden om at avdelingen har tilfredsstillende oversikt over vedlikeholdsbehovet på byggene de jobber.



Figur 14 - Svarfordeling fra personell avdeling FDV på påstanden: Bamble kommune har et godt verdibevarende vedlikehold av sine bygninger. N = 11

Figur 14 viser også at over 80 % av personell i avdeling FDV er litt eller helt enig i at Bamble kommune har et godt verdibevarende vedlikehold av sine bygninger.

7. Omsorgsboliger

Kontrollutvalgsleder fremsatte et ønske om at revisjonen skulle se på kommunalt eide omsorgsboliger spesielt i denne forvaltningsrevisjonen. Vi har blant annet undersøkt hvilke helsebygg som er kommunalt eide omsorgsboliger hvor det betales husleie, og sett på hva som er dokumentert at tilstandsvurdering/ behov for vedlikehold på disse byggene.

Helsebygg som er kommunalt eide omsorgsboliger

Ifølge virksomhetsleder Eiendom viser tabellen nedenfor omsorgsboliger i kommunen, hvor det betales husleie. Det er ikke gjennomført eksterne tilstandsanalyser av disse byggene. Kommunens vurdering av estimert vedlikeholdsetterslep på byggene og eksempler på behov for vedlikehold er tatt inn i tabellen.

Bygg	Estimert vedlikeholdsetterslep (kr)	Behov for vedlikehold (eksempler)
Vest Bamble aldershjem	6.400.000	Bytte bad, bytte vinduer i gamle bygget, innvendig oppussing, utvendig maling, grunnarbeider containerplass/ avfallsbod (utendørsaktivitet)
Krogshavn bofellesskap	600.000	Ny kjøkkeninnredning, bytte takrenner, bytte styringssentral hovedventilasjon
Stathelle servicesenter	3.970.000	2 kjøkken på bokollektiv må byttes (2023), montere varmpumpe og brønnpark, montere adgangskontroll i kjeller
Nustadjordet – nytt bygg		
Nustadbakken – nytt bygg		

Kommunen opplyser at Nustad gård og Bamble helsehus (sykehjem) ikke betegnes som omsorgsboliger. Vi viser likevel kommunens estimerte vedlikeholdsetterslep og behov for vedlikehold på disse byggene også:

Bygg	Estimert vedlikeholdsetterslep (kr)	Behov for vedlikehold (eksempler)
Nustad gård	200.000	Bytte noen el-fordelinger, bytte ABA anlegg

Bamble helsehus (sykehjem)	5.700.000	Bytte kjøkken, utvidelse av hovedkjøkken (pol. Bevilgning), bytte ventilasjonsaggregat kjøkken mm, utendørs: fuktgjennomtrengning kjeller – tiltak utvendig drenering mm.
-------------------------------	-----------	---

Det ble opplyst at avlastningsboligen på Rugtvedt, Clarks Minde, er avviklet. Videre er flere av omsorgsboligene som brukes som utleieboliger i kommunen, eid av Boligstiftelsen.

Fastsettelse av husleie for omsorgsboliger

Ifølge virksomhetsleder Eiendom er husleiene helt like i alle omsorgsboliger, uavhengig av størrelse og standard. Dette er boliger med heldøgns bemanning for det meste. Det er også samme utleiepris om det er kommunen eller Boligstiftelsen som er eier.

Oversendt dokumentasjon viser at kommunestyret den 10.02.2000 vedtok et øvre tak for husleiene i kommunale omsorgsboliger, jf. K-sak 17/00 – *Subsidiering av husleie i omsorgsboliger*. Dette taket skulle svare til «det til enhver tid gjeldende boutgiftstak som setter i Husbanken + kr 500,-». Videre vedtok kommunestyret den 18.06.2009 å indeksregulere husleiene i henhold til utviklingen i konsumprisindeksen i perioden 2001 til 2009, jf K-sak 53/09- *revidert sak – Betalingsordninger for omsorgsboliger*. Vedtaket er tatt inn nedenfor:

