



Vestfold
og Telemark
revisjon

Eiendomsforvaltning

- drift og vedlikehold

Forvaltningsrevisjon | Skien kommune

Innhold

Sammendrag	4
1. Innledning	6
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	6
1.2. Problemstilling og revisjonskriterier	6
1.3. Sentrale begreper i eiendomsforvaltning	13
1.4. Avgrensninger	14
1.5. Metode og kvalitetssikring	14
1.6. Kommunedirektørens/rådmannens uttalelse	15
2. Eiendomsforvaltning – organisering	16
2.1. Øverste administrative organisering	16
2.2. Organisering i byutvikling, drift og kultur (BDK)	16
2.3. Oversikt over eide og innleide formålsbygg	19
3. Politisk forankrede målsetninger	20
3.1. Revisjonskriterium	20
3.2. Politisk bestemte mål og tiltak – data	20
3.3. Revisors vurdering.....	32
4. System for planlegging og styring	33
4.1. Revisjonskriterier	33
4.2. Oversikt over den kommunale bygningsmassen – data	33
4.3. Revisors vurdering.....	38
4.4. Planer for vedlikehold – data	38
4.5. Revisors vurdering.....	41
4.6. Rapportere om tilstand på bygningsmassen – data	41
4.7. Revisors vurdering.....	43
5. Tilstrekkelig midler til vedlikehold	44
5.1. Revisjonskriterium	44
5.2. Vedlikeholdskostnader for formålsbygg	44
5.3. Revisors vurdering.....	48
6. Konklusjoner og anbefalinger	50
6.1. Konklusjoner.....	50
6.2. Anbefalinger.....	50

Litteratur og kildereferanser	51
Vedlegg.....	52
Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse	52
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring	53

Sammendrag

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 bygget verdi og tilstand i byggets levetid.

I denne forvaltningsrevisjonen har vi sett om Skien 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 Skien kommune har flere tiltak for et verdibevarende vedlikehold. Samtidig ser vi enkelte forbedringspunkter.

Politisk bestemte mål og tiltak

Kommunen har overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen. Bystyret har blant annet vedtatt en tiårig strategi for eiendomsforvaltningen og et prosjekt om arealeffektivisering og forbedring som strekker seg over flere år. Begge legger stor vekt på tiltak for å effektivisere renholdet, forbedre driften og redusere arealbruken. Imidlertid omtales mål og tiltak for vedlikehold i liten grad.

Flere overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen er tatt inn i mer operative og forpliktende styringsdokumenter som handlingsprogram (årsbudsjett og fireårige økonomiplan) og årlige virksomhetsplaner. Den politiske behandlingen av virksomhetsplanene kan bidra til at administrasjonens arbeid med renhold, drift og vedlikehold blir mer kjent og får en politisk forankring. De senere årene har kommunen gått fra mer omfattende og mer detaljerte virksomhetsplaner for hvert kommunalområde til en mer overordnet virksomhetsplan som er felles for hele administrasjonen. Denne endringen gir risiko for at eiendomsforvaltningen blir mindre synlig for politisk nivå.

System for planlegging og styring

Kommunen har i lengre tid hatt et elektronisk system for å holde oversikt over kommunens formålsbygg og boliger, og for å planlegge forvaltning, renhold, drift og vedlikehold. Tidligere hadde kommunen et system kalt ISY Eiendom, men byttet til FAMAC i 2020.

Alle kommunalt eide og innleide formålsbygg og boliger i Skien er registrert i FAMAC, men ikke all nødvendig informasjon om hvert bygg – slik kommunen selv ønsker. For å få fortlgang i dette arbeidet, er det blant annet ansatt en teknisk tegner som har som hovedoppgave å lage manglende tegninger og legge dem inn i FAMAC.

Vår stikkprøvekontroll i dokumentene lagt inn for et utvalg formålsbygg i FAMAC, tyder på at byggene er registrert med blant annet type bygg, areal og byggeår. Det finnes dokumentasjon på planlagte renholds- og driftsoppgaver, og planlagte servicer/tilsyn innen brannvern, heis, ventilasjon, elektro, sanitæranlegg og legionella for hvert bygg. For en del bygg er det lagt inn ulike typer byggetegninger, men ikke for alle.

FAMAC har egne mapper per bygg for risikoanalyse og tilstandsanalyse. Stikkprøvekontrollen tyder på at disse brukes, men i noe varierende grad. Få av de undersøkte byggene hadde informasjon i mappen for risikoanalyse, og ingen inneholdt en samlet tilstandsanalyse av hele bygg. I stedet finner vi opplister av behov for enkeltutbedringer.

Kommunen har oppdaterte planer med tiltak for vedlikehold av formålsbygg. Som nevnt ovenfor, lages det årlige virksomhetsplaner som bygger på vedtatt handlingsprogram og som legges fram for folkevalgte organer. I tillegg lages det to planer med særlig fokus på vedlikehold av formålsbygg. Begge disse inneholder konkrete tiltak og finansiering. Den ene kalles en investeringsplan og revideres årlig. Den andre kalles vedlikeholdsplan og tiltakene revurderes flere ganger per år.

Politiske organer i kommunen får rapportering om deler av arbeidet som utføres på formålsbyggene sett opp vedtatte og planlagte tiltak. Rapporteringen gir ikke en samlet oversikt over tilstand på disse byggene med forslag om prioriteringer og kostnadsoverslag.

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:

- arbeide videre med å lagre all nødvendig informasjon om hvert formålsbygg i en samlet oversikt
- 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

Skien, 1. november 2023

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Skien kommune i sak 24/23 og 34/23.

Bestillingen er i samsvar med kommunens plan for forvaltningsrevisjon, og kontrollutvalgets rullering av plan for forvaltningsrevisjon – 2020-2023, jf. sak 48/21.

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

1.2. Problemstilling og revisjonskriterier

1.2.1. Problemstilling

Rapporten handler om følgende problemstilling:

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

1.2.2. Revisjonskriterier¹

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

¹ 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.

- 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.

Tidligere forvaltningsrevisjonsrapport om eiendomsforvaltning

Eiendomsforvaltningen i Skien kommune ble revidert i 2015. Revisjonen munnet ut i flere anbefalinger.

Vi mener kommunen bør:

- *utarbeide en langsiktig strategi for eiendomsforvaltningen av kommunale formålsbygg,*
- *sikre at den skriftlige rapporteringen til politisk nivå gir et nyansert og helhetlig bilde av situasjonen i eiendomsforvaltningen,*
- *utvikle et operativt planverk som omfatter både de faglige og økonomiske sidene av eiendomsforvaltningen,*
- *vurdere om midlene til leie av formålsbygg blir brukt på en hensiktsmessig måte,*
- *vurdere om de kommunale formålsbyggene vedlikeholdes i tilstrekkelig grad.*

Bystyret behandlet revisjonsrapporten i møte 24. sept. 2015, jf. sak 118/15, og fattet følgende vedtak:

Bystyret slutter seg til anbefalingene til kommunen fra Telemark kommunerevisjon IKS i forvaltningsrevisjonsrapport «Eiendomsforvaltning i Skien kommune. Bystyret vil at rådmannen vurderer anbefalingene og gir kontrollutvalget en tilbakemelding innen 1. februar 2016 om hvilke tiltak som er mulig.

11. mars 2016 behandlet kontrollutvalget en skriftlig tilbakemelding fra administrasjonen om oppfølging av anbefalingene i revisjonens rapport om eiendomsforvaltning, jf. sak 13/16. I tilbakemeldingen står det:

1. Utarbeide en langsiktig strategi for eiendomsforvaltningen av kommunale formålsbygg

Svar på dette:

Eiendom vil i innen 2016 lage en langsiktig strategi for eiendomsforvaltningen for Skien Kommune sine formålsbygg.

2. Sikre at den skriftlige rapporteringen til politisk nivå gir et nyansert og helhetlig bilde av situasjonen i eiendomsforvaltningen

Svar på dette:

Eiendom vil utarbeide en årsmelding lik den vi leverer om Bolig. Der vil vi legge inn informasjon om eiendom, forvaltning, drift og vedlikehold. Vi vil også legge frem fremtidige vedlikeholdsplaner. Dette er også et supplement til handlingsprogrammet, virksomhetsplanen, samt rapportering i hvert tertial til hovedutvalget, formannskap og bystyret. Ved muntlig informasjon til utvalgene legges det også frem skriftlig

3. Utvikle et operativt planverk som omfatter både de faglige og økonomiske sidene av eiendomsforvaltningen

Svar på dette:

Eiendom investerte i et nytt FDV (forvaltning, drift og vedlikehold) system som ble iverksatt i 2015. Dette er et veldig godt arbeidsverktøy hvor vi finner all informasjon om bygg og bolig, vedlikehold, driftsoppgaver, serviceavtaler, rutiner, avtaler osv. Dette systemet er veldig bra og vi har veldig god kontroll samt at hverdagen for alle er blitt enklere. Det er nå godt implementert i eiendom.

4. Vurdere om midlene til leie av formålsbygg blir brukt på en hensiktsmessig måte

Svar på dette:

Eiendom følger opp alle innleiekontrakter og før kontrakten går ut vil vi ha god kontakt med brukere og enhetene for å se på behov for videre leie. Dette vil både gå på antall m2 leie, leiepris og også leietid. Det er viktig å ha fokus på dette til enhver tid. Kontrakter over 10 år må ikke skrives da behovet ofte endrer seg.

5. Vurdere om de kommunale formålsbyggene vedlikeholdes i tilstrekkelig grad

Svar på dette:

Eiendom har årlige rammer for vedlikehold og i det nye systemet så vil vi enkelt skrive ut vedlikeholdsbehovet for fremtiden både for 1-10 års vedlikeholdsplaner. Det vil da være enkelt å gi informasjon om dette i årsmeldingen for eiendom. I denne rapporten er det kun sett på driftsmidlene og ikke noe investering slik at bildet på driftskostnader kan se veldig lavt ut. I de siste årene har eiendom fått investeringsmidler både til EPC og Miljørettet helsevern slik at det er blitt utført mye vedlikehold på alle formålsbyggene. Dette er ikke hensyntatt i rapporten. Det er også en del innleiebygg og for disse er det gårdeier som bekoster vedlikehold på byggene mens Skien Kommune tar kun felleskostnader i de innleide byggene.

Kontrollutvalgets vedtak:

Kontrollutvalget tar til orientering svarene fra eiendomssjefen i forbindelse med anbefalinger gitt i forvaltningsrapporten vedr. eiendomsforvaltningen. Svarbrevet oversendes bystyret til orientering.

Tema for denne revisjonen

Administrasjonens rapportering om tiltak for å gjennomføre revisjonens anbefalinger om eiendomsforvaltning, kom seks måneder etter at bystyret 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*², 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 vedlikeholdsinnsetning.

KS anbefaler at kommunene utarbeider en helhetlig eiendomsstrategi, der vedlikehold inngår som et vesentlig element.³ Strategien bør knyttes til kommunens overordnede styringsdokumenter.

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

Skien kommune har en strategi for eiendomsforvaltning. Den ble vedtatt av bystyret i desember 2016 og gjelder for perioden 2017 – 2027.

²Utgitt av Direktoratet for byggkvalitet.

³ KS: Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – en veileder for folkevalgte og rådmenn

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterium:

Kommunen bør ha overordnede politisk bestemte mål 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 slikt system får kommunen en informasjons- og styringslinje som sikrer politisk forankring av eiendomsforvaltningen og god systematikk i administrasjonens gjennomføring av eiendomsforvaltningen.

Tilstandsinformasjonen bør inneholde informasjon om

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

NS 3424:2012 *Tilstandsanalyse av byggverk – innhold og gjennomføring*, er et verktøy for å få oversikt over faktisk tilstand på et bygg. 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.

<i>Tilstandsgrad</i>	<i>Symptom</i>	<i>Betydning</i>
0	Ingen	Meget god standard uten feil og mangler. Kun ubetydelig slit og elde fra nybyggstandard.
1	Svake	God, tilfredstillende standard. Lover og forskrifter er ivaretatt. Noe 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**
- **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 tilfredsstillende 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 Livssyklus kostnader for byggverk – prinsipper og klassifikasjon*.⁴ 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 vedlikeholdsinnsett. Multiconsult og PwC har i rapporten til KS anslått årlig vedlikeholdsbehov til 100 kroner pr kvm ved 30 års levetid og 170 kroner pr kvm ved 60 års levetid (inkludert nødvendige oppgraderinger).

Uten, eller ved lavt vedlikehold, vil bygget være nedslitt etter 15-20 år og man blir «løpende» mellom akutte situasjoner og offentlige pålegg som krever ekstraordinære bevilgninger. Manglende vedlikehold tvinger fram en tidligere total rehabilitering som koster mange millioner og som finansieres med lån. Med lånene øker driftsutgiftene i form av årlige renter og avdrag som kan utgjøre langt mer enn 100 kr per kvm per år. Et godt løpende vedlikehold er lønnsomt.

⁴ NS 3454:2013 Livssyklus kostnader 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 m² for bygg med levetid på 60 år.

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

Tall fra KOSTRA viser at kommunene i Norge 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.**

1.3. Sentrale begreper i eiendomsforvaltning

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

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 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.

1.4. Avgrensninger

Vi undersøker renhold, drift og vedlikehold som dekkes over kommunes driftsbudsjett. I tillegg ser vi på vedlikeholdstiltak som handler om å oppgradere eksisterende bygningsdeler. Dette kan dekkes over investeringsbudsjettet, men har betydning for vedlikeholdet.⁵

Vi undersøker renhold, drift og vedlikehold på formålsbyggene, og utelater de kommunale boligene. Denne avgrensningen er gjort i samråd med kontrollutvalget, jf. sak 34/23.

