

Oppdragsgiver

**Statens bygningstekniske etat**

Rapporttype

**Rapport - spørreundersøkelse**

**2011-04-08**

# **SPØRREUNDERSØKELSE DET POLITISKE EIERSKAP TIL EIENDOMSFORVALTNINGEN**



Foto: Nye Stokkan ungdomsskole, Stjørdal kommune. Kilde: bladet.no, Stjørdalens Blad

**SPØRREUNDERSØKELSE  
DET POLITISKE EIERSKAP TIL  
EIENDOMSFORVALTNINGEN**

Oppdragsnr.: 6100897  
Oppdragsnavn: Spørreundersøkelse Kommunal Eiendomsforvaltning  
Dokument nr.: 1  
Filnavn: Statens bygningstekniske etat rapport

Revisjon			
Dato	2011-04-08		
Utarbeidet av	Hans Brattås og Håkon Kvåle Gissingen	Web og IT-støtte	Ole Martin Solli og Daniel Dybsland

## Innhold

<b>1.</b>	<b>INNLEDNING</b> .....	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>METODE</b> .....	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>OPPSUMMERING AV HOVEDFUNN</b> .....	<b>7</b>
<b>4.</b>	<b>RESULTATENE FRA SPØRREUNDERSØKELSEN</b> .....	<b>10</b>
4.1	Om respondentene.....	10
4.2	Om status som politikkområde og folkevalgtopplæringen .....	12
4.3	Om forvaltning, drift og vedlikehold.....	14
4.4	Om planlegging .....	20
4.5	Om organisering .....	22

## FIGUROVERSIKT

Figur 1 :	Systemer for planmessig vedlikehold .....	8
Figur 2:	Ressursoppfølging etter påvist vedlikeholdsbehov .....	8
Figur 3:	Antall svar.....	10
Figur 4:	Svarfordeling ordførere og rådmenn .....	10
Figur 5:	Svarfordeling politiske parti .....	11
Figur 6:	Svarfordeling fylker .....	11
Figur 7:	Svarfordeling kommunestørrelse .....	11
Figur 8:	Status som politikkområde .....	12
Figur 9:	Folkevalgtopplæringen - tid på temaet.....	12
Figur 10:	Folkevalgtopplæringen-hvem orienterte .....	13
Figur 11:	Eiendomsforvaltningen som tema i kommunevalget.....	13
Figur 12:	Prioritere investeringer kontra drift.....	14
Figur 13:	Planmessig vedlikehold .....	14
Figur 14:	Årsaker til manglende vedlikehold .....	15
Figur 15:	Systemer for planmessig vedlikehold .....	16
Figur 16:	Ressursoppfølging påvist vedlikeholdsbehov .....	16
Figur 17:	Status vedlikehold av eiendomsmassen.....	17
Figur 18:	Tiltak som gir heving av vedlikeholdet.....	17
Figur 19:	Oversikt over vedlikeholdstiltak i økonomiplanen .....	18
Figur 20:	Kompetanse innenfor egen eiendomsforvaltning.....	18
Figur 21:	Utvikling i standard på bygningsmassen .....	19
Figur 22:	Nøkkeltall, kr./m <sup>2</sup> til vedlikehold .....	19
Figur 23:	Økt forståelse for vedlikeholdsbehovet .....	20
Figur 24:	Planer for energieffektivisering .....	20
Figur 25:	Bruk av benchmarking .....	21
Figur 26:	Helhetlig gjennomgang av eiendomsforvaltningen .....	21
Figur 27:	Kommunedelplan for eiendomsforvaltningen .....	22
Figur 28:	Alternative organisasjonsformer .....	22
Figur 29:	Hensiktsmessig organisering.....	23
Figur 30:	Vurdert endringer i organisering .....	23
Figur 31:	Internhusleie .....	23
Figur 32:	Interkommunalt samarbeid.....	24

## 1. INNLEDNING

Standarden på den offentlige infrastruktur har fått økt oppmerksomhet i de siste årene. NOU 2004:22: "Velholdte bygninger gir mer til alle" var den første helhetlige gjennomgang av temaet kommunal eiendomsforvaltning. Rådgivende ingeniørers forening (RIF) har senere (2010) lagt fram omfattende dokumentasjon gjennom "State of the Nation" om standarden på både kommunal og statlig infrastruktur.

Rambøll Norge A/S har et av sine satsningsområder innenfor kommunal eiendomsforvaltning. Vi mener det er viktig å kjenne til hvordan toppledelsen i norske kommuner oppfatter situasjonen for dette ansvarsområdet, og hvordan de tenker med hensyn til videre utvikling av sektoren. Spesielt kan dette være viktig med tanke på forestående kommunevalg og ny kommunestyreperiode. Ved oppstart av en ny kommunestyreperiode er det mulig å sette nytt fokus på den kommunale eiendomsforvaltningen, bl.a. gjennom folkevalgtopplæringen.

I samarbeid med Statens bygningstekniske etat og med støtte fra KOBÉ (Kompetanse for bedre eiendomsforvaltning) har Rambøll gjennomført denne undersøkelsen for å kartlegge dette nærmere.

Undersøkelsen er gjennomført av seniorrådgiverne Håkon Kvåle Gissing og Hans Brattås, med bistand til den tekniske gjennomføring av webundersøkelsen fra fagsjef IT Ole Martin Solli og IT-ingeniør Daniel Dybsland.

Rambøll Norge A/S takker for støtten fra KOBÉ og samarbeidet med Statens bygningstekniske etat.

## 2. METODE

Spørreundersøkelsen er gjennomført med hjelp av Rambøll Norges web-baserte system for spørre- og markedsundersøkelser - Survey. Systemet er basert på en SQL Server-database med web-grensesnitt som nås via internett, og har dermed en høy grad av fleksibilitet og tilgjengelighet.

The screenshot shows a web browser window displaying a survey page. The page title is 'Politisk eierskap til eiendomsforvaltningen' and the subtitle is 'DRIFT - VEDLIKEHOLD - MILJØ - del 2 av 4'. The survey is hosted by 'STATENS BYGNINGSTEKNISKE ETAT' and 'RAMBOLL'. The survey questions are as follows:

Spørsmål	Svar
9. Har kommunen oversikt over hvilke vedlikeholdstiltak som skal prioriteres i økonomiplanperioden 2011-2014?	<input type="radio"/> Ja <input checked="" type="radio"/> Nei <input type="radio"/> Vet ikke
10. Har kommunen tilstrekkelig kompetanse på byggforvaltning og vedlikehold?	<input type="radio"/> Ja <input checked="" type="radio"/> Nei <input type="radio"/> Vet ikke
11. Hvordan oppleves standarden på bygningsmassen nå i forhold til for 5 år siden?	<input type="radio"/> Svært mye bedre <input type="radio"/> Bedre <input checked="" type="radio"/> Uendret <input type="radio"/> Dårligere <input type="radio"/> Svært mye dårligere
12. Hvor mye skal din kommune bruke, i henhold til budsjett, pr kvm (i gj.snitt) til vedlikehold av bygningsmassen i 2011?	<input type="radio"/> Under 50 kr <input type="radio"/> 51 - 100 kr <input checked="" type="radio"/> 101 - 150 kr <input type="radio"/> Over 151 kr <input type="radio"/> Vet ikke

At the bottom of the page, there are navigation buttons: '<- Forrige side', 'Lagre og gå tilbake til startside', and 'Neste side ->'. The status bar at the bottom right indicates 'Status: Side 3 av 7'.

Ved at besvarelsene foregår elektronisk, tastet inn av brukeren selv, sikres datakvaliteten. Mellomledd elimineres og validering av inntastede verdier (f.eks.: obligatoriske felt, forhåndsdefinerte valg) utføres i sanntid. I tillegg bidrar egen utfylling av svar til å øke forståelsen og involveringen i temaet, i motsetning til f.eks. intervjubasert spørsmålsstilling.

Ved oppstart av spørreundersøkelsen, mottok respondenten en e-post med en lenke til spørreskjema. Dersom besvarelse av spørreundersøkelsen ikke ble fullført, ble det etter noen tid sendt en påminnelse. Det var mulig å gjenoppta besvarelsen fra siste utfylte spørsmål, dersom f.eks. besvarelsen var delvis gjennomført.

Oppstart av undersøkelsen ble foretatt 01.02.2011, og påminnelser ble sendt ut 01.03.2011 og 09.03.2011.

Spørsmålsstillingene i undersøkelsen er utarbeidet i samarbeid med Statens bygningstekniske etat ved Per Eikeland. Det er også innhentet kommentarer fra KS.

Spørreundersøkelsen ble utsendt til 100 av landets 430 kommuner. Dette representerer et utvalg på 23 % av kommunene. For å få undersøkelsen representativ for hele kommune-Norge valgte vi å ta med 5 til 6 kommuner fra hvert fylke. Verken Oslo eller bydeler i Oslo er tatt med. For hvert fylke ble det gjort et utvalg for å få en spredning i kommunestørrelse. Samlet sett er denne spredningen relativt sammenfallende med spredningen av kommuner med tilsvarende innbyggertall i alle norske kommuner. Det vises til figur 7 vedrørende dette.