1. *Husleier i kommunale omsorgsboliger settes til Husbankens til enhver tid gjeldende boutgiftstak ved beregning av bostøtte + kr. 640,- med tillegg av faktiske kostnader ifm kabel-tv/parabol rundet opp til nærmeste hele kr. 50,-.*
2. *Maksbeløpet for husleier i omsorgsboliger indeksreguleres fra 2001 til 2009, og deretter årlig etter gjeldene konsumprisindeks.*
3. *Innskudd innføres i kommunens omsorgsboliger med kr. 400.000,- pr. enhet.*
4. *Forslag til dekning av manglende innsparing gjøres av enhet for helse og omsorg i forbindelse med driftsrapportering for 1. kvartal 2009.*

I forbindelse med kommunestyrets budsjettbehandling den 15.12.22, (K-sak 115/22 Økonomiplan 2023-2026, årsbudsjett 2023), vedtok kommunestyret å *fjerne husleietak og slutte med subsidiering av husleier i omsorgsboliger*, som en del av innsparingstiltakene i perioden 2023 – 2026. Kommunedirektørens forslag til budsjett 2023 og handlingsplan 2023 – 2026, side 32, viser at dette tiltaket gir en årlig besparelse på kr 1.252.000. Kommunestyrets vedtak, som omhandler innsparingstiltakene, i K-sak 115/22:

13. Kommunedirektøren gis fullmakt til å gjennomføre innsparingstiltakene slik de fremkommer i budsjett 2023 og handlingsprogram 2023-2026. Det skal rapporteres i driftsrapportene om status og fremdrift for innsparingstiltakene.

Prosedyre ved skifte av beboer i omsorgsbolig

Ifølge teknisk leder følger kommunen samme rutine for befaring (med skjema) ved utflytting av omsorgsboliger som ved ordinær bolig. Dette er omtalt under *Tilstandsanalyser bolig* på side 24 i rapporten.

8. Konklusjon

Har Bamble kommune tiltak for å sikre et godt verdibevarende vedlikehold av sine formålsbygg?

Bamble kommune har tiltak for vedlikehold av sine formålsbygg, men det er et stort vedlikeholdsetterslep for disse byggene.

Denne konklusjonen bygger på følgende forhold:

Gode overordnede mål kan gi kommunen bedre mulighet til å sikre at prioriteringer om vedlikehold av kommunens bygninger er sammenfallende med kommunestyrets mål og intensjoner. Bamble kommune har per i dag ikke vedtatt politiske bestemte mål eller en nedfelt en strategi for eiendomsforvaltningen, hvor vedlikehold av kommunale bygg inngår som et vesentlig element. Vi vurderer imidlertid at kommunestyrets beslutninger om salg av eiendommer, er en delvis strategi for eiendomsforvaltningen.

Kommunen har per nå ikke et system eller dokument som viser en samlet oversikt over den kommunale bygningsmassen, med areal, teknisk tilstand, oppgraderingsbehov og vedlikeholdskostnader. Vi vurderer imidlertid at kommunen har oversikt over den kommunale bygningsmassen gjennom ulike dokumenter. Oversikten er imidlertid ikke oppdatert med hensyn til riktig areal, og kommunens KOSTRA-rapportering på areal er heller ikke oppdatert med endringer i bygningsmassen de siste årene.

Kommunen har heller ikke en total kalkyle på kommunens totale vedlikeholdsbehov og estimerte vedlikeholdskostnader (vedlikeholdsetterslep for alle byggene). Dokumentasjonen viser et vedlikeholdsetterslep på ca. 74 mill. kroner, i tillegg til et estimert vedlikeholdsetterslep på skoler og barnehager fra eksterne tilstandsanalyser.

Et verdibevarende vedlikehold betyr at eier forplikter seg til å opprettholde verdien på sine bygninger, gjennom å sørge for tilstrekkelig vedlikehold. Det finnes ingen «norsk standard» for hvilket nivå på vedlikeholdet en byggeier bør velge, bortsett fra enkelte lovkrav knyttet til forsvarlighet, og beregnede normtall.¹⁹

¹⁹ Se rapportens pkt. 5.2.2.