Vi undersøker først og fremst perioden januar 2022 – september 2023. Kapittel 5 om tilstrekkelige midler til vedlikehold dekker perioden 2019-2022.

1.5. Metode og kvalitetssikring

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

⁵ 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 2022, likevel får en høyere standard på grunn av kvalitetsutviklingen, skal det klassifiseres som drift.

Vi har intervjuet ledere i kommunen og gjennomført to spørreundersøkelser rettet mot ansatte i FDV-enheten og brukerne⁶ 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.

1.6. Kommunedirektørens/rådmannens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse 19. oktober 2023, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen fra Skien kommune har ikke ført til endringer i rapporten. Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

⁶ Det vil si tjenesteledere i formålsbygg – eksempelvis rektorer, barnehagestyrere og sykehjemsledere.

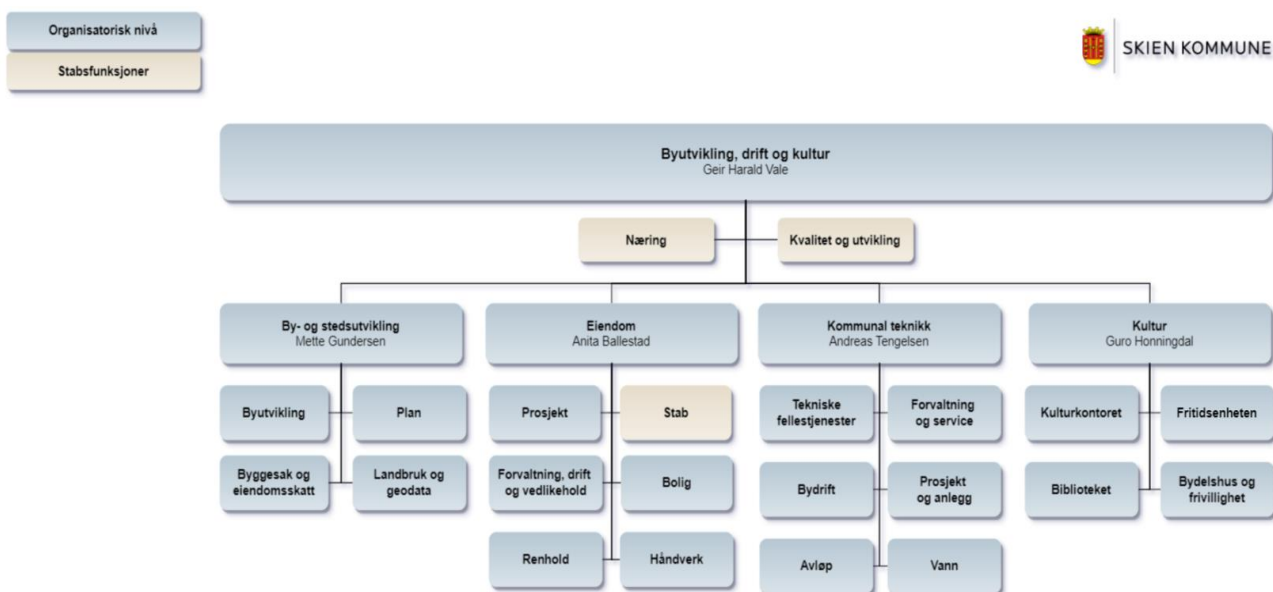
2. Eiendomsforvaltning – organisering

2.1. Øverste administrative organisering

Administrasjonen i Skien kommune ledes av kommunedirektøren. Hennes ledergruppe består av direktøren for en felles stab- og støttefunksjon kalt *Organisasjon og utvikling* og kommunalsjefene for kommunalområdene *Oppvekst, Helse og velferd*, og *Byutvikling, drift og kultur*.

Lederen for organisasjon og utvikling er kommunedirektørens stedfortreder og overtar kommunedirektørens myndighetsområde i hennes fravær. Stedfortrederansvaret kan delegeres videre til andre i kommunedirektørens ledergruppe.

2.2. Organisering i byutvikling, drift og kultur (BDK)



Kommunalområdet *byutvikling, drift og kultur (BDK)* ledes av en kommunalsjef. Linjeledere i nivå under kommunalsjefen kalles fagsjefer, og de leder enhetene *kultur, eiendom, kommunalteknikk* og *by- og stedsutvikling*. Hver av disse enhetene er delt inn i 4 til 6 enheter.

Fagsjefen for eiendomsenheten kalles også eiendomssjefen⁷, og hun er kommunalsjefens stedfortreder. Eiendomsenheten er delt inn i en stab og fem enheter.

⁷ I denne rapporten bruker vi tittelen eiendomssjef.

Stab

Staben yter tjenester til hele BDK. En av de ansatte jobber med kommunale tomter, mens de andre jobber med IT, lønn, faktureringer m.m.

Prosjektenheten

Prosjektenheten planlegger og gjennomfører større utbygginger og rehabiliteringer etter vedtak i bystyret. Disse tiltakene finansieres over investeringsbudsjettet. Eiendomssjefen er leder for denne enheten.

Håndverksenheten

Håndverksenheten har ansvar for alt vedlikehold i de kommunalt eide boligene. Arbeidet utføres vanligvis når boligen står tom. Enheten bruker om lag 90 prosent av tiden til dette arbeidet. De øvrige 10 prosentene brukes til vedlikeholdsoppgaver på formålsbyggene – vanligvis snekker- og maleroppgaver. Håndverksenheten ledes av en enhetsleder som har personal-, fag- og økonomiansvar.

Boligenheten

Boligenheten forvalter om lag 1000 boliger. De aller fleste er kommunalt eid. Boligenheten har ansvar for å gjennomføre kjøp og salg av leiligheter, og inngå og følge opp leiekontrakter.⁸ Boligenheten har to egne vaktmestere som utfører ulike løpende driftsoppgaver, eksempelvis klippe gress, reparere mindre skader og føre tilsyn med brannforebyggende tiltak. Boligenheten ledes av en enhetsleder med personal-, fag- og økonomiansvar.

Renholdsenheten

Renholdsenheten har ansvar for renholdet i alle kommunalt eide og innleide formålsbygg. Enheten tar også enkeltoppdrag etter bestilling. Eksempelvis utfører enheten renholdet i formålsbygg som kommunen leier ut og nedvask etter at håndverksenheten er ferdig med sitt arbeid i de kommunale boligene og før nye leietakere flytter inn.

I juni 2023 har renholdsenheten 109 ansatte fordelt på 101 årsverk. De senere årene har enheten jobbet for å øke antall heltidsstillinger. På dette tidspunktet er stillingsstørrelsen i gjennomsnitt 93 prosent.

Enheten er ledet av en enhetsleder. Hun har fag-, personal- og økonomiansvar. Under seg har hun to fagledere. Enhetslederen og de to faglederne har ansvar for renholdet i hver sin geografiske sone. Renholderne arbeider på faste bygg. På store bygg med ganske mange renholdere, har en av dem ansvar som ledende renholder.

⁸ Kommunen har et tildelingsutvalg som ledes av kommunalrådet Helse og velferd, og som avgjør hvem som skal få leie en bolig.

Renholdsenheten har seks teambiler med totalt 12 ansatte. Teamene tar mindre faste oppdrag og overtar renholdsoppgaver ved korttidsfravær. Enheten har også opprettet en vikarpool/ressurspool med 4 ansatte. De overtar oppgaver til ansatte ved planlagt fravær og lengre sykefravær.

FDV Bygg og bolig (FDV-enheten)

FDV-enheten har ansvar for drift og vedlikehold i alle kommunalt eide formålsbygg. En stor del av arbeidet med formålsbyggene er kontroll og ettersyn med ulike tekniske installasjoner. Enkle og hyppige kontroller utføres av enheten selv, mens grundige fagkyndige kontroller⁹ på ventilasjon, brann, heis m.m. utføres av innleide firmaer.

I juni 2023 har FDV-enheten 39 ansatte fordelt på 38, 5 årsverk. Enheten ledes av en enhetsleder som har personal- og økonomiansvar. Under seg har hun tre driftsledere som har noe personalansvar og faglig ansvar for drift og vedlikehold.

En driftsleder har ansvar for å planlegge driften på skoler og barnehager, mens en annen driftsleder har samme ansvar for de øvrige formålsbyggene. Arbeidet utføres av til sammen 30 vaktmestere.

Den tredje driftslederen har ansvar for vedlikehold på alle formålsbyggene. Vedkommende har ansvar for å gjennomføre vedlikeholdsplanene¹⁰, følge opp større ombygginger/tilpasninger, sikre internkontroll på elektriske anlegg, føre tilsyn med strømtavler samt utføre rørlegger- og elektrikeroppgaver. Ytterligere to ansatte jobber med disse oppgavene.

I tillegg har FDV-enheten en

- eiendomsforvalter som har ansvar for alle tekniske anlegg, for inngåelse av serviceavtaler, for vaktmestervakta¹¹ og som er superbruker på FAMAC.¹²
- energiteknikker som har ansvar for alt innen ventilasjon og energiltak/energieffektivisering.
- teknisk tegner som har ansvar for å tegne opp alt som mangler tegninger – gjelder særlig på enkelte av de eldre formålsbyggene.

⁹ Fagkyndige kontroller utføres enten av firmaet som har levert det tekniske utstyret eller av firmaer som har godkjenning til å utføre kontrollen.

¹⁰ Beskrives nærmere i pkt. 4.4.

¹¹ Vaktmestervakta tar akutte drifts- og vedlikeholdsoppgaver hele døgnet hele året. For vaktmesterne er ordningen frivillig. For tiden deltar 10 ansatte.

¹² FAMAC er et elektronisk system for å holde oversikt over planlagt og utført forvaltning, drift og vedlikehold av ulike typer bygg, eksempelvis kommunale bygg.

2.3. Oversikt over eide og innleide formålsbygg

Eide bygg

I august 2023 eier Skien kommune litt over 288 000 kvadratmeter med formålsbygg. Dette omfatter bygg brukt til administrasjon, sykehjem, barnehager, skoler, bofellesskap, grendehus og bydelshus, idrettshaller, lager osv.

Kommunen eier også bygg med tjenester som brannvesen, barnevern og legevakt, og bygg som brukes til helsehus, krisesenter og bibliotek.

Litt over 15 000 m² leies ut til andre aktører. De største eiendommene/byggene er Klosterskogen skole med 8 800 m² og Geiteryggen flyplass med 5 300 m². Disse eiendommene leies ut til Sykehuset Telemark HF, Vestfold og Telemark fylkeskommune og private aktører.

Innleide bygg

I august 2023 leier kommunen om lag 39 000 kvadratmeter. 33 500 kvadratmeter av dette leies av Kontorbygg AS.

De leide lokalene brukes blant annet til sentraladministrasjonen, kommunalområdenes administrasjoner og fellestjenester som dokumentcenter og regnskap. De brukes også til innbyggertjenester som voksenopplæring, tilrettelagt skoletilbud for barn, helsestasjoner, ergo- og fysioterapitjeneste, NAV, LAR og rus- og psykisk helsetjeneste.

3. Politisk forankrede målsetninger

3.1. Revisjonskriterium

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

3.2. Politisk bestemte mål og tiltak – data

3.2.1. Strategi for eiendomsforvaltning

Bystyret i Skien kommune har vedtatt en strategi for eiendomsforvaltning for perioden 2017-2027, jf. møte 15. des 2016, sak 250/16.

Eiendomsstrategien skal gi føringer for hvordan politiske mål og ambisjoner skal oppnås i perioden. Mer konkret skal strategien følges opp gjennom handlingsplaner, årsbudsjett og fireårig økonomiplan.

Ifølge strategien har BDK ved eiendomsenheten ansvar for eiendomsforvaltningen, og skal utvikle, bygge, forvalte og drifte kommunens grunneiendommer, formålsbygg og boliger.

Strategien har flere mål og visjoner. Eksempelvis har tiltak som sikrer helse, miljø og sikkerhet for brukere og besøkende alltid høyest prioritert. Eiendomsenheten skal også sikre at brukernes behov og ønsker for byggene ivaretas, og at politiske mål og vedtak og kommunale planer knyttet til eiendomsforvaltningen gjennomføres. Strategien har åtte fokusområder.