Undersøkelsen ble sendt til både ordfører og rådmann i kommunen. 42 har besvart undersøkelsen. Dette representerer 21 % av alle som fikk undersøkelsen tilsendt, dvs. både ordfører og rådmann. Videre utgjør det svar fra 40 % av kommunene, da er det tatt hensyn til svar fra ordfører og rådmann i samme kommune.

I tillegg har Rambøll både før og etter surveyundersøkelsen gjennomført noen semistrukturerte intervjuer med ordførere og rådmenn. Disse er gjennomført både gjennom møter og telefonsamtaler. Gjennom disse samtalene ble det lagt vekt på å kvalitetssikre spørreundersøkelsen, samt å få utdypende kommentarer på de tema som var tatt opp.

Det er relevant å stille spørsmål, om utvalg av kommuner som har fått undersøkelsen tilsendt og hvem som har svart, har hatt betydning for resultatene. Det kan knytte seg usikkerhet til dette, spesielt mht hvem som har svart. Dersom dette har påvirket resultatet så kan sannsynligheten være størst for at det har trukket resultatene i positiv retning, ut fra at det er de som har mest interesse for sektoren som har svart. Det er imidlertid også slik at de semistrukturerte intervjuene som er gjennomført støtter under det som kan registreres som en positiv trend i spørreundersøkelsen. Dette kan peke i retning av at utvalget og hvem som har svart ikke har påvirket resultatene på en slik måte at det skal vektlegges.

### 3. OPPSUMMERING AV HOVEDFUNN

(for en mer detaljert gjennomgang av svarene vises det til kapittel 4)

Undersøkelsen gir et mer positivt helhetsinntrykk av status for den kommunale eiendomsforvaltning enn det som man kanskje kunne forventet på bakgrunn av tidligere rapporter og omtale av sektoren.

Det er mange positive trekk. ;

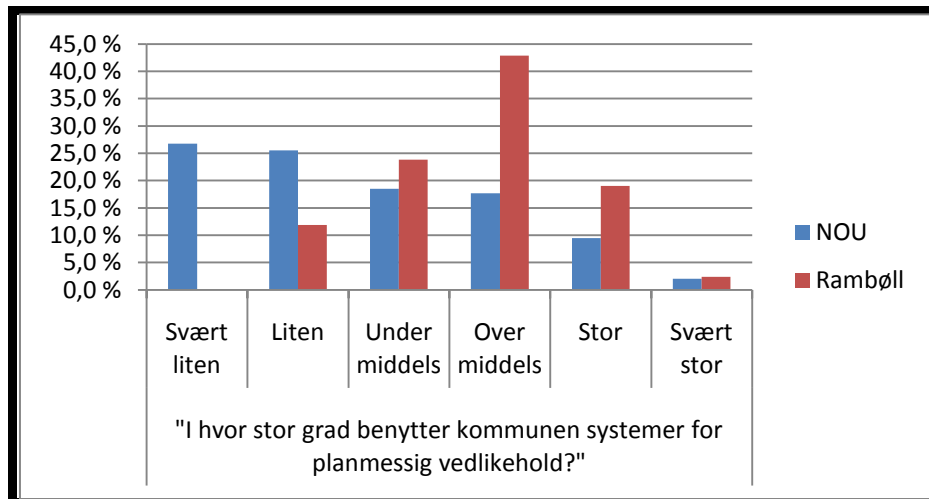
- 60 % svarer at dette er et *viktig eller svært viktig* politikkområde.
- 60 % mener at standarden på bygningsmassen er bedre enn for 5 år siden
- 52 % mener økt oppmerksomhet har gitt sterkere prioritering av midler til vedlikehold
- 65 % mener kommunen har tilstrekkelig kompetanse i egen organisasjon

Dette er tilbakemeldinger som gir et relativt positivt inntrykk. Og dette tyder på at det arbeid som er gjort de siste 5-10 årene fra mange aktører for å sette mer fokus på den kommunale eiendomsforvaltning generelt og etterslepet i vedlikehold spesielt har gitt resultater.

Eiendomsforvaltningen kan også få oppmerksomhet i den kommende valgkampen. De fleste mener det er *sannsynlig eller svært sannsynlig* hvis et av partiene eller KS setter spesielt fokus på dette eller gjennom at media gjør det. I inneværende kommunestyreperiode har imidlertid ikke eiendomsforvaltningen fått stor plass i folkevalgtopplæringen, 65 % av kommunene har brukt mindre enn 1 time på temaet.

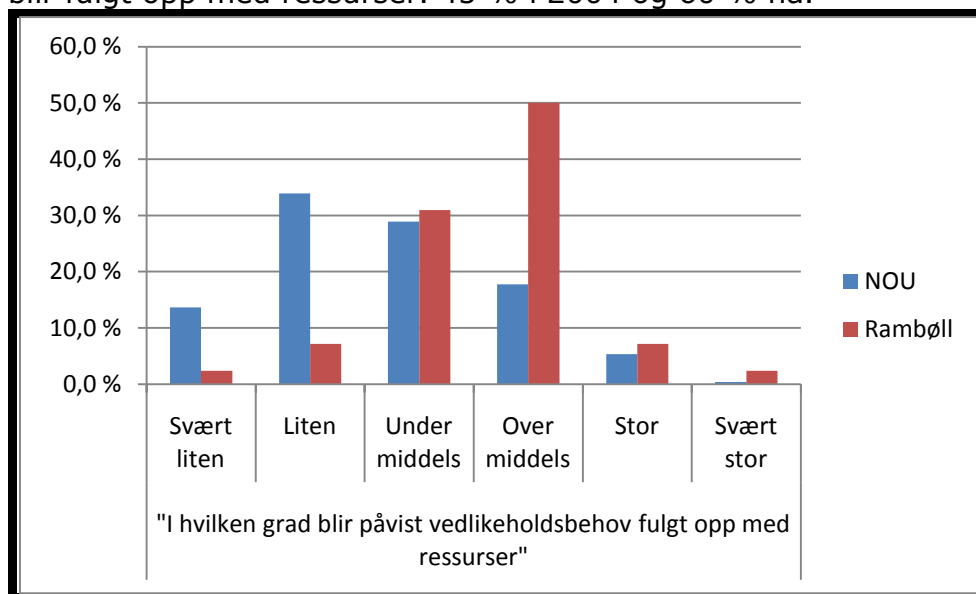
Så får vi også bekreftet det som vel er "en politisk selvfølge" – 70 % mener det er lettere å prioritere investeringsmidler til nybygg enn driftsmidler til løpende vedlikehold. Det betyr nok også at bedre standard på bygningsmassen både er et resultat av nybygging og mer til løpende vedlikehold.

Ordførerne og rådmennene er nokså entydige i sin tilbakemelding om planmessig vedlikehold. 90 % mener dette gir lavere kostnader til eiendomsdrift og vedlikehold i det lange løp. De er også nokså samstemte i at manglende politisk prioritering av ressurser er viktigste årsak til manglende vedlikehold. Det som må registreres som en svært positiv endring er at 64 % nå viser til at kommunen har tatt i bruk systemer for planmessig vedlikehold. Hvis vi sammenholder dette med undersøkelsen i tilknytning til NOU 2004:22 så var tilsvarende tall 25 %.



Figur 1 : Systemer for planmessig vedlikehold

Det er også relativt flere nå enn i 2004 som mener at påvist vedlikeholdsbehov blir fulgt opp med ressurser. 45 % i 2004 og 60 % nå.



Figur 2: Ressursoppfølging etter påvist vedlikeholdsbehov

74 % mener i vår undersøkelse at den samlede eiendomsmasse blir *middels, godt eller svært godt vedlikeholdt*. Tilsvarende var 52 % i 2004. Flertallet av kommunene mener også at de har god oversikt over de vedlikeholdstiltak som skal prioriteres i økonomiplanperioden 2011 – 2014, samt at kommunen selv har tilstrekkelig kompetanse på området.

60 % av kommunene har utarbeidet plan for energieffektivisering og en tredjedel av kommunene har gjennomført en helhetlig gjennomgang av eiendomsforvaltningen i inneværende kommunestyreperiode. En tredjedel av kommunene vurderer også å utarbeide en egen Kommunedelplan for sektoren. Og, mange, 60 %, sier de nytter KOSTRA / benchmarking for å bli bedre-lære



av andre. Det kan vel slik sett også konstateres at relativt mange ikke nytter slike verktøy i utvikling av virksomheten.

Til tross for at kommunenes vegring mot øremerking er velkjent er det nettopp dette de alle fleste mener er det tiltaket som vil ha aller mest betydning for å kunne heve vedlikeholdet. I tillegg peker mange på økning i frie midler. Større kommuner og mediafokus på sektoren blir også påpekt som tiltak av betydning. Vi har grunn til å tro at tiltakspakken som ble gjennomført i forbindelse med finanskrisen ble en svært positiv sak for kommunene. Dette kan ha inspirert kommunene til positive svar med hensyn til øremerking.

