Rogaland Revisjon IKS

FORVALTNINGSREVISJON AV

VEDLIKEHOLD AV FYLKESKOMMUNALE BYGG

ROGALAND FYLKESKOMMUNE

MAI 2018

Forsidebilde: Fylkeshuset (fylkeskommunens nettsider)

INNHOLD

Denne rapportens målgrupper er kontrollutvalget, andre folkevalgte, og formelt ansvarlige og utførende fagfolk i administrasjonen. Rapporten er et offentlig dokument og er tilgjengelig også for media og andre interesserte. Behovene varierer, men her er en leserveiledning med to nivåer for hvor dypt rapporten kan behandles:

1. Innholdsfortegnelsen, sammendraget og rådmannens kommentar
2. Hovedrapporten med innledning, fakta og vurderinger, samt vedlegg

Innhold **3**

Sammendrag **4**

Rådmannens kommentar **8**

Rapporten **9**

1 Innledning 10
- 1.1 Formål og problemstillinger 10
- 1.2 Revisjonskriterier og metode 10
- 1.3 Bygningsmessig vedlikehold 12
- 1.4 Status anbefalinger fra 2011 13

2 Fakta og vurderinger 14
- 2.1 Fylkeskommunens organisering og ressurser på området 14
- 2.2 Fylkeskommunens strategier for eiendomsforvaltning og vedlikehold 17
- 2.3 Fylkeskommunens internkontroll og systemer for eiendomsforvaltningen 21
- 2.4 Fylkeskommunens bygningsmasse 24
- 2.5 Fylkeskommunens vedlikeholdsutgifter og vedlikeholdsetterslep 25
- 2.6 Fylkeskommunens kartlegging og prioritering av vedlikeholdsbehovet 31
- 2.7 Skolenes vurderinger av vedlikeholdssituasjonen 34
- 2.8 Konsekvenser av utsatt vedlikehold sett fra skolenes side 38
- 2.9 Vedlikeholdet på fylkeshuset og brukernes vurderinger 41
- 2.10 Fylkeskommunens vurderinger av vedlikehold før nybygg 42
- 2.11 Fylkeskommunens kjøp av vedlikeholdstjenester 43

Vedlegg **46**

SAMMENDRAG

Fylkeskommunens vedlikeholdsutgifter har i flere år ligget en god del under det som kan anses som et verdibevarende vedlikehold. Fylkeskommunen har dermed selv ikke fulgt opp sin vedlikeholdsstrategi fra 2009. Det har i perioden fra 2008 til 2017 likevel vært en stor nedgang i det tekniske oppgraderingsbehovet. Dette kan ses i sammenheng med alle nybygg og nyrehabiliteringer som fylkeskommunen har hatt for skolene de siste 10 årene. Det ble høsten 2017 foretatt en tilstandskartlegging av fylkeskommunens bygningsmasse. På bakgrunn av kartleggingen ble det ved siste skolebruksplan fremsatt en rekke prioriteringer for vedlikeholdet. Dette gjaldt tiltak for å heve tilstanden til bygninger og bygningsdeler fra tilstandsgrad 3 til 1. Av økonomiske årsaker ble imidlertid en rekke tiltak satt på vent. Det er under arbeid en eiendomsstrategi som skal legges fram for politisk behandling i august 2018. I strategien er det mål om å holde det enkelte bygg med en tilstandsgrad på minst 2 (dvs. ikke la det gå ned til 3).

Fylkeskommunens bygningsmasse og vedlikeholdsansvar

Fylkeskommunens bygningsmasse består av fylkeshuset sentralt i Stavanger, 25 videregående skoler (VGS) rundt om i fylket og to skolesentre. Nesten all bygningsmasse til fylkeskommunen er dermed skolebygg. Totalt har fylkeskommunen en bygningsmasse på 410 764 kvm hvor de har vedlikeholdsansvar. Fordelingen er 392 431 kvm på eid bygningsmasse og 18 333 kvm på leid bygningsmasse. For leide arealer har fylkeskommunen kun ansvar for ordinært vedlikehold. Skolesentrene er fullt ut leide skolelokaler hvor fylkeskommunen ikke har noe vedlikeholdsansvar.

Fylkeskommunens organisering

Bygg- og eiendomsavdelingen har fra 2018 ansvaret for all forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av fylkeskommunens bygninger og eiendommer. Tidligere var drift og ordinært vedlikehold for skolebygg underlagt skolene selv. Med ordinært vedlikehold menes mindre og løpende vedlikeholdstiltak. Den nye organiseringen gir en faglig og budsjettmessig organisering sentralt styrt av bygg- og eiendomsavdelingen.

Strategier for eiendomsforvaltning og vedlikehold - Politisk forankring

Fylkeskommunens strategier for eiendomsforvaltning og vedlikehold fremkommer av vedlikeholdsstrategien samt løpende økonomi- og skolebruksplaner. Iht. vedlikeholdsstrategien fra 2009 skal budsjettene til vanlig vedlikehold minimum være på et nivå som er verdibevarende. Det var også et mål å dekke inn vedlikeholdsetterslepet i den fylkeskommunale bygningsmassen over en periode på 10 år.

Det er under arbeid en eiendomsstrategi som skal legges fram for politisk behandling i august 2018. Denne strategien tar også for seg vedlikehold. Fylkeskommunens mål i strategien er å drive et verdibevarende vedlikehold med en gjennomsnittlig tilstandsgrad for bygningsporteføljen på maksimum 1,2. Et mål er også å holde det enkelte bygg med en tilstandsgrad på minst 2 (dvs. ikke la det gå ned til 3). Tilstandsgrad 3 krever omfattende vedlikehold/rehabilitering.

Vi anser at den kommende eiendomsstrategien kan bli et godt politisk verktøy i eiendomsforvaltningen. Politikere blir med dette også mer involvert på vedlikeholdsområdet. Det samme gjelder ved at skolebruksplaner nå skal rulleres årlig. Fylkeskommunen kan likevel med fordel ta med eiendomsforvaltning som en obligatorisk del av folkevalgtopplæringen. Dette vil gi politikerne et enda bedre faglig grunnlag for politiske beslutninger av strategisk karakter for eiendomsforvaltningen.

Internkontroll og systemer for eiendomsforvaltningen

Fylkeskommunens verktøy innen eiendomsforvaltning «Facilit» er et system som brukes av flere kommuner. Bygg- og eiendomsavdelingen er godt fornøyd med systemet og ser det som et nyttig verktøy. Systemet hjelper fylkeskommunen til å organisere og følge opp ulike drifts- og vedlikeholdstiltak gjennom et årshjul. Det dokumenterer at lovpålagte oppgaver blir utført og til at vedlikeholdstiltakene blir prioritert ut fra behov og nødvendighet. På sikt vil det også legges inn tilstandsgrader i systemet, slik at det kan brukes til rapportering av tilstanden på bygningsmassen. Teknisk kunnskap og kompetanse sikres gjennom årlige seminarer/forum og kurs, og med deling av erfaring og ny kompetanse internt i bygg- og eiendomsavdelingen. Dette kan anses for å være en effektiv måte å sikre kunnskap og kompetanse.

Vedlikeholdssituasjonen i fylkeskommunen

Fylkeskommunens vedlikeholdsutgifter har i flere år ligget en god del under det som kan anses som et verdibevarende vedlikehold. Et grovt anslag antyder at det kan mangle 70-80 kroner pr. kvm årlig. Dette utgjør på årsbasis rundt 30 millioner kroner ved en bygningsmasse på 390 000 kvm. Fylkeskommunen har dermed selv ikke fulgt opp sin vedlikeholdsstrategi fra 2009.

Fylkeskommunen har ikke fordelt egne lønnsutgifter til vedlikehold i driftsregnskapet på fylkeshuset og skoler. Dette er gjort ved beregningen ovenfor, men den manglende fordelingen medfører at utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i KOSTRA viser ca. 40-50 % for lavt beløp. Det samme antas til dels å gjelde andre fylkeskommuner, men det er usikkert i hvilken grad. Forholdet kan imidlertid forklare at fylkeskommunens utgifter til vedlikeholdsaktiviteter pr. kvm i 2016 er noe lavere enn snittet for alle fylker.

Fylkeskommunen beregner ikke lenger selve vedlikeholdsetterslepet, men kort- og langsiktig teknisk oppgraderingsbehov. Det har i perioden fra 2008 til 2017 vært en stor nedgang i oppgraderingsbehovet. Nedgangen er fra 2,43 milliarder kroner til 1,32 milliarder kroner, dvs. 1,11 milliarder kroner. Dette kan ses i sammenheng med alle nybygg/nyrehabiliteringer som fylkeskommunen har hatt for skolene de siste 10 årene. Den kortsiktige delen av behovet (0-5 år) er på 632 millioner kroner, og utgjør kostnader knyttet til å løfte tilstandsgraden fra 3 (stort eller alvorlig avvik) til 1 (akseptabelt nivå) for bygninger og bygningselementer, og kan sees i sammenheng med et vedlikeholdsetterslep. Dersom en ser seg nødt til å utsette utbedring/renovering grunnet eksempelvis økonomiske prioriteringer, kan en snakke om vedlikeholdsetterslep.

Kartleggingen av det tekniske oppgraderingsbehovet er beregnet på grunnlag av verktøyet «MultiMap». MultiMap er en vanlig brukt metode for tilstandskartlegginger.

Dagens kartlegging av fylkeskommunens bygningsmasse er fra 2017. Vi ser for oss at slike kartlegginger foretas jevnlig med tanke på bedre prioriteringer av hvor vedlikeholdsmidlene skal settes inn. Den forrige kartleggingen var helt tilbake i 2008. Det legges imidlertid opp til en ny kartlegging innen fem år.

Fylkeskommunens prioriteringer ut fra tilstandskartleggingen, er tiltak innenfor det kortsiktige oppgraderingsbehovet (0-5 år) for å heve tilstanden til bygninger og bygningsdeler fra tilstandsgrad 3 til 1. Bygninger og bygningselementer med tilstandsgrad 3 bør utbedres snarlig for å unngå teknisk kollaps, omfattende bygningsskader eller utgjøre en HMS-risiko.

Tiltakene avhenger imidlertid av politiske prioriteringer. Ved behandlingen av skolebruksplanen (2017), ble en del av de foreslåtte tiltakene i planen av økonomiske årsaker utsatt av fylkestinget. Dette medfører at vedlikeholdsetterslepet øker tilsvarende, noe som etter hvert vil resultere i økte midler til vedlikehold for fylkeskommunen og negative konsekvenser for brukerne.

Brukernes vurderinger av vedlikeholdssituasjonen

For skolene har vi foretatt en spørreundersøkelse overfor brukerne. Brukerne er her skoleleder (rektor) og hovedverneombud (HVO). Vi fikk svar fra 31 av 50 mulige respondenter, dvs. en svarprosent på 62 %. Vi har også valgt ut fire skoler som vi har besøkt nærmere vedrørende vedlikeholdssituasjonen. Dette anses tilstrekkelig til at svarene gir et visst bilde av vedlikeholdssituasjonen sett fra brukernes side.

Totalt sett mener brukerne at det er enkelt å gi tilbakemelding om løpende behov for vedlikehold og at de får tilfredsstillende tilbakemeldinger på hva som skjer med henvendelsene. De er imidlertid noe mindre fornøyd med tiden det tar før behovene blir dekket. Brukerne mener videre at fylkeskommunen har god kompetanse på eiendomsforvaltning og at vedlikeholdsmidler blir godt utnyttet. De er likevel mindre fornøyd med den politiske prioritering av ressurser til planmessig vedlikehold. Vi har vurdert at en score på minst 4 av 6 på det enkelte spørsmål kan klassifiseres som godt.

Flere av skolene trekker ellers fram at de ser utfordringer ved at de nå ikke lenger har en driftsmessig «pott» som de også kan bruke på tilfeldige vedlikeholdsbehov.

Totalt sett mener brukerne at deres skolebygg samlet sett er rimelig godt vedlikeholdt (gjennom en score på 4 av 6). Ved vår spørreundersøkelse i 2010 var scoren det samme. Ettersom fylkeskommunen i årene etterpå har hatt en god del nybygg og nyrehabiliteringer av skoler, kunne en forvente at brukerne hadde gitt en bedre score på det samlede vedlikeholdet. Scoren henger imidlertid nok sammen med at de fleste svarene vi har fått

fra brukerne gjelder «gamle» skoler. Med «gamle» skoler mener vi skoler som er eldre enn 10 år og som heller ikke er blitt fullstendig rehabilitert i perioden.

To tredjedeler av de som svarte på spørreundersøkelsen, sa videre at deres skolebygg hadde mangelfullt vedlikehold. Ved mangelfullt vedlikehold mener en her enkeltforhold, og ikke det samlede vedlikeholdet. På bakgrunn av at de fleste svarene kom fra brukere av «gamle» skoler, mens de fleste av fylkeskommunens skoler er nybygg/nyrehabiliteringer, gir nok heller ikke dette et representativt bilde av vedlikeholdet sett fra brukernes side.

Fra brukerhold påpekes det mest temperaturproblemer, dårlig inneklima, fuktproblemer og dårlige sanitære forhold. Av økonomiske forhold påpekes det mest ekstra driftsutgifter til reparasjoner på bygget og ekstra driftsutgifter til renhold og strøm mv.

For fylkeshuset (sentraladministrasjonen) har vi tatt opp vedlikeholdet i et eget møte med utgangspunkt i de samme spørsmålene som vi stilte skolene i spørreundersøkelsen. Til stede på møtet var ledere fra de to største avdelingene på fylkeshuset (kultur og regionalplan) samt hovedverneombud for fylkeshuset.

Brukerne ved fylkeshuset mener at det er enkelt å gi tilbakemelding om løpende behov for vedlikehold og at de får tilfredsstillende tilbakemeldinger på hva som skjer med henvendelsene. I hvilken grad innmeldte behov blir gjennomført innen rimelig tid, avhenger likevel av hvor akutt behovet er, hvor fort en kan komme i gang med tiltaket, og ellers økonomiske rammer for vedlikehold. Bygget har i dag noe dårlig inneklima og temperaturproblemer.

Vi finner fylkeskommunens fremgangsmåte og metode for vurderinger av vedlikehold før nybygg som tilfredsstillende. Vi har ingen anmerkninger til fylkeskommunens kjøp av vedlikeholdstjenester og praktiseringen av lovregler om offentlige anskaffelser.

Vi gir fylkeskommunen følgende anbefalinger:

- Fylkeskommunen bør ta med eiendomsforvaltning som en obligatorisk del av folkevalgtopplæringen.
- Fylkeskommunen bør fordele egne lønnsutgifter til vedlikehold på funksjonene for administrasjon og skoler slik at en får et bedre bilde av utgiftsbruken i driftsregnskapet og KOSTRA.
- Fylkeskommunen bør jevnlig sørge for en tilstandskartlegging av oppgraderingsbehovet for sin bygningsmasse.
- Fylkeskommunen bør vurdere om enkelte utsatte tiltak med tilstandsgrad 3 likevel bør prioriteres nå.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Vi mottok fylkesrådmannens kommentarer 14.05.2018.

Fylkesrådmannen takker for rapporten med tilhørende anbefalinger. Fylkesrådmannen vurderer at rapporten i hovedsak gjenspeiler de faktiske forhold, og at anbefalingene som gis er formålstjenlige.

Kommentarer til det enkelte anbefalingspunkt:

- Fylkeskommunen bør ta med eiendomsforvaltning som en obligatorisk del av folkevalgtopplæringen.
  Kommentar: Fylkesrådmannen støtter anbefalingen og vil foreslå å implementere eiendomsforvaltningen som en obligatorisk del av folkevalgtopplæringen.

- Fylkeskommunen bør fordele egne lønnsutgifter til vedlikehold på funksjonene for administrasjon og skoler slik at en får et bedre bilde av utgiftsbruken i driftsregnskapet og KOSTRA.
  Kommentar: Det ble i 2017 gjennomført en korrigering av lønnsutgifter ført mot KOSTRA funksjon 420 Administrasjon for bygg og eiendomsavdelingen og korrigert med en fordeling mot KOSTRA funksjon 510 Skolelokaler og internatbygninger, 421 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen og 430 Administrasjonslokaler. Det føres ikke noe lønn mot KOSTRA 420 for bygg og eiendom i dag.
  Når det gjelder KOSTRA art 070 Lønn vedlikehold/lønn nybygg og nyanlegg så er det regnet ut at ca. 50-60% av oppgavene til driftslederne (54 årsverk i skolemodellen er driftsledere) inngår i definisjonen av vedlikehold i henhold til KOSTRA veilederen. Korrigering vil bli gjennomført i 2018 til korrekt KOSTRA art 070.

- Fylkeskommunen bør jevnlig sørge for en tilstandskartlegging av oppgraderingsbehovet for sin bygningsmasse.
  Kommentar: Fylkesrådmannen vil legge opp til at det gjennomføres jevnlig tilstandskartlegging av fylkeskommunen bygningsmasse. Hyppighet vil fremkomme i eiendomsstrategien som er under utarbeidelse.

- Fylkeskommunen bør vurdere om enkelte utsatte tiltak med tilstandsgrad 3 likevel bør prioriteres nå.
  Kommentar: Fylkesrådmannen vil legge fram forslag i kommende økonomiplan om at særlig kritiske tiltak med tilstandsgrad 3 gjennomføres.

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Prosjektets formål er å vurdere hvordan fylkeskommunen arbeider for å forvalte, drive og vedlikeholde sin bygningsmasse, og angi konsekvenser av utsatt vedlikehold for fylkeskommunens økonomi og for brukerne.

Det framgår av kontrollutvalgets bestilling at følgende problemstillinger skal besvares:

1. Hvordan arbeider fylkeskommunen for å forvalte sin bygningsmasse på kort og lang sikt gjennom forebyggende aktiviteter, ordinært og ekstraordinært vedlikehold, og rehabiliteringer?
    - Herunder om hvordan arbeidet organiseres, og hvor store ressurser som anvendes, samt om hvilken internkontroll og hvilke systemer fylkeskommunen har for å følge opp eiendomsforvaltningen.
2. Hvordan har utviklingen i vedlikeholdsomfanget vært, og hvor stort er det eventuelle vedlikeholdsetterslepet?
3. Hvilke systemer og rutiner har fylkeskommunen for å kartlegge og dokumentere vedlikeholdsbehovet, og hvordan blir prioriteringer foretatt?
4. Hvilke konsekvenser har utsatt vedlikehold for fylkeskommunens økonomi og for brukerne?
5. Hvordan blir bygg- og eiendomsavdelingen involvert i planleggingsprosessen av nybygg?
    - Herunder om valg av bygningsmateriale, beregning av framtidig vedlikeholdsbehov, kunnskap og informasjon om tekniske anlegg og bruk av ny teknologi.
6. Følger fylkeskommunen lovregler om offentlige anskaffelser ved kjøp av vedlikeholdstjenester?
    - Herunder om rutiner for godkjenning og kontroll av kontrakter.

Vi har i punkt 1.4 tatt med en status på anbefalinger fra forrige forvaltningsrevisjon på området (forvaltningsrevisjonsrapport datert januar 2011).[1]

1.2 REVISJONSKRITERIER OG METODE

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som brukes for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks. lovverk og politiske vedtak.

[1] Anbefalinger som berører problemstillinger i forvaltningsrevisjonen nå er naturlig nok også tatt med i selve rapporten.

For problemstillingene om bygningsmessig vedlikehold er det i liten grad autoritative revisjonskriterier i lovgivningen. Vi har derfor stort sett utledet revisjonskriterier ut fra en såkalt «beste praksis» basert på sentrale utredninger, rapporter og veiledere som har en viss autoritet overfor (fylkes)kommunene. Vi har i tillegg fylkeskommunens vedlikeholdsstrategi. For kjøp av vedlikeholdstjenester har vi lovregler om offentlige anskaffelser som autoritative revisjonskriterier.

Vi har vurdert innsamlede data opp mot følgende kilder:

- Fylkeskommunens vedlikeholdsstrategi (2009)
- Lovregler om offentlige anskaffelser
- NOU 2004:22: Velholdte bygninger gir mer til alle - Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren
- KS Rapport (2008): Vedlikehold i kommunesektoren - Fra forfall til forbilde
- KS Veileder (2010): Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold (veileder for folkevalgte og rådmenn)
- SBE HO 4/2011: God kommunal eiendomsforvaltning (veileder for folkevalgte)
- FOBE Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer (2006): Kartlegging av kommunenes utgifter til vedlikehold av sine bygninger
- FOBE Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer (2007): Bedre eierskap i kommunene
- Dokument nr. 3:13 (2004-2005): Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes ansvar for skolebygninger

Revisjonskriteriene er nærmere omtalt i faktadelen hvor de hører hjemme. I vedlegg har vi tatt med en oversikt over innholdet i sentrale utredninger, rapporter og veiledere som har vært grunnlaget for utledningen av revisjonskriterier for bygningsmessig vedlikehold.

Begrepene utgift og kostnad blir i daglig tale gjerne brukt om hverandre. Vi har brukt betegnelsen utgift når det gjelder fylkeskommunens vanlige vedlikehold. (Fylkes)kommunene fører utgifter i sine årsregnskaper, mens private virksomheter fører kostnader. Utgifter er kjøp av varer eller tjenester. Kostnader er utgifter som føres i den perioden de blir brukt. For vanlig vedlikehold vil det likevel ikke være forskjell mellom kjøp og bruk. Det foretas derfor ingen periodisering.

Metodisk er det benyttet intervjuer, samt gjennomgang av fylkeskommunens organisering, systemer, rutiner og dokumenter på området. Vi har også foretatt en spørreundersøkelse overfor brukerne av skolebygningene, her skoleleder (rektor) og hovedverneombud på det enkelte skolebygg.[2] I tillegg har vi benyttet oss av erfaringer fra tilsvarende forvaltningsrevisjoner av andre kommuner. En nærmere omtale av revisjonskriterier, metode og kildehenvisninger ligger i rapportens vedlegg.

