



Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune

Kjøp, leie og vedlikehold av eiendom

August 2026

«Forvaltningsrevisjon av kjøp, leie
og vedlikehold av eiendom»

August 2026

Rapporten er utarbeidet for Bergen
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Sammendrag

Deloitte har på oppdrag fra kontrollutvalget gjennomført en forvaltningsrevisjon av kjøp, leie og vedlikehold av eiendom i Bergen kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i sak 95/23 den 4. oktober 2023.

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke hvordan kommunen arbeider for å sikre tilgang til en eiendomsmasse som dekker kommunens behov, samt systematisk vedlikehold som bidrar til å ivareta eiendomsmassens verdi og funksjoner. Undersøkelsen er basert på dokumentanalyse, intervjuer og casegjennomgang av ti tilfeller av kjøp og leie av eiendom, samt 15 vedlikeholdsprosjekter.

Nedenfor oppsummerer vi Deloitte's funn og vurderinger fra forvaltningsrevisjonen.

Strategier og langsiktige planer

- **Bergen kommune har ikke vedtatt en egen eiendomsstrategi eller tilsvarende overordnede styrende dokumenter som definerer rammer og gir retning for hvordan kommunen skal prioritere, utvikle og styre sin eiendomsportefølje.**

Et utkast til eiendomsstrategi ble lagt ut på offentlig høring i september 2023, men er ikke ferdigstilt og vedtatt. Kommunen har etablert en praksis for hvordan eiendomsporteføljen styres som samsvarer godt med flere sentrale føringer i utkastet, herunder å eie formålsbygg og benytte leie for arealbehov som ikke dekkes av egen portefølje. For andre føringer, som utvikling av en mer langsiktig kjøpspraksis og styrking av kompetanse og virkemidler, er samsvaret mellom utkast til strategi og kommunens praksis svakere.

Mangelen på et helhetlig og forankret rammeverk med tydelige resultatmål og retning for arbeidet med kjøp og leie av eiendom, svekker etter Deloitte's vurdering kommunens evne til å sikre en langsiktig og helhetlig tilnærming til eiendomsforvaltningen. Fraværet av langsiktige planer medfører økt risiko for at kommunens praksis for kjøp og leie av eiendom ikke er i samsvar med politisk vedtatte mål og ambisjoner, og at de areal- og bygningsmessige behovene til administrative og tjenesteproduserende enheter ikke ivaretas tilstrekkelig over tid.

Kjøp og leie av eiendom

- **Kommunen har etablert hensiktsmessige rutiner for å sikre markedspris ved kjøp og leie av eiendom.**

Rutinene angir en strukturert prosess fra mottak av bestilling fra byrådsavdeling, via avklaringsmøte med bestiller, undersøkelse av egen eiendomsportefølje og markedsundersøkelse, til verdivurdering, forhandling eller budrunde og kontraktsinngåelse. For verdivurdering stilles det krav om at det ved kjøp av større eiendommer innhentes pris på takst fra tre ulike takstfirma og deretter normalt én til to takster fra uavhengig takstmann, mens det ved kjøp av mindre eiendommer benyttes erfaringstall.

Kommunen har også etablert en rutine for leie av lokaler, som inneholder krav om at kommunen først skal vurdere egen eiendomsportefølje, deretter gjennomføre et markedssøk der minst tre næringsmeglere eller eiendomsbesittere kontaktes, innhente tilbud med

pristilbud og kontraktsforslag, og gjennomføre prisforhandlinger for å oppnå markedsmessige vilkår.

- **Stikkprøver viser at kommunen ved kjøp av eiendom gjennomfører verdivurderinger i samsvar med etablerte rutiner, men at det ved leie av eiendom ikke er systematisk dokumentert at markedssøk og prisvurderinger alltid er gjennomført.**

Stikkprøver av fem kjøpssaker viser at kommunen gjennomfører verdivurderinger i samsvar med etablerte rutiner, herunder innhenting av takst fra uavhengig takstmann og bruk av eiendomsmegler ved behov.

For leie av eiendom avdekker stikkprøver av fem leieforhold svakheter i dokumentasjon av markedssøk og prisvurderinger. Blant annet mangler det i flere saker dokumentasjon som viser at det er gjennomført en systematisk kartlegging av tilgjengelige lokaler i markedet, og at leieprisen er vurdert opp mot markedsnivå.

- **Brukerinvolvering er godt systematisert ved kjøp av eiendom, mens krav til og dokumentering av brukerinvolvering ved leie er mindre formalisert og systematisert.**

Ved kjøp av eiendom etableres det brukergrupper med representanter fra virksomhetene som skal benytte eiendommen, som involveres i behovskartlegging, utarbeidelse av kravspesifikasjoner og vurdering av aktuelle eiendommer. Ved leie av eiendom ligger brukerinvolvering av sluttbrukere til bestillende byrådsavdeling, uten at det i Eiendomsavdelingens rutiner er stilt formaliserte krav til når i prosessen sluttbrukere skal involveres, hvilket omfang involveringen skal ha, eller hvordan brukerinnspill skal dokumenteres og følges opp.

Svak formalisering av krav til og dokumentering av brukerinvolvering i leieprosesser innebærer risiko for at graden av og systematikken i sluttbrukerinvolvering varierer mellom byrådsavdelingene, og at vesentlige brukerbehov ikke fanges opp på et tilstrekkelig tidlig tidspunkt i prosessen. Dette kan medføre at leide lokaler ikke i tilstrekkelig grad tilpasses virksomhetenes reelle behov, med påfølgende kostnadskrevende tilpasninger eller ineffektiv arealbruk.

- **Kommuneadvokaten har en forsvarlig praksis for ekspropriasjonssaker, men saksbehandlingen er ikke nedfelt i skriftlige rutiner eller prosedyrer.**

Kommuneadvokatens praksis for ekspropriasjonssaker innebærer at sakene utredes på bestilling fra ansvarlig etat eller byrådsavdeling, og at det gjennomføres en vurdering av om vilkårene for ekspropriasjon er oppfylt før saken fremmes for byrådet, som har fullmakt til å fatte vedtak om ekspropriasjon. Praksisen samsvarer med de krav som følger av otreigningslova og forvaltningslovens saksbehandlingsregler, herunder krav til forhåndsvarsling, utredning av inngrepets nødvendighet og forholdsmessighet, samt ivaretagelse av berørte grunneieres rett til kontradiksjon.

Saksbehandlingen er imidlertid ikke nedfelt i skriftlige rutiner eller prosedyrer, og det foreligger ingen formalisert sjekklister eller veileder som sikrer at alle lovpålagte trinn i saksbehandlingen gjennomføres og dokumenteres på en enhetlig måte. Dette innebærer risiko for at saksbehandlingen blir personavhengig, at det oppstår variasjoner i kvaliteten på

saksutredningen, og potensielt at rettssikkerheten til berørte grunneiere dermed ikke ivaretas tilstrekkelig i alle saker.

Verdibevarende vedlikehold

- **Kommunen har en formålstjenlig organisering av vedlikeholdsarbeidet, men mangler en vedtatt vedlikeholdsstrategi som definerer ambisjonsnivå og langsiktige mål.**

Vedlikeholdsarbeidet er organisert med en tydelig ansvarsfordeling mellom Byggteknisk avdeling, som kartlegger tilstand og utarbeider planer for vedlikehold og investering, Driftsavdelingen, som utfører løpende driftsoppgaver basert på repeterende kontroller, og Prosjektavdelingen, som gjennomfører vedlikeholdsoppdrag på bestilling fra Byggteknisk avdeling. Denne organiseringen sikrer et hensiktsmessig skille mellom planlegging, drift og gjennomføring av vedlikehold.