Ikke overraskende er egen avdeling/enhet den klart dominerende organisasjonsformen, samt at det er noen innslag av Kommunale foretak, KF. 60 % mener at dette (egen avdeling/enhet) er en hensiktsmessig organisering av virksomheten, samtidig mener en tredjedel at det kan være aktuelt å vurdere endringer i organisering. Det er et mindretall av kommunene, 1/4-del, som har innført internhusleie eller husleieordning.

Det er liten interesse for å vurdere interkommunalt samarbeid innenfor dette området. I de aller fleste kommunene har ikke dette vært tenkt på som en mulighet. Det må kunne betraktes som påfallende sett i lys av det mangfold av interkommunalt samarbeid som eksisterer på mange andre virksomhetsområder.

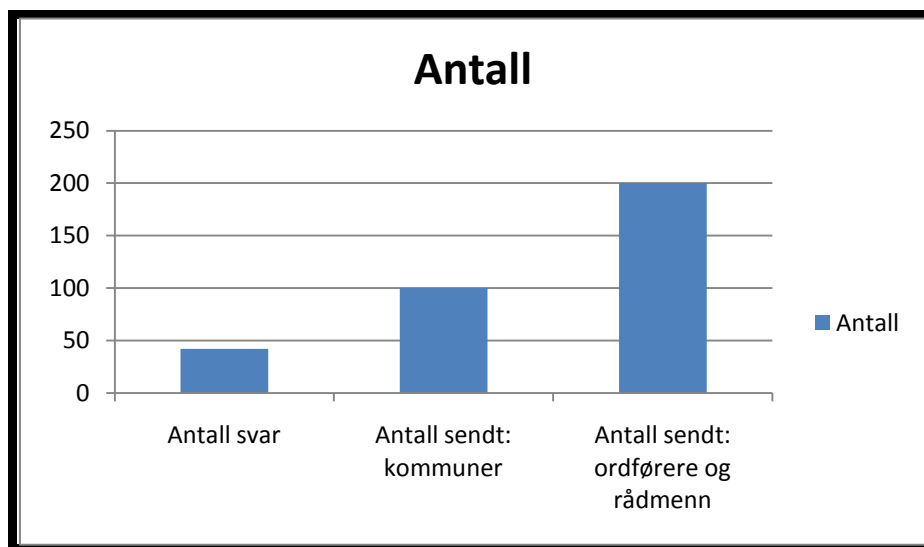
## 4. RESULTATENE FRA SPØRREUNDERSØKELSEN

Nedenfor følger en presentasjon av besvarelsene på alle spørsmålene i undersøkelsen:

### 4.1 Om respondentene

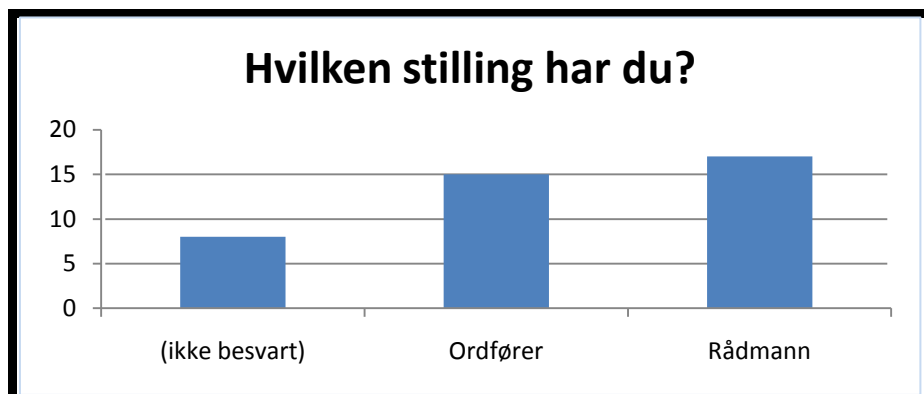
Undersøkelsen ble utsendt til 100 kommuner, likt fordelt over landet med 5 til 6 kommuner i hvert fylke. Undersøkelsen ble sendt til både ordfører og rådmann i kommunen. Vi har mottatt 42 svar. Dette utgjør 21% av de som har fått undersøkelsen tilsendt og tilnærmet 40 % av kommunene, korrigert for svar fra ordfører og rådmann i samme kommune.

I figurene i dette kapitlet viser alle frekvensfordelingene (y-aksen) antall svar, dersom ikke annet er presisert.



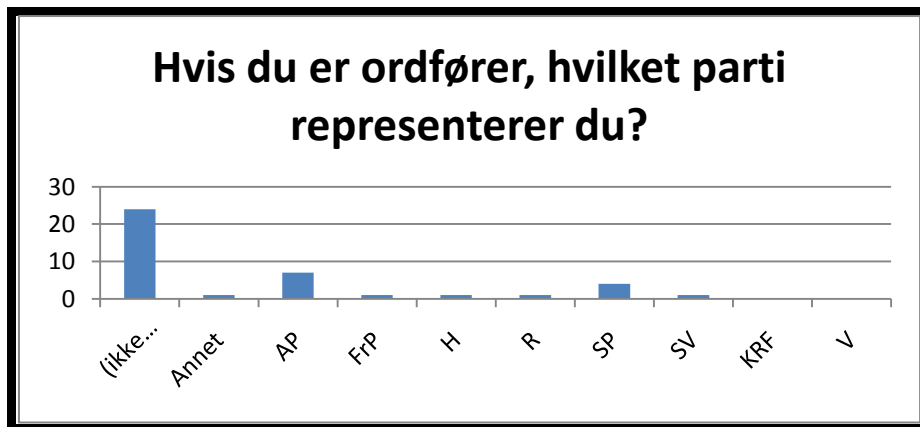
Figur 3: Antall svar

Av de som har oppgitt hvilken rolle de innehar, er det 17 rådmenn og 15 ordførere som har besvart undersøkelsen. Dette kan gi tilstrekkelig grunnlag for å se om det er skiller i oppfatning mellom politisk og administrativ ledelse i forhold til enkelte spørsmål.



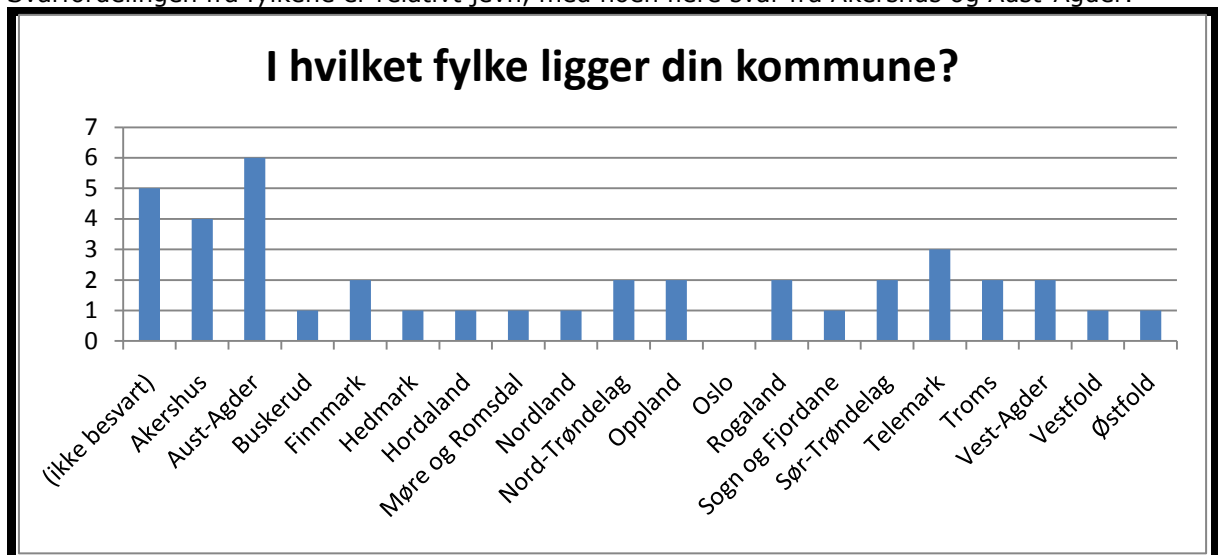
Figur 4: Svarfordeling ordførere og rådmenn

Det er en relativt stor andel av ordførerne som ikke har oppgitt hvilket politisk parti de representerer. Når denne andelen er så vidt stor blir det ikke grunnlag for å se hvilken betydning politisk tilhørighet har for besvarelsen.



