Vestfold og Telemark revisjon

Eiendomsforvaltning

Drift og vedlikehold

Forvaltningsrevisjon | Larvik kommune

24: 3909 401

Innhold

Sammendrag – forvaltningsrevisjon 4

1. Kontrollutvalgets bestilling 6

2. Beskrivelse – organisering av eiendomsforvaltningen 7

2.1. Øverste administrative organisering 7

2.2. Kommunalområdet Eiendom og teknisk drift 7

2.3. Oversikt over eide, innleide og utleide arealer 9

2.4. Oversikt over universell utforming 10

3. Beskrivelse – økonomisk handlingsrom 12

3.1. Konkrete innsparingstiltak 12

3.2. Status for arbeidet med innsparinger og omstillinger 13

4. Forvaltningsrevisjon – eiendomsforvaltning 17

4.1. Problemstilling 17

4.2. Sentrale begreper i eiendomsforvaltning 17

4.3. Avgrensninger 18

4.4. Metode og kvalitetssikring 18

4.5. Kommunedirektørens uttalelse 18

5. Revisjonskriterier 19

5.1. Problemstilling 19

5.2. Utledning av revisjonskriterier 19

6. Politisk forankrede målsetninger 26

6.1. Revisjonskriterium 26

6.2. Politisk bestemte mål og tiltak – data 26

6.3. Revisors vurdering 27

7. System for planlegging og styring 28

7.1. Revisjonskriterier 28

7.2. Oversikt over den kommunale bygningsmassen – data 28

7.3. Revisors vurdering 35

7.4. Planer for vedlikehold – data 36

7.5. Revisors vurdering 40

7.6. Rapportere om tilstand på bygningsmassen – data 41

7.7. Revisors vurdering 47

8. Tilstrekkelig midler til vedlikehold 48
8.1. Revisjonskriterium 48
8.2. Vedlikeholdskostnader for formålsbygg – data 48
8.3. Revisors vurdering 52
9. Konklusjoner og anbefalinger 53
9.1. Konklusjoner 53
9.2. Anbefalinger 53
Litteratur og kildereferanser 54
Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse 55
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring 56

Sammendrag – forvaltningsrevisjon

Ifølge NOU 2004:22 *Velholdte bygg gir mer til alle*, handler god eiendomsforvaltning om å gi brukerne gode og effektive bygg til lavest mulig kostnad, mens verdibevarende vedlikehold handler om systematisk arbeid med renhold, drift og vedlikehold/oppdrageringer for å opprettholde et byggs verdi og tilstand i byggets levetid.

I denne forvaltningsrevisjonen har vi sett om Larvik kommune har tiltak for et verdibevarende vedlikehold av sine formålsbygg. Mer konkret har vi undersøkt om kommunen har en styrings- og rapporteringslinje som sikrer politisk forankring av eiendomsforvaltningen, og om kommunen har god systematikk i planlegging og gjennomføring av dette arbeidet. Det er en kjent risiko at kommuner avsetter for lite midler til vedlikehold av sine formålsbygg. Vi har derfor undersøkt dette også.

Våre undersøkelser tyder på at Larvik kommune har flere tiltak for et verdibevarende vedlikehold. Samtidig ser vi enkelte forbedringspunkter.

Kommunestyret i Larvik har vedtatt et innsparingskrav på ca.100 mill. kr for 2024 for administrasjonen og varsler at kravet blir om lag 200 mill. kr i 2025. For å gjennomføre disse innsparingene har kommunestyret vedtatt omstillingsprogrammene *Bærekraft 2030* og *En økonomi i balanse*.

Å utrede, vurdere og beslutte tiltak for nedskalering av kommunens virksomhet, vil være omfattende prosesser. Forvaltningsrevisjonen om kommunens arbeid med eiendomsforvaltning er gjennomført mens disse prosessene pågår. Etter innspill fra kommunedirektørens ledergruppe vil vi i større grad enn vanlig tidfeste når de ulike dataene vi bruker i rapporten er innhentet, slik at dette er kjent for leserne.

Politisk bestemte mål og tiltak

Larvik kommune har overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen. Kommunestyret vedtok en eiendomsstrategi våren 2021 som bygger på anerkjente standarder for eiendomsforvaltning i kommunen. Større vedlikeholdstiltak på formålsbygg blir også forankret på politisk nivå.

I strategidokumentene for 2023-2026 og 2024-2027 har kommunestyret vedtatt flere omstillingsprogrammer. Omstillingsprogrammene bygger på at kommunen har svak økonomi og høy gjeld og har som mål å munne ut i forslag til innsparing og omstilling for å skape framtidig økonomisk handlingsrom. Dette gjelder hele administrasjonen, inkludert virksomheten Eiendom som har ansvar for renhold, drift og vedlikehold.

Virksomhetsleder for Eiendom opplyser at i senere tid har arbeidet med omstillingsprogrammene hatt størst prioritet. Revisjonen finner det rimelig at Eiendom i større grad arbeider etter de politisk vedtatte omstillingsprogrammene enn eiendomsstrategien for tiden.

System for planlegging og styring

Kommunen har et system som gjør det mulig å ha en samlet oversikt over den kommunale bygningsmassen med areal, teknisk tilstand, vedlikeholdsbehov og estimerte vedlikeholdskostnader. Kommunen har også oppdaterte planer med prioriteringer for vedlikehold av formålsbyggene. En av planene har et 10-årig perspektiv, mens andre planer er mer kortsiktige, konkrete og operative. Planene synes å bygge på faglig begrunnede prioriteringer når det gjelder hvilke vedlikeholdstiltak som bør gjennomføres.

Brukerne er en viktig kilde til informasjon om formålsbyggene for Eiendom, og kommunen har flere tiltak for samarbeid og kommunikasjon. Våre funn tyder imidlertid på at en ganske stor gruppe brukere opplever at samarbeidet og kommunikasjonen med Eiendom fungerer i begrenset grad.

Folkevalgte organer får jevnlig rapportering om den økonomiske siden av eiendomsforvaltningen. Blant annet får de informasjon om hvilke bygg som gjennomgår vedlikeholds-, oppgraderings- eller rehabiliteringstiltak, inkludert type tiltak og kostnadsramme. Dette gjelder prosjektene som finansieres over investeringsbudsjettet.

Den skriftlige rapporteringen til politisk nivå gir informasjon om status i arbeidet med å gjennomføre vedtatte vedlikeholdstiltak, mens deler av den muntlige rapporteringen gjør folkevalgt nivå kjent med sentrale utfordringer innenfor eiendomsforvaltningen. Revisjonen mener det vil være en fordel om folkevalgt nivå i større grad får kjennskap til konsekvenser av ulike prioriteringer, og kan gjøre informerte vurderinger av hvilket ambisjonsnivå kommunen ønsker å ha på vedlikehold av formålsbyggene.

Tilstrekkelig midler til vedlikehold

Kommunen budsjetterer med lavere utgifter til vedlikehold av formålsbygg enn det som er anbefalt. Det gir risiko for at formålsbyggene ikke blir vedlikeholdt i tilstrekkelig grad.

Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å

- bedre samarbeidet og kommunikasjonen mellom Eiendom og brukerne
- sikre at politisk nivå får et helhetlig bilde av tilstanden på formålsbyggene, og kan gjøre informerte vurderinger av hvilket ambisjonsnivå kommunen ønsker å ha på vedlikehold av formålsbyggene

1. Kontrollutvalgets bestilling

Kontrollutvalget i Larvik kommune har bestilt en forvaltningsrevisjon om eiendomsforvaltning, og bedt revisjonen beskrive enkelte nærliggende temaer, jf. sak 12/24.

Bestilling av forvaltningsrevisjonen er i samsvar med kommunens plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2024-2027.

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.

Kapittel 2 og 3 i rapporten inneholder beskrivelser av de fleste temaene kontrollutvalget ønsker belyst. Kapittel 4 til 9 inneholder forvaltningsrevisjon om kommunens arbeid med eiendomsforvaltningen. Det vil blant annet si en presentasjon av fakta og funn fra revisjonens undersøkelser, og våre vurderinger og konklusjoner.

Noen av temaene som kontrollutvalget ønsket mer informasjon om, er tatt inn i forvaltningsrevisjonen. Det er gjort når informasjonen direkte inngår i forvaltningsrevisjonen, og for å unngå gjentakelser og for mange henvisninger.

2. Beskrivelse – organisering av eiendomsforvaltningen

Kontrollutvalget ba revisjonen lage en beskrivelse av ansvar for drifts- og vedlikeholdstiltak, jf. sak 12/24. Deler av denne beskrivelsen kommer nedenfor. Resten er omtalt i pkt. 7.2.1 og 7.2.2. Beskrivelsene nedenfor viser organiseringen første halvår 2024.

2.1. Øverste administrative organisering

Administrasjonen i Larvik kommune ledes av kommunedirektøren og er delt inn i følgende kommunalområder.

- Organisasjon og innovasjon
- Økonomi og finans
- Helse og mestring
- Oppvekst og kvalifisering
- Verdiskaping og stedsutvikling
- **Eiendom og teknisk drift**

2.2. Kommunalområdet Eiendom og teknisk drift

Eiendom og teknisk drift ledes av en kommunalsjef og er delt inn i tre virksomheter;

- Brann og redning
- Kommunalteknikk
- **Eiendom**

Kommunalområdet har en fellesfunksjon med 9 ansatte som blant annet har ansvar for prosjektutvikling, mulighetsstudier og strategi i en tidlig fase i utviklingsprosjekter. De bistår også med økonomisk og juridisk rådgiving innenfor kommunalområdets ansvar.

Eiendom ledes av en virksomhetsleder og er delt inn i 4 avdelinger. Nedenfor gis en beskrivelse av ansvar og organisering for hver avdeling våren 2024.

Renhold

Renhold har ansvar for daglig og periodisk renhold av mange eide og enkelte innleide og utleide bygg. Renholdet dekkes over brukerens budsjetter. Avdelingen har i tillegg ansvar for renholdet på ett sykehjem. De øvrige sykehjemmene har egne ansatte som utfører renhold, men Renhold bistår ved sykefravær og ferieavvikling.

Avdelingen gjør også ulike typer renhold i kommunale boliger når slike boliger er fraflyttet eller skal klargjøres for innflytting. Dette renholdet gjøres på oppdrag for Bolig, Virksomhet

funksjonshemmede, Virksomhet psykisk helse og avhengighet med flere, og dekkes i all hovedsak over virksomheten/avdelingens budsjett.

Renhold har 75 årsverk fordelt på ca. fast 100 ansatte og 15 vikarer. Avdelingen ledes av en avdelingsleder som har personell-, økonomisk- og faglig ansvar. I hennes stab er det en kvalitetskoordinator. Kvalitetskoordinatoren har særlig ansvar for ulike typer kvalitetskontroller av renholdet og HMS-opplæring av ansatte. Hun har også ansvar for å rekruttere vikarer, oppdatere kjemikaliekartoteket og oppdatere vedlikeholdsplaner.

Renhold har fem teamkoordinatorer. Fire av dem leder renholdet i hver sin geografiske sone. I tillegg utfører de faste renholdsoppdrag. Den siste teamkoordinatoren leder et ambulerende team. Teamet dekker hele kommunen og tar spesialoppdrag, gjør flyttevask og renhold etter større rehabiliteringer i kommunale leiligheter.

FDV (forkortelse for forvaltning, drift og vedlikehold)

FDV har ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold av eide formålsbygg, og innvendig drift og vedlikehold av innleide formålsbygg. Utgifter til disse oppgavene dekkes over FDV sitt driftsbudsjett. I tillegg yter FDV service særlig til skolene, men også til barnehagene og helse- og omsorgstjenestene. Eksempler på slike serviceoppgaver er søppeltømming, henting og bringing av utstyr og flytting av møbler.

FDV ledes av en avdelingsleder som har personell-, økonomisk- og faglig ansvar. Våren 2024 har avdelingen 3 byggforvaltere, 2 driftskoordinatorer og 17 byggdriftere.

Byggforvalterne har ansvar for å vurdere og gi innspill til vedlikeholdstiltak i hver sin byggportefølje:

- en for sykehjem og barnehage
- en for skole og idrettshaller
- en for øvrige bygg

Byggforvalterne skal også følge opp alle typer tilsyn, forsikringssaker og større uforutsette hendelser.

Driftskoordinatorene har ansvar for at planlagt drift og løpende vedlikeholdstiltak gjennomføres. De har fordelt ansvar og oppgaver mellom seg. En driftskoordinator har ansvar for drift og en har ansvar for service og vedlikehold på alle formålsbyggene i kommunen.

I driftsgruppa er det seks byggdriftere[1], og i service- og vedlikeholdsgruppa er det elleve. Driftsgruppa utfører oppgaver etter bestemte tidsintervaller omtalt i driftshåndboka og brannboka, se pkt. 7.2.2. for en nærmere beskrivelse. Service- og vedlikeholdsgruppa skifter lysrør, maler, klipper gress og utfører mindre vedlikeholdsoppdrag. Serviceoppdragene handler i stor grad om å

[1] De senere årene er det blitt mer vanlig å bruke tittelen byggdrifter om en som tidligere ble kalt vaktmester.

bistå med praktiske oppgaver som å tømme søppel, flytte møbler o.l. To av byggdrifterne i denne gruppa jobber kun på sykehjemmene.

I juni 2024 ble det gjennomført en omorganisering av byggdrifternes arbeidsoppgaver. Tidligere hadde hver byggdrifter ansvar for 2-5 faste bygg. Etter omorganiseringen kan byggdrifterne få oppdrag på alle formålsbygg. Brukerne av formålsbyggene skal melde inn behov og ønsker *utover* det som er fastlagt i faste ettersyn og inngåtte avtaler. Meldingene går til driftskoordinatorene. De sitter med et helhetsbilde og skal vurdere hvilke tiltak som på byggfaglig grunnlag må prioriteres, og gi oppgaven til en byggdrifter.

FDV har også et teknisk team med tre ansatte. De dekker alle formålsbygg og har spesialisert seg på varme- og ventilasjonsanlegg. Avdelingen har i tillegg fire håndverkere. To av håndverkerne er på nå utleid til Bolig.

Underveis i informasjonsinnhentingen i perioden mai 2024 - august 2024, ble revisjonen gjort kjent med at åtte ansatte i FDV har sluttet eller skal slutte i løpet av 2024. Dette gjelder begge driftskoordinatorene, leder for teknisk team og fem byggdriftere. Ifølge virksomhetsleder for Eiendom og avdelingsleder for FDV er det lite sannsynlig at ansatte som slutter kan erstattes, på grunn av den vedtatte ansettelseskontrollen[2], det vedtatte nedtrekket i budsjett for 2024 og det forventede nedtrekket i 2025.

Bolig

Bolig har 13 ansatte og ansvar for tildeling, forvaltning, drift og vedlikehold av nesten 1100 disponerte boliger (inkludert eide og innleide boliger, og boliger eid av Larvik kommunale boligstiftelse)

Prosjekt

Prosjekt har fem ansatte, og har ansvar for alle rehabiliterings- og byggeprosjekter som utføres på formålsbygg. Dette er prosjekter som dekkes over investeringsbudsjettet.

De to sistnevnte avdelingene er omtalt her for å gi et samlet bilde av Eiendom. I resten av rapporten retter vi i all hovedsak oppmerksomheten mot de to avdelingene som har hovedansvaret for renhold, drift og vedlikehold av formålsbyggene.

2.3. Oversikt over eide, innleide og utleide arealer

Antall kvadratmeter eide, innleide og utleide arealer varierer over tid. Status per 1. juli 2024:

- 231 176 m2 samlet areal for eide formålsbygg
- 29 537 m2 samlet areal for innleide formålsbygg
- 13 400 m2 samlet areal for utleide formålsbygg

[2] Se pkt. 3.2. for en nærmere beskrivelse.

- 24 000 m2 samlet areal for eide boliger
- 24 000 m2 samlet areal for innleide boliger fra boligstiftelsen
- 700 m2 samlet areal for innleide boliger utenom boligstiftelsen

Per april 2024 omfatter kommunens eide arealer i formålsbygg 22 skoler, 18 barnehager, 15 sykehjem og eldresenter, 17 kulturbygg, 3 administrative bygg, 6 idrettshaller og 32 andre bygg.