Kommunen har ikke vedtatt en vedlikeholdsstrategi som definerer ambisjonsnivå, langsiktige mål og prioriteringskriterier for vedlikeholdsarbeidet. Mangelen på en vedtatt vedlikeholdsstrategi medfører risiko for at vedlikeholdsarbeidet mangler tydelig retning og prioritering, at ressursene ikke allokeres i samsvar med en helhetlig vurdering av eiendomsporteføljens behov, og at det ikke foreligger et omforent grunnlag for å vurdere om vedlikeholdsinnsatsen er tilstrekkelig til å ivareta eiendomsmassens verdi og funksjonalitet over tid.

- **Tilstandskartleggingen er systematisk og oppdatert, og per mai 2026 er ingen tilstandsrapporter eldre enn fem år.**

Kartleggingen er godt koblet til vedlikeholdsplanleggingen gjennom vedlikeholds- og utviklingsplanen (VU-planen), som utarbeides av Byggteknisk avdeling og danner grunnlag for prioritering av vedlikeholds- og investeringstiltak basert på registrert tilstand og vurdert behov. VU-planen fungerer som et sentralt styringsverktøy ved at tilstandsdata fra kartleggingen systematisk benyttes som inngangsverdi for planlegging og prioritering av tiltak.

Prosedyren for utarbeidelse av VU-plan er imidlertid ikke ferdigstilt og godkjent, og det foreligger dermed ikke et formalisert grunnlag som beskriver f.eks. hvordan tilstandsdata skal vurderes og vektas, hvilke kriterier som skal legges til grunn for prioritering mellom tiltak, og hvordan planen skal oppdateres og revideres. Dette medfører risiko for at vedlikeholdsplanleggingen i for stor grad blir personavhengig og usystematisk.

- **Kommunen jobber godt med å gjennomføre planlagt vedlikehold, innenfor de rammene og forutsetningene som foreligger.**

Kommunen har i årene 2023–2025 brukt tilnærmet hele det avsatte budsjettet til gjennomføring av vedlikeholdstiltak, med en gjennomføringsgrad på 97–98 % av tildelt budsjett. Tallene, som viser gjennomføringsgrad målt i kroner, gir imidlertid et noe misvisende bilde, ettersom tallene også inkluderer oppdukkende vedlikehold som ikke er omfattet av vedlikeholdsplanene. Faktisk oppnådd andel planlagt vedlikehold i 2023 var 65 % (mot en målsetning på 70 %), og noe høyere i 2024 (men under årsmålet som for 2024 var på 75 %). Kommunen peker i tilknytning til dette på at det med en eiendomsportefølje med mange eldre bygg alltid vil være nødvendig å gjennomføre en betydelig andel oppdukkende vedlikehold, og at årlig vedlikeholdsarbeid aldri fullt ut vil kunne planlegges.

Deloitte vurderer at kommunen jobber godt med å gjennomføre planlagt vedlikehold innenfor de rammene og forutsetningene som foreligger, og at det er positivt at kommunen har definert tydelige mål for verdibevarende vedlikehold og faktisk gjennomfører vedlikeholdstiltak i den grad budsjetttrammene tillater, noe som er viktig for å motvirke økt vedlikeholdsetterslep og ytterligere verdiforringelse av bygningsmassen.

➤ **Byggteknisk avdeling mangler en egen rutine for oppfølging av om planlagt vedlikehold faktisk blir utført.**

Det er ikke etablert en egen rutine for å følge opp om planlagt vedlikehold blir utført, utover at gjennomføringsstatus vil fremgå av og kunne kontrolleres i prosjektlisten. Etter Deloitte vurdering innebærer dette en svakhet i kommunens internkontroll på vedlikeholdsområdet, sett opp mot revisjonskriteriet om at kommunen skal ha systemer og internkontroll som sikrer at avvik fra vedlikeholdsplanene identifiseres, dokumenteres og følges opp. Mangelen på en formalisert oppfølgingsrutine medfører etter Deloitte vurdering en risiko for at avvik fra vedtatte vedlikeholdsplaner ikke fanges opp og håndteres på en systematisk måte, og at gjennomføringen av oppfølgingsarbeidet i for stor grad blir avhengig av enkeltpersoner.

Deloitte anbefalinger

På bakgrunn av de ovenstående funnene og vurderingene, har Deloitte gitt åtte anbefalinger om tiltak til Bergen kommune. Disse fremgår av kapittel 6 i rapporten.

Innhold

1	INNLEDNING	8
1.1	BAKGRUNN	8
1.2	FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	8
1.3	METODE	8
1.4	REVISJONSKRITERIER	9
2	OM TJENESTEOMRÅDET	10
2.1	OM BERGEN KOMMUNES EIENDOMSPORTEFØLJE	10
2.2	ORGANISERING	10
3	STRATEGIER OG LANGSIKTIGE PLANER	12
3.1	PROBLEMSTILLING	12
3.2	REVISJONSKRITERIER	12
3.3	DATAGRUNNLAG	13
3.4	VURDERING	22
4	KJØP OG LEIE AV EIENDOM	25
4.1	PROBLEMSTILLING	25
4.2	REVISJONSKRITERIER	25
4.3	RUTINER OG PRAKSIS FOR KJØP OG LEIE AV EIENDOM TIL MARKEDSPRIS	27
4.4	BRUKERINVOLVERING I FORBINDELSE MED KJØP OG LEIE AV EIENDOM	36
4.5	RUTINER OG PRAKSIS FOR EKSPROPRIASJON AV EIENDOM	39
5	VERDIBEVARENDE VEDLIKEHOLD	44
5.1	PROBLEMSTILLING	44
5.2	REVISJONSKRITERIER	44
5.3	ORGANISERING AV ARBEID MED VERDIBEVARENDE VEDLIKEHOLD	45
5.4	OVERSIKT OVER TILSTAND PÅ KOMMUNALE BYGG OG PLANLEGGING AV VEDLIKEHOLD	49
5.5	GJENNOMFØRING AV PLANLAGT VERDIBEVARENDE VEDLIKEHOLD	54
6	KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	61
	STRATEGIER OG LANGSIKTIGE PLANER OG PRAKSIS FOR KJØP OG LEIE AV EIENDOM	61
	GJENNOMFØRING AV KJØP OG LEIE AV EIENDOM	61
	VERDIBEVARENDE VEDLIKEHOLD	62
	DELOTTES ANBEFALINGER	62
	VEDLEGG 1: HØRINGSUTTALELSE	63
	VEDLEGG 2: REVISJONSKRITERIER	64
	VEDLEGG 3: SENTRALE DOKUMENTER OG LITTERATUR	69

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av kjøp, leie og vedlikehold av eiendom i Bergen kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune i sak 95/23 04.10.2023.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke hvordan kommuner arbeider for å sikre tilgang til en eiendomsmasse som dekker kommunens behov, samt systematisk vedlikehold som bidrar til å ivareta eiendomsmassens verdi og funksjoner.

Med bakgrunn i formålet er det utarbeidet følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad er det **sammenheng** mellom kommunens strategier og langsiktige planer og praksis for kjøp og leie av eiendom og tomter?
2. Har kommunen hensiktsmessige rutiner og praksis for **kjøp og leie¹ av eiendom og tomter** når det gjelder
 - a. å sikre at kjøp og leie blir gjennomført til markedspris?
 - b. å ivareta brukerinvolvering i forbindelse med kjøp og leie av eiendom og tomter?
 - c. gjennomføring av ekspropriasjon?
3. I hvilken grad ivaretar kommunen et **verdibevarende vedlikehold** av bygningsmassen?
 - a. Har kommunen en formålstjenlig organisering som sikrer vedlikehold av kommunale bygg?
 - b. Har kommunen tilstrekkelig oversikt over tilstanden til kommunale bygg?
 - c. Gjennomfører kommunen planlagt vedlikehold?