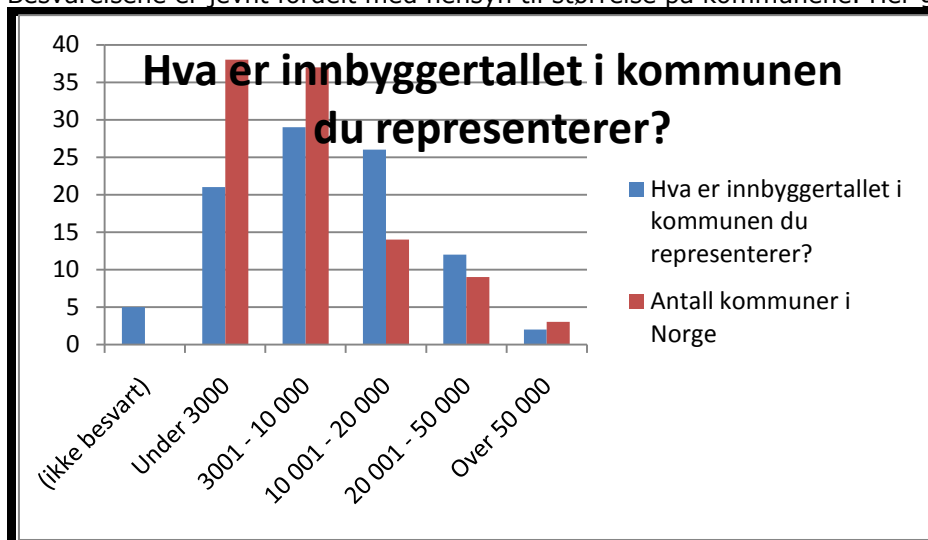
Figur 5: Svarfordeling politiske parti

Svarfordelingen fra fylkene er relativt jevn, med noen flere svar fra Akershus og Aust-Agder.



Figur 6: Svarfordeling fylker

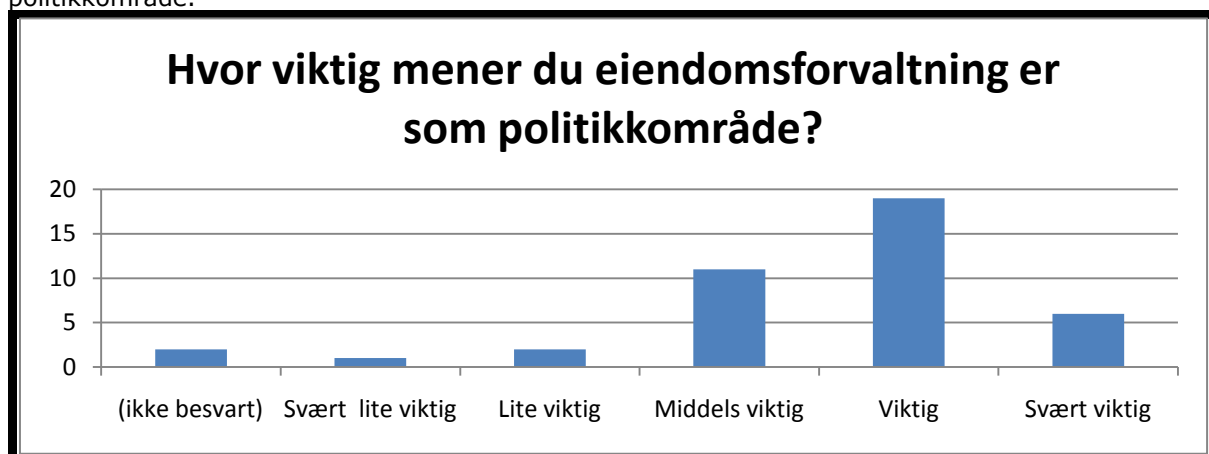
Besvarelsene er jevnt fordelt med hensyn til størrelse på kommunene. Her gjengitt i %



Figur 7: Svarfordeling kommunestørrelse

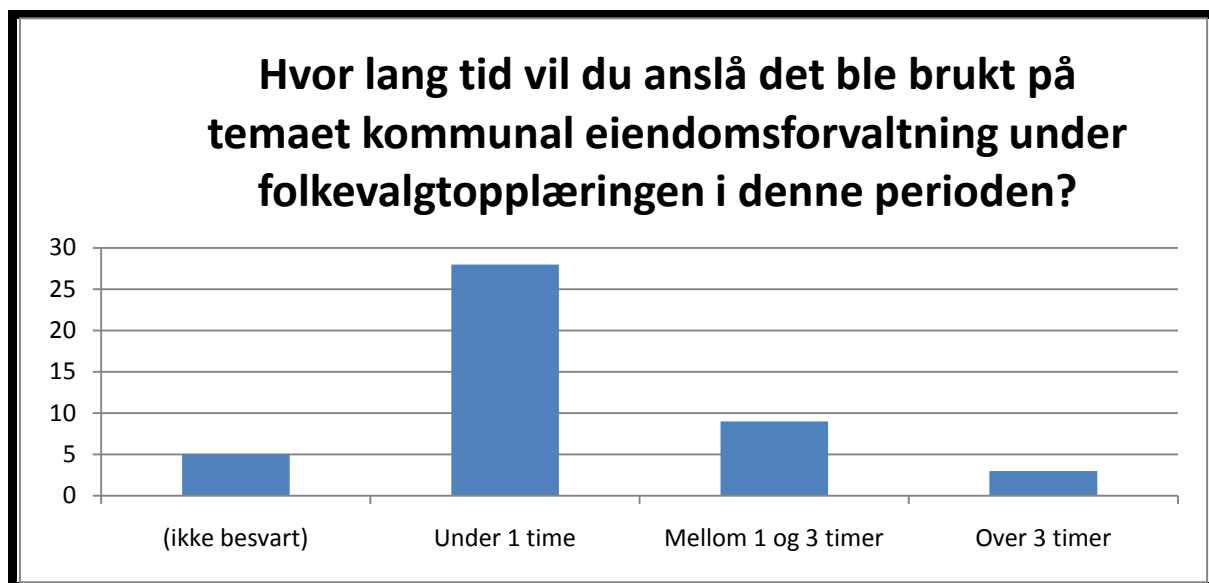
#### 4.2 Om status som politikkområde og folkevalgtopplæringen

Det er ca.60 % som svarer at eiendomsforvaltningen er et viktig eller svært viktig politikkområde.



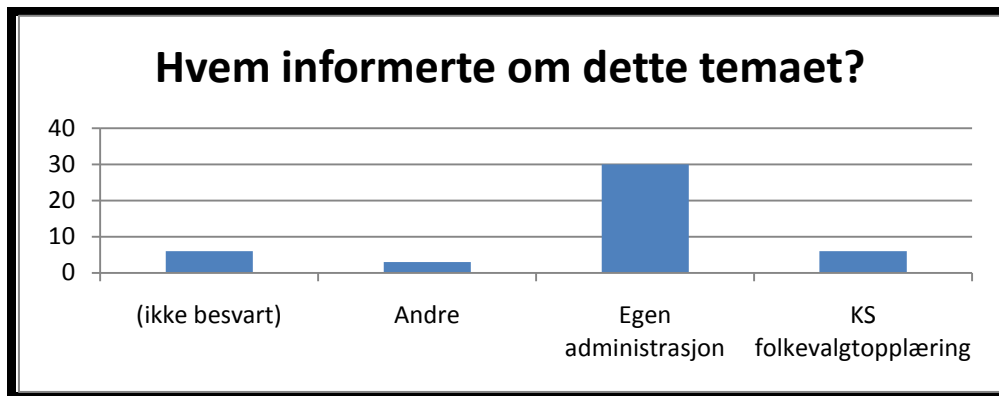
Figur 8: Status som politikkområde

Nesten 70 % av kommunene som har besvart har brukt mindre enn 1 time på eiendomsforvaltning som tema i forbindelse med folkevalgtopplæringen.



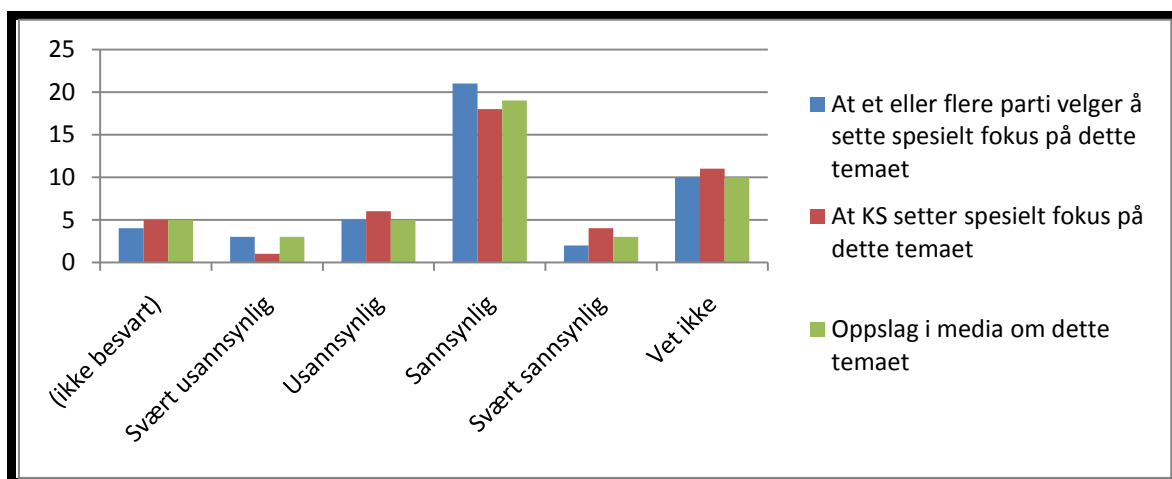
Figur 9: Folkevalgtopplæringen - tid på temaet

3 av 4 kommuner benytter egne ansatte i denne folkevalgtopplæringen, samt at KS gjennom sitt program for folkevalgtopplæringen deltar.