1. **Bruke Skiensmodellen** – sikre at en unngår sosial dumping i bygg- og anleggskontrakter
2. **Redusere energibruk** – satse på bærekraftige løsninger
3. **Sikre tilstrekkelig og riktig kompetanse** – følge opp teknologisk utvikling, skape godt arbeidsmiljø og tilby lærlingplasser
4. **Effektivisere drift** – sikre at byggene er i god teknisk og estetisk stand
5. **Effektivisere arealutnyttelse** – vurdere behov for mer areal, og selge bygg det ikke er behov for
6. **Effektivisere tomteforvaltning** – tomter skal jevnlig vurderes for salg eller beholdes for andre formål
7. **Sikre god ivaretagelse av byggherreansvaret** – gjelder i prosjekter om kommunal utbygging og rehabilitering av bygg.
8. **Tilpasse boligmassen til søkernes behov** – ha oversikt over behov, tilby rett bolig til rett person, ha mulighet til å bosette i alle bomiljøer

Ingen av fokusområdene gjelder vedlikehold direkte, men under pkt. 4 effektivisere driften, står følgende:

Eiendomsdrift er fellesnevneren for de aktiviteter som utføres kontinuerlig for at bygningsmassen skal tilfredsstillende krav i lover og forskrifter, fungere for brukerne og være i god teknisk og estetisk stand. Dette omfatter bla:

- Vaktmester/driftstekniker-tjenester
- Energi og forsyning
- Renholdstjenester
- Tilsyn og kontroll
- Serviceavtaler og reparasjoner

Det krever:

- Å ha oppdaterte oversikter over alle kommunens eiendommer og eiendommenes tilstand i et felles styringssystem som er ISY FDV-system
- Å ha oversikt over alle lovpålagte krav for hvert enkelt bygg og eiendom
- Å ha oppdaterte vedlikeholdsplaner – kartlegge, kvalitetssikre og synliggjøre kommende behov
- Å ha renholdsplaner for hvert enkelt bygg

3.2.2. Følge opp den vedtatte eiendomsstrategien

I 2023 er arbeidet med å følge opp strategi for eiendomsforvaltning inne i det 7. året. Som nevnt ovenfor, skal strategien følges opp i årsbudsjett, økonomiplan og virksomhetsplaner. Nedenfor gjennomgås de to siste årsbudsjettene og økonomiplanene og virksomhetsplanene for BDK for å kartlegge om og hvordan dette gjøres.¹³

Handlingsprogram 2022 – 2025

I Skien kommune kalles årsbudsjett og fireårig økonomiplan for handlingsprogram. Innledningsvis i handlingsprogrammet for 2022 – 2025 står det at Skien kommune er en lavinntektskommune. Kommunen driver sine tjenester vesentlig rimeligere enn landsgjennomsnittet, men må likevel gjennomføre ytterligere effektiviseringer framover slik at inntekter og utgifter blir bedre balansert. Effektiviseringstiltakene gjelder dreining av tjenester inn mot kommunens kjerneoppgaver, og kontinuerlig arbeid med forbedring og effektivisering.

Investeringsbudsjettet inneholder midler avsatt til enkelte vedlikeholdstiltak på kommunens formålsbygg. Eksempler på slike tiltak i 2022 er nytt tak på Åfoss skole, ombygging/nytt personalrom på Tamburlund bo- og servicesenter og nytt sprinklinganlegg på rådhuset.

I tillegg disponerer BDK en samlepott kalt *investeringsplan formålsbygg*. I 2022 er den satt til 5,5 mill. kr. eks. mva. Eiendomsenheten fordeler denne samlepotten etter faglige vurderinger, men

¹³ I pkt. 4.4. gjennomgås mer operativt planverk.

legger også fram en orienteringssak for utvalg for klima, miljø og byutvikling (UKMB) kort tid etter at årsbudsjettet er vedtatt, slik at folkevalgte er kjent med hvordan midlene i denne samlepotten skal brukes.

Eiendomsenheten

Hvert kommunalområde og hver enhet omtales særskilt i handlingsprogrammet. I perioden 2022 – 2025 har eiendomsenheten følgende mål og ambisjoner:

12.7.1.2 Felles mål og ambisjoner

- Leverer trygge formålsbygg, med god kvalitet og omfang som gir fornøyde brukere
- God dialog og tett samarbeid med brukerne
- Innarbeidet nye rutiner for arealeffektivisering i alle kommunalområder

I omtalen av eiendomsenheten står det at arbeidet med det kontinuerlige forbedringsarbeidet forsetter. Eksempelvis er det kjøpt inn et nytt FDV-system (FAMAC) som brukes av alle enhetene i eiendomsenheten. Det jobbes hele tiden med arealeffektivisering og energieffektivisering.

Nedenfor ser vi nærmere på ansvarsområder, mål, utfordringer for de enhetene i eiendomsenheten som i all hovedsak jobber med renhold, drift og vedlikehold på formålsbyggene.

Renholdsenheten

Det står at kjerneoppgavene for renholdsenheten er å utføre effektivt og kvalitativt godt renhold i alle eide og innleide formålsbygg, og levere god service til brukerne av byggene.

Enheten skal videreføre arbeidet med å sikre god og effektive tjenester, fortsette iverksettingen av det nye FDV-systemet, og øke effektiviseringen gjennom redusert renholdsfrekvens.¹⁴

Renholdsenhetens utfordringer er knyttet til samarbeid og kommunikasjon med brukerne om de endrede renholdsfrekvensene, kvalitetsmål og utførelse av renhold innenfor vanlig arbeidstid.

Renholdsenhetens mål for fireårsperioden:

12.7.6.3 Mål i handlingsprogramperioden

- Effektivt renhold
- Fremtidsrettet avdeling som følger utviklingene innenfor fagfeltet
- Flere heltidsstillinger

¹⁴ Ved behandlingen av årsbudsjettet og økonomiplanen for 2021 vedtok bystyret å redusere utgiftene på flere kommunalområder. Det førte blant annet til at renholdsenheten fikk redusert sitt driftsbudsjett med 3,5 mill. kr. Vi får opplyst at arbeidet med å redusere og effektivisere renholdet ble gjennomført i 2022. Ett av tiltakene var å rengjøre enkelte romtyper sjeldnere.

FDV-enheten

Kjerneoppgavene for FDV-enheten beskrives som å forvalte kommunens eide og leide bygg. Det innebærer å drifte og vedlikeholde, og tilpasse eller bygge om formålsbygg.

FDV-enheten har som mål å effektivisere arealbruk, følge opp vedlikeholdsplaner, oppdatere tilstandsanalysene for alle bygg og effektivisere energibruk. Et konkret mål er å redusere energiforbruket med 20 prosent av 2016-nivået innen 2030. EPC-prosjektene er viktige bidrag for å nå dette målet.¹⁵

Utfordringene for FDV-enheten handler om å budsjettere energiforbruket riktig, gjøre omprioriteringer i vedlikeholdsplan som følge av uforutsette hendelser, og skape felles forståelse for hvilke tjenester FDV-enheten skal levere hos brukerne av byggene.

FDV-enhetens mål for fireårsperioden:

12.7.3.3 Mål i handlingsprogram perioden

- Laget en 4 årsplan for vedlikehold av formålsbygg
- Redusert energiforbruk ved gjennomført EPC 2 prosjekt, til resterende bygningsmasse
- Kontinuerlig forbedringsarbeid for å oppnå mer hensiktsmessig- og bedre flyt i arbeidsprosesser
- Gjenbruk av materialer og bygg

Virksomhetsplan for 2022

UKMB behandlet forslag til felles, overordnet virksomhetsplan for hele Skien kommune i møte 08.02.22, sak 15/22. I tillegg får UKMB en mer detaljert virksomhetsplan for BDK til behandling.¹⁶

Virksomhetsplanen for hele kommunen bygger på vedtatt handlingsprogram 2022-2025. Den gir et samlet og kortfattet bilde av virksomheten i kommunalområdene, og en samlet oversikt over politiske vedtak som skal følges opp i løpet av året. Om rapportering står det at kommunedirektøren vil legge fram for politisk nivå både månedsrapportering med status og prognoser per kommunalområde og tertialrapportering med vekt på status i arbeidet med innsparings-, omstillings-, og effektiviseringstiltak.

¹⁵ Et søk i politisk behandlede saker viser at bystyret i Skien vedtok å starte med EPC i 2013. Formålet med EPC-kontraktene (Energy Performance Contracting) er å redusere energibruken gjennom oppgradering av energiforsyningen eller utskifting av ventilasjonsanlegg eller belysning. Kommunen har anledning til å inngå avtaler som gjør at private leverandører tar risikoen for at avtalte energibesparelser ikke innfris. EPC-prosjekter krever godkjenning fra kommunale myndigheter. Det er utviklet hjelpemidler for å planlegge, inngå og gjennomføre EPC-kontrakter, og kontraktene gir garanti for at tiltakene gir energisparing. Kilde: ENOVAs nettsider 25.09.23

¹⁶ 2022 er det første året kommunen bruker Framsikt i arbeidet med å lage virksomhetsplaner. Parallelt har kommunen for første gang laget en felles virksomhetsplan for alle kommunalområdene og NAV. Tidligere laget hvert kommunalområde en egen virksomhetsplan. For å gjøre overgangen enklere, har BDK likevel laget en egen virksomhetsplan for dette året.

I den felles virksomhetsplanen nevnes det at BDK har ansvar for drift av kritisk infrastruktur som formålsbygg. Arbeidet med arealeffektivisering er omtalt, men renhold, drift eller vedlikehold av formålsbygg er ikke særskilt nevnt.

Virksomhetsplanen for BDK skal være en konkretisering av bystyrets handlingsprogram og budsjettvedtak, og vise hvordan BDK vil løse sitt samfunnsoppdrag. Det understrekes at denne virksomhetsplanen er et tillegg til virksomhetsplanen som gjelder for hele kommunen.

Deretter nevnes eksempelvis at BDK har et innsparingskrav på 10,6 mill. kr, men også er tilført 2,2 mill. kr til noen konkrete tiltak. Ingen av de konkrete tiltakene gjelder renhold, drift eller vedlikehold.

Eiendomsenheten er omtalt over 5 sider. Det står at eiendomsenheten har ansvar for å forvalte, drifte og vedlikeholde formålsbygg, og levere trygge formålsbygg som gir fornøyde brukere. Enheten skal ha særlig oppmerksomhet inn mot energibesparelser, arealeffektivisering og god dialog med brukerne.

Hver enhet i eiendomsenheten er særskilt omtalt. Kjerneoppgavene for FDV-enheten er å forvalte kommunens eide og innleide bygg, drifte og vedlikeholde kommunens formålsbygg, effektivisere energibruken og tilpasse og bygge om eksisterende formålsbygg. Mer konkret skal enheten gjennomføre følgende tiltak innen fastlagte frister.

Virksomhetsplan

Nr.	Resultatmål	Frist
1	Utarbeidet vedlikeholdsplan av formålsbygg	
1.1	Gjennomført vedlikeholdsplan for 2022	31.12
1.2	Utarbeidet en 4 årsplan for vedlikehold av formålsbygg	31.12
1.3	Gjennomført investeringsplan for 2022	31.12
1.4	Utarbeidet investeringsplan for 2023	01.12
2	Redusert energiforbruk	
2.1	Gjennomført kartlegging av 18 bygg	01.03
2.2	Avgjort hvilke tiltak som skal igangsettes gjennom EPC2 prosjektet	01.03
2.3	Redusert energiforbruk på Brannstasjonen/Alarmsentralen	01.12
3	Forbedrings- og effektiviseringsarbeid	
3.1	Registrert vedlikeholdsplanen i Famac (digitalt fdv-system)	01.02
3.2	Innført Famac som meldeverktøy hos alle brukere av bygg	31.12
5	Klima og miljø	
5.1	Bistått Helse og Velferd med innføring av Vacusan	30.06
5.2	Gjenbruk av materialer og bygningselementer ved oppussing/utskifting	31.12

Det står at kjerneoppgavene for renholdsenheten er effektivt og kvalitativt godt renhold i alle eide og innleide formålsbygg, og god service og godt samarbeid med brukerne av disse byggene. Følgende tiltak skal gjennomføres i løpet av 2022.

Virksomhetsplan

Nr.	Resultatmål	Frist
1	Leverte god service til brukerne	
1.1	Styrket samarbeidet med brukerne gjennom bruk av Famac (digitalt fdv-system)	31.12
1.2	Forbedret kommunikasjon med brukene	31.12
2	Fremtidsrettet avdeling	
2.1	Digitalisert alle renholdsplaner	31.12
2.2	Vurdert mulighetene for ny teknologi på nybygg	31.12
2.3	Sikret god forståelse og kompetanse ved ny teknologi blant renholderne	31.12
3	Flere heltidsstillinger	
3.1	Omdisponert ansatte med bakgrunn i endret renholdfrekvens	31.12
3.2	Økt antall heltidsstillinger med 1%, av det totale årsverket i avdelingen	31.12
5	Klima og miljø	
5.1	Fortsatt fokus på miljøvennlige produkter	31.12
5.2	Fortsatt bruk av Svanemerket kjemikalier	31.12

Virksomhetsplanen for BDK inneholder også et vedlegg med oversikt over investeringer. Flere av dem gjelder oppgraderingstiltak som bidrar til vedlikehold av formålsbygg. Eksempler på slike tiltak er sprinkling av rådhuset, energieffektivisering via EPC 2-prosjektet og utbedring av tak på Skienshallen.

UKMB tok saken til orientering.

Handlingsprogram 2023 – 2026

Handlingsprogrammet for 2023-2026 har ganske lik oppbygning som for 2022-2025. I investeringsbudsjettet er eksempler på enkelttiltak som å bygge nye ventilasjonsanlegg på Skien helsehus, i Fritidsparken og på Kjørbekkhøgda skole. I tillegg settes det av en samlepott kalt *investeringsplan formålsbygg*. I 2023 er den satt til 6,790 mill. kr inkl. mva.

I kapitlet om BDK er det egne avsnitt om nye tiltak og innsparingstiltak. Ett nytt tiltak er de årlige kostnadene til drift og vedlikehold av Kverndalen bo- og dagsenter. Senteret skal tas i bruk i løpet av 2023, og årlige kostnader til forvaltning, energi, renhold, drift og vedlikehold vil ligge på rundt 10 mill. kr per år. De reduserte renholds- og FDV-kostnadene fra det etter hvert fraflyttende Gjerpen sykehjem er trukket fra, men det dekker ikke kostnader til å drifte og vedlikeholde uteområdene rundt det nye bo- og dagsenteret.

