



Vedlikehold av skoler og øvrige bygg

Forvaltningsrevisjon

11.04.16

INNHOOLD

1. INNLEDNING	1
1.1 Bakgrunn og overordnede føringer	1
1.2 Om kommunens skoler	1
1.3 Kort om eiendomsforvaltning og vedlikehold av skoler	1
1.4 Eiendomsforvaltning i Bærum kommune	2
1.5 Vurderingskriterier	3
1.6 Revisjonens forståelse av bestillingen og avgrensinger	5
1.7 Anvendte metoder i prosjektet	6
1.8 Disposisjon	6
1.9 Rådmannens kommentarer	6
2. FORUTSETNINGER FOR GODT BESLUTNINGSGRUNNLAG OG VERDIBEVARENDE VEDLIKEHOLD	7
2.1 Innledning	7
2.2 Revisjonskriterier	7
2.3 Faktagrunnlag	7
2.4 Revisjonens vurdering	10
3. UTREDNING AV SAKER OG FREMDRIFT I VEDLIKEHOLDET	12
3.1 Innledning	12
3.2 Revisjonskriterier	12
3.3 Faktagrunnlag	13
3.4 Revisjonens vurdering	21
4. IVARETAKELSE AV INNEKLIMA I VEDLIKEHOLDET	23
4.1 Innledning	23
4.2 Revisjonskriterier	23
4.3 Faktagrunnlag	23
4.4 Revisjonens vurdering	29
5. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	30
5.1 Hovedfunn	30
5.2 Nærmere om de enkelte tema som omtales i rapporten	31
5.3 Anbefalinger	32
KILDER	34
RÅDMANNENS HØRINGSSVAR	35
REVISJONENS BEMERKNINGER	38

SAMMENDRAG

Rapporten tar for seg vedlikeholdet av kommunens skoler og øvrige bygninger og ser nærmere på hvordan elevenes inneklime ivaretas gjennom vedlikeholdet.

I første del av rapporten vurderes kommunens eiendomsforvaltning opp mot sentrale kriterier for god eiendomsforvaltning og verdibevarende vedlikehold, herunder tilstandskartlegginger og bruk av FDVU-system.

Undersøkelsene viser at kommunens bygningsmasse ikke er tilstrekkelig tilstandsvurdert og at resultatet fra tilstandsvurderinger ikke registreres i kommunens FDVU-system. Revisjonen anser dette som kritikkverdig.

Andre del av rapporten tar for seg rådmannens utredning av saker om vedlikehold og oppfølging av politiske vedtak (fremdriften i vedlikeholdet). I Handlingsprogram 2000-2003 bevilget kommunestyret 0,9 milliarder over 18 år for å hente inn kommunens vedlikeholdsetterslep. Bakgrunnen for vedtaket var at kostnadene med å hente inn etterslepet i 1999 ble beregnet til 0,9 mrd. kroner. I 2008 mottar kommunen en ny tilstandsrapport der kostnaden med å hente inn vedlikeholdsetterslepet estimeres til 2,4 mrd. Revisjonen mener at avviket enten skyldes at kostnaden med å hente inn vedlikeholdsetterslepet ble undervurdert i 1999 eller at etterslepet har økt i perioden 1999-2008. Revisjonen mener at begge alternativer innebærer kritikkverdige forhold.

I 2013 ble det gjennomført en ny tilstandskartlegging og kostnadsberegning for vedlikeholdsetterslep. Denne viser at tilstanden på kommunens bygningsmasse og grunnskoler ikke er vesentlig endret fra målingen i 2008. I perioden i mellom var det en uttalt målsetting at etterslepet skulle reduseres, og i to saker til politisk nivå ble det opplyst at mye av etterslepet er hentet inn. Revisjonen mener at de forholdene innebærer at rådmannen i perioden ikke har fulgt opp vedtak om å redusere vedlikeholdsetterslepet, og at utredningen av de nevnte saker ikke kan karakteriseres som forsvarlig.

Revisjonen ser for øvrig klare, positive endringer i eiendomsforvaltningen når det gjelder informasjon til politisk nivå, saksutredning, tiltak mv. fra 2013/2014.

Siste del av rapporten ser nærmere på hvordan inneklimate på skolene ivaretas gjennom vedlikeholdet. Gjennomgangen viser at det pågår et samarbeid mellom Eiendom, Folkehelse og Bedriftshelsetjenesten for å følge opp inneklime og andre forhold som påvirker elevenes arbeidsmiljø. Revisjonen mener det er positivt at enhetene samarbeider om å ivareta elevenes inneklime og arbeidsmiljø i henhold til anbefalinger fra sentrale myndigheter.

Resultater fra elevundersøkelsen i 2012 og 2014 viser at elevene ved 37 av kommunens skoler vurderer sitt arbeidsmiljø som bedre på samtlige variabler, herunder blant annet luft, temperatur og renhold.

1. INNLEDNING

1.1 Bakgrunn og overordnede føringer

Kontrollutvalget vedtok å gjennomføre en forvaltningsrevisjon om vedlikehold og inneklima på kommunens skoler.¹ I prosjektforslaget er det presentert flere aktuelle problemstillinger, og revisjonen har valgt å organisere disse i to overordnede problemstillinger:

- *Får de folkevalgte et godt beslutningsgrunnlag om vedlikeholdsbehovet på skolene?*
- *Er fremdriften i vedlikeholdet i samsvar med politiske vedtak?*

Kontrollutvalget ønsket at rapporten særlig skulle fokusere på hvordan inneklimaet blir ivaretatt gjennom vedlikeholdet.

Rapporten inneholder også informasjon, vurderinger og konklusjoner knyttet til vedlikehold av øvrig bygningsmasse i kommunen. Dette skyldes forhold som ble avdekket i arbeidet med rapporten. Kontrollutvalget fikk en orientering om dette i sitt møte i mars 2016.

1.2 Om kommunens skoler

Bærum kommune har 49 kommunale skoler med 15 918 elever² og 2 099 årsverk³. Skolene utgjør ca. 35 % av kommunens samlede bygningsmasse.

1.3 Kort om eiendomsforvaltning og vedlikehold av skoler

Kommunene forvalter en betydelig mengde skoler og andre bygg. Bygningene er et viktig utgangspunkt og grunnlag for tjenesteyting og representerer store økonomiske verdier.⁴

God eiendomsforvaltning gir brukerne gode og effektive bygninger til lavest mulig kostnad.⁵ I tillegg ivaretar god eiendomsforvaltning samfunnsmessige interesser som helse, sikkerhet, kulturarv, estetikk og en god økonomisk forvaltning av kommunens og samfunnets ressurser.

Tilstanden på bygningsmassen er avgjørende for kvaliteten og effektiviteten på tjenestetilbudet og verdien på eiendommene.⁶ Verdibevarende vedlikehold ivaretar formuesverdiene eiendommene representerer og legger til rette for effektive tjenester av god kvalitet. Forsømt vedlikehold har negativ innvirkning både på formuesverdiene og tjenesteproduksjonen.

Godt vedlikeholdte skoler gir elevene et helsefremmende arbeidsmiljø og inneklima, og legger til rette for god og effektiv læring.

¹ Kontrollutvalget møte 08.12.14, sak 057/14 *Forvaltningsrevisjoner i 2015*

² Grunnskolenes informasjonssystem, Utdanningsdirektoratet, 18.01.16

³ Rådmannens forslag til Handlingsprogram 2016-2019, side 147

⁴ NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle – Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren*

⁵ NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle – Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren*, side 13

⁶ NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle – Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren*, side 9-12

Vedlikeholdsetterslep er ikke bare knyttet til manglende vedlikehold.⁷ Begrepet omfatter i praksis også behov som oppstår som følge av nye myndighetskrav og eventuelle selvpålagte krav gjennom lokalpolitiske vedtak. Dette innebærer for øvrig at bygninger kan ha behov for betydelig vedlikehold uten at dette innebærer at bygget oppleves som dårlig av brukerne.

Nærmere om inneklima

Folkehelseinstituttet legger til grunn at inneklimaet har stor betydning for helse, trivsel og skoleprestasjoner.⁸ Blant helseplagene som ses i sammenheng med inneklima er hud og slimhinneirritasjon, hodepine, luftveissykdommer, hjerte-karsykdommer, kreft luftveisinfectionsjoner m.m.

I en rapport om inneklima i norske skoler skriver arbeidstilsynet:⁹

Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse har over flere år vist at ansatte i skoler har betydelig mer inneklimaplager og yrkesrelatert astma enn de fleste andre yrkesgrupper. De vanligste sykdommene som er forbundet med dårlig inneklima er hodepine, sår og tørre øyne, økt hyppighet av luftveisinfectionsjoner og utløsning og forverring av allergi og annen overfølsomhet i luftveiene.

Dårlig inneklima kan være direkte relatert til manglende vedlikehold (for eksempel fuktskader), men er også relatert til renhold, lufting, innredning, brukeratferd m.m.

1.4 Eiendomsforvaltning i Bærum kommune

Eiendomsmassen utgjør til sammen ca. 800.000 m² og har en estimert forsikringsverdi på 17,6 milliarder kroner.¹⁰

Eiendom har ansvar for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av kommunens skoler og øvrige eiendomsmasse (FDVU).¹¹ Eiendom har egen direktør og består av enhetene Virksomhetsstyring, Eiendomsforvaltning, Bolig, Byggherre, Eiendomsdrift og Renhold. Store deler av vedlikeholdsarbeidet baseres på kjøp av tjenester i markedet.

Eiendom har vært gjenstand for store endringer over en lengre periode, og det er planlagt flere i kommunens eiendomsstrategi. Det gis mer informasjon om disse endringene i kapittel 2 der det gis en nærmere gjennomgang og vurdering av kommunens eiendomsforvaltning.

Kommunens FDVU-system

FDVU-systemet Plania skal understøtte store deler av arbeidet i eiendomsforvaltningen.

Oversikt over tilstanden på bygningsmassen er en viktig del av vedlikeholdsarbeidet. I utgangspunktet skal informasjon om bygningenes tekniske tilstand legges inn i FDVU-

⁷ *Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde, 2008*, Utarbeidet av Multiconsult og PricewaterhouseCoopers på oppdrag fra Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon.

⁸ *Anbefalte faglige normer for inneklima – Revisjon av kunnskapsgrunnlag og normer – 2015, Folkehelseinstituttet 2015*

⁹ *Inneklima i Norske skoler – Hovedfunn 2011-2012, Arbeidstilsynet*

¹⁰ *Eiendomsstrategi 2015-2025, Bærum kommune, side 15*

¹¹ Bærum kommunale eiendomsselskap forvalter 149 boliger som ikke ligger under Eiendoms forvalteransvar.

systemet etter hvert som den produseres, for eksempel etter en tilstandsvurdering ved et bygg.

Etter hvert som informasjonen om byggene legges inn og struktureres i Plania, gir systemet muligheter for å ta ut rapporter og gjennomføre analyser på overordnet nivå. Dette danner grunnlag for å gjenbruke informasjonen til beslutningsgrunnlag, planlegging av vedlikehold og prioriteringer mellom tiltak.

På leverandørens nettsider oppgis blant annet følgende funksjoner for Plania:¹²

- Etablere beslutningsgrunnlag (rapportering)
- Understøtte interne prosesser
- Gjenbruke informasjon
- Verktøy for planlegging og prioritering
- Registrering av tilstandsrapporter og dokumentasjon

1.5 Vurderingskriterier

Vurderingskriteriene omfatter politiske vedtak, lovkrav, regelverk etc. som inneholder krav eller mål som skal oppfylles på området.¹³

1.5.1 Sentrale lover og forskrifter

Generelt

Det følger av kommuneloven § 23 nr.2 annet punktum at rådmannen *skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner (...)*

I kommuneloven § 23 nr.2 første punktum heter det:¹⁴

Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt.

Det finnes en rekke omfattende regelverk som stiller tekniske krav til kommunale skoler og øvrige bygg som kommunen er forpliktet til å overholde, jf. kommuneloven § 23 nr.2. Det mest sentrale regelverket for de tekniske kravene til kommunens bygninger angis i *Plan og bygningsloven og Byggteknisk forskrift*.¹⁵

Nærmere om forvaltning og vedlikehold av skoler

Både forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler og opplæringsloven stiller ytterligere krav til kommunens skolebygg.

Opplæringslova¹⁶ kapittel 9a, ofte omtalt som elevenes arbeidsmiljølov, skal sikre at elevene får et minst like godt vern av sitt miljø som arbeidstakere.

¹² Planias nettsider, <http://www.plania.no/no/>

¹³ RSK 001, Fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund 01.02.11

¹⁴ Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV 1992.09.25.107, § 23

¹⁵ NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle – Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren*, kapittel 4.1

¹⁶ Lov om grunnskolen og den videregående opplæring, LOV 1998.07.17.61

Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og grunnskoler skal bidra til at miljøet i skoler og barnehager fremmer helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold, og forebygge sykdom og skade.¹⁷

Forskriften har et generelt krav om at virksomheter som omfattes av forskriften skal være helsemessig tilfredsstillende.¹⁸ Når det gjelder inneklimatesting fastslår forskriften at skolene skal ha tilfredsstillende luftkvalitet.¹⁹

Rektorene (virksomhetens eier) har ansvar for å påse at bestemmelsene i forskriften overholdes, blant annet gjennom internkontroll.²⁰

Folkehelseinstituttet har utarbeidet faglige råd og normer for inneklimatesting i kommunen med utgangspunkt i kunnskap og gjeldende regelverk.²¹ Her legges det blant annet vekt på samarbeid mellom kommunale etater og brukermedvirkning.

1.5.2 Kriterier for godt vedlikehold

NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle* definerer kriterier som bør tilfredsstilles for at eiendomsforvaltning skal kunne karakteriseres som god.²² Revisjonen gjengir her de mest relevante kriteriene:²³

- Det utføres verdibevarende vedlikehold med et langsiktig perspektiv.
- Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. Dette skal sikre at forvaltningen foregår på en rasjonell, målrettet og effektiv måte i forhold til overordnede mål.

