



EFIK

Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS  
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



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

# RAPPORT

## FORVALTNINGSREVISJON

### 2012

---

*Eiendomsforvaltning  
og bygningsvedlikehold*

---

**NORDKAPP KOMMUNE**



## FORORD

Bakgrunnen for denne rapporten er *Plan for forvaltningsrevisjon 2010 – 2012*, vedtatt av kommunestyret i Nordkapp kommune den 1. november 2010 (sak 56/10). 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 Per Ivar Pettersen.

Vi takker 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
<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? .....	18
3.2 Vurderinger .....	18

3.3 Konklusjon .....	19
<b>4. HVORDAN ER DE ØKONOMISKE RAMMEBETINGELSENE FOR BYGNINGSVEDLIKEHOLD I NORDKAPP KOMMUNE?</b> .....	<b>20</b>
4.1 Faktabeskrivelse .....	20
4.1.1 Hvordan er utgiftene til eiendomsdrift og vedlikehold i Nordkapp kommune sammenlignet med andre kommuner?.....	20
4.1.2 Hvordan har kommunens utgifter til bygningsvedlikehold utviklet seg de siste tre årene? .....	21
4.1.3 Hvordan er utgiftene til bygningsvedlikehold sammenlignet med normaltall i bransjen?.....	23
4.2 Vurderinger .....	24
4.3 Konklusjon .....	25
<b>5. OPPSUMMERENDE KOMMENTARER</b> .....	<b>26</b>
<b>6. KONKLUSJONER</b> .....	<b>27</b>
<b>7. ANBEFALINGER</b> .....	<b>27</b>
<b>LITTERATURLISTE</b> .....	<b>30</b>
<b>VEDLEGG</b> .....	<b>31</b>
Vedlegg 1: Rådmannens kommentarer .....	31
Vedlegg 2: KOSTRA-tall.....	33

#### **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</i> .....	22
<i>Tabell 4: Regnskapstall, bygningsvedlikehold, 2009-2011</i> .....	22
<i>Tabell 5: Samlede kostnader, bygningsvedlikehold 2009-2011</i> .....	22
<i>Tabell 6: Beregnede kostnader til bygningsvedlikehold per kvadratmeter, 2009-2011 (ink. lønnsutgifter)</i> .....	23
<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> .....	33
<i>Tabell 9: Tall til figur 4 - Netto driftsutg. til komm. eiendomsforv. i prosent av samlede netto driftsutgifter</i> .....	33
<i>Tabell 10: Tall til figur 5 - Korrigerte brutto driftsutg. til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter</i> ....	33

#### **FIGUROVERSIKT**

<i>Figur 1: Rollene som eier, forvalter og bruker</i> .....	7
<i>Figur 2: Organiseringen av eiendomsforvaltningen i Nordkapp kommune</i> .....	12
<i>Figur 3: Netto driftsutgifter, kommunal eiendomsforvaltning i kroner per innbygger, .....</i>	20
<i>Figur 4: Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning i prosent av samlede netto driftsutgifter</i> .....	21
<i>Figur 5: Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter</i> .....	21

## 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 Nordkapp 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 sektor ved fellestjenesten. *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 planer for eiendomsforvaltningen. Det er imidlertid verd å påpeke at det framstår som en svakhet at kommunen ikke har noen klart definert strategi for hvordan målsetninger for vedlikeholdsarbeidet skal nås.

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

Nordkapp kommune har til dels 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 med hensyn til arealer, byggeår og brukere av bygningene. Kommunen, ved teknisk sektor og fellestjenesten, har også en formell oversikt over tiltak som bør utføres for å utbedre slitasje, feil og mangler ved de kommunale boligene og formålsbygningene. Kommunen har også en formell oversikt over utførte utbedringer.

---

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

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

Nordkapp kommune har utarbeidet og vedtatt vedlikeholdsplaner for kommunale bygg. Vedlikeholdsplanen defineres imidlertid som veiledende, og legger dermed ikke bindende føringer for det faktiske vedlikeholdsarbeidet.

**Hvordan er de økonomiske rammebetingelsene for bygningsvedlikehold i Nordkapp kommune?**

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

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

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

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

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

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

De økonomiske rammebetingelsene er i tråd med bransjemessige normtall som gjelder på dette området.

### **0.3 Anbefalinger**

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

- utarbeider overordnede politiske mål og strategier for eiendomsforvaltningen
- gir vedlikeholdsplanen bindende virkning



## 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 Nordkapp kommune den 1. november 2010 (sak 56/10). Det framgår av planen at det skal utføres en forvaltningsrevisjon av eiendomsforvaltning og bygningsvedlikehold i Nordkapp 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 Nordkapp 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 Nordkapp kommune?*

- *Hvordan er utgiftene til eiendomsdrift og vedlikehold i Nordkapp 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 Nordkapp 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. Måltrettet 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>