Vår samlete vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og de problemstillinger kontrollutvalget vedtok.

[2] Vi foretok ved forvaltningsrevisjonen i 2011 også en spørreundersøkelse overfor brukerne. Denne ble foretatt september/oktober 2010. Den nye spørreundersøkelsen ble foretatt januar/februar 2018. Vi har i rapporten nå tatt med en sammenligning mellom våre spørreundersøkelser i 2010 og 2018.

1.3 BYGNINGSMESSIG VEDLIKEHOLD

Bygningsmessig vedlikehold regnes normalt som en del av (fylkes)kommunenes driftsutgifter. Det er imidlertid også situasjoner hvor vedlikeholdet kan regnes som investeringsutgifter. Vi tenker da spesielt på forhold som rehabilitering pga. vedlikeholdsetterslep, jf. det som står nedenfor under KRS nr. 4. Vi nevner dessuten at det er enkelte driftsutgifter som har elementer av vedlikehold i seg, men som ikke regnes som vedlikehold. Dette gjelder eksempelvis renhold.

Forvaltningsrevisjonen tar ikke for seg hvordan fylkeskommunen sørger for at utgifter til bygningsmessig vedlikehold blir rimelig korrekt registrert i drifts- eller investeringsregnskapet, men vesentlige feil på området vil bli avdekket av vår regnskapsrevisjon. Grensedragningen mellom drift (vedlikehold) og investering kan imidlertid gjerne være basert på skjønnsmessige vurderinger. Vi vil normalt ikke kunne overprøve det faglige skjønn.

KRS nr. 4 Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet
Forening for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) har fastsatt en kommunal regnskapsstandard (KRS) på området. Denne bør (fylkes)kommunene følge etter beste evne. KOSTRA viser også til standarden i sin hovedveileder for regnskapsrapportering.

Siste versjon av standarden ble fastsatt av styret i GKRS 02.05.2017, med virkning fra regnskapsåret 2018. Vi tar nedenfor med et kort utdrag fra standarden.

Vedlikehold (definisjon)

- Som vedlikehold klassifiseres utgifter som påløper for å holde et anleggsmiddel i samme standard tilsvarende som det var på opprinnelig anskaffelsestidspunkt. Dette er tiltak som er nødvendige for å opprettholde anleggsmidlet på et fastsatt kvalitetsnivå, og derved gjøre det mulig å bruke det til sitt tiltenkte formål innenfor forventet brukstid.
- Arbeider som må utføres for å hindre forfall som følge av jevn og normal slitasje klassifiseres som vedlikehold. Vedlikehold har derfor også en preventiv virkning og forebygger skader. Dette innebærer at utgifter som følger av normal slit og elde, som ikke forlenger levetiden til et driftsmiddel, som ikke øker kapasiteten eller funksjonaliteten og/eller som ikke utvider eller endrer bruksområdet, klassifiseres som vedlikehold.
- Utføres vedlikeholdet sjelden, vil dette kunne medføre at utgiften blir vesentlig. Dette medfører ikke at utgiften kan klassifiseres som påkostning.

Mange kommuner har vedlikeholdsetterslep på deler av sine varige driftsmidler. Større rehabilitereringer er ofte nødvendig for å forhindre at eksempelvis et bygg ikke kan brukes lenger. I slike tilfeller kan det være krevende å skille mellom påkostning og vedlikehold og det vil ofte være nødvendig å anvende skjønn i vurderingen.

1.4 STATUS ANBEFALINGER FRA 2011

RAPPORT JANUAR 2011	STATUS PR. APRIL 2018
Anbefalinger og høringsuttalelse	**Status i dag**
Vi anbefaler at: Fylkeskommunen årlig reviderer «Strategi for vedlikehold av bygningsmassen» og skolebruksplanen som en del av sin eierstrategiutvikling, og slik at man styrker politisk forankring, kommunikasjon og felles forståelser for vedlikeholdsbehov og vedlikeholdsarbeid. **Fylkesrådmannens høringsuttalelse** Strategidokument bør etter fylkesrådmannens oppfatning ha en mer langsiktig tidshorisont mht. mål og veivalg. Bruk og vedlikehold av bygningsmassen blir vurdert i skolebruksplanen som rulleres hvert 2. år. Det tas stilling til ressursbruk og tiltak for vedlikehold sett i forhold til vedtatte mål og strategier i forbindelse med årlig rullering av økonomiplanen.	Det arbeides for tiden med en eiendomsstrategi som også vil ta for seg vedlikehold. Eiendomsstrategien skulle etter planen være klar våren 2018. Den er forsinket og skal nå være klar i august 2018.
Vi anbefaler at: Fylkeskommunen intensiverer arbeidet med dataverktøyet Facilit, for å få bedre registreringer og oversikter over vedlikeholdsbehovene, og dermed få et bedre grunnlag for å utarbeide planer og vedta prioriteringer. **Fylkesrådmannens høringsuttalelse** Dette ble ikke kommentert av fylkesrådmannen i 2011.	Facilit brukes av driftslederne (vaktmestrene) ved skolene for å registrere og følge opp drifts- og vedlikeholdstiltak. Det ligger ikke tilstandsvurderinger her. Digital brannbok er lagt inn i Facilit. Det ble høsten 2017 gjennomført en tilstandskartlegging av hele den fylkeskommunale eiendomsmassen. Det arbeides med å se på løsninger for hvordan tilstandsgrader kan innarbeides i Facilit. Det pågår løpende arbeid med å implementere FDV informasjon etter prosjektarbeid.
Vi anbefaler at: Fylkeskommunen drøfter organisering av vedlikeholdstjenesten, spesielt med tanke på bemanning og kompetanse på det enkelte bygg, kontra bygg- og kontraktseksjonen. **Fylkesrådmannens høringsuttalelse** Fylkesrådmannen har igangsatt et arbeid hvor ulike modeller for organisering av vedlikeholdsarbeidet blir vurdert.	Ny sentral organisering av vedlikeholdet er vedtatt fra 2018.
Vi anbefaler at: Fylkeskommunen vurderer å gjøre en kartlegging av videre helsemessige konsekvenser av dårlig inneklima og temperaturproblemer på utvalgte videregående skoler. **Fylkesrådmannens høringsuttalelse** Arbeidet med kartlegging av tilstanden på alle ventilasjonsanlegg er godt i gang og vil bli sluttført våren 2011. Måling av luftkvaliteten vil også bli gjennomført på aktuelle skoler i samarbeid med HMS- tjenesten.	En helsemessig kartlegging av dårlig inneklima og temperaturproblemer på utvalgte videregående skoler er ikke utført. Det er imidlertid gjennomført mange tiltak innenfor ENØK og ventilasjon på skolene. Alle ventilasjonsanlegg ble kartlagt 2011/2012, og målte luftmengder/temperatur på samtlige aggregat. Det ble skrevet en rapport på hvert enkelt aggregat. Anlegg som måtte skiftes/utbedres ble bemerket i rapporten, og flesteparten av disse anleggene er skiftet ut. Det gjenstår noen få anlegg, som er planlagt utskiftet i kommende prosjekter.

2 FAKTA OG VURDERINGER

2.1 FYLKESKOMMUNENS ORGANISERING OG RESSURSER PÅ OMRÅDET

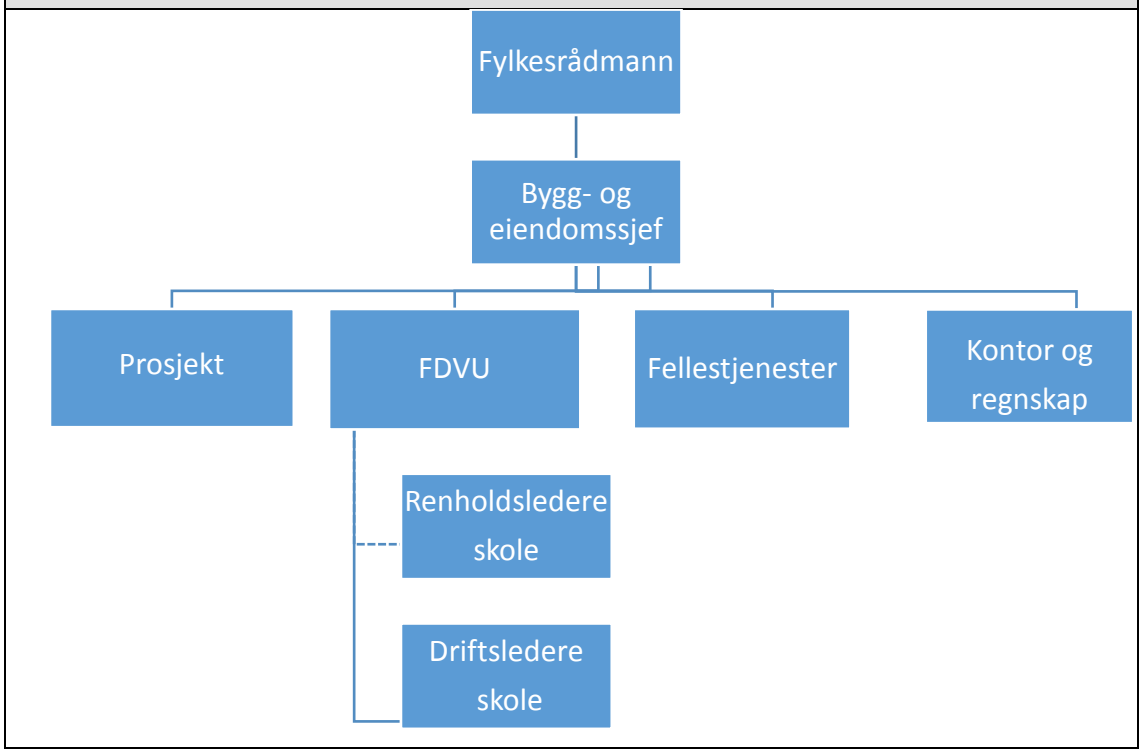
Vi ser først på hvordan fylkeskommunen har organisert arbeidet, og hvor store ressurser som anvendes. Dette gjelder den nye organiseringen som trådte i kraft fra 2018.

FYLKESKOMMUNENS ORGANISERING AV DRIFT OG VEDLIKEHOLD

Bygg- og eiendomsavdelingen har fra 2018 ansvaret for all forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av fylkeskommunens bygninger og eiendommer. Fellestjenester på fylkeshuset, med renhold, kantine og drift, inngår også under ansvarsområdet for avdelingen. Bygg- og eiendomsavdelingen er en av fylkeskommunens stabsavdelinger.

Vi viser her den faglige organiseringen av bygg- og eiendomsavdelingen

Figur 1 - Organisasjonskart 2018-2019 for bygg- og eiendomsavdelingen



Fylkeskommunens vedlikehold er plassert i boksen FDVU. FDVU står for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling. Vi ser nærmere på dette i punkt 2.3.

FYLKESKOMMUNENS EGNE RESSURSER I DRIFTS– OG VEDLIKEHOLDSARBEIDET

Bygg- og eiendomsavdelingen har tre FDV ingeniører som arbeider direkte mot skolene og med fagansvar for driftslederne (vaktmestrene).[3] Avdelingen har også en teknisk driftskoordinator og en renholdskoordinator. Det er en driftsleder ved hver skole pga. størrelsen på skolene og avstandene mellom skolene. Enkelte skoler har to driftsledere.

KOSTRA har ikke tall som viser hvor mye administrative ressurser som brukes på vedlikehold. Det er imidlertid tall som viser hvor mye administrative ressurser som brukes på eiendomsforvaltning. Fylkeskommunen brukte 41 kroner pr. innbygger i 2016. Dette var det samme som snittet for Landet (uten Oslo), mens snittet for Vest-Norge (Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane) var 55 kroner.

NY ORGANISERING AV DRIFT OG VEDLIKEHOLD FRA 2018

Det ble våren 2017 nedsatt en arbeidsgruppe[4] for å se på en sentralisering av drift og tettere oppfølging fra fagenheten bygg og eiendom. Resultatet ble dagens organisering fra 2018. Tidligere var drift og ordinært vedlikehold for skolebygg underlagt skolene selv. Med ordinært vedlikehold menes mindre og løpende vedlikeholdstiltak.

I saken ble det avgitt uttalelser fra Fagforbundet og rektorene. Det var stor støtte i rektorgruppen[5] for å fortsette med den tidligere styringsmodellen med driftsledere organisatorisk underlagt rektor. Rektorgruppen uttrykte samtidig forståelse for ønsket om tettere styring fra bygg- og eiendomssjefen, men mente at dette fullt ut kunne løses innenfor tidligere modell.

Administrasjonsutvalget vedtok den nye organiseringen i oktober 2017

Tabell 1 - Styring av drift og vedlikehold - AU-sak 15/17 fra 18.10.2017
Innstillingen fra fylkesrådmannen ble enstemmig vedtatt. 1. Fag- og budsjettansvar for drift og vedlikehold flyttes fra den enkelte skole til bygg- og eiendomsavdelingen fra budsjettåret 2018. 2. Fylkesrådmannen utarbeider samarbeidsavtaler mellom bygg- og eiendomsavdelingen og den enkelte skole. 3. Styringsmodellen skal evalueres. Fylkesrådmannen legger fram ny sak til administrasjonsutvalget innen utgangen av 2019. 4. Forventet besparelse innarbeides ved rullering av økonomiplanen.[6]

Den nye organiseringen gir en faglig og budsjettmessig organisering sentralt styrt av bygg- og eiendomsavdelingen. Personalansvaret for driftslederne forblir på skolene.

[3] I det følgende bruker vi bare betegnelsen driftsleder. Betegnelsen vaktmester blir ikke lenger så mye brukt.

[4] Den tverrfaglige arbeidsgruppen bestod av en rektorrepresentant, en driftslederrepresentant, FHVO, en representant fra Fagforbundet, i tillegg til representanter fra opplæring og bygg- og eiendomsavdelingen.

[5] Tilbakemelding fra rektorrepresentanten i arbeidsgruppen etter hans orientering til rektorene.

[6] En forventning om besparelse i drift som følge av sentraliseringen ble innarbeidet i fylkeskommunens økonomiplan for 2017-2020. Dette var på hhv. 1 millioner kr i 2018, 3 millioner kr i 2019 og 5 millioner kr i 2020. Men fylkesrådmannen vurderte nå at forventningen om besparelser i drift måtte forskyves med to år.

SAMARBEIDSAVTALE MELLOM BYGG– OG EIENDOMSAVDELINGEN OG SKOLENE

Som følge av saken om ny organisering, er det utarbeidet en MAL for samarbeidsavtale (tjenesteavtale)[7] mellom bygg- og eiendomsavdelingen og skolene.

Avtalen definerer roller, ansvar og myndighet for drift og vedlikehold. Den ble signert av alle skolene i løpet av de første månedene i 2018.

Den nye avtalen har følgende innhold

Tabell 2 - SLA Tjenestenivå avtale - Avtale som regulerer bruk, vedlikehold og teknisk drift	
1.0 INNLEDNING **1.1 Definisjoner og roller** **1.2 Forvalterstrategi** **1.3 Driftsmodellen** **1.4 Denne avtalen gjelder** **1.5 Regulering av avtalen** **2.0 FORHOLD REGULERT I AVTALEN** **2.1 Økonomi** **3.0 BRUK AV BYGNINGER** **3.1 Brukers plikter** **3.2 Eiers plikter** **3.3 Utleie/utlån av bygninger og arealer** **3.4 Innleie av undervisningslokaler** **4.0 DRIFT, VEDLIKEHOLD OG RENHOLD** **4.1 Driftsleders rolle** **5.0 ENDRING I BYGNINGER** **5.1 Ledige arealer**	**6.0 FORSIKRING** **7.0. KOMPETANSE** **7.1 Ved ansettelser** **7.2 Oppfølging av kompetanse** **8.0 IT-VERKTØY** **9.0 VEDLEGG** **9.1 Ansvarsmatrise drift og vedlikehold** **9.2 Matrise ang. ansvar brannforebyggende arbeid** **9.3 Rutiner internkontroll elektriske anlegg** **9.4 Årshjul driftsrutiner** **9.5 Utdyping verdibevarende vedlikehold** **9.6 Situasjonsplan/tomteoversikt** **9.7 Oversikt videregående skoler**

Ansvarsfordelingen i ansvarsmatrisen (vedlegg 9.1)

Driftsleder har ansvaret for ordinært vedlikehold (som løpende vedlikehold og periodisk ettersyn/service), mens bygg- og eiendomsavdelingen har ansvaret for spesielt vedlikehold (som større uforutsette utskiftinger og planlagt vedlikehold/utskiftinger). Denne ansvarfordelingen gjaldt også tidligere.

Driftsleders rolle (avtalens punkt 4.1)

Driftsleder skal utarbeide vedlikeholdsplaner for rutinebasert drift og ordinært vedlikehold samt være ansvarlig for at nødvendige serviceavtaler følges opp/ivaretas. Driftsleder vil i samarbeid med eier ved FDV ingeniør etablere rutiner for teknisk drift i gjeldende system for oppfølging av FDV, for tiden Facilit-FDVU.

[7] I det følgende brukes bare betegnelsen samarbeidsavtale.

2.2 FYLKESKOMMUNENS STRATEGIER FOR EIENDOMSFORVALTNING OG VEDLIKEHOLD

Vi ser dernest på hvordan fylkeskommunen arbeider for å forvalte sin bygningsmasse på kort og lang sikt gjennom forebyggende aktiviteter, ordinært og ekstraordinært vedlikehold, og rehabiliteringer. Dette gjelder på overordnet politisk nivå. Løpende vedlikehold er omtalt i punkt 2.3.

REVISJONSKRITERIER

Vi har utledet følgende revisjonskriterier

Tabell 3 - Revisjonskriterier (problemstilling nr. 1, utdrag)
KS Rapport (2008): Vedlikehold i kommunesektoren - Fra forfall til forbilde • Det er viktig at fylkeskommunen utarbeider en helhetlig eiendomsstrategi hvor vedlikehold inngår som et vesentlig element. FOBE Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer (2007): Bedre eierskap i kommunene • Eierorganet (fylkestinget) bør i større grad delta som eiere. SBE HO 4/2011: God kommunal eiendomsforvaltning (veileder for folkevalgte) • Politiske beslutninger av strategisk karakter for eiendomsforvaltningen bør baseres på et solid faglig grunnlag. Eiendomsforvaltning bør være en del av folkevalgtopplæringen. Dokument nr. 3:13 (2004-2005): Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes ansvar for skolebygninger[8] • Det anses som viktig å fastsette mål for vedlikeholdet slik at det foreligger grunnlag for styring og kontroll. For at politikerne skal kunne fastsette mål og prioriteringer er det en forutsetning at de får fremlagt til behandling en saksutredning fra administrasjonen.

FYLKESKOMMUNENS STRATEGIER

Fylkeskommunens vedlikeholdsstrategi fra 2009

Tabell 4 - Fylkeskommunens vedlikeholdsstrategi - Fylkestinget FT-sak 56/09 fra 16.06.2009
1. Budsjettene til ordinært- og spesielt vedlikehold legges fra 2010 minimum på et nivå som er verdibevarende. 2. Det er et mål å dekke inn vedlikeholdsetterslepet i den fylkeskommunale bygningsmassen over en periode på 10 år. 3. Bevilgninger til vedlikehold og status for vedlikeholdsetterslepet tas opp i forbindelse med årlig rullering av økonomiplanen. 4. Driftspersonell på fylkeskommunale bygninger må sterkere med i arbeidet med vedlikehold.

Vedlikeholdsetterslepet ble i saken nøkternt vurdert til å være på 200 millioner kroner.

[8] Riksrevisjonens dokument er omtalt i NOU 2004:22: Velholdte bygninger gir mer til alle - Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren.

Fylkeskommunens grunnlag for vurderingen av vedlikeholdsetterslepet
Det ble i 2008 gjennomført en undersøkelse i regi av KS som viste et vedlikeholdsmessig etterslep på 985 millioner kroner for å bringe bygningsmassen til Rogaland fylkeskommune opp til «god tilstand» (dvs. minst tilstandsgrad 1).

I «Strategi for vedlikehold av fylkeskommunens bygningsmasse (2009)» justerer fylkesrådmannen dette beløpet for skoler som skal erstattes, rehabiliteres eller selges, og står igjen med et beløp på 360 millioner kroner. Av dette argumenterer fylkesrådmannen for at man bør ha ambisjoner om å hente inn et etterslep på ca. 200 millioner kroner.

Det understrekes at dette **ikke** er det samme som det tekniske oppgraderingsbehovet (omtalt under vedlikeholdsetterslep til sist i punkt 2.5). Samlet oppgraderingsbehov ble i 2008 estimert til 2,02 milliarder kroner (tilsvarende 2,43 milliarder kroner i 2017).

Vedlikeholdssatsingen behandles ellers i fylkeskommunens økonomiplaner og skolebruksplaner.

