



## Appendiks 2

# Årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

September 2008

## Forord

Denne arbeidsrapporten tar for seg årsaker og sammenhenger til mangelfullt kommunalt vedlikehold av kommunale formålsbygg. Resultatene og konklusjonene bygger bl.a. på gjennomgang av rapporter fra tidligere studier. Et sentralt dokument i denne sammenhengen er NU 2004:22 - Velholdte bygninger gir mer til alle. I tillegg er det gjennomført syv arbeidsseminarer med deltakelse fra 25 kommuner, 2 fylkeskommuner fordelt på åtte forskjellige fylker. Deltakerne på disse seminarene har vært politiske og administrative ledere i kommunene og fylkeskommunene.

Arbeidsrapporten bygger både på funn og resultater fremkommet fra arbeidsseminarene med politisk og administrativ ledelse i kommunene, og på den kvantitative undersøkelsen til Multiconsult.

Rapporten er utarbeidet av Helge Dønnum. Trygve Sivertsen, Dag Langfjæran og Kjetil Østvold har gjennomført arbeidsseminarene og bistått i forbindelse med analyser og kvalitetssikring av mulige årsaker og fremtidige løsninger for bedre vedlikehold i kommunene. Are Ropphaugen har bistått i vurderingen av regnskapsmessige prinsipper og Sissel Hushøy i vurderingen av OPS.

Professor Dag Morten Dalen, BI har bidratt med innspill til valg av vedlikeholds nivå basert på økonomisk teori.

PwC vil benytte anledningen til å takke alle som har bidratt med data, informasjon og gode innspill til denne rapporten.

Oslo, september 2008

# Innhold

<b>FORORD</b> .....	<b>2</b>
<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>5</b>
ÅRSAKER TIL MANGELFULLT VEDLIKEHOLD.....	5
MULIGE LØSNINGER FOR BEDRE VEDLIKEHOLD .....	6
SAMFUNNSMESSIGE VIRKNINGER AV MANGLENDE VEDLIKEHOLD .....	6
INTERNHUSLEIE OG OPS SOM VIRKEMIDLER FOR ET BEDRE VEDLIKEHOLD .....	7
TILPASNING AV REGNSKAPSLOVENS PRINSIPPER.....	7
<b>1 INNLEDNING</b> .....	<b>8</b>
1.1 PROBLEMSTILLINGER.....	8
<b>2 RAMMEVERK FOR ANALYSE AV OPTIMALT VEDLIKEHOLD</b> .....	<b>9</b>
2.1 GOD EIENDOMSFORVALTNING .....	9
2.2 STYRINGSMESSIGE UTFORDRINGER.....	11
<b>3 KARTLEGGINGSMETODE</b> .....	<b>15</b>
3.1 DOKUMENTSTUDIER .....	15
3.2 ARBEIDSSEMINARER .....	15
3.3 INTERVJUER MED PRIVATE AKTØRER .....	15
3.4 ØKONOMISK TEORI SOM GRUNNLAG FOR Å DRØFTE VALG AV VEDLIKEHOLDSNIVÅ .....	16
<b>4 ÅRSAKER TIL MANGELFULLT VEDLIKEHOLD</b> .....	<b>17</b>
4.1 BAKGRUNN .....	17
4.2 PRIORITERERTE ÅRSAKER FRA ARBEIDSSEMINARENE .....	18
4.3 PRIORITERERTE KONSEKVENSER AV MANGELFULLT VEDLIKEHOLD.....	20
4.4 ÅRSAKER - PLANLEGGINGSKULTUR .....	20
4.5 ÅRSAKER - PERSONELL .....	21
4.6 ÅRSAKER - STRUKTURELLE FORHOLD .....	21
4.7 ÅRSAKER - METODER OG VERKTØY.....	24
4.8 EIENDOMSFORVALTNING I PRIVAT SEKTOR.....	24
<b>5 INTERNHUSLEIE, OPS OG REGNSKAPSLOVENS PRINSIPPER FOR HÅNDTERING AV VEDLIKEHOLD</b> .....	<b>26</b>
5.1 INTERNHUSLEIE .....	26
5.2 OPS-AVTALER SOM ALTERNATIV TIL KOMMUNAL EIENDOMSDRIFT.....	29
5.3 REGNSKAPSLOVENS PRINSIPPER.....	31
<b>6 VALG AV VEDLIKEHOLDSNIVÅ</b> .....	<b>35</b>
6.1 KOMMUNENE HAR TRE HOVEDVALG .....	35
6.2 HVILKEN BETYDNING HAR BEHOVET FOR NYINVESTERINGER? .....	36
6.3 HVILKET VEDLIKEHOLDSNIVÅ SKAL KOMMUNENE VELGE? .....	37
<b>7 SAMFUNNSMESSIGE KONSEKVENSER AV MANGELFULLT VEDLIKEHOLD</b> .....	<b>38</b>
7.1 INNEKLIMA TILLEGGES STOR BETYDNING FOR TJENESTEUTFØRINGEN .....	38
7.2 LEDERNES OPPLEVELSE AV MANGLENDE VEDLIKEHOLD .....	39
7.3 OPPFATNINGER HOS DEN POLITISKE LEDELSE .....	40
7.4 OPPSUMMERING.....	41

## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

<b>8</b>	<b>MULIGE LØSNINGER</b> .....	<b>42</b>
8.1	PLANLEGGINGSKULTUR .....	42
8.2	PERSONELL .....	43
8.3	STRUKTURELLE FORHOLD.....	44
8.4	METODER OG VERKTØY .....	45
8.5	INTERNHUSLEIE, OPS OG TILPASNING I REGNSKAPSLOVENS PRINSIPPER SOM VIRKEMIDDEL FOR BEDRE VEDLIKEHOLD .....	48
<b>9</b>	<b>KONKLUSJONER</b> .....	<b>52</b>
9.1	GODE STYRINGSDATA ER KJERNEN I PLANMESSIG VEDLIKEHOLD .....	52
9.2	ROLLER OG ANSVAR .....	52
9.3	SAMFUNNSMESSIGE VIRKNINGER AV MANGLENDE VEDLIKEHOLD .....	53
9.4	INTERNHUSLEIE OG OPS FOR ET BEDRE VEDLIKEHOLD .....	54
9.5	TILPASNING AV REGNSKAPSLOVENS PRINSIPPER .....	55
	<b>VEDLEGG: REFERANSELISTE</b> .....	<b>56</b>

## Sammendrag

### Årsaker til mangelfullt vedlikehold

Kommunal eiendomsforvaltning er komplekst, og har større utfordringer enn for eksempel eiendomsforvaltning hos private aktører. Dette skyldes at private aktører kun har ett formål; nemlig best mulig eiendomsforvaltning for å ivareta eiendomskapitalen. Kommunene må i større grad avveie vedlikehold opp mot den øvrige produksjon av velferdstjenester de har ansvar for.

Denne forskjellen blir forsterket når kommunene i tillegg har en demokratisk valgt politisk ledelse ofte med en tidshorison som er kortere enn bygningenes levetid. I arbeidsseminarene ble vår hypotese om at vedlikehold er truet av demokratiske prosesser, langt på vei bekreftet. Det er vanskelig i en trang kommuneøkonomi å redusere kommunale velferdstjenester for å ivareta godt vedlikehold.

En annen årsak til at det eksisterer et vedlikeholdsetterslep, er at det kan være rasjonelt for kommunene å utsette tyngre vedlikehold. Vi har med bakgrunn i økonomisk teori argumentert for at teknologisk utvikling og endrede krav fra innbyggerne kan gjøre det fornuftig å utsette vedlikeholdet. Hensikten er å etablere fleksibilitet i forhold til å kunne tilpasse seg en eventuell ny teknologi eller endrede preferanser hos brukerne. Dette forholdet illustreres gjennom politiske reformer innen både pleie- og omsorgssektoren og skolesektoren. Behovet for enerom var ikke like tydelig for 25 år siden, som det er i dag. Innen skole finner vi også tilsvarende endring i preferansene gjennom ulike undervisningsreformer (fra tradisjonelle klasserom til storrom og grupperom for å muliggjøre alternative undervisningsformer og tilpasset opplæring).

Erfaringer fra de siste 10-15 årene viser at når tilstanden blir for dårlig og det politiske trykket blir stort nok etableres det ordninger som er attraktive for kommunesektoren, som for eksempel rentekompensasjonsordninger. Effekten av dette kan være at kommunene blant annet velger å utsette vedlikehold av bygg.

Ut fra dette er vår vurdering at kommunene ikke er så viljeløse som man ofte får inntrykk av i media og den politiske debatten. De utnytter det handlingsrommet de har og tilpasser seg deretter.

I alle arbeidsseminarene peker deltakerne på at det ikke er kultur for å utvikle eiendomsstrategi med tilhørende vedlikeholdsstrategier i kommunene. Vi registrerer også at flere deltakere etterlyste bedre kobling mellom vedlikeholdsplaner og økonomi-/handlingsplaner. Her etterlyste man informasjon om fremtidige forpliktelser og mulige økonomiske konsekvenser av å utsette eller forskyve vedlikeholdsoppgaver.

En av de store utfordringene for vedlikehold av kommunale bygninger er at politikerne er valgt inn for å være ombud for brukerne av kommunale tjenester og i mindre grad representanter for eieren av bygg/anlegg. Ut fra dette ser vi et stort behov for å øke kompetansen om eierollen blant politikerne. Alle behøver ikke å kunne like mye, men alle bør ha en grunnleggende innføring i eiendomsforvaltning.

Et annet forhold som blir nevnt i arbeidsseminarene, er mangelfull kapasitet hos nøkkelpersonell i alle ledd av vedlikeholdsfunksjonen. Det pekes særlig på at planleggingskapasiteten ikke er god nok. Vedlikeholdet blir følgelig ofte tilfeldig og ad hoc-preget og som kunne vært unngått med mer planmessighet i vedlikeholdsfunksjonen.

Med planmessig vedlikehold siktes det i NOU 2004:22 til systemer og verktøy som kartlegger det langsiktige vedlikeholdsbehovet, for eksempel basert på livssyklus kostnader for bygg. I NOU'en ble det argumentert for at faglig god dokumentasjon av vedlikeholdsbehovet er en viktig forutsetning for at vedlikeholdsbehovet blir prioritert.

## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

Utfordringen er at både NOU 2004:22 og våre arbeidsseminarer dokumenterer at mange kommuner i liten grad har kultur for å samle inn og anvende styringsdata. Avanserte verktøy hjelper lite hvis man ikke får etablert gode rutiner og systemer for innhenting av informasjon om bygningstilstanden. Ansatte på operativt utøvende nivå opplever at de ikke får gjennomslag for sine forslag, mens politisk og administrativ ledelse opplever at informasjonen som mottas ikke er god nok. Denne ubalansen utgjør en viktig årsak til mangelfullt vedlikehold.

### Mulige løsninger for bedre vedlikehold

For å møte utfordringene som er pekt på ovenfor blir det viktig å utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi hvor vedlikehold inngår som et vesentlig element. Denne strategien må forankres i kommunenes/fylkeskommunenes overordnede styringsdokumenter.

Vi registrerer at det er lav politisk interesse og kompetanse knyttet til vedlikehold. For å rette opp dette vil vi anbefale en skolering av politikerne, for eksempel som en del av KS Folkevalgprogram. I tillegg er det viktig å styrke eierrollen. Vi vil derfor anbefale at det etableres et eget politisk eiendomsutvalg som skal forvalte kommunens eiendomsstrategi hvor vedlikehold inngår.

Gode styringsdata utgjør kjernen i kommunenes planmessige vedlikehold. Gode styringsdata forutsetter operasjonelle resultatmål og standarder for vedlikeholdet. Likeledes er det viktig med gode systemer og rutiner for oppfølging av vedlikeholdet. Til dette trengs støtteverktøy som er tilpasset vedlikehold. Sentralt her vil være å utarbeide styringsinformasjon om bygningers verdi, tilstand og egnethet i forbindelse med årsbudsjett og revidering av kommuneplanens handlingsdel. En slik løsning vil kunne være et vesentlig bidrag til at man får en likebehandling av vedlikehold og velferdstjenester i kommunenes prioriteringer.

Vi registrerer en uheldig avstand mellom overordnet administrativ ledelse og operativt og utøvende nivå. Vi vil derfor anbefale at den som er ansvarlig for kommunens eiendomsportefølje (Eiendomssjef eller tilsvarende) tiltrer rådmannens ledergruppe når eiendomsforvaltning og vedlikehold settes på dagsorden. Alternativt som fast medlem av rådmannens ledergruppe. Eiendomssjefen skal med bakgrunn i eiendomsstrategien, politiske vedtak og løpende styringsinformasjon, utarbeide en kravspesifikasjon for vedlikehold (en bestilling) til ansvarlig enhet for vedlikehold. Eiendomssjefen får i tillegg delegert ansvar for etablering av rutiner for oppfølging av mål og måleparametere som inngår i eiendomsstrategien for vedlikeholdsarbeidet. Herunder er det behov for å definere systemer for oppfølging og evaluering av vedlikeholdsansvarlig enhet.

Vår undersøkelse viser at kompetansen innen eiendomsforvaltning ikke oppleves som tilfredsstillende på operativt og utøvende nivå. Et viktig virkemiddel i denne sammenhengen blir å utvikle kompetanseplaner som avdekker hvilken kompetanse man har, hva man har behov for og hvordan man skal tette gapet mellom faktisk situasjon og ønsket behov.

### Samfunnsmessige virkninger av manglende vedlikehold

Dårlig vedlikehold har negative konsekvenser for innelima. Dette er dokumentert i flere rapporter.<sup>1</sup> Konsekvensene ser ut til å være størst som følge av unormal temperatur (trekk) og atmosfærisk miljø (partikler, lukt bakterier, muggsopp). NTNU<sup>2</sup> har påvist at sykefraværet kan reduseres med opp til 10 % hvis lufttilførselen fordobles. Mangelfullt vedlikeholdte ventilasjonsanlegg vil derfor kunne ha store negative konsekvenser for brukernes helse. Tilsvarende sammenhenger finnes mellom manglende vedlikehold av bygninger og negative helseeffekter. Negative helseeffekter bidrar til å dempe

<sup>1</sup> Bla. Indoor exposures and respiratory symptoms in a Norwegian community sample, T Duellien Skorge, T M L Eagan, G E Eide, A Gulsvik, P S Bakke og Bako et al 2004 Fang et al 2004 Milton et al 2000 Pellerin, Candas 2003 Seppänen, Fisk, Lei 2006 Wargocki et al 1999EWitterseh, Wyon, Clausen 2004 Wyon 2004

<sup>2</sup> Indoor climate and productivity in offices, Pawel Wargorcki and Olli Seppänen (eds), J; Andersson, A. Boerstra, D. Clements-Croome, K. Fitzner, S.O. Hanssen 2006

## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

livskvaliteten til de som rammes, samtidig som det bidrar til å øke behovet for helsetjenester. For samfunnet gir dette økonomiske konsekvenser, både for den det gjelder, for kommunene som arbeidsgiver og for samfunnet gjennom økte utgifter til helsetjenester. Til sammen binder dette opp ressurser som ellers kunne vært brukt til andre samfunnsnyttige formål. Det er mulig å estimere deler av disse økonomiske konsekvensene. En slik beregning inngår imidlertid ikke i dette prosjektet.

### Internhusleie og OPS som virkemidler for et bedre vedlikehold

Ved å innføre internhusleie oppnår de som har innført ordningen en bedre balanse mellom eierrollen og brukerrollen knyttet til kommunenes eiendomsportefølje. For at internhusleie skal fungere effektivt er det en forutsetning at den kalkulerte husleien avspeiler de rette kostnadene. Blir avviket mellom husleie og kostnader for stort vil legitimiteten til husleien falle. Ved budsjettildeling (driftsbudsjett) til virksomhetene er det viktig at leietakere som har klart å redusere sitt forbruk ikke blir "straffet" ved at budsjettammene reduseres tilsvarende neste år.

Vår vurdering er at, til tross for alle utfordringene (for eksempel risiko knyttet til valg av riktig leverandør og dyrere finansiering), så er OPS-avtaler en interessant løsning for kommunene/fylkeskommunene. Langsiktigheten i OPS-avtaler kan være en strategisk fordel når det gjelder å binde opp kommunen/fylkeskommunen til et langsiktig, verdibevarende vedlikehold. Dette forutsetter at avtalen legger til rette for dette og at den er i begge parters interesse. I tillegg må avtalen knyttes opp til leverandørsidens interesser om et godt vedlikehold og lave drifts- og vedlikeholdskostnader. Får man etablert en slik løsning mellom partene, vil dette også bidra til å øke interessen for leverandørene til å velge tekniske løsninger og materialer som kan gi lave livssyklus-kostnader til fordel for begge parter.

### Tilpasning av regnskapslovens prinsipper

Behovet for å vurdere endringer i kommuneloven slik at man kan få til en bedre balanse i forholdet mellom vedlikehold og investeringer, synes å være formålstjenlig. Et forhold man bør vurdere er å skille mellom løpende og tilfeldig vedlikehold som følge av hendelser (hærværk/driftsstans), og tynge vedlikeholdsoppgaver. For eksempel burde det åpnes for at kommunene i større grad kan gjennomføre tynge vedlikeholdsoppgaver over investeringsbudsjettet.

Imidlertid fortøner det seg som en mer varig løsning å la reelle kostnader ved bruk av bygg i tjenesteproduksjonen også få resultatvirkning i kommunenes driftsregnskap, og på dette området adoptere de prinsipper som ligger i den generelle regnskapslovgivningen.

En slik løsning vil være en stor reform. Konsekvensene kan bli store. Bl.a. vil vedlikeholdsetterlepet påvirke kommunens finansielle stilling. For kommuner med stort etterslep vil man fremstå som teknisk konkurs. Overgangsordninger må derfor vurderes.

# 1 Innledning

## 1.1 Problemstillinger

I henhold til kravspesifikasjonen, belyser denne arbeidsrapporten følgende problemstillinger:

- Bakenforliggende årsaker og sammenhenger til mangelfullt vedlikehold
- Hvilke rammebetingelser, informasjonsbehov og beslutningsunderlag som er nødvendig for å få en større grad av likeverdig behandling av vedlikehold og velferdstjenester i kommunenes prioriteringer
- Konsekvenser knyttet til forsømmelse av nødvendig vedlikehold med vekt på:
  - Inneklima
  - Sykefravær
  - Omdømme
  - Trivsel

KS ønsker også en kartlegging av organisatoriske forhold som for eksempel:

- Hvordan eiendomsforvaltningen er organisert i kommunene
- Hvordan vedlikehold behandles i det kommunale regnskapet, herunder å skissere alternativer til dagens praksis

KS ber om at også andre forhold - av mer organisatorisk karakter – eksempelvis hvordan eiendomsforvaltningen er organisert i kommunene, hvordan vedlikehold behandles i det kommunale regnskapet m.m., utredes, og at det skisseres alternativer til dagens praksis.

Videre er det bedt om å få belyst virkningen av å bruke internhusleie og OPS (offentlig/privat samarbeid), samt hvordan private aktører forvalter sine eiendommer.



## 2 Rammeverk for analyse av optimalt vedlikehold

### 2.1 God eiendomsforvaltning

God eiendomsforvaltning kan defineres som det å gi brukerne gode og effektive bygninger til lavest mulig kostnad. Da gjelder det å skape best mulige rammevilkår over tid. Det er viktig med lokaler som er i overensstemmelse med brukernes praktiske behov og vurdering av estetiske kvaliteter, krav til helse, miljø og sikkerhet, riktig beliggenhet og god tilgjengelighet (universell utforming) for alle brukere, lett tilgjengelig drifts- og brukerservice osv. Eiendomsforvaltning omfatter alle faser i livssyklusen for en bygning fra planlegging, anskaffelse og forvaltning til avvikling.

De samfunnsmessige interessene som er knyttet til eiendomsforvaltningen, gjelder blant annet miljøhensyn, helse, arbeidsmiljø og sikkerhet, kulturarv, estetikk, god økonomisk forvaltning av samfunnets ressurser og tilstrekkelig kvalitet på offentlig tjenesteyting som er tilgjengelig for alle.

For å sikre en større grad av likeverdig behandling av vedlikehold og velferdstjenester i kommunenes prioriteringer, vil vi i første rekke fokusere på rammebetingelsene som ligger til grunn. Ved å analysere organisatoriske forhold, hvordan vedlikehold behandles i kommunale regnskap, alternativer til dagens praksis og hvordan private aktører forvalter sine eiendommer, vil vi få et solid grunnlag for å kunne uttale oss om ulike konsekvenser av manglende vedlikehold.

Utfordringer knyttet til vedlikehold av offentlig infrastruktur i land med demokratiske prosesser, opptar mange tunge akademiske miljøer. De fleste tar utgangspunkt i at politikere velges for en kort periode av gangen, for eksempel fire år som i Norge. For å gjenvelges må man vise til politiske handlinger og eget omdømme. Det er vanlig å prioritere investeringer fremfor vedlikeholdsoppgaver, siden nytt kulturhus, svømmehaller og skoler gir mer politisk uttelling.

Summeres alle ressursmessige forpliktelser knyttet til rasjonelle vedlikeholdsprogrammer, vil den politiske handlingsfriheten begrenses betydelig. Mange kommuner vil oppdage at en betydelig del av budsjettet vil være bundet opp til løpende vedlikehold. PwCs erfaring fra kommunenes budsjettarbeid, er at kommunene ønsker frihet og bruker deler av vedlikeholdsarbeidet som salderingspost. En slik tilnærming er imidlertid ikke enestående for Norge. En artikkel<sup>3</sup> av Bojidar Yanev synliggjør ubalansen mellom et optimalt vedlikeholdsprogram og demokratiske prosesser. Hans hypotese er at utviklingen vil gå i retning av at man ikke lenger vil bygge infrastruktur som har lang levetid, men heller tilpasser seg de demokratiske prosessene ved å bygge engangsbroer (som er hans ansvarsområde) som for eksempel har en teknisk levetid på 20 år. En interessant diskusjon er om dette kan være en rasjonell tilpasning. Konsekvensen er enklere og billigere konstruksjoner. Fordelen med denne tilnærming er at den skaper fleksibilitet mht fremtidig behov. For eksempel kan det bli lettere å rive ned en skole når elevtallet går ned, eller "flytte" den ved å gjenoppbygge den et annet sted fremfor der den er lokalisert i utgangspunktet. En slik tilnærming vil representere en ytterlighet i vår diskusjon av mulige løsninger.

#### Organisering av eiendomsforvaltning i kommunene

Eiendomsforvaltning er en støttefunksjon for den kommunale publikumsorienterte tjenesteytingen og på denne måten, en indirekte primæroppgave for de eiendommer kommunen selv eier. Kommunene har i stor grad frihet til å bestemme hvordan de vil organisere forvaltningen av sine bygninger. I denne sammenheng er det interessant å se hvordan oppgaven blir utført gjennom ulike former for organisering, og om det er systematiske forskjeller som følger slik at de samfunnsmessige konsekvensene blir merkbare.

