



EFIK

Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS  
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



[www.vefik.no](http://www.vefik.no)

# RAPPORT

## FORVALTNINGSREVISJON

### 2012

---

*Eiendomsforvaltning  
og bygningsvedlikehold*

---

**MÅSØY KOMMUNE**



## FORORD

Bakgrunnen for denne rapporten er *Plan for forvaltningsrevisjon 2010 – 2012*, vedtatt av kommunestyret i Måsøy kommune den 22. oktober 2010 (sak 46/10). Det framgår av planen at det skal gjøres en forvaltningsrevisjon av eiendomsforvaltning og bygningsvedlikehold i kommunen.


Prosjektgruppa har bestått av forvaltningsrevisor Kjerstin Andersen, som har vært prosjektleder, og forvaltningsrevisor Sigve R. Leland, som har vært prosjektmedarbeider. Rapporten er kvalitetssikret av oppdragsansvarlig revisor Tove Mathisen.

Vår hovedinformant i kommunen har vært teknisk sjef Geir Leite. Avdelingsingeniør Stein Kristiansen har også bidratt med dokumentasjon og informasjon.

Vi takker alle for et positivt samarbeid.

Alta, oktober 2012

  
Tove Mathisen  
oppdragsansvarlig revisor

  
Kjerstin Andersen  
forvaltningsrevisor



## Innholdsfortegnelse

<b>0. SAMMENDRAG .....</b>	<b>1</b>
0.1 Formålet med prosjektet.....	1
0.2 Revisors vurderinger og konklusjoner .....	1
0.3 Anbefalinger.....	2
<b>1. INNLEDNING.....</b>	<b>3</b>
1.1 Prosjektets bakgrunn og formål.....	3
1.1.1 Bakgrunn .....	3
1.1.2 Formål .....	3
1.2 Problemstillinger .....	3
1.3 Revisjonskriterier .....	4
1.3.1 Kilder til kriterier .....	4
1.3.2 Om revisjonskriteriene .....	4
1.4 Om eiendomsforvaltning og bygningsvedlikehold .....	6
1.4.1 Roller og funksjoner i kommunal eiendomsforvaltning.....	6
1.4.2 Planmessig vedlikehold.....	7
1.4.3 Konsekvenser av manglende planmessig vedlikehold .....	8
1.4.4 Normtall i bransjen.....	8
1.4.5 Bygningsvedlikehold i kommuneregnskapet .....	9
1.5 Utledning av revisjonskriterier.....	9
1.6 Oversikt over problemstillinger, underproblemstillinger og kilder til kriterier .....	10
1.7 Metode.....	11
1.7.1 Datainnsamling.....	11
1.7.2 Avgrensing .....	11
1.7.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet .....	11
<b>2. HAR KOMMUNEN EN HENSIKTMESSIG ORGANISERING AV EIENDOMSFORVALTNINGEN?.....</b>	<b>12</b>
2.1 Faktabeskrivelse .....	12
2.1.1 Hvordan ivaretas rollene som eier, forvalter og bruker?.....	12
2.1.2 Har kommunen planer og strategier for eiendomsforvaltningen?.....	14
2.2 Vurderinger .....	14
2.3 Konklusjon .....	16
<b>3. HAR KOMMUNEN ET PLANMESSIG VEDLIKEHOLD AV DE KOMMUNALE BYGNINGENE? 17</b>	<b>17</b>
3.1 Faktabeskrivelse .....	17
3.1.1 Har kommunen oversikt over egen bygningsmasse og de ulike bygningenes tilstand? .....	17
3.1.2 Er det utarbeidet planer for bygningsvedlikeholdet? .....	17

3.2 Vurderinger .....	18
3.3 Konklusjon .....	18
<b>4. HVORDAN ER DE ØKONOMISKE RAMMEBETINGELSENE FOR BYGNINGSVEDLIKEHOLD I MÅSØY KOMMUNE?</b> .....	<b>19</b>
4.1 Faktabeskrivelse .....	19
4.1.1 Hvordan er utgiftene til eiendomsdrift og vedlikehold i Måsøy kommune sammenlignet med andre kommuner?.....	19
4.1.2 Hvordan har kommunens utgifter til bygningsvedlikehold utviklet seg de siste tre årene? .....	20
4.1.3 Hvordan er utgiftene til bygningsvedlikehold sammenlignet med normtall i bransjen?.....	22
4.2 Vurderinger .....	23
4.3 Konklusjon .....	24
<b>5. OPPSUMMERENDE KOMMENTARER</b> .....	<b>25</b>
<b>6. KONKLUSJONER</b> .....	<b>26</b>
<b>7. ANBEFALINGER</b> .....	<b>28</b>
<b>LITTERATURLISTE</b> .....	<b>29</b>
<b>VEDLEGG</b> .....	<b>30</b>
Vedlegg 1: Rådmannens kommentarer .....	30
Vedlegg 2: KOSTRA-tall.....	31

#### **TABELLOVERSIKT**

<i>Tabell 1: Kobling mellom problemstillinger, underproblemstillinger og kilder til kriterier</i> .....	10
<i>Tabell 2: Oversikt over kommunale bygninger</i> .....	17
<i>Tabell 3: Budsjett, bygningsvedlikehold, 2009-2011 (Kilde: kommuneregnskapet)</i> .....	21
<i>Tabell 4: Regnskapstall, bygningsvedlikehold, 2009-2011 (Kilde: kommuneregnskapet)</i> .....	21
<i>Tabell 5: Samlede kostnader, bygningsvedlikehold 2009-2011 (Kilde: kommuneregnskapet)</i> .....	22
<i>Tabell 6: Beregnede kostnader til bygningsvedlikehold per kvadratmeter, 2009-2011 (ink. lønnsutgifter)</i> .....	22
<i>Tabell 7: Beregnede kostnader til bygningsvedlikehold per kvadratmeter, 2009-2011 (eks. lønnsutgifter)</i> .....	23
<i>Tabell 8: Tall til figur 3 - Netto driftsutg. til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger</i> .....	31
<i>Tabell 9: Tall til figur 4 - Netto driftsutg. til komm. eiendomsforv. i prosent av samlede netto driftsutgifter</i> .....	31
<i>Tabell 10: Tall til figur 5 - Korrigerte brutto driftsutg. til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter</i> ....	31

#### **FIGUROVERSIKT**

<i>Figur 1: Rollene som eier, forvalter og bruker</i> .....	7
<i>Figur 2: Organiseringen av eiendomsforvaltningen i Måsøy kommune</i> .....	12
<i>Figur 3: Netto driftsutgifter, kommunal eiendomsforvaltning i kroner per innbygger, 2009-2011</i> .....	19
<i>Figur 4: Netto driftsutg. til kommunal eiendomsforv. i prosent av samlede netto driftsutgifter, 2009-2011</i> .....	20
<i>Figur 5: Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter, 2009-2011</i> .....	20

## 0. SAMMENDRAG

### 0.1 Formålet med prosjektet

Formålet med prosjektet har vært å undersøke hvorvidt kommunen har en eiendomsforvaltning og et bygningsvedlikehold som er hensiktsmessig, planmessig og innenfor økonomiske rammebetingelser som er riktige og realistiske. Formålet med prosjektet har også vært å påpeke områder der kommunen eventuelt har forbedringspotensiale.

### 0.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

#### Har kommunen en hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen?

Eiendomsforvaltningen i Måsøy kommune er ikke organisert i tråd med de tre konkrete organisatoriske modellene som anbefales av Eiendomsforvaltningsutvalget.<sup>1</sup> Dette betyr likevel ikke at organiseringen ikke er hensiktsmessig, spesielt sett i forhold til kommunens størrelse (innbyggertall) og bygningsmassens omfang.

#### *Howdan ivaretas rollene som eier, forvalter og bruker?*

Det er kommunen ved kommunestyret som ivaretar *eierrollen* av de kommunale bygningene. Rollen som *forvalter* ivaretas av teknisk etat. *Brukerrollen* ivaretas av den enkelte virksomhet på stedet (barnehage, skoler, helsesenter), men også av fagadministrasjonene og kommunestyret som ansvarlig for det tjenestetilbudet som tilbys i de respektive bygninger. Når det gjelder de kommunale boligene så ivaretas brukerrollen i disse tilfellene av de respektive leietakerne.

#### *Har kommunen planer og strategier for eiendomsforvaltningen?*

Kommunen har utarbeidet og vedtatt overordnede mål og strategier for eiendomsforvaltningen i sine økonomiplaner.

#### Har kommunen et planmessig vedlikehold av de kommunale bygningene?

Måsøy kommune har ikke et planmessig vedlikehold av de kommunale bygningene, med bakgrunn i følgende konklusjoner;

#### *Har kommunen oversikt over egen bygningsmasse og de ulike bygningenes tilstand?*

Kommunen har oversikt over bygningsmassen når det gjelder arealer og brukere av bygningene. Det foreligger imidlertid ikke noen oversikt over de ulike bygningenes tilstand.

#### *Er det utarbeidet planer for vedlikeholdet?*

Måsøy kommune har ikke utarbeidet eller innført bruk av vedlikeholdsplaner.

---

<sup>1</sup> NOU 2004:22

## **Hvordan er de økonomiske rammebetingelsene for bygningsvedlikehold i Måsøy kommune?**

De økonomiske rammebetingelsene for bygningsvedlikehold i Måsøy kommune har økt de siste tre årene. Dette har bakgrunn i følgende konklusjoner;

### ***Hvordan er utgiftene til eiendomsdrift og vedlikehold i Måsøy kommune sammenlignet med andre kommuner?***

Jevnt over ser vi en økning i Måsøy kommunes utgifter til bygningsvedlikehold, og tendensen er også en økning i sammenligningskommunene for øvrig.

### ***Hvordan har kommunens utgifter til bygningsvedlikehold utviklet seg de tre siste årene?***

Kommuneregnskapet for de siste tre årene viser en økning i utgifter til bygningsvedlikehold fra 2009 til 2011.

### ***Hvordan er utgiftene til bygningsvedlikehold sammenlignet med normtall i bransjen?***

De økonomiske rammebetingelsene ligger langt under bransjemessige normtall som gjelder på dette området.

## **0.3 Anbefalinger**

Med utgangspunkt i hovedfunnene gjort i denne undersøkelsen, vil revisjonen anbefale at Måsøy kommune:

- utarbeider vedlikeholdsplaner for kommunale bygg
- innfører rutiner som sikrer at det foretas jevnlig rapportering til kommunestyret om planlegging og gjennomføring av eiendomsforvaltning og bygningsvedlikehold
- utarbeider realistiske budsjett for bygningsvedlikehold, som omfatter alle kjente utgiftsposter og som bygger på forventet utvikling



## 1. INNLEDNING

### 1.1 Prosjektets bakgrunn og formål

#### 1.1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er *Plan for forvaltningsrevisjon 2010-2012*, vedtatt av kommunestyret i Måsøy kommune den 22. oktober 2010 (sak 46/10). Det framgår av planen at det skal utføres en forvaltningsrevisjon av eiendomsforvaltning og bygningsvedlikehold i Måsøy kommune.