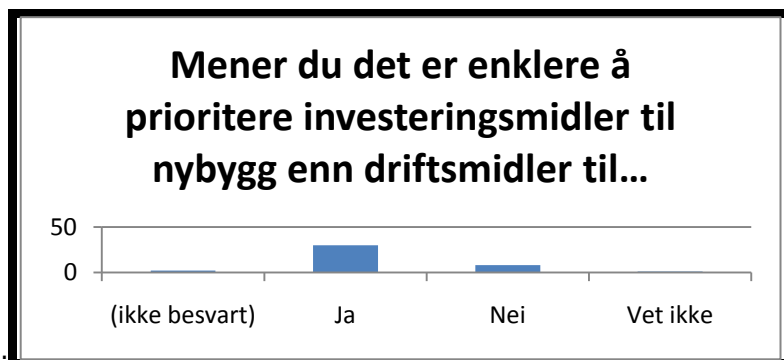
Figur 10: Folkevalgtopplæringen-hvem orienterte

Det er en relativt stor andel av svarene som tyder på at kommunal eiendomsforvaltning kan bli et aktuelt tema i den forestående valgkampen. Dette kan skje både gjennom at et eller flere partier eller KS setter fokus på dette eller gjennom oppslag i media. Spørsmålsformuleringen var: "Hva tror du kan bidra til at kommunal eiendomsforvaltning blir et aktuelt tema?"



Figur 11: Eiendomsforvaltningen som tema i kommunevalget

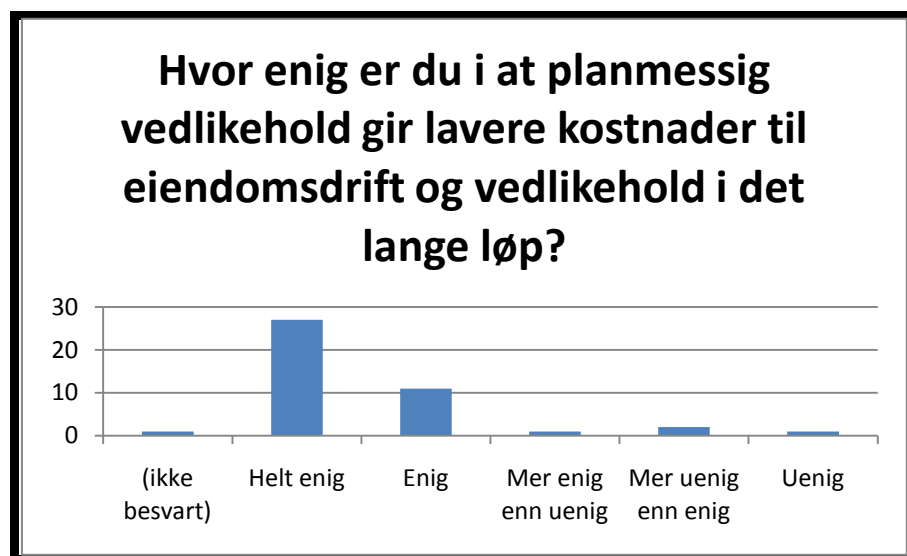
3 av 4 mener det er enklere å prioritere investeringsmidler til nybygg enn å prioritere midler til løpende vedlikehold



Figur 12: Prioritere investeringer kontra drift

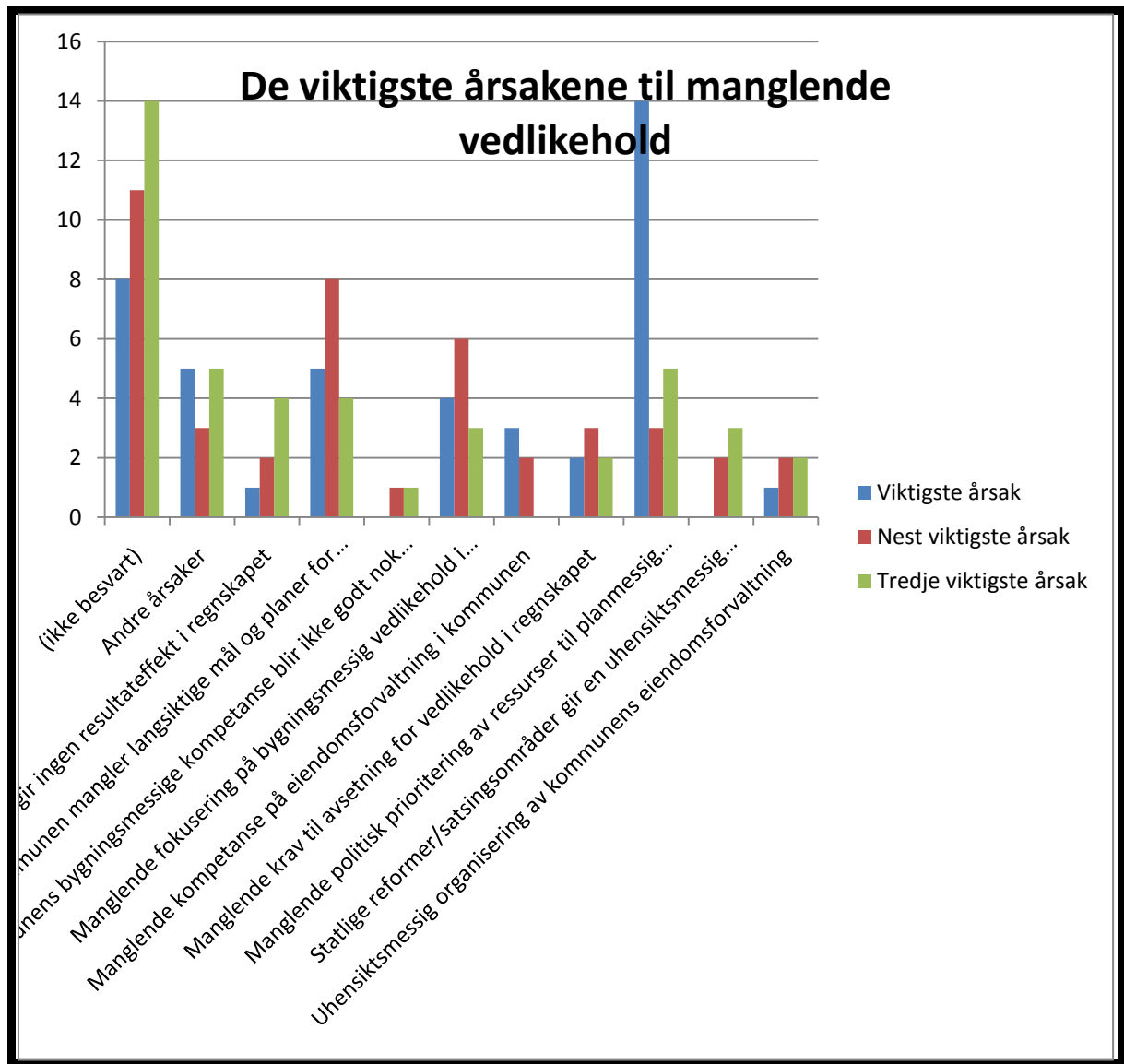
#### 4.3 Om forvaltning, drift og vedlikehold

Hele 90 % er enig i utsagnet om at planmessig vedlikehold gir lavere kostnader til eiendomsdrift og vedlikehold i det lange løp. Tilsvarende spørsmål ble stilt under undersøkelsen som ble gjennomført i forbindelse med arbeidet med NOU 2004:22: "Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren". Her var i underkant av 85 % helt enig eller enig i dette utsagnet.



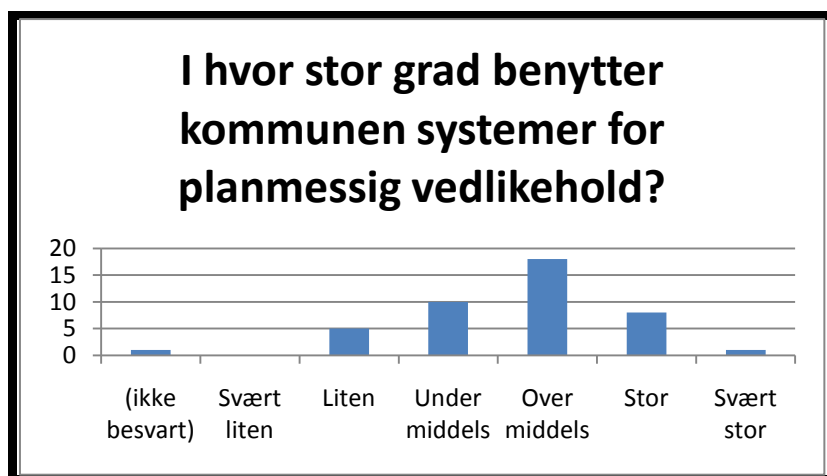
Figur 13: Planmessig vedlikehold

Det ble videre spurt om "Dersom kommunens bygninger er utsatt for manglende vedlikehold, hva mener du er de viktigste årsakene til dette?". Svaralternativ manglende ressurser ble holdt utenfor og det var mulig å prioritere de 3 viktigste årsakene. Her er det en tydelig at "manglende politisk prioritering av ressurser" blir sett på som den viktigste årsak, nest viktigst er mangel på langsiktige mål og planer og tredje viktigst "gir ingen resultateffekt i regnskapet".