Fylkeskommunens siste økonomiplaner

Tabell 5 - Fylkeskommunens vedlikeholdssatsning iht. siste økonomiplaner (utdrag)
• Økonomiplan 2016-2019: Det er i de etterfølgende årene ikke funnet rom for å avsette midler til innhenting av etterslepet over driftsbudsjettet. Investeringer i nybygg de siste årene har resultert i at etterslepet i vedlikeholdet nå ser langt bedre ut enn for ca. 7 år siden. Dette kan en si uten at ny tilstandsvurdering er foretatt, slik fylkesrådmannen vurderer det. • Økonomiplan 2017-2020: Investeringer i nybygg/rehabilitering de siste årene har resultert i at etterslepet i vedlikeholdet er redusert. Det er ikke foretatt en ny tilstandsvurdering, men en gjennomgang av identifiserte tiltak, som kan relateres til vedlikeholdsetterslep, anslår at vedlikeholdsetterslepet er halvert. Fylkesrådmannen legger til grunn at det skal gjennomføres en ny tilstandsvurdering av bygg og eiendom i fylkeskommunalt eie i løpet av budsjettåret 2017. • Økonomiplan 2018-2021: Fylkeskommunen har en relativt stor bygningsmasse på om lag 380.000 kvm. Ca. 60 % av skolene er de siste ti årene bygget nye eller totalrenoverte, og den fylkeskommunale eiendomsmassen vurderes å ha en økonomisk verdi på 10-15 mrd. kroner. Bygg og eiendom vil foreta en tilstandsvurdering av hele den fylkeskommunale eiendomsmassen i løpet av høst 2017/vår 2018. Dette som grunnlag for prioritering av vedlikeholdstiltak og fremtidige investeringer, samtidig som fylkesrådmannen får oversikt over vedlikeholdsetterslepet for egen bygningsmasse.

Fylkeskommunens skolebruksplaner (siste)[9]
Skolebruksplanen er fylkeskommunens viktigste plandokument for planlegging av utforming av skolebygg og framtidig skolestruktur.

Behandlingen av skolebruksplanen 2017 (toårig rullering) ble utsatt fra høsten 2017. Fylkestinget ønsket først fremlagt en tilstandsrapport for bygningsmassen som grunnlag for endelige investeringsplaner. Det ble også bedt om vurderinger av maksimal kapasitet ved eksisterende skoler.

[9] Den siste skolebruksplanen (2017) ble vedtatt av fylkestinget 13.03.2018 (FT-sak 23/18).

I tilstandsrapporten ble det anslått et kortsiktig oppgraderingsbehov på 632 millioner kroner for å heve tilstanden til bygninger og bygningsdeler fra tilstandsgrad 3 til 1. Mye av kostnadene kan relateres til den gamle bygningsmassen på Hinna.

Av økonomiske årsaker vedtok fylkestinget å utsette flere planlagte renoveringsprosjekter. Det ble også gjort vedtak om å vurdere fortsatt bruk av den gamle bygningsmassen på Hinna slik den står, med midler til oppussing.

Skolebruksplanen har til nå blitt rullert annet hvert år. Ved den siste skolebruksplanen ble det vedtatt en årlig rullering fremover.

Fylkeskommunens eiendomsstrategi (med ny/revidert vedlikeholdsstrategi)
Det er under arbeid en eiendomsstrategi som skal legges fram for politisk behandling i august 2018. Denne strategien tar også for seg vedlikehold. Utforming av eiendomsstrategi er et samarbeid med andre fylkeskommuner i landet.

Strategien vil være et styringsverktøy, og danne grunnlag for budsjettprioriteringer og fremtidig investeringsnivå. Arbeidet med eiendomsstrategien har tatt utgangspunkt i «NOU 22- 2004», en utredning som har en sterk posisjon i kommune-Norge og som benyttes generelt som en norm for god eiendomsforvaltning.

Fylkeskommunens mål i strategien er å drive et verdibevarende vedlikehold med en gjennomsnittlig tilstandsgrad for bygningsporteføljen på maksimum 1,2. Et mål er også å holde det enkelte bygg med en tilstandsgrad på minst 2 (dvs. ikke la det gå ned til 3). Tilstandsgrad 3 krever omfattende vedlikehold/rehabilitering. Fylkeskommunen skal ellers foreta tilfredshetsmålinger overfor brukerne av byggene. Tilfredshetsmålinger og hyppigheten av slike målinger vil bli nærmere omtalt i eiendomsstrategien.

Status for eiendomsstrategien pr. medio april 2018
Eiendomsstrategien skulle etter planen være klar våren 2018. Den er forsinket og er nå planlagt lagt fram til politisk behandling 28.08.2018. Arbeidsgruppen som skal utarbeide strategien har flere møter fremover og regner med å ha klart et utkast i juni 2018.[10] Utkastet skal også sendes på «høring» til rektorgruppen i løpet av mai 2018. Fylkeskommunen er for øvrig også i prosess med å kontrahere en ekstern rådgiver for å bistå med arbeidet.

[10] Arbeidsgruppen består av representanter fra bygg- og eiendomsavdelingen, en driftsleder, stedfortreder for direktør opplæring, og representant fra økonomiavdelingen.

Fylkeskommunen har fremdeles ikke utarbeidet en konkret innholdsfortegnelse, men problemstillingene vil dreie seg om følgende:

- Hvordan drive god fylkeskommunal eiendomsforvaltning?
- Mål for eiendomsforvaltningen i Rogaland fylkeskommune
- Tall og fakta om eiendomsmassen
- Kartlagte utfordringer
- Tiltak for å nå målene
    - Herunder langsiktig vedlikeholds- og utviklingsplan for bygningsmassen

Eiendomsforvaltning i fylkeskommunens folkevalgtopplæring

Fylkeskommunens folkevalgtopplæring har i inneværende valgperiode ikke hatt eiendomsforvaltning som tema.

REVISJONENS VURDERINGER

Vi anser at den kommende eiendomsstrategien kan bli et godt politisk verktøy i eiendomsforvaltningen. Politikere blir med dette også mer involvert på vedlikeholdsområdet. Det samme gjelder ved at skolebruksplaner nå skal rulleres årlig. Fylkeskommunen kan likevel med fordel ta med eiendomsforvaltning som en obligatorisk del av folkevalgtopplæringen. Dette vil gi politikerne et enda bedre faglig grunnlag for politiske beslutninger av strategisk karakter for eiendomsforvaltningen.

Anbefaling

- Fylkeskommunen bør ta med eiendomsforvaltning som en obligatorisk del av folkevalgtopplæringen.

2.3 FYLKESKOMMUNENS INTERNKONTROLL OG SYSTEMER FOR EIENDOMSFORVALTNINGEN

Dette punktet tar for seg hvilken internkontroll og hvilke systemer fylkeskommunen har for å følge opp eiendomsforvaltningen. Det tenkes da på det løpende vedlikeholdet.

REVISJONSKRITERIER

Vi har utledet følgende revisjonskriterier

Tabell 6 - Revisjonskriterier (problemstilling nr. 1, utdrag)
NOU 2004:22: Velholdte bygninger gir mer til alle - Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren • Det anbefales at eiendomsforvaltningen har informasjon og data om eiendoms- og bygningsregister med areal, kostnader og inntekter relatert til hvert bygg iht. NS 3454[11]. KS Rapport (2008): Vedlikehold i kommunesektoren - Fra forfall til forbilde • Administrasjonen bør aktivt ta i bruk verktøy som hjelpemiddel for å strukturere omfattende og kompleks informasjon som grunnlag for utvikling av vedlikeholdsplaner og løpende oppdatering av disse. NOU 2004:22: Velholdte bygninger gir mer til alle - Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren • Administrasjonen forutsettes å sikre at de ansatte gis muligheten til å utvikle/vedlikeholde nødvendig teknisk kunnskap og kompetanse innen eiendomsforvaltningen.

INTERNKONTROLL OG SYSTEMER FOR Å FØLGE OPP EIENDOMSFORVALTNINGEN

Facilit FDVU

Fylkeskommunens internkontroll og systemer for eiendomsforvaltningen er bygget rundt systemet Facilit FDVU.[12] Systemet inneholder bl.a. maler og sjekklister til bruk i eiendomsforvaltningen og vedlikeholdsarbeidet.

Hensikten med Facilit ved oppfølging av vedlikehold kan deles opp slik:

- Registrering av tilstand – skaffe oversikt
- Gi grunnlag for planlegging og prioritering
- Gi grunnlag for rapportering til folkevalgte

[11] NS 3454 (2013): Livssykluskostnader for byggverk - Prinsipper og klassifikasjon.

[12] Facilit FDVU er utviklet av Facility Management AS. Selskapet ble stiftet i 1999 og utvikler programvare for byggforvaltning, også kalt fasilitetsstyring. Det er web-baserte løsninger innen fagfeltet FDVU, forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av bygg og anlegg.

En oversikt over innholdet i Facilit FDVU

Figur 2 - Oversikt over innholdt i Facilit FDVU (Facilit sine nettsider)

Forvaltning

Oppretting, oppfølging og administrasjon av dine forvaltningsbehov:

- Dokumentasjon
  - Datafangst
  - Dokumentarkiv
- Brannbok
- Eiendomsbok
- Leieadministrasjon
  - Kontrakter og leieforhold
  - Avtaler
- Rutiner og instrukser
- Rapportering
- Bostøtte

Drift

Oppgaver og rutiner for at bygningen skal fungere som planlagt både funksjonelt, teknisk og økonomisk:

- Energi
- Renhold
- Drift og ettersyn
- Avfallsbehandling
- Mobilitet

Vedlikehold

Programmer for å opprettholde bygningen og de tekniske installasjonene på et fastsatt kvalitetsnivå:

- Planlagt vedlikehold
  - Tilstandsanalyse
  - Kontrollplaner
  - Sjekklister
  - Arbeidsordre
  - Serviceavtaler
  - Vedlikeholdsplaner
- Akutt vedlikehold
- Mobil støtte

Utvikling

Hjelper deg å ta hensyn til nye funksjonskrav og lover, endrede markedsvilkår, noe som vil heve fdv-objektets kvalitet utover opprinnelig fastsatt nivå.

Facilit dekker og omfatter bl.a.

- Prosjekt- og Byggeregnskap
- Nybygg, budsjett, bestillinger, fakturering
- Prosjektarkiv, referater, kontrakter og relevant prosjektdokumentasjon
- Prosjekthåndbok
- Aktørregister, leverandører, adresselister, avtaler
- Tegningsarkiv
- Link til lover og forskrifter
- Rutiner og prosedyrer

Fylkeskommunens bruk av Facilit FDVU

Bygg- og eiendomsavdelingen ser Facilit som et godt verktøy. Driftslederne bruker dette systemet for å registrere og følge opp drifts- og vedlikeholdstiltak. Dette medfører også en gjennomgang av alle lovpålagte oppgaver i eiendomsforvaltningen (herunder om brannsikkerhet etc.) og periodiske driftskontroller av driftslederne.

Facilit inneholder en eiendomsbok hvor det er informasjon om fylkeskommunens eiendommer. Det er også en leieadministrasjon med kontrakter, leieforhold og avtaler.

Driftslederne bruker Facilit til å sette sammen et årshjul. Dette omfatter kontroll av komponenter og bygningsdeler samt dokumentasjon av at lovpålagte oppgaver blir utført (spesielt ulike typer brannverntiltak). Drifts- og vedlikeholdsoppgaver blir registret inn i Facilit og fordelt på år iht. prioritetsgrad.

I Facilit skal all FDV dokumentasjon lagres. Dette er oppdelt i spesifikke kapitler (eksempelvis bygning, VVS installasjoner, utendørs, renhold og brann).

Fylkeskommunen ser på løsninger for hvordan tilstandsgrader kan innarbeides i Facilit ut fra deres tilstandskartlegging av hele eiendomsmassen høsten 2017.

Teknisk kunnskap og kompetanse

I bygg- og eiendomsavdelingen er det i hovedsak fem personer som arbeider direkte mot FDV. De har delt opp de enkelte fagområdene imellom seg; ENØK, legionella, brannbok, heis, adgangskontroll etc. De deltar årlig på seminarer/forum og kurs relevant for sine fagområder, og deler sin kompetanse med sine kollegaer i etterkant. De arbeider tett sammen, sitter i landskap, og deler fortløpende erfaringer og ny kompetanse. Den ene av de tre FDV ingeniørene er også i ferd med å ta en videreutdanning til master i eiendomsforvaltning ved NTNU.

Digitalisering av vedlikeholdet på skolene gjelder nye tekniske anlegg, overvåkning (forhindre hærverk) og renholdsroboter utenom arbeidstiden. Drifting av tekniske anlegg krever opplæring (eksempelvis varmestyring).

REVISJONENS VURDERINGER

Fylkeskommunens verktøy innen eiendomsforvaltning «Facilit» er et system som brukes av flere kommuner. Bygg- og eiendomsavdelingen er godt fornøyd med systemet og ser det som et nyttig verktøy.

Systemet hjelper fylkeskommunen til å organisere og følge opp ulike drifts- og vedlikeholdstiltak gjennom et årshjul. Det dokumenterer at lovpålagte oppgaver blir utført og til at vedlikeholdstiltakene blir prioritert ut fra behov og nødvendighet. På sikt vil det også legges inn tilstandsgrader i systemet, slik at det kan brukes til rapportering av tilstanden på bygningsmassen.

Teknisk kunnskap og kompetanse sikres gjennom årlige seminarer/forum og kurs, og med deling av erfaring og ny kompetanse internt i bygg- og eiendomsavdelingen. Dette kan anses for å være en effektiv måte å sikre kunnskap og kompetanse.

2.4 FYLKESKOMMUNENS BYGNINGSMASSE

Fylkeskommunens bygningsmasse består av fylkeshuset sentralt i Stavanger, 25 videregående skoler (VGS) rundt om i fylket og to skolesentre. Nesten all bygningsmasse til fylkeskommunen er dermed skolebygg. Dette er typisk for fylkeskommunene. Kommunene har flere typer formålsbygg.

Fylkeskommunens bygningsmasse (kvm) hvor de har vedlikeholdsansvar

Tabell 7 - Fylkeskommunens bygningsmasse (kvm)[13] - Kilde: Bygg- og eiendomsavdelingen

FYLKESHUSET	19 487	SANDNES VGS	9 501
BERGELAND VGS	15 255	SAUDA VGS	13 288
BRYNE VGS	33 993	SKEISVANG VGS	9 257
DALANE VGS	12 488	SOLA VGS	12 522
GAND VGS	32 932	SOTS	8 107
GODALEN VGS	21 293	ST.OLAV VGS	10 730
HAUGALAND VGS	21 575	ST. SVITHUN VGS	11 080
HETLAND VGS	10 190	STRAND VGS	17 125
JÅTTÅ VGS	24 665	VARDAFJELL VGS	9 217
KARMSUND VGS	22 340	VÅGEN VGS	22 400
KONGSGÅRD	7 502	ØKSNEVAD VGS	23 474
KOPERVIK VGS	6 866	ØLEN VGS	6 717
RANDABERG VGS	16 454	ÅKREHAMN VGS	12 306
		TOTALT	410 764

Det er i tillegg to skolesentre - med kun leide lokaler - hvor de ikke har noe vedlikeholdsansvar. Dette er Hollenderhaugen og Møllehagen med en samlet bygningsmasse på 3 662 kvm.

Totalt har fylkeskommunen en bygningsmasse på 410 764 kvm hvor de har vedlikeholdsansvar. Fordelingen er 392 431 kvm på eid bygningsmasse og 18 333 kvm på leid bygningsmasse. For leide arealer har fylkeskommunen kun ansvar for ordinært vedlikehold. Det er i all hovedsak ved Bergeland VGS og Gand VGS det er leid bygningsmasse. En nærmere oversikt over bygningsmassen er tatt med i vedlegg.

Anslagsvis 60 % av fylkeskommunens bygningsmasse for skoler er «nye» bygg (under 10 år). Dette skal være unikt i landet. Med nye bygg menes da både nybygg og nyrehabiliterte bygg. Mange nye bygg reduserer vedlikeholdsutgiftene og øker tilstandsgraden. Fylkeskommunen har også en effektiv bygningsmasse for skolene. Det er her en utnyttelsesgrad på rundt 95 %.

[13] Status pr. juli 2017. Kongsgård heter også Stavanger katedralskole. SOTS står for Stavanger offshore tekniske skole.

2.5 FYLKESKOMMUNENS VEDLIKEHOLDSUTGIFTER OG VEDLIKEHOLDSETTERSLEP

Vi ser her på hvordan utviklingen i vedlikeholdsomfanget har vært, og hvor stort det eventuelle vedlikeholdsetterslepet er.

Vedlikeholdsetterslep er gjerne den største utfordringen innen eiendomsforvaltning for (fylkes)kommunene. Vedlikeholdsbudsjettet styrer vedlikeholdet.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier

Tabell 8 - Revisjonskriterier (problemstilling nr. 2)
Fylkeskommunens vedlikeholdsstrategi - Fylkestinget FT-sak 56/09 fra 16.06.2009 • Budsjettene til ordinært- og spesielt vedlikehold legges fra 2010 minimum på et nivå som er verdibevarende. • Det er et mål å dekke inn vedlikeholdsetterslepet i den fylkeskommunale bygningsmassen over en periode på 10 år.

Vi har også vurdert fylkeskommunens føringer av vedlikeholdsutgifter i regnskapet og kontrollert beregningen av de data som er registrert i KOSTRA.

Vanlig vedlikehold blir ført i driftsregnskapet som vedlikeholdsutgifter (driftsutgifter). Et vedlikeholdsetterslep vil ofte medføre større rehabiliteringer. Større rehabiliteringer blir gjerne ført i investeringsregnskapet som investeringsutgifter.

FYLKESKOMMUNENS BUDSJETTMIDLER TIL VANLIG VEDLIKEHOLD

Vanlig vedlikehold gjelder ordinært og spesielt vedlikehold. Ordinært vedlikehold gjelder løpende vedlikehold og periodisk ettersyn/service, mens spesielt vedlikehold gjelder større uforutsette utskiftinger og planlagt vedlikehold/utskiftinger.

Fylkeskommunens budsjettmidler for 2016 og 2017 i økonomiplanen

- Budsjettmidlene i 2016 utgjorde 116 kr pr. kvm (hvorav ordinært vedlikehold 39 kr og spesielt vedlikehold 77 kr)
- Budsjettmidlene i 2017 utgjorde 127 kr pr. kvm (hvorav ordinært vedlikehold 43 kr og spesielt vedlikehold 84 kr)

Budsjettmidlene er disponert fullt ut. Beløpene ovenfor er likevel en god del større enn det som fremkommer av KOSTRA vist i tabell 10. Dette skyldes primært at de ovennevnte beløpene er inkludert merverdiavgift. Tallene i fylkeskommunens driftsregnskap og KOSTRA er uten merverdiavgift. Dersom det trekkes ut merverdiavgift utgjør budsjettmidlene ca. 93 kroner pr. kvm i 2016 og ca. 102 kroner pr. kvm i 2017.

Innenfor ordinært vedlikehold har deler av avsatte budsjettmidler blitt ført på andre utgiftsarter enn vedlikehold. I tillegg har deler av budsjettmidlene blitt brukt til andre utgifter enn ordinært vedlikehold. Denne problemstillingen ble synliggjort fra 2018 når midlene for ordinært vedlikehold ble overført til bygg- og eiendomsavdelingene. Disse forholdene medfører også tallene for vedlikehold i fylkeskommunens driftsregnskap og KOSTRA blir noe mindre.

Fylkesrådmannen vurderte i økonomiplanen at de budsjetterte beløp ikke var tilstrekkelig til å gi et verdibevarende vedlikehold, men at et normtall for å opprettholde tilstanden på et godt nivå vil være ca. 200 kroner pr. kvm årlig.[14]

FYLKESKOMMUNENS REGNSKAPSFØRTE UTGIFTER TIL VANLIG VEDLIKEHOLD

Vi ser først på utviklingen i vedlikeholdsomfanget. Dette gjelder både hvor mye midler som medgår til vedlikehold totalt og hvor mye vedlikeholdet utgjør pr. kvm bygg (særlig for skolebygg).

Omfanget på vedlikeholdsutgiftene de to siste årene

Tabell 9 - Vedlikeholdsutgifter 2016 og 2017 for fylkeshuset og skoler (tusen kr)
Kilde: Fylkeskommunens driftsregnskaper (funksjonene 430 og 510)

	Fylkeshuset		Skoler	
Utgiftsart	**2016**	**2017**	**2016**	**2017**
230 Vedlikeholdstjenester	1 645	1 678	29 067	31 312
250 Materialer til vedlikehold	26	0	1 578	1 471
Sum utgifter	**1 671**	**1 678**	**30 645**	**32 783**

Forklaring til tabellen

Fylkeskommunens vedlikeholdsutgifter ført på funksjon 430 (administrasjonslokaler) og funksjon 510 (skolelokaler). Utgiftsart 230 og 250 gjelder kjøp fra andre. Fylkeskommunens egne lønnsutgifter (utgiftsart 070) til vedlikehold er ikke fordelt på funksjonene. De som arbeider med vedlikehold arbeider også med annen drift.

Kommentarer til manglende fordeling av egne lønnsutgifter

Vi har ikke selv undersøkt hvor vanlig det er å fordele/ikke fordele egne lønnsutgifter til vedlikehold på funksjonene for administrasjon og skoler. Bygg- og eiendomssjefen sier at hun erfarer at det har vært mye ulik praksis på området, men at det er satt mer fokus på dette den senere tid.[15] Fylkeskommunen vil derfor for 2018 begynne å fordele egne lønnsutgifter til vedlikehold på funksjonene for administrasjon og skoler.

[14] Multiconsult utarbeidet i 2013 en rapport for Norsk bygg- og eiendomsforening, om tilstand og vedlikeholdsstatus i kommunal og fylkeskommunal bygningsmasse. I rapporten ble det redegjort for at et riktig budsjettnivå for verdibevarende vedlikehold var ca. 200 kroner pr. kvm årlig. Dette omtales hvert år i fylkeskommunens økonomiplaner.

[15] Fylkeskommunenes eiendomsforum, et felles fagforum for alle fylkeskommunene, har satt større fokus på KOSTRA og viktigheten av å ha sammenlignbare tall. Rogaland fylkeskommune har blitt mer bevisst på å føre regnskap i tråd med KOSTRA veiledningen.