Eiendomsenheten

Det står at eiendomsenhetens oppdrag er å gjennomføre forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens bygg- og boligmasse. Det innebærer å levere trygge og fleksible bygg og ha fokus på FDV-kostnader i et langsiktig perspektiv. Eiendomsenheten skal også redusere energiforbruk, effektivisere arealbruken, yte god service og samarbeide godt med brukerne av byggene.

De senere årene har kommunen hatt uforutsette og økte energikostnader og det vurderes som en stor utfordring. I 2022 var økningen på om lag 28,2 mill. kr. Det forventes høye energikostnader i 2023 også. Kostnadene vil i noen grad reduseres av iverksatte og planlagte tiltak for å redusere energibruk og øke bruken av fornybare energikilder, jf. EPC 2-prosjektet.

Ellers vises det til at det kontinuerlige forbedringsarbeidet skal fortsette også i 2023, jf. omtalen av 2022-budsjettet.

Mål og tiltak for renholdsenheten og FDV-enheten er ikke nærmere omtalt, men inngår i en felles omtale av hovedmålsetninger for eiendomsenheten.

16.15.4 Hovedmålsetninger for fagområdet

- En hensiktsmessig og effektiv bruk av kommunens arealer - arealeffektivisering
- Yte god service innen administrativ støtte i BDK
- Forvaltning, drift og vedlikehold - laget en 4 årsplan for vedlikehold av formålsbygg
- Økt kompetanse i forhold til energioptimalisering
- Kontinuerlig forbedringsarbeid for å oppnå mer hensiktsmessig- og bedre flyt i arbeidsprosesser
- Gjenbruk av materialer og bruk av miljøvennlige produkter
- Rett bolig til rett person
- Eie alle utleieboliger. Spredt bosettingen gjennom kjøp og salg av boliger i egnede områder.
- Effektivt renhold og fremtidsrettet enhet som følger utviklingen.
- Flere heltidsstillinger.
- Redusert klimafotavtrykk i alle prosjekter
- Økt fokus på ombruk i bygg
- Utarbeidet strategi for grønne anskaffelser
- Videreført Skiensmodellen

Vi sendte en spørreundersøkelse til nesten alle ansatte i FDV-enheten.¹⁷ Der ble de tre driftslederne spurt om eiendomsstrategien er et nyttig dokument når de planlegger drift og vedlikehold. To av driftslederne svarte, og de er delvis enige.

Virksomhetsplan 2023

UKMB behandlet virksomhetsplan for Skien kommune i møte 07.03.23, sak 25/23.

Virksomhetsplanen er på 20 sider og BDK er omtalt på 2 sider. Virksomhetsplanen bygger på vedtatt handlingsprogram 2023-2026. Målet med virksomhetsplanen er å gi en rask oversikt over utfordringsbildet, beskrive målene for virksomhetene og gi en systematisk oversikt over vedtatt budsjett, og tiltak¹⁸ og oppdrag¹⁹ som skal gjennomføres i 2023. Virksomhetsplanen skal være grunnlag for områder som det skal rapporteres på, blant annet i måneds- og tertialrapportene til politisk nivå.

Innledningsvis vises det til kommuneplanens samfunnsdel fra 2022 med mål om miljøbærekraft, økonomisk bærekraft og sosial bærekraft. Deretter omtales hvert kommunalområde med en beskrivelse av virksomheten, økonomiske rammer, utfordringer, mål, tiltak og oppdrag.

BDK beskrives i seks kulepunkter. En av dem handler om å drifte, vedlikeholde og utvikle kritisk infrastruktur som veg, vann og avløp, og kommunens bygg og eiendomsmasse. Utfordringene som

¹⁷ Se vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring for en nærmere beskrivelse av spørreundersøkelsen.

¹⁸ Med tiltak menes det tiltak nevnt i økonomiplanen har et bevilget beløp eller et kutt knyttet til seg.

¹⁹ Med oppdrag menes det verbalvedtak fra handlingsprogrammene og andre politiske vedtak som krever oppfølging.

listes opp inneholder også seks kulepunkter. En av dem gjelder høye priser på energi. De øvrige handler ikke om renhold, drift og vedlikehold av formålsbygg.

Målene er overordnet formulert. Eksempelvis skal kommunen hensynta klima, miljø og bærekraft i alt arbeid, og tilrettelegge for inkluderende bomiljøer med god og trygg infrastruktur.

Det står at BDK skal følge opp nesten 20 tiltak av totalt over 30 oppdrag. For tiltakene er det satt av midler til å dekke økte energipriser og til energisparingstiltak. Ingen av oppdragene gjelder renhold, drift og vedlikehold.

Virksomhetsplanen inneholder en samlet oversikt over investeringer fordelt på hvert kommunalområde. Under omtalen av BDK, nevnes følgende prosjekter knyttet til renhold, drift og vedlikehold av formålsbygg: utbedre ventilasjonsanlegg på Skien helsehus og på Kjørbekkhøgda skole, og etablere solceller på formålsbygg.

UKMB tok saken til orientering

3.2.3. Prosjekt om arealeffektivisering og forbedring

I bystyresak 57/19 Budsjett og økonomiplan 2020-2023, ble kommunedirektøren bedt om å foreslå tiltak for å tilpasse kommunes kostnadsnivå til inntektsnivået de kommende årene.

For å svare opp dette vedtaket, la eiendomsenheten fram forslag til prosjektplan om å redusere kostnadene til eiendomsforvaltningen. Saken ble lagt fram for UKMB i møte 12. mai 2020, jf. sak 52/20. I prosjektplanen vises det til andre bystyrevedtak som dette prosjektet vil være egnet til å følge opp. Eksempler på slike vedtak er å vurdere behov og bruk av arealer med sikte på å redusere kostnader, og vurdere kjøp av formålsbygg når leiekontrakten er på ti år eller mer.²⁰

Prosjektplanen inneholder seks delprosjekter (kalt prosjektprodukter):

1. Kartlegge behov og lage rutiner for anskaffelse av nye arealer.
2. Utrede behov og lage en standard for areal per ansatt i administrasjonsbygg.²¹
3. Anbefale forbedring av driften.²²
4. Kartlegge og vurdere kjøp av innleiebygg, og flytte brukere fra innleide til eide bygg.
5. Kartlegge og vurdere hvilke bygg og eiendommer kommunen bør selge.
6. Vurdere organisering av kommunens eiendomsforvaltning.

²⁰ Noen av disse punktene er også omtalt i eiendomsstrategien, men denne prosjektplanen inneholder ikke en henvisning til denne strategien.

²¹ Det står i prosjektplanen at for skoler, barnehager og helse- og omsorgsbygg finnes det standarder for arealbehov begrunnet i tjenestemottakernes behov.

²² Det står at dette vil gjelde drift og forvaltning av kommunens uteområder, renhold og bruk av energi, men ikke vaktmesteroppgaver og arbeid med vedlikehold.

I tillegg til å gjennomføre bystyrevedtak 57/19, er det en målsetning at prosjektet skal føre til bedre arealutnyttelse, at driften effektiviseres, at anskaffelser av nye arealer forenkles og standardiseres, og at planlegging av arealbehov for administrativt personale effektiviseres.

Det står at prosjektet vil ha betydning for store deler av kommunen. Assisterende rådmann²³, kommunalsjefen for BDK, eiendomssjefen, ansatte i eiendomsenheten og de øvrige kommunalområdene skal derfor involveres i arbeidet. UKMBs vedtok følgende:

Prosjektforslaget «Arealeffektivisering og forbedring» tas til orientering med følgende tillegg:

1. Eiendom som ikke kommunen av driftsmessige eller andre årsaker må eie vurderes til enhver tid solgt for å reise kapital til nye utbyggingsoppgaver og redusere kommunens gjeld.
2. Kommunens eierinteresser i kommunal eller interkommunal forretningsvirksomhet skal forvaltes ut fra sunne økonomiske prinsipper og profesjonelle kriterier. Det er en selvfølge at det blir tatt i bruk arealer og utrede hvordan man kan utnytte det kommunen har av bygningsmasse gunstigst mulig til enhver tid.

Resultatene av prosjektet ble behandlet i UKMB i møte, 3. november 2020, jf. sak 113/20, og i bystyret i møte 11. desember 2020, jf. sak 179/20. I saksframlegget med vedlegg forslår eiendomsenheten flere tiltak innenfor hvert delprosjekt. Eksempelvis:

- **Delprosjekt 1** – Har laget en rutine for anskaffelser av nye arealer. Rutinen klarlegger ansvar og roller og hvilke vurderinger som skal gjøres før anskaffelse.
- **Delprosjekt 2** – Har utarbeidet en standard for areal per ansatt i administrasjonsbygg.
- **Delprosjekt 3** – Har utarbeidet forslag om å forenkle ansvar for drift av uteområder, redusere hvor ofte enkelte rom skal rengjøres og fortsette med EPC-prosjektet.
- **Delprosjekt 4** – Har kartlagt alle innleiekontrakter og vurdert hvilke som bør beholdes eller avsluttes.
 - Eksempler på innleiekontrakter som bør beholdes:
 - Kaffehuset/Augustingården. Anbefales ikke å kjøpe bygget siden kommunen ikke er avhengig av disse arealene. Dersom kontrakten skal fornyes, bør en vurdere arealeffektivisering gjennom fortetting.
 - Citybygget. Det leies av flere kommunalområder og vurderes som godt egnet for formålet. Anbefales ikke å kjøpe bygget siden kommunen kun leier deler av det.
 - Innleiekontrakter som bør avsluttes:
 - Landmannsgården. Benyttes til arkivarealer. Bør vurdere å arealeffektivisere ved å flytte dette til andre arkivarealer.

²³ Stillingen som assisterende rådmann finnes ikke lenger i administrasjonen. Nå er direktør for organisasjon og utvikling stedfortreder for kommunedirektøren.

Strømdalsjordet 2. Lokalene brukes til bolig til mindreårige asylsøkere. Bør vurdere å arealeffektivisere ved å flytte brukerne til kommunalt eide arealer.

Spriten. Lokalene brukes til kulturtiltak. Kontrakten utløper i april 2022.

Vandrørhjemmet. Fritidsparken drifter bygget og får inntektene. Leiekontrakten bør overføres til Fritidsparken.

Advokatkontoret i Holtbygget. Kommunen leier to kontorer. Kontrakten bør sies opp og ansatte bør flyttes til egne lokaler.

MATS Strømdal. Lokalene brukes til dagsenter for voksne med utviklingshemming. Leieavtalen kan avsluttes i 2021 og MATS trenger nye lokaler.

- Eksempler på innleiebygg som bør kjøpes:
 - Den Røde skole. Det er langsiktig behov for dette bygget og det bør kjøpes.
 - Rødmyrlia 40. Brukes til lager og verksted. Det er langsiktig behov for bygget og det bør kjøpes.
 - Kverndalssenteret. Brukes av flere kommunalområder. Store arealer som er egnet til fortetting. Det er langsiktig behov for bygget og bør kjøpes.
- **Delprosjekt 5** – Har kartlagt og vurdert hvilke bygg og tomter kommunen bør selge.
 - Eksempler på bygg som bør selges:
 - Torggata 4. Bygget er uegnet til dagens formål som er administrasjonslokaler for HR og lønnsseksjonen. Bør selges dersom en finner egnede lokaler for de tjenestene som bruker det i dag.
 - Tomt på Lie v/Blomquist. Tomta er regulert til bolig, forretning, kontor, og kommunen har ikke planlagt framtidig bruk av tomta.
- **Delprosjekt 6** – Organisering av kommunens eiendomsforvaltning er ikke vurdert. Dette arbeidet anses som for omfattende innenfor dette prosjektets rammer. Kan eventuelt gjøres i et eget prosjekt.

Saksframlegget inneholder også en oversikt over status for arbeidet med arealeffektivisering. Eksempler på slike tiltak er å flytte tjenester fra innleide til eide bygg, og flytte tjenester fra store til mindre lokaler.

Bystyret vedtok følgende:

Bystyrets vedtak

1. Prosjektproduktene til prosjektet «Areal effektivisering og forbedring» tas til orientering
2. Administrasjonen legger årlig frem oppdatert status på arealeffektivisering i Skien kommune
3. Saker som omhandler salg/kjøp, eiendom/tomter skal komme som enkeltsaker til behandling i formannskap og bystyret
4. En mulighet for reduserte kostnader kan også nås gjennom reforhandlinger av husleier

3.2.4. Følge opp prosjektet om arealeffektivisering og forbedring

Vi har undersøkt hvordan enkelte av tiltakene i prosjektet om arealeffektivisering og forbedring er fulgt opp i eiendomsenheten.

Rapportere årlig om status for arealeffektivisering

Vi får opplyst at eiendomsenheten ikke legger fram egne rapporteringer om status for arealeffektivisering, men at arbeidet med arealeffektivisering nevnes både i handlingsprogrammene og i egne virksomhetsplaner²⁴.

Følge rutine for anskaffelse av nye arealer

Eiendomssjefen viser til at arealeffektivisering er viktig for å få ned kostnadene til renhold, drift og vedlikehold. For å få til dette, ble det etablert en egen arealgruppe i 2022. Arealgruppa skal behandle alle forespørsler om nye arealbehov i kommunen, og involveres i arbeidet med å redusere arealbruk. Målet er å fortette, samlokalisere, og finne gode løsninger for ansatte samtidig som at kommunen kan spare kostnader.