1.3 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikret i samsvar med kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet oktober 2023 til juli 2026.

1.3.1 Dokumentanalyse

Informasjon om Bergen kommune og dokumentasjon på etterlevelse av interne rutiner, regelverk mm. har blitt samlet inn og analysert. Innsamlet dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteriene. Dokumentanalysen har blitt gjennomført løpende,

¹ De opprinnelige problemstillingene kontrollutvalget vedtok, omfattet ikke leie av eiendom. I forbindelse med gjennomgangen har det kommet frem at Bergen kommune innenfor enkelt segmenter (primært administrative kontorfasiliteter), som hovedregel leier lokaler heller enn å kjøpe. For å sikre at prosjektet dekker også dette aspektet, har leie av eiendom blitt lagt til i problemstillingen.

slik at også dokumenter som har blitt utarbeidet under prosjektperioden har blitt analysert.

1.3.2 Intervju

For å få supplerende informasjon til de skriftlige kildene, har Deloitte intervjuet utvalgte personer i Bergen kommune som er involvert i eller har ansvar for kjøp, leie og vedlikehold av eiendom i ulike deler av organisasjonen. Revisjonen har intervjuet totalt 8 personer.

1.3.3 Casegjennomgang

Deloitte har som en del av forvaltningsrevisjonen foretatt en todelt casegjennomgang:

- Undersøkelse av ti caser som gjelder kjøp og leie av eiendom, for å undersøke om kommunens praksis har vært i samsvar med de strategier, retningslinjer og rutiner som er etablert, og
- Undersøkelse av 15 caser som gjelder verdibevarende vedlikehold, for å undersøke om kommunen lykkes med å gjennomføre planlagte vedlikeholdsoppgaver på et utvalg eiendommer.

1.3.4 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til ansvarlig byrådsavdeling for verifisering, og påpekte faktafeil har blitt rettet opp i den endelige versjonen. Høringsutkast av rapporten er sendt til byråden for uttalelse. Byrådets høringsuttalelse er vedlagt rapporten.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra kommuneloven og plan- og bygningsloven, samt offentlige utredninger og veiledningsmateriell fra blant annet KS knyttet til vedlikehold av kommunale bygg og eiendomsmasse. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i vedlegg 2:.

2 Om tjenesteområdet

2.1 Om Bergen kommunes eiendomsportefølje

Bergen kommunes eiendomsmasse består av mer enn 1000 bygg og om lag 1,3 millioner kvadratmeter. I tillegg eier kommunen omtrent 5000 ubebygde eiendommer. Av den totale eiendomsmassen utgjør nesten 60 prosent skoler, barnehager og sykehjem. De resterende byggene består i hovedsak av kontorer, havnebygg, brannstasjoner, parkeringsanlegg og idrettshaller.

I tillegg til de eiendommene kommunen selv eier og vedlikehold, har Bergen kommune en omfattende portefølje av bygg og arealer kommunen leier i markedet. Leie av bygg og arealer benyttes blant annet når kommunen har behov for administrative kontorfasiliteter. Til dette formålet eier kommunen kun et fåtall bygninger, herunder rådhuset, Neumannsgate 1, kommunehusene på Nesttun, i Arna og i Eidsvåg, samt flere bygg i rådhuskvartalet. Videre har kommunen også noen leiekontrakter tilknyttet helsebygg, samt OPS-avtaler tilknyttet noen skoler.²

2.2 Organisering

Ansvar for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av Bergen kommunes eiendomsmasse, herunder gjennomføring av kjøp og leie av eiendom, er plassert hos **Etat for bygg og eiendom**, under byrådsavdeling for finans (BFIN). Innad i etaten er ansvaret for de ulike hovedoppgavene fordelt mellom de forskjellige avdelingene:

- **Byggteknisk avdeling** har ansvar for å kartlegge og planlegge kommunens vedlikehold. Avdelingen utarbeider analyser av tilstand og behov for kommunens eiendomsmasse, og basert på disse utarbeides planer for vedlikehold og investering.
- Driftsarbeid blir utført av **Driftsavdelingen**. Driftsoppgavene er i stor grad basert på repeterende oppgaver og kontroller, der innhold og omfang av ulike kontroller utarbeides av fagrådgivere i Byggteknisk avdeling.
- Vedlikeholdsoppdrag blir utført av **Prosjektavdelingen**, på bestilling fra Byggteknisk avdeling i henhold til plan for vedlikehold og investering.
- **Eiendomsavdelingen** i EBE er ansvarlige for gjennomføring av kjøp, leie (både inn- og utleie) og salg av eiendom, i henhold til de mål, strategier og planer som er definert for utvikling av Bergen kommunes eiendomsportefølje (se kap. 3), og bestillinger avdelingen mottar fra øvrige byrådsavdelinger som har eiendomsbehov.

Det strategiske arbeidet knyttet til langsiktig og strategisk kjøp av eiendom og tomter blir utført i samarbeid mellom **Eiendomsavdelingen** og **Seksjon for strategisk eiendomsforvaltning** på byrådsavdelingsnivå (nivå 1) gjennom faste møter hvor kommunaldirektør for finans og direktør for EBE også deltar.

² Offentlig-privat samarbeid. Samarbeidsform for bygging, finansiering, drift og vedlikehold av bygg. Kan f.eks innebære at kommunen disponerer bygget (mot et leiebeløp) til sitt behov gjennom en definert tidsperiode, mens et privat utbyggingsselskap har ansvar for drift og vedlikehold av bygget.

Der det i kommunen er behov for å benytte ekspropriasjon av eiendom for å sikre at kommunale arealbehov ivaretas, er det **Kommuneadvokaten** som utreder disse sakene, på bestilling fra ansvarlig etat/byrådsavdeling, eksempelvis Etat for bygg og eiendom. Fullmakt til å vedta ekspropriasjon ligger hos byrådet.

3 Strategier og langsiktige planer

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling:

*I hvilken grad er det **sammenheng** mellom kommunens strategier og langsiktige planer og praksis for kjøp og leie av eiendom og tomter?*

3.2 Revisjonskriterier

Kommuner har i utgangspunktet ikke eiendom som hovedvirksomhet. Eiendomsvirksomheten til kommunen er først og fremst et redskap for å oppnå mål på andre virksomhetsområder og ivareta ulike interesser som er sentrale for kommunen som helhet, herunder både politiske interesser, økonomiske interesser og brukerinteresser (både blant ansatte og tjenestemottakere). En sentral utfordring i kommunens eiendomsvirksomhet er å skape en helhetlig eiendomsforvaltning som ivaretar ulike interesser og støtter opp under kommunale mål på andre områder.

I NOU 2004 «Velholdte bygninger gir mer til alle», som omhandler eiendomsforvaltningen i kommunesektoren, er det vist til at kommunen i sin rolle som eier ivaretar den strategiske funksjonen i eiendomsforvaltningen, og at den gjennom denne funksjonen definerer retningen for det faktiske forvaltningsarbeidet. I NOU-en trekkes det frem at eiendomsstrategier står sentralt det strategiske nivå; gjennom disse kan kommunene fastlegge formålet med å eie eiendom, hvilke (eventuelt hvilke typer) eiendommer det er interessant å eie og begrunnelsen for hvorfor kommunen skal eie disse eiendommene, samt definere fremgangsmåter for å anskaffe, forvalte, utvikle og avhende eiendom, og på denne måten slå fast mål og rammebetingelser for de som skal utføre den løpende, daglige eiendomsforvaltningen. De samme områdene som inngår som elementer i en eiendomsstrategi, må følges opp med konkret planlegging, operasjonelle mål og kriterier, organisering og ledelse av forvaltning (inkl. kjøp, leie og salg), drift og vedlikehold av eiendom.