NOU 2004:22 legger til grunn at god dokumentasjon av tilstand og behov er en viktig forutsetning for at vedlikeholdet blir prioritert og at prioriteringene som gjøres er gode, både i forvaltningen og på politisk nivå.²⁴

1.5.3 Standard for tilstandsanalyse av byggverk

Det er finnes flere profesjonelle standarder som gir retningslinjer for bygg- og eiendomsforvaltning. De tilstandsvurderingene som gjennomgås i rapporten har benyttet *Norsk Standard 3424 – Tilstandsanalyse av byggverk – innhold og gjennomføring*.

I standarden vurderes den tekniske tilstanden på det enkelte bygg på en skala fra 0 - 3, der null er god og 3 er dårlig standard. Tilstandsvurderingene kan sammenstilles og gi informasjon om tilstanden i hele eller deler av bygningsmassen. Standarden vil få nærmere omtale i kapittel 3.

¹⁷ Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv., FOR 1995.12.01.928, § 1 Formål

¹⁸ Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv., FOR 1995.12.01.928, § 7, første ledd

¹⁹ Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv., FOR 1995.12.01.928, §§ 13, 19

²⁰ Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv., FOR 1995.12.01.928, § 4

²¹ Anbefalte faglige normer for inneklimatesting – Revisjon av kunnskapsgrunnlag og normer – 2015, Folkehelseinstituttet 2015

²² NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle – Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren*, kapittel 9.1

²³ NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle – Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren*, side 107

²⁴ NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle – Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren*

1.5.4 Politiske vedtak

[Eiendomsstrategi 2015-2025](#) ble vedtatt i kommunestyret 25.03.15 og skal være et helhetlig, overordnet styringsdokument som omfatter hele kommunens eiendomsvirksomhet.

Ved behandlingen av strategien fattet kommunestyret følgende vedtok for standarden på kommunens bygninger:

Langsiktig ambisjonsnivå for tilstand settes til 1,2 for de bygninger som kommunen skal satse på (A-bygg). Tidshorisont for når ambisjon skal oppfylles vurderes nærmere i forbindelse med egen sak om delstrategi for oppgradering og verdibevarende vedlikehold, langsiktig investeringsplan og handlingsprogram 2016-2019.

Eiendomsstrategien legger til grunn at kommunen har et stort, akkumulert vedlikeholds-
etterslep.²⁵

Strategien er omfattende og har bl.a. annet som målsetting at området skal drives etter «beste praksis».²⁶ Andre relevante mål for strategiperioden er at alle bygninger er tilstandsvurdert og at bygningene har en langsiktig forvaltnings- og utviklingsplan.²⁷

I perioden 2012-2015 har Sektorutvalg eiendom og administrasjon behandlet forhold av prinsipiell betydning vedrørende kommunens bygninger. Før dette ble slike saker behandlet av utvalget Eierstyring og eiendom. Fra 2008 har disse utvalgene behandlet årlige rehabiliterings- og vedlikeholdsplaner basert på tilstandsvurderinger av bygninger utarbeidet av Eiendom og eksterne konsulenter. Relevante politiske saker fra 1999 og frem til 2015 gjennomgås i kapittel 3.3.3.

1.6 Revisjonens forståelse av bestillingen og avgrensinger

Med utgangspunkt i problemstillingene er det naturlig å tenke seg at revisjonen gjorde en selvstendig vurdering av vedlikeholdsbehovet i kommunens skoler. Revisjonen har ikke funnet det nødvendig eller hensiktsmessig å gjennomføre en ny kartlegging av vedlikeholdsbehovet. Dette har sammenheng med at revisjonen i møte med Eiendom fikk opplyst at det ikke foreligger nok dokumentasjon om tilstanden på kommunens bygg i eiendomsforvaltningens fagsystem til å vurdere vedlikeholdsbehovet (dette vil da kreve mer dyptgående analyser). I 2013 ble det også gjennomført en kartlegging av tekniske tilstand og vedlikeholdsbehov i hele kommunens eiendomsmasse.

Under arbeidet med rapporten kom det frem forhold som har ført til at rapporten også gir informasjon, vurderinger og konklusjoner om kommunens generelle vedlikeholdsarbeid og eiendomsforvaltning. Kontrollutvalget ble orientert om dette i sitt møte i mars 2016.

²⁵ [Eiendomsstrategi 2015.-2025, Bærum kommune, side 4](#)

²⁶ [Eiendomsstrategi 2015.-2025, Bærum kommune, side 15](#)

²⁷ [Eiendomsstrategi 2015.-2025, Bærum kommune, side 23](#)

På bakgrunn av det som kommer frem av samtaler med Eiendom, Folkehelse og Bedriftshelsetjenesten har revisjonen valgt ikke å gjennomføre nærmere undersøkelser rettet mot skolenes internkontroll.

1.7 Anvendte metoder i prosjektet

Prosjektet er gjennomført og rapportert i samsvar med *Standard for forvaltningsrevisjon organisert som prosjekt*.²⁸

Faktagrunnlaget i denne rapporten bygger på korrespondanse med Eiendom, Folkehelsekontoret og Bedriftshelsetjenesten. I tillegg er det foretatt en gjennomgang av ulike politiske saker og interne dokumenter fra 1999 og frem til 2015.

Det gis nærmere informasjon om metodiske forhold underveis i rapporten.

Revisjonen har møtt en åpen og samarbeidsvillig administrasjon i arbeidet med forvaltningsrevisjonen.

1.8 Disposisjon

I kapitlene nedenfor vil revisjonen gjennomgå relevante fakta vi har samlet inn under arbeidet med rapporten. På bakgrunn av dette vil revisjonen gi en selvstendig vurdering knyttet til hvert enkelte tema som presenteres.

Følgende temaer berøres i kapitlene nedenfor:

- forutsetninger for godt beslutningsgrunnlag og planmessig, verdibevarende vedlikehold
- fremdrift i vedlikeholdet og informasjon til politisk nivå
- ivaretagelse av inn klima i vedlikeholdet og elevenes vurdering av inn klima

Til slutt i rapporten vil vi gi en samlet konklusjon.

1.9 Rådmannens kommentarer

Rådmannens kommentarer til rapporten er vedlagt.

²⁸ [Fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund 01.02.11](#)

2. FORUTSETNINGER FOR GODT BESLUTNINGSGRUNNLAG OG VERDIBEVARENDE VEDLIKEHOLD

2.1 Innledning

God oversikt over byggene og den tilstanden de er i er en forutsetning for verdibevarende vedlikehold og godt beslutningsgrunnlag, både i forvaltningen og på politisk nivå. I NOU 2004:22 legges det til grunn at *manglende politisk prioritering av ressurser til vedlikehold er blant de viktigste årsakene til manglende vedlikehold i kommunesektoren.*²⁹

Formålet med dette kapittelet er å undersøke om kommunens eiendomsforvaltning har den oversikten som kreves for et planmessig, verdibevarende vedlikehold, og for å gi politikerne et godt beslutningsgrunnlag om vedlikehold ved kommunens skoler og øvrige bygg.

NOU 2004:22 utpeker rasjonelle systemer for planlegging og styring i eiendomsforvaltningen som en sentral forutsetningen for å kunne vurdere en eiendomsforvaltning som god (FDVU-system).³⁰ Systemet skal blant annet inneholde informasjon om bygningenes tekniske tilstand, bidra til å danne godt beslutningsgrunnlag og legge til rette for verdibevarende vedlikehold.

Et godt, verdibevarende vedlikehold er et uttrykk for optimalt vedlikehold hvor arten og omfanget av vedlikeholdet vurderes i et langsiktig økonomisk perspektiv og i forhold til øvrige mål for eiendomsforvaltningen.³¹

2.2 Revisjonskriterier

For dette kapittelet legger revisjonen følgende kriterier til grunn:

- ⇒ Rådmannen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med overordnede instruksjoner, herunder rasjonell eiendomsforvaltning
- ⇒ Tilstandsvurderinger skal registreres i kommunens FDVU-system
- ⇒ Tilstanden på kommunens bygg skal kartlegges i en utstrekning som ivaretar øvrige mål for eiendomsforvaltningen

2.3 Faktagrunnlag

Kommunens FDVU-system (Plania) kom i drift i 2009.

Bakgrunn for anskaffelsen av FDVU systemet Plania

I 2004 vurderte rådmannen behov for nytt fagsystem for FDVU.³² I en sammenfatning av vurderingen, datert 15.06.05, står det at kommunen *trenger et effektivt styringsverktøy som skal bidra til å oppfylle virksomhetsprinsippene innen eiendomsforvaltning.* Det legges til grunn man kan hente ut følgende gevinster ved bruk av et FDVU-system:

²⁹ NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle – Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren*, side 19, 34

³⁰ NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle – Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren*, side 38, 90-91

³¹ NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle – Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren*, side 107

³² *Handlingsprogram 2006-2009 og Behov for et nytt IKT-basert FDVU-sytem i Bærum kommune*, notat datert 15.06.05, journalpost 05/18083

- Dobbelregistrering elimineres
- Flere får rask tilgang til informasjon
- Bedre datakvalitet
- Bedre funksjonalitet
- Bedre kontroll og styring med eiendomsmassen
- Bedre beslutningsgrunnlag
- Bedre support og brukerstøtte

I *Strategi for langsiktig vedlikehold* som ble behandlet i Eierstyring og eiendom i 2008³³ opplyses det at overgang til Plania vil gjøre at det løpende vedlikeholdet vil bli samordnet og registrert på samme sted. Videre står det at dette vil være en stor fordel; *da det ofte er en utfordring å få samlet all informasjon om hva som er utført på ett bygg.*

I strategien orienteres det også om at det vil gjennomføres kompetansehevingstiltak for ansatte i Eiendom, slik at det kan utvikles en god rutine og metode for tilstandskartlegging.

I Handlingsprogram 2009-2012 opplyser rådmannen at nytt FDVU-system vil gi en betydelig forbedring av eiendomsforvaltningen, bl.a. i vedlikeholdsplanleggingen.

I Handlingsprogram 2011-2014 opplyser rådmannen at Plania vil gi effektiviseringsgevinster.

Eiendomsforvaltningens tilstandsvurderinger og bruk av FDVU-system

Det fremgår i samtaler med Eiendom at kommunens eiendomsmasse ikke er tilstrekkelig tilstandsvurdert.

Eiendom oppgir videre at tilstandsvurderinger ikke registreres i kommunens FDVU-system. Tilstandsvurderinger lagres i dag på Eiendoms filområde på kommunens server (på en systematisk måte).

Revisjonen har ikke undersøkt hvor lenge dette har pågått. I møte med eiendom fremkom det at FDVU-systemet ikke hadde nødvendig informasjon om tilstandsgrader ved en tilstandskartlegging i 2013.

Eiendom oppgir at det finnes noe informasjon om teknisk tilstand i FDVU-systemet i dag, men at denne informasjonen ikke er god nok for å gjøre analyser av teknisk tilstand og vedlikeholdsbehov. Da informasjonen i systemet har slike mangler er det heller ikke hensiktsmessig å planlegge eller prioritere mellom tiltak ved bruk tilstandsinformasjonen i systemet.

Eiendom oppgir til revisjonen at det arbeides med å standardisere rapportformater og kartleggingsrutiner med sikte på å kunne registrere tilstandskartlegginger direkte i FDVU-systemet. Videre arbeides det for tiden med systemleverandøren og to samarbeidskommuner for å etablere et registreringssystem og lenker til eiendomsinformasjonen på Eiendoms filområde.

Selv om tilstandsvurderinger ikke registreres i FDVU-systemet, oppgir Eiendom at systemet har en vesentlig funksjon når det gjelder ulike vedlikeholdsoppgaver. Blant annet oppgis

³³ [Strategi for langsiktig vedlikehold, Eierstyring og eiendom møte 09.12.08, sak 045/08](#)

det at systemet benyttes til faste vedlikeholdsoppgaver, korrektivt vedlikehold (ad-hoc etter behov), eksterne bestillinger og avvikshåndtering.

Revisjonen understreker for øvrig at vi ikke har undersøkt om FDVU-systemet benyttes til andre oppgaver i eiendomsforvaltningen. Eiendom oppgir til revisjonen at FDVU-systemet understøtter store deler av eiendomsforvaltningen, benyttes til et stort antall formål, og at systemet er en «bærebjelke» i daglig drift og styring.

Andre relevante omstendigheter

I møte med revisjonen er Eiendom klare på at eiendomsforvaltningen har et stort forbedringspotensial når det gjelder å jobbe mer systematisk og planmessig, og at man må bli mer profesjonell på mange viktige områder. Dette er også omtalt i gjeldende Eiendomsstrategi.

Eiendom har vært gjenstand for store endringer over lengre tid.³⁴ I løpet av det siste året har 4 av 6 enheter i Eiendom fått nye ledere. I perioden 2000 til 2010 har det også skjedd flere organisatoriske endringer.

Tidligere hadde eiendomsforvalterne (som gjør tilstandsvurderinger av byggene) ansvar for kommunale bygg innenfor ulike geografiske områder, noe som innebar at samme eiendomsforvalter kunne ha ansvar for bygg med vidt forskjellig formål. Revisjonen får opplyst at forvalterne nå skal organiseres i team som har ansvar for ulike kategorier formålsbygg, der et team skal ha ansvar for kommunes skoler.

Eiendom oppgir at man i en lengre periode har hatt for lite ressurser, og at man per i dag har problemer med «å holde hodet over vannet». For å møte denne utfordringen, og for å styrke og komplettere fagligheten i arbeidet, oppgir eiendom at det den siste tiden har blitt ansatt nye eiendomsforvaltere.