Kommunens rapporterte KOSTRA-tall på utgifter til vedlikehold i 2020 og 2021 er betydelig lavere enn normtallet. Bamble bruker også mindre til vedlikehold per m² enn snittet for KOSTRA-gruppe 7 og Landet uten Oslo. Utgiftene til vedlikehold var ekstra lave i 2020.

Vi vil også trekke fram at kommunenes utgifter til vedlikehold per m² generelt i Norge ligger betydelig lavere enn normtallet for verdibevarende vedlikehold. Snittet for landet uten Oslo, ligger f.eks. på kr 99, som er halvparten av normtallet. For at politisk nivå i Bamble kommune skal få mulighet til å vurdere hvilket ambisjonsnivå de ønsker å ha på vedlikehold, vurderer vi at kommunens totale vedlikeholdsetterslep bør estimeres og presenteres politisk.

Vår undersøkelse av omsorgsboliger viser at kommunen har fem bygg, som er kommunalt eide omsorgsboliger; Vest Bamble aldershjem, Krogshavn bofellesskap, Stathelle servicesenter, Nustadjordet og Nustadbakken. Dokumentasjon fra kommunen viser at det er estimert et totalt vedlikeholdsetterslep på disse byggene på ca. 11 mill. kroner.

Vi har også registrert at husleiene er helt like i alle omsorgsboliger, uavhengig av størrelse og standard. Dette er boliger med heldøgns bemanning for det meste.

Kommunestyret i Bamble kommune vedtok i 2000 en subsidiering av husleie i omsorgsboliger, med et øvre tak for husleiene, jf. K-sak 17/00. Dette vedtaket ble revidert i 2009, med en indeksregulering fra år 2000 til 2009, jf. K-sak 53/09. Vedtaket om husleietak og subsidiering av husleier i omsorgsboliger ble fjernet i desember 2022, jf. K-sak 115/22.

Hovedandelen av både brukere av formålsbyggene og personell i avdeling FDV, som svarte på spørreundersøkelsen, mener at Bamble kommune i hovedsak har et godt verdibevarende vedlikehold. Dette til tross for ulik oppfatning av om påvist vedlikehold på eget bygg blir fulgt opp med ressurser. Vi har merket oss at det kan være vanskelig å gjennomføre alle planlagte vedlikeholdstiltak, da årlige innsparinger rammer vedlikeholdsbudsjettet.

9. Anbefalinger

Bamble kommune bør vurdere å utarbeide overordnede mål og en strategi for eiendomsforvaltningen, hvor vedlikehold av kommunale bygg inngår som et vesentlig element. Mål og eiendomsstrategi bør vedtas av eier (kommunestyret) og forankres i kommunens overordnede styringsdokumenter. Videre bør kommunen rapportere tilstand på eiendomsmassen i forhold til vedtatte mål, med forslag om prioriteringer og kostnadsoverslag.

Bamble kommune bør estimere det totale vedlikeholdsetterslepet og presentere dette for politisk nivå (kommunestyret).

Bamble kommunen bør revidere/ oppdatere oversikt over eiendomsmassens arealer og sikre riktig KOSTRA-rapportering.

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

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

Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Offentlige dokument

Eiendomsutvalget i NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle – Om eiendomsforvaltning i kommunesektoren, utgitt av Direktoratet for byggkvalitet

KS' rapport – Vedlikehold i kommunesektoren – fra frafall til forbilde

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

NS 3454 – Livssyklus kostnader for byggverk

NS 3424 – Tilstandsanalyse av byggverk

Vedlegg

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse



Vestfold og Telemark revisjon IKS
Postboks 2805
3702 SKIEN

Deres ref.	Vår ref.	Dato
	22/12793-5	01.02.2023

Uttalelsene til forvaltningsrevisjon – Eiendom. Kommentarer fra Kommunedirektøren