I plan for forvaltningsrevisjon heter det at:

*«Kommunen bør ha en hensiktsmessig eiendomsforvaltning og et godt og verdibevarende vedlikehold av kommunale bygg. Kommunen har stort etterslep på vedlikehold av kommunale boliger og bygg (jf. økonomiplan 2010-2013), og KOSTRA viser svært lave utgifter til vedlikehold per kvadratmeter. Området er svært vesentlig fra et økonomisk perspektiv (det er dyrt å la bygninger forfalle) og fra et brukerperspektiv (det er viktig for brukerne av kommunale formålsbygg og boliger at byggene er velholdte og funksjonelle og tilfredsstillende behovene).»*

#### 1.1.2 Formål

Formålet med prosjektet har vært å undersøke hvorvidt kommunen har en eiendomsforvaltning og et bygningsvedlikehold som er hensiktsmessig, planmessig og innenfor økonomiske rammebetingelser som er riktige og realistiske. Formålet med prosjektet har også vært å påpeke områder der kommunen eventuelt har forbedringspotensiale.

## 1.2 Problemstillinger

Undersøkelsen har hatt følgende hovedproblemstillinger og underproblemstillinger:

### 1. *Har kommunen en hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen?*

- *Hvordan ivaretas rollene som eier, forvalter og bruker?*
- *Har kommunen planer og strategier for eiendomsforvaltningen?*

Her har vi sett på hvordan Måsøy kommunes overordnede eiendomsforvaltning er organisert. Vi har blant annet sett på hvordan rollene som eier, forvalter og bruker er ivaretatt. Vi har også sett på hvorvidt eiendomsforvaltningen er planmessig/strategisk.

### 2. *Har kommunen et planmessig og hensiktsmessig vedlikehold av kommunale bygninger?*

- *Har kommunen oversikt over egen bygningsmasse og de ulike bygningenes tilstand?*
- *Er det utarbeidet planer for bygningsvedlikeholdet?*

Her har vi sett på hvordan det konkrete vedlikeholdsarbeidet er organisert. Vi har blant annet foretatt en kartlegging av hvorvidt kommunen har oversikter over egen bygningsmasse, om det foreligger vedlikeholdsplan(er), hvordan vedlikeholdsarbeidet gjennomføres og om de aktuelle/relevante folkevalgte organer blir orientert om arbeidet på en hensiktsmessig måte.

### 3. *Hvordan er de økonomiske rammebetingelsene for bygningsvedlikehold i Måsøy kommune?*

- *Hvordan er utgiftene til eiendomsdrift og vedlikehold i Måsøy kommune sammenlignet med andre kommuner?*
- *Hvordan har kommunens utgifter til bygningsvedlikehold utviklet seg de tre siste årene?*
- *Hvordan er utgiftene til bygningsvedlikehold sammenlignet med normtall i bransjen?*

Her har vi sett på hvordan Måsøy kommunes vedlikeholdsutgifter er sammenlignet med andre kommuner. Vi har også foretatt en vurdering av hvordan kommunens utgifter til vedlikehold er, sammenlignet med anbefalte normtall på området, samt sett på utviklingen i utgiftene over en treårsperiode.

## 1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

### 1.3.1 Kilder til kriterier

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 1992
- NOU 2004:22: «*Velholdte bygninger gir mer til alle – om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren*»
- Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS): «*Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold; - En veileder for folkevalgte og rådmenn*»
- Kommunenes Sentralforbund (KS): «*Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde*»
- Forum for offentlige bygg og eiendommer (FOBE): «*Kartlegging av kommunenes utgifter til vedlikehold av sine bygninger*» (2006)
- Forum for offentlige bygg og eiendommer (FOBE): «*Bedre eierskap i kommunene*» (2007)

### 1.3.2 Om revisjonskriteriene

#### ***Kommuneloven***

I kommunelovens bestemmelser om årsbudsjettets innhold (§ 46) heter det at ”*Årsbudsjettet skal være realistisk. Det skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret.*” Et realistisk budsjett forutsetter at både inntekter og utgifter er

så godt kjent som mulig. I forhold til bygningsvedlikehold vil det derfor være viktig at behovet for vedlikehold blir kartlagt, dokumentert og rapportert til bevilgende myndighet.

**NOU 2004: 22 (Eiendomsforvaltningsutvalget)**

I 2003 oppnevnte regjeringen et utvalg som skulle gjennomgå eiendomsforvaltningen i kommuner og fylkeskommuner. Resultatet av arbeidet til *Eiendomsforvaltningsutvalget* var NOU 2004: 22.

I rapporten fastslår utvalget at organisering av eiendomsforvaltning i kommunen bør ta utgangspunkt i rollene som *eier, forvalter og bruker* av eiendommen.<sup>2</sup> Eieren fastsetter de målene, prioriteringene og rammene som eiendomsforvaltningen skal styres etter.

Utvalget slår fast at eiendomsforvaltning omfatter:<sup>3</sup>

- ervervelse (gjennom kjøp, ekspropriasjon og bygging)
- forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU)
- avhending (ved salg, bortfeste, gave eller overførsel av eiendom)
- riving, gjenbruk og deponering.

Oppmerksomheten i denne undersøkelsen vil i hovedsak være avgrenset til strekpunkt nummer to (FDVU), med særlig fokus på bygningsvedlikehold.

Kriterier for god eiendomsforvaltning listes opp slik:<sup>4</sup>

1. Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen
2. Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen
3. Generelle delkriterier:
  - 3.1. Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov
  - 3.2. Effektiv arealutnyttelse
  - 3.3. Godt, verdibevarende vedlikehold
  - 3.4. Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning
  - 3.5. Målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter
  - 3.6. En hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen
  - 3.7. Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter
4. Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivaretatt

Oppmerksomheten i denne undersøkelsen vil i hovedsak være rettet mot punkt 3.3, et godt og verdibevarende vedlikehold, men vi vil også se på punkt 2 (et rasjonelt system for planlegging) og punkt 3.6 (en hensiktsmessig organisering).

Når det gjelder punkt 3.6, en hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen, mener utvalget at eiendomsforvaltningen bør ivaretas gjennom egne organisatoriske enheter. Det hevdes at jo større grad av økonomisk autonomi eiendomsforvaltningen kan få gjennom måten den blir organisert på, desto bedre vil det ligge til rette for et optimalt vedlikehold. Utvalget vurderte følgende alternativer for organisering av eiendomsforvaltningen:

---

<sup>2</sup> NOU 2004: 22 s. 12

<sup>3</sup> NOU 2004: 22 s. 23

<sup>4</sup> NOU 2004: 22 s. 13

- Kommunal etat
- Kommunalt foretak (KF)
- Aksjeselskap (AS)
- Interkommunalt selskap (IKS)

Utvalget mener at de tre siste modellene legger best til rette for de økonomiske rammebetingelsene som utvalget anbefaler, blant annet med innføring av kostnadsdekkende husleie og regnskap etter regnskapslovens bestemmelser.<sup>5</sup>

Utvalget mener videre at en god eiendomsforvaltning innebærer at det eksisterer et rasjonelt (målrettet) system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. Blant annet bør følgende foreligge i et målrettet system for planlegging:<sup>6</sup>

- Eiendoms- og bygningsregister med arealer.
- Kostnader og inntekter relatert til hvert bygg i henhold til NS 3454.
- Eiendommens verdi.
- Oversikt over brukerne.
- Brukernes langsiktige planer for virksomheten.
- Eiendommens tilstand; teknisk, innemiljø, fysisk tilgjengelighet

Begrepet ”planmessig vedlikehold” brukes om ”tiltak som tar sikte på å opprettholde kvaliteten eller forsinke forringelsen av de tekniske egenskapene som er nødvendig for at bygningsdelene skal kunne funksjonere som forutsatt”.<sup>7</sup>

### ***Forum for offentlige bygg og eiendommer (FOBE)***

Forum for offentlige bygg og eiendommer (FOBE) har i en rapport fra 2006 kommet fram til at et normtall på 90-115 kr/m<sup>2</sup> per år burde kunne gi velholdte bygninger ut fra opprinnelig standard, dersom dette ressursnivået er disponibelt over tid, og et vedlikeholdsetterslep ikke er tilstede. I en annen rapport fra 2007 retter FOBE fokus mot hvordan kommunene håndterer sitt eierskap når det gjelder eiendomsforvaltningen. Det konkluderes her med at eierorganet (herunder kommunestyrene) i større grad bør delta som aktive eiere.

### ***Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)***

I rapporten ”Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde” (2008) utarbeidet på vegne av KS blir det konkludert med at vedlikeholdsbehovet for en kommunal bygning er på ca. 170 kr/m<sup>2</sup> per år.

## **1.4 Om eiendomsforvaltning og bygningsvedlikehold**

### **1.4.1 Roller og funksjoner i kommunal eiendomsforvaltning**

#### ***Eier, forvalter og bruker***

I NOU 2004:22 er det slått fast at organisering av eiendomsforvaltning bør ta utgangspunkt i rollene som eier, forvalter og bruker.<sup>8</sup>

---

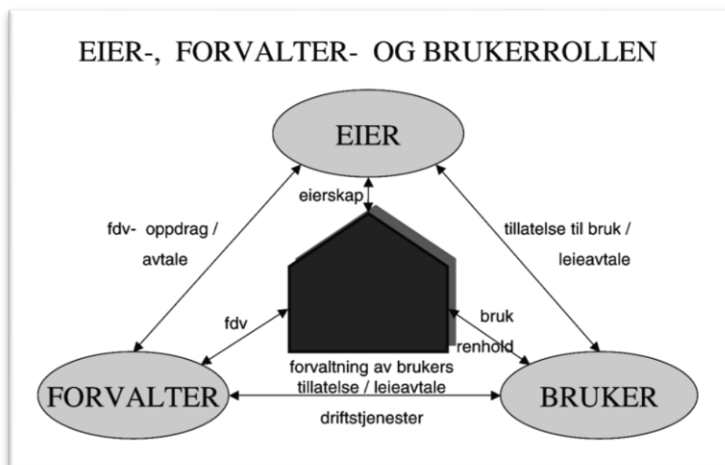
<sup>5</sup> NOU 2004: 22 s. 18

<sup>6</sup> NOU 2004: 22 s. 39

<sup>7</sup> NOU 2004: 22 s. 28

<sup>8</sup> NOU 2004:22, s. 12-13

Figur 1: Rollene som eier, forvalter og bruker (Kilde: NOU:2004)



*Eierrollen* ivaretar eiendomsretten og de strategiske funksjoner som knytter seg til eierskapet av bygningene. Eieransvaret omfatter blant annet økonomisk og rettslig ansvar overfor de ulike aktørene som kan ha interesser i en eiendom, for eksempel kreditorer eller offentlige myndigheter. For kommunale eiendommer er kommunestyret ansvarlig eier og ivaretar eierrollen og eieransvaret på et overordnet nivå. *Forvalterrollen* omfatter å forstå løpende drift og vedlikehold av bygningen så langt dette er eierens (og ikke brukerens) ansvar. Forvalterrollen innebærer også å betale skatter og avgifter og å følge opp eierens plikter og rettigheter etter inngåtte avtaler overfor brukerne. *Brukerrollen* ivaretas av vedkommende brukervirksomhet på stedet, men også av den sentrale fagadministrasjonen og kommunestyret som ansvarlig for tjenestetilbudet. Kommunestyret vil derfor kombinere rollene som eier og bruker på et overordnet, strategisk nivå og ha det overordnede ansvaret som følger med begge rollene.