<sup>3</sup> Bojidar Yanev: Bridge Management Wiley, John & Sons, Incorporated

## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

Ut fra måten kommunene har valgt å organisere sin eiendomsforvaltning på, vil vi trekke fram disse alternativene som de mest sentrale:

- kommunal etat
- kommunalt - /fylkeskommunalt foretak (KF /FKF)
- aksjeselskap (AS)
- interkommunalt selskap (IKS)

Hvordan selve organiseringen av vedlikeholdsarbeidet er, kan være svært ulik innenfor disse fire formene. Vi tenker her på rollefordeling, ansvar og oppgaver.

### Vedlikehold i kommunale regnskap

Kommuneloven legger flere føringer for hvordan kommunene kan disponere sine midler. I forbindelse med en gjennomgang av hvordan vedlikehold blir behandlet i det kommunale regnskapet, ønsker vi i utgangspunktet å fokusere på følgende prinsipper og regler vi mener er av spesiell interesse.

#### Formuesbevaringsprinsippet

For kommuner og fylkeskommuner vil det økonomiske resultatet for året ikke være et mål, men en begrensning på hvilke utgifter de kan pådra seg. Dette er en følge av at kommunens midler er begrenset, men også av at det i lovgivningen er satt begrensninger i kommunens muligheter til å finansiere tiltak. Det er derfor viktig å få klarhet i om kommunene og fylkeskommunene følger dette prinsippet gjennom sin eiendomsforvaltning.

#### Avgrensning mellom drifts- og investeringsvirksomhet

Et sentralt punkt i kommunelovens regler om økonomiforvaltning i kommuner og fylkeskommuner, er skillet mellom drifts- og investeringsvirksomhet. Av loven går det klart frem at lånemidler ikke kan brukes til å finansiere løpende driftsutgifter, men kun investeringer i anleggsmidler mv. Vi registrerer at kommuner omdisponerer fra drifts- til investeringsbudsjettet. Dette er mest vanlig i kombinasjon med omfattende ombygginger. Vi vil i arbeidet forsøke å få klarhet i om dette er en vanlig praksis, og om dette punktet i kommuneloven gjør at det er store forskjeller i prioriteringene av eiendomsforvaltningen.

#### Balansekrav i driftsregnskapet

Et balansekrav innebærer at inntektene innenfor en avgrenset periode setter en rettslig ramme for hvilke økonomiske forpliktelser som kan pådras innenfor den samme perioden. Et balansekrav som ser flere budsjettperioder i sammenheng, vil være mindre stramt enn et balansekrav for det enkelte budsjettår. Dette punktet vil ha en klar innvirkning på hvilke midler kommunene kan bruke på for eksempel vedlikehold, og vil være av betydning for konsekvensene.

#### Regnskapsinformasjon

KOSTRA skal være statens viktigste informasjonskilde for rapportering om kommunal eiendomsforvaltning. Regnskaps- og tjenesterapporter som KOSTRA bygger på, gir lite informasjon om kommunal eiendomsforvaltning. Det betyr at KOSTRA står overfor store utfordringer for å kunne gi et godt nok styringsgrunnlag for statlig oppfølging og vurderinger av kommunal eiendomsforvaltning. Dette gjør at informasjonsflyten vedrørende vedlikehold blir dårlig, og dermed, at grunnlaget beslutninger blir fattet på bakgrunn av, også kan være mangelfulle. I denne sammenheng blir KRDS arbeider med samkjøring av KOSTRA og NS 3454 viktig.

#### Kapitalslit

I kommuneloven blir det oppfordret til å avsette midler slik at kommunen har reserver som kan nyttes dersom det skjer uventede økninger på utgiftssiden. Dersom en kommune gjennom sin oppstilling av den finansielle oversikten, ikke tar hensyn til de underliggende reelle kostnadsforholdene, vil kommunen før eller senere få et negativt netto driftsresultat fordi investeringsbehovet vil øke når kapitalutstyret er nedslitt. På bakgrunn av dette er det nødvendig at kommunene foretar beregninger slik at de tar hensyn til kapitalslit i budsjettprosessen.

## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

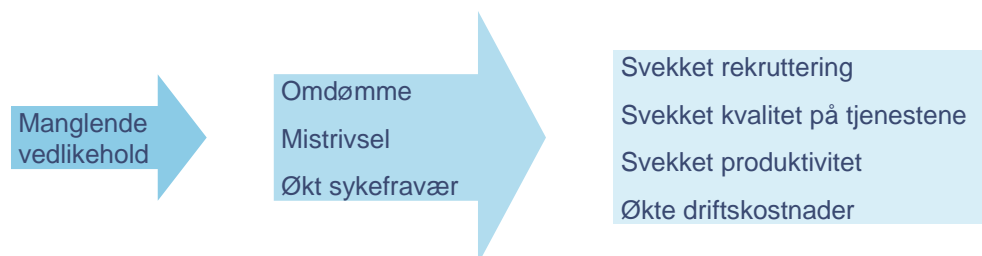
I tilknytning til dette delprosjektet er det av interesse å avdekke om kommunene har et godt nok beslutningsgrunnlag for å kunne gjøre de nødvendige avsetningene.

### Internhusleie og ulike former for OPS

I tillegg er det også interessant å gå gjennom kommunal praksis vedrørende internhusleie og ulike former for OPS. En forutsetning for at en ordning med internhusleie eller OPS skal bli vellykket, er at det er klare avtalemodeller som ligger til grunn for valget, herunder fordeler og ulemper ved internhusleie eller OPS.

### Samfunnsmessige konsekvenser

I tillegg til dette er det viktig å få dokumentert samfunnsmessige konsekvenser av manglende vedlikehold. I kravspesifikasjonen er det nevnte flere relevante forhold som vi vil berøre i prosjektet i samfunnsøkonomisk forstand. Figuren under viser hvordan en mulig årsakssammenheng kan være.

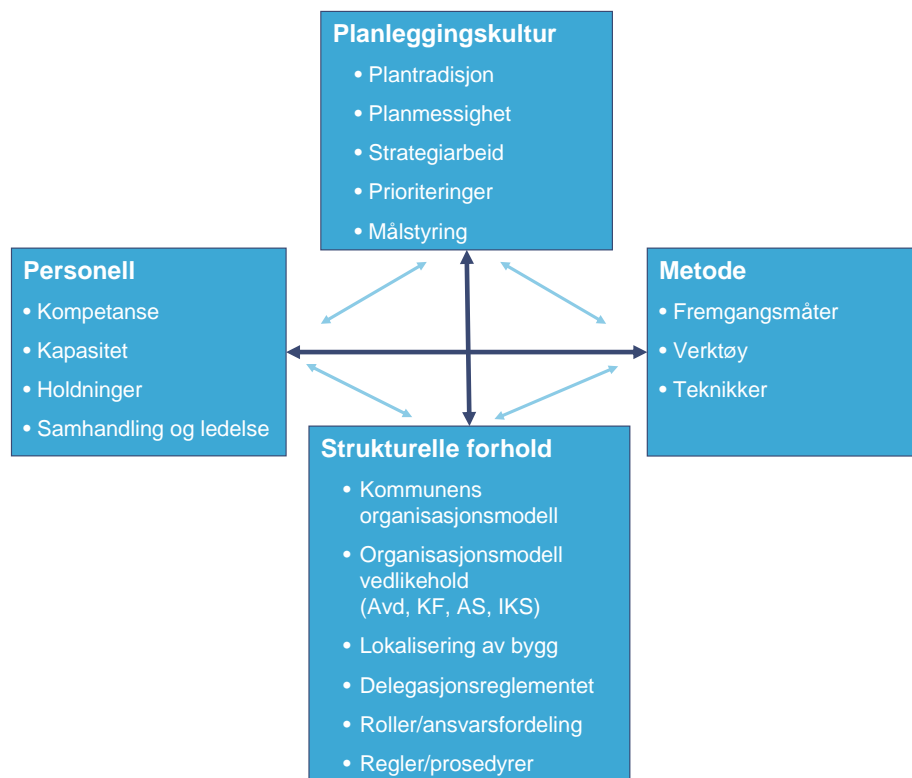


Vår tilnærming er at manglende vedlikehold først og fremst har konsekvenser for kommunenes omdømme, mistrivsel og sykefravær. Som følge av disse tre forholdene er vår hypotese, at kommunene vil oppleve et svekket rekrutteringsgrunnlag på fagkompetanse og dermed kvalitet på tjenestene. Likeledes vil produktiviteten kunne svekkes ettersom manglende vedlikehold ødelegger for en ellers god tjenesteyting. Til sammen bidrar dette til å øke driftskostnadene.

## 2.2 Styringsmessige utfordringer

Figuren under beskriver vår tilnærming til utfordringene mellom politikk og administrasjon og optimal eiendomsforvaltning. Vi har valgt å dele tilnærmingen i fire ulike dimensjoner; planleggingskultur, metode, strukturelle forhold og personell. De fire dimensjonene beskrives nærmere nedenfor.

## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter



### Planleggingskultur

Sentralt for et systematisk og strategisk vedlikehold er hvorvidt kommunen/fylkeskommunen har tradisjon for å jobbe planmessig og langsiktig. Konkurransen mellom de umiddelbare tiltakene og de forebyggende, mellom årsbudsjett og kommuneplan samt mellom støttefunksjoner og den publikumsnære tjenesteytingen, vil være bestemmende for eiendomsvedlikeholdets plass i kommuner og fylkeskommuner.

Målsettinger og mål knyttet til kommunens eiendomsforvaltning, er en forutsetning for godt vedlikehold og danner også grunnlaget for god styring og kontroll. Når det gjelder eiendomsforvaltning er det viktig at kommunene har en målsetning for den ønskede tilstanden til bygningene. Denne målsetningen kan relatere seg til for eksempel normtall, andre kommuners vedlikeholdsutgifter eller en sammenligning med kommunens vedlikeholdsutgifter fra tidligere år. For at disse målene skal bli oppnådd er det et kriterium at kommunene legger vedlikeholdsplaner som gjør dem i stand til å utnytte ressursene de disponerer på best mulig måte over tid.

Bruken av nye tilknytningsformer for kommunal virksomhet har særlig dreid seg om økt bruk av former som innebærer desentralisering av driftsansvar. Fokus på profesjonell styring er en indikasjon på at kommunen vektlegger behovet for handlefrihet nedover i organisasjonen. Dette står i kontrast til det tradisjonelle fokuset på hierarkisk styring i offentlig sektor, hvor det å bevare den politiske handlefriheten var mer vektlagt. Bruk av klare resultatmål og standarder på mål og ytelse, er tenkt å muliggjøre styring i kombinasjon med lokal handlefrihet. Begrunnelsen for dette, har vært en antagelse om at de administrative lederne er best i stand til å finne ut hvordan målene kan oppnås på den mest effektive måten, mens de politiske styringsinteressene først og fremst er knyttet til resultatene som oppnås. Den politiske styringen skal dermed fokusere på måloppnåelse og ikke på prosessene bak dette.

### Personell

Rammebetingelsene knyttet til kommunal eiendomsforvaltning omfatter også tilgang på og bruk av personell med nødvendig kompetanse innen eiendomsforvaltning. Det er en forutsetning for

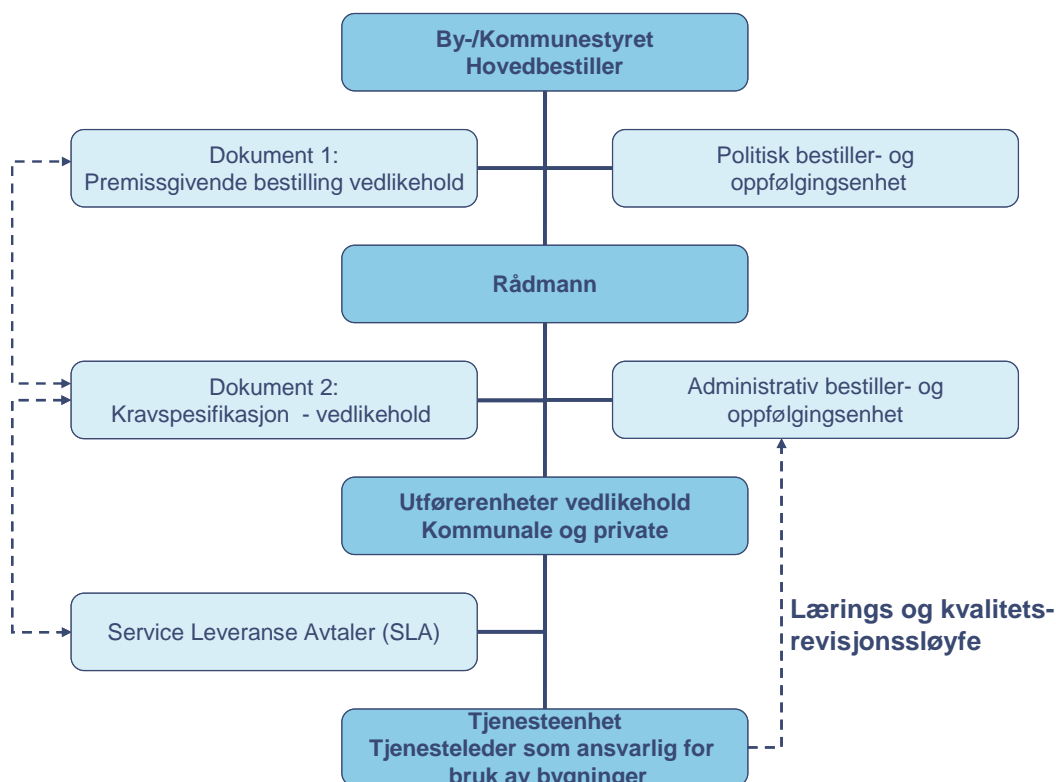
## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

kommunene at de har tilgang (internt eller eksternt) på medarbeidere som har kompetanse til å utføre oppgavene på en forsvarlig og effektiv måte. For å sikre dette er det viktig at medarbeiderne har den rette kompetansen, men også at de har de holdningene og ferdighetene som kreves for å utføre arbeidet på en god måte. Et annet element er kommunens bemanningsmessige kapasitet på de ulike tjenesteområdene. Et tredje sentralt element er hvordan personellet samhandler og ledelse utøves. I det siste ligger lederavtaler og andre styringssignaler fra rådmannen.

### Strukturelle forhold

Strukturelle forhold handler bl.a. om hvordan kommunen/fylkeskommunen er organisert. Innenfor tradisjonell organisering av kommunal virksomhet, har ofte samme enhet ansvar for å fastsette krav til tjenestens innhold og kvalitet, utføre tjenesten og følge opp at den blir utført i tråd med kravene.

De siste ti årene er det flere kommuner som har valgt "bestiller – utførermodellen" som hovedprisnipp. Tall fra den kommunale organisasjonsdatabasen viser at over 40 prosent av norske kommuner har innført "tonivåmodellen", og tendensen er at stadig flere kommuner går i den retning. Et sentralt spørsmål i diskusjonene rundt både "bestiller – utførermodellen" eller "tonivåmodellen" er hvordan man ivaretar kunnskap og læring i utforming av politikk og styringsstruktur. Figuren under illustrerer en kommunes organisatoriske roller og tilhørende styringsdokumenter i forbindelse med "bestiller – utførermodellen".



Hovedelementet i en bestiller-/utførerorganisering er at det skilles mellom rollene som ivaretaker av brukernes interesser og politiske prioriteringer (bestillerrollen) og produksjon av tjenesten(e) (utførerrollen). I denne sammenhengen er det også et prinsipp at bestillerrollen ikke kan outsources.

Bestillerenheten(e) omformer og spesifiserer kommunens tjenester og politikernes prioriteringer til konkrete krav overfor utfører. Dette vil for eksempel si at en etat utfører eiendomsforvaltnings-tjenestene på oppdrag fra kommunestyret, i tråd med kravene til omfang, innhold og kvalitet. Brukerne kanalisere sine reaksjoner på tjenesten, hovedsakelig direkte til bestiller og i noen sammenhenger også direkte til utfører.

## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

Et politisk ønske om å styrke eller forbedre innsatsen innenfor et spesifikt felt vil ofte eller alltid innebære tiltak knyttet til organisering og prosedyrer innenfor den aktuelle sektoren. Ved å definere og innføre et skille mellom politiske beslutninger, særlig knyttet til overordnede prioriteringer gjennom ressursallokering og målsetninger, og driftsmessige forhold, er formålet å skape en mer rendyrket "forretningsmessig" drift av virksomhetene. Dette gjøres blant annet ved bruk av mål- og resultatstyring, og i innføring av skille mellom bestiller og utfører av tjenester.

Flere norske kommuner forsøker ulike organiseringsformer, for eksempel ved å omdanne kommunale virksomheter til resultatenheter. Slike enheter står for en avgrenset del av kommunens tjenesteproduksjon, og kan bestå av et avgrenset tjenestested, for eksempel et sykehjem eller en skole. Dermed kan antall resultatenheter i en enkelt kommune være forholdsvis høyt. Ved å organisere seg på denne måten vil kommunene enklere kunne synliggjøre kostnadene knyttet til hver enhet, og på den måten bedre mulighetene for målrettet økonomistyring og oppfølging.

Tanken med resultatenheter er at ledelsen og styret (der dette finnes) for den enkelte enhet, har de fullmaktene som lovgivningen tillater angående driften av virksomheten, og at det styres ut i fra fastsatte målsetninger og resultatkrav nedfelt i særskilte virksomhetsplaner. Dette som motsatt til inngående styring av prosessene som inngår i virksomheten.

### Metode og verktøy

Kommuner er store og komplekse organisasjoner med et mangfold av oppgaver og tjenesteområder. Behovet for korrekt informasjon er derfor stor. Tradisjonelt har informasjonsinnhenting vedrørende det bygningsmessige vedlikeholdet vært basert på uformelle prosesser. Vaktmesteren har hatt god oversikt og kontroll over bygningens tilstand. Etter hvert som nye organisasjonsformer, organer og styringssystemer etableres, øker behovet for ny arbeidsmetoder, kompetanse og teknologi for å støtte oppunder vedlikeholdsarbeidet. Når vaktmestere jobber i team eller gruppe med ansvar for flere bygninger, tvinger behovet for systematisk styringsinformasjon seg frem. Metodedimensjonen tar derfor for seg hvordan kommunene har etablert og tatt i bruk systemer og rutiner for innhenting av data, analyse og oppfølging av vedlikehold, herunder hvordan disse rutinene følges i forhold til planlagt, løpende og tilfeldig vedlikehold.

## 3 Kartleggingsmetode

Vi har valgt å gjennomføre en litteratur/dokumentgjennomgang, samt avholde arbeidsseminarer og foreta intervjuer. Hensikten med dette har vært å analysere bakenforliggende årsaker og sammenhenger, og få utredet hvilke rammebetingelser, informasjonsbehov og beslutningsunderlag som er nødvendige for å få en større grad av likebehandling av vedlikehold og velferdstjenester i kommunenes prioriteringer.

I tillegg har vi brukt økonomisk teori for å drøfte kommunenes valgmuligheter knyttet til vedlikeholds nivå og når det lønner seg å utføre vedlikehold.

### 3.1 Dokumentstudier

I litteratur/dokumentgjennomgangen<sup>4</sup> har vi gjennomgått rapporter, undersøkelser og annet datamateriale (bl.a. KOSTRA-tall), relevant økonomi- og organisasjonsteori. På bakgrunn av denne gjennomgangen etablerte vi et problemnotat, som endte opp med relevante hypoteser til bruk i arbeidsseminarene og i intervjuene. Denne metoden var hensiktsmessig for å utrede organisatoriske forhold, men også for å kartlegge de gjeldende rammebetingelsene.

### 3.2 Arbeidsseminarer

Invitasjonen gikk til 8 fylker, fordelt på 43 kommuner og fylkeskommuner. For å sikre forståelse for viktigheten av arbeidsseminarene, ble invitasjonen sendt fra KS til ordfører. Alle ordførere ble kontaktet med telefon for å minne om arbeidsseminaret og for å motivere til deltakelse. Det var også prioritert å få deltakere fra de ulike landsdelene, store og små kommuner, samt begge de kommunale forvaltningsnivåene.

Til sammen ble det avholdt syv arbeidsseminarer med deltakelse fra 25 kommuner, 2 fylkeskommuner fordelt på åtte forskjellige fylker. Deltakerne på disse seminarene har vært politiske og administrative ledere i kommunene og fylkeskommunene. I tillegg har KS deltatt på tre av arbeidsseminarene og en representant fra Kommunal og regionaldepartementet har vært på ett av arbeidsseminarene.

Seks av arbeidsseminarene er gjennomført med ordførere, rådmenn og eiendomssjefer. Metodikken i arbeidsseminarene var at deltakerne var aktive i kartleggingen av årsakene til manglende vedlikehold, og i prioriteringene av aktuelle løsninger. Den enkelte deltaker fikk også informasjon om hvordan eiendomsforvaltningen ble oppfattet fra ulike nivåer i kommunen og fylkeskommunen.

Det syvende arbeidsseminaret ble gjennomført med grunnskolerektorer for å få ulike brukergruppers synspunkter på vedlikehold. Hensikten med dette seminaret var å ha fokus på de samfunnsmessige konsekvensene av mangelfullt vedlikehold. Metodikken i dette arbeidsseminaret var tilsvarende som de seks andre. Alle deltakerne var aktive i kartleggingen av konsekvenser av mangelfullt vedlikehold og i prioriteringene av aktuelle løsninger.

### 3.3 Intervjuer med private aktører

I tillegg har vi gjennomført intervjuer med private aktører om deres eiendomsforvaltning, blant annet Entra og Skanska. Skanska er interessant bl.a. gjennom deres engasjementer innen OPS, herunder kommunale skolebygg i Oslo. Mindre lokale eiendomsforvaltere rundt omkring i landet er også intervjuet for å få et solid grunnlag for å uttale seg om hvordan private aktører forvalter sine bygg.

<sup>4</sup> Referanseliste foreligger i eget vedlegg bakerst i dokumentet

### 3.4 Økonomisk teori som grunnlag for å drøfte valg av vedlikeholds nivå

Professor Dag Morten Dalen ved Handelshøyskolen BI har, med utgangspunkt i økonomisk teori, belyst hvilke muligheter kommunene har i forbindelse med valg av vedlikeholds nivå. Dette er nærmere omtalt i kapittel 6 og gir grunnlag for å drøfte hvordan kommunene kan utvikle vedlikeholdsstrategier.



## 4 Årsaker til mangelfullt vedlikehold

### 4.1 Bakgrunn

Kommunesektoren disponerer en bygningsmasse på ca 32 millioner kvadratmeter. Dette utgjør ca 10 prosent av den totale bygningsmassen i landet. I løpet av de siste årene er det utarbeidet ulike rapporter som viser betydelig vedlikeholdsetterslep for den kommunale og fylkeskommunale bygningsmassen. Estimaterne bygger på ulike metodiske grunnlag, men felles er at de viser et betydelig oppgraderingsbehov. Multiconsults undersøkelse fra 2003 estimerte et oppgraderingsbehov på 130 mrd. kroner for kommunal og fylkeskommunal bygningsmasse.