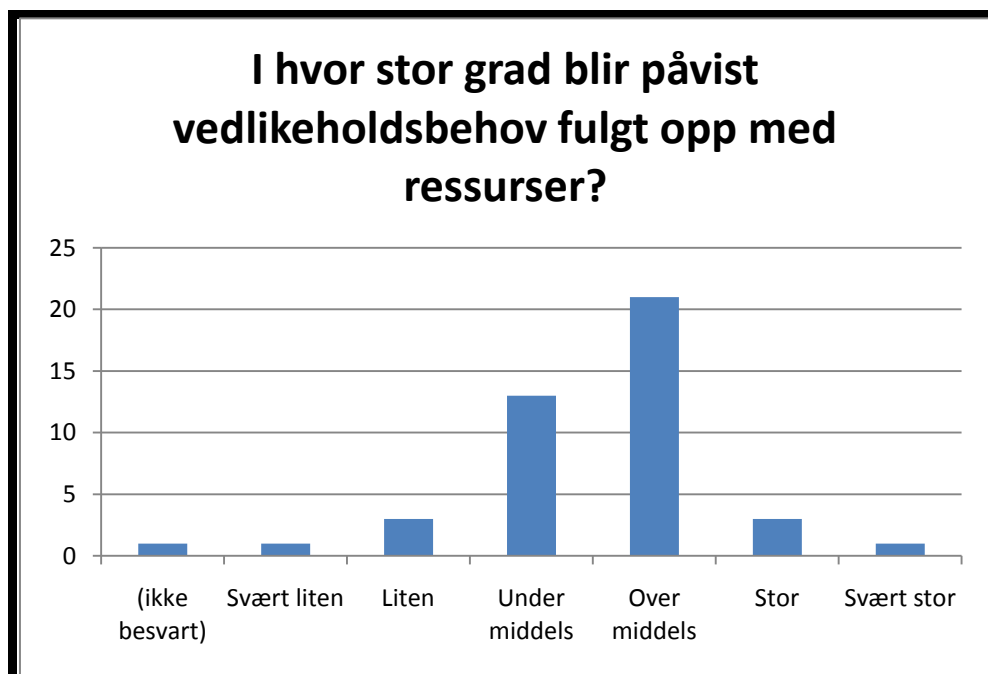
Figur 14: Årsaker til manglende vedlikehold

På spørsmålet om i hvor stor grad kommunen bruker systemer for planmessig vedlikehold svarer 64 % positivt på dette. Dvs. over middels, stor eller i svært stor grad. I tilsvarende spørsmål i NOU 2004:22 var det 25 % som svarte dette.



Figur 15: Systemer for planmessig vedlikehold

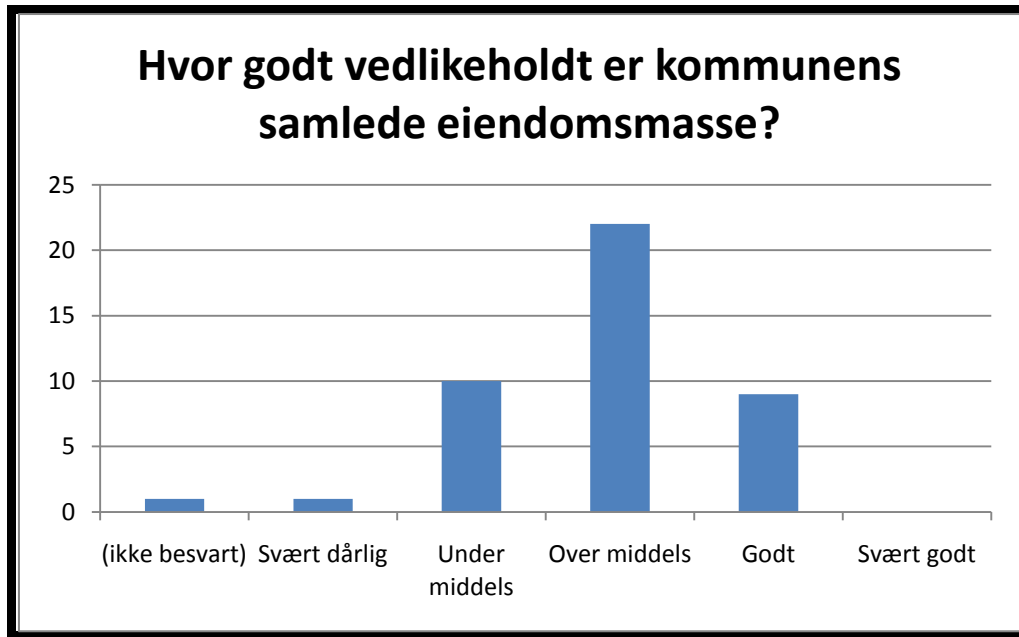
På spørsmålet om påvist vedlikeholdsbehov blir fulgt opp med ressurser svarer ca. 60 % positivt på dette (over middels, stor, svært stor grad). Tilsvarende var det 45 % som mente dette i NOU 2004:22.



Figur 16: Ressursoppfølging påvist vedlikeholdsbehov

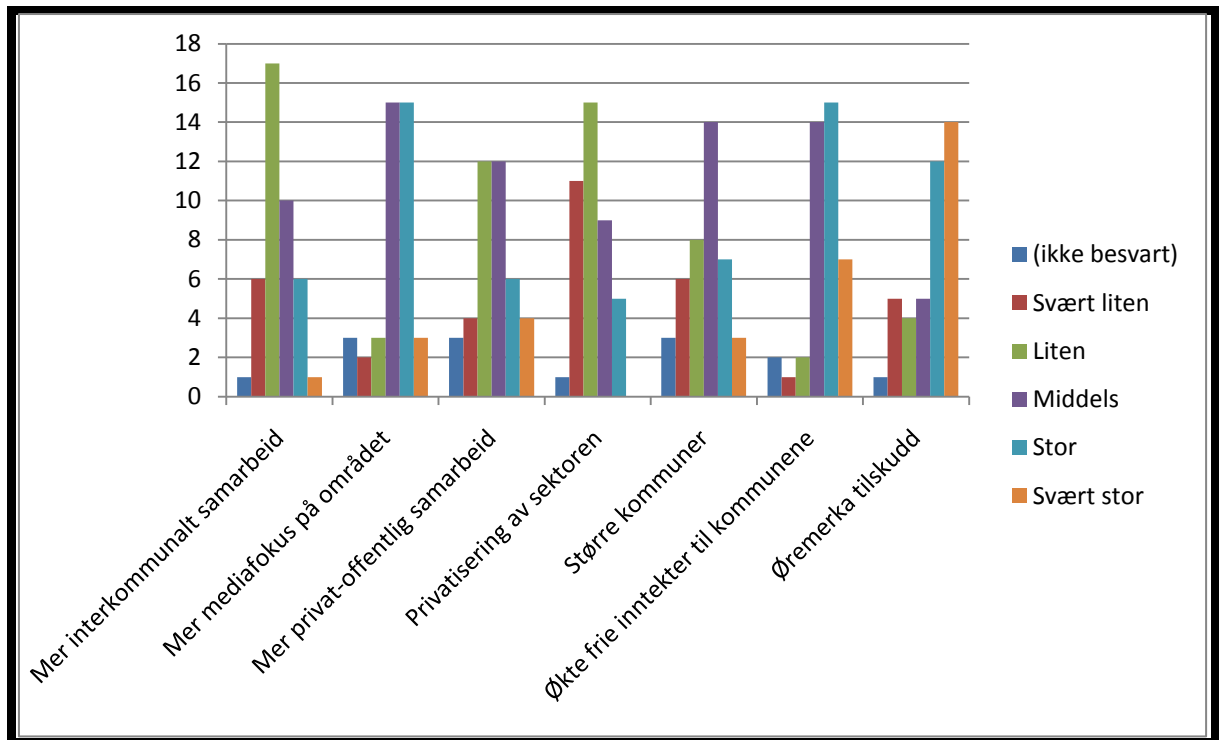
I oppfatningen av hvor godt vedlikeholdt den samlede eiendomsmasse er viser undersøkelsen at 74 % mener at den er over middels, godt eller svært godt vedlikeholdt. Tilsvarende var det 52 % som mente dette i NOU 2004:22.