Eiendomssjefen leder arealgruppa. Øvrige deltakere er ledere fra kommunalområdene for Oppvekst og Helse og velferd og lederen for FDV-enheten. Eiendomssjefen sier at rutinen for arealeffektivisering er nyttig inn i dette samarbeidet.

Eiendomssjefen opplyser at de ikke har redusert antall kvadratmeter per bruker de senere årene. Hun viser til at kommunen har bygget nye arealer de senere årene, eksempelvis Duestien barnehage og Kverndalen bo- og servicesenter, men har likevel ikke økt antall kvadratmeter per bruker.

Effektivisere driften

Lederen for renholds-enheten opplyser at utforming av lokaler og type overflater har stor betydning for hvor effektivt renholdet kan utføres. De senere årene er det blitt fast praksis at renholds-enheten deltar i arbeidet med nye formålsbygg slik at dette blir ivaretatt på best mulig måte.

Hun sier videre at et vedtak om en generell innsparing i kommunen, førte til at enhetens budsjett ble redusert med 3,5 mill. kr i fra 2022. Vedtaket førte til at renholdsholdsfrekvensen i klasserom og på kontorer ble redusert.

Vi får også opplyst at renholds-enheten arbeider kontinuerlig med effektivisering. Eksempler på det er å vurdere behov for flere teambiler og endre deres rutiner, opprette en vikarpool og ta i bruk ny teknologi.

Lederen for FDV-enheten sier enheten jobber på flere områder for å effektivisere driften. Ett område er arealeffektivisering. Hun viser til det etablerte samarbeidet med kommunalområdene Oppvekst og Helse og velferd, og til rutinen for arealeffektivisering, se omtale ovenfor. Ett annet område er energieffektivisering. Som nevnt i pkt. 3.2. har kommunen i lengre tid gjennomført slike

²⁴ Virksomhetsplaner er nærmere omtalt i pkt. 3.2.2.

tiltak, og er nå i gang med sitt andre EPC-prosjekt. FDV-enheten har en egen ansatt med ansvar for energitiltak, og han arbeider blant annet med oppfølging av kommunens eksisterende ventilasjonsanlegg, varmeanlegg og nye energisparingsprosjekter.

Lederen for FDV-enheten viser også til samarbeid med de andre enhetene i eiendomsenheten for å effektivisere driften. Ett eksempel er samarbeid med håndverksenheten. Håndverksenheten jobber mest med boligene, men det er avtalt av de kan utføre enkelte vedlikeholdstiltak på formålsbyggene når de har ledig kapasitet. Dette er mer effektivt og kostnadsbesparende enn å bruke private leverandører, men kan bare brukes på tiltak som kan utsettes inntil håndverksenheten har ledig tid.

Vurdere kjøp og salg av bygg og eiendommer

I perioden etter bystyrets vedtak og fram til september 2023 er H. Bøttgersgate 15 kjøpt og Gimsøy grendehus er vedtatt solgt.

Da sak 179/20 var til behandling, ble det politisk debatt om kommunen skulle kjøpe noen av de byggene som kommunen trenger i et langsiktig perspektiv, og som kommunen nå leier. Eksempler på det er Den røde skole og Rødmyrlia 40. Administrasjonen oppfattet at folkevalgte ikke ønsket et vedtak som innebar å gi generell tillatelse til verken å kjøpe eller selge eiendommer. I stedet ble vedtaket at alle saker om kjøp og salg av eiendom skal legges fram for behandling i formannskapet og bystyret.

Vurdere endringer i innleiekontrakter

Status for de innleide byggene som kommunen mener bør avsluttes er per september 2023 følgende:

- Spriten. Kontrakten ble forlenget 2 år. Er oppe til ny vurdering nå.
- Vandrerhjemmet. Kontrakten ble avsluttet hos kommunen og overført til Fritidsparken.
- Advokatkontoret. Kontrakten ble avsluttet. Ansatte er flyttet til kommunalt eide arealer.
- Landmannsgården. Kontrakten ble avsluttet. Virksomheten er flyttet til kommunalt eide arealer.
- MATS Strømdal. Kommunen har kontrakt til 2024. Kommunen er i gang med å bygge nytt eid bygg på kommunens tomt som MATS skal flytte inn i sommer/høst 2024.
- Strømdalsjordet 2. Kontrakten ble avsluttet. Brukeren er flyttet inn i kommunalt eide lokaler.

Vurdere organisering av kommunens eiendomsforvaltning

Det er ikke nedsatt en arbeidsgruppe som skal vurdere kommunens organisering av eiendomsforvaltningen. Vi får opplyst at det skyldes den ekstra store arbeidsbelastningen for eiendomsenheten under koronapandemien, og den store tilstrømmingen av flyktninger de senere årene.

3.3. Revisors vurdering

Skien kommune har overordnede politiske bestemte mål for eiendomsforvaltningen. Det synes imidlertid som det legges større vekt på mål for andre områder av eiendomsforvaltningen enn vedlikehold.

Bystyret i Skien kommune har vedtatt både en strategi for eiendomsforvaltningen og et prosjekt med tiltak for arealeffektivisering forbedring. Begge legger stor vekt på å effektivisere renholdet, forbedre driften og redusere arealbruken, men omtaler i liten grad mål og tiltak for vedlikehold.

Revisjonen ser det som positivt at flere overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen er tatt inn i mer operative og forpliktende styringsdokumenter (handlingsprogram og virksomhetsplaner) som også legges fram for folkevalgte. De senere årene har kommunen imidlertid gått fra mer omfattende og mer detaljerte virksomhetsplaner for hvert kommunalområde til en mer overordnet virksomhetsplan som er felles for hele administrasjonen. Det gir risiko for at eiendomsforvaltningen blir mindre synlig for politisk nivå.

Arbeidet med å effektivisere renholdet og forbedre driften synes å ha gitt resultater, mens målet om å redusere arealbruken ikke er nådd. Revisjonen ser positivt på etableringen av arealeffektiviseringsgruppa, men mener det er for tidlig å vurdere om dette er et egnet tiltak for å redusere arealbruken.

4. System for planlegging og styring

4.1. 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

4.2. Oversikt over den kommunale bygningsmassen – data

Revisjonskriterium

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

4.2.1. System for å holde oversikt over bygningsmassen

Skien kommune har i lengre tid hatt et elektronisk system for å holde oversikt over kommunens formålsbygg og boliger, og for å planlegge forvaltning, renhold, drift og vedlikehold. Tidligere hadde kommunen et system kalt ISY Eiendom, men byttet til FAMAC i 2020.

I juni 2023 opplyser leder for FDV-enheten at implementeringen av FAMAC har gått gradvis, og pågår til en viss grad ennå. En del av informasjonen i det gamle systemet er overført automatisk, men mye må legges inn manuelt. Vi får opplyst at alle kommunalt eide og innleide formålsbygg og boliger i Skien er lagt inn i FAMAC. Hvert bygg er lagt inn med adresse, gårds- og bruksnummer, navn på eier og type bygg.

Per nå inneholder FAMAC den informasjonen eiendomsenheten trenger om hvert bygg for det daglige arbeidet, men mangler fremdeles en del når det gjelder gode byggttegninger, særlig på eldre bygg, og renholds-, drifts- og vedlikeholdshistorikk på noen bygg.²⁵

²⁵ I juni 2023 startet en teknisk tegner i FDV-enheten. Han skal jobbe med å lage alle typer byggttegninger som mangler på formålsbyggene. Deretter skal disse tegningene lagres i FAMAC slik at de blir elektronisk tilgjengelige.

FAMAC er utformet slik at det kan inneholde informasjon om hvert byggs alder, størrelse, byggetekniske løsninger og materialer og tilstandsanalyser. Det kan også inneholde opplysninger om planer for og kvitteringer for utført renhold, driftstiltak, tilsyn, servicer og vedlikehold.

Eiendomsenheten har vist revisjonen hvordan vaktmestere og renholdere får vite hvilke oppgaver de skal utføre daglig, ukentlig, månedlig og sjeldnere, og hvordan de skal kvittere for utført arbeid. Dersom oppgaver ikke kvitteres ut, vil lederne få varsel om hvilke oppgave det gjelder på hvilket bygg, og kan følge det opp overfor renholderen eller vaktmesteren. Både planlagte tiltak og utkvitteringen blir registrert slik at en samler historikken over utførte oppgaver per bygg.

Stikkprøvekontroll i FAMAC

FAMAC har søkefunksjoner og klikkbare lenker til hvert bygg. Vi har gjort en stikkprøvekontroll²⁶ blant formålsbyggene. De fleste av de vi har sett på, er registrert med blant annet areal, byggeår, og ulike typer byggttegninger. Det er også registrert av hvem og når det utført ulike typer faste servicer/tilsyn innen brannvern, heis, ventilasjon, elektro, sanitæranlegg og legionella.

FAMAC har egne mapper per bygg for risikoanalyse og tilstandsanalyse. Stikkprøvekontrollen viser at få av de undersøkte byggene hadde informasjon i mappen for risikoanalyse. De risikoanalysene vi fant handlet i all hovedsak om konkrete vurderinger av risiko for brann og tiltak for å redusere disse risikoene.

Stikkprøvekontrollen viser at kommunen vurderer tilstanden på formålsbyggene etter *NS 3424:2012 Tilstandsanalyse av byggverk – innhold og gjennomføring*. Ingen av de undersøkte mappene inneholder en samlet tilstandsanalyse av hele bygg. I stedet finner vi opplisteringer av behov for enkelte utbedringer. Hvert av dem vurderes etter tilstandsgrad og konsekvensgrad, og de fleste angir når utbedringen bør gjennomføres og anslått kostnad. Det er også mulig å se hvilke utbedringer som er gjort de senere årene.

Ansatte i FDV-enheten og brukernes erfaringer

FDV-ansattes erfaringer

I spørreundersøkelsen som gikk til ledere og ansatte i FDV-enheten som jobber med drift og vedlikehold, svarte mange at de har god oversikt over formålsbyggene.

- Over 80 prosent mener de har god oversikt over driftsbehovet på alle eller de fleste byggene de arbeider med.
- Om lag 85 prosent mener de har god oversikt over vedlikeholdsbehovet på alle eller de fleste av byggene de arbeider med.

²⁶ Se vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring for en nærmere beskrivelse av stikkprøvekontrollen.

Vi spurte om FAMAC bidrar til å holde oversikt over den kommunale bygningsmassen. Nedenfor ser vi at nesten 70 prosent av de som har svart mener at mange av byggene i FAMAC inneholder

- gode byggtegninger,
- gode oversikter over de tekniske anleggene og
- gode tilstandsanalyser.

Samtidig synes rundt 20 prosent at få/ingen bygg i FAMAC inneholder

- gode oversikter over materialer brukt i bygningskroppen,
- gode oversikter over type vinduer og dører, eller
- gode tilstandsanalyser.

For byggene jeg jobber med inneholder FAMAC...	Ja, for alle bygg eller de fleste	Omtrent halvparten	For få bygg eller ingen	Vet ikke
gode byggtegninger.	68 %	25 %	7 %	0 %
gode oversikter over materialer brukt i bygningskroppen.	50 %	18 %	21 %	11 %
gode oversikter over type vinduer og dører.	32 %	29 %	21 %	18 %
gode oversikter over de tekniske anleggene.	69 %	19 %	12 %	0 %
gode tilstandsanalyser.	68 %	7 %	18 %	7 %
oppdaterte behov for vedlikeholdstiltak.	54 %	18 %	21 %	7 %

En stor del av planlagte tilsyn/servicer utføres av private leverandører. Samtidig har ansatte i FDV-enhetens ansvar for å registrere utført tilsyn/service i FAMAC, og om det er funnet avvik. Skien kommune har rammeavtaler med en rekke leverandører, der kommunen bestiller utstyr og tjenester til renhold, drift og vedlikehold. Vi spurte om FAMAC gir gode oversikter over dette.

- Om lag 55 prosent synes FAMAC inneholder god oversikt over firmaene som gjør planlagt service/tilsyn. Litt over 20 prosent er uenige i dette.
- Om lag 35 prosent synes FAMAC inneholder god oversikt over firmaene der kommunen bestiller utstyr og tjenester til renhold, drift og vedlikehold. Nesten 20 prosent er uenige.

Vi spurte også om FAMAC gjør det enkelt å holde oversikt over drifts- og vedlikeholdshistorikk på formålsbyggene. Om lag 55 prosent er enige i dette, mens nesten 20 prosent er uenige.

Brukerne av formålsbyggene

Vi sendte en spørreundersøkelse til brukerne²⁷ av formålsbyggene.²⁸ Våre funn tyder på at om lag halvparten av de som har svart opplever at eiendomsenheten har god oversikt over renholds- og driftsbehov, mens de øvrige synes eiendomsenheten har middels eller liten oversikt over dette. Om lag 1/3 mener at eiendomsenheten har god oversikt over behov for vedlikeholdstiltak. Resten fordeler seg ganske likt på svaralternativene middels, i liten grad og vet ikke.

Eiendomsenheten har god oversikt over behov for...	Svært stor grad/ ganske stor grad	Middels	Ganske liten grad/ svært liten grad	Vet ikke
renholdstiltak på mitt/mine bygg.	48 %	24 %	12 %	16 %
driftstiltak på mitt/mine bygg.	48 %	33 %	10 %	9 %

	Svært stor grad/ ganske stor grad	Middels	Ganske liten grad/ svært liten grad	Vet ikke
Har Eiendomsenheten kartlagt behov for vedlikehold på ditt/dine bygg?	34 %	24 %	22 %	20 %

Brukerne ble også spurt om FAMAC har hatt betydning for hvor god oversikt de selv har over eiendomsforvaltningen av egne bygg. Omtrent 40 prosent mener de har fått bedre oversikt over utført renhold, drift og vedlikehold. Nesten like mange mener de har samme oversikt som før, mens over 20 prosent svarte vet ikke.