En sortering av eiendomsforvaltningens funksjoner i ulike nivåer, eksempelvis et overordnet strategisk nivå, et administrativt eller taktisk nivå, og et praktisk operativt nivå, er slik Eiendomsutvalget ser som et godt utgangspunkt for å avklare rollene som eier og forvalter. Mål og kriterier for god eiendomsforvaltning knyttes også ofte til disse tre nivåene.

### ***Hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen***

En hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen baserer seg på en rekke forhold. Blant annet forutsetter det at det legges til rette for god faglig kompetanse på alle nivåene i eiendomsforvaltningen, et godt samarbeid og en god gjensidig rolleforståelse med klare ansvarsforhold i trekantforholdet mellom eier, forvalter og bruker.

## **1.4.2 Planmessig vedlikehold**

### ***Riktige økonomiske rammebetingelser***

Ifølge NOU 2004:22 skal riktige økonomiske rammebetingelser legge til rette for rasjonelle beslutninger i et langsiktig perspektiv. Å vedlikeholde eiendommen dårlig er også dårlig totaløkonomi. Effektene av dårlig eller manglende vedlikehold er imidlertid ikke tydelige umiddelbart, og i en anstrengt budsjettssituasjon kan det være fristende og/eller nødvendig å kutte ned på vedlikeholdet. Det er først på lengre sikt at de negative virkningene i form av eiendommens verdiutvikling og økte kostnader til reparasjoner og ekstraordinært vedlikehold

blir synlige. Det er derfor viktig at eiendomsforvaltningens økonomiske rammebetingelser tilpasses eiendomsforvaltningens langsiktige karakter.

### ***Systemer for planmessig vedlikehold***

Det er viktig at kommunale beslutningstakere på ulike nivåer (både politisk og administrativt) har tilgang til oppdatert og relevant informasjon som gjør dem i stand til å prioritere det nødvendige vedlikeholdet av kommunens bygninger. Dette innebærer både at det foreligger tilgang på informasjon om hva som er tilstanden for bygningsmassen og hva som (ut ifra dette) er det reelle vedlikeholdsbehovet innenfor gitte perioder. Det er videre viktig at det fastsettes mål for vedlikeholdet slik at det foreligger grunnlag for styring og kontroll. Et viktig verktøy i arbeidet med et planmessig vedlikehold er utarbeidelse av periodiske vedlikeholdsplaner. Slike planer kan blant annet bidra til at ressursene utnyttes best mulig.<sup>9</sup> I KS sin veileder til kommunene om eiendomsforvaltning og vedlikehold, sies det blant annet at det må være et minimumskrav at eiendomsforvalterne jevnlig rapporterer om bygningsmassens tilstand med forslag til prioriteringer og beregnede utbedringskostnader. Det anbefales videre at rapporten bør inngå i kommunens årsrapport.

### **1.4.3 Konsekvenser av manglende planmessig vedlikehold**

Eiendomsutvalget konkluderer blant annet at ”det er dårlig totaløkonomi å vedlikeholde eiendom dårlig”.<sup>10</sup> Effektene av dårlig vedlikehold rammer imidlertid ikke umiddelbart, og i en anstrengt budsjettssituasjon kan det være fristende eller til og med nødvendig å skjære ned på vedlikeholdet. De negative virkningene for eiendommens verdiutvikling, for brukernes verdiskapning og i form av økte kostnader til reparasjoner og ekstraordinært vedlikehold blir først synlige på noe lengre sikt.

### **1.4.4 Normtall i bransjen**

Med *normtall* for vedlikehold menes det her hvor mye midler som det anses at bør brukes på vedlikehold for å opprettholde verdien av en bygningsmasse over tid. Et viktig formål med slike normtall er å legge til rette for å kunne planlegge og budsjettere vedlikeholdskostnader for en eiendomsmasse. Normtallene bidrar også til å belyse om kommuner faktisk har et planmessig og verdibevarende vedlikehold eller ikke.

Både før og etter Eiendomsutvalgets utredning (NOU 2004:22) har det blitt lansert normtall for hva som er det nødvendige vedlikeholdsbehov for kommunale bygninger. I 2001 oppga statsbygg at det gjennomsnittlig bør brukes 120-140 kr/m<sup>2</sup> årlig på vedlikehold.<sup>11</sup> I Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes ansvar for skolebygninger<sup>12</sup> ble det lagt til grunn at normen for å opprettholde standarden på skolebygninger bør være på 100 kr/m<sup>2</sup> i årlige kostnader.

Forum for offentlige bygg og eiendommer (FOBE) har i en rapport fra 2006 kommet fram til et normtall på 90-115 kr/m<sup>2</sup> per år (2004 prisnivå). Dersom man foretar en justering fra 2004

---

<sup>9</sup> Dokument nr. 3:13 (2004-2005) *Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes ansvar for skolebygninger*.

<sup>10</sup> NOU 2004:22, s. 40.

<sup>11</sup> Kommunerevisjonen i Oslo kommune; Forvaltningsrevisjonsnotat nr. 4/2001; *Vedlikehold av eiendom - Prioriteringer, øremerking og normtall*, på side 9.

<sup>12</sup> Dokument nr. 3:13 (2004-2005) på side 16.

prisnivå til 2011 prisnivå (en justering i forhold til konsumprisindeksen), så vil man kunne legge til grunn et normtall på ca. 103,58-132,36 kr/m<sup>2</sup> per år.<sup>13</sup> I rapporten ”Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde” (2008) utarbeidet på vegne av KS blir det konkludert med at vedlikeholdsbehovet for en kommunal bygning er på ca 170 kr/m<sup>2</sup> per år.<sup>14</sup> I rapporten blir det imidlertid understreket at dette normtallet kun gjelder for de 100 – 130 største kommunene i landet.<sup>15</sup>

Ut fra dette legger revisjonen til grunn at normtallet for vedlikehold av kommunale bygninger ligger i området 100-170 kr/m<sup>2</sup>.

## 1.4.5 Bygningsvedlikehold i kommuneregnskapet

### *Vedlikehold (drift) eller påkostning (investering)?*

Vedlikeholdskostnader er definert som kostnader som er nødvendig for å opprettholde byggverket på en tilsvarende standard som da den var ny. Eksempelvis er all utskiftning av bygningskomponenter som vinduer, dører, vegger, tak, gulv ventilasjon, elektriske anlegg m.m. tilsvarende den opprinnelige standard, i følge definisjonene i Norsk Standard og i regnskapsforskriftene, å betrakte som vedlikehold.<sup>16</sup> Kostnader til utvikling av byggverket i forhold til nye krav fra brukere, marked og myndigheter vil være en investering.

Bygninger som forfaller blir enten revet eller de gjennomgår rehabilitering. Ved rehabilitering blir bygningene ofte bygget om og oppgradert i forhold til nye brukerbehov og/eller offentlige krav. I sammenheng med slike oppgraderinger tas også forsømt vedlikehold igjen. Forutsetningen for at dette skal føres under bygningsvedlikehold er at formålet med investeringene er at bygget skal få en standard tilsvarende det den opprinnelig har vært. Dersom bygget oppgraderes til en bedre standard enn det som har vært tidligere regnes det som en påkostning (investering).

Regnskapsteknisk kan det noen ganger være vanskelig å bestemme om en kostnad skal føres som vedlikehold i driftsbudsjettet eller som en påkostning i investeringsbudsjettet. Dette er en diskusjon vi ikke vil gå inn på her. Vi vil ta utgangspunkt i utgifter til bygningsvedlikehold som er ført i kommunen sitt driftsregnskap.

## 1.5 Utledning av revisjonskriterier

Med bakgrunn i foregående bestemmelser, beskrivelser og anbefalinger kan følgende revisjonskriterier utledes:

- Kommunens årsbudsjett skal være *realistisk* og *fullstendig* (Kommuneloven § 46)

---

<sup>13</sup> Prisjusteringen er gjort ved hjelp av beregningskalkulator for konsumprisindeksen på SSB sin hjemmeside: <http://www.ssb.no/kpi/>

<sup>14</sup> På side 18.

<sup>15</sup> Det vil si kommuner som har en bygningsmasse som utgjør minst 45.000 – 55.000 m<sup>2</sup>.

<sup>16</sup> Forum for offentlige bygg og eiendommer (FOBE) rapport (2006), ”Kartlegging av kommunenes utgifter til vedlikehold av sine bygninger” på side 11.

- Organisering av eiendomsforvaltning i kommunen bør ta utgangspunkt i rollene som *eier, forvalter* og *forbruker* av eiendommen (NOU 2004:22)
- Eiendomsforvaltningen i kommunen bør ivaretas gjennom *egne organisatoriske enheter* (NOU 2004:22)
- Det bør eksistere et rasjonelt system for *planlegging* og *styring* av eiendomsforvaltningen (NOU 2004:22)
- Eierorganene (kommunestyrene) bør delta som aktive eiere (FOBE 2006)
- Det bør foreligge informasjon om tilstand, informasjon om vedlikeholdsbehov og vedlikeholdsplaner for kommunale bygg (NOU 2004:22)

## 1.6 Oversikt over problemstillinger, underproblemstillinger og kilder til kriterier

I tabellen under presenteres denne undersøkelsens hovedproblemstillinger, underproblemstillinger og kilder til kriteriene som legges til grunn for å vurdere kommunens virksomhet.

Tabell 1: Kobling mellom problemstillinger, underproblemstillinger og kilder til kriterier

Problemstillinger	Underproblemstillinger	Kilder til kriterier
<i>Har kommunen en hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen?</i>	<i>Hvordan ivaretas rollene som eier, forvalter og bruker?</i>	NOU 2004:22
	<i>Har kommunen planer og strategier for eiendomsforvaltningen?</i>	FOBE (2007)
<i>Har kommunen et planmessig vedlikehold av de kommunale bygningene?</i>	<i>Har kommunen oversikt over egen bygningsmasse og de ulike byggenes tilstand?</i>	NOU 2004:22
	<i>Er det utarbeidet planer for bygningsvedlikeholdet?</i>	
<i>Hvordan er de økonomiske rammebetingelsene for bygningsvedlikehold i Måsøy kommune?</i>	<i>Hvordan er utgiftene til eiendomsdrift og vedlikehold i Måsøy kommune sammenlignet med andre kommuner?</i>	Kommuneloven § 46
	<i>Hvordan har kommunens utgifter til bygningsvedlikehold utviklet seg de siste tre årene?</i>	FOBE (2006)
	<i>Hvordan er utgiftene til bygningsvedlikehold sammenlignet med normtall i bransjen?</i>	



## **1.7 Metode**

### **1.7.1 Datainnsamling**

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse. Framgangsmåten i denne undersøkelsen har vært en kombinasjon av intervju, dokumentanalyse, samt analyse av statistisk materiale og regnskapstall. En kombinerings av ulike metoder gir et bredere datagrunnlag, og sikrere basis for tolkning.