Relevante planlagte tiltak

Eiendomsstrategien som ble vedtatt i 2015 presenterer en rekke tiltak og mål som skal bedre eiendomsforvaltning i kommunen. Revisjonen gjengir her de mest relevante tiltakene og målene i strategien:

I perioden 2015 til 2017 skal følgende tiltak iverksettes.³⁵

- Systemer som understøtter virksomheten skal være vurdert og tatt i bruk. FDVU-systemet skal understøtte hele bredden i virksomheten, nytt prosjektøkonomisystem integrert med nytt økonomisystem tas i bruk og eiendomsregister etableres. Det skal etableres god oversikt over hele eiendoms- og bygningsmasse, herunder blant annet teknisk tilstand

I samme periode skal det iverksettes en del tiltak som mer eller mindre forutsetter at eiendomsforvaltningen har god oversikt over den tekniske tilstanden i et FDVU-system:

- Systemer for prioritering og langsiktige vedlikeholdsplaner
- Nøkkeltall for benchmarking internt og eksternt skal videreutvikles

³⁴ [Eiendomsstrategi 2015.-2025, Bærum kommune, side 7](#)

³⁵ [Eiendomsstrategi 2015.-2025, Bærum kommune, side 5-6](#)

- Det skal legges til rette for måling av ytelse og effektivitet, og det skal gis en årlig rapportering på utvikling og styring på grunnlag av mål og resultater.
- I perioden 2015-2017 skal man oppnå mer helhetlig styring (porteføljestyling)

Strategien opplyser at det skal det foretas en gjennomgående evaluering i forhold til målene i 2018. Samme år skal strategien rulleres

Revisjonen har også fått opplyst at det arbeides med å iverksette tiltak for at tilstanden på hele kommunens eiendomsmasse er kartlagt i løpet av to år.

Eiendomsstrategien anmodet for øvrig politikerne om å vedta et ambisjonsnivå for gjennomsnittlig vektet tilstandsgrad kommunens eiendomsmasse som kan legges til grunn i forvaltningens prioriteringer mellom tiltak og prosjekter.³⁶ Dette skal sikre et mer målrettet vedlikehold av kommunens bygninger.

2.4 Revisjonens vurdering

Kommunen har en betydelig eiendomsmasse og revisjonen mener at det bør stilles strenge krav til kommunens arbeid med tilstandsvurderinger og bruk av rasjonelle systemer for planlegging og styring av vedlikeholdet (bruk av FDVU-system).

Revisjonens undersøkelser viser at tilstanden på kommunens eiendomsmasse ikke er tilstrekkelig kartlagt, og at resultatet fra tilstandsvurderinger ikke legges inn i FDVU-systemet. Revisjonen har ikke undersøkt hvor lenge dette har pågått, men har notert at FDVU-systemet ikke hadde nødvendig informasjon om tilstandsgrader ved en tilstandskartlegging i 2013.

Revisjonen mener det er kritikkverdig at Eiendom over en lengre periode ikke har benyttet FDVU-systemet på en måte som sikrer god planlegging og styring av vedlikeholdet.

Revisjonen mener også at det er kritikkverdig at den tekniske tilstanden på kommunens eiendomsmasse ikke er tilstrekkelig kartlagt. Dette er et meget omfattende arbeid som i utgangspunktet bør skje kontinuerlig, og som først gir full effekt når man har opparbeidet mye informasjon om den tekniske tilstanden. Revisjonen mener det er alvorlig at dette ikke er ivaretatt over tid. Vi har notert at Eiendom opplyser at det vil iverksettes tiltak for å få vurdert tilstanden på hele bygningsmasse innen to år.

Størst mulig presisjon i vurderinger av vedlikeholdsbehov og kostnader oppnås ved korrekt bruk av FDVU-systemet. Når systemet brukes riktig kan det tas ut rapporter om vedlikeholdsbehov o.l. basert på et godt og strukturert datagrunnlag. Dette materialet kan nyttes som beslutningsgrunnlag både i forvaltningen og på politisk nivå. Vi konstaterer at dette ikke er mulig i dag.

FDVU-systemet kan også være ett støtteverktøy i forvaltningens arbeid med å prioritere mellom vedlikeholdstiltak og til å planlegge tiltak på en effektiv og rasjonell måte. For eksempel kan det være effektivt og rasjonelt og samle likeartede vedlikeholdstiltak i et

³⁶ [Eiendomsstrategi 2015.-2025, Bærum kommune, side 13](#)

anbud og utføre samme tiltak på flere av kommunens bygg samtidig. Et annet eksempel er at systemet kan sikre at man velger de tiltak som på sikt reduserer vedlikeholdsbehov og kostnader. Vi konstaterer at systemet ikke kan benyttes fullt ut til dette i dag og at dette medfører en risiko for at kommunen ikke får optimal utnyttelse av vedlikeholdsmidlene.

Revisjonens gjennomgang viser at kommunens FDVU-system ble satt i drift i 2009, og at systemet skulle gi bedre datakvalitet, beslutningsgrunnlag og kontroll og styring blant annet knyttet til vedlikehold.

Revisjonen mener det er kritikkverdig at kommunen har et FDVU-system som ikke benyttes til alle de formålene det er tiltenkt. Dette innebærer både at kommunen har betalt lisens for et produkt som ikke utnyttes fullt ut og at man ikke har realisert de gevinstene systemet kan gi når det gjelder vedlikehold. Det opplyses i denne sammenheng at FDVU-systemet har mange andre funksjoner og formål, og at eiendomsforvaltningen oppgir at systemet er en «bærebjelke» i daglig drift og styring som understøtter store deler av eiendomsforvaltningen.

Undersøkelsene viser at det har skjedd store endringer i eiendomsforvaltningen, blant annet har Eiendom det siste året fått nye ledere i fire av seks enheter. Eiendom er også selv klare på at man har et stort forbedringspotensial når det gjelder å arbeide mer systematisk og planmessig, og at man må bli mer profesjonell på mange viktige områder.

Revisjonen mener at Eiendomsstrategi 2015-2025 inneholder tiltak og mål som kan korrigere de mangler og svakheter som er påpekt. Revisjonen anser dette som positivt. Samtidig mener revisjonen at det er viktig at rådmannen påser at de tiltak og mål som er beskrevet i Eiendomsstrategien følges opp.

3. UTREDNING AV SAKER OG FREMDRIFT I VEDLIKEHOLDET

3.1 Innledning

I dette kapittelet behandles rapportens problemstillinger:

- *Får de folkevalgte et godt beslutningsgrunnlag om vedlikeholdsbehovet på kommunens skoler og øvrige bygg?*
- *Er fremdriften i vedlikeholdet i samsvar med politiske vedtak?*

Kriteriene for dette kapittelet baserer seg på kommunelovens bestemmelser om rådmannens utredning av saker til politiske organer og oppfølging av vedtak, jf. kommuneloven § 23.

Den tekniske tilstanden på kommunens bygningsmasse er vurdert ved bruk av *Norsk standard 3423 – Tilstandsanalyse av byggverk* ved tre anledninger i perioden 2008-2013.

Nærmere om tilstandsvurderinger av bygningsmassen

NS3424 benyttes til alle typer byggverk og muliggjør vurderinger av bygningenes tilstand på en skala fra 0 til 3. Tilstandsgradene har følgende definisjon:

0 = ingen symptomer på dårlig tilstand - *Meget god standard uten feil og mangler og kun ubetydelig slit og elde fra nybyggstandard.*

1 = Svake symptomer på dårlig tilstand - *God, tilfredsstillende standard, hvor alle lover og forskrifter er ivaretatt. Noe slitasje og elde fra nybyggstandard.*

2 = Middels kraftige symptomer på dårlig tilstand - *Et visst omfang av feil og mangler som krever teknisk utbedring, og/eller avvik fra lover og forskrifter*

3 = Kraftige symptomer på dårlig standard - *Omfattende skader, feil og mangler. Mye slitasje. Betydelig behov for teknisk utbedring. Avvik fra lover og forskrifter.*

Det understrekes at resultatet fra denne typen kartlegginger må anses som overordnede. Videre må det legges til grunn at kartleggingene som det vises til i faktadelen i stor grad baserer seg på en enkel gjennomgang/vurdering av byggene (nivå 1 i standarden). Dette innebærer at det ikke er gjennomført inngående vurderinger av bygningsdeler og bygg.

Et annet forhold en bør ha i mente når det gjelder tilstandskartleggingene, er at det ikke tas hensyn til om bygninger skal avhendes, er planlagt rehabilitert eller liknende. Tilstandsgraden er med andre ord et uttrykk for tilstanden på bygningsmassen på kartleggingstidspunktet, uavhengig av kommunens planlegger å rive eller selge bygninger på grunn av dårlig tilstand. Dette vil kunne påvirke resultatet.

3.2 Revisjonskriterier

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterier til grunn:

- ⇒ Rådmannen skal iverksette politiske vedtak
- ⇒ Saker til politisk nivå skal være forsvarlig utredet

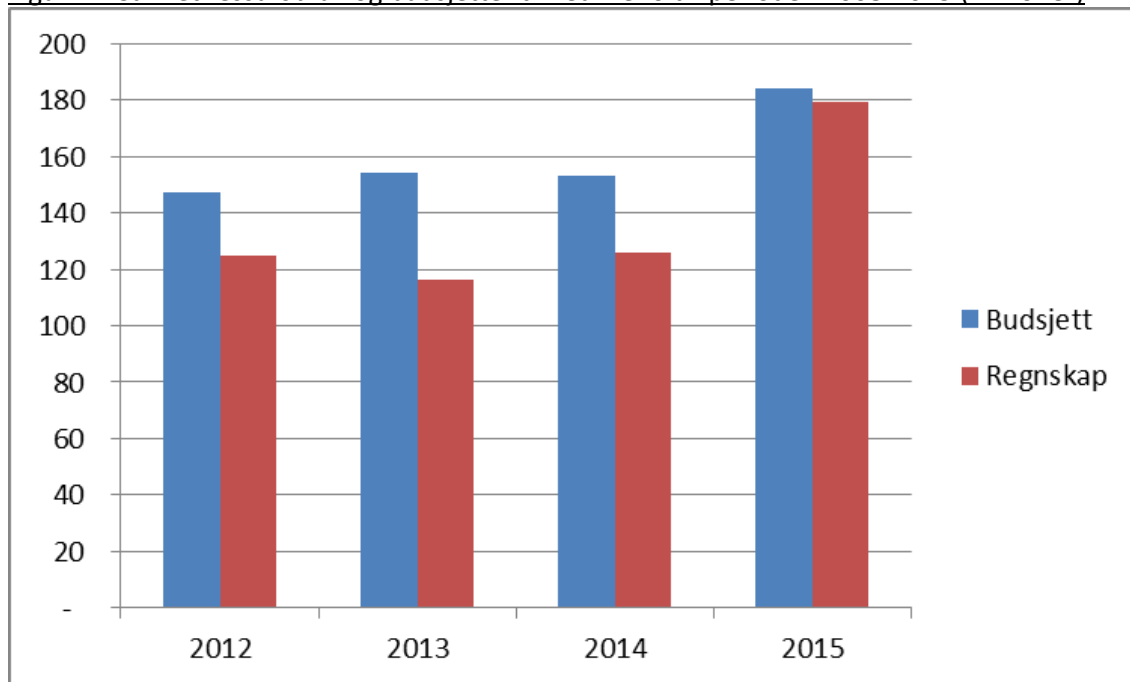
3.3 Faktagrunnlag

3.3.1 Nærmere om bruken av vedlikeholds- og oppgraderingsmidler

Våre undersøkelser viser at den politiske styringen av kommunens vedlikehold i stor grad har vært budsjettbasert. Revisjonen har gjennomgått kommunens regnskap i perioden 2008-2015.³⁷

Figuren under viser kommunens samlede ressursbruk og budsjetter til vedlikehold og oppgraderinger i perioden 2012-2015 (både drifts- og investeringsmidler).³⁸

Figur 1 – Samlet ressursbruk og budsjetter til vedlikehold i perioden 2008-2015 (millioner)



Figuren viser mindreforbruk i 2012-2014 i størrelsesorden 5 til 38 millioner per år. I 2015 er mindreforbruket ubetydelig. Eiendom oppgir at budsjettene øker i hele perioden som følge av økning i arealer som skal forvaltes og fra 2015 også på grunn av økt satsning på verdibevarende vedlikehold. Budsjettene i 2015 er markant høyere enn foregående år.

Eiendom opplyser til revisjonen at man er kjent med at kommunen ikke har vært flinke nok til å iverksette vedlikeholdstiltak i henhold til budsjettene, og at eiendom vil arbeide med å bedre sin gjennomføringsevne. Dette er også omtalt i kommunens eiendomsstrategi.

Eiendom opplyser til revisjonen at man fremover forventer å ha en større mengde tiltak klare for effektivisering enn tidligere år, blant annet som følge av økt fokus på gjennomføringsevne.

³⁷ Som følge av en del utfordringer med å få sammenliknbare tall av god kvalitet er det valgt å la denne oversikten løpe fra 2012

³⁸ Tallgrunnlaget er hentet fra kommunens drifts- (LIS) og investeringsregnskap (kommunens trykte regnskap, tabell 2b).

Våre undersøkelser viser at budsjettene ikke har vært fordelt ned på programområdenivå som grunnskoler i kommunens regnskap.³⁹ Eiendom opplyser at man skal arbeide for at budsjettene bli mer finmasket, slik at politikerne i større grad kan gjøre prioriteringer mellom programområder.

3.3.2 Tilstandskartlegginger i perioden 1999-2013

Våre undersøkelser viser at det er gjennomført minst fire tilstandskartlegginger av kommunens bygningsmasse i perioden 1999-2013, nærmere bestemt i 1999, 2008, 2012 og 2013.

Nærmere om kartleggingene

Revisjonen har ikke klart å finne nærmere informasjon om kartleggingen i 1999 utover den omtalen kartleggingen er gitt i handlingsprogrammene påfølgende år.

Kartleggingene som legges frem i 2008 og 2013 er gjennomført etter samme metode og inneholder beregninger av tilstandsgrad på ulike nivåer, samt kostnadsestimater for å ta igjen vedlikeholdsetterslep. Kartleggingen fra 2008 er vedlagt en sak til Eierstyring og eiendom i 2008⁴⁰ og kartleggingen fra 2013 er blant annet fylldig beskrevet i gjeldende eiendomsstrategi⁴¹.

Kartleggingen i 2012 består av en oversikt over kommunens bygg og deres tilstandsgrader. Det gis ingen informasjon om endringer i tilstandsgrad fra tidligere kartlegginger, og det gis ingen estimater på kostnad eller om tilstandsgrader på overordnet nivå.