4.2.2. System for kommunikasjon om renhold, drift og vedlikehold

FAMAC kan brukes til kommunikasjon mellom brukerne av byggene og eiendomsenheten, og mellom ansatte innad i eiendomsenheten.

I Skien kommune har ledere i eiendomsenheten som arbeider med renhold, drift og vedlikehold lese- og skrivetilgang til alle bygg i FAMAC. Brukerne, vaktmesterne og renholdere har tilsvarende tilganger til sitt/sine formålsbygg. Alle med slike tilganger kan se hvilke renholds-, drifts- og vedlikeholdstiltak som planlegges og som er utført. De kan også melde avvik og behov for

²⁷ Med brukerne mener vi her ledere for tjenestene som utøves i byggene – eksempelvis rektorer, barnehagestyrere og institusjonsledere.

²⁸ Se vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring for en nærmere beskrivelse av spørreundersøkelsen.

utbedringer, se hva som er meldt inn tidligere, når det er gjort, hvem som har gjort det, og hvem som er ansvarlig for å følge opp avviket/tiltaket.

FAMAC kan også brukes til kommunikasjon med leverandører. I Skien kommune kan alle firmaer som har rammeavtaler om varer og tjenester knyttet til driften av formålsbyggene, motta oppgaver via FAMAC og legge inn dokumentasjon på utført arbeid.

I stikkprøvekontrollen så vi at eiendomsenheten legger ut informasjon om planlagte renholdstiltak og driftstiltak for alle bygg vi så på. Vi finner også eksempler på innmeldte avvik/behov for utbedringer i alle de undersøkte sakene. Eksempler på slike tiltak er behov for å stake opp et tett sluk, sette inn nytt lys på vaktrom, reparere en skyvedør, reparere et lekeapparat, bytte listverk på en do, bytte slitt gulvbelegg og bytte gamle vinduer. Disse meldingene kommer både fra brukere, renholdere og vaktmestere.

Ansatte i FDV-enheten og brukernes erfaringer

FDV-ansattes erfaringer

I spørreundersøkelsen til ansatte i FDV-enheten stilte vi flere spørsmål om deres erfaringer med å bruke FAMAC til å kommunisere med brukerne, med egen leder og andre ansatte i FDV-enheten.

- Over 60 prosent mener at FAMAC gjør det enkelt å se avvik meldt inn av brukerne.
- Nesten 50 prosent synes at systemet gjør det enkelt å se avvik meldt inn av renholderne.
- Om lag 55 prosent mener at FAMAC gjør det enkelt å gi beskjed til egen driftsleder.
- Nesten 75 prosent synes systemet gjør det enkelt å se beskjeder fra egen driftsleder.

Brukernes erfaringer

Brukerne ble spurt om sine erfaringer med kommunikasjon med eiendomsenheten.

De fleste brukerne ber sjelden om mer renhold enn det som allerede er planlagt/utført. 35 prosent svarer hvert halvår og 37 prosent svarer sjeldnere. Brukerne ber oftere om drifts- eller vedlikeholdstiltak utover det som er planlagt/utført. 17 prosent svarte hver uke, 24 prosent svarte hver 14. dag og 32 prosent svarte hver måned.

Brukerne benytter FAMAC i ulik grad til slike beskjeder. Få bruker systemet til å be om ytterligere renhold, mens ganske mange bruker det til å melde inn behov for ytterligere drifts- eller vedlikeholdstiltak. De fleste brukerne gir beskjed om behov for ytterligere renhold, driftstiltak eller vedlikeholdstiltak direkte til renholderne eller vaktmestrene. Mellom 65 og 75 prosent synes de alltid eller ofte får tilfredsstillende tilbakemeldinger på hva som skjer med disse henvendelsene.

Vi spurte også om innføringen av FAMAC har ført til at de som brukere har fått bedre kontakt med eiendomsavdelingen og bedre oversikt over renhold, drift og vedlikehold.

- 35 prosent synes kommunikasjonen har blitt bedre, 35 prosent synes den er omtrent som før, mens 24 prosent svarte vet ikke.

- Nesten 40 prosent synes de har fått bedre oversikt over utført renhold, drift og vedlikehold, 37 prosent synes det er omtrent som før, mens 22 prosent svarte vet ikke.

4.3. Revisors vurdering

Kommunen har et system som gjør det mulig å ha en samlet og oppdatert oversikt over den kommunale bygningsmassen med areal, teknisk tilstand, vedlikeholdsbehov og estimerte vedlikeholdskostnader. Eiendomsenheten har ambisjoner om å bruke systemet til å lage en slik oversikt, men er foreløpig ikke helt i mål. Arbeidet med å legge inn bakgrunnsinformasjon om hvert formålsbygg er godt i gang, og det er satt inn ekstra ressurser blant annet til å få på plass alle typer byggetegninger.

Ett viktig ledd i å opprettholde formålbyggenes tekniske og funksjonelle tilstand, er gjennomføring av planlagt renhold, drift og vedlikehold. Det synes som kommunen bruker det valgte systemet til å sikre seg at disse tiltakene blir gjennomført. Renholdere og vaktmestere får vite hvilke oppgaver de skal utføre, og lederne får varsel dersom disse oppgavene ikke kvitters som utført.

Systemet gjør det mulig å gjennomføre helhetlige risiko- og tilstandsanalyser, og vurdere behov for tiltak og lage kostnadsanslag. Våre funn tyder på at kommunen foreløpig kun bruker disse modulene til å notere enkeltvis tiltak/behov vedlagt kostnadsanslag. I pkt. 4.4. ser vi at planlegging av vedlikehold foregår i større grad i eget planverk.

Mange ansatte i FDV-enheten opplever de har god oversikt over drifts- og vedlikeholdsbehov, og ganske mange synes FAMAC bidrar til å holde oversikt over den kommunale bygningsmassen. Bare rundt halvparten av brukerne mener eiendomsenheten har god oversikt over renholds-, drifts og vedlikeholdsbehov, og under halvparten synes FAMAC har gitt dem bedre oversikt over eiendomsforvaltningen av egne bygg.

4.4. Planer for vedlikehold – data

Revisjonskriterium

Kommunen bør ha oppdaterte planer med prioriteringer for vedlikehold av formålsbyggene

I pkt. 3.2.2. så vi at det er laget felles årlige virksomhetsplaner for kommunen i 2022 og 2023, mens det tidligere ble laget en virksomhetsplan for hvert kommunalområde. De gjennomgåtte virksomhetsplanene nevner mål, tiltak og oppdrag innenfor flere sider av eiendomsforvaltningen, inkludert å lage 4-årige vedlikeholdsplaner for formålsbyggene og iverksette konkrete utbedringer/investeringer som bidrar til vedlikehold av formålsbyggene.

Leder for FDV-enheten opplyser at det i tillegg lages to typer vedlikeholdsplaner for formålsbyggene. De kalles årlig investeringsplan og 4-årig vedlikeholdsplan.

Årlig investeringsplan

Den årlige investeringsplanen beskriver hvordan FDV-enheten vil bruke samlepotten som kalles *investering formålsbygg*. UKMB har behandlet en sak om bruken av samlepotten til mindre investeringer på formålsbygg både i 2022 og 2023, jf. sak 12/22 og 6/23.

I saksframleggene står det at det var satt av 5,5 mill. kr eks. mva. til denne samlepotten i 2022 og 6,790 mill. kr inkl. mva. i 2023. I 2022 gikk midlene blant annet til rehabilitering av personalgarderober på Gulset sykehjem, ny heis på Marensro og rehabilitering og nye varmpumper på Bakkane bo- og behandlingssenter. I 2023 skal midlene eksempelvis gå til nye vinduer i Tiedemannsjordet og Bakken barnehager og til nye heiser på Gulset sykehjem og Tamburlund bo- og servicesenter. Begge årene ble det satt av en mindre sum til uforutsette utgifter. UKMB tok begge sakene til orientering.

4-årig vedlikeholdsplan

Tiltak som inngår i den 4-årige vedlikeholdsplanen dekkes over driftsbudsjettet.

Bystyret vedtar det årlige driftsbudsjettet som ramme til hvert kommunalområde. Deretter er det kommunalsjefene og enhetslederne som fordeler driftsmidlene til hver enhet.

Lederen for FDV-enheten opplyser at mye av den årlige driftsrammen som enheten får tildelt, er bundet opp i faste utgifter som lønn til ansatte, avtalte tilsyn og servicer med private leverandører, forsikringer, innkjøp til driften m.m. Resten av midlene settes av til vedlikehold.

Hun sier videre at vedlikeholdsplanen er et levende dokument og blir jevnlig justert. Fra høsten 2022 er arbeidet med disse justeringene satt mer i system. Hvert kvartal har enhetslederen møter med sentrale ledere og ansatte i enheten, og møtene brukes til å prioritere, vurdere og planlegge eventuelle endringer i vedlikeholdsplanen. Hun viser til at FDV-enheten ikke har midler til å utføre alle vedlikeholdstiltak som etter en faglig vurdering burde vært utført, men at tiltak for å sikre tilstrekkelig brannsikkerhet og fjerne fukt, råte og mugg alltid prioriteres.

I pkt. 4.2.2. så vi at både brukerne av formålsbyggene og ledere og ansatte i eiendomsenheten kan melde inn ønsker om/behov for utbedringer. Alle innspillene samles per bygg i FAMAC og tas med når enhetslederen og andre sentrale ledere og ansatte i FDV-enheten vurderer om det er behov for justeringer i vedlikeholdsplanen gjennom året. Nedenfor ser en registrerte tiltak i Tiedemannsjordet barnehage per september 2023 som eksempel.

Tilstand 10	Lokasjon	Systemnr	TG	KG	A...	Kostnad	Status
Dårlig maling utvendig sa...	Utvendig barnehagen	200.001	TG 1	KG 1	2024	200 000,00	Ubehandlet
Blomsterbrett/foring		244.001	TG 1	KG 1	2026	50 000,00	Ubehandlet
Slitt og dårlig belegg	Hele bhg	255.001	TG 1	KG 1	2025	70 000,00	Ubehandlet
Veggflater på avdelinger			TG 0	KG 0			Ubehandlet
Slitte avdelingskjøkken	3 avd	273.001	TG 1	KG 1	2023	120 000,00	Under behandling
Punkttert vindu		234.001	TG 0	KG 0			Under behandling
Bytte av vinduer - EPC2			TG 1	KG 1	2023		Under behandling
Snøfangere på tak			TG 2	KG 2	2022	40 000,00	Under behandling
Utbedring av gjerde rund...		725.001	TG 2	KG 2	2022	20 000,00	Utbedret
Utbedre ved asfaltkanter		700.001	TG 2	KG 2	2022	20 000,00	Utbedret

TG er forkortelse for tilstandsgrad og vurderes fra 0 som er best til 3 som er dårligst. KG er forkortelse for konsekvensgrad og vurderes på samme måte.

Revisjonen har mottatt en vedlikeholdsplan som er datert 19. januar 2023. Det står at planen gjelder i perioden 1. januar 2023 – 31. desember 2023, og at det er satt av 6,5 mill. kr eks. mva. til vedlikehold. Vedlikeholdsplanen beskriver hvilket bygg som trenger vedlikehold, hvilke tiltak som skal gjennomføres, når tiltakene skal gjennomføres og avsatte midler. Som eksempel tar vi med tiltakene som skal gjøres i barnehagene, inkludert Tiedemannsjordet barnehage.

Barnehager	Kategori	Tiltak	Prioritet	Start	Budsjett
Bakken barnehage	Vedlikehold	Dårlige og råtne plattinger og asfalt	Normal	2023	350 000
Falkum barnehage	Vedlikehold	Dårlige plattinger rundt bygget	Normal	2023	800 000
Tiedemannsjordet barnehage	Vedlikehold	Slitte avdelingskjøkken	Normal	2023	120 000
Tufte barnehage	Vedlikehold	maling av bygg	Normal	2023	100 000

FDV-ansattes erfaringer

Svarene fra spørreundersøkelsen som gikk til nesten alle ansatte i FDV-enheten, viser at 40 prosent opplever at de har god oversikt over vedlikeholdsbehovet på alle byggene de arbeider med. Over 45 prosent opplever det samme på de fleste byggene.

Noen færre synes det er laget gode planer for vedlikeholdet på de byggene de jobber med. 25 prosent synes de har slike planer for alle byggene de jobber med, 50 prosent mener å ha planer på de fleste byggene, mens nesten 20 prosent svarte at det er vedlikeholdsplaner på omtrent på halvparten av byggene.

4.5. Revisors vurdering

Kommunen har oppdaterte planer med prioriteringer for vedlikehold av kommunale formålsbygg.

Tiltakene for vedlikehold er spredt over flere vedtak, systemer og dokumenter, som har til dels ulike funksjoner. Bystyret vedtar større enkeltvise investeringer på eksisterende formålsbygg, UKMB tar til orientering hvordan samlepotten *investering formålsbygg* planlegges brukt, FAMAC inneholder alle vedtatte tiltak, ønskede tiltak og faglig sett nødvendige tiltak, mens vedlikeholdsplanen inneholder tiltak som har finansiering over driftsbudsjettet og skal gjennomføres. Denne spredningen kan gjøre det vanskelig å få en samlet oversikt.