Ifølge *Temaplan for bolig* vedtatt 10. mai 2023, disponerer Larvik kommune ca. 1080 boliger. Kommunen eier 445 av dem mens 376 er innleid fra Larvik kommunale boligstiftelse (boligstiftelsen). Kommunen har også tildelingsrett på 248 omsorgsboliger i borettslag der boligen eies av beboer. I enkelte tilfeller leier kommunen inn private boliger som brukes til utleie.

2.4. Oversikt over universell utforming

Kontrollutvalget ba revisjonen undersøke status for arbeidet med universell utforming av formålsbygg, jf. sak 12/24.

I likestillings- og diskrimineringsloven § 17 står det at offentlige virksomheter rettet mot allmennheten har plikt til universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjoner. Loven trådte i kraft i 2009 og ble sist endret i 2017.

Ifølge en forskrift (TEK17) til plan- og bygningsloven skal byggverk for publikum og arbeidsbygninger være universelt utformet[3] med mindre bygget er uegnet[4] for personer med funksjonsnedsettelse. Kravet om universell utforming etter TEK17 gjelder først og fremst for nye bygg og ved større ombygninger av eksisterende bygg. Det er likevel en forventing om at kommunene skal arbeide for at alle bygg for publikum og arbeidsplasser skal være universelt utformet. Det inkluderer alle formålsbygg.

KS har laget flere veiledere for arbeidet med universell utforming. En av dem, *Publikumsbygg – universell utforming*, anbefaler at kommunen kartlegger helt konkret om og eventuelt hvordan hvert bygg ivaretar kravene til universell utforming. En slik kartlegging kan eksempelvis omfatte parkering, inngangsparti, belysning, skilting, dører, terskler, trapper, heiser, toaletter osv.

Vi ba Larvik kommune legge fram en oversikt som viser antall bygg som er i tråd med kravene i lovverket om universell utforming.

Tabellen nedenfor viser at de fleste formålsbyggene i kommunen er bygd før universell utforming ble et lovkrav, og at mange av dem mangler en kartlegging av status for universell utforming. Dette

[3] Et bygg skal utformes slik at alle som bygget et beregnet for, skal kunne bruke det på en likeverdig måte. Det skal for eksempel ikke være egne innganger for personer i rullestol. Kilde: Direktorat for byggkvalitet
[4] Direktoratet for byggkvalitet har laget en veileder om universell utforming og gitt eksempler på hva som menes med uegnethet. Enkelte arbeidsoppgaver på et skipsverft kan eksempelvis være uegnet for en blind person eller en person som bruker rullestol.

gjelder alle sykehjem og nesten alle barnehager og det som kalles øvrige bygg. Videre ser vi at flesteparten av byggene med kartlagt status for universell utforming, trenger flere eller større utbedringer før de har en tilfredsstillende universell utforming.

Type formåls-bygg	Totalt antall Formåls-bygg	Formåls-bygg bygget før krav om UU kom inn i lovverket				Antall formålsbygg bygget etter krav om UU kom inn i lovverket.
		Antall bygg som er i tråd med UU-krav	Antall bygg med kartlagt UU-status som viser behov for ingen/enkle utbedringer	Antall bygg med kartlagt UU-status som viser behov for flere/større utbedringer	Antall bygg uten kartlagt UU-status	
Skoler	22	0	1	9	12	2
Barnehager	18	0	0	4	14	1
Sykehjem	15	0	0	0	15	0
Øvrige bygg	60	0	1	3	57	0

3. Beskrivelse – økonomisk handlingsrom

Kontrollutvalget ba revisjonen beskrive det økonomiske handlingsrommet for renhold, drift og vedlikehold av formålsbyggene. Videre ble revisjonen bedt å følge med på innsparings- og omstillingssaker som gjelder Eiendom og som følges opp på politisk nivå mens denne forvaltningsrevisjonen pågår, jf. sak 12/24.

3.1. Konkrete innsparingstiltak

Larvik kommune er en lavinntektskommune. Ifølge årsevaluering 2023 har kommunen et inntektsnivå som ligger 11 prosent under landsgjennomsnittet. For 2022 innebar det at kommunen hadde 343 mill. kr mindre å rutte med enn gjennomsnittskommunen. Andelen eldre øker, og utviklingen går raskt. Kommunen hadde flere over 67 år enn under 19 år for første gang i 2022.

I årsevalueringen står det at kommunen allerede drives som en av de mest effektive i landet, men at kombinasjonen av økonomiske utfordringer og endringer i alderssammensetningen og dermed innbyggernes behov, krever tøffe prioriteringer. For å skape ønsket økonomisk handlingsrom må kommunen redusere driftsrammen.

Kommunestyret har vedtatt et innsparingskrav på ca.100 mill. kr for 2024 for hele administrasjonen og varsler at kravet blir om lag 200 mill. kr i 2025. Eiendom har fått et nedtrekk i driftsrammen på 6,2 mill. kr i 2024. Nedtrekkene gjelder særlig FDV og Bolig. Varslet nedtrekk for 2025 er 11,8 mill. kr.

Våren 2024 ble det laget ROS-analyser som viser konsekvenser av nedtrekket for hele administrasjonen i 2024, inkludert for avdelingene i Eiendom. En samlet ROS-analyse for Eiendom er sendt i lederlinja til kommunedirektøren.

I ROS-analysene brukes trafikklysfarger for å vurdere hvor sannsynlig det er at en hendelse inntreffer, og hvor store konsekvensene det kan bli dersom det skjer. Analysene inneholder også forslag til avbøtende tiltak, og en ny vurdering av risiko etter en eventuell innføring av tiltakene. Nedenfor ser vi nærmere på hvilke tiltak som er vurdert, og hvilke konsekvenser de sannsynligvis vil få.

FDVs ROS-analyse

- *Redusere innkjøp av varer og tjenester.* Settes på rødt nivå siden slike reduksjoner kan øke vedlikeholdsetterslepet og gi risiko for av avvik ikke kan lukkes. Avbøtende tiltak er begrensning i nedtrekket.

- *Avvikle døgnbasert vaktordning.* Settes på rødt nivå fordi det ikke vil være personell tilgjengelig som kan rykke ut på kort varsel. Avbøtende tiltak er å opprettholde dagens vaktordning eller etablere tilsvarende.

- *Færre ansatte*. Settes på rødt nivå siden færre ansatte kan føre til manglende gjennomføring av blant annet lovpålagte drift- og vedlikeholdsoppgaver. Avbøtende tiltak er tilstrekkelig med ressurser.

Renholds ROS-analyse

- *Redusere renhold.* Settes på rødt nivå fordi det blir vanskelig å ivareta HMS-kravene i de ulike formålsbyggene og faglig forsvarlighet i renholdet. Avbøtende tiltak er nært samarbeid med brukerne på virksomhetsledernivå om spørsmål om reduksjon av renhold.

- *Flere syke som følge av nedbemanning eller omstilling.* Settes på rødt nivå siden det kan føre til svikt i tjenesteleveransene, og manglende mulighet til å sette inn vikarer. Avbøtende tiltak er å opprette flere ambulerende team.

3.2. Status for arbeidet med innsparinger og omstillinger

Politiske føringer

Under behandling av strategidokumentene[5] 2023-2026 og 2024-2027 vedtok kommunestyret å starte omstillingsprogrammer for hele administrasjonen. Omstillingsprogrammet *Bærekraft 2030* startet i 2023 og *En økonomi i balanse* i 2024. Disse omstillingsprogrammene har noe ulik innretning, men begge tar utgangspunkt i at kommunen har svak økonomi og høy gjeld, og begge skal munne ut i forslag til innsparing og omstilling for å skape framtidig økonomisk handlingsrom. Flere av tiltakene som ble utarbeidet i *Bærekraft 2030* videreføres i *En økonomi i balanse.*

Strategidokument 2024-2027 inneholder konkrete omstillingstiltak som gjelder Eiendom. Eksempelvis:

- ***Byggdrift og vedlikehold**. Prioritere byggdrift, verdibevarende vedlikehold og lovpålagte oppgaver ved å redusere tid som brukes til servicetjenester ute hos brukere av byggene.*

- ***Arealeffektivisering.** Etter salg av kommunale bygninger som stod tomme høsten 2023, er det svært få kommunale bygg som står ledige. Framover bør arealeffektivisering handle om å leie inn færre bygg, utnytte eide bygg mer effektivt, og omstrukturere slik at kommunen har færre, større og mer effektive formålsbygg.*

- ***Redusere standard på renhold.** Kommunalområdene Oppvekst og kvalifisering og Eiendom og teknisk drift vil vurdere fordeler og ulemper ved reduksjon i kvalitet/frekvens.*

[5] Ifølge kommuneloven skal kommunen vedta et årlig årsbudsjett og en fireårig økonomiplan. I Larvik kommune kalles dette et strategidokument.

Disse fotnotene og verbalvedtakene fra strategidokument 2024-2027 vil kunne påvirke eiendomsforvaltningen:

- Utrede salg av barnehager.
- Ta ut noen investeringer eller skyve dem ut i tid.
- Videreføre arealeffektivisering og salg av eiendom.
- Konkurranseutsette vedlikehold av kommunale boliger.
- Utrede organisering av eiendomsforvaltningen.
- Redusere budsjett til kjøp av kommunale boliger og til driften av Bolig.
- Gjennomføre *En økonomi i balanse.* Det legges opp til at prosjektet får en bred politisk forankring, har deltakelse fra tillitsvalgte og verneombud, og kan innhente bistand fra ekstern konsulent. Konsulenten skal blant annet foreslå kostnadsreduksjoner, og vurdere organisering av Eiendom og de kommunalt disponerte boligene (først og fremst Larvik kommunale boligstiftelse). Prosjektet skal munne ut i forslag til tiltak som viser tidsplan, innsparingspotensial og konsekvenser. Arbeidet skal ferdigstilles i august 2024 og legges til grunn for kommunedirektørens forslag til strategidokument 2025-2028.

Administrasjonens oppfølging av politiske føringer

Administrasjonens arbeid med innsparing og omstilling

Nedenfor gjennomgås administrasjonens arbeid med tiltak form innsparing og omstilling for perioden første halvår 2024.

Kommunedirektøren har blant annet opprettet flere omstillingsutvalg som skal følge opp arbeidet med Bærekraft 2030 og En økonomi i balanse. Eiendom og teknisk drift inngår i et omstillingsutvalg kalt Øvrige tjenester[6]. I dette omstillingsutvalget sitter kommunalsjefer, tillitsvalgte og hovedverneombudet. Ledere fra hver virksomhet skal utrede aktuelle tiltak for innsparinger, inkludert omorganiseringer, færre tjenester til brukerne og færre ansatte. Høsten 2023 ble det innført ansettelseskontroll. Alle eventuelle nyansettelser skal vurderes i omstillingsutvalget.

Et privat konsulentfirma har fått i oppdrag å gjøre en ressursanalyse og utrede kommunens utfordringsbilde.[7] I første del av utredningen, som var klar våren 2024, står det at den store veksten i innsparingskrav fra 2024 til 2025 og videre framover, vil bli utfordrende å realisere. Dette gjelder særlig større strukturelle tiltak som eksempelvis arealeffektivisering og salg av barnehager. Videre vil de innsparingstiltakene som krever grundige utredninger legge beslag på mye kapasitet i administrasjonen.

[6] Det er opprettet omstillingsutvalg for henholdsvis kommunalområde Oppvekst og kvalifisering, kommunalområde Helse og mestring og for Øvrige tjenester. Sistnevnte omfatter Organisasjon og innovasjon, Miljø og stedsutvikling og Eiendom og teknisk drift.
[7] Deler av konsulentfirmaets utredning er vedlegg til kommunestyresak 129/24 – Rammesak 2025-2028.

Orientering til folkevalgt nivå
En gjennomgang av sakene behandlet i kommunestyret i perioden januar – juni 2024 viser hvordan folkevalgte involveres i arbeidet med innsparing og omstilling.

I møte 15.05.24, sak 055/24 fikk kommunestyret en sak om videre prosess for salg av barnehager. I saksframlegget står det at administrasjonen ser behov for å utrede økonomiske konsekvenser, konsekvenser for barn og unge, og konsekvenser for kommunen som barnehagemyndighet. Videre er det behov for å utrede konsekvenser for kommuneorganisasjonen, ansatte og for bredere samfunnsmessige forhold. Etter planen skulle kommunestyret få en sak med disse utredningene høsten 2024. Administrasjonen viser i saksframlegget til at salg av barnehager er et krevende prosjekt, og at det er vanskelig å selge barnehager allerede i 2024. Kommunestyret tok saken til orientering.

I samme møte behandlet kommunestyret 1. rapportering 2024 for perioden januar – mars, jf. sak 79/24. Ifølge rapporteringen er det etablert en politisk styringsgruppe som får orientering om omstillingsarbeidet i forkant av formannskapsmøter. I tillegg får formannskapet skriftlige meldinger om framdrift i arbeidet. Ifølge 1. rapportering er dette status for omstillingsarbeidet for renhold, drift og vedlikehold:

Drift og vedlikehold: Framdriften i omstillingsarbeidet er i henhold til plan. Det arbeides med en kartlegging av dagens organisering for å oppnå mer effektiv drift. Økonomiske konsekvenser er ikke vurdert.

Arealeffektivisering: Det rapporteres noe ulikt på ulike steder i 1. rapportering om arbeidet med arealeffektivisering. Et sted står det at framdriften er i henhold til plan, og at økonomiske konsekvenser ikke er vurdert. Et annet sted står det at arbeidet ikke har startet, at tiltakene som skal iverksettes ikke blir avklart før høsten 2024, og at det gir risiko for at den forventede innsparingen ikke lar seg gjennomføre innen utgangen av 2024.

Redusere standard på renhold: Framdriften med omstillingsarbeidet er i henhold til plan. Det er startet dialog med virksomhetslederne for barnehager og kultur og idrett. Videre vurderes det om renholdsfrekvensen i skoler kan reduseres.

Det rapporteres også på et omstillingstiltak som handler om å redusere tiden som brukes på servicetjenester hos brukerne. Tiltaket skal bidra til større fokus på byggdrift, verdibevarende vedlikehold og lovpålagte oppgaver. Målet er mindre forringelse av bygninger, og dermed lenger levetid på bygget og færre avvik på tekniske anlegg. Status for arbeidet er å kartlegge dagens organisering.

I forbindelse med revisjonens sluttmøte med kommunedirektørens ledergruppe i september 2024, ble vi informert om at de økonomiske konsekvensene av de prosessene som er nevnt ovenfor for renhold, drift, vedlikehold og arealeffektivisering skal vurderes før prosjektene ferdigstilles.

I møte 19.06.24 vedtok kommunestyret å opprette et arbeidsutvalg som skal holdes løpende orientert om kommunes arbeid med arealeffektivisering. Dette inkluderer blant annet arbeid med å redusere eide og leide lokaler, og se nærmere på tjenestestruktur og arbeidsplassutforming, jf. sak 118/24. Ordfører, opposisjonsleder og leder for kontrollutvalget velges som medlemmer. Arbeidsutvalget skal ikke treffe beslutninger.

I samme møte behandlet kommunestyret det som kalles *Rammesak 2025-2028*, jf. sak 129/24. I saksframlegget står det at saken tar utgangspunkt i strategidokument 2024-2027, og er utarbeidet for å avklare forventninger og bidra til felles forståelse mellom politisk ledelse og kommunedirektøren om kommende utfordringer og strategiske valg. De prioriterte strategiske valgene som berører Eiendom er:

- **Strukturtiltak.** Kommunen har mange mindre tjenestesteder innenfor alle tjenesteområder. Dette er kostbart og lite effektivt. Kommunen bør arbeide for en mest mulig effektiv struktur koblet til senterstruktur og nærmiljøsatsingen.
- **Arealeffektivisering.** Det er potensial for betydelig effektivisering, særlig knyttet til reduksjon av innleide arealer og reduksjon i antall tjenestesteder.
- **Teknologi.** Ny teknologi bør utforskes nærmere for mer effektiv drift.