---

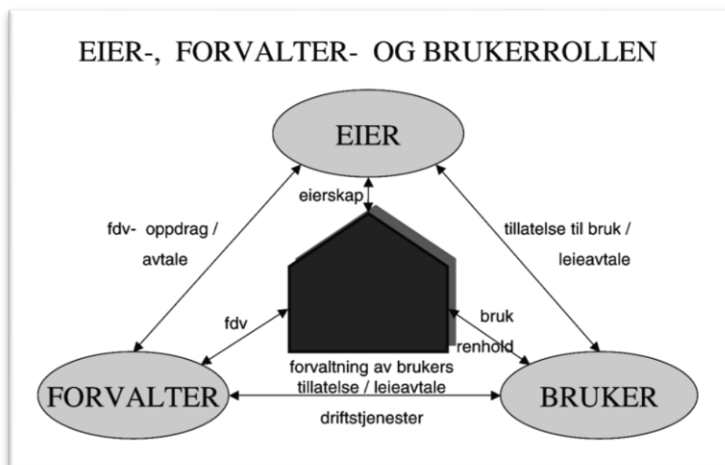
<sup>5</sup> NOU 2004: 22 s. 18

<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 legges 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 Nordkapp kommune?</i>	<i>Hvordan er utgiftene til eiendomsdrift og vedlikehold i Nordkapp 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. Vi har imidlertid valgt å inkludere vedlikeholdsplan for 2012, da den er utarbeidet i 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 ivaretatt 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*

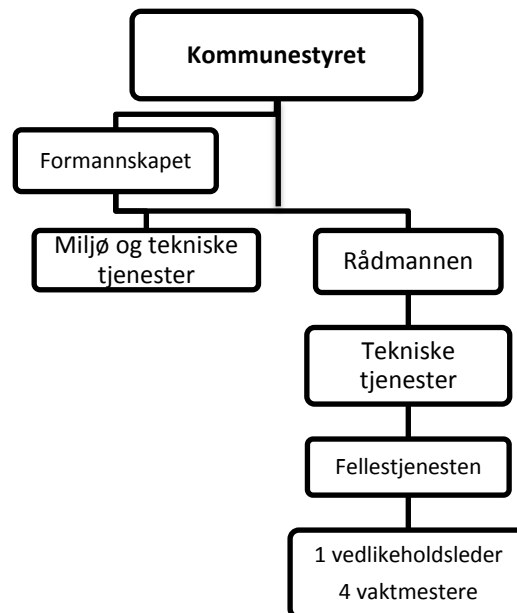
Den overordnede *administrative organiseringen* i Nordkapp kommune består av en sentraladministrasjon og tre sektorer. Disse er henholdsvis oppvekst og kultur, helse- og sosialsektor og teknisk sektor. Hver sektor har i tillegg en rekke tjenestoområder/avdelinger organisert under seg.

Den *politiske organiseringen* består av kommunestyret, formannskapet og tre avdelingsstyrer med ansvar for hver sine saksområder.<sup>17</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 avdelingsstyret for miljø og tekniske tjenester. På administrativt nivå ivaretas eiendomsforvaltningen av rådmannen (sentraladministrasjonen) og tekniske tjenester/fellestjenesten ved teknisk sjef

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

*Figur 2: Organiseringen av eiendomsforvaltningen i Nordkapp kommune*



<sup>17</sup> Oppvekst- og kulturstyret, helse- og sosialstyret og miljø og tekniske tjenester

### ***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 sjef og fellestjenesten. Under denne avdelingen finner man de operative funksjonene som tradisjonelt hører inn under saksområdet eiendomsforvaltning. Dette gjelder blant annet drift og vedlikehold av de kommunale bygningene. I henhold til intervju utføres disse oppgavene blant annet av vedlikeholdsleder og fire vaktmestere ved fellestjenesten.

Teknisk sjef rapporterer til kommunestyret tre ganger i året, gjennom tertialrapportene. Foruten om kommunestyret er det politiske utvalget som antas å være mest i berøring med saker innenfor eiendomsforvaltning avdelingsstyret for miljø og tekniske tjenester. Under intervju forklarer teknisk sjef at utvalget møtes seks ganger i året, og at han er saksutreder for utvalget. Det er imidlertid på det rene at rapporteringen til utvalget ikke skjer jevnlig, men ad hoc og i uformelle rammer. I all hovedsak skjer rapporteringen enten som et resultat av spørsmål stilt av medlemmer i utvalget, eller som et resultat av at teknisk sjef legger fram saker for utvalget. Vedlikeholdsleder ved fellestjenesten rapporterer til teknisk sjef ved behov.

En gjennomgang av møteprotokoller for kommunestyret i årene 2009-2011 viser flere enkeltsaker som omhandler eiendomsforvaltning og/eller bygningsvedlikehold, eksempelvis vedlikeholdsplan for kommunale bygg (sak 63/10), salg/overdragelse av kommunale bygg (sak 21/09, sak 38/09) samt behandling av årsbudsjett og økonomiplan for de tre årene.

En gjennomgang av møteprotokoller fra avdelingsstyret for miljø og tekniske tjenester for årene 2009-2011 viser at utvalget har behandlet enkeltsaker som omhandler eiendomsforvaltning og/eller bygningsvedlikehold i denne perioden ved behandlingen av vedlikeholdsplan for kommunale bygg (sak 52/10) samt rullering av vedlikeholdsplan for kommunale bygg (sak 51/11).

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 og helsesenter). 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). Ifølge teknisk sjef foreligger det ikke noen 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). I følge teknisk sjef foreligger det et reglement for utleie av de kommunale boligene.

## 2.1.2 Har kommunen planer og strategier for eiendomsforvaltningen?

Revisjonen har foretatt en kartlegging av hvilke type saker og vedtak knyttet til eiendomsforvaltning som er foretatt av kommunestyret og teknisk utvalg 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 budsjett og økonomiplaner. I den forbindelse omhandler de konkrete vedtakene generelle budsjetttrammer for drift og vedlikehold, investeringer (oppgraderinger og utbedringer) knyttet til enkeltbygg og salg/overdragelse av konkrete kommunale bygg.