I tillegg har Stortinget siden midten av 90-tallet gjennomført en rekke kostnadstunge øremerkede reformer i kommunal sektor: Reform 97, handlingsplan for eldreomsorgen og nå den pågående barnehagereformen. Felles for disse tre reformene er at de alle har bidratt til økt arealbehov hos kommunene. I tillegg har det vært nødvendig med betydelig oppgradering av eksisterende formålsbygg som for eksempel ombygging til enerom i eldreomsorgen.

Disse satsingene har gitt et press i kommuneøkonomien og tall for perioden 1997-2004 fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi viser at forholdet mellom inntekter og utgifter ikke var tilfredsstillende for å sikre den økonomiske balansen i sektoren. Denne ubalansen har tvunget kommunestyrene til å prioritere sterkere, blant annet mellom direkte tjenesteproduksjon og løpende vedlikehold.

Staten satte, som følge av ubalansen i kommuneøkonomien, i verk tiltak for å styrke kommuneøkonomien generelt, og noen tiltak for å styrke vedlikeholdet/oppgraderingsbehovet i bygningsmassen spesielt. Statens tiltak har vært:

- Rentekompensasjonsordninger både for skolebygg og kirker
- Ulike tilskuddsordninger innenfor pleie- og omsorgssektoren
- Barnehagereformen med en kraftig utbygging av barnehager

I Stortingsvalget 2005 ble det stor oppmerksomhet om manglende vedlikehold. Stengte svømmehaller skulle fylles med vann og kommuneøkonomien skulle styrkes. Som følge av dette har det de to siste årene vært en generell styrking av kommuneøkonomien og økt fokus på vedlikeholdsetterslepet.

#### **Mangelfullt vedlikehold og offentlig oppmerksomhet**

Kommunale formålsbygg er tjenesteproduksjonens forlengede arm. Slik sett er byggene bærebjelken i den kommunale velferdsproduksjonen. For innbyggere som ikke kjenner til selve tjenesteutøvelsen vil kvaliteten på tjenestene fremstå som dårligere i for eksempel et nedslitt sykehjem enn i et nytt og moderne sykehjem. Samtidig er det grunn til å anta at arbeidsmiljøet blir bedre hvis man jobber i velholdte lokaler fremfor å måtte tilpasse tjenesteproduksjonen i bygninger som ikke har tilfredsstillende kvalitet.

Til sammen bidrar dette til at manglende vedlikehold får stor offentlig oppmerksomhet. Både brukere av tjenestene og ansatte har interesse av å påpeke mangelfullt vedlikehold. Resultatet blir ofte medieoppslag hvor "elendigheten" beskrives. I den offentlige debatten brukes begrepet "vedlikehold" vidt, og omfatter alt fra mangelfullt renhold til tyngre vedlikeholdsoppgaver.

I tillegg har tjenesteutviklingen innen kommunal tjenesteproduksjon vært omfattende de siste årene. Utviklingen av kommunale bygg kan nødvendigvis ikke følge samme tempo som endringer i tjenesteproduksjonen. Konsekvensen er at bygningene fremstår som umoderne. Som følge av dette kan det ofte bli vanskelig å skille mellom løpende, tilfeldig og planlagt vedlikehold og tilpasning til nye funksjonskrav når mangelfullt vedlikehold drøftes.

## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

Dette bakgrunnsbildet er viktig å ha med seg når vi i de neste kapitlene drøfter mulige årsaker til mangelfullt vedlikehold.

### 4.2 Prioritererte årsaker fra arbeidsseminarene

Arbeidsseminarene ble som beskrevet i kapittel 3.2, gjennomført stegvis. Først en åpen diskusjon knyttet til de fire styringsmessige dimensjonene beskrevet i kapittel 2.2. Deretter en drøfting av årsaker til mangelfullt vedlikehold og til slutt en diskusjon om mulige løsninger til mangelfullt vedlikehold.

I alle de seks arbeidsseminarene ble det gjennomført en prioritering av de fem viktigste årsakene til mangelfullt vedlikehold. Disse er vist i tabellen under.

Prioritering	Arbeidsseminar 1	Arbeidsseminar 2	Arbeidsseminar 3	Arbeidsseminar 4	Arbeidsseminar 5	Arbeidsseminar 6
1	Manglende kunnskaper om og forståelse for livsløpskostnader	For små bevilgninger til vedlikehold	Mangelfull informasjon til beslutningstaker	Begrensninger i kommunens økonomi	Vedlikehold taper i konkurransen med myke tjenester, som følge av knappe rammer.  For enkelt å bygge nytt fremfor å bevilge til vedlikehold	Knappe rammer i forhold til oppgaver som skal løses
2	Manglende politisk vilje til å prioritere vedlikehold opp mot utvikling av tjenestetilbudet	Liten vilje til å ha fokus på vedlikehold	Manglende rasjonalitet på plansystem (økonomi)  For dårlig til å konsekvensvurdere manglende vedlikehold  For dårlig kobling mellom handlings- og vedlikeholdsplan	Mangel på FDV-strategi Mangel på gode og langsiktige planer	Manglende løpende styring av eiendomsforvaltningen, som gir dårlig informasjonsgrunnlag til beslutningstakerne om vedlikeholdsbehov	Organisering gir mulighet for å prioritere ned vedlikehold  Svak organisering av vedlikeholdsarbeidet  Uklare ansvarsforhold

## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

Prioritering	Arbeidsseminar 1	Arbeidsseminar 2	Arbeidsseminar 3	Arbeidsseminar 4	Arbeidsseminar 5	Arbeidsseminar 6
3	Manglende kompetanse / kapasitet til å fremskaffe dokumentasjon på tilstand og behov	Ingen kultur for langsiktig planlegging av vedlikehold	Vedlikehold konkurrerer med andre formål slik at vedlikehold blir en salderingspost	Kvalifisert arbeidskraft i arbeidsmarkedet (ute og inne)	Manglende eierstrategi, herunder mangelfull langsiktighet og forutsigbarhet i eiendomsforvaltningen	Manglende fokus og bevissthet i det politiske
4	Manglende langsiktig overordnet systematisering som svekker informasjon og kommunikasjon til politikerne	Dårlige holdninger til vedlikehold	Brukerstyrt forvaltning av bygningene	Mangler krav til avsetninger	For liten kapasitet i eiendomsforvaltningen. Ad-hoc-behov legger beslag på kapasiteten	Investeringer fortrenger vedlikehold  En venter til det blir rehabilitering og nybygg
5	Vaktmesterfunksjon har blitt brukt til tjenestefunksjoner og tidsmessig tatt bort fra vedlikeholdsfunksjonen	Manglende forståelse for problemet	Det rives/avhendes for lite kommunal bygningsmasse	Vedlikeholdet kommer for sent i gang-anses for nytt for lenge	Mer komplekse bygg - høyere teknisk infrastruktur. Nye forskriftskrav øker standardkravene	Ikke god nok styringsinformasjon

Tabellen viser at deltakerne i de fleste arbeidsseminarene peker på for lite bevilgninger til vedlikehold og begrensninger i de økonomiske rammene som den viktigste årsaken til mangelfullt vedlikehold. En god nummer to hos deltakerne kan, ut fra svarene i tabellen, defineres som manglende vilje til å ha fokus på vedlikehold, slik at den løpende styringen av eiendomsforvaltningen blir svekket. Det tredje momentet som prioriteres, er fravær av eierstrategi eller strategier for eiendomsfunksjonen i kommunene. Det langsiktige perspektivet dempes i forhold til å løse mer akutte behov. Det fjerde og femte momentet tar dels for seg de ovennevnte faktorene, og dels for seg forhold som mangelfull kunnskap og informasjon om vedlikeholdsbehovet, samt manglende bevissthet om bygningenes funksjon i en samlet eiendomsportefølje (for eksempel selge/avhende) og at vedlikeholdet på nye bygg kommer for sent i gang.

Tabellen viser et mangefasettert bilde av årsaker til mangelfull vedlikehold. I neste kapittel har vi systematisert informasjonen som ble gitt i arbeidsseminarene etter de fire styringsmessige dimensjonene beskrevet i kapittel. 2.2.

### 4.3 Prioritererte konsekvenser av mangelfullt vedlikehold

I det syvende arbeidsseminaret ble det gjennomført en prioritering av de fem viktigste konsekvensene av mangelfullt vedlikehold. Disse er vist i tabellen under.

Prioritet	Arbeidsseminar 7
1	Omdømme: Er denne skolen et sted å sende sine barn, gir dårlig første inntrykk
2	Helsemessige konsekvenser, inneklima. Bidrar til økt sykefravær. Psykiske konsekvenser med dårlig motivasjon som resultat
3	Forfallet "inspirerer" til hærverk. Mindre respekt for fellesskapets og andres eiendom. Økte driftskostnader fordi flikking må gjentas
4	Rekrutteringsproblemer: Vanskelig å beholde og rekruttere nye medarbeidere Skaper B skoler som blir mindre attraktive for ansatte. Miljøet slites sakte ut - fatalisme - oppgitthet av å vente på forbedringer som ikke kommer - det handler om anstendighet!
5	Driftskostnadene øker (energi, renhold) og for at det skal være likeverdig

### 4.4 Årsaker - planleggingskultur

#### Fravær av strategier

I alle arbeidsseminarer peker deltakerne på at det ikke er kultur for å utvikle vedlikeholdsstrategier i kommunene. Flere etterlyser mer langsiktighet og forutsigbarhet knyttet til vedlikeholdsfunksjonen. Denne manglende planmessigheten oppleves som en stor utfordring. Det blir hevdet at man kommer for sent i gang og at vedlikeholdsoppgavene derfor blir større enn nødvendig. Andre hevder at det er for lite bevissthet knyttet til utvikling av eksisterende bygningsmasse. Dette gjelder særlig begrunnede strategier om hvilke bygninger som skal avhendes eller rives, og således ikke lenger inngår i videreutvikling av kommunens tjenesteproduksjon.

#### Mangelfull styringsinformasjon

Alle deltakerne i arbeidsseminarene er enige om at det eksisterer et vedlikeholdsetterslep. Vårt inntrykk var at de også hadde relativt god overordnet kunnskap om hvor "skoen trykkes". De fleste deltakerne kunne beskrive områder eller bygg hvor kommunene hadde en utfordring. Problemet er at denne kunnskapen i for stor grad er uformell mellom noen sentrale medarbeidere. Flere etterlyser at kunnskap om vedlikeholdsbehovet institusjonaliseres gjennom bruk av rutiner og verktøy. Når dette er sagt er det enkelte kommuner som ga uttrykk for at de hadde tatt i bruk FDV-verktøy for å produsere dokumentasjon om vedlikeholdsbehovet i kommunene.

En interessant tilbakemelding fra deltakerne var at administrativ ledelse innen eiendomsforvaltning uttrykte ønske om å få mer gjennomslag for sine forslag. Samtidig uttrykte de fleste deltakerne fra politisk ledelse et behov for mer informasjon om konsekvensen av å utsette eller skyve på vedlikeholdsoppgaver. Begge parter etterspør mao. bedre styringsinformasjon slik at vedlikeholdsfunksjonen i kommunene kan forbedres. Dette er et paradoks, men samtidig positivt siden det gir grunnlag for at rett styringsinformasjon etableres. Spørsmålet er hva slags type styringsinformasjon det er behov for.

Basert på svarene i arbeidsseminarene, er det behov for to hovedkategorier med styringsinformasjon. For det første er det behov for bedre rutiner og systemer for å samle inn og behandle data om den løpende tilstanden til bygningsmassen. Flere kommuner har rullerende tilstandsvurderinger. På grunnlag av disse utvikles årlige vedlikeholdsplaner. Andre kommuner har i tillegg etablert rutiner for registrering av tilfeldige hendelser og andre episoder som kan ha betydning for vedlikeholdsbehovet.

## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

Denne typen aktiviteter grenser mot løpende drift, men har overlapping til vedlikehold ettersom enkelte av disse oppgavene kan overføres til øvrige vedlikeholdsaktiviteter.

Denne type styringsinformasjon er viktig for den daglige oppfølging av vedlikeholdsarbeidet i kommunene. I arbeidsseminarene ble det hevdet, at uten denne type informasjon blir vedlikeholdsplanene tilfeldig, og i verste fall basert på feil informasjonsgrunnlag.

Den andre kategorien styringsinformasjon er knyttet opp til økonomistyringen til kommunene. Flere deltakere etterlyste bedre sammenkobling mellom vedlikeholdsplaner og økonomi-/handlingsplaner. Her etterlyste man både informasjon om fremtidige forpliktelser og mulige økonomiske konsekvenser av å utsette eller forskyve vedlikeholdsoppgaver. Denne typen informasjon er ofte brukt i forbindelse med investeringer og burde kunne etableres for vedlikehold. Særlig tatt i betraktning at investeringer og vedlikehold henger så tett sammen.

### Reformer og økonomi

Siden midten av 90-tallet er det gjennomført flere tunge reformer innen de kommunale tjenesteområdene pleie- og omsorg, skole og oppvekst. Stortinget har til en viss grad fulgt opp disse reformene med økte øremerkede bevilgninger. Imidlertid er det flere andre og viktige reformer som i mindre grad blir fulgt opp med økte midler. Flere av deltakerne i arbeidsseminarene ga derfor uttrykk for at statlige tiltak og reformer bør gjennomgå en konsekvensvurdering, slik at de ressursmessige konsekvensene for kommunene blir belyst. En deltaker fra politisk ledelse, beskrev en situasjon der nødvendig tyngre vedlikehold ble utsatt fordi nye forskrifter ville påføre kommunen tilleggs kostnader som den ikke så seg råd til.

## 4.5 Årsaker - personell

Basert på tilbakemeldingene i arbeidsseminarene er det innen kommunal eiendomsforvaltning, en utilfredsstillende kompetanseprofil blant de ansatte. Dette er en påstand som må sees i sammenheng med at vedlikeholdsfunksjonene er i rivende utvikling, jfr. diskusjonen over om rolleforståelse mellom eierinteresser og brukere av bygningene.

Moderne bygg i dag krever en annen og mer spesialisert kompetanse, og flere av deltakerne i arbeidsseminarene viser til at det er et gap mellom ønsket kompetanse og eksisterende kompetanse. Mange kommuner har løst dette ved å differensiere arbeidsoppgavene og dermed oppnå mer spesialisering. Enklere oppgaver løses av tradisjonelle vaktmestere, mens de mer avanserte oppgavene utføres av ambulerende driftsteam som har ansvar for flere bygninger. Igjen registrerer vi at nye løsninger krever god styringsinformasjon slik at vedlikeholdet blir rasjonelt og effektivt.

Et annet forhold som blir nevnt i arbeidsseminarene, er mangelfull kapasitet hos nøkkelpersonell i alle ledd av vedlikeholdsfunksjonen. Det pekes særlig på at planleggingskapasiteten ikke er god nok. Vedlikeholdet blir følgelig ofte tilfeldig og ad hoc-preget som kunne vært unngått med mer planmessighet i vedlikeholdsfunksjonen. Andre legger vekt på at arbeidsmarkedet er stramt og godt kvalifisert personell er vanskelig å rekruttere.

En ytterligere konsekvens av mangelfull kompetanse og kapasitet, er at mange opplever at de ikke er gode nok til å formidle vedlikeholdsbehovet til politisk nivå. Dette er informasjon politikerne etterlyser. Ulempen når man ikke når frem med budskapet, er at vedlikeholdets status reduseres. Motivasjonen til de ansatte dempes, med de konsekvenser dette gir for vedlikeholdet.

## 4.6 Årsaker - strukturelle forhold

NOU 2004: 22 "Velholdte bygninger" gir en god beskrivelse av forholdet mellom rollen som eier, forvalter og brukere av bygningsmassen. Den kommunale bygningsmassen er anskaffet ut fra

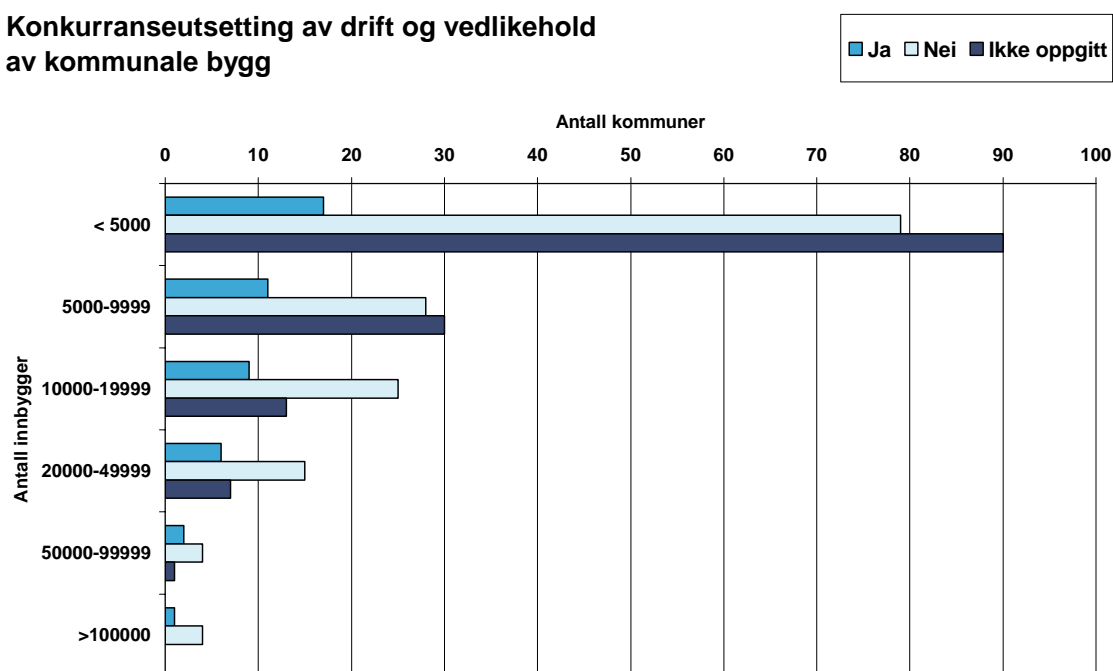
## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

definerte bruksformål. I denne konteksten har eierrollen lett for å komme i bakgrunnen. Rollen som eier omfatter alt økonomisk og rettslig ansvar kommunen har for eiendommene.

Forvaltningsrollen omfatter løpende drift og vedlikehold av bygningene. Dette er eierens ansvar. Brukerrollen utføres av virksomheten/tjenesteenheten som benytter bygningsmassen. I tillegg har rådmannen og kommunestyret ansvar for tjenestetilbudet. Kommunestyret har derfor i denne sammenheng rollen som både eier og forvalter. For å skille mellom disse to rollene er det mange kommuner som velger å etablere egne resultatenheter til å ta seg av forvaltningsoppgavene. Utover å organisere eiendomsforvaltningen i en egen kommunal etat, er det mest vanlig å etablere et eget kommunalt foretak som har ansvar for den kommunale bygningsmassen. Dette foretaket finansieres som regel av husleieinntekter fra brukerne av bygningene. Enkelte kommuner har valgt å gi årlige bevilgninger istedenfor. Andre alternative organisasjonsforhold er å etablere AS og interkommunale selskap.

KRDs kommunale organisasjonsdatabase inneholder informasjon om organiseringa av 345 kommuner i Norge innhentet gjennom en spørreundersøkelse våren 2004. Fra denne databasen har vi innhentet opplysninger om hvor mange kommuner som benytter konkurranseutsetting av drift og vedlikeholdstjenester.

### Konkurranseutsetting av drift og vedlikehold av kommunale bygg



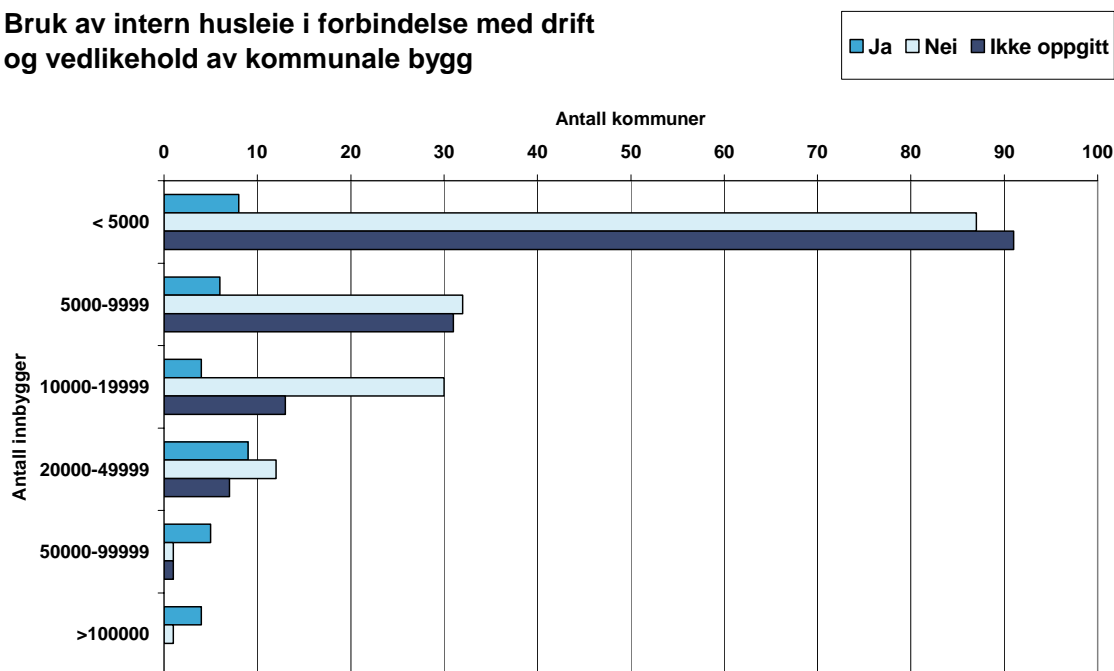
Figuren viser at det i 2004 var registrert 46 kommuner som hadde valgt å kjøpe drift- og vedlikeholdstjenester av kommunale bygg fra en ekstern leverandør. Relativt sett er det flest store kommuner som velger en slik løsning. Samme database viser at det er små geografiske forskjeller.

Vi har også innhentet opplysninger om bruk av OPS. I 2004 var det 2 kommuner som oppga at de hadde bruk OPS i forbindelse drift og vedlikehold av kommunale bygninger.

Til slutt har vi innhentet opplysninger om hvor mange som benytter intern husleie.

## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

### Bruk av intern husleie i forbindelse med drift og vedlikehold av kommunale bygg



Figuren viser at det i 2004 var registrert 36 kommuner som hadde valgt å benytte intern husleie i forbindelse med drift- og vedlikeholdstjenester av kommunale bygg. Undersøkelsen viser at bruken av intern husleie øker med kommunistørrelse. 4 av 5 kommuner over 100.000 innbyggere bruker intern husleie, mens 1 av 20 kommuner under 5000 innbyggere bruker intern husleie. Databasen viser ingen store forskjeller mellom fylkene.