### **1.7.2 Avgrensning**

Tidsmessig er undersøkelsen avgrenset til årene 2009 til 2011. Undersøkelsen tar for seg eiendomsforvaltningen av hele kommunens eiendomsmasse i et overordnet perspektiv. Dette betyr at undersøkelsen ikke har gjort noen vurderinger av organisatoriske, økonomiske eller tekniske forhold knyttet til enkeltbygg. Vi har kun sett på vedlikehold som er ført i driftsregnskapet.

### **1.7.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet**

Med gyldige data menes at det skal være samsvar mellom formålet for undersøkelsen og de data som er samlet inn. I dette ligger det at dataene skal være relevante for problemstillingene i undersøkelsen. Vi mener vi har relevante data til å svare på problemstillingene. Det er likevel viktig å være klar over at vi ikke har undersøkt alle sider ved kommunens bygningsvedlikehold, kun de forhold som har vært relevante for problemstillingene i undersøkelsen.

Med pålitelige data menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er ivare tatt ved at fakta og opplysninger som har framkommet i intervju, har blitt verifisert av informantene. Videre er det foretatt en intern kvalitetskontroll av innsamlet data.

## 2. HAR KOMMUNEN EN HENSIKTMESSIG ORGANISERING AV EIENDOMSFORVALTNINGEN?

### 2.1 Faktabeskrivelse

#### 2.1.1 Hvordan ivaretas rollene som eier, forvalter og bruker?

##### *Eiendomsforvaltningens plassering i organisasjonsstrukturen*

Den overordnede *administrative organiseringen* i Måsøy kommune består av en sentraladministrasjon og tre etater. Disse er henholdsvis helse- og sosialetaten, kultur- og oppvekstetaten og teknisk etat. Hver etat har i tillegg en rekke tjenesteområder/avdelinger organisert under seg.<sup>17</sup>

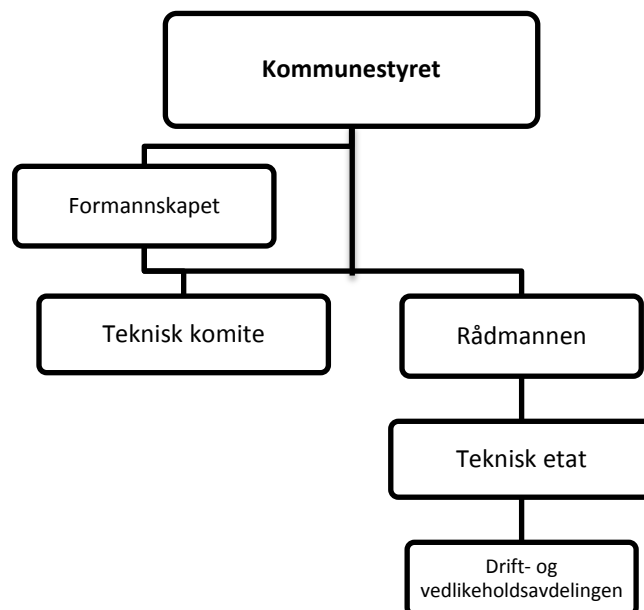
Den *politiske organiseringen* består av kommunestyret, formannskapet, hovedkomiteer, råd og utvalg med ansvar for hver sine saksområder.<sup>18</sup>

Eiendomsforvaltningen i kommunen inngår som en del av kommunens ordinære politiske og administrative organisering og virksomhet. På politisk nivå ivaretas eiendomsforvaltningen av kommunestyret og teknisk komite. På administrativt nivå ivaretas eiendomsforvaltningen av rådmannen (sentraladministrasjonen) og teknisk sjef ved teknisk etat.

Under intervju forteller teknisk sjef at han har fremmet forslag om å opprette en boligstiftelse som vil ivareta utleieforvaltning, drift og vedlikehold av boligene. Dette forslaget ble imidlertid nedstemt.

Den nåværende organiseringen av eiendomsforvaltningen i Måsøy kommune kan illustreres slik det framgår av figuren under.

*Figur 2: Organiseringen av eiendomsforvaltningen i Måsøy kommune*



<sup>17</sup> <http://www.masoy.kommune.no/administrativ-organisering.16264.no.html>

<sup>18</sup> <http://www.masoy.kommune.no/politisk-organisering.15401.no.html>

### ***Rollene som eier, forvalter og bruker***

Det er kommunen ved kommunestyret som står som *eier* av de kommunale bygningene og vedtar de økonomiske rammene for eiendomsforvaltningen (herunder investeringer, drift og vedlikehold). Det er også kommunestyret som vedtar om det skal avhendes eiendom (boliger, bygninger eller annen eiendom).

Rollen som *forvalter* ivaretas av teknisk etat. Under denne etaten finner man de operative funksjonene som tradisjonelt hører inn under saksområdet eiendomsforvaltning. Dette gjelder blant annet drift og vedlikehold av de kommunale bygningene. Disse oppgavene utføres av fagarbeidere ved teknisk etat, samt av vaktmestere ved distriktskolene<sup>19</sup> i kommunen.

En gjennomgang av møteprotokoller for kommunestyret i årene 2009-2011 viser flere enkeltsaker som omhandler eiendomsforvaltning og/eller bygningsvedlikehold, eksempelvis oppussing/salg av kommunale boliger (sak 1/09), tiltakspakke/vedlikehold av kommunale boliger/bygninger (sak 9/09), økning av husleie for kommunale boliger (sak 59/10) samt behandling av årsbudsjett og økonomiplan for de tre årene. Videre har kommunestyret behandlet årsmeldingene for undersøkelsesårene, der det framgår at et viktig arbeid i det aktuelle året har vært igangsetting av en tiltaksplan for renovering av flere kommunale boliger og utbedringer av kommunale bygg<sup>20</sup>, og videreføring av renovering og vedlikehold av kommunale bygg og boliger i henhold til tidligere lagt prioriteringsplan<sup>21</sup>. Videre framgår det av årsmeldingen for 2010 at en framtidig oppgave er å gjennomføre tilstandsanalyser og utarbeide vedlikeholdsplan for kommunale bygg og anlegg<sup>22</sup>.

En gjennomgang av møteprotokoller fra teknisk komite for årene 2009-2011 viser at utvalget ikke har behandlet noen enkeltsaker som omhandler eiendomsforvaltning og/eller bygningsvedlikehold i denne perioden. Utvalget har imidlertid behandlet budsjett for teknisk sektor i undersøkelsesårene, der vedlikehold av kommunale bygg inngår.

Også formannskapet tar del i forvaltningen av kommunens eiendommer. Dette gjelder spesielt i forbindelse med behandling av forslag til økonomiplan og årsbudsjett.

Hvem som ivaretar brukerrollen avhenger av hvilken type bygninger det gjelder. Når det gjelder de kommunale formålsbyggene så ivaretas brukerrollen i all hovedsak av den enkelte virksomhet på stedet (barnehager, skoler, helsesenter, idrettshall). Brukerrollen ivaretas også av de enkelte fagadministrasjonene og kommunestyret som ansvarlig for det tjenestetilbudet som tilbys i de respektive bygninger. Brukerrollen blir også ivaretatt av ulike organisasjoner som leier eller disponerer lokaler eller arealer til bruk i fritidsaktiviteter (eksempelvis kultur-, musikk- og idrettsaktiviteter). Det foreligger ikke utleiereglement som regulerer forholdet mellom brukerne av formålsbyggene og kommunen.

Når det gjelder de kommunale boligene så ivaretas brukerrollen i disse tilfellene av de respektive leietakerne. Men i enkelte tilfeller vil brukerrollen også her kunne være representert gjennom kommunale fagadministrasjoner (eksempelvis der det gjelder boliger som benyttes som omsorgsboliger og sosialboliger). Det foreligger retningslinjer<sup>23</sup> for utleie

---

<sup>19</sup> Rolvsøy, Ingøy og Måsøy, jf. epost fra teknisk sjef av 24. august 2012

<sup>20</sup> Årsmelding 2009, s. 20

<sup>21</sup> Årsmelding 2010, s. 21

<sup>22</sup> Årsmelding 2011, s. 19

<sup>23</sup> Retningslinjer for boligpolitikk i Måsøy kommune

av de kommunale boligene. Disse ble først vedtatt av kommunestyret i 1996<sup>24</sup>. En revidert utgave ble vedtatt av kommunestyret i 2012<sup>25</sup>. Punktene omhandler blant annet tildelingskriterier, husleie og depositum.

### 2.1.2 Har kommunen planer og strategier for eiendomsforvaltningen?

Revisjonen har foretatt en kartlegging av hvilke type saker og vedtak knyttet til eiendomsforvaltning og bygningsvedlikehold som er foretatt av kommunestyret og teknisk komite i perioden 2009-2011. Denne kartleggingen viser at de saker og vedtak i kommunestyret som gjelder eiendomsforvaltningen i all hovedsak er knyttet til behandlingen av kommunens budsjetter, årsmeldinger og økonomiplaner. I den forbindelse omhandler de konkrete vedtakene generelle budsjetterammer for drift og vedlikehold, investeringer (oppgraderinger og utbedringer) knyttet til enkeltbygg, salg av konkrete kommunale boliger og økning av husleie for kommunale boliger. Kommunestyret har også behandlet kommunens økonomiplaner og årsmeldinger, og har gjennom dette også tatt stilling til hva som skal være kommunens overordnede mål og strategier for eiendomsforvaltningen. Det framgår av økonomiplan 2009-2012 og 2010-2013 at målsetningen er at «*teknisk etat skal bidra til et funksjonelt og sikkert samfunn for innbyggerne og virksomheter*». Denne målsetningen skal blant annet nås ved å «*gjennomføre vedlikehold av den kommunale bygningsmassen ut fra prioriteringer i aktivitetsplanen med særlig fokus på ytre vedlikehold*»,<sup>26</sup> og gjennom «*løpende prioritering av vedlikehold av den kommunale bygningsmassen som følge av for små midler på området*».<sup>27</sup>

## 2.2 Vurderinger

### *Hvordan ivaretas rollene som eier, forvalter og bruker?*

Kommunene har stor grad av frihet til å velge hvordan de vil organisere forvaltningen av sin bygningsmasse – og andre eiendommer. I henhold til NOU 2004:22 (Eiendomsforvaltningsutvalget) bør organiseringen av eiendomsforvaltningen ta utgangspunkt i rollene som eier, forvalter og bruker. Eiendomsforvaltningsutvalget mener at eiendomsforvaltningen bør ivaretas gjennom egne organisatoriske enheter. Utvalget hevder blant annet at jo større grad av økonomisk autonomi eiendomsforvaltningen kan få gjennom måten det blir organisert på, desto bedre vil det ligge til rette for et optimalt vedlikehold. Utvalget vurderte fire alternative måter å organisere eiendomsforvaltningen på; som kommunal etat, kommunalt foretak (KF), aksjeselskap (AS) og som interkommunalt selskap (IKS). Utvalget konkluderte med at de tre sistnevnte modellene legger best til rette for en økonomisk effektiv eiendomsforvaltning.