Kommunestyret vedtok at rammesaken skal legges til grunn for det videre arbeidet med strategidokumentet 2025-2028.

4. Forvaltningsrevisjon – eiendomsforvaltning

4.1. Problemstilling

Forvaltningsrevisjonen handler om følgende problemstilling:

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

4.2. Sentrale begreper i eiendomsforvaltning

Vi bruker eiendomsforvaltning som et samlebegrep for forvalting, renhold, drift, vedlikehold og utvikling/oppgradering av fast eiendom med bygg og tilhørende grunnarealer. Beskrivelsene nedenfor bygger i stor grad på NS *3454:2013 Livssykluskostnader for byggverk – prinsipper og klassifikasjon.*

Forvaltning – administrasjon

Forvaltning omfatter oppgaver knyttet til administrasjon av en eiendom, eksempelvis utgifter til forsikringer, skatter og faste avgifter. Det kan også omfatte 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 oppgaver som er nødvendige for at et bygg skal fungere som planlagt og oppfylle lov- og forskriftskrav. Dette omfatter daglig og periodisk renhold og ettersyn og kontroll med bygningsdeler og tekniske installasjoner.

Vedlikehold

Vedlikehold er oppgaver som er nødvendige for å opprettholde et fastsatt kvalitetsnivå over planlagt levetid 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 gjelder planlagte, periodiske tiltak for å hindre forfall som følge av jevn og normal slitasje. Løpende vedlikehold omfatter arbeid som ikke er planlagt, men som må repareres etter hendelser som uvær, vannskade, snøbelastning, hærverk og innbrudd m.m.

4.3. Avgrensninger

Vi undersøker renhold, drift og vedlikehold som dekkes over kommunes driftsbudsjett, og på vedlikeholdstiltak som handler om å oppgradere eksisterende bygningsdeler. I noen tilfeller dekkes sistnevnte over investeringsbudsjettet, men omtales i rapporten siden det har betydning for vedlikeholdet.[8]

Vi undersøker renhold, drift og vedlikehold på eide og leide formålsbygg, og utelater de kommunale boligene.

Vi undersøker først og fremst perioden januar 2023 – august 2024. Kapittel 7 om tilstrekkelige midler til vedlikehold dekker perioden 2020-2023.

4.4. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Hildegunn Rafdal, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Vi har intervjuet ledere i kommunen og gjennomført to spørreundersøkelser rettet mot ansatte i FDV-enheten og brukerne[9] av byggene. Videre har vi innhentet statistisk materiale fra SSB og gått gjennom sentral dokumentasjon. Bruk av flere metoder og kilder bidrar til å sikre relevante og pålitelige data.

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

4.5. Kommunedirektørens uttalelse

Rapporten er sendt til administrasjonen for et faktasjekk og presentert for ledelsen i kommunen i et møte. Deretter ble den sendt til uttalelse 27. september 2024, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen har ikke ført til endringer i rapporten. Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

[8] Det kan være utfordrende å skille mellom vedlikehold som skal dekkes over driftsbudsjettet og vedlikehold som kan dekkes over investeringsbudsjettet. Regnskapsforskriften bruker begrepet «samme standard» for å gjøre det mer tydelig hva som skal plasseres hvor. Dersom for eksempel et vindu, som hadde vanlig standard i 1980, blir byttet ut med et som har vanlig standard i 2024, likevel får en høyere standard på grunn av kvalitetsutviklingen, skal det klassifiseres som drift.

[9] Det vil si tjenesteledere i formålsbyggene – eksempelvis rektorer, barnehagestyrere og sykehjemsbestyrere.

5. Revisjonskriterier

5.1. Problemstilling

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

5.2. Utledning av revisjonskriterier[10]

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. Andre elementer er oversikt over brukernes behov, over tilstand på bygningsdeler og tekniske installasjoner, samt planer for og gjennomføring av renhold, drift, vedlikehold og utvikling.

Det finnes en rekke lover og 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
- helselovgivningen
- 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. Revisjonskriteriene i denne forvaltningsrevisjonen bygger derfor mest på andre anerkjente kilder, se nedenfor.

[10] 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.

Tidligere forvaltningsrevisjonsrapport om eiendomsforvaltning

Det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon om eiendomsforvaltningen i Larvik kommune i 2016. Den gang anbefalte revisjonen at kommunen bør:

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

Kommunestyret fattet følgende vedtak i møte 7. desember 2016, sak 217/16:

Kommunestyret slutter seg til anbefalingene i forvaltningsrapporten «Eiendomsforvaltning» fra Telemark kommunerevisjon IKS datert 30.september 2016 og at kommunen bør:

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

Kommunestyret ber om at kontrollutvalget gis tilbakemelding på hvordan rapporten følges opp innen utgangen av 1.halvår 2017.

Kontrollutvalget fikk skriftlig tilbakemelding 23. mai 2017, og tok saken til orientering i møte 5. september 2017, jf. sak 32/17.

Nedenfor gis det et sammendrag av tilbakemeldingen.

- **Videreutvikle strategien:** Eiendom har videreutviklet sitt FDV-system og laget en utviklingsplan for større eiendommer som jevnlig revideres. Videre er det utarbeidet en kompetanseoversikt og behov for kompetanseutvikling. Det er også jobbet med bedre samhandling med de øvrige enhetene i kommunen. Det er fokus på å anskaffe

arealeffektive, miljøvennlige og energieffektive bygg. Samtidig er det store utfordringer med etterslep på vedlikehold, og Eiendom har ikke fått tilført midler til å bedre situasjonen.

- **Sikre at politisk nivå er tilstrekkelig informert:** Eiendom har gjennomført en tilstandsanalyse av bygg, VVS, elektro og brannteknisk. Analysen med en tilhørende vedlikeholdsplan ble lagt ved strategidokumentet for 2017.

- **Vurdere tiltak for å effektivisere renholds- og driftsoppgaver:** Alt driftspersonell samles i Eiendom. Renhold utført på sykehjem gjøres av en egen renholdsavdeling.

- **Videreutvikle planlegging av vedlikehold:** Viser til at det er gjort en tilstandsanalyse og en vedlikeholdsplan som blir innarbeidet i kommunens FDV-system.

Tema for denne revisjonen

Administrasjonens rapportering om tiltak for å gjennomføre revisjonens anbefalinger om eiendomsforvaltning, kom seks måneder etter at kommunestyret behandlet rapporten. Nå om lag åtte år senere vil det være nyttig å undersøke om det fortsatt er fokus på disse temaene.

Overordnede mål og en strategi for eiendomsforvaltningen

I *NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle*, og i *God kommunal eiendomsforvaltning*[11], 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 vedlikeholdsinnsats.

KS anbefaler at kommunene utarbeider en helhetlig eiendomsstrategi, der vedlikehold inngår som et vesentlig element.[12] Strategien bør knyttes til kommunens overordnede styringsdokumenter.

Ifølge NOU 2004:22 bør overordne 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.

[11] Utgitt av Direktoratet for byggkvalitet.
[12] KS: Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – en veileder for folkevalgte og rådmenn

Strategien bør også omfatte framgangsmåter for å anskaffe, forvalte, utvikle og avhende eiendom, samt mål og rammebetingelser for forvalternivået.

Larvik kommune har en strategi for eiendomsforvaltning. Den ble vedtatt av kommunestyret 24. mars 2021 og gjelder i perioden 2021-2024.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterium:

Kommunen bør ha overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen, hvor vedlikehold av kommunale formålsbygg 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 politiske 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 slik 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

NS 3424:2012 *Tilstandsanalyse av byggverk – innhold og gjennomføring*, er et verktøy for å få oversikt over faktisk tilstand på et bygg.[13] Det viser hvordan tilstandsanalyser kan gjennomføres og hva som bør beskrives, vurderes og dokumenteres. NS 3424 anbefaler å gjøre tilstandsanalyser når et bygg er eldre enn 10 år. Før dette kan man basere seg mer eller mindre på løpende vedlikehold.

NS 3424 definerer 4 tilstandsgrader (TG0-3) som indikerer en diagnose ut fra hvor store feil og mangler bygningen har. Se tabell nedenfor. Tilstandsgraden på en bygning er ofte brukt som mål på hvor vellykket eiendomsforvaltningen har vært.

Tilstandsgrad	*Symptom*	*Betydning*
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 sltasje 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 sltasje. Stadig stans i tekniske systemer. Betydelig behov for utbedring. Sikkerhetsmessige risiki. Avvik fra lover og forskrifter.

Ifølge KS sin veileder *Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold* bør eiendomsforvalterne som et minimum rapportere tilstand på all kommunal bygningsmasse, med forslag til prioriteringer og beregnede utbedringskostnader. Rapporteringen kan og bør inngå i kommunens årsrapport. Slik 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 oppdatert oversikt over formålsbyggene, med areal, teknisk tilstand, vedlikeholdsbehov og estimerte vedlikeholdskostnader**
- **ha oppdaterte planer med prioriteringer for vedlikehold av formålsbyggene**

[13] På nettsidene til Standard Norge, som har utviklet blant annet NS 3424, står det at den kan brukes på alle typer bygg.

- **rapportere tilstand på formålsbyggene 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 lovfestede minimumskrav. Som et minimum må vedlikeholdet tilfredsstille de krav som er satt i plan og bygningsloven § 31-1;

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

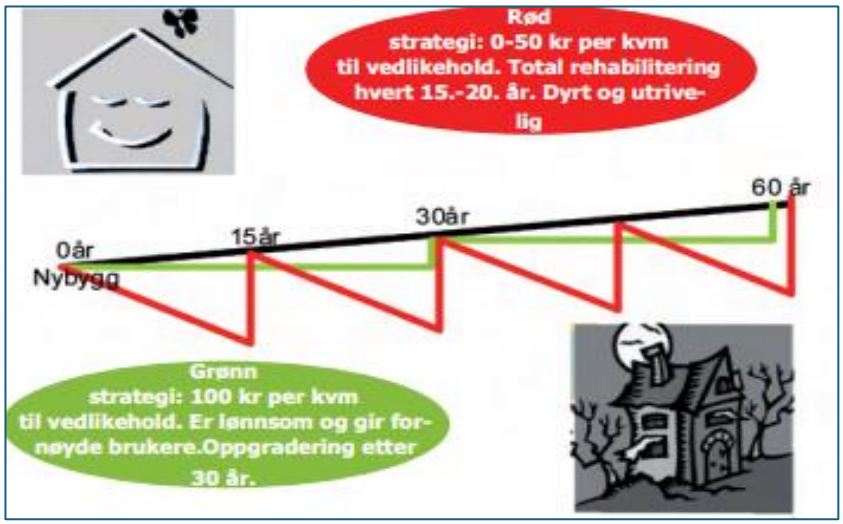
Også andre lover og forskrifter innebærer krav til vedlikehold av bygninger, f.eks. arbeidsmiljøloven, forurensningsloven, brann- og eksplosjonsvernloven, el-tilsynsloven, internkontrollforskriften ((hms-forskriften), opplæringsloven, forskrift om miljørettet helsevern med flere. Disse er nærmere omtalt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

I 2008 fikk KS gjennomført en omfattende undersøkelse av tilstanden på kommuners og fylkeskommuners bygningsmasse. I tillegg ble det utarbeidet et gjennomsnittlig normtall for verdibevarende vedlikehold basert på *NS 3454:2013 Livssykluskostnader for byggverk – prinsipper og klassifikasjon.*[14] Normtallet for bygg med 60 års levetid ble den satt til kr 170 per kvadratmeter og kr 100 per kvadratmeter for bygg med 30 års levetid.

I KS sin veileder *Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold* vises det til noen sentrale vurderinger fra denne undersøkelsen:

> 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 (inklusiv. 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.

[14] NS 3454:2013 Livssykluskostnader for byggverk er laget for å regne ut et byggs totale kostnader, inkludert prosjektkostnader, kostnader i byggefasen og kostnader i bruksfasen.



Figur 1 - Utklipp fra KS veileder Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold

I 2013 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 en med et normtall på kr 200 pr m^2 for bygg med levetid på 60 år.

Omregnet til dagens gjennomsnittlige kroneverdi (2024) uten å ta hensyn til eventuelle endringer i krav til utforming og byggestandard, blir normtallet **kr 141 pr m^2** for bygg med levetid på **30 år** og **kr 265 pr m^2** for bygg med levetid på **60 år**.

Tall fra KOSTRA viser at kommunene i Norge i gjennomsnitt ligger rundt 100 kr per kvadratmeter. Det bør likevel være et mål for kommunene å ha et vedlikehold på nivå med normtallet.

Vi har utledet følgende revisjonskriterium:

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

6. Politisk forankrede målsetninger

6.1. Revisjonskriterium

Kommunen bør ha overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen, hvor vedlikehold av formålsbygg inngår som et vesentlig element

6.2. Politisk bestemte mål og tiltak – data

Politisk vedtatt eiendomsstrategi

Kommunestyret vedtok en eiendomsstrategi i møte 24. mars 2021, jf. sak 034/21. Eiendomsstrategien gjelder kommunens eide formålsbygg, boliger og grunneiendommer som benyttes til å løse kommunens tjenester. Eiendomsstrategien peker på flere utfordringer. Eksempelvis:

- Demografiske endringer framover med økning i antall eldre og stabilitet/nedgang i antall barn, unge og voksne i arbeidsfør alder vil sannsynligvis endre kommunens tjenesteleveranser og kreve fleksibilitet i kommunens eiendomsmasse.

- Lite midler til drift og vedlikehold over tid gjør at kommunen har et akkumulert vedlikeholdsetterslep. Det er likevel rimelig å forvente økte krav til innsparing i drift og vedlikehold og til salg av eiendom på grunn av kommunens økonomiske situasjon.

- Størrelse på bygg og eiendom har stor betydning for utgifter til drift og vedlikehold. Bedre arealutnyttelse gjennom sambruk, flerbruk og redusert arealbehov er derfor viktig.

- Formålsbygg inneholder stadig mer teknisk avanserte anlegg og driften av disse anleggene krever mer teknisk kompetanse enn tidligere.

Eiendomsstrategien bygger på målsetninger om god kommunal eiendomsforvaltning som blant annet er nedfelt i NOU 2004:22[15], og har flere satsingsområder. Kommunen skal:

1. ha en aktiv og strategisk rolle i lokal samfunnsutvikling,
2. ha et helhetlig eierskap og forvaltning,
3. velge klimavennlige løsninger og ressurseffektiv bruk av energi og areal,
4. ivareta og utvikle kommunale bygg og eiendommer i tråd med brukernes behov, og
5. ha en eiendomsforvaltning preget av kunnskap, gjennomføringskraft og fleksibilitet.

[15] Den samme NOUen er en viktig kilde i utledningen av revisjonskriteriene i denne forvaltningsrevisjonen. Se nærmere omtale i pkt. 5.2.

I pkt. 2 står det at kommunens eiendommer skal forvaltes i et langsiktig perspektiv og understøtte brukernes behov nå og framover. Eiendommene skal brukes mest mulig effektivt og realkapitalen og bygningenes funksjonsverdi skal ivaretas gjennom planmessig utvikling og vedlikehold.

Oppfølging av Eiendomsstrategien

I de to undersøkte strategidokumentene 2023-2026 og 2024-2027 har kommunestyret vedtatt en netto ramme for hver avdeling i Eiendom og teknisk drift over driftsbudsjettet og midler over investeringsbudsjettet til større oppgraderings- og rehabiliteringstiltak av enkeltvise bygg.

I tillegg er det vedtatt to rammebevilgninger i investeringsbudsjettet. Den ene skal gå til oppgradering av skolebygg, mens den andre er mer generell og skal brukes til oppgradering av alle typer kommunale bygg. Kommunestyret har også vedtatt en rammebevilgning til ENØK-tiltak.[16] En del av disse midlene går til oppgradering av formålsbyggene.

I de to strategidokumentene finnes det lenker til strategier og planer som kommunalområdet skal følge opp, blant annet Eiendomsstrategien. I tillegg nevnes flere konkrete tiltak som henger sammen med satsingsområdene omtalt i eiendomsstrategien. Det står at kommunen er godt i gang med å kartlegge byggteknisk tilstand på kommunale bygg, men det gjenstår en del bygg. Videre nevnes ulike typer tiltak for å redusere arealbruk og energibruk, og prioritere byggdrift og verdibevarende vedlikehold.