Revisjonen har ikke funnet at kommunestyret har behandlet saker der dette organet har tatt stilling til hva som skal være kommunens strategier i eiendomsforvaltningen. Det samme gjelder for avdelingsstyret for teknisk og miljø.

## 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 Nordkapp 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 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>18</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 Nordkapp kommune er forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av alle kommunale bygninger (både boliger og formålsbygg) lagt til tekniske tjenester. Ansvaret for drifts- og vedlikeholdsarbeidet er videre lagt til fellestjenesten. Det operative arbeidet blir foretatt av en vedlikeholdsleder og fire vaktmestere.

---

<sup>18</sup> KS: *Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – En veileder for folkevalgte og rådmenn*

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>19</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 Nordkapp kommunestyre viser at kommunestyret har behandlet en skriftlig rapport om eiendomsforvaltningen (vedlikeholdsplan for kommunale bygg 2010) på sine møter i perioden 2009-2011. Revisjonen har ikke funnet at kommunestyret har behandlet saker der dette organet har tatt stilling til hva som skal være kommunens strategier i eiendomsforvaltningen. Det samme gjelder for teknisk utvalg. Revisjonen finner derfor grunn til å bemerke at det framstår som en klar svakhet at kommunestyret ikke involveres og tar mer del i eiendomsforvaltningen, 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>20</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?***

Politisk bestemte mål, strategier og planer for eiendommene og den forvaltningen som skal ivareta disse, bør utformes skriftlig og vedtas formelt for å gi grunnlaget for en god eiendomsforvaltning.<sup>21</sup> Overordnede mål og strategier for eiendomsforvaltningen bør altså fastsettes av eierorganene. I Nordkapp kommune er det kommunestyret som er eierorganet. Kommunestyret har ikke tatt stilling til hva som skal være kommunens overordnede mål og strategier for eiendomsforvaltningen. At det ikke foreligger overordnede målsetninger og strategier svekker kommunestyrets mulighet til å kontrollere at eiendomsforvaltningen generelt, og bygningsvedlikeholdet spesielt, skjer i tråd med det som er eierens (kommunestyrets) mål og intensjoner.

Det foretas jevnlig og skriftlig rapportering fra administrasjonen til kommunestyret (som eierorgan) om eiendomsforvaltningen, både gjennom tertialrapportene – men også gjennom vedlikeholdsplanene.

---

<sup>19</sup> FOBE: *Bedre eierskap i kommunene* (2007), s. 3

<sup>20</sup> FOBE: *Bedre eierskap i kommunene* (2007), s. 8

<sup>21</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/nouer/2004/nou-2004-22/10/1.html?id=387880#>

## 2.3 Konklusjon

Eiendomsforvaltningen i Nordkapp 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 stor grad formalisert. Dette gjelder også teknisk utvalg sin funksjon som en del av forvalterrollen. Dette er blant annet gjort ved hjelp av jevnlig og skriftlig rapportering om eiendomsforvaltningen.

Det er imidlertid verd å påpeke at det framstår som en svakhet at kommunen ikke har noe klart definert mål eller strategi for eiendomsforvaltningen.

### 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?

Nordkapp kommunes bygningsmasse utgjør til sammen 27 718 m<sup>2</sup>. Av dette er 1262,5 m<sup>2</sup> fordelt på 4 kommunale boenheter.<sup>22</sup> De resterende arealene (26 455,5 m<sup>2</sup>) er fordelt på de såkalte formålsbyggene. Dette er skolelokaler, barnehager, institusjonslokaler, idrettsbygg, samfunnshus, kommunale kulturbygg og administrasjonslokaler.

Vår undersøkelse viser at det foreligger en oversikt over den kommunale bygningsmassen. I denne oversikten finnes det opplysninger om hvert enkelt bygg. Denne inneholder blant annet opplysninger om hvilken type bygg det er (helsesenter, kontor, barnehager osv.), adresse, gårds- og bruksnummer, areal og byggeår. Videre inneholder oversikten også opplysninger om byggenes tilstand.

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	19	26 455,5
Kommunale boliger	4	1262,5
<b>Sum</b>	<b>23</b>	<b>27 718</b>

Det framgår av intervju med teknisk sjef at det årlig foretas en kartlegging av vedlikeholdsbehovet for kommunale bygg. Denne kartleggingen utføres av teknisk sjef og vedlikeholdsleder ved fellestjenesten. Videre forteller han at de nye bygningene er i relativt god stand, mens de eldre byggene er av dårligere standard og krever en del strakstiltak.

Vedlikeholdsmidlene konkurrerer mellom tiltak som «må», «bør» og «kan» utføres. Teknisk sjef forklarer at det primært er vedlikeholdet som *må* utføres som blir prioritert. I et kommunestyrevedtak fra 2010<sup>23</sup> heter det at «vedlikeholdet prioriteres innenfor rammen på 1 mill. som er gitt i driftsbudsjettet». I kommunens vedlikeholdsplan for kommunale bygg heter det at «et etterslep på vedlikeholdet, og begrensede økonomiske rammer, har vært en utfordring innenfor kommunal eiendomsforvaltning. Mangelfullt vedlikehold har, og kan føre til at verdier går tapt». Teknisk sjef forklarer at uforutsette hendelser medfører omprioritering av vedlikeholdsmidlene. Uforutsette hendelser av en viss størrelse og karakter (eksempelvis dersom et fyringsapparat går) varsles til kommunestyret som gir bevilgninger på bakgrunn av dette.