Eiendomsforvaltningen i Måsøy kommune er organisert som en kommunal etat, det vil si som en integrert del av den kommunale organisasjonen der ansvar og funksjoner er fordelt etter vanlige administrative prinsipper. Dette betyr at organiseringen av eiendomsforvaltningen i kommunen ikke er i tråd med noen av de konkrete organisasjonsmodellene som Eiendomsforvaltningsutvalget anbefaler. Her er det imidlertid verd å påpeke at dette ikke betyr at kommunens organisering av eiendomsforvaltningen ikke er hensiktsmessig. Det er

---

<sup>24</sup> 29. mars 1996 (sak 26/96)

<sup>25</sup> 21. juni 2012 (sak 28/12)

<sup>26</sup> Økonomiplan 2010-2013, s. 31

<sup>27</sup> Økonomiplan 2009-2012, s. 28

mange forhold som spiller inn for å avgjøre dette. I en veileder utgitt av KS blir det blant annet understreket at organisasjonsmodellen ikke er avgjørende.<sup>28</sup>

Eiendomsforvaltningsutvalget understreker at en hensiktsmessig organisering forutsetter et godt samarbeid og gjensidig rolleforståelse med klare ansvarsforhold mellom eier, forvalter og bruker. Dette gjelder uansett hvilken form organiseringen av eiendomsforvaltningen måtte ha. I Måsøy kommune er forvaltningen av kommunale formålsbygg lagt til teknisk etat. Forvaltning (og utleie) av kommunale boliger er lagt til formannskapskontoret. Drift, utvikling og vedlikehold av alle kommunale bygg (både boliger og formålsbygg) er lagt til teknisk etat. I følge teknisk sjef blir det operative arbeidet foretatt av tre fagarbeidere og to servicearbeidere ved teknisk etat. I tillegg er det vaktmestere ved distriktskolene i kommunen<sup>29</sup> som tar seg av vedlikehold. Vaktmestrene er underlagt rektor ved den enkelte skole.

Dette betyr at drifts- og vedlikeholdsarbeidet er organisert etter en sentralisert modell, noe som innebærer at ansvaret for drift og vedlikehold av kommunens samlede bygningsmasse hører inn under en avgrenset enhet i kommunens organisasjon. Det framstår derfor på en klar måte hvilke organer og stillinger som ivaretar rollen som forvalter av kommunens bygninger på taktisk og operativt nivå. Denne organisasjonsmodellen er blant annet i tråd med anbefalinger som ble gitt i en rapport fra ECON og Multiconsult (2002) der det anbefales at kommunene foretar en sentralisering av ansvaret for eiendomsforvaltningen.

I en rapport utarbeidet av Forum for offentlige bygg og eiendommer (FOBE)<sup>30</sup> blir det konkludert med at eierorganene (særlig kommunestyrene) i større grad bør delta som aktive eiere i forbindelse med forvaltningen av kommunens eiendommer. Det sies blant annet at «god eiendomsforvaltning krever en tilstedeværende eier som bryr seg om «sine» eiendommer». En gjennomgang av møteprotokoller fra Måsøy kommunestyre viser at kommunestyret ikke har behandlet særskilte skriftlige rapporter om eiendomsforvaltningen på sine møter i perioden 2009-2011. De sakene der kommunestyret har tatt stilling til spørsmål vedrørende eiendomsforvaltningen har vært knyttet til enkeltsaker i forbindelse med salg av konkrete kommunale boliger eller utbedringer av konkrete kommunale bygg. Revisjonen finner derfor grunn til å bemerke at det framstår som en svakhet at kommunestyret ikke involveres mer og tar mer del i eiendomsforvaltningen enn det som er tilfellet, spesielt ettersom det er kommunestyret som har funksjonen som det øverste eierorganet.

Det er også grunn til å trekke fram at et av kjennetegnene ved en «god forvalter» er at den kan bidra til å bevisstgjøre kommunestyrets representanter og utvikle deres eierrolle.<sup>31</sup> Dette innebærer blant annet at eierrollen må utvikles i et samspill mellom forvaltningen og de folkevalgte. I dette samspillet har forvalteren (her administrasjonen) ansvaret for informasjon, opplæring og rapportering.

### ***Har kommunen planer og strategier for eiendomsforvaltningen?***

Eiendomsforvaltningsutvalget har anbefalt at det bør fastsettes overordnede mål og strategier for eiendomsforvaltningen. Utvalget anbefaler også at disse bør fastsettes av eierorganene. I Måsøy kommune er det kommunestyret som er eierorganet. Kommunestyret har vedtatt overordnede mål og strategier for eiendomsforvaltningen gjennom behandlingen av økonomiplanene og årsmeldingene for 2009, 2010 og 2011. Gjennom årsmeldingene foretas

---

<sup>28</sup> KS: *Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – En veileder for folkevalgte og rådmenn*

<sup>29</sup> Rolvsøy, Måsøy, Ingøy

<sup>30</sup> FOBE: *Bedre eierskap i kommunene* (2007), s. 3

<sup>31</sup> FOBE: *Bedre eierskap i kommunene* (2007), s. 8

det dermed årlig rapportering fra administrasjonen til kommunestyret (som eierorgan) om eiendomsforvaltningen. At det foreligger overordnede målsetninger (og strategier) styrker også kommunestyrets mulighet til å kontrollere at eiendomsforvaltningen generelt, og bygningsvedlikeholdet spesielt, skjer i tråd med det som er eierens (kommunestyrets) mål og intensjoner.

## 2.3 Konklusjon

Eiendomsforvaltningen i Måsøy kommune er ikke organisert i tråd med de tre konkrete organisatoriske modellene som anbefales av Eiendomsforvaltningsutvalget (NOU 2004:22). Dette betyr likevel ikke at organiseringen ikke er hensiktsmessig, spesielt sett i forhold til kommunens størrelse (innbyggertall) og bygningsmassens omfang.

Kommunestyrets rolle som eier er i liten grad formalisert. Dette gjelder også teknisk komite sin funksjon som en del av forvalterrollen. Dette kan blant annet gjøres gjennom innføring av jevnlig (periodisk) og skriftlig rapportering om eiendomsforvaltningen.

Kommunen har utarbeidet og vedtatt overordnede mål og strategier for eiendomsforvaltningen i sine økonomiplaner.

### 3. HAR KOMMUNEN ET PLANMESSIG VEDLIKEHOLD AV DE KOMMUNALE BYGNINGENE?

#### 3.1 Faktabeskrivelse

##### 3.1.1 Har kommunen oversikt over egen bygningsmasse og de ulike bygningenes tilstand?

Måsøy kommunes bygningsmasse utgjør til sammen 26 130 m<sup>2</sup>. Av dette er 4838 m<sup>2</sup> fordelt på 31 kommunale boenheter. De resterende arealene (21 292 m<sup>2</sup>) er fordelt på de såkalte formålsbyggene. Dette er skolelokaler, barnehage, institusjonslokaler, administrasjonslokaler og idretts- og kulturbygg.

Vår undersøkelse viser at det foreligger en oversikt over hele den kommunale bygningsmassen. I denne oversikten finnes det opplysninger om hvert enkelt bygg. Denne inneholder blant annet opplysninger om adresse, areal, byggeår, antall arbeidsplasser, antall beboere.

Kommunens bygninger kan sammenfattes slik det framgår av tabellen under.

*Tabell 2: Oversikt over kommunale bygninger*

Type bygning	Antall enheter	Areal i m <sup>2</sup>
Kommunale formålsbygg	41	21 292
Kommunale boliger	31	4838
<b>Sum</b>	<b>72</b>	<b>26 130</b>

Det framgår av intervju med teknisk sjef at det ikke er rutiner for gjennomgang og kartlegging av vedlikeholdsbehovet for kommunale bygg. Vedlikeholdsmidlene konkurrerer mellom tiltak som «må», «bør» og «kan» utføres. Teknisk sjef forklarer at det primært er vedlikeholdet som *må* utføres som blir prioritert, og at det drives mye «brannslukking» som følge av mangelen på vedlikeholdsplaner og vedlikeholdsmidler.

##### 3.1.2 Er det utarbeidet planer for bygningsvedlikeholdet?

Det foreligger ikke noen politisk vedtatt eller administrativt bestemt vedlikeholdsplan for kommunale bygninger i Måsøy kommune.<sup>32</sup> Kommunestyret har imidlertid vedtatt en tiltakspakke for vedlikehold av kommunale bygg og boliger.<sup>33</sup> Gjennom vedtaket besluttet kommunestyret å iverksette oppgradering av ni kommunale boliger og bygg,<sup>34</sup> med en budsjetttramme på inntil 4,5 millioner kroner for budsjettåret 2009.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Det foreligger en vedlikeholdsplan for kommunale boliger for årene 1993-1997, vedtatt av kommunestyret i Måsøy kommune den 30. april 1993 (sak 39/93).

<sup>33</sup> Vedtatt av kommunestyret i Måsøy kommune 18. mars 2009 (sak 9/09)

<sup>34</sup> Storrannsveien 15, Fjellveien 38a og b, Ingøy skole, Snefjord skole, Rolvsøyveien 16 og 18, Gunnarnes Junior Vest og Øst, Gunnarnes Senior, Fjellveien 1, opprusting av uteområde eldreboliger – som boder og uteplass, jf. KS sak 9/09

<sup>35</sup> Regjeringen vedtok i 2009 en tiltakspakke for å stimulere den økonomiske aktiviteten i kommunesektoren. Formålet med tilskuddet var å ta igjen noe av vedlikeholdsetterslepet i kommunesektoren, og var et engangstilskudd for 2009. Midlene måtte brukes på prosjekter som ble satt i gang i 2009.

Administrasjonen har orientert formannskapet og kommunestyret om status og framdrift i forbindelse med tiltakspakken i løpet av arbeidet, samt utarbeidet en sluttrapport for vedlikeholdstilskuddet i tiltakspakken.<sup>36</sup>

## 3.2 Vurderinger

### *Har kommunen oversikt over egen bygningsmasse og de ulike bygningenes tilstand?*

Eiendomsforvaltningsutvalget mente at et viktig kriterium for god eiendomsforvaltning var at det forelå et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. Utvalget satte også noen krav til hva et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen burde inneholde, herunder eiendoms- og bygningsregister med arealer, kostnader og inntekter til hvert bygg, eiendommens verdi, oversikt over brukerne og eiendommens tilstand.

Revisjonens vurdering er at teknisk etat har oversikt over bygningsmassen, både når det gjelder arealer og brukere av bygningene. Det foreligger ikke noen oversikt over de ulike bygningenes tilstand.