Tilstand på kommunens bygningsmasse i 1999, 2008 og 2013

I Handlingsprogram 2000-2003⁴² gis det ingen tilstandsgrad for kommunens eiendomsmasse, men det opplyses; *sammenliknet med andre kommuner har Bærum en godt ivaretatt eiendomsmasse.*

Både i 2008 og 2013 konkluderer kartleggingene med at tilstandsgraden til kommunens samlede bygningsmasse er 1,4.

Det samme er tilfelle for kommunens skoler. Både ved kartleggingen i 2008 og 2013 ble tilstandsgraden ved kommunens skoler vurdert til 1,3.

Til sammenlikning var den samlede tilstandsgraden på kommunale bygg i Norge i 2013 1,3. Tilstanden på kommunenes grunnskoler var ved denne kartleggingen 1,2.

Kostnadsestimater for å ta inn vedlikeholdsetterslepet i 1999, 2008 og 2013

I 1999 ble kostnaden for å ta igjen vedlikeholdsetterslepet⁴³ på kommunens samlede bygningsmasse beregnet til 0,9 milliarder kroner⁴⁴ (1,2 mrd. 2015-kroner).⁴⁵ Revisjonen har

³⁹ Eiendom har presentert planlagt fordeling av midlene på programområder i årlige vedlikeholds- og rehabiliteringsplaner, men denne fordelingen har ikke vært bindene.

⁴⁰ *Strategi for langsiktig vedlikehold, Eierstyring og eiendom møte 09.12.08, sak 045/08*

⁴¹ *Eiendomsstrategi 2015.-2025, Bærum kommune, side 23-27*

⁴² Handlingsprogram 2000-2003, side 72

ikke funnet dokumentasjon som viser hvordan beregningen er gjennomført eller hvilke premisser den bygger på.

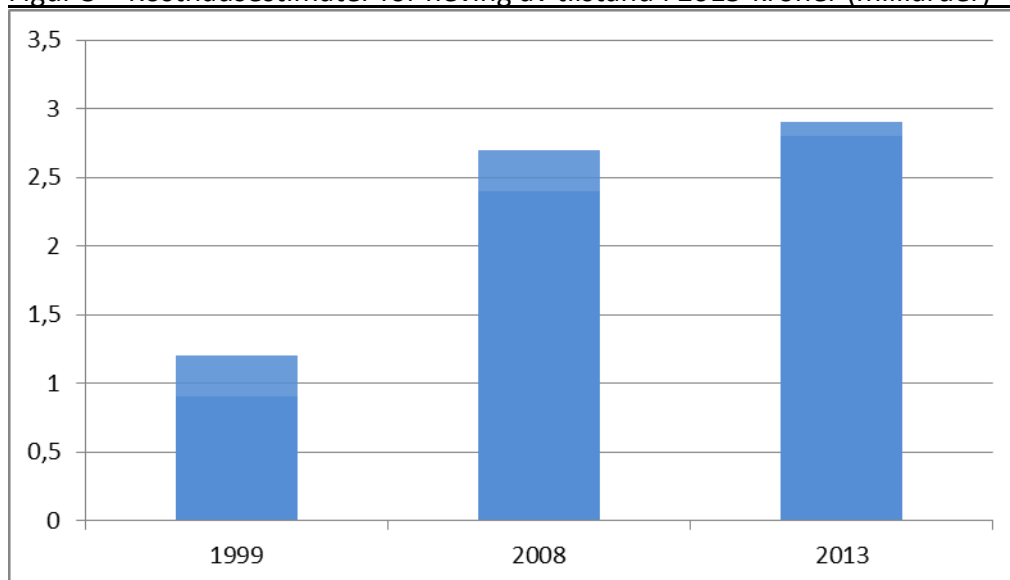
I kartleggingen i 2008 ble kostnaden med å heve bygningsmassen til tilstandsgrad 1 estimert til 2,4 milliarder (2,7 mrd. 2015-kroner).⁴⁶

I 2013 ble kostnaden for å heve bygningsmassen til samme tilstandsgrad estimert til 2,8 milliarder kroner (2,9 mrd. 2015-kroner).⁴⁷

Kostnaden knyttet til tilstandsheving i grunnskolene ble i 2013 estimert til ca. 1 milliard (1,0 mrd. 2015-kroner).

Beregning av kostnader er oppsummert i figuren under:

Figur 3 – Kostnadsestimater for heving av tilstand i 2015-kroner (milliarder)⁴⁸



Tabellen viser at det skjedde en markant endring når det gjelder administrasjonens vurdering av kostnader for å hente inn vedlikeholdsetterslep fra 1999 til 2008. Det opplyses at vi ikke kjenner premissene for vurderingen i 1999, og at dette medfører at man ikke kan konkludere med at avviket skyldes økt vedlikeholdsbehov, mangler i kartleggingen eller andre beregningspremisser.

Revisjonen har gjort beregninger for å undersøke om endringene kan skyldes at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har tatt høyde for økning i byggekostnader.⁴⁹ Våre beregninger viser at dette alene ikke kan forklare avvikene mellom estimatene i 1999 og 2008.

⁴³ I handlingsprogrammet 2000-2003 benyttes ikke begrepet vedlikeholdsetterslep. Behovet omtales både som «teknisk oppgradering av bygningsmassen», «vedlikehold» og «rehabilitering». Revisjonen legger til grunn at dette tilsvarer vedlikeholdsetterslep slik det er omtalt i rapportens innledning (kapittel 1.3).

⁴⁴ Handlingsprogram 2000-2003 og Handlingsprogram 2003-2006, side 74

⁴⁵ Prisjusterte kostnadsestimater er beregnet ved bruk av [Norges Banks priskalkulator](#)

⁴⁶ I forbindelse med en nasjonal kartlegging; [Tilstandsbarometeret 2013 – kommunal og fylkeskommunal sektor](#)

⁴⁷ [Kartlegging av bygningsmassen til Bærum kommune – presentasjon av foreløpige resultater per. 28.01.14](#), Multiconsult

⁴⁸ Lyseblått felt tilsvarer justering til 2015-kroner ([Norges Banks priskalkulator](#))

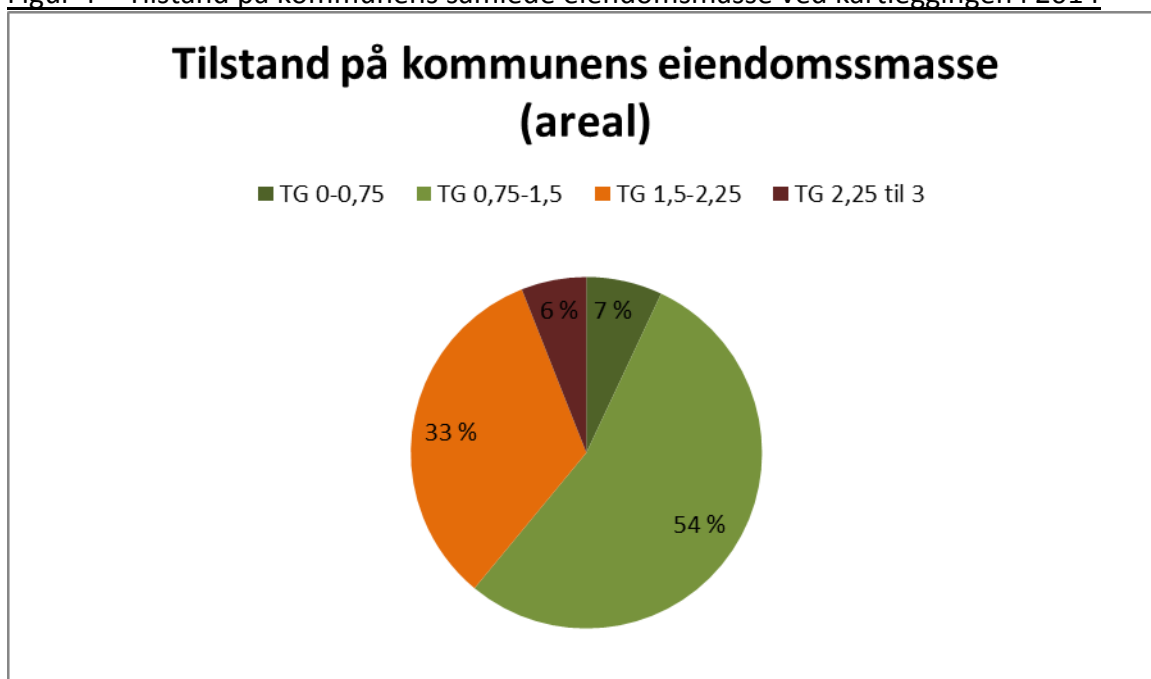
⁴⁹ Disse beregningene er basert på byggekostnadsindeksen for boliger som utarbeides av SSB og produsentprisindekser utarbeidet av Prognosesenteret.

Det ser også ut til at kostnaden med å hente inn vedlikeholdsetterslepet øker fra 2008 til 2013. Med utgangspunkt i en usikkerhet på 10-15 %, som Multiconsult legger til grunn for slike estimater, vil man normalt kunne forvente at den reelle kostnaden i 2013-kartleggingen er mellom 2,5 og 3,3 milliarder 2015-kroner. For 2008 vil en kunne forvente at den reelle kostnaden ligger mellom 2,3 og 2,8 milliarder 2015-kroner. Dette innebærer at kostnadsestimatene overlapper hverandre når det tas høyde for usikkerheten til estimatene, og at man ikke kan konkludere med at det ene estimatet er høyere enn det andre. Med andre ord kan vi ikke konkludere med at kostnaden med å hente inn etterslepet er vesentlig endret fra 2008 til 2013.

Nærmere om kartleggingen i 2013

Figuren under viser tilstandsgrader på kommunens samlede eiendomsmasse (areal).⁵⁰

Figur 4 – Tilstand på kommunens samlede eiendomsmasse ved kartleggingen i 2014



Figuren viser at 61 % av kommunens bygningsmasse har tilstandsgrad mellom 0 og 1,5, noe som innebærer at tilstanden på dette arealet er forholdsvis god. Kommunestyret vedtok som nevnt i 2015 at ambisjonsnivået for de byggene kommunen skal satse på er tilstandsgrad 1,2.

6 % av bygningsmassen er vurdert med tilstandsgrad 2,25-3 og kan karakteriseres som dårlig. 33 % av bygningsmassen tenderer mot eller ligger over «middels kraftige symptomer på dårlig tilstand» (tilstandsgrad 1,5-2,25).

Tabellen under viser tilstandsgrad på ulike tekniske områder ved det samlede grunnskolearealet.

⁵⁰ Figuren er hentet av Multiconsults tilstandsrapport: *Kartlegging av bygningsmassen til Bærum kommune – presentasjon av foreløpige resultater per. 28.01.14*, Multiconsult

Tabell 1 – Teknisk tilstandsgrad ved grunnskolene i 2013⁵¹

	Tilstandsgrad
Bygning	1,3
VVS	1,3
Elkraft	1,2
Tele og auto	1,4
Andre installasjoner	1,1
Utendørs	1,3
Samlet tilstandsgrad	1,3

3.3.3 Rådmannens omtale av vedlikeholdsbehovet i politiske saker

Revisjonen har gjennomgått samtlige Handlingsprogrammer i perioden 1999 til 2015, kommunens vedlikeholds- og rehabiliteringsplaner fra 2008-2013,⁵² samt en del andre relevante saker i perioden 2014-2016.

Generelt

I forbindelse med Handlingsprogram 2000-2003 vedtok kommunestyret en bevilning på 900 millioner kroner over 18 år for å hente inn kommunens vedlikeholdsetterslep (50 millioner per år).⁵³ I tillegg til dette er det flere år gitt ytterligere midler til vedlikehold og oppgraderinger gjennom Handlingsprogrammene. Videre er det flere ganger lagt inn øremerkede midler til konkrete prosjekter for å imøtekomme krav fra sentrale myndigheter og til rehabiliteringer av bygg. Felles for disse er at de gis i tillegg til de ordinære vedlikeholdsmidlene over driftsbudsjettet.

I de politiske sakene i perioden opplyses det gjennomgående at kommunen har et vedlikeholdsetterslep og at det arbeides for å hente inn dette. I det følgende gis det korte utdrag fra de mest sentrale sakene.

I Handlingsprogram 2000-2003⁵⁴ står det følgende:

Vedlikehold av bygningsmassen

Eiendomsforvaltningen har beregnet at teknisk oppgradering av kommunens bygningsmasse til dagens standard vil koste rundt kr. 900 millioner. Eventuelle funksjonsendringer er da ikke medregnet. Rådmannen foreslår avsatt kr. 50 millioner pr. år i programperioden til rehabiliteringen. Med tilsvarende bevillinger i senere år vil gjennomføringen av rehabiliteringsplanen ta 18 år.

I Handlingsprogram 2004-2007⁵⁵ står det følgende:

Beregninger foretatt i kommunen og av eksterne konsulenter, viser at kommunens vedlikeholds nivå er for lavt til å bevare verdiene og opprettholde nødvendig standard på bygningsmassen. Kommunestyret har tidligere vedtatt et

⁵¹ Hentet fra: Kartlegging av bygningsmassen til Bærum kommune – presentasjon av foreløpige resultater per. 28.01.14, Multiconsult

⁵² Årlige vedlikeholds- og rehabiliteringsplaner ble innført fra 2008

⁵³ Bevillingen ble redusert fra 50 til 40 millioner for 2012.

⁵⁴ Handlingsprogram 2000-2003, side 6

⁵⁵ Handlingsprogram 2004-2007, side 41

vedlikeholdsprogram på kr 50 mill. årlig. Dette kommer i tillegg til turnusvedlikehold finansiert gjennom internhusleien. Rådmannen foreslår å øke denne bevilgningen med kr 10,0 mill i 2004 og 2005. En vurdering av fremtidig nivå vil bli lagt fram som egen sak i løpet av 2004.

I Handlingsprogram 2007-2010 står det at vedlikeholdsmidlene skal sikre at det opparbeidede vedlikeholdsetterslepet tas igjen, at verdien på eiendommene opprettholdes, samt at kravene til funksjonell oppgradering som følge av utvikling i tjenestene følges opp.