### Eiere vs brukere<sup>5</sup> av bygningene

Tradisjonelt har de ulike virksomhetene eller brukerne av bygningene, hatt ansvaret for vedlikehold i kommunal sektor. I dag er denne modellen mye brukt innenfor videregående opplæring i fylkeskommunene. I praksis innebærer dette at vedlikeholdet av bygningene blir brukerdefinert og ikke eierdefinert. Flere deltakere i arbeidsseminarene peker på at denne løsningen ofte betyr at vedlikehold viker på bekostning av tjenesteproduksjonen. Virksomhetsledere har fokus på kjernetjenesten og utvikling av denne. Når konsekvensene av beslutningene kanskje først kommer etter flere år, blir utfordringen enda større. Det er for stor avstand mellom konsekvens og handling i tid. En annen utfordring som ble nevnt i arbeidsseminarene, er at en desentralisert eiendomsforvaltning ofte ikke har tilstrekkelig kompetanse. Vedlikehold i moderne bygg krever en annen kompetanse enn det vaktmestere tradisjonelt har hatt. Til sammen bidrar disse forholdene til at eierinteressen ikke alltid blir tilfredsstillende ivaretatt.

Fordelen med denne organisasjonsformen er at beslutningstakeren er svært nær problemene og slik sett har kort vei til informasjon om vedlikeholdsbehovet. En mer sentral eiendomsforvaltning vil kreve mer avansert styringsinformasjon. Flere av deltakerne i arbeidsseminarene påpekte at avstanden mellom de som hadde ansvaret for vedlikeholdet og brukere av bygningene, ofte kunne bli litt for stor. Dette er særlig aktuelt hos kommuner som har overført alt ansvar før drift og vedlikehold til en sentral forvaltningsenhet. En slik løsning krever gode vedlikeholdsrutiner.

Enkelte deltakere fra eiendomsforvaltningene i kommunene, etterlyste derfor at eiendomsforvaltningen legger til rette for god faglig kompetanse i alle ledd av eiendomsforvaltningen. De la samtidig vekt på behovet for balanse mellom det å eie og forvalte bygningene og det å bruke bygningene. Det ble bl.a.

<sup>5</sup> Brukerne av bygningene er denne sammenheng virksomheten/tjenestestedet som benytter bygningen for tjenesteutøvelse. Tjenesteleder (rektor, institusjonsleder etc) er ansvarlig for bruken av bygningene.

## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

tatt til ordet for å utvikle kjøreregler slik at rolleforståelsen hos partene blir entydige. I dag er ansvaret for fragmentert og i for liten grad dedikert.

### 4.7 Årsaker - metoder og verktøy

I dag finnes det en rekke organisasjoner som leverer hyllevarer knyttet programvare for planlegging, optimalisering og dokumentasjon av arbeidsoppgaver, og prosesser knyttet til drift og vedlikehold av bygg. Hensikten er å redusere synsingen og øke faktabasert vedlikehold. Fordelene med denne typen verktøy er at det blir mulig å strukturere omfattende og kompleks informasjon som grunnlag for utvikling av vedlikeholdsplaner og løpende oppdatering av disse.

Representanter fra administrativ ledelse var særlig opptatt av å etablere faktabasert vedlikehold. Ikke minst blir dette viktig i kommuner hvor bygningsmassen er så variert og skal dekke mange formål.

Avanserte verktøy hjelper lite hvis man ikke får etablert gode rutiner og systemer for innhenting av informasjon om bygningstilstanden. Basert på erfaringene fra privat sektor er det særlig viktig å fange opp løpende hendelser og avvik, slik at disse kan inkorporeres i eksisterende vedlikeholdsplaner.

Basert på diskusjonene i arbeidsseminarene er den største utfordringen, å etablere gode rutiner slik at riktig informasjon når de politiske beslutningstakerne. Politisk ledelse ønsker at forpliktelsene synliggjøres bedre og at konsekvensene av å utsette vedlikehold, beregnes og synliggjøres. For å få frem denne type informasjon kreves det i større grad skreddersøm ettersom man er nødt til å tilpasse seg kommunenes økonomioppfølgingsprogram.

### 4.8 Eiendomsforvaltning i privat sektor

I våre samtaler med private aktører, er det særlig ett forhold som skiller disse fra kommunal eiendomsforvaltning. Selskapene har kun ett formål; nemlig å ivareta eiendomskapitalen på best mulig måte. En annen forskjell er at eiendomsporteføljen er betydelig mer homogen enn kommunenes.. De har sjelden, slik som kommunene, behov for å avveie eiendomsforvaltningen opp mot andre formål.

Med dette bakteppet vil de private aktørene alltid lettere ha muligheten til å rendyrke rollen som eiendomsforvalter. Dette betyr ikke at avstanden er så stor at det ikke er mulig å legge til rette for kompetanseoverføring fra privat til kommunal eiendomsforvaltning.

#### **Gode styringsdata er kjernen i planmessig vedlikehold**

Målsettingen for eiendomsforvaltningen til selskapene er å sikre deres verdier ved å gjennomføre planlagt vedlikehold av eiendommene. Dette for å sikre selskapenes omdømme, som igjen bidrar til økt kundetilfredshet. En annen viktig årsak som påpekes, er at planmessig vedlikehold sikrer at alle som bruker eiendommene kan ferdes og oppholde seg trygt i bygningene. I tillegg vil planmessig vedlikehold bidra til å senke forsikringsutgiftene.

For å lykkes med planmessig vedlikehold er det behov for gode styringsdata. Et gjennomgående trekk fra intervjuene er at private eiendomsforvaltere har utarbeidet og implementert relativt omfattende rutiner for etablering av gode styringsdata. De fleste uttrykker et sterkt behov for god løpende informasjon om tilstanden til bygg og tekniske anlegg. Hensikten er ikke nødvendigvis å sette i gang tiltak med en gang, men å innhente tilfredsstillende informasjon slik at man kan systematisere tiltakene i et helhetlig perspektiv.

De eiendomsselskapene vi har vært i kontakt med, kjøper vedlikeholdstjenester fra private leverandører. Selskapene konsentrerer seg om å ha driftspersonell som gjennomfører kontinuerlig tilsyn og kontroll av bygningene etter spesifiserte rutiner. Hensikten er todelt: De skal kontrollere at



## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

utførte tiltak er gjort i henhold til avtale, og om det er behov for å sette i gang tiltak. Etter at kontrolloppgavene er gjennomført dokumenteres dette, for eksempel i et web-basert styringsverktøy. Driftspersonell er organisert i team der teamets driftskordinator har ansvaret for at de daglige arbeidsoppgavene blir gjennomført etter denne rutinen.

I intervjuene ble det lagt vekt på at det er viktig å være proaktiv. Hvis man begynner å henge etter allerede fra starten er det vanskeligere å gjenopprette bygningsmessig standard. I Entra legger man derfor vekt på å rette opp feil "med en gang". Hvis det er mer alvorlige hendelser som oppstår, vurderes utbedringen av disse opp mot det rutinemessige vedlikeholdet.

### Styringsverktøy er nødvendig

For å kunne forvalte eiendomsporteføljen best mulig blir det påpekt at det er nødvendig med et godt styringsverktøy, hvor kontroller og tilsyn dokumenteres, og hvor rutinemessig vedlikehold av tekniske anlegg og tyngre vedlikeholdsoppgaver er lagt inn. Målsettingen er at det ikke skal komme overraskelser, slik at det blir mulig å gjennomføre gode årlige budsjettprosesser.

## 5 Internhusleie, OPS og regnskapslovens prinsipper for håndtering av vedlikehold

### 5.1 Internhusleie

Flere kommuner har som vist i kapitel 4.6 valgt å benytte internhusleie som grunnlag for å finansiere eiendomsforvaltningen. Internhusleie omtales ofte som en kalkulert husleie, betalt fra tjenestested/virksomhet/avdeling til kommunen/fylkeskommunens sentraladministrasjon.

Bakgrunnen for å innføre husleie på egne lokaler vil primært være å synliggjøre kostnadene ved å bruke arealer. En slik synliggjøring vil ha følgende effekter:

- **Arealeffektivisering:** Å tildele virksomheten midler og ansvar for betaling av husleie skal motivere til vurderinger av arealbehov i forhold til kostnader, og dermed bidra til å effektivisere bruken av arealer. Erfaringsmessig oppnår man ofte en arealreduksjon på sikt. Forutsetningen for å oppnå en slik effekt, er at virksomheten selv må sitte igjen med en økonomisk gevinst som følge av effektiviseringen. Gevinsten kan frigjøres til andre formål i primærvirksomheten.
- **Prioritering:** Virksomheten som bruker arealene, skal motiveres til å vurdere ressursene som går med til lokaler i forhold til ressursbehovet i tjenesteytingen.
- **Rolleavklaring:** Innføring av husleie skal medføre innføring av roller som leietaker og utleier (kunde og leverandør), noe som skal bidra til en avklaring av ansvaret for eiendommen. Ansvaret for de ulike oppgavene skal defineres i en leieavtale.
- **Synliggjøre kostnader og eventuelle subsidier:** Leien skal fastsettes slik at de reelle kostnadene ved arealbruken kommer frem.
- **Ivareta realverdien av eiendommen:** Leien skal betjene den kapitalen eieren har bundet i eiendommen, og gjøre det mulig for eier å ivareta eiendommens verdi, bl.a. i form av vedlikehold over tid.

Ved å innføre en ordning der bruker av bygningen betaler en husleie, for eksempel til en sentral enhet, bevisstgjøres bruker av arealene i langt større grad. Dette fordi husleien på denne måten blir en del av brukers driftsbudsjett, og vil bli en del av vurderingene som må gjøres for å prioritere mellom oppgaver. Dette kan bidra til at man, i stedet for å melde behov for et nybygg/tilbygg, for eksempel kan finne måter å utøve virksomheten på som utnytter eksisterende bygningsmasse flere timer i døgnet, eller at bygningsmassen utnyttes mer effektivt innenfor allerede eksisterende rammer. Ved å innføre husleie bør det dessuten vurderes om brukerne skal stå fritt til å velge om man ønsker å være leietaker i en kommunal/fylkeskommunalt eid bygning eller i en privat eid bygning.

#### Husleieprinsipp

Hensikten med et økonomisk styringsverktøy som husleie utgjør, er at det som er i kommunens/fylkeskommunens interesse totalt sett også blir i overensstemmelse med det som er i virksomhetenes interesse. Ved utformingen av husleiesystemet er det dermed viktig å tilrettelegge for et system som ikke gir uønskede effekter for kommunen/fylkeskommunen som helhet. Hvordan insentivordningene overfor virksomhetene utformes er derfor svært viktig. Husleiebeløp, ansvar, rettigheter og plikter mellom leietaker (virksomheten) og utleier (sentral enhet) reguleres gjennom en leieavtale.

Det finnes flere måter å bygge opp og fastsette husleie på. Prinsipielt skal imidlertid husleien dekke kostnadene ved følgende to hovedpunkter:

- Kapitalkostnader
- FDV-kostnader

## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

**Kapitalkostnadene** skal dekke kostnadene ved å binde opp kapital i bygningsmassen. I praksis består kapitalkostnadene av renter og avskrivninger, beregnet ut fra en valgt kalkulasjonsrente og betrakningsperiode. Kalkulasjonsrenten vil bla. gjenspeile evt. lånerente, risiko og evt. krav til avkastning.

**FDV-kostnadene** er kostnadene forbundet med å bruke og opprettholde eiendommens kvalitetsnivå over en gitt betrakningsperiode.

Betaling av husleien kan videre deles i to hoveddeler:

- Fast del av husleien (kapitalkostnader og eiers andel av FDV-kostnadene)
- Brukeravhengige kostnader (forbruksavhengige kostnader)

Den faste husleien består av kapitalkostnadene og en fast sum som skal dekke den andelen av FDV-kostnadene som eier står for i henhold til leieavtalen.

De brukeravhengige kostnadene vil avregnes etter forbruk over en gitt periode, og vil dekke kostnader forbundet med de oppgavene som ligger i gråsonen, ref. tabell neste side, som utleier (sentral enhet) iht. leieavtalen utfører/ivaretar.

De øvrige FDVUS-kostnadene som ikke inngår i leieavtalen, er leietakers ansvar og kostnad. Virksomheten kan velge om oppgavene skal utføres av egne ansatte eller kjøpes. En del av disse oppgavene vil kunne tilbys av en sentral enhet, og kjøpes av virksomheten som en tilleggsytelse. Eventuelt kan tilleggsytelser forhandles inn i leieavtalen, enten som fast beløp og/eller prislister.

### Insentiver som gir virksomheten del i gevinst ved effektivisering

For å oppnå de ønskede effekter bør virksomheten i størst mulig grad få del i eventuelle gevinster som oppstår ved effektivisering av eiendomsforvaltningen. Følgende anbefales derfor:

- **Arealeffektivisering:** Dersom virksomheten kan fristille arealer som utgjør et leieobjekt, blir husleien redusert tilsvarende. I tillegg sparer virksomheten FDV-kostnader som ellers ville gått til å bruke/drifte arealet (spesielt renhold og energi).
- **FDV-kostnader:** Virksomhetene bør selv beholde gevinsten ved eget redusert forbruk av driftsyntelser. Spesielt gjelder dette energi og renhold i egne lokaler. Med andre ord bør disse ytelsene inngå som forbruksavhengige kostnader i leien, ikke som en del av den faste delen av husleien.

Ved budsjettildeling (driftsbudsjett) til virksomhetene, er det viktig at de virksomhetene som har klart å redusere sitt forbruk ikke blir "straffet" ved at budsjettammene reduseres tilsvarende neste år. Da vil insentivet og motivasjonen for effektivisering falle bort, noe kommunen/fylkeskommunen som helhet ikke vil tjene på. Dette blir viktig å ta hensyn til ved fastsettelse av tildelingskriterier i forbindelse med budsjettering.

Virksomhetene bør i størst mulig grad selv få omdisponere sparte midler til å dekke andre behov innen sitt ansvarsområde.

### Verdivurdering og fastsettelse av kapitalkostnad

Det finnes flere modeller for fastsettelse av intern husleie. De to mest vanlige er markedsleie og husleie basert på arealkostnad (kostnadsdekkende husleie), ref. delrapport 2 vedlegg: Prinsippnotat husleie der disse modellene er nærmere beskrevet.

Markedsleie er aktuelt for de eiendomskategoriene som har et fungerende marked. Hvilke eiendommer dette evt. kan være aktuelt for i Hedmark fylkeskommune må vurderes nærmere.

## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

Husleie basert på arealkostnad vil være aktuelt for kommuner/fylkeskommuner der det ikke finnes et fungerende eksternt marked for eiendommen. For å fastsette størrelsen på kapitalkostnaden må man ta utgangspunkt i en verdi for bygget. Verdifastsettelsen kan gjøres etter ulike prinsipper:

- Historisk kostnad (anskaffelsesverdi), dvs. den prisen som faktisk er betalt for eiendommen, både opprinnelig investering og senere påkostninger, med fradrag for eventuell verdiforringelse.
- Gjenanskaffelsesverdi, dvs. den prisen man må betale ved kjøp av identisk eiendom, med fradrag for eventuell verdiforringelse.
- Nåverdi, altså verdien av de forventede fremtidige kontantstrømmer en eiendom tilfører bedriften over sin levetid.
- Virkelig verdi, eller forventet salgspris som kan oppnås.

**Historisk kostnad** vil i de fleste tilfeller være svært vanskelig å fremskaffe, og er således vanskelig praktisk gjennomførbar.

**Virkelig verdi** vil være vanskelig å fastsette, da det for store deler av kommunens/fylkeskommunens bygningsmasse ikke eksisterer et marked.

Den mest vanlig benyttede metoden er **gjenanskaffelsesverdien**. Denne verdien tar også hensyn til dagens situasjon. Vi vil derfor anbefale at en metode basert på gjenanskaffelsesverdien legges til grunn ved fastsettelse av husleie. En bygnings tekniske tilstand, innemiljø og funksjonelle egnethet er av stor betydning for hvordan bygningens brukere verdsetter bygningen. Disse forholdene må derfor inkluderes i vurdering av verdi og gjenspeiles i husleien.

### Tildelingsprinsipper for virksomhetene

Innføring av husleie vil medføre budsjettjustering for virksomhetene som i dag ikke betaler leie. I prinsippet skal leietager forholde seg til en kommunal utleier på samme måte som til enhver annen utleier.

Ofte vil følgende prinsipper for tildeling av driftsbudsjetter benyttes:

**Kapitaldelen:** For virksomheter som i dag ikke betaler husleie vil innføring av husleie føre til en økt utgift tilsvarende kapitaldelen (renter og avskrivninger) av leien. Utgiftsøkningen må kompenseres for ved en tilsvarende økning i inntekten. I teorien kan dette sees som et nullsumspill hvor kommunens/fylkeskommunens driftsbudsjett økes tilsvarende økningen i kapitalkostnader, og inntektssiden styrkes med samme beløp gjennom utbytte fra eierenheten (utleier-enheten).

**Driftsdelen:** Virksomheter som i dag forvalter eiendom selv, og som i fremtiden skal bli leietagere, vil måtte omdisponere egne midler fra drift og vedlikehold av eiendom til fast husleie, forbruksavhengige FDV-kostnader samt øvrige FDVUS-kostnader.

Hvilke tildelingskriterier for arealkostnader (FDVUS) for virksomhetenes driftsbudsjett som skal gjøres gjeldende, bør vurderes nærmere ved utforming av husleiesystemet. Erfaring viser at man kan oppnå større insentiver for virksomhetene, og dermed effektiviseringsgevinster for kommunen/fylkeskommunen, der tildelingskriteriene ikke er basert på antall m<sup>2</sup> bygningsmasse alene. Vi anbefaler at muligheter for mer effektive insentiver utredes i forbindelse med utforming av et eventuelt husleiesystem.

## 5.2 OPS-avtaler som alternativ til kommunal eiendomsdrift

### Hva er OPS?

OPS i bygg- anleggssektoren innebærer at den samlede oppgaven med å prosjektere, finansiere, bygge, drive og vedlikeholde bygget settes ut på en åpen anbudskonkurranse. Begrunnelsen for OPS er at det å utnytte konkurranseelementet på større og mer langvarige oppgaver, vil kunne medføre flere sentrale effektivitetsgevinster.

En OPS-prosess starter med at kommunen/fylkeskommunen beskriver oppgaven som skal løses, og definerer funksjons- og kvalitetskrav (for eksempel rom- og funksjonsprogram). I en OPS-kontrakt vil OPS-selskapet ha ansvaret for å prosjektere, bygge, finansiere og drifte- og vedlikeholde bygget i den kontraktsfestede perioden, og leie det ut til kommunen (kontrakten kalles Design, Build, Finance, Operation, DBFO). OPS-selskapet får ikke betalt for bygget før det er ferdig og tilgjengelig for bruk. Fra bygget står ferdig og så lenge selskapet står for drift og vedlikehold av bygningen (eksempelvis 25 år), vil OPS-selskapet få en årlig godtgjørelse fra kommunen og eventuelle øvrige leietakere. Den årlige godtgjørelsen fra kommunen skal dekke både investeringselementet og drift- og vedlikeholdskostnadene. Tabellen under viser kontraktstrukturen i et OPS-prosjekt.



I OPS-prosjektet tar den private samarbeidspartneren ansvaret for finansiering av prosjektet, og blir eier av bygget i driftsperioden. Det private selskapet finansierer utbyggingen med lån og egenkapital. Tilbakebetalingen kan skje gjennom brukerbetaling eller avtalt offentlig leiepris, men det finnes også muligheter for tredjeparts inntekter ved at OPS-selskapet eller kommunen leier ut deler av bygningsmassen.

Det årlige vederlaget er ofte et årlig avtalefestet basisbeløp der det blir bygget inn insentiver i form av bonus- og sanksjonsordninger (bonus/malus) i forhold til basisbeløpet. Disse insentivordningene skal sikre at bygget holder avtalt standard, er tilgjengelig i henhold til avtale og tilfredsstillende konkrete funksjonskrav som for eksempel renhold, inneklimate, støydemping, fleksibilitet, sikkerhet, miljø og estetikk gjennom hele avtaleperioden. Betalingsmekanismen skal også sikre at bygningen holder en tilfredsstillende standard ved overlevering til kommunen ved avtaleperiodens slutt.

Langsiktigheten i OPS-avtaler kan være en strategisk fordel når det gjelder å binde opp kommunen/fylkeskommunen til et langsiktig, verdibevarende vedlikehold, dersom avtalen legger til rette for at dette er i begge parter interesse. Forutsatt at avtalen knytter leverandørsidens interesser opp mot et godt vedlikehold og lave drifts- og vedlikeholdskostnader, vil dette også bidra til å øke interessen for å velge tekniske løsninger og materialer som kan gi lave livssyklus-kostnader til fordel for begge parter. Fra bestillersiden er det imidlertid krevende å spesifisere riktige kvaliteter på kort og lang sikt, og sikre tilpasningsmuligheter på tilfredsstillende økonomiske vilkår i forhold til ukjente framtidige bruksbehov.

## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

### Eksempel fra Storbritannia om OPS i skolesektoren

Building Schools for the Future (BSF) – er et offentlig initiativ for fornying eller nybygg av 3.500 statlig eide skoler i England. Initiativet legger til grunn at offentlig og privat sektor skal samarbeide om prosjektene i såkalte Local Education Partnerships (LEP), og initiativet administreres sentralt av det offentlige organet Partnerships for Schools<sup>6</sup>.

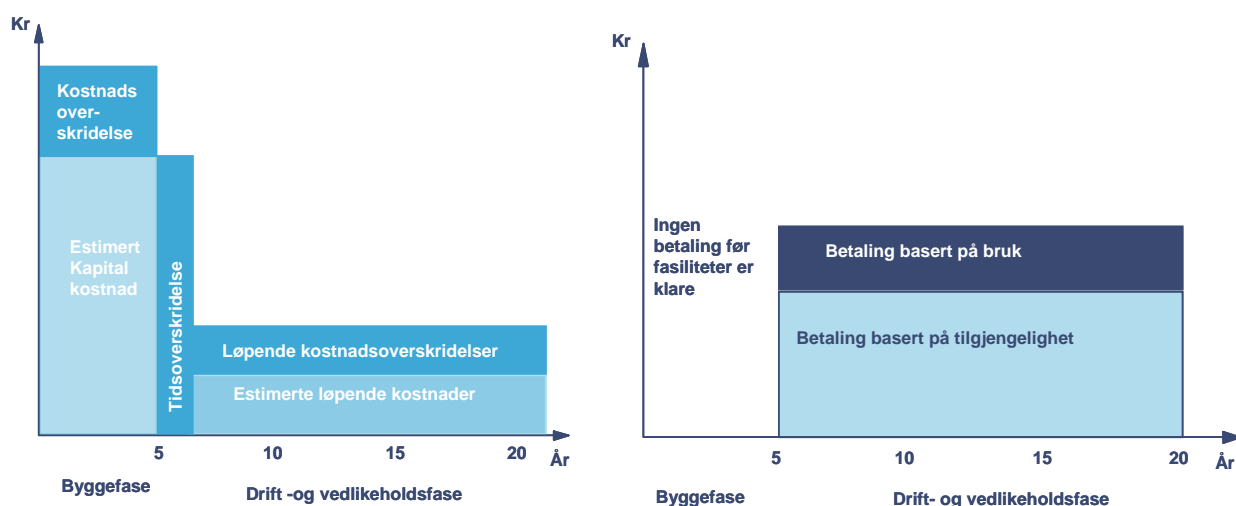
Innen BSF legges det opp til at offentlig sektor knytter til seg en privat aktør (entreprenør) som får oppdraget å etablere et visst antall skoler i et geografisk område. Det er i utgangspunktet ikke gitt at skolene finansieres som OPS (dette vil variere ut fra de enkelte skoleprosjektenes egnethet), men det er i praksis ofte tilfellet.