### *Er det utarbeidet planer for vedlikeholdet?*

Et viktig verktøy i arbeidet med et planmessig vedlikehold er utarbeidelse av periodiske vedlikeholdsplaner. Slike planer kan blant annet bidra til at ressursene utnyttes best mulig.<sup>37</sup> Måsøy kommune har ikke utarbeidet eller innført bruk av vedlikeholdsplaner. Kommunestyret har imidlertid vedtatt en tiltakspakke for kommunale bygg og boliger.<sup>38</sup> Av dette vedtaket framgår en prioritert liste over bygningene som skal utbedres. Denne listen er således å anse for å være en vedlikeholdsplan, men omfatter kun vedlikeholdsarbeid som er iverksatt i 2009.<sup>39</sup>

Kommunen bør utarbeide vedlikeholdsplaner som behandles på politisk nivå. Dette kan være kommunestyret (som eierorgan) og/eller teknisk komité (som politisk forvalterorgan).

## 3.3 Konklusjon

Måsøy kommune har ikke et planmessig vedlikehold av de kommunale bygningene. Det er ikke utarbeidet eller innført bruk av vedlikeholdsplaner. Kommunen har oversikt over bygningsmassen med hensyn til arealer og brukere av bygninger, men det foreligger ikke noen oversikt over de ulike bygningenes tilstand.

---

<sup>36</sup> Det framgår av Kommunal- og regionaldepartementets brev av 14. mai 2009 at det skal være en statusrapportering i juni 2009 og en endelig rapportering våren 2010 ([http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/andre/brev/utvalgte\\_brev/brev-2009/rapportering-pa-vedlikeholdstilskuddet-i.html?id=561336](http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/andre/brev/utvalgte_brev/brev-2009/rapportering-pa-vedlikeholdstilskuddet-i.html?id=561336))

<sup>37</sup> Dokument nr. 3:13 (2004-2005) *Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes ansvar for skolebygninger.*

<sup>38</sup> Det framgår av vedtaket at kommunestyret vedtar en budsjetttramme på inntil kr. 4 540 000 for budsjettåret 2009. Regjeringens tiltakspakke utgjør kr 1 240 000 av denne budsjettammen.

<sup>39</sup> Det framgår av administrasjonens orienteringsbrev av 5. oktober 2009 at noe av vedlikeholdsarbeidet som ble vedtatt igangsatt i 2009 vil strekke seg ut i 2010. Et orienteringsbrev av 3. desember 2010 inneholder en oversikt over status og forbruk, samt et forslag til disponering av restmidler for 2011.



## 4. HVORDAN ER DE ØKONOMISKE RAMMEBETINGELSENE FOR BYGNINGSVEDLIKEHOLD I MÅSØY KOMMUNE?

### 4.1 Faktabeskrivelse

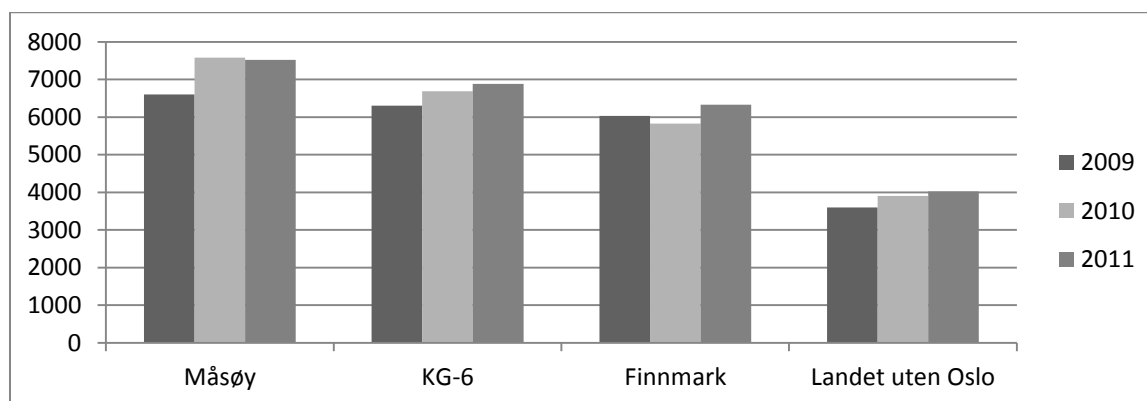
#### 4.1.1 Hvordan er utgiftene til eiendomsdrift og vedlikehold i Måsøy kommune sammenlignet med andre kommuner?

Kommunal eiendomsdrift omfatter langt mer enn vedlikehold av bygninger, selv om dette er et viktig ledd i eiendomsforvaltningen. Eiendomsforvaltning er både forvaltningen av eiendommen som fysisk objekt og forvaltningen av eiendomsretten til eiendommen.

Forvaltningen av eiendommen som fysisk objekt omfatter utnyttelsen av eiendommen til bestemte formål, løpende drift, tilsyn og vedlikehold, reparasjoner, utbedring og utvikling av bygningen ut fra endrede brukskrav, estetiske eller tekniske premisser.

Med utgangspunkt i rapportering til KOSTRA<sup>40</sup> har vi foretatt en sammenligning av utgiftene til eiendomsdrift og vedlikehold i Måsøy kommune med kommunegruppe 6 (KG-6)<sup>41</sup>, gjennomsnittet for kommunene i Finnmark samt gjennomsnittet for kommunene i landet for øvrig. Sammenligningene vil baseres på tall over en treårsperiode. Tallene for 2011 er ureviderte KOSTRA-tall.

**Figur 3: Netto driftsutgifter, kommunal eiendomsforvaltning i kroner per innbygger, 2009-2011 (Kilde: SSB/KOSTRA)**

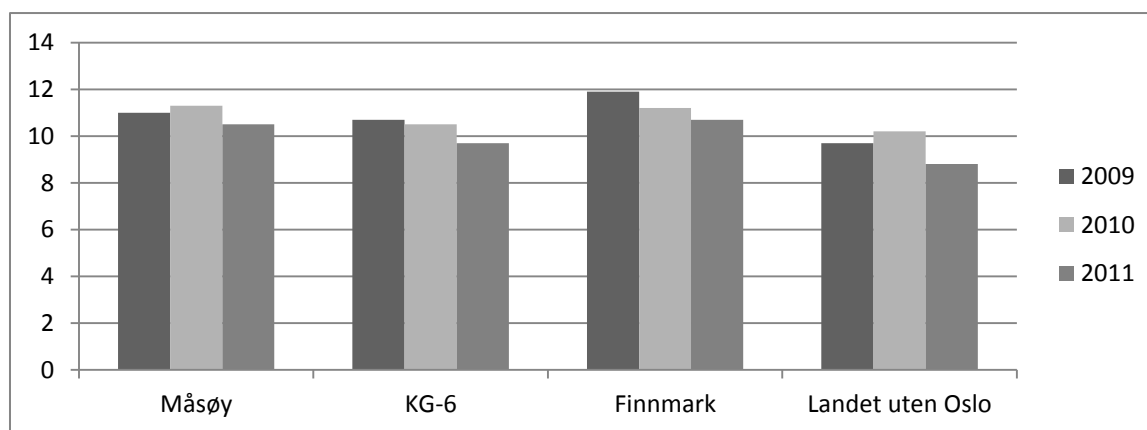


Figur 3 viser netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning i kroner per innbygger, og sier dermed noe om hvordan eiendomsforvaltning (herunder også bygningsvedlikehold) prioriteres i kommunen. Vi ser av figuren at Måsøy kommune har de høyeste netto driftsutgiftene til kommunal eiendomsforvaltning i kroner per innbygger over en treårsperiode.

<sup>40</sup> KOSTRA står for KOMmuneSTatRApportering. Samtlige kommuner i landet er pålagt å rapportere til databasen KOSTRA. Tallmaterialet omfatter det meste av kommunens virksomhet, inkludert eiendomsforvaltning.

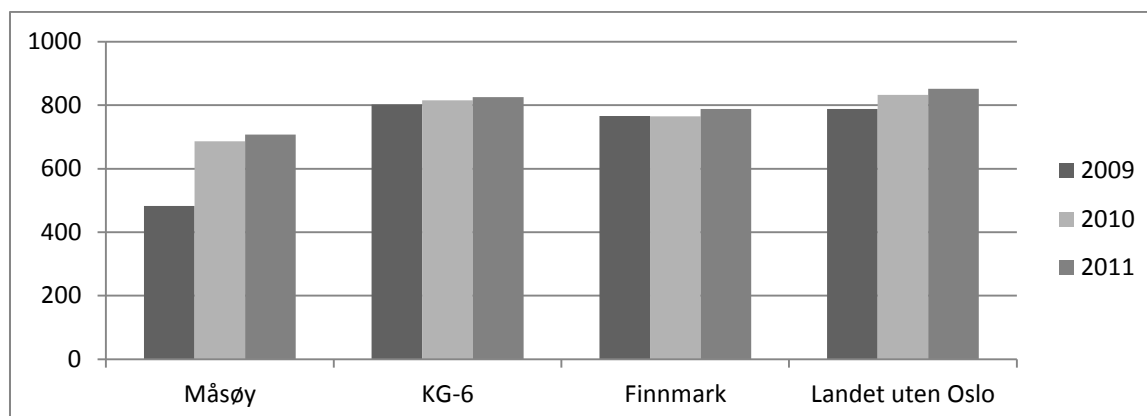
<sup>41</sup> Statistisk Sentralbyrå (SSB) klassifiserer kommunene etter type, med sammenlignings- og statistikkformål. Måsøy kommune tilhører kommunegruppe 6 (KG-6), som er en gruppe med små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger og høye frie disponible midler.

**Figur 4: Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning i prosent av samlede netto driftsutgifter, 2009-2011 (Kilde: SSB/KOSTRA)**



Figur 4 viser at Måsøy kommunes prosentandel av netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning har variert i undersøkelsesårene. Vi ser at kommunen ligger under snittet for Finnmark i 2009, men over snittet for kommunegruppen og landets kommuner for øvrig. I 2010 ligger Måsøy så å si parallelt med snittet for fylket, og over snittet for de resterende sammenligningskommunene. I 2011 ligger Måsøy under snittet for Finnmark.

**Figur 5: Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter, 2009-2011 (Kilde: SSB/KOSTRA)**



Vi ser av figur 5 at Måsøy kommunes korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter, og er et uttrykk for kommunenes samlede utgifter per kvadratmeter. Måsøy kommunes korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter har hatt en markant økning i undersøkelsesårene. Kommunen ligger likevel langt under snittet for kommunene vi sammenligner med i alle undersøkelsesårene.

#### 4.1.2 Hvordan har kommunens utgifter til bygningsvedlikehold utviklet seg de siste tre årene?

Her har vi tatt for oss regnskapsførte driftsutgifter til bygningsvedlikehold. Artene er plukket ut med utgangspunkt i den artskontoplan (artsinndeling) som gjelder for kommunenes KOSTRA-rapportering.