Virksomhetsleder for Eiendom opplyser at eiendomsstrategien er et viktig dokument. Samtidig er den vanskelig å arbeide etter, siden kommunen står overfor utfordringer som stort vedlikeholdsetterslep, lite midler til å gjennomføre faglig sett nødvendig vedlikehold, og mange og små formålsbygg som gjør det krevende å ha et effektivt drift og vedlikehold. I tillegg arbeider virksomheten først og fremst med gjennomføringen av de vedtatte omstillingsprogrammene Bærekraft 2030 og En økonomi i balanse, jf. omtale i kap. 3.

6.3. Revisors vurdering

Larvik kommune har overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen.

Det virker rimelig at Eiendom nå for tiden i større grad arbeider etter de politisk vedtatte omstillingsprogrammene enn eiendomsstrategien. Omstillingsprogrammene har fokus på tiltak som skal redusere driftsbudsjettene, mens eiendomsstrategien retter i større grad oppmerksomheten mot å understøtte brukernes behov og ivareta bygningens funksjonsverdi. Videre er arbeidet med omstillingsprogrammene omfattende og tidkrevende, og gjør det utfordrende å også arbeide etter føringene i eiendomsstrategien.

[16] Larvik kommune har Klima- og miljøplan. Tiltakene i planen har som mål å redusere energibehovet i kommunale bygninger og tekniske anlegg.

7. System for planlegging og styring

7.1. Revisjonskriterier

Kommunen bør

- **ha oppdatert oversikt over formålsbyggene, med areal, teknisk tilstand, vedlikeholdsbehov og estimerte vedlikeholdskostnader**
- **ha oppdaterte planer med prioriteringer for vedlikehold av formålsbyggene**
- **rapportere tilstand på formålsbyggene i forhold til vedtatte mål, med forslag om prioriteringer og kostnadsoverslag**

7.2. Oversikt over den kommunale bygningsmassen – data

Revisjonskriterium

Kommunen bør ha oppdatert oversikt over formålsbyggene med areal, teknisk tilstand, vedlikeholdsbehov og estimerte vedlikeholdskostnader

7.2.1. System for å holde oversikt over bygningsmassen

Ansatte i FDV sine oppgaver

For å holde seg oppdatert om tilstanden på kommunens formålsbygg, gjennomfører byggforvalterne befaringer på bygg i egen portefølje. Videre gir byggkoordinatorene, byggdrifterne og renholderne tilbakemelding dersom de ser ting på formålsbyggene som bør vedlikeholdes/utbedres, men som ligger utenfor eget ansvarsområde. Informasjonen samles i all hovedsak i Plania, se nedenfor.[17]

Plania

Larvik kommune har i lengre tid hatt et elektronisk system for å holde oversikt over kommunens formålsbygg. Systemet heter Plania og er bygget opp med moduler. Larvik kommune bruker modulene for

- forvaltning (eksempelvis forsikring, inn- og utleie, salg og kjøp),
- eiendom og bygning,
- (tekniske) anlegg,
- areal- og (bygg)tegninger,

[17] Informasjon om fordeling av ansvar og oppgaver i FDV er innhentet våren 2024.

- tilstand og tiltak og
- melding og arbeidsordre.

Plania er delt inn i ulike tematiske moduler. Noen av modulene som Larvik kommune bruker, viser oversikter over byggene med byggeår, areal, tekniske anlegg og ulike typer byggtegninger. En modul brukes til å holde oversikt over inn- og utleieavtaler av formålsbygg. En annen inneholder tilstandsvurderinger. En tredje har driftsbok og brannbok med sjekklister for planlagte kontroller/ettersyn.

Plania er utformet slik at informasjonen i systemet kan hentes fram per bygg. Videre har Plania søkemuligheter som gjør at en kan målrette innhenting av informasjon om ulike typer temaer om ett, flere eller alle typer bygg.

I perioden 2017 til 2023 gjennomførte et privat konsulentfirma tilstandsvurderinger på de fleste formålsbyggene. Tilstandsvurderingene ble gjennomført i henhold til *NS-3424 Tilstandsanalyse byggverk.*[18]

Revisjonen har sett flere slike tilstandsrapporter, og de dekker i all hovedsak de samme temaene. Rapportene starter med en kort beskrivelse av bygget(ene), byggeår, areal og hvem og hvor mange som vanligvis bruker bygget. Deretter kommer det en tilstandsbeskrivelse, tiltaksbeskrivelse, risikovurdering, eventuelle krav i lovverk og kostnadsestimering. Dette gjøres innenfor områder som bygningsdeler, VVS, elektriske installasjoner og uteområder ved skoler og barnehager. I noen tilfeller er det utført ekstra tilstandsvurderinger av eksempelvis branntekniske forhold og universell utforming.

Ansatte i FDV sine erfaringer

Vi sendte en spørreundersøkelse til alle ansatte i FDV som jobber med drift og vedlikehold for å kartlegge deres erfaringer. Spørreundersøkelsen ble sendt ut 3. juni og avsluttet 8. august 2024. Spørreundersøkelsen ble sendt til 29 personer. Vi fikk 22 svar, og det utgjør 76 prosent.[19]

- Nesten 65 prosent av de ansatte mener FDV har god oversikt over driftsbehovet på alle eller de fleste formålsbyggene.
- Over 60 prosent synes FDV har god oversikt over vedlikeholdsbehovet på alle eller de fleste formålsbyggene.

[18] NS -3424 Tilstandsanalyse byggverk beskriver hvordan tilstandsanalysen skal gjennomføres, og hvordan tilstand skal beskrives, vurderes og dokumenteres. Tilstandsgraden er delt inn i 4 nivåer – fra TG 0 til TG 3, hvorav sistnevnte er mest alvorlig.
[19] Se vedlegg 2 for en nærmere beskrivelse av spørreundersøkelsen.

I tabellen nedenfor viser de tre første kolonnene (lysegrå) at et flertall av ansatte i FDV synes at Plania inneholder gode oversikter over den kommunale bygningsmassen, mens 15-25 prosent er uenige i dette.

- Mer konkret ser vi at rundt 60 prosent mener det finnes gode byggtegninger og nesten 70 prosent sier de finner sjekklistene for kontroll/ettersyn med tekniske anlegg i Plania for alle eller de fleste formålsbyggene.
- Om lag 30 prosent synes Plania inneholder gode tilstandsanalyser, gode oversikter over materialer brukt i bygningskroppen og de tekniske anleggene, og oppdaterte oversikter over vedlikeholdsbehov for alle eller de fleste formålsbyggene.
- 15–25 prosent mener Plania inneholder gode byggtegninger, gode oversikter over materialer brukt i bygningskroppen, gode oversikter over de tekniske anleggene for få eller ingen formålbygg.

For byggene jeg jobber på inneholder Plania…	Ja, for alle bygg/for de fleste	Omtrent halvparten	For ganske få/ingen	Vet ikke	Ikkje aktuelt
gode byggtegninger.	60 %	5 %	15 %	14 %	9 %
gode oversikter over materialer brukt i bygningskroppen.	27 %	9 %	23 %	23 %	18 %
gode oversikter over type vinduer og dører.	18 %	9 %	18 %	36 %	14 %
gode oversikter over de tekniske anleggene.	32 %	18 %	18%	18 %	14 %
sjekklistene for kontroll/ettersyn.	68 %	18 %	0	9 %	5 %
gode tilstandsanalyser.	36 %	9 %	5 %	41 %	9 %
oppdatert oversikt over vedlikeholdsbehov.	36 %	18 %	5 %	36 %	5 %

Et sentralt funn i tabellen ovenfor er den store andelen som svarer vet ikke på spørsmålene om innholdet i Plania (lyseblå kolonne i tabellen nedenfor).[20] En nærmere gjennomgang av disse svarene viser to nokså tydelige mønstre. Vi ser liten/ingen sammenheng mellom type stilling i FDV og hvem som svarer vet ikke. Videre ser vi at en ansatt som har svart vet ikke på ett spørsmål, ofte svarer det samme på flere/mange av de andre spørsmålene om Plania. Tilsvarende ser vi at ansatte som velger ett av svaralternativene *ja, for alle bygg, for de fleste, omtrent halvparten, for*

[20] Ansatte kunne krysse av for *vet ikke* – dersom spørsmålet gjaldt deres arbeidsoppgaver, men de ikke visste svaret. De kunne også svare *ikke aktuelt* – dersom spørsmålet handlet om temaer utenfor deres arbeidsoppgaver.

ganske få eller *ingen,* også velger ett av de samme svaralternativene på flere/mange av de andre spørsmålene. Det kan indikere at ansatte i FDV bruker Plania i ulike grad og på ulike måter, uavhengig av type stilling.

Vi spurte også om Plania gjør det enkelt å holde oversikt over drifts- og vedlikeholdshistorikk på formålsbyggene. Nesten 70 prosent er enige, mens om lag 25 prosent er uenige i dette.

Brukernes erfaringer

Vi sendte en spørreundersøkelse til brukerne[21] av formålsbyggene. Spørreundersøkelsen ble sendt ut 3. juni og avsluttet 8. august 2024. Spørreundersøkelsen gikk til 97 brukere. Vi fikk svar fra 55, og det utgjør 57 prosent.[22]

- Nesten 50 prosent av brukerne som har deltatt i spørreundersøkelsen, mener Eiendom har god oversikt over behov for renhold av deres bygg. Nesten 30 prosent svarer at Eiendom har middels god oversikt og litt over 15 prosent mener de har liten/ingen oversikt.

- Litt over 40 prosent opplever at Eiendom har god oversikt over driftsbehov av deres bygg. 25 prosent mener Eiendom har middels god oversikt, og ytterligere 25 prosent svarer at de har liten/ingen oversikt.

- Nærmere 35 prosent mener Eiendom har kartlagt behov for vedlikehold av deres bygg. 25 prosent mener Eiendom har gjort delvise kartlegginger, og litt over 15 prosent svarer at Eiendom har gjort få slike kartlegginger.

7.2.2. System for samarbeid og kommunikasjon om renhold, drift og vedlikehold

Systemer for samarbeid og kommunikasjon mellom brukerne og Eiendom om renhold, drift og vedlikehold er viktig blant annet for å avklare hvilke oppgaver som skal utføres, når de skal utføres og hvem som har ansvaret for dem. Dette gjelder både planlagte oppgaver, avvik fra dette og akutte hendelser. Kommunikasjonen er også en viktig kilde for Eiendom til å holde oversikt over utførte oppgaver innen eller mangler ved renhold, drift og vedlikehold.

Samarbeidsavtaler

Kommunalområdene Eiendom og teknisk drift og Oppvekst og kvalifisering har inngått en avtale om renhold, drift og vedlikehold av kommunens eide skoler og barnehager. Avtalen kalles *Samarbeidsavtale kommunale bygg* og ble sist oppdatert i 2021.

I samarbeidsavtalen står det at Eiendom og teknisk drift prioriterer tiltak som gjelder liv, helse og vanninntrenging, og tiltak som følger av vedtatte eiendomsstrategier og vedlikeholdsplaner. Eiendom og teknisk drift kan utføre oppgaver som i utgangspunktet er brukernes ansvarsområde,

[21] Med brukerne mener vi her ledere for tjenestene som utøves i byggene – eksempelvis rektorer, barnehagestyrere og institusjonsledere.
[22] Se vedlegg 2 for en nærmere redegjørelse av spørreundersøkelsen.

etter nærmere avtale. Dersom brukerne ønsker ytterligere drifts- eller vedlikeholdstiltak, skal det meldes via et eget skjema.

Med samarbeidsavtalen følger en ansvarsmatrise som viser hvilke oppgaver som skal utføres i bygget, VVS (vann, varme og sanitær), andre tekniske installasjoner, utendørs installasjoner m.m. Matrisen har egne kolonner som viser hvem som ansvar for hver oppgave. Det er enten Eiendom og teknisk drift eller den enkelte skole/barnehage. Videre er det kolonner for hva byggdrifter skal utføre og hvem som har økonomisk ansvar. Matrisen har også en kolonne for merknader.

Renhold har inngått egne serviceavtaler med brukere i hvert bygg. Serviceavtalene klargjør hva den enkelte avdeling/virksomhet skal betale for levert renhold, og løper inntil endringer i leveransen vil påvirke kostnadene. Eksempler på slike endringer er permanent utvidelse av renholdsoppdraget, reduksjon eller opphør. Innledningsvis i serviceavtalene står det at Renhold skal levere renholdstjenester i henhold til gjeldende renholdsplan som evalueres årlig eller etter nærmere avtale med brukeren.

Det finnes tjenesteytingsavtaler for drift og vedlikehold av sykehjemmene. Avtalene ble signert i 2012, og da var både helse- og omsorgstjenestene og eiendomsforvaltningen organisert på andre måter enn i dag. Kjernen i avtalen er at nåværende Eiendom skal yte drifts- og vedlikeholdsoppgaver til sykehjemmene i kommunen.

Det er laget en oversikt som viser hvem som har ansvar for hvilke drifts- og vedlikeholdsoppgaver når kommunen har rollen som ut- eller innleier. Her også dekker avtalen områder som bygget, VVS (vann, varme og sanitær), andre tekniske installasjoner m.m.

Møtevirksomhet

Ifølge samarbeidsavtalen mellom Eiendom og teknisk drift og Oppvekst og kvalifisering, skal det gjennomføres et møte minst en per år om skoler og barnehager på virksomhetsledernivå. Disse møtene skal ta utgangspunkt i samarbeidsavtalen.

Virksomhetslederen for Eiendom, avdelingslederen for FDV og en byggforvalter fra FDV har jevnlige møter med brukerne i hver byggportefølje[23]. Fra brukerne møter noen ganger virksomhetslederne, og ofte rektorene, barnehagestyrere og ledere fra sykehjemmene. Tidligere var det møter i hver portefølje hver måned. Nå er dette endret til annen hver måned for barnehager og sykehjem, og til to ganger i året for skole. Møtene kalles avklaringsmøter, og brukes til en gjennomgang av byggene og en prat om utfordringer. Det skrives ikke referat.

Ifølge inngåtte serviceavtaler mellom brukerne og Renhold, skal kvaliteten på renholdet evalueres og drøftes minst en gang per år i eget møte. Ellers skal det være løpende kommunikasjon mellom stedlig leder og dem som utfører renholdet i bygget. Virksomhetsleder for Eiendom opplyser at han

[23] Se pkt. 2.2. for en nærmere beskrivelse.

inntil nå ikke deltatt i de årlige møtene om renhold, men sier at det kan bli mer aktuelt framover på grunn av de vedtatte innsparingene i kommunen.

Plania

Som nevnt tidligere, inneholder Plania en driftshåndbok og brannbok. Dette er digitale sjekklister som viser hvilke og hvor ofte ulike kontroller og ettersyn som skal gjennomføres. Byggdrifterne skal kvittere for utførte oppgaver. Videre skal det legges inn arbeidsordre på vedtatte vedlikeholdstiltak og kvitteres når tiltakene er utført. Over tid bygger dette opp en drifts- og vedlikeholdshistorikk per bygg, som bidrar til å holde oversikt over byggets tilstand.

Alle med tilgang til Plania vil kunne se hvilke drifts- og vedlikeholdstiltak som er gjennomført og planlagt. Dette gjelder virksomhetslederen, avdelingslederne og øvrige ansatte i Eiendom har tilgang til Plania. Brukerne av byggene har tilgang til sine bygg.

Melde inn avvik, ønsker og behov for renhold, drift og vedlikehold

I tillegg til avklaringer i inngåtte avtaler og møter, vil brukerne ha behov for å kontakte Eiendom. Kontakten med FDV foregår på ulike måter:

- Avvik skal meldes direkte i kommunens kvalitetssystem TQM.[24]
- Akutte hendelser skal varsles via egne vakttelefoner. FDV svarer opp slike henvendelser både i og utenfor vanlig arbeidstid.
- Eget innmeldingsskjema skal brukes til ting som brukerne mener bør gjører eller ønsker gjort. Skjemaet brukes av skoler og sykehjem. Et nytt skjema tas i bruk av skolene fra høsten 2024. Disse innspillene samles i en egen oversikt i Google FDVU[25] og legges ikke inn i Plania.
- Barnehagene legger inn ønsker/behov direkte i Plania.
- Mange brukere benytter i tillegg e-post eller telefon.