(Fylkes)kommunene registrerer data om vedlikeholdsaktiviteter i KOSTRA.[16] Dette gjelder hvor mye midler som brukes pr. kvm av bygningsmassen fordelt på byggtyper. Vi viser ellers til kommentarer til manglende fordeling av egne lønnsutgifter.

Rogaland fylkeskommune 2012-2016 og sammenligning andre 2016

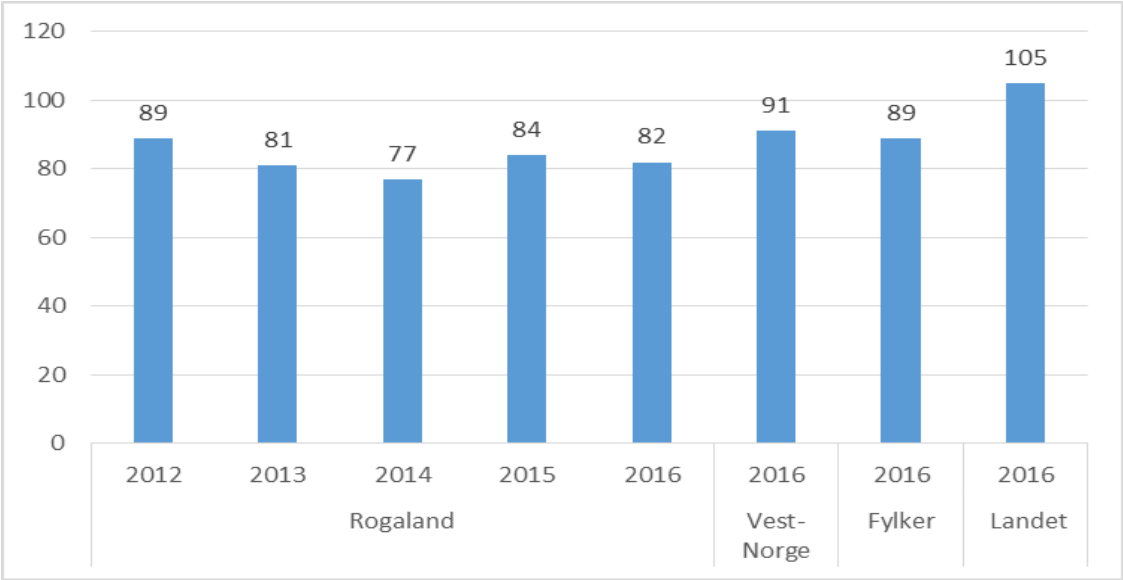
Tabell 10 - Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter pr. kvm (kroner)[17] - Kilde: KOSTRA

	Rogaland					Vest-Norge	Landet
	2012	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2016**	**2016**
Utgifter administrasjonslokaler	96	115	84	85	85	91	125
Utgifter skolelokaler	89	81	77	84	82	91	105

Det er vist konserndata hvor også fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper er med.[18] Vest-Norge består av Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane. Kommunedata for skoler i Vest-Norge og Rogaland fylkeskommune er for øvrig det samme som konserndata. Landet er uten Oslo (Oslo regnes som både kommune og fylkeskommune).

Dette kan for skolene vises slik som figur

Figur 3 - Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter skoler pr. kvm (kroner) - Kilde: KOSTRA



Vi viser for 2016 både snittet for fylkeskommunene for seg *(kalt Fylker)* og konsernsnittet *(kalt Landet)*. Vi ser at konsernsnittet er en god del høyere enn fylkessnittet. Dette betyr at vedlikeholdsaktiviteter i VGS organisert i fylkeskommunale foretak eller interkommunale selskaper trekker snittet opp.

[16] KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering og gir statistikk om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i (fylkes)kommuner. Man kan sammenligne (fylkes)kommuner med hverandre, med regionale inndelinger og med landsgjennomsnittet.

[17] Vi har kontrollert beregningen av fylkeskommunens registrerte data i KOSTRA for 2016. Registreringen synes å være korrekt. For selve beregningsmåten vises det til vedlegget om KOSTRA indikator vedlikeholdsaktiviteter.

[18] De fleste KOSTRA-tabellene under nøkkeltall kommer i to varianter hvor den ene heter noe med konsern. Tabellene med konsern i tabelltittelen inneholder også tall fra (fylkes)kommunale foretak og interkommunale selskaper. En bør derfor alltid velge konsern dersom en skal sammenligne (fylkes)kommuner mot hverandre.

KOSTRA data for 2017 (foreløpige data pr. medio mars 2018)
Fylkeskommunen har en moderat økning i utgiftene for skolelokaler fra året før. Utgifter til skolelokaler er på 87 kroner pr. kvm. Utgifter til administrasjonslokaler er det samme som året før dvs. på 85 kroner pr. kvm. Vest Norge har en liten økning for administrasjonslokaler (93 kroner pr. kvm) og en viss nedgang for skolelokaler (80 kroner pr. kvm). Fylker viser 138 kroner pr. kvm på administrasjonslokaler og 56 kroner pr. kvm på skolelokaler. Landet viser 136 kroner pr. kvm på administrasjonslokaler og 69 kroner pr. kvm på skolelokaler. Det bemerkes at de nevnte dataene her er foreløpige. Vi antar at utgifter på fylkes- og konsernsnittet for skoler vil øke en god del ved de endelige dataene.

Kommentarer til fylkeskommunens utgifter til vedlikeholdsaktiviteter pr. kvm
Hvor mye som kan anses som verdibevarende vedlikehold kan selvsagt diskuteres, men fylkesrådmannen har i de siste økonomiplanene antydet 200 kroner pr. kvm årlig.
Det skilles ikke her mellom ny og gammel bygningsmasse, men gammel bygningsmasse vil gjerne kreve mer enn ny bygningsmasse.

Ut fra KOSTRA har fylkeskommunens vedlikeholdsutgifter typisk ligget mellom 80-90 kroner pr. kvm årlig i perioden 2012-2017. Ettersom fylkeskommunens egne lønnsutgifter til vedlikehold ikke er fordelt i driftsregnskapet, viser imidlertid KOSTRA et for lavt beløp.

Vi har tatt spørsmålet opp med fylkeskommunens økonomisjef som uttaler:
«Det er ikke regnskapsført noe lønn knyttet til vedlikehold på art 070. Ut fra vår felles forståelse gjelder art 070 lønn til ansatte som jobber med fysisk vedlikehold, ikke planlegging, bestilling og prosjektering. Det betyr at det er deler av kostnaden til driftslederne på skolene som skulle vært ført på art 070. Det som gjelder vaktmesteroppgaver til driftslederne skal føres på art 010. Jeg har fått en oversikt over oppgaver som utføres av driftslederne, men har ikke en klar prosentfordeling mellom vaktmesteroppgaver og vedlikeholdsoppgaver.

Hvis følgende legges til grunn for et estimat:
- *54 årsverk i skolemodellen er driftsledere*
- *Gjennomsnittslønn pr årsverk (eksklusiv sosiale utgifter) – kr 460 000*
- *Antall kvm – 390 000*
- *50 – 60 % av oppgavene til driftslederne inngår i definisjonen av vedlikehold*

Da vil det gi oss en kostnad pr kvm et sted mellom kr 32 og 38.»

Vi ser at fylkeskommunen anslår at egne lønnsutgifter til vedlikehold utgjør 32-38 kroner pr. kvm årlig. Fylkeskommunens utgifter til vedlikeholdsaktiviteter blir da rundt 120-130 kroner pr. kvm årlig. Dette er en god del under det som fylkesrådmannen har antydet som verdibevarende vedlikehold i økonomiplanene.

ANDRE FORHOLD

Den nye samarbeidsavtalen fra 2018
Ved den den nye samarbeidsavtalen fra 2018 ligger nå all drift og vedlikehold under bygg- og eiendomsavdelingen. Dette medfører at vedlikeholdsmidler blir bundet til sitt formål, men hvor det kan omdisponeres mellom skolenes behov for vedlikehold. Etter hvert får dessuten bygg- og eiendomsavdelingen mer kunnskap og erfaring om behovene på de ulike skolene.

Budsjettmidler til skolenes ordinære vedlikehold
Skolene får for tiden et fast beløp på 40 kroner pr. kvm årlig til ordinært vedlikehold. Dette gjelder uavhengig av alder på og bruk av skolene. Men det tildeles noe midler utover dette ved særlige behov (søknad om ekstra tiltak). Bygg- og eiendomsavdelingen vil nå bygge opp erfaringstall, slik at det kan komme endringer i dette opplegget.

Tidligere ble det også tildelt noe driftsmidler (driftsmessig «pott») til hver enkelt skole. Midlene kunne brukes etter eget ønske og behov, også til enkelt vedlikehold. All drift og vedlikehold ligger som nevnt ovenfor nå under bygg- og eiendomsavdelingens budsjett iht. den nye samarbeidsavtalen.

Levetiden for skolebygningene
Skolene forfaller ganske fort da de blir mye brukt av mange, og det må dermed ofte utføres løpende vedlikehold av mindre omfang. Bygg- og eiendomsavdelingen anslår at den tekniske levetiden for bygningskonstruksjonen er på rundt 50-60 år, men at levetiden for de tekniske anlegg kun er på rundt 15-20 år. Tekniske anlegg utgjør i dag gjerne 25 % av byggekostnaden. Bygningskonstruksjonen for øvrig forventes å måtte delvis renoveres/fornyes etter om lag 15 års bruk.

Særlige vedlikeholdsutfordringer for fylkeskommunen
Særlige vedlikeholdsutfordringer for fylkeskommunen er fylkeshuset og Kongsgård VGS. Dette er gamle bygg og hvor det også må tas hensyn til at de er av historisk verdi.

Statlige tiltaksmidler
(Fylkes)kommunene får tidvis tildelt statlige tiltaksmidler til vedlikehold. Det var ingen statlige tiltaksmidler tildelt Rogaland fylkeskommune i 2016 og 2017.

FYLKESKOMMUNENS VEDLIKEHOLDSETTERSLEP

Fylkesrådmannen i samarbeid med Multiconsult gjennomførte høsten 2017 en tilstandskartlegging av fylkeskommunens bygningsmasse. Estimert teknisk oppgraderingsbehov[19] ble anslått til 1,32 milliarder kroner, hvorav 631 millioner kroner gjaldt kortsiktige

[19] Det tekniske oppgraderingsbehovet betyr her den samlede kostnad for å heve den tekniske tilstanden på bygningsmassen til et gjennomgående akseptabelt nivå (tilstandsgrad 1).

behov. Dette inkluderer ikke kostnader knyttet til ombygginger, nybygg eller funksjonelle forbedringer. Fylkeskommunen deltok i 2008 i det nasjonale KS-prosjektet «Vedlikehold i kommunesektoren». Samlet oppgraderingsbehov ble den gang estimert til 2,02 milliarder kroner (tilsvarende 2,43 milliarder kroner i 2017).

Det ble benyttet samme verktøy «MultiMap» i kartleggingsarbeidet i 2008 og 2017. Det er ikke for 2017 spesifisert/skilt mellom teknisk oppgraderingsbehov og vedlikeholdsetterslep. Andelen av hva som er definert som et etterslep vil være styrt av et detaljert ambisjonsnivå hos fylkeskommunen.

REVISJONENS VURDERINGER

Fylkeskommunens vedlikeholdsutgifter har i flere år ligget en god del under det som kan anses som et verdibevarende vedlikehold. Et grovt anslag antyder at det kan mangle 70-80 kroner pr. kvm årlig. Dette utgjør på årsbasis rundt 30 millioner kroner ved en bygningsmasse på 390 000 kvm. Fylkeskommunen har dermed selv ikke fulgt opp sin vedlikeholdsstrategi fra 2009.

Fylkeskommunen har ikke fordelt egne lønnsutgifter til vedlikehold i driftsregnskapet på fylkeshuset og skoler. Dette er gjort ved beregningen ovenfor, men den manglende fordelingen medfører at utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i KOSTRA viser ca. 40-50 % for lavt beløp. Det samme antas til dels å gjelde andre fylkeskommuner, men det er usikkert i hvilken grad. Forholdet kan imidlertid forklare at fylkeskommunens utgifter til vedlikeholdsaktiviteter pr. kvm i 2016 er noe lavere enn snittet for alle fylker.

Fylkeskommunen beregner ikke lenger selve vedlikeholdsetterslepet, men kort- og langsiktig teknisk oppgraderingsbehov. Det har i perioden fra 2008 til 2017 vært en stor nedgang i oppgraderingsbehovet. Nedgangen er fra 2,43 milliarder kroner til 1,32 milliarder kroner, dvs. 1,11 milliarder kroner. Dette kan ses i sammenheng med alle nybygg/nyrehabiliteringer som fylkeskommunen har hatt for skolene de siste 10 årene. Den kortsiktige delen av behovet (0-5 år) er på 632 millioner kroner, og utgjør kostnader knyttet til å løfte tilstandsgraden fra 3 (stort eller alvorlig avvik) til 1 (akseptabelt nivå) for bygninger og bygningselementer, og kan sees i sammenheng med et vedlikeholdsetterslep. Dersom en ser seg nødt til å utsette utbedring/renovering grunnet eksempelvis økonomiske prioriteringer, kan en snakke om vedlikeholdsetterslep.

Anbefaling

- Fylkeskommunen bør fordele egne lønnsutgifter til vedlikehold på funksjonene for administrasjon og skoler slik at en får et bedre bilde av utgiftsbruken i driftsregnskapet og KOSTRA.

2.6 FYLKESKOMMUNENS KARTLEGGING OG PRIORITERING AV VEDLIKEHOLDSBEHOVET

Vi gir nedenfor en oversikt over hvilke systemer og rutiner som fylkeskommunen har for å kartlegge og dokumentere vedlikeholdsbehovet, og på hvordan prioriteringer blir foretatt. Dette gjelder på overordnet nivå. Internkontroll og systemer for det løpende vedlikeholdet er omtalt i punkt 2.3. Dette gjelder driftsledernes gjennomgang og vurdering av tilstanden til det enkelte bygg for sin egen planlegging av det årlige vedlikeholdet.

REVISJONSKRITERIER

Vi har utledet følgende revisjonskriterier

Tabell 11 - Revisjonskriterier (problemstilling nr. 3)
KS Veileder (2010): Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold (veileder for folkevalgte og rådmenn) • Det er viktig at eiendomsforvaltningen utarbeider en oversikt over bygningsmassen med tilstandsvurderinger for alle bygg. • Rapport over tilstanden til fylkeskommunens bygningsmasse, med forslag til prioriteringer og beregnede utbedringskostnader, bør inngå i fylkeskommunens årsrapport. Fylkeskommunens prioriteringer ses opp mot KS Rapport (2008): Vedlikehold i kommunesektoren - Fra forfall til forbilde og FOBE Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer (2006): Kartlegging av kommunenes utgifter til vedlikehold av sine bygninger. Det står der at mangelfullt/utsatt vedlikehold medfører økte midler til vedlikehold for fylkeskommunen på sikt og negative konsekvenser for brukerne. Dette er ellers noe vi spesielt har spurt brukerne om, jf. punkt 2.8 og punkt 2.9 i rapporten.

KARTLEGGING AV VEDLIKEHOLDSBEHOVET

Som omtalt i punkt 2.5 ble det høsten 2017 foretatt en tilstandskartlegging av fylkeskommunens bygningsmasse. Formålet med kartleggingen var å få en oversikt over nåsituasjonen på et overordnet nivå som underlag for strategiske og taktiske valg og prioriteringer. Tilstandsrapport ble skrevet av Multiconsult (rapport datert 27.11.2017) og med politisk behandling av saken i fylkesutvalget 30.01.2018 (FU-sak 10/18).

Tilstandsvurdering av byggene ble foretatt av Multiconsult ved bruk av MultiMap[20] med tilstandsgrad på det enkelte bygg (18 punker/bygningskomponenter pr. bygg) og tilstandsgrad for bygget samlet. Tilstandsgradene går fra 0 til 3 (hvor 0 er best).[21]

På totalnivå ble det anslått et estimert et teknisk oppgraderingsbehov på 1,32 milliarder kroner. Den samlede tilstandsgraden for bygningsmassen ble anslått til 0,9.

[20] MultiMap er en metode for overordnet kartlegging av eksisterende bygningsmasse (porteføljer), og som gir en oversikt over bygningsmassens tilstand og oppgraderingsbehov.

[21] Tilstandsgradene er definert slik: TG 0: Ingen avvik eller slitasje, tilsvarende nytt, TG 1: Mindre eller moderate avvik, TG 2: Vesentlig avvik og TG 3: Stort eller alvorlig avvik

I rapporten til Multiconsult fremkommer det bl.a. følgende:

- De fleste bygningstypene har god eller meget god tilstandsgrad, TG 0 eller TG 1. Unntaket kontorbygning, hvor 95% av bygningsmassen er vurdert til TG 2.
- Det er svært lite bygningsmasse som er vurdert til TG 3, kun 1 % over hele porteføljen, noe som er meget bra.
- Hele 81 % av bygningsmassen er vurdert å ha god eller svært god tilstandsgrad (TG 0 eller TG 1).
- Den høye andelen av TG 0 og TG 1 tilsier at det er investert mye i totalrehabilitering og vedlikehold, da TG 0 er definert som tilsvarende nybygg.

I tilstandsrapporten fra Multiconsult framkommer et beregnet teknisk oppgraderingsbehov, som representerer samlet kostnad for å heve den tekniske tilstanden på bygningsmassen til et gjennomgående tilfredsstillende nivå. Kortsiktig oppgraderingsbehov (0-5 år) er beregnet kostnad for å heve tilstanden til bygninger/bygningsdeler fra tilstandsgrad 3 til 1, mens det langsiktige behovet (5-10 år) er knyttet til bygninger /bygningsdeler med tilstandsgrad 2. Det kortsiktige oppgraderingsbehovet er beregnet til 632 millioner kroner, mens det langsiktige behovet er beregnet til 675 millioner kroner, totalt 1,32 milliarder kroner over en 10 års periode.

Mye av bygningsmassen som er vurdert til tilstandsgrad 2 eller 3 dreier seg om tekniske anlegg, heis eller bygningselementer knyttet til fasade. Dette er kostbare utskiftninger, så selv om det er en generelt liten andel av bygningsmassen som er vurdert i tilstandsgrad 2 og 3 utgjør dette store beløp.

Fylkesrådmannen vurderer at kartleggingen har gitt et realistisk bilde av nåsituasjonen for bygningsteknisk tilstand på porteføljen, og at resultatene vil bli nyttige i det daglige forvaltningsarbeidet. Samtidig er det naturlig å benytte resultater og registrert data i et lengre perspektiv med hensyn til å utarbeide utviklingsplaner og forvaltningsstrategi. Tilstandsrapporten vil i så måte bli en naturlig del av vurderingsgrunnlaget når fylkesrådmannen legger fram forslag til overordnet eiendomsstrategi i 2018.

Fylkesutvalgets vedtak i saken

Tabell 12 - Teknisk tilstandsvurdering av bygningsmassen - FU-sak 10/18 fra 30.01.2018
1. Fylkesutvalget tar saken til orientering. 2. Fylkesrådmannen gjennomfører ny tilstandskartlegging, og legger fram ny sak for fylkesutvalget, innen 5 år for måling av utviklingen over tid. 3. Budsjett- og investeringsbehov knyttet til vedlikehold og nødvendig oppgradering skal fremkomme gjennom årlig rullering av økonomiplan.

Bygg- og eiendomssjefen sa at til oss at fylkeskommunen vil prioritere de dårligste forholdene i tilstandsrapporten først.

Skolebruksplanen (2017) fremlagt fylkestinget, foreslo ulike vedlikeholdstiltak ut fra tilstandskartleggingen. Av økonomiske årsaker vedtok fylkestinget å utsette flere planlagte renoveringsprosjekter.

REVISJONENS VURDERINGER

Kartleggingen av det tekniske oppgraderingsbehovet er beregnet på grunnlag av verktøyet «MultiMap». MultiMap er en vanlig brukt metode for tilstandskartlegginger.

Dagens kartlegging av fylkeskommunens bygningsmasse er fra 2017. Vi ser for oss at slike kartlegginger foretas jevnlig med tanke på bedre prioriteringer av hvor vedlikeholdsmidlene skal settes inn. Den forrige kartleggingen var helt tilbake i 2008. Det legges imidlertid opp til en ny kartlegging innen fem år.

Fylkeskommunens prioriteringer ut fra tilstandskartleggingen, er tiltak innenfor det kortsiktige oppgraderingsbehovet (0-5 år) for å heve tilstanden til bygninger og bygningsdeler fra tilstandsgrad 3 til 1.

Bygninger og bygningselementer med tilstandsgrad 3 bør utbedres snarlig for å unngå teknisk kollaps, omfattende bygningsskader eller utgjøre en HMS-risiko.

Tiltakene avhenger imidlertid av politiske prioriteringer. Ved behandlingen av skolebruksplanen (2017), ble en del av de foreslåtte tiltakene i planen av økonomiske årsaker utsatt av fylkestinget. Dette medfører at vedlikeholdsetterslepet øker tilsvarende, noe som etter hvert vil resultere i økte midler til vedlikehold for fylkeskommunen og negative konsekvenser for brukerne.

Rapport over tilstanden til fylkeskommunens bygningsmasse, med forslag til prioriteringer og beregnede utbedringskostnader, tas opp i fylkeskommunens økonomiplaner og skolebruksplaner. Vi viser her til punkt 2.2.

Anbefalinger

- Fylkeskommunen bør jevnlig sørge for en tilstandskartlegging av oppgraderingsbehovet for sin bygningsmasse.
- Fylkeskommunen bør vurdere om enkelte utsatte tiltak med tilstandsgrad 3 likevel bør prioriteres nå.