I Bergen kommunes planstrategi for 2023-2029, vedtatt av bystyret 30.10.2024, går det frem at samfunnsplanleggingen har en viktig funksjon ved å sette mål for ulike deler av kommunens virksomhet. Det vises videre til at et tydelig hierarki og en rød tråd fra de overordnede målene i kommuneplanen til operative mål, strategier og tiltak i underliggende planverk, bidrar til å sikre en utvikling og styring av kommunen i ønsket retning.

I plan- og bygningsloven § 11-2 om kommuneplanens samfunnsdel første og andre ledd vises det til at

Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen.

Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. Den skal gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private.

Kommuneplanens samfunnsdel for Bergen kommune, «*Et nystemt Bergen*», vedtatt av bystyret 24.09.25, inneholder fire hovedmål for hvordan kommunen skal utvikles i årene som kommer. Hovedmålene knytter seg blant annet til å legge til rette for en kommune som ivaretar innbyggernes behov for kommunale tjenester, utvikling og vekst i innbyggere, næringsliv, utdanning og kunnskap, og at kommunen rustes godt for fremtiden, samtidig som særpreg og identitet tas vare på og videreutvikles. Til de ulike hovedmålene er det knyttet en rekke ulike områder og prioriteringer kommunens innsats og ressursbruk skal spisses og prioriteres særlig mot. God og målrettet styring av kommunens eiendomsportefølje vil være et relevant understøttende moment for å kunne lykkes godt med å realisere flere av prioriteringene, og dermed også hovedmålene.

På bakgrunn av det ovenstående, legger Deloitte til grunn at:

- Kommunen bør ha på plass mål, strategier og planer for utvikling av den kommunale eiendomsmassen, herunder kjøp og leie av eiendom, med tydelige målsetninger for ønsket resultat.
- Kommunen skal ha en praksis som er i samsvar med vedtatte mål, strategier og planer på området.

3.3 Datagrunnlag

3.3.1 Eiendomsstrategi for Bergen kommune

Undersøkelsen viser at Bergen kommune per mai 2026 ikke har vedtatt en egen eiendomsstrategi som definerer rammer og gir retning for hvordan kommunen skal prioritere, utvikle og styre sin eiendomsportefølje.

Det har imidlertid pågått arbeid med en eiendomsstrategi, uten at dette har resultert i et politisk vedtak med strategi for hvordan Bergen kommune skal styre og forvalte eiendomsporteføljen. Med utgangspunkt i daværende planstrategi, ble det i 2020 igangsatt en prosess med å utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi. Arbeidet ble ledet av seksjon for strategisk eiendomsutvikling på byrådsavdelingsnivå (nivå 1), og utkast til eiendomsstrategi ble lagt ut på offentlig høring 7. september 2023.

I intervju opplyser seksjonsleder i seksjon for strategisk eiendomsutvikling (SSE) at utkastet til eiendomsstrategi som ble lagt ut på offentlig høring i september 2023, både oppsummerte eksisterende retningsvalg og arbeidspraksis for kommunens eiendomsforvaltning og gav tydeligere føringer og prioriteringer for erverv av eiendom. Videre skulle eiendomsstrategien bidra til å styrke kommunens strategiske rolle på eiendomssiden, blant annet gjennom å gjøre koblingene mellom arbeidet med eiendomsforvaltning og kommunens utviklingsmål tydeligere og se arbeidet i tydeligere sammenheng med kommunens samfunnsansvarsrolle og -oppgaver.

I stedet for å følge opp høringsprosessen, ferdigstille og vedta utkastet til eiendomsstrategi, vedtok bystyret 30. oktober 2024 en ny planstrategi for Bergen

kommune. En planstrategi er et lovpålagt verktøy som setter rammer for kommunens planlegging. Planstrategien skal peke på hva kommunen må ta hensyn til i sin planlegging, og hvilke føringer som skal gjelde for dette arbeidet. I tillegg skal planstrategien drøfte utfordringer for den langsiktige samfunnsutviklingen, og vurdere behovet for å revidere kommuneplanen (både samfunnsdelen og arealdelen).

I den nye planstrategien går det frem at Bergen kommune har blant landets største planvolum, herunder mer enn 100 tematiske planer fordelt på de ulike byrådsavdelingene. I strategien blir det pekt på at byrådet har som mål å redusere planbeholdningen i kommunen. Byrådet viser videre til at for å kunne bruke planer som reelle styringsverktøy for kommunens virksomhet, er det en forutsetning å få en mer oversiktlig planportefølje i kommunen. Hovedvekten av planarbeid i den inneværende valgperioden skal derfor ha en dreining fra et større antall smale planer til færre, mer overordnede og tverrsektorielle planer, med utgangspunkt i overordnede samfunnsmål som fastsettes i ny kommuneplanens samfunnsdel.

Ny kommuneplanens samfunnsdel for Bergen kommune, «*Et nystemt Bergen*», ble vedtatt av bystyret i september 2025. Planen inneholder fire hovedmål for kommunens utvikling i årene som kommer:

Mål	Beskrivelse
Mål 1: Bergen for alle	Bergen skal være en inkluderende og mangfoldig by som setter menneskene i sentrum, med mål om å gi alle innbyggere – fra barn til eldre – et trygt, meningsfullt og godt liv gjennom forebyggende helsearbeid, likeverdige muligheter og sterke lokalsamfunn. Kommunen skal arbeide for å bekjempe sosiale forskjeller, fremme demokrati og kritisk tenkning, og sikre universell utforming og tilgjengelighet for alle, uavhengig av alder, bakgrunn eller livssituasjon. For å lykkes med dette skal både offentlig sektor, næringsliv, frivillighet og enkeltpersoner mobiliseres, for å sikre et samarbeid om å skape levende bydeler, gode bomiljøer og et aktivt samfunnsliv der alle kan delta og bidra.
Mål 2: Bergen med særpreg	Bergen er en by med en rik historie og sterk identitet, forankret i sin rolle som handels-, kultur-, og havneby, og byen skal i henhold til kommuneplanens samfunnsdel videreutvikles med respekt for dette særpreget samtidig som den ser fremover. Sentrum skal styrkes som et levende møtested for hele regionen, med et mangfold av boliger, næringsliv og kulturaktiviteter, mens kulturarven, arkitekturen og de unike natur- og kystlandskapsomgivelsene skal ivaretas og gjøres tilgjengelige for alle. I samarbeid med frivilligheten, næringslivet og