Alle innkomne meldinger blir vurdert i FDV. De oppdragene som er viktigst når det gjelder sikkerhet og forsvarlig drift, blir prioritert. Øvrige oppdrag legges inn i Plania eller Google FDVU og vurderes gjennomført på et senere tidspunkt. Det er rutine at den som har meldt inn en sak, skal få tilbakemelding.

Virksomhetsleder for Eiendom sier at det er en ganske stor jobb å holde orden på innkomne meldinger fra ulike kilder. På sikt ønsker FDV at alle brukerne melder inn sine ønsker og behov direkte i Plania.

[24] Våren 2024 gjøres revisjonen kjent med at kommunen har startet en prosess med å anskaffe nytt kvalitetssystem.
[25] Google FDVU er et elektronisk program for å forvalte, drifte og vedlikeholde og utvikle eiendommer.

Renhold kontaktes også av brukerne. Dette gjøres via telefon eller e-post. Avvik meldes gjennom TQM. Avdelingslederen opplyser de får få slike henvendelser, og at hver henvendelse følges opp fortløpende overfor brukerne.

Ansatte i FDV og brukernes erfaringer

Spørreundersøkelsene som gikk til ansatte i FDV og til brukerne, inneholdt flere spørsmål om samarbeid og kommunikasjon.

Ansatte i FDV sine erfaringer

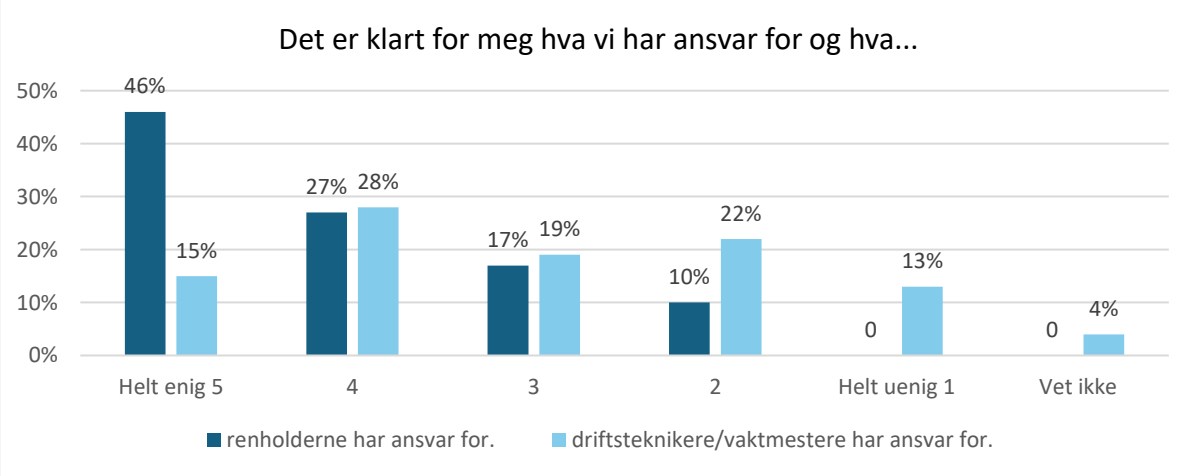
Over halvparten av de ansatte i FDV synes det en klar fordeling av ansvar og oppgaver mellom dem selv og brukerne på alle eller de fleste byggene de jobber på. Mer detaljert svarte 5 prosent ja, på alle bygg. Litt over 50 prosent svarte at ansvar og oppgaver er klart fordelt på de fleste bygg, og 14 prosent svarte på noen få bygg. I tillegg svarte 10 prosent vet ikke og 20 prosent ikke aktuelt.[26]

Et stort flertall blant ansatte synes samarbeidet fungerer bra mellom dem selv og brukerne på alle eller de fleste byggene. 33 prosent svarte at fungerer bra på alle bygg, 38 prosent svarte på de fleste bygg, og 10 prosent svarte på noen få bygg.

Brukernes erfaringer

De mørkeblå søylene i figuren nedenfor viser at over 70 prosent av brukerne synes fordeling av ansvar og oppgaver om renhold er klart. 10 prosent er uenige i dette.

De lyseblå søylene viser også at nærmere 35 prosent av brukerne mener at det er en klar fordeling av ansvar og oppgaver for driften av deres bygg. Nesten 20 prosent er middels enige, mens 33 prosent er uenige i dette.



De fleste brukerne melder inn nokså sjelden til Eiendom at de har behov for renhold utover faste renholdsoppdrag. Når de gjør det, opplever nesten 60 prosent at de alltid/ofte får tilfredsstillende

[26] Se pkt. 7.2.1. for en nærmere beskrivelse av svaralternativene vet ikke og ikke aktuelt.

svar mens nesten 5 prosent svarer at de sjelden eller aldri får slike tilbakemeldinger. 50 prosent sier innmeldte behov gjennomføres innen rimelig tid, mens litt over 10 prosent opplever dette sjelden eller aldri.

I tabellen nedenfor ser vi at det varierer hvor ofte brukerne i gjennomsnitt melder inn behov for drifts- eller vedlikeholdsoppdrag utover det som allerede er utført eller planlagt.

Hver uke	Hver 14. dag	Hver måned	Hvert halvår	Sjeldnere
24 %	13 %	24 %	15 %	24 %

Nesten 50 prosent opplever at de får tilfredsstillende tilbakemeldinger på hva som skjer med disse henvendelsene, mens over 15 prosent sier at de sjelden eller aldri får slike tilbakemeldinger. Nesten 35 prosent synes innmeldte behov gjennomføres innen rimelig tid. Nesten 45 prosent opplever dette av og til, mens nesten 20 prosent svarer sjelden eller aldri.

7.3. Revisors vurdering

Kommunen har et system (Plania) som gjør det mulig å ha en samlet oversikt over den kommunale bygningsmassen med areal, teknisk tilstand, vedlikeholdsbehov og estimerte vedlikeholdskostnader.

Mange ansatte i FDV opplever at de har god oversikt over drifts- og vedlikeholdsbehov på kommunens formålsbygg. Samtidig sier ganske mange ansatte at de ikke vet hva Plania inneholder. Våre funn tyder på at ansatte i FDV bruker Plania i ulik grad og på ulike måter, uavhengig av type stilling.

Brukerne er en viktig kilde til informasjon om formålsbyggene for Eiendom, og kommunen har flere tiltak for samarbeid og kommunikasjon. Våre funn tyder imidlertid på at en ganske stor gruppe brukere opplever at samarbeidet og kommunikasjonen med Eiendom fungerer i begrenset grad. Det synes som utfordringene er større innen drift og vedlikehold enn renhold. Å få til bedre samarbeid og kommunikasjon, vil sannsynligvis gi flere gevinster utover å samle informasjon om behov for renhold, drift eller vedlikehold av formålsbyggene. Å få på plass tydelige avklaringer og forventninger om ansvar og oppgaver, og å etablere og etterleve et enklere system for informasjonsutveksling, vil kunne redusere behovet for henvendelser fra brukerne. Det vil kunne frigi tid i Eiendom til andre oppgaver.

7.4. Planer for vedlikehold – data

Revisjonskriterium

Kommunen bør ha oppdaterte planer med prioriteringer for vedlikehold av formålsbyggene

Ansatte i FDV sitt ansvar

Byggforvalterne har ansvar for å lage forslag til plan for vedlikehold av bygg i egen portefølje. I dette arbeidet bruker de først og fremst all informasjon lagt inn i Plania. Planforslagene vurderes av avdelingsleder for FDV. Deretter avgjør virksomhetsleder for Eiendom hvilke tiltak som skal gjennomføres.[27]

Kommunens planverk for vedlikehold

Avdelingsleder for FDV opplyser at alle arbeidsordre som gjelder drift og vedlikehold av formålsbygg skal registreres i Plania. Dette er et viktig bidrag i arbeidet med holde drifts- og vedlikeholdshistorikken per bygg oppdatert.

Plania inneholder en tiltaksliste som viser hvilke vedlikeholdstiltak som er nødvendig. Tiltakslista inneholder også estimerte kostnader per tiltak.

Vedtatt årsbudsjett gir ikke rom for å gjennomføre alle tiltakene i tiltakslista. Eiendom må derfor prioritere, og de vurderer hvert tiltak etter risiko og konsekvens. Kommunestyret vedtar et driftsbudsjett for hver avdeling i Eiendom, og et investeringsbudsjett med egne bevilgninger til større oppgraderings- og rehabiliteringstiltak per bygg. I tillegg vedtas to rammebevilgninger til oppgraderingstiltak på formålsbygg. Eiendom har ansvar for å fordele rammebevilgningene til mindre oppgraderingstiltak.

Forslag til vedlikeholdstiltak som dekkes over rammebevilgningene ferdigstilles i FDV på høsten, og sendes til virksomhetsleder for Eiendom. Virksomhetslederen vil fatte administrativt vedtak i saken kort tid etter at kommunestyret har vedtatt neste års strategidokument. Avdelingsleder for FDV sier at de alltid holder av en pott til uforutsette hendelser som kan oppstå gjennom året, og som ikke kan utsettes.

Revisjonen har mottatt flere oversikter med litt ulike typer informasjon om vedlikeholdsbehov.

Planer med et tiårsperspektiv

Kommunen har en vedlikeholdsplan 2022-2025 og en vedlikeholdsrapport 2024-2027. Disse dokumentene har et 4- og 10-årsperspektiv, og omtaler i all hovedsak samme temaer.

[27] Informasjon om fordeling av ansvar og oppgaver i FDV er innhentet våren 2024.

Formålet med disse dokumentene er å lage en samlet oversikt over registrert vedlikeholds- og oppgraderingsbehov på kommunens formålsbygg inkludert kostnadsanslag. Innledningsvis i begge vises det til at kommunen har et stort vedlikeholdsetterslep.

Vedlikeholdsrapport 2024-2027 har en oversikt over arealutvikling i perioden 2018-2023. Kommunen har redusert antall eide arealer fra om lag 237 000 til 231 000 kvadratmeter, og redusert innlede arealer fra 263 000 til 261 000 kvadratmeter.

Det står at kommunen har fått gjennomført tilstandsanalyser av en stor del av formålsbyggene i perioden 2017-2024.[28] Basert på denne kartleggingen er det laget oversikter som viser estimerte kostnader per type formålsbygg over en 4- og 10-årsperiode.

I tabellen nedenfor ser vi at det totale vedlikeholds- og oppgraderingsbehovet er om lag 1,35 mrd. kr de neste 4 årene og 1,64 mrd. kr de neste 10 årene. Kostnadene per kvadratmeter er størst for administrasjonsbyggene, kulturbyggene og skolene.

Tabell A: Oversikt over kategorier bygg vedrørende estimert vedlikeholdsbehov. Kostnader er inkl. 20% marginer og reserver, 20% rigg og drift, administrasjon, prosjektering, prosjektledelse (PL), byggeledelse (BL) + variabel prisstigning på tall før 2022 og 25% mva.

VEDLIKEHOLDSBEHOV						
ALLE KATEGORIER			ESTIMERT BEHOV			
	Kategori	Brutto	Estimert behov	Estimert behov	0-4 år	0-10 år
Obj.	Bygg	Areal/m2	0-4	0-10 år	kr/pr. m2	kr/pr. m2
22	SKOLER	85 463	688 592 960	874 678 304	8 057	10 235
18	BARNEHAGER	14 928	62 818 530	72 734 593	4 208	4 872
15	SYKEHJEM OG ELDRESENTER	55 665	225 708 963	295 603 338	4 055	5 310
17	KULTURBYGG	13 353	119 048 000	134 016 125	8 915	10 036
3	ADM BYGG	5 307	77 818 600	78 358 600	14 664	14 766
6	IDRETTSHALLER	20 177	82 929 994	92 591 494	4 110	4 589
32	ANDRE BYGG	36 285	90 239 635	92 557 385	2 487	2 551
113	**SUM**	231 178	**1 347 156 681**	**1 640 539 838**	5 827	7 096

Vedlikeholdrapporten inneholder mer detaljert informasjon om hvert bygg. Nedenfor ser vi en tabell som viser 10 av totalt 15 sykehjem. Den viser eksempelvis at Furuheim sykehjem har et bruttoareal på 10 871 kvadratmeter, har bygningsdeler fra 1956, 1972, 1992 og 2004, gjennomgikk en tilstandsvurdering i 2019 og har et estimert vedlikeholds- og oppgraderingsbehov på 14 mill. kr de neste 4 årene og 16,7 mill. kr de neste 10 årene.

[28] Se pkt. 5.2. og 7.2.1. for en nærmere beskrivelse av tilstandsanalysene.

Tabell A3: Oversikt over sykehjem, areal og kostnader vedrørende estimert vedlikeholdsbehov. Kostnader er inkl. 20% marginer og reserver, 20% rigg og drift, administrasjon, prosjektering, prosjektledelse (PL), byggeledelse (BL) + individuell prisstigning på tall før 2023 og 25% mva.

VEDLIKEHOLDSBEHOV SYKEHJEM OG ELDRESENTER 2024						
	Bygnings	Brutto	Byggeår	Tilstandsrapport	Estimert behov	Totalt
	navn	Areal/m2	Trinn	År	0-4 år	0-10 år
1	Bukta eldresenter	778	1997	Ikke tilstandsvurdert	2 812 813	4 145 000
2	Byskogen sykehjem	9 062	1959-1972-1993	NC-2017	88 026 188	135 773 063
3	Bøkeskogen eldresenter	4 636	1982	NC 2023	12 083 000	14 611 750
4	Furuheim sykehjem	10 871	1956-1972-1992/2004/20	NC 2019	13 981 031	16 720 406
5	Grevle sykehjem	3 910	1992-2004	NC 2019	8 285 250	10 833 063
6	Kvelde sykehjem	1 294	2003	NC 2023	2 687 294	5 023 544
7	Kveldsol	1 282	1932-1992	NC 2023	15 811 563	17 036 563
8	Lardal sykehjem	2 617	2004	NC 2021	6 080 625	7 204 375
9	Nalum eldresenter	345	1920-1950	Ikke tilstandsvurdert	2 850 375	2 850 375
10	Presteløkka rehab.senter	2 692	2004	NC 2019	8 870 938	8 870 938

Vedlikeholdsrapport 2024-2027 inneholder også oversikter over gjennomførte og planlagte tiltak. Nedenfor ser vi eksempler på dette for noen skoler. På Frøy skole er blant annet svømmehallen oppgradert, ytterkledningen byttet og taket skiftet i løpet av de siste fem årene.