2.7 Skolenes vurderinger av vedlikeholdssituasjonen

Vi foretok i januar/februar 2018 en spørreundersøkelse overfor alle fylkeskommunens videregående skoler (VGS). Dette utgjør 25 skoler.

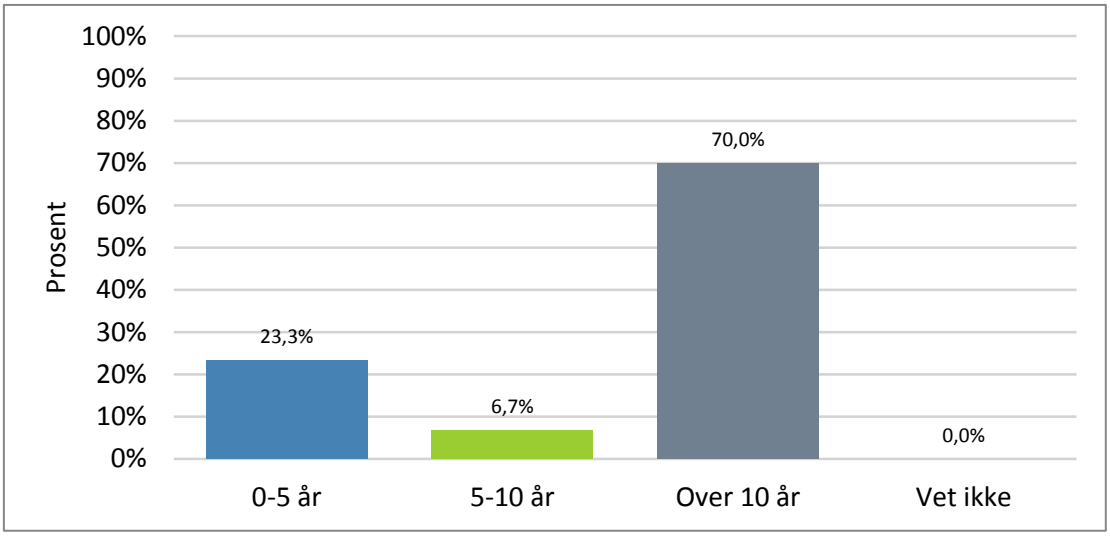
Spørreundersøkelsen ble sendt til skoleleder (rektor) og hovedverneombud ved hver skole. Hver skole har et hovedverneombud. Vi fikk svar fra 31 av 50 mulige respondenter, dvs. en svarprosent på 62 %. Fordelingen på dette var 53 % på skoleleder (rektor) og 47 % på hovedverneombud.

På de neste sidene presenterer vi en del figurer og tabeller ut fra denne spørreundersøkelsen. Det tas også med en sammenligning mot vår spørreundersøkelse fra 2010.[22] Konsekvenser av utsatt vedlikehold sett fra skolenes side er omtalt for seg i punkt 2.8.

Alderen på Skolene som svarte

Vi spurte innledningsvis hvor gammelt skolebygget var. Som nytt skolebygg ble det her også regnet en fullstendig rehabilitering av bygget.

Figur 4 - Alderen på skolebygget til respondenter som svarte



Vi ser av figuren at 70 % av dem som svarte var tilknyttet et skolebygg som var over 10 år gammelt. Anslagsvis 40 % av fylkeskommunens bygningsmasse for skoler er «gamle» bygg (over 10 år). Spørreundersøkelsen får da en noe skjev fordeling ved at respondenter tilknyttet «gamle» bygg er overrepresentert.

[22] Vi kan ikke sammenligne svarene for konsekvenser av utsatt vedlikehold omtalt i neste punkt, da spørsmålsstillingen i 2010 var annerledes. Det bemerkes også at i 2010 var det hovedtillitsvalgte - ikke hovedverneombud - som ble spurt.

SKOLENES RELASJON TIL FYLKESKOMMUNENS EIENDOMSENHET[23]

Fag- og budsjettansvar for drift og ordinært vedlikehold er flyttet fra den enkelte skole til bygg- og eiendomsavdelingen fra budsjettåret 2018. Spørsmålene som ble stilt brukerne gjelder for hvordan situasjonen har vært fram til nå (januar/februar 2018).

Vi velger å vise scoren i tabellform. I tabellen er det også tatt med scoren i 2010.

Tabell 13 - Skolenes relasjon til fylkeskommunens eiendomsenhet

Spørsmål (påstand)	2018	2010
Det er et avklart ansvarsforhold mellom fylkeskommunens bygg- og eiendomsavdeling og meg som leietaker/bruker av skolebygget	4,36	4,26
Jeg oppfatter at fylkeskommunens eiendomsansvarlige har tilfredsstillende oversikt over vedlikeholdsbehovet for mitt skolebygg	4,56	3,82
Det er enkelt å gi tilbakemelding om løpende behov for vedlikehold	4,48	4,45
Jeg får tilfredsstillende tilbakemeldinger på hva som skjer med mine henvendelser	4,00	3,83
Innmeldte behov blir gjennomført innen rimelig tid	3,62	3,18
Total score (gjennomsnitt)	4,20	3,91

Svaralternativene var fra 1 (uenig) til 6 (enig), samt «vet ikke». Scoren er beregnet ut fra et vektet snitt for de 6 alternativene, og hvor «vet ikke» svarene er eliminert. Skolenes behov for løpende vedlikehold meldes for det meste direkte til driftsleder.

DEN NYE SAMARBEIDSAVTALEN FRA 2018[24]

Ettersom den nye samarbeidsavtalen er helt ny, har vi spurt brukerne om de kjenner til denne avtalen. Det viste seg at 68 % kjente til avtalen, mens 32 % gjorde det ikke. Av de som ikke kjente til avtalen, var 9 hovedverneombud og 1 skoleleder (rektor).

Vi har spurt om kommentarer til avtalen (for de som kjente til avtalen)

Tabell 14 - Brukernes kommentarer til den nye samarbeidsavtalen (oppsummering)

Det var ikke så mange kommentarer til den nye samarbeidsavtalen. Dette kan nok skyldes at avtalen er helt ny og at den derfor må «gå seg til» for avtalepartnerne/brukerne.

Det var imidlertid ett forhold som flere av brukerne påpekte:

- De ser utfordringer ved at de nå ikke lenger har en driftsmessig «pott» som de også kan bruke på tilfeldige vedlikeholdsbehov. Dette ble nevnt av fire brukere.
- (Dette var også noe som skolene tok opp ved vårt stedlige besøk - besøk på fire skoler).

[23] Fylkeskommunens bygg- og eiendomsavdeling.

[24] Den nye samarbeidsavtalen er nærmere omtalt i punkt 2.1.

SUKSESSKRITERIER

Visse kritiske suksessfaktorer knyttes gjerne til vedlikehold.

Brukernes svar på det om suksesskriterier

Tabell 15 - Hvor dekkende er de for fylkeskommunen sett fra ditt ståsted?

Spørsmål (påstand)	2018	2010
Fylkeskommunen har langsiktige mål og planer for eiendomsforvaltningen	4,22	3,78
Tydelig fokusering på bygningsmessig vedlikehold i fylkeskommunens økonomiplan	4,09	3,52
Tilstrekkelig politisk prioritering av ressurser til planmessig vedlikehold	3,35	2,81
Hensiktsmessig organisering av fylkeskommunens eiendomsforvaltning	3,95	3,45
God kompetanse på eiendomsforvaltningen i fylkeskommunen	4,70	4,50
Fylkeskommunens bygningsmessige kompetanse blir godt nok utnyttet	4,50	4,20
Avsatte vedlikeholdsmidler blir optimalt utnyttet	4,95	4,71
Total score (gjennomsnitt)	4,25	3,85

Svaralternativene var fra 1 (uenig) til 6 (enig), samt «vet ikke». Scoren er beregnet ut fra et vektet snitt for de 6 alternativene, og hvor «vet ikke» svarene er eliminert.

UTFYLLENDE KOMMENTARER FRA BRUKERNE PÅ SPØRREUNDERSØKELSEN

Til sist tar vi med en oppsummering på utfyllende kommentarer som brukerne hadde mulighet til gi på spørreundersøkelsen.

Tabell 16 - Utfyllende kommentarer fra brukerne på spørreundersøkelsen (oppsummering)

Vi fikk ikke så mange utfyllende kommentarer fra brukerne. De aller fleste av disse var dessuten enkeltstående kommentarer. Unntaket var utfordringer vedrørende ventilasjon og temperaturer (som henger sammen med konsekvenser av utsatt vedlikehold omtalt i neste punkt). Dette ble nevnt av tre brukere.

BESØK PÅ UTVALGTE SKOLER

Vi har valgt ut fire skoler som vi har besøkt nærmere vedrørende vedlikeholdssituasjonen. Til stede på disse møtene var skoleleder (rektor) og stort sett skolens HVO. I tillegg også gjerne driftsleder eller andre personer med kjennskap til skolens vedlikeholdssituasjon. Utgangspunktet for utvelgelsen av skolene, var forskjellig vedlikeholdshistorikk, samt at vi geografisk dekket hele fylket. De utvalgte skolene er St. Svithun VGS (Stavanger), Vågen VGS (Sandnes), Dalane VGS (Egersund) og Skeisvang VGS (Haugesund).

St. Svithun VGS er fra 1968 og er nylig totalrehabilitert, Vågen VGS er forholdsvis ny (2010), Dalane VGS er fra 1989, her vil det snart foretas en renovering av teknisk anlegg og gymsal. Skeisvang VGS er fra 1961/1993 og har et stort vedlikeholdsbehov. Denne skolen skal imidlertid ha en totalrehabilitering i 2019.

Resultat av skolebesøkene

Tabell 17 - Kommentarer fra skolebesøkene (oppsummering)

Tilbakemeldinger på selve vedlikeholdet

- Vi fikk noe forskjellige tilbakemeldinger fra skolene alt etter om de var nye/nyrehabiliterte eller stod foran en større rehabilitering de neste årene.
- De sistnevnte skolene hadde en rekke kommentarer som gikk på utfordringer vedrørende selve vedlikeholdet og hva dette medførte for skolene.

Det var likevel fire forhold som alle skolene kom inn på

- Den nye organiseringen fra 2018 medfører at fylkeskommunen sentralt får en enda bedre oversikt over vedlikeholdsbehovet ved den enkelte skole. Driftslederne har hatt en gjennomgang sentralt med bygg- og eiendomsavdelingen, som de nå faglig og budsjettmessig er en del av.
- De ser utfordringer ved at de nå ikke lenger har en driftsmessig «pott» som de også kan bruke på tilfeldige vedlikeholdsbehov. (Tidligere ble skolene tildelt et eget driftsbudsjett. Skolene kunne bruke disse midlene etter eget ønske og behov, også enkelt vedlikehold.)
- De ser det som vesentlig at driftsleder fortsatt er plassert på skolen (og ikke som en sentral pool). Dette gjør at driftsleder får et eierforhold til skolen og dermed kan følge skolen bedre opp.
- De tre FDV ingeniørene har delt skolene seg imellom. De kjenner da vedlikeholdssituasjonen på den enkelte skole godt. (Dette var også tilfellet før den nye samarbeidsavtalen).

Vi har i vedlegg tatt med momenter fra våre besøk på utvalgte skoler.

REVISJONENS VURDERINGER

For skolene har vi foretatt en spørreundersøkelse overfor brukerne. Vi fikk svar fra 31 av 50 mulige respondenter, dvs. en svarprosent på 62 %. Vi har også valgt ut fire skoler som vi har besøkt nærmere vedrørende vedlikeholdssituasjonen. Dette anses tilstrekkelig til at svarene gir et visst bilde av vedlikeholdssituasjonen sett fra brukernes side.

Totalt sett mener brukerne at det er enkelt å gi tilbakemelding om løpende behov for vedlikehold og at de får tilfredsstillende tilbakemeldinger på hva som skjer med henvendelsene. De er imidlertid noe mindre fornøyd med tiden det tar før behovene blir dekket. Brukerne mener videre at fylkeskommunen har god kompetanse på eiendomsforvaltning og at vedlikeholdsmidler blir godt utnyttet. De er likevel mindre fornøyd med den politiske prioritering av ressurser til planmessig vedlikehold. Vi har vurdert at en score på minst 4 av 6 på det enkelte spørsmål kan klassifiseres som godt.

Flere av skolene trekker ellers fram at de ser utfordringer ved at de nå ikke lenger har en driftsmessig «pott» som de også kan bruke på tilfeldige vedlikeholdsbehov.

2.8 KONSEKVENSER AV UTSATT VEDLIKEHOLD SETT FRA SKOLENES SIDE

KONSEKVENSER AV UTSATT VEDLIKEHOLD

For å belyse dette spørsmålet har vi spurt skolene om de har mangelfullt vedlikehold og i så fall hvilke konsekvenser dette har for fylkeskommunens økonomi og for brukerne.

REVISJONSKRITERIER

Vi har utledet følgende revisjonskriterier

Tabell 18 - Revisjonskriterier (problemstilling nr. 4)

KS Rapport (2008): Vedlikehold i kommunesektoren - Fra forfall til forbilde

- Dersom planmessig vedlikehold forsømmes, vil skadeomfanget øke og kostnadsbehovet til uforutsett vedlikehold øker mer enn det som er spart ved å redusere det planmessige vedlikeholdet.
- Manglende vedlikehold av fylkeskommunens bygg vil ha negative konsekvenser for brukerne.

FOBE Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer (2006): Kartlegging av kommunenes utgifter til vedlikehold av sine bygninger

- Dersom en bygning over tid får mindre vedlikehold enn nødvendig, vil standarden på bygget bli dårligere enn opprinnelig. For å få bygget tilbake til opprinnelig standard, vil det være behov for ekstra midler til vedlikehold.

BRUKERNES SVAR PÅ STATUS FOR VEDLIKEHOLDET

Spørsmålene her gjaldt det samlede vedlikeholdet av skolebygget dvs. både det løpende vedlikeholdet og vedlikeholdsprosjekter.[25] 67 % av respondentene svarte «ja» på at skolebygget hadde mangelfullt vedlikehold, mens 33 % svarte «nei». 20 brukere svarte «ja». Dette var 12 skoleledere (rektorer) og 8 hovedverneombud.

For en rangering av vedlikeholdet fikk vi dette svaret.

Tabell 19 - Brukernes svar på status for vedlikeholdet

Spørsmål (påstand)	2018	2010
Mitt bygg er samlet sett godt vedlikeholdt	3,97	4,00

Svaralternativene var fra 1 (uenig) til 6 (enig), samt «vet ikke». Scoren er beregnet ut fra et vektet snitt for de 6 alternativene, og hvor «vet ikke» svarene er eliminert.

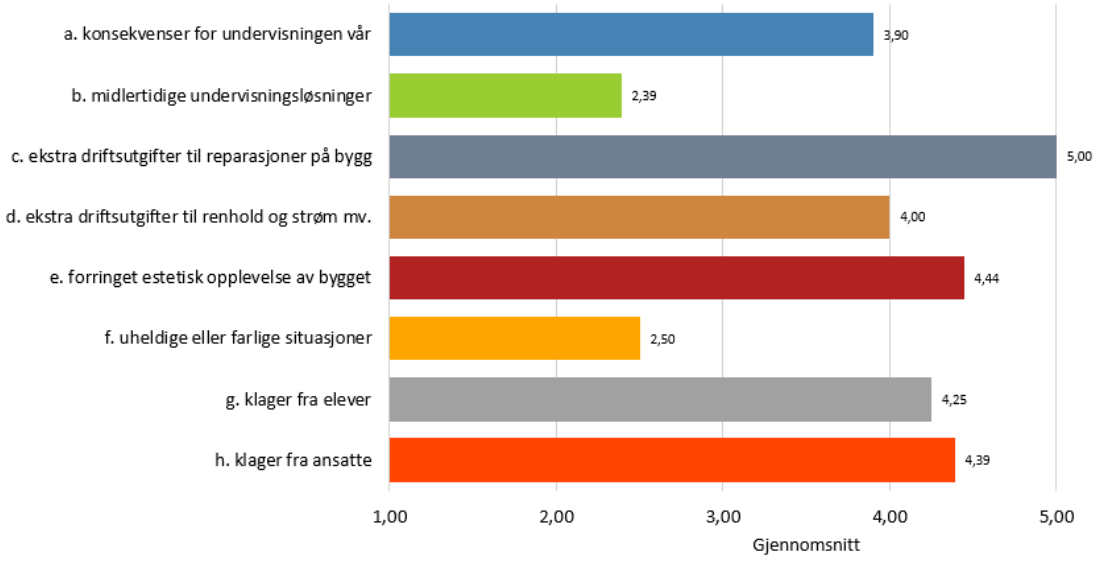
[25] Konsekvenser som skyldes mangelfull nybygging eller ombygging var ikke en del av spørreundersøkelsen.

BRUKERNES SVAR PÅ KONSEKVENSER AV MANGELFULLT VEDLIKEHOLD

Svarene relaterer seg til de 20 brukerne som svarte «ja» på om skolebygget hadde mangelfullt vedlikehold. Spørsmålsstillingen i 2010 var annerledes slik at vi ikke kan foreta en sammenligning med det året.

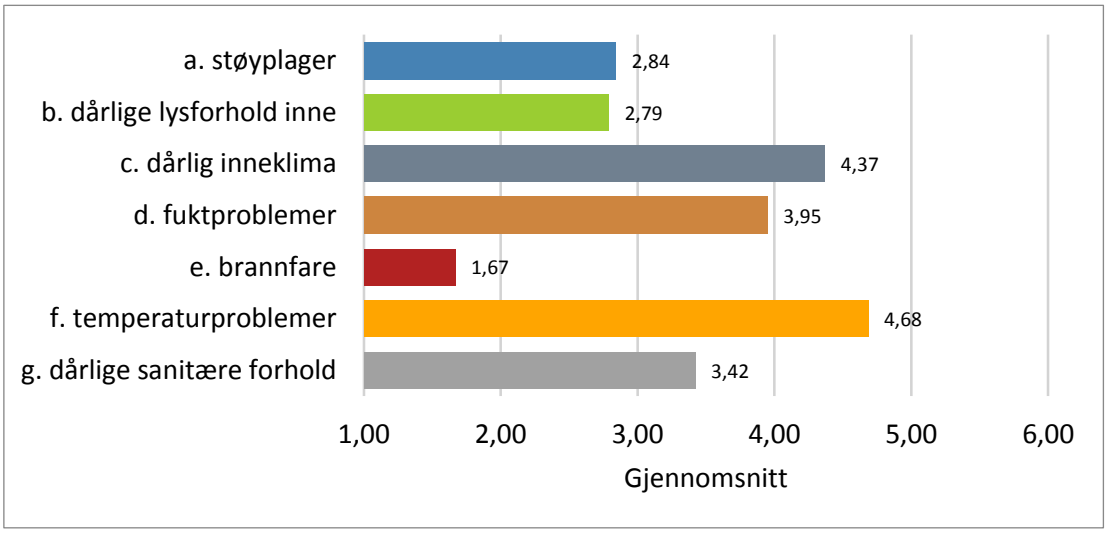
Konsekvenser av mangelfullt vedlikehold (generelt)

Figur 5 - Det mangelfulle vedlikeholdet av mitt skolebygg medfører .....



Konsekvenser av mangelfullt vedlikehold (spesielt)

Figur 6 - Det mangelfulle vedlikeholdet av mitt skolebygg medfører .....



Svaralternativene var fra 1 (uenig) til 6 (enig), samt «vet ikke». Scoren er beregnet ut fra et vektet snitt for de 6 alternativene, og hvor «vet ikke» svarene er eliminert. **Merk** for øvrig at her er det laveste score som kan anses som «best» score.

REVISJONENS VURDERINGER

Totalt sett mener brukerne at deres skolebygg samlet sett er rimelig godt vedlikeholdt (gjennom en score på 4 av 6). Ved vår spørreundersøkelse i 2010 var scoren det samme. Ettersom fylkeskommunen i årene etterpå har hatt en god del nybygg og nyrehabiliteringer av skoler, kunne en forvente at brukerne hadde gitt en bedre score på det samlede vedlikeholdet. Scoren henger imidlertid nok sammen med at de fleste svarene vi har fått fra brukerne gjelder «gamle» skoler. Med «gamle» skoler mener vi skoler som er eldre enn 10 år og som heller ikke er blitt fullstendig rehabilitert i perioden.

To tredjedeler av de som svarte på spørreundersøkelsen, sa videre at deres skolebygg hadde mangelfullt vedlikehold. Ved mangelfullt vedlikehold mener en her enkeltforhold, og ikke det samlede vedlikeholdet. På bakgrunn av at de fleste svarene kom fra brukere av «gamle» skoler, mens de fleste av fylkeskommunens skoler er nybygg/nyrehabiliteringer, gir nok heller ikke dette et representativt bilde av vedlikeholdet sett fra brukernes side.

Fra brukerhold påpekes det mest temperaturproblemer, dårlig inneklima, fuktproblemer og dårlige sanitære forhold. Av økonomiske forhold påpekes det mest ekstra driftsutgifter til reparasjoner på bygget og ekstra driftsutgifter til renhold og strøm mv.

2.9 VEDLIKEHOLDET PÅ FYLKESHUSET OG BRUKERNES VURDERINGER

Vedlikeholdet på fylkeshuset er av praktiske årsaker omtalt samlet i eget punkt.

For fylkeshuset (sentraladministrasjonen) har vi tatt opp vedlikeholdet i et eget møte med utgangspunkt i de samme spørsmålene som vi stilte skolene i spørreundersøkelsen. Til stede på møtet var ledere fra de to største avdelingene på fylkeshuset (kultur og regionalplan) samt hovedverneombud for fylkeshuset.