Mål	Beskrivelse
	kunnskapsmiljøene, skal kommunen jobbe for at Bergen skal forbli en attraktiv, levende og bærekraftig by med en sterk og gjenkjennelig identitet.
Mål 3: Bergen skaper muligheter	Bergen er en by i vekst, med lange tradisjoner innen handel, havnæringer og entreprenørskap. Byrådet har definert som mål at Bergen skal videreutvikles som en attraktiv bo-, studie- og arbeidsby gjennom utstrakt boligbygging, fremtidsrettede næringsarealer og god infrastruktur. Som en ledende kunnskapsby med over 50 000 studenter og ansatte ved internasjonalt anerkjente utdannings- og forskningsmiljøer, skal Bergen tiltrekke seg og beholde talenter, styrke samarbeidet mellom akademia, næringsliv og offentlig sektor, og lede an i det grønne skiftet – særlig innen de sterke marine og maritime næringene. For å møte det store omstillingsbehovet og den økende mangelen på arbeidskraft, skal Bergen mobilisere flest mulig inn i arbeidslivet, satse på livslang læring og inkludering, og samtidig befeste sin rolle som Vestlandshovedstad og en konkurransedyktig utfordrer til hovedstadsregionen – til det beste for hele bergensregionen.
Mål 4: Bergen for fremtiden	Bergen kommune står overfor en fremtid der muligheter og utfordringer går hånd i hånd: barn og unges oppvekst skal prioriteres gjennom trygge rammer, gode skoler og målrettet innsats mot utenforskap, mens kommunen samtidig må ruste seg for et mer krevende sikkerhetsbilde, klimaendringer og naturforvaltning som krever langsiktig og ansvarlig planlegging. Det demografiske skiftet med flere eldre og færre yrkesaktive, kombinert med et strammere økonomisk handlingsrom og rekrutteringsutfordringer, gjør at kommunen må omstille seg, digitalisere og involvere næringsliv, frivillighet og sivilsamfunn i større grad enn i dag. Bergen skal møte disse utfordringene som en innovativ, endringsdyktig og samarbeidsorientert kommune – der fellesskap, kunnskap og handlekraft er grunnlaget for å skape en bærekraftig by for kommende generasjoner.

Gjennomgangen av kommuneplanens samfunnsdel, viser at planen i liten grad omtaler forvaltning, kjøp og leie av eiendom, verken med hensyn til hvordan dette arbeidet spiller inn i realisering av hovedmålene i planen omtalt over, eller i form av konkrete eiendomssatsinger og -tiltak som skal prioriteres i perioden. Per mai 2026 er det heller ikke utarbeidet noe nytt utkast til helhetlig strategi for kommunens arbeid med eiendom, herunder arbeid med kjøp, leie, drift og vedlikehold av den kommunale eiendomsmassen.

Aspekter ved dette arbeidet er omtalt og drøftet ulike steder i handlings- og økonomiplan (HØP) for 2026-2029 og kommunens årsmelding for 2025, samt i budsjettvedtak og enkeltstående vedtak i bystyret, og i andre gjeldende temaplaner som f.eks. skole- og barnehagebruksplaner. Det foreligger imidlertid ingen helhetlig oversikt over vedtak, satsinger og tiltak som gjelder kommunens eiendomsforvaltning, eller et samlet styrende dokument for disponering, kjøp og leie av eiendom i Bergen kommune.

3.3.2 Planer for kjøp og leie av eiendom i Bergen kommune

Som det fremgår over, er det per mai 2026 ikke etablert en egen eiendomsstrategi eller tilsvarende overordnede styrende dokumenter for kjøp og leie av eiendom i Bergen kommune.

Undersøkelsen viser videre at det heller ikke er vedtatt egne planer for hvordan kommunen skal styre og utvikle den kommunale eiendomsporteføljen over tid, herunder hvordan kommunen skal arbeide med kjøp og leie av eiendom for å sikre at kommunens behov på eiendomssiden blir ivaretatt.

I utkast til eiendomsstrategi som ble lagt ut til høring i 2023 under daværende planstrategi (men som senere ikke er ferdigstilt og vedtatt), ble det skissert en rekke føringer for kjøp og leie av eiendom, og som skulle bidra til å realisere de målene som inngikk i eiendomsstrategien. Oversikt over sentrale føringer for kjøp og leie av eiendom i utkastet til eiendomsstrategi er presentert under:

Tabell 1: Oversikt over føringer for kjøp og leie av eiendom i utkast til eiendomsstrategi fra 2023

Føring/tema	Beskrivelse av føring i utkast til strategi
Utvikling av mer langsiktig kjøpspraksis	Kommunens eiendomskjøp gjennomføres i all hovedsak for å sikre areal til kommunale formål. Kjøpene gjennomføres ut fra sektorbestillinger og ofte for å løse kortsiktige og «akutte» utbyggingsbehov. De overordnede målene i KPA og KPS for byutvikling i fortetningsområder krever en mer langsiktig og strategisk kjøpspraksis. Kommunen bør tidlig kunne foreta strategiske kjøp av eiendommer for å sikre kommunale

Føring/tema	Beskrivelse av føring i utkast til strategi
<i>Hovedregel om å eie fremfor å leie</i>	arealbehov på lengre sikt i fortettings- og byutviklingsområder. Å eie gir handlefrihet over eiendommene nå og i fremtiden. En finansiell og økonomisk tilnærming tilsier at kommunen som utgangspunkt bør basere eiendomsporteføljen på eierskap. Hovedregelen bør derfor være at bygg og eiendommer som skal dekke langsiktige eiendomsbehov knyttet til kommunens lovpålagte kjernevirksomhet skal eies selv. Dette gjelder formålsbygg som skoler, barnehager, sykehjem og enkelte typer kommunale boliger.
<i>Eiendom i fortettings- og utviklingsområder må forvaltes strategisk</i>	Kommunen skal som hovedregel ikke selge i fortettings- og utviklingsområder der den på lengre sikt vil ha behov for sosial infrastruktur. Unntak kan vurderes hvis eiendommen er for kostnadskreven å drifte, ikke er egnet for sosial infrastruktur, eller salg vil bidra til andre ønskede formål. Ved å innta en aktiv posisjon i fortettings- og utviklingsområder, får kommunen større mulighet til å sikre areal til kommunale formål. God oversikt over eiendomsmarkedet, prisutviklingen og transaksjoner må på plass for å kunne gjøre strategiske og riktige kjøp tidlig nok. Kommunen som eiendomsaktør må delta aktivt i dialog med andre grunneiere.
<i>Kjøp og salg av eiendom/infrastruktur til sosiale formål må henge sammen med ønsket byutvikling</i>	Kommunen skal kjøpe og selge eiendommer til sosial infrastruktur for å bidra til ønsket byutvikling og balanse mellom boliger og sosial infrastruktur. Kommunen kan til dette aktivt benytte kjøp og salg, makeskifte av tomteareal, festeavtaler og lignende. Kommunen kan også vurdere salg av egne tomteareal til aktuell utbygging, og det vil ofte være hensiktsmessig at kommunen fastsetter vilkår knyttet til salget, all den tid vilkårene er lovlige og kan stå seg over tid. Som eier og utbygger må kommunen arbeide aktivt for å inkludere kommunale boliger i ordinære bomiljø. Et alternativ kan være å kjøpe