<sup>22</sup> Eldrebolig Nordvågen, eldrebolig Storbukt, kappelanbolig og prestebolig (jf. vedlikeholdsplan for kommunale bygg 2012)

<sup>23</sup> Sak 63/10 Vedlikeholdsplan bygg

Ifølge teknisk sjef fastsettes budsjetttrammen for bygningsvedlikehold på bakgrunn av foregående års budsjett- og regnskapstall. Han forteller at de foretar omprioriteringer innenfor budsjetttrammene dersom de ser merforbruk ved tertialrapporteringen. Det har også blitt innført innkjøpsstopp som følge av merforbruk for å forsøke å unngå budsjettoverskridelser.

### 3.1.2 Er det utarbeidet planer for bygningsvedlikeholdet?

Kommunestyret i Nordkapp kommune vedtok i 2010 å prioritere utarbeidelsen av et forslag til vedlikeholdsplan av all kommunal bygningsmasse.<sup>24</sup> Formålet med arbeidet er å få registrert tilstanden på kommunale bygninger, og synliggjøre vedlikeholdsbehovet i god tid før det oppstår skader og annen bygningsmessig forfall. Den årlige kartleggingen av vedlikeholdsbehovet for kommunale bygg utføres av teknisk sjef og virksomhetsleder ved fellestjenesten.

Vedlikeholdsplanen skal rulleres hvert år innen 15. oktober, slik at eventuelle endringer og tillegg kan innarbeides i økonomiplanen.<sup>25</sup> Teknisk sjef i kommunen forteller at det ble utarbeidet en vedlikeholdsplan i 2010, som ble rullert i 2011.<sup>26</sup> Det framgår av et kommunestyrevedtak (sak 63/10) at vedlikeholdsplanen er veiledende. Teknisk sjef gir imidlertid uttrykk for at til tross for at vedlikeholdsplanene vedtas av kommunestyret, har de liten innvirkning på vedlikeholdsarbeidet. Han forteller videre at kommunen er i en presset økonomisk situasjon, og at de første postene som reduseres er innen teknisk eller vedlikehold.

## 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 kommunen ved teknisk sektor og fellestjenesten har god oversikt over bygningsmassen, både når det gjelder tilstand, tekniske spesifikasjoner og brukere av bygningene.

### *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>27</sup> Nordkapp kommune har utarbeidet en vedlikeholdsplan, og det foreligger en formell oversikt over vedlikeholdsbehovet ved alle kommunale bygg. Det framgår imidlertid av vedlikeholdsplan for kommunale bygg at «*manglende definert strategi ofte fører til ubevisst «akuttstrategi», dvs. alt foregår ved «brannslukking». Dette gir et mer kostbart vedlikehold fordi manglende strategi og vedlikeholdsplan gir lite planmessig vedlikehold.*»

---

<sup>24</sup> Jf. Vedlikeholdsplan for kommunale bygg 2012, s. 3

<sup>25</sup> Jf. Vedlikeholdsplan for kommunale bygg 2012, s. 3

<sup>26</sup> Vedlikeholdsplan for kommunale bygg 2012 er utarbeidet i 2010, rullert i 2011 og vedtatt i 2012 (KS sak 5/12)

<sup>27</sup> Dokument nr. 3:13 (2004-2005) Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes ansvar for skolebygninger.



Teknisk sjef har også gitt uttrykk for at de økonomiske rammevilkårene for bygningsvedlikehold som vedtas av kommunestyret ikke nødvendigvis er i samsvar med vedlikeholdsbehovet som framgår av vedlikeholdsplanen.

### **3.3 Konklusjon**

Nordkapp kommune har utarbeidet og vedtatt en vedlikeholdsplan for kommunale bygg. Vedlikeholdsplanen defineres imidlertid som veiledende, og legger dermed ikke bindende føringer for det faktiske vedlikeholdsarbeidet.

Kommunen har oversikt over bygningsmassen med hensyn til arealer, byggeår og brukere av bygningene. Kommunen, ved teknisk sektor og fellestjenesten, har også en formell oversikt over tiltak som bør utføres for å utbedre slitasje, feil og mangler ved de kommunale boligene og formålsbygningene. Kommunen har også en formell oversikt over utførte utbedringer.

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

### 4.1 Faktabeskrivelse

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

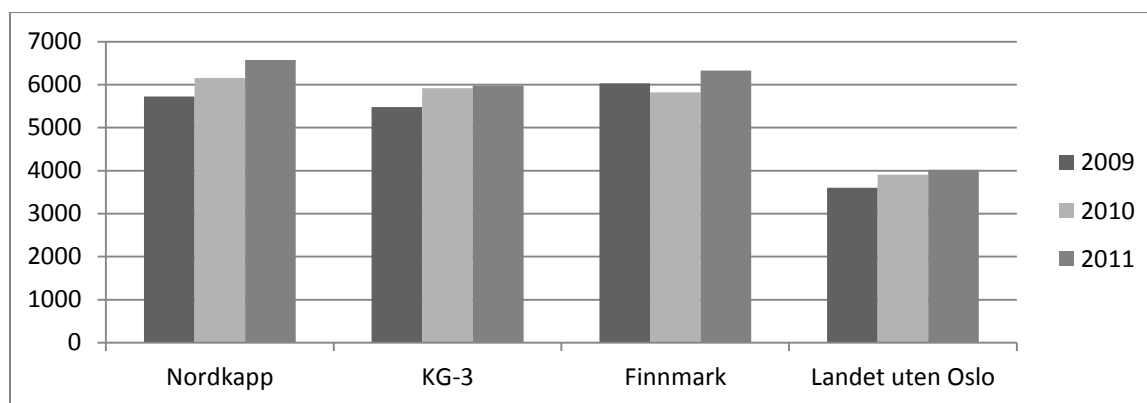
Kommunal eiendomsdrift omfatter langt mer enn vedlikehold av bygninger, selv om dette er et viktig ledd i eiendomsforvaltningen. Eiendomsforvaltning er både forvaltningen av eiendommen som fysisk objekt og forvaltningen av eiendomsretten til eiendommen.