Den private partneren, i praksis et konsortium av selskaper, konkurrerer om det første prosjektet, og har deretter i utgangspunktet oppdraget med å gjennomføre alle prosjektene som faller inn under det spesifikke LEP. For prosjektene som er gjennomført måles den private partneren opp mot benchmarks knyttet til en Value for Money (VfM)-vurdering. I denne Value for Money-vurderingen ligger parametere for både økonomi og kvalitet, og ved at det er et etablert benchmark-system, forenkles prosessen for hvert prosjekt. Dersom den private partneren, eller dennes underleverandører, ikke presterer godt nok i en slik benchmark-vurdering, står LEP'en i praksis fritt til å kjøpe prosjektet eller deler av prosjektet av andre aktører.

Ved at man i utgangspunktet benytter samme partner for gjennomføring av alle prosjektene, sparer man potensielt store transaksjonskostnader. Det er imidlertid mulighetene for strategisk planlegging og helhetstenkning som trekkes frem som modellens største fortrinn.

### Kostnadsprofiler ved tradisjonell- og OPS-gjennomføring

Forskjellene i de to gjennomføringsmodellenes kostnadsprofiler er illustrert i figuren under. Ved en tradisjonell anskaffelse vil kommunens kontantstrøm være høy i byggeperioden når investeringskostnadene skal finansieres. Når bygget står ferdig må man ofte påregne overskridelser på tid og kostnad. I driftsperioden vil det tilsvarende være kommunens ansvar ved kostnadsoverskridelser og ekstra vedlikehold pga. mangler.



I et OPS-prosjekt vil ikke kommunen/fylkeskommunen betale noe av finansieringskostnaden i byggefasen. I den påfølgende driftsfasen, når bygget står ferdig og driftsfasen har startet, vil kommunen betale et årlig avtalt vederlag der størstedelen av vederlaget består av investeringselementet og en mindre del består av betaling for drift og vedlikehold. Gjennom

<sup>6</sup> (<http://www.partnershipsforschools.org.uk>)

## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

betalingsmekanismen får OPS-selskapet trekk i vederlaget hvis driftsstandarden er dårligere enn avtalt, eller hvis deler av bygget må holdes stengt pga. ikke planlagt vedlikehold. Alle kostnadsoverskridelser ved drift og vedlikehold vil det være OPS-selskapet som har risiko for.

### 5.3 Regnskapslovens prinsipper

I kapittel 6 gjennomgås det teoretiske fundamentet for valg av optimalt vedlikeholdsnivå for kommunale anleggsmidler. Som kommentert der vil det være ulike avveininger for optimalt vedlikehold. For eksempel vil et høyt nivå på vedlikehold gi økt levetid for anleggsmidlene og omvendt. Hva som er optimalt nivå er altså vanskelig å fastsette. Erfaringsmessig er dette vurderinger som ingen kommune/fylkeskommune vil kunne gjøre regelmessig for alle sine anleggsmidler. I dette kapittelet vil vi se på i hvilken grad kommunens regnskaps- og økonomisystem støtter opp under disse beslutningene.

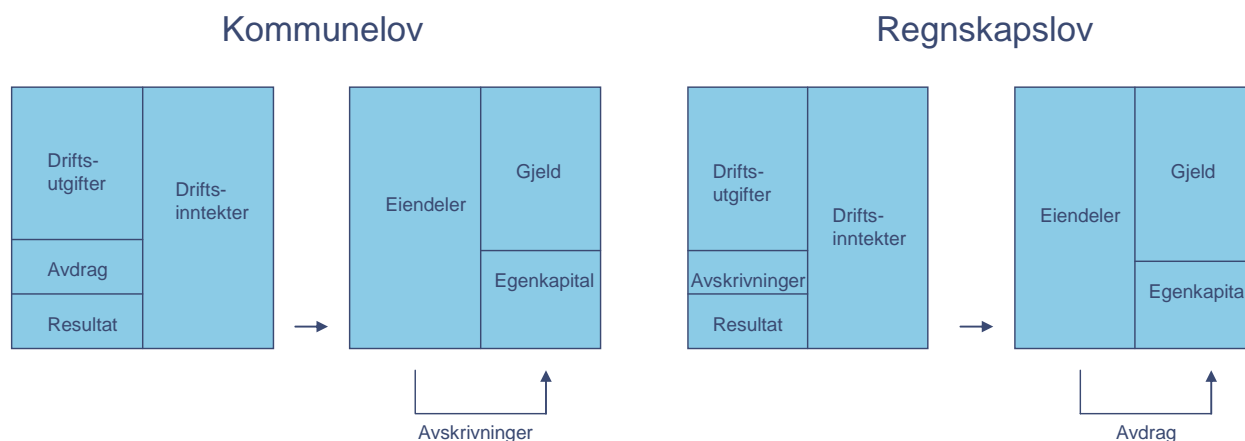
#### Finansielt orientert vs. resultatorientert regnskapsprinsipp

Innledningsvis kan det være hensiktsmessig å ta en kort gjennomgang av hvordan kommunenes regnskapsprinsipper skiller seg fra prinsipper som er nedfelt i den allmenne regnskapslovgivningen med tilhørende regnskapsstandarder. Vi vil særlig se på hvordan varige driftsmidler håndteres under de ulike prinsippene

Kommunenes regnskapsystem er såkalt finansielt orientert. Dette betyr at en transaksjon skal føres i driftsregnskapet, noe som innebærer at transaksjonen får virkning for kommunens regnskapsmessige resultat på det tidspunktet en er kjent med at den vil medføre en utbetaling. Litt forenklet kan en si at kostnader som ikke medfører en utbetaling ikke skal føres i driftsregnskapet og følgelig heller ikke ha effekt på kommunens resultat.

Investeringer som medfører anskaffelse av varige driftsmidler føres dog direkte i balansen (via et eget investeringsregnskap). Tilhørende avskrivninger i verdi føres også direkte i balansen. Det spesielle med kommunenes regnskapsystem er imidlertid at avdrag på lån føres i driftsregnskapet og får resultateffekt.

Regnskap ført etter regnskapslovgivningen skiller seg fra det kommunale på flere måter, særlig i forhold til de oppstillingsplaner som benyttes. Regnskapslovgivningen innebærer også at kostnader/inntekter periodiseres noe annerledes, men hovedforskjellen mellom de to regnskapsprinsippene er allikevel måten verdivurdering og avskrivning ved anskaffelse av varige driftsmidler praktiseres. Dette er illustrert i figuren under



## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

I bunn og grunn er forskjellen mellom disse to systemene at i det ene tilfelle utgiftsføres avdrag og i det andre, avskrivninger. Det hele koker ned til at resultatmålingen i de to systemene vil variere med hvordan investeringene er finansiert. Som nevnt over føres i begge tilfeller anleggsmidler direkte i balansen (kommunene benytter et investeringsregnskap men dette kan egentlig sies å være et underregnskap til balansen) slik at ytterpunktene vil bli der investeringene er henholdsvis 100 % lånefinansiert eller 100 % egenkapitalfinansiert. I førstnevnte tilfelle blir resultatmålingen lik – mens i det sistnevnte tilfelle vil investeringen ikke belastes kommuneregnskapet.

### Nærmere om håndtering av avskrivninger/nedskrivninger

Både kommuneloven med tilhørende forskrifter/standarder og regnskapslovgivningen med tilhørende standarder, har klare regler for håndtering av avskrivninger/nedskrivninger. Kommuneloven opererer med et sjablongmessig avskrivningskrav (se forskrift fastsatt av KRD av 15.12.2000 § 8) hvor eiendeler skal avskrives lineært etter hvilken eiendelsklasse de tilhører. Dette kan variere fra 5 år for EDB-utstyr til 50 år for sykehjem. Regnskapslovgivningen opererer ikke med et tilsvarende absolutt sjablongkrav – her vil den avskrivningsplan som skal benyttes være basert på lovgivningens hovedprinsipp om sammenstilling, dvs. at avskrivningen av eiendelen skal søkes tilpasset den inntjeningsevnen som eiendelen har (se IFRS<sup>7</sup> nr. 16).

I praktisk regnskapsføring vil imidlertid dette ikke utgjøre særlig vesentlig forskjell i og med at man innenfor begge systemer, hovedsakelig benytter en lineær avskrivningsplan over 5 – 50 år avhengig av eiendelens egenart.

Utover ordinære avskrivninger har begge systemene regler for håndtering av nedskrivninger av anleggsmidlets verdi dersom det foreligger en verdiforringelse utover det den fastsatte avskrivningsplanen tar høyde for (se IFRS nr. 36 og KRS nr. 9 (HU)). Uten å gå nærmere inn på dette kan en si at nedskrivninger i begge tilfeller skal foretas dersom bruksverdien vesentlig forringes; enten ved at inntjeningsevnen av anleggsmidlet svekkes (regnskapsloven) eller ved at anleggets kapasitet til å støtte opp om tjenesteproduksjonen forringes (kommuneloven).

Selv om det formelle regelverket rundt regnskapssystemene synes likt er den praktiske implikasjonen vesentlig forskjellig. For å se nærmere på dette vil vi kort beskrive tenkningen rundt livsløpskostnader ved eiendeler (fortrinnsvis bygg).

### Livsløpskostnader

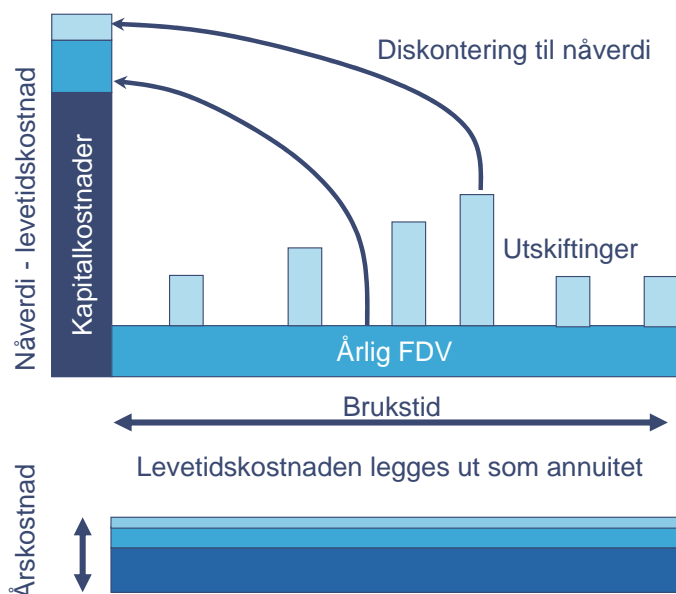
Med henvisning til kapittel 6 vil ulike kombinasjoner av drifts-/vedlikeholds- og investeringsutgifter gi varierende bruks- og levetid for anleggsmidlet. I og med at vi i denne rapporten primært fokuserer på bygninger, er brukstidsbegrepet det mest relevante her: hvor lenge kan en bygning tjene sin funksjon, for eksempel som skolebygg, administrasjonsbygg eller sykehjem.

Når investeringsplanen for et nybygg er fastsatt med tilhørende fordeling av investerings-/drifts- og vedlikeholdsutgifter over en forventet brukstid for bygningen, vil den tilhørende kontantstrømmen kunne se ut som vist i figuren under.

<sup>7</sup> Alle børsnoterte foretak og foretak med noterte gjeldsinstrumenter innen EU-området må anvende International Financial Reporting Standards (IFRS) i konsernregnskapet. Som følge av EØS-avtalen gjelder denne bestemmelsen også for norske foretak.



## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter



Kilde: Statsbygg – modell for beregning av livsløpskostnader

Med en gang bygget er på plass og i drift, vil det med et normalt 'forbruk' av bygget over den forventede brukstiden, påløpe utgifter i form av drift, vedlikehold og nødvendige periodiske utskiftninger (FDVUS<sup>8</sup>). Disse utgiftene vil variere over brukstiden, men alle kostnader kan, som figuren viser, sammenstilles til en årlig kostnad som gir alle utgifter tilhørende drift og vedlikehold periodisert med et likt beløp over hele brukstiden.

Hele ideen med en slik livsløpskostnadsanalyse er å illustrere følgende: gitt at et bygg forventes å være funksjonelt over en periode på for eksempel 40 år, kan en, avhengig av hvilken funksjon bygget skal dekke, på forhånd estimere hvilke utgifter til drift, vedlikehold og utskiftninger som vil påløpe. Basert på en slik tenkning vil ikke en reduksjon i planlagte vedlikeholdsutgifter gi noen økonomisk gevinst fordi det delvis vil slå ut i økte driftsutgifter (lavere vedlikehold kan gi høyere energikostnader) eller kortere brukstid (lavere vedlikehold vil medføre at bygget raskere når en nedre grense for de minstestandarder som gjelder eller på annen måte blir uhensiktsmessig for oppgaven).

Med referanse til regnskapslovens sammenstillingsprinsipp ville en kunne si at en riktig føring av utgiftene ved å eie bygninger, vil være å periodisere kostnadene etter et årskostnadsprinsipp som vist over. Dette fordi en da unngår svingninger i det regnskapsmessige resultat som en funksjon av profilen i det underliggende vedlikeholds- og utskiftingsbehovet.

### Hvordan ivaretas levetidskostnadstenkningen i de ulike regnskapsystemene?

For virksomheter som fører regnskap etter regnskapslovgivningen, er vedlikehold en mer eller mindre fast kostnad som følger de bygg en eier og hvor en ikke oppnår noe resultatmessig dersom denne posten reduseres. Kuttet vedlikeholdspostene vil dette som nevnt over, delvis medføre økte driftskostnader, men også redusert bruksverdi. Sistnevnte forhold vil enten kunne gi seg utslag ved at gjeldende avskrivningsplan må forkortes og bygget skrives ned raskere. Alternativt kan det foretas en ekstraordinær nedskrivning. I begge tilfeller vil regnskapsresultatet påvirkes slik at nettoeffekten resultatmessig i utgangspunktet er marginal.

For virksomheter som fører regnskap etter kommunelovens prinsipper vil dette fortone seg helt annerledes. Reduseres normalvedlikeholdet for en kommune, vil virkningen av økte driftskostnader håndteres likt i dette regnskapssystemet som for virksomheter som fører regnskap etter regnskapslovgivningen. Dette er da også en type avveining som de fleste kommuner er klar over. Forskjellen oppstår ved redusert bruksverdi.

<sup>8</sup> FDVUS=forvaltning, drift. Vedlikehold utvikling og service

## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

I det kommunale regnskapssystemet vil redusert bruksverdi slå ut på to måter; delvis ved en ekstraordinær avskrivning og delvis ved en framskynding av investeringsbehovet. Ekstraordinære avskrivninger praktiseres i liten grad i det kommunale regnskapssystemet og det er pr. i dag heller ingen endelig fastsatt standard som regulerer dette. Men selv om dette var på plass ville en ekstraordinær avskrivning ikke hatt resultateffekt i det kommunale regnskapssystemet i og med at dette ville blitt avskrevet direkte mot egenkapitalen. Det eneste utslaget som oppstår av redusert vedlikehold, er en framskynding av investeringsbehovet, ved for eksempel at investeringer i nye skolebygg må foretas 5 år tidligere enn det som før var nødvendig.

## 6 Valg av vedlikeholds nivå

Vedlikehold av skole- og kontorbygg, sykehjem, anleggsutstyr, veier og idrettsanlegg, bidrar til å opprettholde verdien av den kommunale produksjonskapitalen. Verdien av denne kapitalen består av dens evne til å levere tjenester til brukerne, for eksempel skolebarna, de pleietrengende og idrettslagene. Normal bruk og naturens egen påvirkning gjør at verdien av kapitalen forringes over tid dersom det ikke brukes tilstrekkelig med ressurser på vedlikehold. Verdien av et anlegg eller bygg er størst på det tidspunktet "snoren klippes". Deretter faller verdien år for år. I de fleste tilfeller vil verdifallet kunne bremses med vedlikehold. Lavt vedlikehold fremskynder verdifallet, mens et høyt vedlikehold utsetter dette. Et viktig spørsmål for kommunene er hva som er det økonomisk optimale vedlikeholds nivået.

Resultatene fra arbeidsseminarene bekrefter på mange måter Bojidar Yanevs hypotese om ubalansen mellom demokratiske prosesser og behovet for optimalt vedlikeholds nivå. Hans påstand er at utviklingen går i retning av at man ikke lenger vil bygge infrastruktur som har lang levetid, men heller tilpasser seg de demokratiske prosessene ved å bygge bygninger som har kortere levetid. Dette forholdet blir drøftet nærmere i kapitlene under.

### 6.1 Kommunene har tre hovedvalg

I prinsippet har kommunene tre hovedvalg knyttet til optimalt vedlikeholds nivå av kommunale bygninger:

1. Minimum vedlikehold
2. Vedlikehold som til enhver tid opprettholder verdien av produksjonskapitalen
3. Tilpasse vedlikeholds nivået ved å ta hensyn til avveiningen mellom forventet framtidig behov/teknologisk utvikling og fremtidige kostnader til nyinvesteringer eller storstilte rehabiliteringer

Vi vil nedenfor, med utgangspunkt i økonomisk teori, argumentere for at alle disse tre valgene vil kunne brukes i forbindelse med utvikling av kommunenes eiendomsstrategi.

#### Akseptabel verdiforringelse

Det første spørsmål som må stilles, er hva som er en akseptabel verdiforringelse, rent teknisk. Vi legger til grunn at ethvert bygg har et minstekrav til standard. Denne minstestandarden vil i de fleste tilfeller være definert av gjeldende regelverk (for eksempel byggetekniske krav, krav til sanitæranlegg, luftkvalitet, varmeregulering i bygg). I andre tilfeller er det brukerne som definerer minstekravene. For eksempel vil en ski-arena ikke ha noen verdi som kveldsarena dersom alle lysstolpene er falt ned. Hvis vedlikeholds nivået gjør at bygningen teknisk sett kommer under minstestandarden, har bygningen heller ikke noe verdi, verken for brukerne eller samfunnet.

I praksis innebærer dette at alle bygg har en minstestandard, men at denne varierer ut fra det formål bygget har. Et bevisst forhold til denne minstestandarden blir vesentlig, når en skal velge vedlikeholdsstrategi.

I beskrivelsen nedenfor tar vi utgangspunkt i at verdien av bygget er størst når bygget er nytt (nyverdien). Verdiforringelsen avhenger av to parametere; vedlikeholdsprofilen og tiden. En lav vedlikeholdsprofil bidrar til raskere verdiforringelse enn en høy vedlikeholdsprofil. Tilsvarende legger vi til grunn at også tiden bidrar til verdiforringelse, både som følge av bruk og av naturens egen påvirkning. Til hvert vedlikeholds nivå følger det et tilsvarende skrapverditidspunkt. På dette tidspunktet har anlegget falt ned til det nivået som innebærer at det kommunale tjenestetilbudet basert på anlegget opphører, dvs. at den økonomiske verdien er lik null.

## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

Gitt disse forutsetningene blir det økonomiske kriteriet for optimalt vedlikehold å maksimere samlet neddiskontert verdi av anlegget – fra tidspunkt 0 til skrapverditidspunktet. Videre er det mulig å utlede at det optimale vedlikeholds nivået avtar når diskonteringsfaktoren er høy og når graden av "vedlikeholdsfrihet" øker. Vedlikeholdsfrihet refererer her til muligheten for å utsette vedlikeholdet uten at dette reduserer nytteverdien av bygget vesentlig.

Regelen over bygger på forutseningen om at behovet for tjenester opphører samtidig med at bygget kommer under et teknisk minstenivå. Dette er en streng forutsetning som kun gjelder i få tilfeller. Likevel er den aktuelle siden det kan oppstå situasjoner hvor samfunnsutviklingen går i retning av at behovet for tjenesten opphører.

En skolenedleggelse kan være et eksempel på en slik utvikling. Ved slike tilfeller innebærer en maksimering av samlet neddiskontert verdi, fra tidspunkt for beslutning om nedleggelse til nedleggelsestidspunkt, å bestemme en vedlikeholdsprofil som sikrer at bygget ikke når skrapverdi før nedleggelsestidspunktet.

## 6.2 Hvilken betydning har behovet for nyinvesteringer?

I de fleste tilfeller opphører ikke tjenestebehovet når bygningen kommer under teknisk minstenivå. I slike tilfeller kan man enten foreta nødvendige nyinvesteringer eller store rehabiliteringer. Alternativt kan man endre vedlikeholdsprofilen slik at bygningens levetid øker. Dette kompliserer de økonomiske avveiningene ytterligere. På ethvert tidspunkt står kommunen derfor i prinsippet overfor valget mellom videre drift og vedlikehold av et eksisterende anlegg, eller utskiftning i form av nyinvesteringer. Fordelen ved nyinvesteringer eller større rehabiliteringer er at kommunen/fylkeskommunen vil kunne nyte godt av siste generasjons teknologi eller preferanser.

Teknologi må her tolkes vidt. Det kan dreie seg om nye bygningsmessige standarder (arkitektur, varme- og isolasjon, kunstgress), men det kan også tolkes som endringer i innbyggerens preferanser. En kommunal langrennsarena kan nyte godt av en nyinvestering selv om et nytt langrennsanlegg vil bli bygget på nøyaktig samme måte som før. Grunnen er at anlegget skal møte nye idrettsvaner. Mens anleggene før ble brukt til langrenn, kan for eksempel skiskyting ha vokst frem i mellomtiden som en langt større lokal idrettsgren. Dette stiller andre krav til skianleggene enn før, og det er bare en nyinvestering som kan realisere denne verdien. Tilsvarende kan en godt vedlikeholdt kommunal gressbane vise seg å ha en langt lavere verdi enn en ny kunstgressbane. I pleie og omsorg har det også vært en tilsvarende endring i preferansene. Behovet for enerom på sykehjem var ikke like tydelig for 25 år siden, som det er i dag. Innen skole finner vi også tilsvarende endring i preferansene gjennom ulike undervisningsreformer (fra tradisjonelle klasserom til storrom og grupperom for å muliggjøre alternative undervisningsformer og tilpasset opplæring).