Vi viser til rapport fra Vestfold og Telemark revisjon mottatt her 19.01.2023. Forvaltningsrevisjonen har vært en positiv opplevelse for Eiendom og vi vil benytte anledningen til å takke så mye for samarbeidet, og vi er helt enig i anbefalingene som blir gitt i rapporten:

1. Vi bør utarbeide overordnede mål og en strategi for eiendomsforvaltningen. Målene bør vedtas av kommunestyret som eier av eiendommene. Det bør rapporteres tilstand på eiendomsmassen i forhold til vedtatte mål, med forslag om prioriteringer og kostnadsoverslag.
2. Vi bør estimere det totale vedlikeholdsetterlepet og presentere dette for kommunestyret.
3. Vi bør revidere oversikt over eiendomsmassens arealer og sikre riktig KOSTRA-rapportering.

Videre har vi noen presiseringer som refererer seg til sidetall. Dette er satt opp i tabellen under.

Side	Kommentar
7	Nederst på siden skal «for forskrifter» være «og forskrifter»
16	Organisasjonskart: Forvaltning mangler 2 automasjonsteknikere
18	Virksomhetsleder har flere strategier enn lovpålagte tiltak. Dette blir gjennomgått hvert eneste år og resulterer i en prioritert tiltaksliste. Her kan nevnes oppgradering av formålsbygg, kjøp og avhending av eiendommer mm.
21	IT- Grenland server Skien, Bamble og Siljan
23	99.000 kvm er inkludert omsorgsbygg. Samlet areal er formålsbygg, omsorgsbygg, innleide bygg og øvrige bygg.
24	Det kommer inn meldinger om vedlikeholdsbehov gjennom Pureservice og interne vedlikeholds registreringer gjennom året.
25	Prioriteringer i tiltakslista skjer på bakgrunn av alvorlighetsgrad, og ikke etter hvor lenge et tiltaket har stått på lista. Det kan også fattes vedtak i kommunestyret som påvirker prioriteringen.

Postadresse	Besøksadresse	Telefon:	Bankgiro: 2601.35.89681
Bamble kommune			Org.nr.: 940 244 145 MVA
Postboks 80			
3993 LANGESUND		Epost:	

27	Virksomhet for Eiendom går totalt sett med et overskudd på 835 000 kroner. Ansvarene for Eiendomsforvaltning viser et samlet underskudd på 5,78 mill. kroner, dette skyldes gevinstrealisering som ikke har vært mulig.
38	Utleieboliger har eget budsjett på drift som ikke går på bekostning av formålsbygg og har hyppigere befaringer grunnet inn- og utflyttinger samt årlige befaringer av teknisk leder.
44	Det mangler en «og» mellom Rugtvedt og Clarks Minde
51	Tilstandsanalyser for barnehager mangler dato i teksten. Skal være 2019

På side 30 er det presentert nøkkeltall for vedlikehold fra KOSTRA. Her vises det til at Bamble kommune ligger en del over KOSTRA-gruppe 7 og landet for øvrig når det gjelder renholds kostnad pr. m². Vi har behov for noen presiseringer i den forbindelse.

I motsetning til renholdsavdelingene i andre kommuner sitter vi med hele budsjettet knyttet til renhold. Vi står for innkjøp av det som trengs i forbindelse med renhold. Det være seg papir, avfall sekker, kjemi, matter, maskiner mm.

I andre kommuner er det stort sett kun papir og såpe som blir kjøpt inn av selve avdelingen, mens andre utgifter er knyttet til budsjettet til det enkelte bygg, skole, barnehage, adm. bygg osv.

Dette mye fordi vi drifter på en annen måte enn hva andre renholdsavdelinger gjør - rulling istedenfor faste personer på de ulike byggene. Renholderne er også ofte ansatt eller får lønn fra selve bygget eller den avdelingen det er knyttet opp til og ikke i selve renholdsavdelingen.

Oppsummering - vi har kostnadene for alt, mens det som kommer frem av KOSTRA-tallene for de andre kommunene er kun en liten del av kostnadene knyttet opp til renholdet.