I Handlingsprogram 2008- 2011⁵⁶ opplyses det at det i 2008 vil legges frem oversikt over vedlikeholdsetterslepet og strategi for en helhetlig politisk styring og budsjettering av vedlikehold – både vedlikehold som finansieres over driftsbudsjettet og vedlikehold som finansieres over investeringsbudsjettet (...).

Videre skriver rådmannen:

I tillegg til de løpende eiendomskostnadene over driftsbudsjettet har kommunestyret gjennom flere år bevilget investeringsmidler til reduksjon av etterslepet på vedlikehold og bevaring av kommunens eiendomsformue. Investeringsmidlene har i praksis blitt anvendt som hovedfinansiering av alle større reparasjoner, utskiftninger og oppgraderinger.

Strategi for langsiktig vedlikehold av 2008.⁵⁷

I desember 2008 presenterer rådmannen tilstandsrapporten som er omtalt tidligere, i sektorutvalg Eierstyring og Eiendom.⁵⁸

I saken legges det til grunn at kommunen har et vedlikeholdsetterslep og at nye myndighetskrav utløser nye kostnader for kommunen. Det redegjøres for at eiendomsforvaltningen må arbeide mer systematisk med langsiktig vedlikehold for at etterslepet skal reduseres.

Vedlikeholds- og rehabiliteringsplan 2009.⁵⁹

I planen opplyser rådmannen at budsjettet for 2009 er *svært stramt* og at det kun er planlagt vedlikeholdstiltak som er strengt nødvendig.

Vedlikeholds- og rehabiliteringsplan 2010⁶⁰

Det fremgår av saken at tilstandsvurderingen av 2008 er oppdatert i 2009 og at disse vurderingene danner grunnlag for planen som legges frem. Det opplyses at det vil være behov for en betydelig satsing på vedlikehold i tiden som kommer, selv om kommunen over tid har hatt en betydelig satsing på å lukke vedlikeholdsetterslepet.

⁵⁶ Handlingsprogram 2008-2012, side 105

⁵⁷ [Strategi for langsiktig vedlikehold, Eierstyring og eiendom møte 09.12.08, sak 045/08](#)

⁵⁸ [Strategi for langsiktig vedlikehold, Eierstyring og eiendom møte 09.12.08, sak 045/08](#)

⁵⁹ [Vedlikeholds- og rehabiliteringsplan 2009, Eierstyring og eiendom møte 09.12.08, sak 046/08](#)

⁶⁰ [Vedlikeholds- og rehabiliteringsplan 2010, Eierstyring og eiendom møte 20.10.09, sak 040/09](#)

Oversikten over tilstanden ved kommunens bygg er vedlagt saken, men inneholder ikke kostnadsestimater eller beregninger av tilstandsgrad på ulike grupper av bygg eller på kommunens bygningsmasse som helhet.

I planen fremkommer det at det er gjennomført analyser knyttet til størrelsen på etterslepet, og at behovet som er innmeldt fra forvalterne *er svært mye høyere enn det endelige budsjett tilsier*. Det opplyses at tiltakene som er lagt inn i budsjett og plan i stor grad er definert med tilstandsnivå 3.

Når det gjelder grunnskole opplyses det at det er gjennomført eller planlagt utbedringer ved de skolene som hadde dårligst tilstandsgrad ved forrige kartlegging.

Vedlikeholds- og rehabiliteringsplan 2011⁶¹

I saken anføres det at «*mye av etterslepet*» er lukket gjennom store rehabiliteringer, men at det fortsatt vil *være behov for midler for å tilpasse bygningsmassen til nye krav*.

Vedlikeholds- og rehabiliteringsplan 2013⁶²

I likhet med foregående saker vises det til at avsatte midler skal bidra til å redusere vedlikeholdsetterslep.

Videre opplyses det at *mye av etterslepet er lukket gjennom store rehabiliteringer*, men at det fortsatt vil være behov for midler for å tilpasse bygningsmassen til nye krav. Vedlikeholdsmidlene går i første rekke til å tilfredsstille nye krav til funksjonalitet, tekniske løsninger og leiertakertilpasninger.

I Eiendomsstrategi 2015-2025 legger rådmannen følgende til grunn:⁶³

Som følge av for liten innsats til drift og verdibevarende vedlikehold over tid, har kommunen akkumulert et vedlikeholdsetterslep som har ført til behov for innsats for å løfte bygningsmassen tilstand.

I [Langsiktig driftsanalyse og investeringsplan 2017-2036](#)⁶⁴ legges det opp til å benytte 5 mrd. kroner til oppgradering og formuesbevaring i perioden 2017-2035.

3.3.4 Kort om politiske saker i perioden 2014-2015

Revisjonens undersøkelser viser at det er en tydelig forskjell i rådmannens saker til politisk nivå etter vedlikeholds- og rehabiliteringsplan 2013. I tillegg ser det ut til å bli mer dialog mellom forvaltning og politisk nivå. I sakene gis det mer styringsinformasjon, og det presenteres strategier og tiltak for vedlikehold og andre forvaltningsoppgaver. Revisjonen har i liten grad funnet dette i tidligere saker til politisk nivå.

⁶¹ *Eiendom – Vedlikeholds- og rehabiliteringsplan 2011*, Eierstyring og eiendom møte 11.01.11, sak 004/11

⁶² *Eiendom – Vedlikeholds- og rehabiliteringsplan 2013*, Sektorutvalg eiendom og administrasjon møte 12.02.13, sak 10/13. Det refereres både fra saksfremlegget og budsjettvedlegget.

⁶³ *Eiendomsstrategi 2015-2025*, Bærum kommune, side 14

⁶⁴

I en serie på syv presentasjoner i Sektorutvalget eiendom og administrasjon og Formannskapet i perioden 2014-2015 tar eiendomsforvaltningen blant annet opp følgende temaer:⁶⁵

- Nåsituasjon og fokusområder i strategiarbeidet, herunder blant annet etterslep vedlikehold
- Utfordringer og muligheter for eiendomsområdet (HP-seminar)
- Orientering om arbeid med eiendomsstrategi og grunnlag for langsiktig investeringsplan
- Ressursbruk (administrasjon og vedlikehold – sammenlikninger med andre kommuner)
- Etablering av ambisjonsnivå og strategier for verdibevarende vedlikehold
- Etablering av langsiktige, konkrete planer og budsjetter for oppgradering av eiendomsmassen

Presentasjonene inneholder også mye informasjon om den tekniske tilstanden på kommunens eiendomsmasse, og i en av presentasjonene fremgår det at for *liten innsats til FDV over tid har gitt ad-hoc tilnærming til tiltak, omdømmeutfordring og etterslep innen flere viktige områder.*

I en presentasjon til Sektorutvalg eiendom og administrasjons 14.01.14, påpekes det tidligere nevnte avvik mellom kostnadsestimat for innhenting av vedlikeholdsetterslep i 1999 og 2008. Videre fremgår det at *mye etterslep som er akkumulert blir tatt igjen gjennom nyinvesteringer.*

⁶⁵ *Eiendom – presentasjoner til politisk nivå*, arkivsak id 16/9040

3.4 Revisjonens vurdering

Avviket mellom kostnadsestimatene i 1999 og 2008

Revisjonen konstaterer at rådmannen i Handlingsprogram 2000-2003 anslår kostnaden med å hente inn vedlikeholdsetterslepet til 900 millioner kroner, og at denne kostnaden øker til 2,4 milliarder i 2008. Det anføres at revisjonen ikke kjenner premissene for beregningen i 1999, og at det er vanskelig å si med sikkerhet hva avviket skyldes.

Revisjonen mener avviket fra 1999 til 2008 i hovedsak kan skyldes to forhold:

- a) Kostnadsestimatet i 1999 hadde vesentlige mangler og undervurderte kostnaden med å innhente vedlikeholdsetterslepet
- b) Kostnadsestimatet var korrekt, men vedlikeholdsetterslepet har økt i perioden 1999-2008

Revisjonen mener alternativ a innebærer at rådmannens utredning i 1999 ikke var forsvarlig, jf. kommuneloven § 23. Alternativ b innebærer at vedlikeholdsetterslepet har økt i perioden 1999-2008 og at kommunestyrevedtak om å redusere vedlikeholdsetterslepet ikke er fulgt opp. I samme periode oppgis det gjennomgående at man arbeider med å hente inn etterslepet.

Uavhengig om avviket skyldes alternativ a, b eller kombinasjon av de to, mener revisjonen at forholdet er kritikkverdig. Forklaringene innebærer at kommunestyret i denne perioden har fått feil informasjon om det reelle vedlikeholdsetterslepet og eller fremdriften i vedlikeholdet.

På bakgrunn av kostnadsestimatet i 2008 stiller revisjonen også spørsmål ved at rådmannen ikke informerte politikerne om at gjeldende budsjetter ikke ville føre til at man reduserte vedlikeholdsetterslepet. Tilstandskartleggingen og kostnadsestimatet i 2013 utløste til sammenlikning økt fokus på vedlikeholdsetterslep og betydelig økning i bevilgninger. Revisjonen kan ikke se at det er gitt mer utdypende informasjon om avviket mellom de to estimatene før 2014.

Uendret vedlikeholdsbehov fra 2008 til 2013

Tilstandsvurderingene som ble gjennomført i 2008 og 2013 tyder på at tilstandsgraden ikke er vesentlig endret i perioden, både i kommunens bygningsmasse som helhet og ved kommunens grunnskoler, selv om dette var en uttalt målsetting.

Kostnadene med å hente inn etterslepet ble anslått til 2,4 milliarder i 2008 og 2,9 milliarder i 2013. På bakgrunn av usikkerheten til estimatene mener revisjonen at man heller ikke kan konkludere med at kostnadene med å hente inn vedlikeholdsetterslepet er vesentlig endret fra 2008 til 2013.

Revisjonen mener at uendret tilstandsgrad og ikke vesentlig endret kostnadsestimat tyder på at vedlikeholdsetterslepet ikke er vesentlig redusert fra 2008 til 2014, selv om dette er en uttalt målsetting.

Revisjonen mener at forholdet innebærer at rådmannen i perioden 2008-2013 ikke har fulgt opp kommunestyrevedtak om å redusere vedlikeholdsbehovet.

I vedlikeholds- og rehabiliteringsplaner 2011 og 2013 oppgis det at mye av etterslepet er hentet inn. Da kartleggingen i 2013 viser at tilstanden er uendret fra 2008 mener revisjonen at man ikke kan karakterisere rådmannens utredning av disse sakene som forsvarlig.⁶⁶

Vedrørende mindreforbruk i perioden 2012-2014

Vår gjennomgang av budsjetter og regnskap for vedlikeholds- og oppgraderingsmidler (både investerings- og driftsmidler) viser et ikke ubetydelig mindreforbruk i perioden 2012-2014. Revisjonen mener det er alvorlig at eiendomsforvaltningen ikke effektuerer midler som skal bidra til å redusere vedlikeholdsbehovet når det er en uttalt målsetting og man har en tilstandskartleggingen som viser et betydelig etterslep. Revisjonen mener for øvrig at det er positivt at gjennomgangen viser at budsjettene i større grad utnyttes i 2015. Revisjonen mener det er relevant å se dette i sammenheng med administrasjonens egne tiltak, samt øvrige endringer i eiendomsforvaltningen fra 2013/2014.

Generelt om utredning av saker til politisk nivå.

Revisjonen ser en helt klar positiv endring i saker til politisk nivå fra 2013/2014 når det gjelder forhold som informasjon, saksutredning, tiltak, strategier mv. Videre viser tyder undersøkelsene på at det er mer dialog mellom forvaltningen og politisk nivå.

⁶⁶ Det legges for øvrig til grunn at resultatene fra kartleggingen som ble gjennomført i 2013 ikke var klare da vedlikeholds og rehabiliteringsplan for 2013 ble presentert.

4. IVARETAKELSE AV INNEKLIMA I VEDLIKEHOLDET

4.1 Innledning

Kontrollutvalget ønsket at forvaltningsrevisjonen skulle ha et særlig fokus på hvordan inneklimaet ivaretas gjennom vedlikeholdet av skolene. Blant annet ønsket utvalget å vite hvordan inneklima blir kartlagt og fulgt opp og hva eventuelle kartlegginger viser.

Oppfølging av inneklima

Folkehelseinstituttet legger vekt på at det er viktig å etablere et samarbeid mellom de etater/miljøer i kommunene som har relevant kunnskap og ansvar knyttet til inneklima.⁶⁷ Medspillere kan være helseetaten, teknisk etat, byggforvalter, oppvekst-/undervisningsetat og bedriftshelsetjenesten.

Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler stiller et generelt krav om at virksomheter som omfattes av forskriften skal være helsemessig tilfredsstillende.⁶⁸ Når det gjelder inneklima fastslår forskriften at skolene skal ha tilfredsstillende luftkvalitet.⁶⁹

Revisjonen har ikke funnet krav til at kommunen skal gjennomføre inneklimamålinger i samtlige skoler.

4.2 Revisjonskriterier

For dette kapittelet legger revisjonen følgende kriterier til grunn:

- ⇒ Det bør samarbeides mellom relevante etater for å ivareta inneklima i vedlikeholdsarbeidet

4.3 Faktagrunnlag

4.3.1 Samarbeid mellom etater

Folkehelsekontoret fører tilsyn med skolene etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler.⁷⁰ Regelverket omfatter de faktorer som påvirker helse, herunder blant annet inneklima, temperatur og renhold.