Fylkeshuset er et gammelt kulturhistorisk bygg opprinnelig bygd som sykehus. Det er således dyrt og ikke så lett å drifte og vedlikeholde. Det er behov for utbedringer av det tekniske anlegget (herunder utskifting av ventilasjonsanlegget) og utskifting av gamle vinduer.

I fylkesrådmannens innstilling til økonomiplan (2018-2021) ble det innarbeidet en årlig investeringsramme for vedlikehold av fylkeshuset på 5 millioner kroner i hele planperioden. Tidligere har dette beløpet vært lavere. Grunnet store utskiftningsbehov ble det lagt opp til en økt ramme. I fylkestingets behandling av økonomiplan ble investeringsrammen for fylkeshuset tatt ut for 2018 og 2019. Alle utskiftnings- og utviklingsarbeider ved fylkeshuset er som følge av vedtaket dermed utsatt.

OPPSUMMERING AV BRUKERNES VURDERINGER

Det er et avklart ansvarsforhold mellom fylkeskommunens bygg- og eiendomsavdeling og brukerne av bygget. De eiendomsansvarlige har god oversikt over vedlikeholdsbehovet for fylkeshuset. De kjenner godt til hvor «skoen trykker». Det er enkelt å gi tilbakemeldinger om løpende behov for vedlikehold og det blir gitt tilfredsstillende tilbakemeldinger på dette. I hvilken grad innmeldte behov blir gjennomført innen rimelig tid, avhenger likevel av hvor akutt behovet er, hvor fort en kan komme i gang med tiltaket, og ellers økonomiske rammer for vedlikehold. Bygget har i dag noe dårlig inneklima og temperaturproblemer.

Av driftsmessige forhold ble det spesielt nevnt at det nå var trangt om plassen på fylkeshuset, og at det ikke var så lett å få samlet de enkelte avdelingene ett sted. Det var også nylig gjennomført vernerunde og hvor det ble iverksatt noen tiltak på bygget og kontorene.

2.10 FYLKESKOMMUNENS VURDERINGER AV VEDLIKEHOLD FØR NYBYGG

Vi ser her på hvordan bygg- og eiendomsavdelingen blir involvert i planleggingsprosessen av nybygg. Dette omfatter forhold som valg av bygningsmateriale, beregning av framtidig vedlikeholdsbehov, kunnskap og informasjon om tekniske anlegg og bruk av ny teknologi.

REVISJONSKRITERIER

Vi har utledet følgende revisjonskriterier

Tabell 20 - Revisjonskriterier (problemstilling nr. 5)
Lov om offentlige anskaffelser (både ny og gammel lov) • Det skal tas hensyn til livssykluskostnader. • Nærmere orientering om dette er gitt i anskaffelsesforskriften. Reelle hensyn (rimelighet) • Lave livsykluskostnader gir fylkeskommunen en bedre driftsmessig økonomi.

FYLKESKOMMUNENS VURDERINGER AV VEDLIKEHOLD FØR NYBYGG

Nybygg tas med i fylkeskommunens økonomiplaner. I første omgang med erfaringspris + risikotillegg pr. kvm. FDV ingeniører hos bygg- og eiendomsavdelingen er involvert i planleggingsprosessen i begynnelsen av investeringsprosjektet sammen med prosjektleder for bygget. Bygg- og eiendomsavdelingen benytter LCC-analyser[26] som inkluderer driftsutgifter som vedlikehold, men ikke renhold og energi. De anser at valg basert på LCC er viktig, men de må også ta hensyn til miljøkrav og universell utforming. Andre faktorer som spiller inn, er hvor enkelt/praktisk renhold kan utføres i bygget og hvor mye energi bygget krever til oppvarming. Dette går inn under det som de kaller driftsbehovet for bygget.

Ved fylkeskommunens anbudsinnbydelser ved nybygg fremgår ikke LCC direkte, men LCC vil være innarbeidet i krav til kvalitet, holdbarhet, funksjon, materialvalg etc.

REVISJONENS VURDERINGER

Vi finner fylkeskommunens fremgangsmåte og metode for vurderinger av vedlikehold før nybygg som tilfredsstillende.

[26] LCC (livsykluskostnader) er summen av investeringskostnad og alle kostnader til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling i bruksfasen av et bygg eller anlegg, fratrukket restverdi ved avhending.

2.11 FYLKESKOMMUNENS KJØP AV VEDLIKEHOLDSTJENESTER

Rogaland fylkeskommune er omfattet av lovregler om offentlige anskaffelser. Det vises til anskaffelseslovens § 2 og anskaffelsesforskriftens § 1-2.

KJØP AV VEDLIKEHOLDSTJENESTER FOR BYGGENE

Praktiseringen av lovregler om offentlige anskaffelser skjer hos bygg- og eiendomsavdelingen i samarbeid med økonomiavdelingen. Det er rammeavtaler for alle vedlikeholdstjenester av betydning. Vi har tatt med en oversikt i vedlegg.

Faggruppe innkjøp, under økonomiavdelingen, er en støttefunksjon for alle avdelinger i fylkeskommunen. Bygg- og eiendomsavdelingen har fått støtte av faggruppe innkjøp både til gjennomføring og oppfølgning av konkurranser og kontrakter. Ved større rammeavtaler nedsettes et brukerutvalg, hvor representanter både fra bygg- og eiendomsavdelingen og faggruppe innkjøp deltar. For store vedlikeholdsarbeider (rehabiliteringer) brukes anbud sentralt hos faggruppe innkjøp. Slike anbud er ikke omfattet av denne forvaltningsrevisjonen.

Støtten varierer etter konkurransens kompleksitet og omfang. Dersom det ikke er interne ressurser tilgjengelig for å håndtere innkjøpsfaglige oppgaver, kan det være behov for eksternt kjøp. Bygg- og eiendomsavdelingen har ansatt egne medarbeidere på fagområdet våren 2018, noe som i stor grad reduserer behovet for eksterne ressurser i forbindelse med innkjøp. Samarbeidet med faggruppe innkjøp vil fortsette, for å opprettholde likhet og felles forståelse for arbeidsmetoder, tolkning av regelverk mv.

Fylkeskommunen har de siste årene tatt i bruk Mercell i anbudsarbeidet. Mercell er et konkurransegjennomføringsverktøy. Fylkeskommunen benytter både konkurranse- og avtalemodulen i systemet. Med dette menes at de både gjennomfører konkurransene og oppretter avtalene via systemet. Dette har medført økt effektivitet, og lettet en rekke arbeidsprosesser tilknyttet konkurransegjennomføringen og kontraktsoppfølgingen.

Rammeavtaler for skolene

Vi har videre konsentrert oss om skolene. Skolene (driftslederne) foretar bestillinger av mindre/løpende vedlikehold og skal bruke rammeavtalene for vedlikeholdstjenester.

Vi har valgt ut fem av fylkeskommunens rammeavtaler for en vurdering av anskaffelsesprosessen mot lovregler om offentlige anskaffelser. Dette gjelder vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom anskaffelsesprosessen. De utvalgte avtalene ble inngått i 2014-2016. Revisjonskriteriene er da de lovregler som gjaldt i denne perioden.

REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene følger av anskaffelsesforskriften 2014-2016[27]

Tabell 21 - Revisjonskriterier (problemstilling nr. 6)

Anskaffelsesforskriften 2014-2016 - Hovedtrekk (utdrag)

- Dersom anskaffelsens verdi overstiger 100 000 kroner skal det innhentes tilbud fra minst tre tilbydere.
- Dersom anskaffelsens verdi overstiger 500 000 kroner (nasjonal terskelverdi), gjelder lovreglene i anskaffelsesforskriftens del II, dvs. at kunngjøring i Doffin (Database for offentlige innkjøp) må gjennomføres.
- Dersom anskaffelsens verdi overstiger EØS-terskelverdier, gjelder lovreglene i anskaffelses-forskriftens del III, dvs. at kunngjøring i TED (Database for EØS-landene) må gjennomføres. Terskelverdien for vare- og tjenestekjøp er på mellom 1,55 og 1,75 millioner kroner i perioden.
- Verdien av rammeavtaler for vare- og tjenestekjøp beregnes på grunnlag av det antatte kjøpet i hele avtaleperioden. Det kan ikke inngås rammeavtaler for mer enn fire år, med mindre det foreligger særlige forhold.

Direkte anskaffelser vil typisk være tillatt hvor det reelt sett bare er en leverandør.

KONTROLL AV ANSKAFFELSESPROSESSEN

Det bemerkes innledningsvis at kunngjøringen av anskaffelsene gjaldt hele fylket, men at det skulle velges flere rammeleverandører, jf. kommentarene nedenfor.

Resultatet av vår kontroll av utvalgte rammeavtaler

Tabell 22 - Anskaffelsesprosessen i forbindelse med rammeavtaler

Leverandør	Type	Kunngjøring	Varighet	Verdi	Protokoll	Evaluering	Kriterier	Valg
Rambøll Norge AS	Arkitekttjenester	Doffin/TED	4 årig	20-40 mill	Ja	Ja	Ja	Score
Prosjektil AS	Byggeledelse	Doffin	4 årig	1,5 mill	Ja	Ja	Ja	Score
Apply TB AS	Elektroarbeider	Doffin/TED	4 årig	84 mill	Ja	Ja	Ja	Score
Sig Halvorsen AS	Rørleggertjenester	Doffin/TED	3 årig	25,4 mill	Ja	Ja	Ja	Score
Faber Bygg AS	Tømmerarbeid	Doffin/TED	2 årig	15,5 mill	Ja	Ja	Ja	Score

Leverandør er valgte leverandør innenfor nærmere angitte soner i fylket, jf. oversikten over fylkeskommunens rammeavtaler i vedlegg. For noen oppdragstyper skulle det inngås rammeavtaler med flere leverandører (innenfor samme sone, men hvor sonen kunne være halve/hele fylket). Doffin/TED betyr Doffin og TED. Varighet er med ev. opsjoner. Verdi gjelder fylket totalt (alle soner). Det var ulike typer kriterier.[28]

[27] Det trådte i kraft nye lovregler om offentlige anskaffelser fra 01.01.2017. Den nasjonale terskelverdien økte fra 500 000 kroner til 1,1 millioner kroner. Det var også en del andre endringer. Fra 01.07.2015 var det en del forenklinger i anskaffelsesregelverket. Anskaffelser under 100 000 kroner ble helt unntatt og kravet om HMS-erklæring bortfalt. Den nasjonale terskelverdien har fra 06.04.2018 igjen blitt økt. Denne gang til 1,3 millioner kroner.

[28] For kriterier nevnes bl.a. pris (timepris/totalpris), kvalitet, oppdragsforståelse, service og teknisk bistand. Kriteriene ble tildelt vekting. I tillegg ble det stilt en del absolutte krav til leverandørene. Eksempelvis firmaattest, attest for skatt og mva, HMS-egenerklæring, kredittvurdering og erfaring. Ved de nye anskaffelsesreglene fra 01.01.2017 er det også kommet forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter. Det vises til forskriften for nærmere informasjon.

SKOLENES (DRIFTSLEDERNES) BRUK AV RAMMEAVTALER

Bygg- og eiendomsavdelingens FDV ingeniører videreformidler informasjon til driftspersonell om nye rammeavtaler som inngås. Driftspersonell skal derfor være godt kjent med eksisterende rammeavtaler, og skal bruke disse.[29] Utfordringene har i hovedsak vært på ett par skoler i utkanten av fylket. Dersom det oppstår utfordringer ses det nærmere på dette sammen med driftspersonell. Bygg- og eiendomsavdelingen er da tydelige på at rammeavtalene skal benyttes.

Den daglige oppfølgning av rammeavtalene ligger hos den enkelte bruker eller brukerutvalget. Dette omfatter kontroll av bestilling mot avtalepriser og fakturert beløp mot bestilling. Avtalene følges også opp ved økonomisystemet. Det kan hentes ut rapporter på bl.a. varegrupper, leverandører, avtalenummer, og bruk på enheter (avdelinger, skoler, osv.). Det kan nå sorteres på både leverandør, rammeavtale, varer og enhet samtidig. På denne måten får en rapporter på hvem som benytter avtalene, hva de benyttes til og hvor det er handelslekkasjer e.l.

RUTINER FOR GODKJENNING OG KONTROLL AV KONTRAKTER

Alle konkurranser og kontrakter som administreres av bygg- og eiendomsavdelingen, skal gjennomføres sammen med innkjøper i avdelingen. Innkjøper skal sjekke om de kvalifikasjonskrav som er stilt er oppfylt, om tilbudene er i henhold til konkurransegrunnlaget og om dette stemmer overens med den kontrakt som blir utformet (hvor konkurransegrunnlag med vedlegg og besvarelse utgjør det vesentlige i kontrakten). Innkjøper i bygg- og eiendomsavdelingen er utdannet jurist, og har flere års erfaring med innkjøp og innkjøpsfaglig rådgiving innenfor offentlig sektor.

FYLKESKOMMUNEN PÅ KOFA SINE NETTSIDER (PR. MARS 2018)

Ved søk på KOFA sine nettsider kommer det opp 29 avgjorte saker hvor Rogaland fylkeskommune er nevnt. Vi har sett på innholdet i saker fra tidsrommet fra 2012 og frem til i dag. Dette utgjør 10 saker. Ingen av disse sakene gjaldt fylkeskommunens anskaffelser/kjøp av vedlikeholdstjenester for byggene.

REVISJONENS VURDERINGER

Vi har ingen anmerkninger til fylkeskommunens kjøp av vedlikeholdstjenester og praktiseringen av lovregler om offentlige anskaffelser.

[29] Den pålagte bruken fremgår også av punkt 2 i den nye samarbeidsavtalen med skolene.

VEDLEGG

Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens § 77.4 pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra fylkestingets/kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens kapittel 3 og kontrollutvalgsforskriftens kapittel 5.

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i fylkeskommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til NKRF sin standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Les mer på www.rogaland-revisjon.no.

Denne rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisor Rune Eskeland. Rapporten er gjennomgått av revisjonsdirektør Cicel Aarrestad og kvalitetssikret av leder av forvaltningsrevisjonen Bernt Mæland. Mandat for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 24.04.2017.

Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som revisjonen bruker for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks. lovverk og politiske vedtak.

I dette prosjektet er følgende kriterier anvendt:

- Fylkeskommunens vedlikeholdsstrategi (2009)
- Lovregler om offentlige anskaffelser
- NOU 2004:22: Velholdte bygninger gir mer til alle - Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren
- KS Rapport (2008): Vedlikehold i kommunesektoren - Fra forfall til forbilde
- KS Veileder (2010): Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold (veileder for folkevalgte og rådmenn)
- SBE HO 4/2011: God kommunal eiendomsforvaltning (veileder for folkevalgte)
- FOBE Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer (2006): Kartlegging av kommunenes utgifter til vedlikehold av sine bygninger
- FOBE Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer (2007): Bedre eierskap i kommunene
- Dokument nr. 3:13 (2004-2005): Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes ansvar for skolebygninger

Metode

Tilnærmingen er basert på intervjuer med aktuelle ledere og involverte i fylkeskommunens bygg- og eiendomsavdeling. Det er foretatt en gjennomgang av fylkeskommunens organisering, systemer, rutiner og dokumenter på vedlikeholdsområdet. Det er også foretatt noen enkle analyser ut fra KOSTRA og stikkprøver vedrørende praktiseringen av lovregler om offentlige anskaffelser. Vi har benyttet informasjon fra vår regnskapsrevisjon av fylkeskommunen og erfaringer fra tilsvarende forvaltningsrevisjonsprosjekter i fylkeskommunen og andre kommuner.

Vi har foretatt en spørreundersøkelse om vedlikehold rettet mot brukerne av skolene, representert ved skoleledere (rektorer) og hovedverneombud. Vi har også besøkt noen utvalgte skoler og fylkeshuset. Kontaktperson for prosjektet har vært avdelingssjef for bygg og eiendomsavdelingen Heidi Klaveness.

Vi har avholdt oppstartsmøte 06.09.2017 med fylkeskommunen (fylkesrådmann, assisterende fylkesrådmann og avdelingssjef for bygg- og eiendomsavdelingen, samt ingeniør som arbeidet på området).

Dokumentliste (kilder)

Vi henviser til følgende kilder:

Lovregler og sentrale utredninger, rapporter og veiledere etc.

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25. september 1992
- NOU 2004:22: Velholdte bygninger gir mer til alle - Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren
- KS Rapport (2008): Vedlikehold i kommunesektoren - Fra forfall til forbilde[30]
- KS (2010): Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold (veileder for folkevalgte og rådmenn)
- SBE HO 4/2011: God kommunal eiendomsforvaltning (veileder for folkevalgte)[31]
- FOBE Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer (2006): Kartlegging av kommunenes utgifter til vedlikehold av sine bygninger
- FOBE Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer (2007): Bedre eierskap i kommunene
- Dokument nr. 3:13 (2004-2005): Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes ansvar for skolebygninger
- NS 3424 (2012): Tilstandsanalyse av byggverk - Innhold og gjennomføring
- NS 3454 (2013): Livssykluskostnader for byggverk - Prinsipper og klassifikasjon
- Standard.no - Bedre tilstandsanalyser med ny NS 3424 (orientering)
- Standard.no - NS 3454 Livssykluskostnader for byggverk (orientering)
- KRS nr. 4 Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet (standard)
- KRS nr. 4 Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet (veiledning)
- Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) av 16. juli 1999 (opphevet)
- Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) av 7. april 2006 (opphevet)
- Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) av 17. juni 2016 (i kraft 01.01.2017)
- Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) av 12. august 2016 (i kraft 01.01.2017)

Rogaland fylkeskommune

- Fylkeskommunens bygningsmasse (oversikter pr. juli 2016 og pr. juli 2017)
- Strategi for vedlikehold av fylkeskommunens bygningsmasse (fylkestinget, sak 56/09 fra 16.06.2009)
- Styring av drift og vedlikehold (administrasjonsutvalget, sak 15/17 fra 18.10.2017)
- Organisering av drift og vedlikehold (rapport fra bygg- og eiendomsavdelingen, september 2017)
- RFKs bygningsmasse - Teknisk tilstandsvurdering (fylkesutvalget, sak 10/18 fra 30.01.2018)
- Kartlegging av bygningsmassen - Teknisk tilstand (rapport fra Multiconsult, 27.11.2017)
- Fylkeskommunens tre siste økonomiplaner: 2016-2019, 2017-2020 og 2018-2021
- Fylkeskommunens skolebruksplaner for 2015 og 2017
- Fylkeskommunens kvalitetsmeldinger for videregående opplæring 2015 og 2017
- Fylkeskommunens anskaffelsesstrategi (vedtatt av fylkestinget 09.12.2015)

Andre kilder

- KS sine nettsider
- Rogaland Revisjon IKS: Rogaland fylkeskommune - Vedlikehold av fylkeskommunale bygg (2011)
- KOSTRA: Eiendomsforvaltning for utvalgte fylkeskommunale formålsbygg - nøkkeltall (konsern)
- KOSTRA: Hovedveileder for regnskapsrapportering 2017
- Regjeringen.no: Terskelverdier 2017 (anskaffelser)
- Nærings- og fiskeridepartementet: Enklere anskaffelsesregler (pressemelding 18.08.2016)

[30] Selve rapporten er skrevet av Multiconsult og PwC på oppdrag fra KS. Multiconsult har stått for kartlegging av areal, teknisk tilstand, oppgraderingsbehov og vedlikeholdskostnader.

[31] Det foreligger både en kortversjon og en fordypningsversjon. Kortversjonen gir en introduksjon til eiendomsforvaltningen. Målgruppen er samtlige folkevalgte i (fylkes)kommunene. Folkevalgte med verv og ansvar innenfor eiendom er den primære målgruppen for fordypningsversjonen.

Fylkeskommunens bygningsmasse pr. juli 2017

Kilde: Fylkeskommunens bygg og eiendomsavdeling

Eiendoms navn	Eid eiendom	Festet eiendom	Eid bygn.masse	Leid bygn.masse	Tot Bygn. Masse
BRYNE VGS	21 056,5	268,0	33 393	600	33 993
HETLAND VGS	21 844,0		10 190		10 190
KOPERVIK VGS	39 756,0		6 866		6 866
SANDNES VGS	16 688,0		9 501		9 501
SKEISVANG VGS	28 626,3	5 350,2	8 837	420	9 257
ST.OLAV VGS	5 350,0	3 199,0	10 730		10 730
STAVANGER KATEDRALSKOLE		6 632,0	7 502		7 502
ST.SVITHUN VGS		27 165,0	10 480	600	11 080
VARDAFJELL VGS	67 589,0		9 217		9 217
VÅGEN VGS		11 009,9	22 400		22 400
BERGELAND VGS VAISENHUSGATEN	3 022,0	5 965,0	9 495	5 760	15 255
DALANE VGS		35 308,0	12 288	200	12 488
GAND VGS		20 525,6	23 464	9 468	32 932
GODALEN VGS	18 109,0		21 293		21 293
HAUGALAND VGS	3 451,5		21 575		21 575
JÅTTÅ VGS		46 426,0	24 665		24 665
KARMSUND VGS	36 739,1	12 048,8	22 340		22 340
RANDABERG VGS	29 242,1		16 454		16 454
SAUDA VGS	20 152,8	27 523,1	12 903	385	13 288
SOLA VGS	51 349,6	36 000,0	12 522		12 522
STAVANGER OF.TEKN.SKOLE (SOTS)	15 227,0	8 986,0	8 107		8 107
STRAND VGS	8 173,3	42 216,7	16 675	450	17 125
ØLEN VGS	20 252,1		6 267	450	6 717
ÅKREHAMN VGS	29 571,6		12 306		12 306
ØKSNEVAD VGS	1 514 668,0		23 474		23 474
HOLLENDERHAUGEN				1 390	
MØLLEHAGEN				2 272	
FYLKESHUSET	27 078,0		19 487		19 487
Total	1 977 945,9	288 623,3	392 431	21 995	410 764

Kommentarer til oversikten

Totalt har fylkeskommunen en bygningsmasse på 410 764 kvm hvor de har vedlikeholdsansvar. For leide arealer har fylkeskommunen kun ansvar for ordinært vedlikehold. Skolesentrene Hollenderhaugen og Møllehagen med en bygningsmasse på 3 662 kvm, er fullt ut leide skolelokaler hvor fylkeskommunen ikke har noe vedlikeholdsansvar.