Tilsvarende vil usikkerheten til fremtidige investeringskostnader også måtte tas hensyn til. På områder der man tror det kan skje store endringer i teknologi og/eller brukernes preferanser i løpet av bygningene/anleggenes tekniske levetid, bør vedlikeholds nivået justeres ned. Selv om dette reduserer verdien av anleggene i bruksperioden, må dette tapet vurderes opp mot vedlikeholdskostnadene. En vedlikeholdsprofil som legger til grunn at anlegget skal benyttes i 30 år, vil rimeligvis være høyere enn dersom anlegget forventes å bli nedlagt om 15 år.

### Behovet for å avvende nyinvesteringer/store rehabiliteringer

Resonnementet ovenfor baserte seg på at "teknologi/preferanse-sjokk" reduserer den forventede levetiden på den kommunale anleggskapitalen. Redusert forventet levetid av kapitalen reduserer perioden for optimalt vedlikehold.

Lavt vedlikehold fremskynder imidlertid det tidspunktet der ufravikelige minstekrav til standard utløser nyinvesteringer eller storstilte rehabiliteringer. I en slik situasjon mister kommunen den nødvendige handlefriheten til å vente. Kommunen kan komme i situasjoner der de tvinges til å bruke store

## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

ressurser på en rehabilitering selv om verdien av å avvente er stor. Et løpende høyt vedlikehold gir kommunen frihet til å utsette beslutninger om nye storinvesteringer. Friheten til å kunne utsette en stor investering er verdifull fordi fremtidige endringer i teknologi og brukerpreferanser dermed kan tas hensyn til.

Hvis kommunen avventer, vil det med en viss sannsynlighet fremkomme at investeringene kan tilpasses en ny teknologi (eller brukerpreferanse).

Hvis kommunen har lagt seg på et lavt vedlikeholds nivå, tvinges kommunen før eller siden til å foreta en stor nyinvestering. Om det hadde vært et bedre valg å ha et høyt vedlikeholds nivå, avhenger av informasjon som først kommer på senere tidspunkt. Kostnaden med å vente til dette tidspunktet er at kommunen må bruke en relativt dårlig bygning i denne perioden. Denne kostnaden må avveies mot gevinsten ved å kunne bruke en fremtidig moderne bygning som er tilpasset nye preferanser. Hva som er best å gjøre, avhenger av hvor lenge en må vente, diskonteringsfaktoren og verdien av å bruke ny teknologi/preferanser fremfor gammel teknologi/preferanser.

For i det hele tatt å kunne foreta en slik avveining er kommunen avhengig av at utsettelse faktisk er mulig. Hvis kommunen har hatt et tilstrekkelig stramt vedlikeholds budsjett, er kanskje utsettelse umulig uten å bryte minstekravene definert av lover og regler (eller selvpålagte kvalitetskrav). Friheten til å vente på bedre fremtidige løsninger krever et så stort vedlikeholds budsjett at anlegget overstiger "skrapverdien" tilstrekkelig lenge.

### 6.3 Hvilket vedlikeholds nivå skal kommunene velge?

Vedlikehold bidrar til å forlenge den maksimale brukstiden av bygg/anlegg. Generelt vil det være økonomisk optimalt å tilpasse vedlikeholdet slik at bruksverdien av anlegget faller over tid. Mange forhold spiller inn på optimalt vedlikehold:

1. Forventer man at kostnaden ved nyinvesteringer faller over tid, øker optimalt vedlikehold. Motsatt, er det forventninger til stadig økende kostnader ved nyinvesteringer, bør vedlikeholdet nedjusteres.
2. Teknologiske endringer, eller endrede krav fra innbyggerne, kan (delvis) utradere verdien av et godt vedlikeholdt anlegg.
3. Vedlikehold gir kommunene en fremtidig handlefrihet til å utsette beslutninger om store nyinvesteringer.

Tabellen under oppsummerer fire mulige hovedstrategier.

	Små endringer i teknologi og/eller brukernes preferanser	Store endringer i teknologi og/eller brukernes preferanser
Høye forventete investeringskostnader	Høyt vedlikeholds nivå for å kunne være fleksibel med hensyn til å kunne utsette nyinvesteringer/store rehabiliteringer	Lavt vedlikeholds nivå for å ha stor fleksibilitet til å tilpasse seg ny teknologi og preferanser
Lave forventete investeringskostnader	Høyt vedlikeholds nivå for å kunne opprettholde standard og levealder på bygning	Middels vedlikeholds nivå for å tilpasse seg ny teknologi og preferanser og samtidig opprettholde bygningenes verdi til et gitt nivå

## 7 Samfunnsmessige konsekvenser av mangelfullt vedlikehold

Kommunal og fylkeskommunal tjenesteyting er i stor grad arbeidsintensiv og kjennetegnet ved direkte kontakt mellom bruker og ansatt. Konsekvensen er at manglende vedlikehold, og dermed svekket inneklima og økt fysisk forfall, får konsekvenser for de som yter tjenestene og de som bruker tjenestene.

Vi vil i dette kapittelet skille mellom to viktige konsekvenser av manglende vedlikehold, siden disse gir ulike samfunnsmessige konsekvenser

1. Inneklima
2. Bygningsmessig forfall, skader etc.

### 7.1 Inneklima tillegges stor betydning for tjenesteutføringen

WHO har definert fem ulike inneklimafaktorer

1. Temperatur (Termisk miljø), som påvirker
  - a. kroppens varmebalanse med omgivelsene, luftfuktighet, lufthastighet og trekk, kuldestråling fra vinduer, påkledning og aktiviteter
2. Lufta vi puster i (Atmosfærisk miljø) som inneholder
  - a. gasser/damper og lukter/partikler, levende organismer (bakterier, pollen, muggsopp, husstøvmidd), rester av dødt stoff (hudavfall, flass, middrester osv.)
3. Belysning / stråling (Aktinisk miljø)
4. Lyd / støy (Akustisk miljø)
5. Utforming / innredning (Mekanisk miljø)

Det er særlig de to første punktene som er aktuelle i forbindelse med manglende vedlikehold, siden manglende vedlikehold kan medføre fuktsskader, dårlig ventilasjon og dårlig oppvarming.

Manglende vedlikehold fører til at bygningenes utseende og kvalitet reduseres. I den offentlige debatten tillegges nedslitte bygninger årsaker til dårlig arbeidsmiljø for de som produserer tjenestene og de som mottar tjenestene. I skolen pekes det på at læringsmiljøet svekkes når ventilasjonsanlegg og renhold ikke fungerer skikkelig. Andre peker på nedslitte bygninger med fysisk forfall (murruss, toalettanlegg, tagging, trekk, etc) som årsaker til mistriivsel, økt sykefravær og dårlig omdømme for kommunene, som igjen fører til svekket produktivitet, svekket kvalitet og økte driftskostnader.

Sammenhengen mellom inneklima og helseeffekter er påvist i flere undersøkelser<sup>9</sup>. Det pekes særlig på at svekket regulering av temperatur og dårlig luft og ventilasjon, har helse og produktivitetseffekter. På området innemiljø og/eller inneluft kvalitet er utfordringene svært store. Empirien er tydelig og det finnes flere godt dokumenterte eksempler på til dels meget alvorlige helseskader, som følge av partikulære og/eller gassformige forurensninger:

- Partikulære forurensninger fra byggestøv (gips, sand, sement og mineralullfiber) på flater i oppholdssonen. Dette er nok verst i yrkesbygg.
- Gassformige forurensninger – avgasser fra materialer og/eller toksiner som følge av fuktsskader, kondens og/eller rørbrudd/lekkasjer.

Allmennsymptomer forårsaket av dårlig inneklima kan bl.a. være:

- Hodepine/tung i hodet

<sup>9</sup> Bla. Indoor exposures and respiratory symptoms in a Norwegian community sample, T Duellien Skorge, T M L Eagan, G E Eide, A Gulsvik, P S Bakke og Bako et al 2004 Fang et al 2004 Milton et al 2000 Pellerin, Candas 2003 Seppänen, Fisk, Lei 2006 Wargocki et al 1999EWitterseh, Wyon, Clausen 2004 Wyon 2004

## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

- Ekstrem tretthet, ubehag
- Nedsatt konsentrasjon
- Dårligere hukommelse
- Flere feil og uhell
- Svekket evne for læring og funksjon.
- Mistrivsel

Et eksempel på mer alvorlige infeksjoner ved manglende vedlikehold av bygningene, er legionellainfeksjoner. Årsaken er vekst og spredning fra klimainstallasjoner eller vanddistribusjon (dusj).

Andre undersøkelser viser at opplevelser av "dårlig innemiljø" fører til langsommere arbeidstakt, dårligere nøyaktighet og flere feil. I skoler reduseres konsentrasjon og læreevne. Imidlertid må ikke kunnskapen om de nevnte sammenhengene overdrives.

I kapittel 7.2 og 7.3 nedenfor drøftes ulike konsekvenser av bygningsmessig forfall.

### 7.2 Ledernes opplevelse av manglende vedlikehold

I arbeidsseminarene ble det stilt spørsmål om i hvilken grad manglende vedlikehold påvirker omdømme, mistrivsel og økt sykefravær.

#### Forholdet til offentlig oppmerksomhet

Flere deltakere peker på at manglende vedlikehold tar bort oppmerksomheten fra den løpende driften. Utfordringen er å tilpasse tjenesteproduksjonen til ikke-fungerende bygninger. Enkelte mente at forfall "inspirerte" til hærverk som igjen fører til forfall som igjen... osv. Til sammen bidrar dette til et relativt stort ressursbruk, siden både elever og skadene må følges opp. Over tid vil det følgelig etableres en kultur om at dette ikke er så farlig og respekten for fellesskapets verdier svekkes.

I tillegg til at dette er en ledelsesutfordring, ble det også nevnt i arbeidsseminarene at hele tjenesteproduksjonen starter på minus. Det fysiske miljøet gir ikke noe drahjelp og mange ganger må man bruke tid og ressurser på å stoppe en negativ spiral. Tilbakemeldingene fra gruppeintervjuene tyder på at det særlig er personalet som er mest negativ til forfall av det fysiske miljøet. Ledelsen må bruke veldig mye ekstra energi på å få fokus vekk fra det fysiske miljøet og mot det pedagogiske innholdet. Det er tyngre å jobbe med innholdet når omgivelsene er dårlige. ... *Kreativiteten kan få uante rom å blomstre i - hvis det er noen rom å blomstre i, og det blir en utfordring for ledelsen å skape de rommene!*

#### Forholdet til trivsel

Forfall av det fysiske miljøet bidrar ikke til å styrke trivselen, verken for ansatte eller tjenestemottakerne. Velholdte bygninger gir en annen stolthet som smitter over på alle, og gir et løfte i både tjenesteutøvelsen og i opplevelsen av å motta tjenesten.

De langsiktige effektene av mangelfullt vedlikehold er høyere turnover og redusert attraktivitet i forbindelse med nyansettelser. I gruppeintervjuet ble det hevdet at nye skoler tiltrekker seg de beste lærerne og avstanden kan bli vel stor mellom nytt og gammelt når vedlikeholdet forsømmes. Det ble også stilt spørsmål ved om ikke en lønnsmessig kompensasjon var berettiget for å jobbe under dårligere fysiske forhold. Som en sier i gruppeintervjuet ... *På sikt er det fare for at det etableres en kultur for oppgitthet av å vente på forbedringer som ikke kommer.*

### Forholdet til sykefravær

I de tilfeller hvor manglende vedlikehold gir helseeffekter (jfr. kapittel 7.1), vil det også føre til økt sykefravær. Hvis en bygning først har dårlig inneklima, kan konsekvensene bli store. Undersøkelser foretatt ved NTNU<sup>10</sup> viser at hvis inneklima forbedres, bl.a. ved å doble lufttilførselen utenfra, kan man i noen tilfeller redusere sykefraværet med 10 %. Den samme rapporten mener at produktiviteten øker med 1,5 % hvis man dobler lufttilførselen utenfra. I følge Arbeidstilsynet tilbringer vi gjennomsnittlig 90 prosent av levetiden vår innendørs. En voksen mann puster inn rundt 15 kilo luft i døgnet. Rundt 13,5 kilo er inneluft. Ut fra dette er det ikke vanskelig å se sammenhengen mellom dårlig vedlikeholdte ventilasjonsanlegg og sykefravær. I skoler og barnehager vil det også påvirke barns konsentrasjon og læringsevne. Sykefravær registreres ikke blant elever, men en hanglende skolehverdag slår ut i skoleresultatene.

Et dårlig innemiljø bidrar til flere og alvorligere infeksjoner i luftveier og mellomøre, til forverring av astma og allergi og til økt forekomst av slike sykdommer. Det fører til økt sykefravær og nedsatt produktivitet. Det bidrar også til redusert læreevne med nedsatt årvåkenhet, nedsatt konsentrasjon og hukommelse og til økt feilrate. Hos skolebarn (12- åringer) og voksne er det vist<sup>11</sup> at dårlig inneklima også bidrar til økt irritabilitet, økt aggressivitet og mer uro i klassesituasjonen. Det er således både helsemessige, trivselsmessige, pedagogiske, økonomiske og etiske grunner til å sørge for et godt innemiljø i barnehager, skoler og yrkesbygg.

### Forholdet til omdømme

Det er grunn til å anta at godt vedlikehold bedrer omdømmet, mens dårlig vedlikehold svekker omdømmet for kommunesektoren. Beskrivelsene over viser flere faktorer som bidrar til å svekke kommunesektorens omdømme. Tas faktorene fra kapittel 4 om årsaker til manglende vedlikehold med, svekkes kommunesektorens omdømme ytterligere. Deltakerne i arbeidsseminarene peker på at omdømmearbeidet vanskeliggjøres særlig før tjenestemottakerne blir kjent med tjenestestedet. Vedlikehold er et område hvor kommunene ofte kommer på etterskudd, noe som gjør det unødvendig vanskelig å produsere tjenestene. De fleste i arbeidsseminarene var enige om at bedre vedlikehold ville gjøre hverdagen enklere for alle, dvs. de som mottar tjenestene og de som produserer dem.

## 7.3 Oppfatninger hos den politiske ledelse

I vurderingen av faktorene mistrivsel, sykefravær og omdømme, var ordførerne mest opptatt av hvordan manglende vedlikehold påvirker kommunenes omdømme. Negativ oppmerksomhet knyttet til mangelfull vedlikehold, ble sett på som et problem. For å imøtekomme denne utfordringen ble det diskutert hvordan man kunne opptre strategisk. Skal alle bygninger behandles likt, eller er det slik at man bør etablere ulike vedlikeholdsstrategier, avhengig av bygningens rolle i utviklingen av kommunen?

Videre trakk ordførerne som deltok i arbeidsseminarene i stor grad frem de samme momentene som de kommunale lederne. Dog med den moderasjon at det var viktig å ikke overdrive effektene. Noen argumenterte for at det alltid vil være noe ubalanse i den kommunale bygningsmasen. Det vil til en hver tid være bygninger som ikke er tilfredsstillende vedlikeholdt. De samme mente derfor at det var en ledelsesoppgave å sikre at manglende vedlikehold ikke fikk for mye oppmerksomhet i den daglige driften.

<sup>10</sup> indoor climate and productivity in offices, Pawel Wargorcki and Olli Seppänen (eds)., J; Andersson, A. Boerstra, D. Clements-Croome, K. Fitzner, S.O. Hanssen 2006

<sup>11</sup> Kilde: Inneklima.com



### 7.4 Oppsummering

Manglende vedlikehold av kommunale bygninger ser ut til å ha negative helseeffekter. Dette gjelder særlig for konsekvenser av svekket inneklimate som følge av partikulære og gassformige forurensninger, som enten skyldes dårlig renhold, fuktskader eller svekket ventilasjon. NTNU har påvist at sykefraværet kan reduseres med 10 % hvis inneklimate bedres ved å doble lufttilførselen. Negative helseeffekter bidrar til å dempe livskvaliteten til de som rammes, samtidig som det bidrar til å øke behovet for helsetjenester. For samfunnet gir dette økonomiske konsekvenser og binder opp ressurser som kunne vært brukt til andre samfunnsnyttige formål.

Behovet for gode driftsrutiner og løpende vedlikehold er derfor stort. Dette vil i tillegg opprettholde en bygningsmessig standard som virker forebyggende for annet forfall som skyldes uforutsette hendelser og hærverk. Både kommunale ledere og ordførere fremhever dette i arbeidsseminarene.

Kommunale ledere hevder at manglende vedlikehold gjør det vanskeligere å utøve tjenestene, siden dårlig vedlikeholdte bygninger stjeler oppmerksomheten, svekker trivselen blant ansatte og brukere av tjenesten og som følge av dette reduserer kommunens omdømme. Ordførerne på sin side er enige i dette, men ønsker ikke å overdrive effektene.

Det ser også ut til at manglende vedlikehold bidrar til å svekke kommunens omdømme. Imidlertid blir effekten noe svekket når tjenestemottakerne blir kjent med tjenesten de mottar.

## 8 Mulige løsninger

Vi vil nedenfor skille mellom politisk, administrativt og operativt utøvende nivå i diskusjonen om hvordan bedre planleggingskultur, endrede strukturelle personellmessige forhold kan styrke vedlikeholde i kommunene/fylkeskommunene.

Politikernes overordnede strategiske verktøy er kommune- og fylkesplanen. Den er en samordnet plan for den kommunale virksomhet og skal bygge på en realistisk vurdering av den forventede utvikling i kommunen eller fylkeskommunen, og av de økonomiske ressurser som vil stå til rådighet. Administrasjonens strategiske verktøy er økonomiplanen, som angir en løpende dimensjonering og drift av tjenestene. Denne er rullerende over fire år, der budsjettet for inneværende inngår som første år i økonomiplanen. Til slutt har vi operativt nivå for eiendomsforvaltningen. Basert på retningslinjer gitt i kommune- og fylkesplanen og økonomiplanen, fastsettes vedlikeholds nivået i en egen vedlikeholdsplan.

### 8.1 Planleggingskultur

#### Politisk nivå

Et spørsmål som ofte blir stilt, er om demokratiet tåler langsiktige oppgaver som eiendomsforvaltning og vedlikehold representerer. Politikere velges for fire år, men formålsbygg tradisjonelt har hatt en levetid på 40-50 år. En slik ubalanse i tidshorisont gjør det vanskelig for politikere å legge vekt på løpende vedlikehold. Valg og gjenvalg hvert fjerde år demper muligheten for langsiktig planlegging. Valgkampen benyttes til å fremme både styrker og svakheter hos posisjon og opposisjon. Vedlikehold har de siste årene ikke sluppet unna. Spørsmålet er om det er de som roper høyest som høres, og ikke de som er talsmenn for områder som virkelig trenger et vedlikeholdsløft. Politikere kan få feil signal og møte presset med gale prioriteringer.

En annen utfordring er at Stortinget (for å vise handlekraft) vedtar finansieringspakker som for eksempel rentekompensasjonsordninger både for skolebygg og kirker. Slike løft fra Stortinget er velmente og erfaringene viser at de gir resultater. I tillegg til dette, signaliserer Stortinget at det er helt greit å utsette vedlikeholdet til det kan omdefineres som en investering. Og venter kommunen lenge nok, kommer Stortinget og hjelper til med investeringsbistand.

I sum gir ikke dette et godt klima for planmessig vedlikehold. Demokratiske prosesser kan ikke nøytraliseres, men målet må være å dempe de negative konsekvensene i forhold til vedlikehold. En måte å gjøre dette på er å definere resultatmål på kort og lang sikt. Disse målene vil utgjøre et vesentlig element i eiendomsstrategien som vi har argumentert for ovenfor. Resultatmålene må baseres på et sett med indikatorer som dels er overordnet og dels er spesifikke med hensyn til tjenesteområde, alder på bygning og rolle i den kommunale utviklingen.

#### Overordnet administrativt nivå

Økonomiplanen er et viktig verktøy for politisk ledelse. I arbeidsseminarene er det mange som uttrykker en manglende fokusering på bygningsmessig vedlikehold i kommunenes økonomiplan. Tradisjonelt er det kjernevirksomhetene som får oppmerksomheten i økonomiplanene. Sammenhengen mellom utvikling av kjernetjenestene og eiendomsutvikling kommer tydeligst frem i forbindelse med vurdering av investeringsbehovet. Hvordan vedlikeholds nivået påvirker tjenesteområdene og investeringsbehovet blir i mange kommuner lite omtalt.

I arbeidsseminarene etterlyste administrativ ledelse bedre informasjon som muliggjør at vedlikehold får større oppmerksomhet i økonomiplanen. Vi vil derfor anbefale at den som er ansvarlig for kommunens eiendomsportefølje (Eiendomssjef eller tilsvarende) tiltrer rådmannens ledergruppe når eiendomsforvaltning og vedlikehold settes på dagsorden. Alternativt som fast medlem av rådmannens

## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

ledergroupe. Eiendomssjefen skal med bakgrunn i eiendomsstrategien, politiske vedtak og løpende styringsinforasjon, utarbeide en kravspesifikasjon for vedlikehold (en bestilling) til ansvarlig enhet for vedlikehold. Eiendomssjefen får i tillegg delegert ansvar for etablering av rutiner for oppfølging av mål og måleparametere som inngår i eiendomsstrategien for vedlikeholdsarbeidet. Herunder er det behov for å definere systemer for oppfølging og evaluering av vedlikeholdsansvarlig enhet.

### Operativt og utøvende nivå

Det er store variasjoner knyttet til i hvilken grad kommunene har oversikt over vedlikeholdsbehov. Vi vil derfor anbefale at kommunene/fylkeskommunene ta aktivt 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 øke faktabasert vedlikehold, og å dempe vedlikehold basert på tilfeldig informasjon osv.

## 8.2 Personell

### Politisk nivå

En av de store utfordringene for vedlikehold av kommunale bygninger er at politikerne opplever at de er valgt inn for å være ombud for brukerne av kommunale tjenester og i mindre grad representanter for eieren av bygg/anlegg, Konsekvensen er som tidligere beskrevet en ubalanse mellom eierrollen og brukerrollen.

Ut fra dette ser vi et stort behov for å øke kompetansen innen eiendomsforvaltning blant politikerne. Alle behøver ikke å kunne like mye, men alle bør ha en grunnleggende innføring i eiendomsforvaltning. For å rette opp dette vil vi anbefale en skoloring av politikerne, for eksempel som en del av KS Folkevalgtprogram<sup>12</sup>. KS Folkevalgtprogram er et opplærings- / utviklingsprogram for folkevalgte. Programmet strekker seg over hele valgperioden på fire år. Programmet skal bidra aktivt til å skape holdninger og handlinger som skal styrke lokaldemokratiet, utvikle lokalsamfunnet og styrke tjenesteytingen overfor innbyggerne.