Tabell B1: Gjennomførte planlagte tiltak/igangsatte 2018 til 2023 og planlagte tiltak i 2024 innenfor forventede investering og driftsrammer

Skoler	Gjennomførte tiltak	Planlagte tiltak
	2018-2023	2024
Berg barneskole	Nytt ventilasjonsanlegg, m/SD og VAV styring. Nye innerdører, oppgradering div. brann og elektro. Utbedring av yttertak. Utbedring av drager og søyler A bygg. Maling av gym, oppgradering av branntekniske anlegg. Utbedring av uteområde	Løpende vedlikehold
Brunla Ungdomskole	Ny el. Kjele, Solskjerming. Ny klorfordeler m/automatikk til svømmehall. Nye stikkledninger vann og avløp i fra gate og inn + asfaltering. Oppgradering av branntekniske anlegg. Løpende vedlikehold. Oppgradering av varmesentral og SD anlegg.	Utbedring av toalettanlegg og separering av avløp
Fagerli skole	Ordinært vedlikehold- Ombygging av klasserom.	Løpende vedlikehold
Frøy skole	Oppgradering av svømmehall,Omkledning av yttervegger, utskifting av tak og etablering av to nye ventilasjonsanlegg, Nye varmeovner.Utskifting av enkelte gulvbelegg. Rehab. yttervegger Undervisningsbygg og SFO. Utbedring av solavskjerming. Oppgradering av div. brann og elektro. Rehab. asfaltdekke, Nytt aktivitets tilbygg , ny hovedtavle.	Nytt ventilasjonsanlegg med VAV styring .UU tilpasning av toalett
Hedrum barneskole	Nytt ventilasjonsanlegg m/SD, nytt takoppbygg til ventilasjon nye El. hovedfordeling skaper i 64 og 89 bygg, Oppgradering elektro, nye panelovner, nye vinduer i 64 bygget, ny solavskjerming, oppgradering brannsikkerhet.	Løpende vedlikehold

Tiltaksplan 2024-2027

Tiltaksplan 2024-2027 er et mer operativt dokument. Planen er en tabell i Google FDV, med egne faner for blant annet skoler, barnehager, sykehjem, kultur- og administrasjonsbygg og for

energisparende tiltak. Nesten alle fanene inneholder tiltak som bør gjøres de neste fire årene.[29] Hvert tiltak omtales med byggnavn, en kort beskrivelse av hva som bør utbedres, risikovurdering, hvordan det kan utbedres, om tiltaket kan dekkes over drifts- eller investeringsbudsjettet, kostnadsestimat og anbefalt år for gjennomføring av utbedringen.

Administrative vedtak

Virksomhetsleders beslutning om fordeling av de to rammebevilgningene kalles administrative vedtak. For 2024 har virksomhetsleder fattet to vedtak, og de har en ganske lik utforming. Vedtakene starter med en oversikt over hvilke summer og hvilken rammebevilgning som skal finansiere tiltakene. Deretter kommer en tabell som viser mer konkret hvilke tiltak som skal gjennomføres.

I det ene vedtaket står det at kommunestyret har bevilget 10 mill. kr i rammebevilgning til oppgradering av skolene i strategidokument 2024-2027. Videre vises det til tiltaksplan for 2024 og til at prosjektene er å betrakte som investeringstiltak i tråd med regnskapsreglene. Deretter står det at tiltakene som skal gjennomføres, bidrar til å redusere vedlikeholdsetterslepet, redusere energiforbruket og bedre inneklimaet. Tabellen nedenfor er hentet fra vedtaket og viser hvilke skoler, hvilke tiltak og hvilke summer som skal brukes. Eksempelvis skal det brukes 800 000 kr til å gjøre toaletter og garderober universelt utformet på Østre Halsen skole.

Virksomhet Eiendom har iht. Plania sin tilstand og tiltaksliste prioritert følgende tiltak for 2024:

	Tiltaksplan 2024 4908 Oppgradering skolebygg	
Prosjekt	**Bygning -Tiltak**	**Sum inkl. mva**
	Skoler	
04580	Frøy skole - Nytt balansert ventilasjonsanlegg m/VAV	3 000 000
04212	Østre Halsen skole - UU Oppgradering toaletter og garderober	800 000
04207	Sky skole - 2 nye ventilasjonsanlegg med VAV i C og A bygg	6 200 000
		10 000 000

Det andre administrative vedtaket viser til at kommunestyret vedtok å bevilge 5 mill. kr til oppgradering av kommunale bygg i strategidokument 2024-2027. I tabellen som viser type bygg, type tiltak og tildelt sum, står det at litt over 2 mill. kr bevilges. Vedtaket er datert 14. februar 2024. Rimeligvis venter virksomhetsleder med å fordele det resterende beløpet. Det er ønskelig å ha midler tilgjengelig til blant annet akutt oppståtte vedlikeholdsbehov som må utbedres raskt og som kan dekkes over investeringsbudsjettet.

[29] En av fanene er ikke i bruk. Den har overskriften kultur- og administrasjonsbygg. Virksomhetsleder opplyser at det skyldes at Eiendom ikke har avsatt midler til disse byggene i 2024.

Løpende vedlikehold
Eiendom har et dokument kalt *Bestilt - løpende vedlikehold*. Dette er også en tabell i Google FDV og inneholder en samlet oversikt over innmeldte drifts- og vedlikeholdstiltak som finansieres over driftsbudsjettet.

Tabellen har flere faner. Blant annet er det en fane for ansvarsområdene til teknisk team og for hver byggforvalter og driftskoordinator. Hver fane har omtrent samme oppbygning. De viser blant annet bestilte tiltak og behov for tiltak per bygg.

Hver fane har flere kolonner. En kolonne viser kostnadene for hvert bestilte tiltak per bygg og samlet kostnad for alle bestilte tiltak. En annen kolonne kalles *Plania, AO-nummer (arbeidsordrenummer)*. I fanene som gjelder byggforvalterne, oppgis det for mange av tiltakene enten et femsifret tall, en henvisning til en befaring eller en henvisning til en e-post. I fanene for driftskoordinatorene oppgis det for mange av tiltakene kun et femsifret tall. Det femsifrede tallet kan brukes til å søke opp bygget i Plania.

Justeringer gjennom året
Avdelingsleder for FDV opplyser at hver tirsdag har han driftsmøte med byggforvalterne, driftskoordinatorene, en fra teknisk team og en rådgiver. Hver torsdag har han en-til-en-møter med byggforvalterne og lederen for teknisk team. Møtene brukes blant annet til å oppdatere og informere hverandre om økonomisk status, status i gjennomføringen av bestilte tiltak og vurdering av nye tiltak. Eventuelle justeringer/endringer i tiltak som skal eller bør gjennomføres, skal omtales i riktig dokument, jf. gjennomgangen ovenfor. Avdelingslederen skriver referat fra møtene. Referatene er tilgjengelige for alle ansatte i FDV.

Ansatte i FDV sine erfaringer
Funn fra spørreundersøkelsen som gikk til ansatte i FDV, viser at litt over 60 prosent mener avdelingen har god oversikt over behov for vedlikehold på alle eller de fleste formålsbyggene. Ansatte ble også bedt om å ta stilling til om FDV har gode vedlikeholdsplaner for formålsbyggene. Tabellen nedenfor viser at 25 prosent mener at dette gjelder for de fleste formålsbygg, 30 prosent sier dette gjelder få eller ingen formålsbygg, mens 20 prosent svarte vet ikke.

En nærmere gjennomgang av svarene, viser at de tre byggforvalterne i hovedsak mener FDV har god oversikt over vedlikeholdsbehov og gode planer for vedlikehold for de fleste formålsbyggene. I gruppen som svarer at dette gjelder få eller ingen bygg, finner vi flest byggdriftere.

Ja, for alle byggene	På de fleste	Omtrent halvparten	På noen få	Nei, på ingen	Vet ikke	Ikke aktuelt
0 %	25 %	15 %	15 %	15 %	20 %	10 %

7.5. Revisors vurdering

Kommunen har både langsiktige og mer operative planer. Planene er oppdaterte og inneholder prioriterte tiltak for vedlikehold av formålsbyggene.

Nokså mange ansatte mener FDV har god oversikt over vedlikeholdsbehov. Imidlertid mener bare en fjerdedel at det er laget gode vedlikeholdsplaner for de fleste formålsbyggene. Videre svarer en femtedel at de ikke vet om det finnes gode vedlikeholdsplaner. Dette kan ha sammenheng med at tiltakene for vedlikehold er spredt over flere vedtak og dokumenter. Denne spredningen kan gjøre det vanskelig å få en samlet oversikt.

7.6. Rapportere om tilstand på bygningsmassen – data

Revisjonskriterium

Kommunen bør rapportere tilstand på formålsbyggene i forhold til vedtatte mål, med forslag om prioriteringer og kostnadsoverslag

7.6.1. Muntlig rapportering

Rapportering internt i kommunalområdet Eiendom og teknisk drift

I kommunalområdet Eiendom og teknisk drift har ledergruppene på hvert organisatorisk nivå jevnlige møter. Hvem som deltar og antall møter per år varierer, men alle møtene brukes blant annet til å rapportere om økonomisk status og status for gjennomføring av tiltak innen eiendomsforvaltning.

Virksomhetsleder for Eiendom møter eksempelvis sine avdelingsledere hver 14. dag. Typiske temaer er oppfølging av saker fra forrige møte, økonomi, utfordringer i lederhverdagen, sykefravær, omstilling og HMS. I tillegg informerer virksomhetslederen fra kommunalsjefens ledermøter, og avdelingslederne informerer fra sine avdelinger.

Samlet sett bidrar møtene til at linjelederne på hvert organisatorisk nivå holder seg oppdaterte om eget ansvarsområde.

Rapportering fra kommunalområdet Eiendom og teknisk drift til hovedutvalg

Kommunalsjef for Eiendom teknisk drift og virksomhetsleder for Eiendom deltar fast i møtene til hovedutvalg for eiendom og teknisk drift. Både kommunalsjefen og virksomhetslederen gir orienteringer i forkant av møter, presenterer saker som tas opp til behandling i møtene og svarer på spørsmål. I tillegg gir de orienteringer i andre hovedutvalg ved forespørsel.

Lysark som brukes i orienteringene i forkant av møtene, lagres på et nettsted der blant annet medlemmene i hovedutvalget har tilgang. Revisjonen ba om å få tilsendt lysark fra orienteringer gitt i perioden januar 2023 – august 2024, og mottok en tabell som viser status for investeringer i formålsbygg høsten 2024, og seks orienteringer. Disse orienteringene handler om følgende temaer:

- **Strategidokumentet 2024-2027 – økonomiske konsekvenser av nedtrekk i Eiendom og teknisk drift med vekt på 2024,** presentert i hovedutvalget for eiendom og teknisk drift 06.03.24.
    - Hovedbudskapet for renhold, drift og vedlikehold er at kun lovpålagte oppgaver vil bli utført, at vedlikeholdet reduseres, og at antall driftsteknikere vurderes redusert. Videre vil standarden på renholdet bli redusert. Forfallet vil øke ytterligere.

- **Vedlikeholdsbehov og tiltaksplan per skole**, presentert for hovedutvalget for eiendom og teknisk drift i 2024, ikke datert.[30]
    - Det vises til at vedlikeholdsbehov for alle formålsbygg i perioden 2024-20234 er om lag 1, 64 mrd. kr. Om lag halvparten gjelder skolene.

- **Omstilling i Eiendom og teknisk drift 2025-2028,** datert august 2024
    - Orienteringen tar utgangspunkt i innsparingskravene og omstillingene fra strategidokument 2024-2027, og ytterligere varslede innsparinger i årene framover. Videre nevnes hvilken informasjon som må innhentes for å kunne ta beslutninger om eksempelvis omorganisering og nedbemanning. En tidslinje viser at dette skal gjøres høsten 2024.

- **Svar på spørsmål om ut- og innleievirksomheten i kommunen**, presentert for hovedutvalg for budsjett og økonomi, 30. april 2024.

- **Kommunens arbeid for å sikre innbyggerne bolig,** presentert for hovedutvalg for eiendom og teknisk drift, ikke datert.

- **Mulighetsstudie – solceller på kommunale bygg**, ikke datert.

7.6.2. Skriftlig rapportering

Kvartals- og årsrapporteringer

Som nevnt i pkt. 3.2. rapporterer administrasjonen i Larvik kommune om sin virksomhet i 1. og 2. rapportering og for året som helhet i en årsevaluering.[31] Disse rapportene behandles både i hovedutvalgene, formannskapet og kommunestyret. Nedenfor ser vi nærmere på to rapporteringer og en årsevaluering som ble behandlet av folkevalgte i perioden september 2023 – juni 2024.

2. rapportering 2023 – kommunestyret 19. september 2023, sak 158/23

2. rapportering for 2023 viser status per 31. juli 2023. Rapporteringen starter med status for klimaregnskap, oppfølging av verbalvedtak og økonomiske hovedtall. Deretter kommer forslag til

[30] Denne orienteringen ser ut til å bygge på Vedlikeholdsrapport 2024-2027, jf. omtale i pkt. 7.4.
[31] 1. og 2. rapportering dekker perioden januar - juli og behandles henholdsvis i april og september, mens årsevalueringen behandles i april/mai året etter. Det innebærer at en samlet rapportering om fem måneder av et budsjettår kommer et godt stykke inn i det neste budsjettåret.

endringer i drifts- og investeringsbudsjettet. For kommunalområdet Eiendom og teknisk drift foreslås det å overføre investeringsmidler fra 2023 til 2024 for syv prosjekter som er forsinket av ulike grunner.

Omtalen av kommunalområdet Eiendom og teknisk drift starter med en budsjettstatus. Det står at hele kommunalområdet har et mer forbruk på 5,5 mill. kr. Om lag 3,2 mill. kr av dette har kommet i Eiendom. Merforbruket forklares med økte kostnader til løpende vedlikehold av vann- og brannskader. Mesteparten vil dekkes av avsatte midler og forsikringsutbetalinger.

Kommunestyret i Larvik vedtar større utbedringer og rehabiliteringer per bygg. I 2. rapportering informerer administrasjonen tilbake om totalbudsjett, årsbudsjett, påløp beløp, status regnskap, status framdrift og økonomisk risiko per bygg. Se eksemplene nedenfor.

Status investeringsprosjekter

Beløp i 1000

Investering	Totalbudsjett			Årets budsjett		
	Vedtatt totalt	Påløpt totalt	Status framdrift	Rev. bud.	Regnskap hiå.	Risiko økonomi
Kvelde familiesenter - oppgradering	400	388	Ferdig	375	364	Lav
Kvelde hallen - ENØK tiltak	9 710	9 694	Ferdig	0	21	Lav
Kvelde sykehjem - 2 stk. nye kjøkken	2 320	226	Forsinket	2 201	108	Lav
Kvelde sykehjem - ENØK tiltak	3 191	1 758	Forsinket	1 623	242	Lav
Kyststi Tjølling	5 200	3 722	Forsinket	459	0	Lav
Langestrand skole - oppgradering av brannsikkerhet	1 590	1 441	Ferdig	338	234	Lav
Lardal sykehjem - nye ledlys og nye kjøkken	1 712	1 431	Ferdig	1 602	1 321	Lav
Lardal sykehjem - Oppgradering av brannsikkerhet og ny adgangskontroll	1 450	181	Iht. plan	1 450	181	Lav
Lardal U-skole - Nytt ventilasjonsanlegg basseng	2 400	0	Iht. plan	2 400	0	Lav

I tillegg gis det en kort beskrivelse av hvert prosjekt. Eksempelvis:

- **Kvelde familiesenter – oppgradering:** Midlene hentes fra K-sak 108/22. Arbeidet er ferdig utført. Lokalene er tatt i bruk igjen av bruker og det jobbes med overlevering til drift.
- **Kvelde hallen – ENØK tiltak:** Midlene er hentet fra prosjekt 04909 Rammebevilgning Enøk prosjekter. Prosjektet er ferdigstilt.
- **Kvelde skole – ny heis**: Midlene hentes fra prosjektet 04908 Rammebevilgning oppgraderinger skoler. Prosjektet er ferdigstilt.

2. rapporteringen 2023 inneholder også informasjon om hver virksomhet. Informasjonen om Eiendom starter med en gjennomgang av ansvar og antall ansatte i hver avdeling. Eksempelvis:

- **Avdeling Renhold** har 75 årsverk fordelt på ca. 100 ansatte og ca. 15 vikarer. Avdelingen har ansvar for:
    - daglig og periodisk renhold av egne og innleide bygg
    - verdibevarende renhold/vedlikehold
    - hovedrent
    - miljørettet helsevern
    - byggvask
    - samarbeid med andre enheter i LK for å finne nye leveransemuligheter

- **Avdeling for Forvaltning, drift og vedlikehold (FDV)** har 37 ansatte som har ansvar for:
    - administrasjon
    - teknisk byggdrift
    - byggdrift
    - bygningsvedlikehold
    - ansvar innen forvaltning, drift og vedlikehold av 117 eide og 18 innleide eiendommer med en bygningsmasse på ca. 260 000 m^2

En egen tabell viser budsjett, regnskap og avvik hittil i år, og årsbudsjett for Eiendom. Virksomheten har et merforbruk på nesten 2 mill. kr. Det står at dette skyldes kostnader til opprydding etter brannen i biblioteket og oppfølging av andre brann- og vannskader, og at kommunen har midler til å dekke dette.