Tilsynet er basert på risikovurderinger som blir forelagt politiske organer, og gjennomføres etter vedtatte planer.⁷¹ I tillegg til planlagte tilsyn gjennomfører folkehelsekontoret tilsyn etter meldinger fra brukerne (meldinger fra foresatte, elever mv. går via rektor). Formålet med tilsynet er å undersøke om virksomhetene overholder regelverket og å bidra til forbedringer. Resultatene av tilsynsarbeidet og oppfølging av eventuelle avvik rapporteres til politisk nivå.⁷²

⁶⁷ [Anbefalte faglige normer for inneklima – Revisjon av kunnskapsgrunnlag og normer – 2015](#), Folkehelseinstituttet 2015

⁶⁸ Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv., FOR 1995.12.01.928, § 7, første ledd

⁶⁹ Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv., FOR 1995.12.01.928, §§ 13, 19

⁷⁰ [Tilsynsvirksomheten innen miljørettet helsevern](#), Formannskapet møte 20.05.15, sak 056/15

⁷¹ Se blant annet [Tilsynsplan 2015](#), vedlegg til sak 056/15 [Tilsynsvirksomheten innen miljørettet helsevern](#), Formannskapet møte 20.05.15

⁷² Se blant annet [Tilsynsvirksomheten innen miljørettet helsevern](#), Formannskapet møte 20.05.15, sak 056/15

Folkehelsekontoret oppgir til revisjonen at det er planlagt en forenklet tilsynsrunde på skolene knyttet til utvalgte områder i forskriften høsten 2016.⁷³ Inneklima er blant temaene som skal følges opp.

I tillegg til tilsynsarbeidet veileder Folkehelsekontoret rektorene i hvordan de kan oppfylle kravene i forskriften. Dette fremgår også i Folkehelsekontorets virksomhetsplan for 2015.⁷⁴ Folkehelse foreller at de får positive tilbakemeldinger på veiledningsarbeidet.

Når elevene gjør praktisk arbeid som ledd i praktisk opplæring, anses elevene som arbeidstakere i forhold til vesentlige deler av arbeidsmiljøloven.⁷⁵ Som følge av dette har Bedriftshelsetjenesten også et ansvar for elevenes arbeidsmiljø. I likhet med Folkehelsekontoret arbeider Bedriftshelsetjenesten rådgivende mot skolene og rektorene.⁷⁶

Både Folkehelsekontoret og Bedriftshelsetjenesten avdekker forhold i sitt arbeid som krever tiltak og involvering av eiendomsforvaltningen.

Alle parter (Eiendom, Folkehelse og Bedriftshelsetjenesten) oppgir til revisjonen at det samarbeides godt om å ivareta inneklima og andre forhold som har helsemessige konsekvenser for elevene og de ansatte ved skolene, men at samarbeidet har et forbedringspotensial. Revisjonen har fått opplyst at det avholdes samarbeidsmøter mellom partene, og at det er planlagt ett nytt møte i første halvdel av 2016. Revisjonen har for øvrig gjennomgått referater fra samarbeidsmøter og annen dokumentasjon som viser det har pågått et samarbeid, samt at tiltak har blitt drøftet og iverksatt.

Folkehelsekontoret har sanksjons-/påleggsmuligheter i form av å stille krav om retting og ilegging av tvangsmulkt, og kommuneoverlegen har myndighet til å stanse virksomheter i tilfeller hvor det er overhengende fare for helseskade.⁷⁷ Når det gjelder forhold som utgjør en fare for helsen, oppgir Folkehelsekontoret at eiendomsforvaltningen er raske til å iverksette tiltak og rette opp forhold.

Folkehelse oppgir at man har registrert mange positive endringer i eiendomsforvaltningen den siste tiden og at man er optimistisk med tanke på samarbeidet fremover.

Rektorene (virksomhetens eier) har ansvar for å påse at bestemmelsene i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler overholdes gjennom internkontroll. Eiendom, Folkehelse og Bedriftshelsetjenesten oppgir at de mottar meldinger fra rektorene, og at disse meldingene ofte kommer inn i forbindelse med vernerunder på skolene. Eiendom oppgir til revisjonen at man generelt opplever at det kommer få innspill fra brukerne.

Eiendom opplyser til revisjonen at det er planlagt å innta inneklimatemålinger som en del av fremtidige tilstandsvurderinger.

⁷³ Inngår i det nasjonale samarbeidet [Forum for miljø og helse](#)

⁷⁴ Kurs med temaer innen inneklima er for øvrig satt opp med prioritet i opplæringsplanen for de ansatte ved Folkehelsekontoret.

⁷⁵ [Forskrift om arbeidsmiljølovens anvendelse for personer som ikke er arbeidstakere, FOR-2005-12-16-1568, § 1](#)

⁷⁶ Virksomhetsplan 2015, Bedriftshelsetjenesten

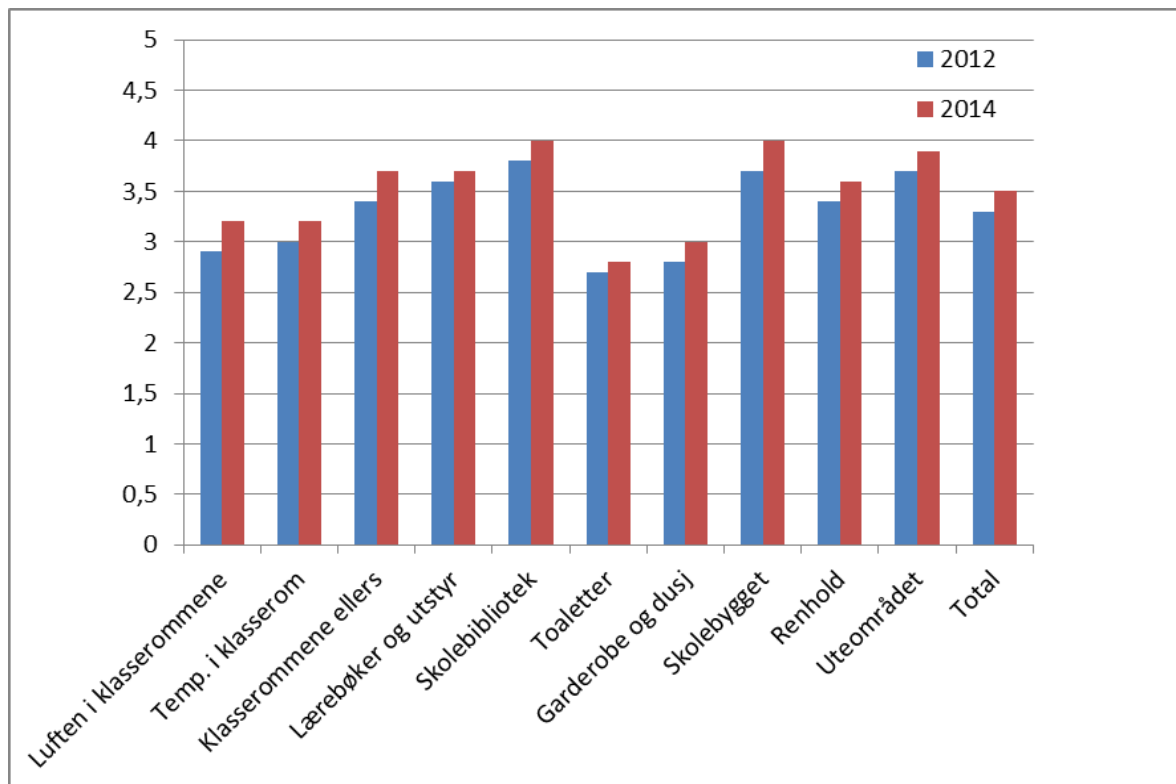
⁷⁷ [Tilsynsvirksomheten innen miljørettet helsevern, Formannskapet møte 20.05.15, sak 056/15](#)

4.3.2 Elevundersøkelsen - fysisk læringsmiljø og inneklima

Revisjonen har fått oversendt resultater fra [Elevundersøkelsene](#) som hvert år gjennomføres Utdanningsdirektoratet. Disse undersøkelsene inneholder en valgfri modul som tar for seg forhold knyttet til fysisk læringsmiljø, herunder blant annet luftkvalitet, temperatur og renhold. Et stort antall elever ved 37 av kommunens 49 barne- og ungdomsskoler har svart på disse spørsmålene i 2012 og 2014 (ca. 8000 elever hvert år).

Elevene har vurdert de ulike spørsmålene etter følgende skala: 1 = Ikke særlig fornøyd, 2 = Litt fornøyd, 3 = Ganske fornøyd, 4 = Fornøyd, 5 = Svært fornøyd

Figur 5 - Resultater fra elevundersøkelsene i 2012 og 2014 knyttet til fysisk læringsmiljø.



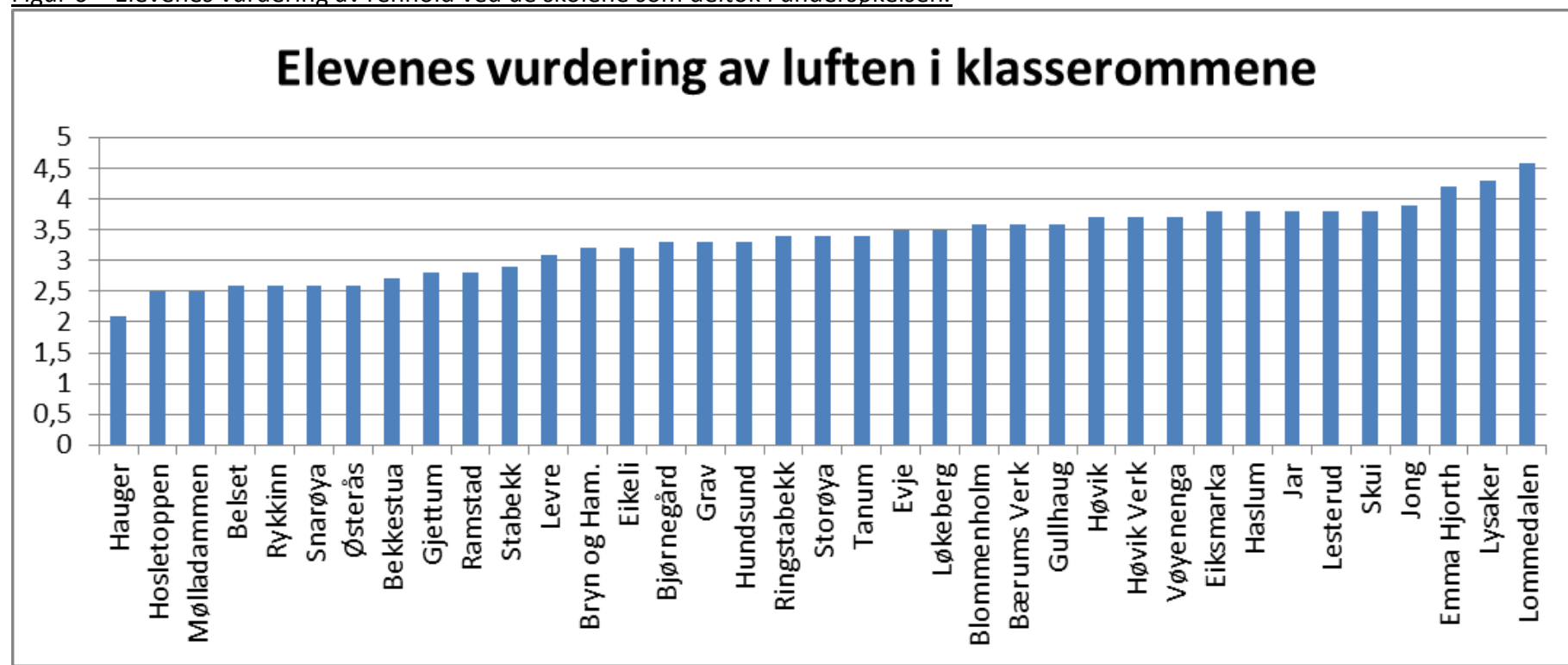
Figuren viser at elevene vurderer sitt fysiske læringsmiljø som bedre i 2014 enn i 2012 på samtlige miljøvariabler.

Resultatene viser at elevene er «fornøyd» med skolebygget og skolebiblioteket. Videre er elevene noe mindre fornøyd med toaletter, garderobe og dusj, dette er de nesten «ganske fornøyd» med begge årene. Det er for øvrig en markant forbedring i elevenes vurdering av skolebyggene i 2014.

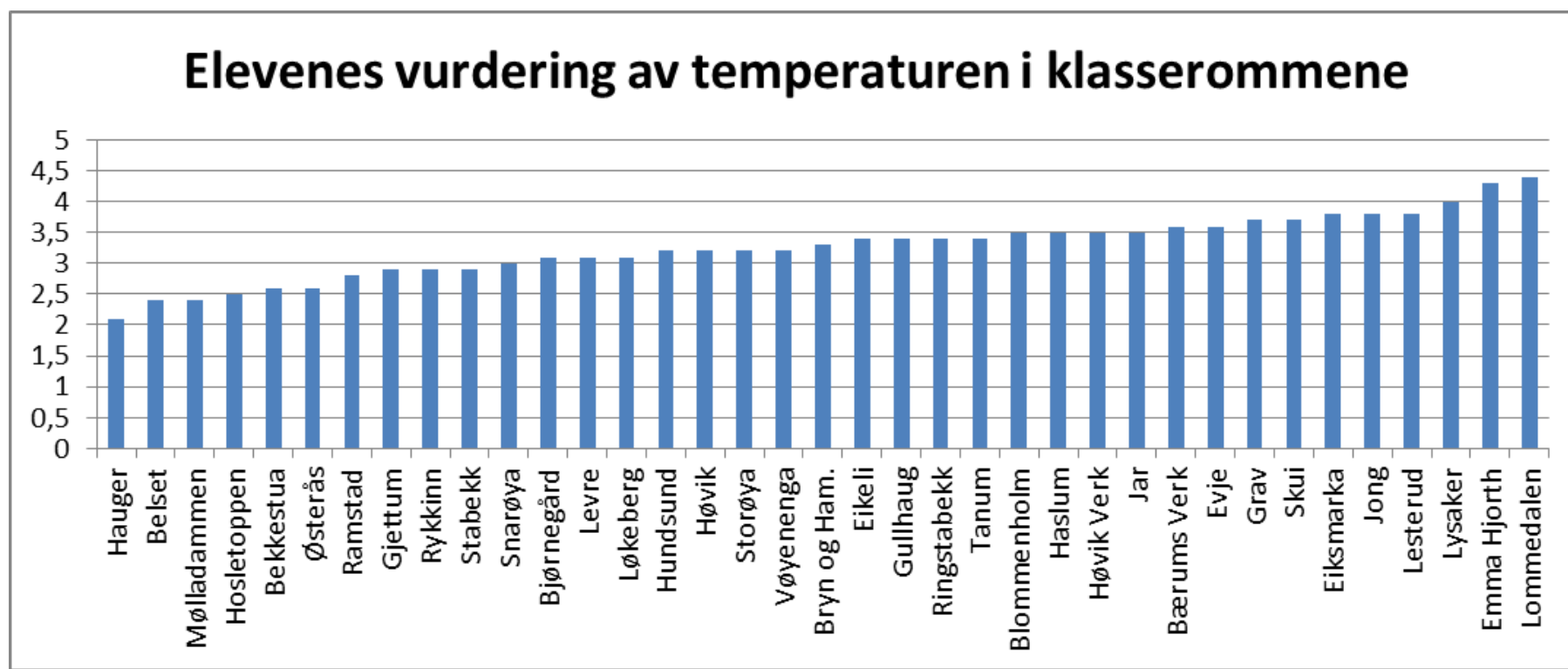
Elevene er «ganske fornøyd» med luftkvaliteten og temperaturen i klasserommene når man ser skolene over ett. Når det gjelder renhold, som har stor innvirkning på luftkvalitet og innemiljø, ligger gjennomsnittsbetvarelsen mellom «ganske fornøyd» og «fornøyd».