Figur 17: Status vedlikehold av eiendomsmassen

På spørsmålet om hvilke tiltak man mener kan ha stor betydning for å få en klar heving av vedlikeholdet er det markant at øremerka tilskudd og økning i frie midler til kommunesektoren er de viktigste sammen med mer mediafokus på området.



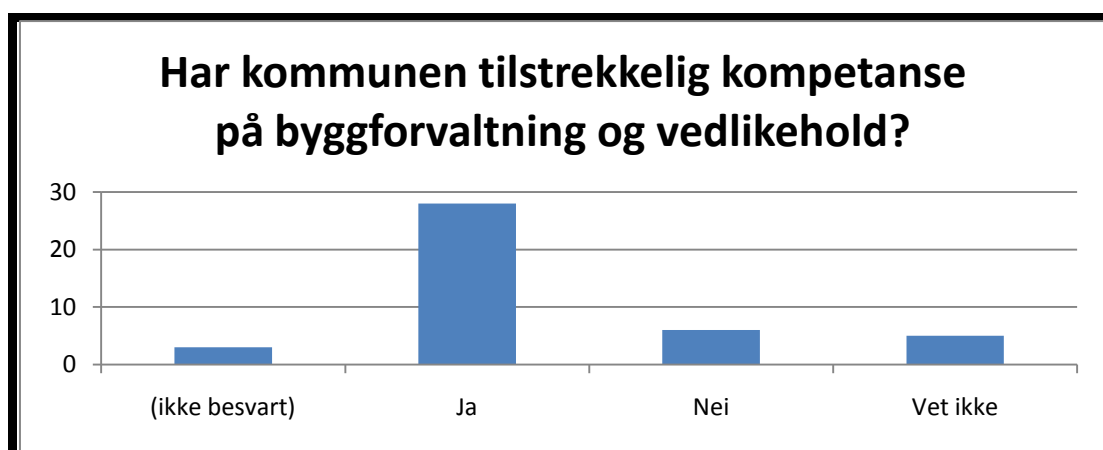
Figur 18: Tiltak som gir heving av vedlikeholdet

En relativt stor andel av kommunene har oversikt over hvilke tiltak som skal prioriteres i økonomiplanperioden, 65 %.



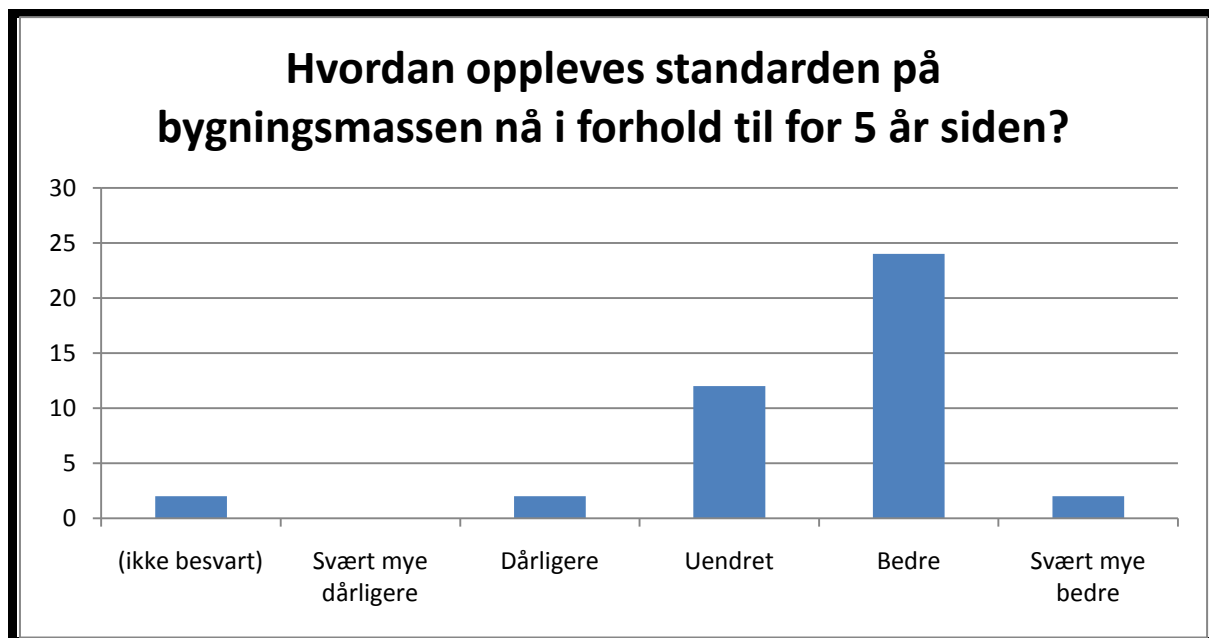
Figur 19: Oversikt over vedlikeholdstiltak i økonomiplanen

Ca. 65 % mener kommunen har tilstrekkelig kompetanse innenfor eiendomsforvaltningen. Ca. 15 % mener kommunen ikke har tilstrekkelig kompetanse.



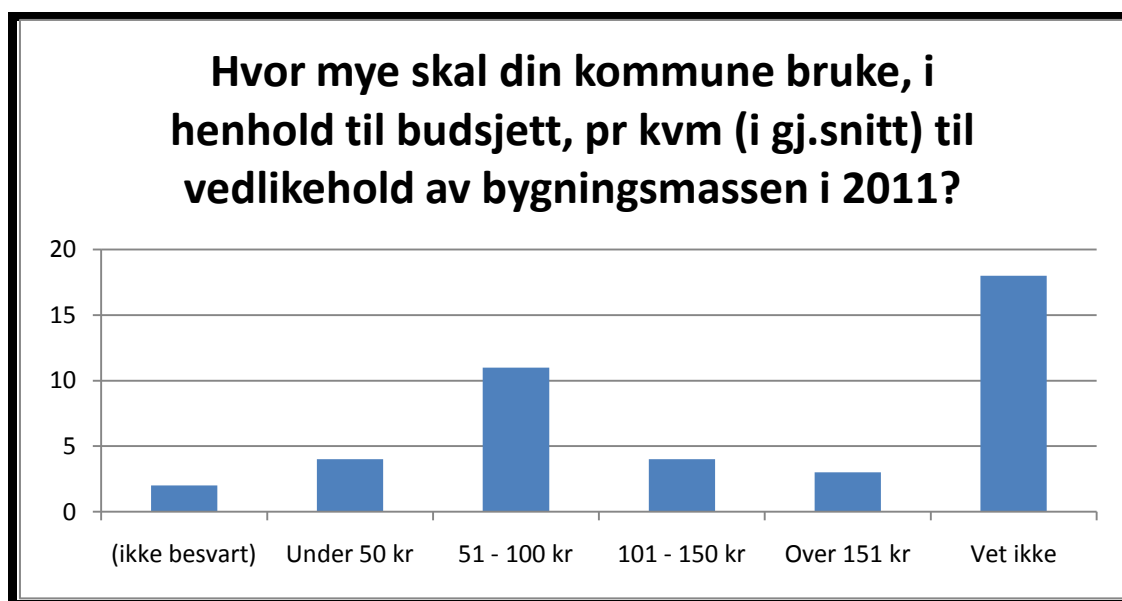
Figur 20: Kompetanse innenfor egen eiendomsforvaltning

Noe over 60 % mener at standarden på bygningsmassen oppleves bedre eller svært mye bedre nå enn for 5 år siden.



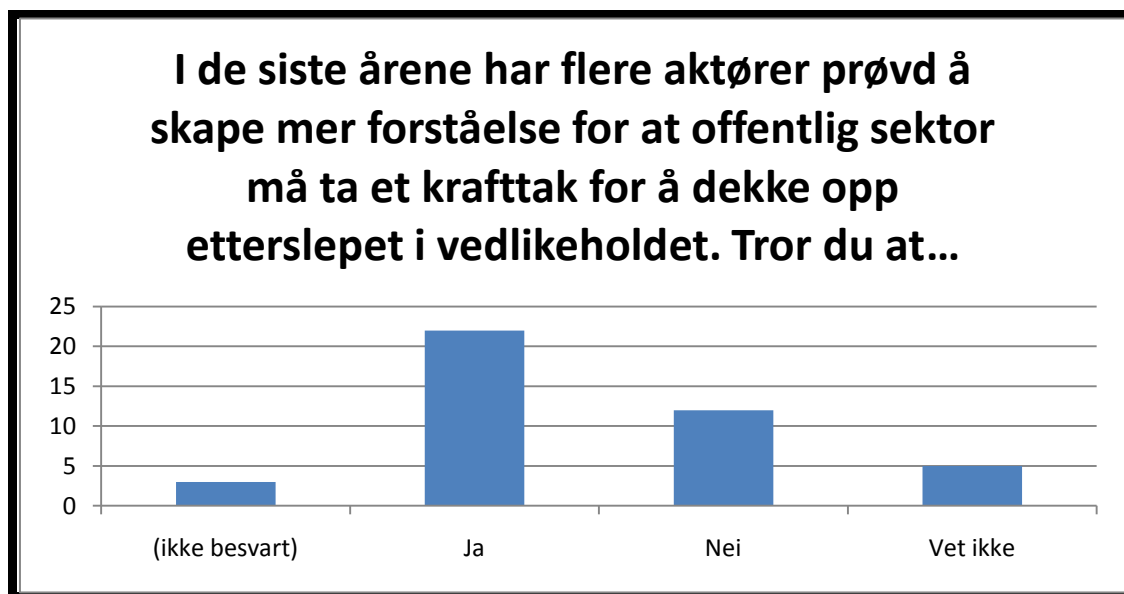
Figur 21: Utvikling i standard på bygningsmassen

Av respondentene er det ca. halvparten som ikke sitter med informasjon om hvor mye som nyttes til vedlikehold, dvs, nøkkeltall kr./m<sup>2</sup>. Andelen av kommunene som bruker mer enn 100 kr./m<sup>2</sup> er på ca. 15 %.