Ellers synes vi rapporten gir et godt og riktig bilde av virksomheten. Viktige forutsetninger for driften har blitt korrekt framstilt og vi er fullt klar over at vi driver med begrensede midler som blir prioritert etter beste evne. Tross alt så må vi si oss fornøyd med kvaliteten på kommunens bygningsmasse, men det er viktig hele tiden å legge nye planer for verdibevarende vedlikehold.

Med hilsen

Helena Vårlø
Virksomhetsleder
35965129

Brevet er godkjent elektronisk.

Kopi til: Kommunedirektør /v Geir Håvard Bjelkemyr-Østvang
Samfunn /v Ingrid Marie Eidsten
Eiendom /v Stig Olsen

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 5.10.22. Oppstartsmøte ble holdt 25.10.22 med kommunedirektør, kommunalsjef Samfunn, virksomhetsleder Eiendom og teknisk leder, Eiendom, til stede. I møtet presenterte vi prosjektplanen med problemstilling, kilder for revisjonskriterier og plan for gjennomføringen. Det ble skrevet referat fra møtet, som ble bekreftet fra kilden.

Vi har hatt oppsummeringsmøte den 18.01.2023 på Teams, med kommunalsjef Samfunn, virksomhetsleder Eiendom og teknisk leder, Eiendom, til stede.

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i perioden oktober 2022 til januar 2023.

Dokumentgjennomgang

Vi har innhentet og gjennomgått en rekke dokumenter.

- Dokumentasjon som viser hvordan virksomhet Eiendom og avdeling FDV er organisert og jobber.
- Kommunestyresaker som omhandler salg av kommunale eiendommer (K-sak 107/18 og K-sak 90/21) og status økonomi for kommunalområde Samfunn (K-sak 101/22)
- Tilstandsanalyser av skolene (utført av Multiconsult 2016)
- Tilstandsanalyser av barnehagene (utført av A. L. Høyer AS, Erichsen og Horgen, Malnes og Endresen AS)
- Kommunens dokumenter som viser oversikt over kommunens bygg, planer for vedlikehold, tiltakslistene vedlikehold mm.
- Bamble kommunes budsjett- og regnskapstall for vedlikehold i perioden 2020 – 2022
- Statistikk fra SSB – KOSTRA-nøkkeltall – bl.a. utgifter til vedlikehold og driftsaktiviteter – 2020 og 2021
- Kommunens overordnede planer (styringsdokumenter) – vedtatt av kommunestyret.
- Prosedyrer mm. tilknyttet avdeling FDV.

Intervju

Det er gjennomført intervju med virksomhetsleder Eiendom og teknisk leder, Eiendom. Referat fra intervjuet er verifisert av kildene.

Vi har også sendt spørsmål på e-post til virksomhetsleder Eiendom og teknisk leder, og mottatt svar på epost.

Spørreundersøkelse til brukere av kommunale bygg

Vi har sendt en spørreundersøkelse til brukerne av kommunale formålsbygg. Vi sendte undersøkelsen til 27 brukere, og 20 svarte. (Brukere i denne sammenheng er ansatte som jobber ved formålsbyggene, ikke beboere, elever, de som trener i idrettshallen mv). Det gir en svarprosent på 74.

Spørreundersøkelse til personell avdeling FDV

Vi sendte også en spørreundersøkelse til personell i avdeling FDV. Vi sendte undersøkelsen til 17 personer, og fikk 11 svar. Det gir en svarprosent på 65.

Vi vurderer at ovennevnte datainnsamling sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig.

Vi har sjekket ut med administrasjonen at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rapporten er sendt kommunedirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen ligger i vedlegg 1.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen.

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring. Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.²⁰

Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.²¹ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

²⁰ God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

²¹ ISQM 1 og 2 er internasjonale standarder for kvalitetsstyring og oppdragskontroll for revisjonsforetak som utfører revisjon eller forenklet revisorkontroll av regnskaper, eller andre attestasjonsoppdrag eller beslektede tjenester (Gjelder fra 15.12.2022)



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no

23: 3813 404