Føring/tema	Beskrivelse av føring i utkast til strategi
Kompetanse og virkemidler til kjøp av eiendom bør styrkes	seg inn i private boligutbyggingsprosjekter hvis det er mulig. Skal kommunens eiendomsvirksomhet bli mer langsiktig og strategisk, krever dette at kommunen har nødvendig kompetanse, slik at den kan opptre aktivt og profesjonelt i eiendomsmarkedet uten å utsette kommunen for høy risiko. Ekstern kompetanse må tas i bruk når det er nødvendig. Dersom kommunen skal foreta flere strategiske eiendomskjøp, må det være økonomisk handlingsrom og gode verktøy for å kartlegge og analysere det langsiktige arealbehovet. Investeringsrammene må være mer langsiktige og sektorovergripende enn dagens ordning. Fullmakts- og delegasjonsreglementet gjør det utfordrende for kommunen å delta aktivt i budrunder.
Leie kan benyttes for lokaler som er mindre stedsavhengige/-sensitive	Øvrige formålsbygg, der kommunens behov kan løses i samarbeid med andre, kan like gjerne leies. Dette må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Kommunens administrasjonslokaler er, med unntak av rådhuskvartalet, ikke alltid like stedsavhengige som formålsbyggene. Behovet for administrasjonslokaler er i større grad påvirket av endringer, og dette kan derfor være bygg som kommunen kan leie. Leie kan også være viktig for å kunne være mer fleksibel ved endringer av behov eller rammebetingelser, og det kan være rasjonelt driftsmessig å samle og komprimere virksomheten i klynger.
Mulighet for bruk av egne bygg skal vurderes før kommunen leier nye arealer	Før et arealbehov blir besluttet løst gjennom å leie, skal kommunen som hovedregel alltid først vurdere å bruke bygg kommunen allerede har fra før. Terskelen for å leie eksternt bør være høy hvis det finnes eksisterende kommunale bygg med tilgjengelige arealer som kan dekke behovet på en tilstrekkelig og hensiktsmessig måte.
Arealeffektivitet må sikres også i leide lokaler	For å sikre effektiv arealbruk må kommunen bruke og utvikle klare normtall for arealbruk i rom- og funksjonsprogram for alle typer formålsbygg. Rammer og føringer for aktivitetsbaserte kontorarbeidsplasser er et virkemiddel kommunen har i dag for å bedre

Føring/tema	Beskrivelse av føring i utkast til strategi
	arealeffektiviteten og utnyttelsen i både egne og leide bygg.
Utleie av kommunal eiendom skal skje på markedsmessige vilkår, og salg av eiendom bør vurderes dersom det ikke foreligger klare mål for bruk eller blir svært dyrt å legge til rette for bruk	Utleie av kommunale bygg skal som utgangspunkt skje på markedsmessige vilkår, for å ikke komme i strid med reglene om offentlig støtte. Prinsippet om utleie til markedspris må være førende i alle tilfeller. Det finansielle ansvarsprinsippet i kommuneloven betyr at de som drar nytte av et tilbud, også må bære kostnaden ved tilbudet. Et bygg eller en eiendom bør tilrettelegges for salg hvis det ikke har et klart mål for bruken eller det blir svært dyrt å legge til rette for egen bruk, og hvis det ikke er andre tungtveiende grunner til å holde det. Salg sparer fremtidige kostnader og frigjør kapital som kan brukes til andre investeringer.

Deloitte kan ikke se av gjennomgangen at de ulike føringene som ble skissert i utkastet til eiendomsstrategi er videreført og formelt vedtatt i skriftlige planer for hvordan Etat for bygg og eiendom skal arbeide med kjøp og leie av eiendom, jf. også informasjonen som fremkommer om eiendomsstrategi i kap. 3.3.1).

3.3.3 Praksis for kjøp og leie av eiendom i Bergen kommune

Som det fremgår i kapittel 3.3.1, blir det i intervju opplyst at utkastet til eiendomsstrategi som ble lagt ut på offentlig høring i september 2023, dels var en oppsummering og skriftliggjøring av eksisterende retningsvalg og arbeidspraksis innenfor kommunens eiendomsforvaltning, og dels omfattet nye og tydeligere føringene for blant annet erverv av eiendom. Utkastet til strategi gir således uttrykk for både hvordan kommunens fagmiljøer har arbeidet med og hvordan man ønsker å arbeide med kjøp og leie av eiendom.

I intervjuer har revisjonen kartlagt i hvilken grad kommunens praksis for kjøp og leie av eiendom, slik denne opplyses å fungere, er i samsvar med de føringene som ble skissert i utkastet til eiendomsstrategi fra 2023 (jf. tabell 1 over). Tabellen under oppsummerer hvor godt den opplyste praksisen samsvarer med de ulike føringene.

Tabell 2: Samsvar mellom praksis for kjøp og leie av eiendom og føringene i utkast til eiendomsstrategi fra 2023

Føring i utkast til eiendomsstrategi	Praksis for kjøp og leie av eiendom	Grad av samsvar mellom føring og praksis
Utvikling av mer langsiktig kjøpspraksis	Seksjonsleder i SSE opplyser at kommunen historisk i for liten grad har opptrådt som en strategisk grunneier, og at kommunen ved noen anledninger har vært for sent ute med	Delvis samsvar. Indikasjoner på at kommunen har hatt en positiv utvikling,

Føring i utkast til eiendomsstrategi	Praksis for kjøp og leie av eiendom	Grad av samsvar mellom føring og praksis
	investeringer i viktige utbyggingsområder, som f.eks. Mindemyren. - Konstituert adelsingsleder i eiendomsavdelingen peker samtidig på at kommunen har blitt flinkere til å prioritere strategiske eiendomskjøp i områder kommunen vet det vil være behov for å utvikle i fremtiden. Kjøpet av Postbygget på Minde trekkes frem som et eksempel på et strategisk kjøp i et viktig utbyggingsområde. - Flere respondenter viser til at kommunen mangler et system som sikrer tilgjengelige økonomiske midler for strategiske kjøp, og seksjonsleder i SSE viser til at fullmaktsstrukturen gjør at større kjøp minimum tar to måneder å få godkjent, noe som vanskeliggjør strategiske eiendomskjøp i et marked som normalt beveger seg noe raskere enn dette. - Etatsdirektør vurderer at kommunen har forbedringspotensial når det gjelder å være rigget for raske budrunder knyttet til strategiske eiendommer.	men vist til strukturelle hindringer knyttet til fullmakter og økonomisk handlingsrom.
Hovedregel om å eie fremfor å leie	- Konstituert avdelingsleder i eiendomsavdelingen opplyser at kommunen som hovedregel leier lokaler til administrative kontorfasiliteter, mens formålsbygg som skoler og sykehjem eies. - Praksis må sees i sammenheng med føring om at leie kan benyttes for å svare ut et arealbehov som ikke dekkes av kommunens eiendomsportefølje (ofte administrative, delvis publikumsrettede, bydelsbaserte tjenester). - Den etablerte praksisen er også dokumentert i oversikter over eiendommer revisjonen har fått tilgang til.	Stor grad av samsvar.
Eiendom i fortetnings- og utviklingsområder må forvaltes strategisk	- Seksjonsleder i SSE opplyser at kommunen ved noen anledninger har vært for sent ute med kjøp av eiendom i viktige utviklingsområder. - Det vises til at selv om kommunen lyktes med å kjøpe Postens terminal på Mindemyren, noe som var strategisk viktig, måtte den betale et tresifret millionbeløp fordi man kom sent inn i prosessen.	Begrenset samsvar. Dataene indikerer at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har lyktes med å forvalte eiendom strategisk i fortetningsområder, men at det er en positiv utvikling.