Figur 22: Nøkkeltall, kr./m<sup>2</sup> til vedlikehold

52 % av de spurte mener at det at flere aktører har prøvd å skape mer forståelse for at offentlig sektor må ta et krafttak for å dekke opp etterslepet, har medført en sterkere prioritering av vedlikehold.



Figur 23: Økt forståelse for vedlikeholdsbehovet

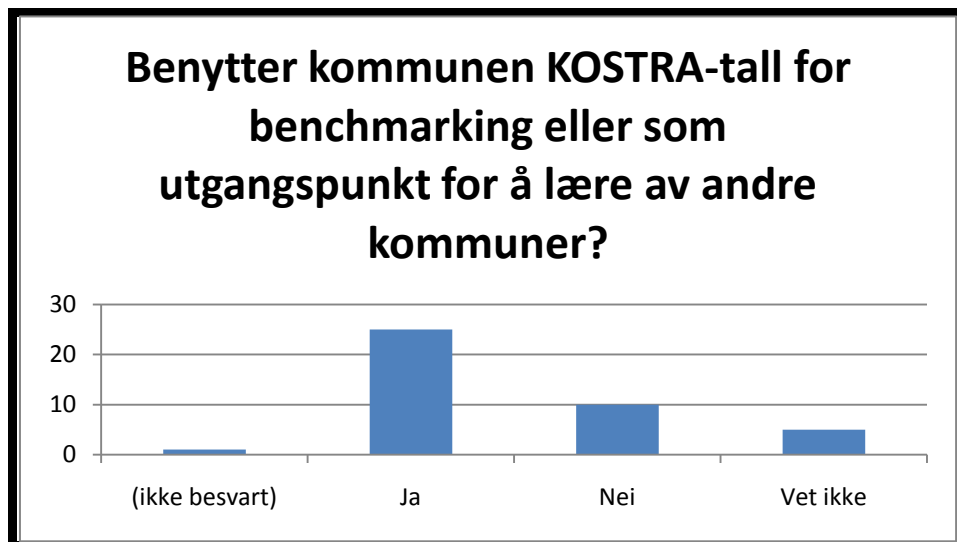
#### 4.4 Om planlegging

Opp mot 60 % av kommunene har utarbeidet plan for energieffektivisering av bygningsmassen.



Figur 24: Planer for energieffektivisering

60 % av kommunene benytter KOSTRA - tall for å sammenlikne seg med andre kommuner.



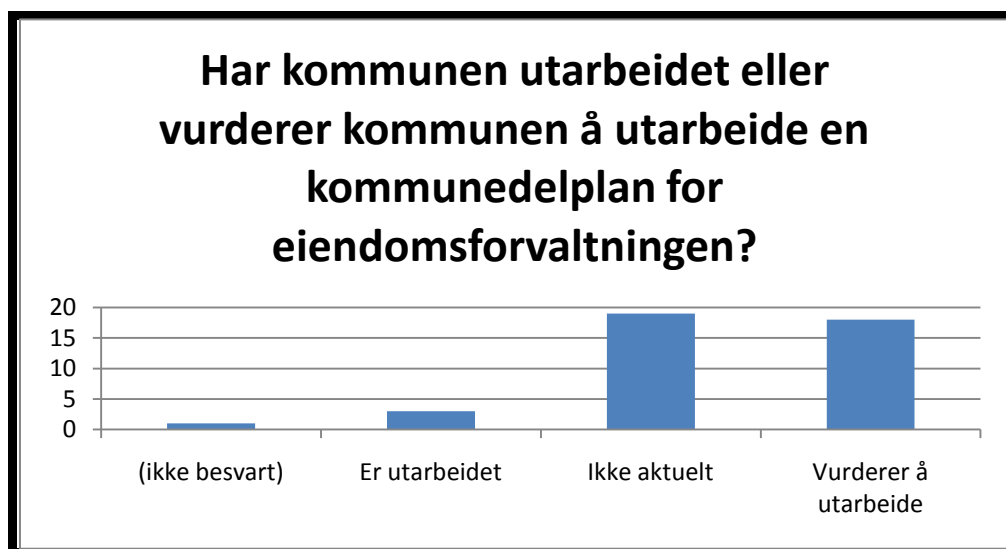
Figur 25: Bruk av benchmarking

Ca. 1/3-del av kommunene har gjennomført en helhetlig gjennomgang av den kommunale eiendomsforvaltning i denne kommunestyreperioden.



Figur 26: Helhetlig gjennomgang av eiendomsforvaltningen

Få kommuner har utarbeidet egen kommunedelplan for eiendomsforvaltningen, omtrent halvparten mener det er uaktuelt, noen færre vurderer å utarbeide slik plan.



Figur 27: Kommunedelplan for eiendomsforvaltningen

#### 4.5 Om organisering

Organisering som kommunal enhet underlagt rådmannen er den klart dominerende organisasjonsform, 35 av 42 kommuner. For øvrig er det 2 kommunale foretak, KF og to kommuner med "annen organisering".



Figur 28: Alternative organisasjonsformer

60 % mener de har en hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen. Ca. 15 % mener de ikke har det, og tilsvarende er det 15 % som "vet ikke".



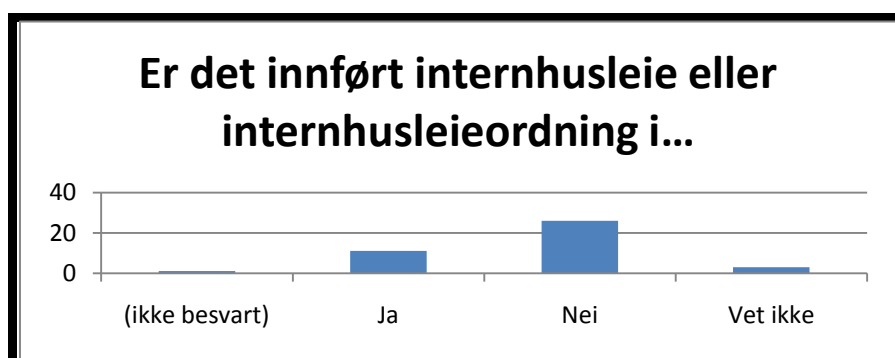
Figur 29: Hensiktsmessig organisering

På spørsmålet om det kan være aktuelt å vurdere endring av organisering er det nokså lik fordeling mellom "ja", "nei" og "vet ikke".



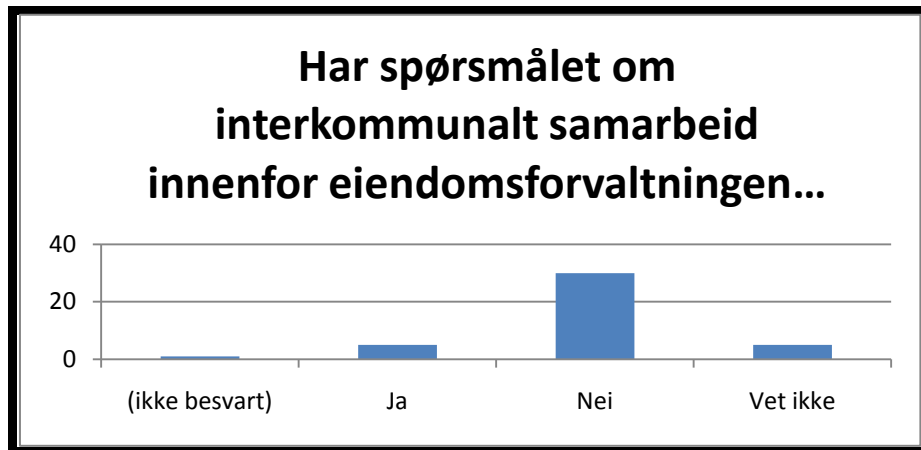
Figur 30: Vurdert endringer i organisering

¼-del av kommunene har innført internhusleie eller internhusleieordning.



Figur 31: Internhusleie

I 5 av kommunene er spørsmålet om interkommunalt samarbeid innenfor dette ansvarsområdet vært tatt opp.



Figur 32: Interkommunalt samarbeid