Sentrale utredninger, rapporter og veiledere

Det er her gjerne bare brukt begrepet kommune, men med dette menes også fylkeskommune.

Vi tar nedenfor med en kort oversikt over innholdet i sentrale utredninger, rapporter og veiledere som har vært grunnlaget for utledningen av revisjonskriterier for bygningsmessig vedlikehold.

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

Utredningen definerer god eiendomsforvaltning slik:
«God eiendomsforvaltning er å gi brukerne gode og effektive bygg til lavest mulig kostnad. Dette innebærer å skape best mulige rammevilkår for brukernes virksomhet over tid».

Utredningen anbefaler at organisering av eiendomsforvaltning tar utgangspunkt i rollene som eier, forvalter og bruker av byggene.

De ulike rollene innen kommunal eiendomsforvaltning er i utredningen definert slik:

Eieransvaret omfatter økonomisk og rettslig ansvar overfor eiendommens kreditorer, de långivere og leverandører av varer og tjenester som eiendommen er avhengig av, offentlige myndigheter, naboer og andre i henhold til inngåtte avtaler, norsk lov og sedvane.

Forvalterrollen omfatter å forestå løpende drift og vedlikehold av bygningen så langt dette er eierens (og ikke brukerens) ansvar. Forvaltningen innebærer også å betale skatter og avgifter og følge opp eierens plikter og rettigheter etter inngåtte avtaler overfor brukerne.

Brukerrollen ivaretas av vedkommende brukervirksomhet på stedet, men også av den sentrale fagadministrasjon og kommunestyret/fylkestinget som ansvarlig for tjenestetilbudet. Kommunestyret eller fylkestinget vil derfor kombinere rollene som eier og bruker på et overordnet, strategisk nivå og ha det overordnede ansvaret som følger med begge rollene.

Eiendomsforvaltningsutvalget utarbeidet følgende kriterier for god eiendomsforvaltning.

TABELL V1 - Kriterier for god eiendomsforvaltning
1. Det foreligger overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen 2. Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen 3. Generelle delkriterier (presiseres i forbindelse med politiske mål) a. Tilfredsstille prioriterte brukerbehov b. Effektiv arealutnyttelse c. Godt, verdibevarende vedlikehold d. Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning e. Målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter f. En hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen g. Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter 4. Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivaretatt

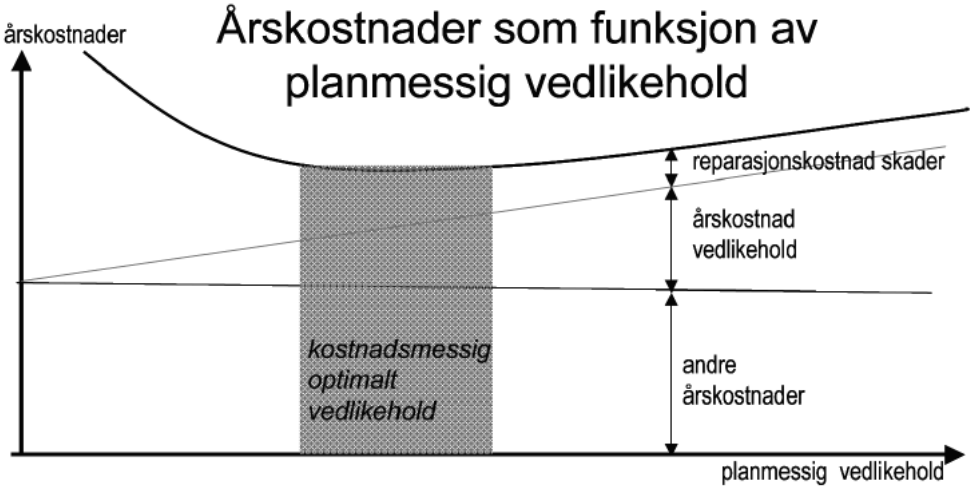
God praksis er at eieren fastsetter de målene, prioriteringene og rammene som eiendomsforvaltningen skal styres etter, og at man har et system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. I Riksrevisjonens dokument nr. 3:13 2004:2005 anses det som viktig å fastsette mål for vedlikeholdet slik at det foreligger grunnlag for styring og kontroll. For at politikerne skal kunne fastsette mål og prioriteringer er det en forutsetning at de får fremlagt til behandling en saksutredning fra administrasjonen. Videre sier Kommuneloven $ 23 nr. 2 at administrasjonssjefens oppgaver og myndighet pålegger administrasjonssjefen å *«påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt».*

Et rasjonelt eller målrettet system for planlegging og styring (kriterium nr. 2) bør ifølge utredningen inneholde to hovedkomponenter – tilstandsinformasjon og planlegging av tiltak. Det anbefales at eiendomsforvaltningen har informasjon og data om eiendoms- og bygningsregister med areal, kostnader og inntekter relatert til hvert bygg i henhold til NS 3454 *Livssykluskostnader for byggverk.* God kommunikasjon mellom administrasjonen og politikere er av avgjørende betydning for å sikre godt vedlikehold.

NOU'en konkluderer blant annet med at *«det er dårlig totaløkonomi å vedlikeholde eiendom dårlig».* Konsekvensene av dårlig vedlikehold kommer imidlertid ikke til syne umiddelbart, og i en anstrengt budsjettsituasjon kan det være fristende eller til og med nødvendig å skjære ned på vedlikeholdet. NOUen slår blant annet fast at *«planmessig vedlikehold på et faglig riktig nivå er lønnsomt og vil over tid føre til at forvaltningskostnadene blir lavere enn ellers. Utsettelse av vedlikeholdet for å spare penger er altså kortsiktig og fører til økte kostnader i det lange løp»*

Figuren under viser sammenhengen mellom størrelsen på årskostnadene (y-aksen) og graden av planmessig vedlikehold av bygninger (x-aksen).

FIGUR V1 - Planmessig vedlikehold og bygningens totale årskostnader (sammenheng)



Planmessig, forebyggende vedlikehold vil redusere risikoen for uforutsette skader. Når det planmessige vedlikehold blir forsømt, øker skadeomfanget. Dermed øker kostnadsbehovet til reparasjonsarbeider (uforutsett vedlikehold), etterhvert mer enn det som er spart ved å redusere det planmessige vedlikeholdet. Dersom også reparasjonsarbeidene forsømmes, øker skadeomfanget, og eiendommen får et akselerende forfall.

Teknisk kunnskap og kompetanse

Vedlikehold krever teknisk kunnskap og kompetanse for å bli ivaretatt på riktig måte. Planmessig vedlikehold forutsettes her å være basert på teknisk kunnskap og kompetanse.

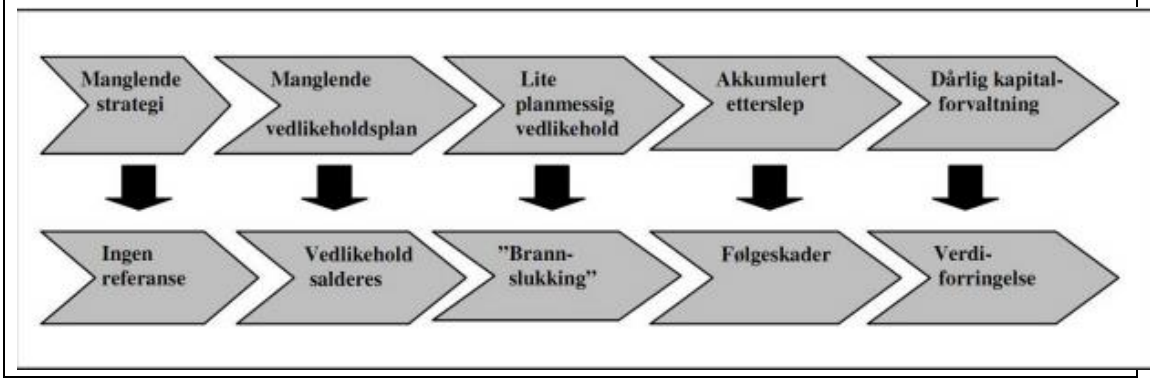
KS Rapport (2008): Vedlikehold i kommunesektoren - Fra forfall til forbilde

Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) fikk i 2008 gjennomført en omfattende undersøkelse av tilstanden på kommuners og fylkeskommuners bygningsmasse. I undersøkelsen ble gjennomsnittlig normtall for verdibevarende vedlikehold satt til kr 170/ kvm ved 60 års levetid og kr 100/ kvm ved 30 års levetid, basert på NS 3454 «Livssykluskostnader for byggverk».

Rapporten konkluderte med at det var et samlet oppgraderingsbehov på mellom 94 og 142 mrd. kroner. Dette skyldes dels et betydelig vedlikeholdsetterslep, og dels at kravene til standard har økt over tid. I rapporten blir det framhevet at det er viktig å utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi, hvor vedlikehold inngår som et vesentlig element, denne strategien må forankres i kommunens overordnede styringsdokument. Planmessig vedlikehold og negative konsekvenser dersom dette mangler er omtalt.

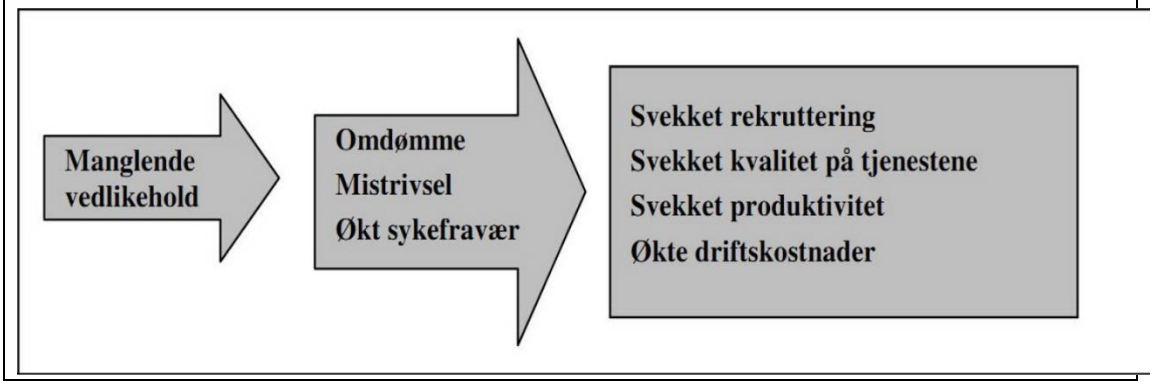
Rapporten fremhever betydningen av en klar vedlikeholdsstrategi og viser i figuren under hvordan mangelen på en slik strategi kan føre til etterslep på området og ende med verdiforringelse.

FIGUR V2 - Veien til verdiforringelse



Videre peker rapporten på mulige samfunnsmessige konsekvenser av manglende vedlikehold av bygninger. Figuren under oppsummerer mulige samfunnsmessige konsekvenser.

FIGUR V3 - Samfunnsmessige konsekvenser



Det er store variasjoner knyttet til i hvilken grad kommunene har oversikt over vedlikeholdsbehov. Vi vil derfor anbefale at kommunene/fylkeskommunene aktivt tar i bruk verktøy som hjelpemiddel for å strukturere omfattende og kompleks informasjon som grunnlag for utvikling av vedlikeholdsplaner og løpende oppdatering av disse. Fordelen med å ta i bruk slike verktøy er å øke faktabasert vedlikehold, og å dempe vedlikehold basert på tilfeldig informasjon osv.

KS Veileder (2010): Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold (veileder for folkevalgte og rådmenn)

Som en oppfølging av denne rapporten, har KS utarbeidet en veileder for en bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold. Ifølge veilederen er god kommunikasjon mellom kommunestyret som folkevalgt eier, formannskapet som operativ eier og eiendomsforvalteren, det som kjennetegner kommunene som får til et godt vedlikehold. Eiendomsforvalteren må få anledning til å rapportere om tilstand, utfordringer og muligheter knyttet til eiendommene. De folkevalgte må stille krav til god forvaltning og rapportering som gir oversikt og grunnlag for politisk diskusjon og prioritering. Kommunens øverste ledelse ved folkevalgte og rådmenn skal ivareta eierrollen på vegne av innbyggerne. Bygninger og eiendommer er viktige ressurser i driften og utviklingen av kommunen. Betydelige verdier er lagt ned i eiendommene. Eierne bør stille seg spørsmål om hva kommunen eier, hva man trenger og hvordan kommunens eiendommer forvaltes. Økt kunnskap hos de folkevalgte bidrar dermed til bedre langsiktig eierskap.

Veilederen deler eiendomsmassen inn i tre porteføljer:

1. Tjenestebygg/ formålsbygg
2. Boliger
3. Strategiske eiendommer

Det presiseres videre at et godt løpende vedlikehold er lønnsomt, og at hver kommune må utføre planlagt vedlikehold over flere år. Manglende vedlikehold vil ifølge veilederen tvinge frem en tidligere total rehabilitering som koster mange millioner og som finansieres med lån. Med lånene øker driftsutgiftene i form av årlige renter og avdrag som kan utgjøre langt høyere kostnader per kvm/år enn det et planmessig vedlikehold ville utgjøre.

Det fremheves også hvor viktig det er å ha oversikt over en eiendoms tilstandsgrad, og prioritere tiltakene ut fra denne. For å gjøre riktige prioriteringer trengs et godt beslutningsgrunnlag. Et minimumskrav til eiendomsforvalterne er ifølge veilederen at de rapporterer tilstand på all kommunal bygningsmasse, med forslag til prioriteringer og beregnede utbedringskostnader. Rapporten kan og bør også inngå i kommunens årsrapport.

Ifølge veilederen kan man grovt sett si at dersom kommunen følger lover og forskrifter for sine bygg, har man en rimelig godt vedlikeholdt bygningsmasse som ivaretar brukernes behov for helse, miljø og sikkerhet i den daglige virksomheten. For en oversikt over lover og regler som eier av kommunale bygg må forholde seg til, se vedlegg på neste side.

SBE HO 4/2011: God kommunal eiendomsforvaltning (veileder for folkevalgte)

Veilederen har med overordnede politisk mål for eiendomsforvaltningen. Den er utarbeidet for folkevalgte som ønsker å sette seg inn i kommunal eiendomsforvaltning. Det gis et overblikk over hva kommunal eiendomsforvaltning er, og hvordan man som folkevalgt kan bidra til å styre den kommunale eiendomsvirksomheten Det anbefales at politiske beslutninger av strategisk karakter for eiendomsforvaltningen bør baseres på et solid faglig grunnlag. Veilederen foreslås benyttet i folkevalgtopplæring.

FOBE Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer (rapporter 2006 og 2007)

I rapporten *Kartlegging av kommunenes utgifter til vedlikehold av sine bygninger* (2006) uttaler FOBE at dersom en bygning over tid får mindre vedlikehold enn nødvendig, vil standarden på bygget bli dårligere enn opprinnelig. For å få bygget tilbake til opprinnelig standard, vil det være behov for ekstra midler til vedlikehold.

I en annen rapport av FOBE, *Bedre eierskap i kommunene* fra 2007 rettes fokus på hvordan kommunene håndterer sitt eierskap når det gjelder eiendomsforvaltningen. Det fremheves at politikerne (kommunestyret) i større grad bør delta som eiere innenfor eiendomsforvaltningen.

Lover og regler for kommunale bygg

Kilde: KS (2010): Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold (veileder for folkevalgte og rådmenn)

Kommunestyret/fylkestinget er ansvarlig for å tilby innbyggerne gode tjenester og at bygningene er godt egnet til formålet. Krav til tjenestebyggenes standard er beskrevet i en rekke lover og forskrifter som ivaretar helse, miljø og sikkerhet for brukerne av bygningene. Kommunen/fylkeskommunen er pålagt å holde seg informert om gjeldende regler og skal kontrollere og dokumentere at disse følges gjennom deres internkontroll.

Her gis en oversikt over gjeldende regelverk:

Tabell V2 Lover og regler for kommunale bygg

Lov/forskrift	Tema
Internkontrollforskriften	Eier skal selv kontrollere og dokumentere at lover og regler følges i virksomheten.
Opplæringsloven	Fysisk og psykisk arbeidsmiljø for barn og ungdom i skolen. Kapittel 9a i Opplæringsloven.
Lov om helsetjenesten i kommunen.	Fysisk og psykisk miljø for alle brukere av bygg.
Forskrift for miljørettet helsevern i barnehager og skoler	Krav til inneklima, støyforhold, hygiene, lysforhold, og luftkvalitet, i barnehager og skoler.
Forskrift for miljørettet helsevern (Kap 3a - Legionella)	Krav til forebygging mot legionellasmitte.
Arbeidsmiljøloven.	Krav til fysisk arbeidsmiljø for alle ansatte i kommunal virksomhet.
Byggherreforskriften	Krav til helse, miljø og sikkerhet for alle leverandører som kommunen engasjerer.
Forurensingsloven	Helsefarlige stoffer - Asbest, PCB, kjemikalier m.m.
Sikkerhetsforskriften for lekeplassutstyr	Sikkerhet på lekeplasser
Lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr	Brann og El-sikkerhet
Lov om brann og eksplosjonsvern	Bygningens sikkerhet mot brann og trygge rømningsveier
Bygningsloven (PBL) Teknisk forskrift (TEK)	Bygningsteknikk (mest i forbindelse med nybygg, ombygging og rehabilitering)
Kommuneloven	Regnskap, forvaltning og rapportering
Forskrift om årsbudsjett Forskrift om årsregnskap og årsberetning	Formuesbevaring (Vedlikehold skal finanseieres over driftsbudsjettet, oppgradering over investeringsbudsjettet.)

Besøk på utvalgte skoler

Momenter fra våre møter med skolene. Tema for møtene var en nærmere orientering om vedlikeholdssituasjonen.

VÅGEN VGS (besøk 22.02.2018) - Forholdsvis ny skole bygget 2010

- Skolen ligger midt i Sandnes sentrum. Den så ny og velholdt ut.
- Den nye organiseringen fra 2018 medfører at fylkeskommunen sentralt får en enda bedre oversikt over vedlikeholdsbehovet ved den enkelte skole.
- Driftslederne har hatt en gjennomgang sentralt med bygg- og eiendomsavdelingen, som de nå faglig og budsjettmessig er en del av. Det er satt opp planer for 2018-2019.
- De ser utfordringer ved at de nå ikke lenger har en «pott» som de kan bruke på tilfeldige vedlikeholdsbehov.
- FDV-ingeniører har delt skolene seg imellom. De kjenner da vedlikeholdssituasjonen på den enkelte skole godt.
- De ser det som særlig vesentlig at driftsleder fortsatt er plassert på skolen (og ikke som en pool ordning). Dette gjør at driftsleder får et eierforhold til skolen og dermed også kan følge skolen bedre opp.
- Det kreves mer og mer teknisk kompetanse fra driftslederne (nye tekniske løsninger).
- Budsjettforhold. Skolene får «flatt» 40 kr kvm årlig til ordinært vedlikehold. Dette gjelder uansett hvor mye av døgnet som skolen brukes. Det burde vært tatt hensyn til bruken. Vågen VGS brukes store deler av døgnet.

SKEISVANG VGS (besøk 23.02.2018) - Hovedbygg 1961, tilbygg 1993, delvis rehabilitert 2002

- Skolen er i utkanten av Haugesund sentrum. Den er av eldre dato. Vi fikk en befaring. Det kunne ses noe forfall på bygget (fasade). Innvendig standard så greit ut, men en kunne se at det var gammelt. Toalettfasiliteter var helt utdatert etter dagens standard.
- Den nye organiseringen fra 2018 medfører at fylkeskommunen sentralt får en enda bedre oversikt over vedlikeholdsbehovet ved den enkelte skole.
- Driftslederne har hatt en gjennomgang sentralt med bygg- og eiendomsavdelingen, som de nå faglig og budsjettmessig er en del av. Det er satt opp planer for 2018-2019.
- De ser utfordringer ved at de nå ikke lenger har en «pott» som de kan bruke på tilfeldige vedlikeholdsbehov.
- FDV-ingeniører har delt skolene seg imellom. De kjenner da vedlikeholdssituasjonen på den enkelte skole godt.
- De ser det som særlig vesentlig at driftsleder fortsatt er plassert på skolen (og ikke som en pool ordning). Dette gjør at driftsleder får et eierforhold til skolen og dermed også kan følge skolen bedre opp.
- Det er stadig behov for reparasjoner ved akutte situasjoner.
- Bygget har vannlekkasjer, temperaturproblemer, stort varmetap, fuktproblemer ved vinduer og grunn, gamle utdaterte sanitæranlegg og skader på fasade (som saltutslag). Skade på fasade gir dårlig inntrykk. Men forholdene skal ikke gå utover undervisningen.
- Gjennomføring av innmeldte behov avhenger av nødvendigheten og de økonomiske rammer som ligger sentralt. Nødvendige behov er ellers en del av vedlikeholdsplanene.
- Noe uro om at vedtatte rehabilitering av skolen i økonomiplanen kunne bli endret av politikerne.
- Budsjettforhold. Skolene får «flatt» 40 kr kvm årlig til ordinært vedlikehold. Dette gjelder også for gamle skoler. Men de har fått noe midler utover dette ved særlige behov (søke om ekstra tiltak).