Føring i utkast til eiendomsstrategi	Praksis for kjøp og leie av eiendom	Grad av samsvar mellom føring og praksis
	- Kommunen har opprettet et eget selskap for utviklingen av Dokken, noe seksjonsleder mener er et viktig grep. - Seksjonsleder peker også på at det er utfordrende å samhandle med planmyndigheten om langsiktig eiendomsutvikling, grunnet skillet mellom grunneierrollen og myndighetsrollen.	
<i>Kjøp og salg av eiendom/infrastruktur til sosiale formål må henge sammen med ønsket byutvikling</i>	- Seksjonsleder i SSE opplyser at kommunen skal arbeide aktivt for å inkludere kommunale boliger i ordinære bomiljø, og at man kan kjøpe seg inn i private boligutbyggingsprosjekter. - Det fremkommer imidlertid ingen konkrete eksempler på at dette gjøres systematisk.	Begrenset datagrunnlag. Den informasjonen som fremkommer, kan indikere at dette er et område med forbedringspotensial.
<i>Kompetanse og virkemidler til kjøp av eiendom bør styrkes</i>	- Seksjonsleder i SSE er tydelig på at fullmakts- og delegasjonsreglementet er utfordrende med hensyn til å kunne jobbe godt med strategiske kjøp. - Han viser videre til at det ikke finnes er avsatt tilstrekkelig med midler til å kunne følge opp arbeidet med strategiske eiendomskjøp, eksempelvis i form av en sekkepost med disponible midler. - Konstituert avdelingsleder i eiendomsavdelingen peker på at avdelingen har hatt en krevende bemanningssituasjon, og at mangel på nødvendig kapasitet og kompetanse har svekket evnen til å jobbe systematisk og sikre høy nok kvalitet i alle aktiviteter og beslutninger, herunder økonomiske beslutninger knyttet til kjøp.	Begrenset samsvar. Respondentene er samstemte i at kompetanse og virkemidler, eksempelvis økonomisk eller bemanningsmessig, kan styrkes ytterligere.
<i>Leie kan benyttes for lokaler som er mindre stedsavhengige/-sensitive</i>	- Utover de bygg kommunen selv eier (bl.a. Neumannsgate 1, Kommunehuset i Arna, kommunehusene på Nesttun og i Eidsvåg, samt en rekke bygg i rådhuskvartalet), bekreftes det at kommunen i hovedsak leier administrative kontorfasiliteter. - Det pekes på at leie gir fleksibilitet, og at store langvarige kontrakter med én utleier kan være strategisk fornuftig med hensyn til å sikre både god pris og lokaler som er tilpasset de arealbehovene kommunen har.	Stor grad av samsvar.
<i>Mulighet for bruk av egne bygg skal</i>	Seksjonsleder i SSE viser til at det er fast praksis å sjekke om man kan benytte seg av	Stor grad av samsvar.

Føring i utkast til eiendomsstrategi	Praksis for kjøp og leie av eiendom	Grad av samsvar mellom føring og praksis
<i>vurderes før kommunen leier nye arealer</i>	egen eiendomsmasse når det oppstår arealbehov. • Dette følger også av Eiendomsavdelingens rutine for leie av eiendom, der det fremgår at kommunen skal vurdere egen eiendomsportefølje før man går ut i markedet.	
<i>Arealeffektivitet må sikres også i leide lokaler</i>	• I Eiendomsavdelingens rutine for leie av eiendom, går det frem at bestiller skal sette seg inn i kommunens prosess og guide til arbeidsplasskonsepter (dvs. prosess for å utarbeide blant annet kravspesifikasjon for leie av lokaler til kontor), og de krav til arealeffektivitet som fremgår her. • Konstituert avdelingsleder peker imidlertid på at bestillerne ikke alltid er tydelige nok i sine bestillinger, og det gjennom prosessene derfor forekommer endringer som kan gi ineffektiv arealbruk og høyere leiekostnader. • Seksjonsleder i SSE viser til at det er behov for en kulturendring på dette punktet, der det jobbes med å endre tankesett i bestillermiljøer som har vært vant til å styre/diktere hvordan behov skal løses, uavhengig av f.eks arealkrav.	Delvis samsvar. Det finnes verktøy for å sikre arealeffektivitet også ved leie av lokaler, men bruk av verktøyet og etterlevelse av krav synes å ha forbedringspotensial.
<i>Utleie av kommunal eiendom skal skje på markedsmessige vilkår, og salg av eiendom bør vurderes dersom det ikke foreligger klare mål for bruk eller blir svært dyrt å legge til rette for bruk</i>	• Det opplyses om at kommunen har etablert rutiner for å sikre både kjøp, salg og utleie av eiendom på markedsmessige vilkår, og at bevisstheten rundt dette i de relevante fagmiljøene er høy. • Verdivurderinger fra uavhengig tredjepart og/eller markeds-/prisanalyser benyttes normalt ved både kjøp, salg og utleie av eiendom. • Eiendomsavdelingen gjennomgår forslag til salg av eiendommer en gang i året, og gjør vurderinger av hvorvidt eiendommer som ikke kan brukes av kommunen bør og kan avhendes.	Stor grad av samsvar.

3.4 Vurdering

3.4.1 Mål, strategier og planer for kjøp og leie av eiendom

Undersøkelsen viser at Bergen kommune per mai 2026 ikke har vedtatt en egen eiendomsstrategi, planer eller tilsvarende overordnede styrende dokumenter som definerer rammer og gir retning for hvordan kommunen skal prioritere, utvikle og styre sin

eiendomsportefølje, herunder gjennomføre kjøp og leie av eiendom. Det har pågått arbeid med en slik strategi, og et utkast ble lagt ut på offentlig høring i september 2023, uten at dette har resultert i en politisk vedtatt strategi.

Etter Deloitte vurdering innebærer dette at kommunen mangler et helhetlig og forankret rammeverk som definerer tydelige resultatmål og en tydelig retning for arbeidet med kjøp og leie av eiendom. Mangelen på et slik rammeverk i form av en vedtatt eiendomsstrategi og underliggende planer for strategisk kjøp og salg av eiendom, svekker etter Deloitte vurdering kommunens evne til å sikre en langsiktig og helhetlig tilnærming til dette arbeidet. Mangelen på langsiktige planer for eiendomsforvaltningen, medfører etter Deloitte vurdering økt risiko for at kommunen ikke vil lykkes med å ha en praksis for kjøp og leie av eiendom som er i samsvar med politisk vedtatte mål og ambisjoner, eller som i tilstrekkelig grad ivaretar de areal- og bygningsmessige behovene som administrative og tjenesteproduserende enheter i kommunen vil ha i fremtiden. Deloitte mener på bakgrunn av dette at kommunen bør få på plass tydelige mål, strategier og planer for videre utvikling av den kommunale eiendomsmassen, og at disse også omfatter kjøp og leie av eiendom.

3.4.2 Samsvar mellom praksis og føringer for kjøp og leie av eiendom

Ettersom kommunen ikke har vedtatt en eiendomsstrategi eller tilsvarende planer, har Deloitte vurdert kommunens praksis for kjøp og leie av eiendom opp mot de føringene som ble skissert i utkastet til eiendomsstrategi fra 2023, og som opplyses å reflektere arbeidspraksis og ønsket retning for kommunens eiendomsforvaltning.

Etter Deloitte vurdering synes kommunen å ha etablert en praksis for kjøp og leie av eiendom som samsvarer godt med flere av de sentrale føringene for dette som fremgår av utkast til eiendomsstrategi. Dette gjelder blant annet føringene om å eie formålsbygg med langsiktig brukshorisont, å benytte leie for å svare ut spesifikke arealbehov (administrative, dels publikumsrettede, bydelsbaserte tjenester) som ikke dekkes av kommunens eiendomsportefølje, å vurdere muligheten for bruk av bygg i egen eiendomsportefølje før nye arealer leies, og å gjennomføre utleie og salg på markedsmessige vilkår.

Samtidig er det Deloitte vurdering at kommunen for flere av føringene har en praksis som i mindre grad samsvarer med den retningen som ble skissert i utkastet til strategi for kommunens eiendomsforvaltning. Dette gjelder blant annet føringene om utvikling av en mer langsiktig og strategisk kjøpspraksis, strategisk forvaltning av eiendom i fortettnings- og utviklingsområder, og styrking av kompetanse og virkemidler til kjøp av eiendom.