Tabell 3: Budsjett, bygningsvedlikehold, 2009-2011 (Kilde: kommuneregnskapet)<sup>42</sup>

	2009	2010	2011
Art 12300 Vedlikehold byggetjenester	5500	47 500	2500
Art 12310 Vedlikehold bygninger	206 500	11 000	106 000
Art 12311 Vedlikehold bygninger, vedl.plan	115 000	700 000	
Art 12410 Reparasjoner			
Art 12510 Vedlikeholdsmateriell bygninger	406 000		715 000
<b>SUM:</b>	<b>733 000</b>	<b>758 500</b>	<b>823 500</b>

Tabell 4: Regnskapstall, bygningsvedlikehold, 2009-2011 (Kilde: kommuneregnskapet)

	2009	2010	2011
Art 12300 Vedlikehold byggetjenester	64 392	1770	32 527
Art 12310 Vedlikehold bygninger	295 738	382 964	560 276
Art 12311 Vedlikehold bygninger, vedl.plan		5666	
Art 12410 Reparasjoner		2860	
Art 12510 Vedlikeholdsmateriell bygninger	496 958	592 024	560 302
<b>SUM:</b>	<b>857 089</b>	<b>985 285</b>	<b>1 153 106</b>

Tabell 3 og 4 viser henholdsvis budsjett og regnskapstall for bygningsvedlikehold i Måsøy kommune. Tallene viser budsjettoverskridelser i alle undersøkelsesårene. I 2009 ser vi et merforbruk i forhold til revidert budsjett på kr 124 089, i 2010 var merforbruket på kr 226 785, mens regnskapstall for 2011 viser et merforbruk på kr 329 606.

Ifølge teknisk sjef fastsettes budsjetttrammen for bygningsvedlikehold på bakgrunn av erfaringstall.

I Måsøy kommunes økonomiplan for 2010-2013 heter det at drift- og vedlikeholdsavdelingen skal «gjennomføre vedlikehold av den kommunale bygningsmassen ut fra prioriteringer i aktivitetsplanen med særlig fokus på ytre vedlikehold. Med begrensede midler på området må avdelingens medarbeidere disponeres til dette i størst mulig grad».<sup>43</sup> Videre heter det at «beregnet årlige ordinære vedlikeholdskostnader for kommunale boliger er på rundt 0,9 millioner kroner fram til 2028. For kommunale bygg er de samme kostnadene beregnet til 3,5 millioner kroner. Samlet 4,4 millioner kroner.»<sup>44</sup>

Det framgår av intervju med teknisk sjef at det foreligger et vedlikeholdsetterslep, men at dette ikke er tallfestet. Han anslår imidlertid etterslepet til å være et tosifret millionbeløp.

For å finne de samlede kostnadene til bygningsvedlikehold har vi forsøkt å stipulere lønnskostnadene til bygningsvedlikehold. Vi har beregnet 50 % av fast lønn (art 10100) knyttet til ansvarsområdene Drift- og vedlikeholdsavdelingen og Teknisk administrasjon i kommunens regnskap.

<sup>42</sup> Revidert budsjett

<sup>43</sup> Økonomiplan 2010-2013, s. 31

<sup>44</sup> Økonomiplan 2010-2013, s. 36

Tabell 5: Samlede kostnader, bygningsvedlikehold 2009-2011 (Kilde: kommuneregnskapet)

	2009	2010	2011
Sum bygningsvedlikehold (fra tabell 4)	857 089	985 285	1 153 106
Lønnsmidler, bygningsvedlikehold	606 946	613 181	620 531
<b>SUM:</b>	<b>1 464 035</b>	<b>1 598 466</b>	<b>1 773 637</b>

Ved å summere kostnadene til bygningsvedlikehold (varer og tjenester) og lønnskostnadene til vedlikehold i de kommunale stillingene som har vært benyttet til vedlikeholdsarbeid i perioden, ser vi at de samlede kostnadene til bygningsvedlikehold hadde en økning på kr 309 602 fra 2009 til 2011.

#### 4.1.3 Hvordan er utgiftene til bygningsvedlikehold sammenlignet med normtall i bransjen?

I flere utredninger om bygningsvedlikehold opereres det med (estimerte) normtall for kostnader til godt bygningsvedlikehold. Normtallene er beregnet ut fra en formel der kroner til vedlikehold er delt på antall kvadratmeter bygningsmasse. Vi har tatt utgangspunkt i normtall fra FOBE-rapporten om kommunenes utgifter til vedlikehold av sine bygninger der det er anslått at 90-115 kr per kvadratmeter burde være tilstrekkelig til å gi velholdte bygninger dersom ressursnivået er disponibelt over tid, og et vedlikeholdsetterslep ikke er tilstede.<sup>45</sup> Vi har også tatt utgangspunkt i normtall fra rapporten «Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde», der det anslås et normtall på 170 kr per kvadratmeter.

Ifølge en oversikt fra driftsavdelingen utgjør det samlede areal av kommunale bygninger i Måsøy kommune 26 130 m<sup>2</sup>. Ved å dele kostnadene til bygningsvedlikehold på antall kvadratmeter bygningsmasse får vi en gjennomsnittssum for kostnader til bygningsvedlikehold per kvadratmeter som kan sammenlignes med de nevnte normtall.

Tabell 6: Beregnede kostnader til bygningsvedlikehold per kvadratmeter, 2009-2011 (inklusive lønnsutgifter)

	2009	2010	2011
Samlede kostnader, bygningsvedlikehold*	1 464 035	1 598 466	1 773 637
Kvadratmeter	26 130	26 130	26 130
Vedlikehold i kroner per kvadratmeter	56	61	67
Normtall fra Multiconsult og PwC**	170 kr per kvadratmeter		
Normtall fra FOBE***	100-128 kr per kvadratmeter		
Normtall fra FOBE	90-115 kr per kvadratmeter		

\*Fra tabell 5

\*\*PricewaterhouseCoopers (2008)

\*\*\*Konsumprisindeksregulert til 2009-nivå

Beregningene i tabellen ovenfor viser at kostnadene til bygningsvedlikehold (inklusive lønnsutgifter) har hatt en økning fra 56 kr per m<sup>2</sup> i 2009 til 67 kr per m<sup>2</sup> i 2011.

<sup>45</sup> Forum for offentlige bygg og eiendommer (FOBE): *Kartlegging av kommunenes utgifter til vedlikehold av sine bygninger* (2006)

Tabell 7: Beregnede kostnader til bygningsvedlikehold per kvadratmeter, 2009-2011 (eksklusive lønnsutgifter)

	2009	2010	2011
Sum bygningsvedlikehold (fra tabell 4)	857 089	985 285	1 153 106
Kvadratmeter	26 130	26 130	26 130
<b>Vedlikehold i kroner per kvadratmeter</b>	33	38	44

Beregningene i tabell 7 viser at kostnadene til bygningsvedlikehold (eksklusive lønnsutgifter) har hatt en økning fra 33 kr per m<sup>2</sup> i 2009 til 44 kr per m<sup>2</sup> i 2011.

## 4.2 Vurderinger

### *Hvordan er utgiftene til vedlikehold i Måsøy kommune sammenlignet med andre kommuner?*

KOSTRA-tall viser at Måsøy kommune over en treårsperiode har de høyeste netto driftsutgiftene til kommunal eiendomsforvaltning i kroner per innbygger sett i forhold til sammenligningskommunene. I 2009 var Måsøy kommunes utgifter til eiendomsforvaltning per innbygger på kr 6605. I 2010 var dette tallet kr 7579, mens det i 2011 var kr 7520. I sammenligningskommunene ser vi også en økning.

Videre viser KOSTRA-tall at Måsøy kommune har hatt en nedgang i andelen utgifter til eiendomsforvaltning i undersøkelsesårene, men at kommunen er relativt lik sammenligningskommunene.

Måsøy kommune har betydelig lavere utgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter enn sammenligningskommunene. I 2009 brukte Måsøy 483 kr per m<sup>2</sup>, mens snittet for kommunegruppen til sammenligning var på 802 kr per m<sup>2</sup>. I 2010 hadde Måsøy kommunes utgifter økt til 686 kr per m<sup>2</sup>, mens snittet for landets kommuner lå på 832 kr per m<sup>2</sup>. I 2011 brukte Måsøy 707 kr per m<sup>2</sup>, mens snittet for landets kommuner hadde økt til 851 kr per m<sup>2</sup>.

### *Hvordan har kommunens utgifter til bygningsvedlikehold utviklet seg de siste tre årene?*

Kommuneregnskapet for de siste tre årene viser en økning i utgifter til bygningsvedlikehold.

Det framgår av kommuneloven § 46 nr. 3 at årsbudsjettet skal være realistisk. I dette ligger det at budsjettet skal fastsettes på bakgrunn av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret. Til tross for avvik mellom budsjett- og regnskapstall for bygningsvedlikehold i Måsøy kommune, er det ikke foretatt store endringer i budsjettene i undersøkelsesårene. Budsjett- og regnskapstall viser merforbruk i alle årene som omfattes av denne undersøkelsen. Det er verd å påpeke at avvik mellom budsjett og regnskap ikke er ensbetydende med budsjettet er urealistisk, men i dette tilfellet kan avvikene tyde på at budsjettene ikke er realistiske i forhold til driftsnivået.

Det framgår av kommunens økonomiplan 2010-2013 at beregnet årlige ordinære vedlikeholdskostnader for kommunale bygg er 4,4 millioner kroner. Kommunens budsjett for bygningsvedlikehold ligger imidlertid på mellom 733 000 og 823 000 kr i undersøkelsesårene, hvilket er betydelig lavere enn beregningene som framgår av økonomiplanen.

Det er ikke utarbeidet planer eller oversikter som kartlegger vedlikeholdsbehovet ved kommunale bygg, og utbedring og vedlikeholdsoppgaver utføres når de må. Dette gir en uforutsigbarhet i utgiftene til vedlikehold.

***Hvordan er utgiftene til bygningsvedlikehold sammenlignet med normtall i bransjen?***

I rapporten fra FOBE (2006) hevdes det at normtallet for et godt vedlikehold bør ligge på 90-115 kr per m<sup>2</sup>, og at «dette ressursbehovet burde kunne gi velholdte bygninger ut fra opprinnelig standard dersom dette ressursnivået er disponibelt over tid, og det ikke er tilstede et vedlikeholdsetterlep». Dersom man foretar en justering fra 2004 prisnivå til 2011 prisnivå (en justering i forhold til konsumprisindeksen), så vil man kunne legge til grunn et normtall på ca. 103,58-132,36 kr per m<sup>2</sup> per år.<sup>46</sup> I rapporten «Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde» (2008) utarbeidet på vegne av KS blir det konkludert med at vedlikeholdsbehovet for en kommunal bygning er på ca. 170 kr per m<sup>2</sup> per år.<sup>47</sup> I rapporten blir det imidlertid understreket at dette normtallet kun gjelder for de 100-130 største kommunene i landet.<sup>48</sup> Med bakgrunn i dette har revisjonen valgt å legge til grunn at normtallet for vedlikehold av kommunale bygninger ligger i området 100-170 kr per m<sup>2</sup>.

Regnskapstallene for Måsøy kommune viser at kommunens samlede kostnader (inkludert lønnsutgifter) til bygningsvedlikehold var på kr 56 per m<sup>2</sup> i 2009, kr 61 per m<sup>2</sup> i 2010 og kr 67 per m<sup>2</sup> i 2011. Dette betyr at Måsøy kommunes kostnader til vedlikehold ligger langt under de anbefalte normtall på området. Dette gjelder også dersom man ikke inkluderer lønnsutgiftene.