Ellers rapporteres det på arbeidet med særskilte politiske vedtak. Det står blant annet at vedlikehold av Yttersølia sykehjem, med vedtatt budsjett på 700 000 kr, går som planlagt. Videre står det at tilstandskartlegging av sentrale bygg, som finansieres med en overføring fra 2022, går som planlagt.

Årsevaluering 2023 – kommunestyret 15. mai 2024, sak 078/24

Rapportering fra kommunalområdet Eiendom og teknisk drift – økonomi
Omtalen av kommunalområdet Eiendom og teknisk drift i årsevalueringen starter med en punktvis opplisting av virksomheter og avdelinger med tilhørende totaloversikt over økonomien per virksomhet. Kommunalområdet hadde et merforbruk på 6,4 mill. kr. Eiendom stod for 4,6 mill. kr av dette. Merforbruket skyldes i all hovedsak at tildekking av forurensede masser kostet 3,7 mill. kr mer enn budsjettert. Videre skjedde flere uforutsette hendelser, som måtte rettes, på slutten av året.

Rapporteringen inneholder også tabell med oversikt over alle tiltak finansiert over investeringsbudsjettet, og deretter en kort beskrivelse av status i hvert prosjekt. Dette gir informasjon om de samme enkelttiltakene, og i all hovedsak de samme rapporteringstemaene som i 2. rapportering 2023.

Rapportering fra kommunalområdet Eiendom og teknisk drift – politiske mål og vedtak
Kommunalområdene skal rapportere på grad av måloppnåelse på flere av FNs bærekraftsmål. Bærekraftsmålene er ganske overordnede, og Larvik kommune har vedtatt mer konkrete delmål knyttet til bærekraftsmålene. Innen eiendomsforvaltning rapporteres det på to delmål knyttet til klima og miljø:

- Delmål: Øke antall formålsbygg med sentral driftsstyring.
- Status: På grunn av økonomiske prioriteringer ble ikke oppsatte mål nådd i 2023.

- Delmål: Redusere energiforbruk per m^2.
- Status: Målet er nesten nådd.

Kommunalområdene skal også rapportere på ulike typer politiske oppdrag. Rapporteringen innen eiendomsforvaltning er knyttet til klima og miljø:

- Iverksette ENØK-tiltak i formålsbygg
- Status: målet for 2025 ble nådd i 2022. Tildelte midler er brukt opp og prosjektet er avsluttet.

- Skifte varmepumper på sykehjem. Midlene tildelt i 2023 skal brukes på Tjølling sykehjem, Byskogen sykehjem og Furuheim sykehjem.
- Status: Arbeidet på Furuheim er ferdig. Eiendom avventer andre avklaringer før arbeidet eventuelt skal gjennomføres på de to andre sykehjemmene.

Om arbeidet med vedtatte utredninger innen eiendomsforvaltning står det blant annet:

- Utrede mulighetene for å bygge solceller på egne bygninger.
- Status: Gjennomført en intern kartlegging. Det er søkt om midler til en mulighetsstudie. Behov for mer midler.

- Opprette et eiendomsselskap for eiendommer som kommunen eier med ikke trenger i egen tjenesteproduksjon. Formålsbygg skal fortsatt håndteres av kommunen.
- Status: Det legges fram en egen sak i 3. kvartal.

Om arbeidet med å lage eller iverksette temaplaner og strategier som gjelder eiendomsforvaltningen, står det eksempelvis:

- Vedlikeholdsplan – formålsbygg 2021-2024.
- Status: Tilstandskartleggingen pågår som planlagt. En vedlikeholdsplan kan lages når den er ferdig.

- Eiendomsstrategi
- Status: vedtatt

Rapportering fra virksomhetsområde Eiendom
Årsevalueringen inneholder en rapportering fra hver virksomhet. Omtalen av Eiendom begynner med en beskrivelse av hver avdeling, med årsverk og ansvarsområder. Deretter kommer en samlet økonomisk oversikt og en beskrivelse av hver avdeling.

Eiendom har et samlet merforbruk på 4,6 mill. kr. FDV og Prosjekt hadde et merforbruk på henholdsvis 5,1 mill. kr og nesten 1 mill. kr. Renhold og Bolig hadde begge et mindreforbruk. Merforbruket i FDV skyldes i all hovedsak at tildekking av forurensede masser ble dyrere enn budsjettert. Videre var det mange skader og uforutsette avvik som måtte rettes, innen brann og elektro.

Deretter rapporteres det på politiske vedtak hvor det er gjort økonomiske endringer gjennom året. Eksempelvis:

- Kommunestyresak 077/23 korreksjon av budsjettvedtak for Eiendom.
- Kommunestyresak 158/23, økt ramme til strakstiltak for uteområder i barnehager.
- Kommunestyresak 172/23, overføring av midler fra 2022 til 2023 til tilstandskartlegging av formålsbygg.

1. rapportering 2024 – kommunestyret 15. mai 2024, sak 079/24

Rapporteringen gjelder første kvartal og har i all hovedsak samme oppbygning som 2. rapportering 2023. Nedenfor tar vi med hovedelementene av rapporteringen om forvaltning av formålsbyggene.

Eiendom har brukt mindre av driftsbudsjettet enn budsjettert for perioden, men prognosen for året er 3 mill. kr i merforbruk. Merforbruket forventes i Bolig.

Når det gjelder oppfølging av politiske vedtak om tiltak og utredninger, rapporteres det at det ikke er bevilget egne midler til ENØK-tiltak i 2024. Nye tiltak kan derfor bare iverksettes når det er andre rehabiliteringstiltak som pågår i et bygg. Om utskifting av varmepumper på to sykehjem, står det at tiltaket utsettes på Tjølling fordi ombygging skal vurderes, og utsettes på Byskogen fordi videre drift skal vurderes.

I avsnittet om arbeid med politisk vedtatte planer og strategier, står det at en vedlikeholdsplan for formålsbygg er under utarbeidelse og forventes ferdig i løpet av april.

Rapporten inneholder også informasjon om Eiendoms arbeid med Bærekraft 2030 og En økonomi i balanse. Dette er nærmere omtalt i pkt. 3.2.

Melding om drift og vedlikehold av kommunale bygg – hovedutvalg for eiendom og teknisk drift 2. mai 2024, sak 020/24

Eiendom la fram en skriftlig melding i mai 2024. Dette er en engangsrapportering om konsekvensene av nedtrekk i tildelte midler i strategidokumentet 2024-2027. Det står at Eiendom må sette inn tiltak for å holde vedtatte budsjetter. Eksempler på slik tiltak er:

- Prioritere lovpålagte driftsoppgaver
- Redusere rammeavtaler med eksterne
- Redusere årskontroller og serviceavtaler der det er mulig.
- Vurdere endringer i vaktordningen[32].
- Vurdere ansvar og oppgaver lagt til hver stillingskategori
- Vurdere omorganiseringer

Vedlikeholdsrapport 2024-2027[33] skulle vært sendt til medlemmene i hovedutvalget i forkant av dette møtet, men ble ved en inkurie sendt dagen etter.

Rapportering om enkeltsaker i perioden januar – juni 2024

Administrasjonen rapporterer også til folkevalgt nivå om status i flere typer enkeltsaker som berører renhold, drift og vedlikehold av formålsbygg. Typisk gjelder dette saker som har økonomiske konsekvenser og større enkeltsaker som er forankret i strategidokumentet. Eksempler fra siste års strategidokument er utredning om salg av barnehager, utredning om organisatoriske endringer i boligstiftelsen, utredning om Torget 1 som kommunes felles administrasjonsbygg og om økonomi og framdrift i rehabiliteringen av Stavern skole.

7.7. Revisors vurdering

Folkevalgte organer i kommunen får jevnlig skriftlig rapportering om den økonomiske siden av eiendomsforvaltningen. Blant annet får folkevalgte informasjon om hvilke bygg som gjennomgår vedlikeholds-, oppgraderings- eller rehabiliteringstiltak inkludert kostnadsramme for hvert prosjekt. Dette gjelder prosjekter som finansieres over investeringsbudsjettet.

Det er rimelig å anta at utsendelse av dokumenter som vedlikeholdsrapporten og muntlige orienteringer som omtalt i faktadelen, gjør hovedutvalget for eiendom og teknisk drift mer kjent med sentrale utfordringer innenfor eiendomsforvaltningen. Revisjonen mener det vil være en fordel om folkevalgt nivå i større grad får kjennskap til konsekvenser av ulike prioriteringer, og kan gjøre informerte vurderinger av hvilket ambisjonsnivå kommunen ønsker å ha på vedlikehold av formålsbyggene.

[32] Se pkt. 7.2.2. for en nærmere beskrivelse av vaktordningen.
[33] Se pkt. 7.4. for en nærmere beskrivelse av innholdet i Vedlikeholdsrapport 2024-2207.

8. Tilstrekkelig midler til vedlikehold

8.1. Revisjonskriterium

Kommunens vedlikeholdskostnader bør være på samme nivå som normtall for bransjen

8.2. Vedlikeholdskostnader for formålsbygg – data

Normtall[34] for vedlikehold
Som nevnt i pkt. 5.2. beregnes normtallet for bygg med levetid på 30 år til 141 kr per kvadratmeter i 2024. For bygg med levetid på 60 år er tilsvarende tall 265 kr per kvadratmeter.

Larvik kommune bruker Holtes FDV-nøkkel[35] for å anslå hva et verdibevarende vedlikehold vil koste per kvadratmeter per år på kommunale formålsbygg. Ifølge vedlikeholdsrapporten 2024-2027 var Holtes anslag om lag 240 kr per kvadratmeter i 2019. Det økte til 327 kr per kvadratmeter i 2024. Midlene gjelder vedlikehold og reparasjoner, men ikke forvaltning, drift, utvikling eller vedlikeholdsetterslep.

Vedlikeholdskostnader rapportert til SSB/KOSTRA[36]
For å vise hva Larvik kommune faktisk setter av til vedlikehold av sine formålsbygg, bruker vi tall til SSB/KOSTRA.

KOSTRA bygger sine beregninger på et utvalg kostnader for et utvalg kommunalt eide formålsbygg. Vi gjør oppmerksom på at anbefalte kostnader per kvadratmeter fra NS 3454: 2013 Livssykluskostnader for bygg – prinsipper og klassifikasjon, Holtes FDV-nøkkel og faktisk bruk per kvadratmeter til vedlikehold rapportert i KOSTRA, inneholder noe ulike opplysninger. Tallene kan derfor ikke sammenliknes direkte, men de gir en indikasjon.

Nedenfor har vi sammenlignet Larvik kommunes rapporterte KOSTRA-tall for arealbruk og vedlikehold over tid med gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11[37] og gjennomsnittet for kommuner i landet uten Oslo.

---

[34] Normtall er anbefalte kostnadsestimater for vedlikehold av ulike deler av et bygg. Tallene gir indikasjon på hvor mye det vil koste i gjennomsnitt å ha et verdibevarende vedlikehold i byggets levetid. I praksis vil dette variere blant annet avhengig av bygges konstruksjon, materialer, tekniske løsninger og alder.

[35] Holte er et privat firma som blant annet har utviklet en FDV-nøkkel som viser hvor mye en bør sette av per kvadratmeter per år for nødvendig drift og vedlikehold.

[36] SSB er forkortelse for Statistisk sentralbyrå og KOSTRA er forkortelse for KOmmune-STat-RApportering. KOSTRA inneholder innrapporterte opplysninger fra alle kommuner og fylkeskommuner i Norge.

[37] KOSTRA-gruppe 11 er kommuner med 45 000 til 75 000 innbyggere og lave frie disponible inntekter. Larvik kommune er en av 10 kommuner i gruppen og den inkluderer nærliggende kommuner som Tønsberg, Sandefjord, Skien og Arendal.

Vi ser at Larvik kommune gradvis har redusert arealet på formålsbygg per innbygger de senere årene. Samme utvikling er det blant kommunene i samme KOSTRA-gruppe og for landet uten Oslo.

Areal på formålsbygg per innbygger (m^2)	2020	2021	2022	2023
Larvik kommune	4,18	4,12	4,04	3,91
KOSTRA-gr. 11	4,74	4,25	4,20	3,73
Landet uten Oslo	5,24	5,19	5,11	5,03

Nedenfor ser vi at Larvik brukte mer til vedlikehold per kvadratmeter i 2020 og 2021 enn i 2022 og 2023. Ifølge årsevaluering 2022 fikk Larvik kommune 21,5 mill. kr i tiltakspakke fra staten. Disse midlene gikk til vedlikehold av kommunale bygg.

Vi ser også at Larvik kommune brukte noe mer til vedlikehold enn gjennomsnittet for landet utenfor Oslo, men markant mindre enn KOSTRA-gruppa i 2022 og 2023.

Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter (kr)	2020	2021	2022	2023
Larvik kommune	128	159	112	113
KOSTRA-gr. 11	140	150	139	186
Landet uten Oslo	104	109	100	113

Som nevnt i pkt. 7.4. forvalter Eiendom to rammebevilgninger i investeringsbudsjettet til vedlikehold og oppgradering av formålsbygg. Ifølge vedlikeholdsrapporten 2024-2027[38] har disse rammebevilgningene gradvis blitt redusert de senere årene – fra 36 mill. kr i 2020 til 15 mill. kr i 2024.

FDV-ansattes erfaringer

Virksomhetsleder for Eiendom sier at virksomheten ikke har midler over driftsbudsjettet til planlagt vedlikehold . Driftsmidlene går først og fremst til lovpålagte driftsoppgaver og hendelsesbaserte vedlikeholdstiltak. Kommunen har et stort vedlikeholdsetterslep, og det trengs om lag 175 mill. kr per år framover for å redusere etterslepet.

[38] Se pkt. 7.6.2. for en nærmere beskrivelse.

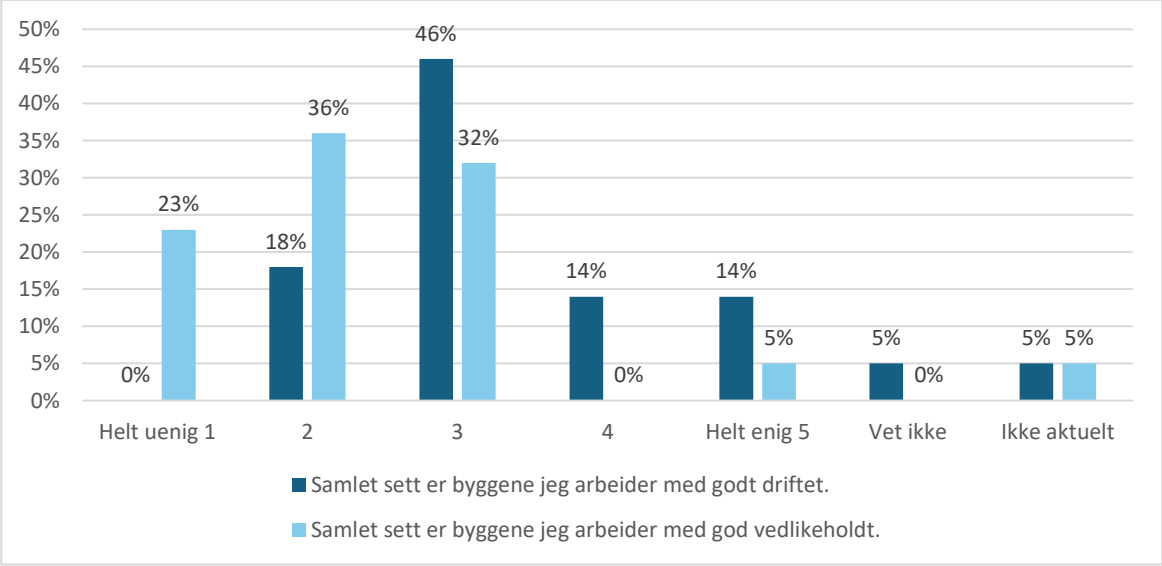
I spørreundersøkelsen til ansatte i FDV-enheten stilte vi noen spørsmål om forholdet mellom nødvendig vedlikehold og tilstrekkelig økonomi. Vi ba dem ta stilling til om det er godt samsvar mellom vedlikehold som på faglig grunnlag bør gjennomføres, og vedlikehold som det er økonomi til å utføre. Halvparten svarte at det er lite samsvar (svaralternativ 1 og 2 nedenfor).