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 Statistisk Sentralbyrå/KOSTRA<sup>28</sup> har vi foretatt en sammenligning av utgiftene til eiendomsdrift og vedlikehold i Nordkapp kommune med kommunegruppe 3 (KG-3)<sup>29</sup>, gjennomsnittet for kommunene i Finnmark samt gjennomsnittet for kommunene i landet for øvrig. Sammenligningene vil baseres på tall over en treårsperiode.

Se for øvrig vedlegg 2 for de konkrete tallene.

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

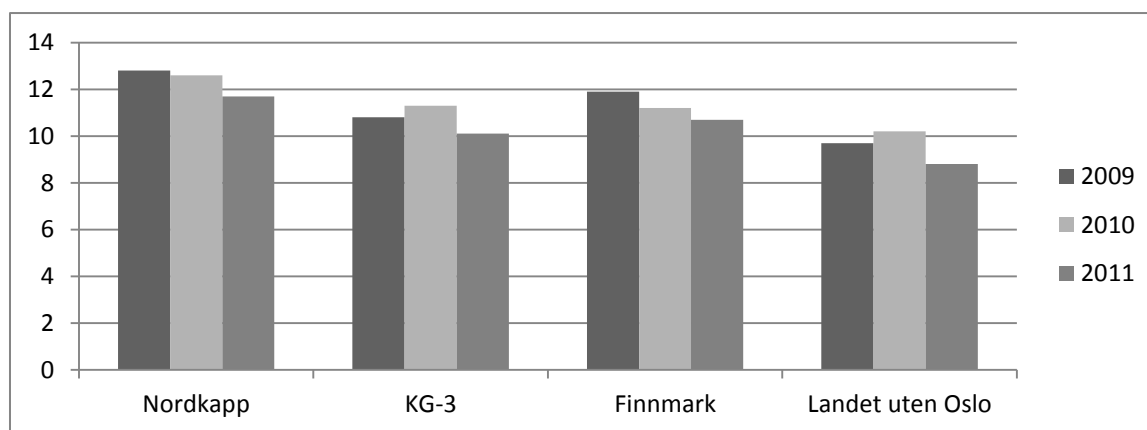


Figur 3 viser netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning i kroner per innbygger, og sier dermed noe om hvordan eiendomsforvaltning (herunder også bygningsvedlikehold) prioriteres i kommunen. Vi ser av figuren at Nordkapp kommune, med unntak av 2009, har de høyeste netto driftsutgiftene til kommunal eiendomsforvaltning i kroner per innbygger.

<sup>28</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.

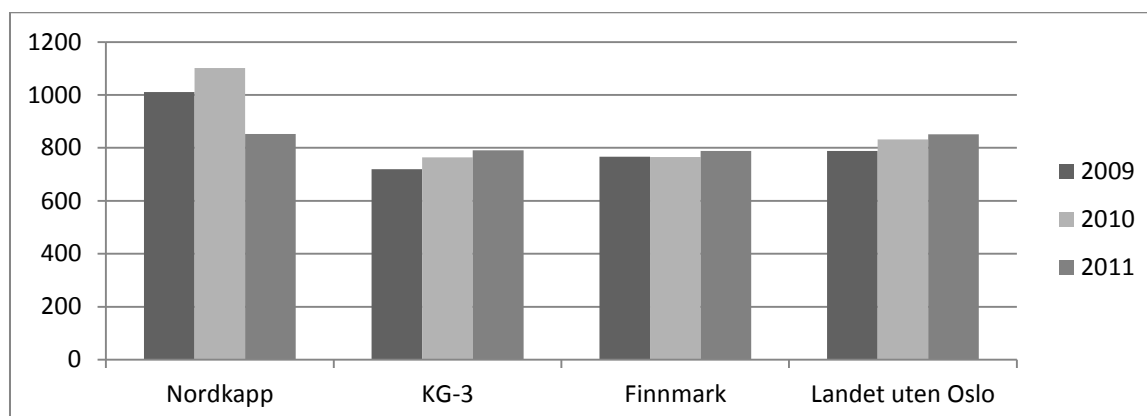
<sup>29</sup> Statistisk Sentralbyrå (SSB) klassifiserer kommunene etter type, med sammenlignings- og statistikkformål. Nordkapp kommune tilhører kommunegruppe 3 (KG-3), som er en gruppe med små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger og høye frie disponible midler.

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



Figur 4 viser at Nordkapp kommunes prosentandel av netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning har hatt en nedgang i undersøkelsesårene. Kommunen ligger imidlertid over snittet for sammenligningskommunene.

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



Figur 5 viser korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter, og er et uttrykk for kommunenes samlede utgifter per kvadratmeter. Nordkapp kommunes korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter har variert i undersøkelsesårene. Kommunen ligger likevel over 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 i samarbeid med teknisk sjef, og er artene som kommunens utgifter til bygningsvedlikehold regnskapsføres på.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Art 2300: Bygningmessig vedlikehold, Art 2500: Materialer til vedlikehold.