Figuren under og på de neste sidene viser elevenes vurdering av luft, temperatur og renhold på de skolene som er representert i undersøkelsen i 2014.

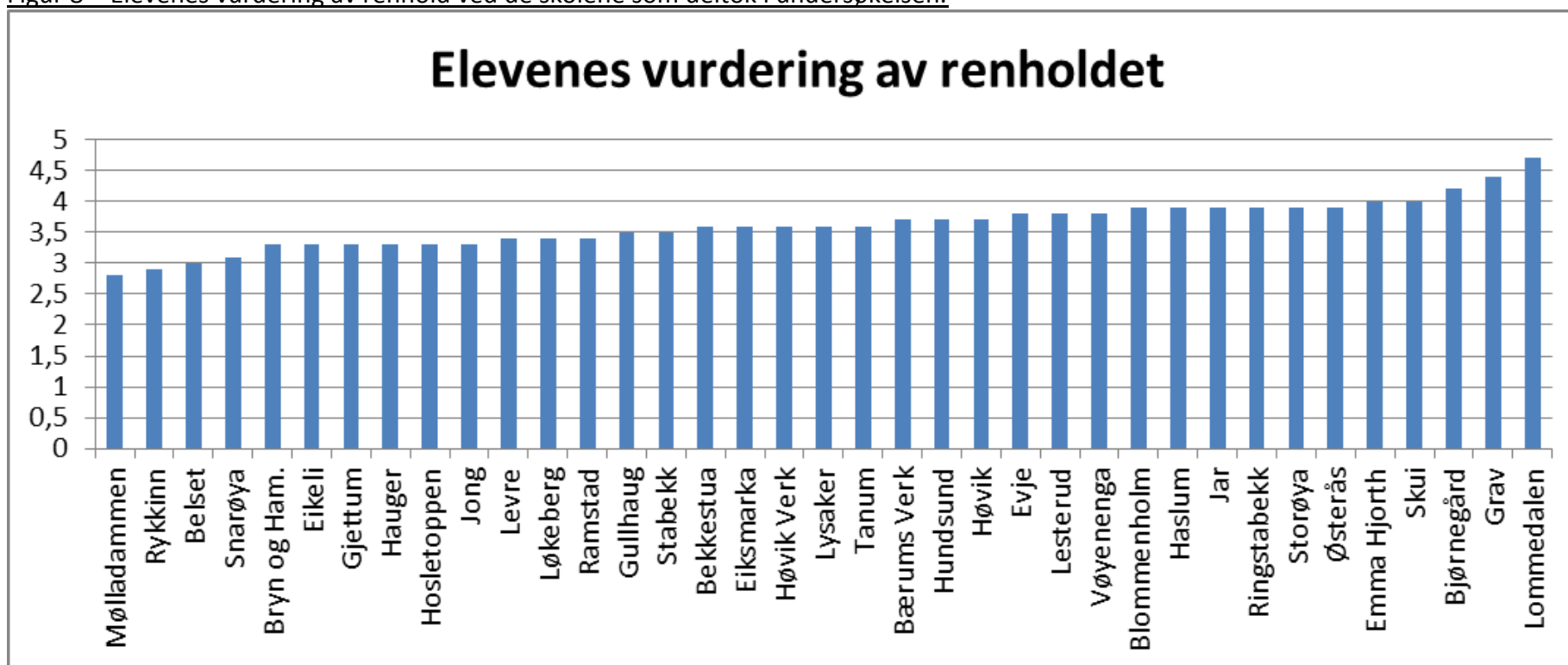
Figur 6 – Elevenes vurdering av renhold ved de skolene som deltok i undersøkelsen.



Figur 7 – Elevenes vurdering av renhold ved de skolene som deltok i undersøkelsen.



Figur 8 – Elevenes vurdering av renhold ved de skolene som deltok i undersøkelsen.



Figurene viser at det er minst variasjon mellom skolene når det gjelder elevenes vurdering av renhold sammenliknet med elevenes vurdering av luft og temperatur. Videre er det tydelige forskjeller mellom de skolene hvor elevene er mest og minst fornøyde når det gjelder renhold, luft og temperatur.

4.4 Revisjonens vurdering

Resultatene fra elevundersøkelsen viser at elevene ved de 37 skolene som er representert i undersøkelsen vurderer sitt fysiske læringsmiljø som bedre i 2014 enn i 2012 på samtlige områder, herunder bl.a. luft, renhold og temperatur. Elevene ved majoriteten av skolene er også stort sett er fornøyd med luft, renhold og temperatur. Revisjonen anser det som positivt at elevene vurderer sitt fysiske arbeidsmiljø som bedre på samtlige områder i 2014.

Undersøkelsene viser også at Eiendom, Folkehelsekontoret og Bedrifts-helsetjenesten, som alle har arbeidsoppgaver og ansvar relatert til arbeidsmiljø, samarbeider om å ivareta blant annet inneklima i vedlikeholdet av skolene. Samarbeidet beskrives som godt av alle parter, samtidig som de ser noen forbedringsområder. Revisjonen registrerer at det er planlagt et nytt samarbeidsmøte i 2016.

Folkehelsekontoret fører tilsyn med skolene etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler, herunder blant annet forhold knyttet til inneklima. Tilsynet baseres på risikovurderinger og gjennomføres etter vedtatte planer, samt meldinger fra brukerne. Resultatet av undersøkelsene rapporteres til politisk nivå.

Folkehelsekontoret oppgir at Eiendom er meget raske med å iverksette tiltak dersom det er snakk om forhold som utgjør en fare for helse. Mindre alvorlige forhold blir gjenstand for prioritering i eiendomsforvaltningen.

Revisjonen anser det som positivt at de ulike tjenestestedene samarbeider for å ivareta inneklima og andre krav til elevenes arbeidsmiljø, i henhold til anbefalinger fra sentrale myndigheter.

Vi får opplyst at brukerne spiller en viktig rolle når det gjelder å oppdage forhold som må utbedres på kommunens skoler. Eiendom opplever at de generelt får få meldinger om forhold som krever vedlikehold eller andre tiltak. Revisjonen mener dette kan være en indikasjon på at kommunens rektorer, elever, foresatte og ansatte i for liten grad kjenner sine muligheter til å melde i fra.

Skolenes internkontroll er avgjørende for at kommunen ivaretar elevenes arbeidsmiljø og at behov for tiltak meldes inne til eiendomsforvaltningen. Revisjonen mener at en undersøkelse rettet mot skolenes internkontrollsystemer kan gi viktig informasjon om kommunens ivaretagelse av elevenes arbeidsmiljø etter forskriften om miljørettet helsevern i barnehager og skoler.

5. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Bakgrunnen for rapporten er kontrollutvalgets vedtak om å gjennomføre en forvaltningsrevisjon om vedlikehold og inneklima på kommunens skoler. Problemstillingene for rapporten er:

- *Får de folkevalgte et godt beslutningsgrunnlag om vedlikeholdsbehovet på skolene?*
- *Er fremdriften i vedlikeholdet i samsvar med politiske vedtak?*

Kontrollutvalget ønsket et særlig fokus på hvordan inneklimaet i skolene blir ivaretatt gjennom vedlikeholdet.

Rapporten inneholder også informasjon, vurderinger og konklusjoner knyttet til vedlikehold av kommunens øvrige bygningsmasse (skolene utgjør om lag 35 % av bygningsmassen). Kontrollutvalget fikk en orientering om dette i sitt møte i februar 2016.

5.1 Hovedfunn

Revisjonens hovedinntrykk er at kommunens eiendomsforvaltning har vært gjenstand for store endringer over lenger tid og at det de siste årene er lagt ned mye arbeid for å forbedre eiendomsforvaltningen når det gjelder vedlikehold og andre oppgaver. Sammenliknet med perioden før 2013 ser revisjonen klare, positive endringer i eiendomsforvaltningen når det gjelder informasjon til politisk nivå, saksutredning, tiltak mv.

De viktigste funnene i rapporten:

1. Kostnadsestimatet for å hente inn vedlikeholdsetterslepet øker fra 0,9 mrd. i 1999 til 2,4 mrd. i 2008, selv om det er en målsetting og redusere etterslepet i perioden.
 - a. Avviket mellom de to estimatene skyldes at vedlikeholdsetterslepet har økt og eller at kostnaden med å hente inn vedlikeholdsetterslepet ble undervurdert i 1999.
 - b. Revisjonen har ikke funnet saker hvor det er gitt utfyllende informasjon om økningen til politisk nivå før i 2014/2015.
2. Vedlikeholdsetterslepet ble ikke vesentlig redusert i perioden 2008 til 2013, selv om dette var en målsetting.
3. Bygningsmassen er ikke tilstrekkelig tilstandsvurdert, og tilstandsvurderinger registreres ikke i kommunens FDVU-system.

Revisjonen anser manglende tilstandskartlegging og registrering av disse i FDVU-systemet som så alvorlig at vi anbefaler at det gjennomføres en uavhengig kontroll av forvaltningens arbeid om et par år. En slik undersøkelse bør eventuelt kontrollere om tilstanden til kommunens bygg er vurdert og om resultatet fra tilstandsvurderingene er registrert i kommunens FDVU-system.

5.2 Nærmere om de enkelte tema som omtales i rapporten

5.2.1 *Nærmere om avvik mellom kostnadsestimater i 1999 og 2008*

I Handlingsprogram 2000-2003 bevilget kommunestyret 0,9 mrd. over 18 år (50 mill. pr år) for å ta inn et vedlikeholdsetterslep estimert til 0,9 mrd. I 2008 ble kostnaden med å ta inn etterslepet estimert til 2,4 mrd.

Vi kjenner ikke premisene for kostnadsberegningen som ble gjennomført i 1999, og det er vanskelig å si med sikkerhet hva økningen skyldes. Revisjonen mener at avviket mellom kostnadsestimatene i 1999 og 2008 i hovedsak kan skyldes to forhold:

- a) Kostnadsestimatet i 1999 hadde vesentlige mangler og undervurderte kostnaden med å innhente vedlikeholdsetterslepet
- b) Kostnadsestimatet var korrekt, men vedlikeholdsetterslepet har økt i perioden 1999-2008

Revisjonen mener alternativ a innebærer at rådmannens utredning i 1999 ikke var forsvarlig. Alternativ b innebærer at vedlikeholdsetterslepet har økt i perioden 1999-2008 og at kommunestyrevedtak om å redusere vedlikeholdsetterslepet ikke er fulgt opp. I samme periode opplyses det også gjennomgående til politisk nivå at man arbeider med å redusere vedlikeholdsetterslepet.

Forklaringene innebærer at kommunestyret i denne perioden har fått feil informasjon om det reelle vedlikeholdsetterslepet og eller fremdriften i vedlikeholdet.

Uavhengig av hva som er årsak til avviket, mener revisjonen at forholdet er kritikkverdig.

5.2.2 *Nærmere om vedlikeholdsetterslep i perioden fra 2008 til 2013*

Reduksjon av etterslepet var også målsetting i perioden 2008-2013. I to vedlikeholds- og rehabiliteringsplaner som er fremlagt til politisk nivå i denne perioden opplyses det at mye av etterslepet er lukket. Tilstandsvurderingene som ble gjennomført i 2008 og 2013 tyder på at tilstandsgrad og kostnader ikke er vesentlig endret i perioden, både i kommunens bygningsmasse som helhet og ved kommunens grunnskoler.

Revisjonen mener dette innebærer at rådmannen i perioden ikke har fulgt opp vedtak om å redusere vedlikeholdsetterslepet i denne perioden, og at utredningen av de nevnte saker ikke kan karakteriseres som forsvarlig. Revisjonen anser forholdet som alvorlig.

5.2.3 *Nærmere om tilstandskartlegging og bruk av FDVU-system*

Kommunen har en betydelig eiendomsmasse og revisjonen mener at det bør stilles strenge krav til kommunens arbeid med tilstandsvurderinger og registrering av resultatet fra disse i FDVU-systemet. Dette arbeidet danner grunnlag for beslutningsgrunnlag både i forvaltningen og på politisk nivå.

Undersøkelsene viser at tilstanden på kommunens eiendomsmasse ikke er tilstrekkelig kartlagt og at tilstandsvurderingene ikke legges inn i FDVU-systemet. Revisjonen har ikke

undersøkt hvor lenge dette har pågått, men har notert at informasjonen i systemet hadde vesentlige mangler ved tilstandskartlegging i 2013.

Revisjonen mener det er kritikkverdig at eiendomsforvaltningen over en lengre periode ikke har benyttet FDVU-systemet på en måte som sikrer god planlegging og styring av vedlikeholdet.