### **4.3 Konklusjon**

De økonomiske rammebetingelsene for bygningsvedlikehold i Måsøy kommune har variert de siste tre årene. Jevnt over ser vi en økning i Måsøy kommunes utgifter til bygningsvedlikehold, og tendensen er en økning også i sammenligningskommunene for øvrig. De økonomiske rammebetingelsene ligger langt under bransjemessige normtall som gjelder på dette området.

---

<sup>46</sup> Prisjusteringen er gjort ved hjelp av en beregningskalkulator for konsumprisindeksen på Statistisk Sentralbyrå (SSB) sin hjemmeside: <http://www.ssb.no/kpi/>

<sup>47</sup> Jf. s. 18 i rapporten.

<sup>48</sup> Det vil si kommuner som har en bygningsmasse som utgjør minst 45.000-55.000 m<sup>2</sup>.

## 5. OPPSUMMERENDE KOMMENTARER

Det er dokumentert i flere ulike undersøkelser at mange av landets kommuner sliter med vedlikeholdsetterslep på kommunale bygninger, og det har vært påvist en viss sammenheng mellom økonomi og vedlikehold.<sup>49</sup> Når planmessig vedlikehold blir forsømt, øker skadeomfanget og kostnadsbehovet til reparasjonsarbeid (uforutsett vedlikehold). Dersom reparasjonsarbeidet utsettes, øker skadeomfanget, og bygningene forfaller. Utsettelse av vedlikehold for å spare penger er derfor kortsiktig, og vil gi økte kostnader i det lange løp.

*«På lengre sikt er det et svært stort samfunnsøkonomisk tap dersom ikke de offentlige verdiene av tidligere investeringer blir tatt vare på i større grad. Over tid blir det langt mer kostbart for det offentlige å ta igjen forsømt vedlikehold. Vi må også ha for øye hensynet til brukerne av de offentlige tjenestene.»* (Svein Alsaker, fylkesmann i Finnmark 1993-1998)<sup>50</sup>

Det er vanskelig å beregne eksakt hvor mye ressurser som går med til vedlikehold i en kommune. Det er også vanskelig å vite hvordan vedlikeholdet av bygningene er på grunnlag av ressursforbruket. Det er bygningenes faktiske tilstand som forteller hvorvidt vedlikeholdet er bra eller dårlig. En bedre metode for å vurdere om vedlikeholdet av bygningene er tilfredsstillende er derfor å kartlegge bygningenes tilstand, og la det være avgjørende for behovet.

Denne undersøkelsen viser at kommunestyret som eierorgan i større grad bør involveres i kommunens eiendomsforvaltning generelt, og i bygningsvedlikeholdet spesielt. Dette kan blant annet gjøres gjennom politisk behandling av vedlikeholdsplaner og utarbeidelse av politiske mål og strategier for eiendomsforvaltningen. Revisjonen finner også grunn til å nevne at det uten tvil er rom for forbedringer når det gjelder rutiner for rapportering til kommunestyret på disse saksområdene. Et minimumskrav bør være at kommunens årsmeldinger i større grad (enn det som gjelder i dag) sier noe om den virksomhet som er utført og de eventuelle målsetninger som er nådd (eller eventuelt ikke nådd). Et annet konkret hjelpemiddel ved rapportering er bruk av nøkkeltall. Måsøy kommune har imidlertid ikke utarbeidet slike. Revisjonen finner derfor grunn til å anbefale at kommunen også tar i bruk nøkkeltall slik at kommunestyret (og andre) på en oversiktlig måte vil kunne følge med på utviklingen i kommunens eiendomsforvaltning.

---

<sup>49</sup> Det er ikke påvist at kommunenes andel av frie inntekter kan forklare variasjon i vedlikehold av bygninger. Det viser seg imidlertid at kommuner med høyt driftsresultat har ivaretatt vedlikehold bedre enn kommuner med lavt eller negativt driftsresultat.

<sup>50</sup> [http://www.kvam.no/informasjon/filarkiv/21112007\\_123247.pdf](http://www.kvam.no/informasjon/filarkiv/21112007_123247.pdf)

## 6. KONKLUSJONER

### **Har kommunen en hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen?**

Eiendomsforvaltningen i Måsøy kommune er ikke organisert i tråd med de tre konkrete organisatoriske modellene som anbefales av Eiendomsforvaltningsutvalget.<sup>51</sup> Dette betyr likevel ikke at organiseringen ikke er hensiktsmessig, spesielt sett i forhold til kommunens størrelse (innbyggertall) og bygningsmassens omfang.

#### ***Hvordan ivaretas rollene som eier, forvalter og bruker?***

Det er kommunen ved kommunestyret som ivaretar *eierrollen* av de kommunale bygningene. Rollen som *forvalter* ivaretas av teknisk etat. *Brukerrollen* ivaretas av den enkelte virksomhet på stedet (barnehage, skoler, helsesenter), men også av fagadministrasjonene og kommunestyret som ansvarlig for det tjenestetilbudet som tilbys i de respektive bygninger. Når det gjelder de kommunale boligene så ivaretas brukerrollen i disse tilfellene av de respektive leietakerne.

#### ***Har kommunen planer og strategier for eiendomsforvaltningen?***

Kommunen har utarbeidet og vedtatt overordnede mål og strategier for eiendomsforvaltningen i sine økonomiplaner.

### **Har kommunen et planmessig vedlikehold av de kommunale bygningene?**

Måsøy kommune har ikke et planmessig vedlikehold av de kommunale bygningene, med bakgrunn i følgende konklusjoner;

#### ***Har kommunen oversikt over egen bygningsmasse og de ulike bygningenes tilstand?***

Kommunen har oversikt over bygningsmassen når det gjelder arealer og brukere av bygningene. Det foreligger imidlertid ikke noen oversikt over de ulike bygningenes tilstand.

#### ***Er det utarbeidet planer for vedlikeholdet?***

Måsøy kommune har ikke utarbeidet eller innført bruk av vedlikeholdsplaner.

### **Hvordan er de økonomiske rammebetingelsene for bygningsvedlikehold i Måsøy kommune?**

De økonomiske rammebetingelsene for bygningsvedlikehold i Måsøy kommune har økt de siste tre årene. Dette har bakgrunn i følgende konklusjoner;

#### ***Hvordan er utgiftene til eiendomsdrift og vedlikehold i Måsøy kommune sammenlignet med andre kommuner?***

Jevnt over ser vi en økning i Måsøy kommunes utgifter til bygningsvedlikehold, og tendensen er også en økning i sammenligningskommunene for øvrig.

---

<sup>51</sup> NOU 2004:22



***Hvordan har kommunens utgifter til bygningsvedlikehold utviklet seg de tre siste årene?***

Kommuneregnskapet for de siste tre årene viser en økning i utgifter til bygningsvedlikehold fra 2009 til 2011.

***Hvordan er utgiftene til bygningsvedlikehold sammenlignet med normtall i bransjen?***

De økonomiske rammebetingelsene ligger langt under bransjemessige normtall som gjelder på dette området.

## 7. ANBEFALINGER

Med utgangspunkt i hovedfunnene gjort i denne undersøkelsen, vil revisjonen anbefale at Måsøy kommune:

- utarbeider vedlikeholdsplaner for kommunale bygg
- innfører rutiner som sikrer at det foretas jevnlig rapportering til kommunestyret om planlegging og gjennomføring av eiendomsforvaltning og bygningsvedlikehold
- utarbeider realistiske budsjett for bygningsvedlikehold, som omfatter alle kjente utgiftsposter og som bygger på forventet utvikling

## LITTERATURLISTE

### Lovverk

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 1992

### Litteratur

- Dokument nr. 3:13 (2004-2005) Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes ansvar for Skolebygninger
- Forum for offentlige bygg og eiendommer (FOBE); «Kartlegging av kommunenes utgifter til vedlikehold av sine bygninger» (2006)
- Forum for offentlige bygg og eiendommer (FOBE); *Bedre eierskap i kommunene* (2007)
- KS; *Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – En veileder for folkevalgte og rådmenn*
- KS; *Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde* (2008)
- NOU 2004: 22 *Velholdte bygninger gir mer til alle – Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren*

### Andre dokumenter

- Retningslinjer for boligpolitikk i Måsøy kommune
- Sakslister og møteprotokoller fra kommunestyret 2009-2011
- Sakslister og møteprotokoller fra teknisk komite 2009-2011
- Vedlikeholdsplan for kommunale boliger 1993-1997
- Økonomiplan 2010-2013
- Årsmeldinger 2009-2011
- Årsregnskap 2009-2011

### Internett

*Innlegg på høstkonferansen til KS Hordaland (Svein Alsaker):*

[http://www.kvam.no/informasjon/filarkiv/21112007\\_123247.pdf](http://www.kvam.no/informasjon/filarkiv/21112007_123247.pdf)

*Kommunal- og regionaldepartementet: Rapportering på vedlikeholdstilskuddet i tiltakspakken:*

[http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/andre/brev/utvalgte\\_brev/brev-2009/rapportering-pa-vedlikeholdstilskuddet-i.html?id=561336](http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/andre/brev/utvalgte_brev/brev-2009/rapportering-pa-vedlikeholdstilskuddet-i.html?id=561336)

*Måsøy kommune: Administrativ organisering:*

<http://www.masoy.kommune.no/administrativ-organisering.16264.no.html>

*Måsøy kommune: Politisk organisering:*

<http://www.masoy.kommune.no/politisk-organisering.15401.no.html>

*Statistisk Sentralbyrå: Konsumprisindeksen:*

<http://www.ssb.no/kpi/>

*Statistisk Sentralbyrå: KOSTRA:*

<http://www.ssb.no/kostra/>

## VEDLEGG

### **Vedlegg 1: Rådmannens kommentarer**

Rapporten ble sendt til rådmannen for høringsuttalelse den 8. oktober 2012, med høringsfrist 22. oktober. Revisjonen sendte en påminnelse om høringsfristen 22. oktober, og rådmannen ba da om utsettelse til 25. oktober. Til tross for at ny påminnelse ble sendt henholdsvis 26. og 30. oktober, har revisjonen ikke mottatt høringsuttalelse fra rådmannen. Rapporten behandles derfor uten rådmannens kommentarer.

## Vedlegg 2: KOSTRA-tall

*Tabell 8: Tall til figur 3 - Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger*

	2009	2010	2011
Måsøy kommune	6605	7579	7520
Kommunegruppe 6	6301	6682	6881
Alle kommuner i Finnmark	6029	5823	6327
Alle kommuner i landet (uten Oslo)	3599	3906	4022

*Tabell 9: Tall til figur 4 - Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning i prosent av samlede netto driftsutgifter*

	2009	2010	2011
Måsøy kommune	11,0	11,3	10,5
Kommunegruppe 6	10,7	10,5	9,7
Alle kommuner i Finnmark	11,9	11,2	10,7
Alle kommuner i landet (uten Oslo)	9,7	10,2	8,8

*Tabell 10: Tall til figur 5 - Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter*

	2009	2010	2011
Måsøy kommune	483	686	707
Kommunegruppe 6	802	815	825
Alle kommuner i Finnmark	766	765	788
Alle kommuner i landet (uten Oslo)	788	832	851