Tabell 3: Budsjett, bygningsvedlikehold, 2009-2011 (Kilde: kommuneregnskapet)<sup>31</sup>

	2009*	2010	2011
Art 2300: Vedlikehold, byggetjenester**	-	2 229 500	3 849 500
Art 2500: Materialer til vedlikehold	-	1 991 000	2 718 214
<b>SUM:</b>	-	<b>4 220 500</b>	<b>6 567 714</b>

\* Det foreligger ikke tall for 2009

\*\* Eksklusive ansvar 1.5 i kommuneregnskapet

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

	2009	2010	2011
Art 2300: Vedlikehold, byggetjenester*	2 314 465	2 318 203	3 254 702
Art 2500: Materialer til vedlikehold	1 376 725	2 611 506	2 963 870
<b>SUM:</b>	<b>3 691 190</b>	<b>4 929 709</b>	<b>6 218 572</b>

\* Eksklusive ansvar 1.5 i kommuneregnskapet

Tabell 3 og 4 viser henholdsvis budsjett og regnskapstall for bygningsvedlikehold i Nordkapp kommune. Tallene viser budsjettoverskridelser i ett av undersøkelsesårene. Det foreligger ikke budsjettall for vedlikehold for 2009. I 2010 var merforbruket på kr 709 209, mens regnskapstall for 2011 viser et mindreforbruk på kr 349 142.

I Nordkapp kommunes årsmeldinger for 2009-2011 heter det at «budsjettet (...) for området er meget utfordrende. Med ca 30 000 kvm bygningsmasse, ca 34 km veier og gater, 10 demninger, ledningsnett, pumpestasjoner osv, er det innlysende at uforutsigbarheten for kostnader er meget stor. Ca 60 % av budsjettet går til kjøp av varer og tjenester: kraft, forsikring, vedlikehold og faste serviceavtaler; IUA, 110-brann, brannvarslingsanlegg, heiser, krankontroll osv.». Det framgår videre av årsmeldingene at det er innført store innstramminger for å imøtekomme gapet mellom det som betegnes som et lite robust budsjett og frykt for plutselige og uforutsette kostnader, og at konsekvensene av dette følgelig er at forebyggende vedlikehold og oppgraderinger ikke gjennomføres i nødvendig omfang.

Det framgår av intervju med teknisk sjef at det foreligger et vedlikeholdsetterslep, og at etterslepet er tallfestet. Han forteller at for skolene alene er vedlikeholdsetterslepet tallfestet til rundt 100 millioner kroner. For den totale kommunale bygningsmassen er vedlikeholdsetterslepet tallfestet til 200 millioner kroner.

For å finne de samlede kostnadene til bygningsvedlikehold har vi forsøkt å stipulere lønnskostnadene til bygningsvedlikehold. Vi har beregnet 50 % av lønnsutgifter (art 0100, 0200, 0400) knyttet til ansvarsområdene Administrasjon (teknisk sjef), Vaktmesterkorps og Vedlikeholdskorps (vedlikeholdsleder) i kommunens regnskap.

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

	2009	2010	2011
Sum bygningsvedlikehold (fra tabell 4)	3 691 190	4 929 709	6 218 572
Lønnsmidler, bygningsvedlikehold	1 476 974	1 650 881	1 460 440
<b>SUM:</b>	<b>5 168 164</b>	<b>6 580 590</b>	<b>7 679 012</b>

<sup>31</sup> Revidert budsjett

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 omlag 2,5 millioner kroner 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>32</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 kommunens vedlikeholdsplan utgjør det samlede areal av kommunale bygninger i Nordkapp kommune 27 718 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*	5 168 164	6 580 590	7 679 012
Kvadratmeter	27 718	27 718	27 718
Vedlikehold i kroner per kvadratmeter	186	237	277
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 betydelig økning - fra 186 kr per m<sup>2</sup> i 2009 til 277 kr per m<sup>2</sup> i 2011.

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

	2009	2010	2011
Sum bygningsvedlikehold*	3 691 190	4 929 709	6 218 572
Kvadratmeter	27 718	27 718	27 718
Vedlikehold i kroner per kvadratmeter	133	177	224

<sup>32</sup> Forum for offentlige bygg og eiendommer (FOBE): Kartlegging av kommunenes utgifter til vedlikehold av sine bygninger (2006)

Beregningene i tabell 7 viser at kostnadene til bygningsvedlikehold (eksklusive lønnsutgifter) har hatt en markant økning, fra 133 kr per m<sup>2</sup> i 2009 til 224 kr per m<sup>2</sup> i 2011.

Det framgår av kommunens vedlikeholdsplan (2012) at «*normtall for vedlikehold av kommunale bygninger: 150-210 kr per kvm (2011). Ut fra ovennevnte legger vi til grunn at normtall for vedlikehold bør ligge i området 180-250 kr per kvm (2011 prisnivå, eks. mva.). Dette ressursnivået burde kunne gi velholdte bygninger ut fra opprinnelig standard dersom dette ressursnivået er disponibelt over tid, og det ikke er tilstede et større vedlikeholdsetterslep enn dagens situasjon*».<sup>33</sup>

## 4.2 Vurderinger

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

KOSTRA-tall viser at Nordkapp kommune, med unntak av 2009, har de høyeste netto driftsutgiftene til kommunal eiendomsforvaltning i kroner per innbygger sett i forhold til sammenligningskommunene. I 2009 var Nordkapp kommunes utgifter til eiendomsforvaltning per innbygger på kr 5720. I 2010 var dette tallet kr 6155, mens det i 2011 var kr 6575. I sammenligningskommunene ser vi også en økning.