4.6. Rapportere om tilstand på bygningsmassen – data

Revisjonskriterium

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

Innspill i budsjettprosessen

Lederen for FDV-enheten opplyser at det jevnlig er større vedlikeholdsbehov på formålsbygg. Når en utbedring kan finansieres med investeringsmidler, legges det fram som forslag i den årlige budsjettprosessen.

Rapportering i møter

Eiendomssjefen har faste møter med sin ledergruppe og her møter blant annet lederne for renholds-enheten og FDV-enheten. I hvert møte rapporterer alle lederne fra sine enheter. Rapporteringen gjelder hovedsakelig økonomi, pågående arbeid og gjennomføring av vedtatte tiltak. Møtet brukes også til å gjennomgå og ferdigstille eiendomsenhetens felles skriftlige rapportering hver måned, hvert tertial og hvert år.

Kommunedirektøren rapporterer ofte muntlig om økonomisk status i formannskapsmøtene.

Skriftlig rapportering

I 2022 startet Skien kommune å bruke Framsikt til månedlige, tertialvis og årlige rapporteringer.

Revisjonen har gått gjennom administrasjonens rapportering til UKMB, formannskapet og bystyret fra januar 2022 til oktober 2023. Vi finner at administrasjonen rapporterte om status

- for februar måned begge årene til UKMB,
- for februar måned i 2022, og for februar og mars måned i 2023 til formannskapet,
- for hvert tertial begge årene til UKMB, formannskapet og bystyret, og
- for året 2022 til formannskapet og bystyret.

Tertialrapporteringen i 2022 inneholder en egen virksomhetsrapportering for BDK, basert på virksomhetsplanen for kommunalområde, jf. omtale i pkt. 4.6. Som nevnt ble det ikke utarbeidet tilsvarende virksomhetsplan for 2023, og dermed var det heller ingen egen virksomhetsrapportering for dette året.

Måned-, og tertial- og årsrapportene gir informasjon om økonomisk status og prognoser. I tillegg rapporteres det på tiltak finansiert med investeringsmidler, på mer overordnede målsetninger og på enkelte større endringer sett opp mot planlagte tiltak. Nedenfor tar vi med noen eksempler fra disse rapporteringene som gjelder eiendomsenheten.

- **I månedsrapporten for februar 2023** står det at prognosen for samlet merforbruk er ca. 40 mill. kr i forhold til vedtatt årsbudsjett. Merforbruket kommer i andre kommunalområder enn BDK.

I et avsnitt om BDK, står det at kommunalområdet sannsynligvis går mot 10 mill. kr i mindreforbruk. Dette skyldes i all hovedsak at budsjetterte strømpriser viser seg å være for høye, og at det anslåtte mindreforbruket trolig er et forsiktig anslag.

- **I virksomhetsrapporteringen fra BDK, vedlagt både 1. og 2. tertialrapport 2022,** brukes det trafikklysfarger for å vise i hvilken grad planlagte tiltak er gjennomført.

Ett av målene for hele eiendomsenheten er arealeffektivisering. Konkrete tiltak er å kartlegge arealbruk, lage oversikt over ledige lokaler og utarbeide forslag til framtidig bruk av arealer. I 2. tertialrapport er disse tiltakene markert med grønt.

I 2. tertialrapport er tiltaket om å gjennomføre FDV-enhetens vedlikeholdsplan markert med gult. Det skyldes at enkelte tiltak i planen ikke kan gjennomføres på grunn av økte priser på materialer. Utskiftning av kledning på Gjerpen barneskole vil derfor bli overført til 2023. Øvrige tiltak som er lagt til FDV-enheten og alle tiltakene lagt til renholds-enheten er markert med grønt.

- **I 1. tertialrapport for 2023** står det at kommunen forventer et samlet mindreforbruk på 35 mill. kr Det skyldes først og fremst høyere utbytte fra Skagerak energi enn budsjettert.

Når det gjelder måloppnåelse, rapporteres det på de samme overordnede målene som er nevnt i den felles virksomhetsplanen for Skien kommune, jf. omtale i pkt. 3.2.2.

Eksempelvis står det at målet om å legge til rette for inkluderende bomiljøer med god og trygg infrastruktur, følges opp gjennom arbeid med ulike typer arealplaner og i prosjekter for gående og syklende i regi av Bypakke Grenland.

FDV-enheten rapporterer om et forventet merforbruk på 2,5 mill. kr på grunn av økt vann-, avløp- og renovasjonsutgifter.²⁹ For øvrig har første tertial vært preget av mange vannlekkasjer på formålsbyggene. Vannlekkasjene har krevd omprioritering av midler og utsettelse av planlagte vedlikeholdstiltak. For å redusere merforbruket arbeider FDV-enheten kontinuerlig med effektivisering og forbedring. Det nevnes ikke hvilke vannlekkasjer eller hvilke tiltak som utsettes, og det rapporteres ingenting fra renholdenheten.

Tertialrapporten har en tabell som viser status for vedtatte investeringer. Det står at arbeidet med ventilasjon på Skien helsehus og på Kjørbekkhøgda skole, EPC 2-prosjektet og tiltakene som finansieres med samlepoten, går som planlagt.

- **I årsmeldingen for 2022** legges det vekt på å rapportere blant annet på felles mål som miljøbærekraft, økonomisk bærekraft og sosial bærekraft, jf. kommuneplanens samfunnsdel fra 2022. Det står at målene og satsningsområdene skal være gjennomgående i hele kommunen, og stiller store krav til å søke etter forbedringer, gode løsninger, samarbeid og tverrfaglig innsats.

Mer konkret rapportering fra kommunalområdene er nokså kortfattet. I en opplisting av utførte oppgaver i avsnittet om BDK, står det at forvaltning drift og vedlikehold har gjennomført store oppgaver i 2022. Som eksempler nevnes utbedringer på taket på rådhuset, nytt tak på Åfoss skole, og vedlikehold og oppgraderinger på Ballestad barnehage, Kjørbekkhøgda skole, Engrav Skole og Bakken barnehage. I tillegg arbeides det jevnlig med energieffektivisering og energibruk på formålsbygg. Dette arbeidet skal fortsette i tiden framover.

4.7. Revisors vurdering

Politiske organer i kommunen får rapportering om deler av arbeidet som utføres på formålsbyggene sett opp vedtatte og planlagte tiltak. Rapporteringen gir imidlertid ikke en samlet oversikt over tilstand på disse byggene med forslag om prioriteringer og kostnadsoverslag.

²⁹ Eiendomsenheten opplyser at denne merkostnaden ble dekket inn ved en senere budsjettrevisjon.

5. Tilstrekkelig midler til vedlikehold

5.1. Revisjonskriterium

Kommunens vedlikeholdskostnader bør være på samme nivå som normtall for bransjen

5.2. Vedlikeholdskostnader for formålsbygg

Normtall for vedlikehold

Som nevnt i pkt. 1.2.2. beregnes normtallet for bygg med levetid på 30 år til 130 kr per kvadratmeter i 2022. For bygg med levetid på 60 år er tilsvarende tall 245 kr per kvadratmeter. Vi vil understreke at normtall er en gjennomsnittsberegning for hele bygningsmassens livsløp. For nye bygg vil vedlikeholdsutgiftene naturlig ligge noe lavere, mens for eldre kan den ligge høyere.

Vedlikeholdskostnader rapportert til SSB/KOSTRA

Vi bruker kommunes tall som er rapportert til SSB/KOSTRA for å vise faktiske utgifter til vedlikehold per kvadratmeter. KOSTRA bygger sine beregninger på et utvalg kostnader og et utvalg kommunalt eide formålsbygg, jf. fotnote³⁰. For Skien kommune betyr det at enkelte eide formålsbygg ikke inngår i disse beregningene. Det gjelder eksempelvis Klosterskogen skole, byggene på flyplassen, byggene på stevneplassen, Krisesenteret, legevakta og grendehusene. At slike bygg ikke inngår i beregningsgrunnlaget, betyr at midlene avsatt til vedlikehold reelt sett er lavere per kvadratmeter enn KOSTRA-tallene viser.

³⁰ Konto/artene i regnskapet som i KOSTRA er definert som vedlikeholdsutgifter er:

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

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

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

Nedenfor har vi sammenlignet Skien kommunes rapporterte KOSTRA-tall for arealbruk og vedlikehold over tid, med gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 11³¹ og gjennomsnittet for kommuner i landet uten Oslo.

Vi ser at Skien kommune har hatt en ganske stabil arealbruk per innbygger de senere årene, mens arealbruken har gått tydelig ned blant kommunene i samme KOSTRA-gruppe. Arealbruken per innbygger i landet uten Oslo har tidligere jevnt over ligget noe høyere enn Skien kommune.

Areal på formålsbygg per innbygger (m ²)	2019	2020	2021	2022
Skien kommune	4,72	4,27	4,72	4,71
KOSTRA-gr. 11	5,71	4,74	4,25	4,20
Landet uten Oslo	4,94	5,24	5,19	5,11

Nedenfor ser vi at KOSTRA-gruppen brukte mer på vedlikehold enn Skien kommune i de undersøkte årene, og forskjellen mellom dem var størst i 2022.

Skien kommune brukte mer på vedlikehold i 2020 og 2021 enn landet uten Oslo. Forskjellen var nesten jevnet ut i 2022.

Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter (kr)	2019	2020	2021	2022
Skien kommune	94	136	128	106
KOSTRA-gr. 11	83	140	150	139
Landet uten Oslo	101	104	109	100

FDV-ansattes erfaringer

Lederen for FDV-enheten ble spurt om hvordan enheten jobber for å vurdere hvilke vedlikeholdstiltak som er nødvendig for å holde formålsbyggende på et verdibevarende nivå. Hun svarte at de først og fremst bruker egne ansatte eller eksterne fagfolk og i noen grad NS 3424:2012 *Tilstandsanalyse byggverk – innhold og framgangsmåte* til slike vurderinger. Videre brukes NS 3454: 2013 *Livssyklus kostnader for bygg – prinsipper og klassifisering* til å estimere kostnader på vedlikeholdstiltakene.

Enhetslederen sier også at kommunen ikke har midler til alt vedlikehold som etter faglige vurderinger bør utføres. Dermed må FDV-enheten hele tiden gjøre prioriteringer mellom tiltak på

³¹ KOSTRA-gruppe 11 er kommuner med 45 000 til 75 000 innbyggere og lave korrigerede inntekter. Skien kommune er en av 10 kommuner i gruppen og den inkluderer nærliggende kommuner som Tønsberg, Sandefjord, Larvik og Arendal.

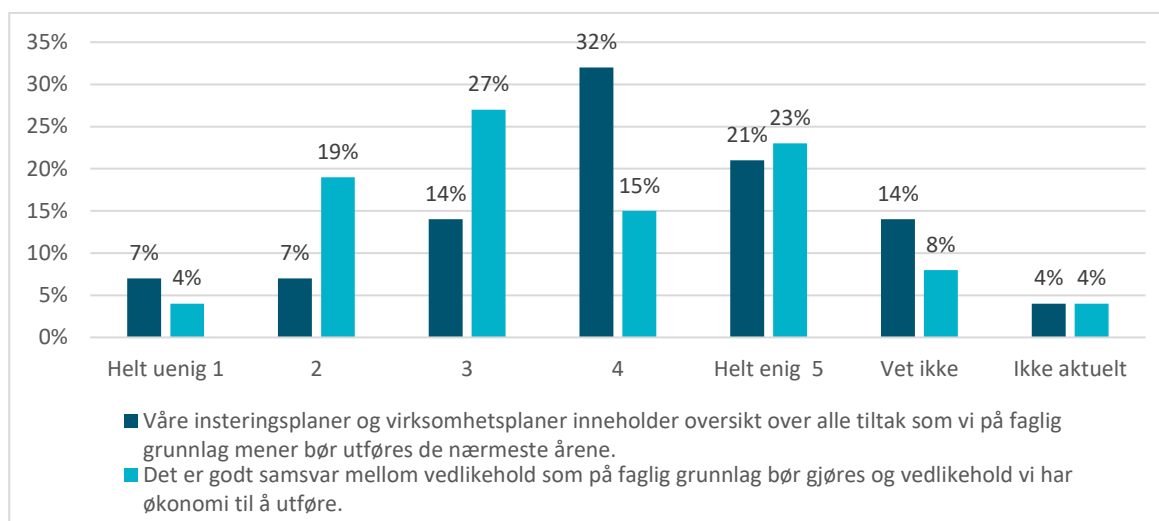
faglig grunnlag og benytte egne ansattes kompetanse så langt det er mulig, siden det er gunstig økonomisk sett.

I spørreundersøkelsen til ansatte i FDV-enheten stilte vi noen spørsmål om forholdet mellom nødvendig vedlikehold og tilstrekkelig økonomi.

Nedenfor ser vi at litt over 50 prosent mener at investeringsplanene og vedlikeholdsplanene inneholder de tiltakene som på faglig grunnlag bør utføres de nærmeste årene, mens nesten 15 prosent er uenige i dette (mørkeblå søyler).