### Overordnet administrativt nivå

Kunnskap om vedlikehold er ikke tilstrekkelig prioritert, slik at den informasjonen som gis ikke kan utnyttes ikke blir brukt eller brukes galt. Skyldes dette faglige og administrative kulturelle forskjeller mellom administrativt og operativt nivå er for stort? Vår vurdering er at et eventuelt gap mellom administrativt og operativt nivå kun kan tettes med gode mål med tilhørende strategier og tiltak. Tydelige og synlige mål vil i praksis på kort sikt begrense handlingsrommet til politikere og administrativ ledelse til å utsette vedlikehold. En slik begrensning er kanskje ikke ønsket og kan være en mulig forklaring til at såpass få kommuner/fylker har en velutviklet eiendomsstrategi. Imidlertid vil planmessig vedlikehold bidra til å gjøre økonomistyringen mer forutsigbar på lengre sikt, noe som igjen vil øke handlingsrommet til politikerne.

### Operativt og utøvende nivå

Representanter fra alle de tre nivåene i arbeidsseminarene uttrykker at kompetansen om eiendomsforvaltning ikke er tilfredsstillende på operativt nivå. Mange sier også at kapasiteten ikke er god nok. Konsekvensen av dette forsterkes ytterligere av at kompleksiteten i moderne bygg krever en annen kompetanse i dag enn for 10-20 år siden. I tillegg kreves det god kompetanse på andre områder som for eksempel regelverket for offentlige anskaffelser, siden det blir mer og mer vanlig å kjøpe vedlikeholdstjenester fra eksterne leverandører.

<sup>12</sup> Kilde: [http://www.folkevalgt.no/folkevalgt/ks\\_folkevalgtprogram/oversikt\\_over\\_ks\\_folkevalgtprogram](http://www.folkevalgt.no/folkevalgt/ks_folkevalgtprogram/oversikt_over_ks_folkevalgtprogram)

## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

Vår vurdering er at beskrivelsen over skyldes manglende prioritering av eiendomsforvaltning i kommunene/fylkeskommunene. Dette medfører vanskeligheter med å rekruttere og å dempe lekkasjen til privat sektor. Hovedårsaker til dette kan være lønnsnivå, men demotiverende arbeidsvilkår som følge av at ressursene til vedlikehold er såpass begrenset som de er, kan også være en vesentlig årsak. Dette fører også til misnøye og press fra brukere m.m. Kombinasjonen av å ikke få gjennomslag for sine forslag og å oppleve politiske/administrative kutt i budsjettene, kan føre til opplevelsen av kommunene/fylkeskommunene som et mindre attraktivt sted å jobbe. Bedre styringsinformasjon knyttet opp mot en eiendomsstrategi vil bidra til å oppgradere eiendomsfunksjonen. Dette arbeidet vil også avdekke kompetanse- og kapasitetsbehov, slik at det blir mulig å tilpasse kompetansen til kommunenes utfordringer.

Et viktig virkemiddel i denne sammenhengen blir å utvikle kompetanseplaner som avdekker hvilken kompetanse man har, hva man har behov for og hvordan man skal tette gapet mellom faktisk situasjon og ønsket behov.

### 8.3 Strukturelle forhold

#### Politisk nivå

Av kartleggingen i arbeidsseminarene og NOU 2004:22, går det fram at politisk ledelse i stor grad har et udefinert ambisjonsnivå knyttet til planmessig vedlikehold. I praksis registrerer vi et fravær av en langsiktig plan for vedlikehold. Her er det viktig å påpeke at det finnes mange kommuner og fylkeskommuner som har et aktivt forhold til vedlikehold, og de kjennetegnes ved at de har tydeliggjort eierrollen og etablert grenser i forhold til brukerrollen. Uten et slikt skille vil det raskt kunne oppstå en målkonflikt, og dette kommer særlig til uttrykk på det politiske nivå, siden det er politikerne som til slutt må avveie disse to rollene.

I sum betyr dette etter vår vurdering, at mange kommuner og fylkeskommuner trenger en overordnet eiendomsstrategi hvor vedlikehold inngår som et vesentlig element. For at et slikt strategidokument skal etterleves må den utgjøre en del av kommunens og fylkeskommunenes øvrige styrende dokumenter. I praksis innebærer dette at eiendomsstrategien skal inngå i kommune- og fylkesplanen. Dette vil gi eiendomsstrategien den plassen den fortjener, siden eiendom utgjør en viktig del av den kommunale produksjonskapitalen og er en forutsetning for god tjenesteproduksjon.

En slik strategi må utvikles i lys av kommunenes bosetningsstruktur og demografiske utvikling. I tillegg må strategien også inneholde ambisjoner knyttet til tilstand og kvalitet, og om kommunen skal eie eller leie.

Enkelte kommuner har etablert et eget politisk eiendomsutvalg. Vår vurdering er at dette kan være et fornuftig valg. Et slikt utvalg vil synliggjøre det politiske ansvaret som kommunene og fylkeskommunene har i forbindelse med eiendomsutvikling og vedlikehold av denne produksjonskapitalen.

#### Overordnet administrativt nivå

I alle arbeidsseminarene ble det pekt på at de største utfordringene ligger i kommunelovens bestemmelser om at investeringsmidler ikke kan brukes til drift og dermed ikke til vedlikehold. Sett i lys av diskusjonen i kapittel 6 om valg av vedlikeholds nivå setter denne bestemmelsen begrensninger i kommunenes avveininger om vedlikeholds nivå. Vår vurdering er at bestemmelsen om at investeringsmidler ikke kan brukes til vedlikehold, bidrar til å suboptimalisere vedlikeholds nivået. Dette fordi mange kommuner velger å dempe vedlikeholdet, slik at det blir mulig å omdefinere vedlikehold til investeringer.

En annen utfordring som også påvirker muligheten til å velge et økonomisk optimalt vedlikehold for litt mindre kommuner, er ubalansen mellom behovet for stabile budsjetter og årlig variasjon i vedlikeholdsbehovet. De små og de minste mellomstore kommune vil ha en eiendomsportefølje som

## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

har en størrelse som ikke tilsier et jevnt årlig vedlikeholdsbehov. Erfaringsmessig er vedlikeholdsbehovet periodisk og i disse periodene vil ressursene brukt på vedlikehold utgjøre et betydelig innhugg i det årlige driftsbudsjettet. Mulige konsekvenser kan være at vedlikehold utsettes for å utjevne svingningene eller for å kunne omdefinere det til investeringer.

En tredje utfordring vi mener har betydning, er at kontantprinsippet benyttes i de kommunale regnskapene. Konsekvensen er at kapitalslit ikke synliggjøres i regnskapene og de økonomiske konsekvensene av manglende vedlikehold undervurderes. I praksis betyr dette mangelfull styringsinformasjon til både politisk og administrativ ledelse i kommunene og fylkeskommunene.

Beskrivelsen over viser at det er tunge strukturelle rammebetingelser som påvirker kommunenes og fylkeskommunenes vedlikeholdsbeslutninger. Utfordringen er å få synliggjort det årlige kapitalslitet på en annen måte enn gjennom avskrivninger. Mange kommuner har valgt å etablere rutiner og systemer med både løpende og rullerende tilstandsvurderinger. Ofte innebærer dette at kommunene gjennomfører periodiske tilstandsvurderinger hvert 5. år, dvs 20 % av bygningsmassen årlig.

En fjerde utfordring er å etablere en tydeligere grenseoppgang mellom vedlikehold og investeringer/store rehabiliteringer. I arbeidsseminarene mener vi å registrere manglende bevissthet om skillet mellom løpende drift og vedlikehold. De fleste er enige om at enklere oppgaver som renhold og tradisjonelle vaktmesteroppgaver er driftsoppgaver. Etter hvert som oppgavene blir mer kompliserte og ressurskrevende, blir det vanskeligere å trekke grensen mellom løpende drift og vedlikehold. Vår vurdering er at en slik grensesetting er viktig. Sentrale spørsmål som stilles i en slik grensesetting er hvilke oppgaver som kan utsettes og hvilke oppgaver må tas umiddelbart som en del av den løpende driften.

### Operativt og utøvende nivå

Et gjennomgående trekk i alle arbeidsseminarene, og som blir bekreftet i NOU 2004:22, er at ansatte i eiendomsforvaltningen opplever at operativt nivå er for dårlig forankret hos politisk og administrativ ledelse. De etterlyser retningslinjer og ber om tydeligere mål for eiendomsforvaltningen. Konsekvensen er at de ikke får tilstrekkelig gjennomslag for sine forslag. Flere peker på at nettopp dette er kjernen i manglende vedlikehold.

Eiendomsforvaltning utgjør ikke en del av kommunens kjernevirksomhet. Vår erfaring er at støttefunksjoner som eiendomsforvaltning ofte plasseres på siden av virksomhetens øvrige organisasjon. Anskaffelser og innkjøp er et eksempel på et annet område som opplever det samme. Basert på våre erfaringer er det liten forskjell mellom privat og offentlig sektor på dette området. Utfordringen er derfor å løfte støttefunksjonene slik at de får den nødvendige legitimitet i virksomhetene. En helhetlig eiendomsstrategi som er integrert i kommunenes/fylkeskommunenes styrende dokumenter vil bidra vesentlig til dette.

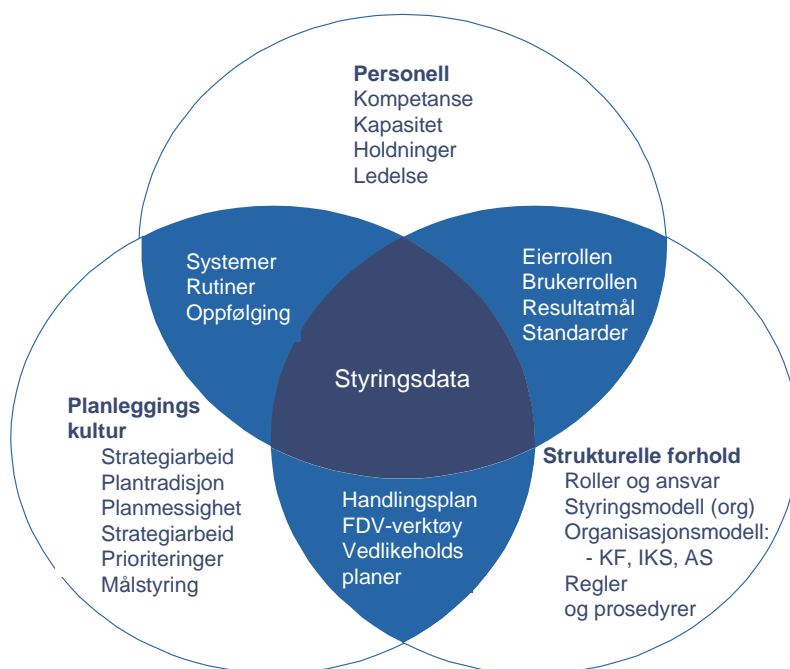
## 8.4 Metoder og verktøy

### Gode styringsdata er kjernen i planmessig vedlikehold

Med planmessig vedlikehold siktes det i NOU 2004:22 til systemer og verktøy som kartlegger det langsiktige vedlikeholdsbehovet, for eksempel basert på livssyklus kostnader for bygg. I NOU'en ble det argumentert for at faglig god dokumentasjon av vedlikeholdsbehovet er en viktig forutsetning for at vedlikeholdsbehovet blir prioritert. Denne konklusjonen er etter vår vurdering både riktig og fornuftig på et overordnet nivå. Utfordringen er at både NOU 2004:22 og våre arbeidsseminarer dokumenterer at de fleste kommuner er det i liten grad en kultur for å samle inn og anvende styringsdata. Dette gir konsekvenser for alle de tre dimensjonene som er beskrevet over. Sagt på en annen måte, vil systemer og rutiner med tilhørende metoder og verktøy, være limet som sikrer overgangen mellom disse tre dimensjonene. Figuren nedenfor illustrerer disse sammenhengene.

## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

Figur 1: Modell for planmessig vedlikehold



Figuren er en restrukturering av figuren i kapittel 2.2. Styringsdata utgjør kjernen i kommunenes planmessige vedlikehold. I "aksen" mellom personell og planleggingskultur er det systemer og rutiner for oppfølging som er viktig for etablering av gode styringsdata. I aksen mellom personell og strukturelle forhold er det definering av eierrolle, brukerrollen standarder og resultatmål som har betydning for opprettelse av gode styringsdata. Til slutt er det aksene mellom planleggingskultur og strukturelle forhold. I denne aksene inngår FDV-verktøy som genererer vedlikeholdsplaner og informasjon til kommunenes rullerende handlingsplaner.

### Helhetlig eiendomsstrategi er en forutsetning for planmessig vedlikehold

I dette kapittelet vil vi belyse aktuelle rammebetingelser, informasjonsbehov og beslutningsunderlag som er nødvendig for å få en større grad av likebehandling av vedlikehold og velferdstjenester i kommunenes prioriteringer.

Vi har ovenfor konkludert med at gode styringsdata er kjernen i planmessig vedlikehold. Gode styringsdata forutsetter operasjonelle resultatmål og standarder for vedlikeholdet. Likeledes er det viktig med gode systemer og rutiner for oppfølging av vedlikeholdet. Til dette trengs støtteverktøy som er tilpasset vedlikehold. Med dette på plass ligger alt til rette for at kommunene/fylkeskommunene kan utvikle en helhetlig eiendomsstrategi. Basert på vår erfaring fra annen statlig og kommunal virksomhet, bør en slik strategi bygge på følgende syv dimensjoner som er vist i figuren under.

## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter



Nedenfor beskrives de syv dimensjonene nærmere.

### 1. Overordnet eiendomsstrategi med tiltak og måleparametere

Etablering av en sentral eiendomsstrategi som er premissgiver for alt vedlikehold i kommunen/fylkeskommunen. For at strategien skal bli etterlevd må det sikres at strategien er kommunisert og implementert for alle parter (politisk, administrativt og operativ ledelse). Strategien utledes av kommunens øvrige styringsdokumenter. Et slikt dokument må bestemme formålet med å eie eiendom og hva slags typer eiendom det er interessant å eie, for eksempel utledet fra kommune- og fylkesplan. Dette innebærer strategier for å utvikle, avhende, anskaffe og forvalte eiendom. Sentralt i dette arbeidet er investeringsanalyser og beregninger av årskostnader med forventet årlig inntekt. I tillegg må det utvikles overordnede mål for eiendomsfunksjonen, herunder egne mål for vedlikehold. Eksempel på slike mål er tilstandsgrad, vedlikeholdsvolum og utrangering og avhendingstakt.

### 2. Overordnet rolle- og ansvarsfordeling innenfor vedlikeholdsområdet

Etablering av en sentral vedlikeholdsenhet med en klar strategisk rolle. Vedlikeholdsenheten gis rollen som kompetanseenheter for vedlikehold i kommunen/fylkeskommunen.

### 3. Strategiske vedlikeholdsprosesser

Etablering av rutiner for analyser av nåværende og fremtidige vedlikeholdsbehov. Etablering av systemer som muliggjør vurderinger om bygningene skal opprettholdes med sine opprinnelige kvaliteter eller skal man avvente (dempe) vedlikeholdet i påvente av nye preferanser/teknologi. Bør installasjoner fornyes så tidlig at driftstans ikke oppstår, eller skal noe driftstans aksepteres ut fra gitte regler og fornyelse av installasjoner skje på bakgrunn av disse reglene? Hvor viktig er det å opprettholde bygningenes estetiske uttrykk? Hva er akseptabel nedre grense? Andre viktige prosesser er rutiner for å ivareta tjenestestedenes (brukernes) behov i forbindelse med løpende vedlikehold, samt etablering og etterlevelse av internkontroll av vedlikehold.

Dette gir grunnlag for å definere differensierte vedlikeholdsstrategier avhengig av for eksempel tjenesteområde, bygningenes tilstandsgrad og funksjonsnivå.

### 4. Operative vedlikeholdsprosesser

Etablering av strukturer for rutiner og etterlevelse av kontroll av vedlikehold. Utvikling av prosesser for bestilling av vedlikeholdstjenester fra rammeavtaler (for eksempel e-handel). Etablering av systemer for oversikt over framtidige vedlikeholdsforpliktelser, slik at man unngår at oppgavene topper seg eller vedlikeholdsoppgaver kan gjøres parallelt. Etablere ulike former for tiltak for å

## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

forebygge og begrense hendelser som skader bygningene og som reduserer funksjonalitet og estetiske uttrykk.

### 5. Systemer og verktøy for å støtte oppunder vedlikeholdsarbeidet

Etablering av systemer og rutiner for innhenting av data, analyse og oppfølging av kommunen/fylkeskommunens vedlikehold.

### 6. Oppfølging av måloppnåelse

Etablering av rutiner for oppfølging av mål og måleparametere for vedlikeholdsarbeidet. Definere systemer for evaluering av vedlikeholdsansvarlige for de enkelte tjenesteområdene.

### 7. Kompetanseutvikling

Etablering av systemer og rutiner for målrettet utvikling av kompetanse innenfor vedlikeholdsområdet, herunder en plan for å tiltrekke og beholde ansatte innenfor vedlikeholdsfunksjonen.

Oversikten viser at en helhetlig eiendomsstrategi ikke bare handler om hvor mye man skal investere eller hvor stort det årlige vedlikeholdsnivået skal være. Eiendomsstrategien må vel så mye definere roller og ansvar, strategiske og operative prosesser, behovet for systemer og verktøy, rutiner for oppfølging og kompetanseutviklingsplaner. Gjennom en slik tilnærming mener vi at vedlikeholdsfunksjonen vil kunne løftes inn som et strategisk virkemiddel for kommunens/fylkeskommunens utvikling.

Basert på PwCs erfaring fra virksomhetsstyring fra statlige og kommunale virksomheter kan vi avlede følgende sett med kjennetegn for god virksomhetsstyring sett ut fra et vedlikeholdsperspektiv:

- Rådmannen setter vedlikehold på dagsorden ved å tenke **strategisk og langsiktig** samtidig som han opprettholder **kontinuitet** i sine handlinger
- Fokuset heves fra operativt vedlikehold til **strategisk vedlikeholdsarbeid**
- Eiendomsforvaltningen er godt **forankret hos Rådmannen**
- Det er definert **klare roller, ansvar og fullmaktsforhold** mellom alle aktører i vedlikeholdsprosessen
- **Differensierte vedlikeholdsstrategier** er etablert, for eksempel for hver bygnings alder, tilstandsgrad og funksjon.
- Meget god **oversikt over leverandørmarkedet** for vedlikeholdstjenester
- Fokus på **klare mål**, og **målesystemer** er implementert
- Krav til **hyppig rapportering og oppfølging** av de viktigste måleparametrene
- Fokus på **effektive helhetlige informasjonssystemer** med online oppdatering av data som understøttes med løpende oppfølging av fastsatte måltall
- **Kompetanseplaner** for virksomhetens medarbeidere

## 8.5 Internhusleie, OPS og tilpasning i regnskapslovens prinsipper som virkemiddel for bedre vedlikehold

### Internhusleie som mulig løsning

Internhusleie som virkemiddel for bedre vedlikehold har flere fordeler. Bl.a. vil internhusleie

- gjøre brukerne og ansvarlige ledere kjent med hva lokalene rent faktisk koster kommunen/fylkeskommunen å bruke
- danne grunnlag for kostnadsfordeling når flere virksomheter eller juridiske enheter deler samme bygg
- kunne brukes i forbindelse med markedsvurderinger der eie-alternativet vurderes opp imot eksterneleie



## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

- være grunnlag for budsjettfordeling mellom virksomheter
- kunne bidra til å stoppe uønsket vekst i areal og kostnader relatert til arealbruk
- være nødvendig i forbindelse med å utforme selvstendige resultatenheter

En internhusleie vil tydeliggjøre balansen mellom eierollen og brukerollen. Brukerne vil, som betaler av tjenesten, i større grad kunne stille krav til eiendomsforvaltningen. Samtidig vil eiendomsforvaltningene også kunne stille krav til leietakerne som sikrer at eiendomsforvaltningen kan opprettholde sine forpliktelser.

En rapport utarbeidet av FOBE/KoBE med tittelen Kartlegging av beste praksis for interne husleieordninger, viser at de kommunene<sup>13</sup> som inngikk i undersøkelsen har lyktes best i forhold til synliggjøring av kostnader og økt rolleforståelse.

Rapporten viser også at:

- De kommuner som praktiserer ordningen med internleie fullt ut, rapporterer i større grad enn kommuner som ikke gjør det at de oppnår:
  - bedre rolleforståelse for eier, forvalter og bruker
  - mer forutsigbare rammebetingelser
  - bedre grunnlag for investeringsbeslutninger
- Kommuner som har reversert ordningen, har eiendomsforvaltningen organisert som kommunale etater

Rapporten konkluderer derfor med

*"Det kan tyde på at kommuner som har organisert eiendomsforvaltningen som KF eller AS har lyktes best. Dette til tross for en kommune med tradisjonell organisering som også har lyktes bra. Det viktigste er sannsynligvis å innføre ordningen med internleie fullt ut og ikke lande på halve løsninger".*

Basert på ovennevnte beste praksis rapport og dens konklusjoner, Multiconsults og PwC sine erfaringer vil vi trekke fem følgende forhold i forbindelse med bruk av internhusleie:

- Det er viktig å ha is i magen. Modellen må utvikles over tid. Husleien må kunne dekke reelle kostnader. Samtidig er viktig at husleien ikke blir et nullsumspill i forhold til eksisterende budsjett.
- Et skille mellom innvendig og utvendig vedlikehold er ikke heldig. Leietaker kan spekulere i dårlig vedlikehold for å oppnå nye investeringer når det er blitt for slitt.
- Eier og forvalter må kunne selge uhensiktsmessige bygninger ut i fra forretningsmessige prinsipper.

### OPS-avtaler som alternativ til kommunal eiendomsdrift

Alternativt til å eie formålsbygg kan kommunen/fylkeskommunen velge å leie i det eksterne markedet til gjeldende markedspriser. Nå vil ikke alle formålsbygg egne seg for ekstern husleie, bl.a. fordi det ikke finnes et velfungerende marked. For å møte denne utfordringen har bl.a. OPS oppstått som et alternativ. En OPS-avtale for en skolebygning eller et sykehjem vil omfatte prosjektutvikling, finansiering og eierskap, prosjektering og bygging av lokaler etterfulgt av et langvarig leieforhold og med en eventuell etterfølgende rett eller plikt til å kjøpe eiendommen. Slike kontrakter, som har karakter av et livsløpsprodukt, er spesielt krevende for både kundesiden og leverandørsiden.

### Fordeler

Langsiktigheten i OPS-avtaler kan være en strategisk fordel når det gjelder å binde opp kommunen/fylkeskommunen til et langsiktig, verdibevarende vedlikehold, dersom avtalen legger til rette for at dette er i begge parter interesse. Forutsatt at avtalen knytter leverandørsidens interesser opp mot et godt vedlikehold og lave drifts- og vedlikeholdskostnader, vil dette også bidra til å øke

<sup>13</sup> 7 kommuner inngår i undersøkelsen. 4 har eiendomsforvaltningen organisert som kommunal etat, 2 som KF og 1 som AS.

## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

interessen for å velge tekniske løsninger og materialer som kan gi lave livssyklus-kostnader til fordel for begge parter. Fra bestillersiden er det imidlertid krevende å spesifisere riktige kvaliteter på kort og lang sikt, og sikre tilpasningsmuligheter på tilfredsstillende økonomiske vilkår i forhold til ukjente framtidige bruksbehov.

Kommunen kan oppnå gevinster ved overføring av risiko til privat sektor. Dette skyldes at risikoen bør plasseres hos den parten som mest effektivt kan styre, og dermed prise, de ulike risikoelementer. Ved tradisjonelle modeller er risikoen i henhold til standardavtaler forhåndsdefinerte. Tradisjonelle modeller åpner ikke i samme grad som OPS-modellen for mest mulig optimal risikofordeling og prising av risikoen. Ved en tradisjonell modell bærer kommunen normalt risikoen for kostnadsoverskridelser som følge av mengdeøkning, prosjekteringsrisiko m.m. I OPS er dette oftest den private aktørens ansvar og inngår dermed i prisen som betales til selskapet. OPS selskapet vil normalt ta store deler av risikoen knyttet til utbyggingskostnader, ferdigstillestidspunkt, drifts- og vedlikeholdskostnader, mens kommunen beholder deler av risikoen for inflasjon, offentlige endringer (skatt- avgift, lover og forskrifter, standarder, egne planendringer m.m.) Større ansvar for gjennomføringen og større finansiell handlefrihet (fastsatt i OPS-kontrakten), vil endre insentivstrukturen for den private aktøren i forhold til tradisjonell gjennomføring og bør lede til sterkt fokus på risikostyring og reduksjon av sannsynligheten for uheldige utfall.

I en tradisjonell gjennomføring vil betalingen knyttes opp mot enhetspriser, mengder og innsatsfaktorer, mens den i OPS-modellen retter seg mot at bygningen gjennom hele kontraktperioden leveres med de funksjoner og kvaliteter som er avtalt. I et OPS-prosjekt vil normalt kommunen ha anledning til å tilbakeholde vederlag dersom ytelsen ikke er i henhold til kontrakt. For OPS selskapet vil dette medføre at de ikke mottar kontantstrømmer som forutsatt til å dekke sine løpende kapital- og driftskostnader. Sammenlignet med en tradisjonell modell vil OPS selskapet derfor ha sterkere insentiver til å oppfylle kontraktens ytelser enn en tradisjonell modell.

### Ulemper

OPS har mange utfordringer. Ikke minst fordi OPS er lite brukt. Nedenfor følger noen viktige forhold som må vurderes

*OPS forutsetter endrede krav til kommunen som bestiller.*

OPS er en relativt uprøvd modell i Norge og erfaringsmaterialet er begrenset. Kommunens organisasjon må inneha grunnleggende kompetanse på hvordan OPS-modellen skal gjennomføres.

*Større risiko knyttet til valg av riktig leverandør*

Valg av leverandør er enda viktigere enn ved tradisjonelle modeller. Kommunen/fylkeskommunen skal ha et profesjonelt og ryddig forhold til leverandører i opptil 25 år. Erfaringer fra OPS-prosjekter i Norge har vist at i de tilfeller hvor modellen ikke har vært tilstrekkelig forankret på bestiller- og leverandørsiden, så har samarbeidet og prosjektgjennomføringen ikke vært vellykket.

*Normalt høyere transaksjonskostnader*

For å sikre seg et riktig valg av leverandør, og ikke minst for å finne frem til den mest optimale risikofordelingen vil det normalt påløpe høyere kostnader i selve anskaffelsesprosessen ved en OPS-anskaffelse enn ved en tradisjonell modell. Standardisering av konkurransegrunnlag er imidlertid med på å redusere disse ekstra kostnadene. Det finnes i dag eksempler på konkurranser hvor kostnadene er på samme nivå som en tradisjonell totalentreprise kontrakt.

*Dyrere finansiering*

Normalt vil kommunen/fylkeskommunen oppnå gunstigere finansieringsvilkår enn en privat aktør. Denne forskjellen er imidlertid ikke stor. I OPS-prosjektet E39 Lyngdal – Flekkefjord ligger lånekostnaden til OPS-selskapet under 1 % over NIBOR<sup>14</sup> i byggeperioden, og reduseres til under

<sup>14</sup> NIBOR står for Norwegian Interbank Offered Rate. NIBOR kan noe unøyaktig defineres som den renten storbankene tar seg imellom og renten er derfor ikke vesentlig høyere enn den risikofrie renten

## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

0,5 % over NIBOR etter at anlegget er ferdigstilt. Denne ulempen reduseres noe ved at private kan utnytte skatte- og avgiftsmessige posisjoner på annen måte enn kommunen.

### *Høyere krav til garantier og håndtering av eventuell konkurs*

Som følge av langvarig avtaleforhold og omfattende kontraktsforpliktelser vil det måtte stilles høyere krav til sikkerhet for gjennomføring av OPS-kontrakten enn en tradisjonell modell.

### **Tilpasning i regnskapslovens prinsipper som virkemiddel for bedre vedlikehold**

Den ulike regnskapsmessige håndteringen av livsløpskostnader ved eie av bygg i hhv. kommunelov og regnskapslov skaper etter vår vurdering insentivvirkninger som, dersom alt annet er likt, leder til et for lavt nivå på vedlikeholdsutgiftene. Med det gjeldende regnskapsregimet gir reduserte vedlikeholdsutgifter en umiddelbar resultateffekt i det året hvor utgiftene kuttes. Kostnadssiden ved dette oppstår imidlertid lengre fram i tid ved et økt investeringsbehov.

Legger enn til grunn at dette lånefinansieres, kan en si at effekten av reduserte vedlikeholdsutgifter i dag er høyere avdragsutgifter i senere regnskapsår. Så lenge denne koblingen er i ubalanse, er det naturlig at det er vanskelig å estimere den økonomiske effekten av nivået på kommunenes vedlikeholdsbudsjett.

### *Hvilke endringer kan gjøres?*

I medhold av forskrift nr. 1425 fastsatt av KRD den 15.12.2000, rapporterer kommunene årlig kostnadstall og tjenesteproduksjon til statlige myndigheter. I forbindelse med denne rapporteringen er kommunene pålagt å vise avskrivninger på de funksjonsområder som inngår i rapporteringen for å få et reelt bilde av ressursbruken. I tillegg er rapporteringsdimensjonene søkt tilpasset slikt at en kan få en oversikt over kommunens utgifter tilknyttet forvaltning, drift og vedlikehold av bygg. En del kommuner har tatt dette lengre ved at funksjonene belastes full internhusleie for bruk av bygg.

Selv om dette bedrer kostnadsbevisstheten rundt bruk av bygg i tjenesteproduksjonen løser det ikke grunnproblemet ved at kapitalkostnader på konsolidert nivå ikke får full resultatvirkning.

En adoptering av regnskapslovens prinsipper på dette området er blitt vurdert tidligere, se for eksempel rapporten Nye budsjett og regnskapsregler utgitt av Kommunenes Sentralforbund og Norges Kemner- og Kommunekassererforbund i fellesskap den 23.4.1998.

Det er mulig å ta hensyn til reelle kostnader ved bruk av bygg også innenfor dagens regnskapsregime, for eksempel ved å ta i bruk pliktige fondsavsetninger for periodisering av vedlikehold og utskiftinger.

## 9 Konklusjoner

### 9.1 Gode styringsdata er kjernen i planmessig vedlikehold

Gode styringsdata sikrer at vedlikeholdet blir faktabasert, som igjen muliggjør et systematisk og rutinemessig vedlikehold. Gode styringsdata forutsetter operasjonelle resultatmål og standarder for vedlikeholdet. Likeledes er det viktig med gode systemer og rutiner for oppfølging av vedlikeholdet. Til dette trengs støtteverktøy som er tilpasset vedlikehold.

I dag finnes det en rekke virksomheter som leverer hyllevarer knyttet programvare for planlegging, optimalisering og dokumentasjon av arbeidsoppgaver, og prosesser knyttet til drift og vedlikehold av bygg.

Fordelene med denne typen verktøy er at det blir mulig å strukturere omfattende og kompleks informasjon slik at vedlikeholdsbehovet avdekkes og synliggjøres i rapporter som inngår i kommunikasjonen mellom operativt utøvende nivå til administrativt og politisk nivå.

### 9.2 Roller og ansvar

Vi vil nedenfor skille mellom politisk, administrativt og operativt utøvende nivå i diskusjonen om hvordan bedre planleggingskultur, endrede strukturelle personellmessige forhold kan styrke vedlikeholde i kommunene/fylkeskommunene.

#### **Politisk nivå**

Vi har i dette prosjektet registrert at kompetanse om eiendomsforvaltning, herunder vedlikehold på politisk nivå ikke er god nok. For å rette opp dette vil vi anbefale en skolering av politikerne, for eksempel som en del av KS Folkevalgprogram . KS Folkevalgprogram er et opplærings- / utviklingsprogram for folkevalgte. Programmet strekker seg over hele valgperioden på fire år. Programmet skal bidra aktivt til å skape holdninger og handlinger som skal styrke lokaldemokratiet, utvikle lokalsamfunnet og styrke tjenesteytingen overfor innbyggerne

Vi vil anbefale at et det etableres et eget politisk eiendomsutvalg. Hensikten med et slikt utvalg er å oppgradere eiendomsforvaltningens politiske anseelse samtidig som det bidrar til å øke bevisstheten rundt det å ta vare på en av kommunenes viktigste ressurser. I tillegg til å ha en finansiell verdi, utgjør bygningsmassen bærebjelken i den kommunale velferdsproduksjonen.

Ved å politisk forankre eiendomsforvaltningen i et eget utvalg, vil behovet for styringsinformasjon følge etter. Styringsinformasjonen må understøtte løpende strategiske vurderinger knyttet til utvikling av eiendomsporteføljen, herunder hva slags typer eiendom det er interessant å eie, utvikle, avhende og anskaffe.

#### **Administrativt nivå**

Administrasjonens strategiske verktøy er økonomiplanen, som angir en løpende dimensjonering og drift av tjenestene. Denne er rullerende over fire år, der budsjettet for inneværende inngår som første år i økonomiplanen.. Vi registrerer også at det er liten tradisjon for å involvere eiendomsforvaltningen i kommunens øvrige planleggingsprosesser. Konsekvensen kan være at det blir lettere å bruke vedlikeholdsbudsjettet som salderingspost i de årlige budsjettforhandlingene.

For å sikre en bedre forankring av eiendomsforvaltningen på overordnet administrativt nivå vil vi derfor anbefale at den som er ansvarlig for kommunens eiendomsportefølje (Eiendomssjef eller tilsvarende) tiltrer rådmannens ledergruppe når eiendomsforvaltning og vedlikehold settes på dagsorden.

## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

Alternativt som fast medlem av rådmannens ledergruppe. Eiendomssjefen skal med bakgrunn i eiendomsstrategien, politiske vedtak og løpende styringsinforasjon, utarbeide en kravspesifikasjon (et slags tildelingsbrev) til ansvarlig enhet for vedlikehold. Eiendomssjefen får i tillegg ansvar for etablering av rutiner for oppfølging av mål og måleparametere som inngår i eiendomsstrategien for vedlikeholdsarbeidet. Herunder er det behov for å definere systemer for evaluering av vedlikeholdsansvarlige enhet.

### Operativt nivå (

Det er store variasjoner knyttet til i hvilken grad kommunene har oversikt over vedlikeholdsbehov. Vi vil derfor anbefale at kommunene/fylkeskommunene ta aktivt 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 øke faktabasert vedlikehold, og å dempe vedlikehold basert på tilfeldig informasjon osv.

Vi registrerer at mange uttrykker at kompetansen og kapasiteten ikke er tilfredsstillende på operativt nivå. Et viktig virkemiddel i denne sammenhengen blir å utvikle kompetanseplaner som avdekker hvilken kompetanse man har, hva man har behov for og hvordan man skal tette gapet mellom faktisk situasjon og ønsket behov.

## 9.3 Samfunnsmessige virkninger av manglende vedlikehold

Vi registrerer i forbindelse med arbeidet med dette prosjektet at manglende vedlikehold påvirker kommunenes omdømme negativt. Tjenesteledere i kommunene (skolesektoren) påpeker at dette skaper utfordringer både personellmessig og i tjenesteutøvelsen. Nedslitte skoler fremstår mer som umoderne og utdaterte enn vedlikeholdte skoler. En viktig konsekvens er at mangelfullt vedlikehold gir en ekstra negativ dimensjon i forbindelse med utøvelse av tjenesten. Denne dimensjonen stjeler oppmerksomhet både for skoleledelsen og i selve utøvelsen av tjenesten. Flere tok til ordet for at dette påvirket muligheten til å rekruttere de beste og til å beholde dem. Konsekvensen ble særlig stor når det ble bygget ny og moderne skole i kommunen. Erfaringer viser at velholdte bygninger gir et ekstra løft i skolehverdagen, som igjen stimulerer til innsats. Flere mente at man ble et B-lag ved å jobbe på skole som var mangelfullt vedlikeholdt.

Det er også dokumentert at dårlig vedlikehold svekker inneklima. Dette gjelder særlig på temperatur (trekk osv), atmosfærisk miljø (Partikler, lukt bakterier, muggsopp, etc). NTNU har påvist at sykefraværet kan reduseres med opp til 10 % hvis lufttilførselen fordobles. Mangelfullt vedlikeholdt ventilasjonsanlegg vil derfor kunne ha store konsekvenser.

Ut fra dette er påvist at manglende vedlikehold av kommunale bygninger har negative helseeffekter. Negative helseeffekter bidrar til å dempe livskvaliteten til de som rammes, samtidig som det bidrar til å øke behovet for helsetjenester. For samfunnet gir dette økonomiske konsekvenser, både for den det gjelder, for kommunene som arbeidsgiver og for samfunnet gjennom økte utgifter til helsetjenester. Til sammen binder dette opp ressurser som kunne vært brukt til andre samfunnsnyttige formål. Det er mulig å estimere deler av disse økonomiske konsekvensene. En slik beregning inngår ikke dette prosjektet.

Den største direkte konsekvensen er imidlertid at tjenesteutøvelsen svekkes, noe som går utover brukerne av tjenestene. Beboere på sykehjem, elever i skolen og barn i barnehage møter utfordringen med manglende vedlikehold daglig. Svekket undervisning har stor betydning for den det angår. I tillegg vil samfunnet få mindre igjen av de ressurser som brukes i sektoren. De langsiktige effektene av dette er vanskelig å estimere, men i et makroperspektiv er det grunn til å anta at svekket tjenesteutøvelse har store økonomiske konsekvenser samlet sett for samfunnet.

## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

Vår vurdering er at her har kommune mulighet til å se hvordan de private aktørene opptrer. De private aktørene er svært opptatt å ha et høyt løpende vedlikehold av enkle vedlikeholdsoppgaver, som for eksempel oppstår ved uforutsette hendelser og skader. Dette for å sikre at tilfredsstillende standard på bygningene og arbeidsmiljøet for de som benytter bygningene. På sikt har det vist seg at dette bidrar til å dempe de tyngre vedlikeholdsoppgavene. Til sammenligning har mange kommuner et aktivt program for å redusere tagging ved å fjerne taggingen kort tid etter at taggingen har skjedd.

### 9.4 Internhusleie og OPS for et bedre vedlikehold

#### Internhusleie

Internhusleie omtales ofte som en kalkulert husleie, betalt fra tjenestested/virksomhet/avdeling til kommunen/fylkeskommunens sentraladministrasjon. Den kalkulerte husleien skal dekke kapitalslit (avskrivninger), og fellestjenester virksomheten benytter seg av. Hensikten med Internhusleie er å tydeliggjøre balansen mellom eierollen og brukerolle.

Undersøkelsen Kartlegging av beste praksis for interne husleieordninger utført av FOBE/KoBE: viser at denne effekten ser ut til være den viktigste.

Det finnes mange utfordringer knyttet til internhusleie. For at internhusleie skal fungere effektivt er det en forutsetning at den kalkulerte husleien avspeiler de rette kostnadene. Blir avviket mellom husleie og kostnader for stort vil legitimiteten til husleien falle. En annen utfordring er at tjenestestedene ofte budsjetteres med den angitte internhusleien. Hvis de bruker mindre areal, reduseres budsjettposten tilsvarende. Slike situasjoner reduserer insentivene til å vurdere alternativkostnadene knyttet til arealbruk. Ved budsjettildeling (driftsbudsjett) til virksomhetene er det viktig at tjenestesteder (leietakere) som har klart å redusere sitt forbruk ikke blir "straffet" ved at budsjetttrammene reduseres tilsvarende neste år.

Vår vurdering er derfor at man ikke må overvurdere styringsvirkningene av internhusleie. Den egner seg best for kommuner som har valgt å organisere eiendomsforvaltningen i et AS/KF.

Når det er sagt er internhusleie bedre enn å ikke ha noen form for avtaler/reguleringer om bruk av kommunens areal.

#### OPS-avtaler som alternativ til kommunal eiendomsdrift

Som et alternativ til kommunal eiendomsdrift kan kommunene inngå OPS-avtaler med private eiendomsutviklere. Fordelen med denne løsningen er at kommunene/fylkeskommune i større grad kan rendyrke sin rolle som velferdsprodusent. Problemet er at markedet for OPS-avtaler befinner seg på begynnerstadiet. Slik sett vil det være forbundet politisk og økonomisk risiko og velge en slik løsning

Erfaringer har vist at oppnådde gevinster ved en OPS-modell kan tilskrives lavere gjennomføringskostnader og at prosjektering og byggefasen gjennomføres på kortere tid. Dette gjør at brukerne får raskere tilgang på ytelsene (nytt bygg), samtidig som finansieringskostnadene i byggefasen reduseres. Dette kommer delvis av at hele ansvaret for gjennomføringen overlates til OPS-selskapet, noe som erfaringsmessig utløser teknisk og kommersiell innovasjon og sterkt fokus på de totale kostnadene gjennom konkurransen om oppdraget. I tillegg kommer gevinstene fra større fleksibilitet fordi selskapet selv kan bestemme kostnadsoptimal byggetid. OPS er ikke på samme måte som en tradisjonell modell, avhengig av kommunens bevilgningsprosesser.

Vår vurdering er at, til tross for alle utfordringene (som for eksempel *risiko knyttet til valg av riktig leverandør og dyrere finansiering*), så er OPS-avtaler en interessant løsning for kommunene/fylkeskommune. Langsiktigheten i OPS-avtaler kan være en strategisk fordel når det gjelder å binde opp kommunen/fylkeskommunen til et langsiktig, verdibevarende vedlikehold. Dette forutsetter at avtalen legger til rette for at dette og er i begge parter interesse. I tillegg må avtalen

## Appendiks 2: årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter

knyttes opp til leverandørsidens interesser om et godt vedlikehold og lave drifts- og vedlikeholdskostnader. Får man etablert en slik løsning mellom partene vil dette også bidra til å øke interessen for leverandørene å velge tekniske løsninger og materialer som kan gi lave livssyklus-kostnader til fordel for begge parter.

### 9.5 Tilpasning av regnskapslovens prinsipper

Kommuneloven legger flere føringer for hvordan kommunene kan disponere sine midler. I den forbindelse er det særlig to forhold som er viktig; avgrensning mellom drifts- og investeringsvirksomhet og balansekrav i driftsregnskapet. Basert på resultatene fra arbeidsseminarene er det grunn til å hevde at begge disse to forholdene bidrar til å utsette vedlikehold. Tyngre vedlikehold utsettes og kombineres for eksempel med investeringer i forbindelse med ombygginger. Når vi tidligere har argumentert for at det kan være hensiktsmessig for kommunene å utsette vedlikeholdet for å gjennomføre ombygginger, oppstår det en kjede av årsaker som bidrar til å utsette vedlikeholdet. I tillegg gir balansekravet utfordringer for mindre kommuner siden disse i større grad vil ha et syklisk vedlikeholdsbehov som gjør stort innhugg i budsjettet.

Behovet for å vurdere endringer i kommuneloven slik at man kan få til en bedre balanse i forholdet mellom vedlikehold og investeringer, synes å være formålstjenlig. Et forhold man bør vurdere er å skille mellom løpende og tilfeldig vedlikehold som følge av hendelser (hæverk/driftsstans) og tyngre vedlikeholdsoppgaver. For eksempel burde det åpnes for at kommunene i større grad kan gjennomføre tyngre vedlikeholdsoppgaver over investeringsbudsjettet.

Imidlertid fortoner det seg som en mer varig og hensiktsmessig løsning å la reelle kostnader ved bruk av bygg i tjenesteproduksjonen også få resultatvirkning i kommunenes driftsregnskap og på dette området adoptere de prinsipper som ligger i den generelle regnskapslovgivningen.

En slik løsning vil være en stor reform. Konsekvensene kan bli store. Bl.a. vil vedlikeholdsetterslepet påvirke kommunens finansielle stilling. For kommuner med stort etterslep vil man fremstå som teknisk konkurs. Overgangsordninger må derfor vurderes.

## Vedlegg: Referanseliste

### Referanser med henvisning fra teksten i rapporten

- /1/ Riksrevisjonen, "Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes ansvar for skolebygg". Rapport 3:13 (2005)
- /2/ NOU (2004:22). "Velholdte bygninger gir mer til alle"
- /3/ Sivilarkitekt Bengt Næspe. Fra skippertak til systematisk vedlikehold av kommunale bygninger (2007)
- /4/ KoBE/FOBE. Bedre eierskap i kommunene (2007)
- /5/ KS og Norges Kjemner- og Kommunekassererforbund. Nye budsjett og regnskapsregler (1998)
- /6/ Bojidar Yanev: Bridge Management Wiley, John & Sons, Incorporated (2007)
  
- /7/ Indoor exposures and respiratory symptoms in a Norwegian community sample, T Duellien Skorge, T M L Eagan, G E Eide, A Gulsvik, P S Bakke
- /8/ Bako et al 2004 Fang et al 2004 Milton et al 2000 Pellerin, Candas 2003 Seppänen, Fisk, Lei 2006 Wargocki et al 1999EWitterseh, Wyon, Clausen 2004 Wyon 2004
- /9/ Indoor climate and productivity in offices, Pawel Wargorcki and Olli Seppänen (eds)., J; Andersson, A. Boerstra, D. Clements-Croome, K. Fitzner, S.O. Hanssen 2006

### Øvrige referanser som er gjennomgått som bakgrunnsstoff

- /A/ ECON og Multiconsult "Vedlikehold av kommunale bygninger". Rapport 3/01 (2001).
- /B/ ECON og Multiconsult. "Organisering av kommunal eiendomsforvaltning". Rapport 18/02 (2002).
- /C/ Flatheim, Gaute. Diverse notater om Miljøfaktorer og helsepåvirkning. (2008)