Om lag en tredjedel svarte at de ikke vet om det er samsvar mellom bevilgede midler og vedlikeholdsbehov. De fleste i denne gruppen arbeider med drift og mindre vedlikehold.

Helt uenig 1	2	3	4	Helt enig 5	Vet ikke
41 %	9 %	5 %	9 %	0 %	36 %

I figuren nedenfor ser vi at 5 prosent mener at byggene de arbeider med er godt vedlikeholdt (lyseblå søyler, svaralternativ 4 og 5). Nesten 60 prosent er uenige i dette (svaralternativ 1 og 2).

Nesten 30 prosent mener at byggene de arbeider med er godt driftet (mørkeblå søyler, svaralternativ 4 og 5), mens om lag 18 prosent er uenige (svaralternativ 1 og 2).

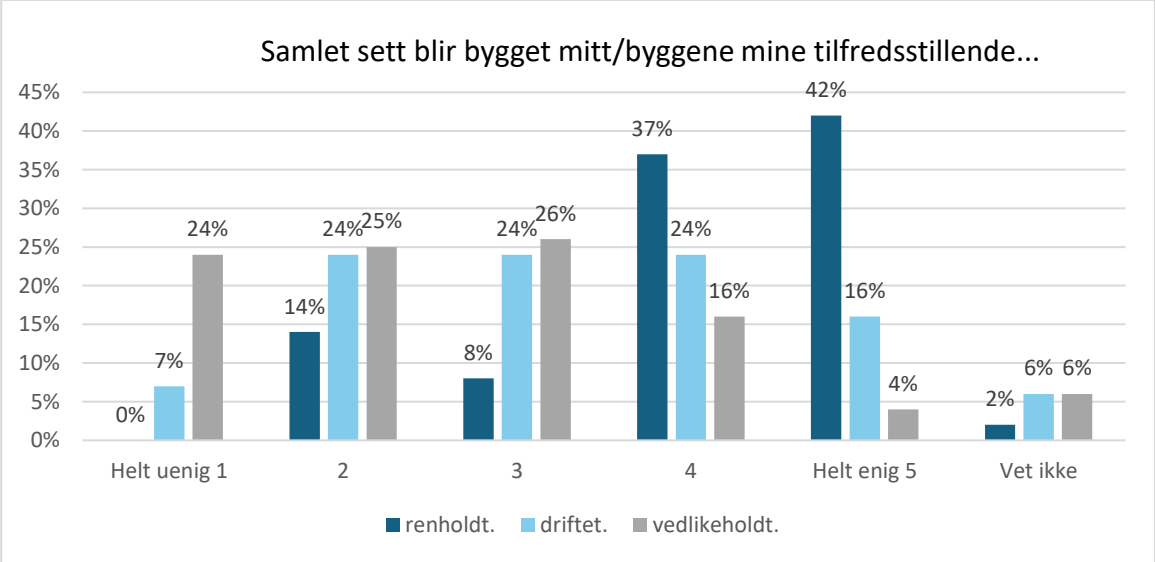


Brukernes erfaringer

Spørreundersøkelsen som gikk til brukerne, inneholdt spørsmål om hvordan de opplever kvaliteten på renhold, drift og vedlikehold.

- Om lag 80 prosent mener deres bygg er godt renholdt (mørkeblå søyler, svaralternativ 4 og 5).
- 40 prosent mener deres bygg er godt driftet (lyseblå søyler, svaralternativ 4 og 5), mens 30 prosent er uenige i dette (svaralternativ 1 og 2).

- 20 prosent mener deres bygg er godt vedlikeholdt (grå søyler, svaralternativ 4 og 5), mens 50 prosent er uenige i dette (svaralternativ 1 og 2).



Brukere som svarte at de er helt uenige i at byggene er tilfredsstillende renholdt, driftet og vedlikeholdt (1 eller 2 i figuren ovenfor), fikk noen oppfølgingsspørsmål om konsekvensene av manglende renhold, drift og vedlikehold. Nedenfor er svarene rangert etter hvor mange som er enige i en påstand.

- Over 80 prosent svarer at manglende renhold, drift eller vedlikehold gjør at de får klager fra ansatte.
- Over 80 prosent sier det gir en lavere estetisk opplevelse av bygget.
- 65 prosent mener det har konsekvenser for tjenesteytelsen.
- 65 prosent sier de får klager fra brukerne (beboere, barn, foreldre, pårørende, publikum osv).

Vi spurte samme gruppe brukere om manglende renhold, drift og vedlikehold har konsekvenser for tekniske og sikkerhetsmessige funksjoner i deres bygg. Svarene er rangert etter hvor mange som er enige i en påstand.

- Over 65 prosent svarer at manglende renhold, drift eller vedlikehold gir problemer med temperatur.
- 60 prosent sier det gir dårlig inneklima.
- 40 prosent opplever at lysforholdene inne er dårlige.
- Nesten 40 prosent sier det fører til uheldige eller farlige situasjoner.
- 30 prosent har problemer med lukt.
- Over 25 prosent sier det gir økt brannfare.
- 25 prosent har dårlige sanitære forhold.
- Nesten 25 prosent sier det gir støyplager.

Mot slutten av spørreundersøkelsen var det et åpent kommentarfelt. 19 brukere skrev en kommentar. Vi tar med et utvalg. Hver av dem er noe forkortet.

- Det er vanskelig å vite hvem som har ansvar for hva. Saker som blir meldt inn blir ofte ikke fulgt opp og det gis heller ingen informasjon om hvor i prosessen saken står. Dette gjelder særlig drift og vedlikehold.
- Med renhold har vi og hyppig dialog og tilstedeværelse. Med drift og vedlikehold er det stort etterslep.
- Svært bekymret for manglende vedlikehold av mine bygg. Det minsker trivsel og øker hærverk.
- Vi har to renholdere hver dag. Nå har den ene vært sykemeldt lenge uten at vedkommende er erstattet. Redusert bemanning går utover renholdet og kvaliteten på tjenestene.
- Generelt dårlig vedlikehold.
- Renholderne hos oss gjør en strålende innsats. Eiendom har et sterkt ønske om å gjøre det som står i vedlikeholdsplanen, men mangler ressurser til gjennomføring. Resultatet er at vårt bygg forfaller.

8.3. Revisors vurdering

Larvik kommune har ikke vedlikeholdskostnader på nivå med anbefalte normtall. Det gir risiko for at formålsbyggene ikke blir vedlikeholdt i tilstrekkelig grad. Vi viser her til at et uavhengig konsulentfirma anslår at nødvendig vedlikehold i årene framover vil koste mer enn en milliard kroner, jf. omtale i pkt. 7.4. Manglende vedlikehold er også kjent for mange ansatte og brukere. Om lag halvparten av ansatte i FDV mener det mangler midler til å utføre vedlikehold som på faglig grunnlag er nødvendig. En like stor andel brukerne mener at formålsbyggene deres ikke er tilstrekkelig godt vedlikeholdt.

Kommunen er ikke alene om å ha vedlikeholdskostnader som er lavere enn anbefalte normtall. Gjennomgangen av KOSTRA-tallene viser at dette gjelder både de øvrige kommunene i KOSTRA-gruppe 11 og landet uten Oslo. Som nevnt i pkt. 5.2. skriver KS i sin veileder at manglende vedlikehold øker sannsynligheten for at større rehabiliteringer må gjennomføres tidligere enn ved verdibevarende vedlikehold. Å utsette vedlikehold for å spare penger kan føre til økte utgifter i det lange løp.

9. Konklusjoner og anbefalinger

9.1. Konklusjoner

Larvik kommune har flere tiltak for å sikre et godt verdibevarende vedlikehold av sine formålsbygg, men vi finner også enkelte forbedringspunkter. Våre funn indikerer at samarbeid og kommunikasjon mellom Eiendom og brukere bør bli bedre, og at folkevalgte i begrenset grad gjøres kjent med utfordringene på området. Videre synes det som det ikke settes av tilstrekkelige midler til vedlikehold, ut fra anerkjente normtall.

Denne konklusjonen bygger på følgende forhold:

Kommunen har forankret langsiktige mål og strategier for eiendomsforvaltningen og større vedlikeholdstiltak på formålsbygg på politisk nivå. Videre har kommunen tatt i bruk et system kalt Plania, som gjør det mulig å ha en samlet og oppdatert oversikt over den kommunale bygningsmassen med areal, teknisk tilstand, vedlikeholdsbehov og estimerte vedlikeholdskostnader.

Brukerne er en viktig kilde til informasjon om formålsbyggene for Eiendom, og kommunen har flere tiltak for samarbeid og kommunikasjon. Våre funn tyder imidlertid på at en ganske stor gruppe brukere opplever at samarbeidet og kommunikasjonen med Eiendom kunne fungert bedre.

Den skriftlige rapporteringen til politisk nivå gir informasjon om status i arbeidet med å gjennomføre vedtatte vedlikeholdstiltak, mens deler av den muntlige rapporteringen gjør folkevalgt nivå kjent med sentrale utfordringer innenfor eiendomsforvaltningen. Revisjonen mener det vil være en fordel om folkevalgt nivå i større grad får kjennskap til konsekvenser av ulike prioriteringer, og kan gjøre informerte vurderinger av hvilket ambisjonsnivå kommunen ønsker å ha på vedlikehold av formålsbyggene.

Rapporteringen gir imidlertid ikke en samlet oversikt over tilstanden på formålsbyggene i forhold til vedtatte mål, med forslag om prioriteringer og kostnadsoverslag. Kommunen setter av midler til vedlikehold, men den årlige summen var lavere enn anbefalte normtall i de undersøkte årene. Dette er ikke i tråd med anbefalingene i NOUen.

9.2. Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å

- bedre samarbeidet og kommunikasjonen mellom Eiendom og brukerne
- sikre at politisk nivå får et helhetlig bilde av tilstanden på formålsbyggene, og kan gjøre informerte vurderinger av hvilket ambisjonsnivå kommunen ønsker å ha på vedlikehold av formålsbyggene

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 dokumenter

- NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle – Om eiendomsforvaltning i kommunesektoren
- KS-rapport – Vedlikehold i kommunesektoren – fra frafall til forbilde
- KS – Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – En veileder for rådmenn og folkevalgte, ferdigstilt i 2009
- God kommunal eiendomsforvaltning, Direktoratet for byggkvalitet, HO-4/2011
- NS 3424:2012 – Tilstandsanalyse av byggverk – innhold og gjennomføring
- NS 3454:2013 – Livssykluskostnader for byggverk – prinsipper og klassifikasjon

Kommunale dokumenter

- Strategidokument for 2023-2026 og 2024-2027
- Årsevaluering 2023
- 1. rapportering 2024
- 2. rapportering 2023
- Eiendomsstrategi
- Sentrale politiske vedtak om eiendomforvaltning
- En rekke interne dokumenter
    - Skjema for å melde inn behov/ønsker om drifts- eller vedlikeholdstiltak
    - Eksempel på administrativt vedtak fattet av virksomhetsleder for Eiendom
    - Dokumenter om fordeling av ansvar og oppgaver mellom brukerne og Eiendom
    - ROS-analyser av Eiendom og av FDV og Renhold.
    - Vedlikeholdsplan 2022-2025
    - Vedlikeholdsrapport 2024-2027

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse

Fra: Jan Olav Vagle <jan.olav.vagle@larvik.kommune.no>
Sendt: onsdag 9. oktober 2024 08:42
Til: VTRev-Post <post@vtrevisjon.no>
Emne: Forvaltningsrevisjon-eiendomsforvaltning-høring

Viser til tilsendt rapport den 24 september.
Larvik kommune har ingen ytterligere kommentarer til fremlagt rapport, den belyser de områder vi i dag ser at vi fortsatt må fokusere på.
Det største fokuset vi må jobbe med er best utnyttelse av de midler vi får innenfor et stramt budsjett, slik at de går til oppgradering og vedlikehold i et tettere samarbeid med våre brukere.

Jan Olav Vagle
Kommunalsjef
Kommunedirektør

Telefon: 98231744

Larvik kommune

larvik.kommune.no
Facebook

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 16. mai 2024. Oppstartsmøte ble holdt 17. juni 2024 med kommunalsjefene til stede. I møtet presenterte vi prosjektplanen med problemstillinger, kilder for revisjonskriterier og plan for gjennomføringen.

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 rapportskriving har foregått i perioden mai 2024 – august 2024.

Dokumentgjennomgang
Vi har gjennomgått en rekke dokumenter om eiendomsforvaltning av formålsbyggene:

- Strategidokumenter for 2023-2026 og 2024-2027
- Årsevaluering 2023
- 2. rapportering 2023
- 1. rapportering 2024
- Eiendomsstrategi
- Sentrale politiske vedtak om eiendomforvaltning
- En rekke interne dokumenter:
    - Skjema for å melde inn behov/ønsker om drifts- eller vedlikeholdstiltak
    - Eksempel på administrativt vedtak fattet av virksomhetsleder for Eiendom
    - Dokumenter om fordeling av ansvar og oppgaver mellom brukerne og Eiendom
    - ROS-analyser av Eiendom og av FDV og Renhold.
    - Vedlikeholdsplan 2022-2025
    - Vedlikeholdsrapport 2024-2027
- Statistikk fra SSB, KOSTRA-tall

Intervju
Vi har intervjuet virksomhetsleder for Eiendom, avdelingsleder for FDV, avdelingsleder for Renhold og kvalitetskoordinator i Renhold. Referat fra intervjuene er verifisert av respondentene.

Spørreundersøkelse blant ansatte i FDV
Vi sendte en spørreundersøkelse via e-post til ansatte i FDV-enheten. Spørreundersøkelsen er sendt til ansatte som arbeider direkte med drift og vedlikehold av formålsbyggene. Spørreundersøkelsen gikk til 29 personer. Vi fikk 22 svar, og det utgjør 76 prosent.

Spørreundersøkelsen ble brukt til å kartlegge erfaringer med driften og vedlikeholdet, og erfaringer med samarbeidet mellom FDV og brukerne av formålsbyggene.

For å få god svarprosent ba vi avdelingslederen sende en e-post til ansatte med oppfordring om å delta i spørreundersøkelsen. Alle som fikk spørreundersøkelsen, ble informert om at svarene var anonyme, og bare ville bli brukt i vår rapport. I tillegg sendte vi to påminnelser via Questback, som er vårt nettbaserte verktøy for spørreundersøkelser.

Spørreundersøkelse til brukerne
Vi sendte en spørreundersøkelse til brukerne[39] av formålsbyggene.

Vi ønsket at spørreundersøkelsen skulle gå til de personene som har ansvar for kontakten med eiendomsenheten om renhold, drift og vedlikehold. Det er vanligvis tjenestelederne i et bygg, eksempelvis rektorer, barnehagestyrere og sykehjemsledere. Eiendom ga oss en liste med e-postadresser til deres kontaktpersoner på formålsbyggene. Spørreundersøkelsen ble sendt til 97 personer. Vi fikk 55 svar, og det utgjør 57 prosent.

For å sikre god svarprosent, sendte vi to påminnelser via Questback.

I spørreundersøkelsen kartla vi brukernes erfaringer med renholdet, driften og vedlikeholdet, og med samarbeid med Eiendom.

Informasjon om enkelttemaer
Underveis i undersøkelsen har vi via samtaler og e-post innhentet informasjon om enkelttemaer fra sentralt plasserte ansatte i Eiendom.

Vi vurderer at dataene vi har innhentet er relevante for å besvare problemstillingene. At data fra flere forskjellige kilder peker mot den samme konklusjonen, viser etter vår vurdering at dataene i rapporten er pålitelige.

Vi har sjekket 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.

[39] Med brukere mener vi ledere av tjenestene i formålsbyggene – eksempelvis rektorer, barnehagestyrere og institusjonsledere.

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.[40]

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.[41] Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

[40] 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).

[41] 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.

På vakt for fellesskapets 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

24: 3909 401