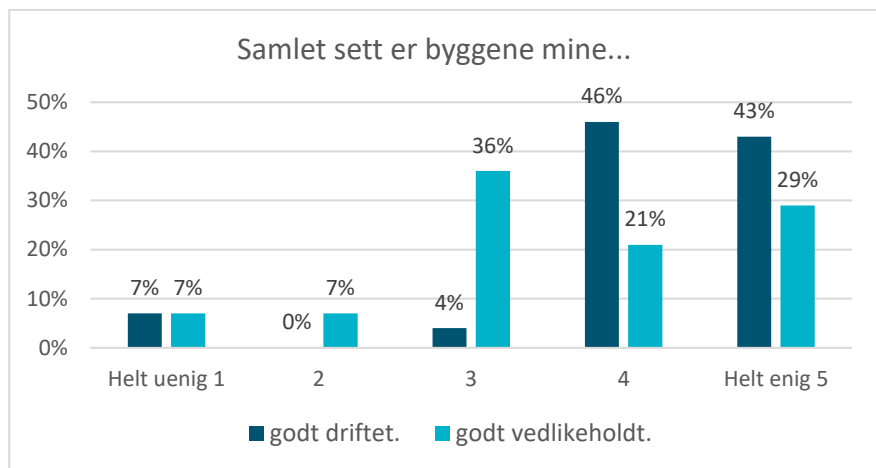
Når det gjelder finansiering av disse tiltakene er mønsteret noe annerledes (lyseblå søyler). Nesten 40 prosent synes at kommunen har økonomi til å utføre det vedlikeholdet som faglig er nødvendig, mens over 20 prosent er uenige i dette.

Nesten 30 prosent svarer det midtre svaralternativet og synes det er middels sammenheng mellom behov for vedlikehold og finansiering av disse tiltakene.



I figuren nedenfor ser vi at om lag 50 prosent mener at byggene de arbeider med er godt vedlikeholdt, mens om lag 35 prosent svarer det midtre alternativet og synes det er middels vedlikeholdt (lyseblå søyler).

Nærmere 90 prosent svarer at byggene de arbeider på er godt driftet (mørkeblå søyler).



Avslutningsvis hadde spørreundersøkelsen et åpent kommentarfelt. Det kom fire kommentarer, og de tas med noe forkortet.

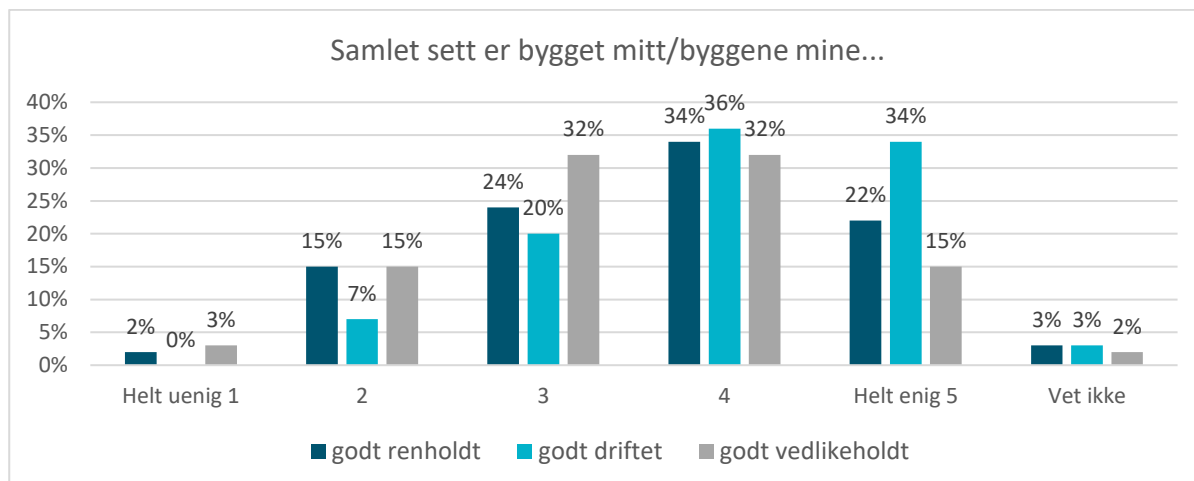
- Ansvarsfordelingen mellom kommunalområdet Oppvekst og eiendomsenheten er ikke tydelig nok, og forventningen til at eiendomsenheten løser alle problemer er høyere enn den burde være.
- Mange av skolene og barnehagene ble bygget på 70-80-tallet og har nå behov for store oppgraderinger.
- Generelt bra.
- For lite midler til vedlikehold. Vi får mange reaksjoner fra brukere og pårørende som er på besøk i byggene.

Brukernes erfaringer

I spørreundersøkelsen som gikk til brukerne, spurte vi hvordan de opplever kvaliteten på renhold, drift og vedlikehold.

- Om lag 70 prosent mener at deres bygg er godt driftet.
- Litt over 50 prosent sier at renholdet er godt, mens litt over 15 prosent er uenige.
- Nesten 50 prosent mener byggene er godt vedlikeholdt, mens nesten 20 prosent er uenige.

Mellom 20 og 30 prosent velger det midtre svaralternativet og synes at renhold, drift og vedlikehold blir ivaretatt på en middels måte.



Brukere som svarte helt uenig 1 eller 2 i forrige figur, fikk noen oppfølgingsspørsmål om konsekvensene av manglende renhold, drift og vedlikehold. Nedenfor er svarene rangert etter hvor mange som er enige i en påstand.

- Nesten 90 prosent synes manglene gir lavere estetisk opplevelse av bygget/byggene.
- 75 prosent sier det har ført til klager fra ansatte.
- Over 50 prosent sier det har ført til klager fra beboere, barn, pårørende, publikum m. fl.
- Over 30 prosent mener dette har hatt konsekvenser for tjenesteytelsene.

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 45 prosent mener manglene gir dårlige lysforhold inne.
- Over 45 prosent sier det gir dårlig inneklima.
- Litt over 40 prosent synes det gir problemer med temperatur.
- 30 prosent mener det gir dårlige sanitære forhold.
- 35 prosent synes det gir problemer med lukt.
- Nesten 20 prosent sier det fører til uheldige eller farlige situasjoner.
- 6 prosent mener det gir støyplager.
- 6 prosent sier det gir økt brannfare.

Spørreundersøkelsen til brukerne hadde også et åpent kommentarfelt. Det kom 21 kommentarer. Bare en av dem gjaldt finansiering av vedlikeholdstiltak.

5.3. Revisors vurdering

Skien 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 om lag halvparten av ansatte i FDV-enheten og like mange brukerne mener at formålsbyggene ikke er tilstrekkelig godt vedlikeholdt.

Kommunen er ikke alene om å ha vedlikeholdskostnader 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. 1.2.2. 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.

Det virker betryggende at Skien kommune benytter faglig anerkjente verktøy som NS 3424:2012 – *Tilstandsanalyse av byggverk – innhold og gjennomføring* og NS 3454:2013 – *Livssyklus kostnader for byggverk – prinsipper og klassifisering* for å gjennomføre tilstandsanalyser og estimere vedlikeholdskostnader. Slike verktøy kan bistå kommunen med å gjøre gode prioriteringer når det ikke er midler til alle vedlikeholdstiltak som etter en faglig vurdering bør gjennomføres.

6. Konklusjoner og anbefalinger

6.1. Konklusjoner

Skien kommune har flere tiltak for å sikre et godt verdibevarende vedlikehold av sine formålsbygg, men vi finner også enkelte forbedringspunkter. Blant annet indikerer våre funn 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 og mer operative planer og tiltak for eiendomsforvaltningen på politisk nivå. Videre har kommunen tatt i bruk et system kalt FAMAC som gjør det mulig å ha en samlet og oppdatert oversikt over den kommunale bygningsmassen med areal, teknisk tilstand, vedlikeholdsbehov og estimerte vedlikeholdskostnader.

Eiendomsenheten har ambisjoner om å bruke systemet til å lage en slik oversikt. Arbeidet er godt i gang, men er foreløpig ikke ferdig. I tillegg har kommunen oppdaterte planer med prioriteringer for vedlikehold av kommunale formålsbygg. Alt dette er i tråd med anbefalingene i NOU 2004:22 Velholdte bygninger for alle, jf. omtale i pkt. 1.2.2. Det viser også at kommunen har arbeidet med flere av anbefalingene bystyret vedtok i sak 118/15.³²

Rapporteringen til politisk nivå gir informasjon om status i arbeidet med å gjennomføre vedtatte tiltak, men den gir 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.

6.2. Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å:

- arbeide videre med å lagre all nødvendig informasjon om hvert formålsbygg i en samlet oversikt
- 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

³² I sak 118/15 behandlet Bystyret en forvaltningsrevisjonsrapport om eiendomsforvaltning. Vedtaket og administrasjonens oppfølging er nærmere omtalt i pkt. 118/15.

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 – Livssyklus kostnader for byggverk – prinsipper og klassifisering

Vedlegg

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse



SKIEN KOMMUNE

Vestfold Og Telemark Revisjon Iks
Postboks 311
3701 SKIEN

Midlertidig unntatt offentlighet
§ 5 3. ledd

Deres ref.

Vår ref.
23/69186 - 2

Dato
30.10.2023

Forvaltningsrevisjon - eiendomsforvaltning - utkast til uttalelse

Kommunedirektøren har lest igjennom rapporten og har ingen bemerkninger.
Eiendom jobber med de anbefalingene som fremkommer i rapporten og vil fortsette dette arbeidet fremover.

Kommunedirektøren takker for et godt samarbeid.

Med hilsen

Karin Gundersen Finnerud
kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Kopi til
Anita Ballestad

Kommunedirektør

Tlf: 35 58 10 00
post@skien.kommune.no
Post: Pb. 158, 3701 Skien
Besøk: Henrik Ibsens gate 2
Bank: 2680.07.01049
Org. Nr: 938 759 839

www.skien.kommune.no



Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 28.april 2023. Oppstartsmøte ble holdt 10. mai 2023 med eiendomssjefen, enhetslederen for renhold og enhetslederen for FDV-enheten 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 rapportskrivning har foregått i perioden mai 2023 – september 2023.

Dokumentgjennomgang

Vi har gjennomgått en rekke dokumenter om eiendomsforvaltningen av formålsbyggene:

- Strategi for eiendomsforvaltningen
- Årsbudsjett og fireårig økonomiplan for 2022 og 2023
- Måneds-, tertial- og årsrapportering for 2022 fram til september 2023
- Sentrale politiske vedtak om eiendomsforvaltning
- Dokumentasjon om enkeltbygg lageret i FAMAC
- Administrative dokumenter som oversikt over eide og innleide arealer, og investeringsplan og vedlikeholdsplan for 2023
- Statistikk fra SSB, KOSTRA-tall

Stikkprøvekontroll

For å kartlegge i hvilken grad sentral informasjon om byggene er samlet og dokumentert, gjennomførte vi en stikkprøvekontroll av informasjon lagt inn i FAMAC. Vi valgte ett kulturbygg, ett idrettsbygg, tre forskjellige barnehager, ett bygg på tre forskjellige skoler og ett bygg på tre forskjellige helse-, og pleie- og omsorgsinstitusjoner.

For å vite mer om praksis og erfaringer, ønsket vi å innhente informasjon fra ansatte og brukere som jobber med og i formålsbyggene. Nedenfor opplyses det om hvilke personer dette er, og hvilke metoder vi har brukt.

Intervju

Vi har gjennomført en-til-en intervjuer med eiendomssjefen, lederen for renholds-enheten og lederen for FDV-enheten. Referat fra intervjuene er verifisert av respondentene.

Kartlegginger blant ansatte i FDV-enheten

Spørreundersøkelse

Vi sendte en spørreundersøkelse via e-post til driftsledere og ansatte i FDV-enheten som arbeider direkte med drift og vedlikehold av formålsbyggene. Spørreundersøkelsen gikk til 37 personer. Vi fikk 28 svar, og det utgjør 76 prosent.

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

For å få god svarprosent ba vi enhetslederen sende en e-post til ansatte med oppfordring om å delta i spørreundersøkelsen få dager før den ble utsendt. Om lag en uke etterpå ba vi driftslederne oppfordre egne ansatte til 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.

Spørsmål i e-post

FDV-enheten har flere ansatte som jobber med ting som har betydning for drift og vedlikehold, men som ikke direkte deltar i dette arbeidet. De deltok derfor ikke i spørreundersøkelsen nevnt ovenfor. Vi ønsket likevel å kartlegge deres arbeidsoppgaver og sendte en e-post og ba dem beskrive eget ansvar og egne arbeidsoppgaver.

Spørreundersøkelse blant brukerne

Vi sendte en spørreundersøkelse til brukerne³³ 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. Vi fikk en liste fra kommunen med e-postadresser til deres kontaktpersoner på formålsbyggene. Spørreundersøkelsen ble sendt til 73 personer. Vi fikk 59 svar, og det utgjør 81 prosent.

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

I spørreundersøkelsen kartla vi brukernes erfaringer med FAMAC, med renholdet, driften og vedlikeholdet, og med samarbeid med renholderne, vaktmesterne og FDV-enheten.

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

³³ Med brukere mener vi ledere av tjenestene i formålsbyggene – eksempelvis rektorer, barnehagestyrere og institusjonsledere.

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

Personopplysninger

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

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

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring.

Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.³⁴

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.³⁵ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

³⁴ 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).

³⁵ ISQM 1 og 2 er internasjonale standarder for kvalitetsstyring og oppdragskontroll for revisjonsforetak som utfører revisjon eller forenklet revisorkontroll av regnskaper, eller andre attestasjonsoppdrag eller beslektede tjenester (Gjelder fra 15.12.2022)



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no

23: 3807 411