DALANE VGS (besøk 26.02.2018) - Hovedbygg 1989, tre eldre tilbygg 1960-70, div. rehabiliteringer

- Skolen er utkanten av Egersund sentrum. Den er en del år gammel, men så forholdsvis velholdt ut. Vi fikk en befaring. Enkelte deler av bygget var slitt og det var en del tekniske problemer som ikke vises.
- Den nye organiseringen fra 2018 medfører at fylkeskommunen sentralt får en enda bedre oversikt over vedlikeholdsbehovet ved den enkelte skole.
- Driftslederne har hatt en gjennomgang sentralt med bygg- og eiendomsavdelingen, som de nå faglig og budsjettmessig er en del av. Det er satt opp planer for 2018-2019.

- De ser utfordringer ved at de nå ikke lenger har en «pott» som de kan bruke på tilfeldige vedlikeholdsbehov.
- FDV-ingeniører har delt skolene seg imellom. De kjenner da vedlikeholdssituasjonen på den enkelte skole godt.
- De ser det som særlig vesentlig at driftsleder fortsatt er plassert på skolen (og ikke som en pool ordning). Dette gjør at driftsleder får et eierforhold til skolen og dermed også kan følge skolen bedre opp.
- Bygget har temperaturproblemer, ventilasjonsproblemer (blir for varmt), fuktproblemer garderobe, intern støy (verksted vs. elektro). Ventilasjonsproblemer og intern støy går utover undervisningen.
- Skolen har meldt om dette flere ganger som langsiktige behov. Glad for at dette nå ligger som rehabiliteringer i økonomiplanen. Men det skulle vært gjort tidligere.
- Gjennomføring av innmeldte behov avhenger av nødvendigheten og de økonomiske rammer som ligger sentralt. Nødvendige behov er ellers en del av vedlikeholdsplanene.
- Budsjettforhold. Skolene får «flatt» 40 kr kvm årlig til ordinært vedlikehold. Dette gjelder også for gamle skoler. Men de har fått noe midler utover dette ved særlige behov (søke om ekstra tiltak).

ST. SVITHUN VGS (besøk 01.03.2018) - Skolen er fra 1968, men er nylig totalrehabilitert

- Skolen ligger ved Mosvatnet like utenfor Stavanger sentrum. Den så ny og velholdt ut. Dette skyldes at skolen nylig har hatt en totalrehabilitering. Brukerne var veldig fornøyd med rehabiliteringen.
- Den nye organiseringen fra 2018 medfører at fylkeskommunen sentralt får en enda bedre oversikt over vedlikeholdsbehovet ved den enkelte skole.
- Driftslederne har hatt en gjennomgang sentralt med bygg- og eiendomsavdelingen, som de nå faglig og budsjettmessig er en del av. Det er satt opp planer for 2018-2019.
- De ser utfordringer ved at de nå ikke lenger har en «pott» som de kan bruke på tilfeldige vedlikeholdsbehov.
- FDV-ingeniører har delt skolene seg imellom. De kjenner da vedlikeholdssituasjonen på den enkelte skole godt.
- De ser det som særlig vesentlig at driftsleder fortsatt er plassert på skolen (og ikke som en pool ordning). Dette gjør at driftsleder får et eierforhold til skolen og dermed også kan følge skolen bedre opp.
- Gjennomføring av meldte tiltak kan ta litt tid, spesielt dersom det gjelder tiltak som utføres av eksterne.

Nye prosjekter for fylkeshuset og utvalgte skoler

032712 Fylkeshuset – Ombygging og uteareal

Kilde: Fylkeskommunens økonomiplan 2018-2021 (fylkesrådmannens forslag)

Fylkeshuset er opprinnelig bygget som et sykehus. Hvert enkeltmannskontor ble originalt bygget som egen branncelle, og bygget er således lite fleksibelt for videreutvikling og ombygging.

Det tekniske anlegget på fylkeshuset er gammelt og utdatert. Det foregår stadig utbedringer på anlegget, men arbeidene må gjennomføres etappevis grunnet budsjettprioriteringer. Ventilasjonsanlegget er eksempelvis gammelt, og skulle vært byttet ut i sin helhet. Deler av anlegget er byttet ut, og det gjenstår mye arbeid før anlegget er modernisert. De neste årene er det planlagt å ferdigstille arbeidet med omlegging til vannbåren varme, som vil redusere energiforbruket på bygget. Infrastruktur for nettverk og data er svært dårlig i deler av bygget og bør skiftes ut.

Gamle vinduer må byttes ut for å forhindre trekk, råteskade og unødvendig oppvarming. Videreføring av prosjektet med utbytting av vinduer er lagt inn i budsjettgrunnlaget.

Parken ved fylkeshuset brukes daglig av skoleklasser, barnehager og andre. Det er blant annet behov for å oppgradere gangstien, da denne er i ferd med å gro igjen.

Fylkeshuset er lokalisert i verneverdig sone, og Stavanger kommune har innført bestemmelser som skal vurderes i forbindelse med utskiftning eller endringer utomhus og på fasade. Fylkeshuset er ført opp i forskjellige tidsepoker og det er ut fra et bevaringsperspektiv viktig å utvikle bygget i tråd med dette. Dette kan imidlertid føre til fordyrende vedlikehold og utskiftninger.

Fylkesrådmannen har lagt inn et årlig budsjett på 5 mill. kroner for investeringer på fylkeshuset, som er i tråd med gjeldende økonomiplan.

06257* Skeisvang VGS – Renovering og tilbygg

Kilde: Fylkeskommunens økonomiplan 2018-2021 (fylkesrådmannens forslag)

Store deler av bygningsmassen trenger renovering. Det er kun realfagrommene i underetasjen som er renovert. Det tekniske anlegget er gammelt og må skiftes ut. En renovering må videre inkludere ny taktekking. Noen av vinduene er skiftet ut de senere år, men mye gjenstår. Også fasaden må utbedres på grunn av sprekkdannelser.

Skolen er svært «trangbodd», og det er behov for blant annet mer arbeidsplass for lærere. Skolen tilbyr utdanningsprogrammet musikk, dans og drama og det er behov for mer og bedre arealer til musikksal/black box og øvingsrom. Det er også mangel på klasserom og grupperom.

Haugesund kommune ønsker å leie plass til Kulturskolen dersom RFK bygger ut. Kulturskolen holder i dag til i et gammelt bygg i Haugesund sentrum, og ønsker en samlokalisering på Skeisvang. Av totalt prosjektomfang ønsker Haugesund kulturskole å leie om lag 1.000 m2 til eget bruk, samt 500 m2 av fellesarealer.

Fylkesrådmannen sendte 17.2.16 et brev til Haugesund kommune med estimat av leiekostnader basert på ovenstående behov. Leiekostnadene ble estimert etter modell på Vågen VGS hvor Sandnes kommune er leietaker. Det ble lagt til grunn at Haugesund kommune betaler kapitalkostnader for eget areal, samt driftskostnader for eget areal og andel av fellesarealet. For stipulering av kapitalkostnader for Haugesund kulturskole ble dette gjort i et 30 års perspektiv (annuitet).

Kommunen behandlet høsten 2016 en sak om leie av arealer på Skeisvang, og vedtok følgende:
«Basert på mottatt tilbud fra Rogaland fylkeskommune inngås en forpliktende samarbeidsavtale/leieavtale med Rogaland fylkeskommune med tanke på fremtidig samlokalisering av Kulturskolen med Musikk- dans- og dramalinjen ved Skeisvang videregående skole.»

Fylkesrådmannen har til økonomiplan 2018-2021 anslått kostnadene knyttet til renovering og utbygging på Skeisvang til totalt 390 mill. kroner. Med finansieringsmodellen som ble benyttet over vil Kulturskolens bidrag utgjøre om lag 50 mill. kroner av totalrammen på 390 mill. kroner.

Legges det til grunn at Kulturskolen også skal finansiere sin andel av fellesarealet utgjør Kulturskolens bidrag om lag 85 mill. kroner. Fylkesrådmannen vil redegjøre nærmere for finansieringsmodell og hva som skal legges til grunn for utleie i egen sak våren 2018.

Det er i økonomiplan 2018-2021 innarbeidet en kostnadsramme på 390 mill. kroner for renovering og påbygg. Kostnadsrammen omfatter også arealer til Haugesund kulturskole. Foreløpig er det gjort en enkel tilpasning for den delen som anslås å være kommunens andel av finansieringsforpliktelser i form av en avkorting i totalrammen på 85 mill. kroner. Denne er henført til siste budsjettår (2023). Prosjektering er planlagt startet i 2019.

06206* Dalane VGS – Renovering teknisk anlegg og omlegging til vannbåren varme

Kilde: Fylkeskommunens økonomiplan 2018-2021 (fylkesrådmannens forslag)

Fylkesrådmannen vurderer det tekniske anlegget på Dalane VGS til å være gammelt, og ikke fungere etter hensikten. Det er behov for å bytte ut store deler av ventilasjonsanlegget, legge nye vannledninger og nytt SD-anlegg for automatisk behovsstyring. Nytt varmeanlegg for vannbåren varme er under prosjektering i 2016, og planlagt bygget ut sammen med rehabilitering av det tekniske anlegget.

Det ble i økonomiplan 2017-2020 innarbeidet en kostnadsramme for prosjektet på 60 mill. kroner fordelt på planperioden.

Kostnadsrammen er i økonomiplan 2018-2021 justert for prisstigning.

062064 Dalane VGS – Renovering gymsal

Kilde: Fylkeskommunens økonomiplan 2018-2021 (fylkesrådmannens forslag)

Skolens gymsal er slitt og overholder ikke krav til lyddemping. Kapasiteten er også for liten. Fylkesrådmannen har inngått avtale med Eigersund kommune om leie av idrettshall som skal føres opp på nabotomten.

Opprinnelig inkluderte prosjektet bygging av en ny mindre idrettshall. Siden skolen nå skal leie plass i ny hall på nabotomten er det kun nødvendig å gjennomføre renovering av eksisterende gymsal og garderober. For å oppnå tilstrekkelig gymsalkapasitet er det nødvendig å bruke eksisterende gymsal i tillegg til de leide arealene. Renovering av eksisterende gymsal er planlagt gjennomført når ny hall står ferdig i 2019.

Kostnadsrammen er i økonomiplan 2018-2021 nedjustert som følge av redusert prosjektomfang.

062660 St. Svithun VGS – Tilbygg og rehabilitering

Kilde: Fylkeskommunens økonomiplan 2017-2020 (vedtatt i fylkestinget - sak 114/16)

Byggearbeidene ble startet i vinterferien 2016, og er planlagt ferdigstilt våren 2017. Utvidelsen vil i hovedsak bestå av undervisningsrom. I tillegg omfatter prosjektet ombygging av tidligere gymsal til ressurssenter, grupperom og kantine. Prosjektet omfatter også nødvendig oppgradering av tekniske anlegg.

Prosjektet har blitt noe forsinket i forhold til opprinnelig plan, og det har også tilfalt merkostnader knyttet til dette. Dette skyldes flere forhold: Rivearbeidene ble mer omfattende enn tidligere antatt grunnet funn av asbest, arbeidene med infrastruktur for elektro og rør er mer tid- og ressurskrevende enn tidligere antatt grunnet dårlig forfatning på eksisterende system, og klager fra tredjepart under søknadsprosessen som har forsinket fremdrift og ført til økte kostnader. Det har også blitt oppdaget prosjekteringsfeil- og mangler. Dette gjelder arbeid og kostnader som skulle ha vært identifisert og tatt høyde for i forprosjektkalkylen.

Som følge av økte kostnader er det i økonomiplan 2017-2020 innarbeidet en økning på 9 mill. kroner i kostnadsrammen for prosjektet. Justert for estimert prisstigning, er kostnadsrammen for prosjektet satt til 129,5 mill. kroner i økonomiplan 2017-2020.

KOSTRA indikator vedlikeholdsaktiviteter

Eiendomsforvaltning (fylkeskommuner)

Kilde: Informasjonen under SSB/KOSTRA

Indikatoren for vedlikeholdsaktiviteter totalt

Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i eiendomsforvaltning per kvadratmeter, konsern

Informasjon om indikatoren

Indikatoren viser utgifter til vedlikeholdsaktiviteter for eiendomsforvaltningen, som omfatter funksjonene 430 og 510 i kroner per kvadratmeter (BTA). Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter omfatter ikke artene 090 Pensjonsinnskudd og trekkpliktige forsikringsordninger, 099 Arbeidsgiveravgift og 710 Sykelønnsrefusjon.

Utgifter, fylkeskommunal forvaltning av eiendommer, i kroner pr. kvm. = (Utgifter, fylkeskommunal forvaltning av eiendommer / Samlet areal på eide og leide formålsbygg) * 1000

Teller = Utgifter er kontoklasse 1 (fylkeskommunen) og 3 (andre), funksjonene 430 (administrasjonslokaler) og 510 (skolelokaler), utgiftsartene for vedlikeholdsaktiviteter (070 + 230 + 250). Data hentet fra fylkeskommuneregnskapet og regnskapene til fylkeskommunale foretak (FKF), interkommunale samarbeider og interkommunale selskaper (IKS).

Nevner = Bruttoareal (BTA) fra bygninger fylkeskommunen eier, funksjonene 430 og 510. Data hentet fra KOSTRA-skjema 34C Areal på utvalgte fylkeskommunale formålsbygg og 34D Areal på utvalgte fylkeskommunale formålsbygg (FKF).

Indikatoren fordelt på vedlikeholdsaktiviteter for hhv. administrasjons- og skolelokaler

I KOSTRA vises det på samme måte også indikatoren fordelt på administrasjonslokaler og skolelokaler. Funksjon 430 er administrasjonslokaler, mens funksjon 510 er skolelokaler. Det aller meste av fylkeskommunenes vedlikeholdsaktiviteter relaterer seg imidlertid til skolelokaler. **MERK** også at fordelte indikatorer kun gjelder eide formålsbygg.

Artskontoplanen

Kilde: KOSTRA Hovedveileder 2017 (revideres årlig)

Artene gjenspeiler som hovedregel hvilke produksjons- og innsatsfaktorer (utgifts- og inntektstyper) kommunene og fylkeskommunene benytter i sin virksomhet (prinsippet om «rene» utgifts- og inntektsarter).

Følgende arter er aktuelt for vedlikeholdsaktiviteter:

- 070 Lønn vedlikehold/lønn nybygg og nyanlegg
- 230 Vedlikehold, bygg-/anleggstjenester og nybygg/nyanlegg
- 250 Materialer til vedlikehold, påkostning og nybygg/nyanlegg

Art 070 gjelder egne ansatte, mens art 230 og 250 gjelder kjøp fra andre.

Artene har ulik betydning i drifts- og investeringsregnskapet. Skillet mellom vedlikeholdsutgifter og utgifter til påkostning/investering er beskrevet i Kommunal regnskapsstandard (KRS) nr. 4 Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet.

Fylkeskommunens anskaffelsesstrategi

Vedtatt av fylkestinget 09.12.2015

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse

Innledning 2
Organisering av innkjøp 3
Utformingen av strategien henger sammen med RFKs overordnede mål 3
Forutsetninger for å få til strategiske anskaffelser 4
Status for anskaffelsesfunksjonen i RFK 5
Innledning 5
Tall og størrelser 6
Anbefalte tiltak 6
Redusere antall leverandører for å få bedre betingelser 7
Innføre kategoribaserte innkjøp som gir en bedre oversikt over innkjøpskostnadene 7
Bedre innkjøpsprosesser gir bedre avtaler og bedre kontroll 8
Bruk av digitale løsninger for handel og fakturering gir bedre kontroll 8
Anskaffelser innen samferdselssektoren 9
Besparelsespotensialet 10
Målbilde – status for anskaffelsesfunksjonen i RFK i 2020 11
Satsingsområder – Tiltak 12

Organisering av innkjøp

Innkjøp er organisert etter en koordinert desentralisert modell. Det betyr at faggruppe innkjøp har ansvar for å bistå virksomhetene og sentraladministrasjonen med innkjøpsfaglig rådgivning, og etablere nye og fornye rammeavtaler. Det er også utpekt innkjøpskontakter på hver videregående skole som mottar relevant innkjøpsinformasjon, og som blir invitert til innkjøpssamlinger. Det er også personer i fagavdelingene som har innkjøpsfaglig ansvar.

Fylkeskommunens rammeavtaler for vedlikehold

OVERSIKT OVER PÅGÅENDE RAMMEAVTALER

Kilde: Opplisting mottatt fra bygg- og eiendomsavdelingen 02.02.2018 (redigert og sortert av oss)

Produktgruppe	Kontrakt	Utløpsdato
Arkitekttjenester	ALLIANCE ARKITEKTER AS	31.10.2018
Arkitekttjenester	DBC AS	31.10.2018
Arkitekttjenester	Fortunen AS	31.10.2018
Arkitekttjenester	Rambøll Norge AS Stavanger	31.10.2018
Arkitekttjenester	Vikanes Bungum Arkitekter AS	31.10.2018
Brannslokkingsutstyr og service - Sørfylket	Brann & Sikkerhets Service AS	28.02.2019
Brannslokkingsutstyr og service - Nordfylket	Wencon Brannteknikk AS	28.02.2019
Byggeledelse - Sørfylket	Nyland Byggeadministrasjon AS	30.04.2018
Byggeledelse - Sørfylket	Prosjektil AS	30.04.2018
Byggeledelse - Sørfylket	Habit AS	30.04.2018
Byggeledelse - Nordfylket	Nordbø Og Seglem AS	30.04.2018
Byggeledelse - Nordfylket	Norconsult AS (Hovedenhet)	30.04.2018
Byggeledelse - Nordfylket	Prosjektil AS	30.04.2018
Elektroarbeider og materiell for Haugesund, Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg	Apply TB AS	31.03.2018
Elektroarbeider og materiell for Egersund	M & G Elektro AS	31.03.2018
Elektroarbeider og materiell for Strand	VEST ELEKTRO & AUTOMASJON AS	31.03.2018
Elektroarbeider og materiell for Ølen	Helgevold Elektro AS	31.03.2018
Elektroarbeider og materiell for Sauda inkl. Sand	Ryfylke Elektro AS	31.03.2018
Elektroarbeider og materiell for Øksnevad	Hatteland Elektriske AS	14.06.2018
Legionellakontroll	Kiwa Norkjemi AS	30.04.2019
Lyskilder	Auralight AS	30.06.2018
Maler- og gulvleggertjenester sone 1, 2, 3 og 4	TEAM HANDELAND AS	31.12.2018
Maler- og gulvleggertjenester sone 5, 6, 7, 8 og 9	Thorstein Lund AS	31.12.2018
Murerarbeid - Sone 1	Thorstein Lund AS	31.12.2018
Murerarbeid - Sone 2	Lund Mur og Flis	31.12.2018
Rørleggertjenester - Sone 1 Haugesund	Sig Halvorsen AS	30.09.2018
Rørleggertjenester - Sone 2 Karmøy	Sig Halvorsen AS	30.09.2018
Rørleggertjenester - Sone 3 Ølen	Bjelland VVS AS	30.09.2018
Rørleggertjenester - Sone 4 Sauda	Varme & Bad AS (Hovedkontor)	30.09.2018
Rørleggertjenester - Sone 5 Strand	Sig Halvorsen AS	30.09.2018
Rørleggertjenester - Sone 6 Stavanger og Randaberg	Sig Halvorsen AS	30.09.2018
Rørleggertjenester - Sone 7 Sandnes og Sola	Sig Halvorsen AS	30.09.2018
Rørleggertjenester - Sone 8 Time og Klepp	Sig Halvorsen AS	30.09.2018
Rørleggertjenester - Sone 9 Eigersund	Sig Halvorsen AS	30.09.2018

Rådgivningstjenester Elektro	Multiconsult AS Stavanger	31.12.2018
Rådgivningstjenester Elektro	Structor Bergen AS	31.12.2018
Rådgivningstjenester Elektro	Norconsult AS (Hovedenhet)	31.12.2018
Rådgivningstjenester Elektro	Cowi AS (Hovedenhet)	31.12.2018
Rådgivningstjenester Elektro	Rambøll Norge AS	31.12.2018
Rådgivningstjenester VVS	Rambøll Norge AS Trondheim	31.08.2018
Rådgivningstjenester VVS	Multiconsult AS Stavanger	31.08.2018
Rådgivningstjenester VVS	SWECO NORGE AS	31.08.2018
Rådgivningstjenester VVS	Cowi AS (Hovedenhet)	31.08.2018
Rådgivningstjenester VVS	Ferkingstad og Alsaker AS	31.08.2018
Tømmerarbeid - Sone 1 Haugesund	Frøiland Bygg AS	31.12.2018
Tømmerarbeid - Sone 2 Karmøy	Frøiland Bygg AS	31.12.2018
Tømmerarbeid - Sone 3 Ølen	Frøiland Bygg AS	31.12.2018
Tømmerarbeid - Sone 4 Sauda	Frøiland Bygg AS	31.12.2018
Tømmerarbeid - Sone 5 Strand	Faber Bygg AS	31.12.2018
Tømmerarbeid - Sone 6 Stavanger og Randaberg	Faber Bygg AS	31.12.2018
Tømmerarbeid - Sone 7 Sandnes og Sola	Faber Bygg AS	31.12.2018
Tømmerarbeid - Sone 8 Time og Klepp	Faber Bygg AS	31.12.2018
Tømmerarbeid - Sone 9 Eigersund	Faber Bygg AS	31.12.2018
Ventilasjonsanlegg og filter - Sørfylket	Klimaservice AS	31.12.2018
Ventilasjonsanlegg og filter - Nordfylket	Klimaservice AS	01.01.2019
Ventilasjonsanlegg og filter - Dalane	Klimaservice AS	31.12.2018

Rogaland Revisjon IKS

Regnskapsrevisjon Forvaltningsrevisjon Selskapskontroll Andre tjenester

Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no