Revisjonen mener også at det er kritikkverdig at den tekniske tilstanden på kommunens eiendomsmasse ikke er tilstrekkelig kartlagt. Dette er et meget omfattende arbeid som i utgangspunktet bør skje kontinuerlig, og som først gir full effekt når man har opparbeidet mye informasjon om den tekniske tilstanden. Revisjonen mener det er alvorlig at dette ikke er ivaretatt over tid. Vi har notert at Eiendom opplyser at det vil iverksettes tiltak for å få vurdert tilstanden på hele bygningsmasse innen to år, og at det arbeides med å lage nye rutiner for dette arbeidet.

Manglene medfører en risiko for at kommunen ikke sikrer verdibevarende vedlikehold, optimal utnyttelse av vedlikeholdsmidlene, samt presisjon i vurderinger av vedlikeholdsbehov og kostnader.

5.2.4 Nærmere om oppfølging av inneklima i vedlikeholdet av skoler

Undersøkelsene viser at Eiendom, Folkehelsekontoret og Bedriftshelsetjenesten samarbeider om å ivareta blant annet inneklima i vedlikeholdet av skolene. Revisjonen anser det som positivt at de ulike tjenestestedene samarbeider for å ivareta inneklima og andre krav til elevenes arbeidsmiljø, i henhold til anbefalinger fra sentrale myndigheter.

Undersøkelsene viser at henvendelser fra brukerne er viktig for å avdekke nye forhold, og revisjonen understreker derfor at det er viktig at brukerne kjenner sine muligheter til å melde i fra.

Resultater fra elevundersøkelsen i 2012 og 2014 viser at elevene ved de 37 skolene som er representert vurderer sitt fysiske læringsmiljø som bedre i 2014 på samtlige områder, herunder bl.a. luft, renhold og temperatur.

5.2.5 Planlagte tiltak

Undersøkelsene viser at det har skjedd omfattende endringer i eiendomsforvaltningen. I løpet av det siste året har 4 av 6 enheter i Eiendom blant annet fått nye ledere. Eiendomsstrategien som ble vedtatt i 2015 inneholder etter revisjonens oppfatning konkrete mål og tiltak som kan korrigere de mangler og svakheter som er påpekt i rapporten knyttet til vedlikehold.

Revisjonen anser det som positivt at eiendomsstrategien inneholder adekvate mål og tiltak, og mener det er viktig at rådmannen påser at dette følges opp.

5.3 Anbefalinger

1. Rådmannen bør påse at tiltak som skal sikre verdibevarende vedlikehold og godt beslutningsgrunnlag følges opp. Dette gjelder særlig tilstandskartlegging av bygningsmassen og bruk av FDVU-system.

2. Det bør gjennomføres en uavhengig kontroll som undersøker om eiendomsforvaltningen har vurdert tilstanden på kommunens bygg og tatt i bruk FDVU-system.
3. Rådmannen bør vurdere om det er behov for tiltak som sikrer at brukerne vet hvordan de skal melde inn tiltak til eiendomsforvaltningen.

KILDER

Politiske saker

Eiendom – Vedlikeholds- og rehabiliteringsplan 2011, Eierstyring og eiendom møte 11.01.11, sak 004/11

Eiendom – Vedlikeholds- og rehabiliteringsplan 2013, Sektorutvalg eiendom og administrasjon møte 12.02.13, sak 10/13

Eiendomsstrategi 2015-2025, Bærum kommune

Forvaltningsrevisjoner i 2015, Kontrollutvalget møte 08.12.14, sak 057/14

Handlingsprogram 2000-2003, vedtatt av kommunestyret 15.12.99

Handlingsprogram 2004-2007, vedtatt av kommunestyret 10.12.03

Handlingsprogram 2006-2009, vedtatt av kommunestyret 14.12.05

Handlingsprogram 2008-2011, vedtatt av kommunestyret 12.12.07

Handlingsprogram 2016-2019, vedtatt av kommunestyret 16.12.15

Strategi for langsiktig vedlikehold, Eierstyring og eiendom møte 09.12.08, sak 045/08

Tilsynsvirksomheten innen miljørettet helsevern, Formannskapet møte 20.05.15, sak 056/15

Vedlikeholds- og rehabiliteringsplan 2010, Eierstyring og eiendom møte 20.10.09, sak 040/09

Offentlige dokumenter

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

Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde, 2008, utarbeidet av Multiconsult og PricewaterhouseCoopers på oppdrag fra KS

Anbefalte faglige normer for inn klima – Revisjon av kunnskapsgrunnlag og normer – 2015, Folkehelseinstituttet

Inneklima i Norske skoler – Hovedfunn 2011-2012, Arbeidstilsynet

Nettsider

Elevundersøkelsene, Utdanningsdirektoratet. Revisjonen har fått resultatene oversendt fra grunnskoleadministrasjonen i Bærum kommune.

Grunnskolenes informasjonssystem, Utdanningsdirektoratet, 18.01.16, <https://gsi.udir.no/Plania>, www.plania.no

Norges Banks priskalkulator

Lover, forskrifter og regelverk

Forskrift om arbeidsmiljølovens anvendelse for personer som ikke er arbeidstakere, FOR-2005-12-16-1568

Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv., FOR 1995.12.01.928

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV 1992.09.25.107

Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæring, LOV 1998.07.17.61

RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, Fastsatt av styret i Norges

Kommunerevisorforbund 01.02.11

Saker fra kommunens arkivsystem

Behov for et nytt IKT-basert FDVU-system i Bærum kommune, notat datert 15.06.05, journalpost 05/18083

Virksomhetsplan 2015, Bedriftshelsetjenesten, Bærum kommune. Hentet fra kommunens intranett.

RÅDMANNENS HØRINGSSVAR

Kommunerevisjonen
Rådhuset
Rådhusstorget 4
1304 SANDVIKA

Unntatt offentlighet § 05

Deres ref.:

Vår ref.:

Dato:

16/50391/SOP

07.04.2016

Forvaltningsrevisjon vedlikehold - rådmannens høringssvar

Det vises til mottatt rapport «Forvaltningsrevisjon vedlikehold av skoler og øvrige bygg».

Eiendomsområdet har i mange år vært preget av fragmenterte, kortsiktige og lite tilgjengelige vedlikeholdsplaner uten sektorovergripende føringer. Fra høsten 2013 har rådmannen arbeidet med en plattform for å kunne legge til rette for mer helhetlig prioritering og styring innenfor eiendomsområdet. I [Langsiktig investeringsoversikt for perioden 2015 – 2034](#), FSK sak 101/14, ble kommunens betydelige vedlikeholdsetterslep drøftet og anskueliggjort. På bakgrunn av dette anbefalte rådmannen opptrapping av midler til verdibevarende vedlikehold. Dette ble innarbeidet og vedtatt i Handlingsprogrammet 2015-2018 og fulgt opp igjen i [Langsiktig driftsanalyse og investeringsplan for 2016-2035, samt 2017-2036](#) (LDIP).

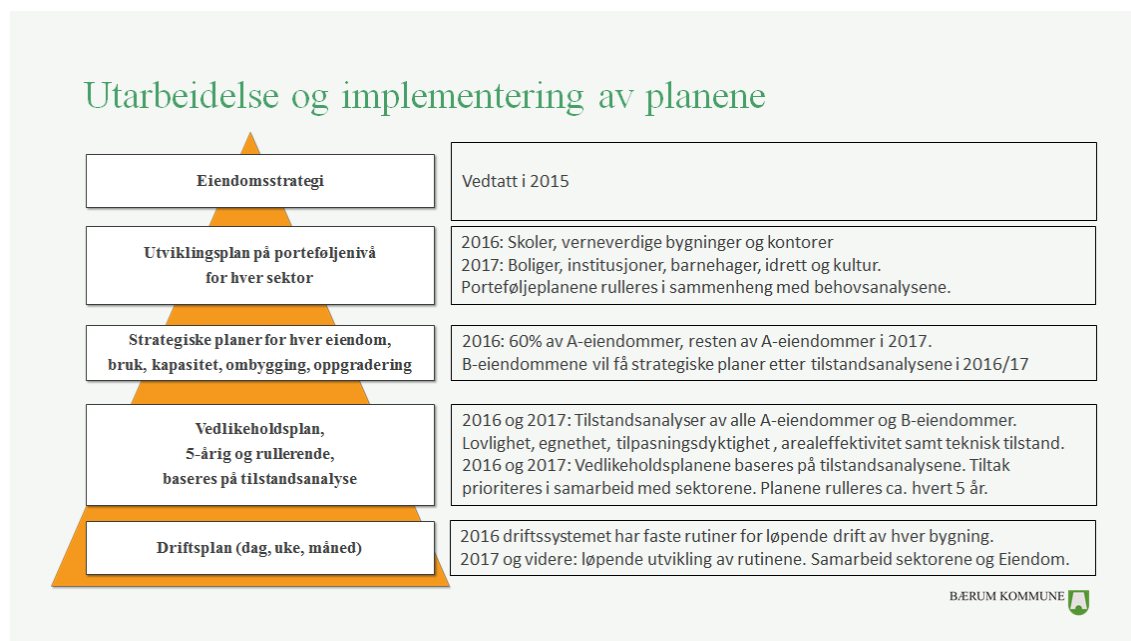
I perioden fra januar 2014 og frem til eiendomsstrategien ble vedtatt i kommunestyret 25.03.2015, har rådmannen løpende informert og hatt dialog med politisk nivå gjennom miniseminarer og temamøter om blant annet nåsituasjonen, behov for å avklare et ambisjonsnivå for tilstand på bygningsmassen, øke satsning på oppgradering og vedlikehold, og behov for å rigge organisasjonen for profesjonalisering og økt oppdragsmengde.

[Eiendomsstrategi for 2015-2025](#) ble vedtatt i kommunestyret 25. mars 2015 [sak 023/15](#). Her er verdibevaring et av de seks omtalte satsningsområdene. Her står det:

Som følge av manglende verdibevarende vedlikehold over mange år har kommunens bygningsmasse et vedlikeholdsetterslep. Dette fører til at behov for rehabilitering av bygningene oppstår hyppigere enn ved systematisk vedlikehold, og at driftskostnader forbundet med skader og plutselige hendelser er høyere enn i en portefølje med bedre teknisk tilstand. Dagens lave satsning på oppgradering og vedlikehold kan ikke videreføres over tid uten at brukere av bygg blir skadelidende.

Strategien innebærer at eiendommenes funksjonelle og økonomiske potensiale skal utnyttes bedre enn i dag. Økt nivå på oppgradering og vedlikehold vil være økonomisk krevende og kreve økt gjennomføringskraft. Tidshorisont for når ambisjon skal oppfylles vurderes nærmere i delstrategi for oppgradering og verdibevarende vedlikehold. Det ble holdt temamøte/presentasjon for Formannskapet om «Delstrategi Oppgradering og vedlikehold» den 8.mars 2016, og saken om delstrategi sendes frem av rådmannen nå i april for politisk behandling.

Delstrategien legger opp til følgende aktiviteter, planer og fremdrift:



I [Langsiktig driftsanalyse og investeringsplan for 2017-2036](#) som nå er til politisk behandling står det: «For å unngå en situasjon med betydelig akkumulert vedlikeholdsetterslep, vil rådmannen vurdere å supplere nøkkeltallene for sunn økonomi med et nøkkeltall som skal sikre et økonomisk sunt nivå på kommunens verdibevarende vedlikehold.»

Samlet sett mener rådmannen at de tiltak som er gjennomført, og de som er planlagt, vil bidra til god kontroll og styring også i forhold til verdibevaring.

Kommenterer til rapportens anbefalinger:

Ad 1 Rådmannen bør påse at tiltak som skal sikre verdibevarende vedlikehold og godt beslutningsgrunnlag følges opp. Dette gjelder særlig tilstandskartlegging av bygningsmassen og bruk av FDVU-system.

Det jobbes kontinuerlig med forbedringer av dagens system og kommunens bruk av systemet. Hele kommunens bygningsmasse er tilstandskartlagt i tråd med NS 3424. Mer dyptgående tilstandsvurderinger skal være gjennomført for alle bygg innen utgangen av 2017. Disse vil danne grunnlag for prioritering av tiltak, kostnadsvurderinger og planlegging av gjennomføring. Tilstandsvurderingene og de strategiske planene for hver eiendom vil bli registrert i kommunens FDVU system.

Ad 2. Det bør gjennomføres en uavhengig kontroll som undersøker om eiendomsforvaltningen har vurdert tilstanden på kommunens bygg og tatt i bruk FDVU-system.

Rådmannen vil ta initiativ til en slik kontroll.

Ad 3 Rådmannen bør vurdere om det er behov for tiltak som sikrer at brukerne vet hvordan de skal melde inn tiltak til eiendomsforvaltningen.

Ny organisering av eiendomsforvaltningen med en kunde-ansvarlig forvalter per kommunalsjefsområde trer i kraft fra sommeren. Dette vil bedre og systematisere kommunikasjon og samhandling mellom brukere og eiendomsforvaltningen. Behov for vedlikeholdstiltak meldes i dag fra brukerne til forvalter og fra driftspersonellet til forvalter. Kommunikasjonen mellom brukerne og Eiendom knyttet til operative saker er ivaretatt ved driftspersonellets løpende kontakt

på hvert tjenestested samt møter med driftsledelsen. Det er etablert et kundesenter i Eiendomsdrift for innmelding av enkeltsaker.

Avslutningsvis vil rådmannen kommentere at det er positivt at resultater fra elevundersøkelsen i 2014 viser at elevene ved 37 av kommunens skoler vurderer sitt arbeidsmiljø som bedre på samtlige variabler enn tilsvarende undersøkelse i 2012, herunder blant annet luft, temperatur og renhold. Samtidig er det veldig positivt at det nå er etablert et godt tverrfaglig samarbeid mellom eiendom, skolene, bedriftshelsetjenesten og folkehelsekontoret.

Med hilsen

Erik Kjeldstadli
rådmann

Siri Opheim
controller

Kopi til:

Kristin Weidemann Wieland
Kristine Hjellup Horne
Bovild Tjønn
Siv Herikstad

REVISJONENS BEMERKNINGER

Revisjonen har ingen bemerkninger til rådmannens høringssvar.