Videre viser KOSTRA-tall at Nordkapp kommune har hatt en liten nedgang i andelen utgifter til eiendomsforvaltning i undersøkelsesårene, men at kommunen ligger over snittet for sammenligningskommunene.

Nordkapp kommune bruker en større andel av sine utgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter enn sammenligningskommunene. I 2009 brukte Nordkapp 1011 kr per m<sup>2</sup>, mens snittet for kommunegruppen til sammenligning var på 720 kr per m<sup>2</sup>. I 2010 hadde Nordkapp kommunes andel økt til 1102 kr per m<sup>2</sup>, mens snittet for kommunegruppen lå på 764 kr per m<sup>2</sup>. I 2011 ser vi en nedgang i Nordkapp til 852 kr per m<sup>2</sup>, mens snittet for kommunegruppen hadde økt til 791 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. Budsjett- og regnskapstall for bygningsvedlikehold i Nordkapp kommune viser merforbruk i ett av undersøkelsesårene. Det er verd å påpeke at avvik mellom budsjett og regnskap ikke er ensbetydende med budsjettet er urealistisk, og i dette tilfellet har revisjonen ikke funnet noe som tyder på at budsjettene ikke er realistiske i forhold til driftsnivået. Gjennom intervju har det framkommet at uforutsette hendelser og strakstiltak gjerne går på bekostning av det generelle vedlikeholdet. Her finner revisjonen grunn til å påpeke at vedlikehold som utsettes til syvende og sist vil generere store kostnader, men da i form av nødreparasjoner.

Nordkapp kommune har utarbeidet planer og oversikter som kartlegger vedlikeholdsbehovet ved kommunale bygg. Grunnet manglende definert strategi utføres imidlertid nødvendige

---

<sup>33</sup> Vedlikeholdsplan for kommunale bygg (2012), s. 5

utbedringer og vedlikeholdsoppgaver etter hvert som de gjør seg gjeldende, noe som kan medføre store økonomiske konsekvenser, akkumulert etterslep og dårlig kapitalforvaltning.<sup>34</sup>

***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 vedlikeholdsetterslep». 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 103-132 kr per m<sup>2</sup> per år.<sup>35</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>36</sup> I rapporten blir det imidlertid understreket at dette normtallet kun gjelder for de 100-130 største kommunene i landet.<sup>37</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 Nordkapp kommune viser at kommunens samlede kostnader (inkludert lønnsutgifter) til bygningsvedlikehold var på kr 186 per m<sup>2</sup> i 2009, kr 237 per m<sup>2</sup> i 2010 og kr 277 per m<sup>2</sup> i 2011. Dette betyr at Nordkapp kommunes kostnader til vedlikehold ligger godt innenfor de anbefalte normtallene på området. Dette gjelder også dersom man ikke inkluderer lønnsutgiftene.

## 4.3 Konklusjon

Det har vært en markant økning i de økonomiske rammebetingelsene for bygningsvedlikehold i Nordkapp kommune de siste tre årene. Jevnt over ser vi en økning i Nordkapp kommunes utgifter til bygningsvedlikehold, og tendensen er en økning også i sammenligningskommunene for øvrig.

De økonomiske rammebetingelsene er i tråd med bransjemessige normtall som gjelder på dette området.

---

<sup>34</sup> Vedlikeholdsplan for kommunale bygg (2012), s. 6

<sup>35</sup> Prisjusteringen er gjort ved hjelp av en beregningskalkulator for konsumprisindeksen på Statistisk Sentralbyrå (SSB) sin hjemmeside: <http://www.ssb.no/kpi/>

<sup>36</sup> Jf. s. 18 i rapporten.

<sup>37</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>38</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. Skarsvåg skole er et godt eksempel på nettopp dette, med et vedlikeholdsetterslep beregnet til 10 millioner kroner.<sup>39</sup>

*«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>40</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 involveres i kommunens eiendomsforvaltning. Dette gjøres blant annet gjennom politisk behandling av vedlikeholdsplaner. Revisjonen finner imidlertid grunn til å bemerke at det ikke er utarbeidet konkrete politiske mål og strategier for eiendomsforvaltningen. Revisjonen finner også grunn til å nevne at det 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. Nordkapp kommune har 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>38</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>39</sup> Vedlikeholdsplan for kommunale bygg (2012), s. 9

<sup>40</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 Nordkapp kommune er ikke organisert i tråd med de tre konkrete organisatoriske modellene som anbefales av Eiendomsforvaltningsutvalget.<sup>41</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 sektor ved fellestjenesten. *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 planer for eiendomsforvaltningen. Det er imidlertid verd å påpeke at det framstår som en svakhet at kommunen ikke har noen klart definert strategi for hvordan målsetninger for vedlikeholdsarbeidet skal nås.

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

Nordkapp kommune har til dels 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 med hensyn til arealer, byggeår og brukere av bygningene. Kommunen, ved teknisk sektor og fellestjenesten, har også en formell oversikt over tiltak som bør utføres for å utbedre slitasje, feil og mangler ved de kommunale boligene og formålsbygningene. Kommunen har også en formell oversikt over utførte utbedringer.

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

Nordkapp kommune har utarbeidet og vedtatt vedlikeholdsplaner for kommunale bygg. Vedlikeholdsplanen defineres imidlertid som veiledende, og legger dermed ikke bindende føringer for det faktiske vedlikeholdsarbeidet.

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

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

---

<sup>41</sup> NOU 2004:22

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

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

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

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

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

De økonomiske rammebetingelsene er i tråd med bransjemessige normtall som gjelder på dette området.

## 7. ANBEFALINGER

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

- utarbeider overordnede politiske mål og strategier for eiendomsforvaltningen
- gir vedlikeholdsplanen bindende virkning

## 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

- Delegasjonsreglement
- Sakslister og møteprotokoller fra kommunestyret 2009-2011
- Sakslister og møteprotokoller fra utvalg for miljø og tekniske tjenester 2009-2011
- Vedlikeholdsplan for kommunale bygg (2012)
- 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)

Nordkapp kommune: Tekniske tjenester:

<http://www.nordkapp.kommune.no/tekniske-tjenester.3311.no.html>

Nordkapp kommune: Fellestjenesten:

<http://www.nordkapp.kommune.no/fellestjenesten.3601.no.html>

Statistisk Sentralbyrå: Konsumprisindeksen:

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

Statistisk Sentralbyrå: KOSTRA:

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

Kommunal- og regionaldepartementet: Anbefalte mål og kriterier for god eiendomsforvaltning i kommunene:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/nouer/2004/nou-2004-22/10/1.html?id=387880#>

## VEDLEGG

### Vedlegg 1: Rådmannens kommentarer



**Nordkapp kommune**  
Rådmannen



Vestfinnmark kommunerevisjon IKS  
Postboks 1023  
9503 Alta

Deres ref:	Vår ref: 2012/1329- 3800/2012	Saksbeh: Børge Grønlund Tlf:	Arkivkode:	Dato: 01.10.2012
------------	-------------------------------------	------------------------------------	------------	---------------------

#### Forvaltningsrevisjonsrapport Eiendomsforvaltning og bygningsvedlikehold

Det vises til Deres brev av 20.9.12 "Forvaltningsrevisjonsrapport til høring".

Innledningsvis må det bemerkes at rapporten fremstår som grundig og vil kunne være et godt verktøy for kommunen i det videre arbeidet med kommunens eiendomsforvaltning og bygningsvedlikehold. Rapporten konkluderer i det aller vesentlige, slik rådmannen vurderer dette, med at kommunen har en tilfredsstillende forvaltning av eiendommene til tross for presset kommuneøkonomi og tildels stort etterslep på bygningsvedlikeholdet.

Konkret til rapporten ønsker rådmannen å bemerke følgende punkter:

- Revisjonens påpekning i forhold til manglende politiske mål og strategier for eiendomsforvaltningen tas til etterretning. Dette vil måtte være noe av det arbeidet som administrasjonen må jobbet aktivt med og fremme overfor det politiske beslutningsapparatet. Utfordringen vil imidlertid være å fastsette rette strategier gitt de økonomiske rammebetingelsene som vi hele tiden er bundet av og som dermed gir utfordringer i forhold til spesielt bygningsvedlikeholdet. Det vil dermed være utfordrende å få til en vedlikeholdsplan med bindende virkning all den tid det alltid vil oppstå hendelser som ikke er tatt høyde for i vedlikeholdsplanen. Det som imidlertid vil være førende er at det løpende vedlikeholdet skal følge den prioriterte planen, men at pga forannevnte forhold, vil man måtte skyve på tidsplanen.
- Revisjonens påpekning når det gjelder rutiner for rapportering til kommunestyret tas til etterretning og vil bli arbeidet videre med. Det skal være en målsetting at politikerne til enhver tid skal ha tilstrekkelig kunnskap om tilstanden på kommunens eiendomsmasse.
- Revisjonen har lagt til grunn ved vurderingen av bygningsvedlikeholdet en fordeling av lønnsutgifter med 50 % til vedlikehold (av totale lønnsutgifter på de ansvarsområdene som knytter seg til eiendomsforvaltning totalt sett). Ut fra det som er opplyst fra teknisk sektor antar man at ca 70 % av den totale eiendomsforvaltningen knytter seg til rene driftsoppgaver for bygningene og at kun 30 % av lønnsutgiftene er direkte relatert til vedlikeholdsoppgaver. Det må også bemerkes at også mye av arbeidstiden til både teknisk sjef, vaktmesterkorps og vedlikeholdskorps er knyttet opp mot andre oppgaver

Postadresse: Postboks 403 E-post: <a href="mailto:postmottak@nordkapp.kommune.no">postmottak@nordkapp.kommune.no</a>	Besøksadresse: <a href="http://www.nordkapp.kommune.no">www.nordkapp.kommune.no</a>	Telefon: 78 47 65 00 Telefaks:	Bank: 4960 70 01943 Org. nr.: 938 469 415
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------	----------------------------------------------

Virksomhetens navn

Side 2 av 2

av mer prosjekterelatert art (investeringsprosjekter i egen regi, vedlikehold uteareal osv).  
Det vil dermed etter rådmannens oppfatning være et noe mer nyansert bilde av hvor mye  
som faktisk brukes av ressurser til ren eiendomsforvaltning.

Med hilsen  
Nordkapp kommune  
  
Børge Grønlund  
Konstituert rådmann

## Vedlegg 2: KOSTRA-tall

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

	2009	2010	2011
Nordkapp kommune	5720	6155	6575
Kommunegruppe 3	5481	5917	5979
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
Nordkapp kommune	12,8	12,6	11,7
Kommunegruppe 3	10,8	11,3	10,1
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
Nordkapp kommune	1011	1102	852
Kommunegruppe 3	720	764	791
Alle kommuner i Finnmark	766	765	788
Alle kommuner i landet (uten Oslo)	788	832	851