Etter Deloitte vurdering er det viktig at kommunen sikrer en praksis for forvaltning av eiendom, herunder kjøp og salg, som er i samsvar med mål, strategier og planer på området. Dette vil være avgjørende for å sikre at de mål og ambisjoner Bergen kommune har for forvaltning av kommunal eiendom blir realisert. En viktig forutsetning for å etablere en tilfredsstillende praksis for kjøp og leie av eiendom, er imidlertid at tydelige mål, strategier og planer er på plass (jf. kap. 3.4.1). Så snart dette er på plass, mener Deloitte det er viktig at kommunen operasjonaliserer strategien/planene, herunder legger konkrete planer for hvordan områder der egen praksis oppfattes som svake kan styrkes,

og som adresserer de strukturelle hinder knyttet til fullmakter, økonomisk handlingsrom og bemanning som er identifisert i undersøkelsen.

4 Kjøp og leie av eiendom

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

*Har kommunen hensiktsmessige rutiner og praksis for **kjøp og leie av eiendom og tomter** når det gjelder*

- å sikre at kjøp og leie blir gjennomført til markedspris?
- å ivareta brukerinvolvering i forbindelse med kjøp og leie av eiendom og tomter?
- gjennomføring av ekspropriasjon?

4.2 Revisjonskriterier

Rutiner for kjøp og leie av eiendom

Kommunelovens § 25-1 om internkontroll stiller krav om at kommunen skal ha fastsatt mål for virksomheten (bokstav a), ha nødvendige rutiner og prosedyrer (bokstav b), avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik (bokstav c), og dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig (bokstav d). Nødvendige rutiner og prosedyrer, samt kontroll av at disse følges, vil bidra til å sikre at kommunens praksis for kjøp og leie av eiendom er hensiktsmessig og i samsvar med gjeldende regelverk og vedtatte mål. Kjøp og leie av fast eiendom er unntatt fra lov om offentlige anskaffelser, jf. anskaffelsesforskriften § 2-4. Dette innebærer at det ordinære anskaffelsesregelverket ikke gir rammer for kommunens kjøp og leie av eiendom, noe som forsterker behovet for at kommunen selv etablerer hensiktsmessige rutiner og prosedyrer for dette området.

Kjøp og leie av eiendom til markedspris

Kommunen forvalter innbyggernes skattemidler og skal etter kommunelovens formålsparagraf yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne, og være effektiv, tillitsskapende og bærekraftig. En forutsetning for effektiv ressursutnyttelse er at kommunen sikrer at kjøp og leie av eiendom gjennomføres til markedsmessige vilkår. I NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle» vises det til at kommunen i sin eiendomsforvaltning må sikre kostnadseffektive løsninger, herunder at anskaffelser av eiendom skjer på vilkår som ivaretar kommunens økonomiske interesser. Videre følger det av EØS-avtalens regler om offentlig støtte at kommunen ved kjøp og salg av eiendom må sikre at transaksjoner skjer på markedsmessige vilkår, for å unngå ulovlig statsstøtte.

Brukerinvolvering i forbindelse med kjøp og leie av eiendom

Kommunelovens § 25-1 bokstav b stiller krav om at kommunen skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre at lover og forskrifter følges, og at virksomheten er målrettet og effektiv. En forutsetning for at kjøp og leie av eiendom skal resultere i lokaler og arealer som understøtter kommunens tjenesteproduksjon på en hensiktsmessig måte, er at de kommunale virksomhetene som skal benytte eiendommene involveres tilstrekkelig i anskaffelsesprosessen. Systematisk brukerinvolvering bidrar til å sikre at behovene til de

virksomhetene som skal bruke eiendommene blir kartlagt og ivaretatt, slik at kommunen unngår feilanskaffelser, kostnadskrevende tilpasninger i etterkant og ineffektiv arealbruk. Brukerinvolvering bør derfor være systematisert i kommunens rutiner for kjøp og leie av eiendom.

I prosjektveiviseren utviklet av Digitaliseringsdirektoratet som prosjektmodell for offentlige virksomheter, fremheves viktigheten av å identifisere og involvere prosjektets interessenter gjennom alle faser av et prosjekt. I konteksten av kommunens kjøp og leie av eiendom vil de mest sentrale interessentene være de interne brukerne, det vil si de kommunale virksomhetene og enhetene som skal benytte eiendommene, samt tjenestemottakere i ulike tjenester der bruk av kommunale formålsbygg inngår som en sentral del av tjenesteleveransene. Prosjektveiviseren anbefaler bruk av interessentanalyse som verktøy for å klargjøre hvilke interessenter som bør involveres i de ulike fasene. I en tidlig fase, der kommunen vurderer arealbehov og utreder ulike løsningsalternativer, vil brukerinvolvering være særlig viktig for å:

personer, grupper eller organisasjoner som kan påvirke, vil bli påvirket av, eller oppfatter at de vil bli påvirket av prosjektets gjennomføring eller resultater. Typiske interessentgrupper er virksomhetsledelsen, brukere, interne og eksterne leverandører, premissgivere, samt andre grupper som indirekte vil kunne ha interesser i tilknytning til prosjektet.³

Det er viktig å sikre medvirkning fra prosjektets interessenter i alle gjennomføringsfasene av prosjektet. Et verktøy kommunen kan benytte for å klargjøre hvilke interessenter som er viktig i hver fase er en interessentanalyse.⁴ I konseptfasen der kommunen vurderer om prosjektet er en hensiktsmessig bruk av ressurser⁵, og utreder ulike konsepter vil de vil de mest relevante interessentene være de som:

- klarlegge de reelle behovene til virksomheten som skal benytte eiendommen, og dermed gi grunnlag for en god behovsanalyse
- identifisere og vurdere mulige konsepter som kan ivareta behovene
- klarlegge og vurdere usikkerheter ved de ulike konseptene
- sikre forankringen av et mulig prosjekt

I de senere fasene av en kjøps- eller leieprosess vil brukerinvolveringen i større grad rettes mot å sikre at de valgte løsningene faktisk ivaretar virksomhetens behov, herunder at kravspesifikasjoner, arealdisponering og funksjonalitet er i samsvar med det som ble kartlagt i behovsanalysen.⁶

Ekspropriasjon

Ekspropriasjon innebærer at eiendomsretten til fast eiendom erverves ved tvang mot erstatning, jf. plan- og bygningsloven § 16-1. Etter plan- og bygningslovens § 16-2 kan ekspropriasjon bare skje dersom inngrepet utvilsomt er til mer gagn enn skade, noe som innebærer at kommunen må foreta en konkret interesseavveining i hver enkelt sak. Eiendomsretten er vernet gjennom Grunnloven § 105 og Den europeiske

³ Prosjektveiviseren. [Interessenter | Prosjektveiviseren \(digdir.no\)](#). Uten dato

⁴ Prosjektveiviseren. [Interessenter | Prosjektveiviseren \(digdir.no\)](#). Uten dato

⁵ Prosjektveiviseren. [Hva er konseptfasen? | Prosjektveiviseren \(digdir.no\)](#). Uten dato

⁶ Prosjektveiviseren. [Interessenter | Prosjektveiviseren \(digdir.no\)](#). Uten dato.

menneskerettighetskonvensjonen (EMK P1-1). Inngrep i eiendomsretten gjennom ekspropriasjon kan oppleves som svært belastende for de berørte, og det er derfor avgjørende at kommunen sikrer at ekspropriasjon gjennomføres i henhold til gjeldende regelverk, herunder forvaltningsloven, plan- og bygningsloven, oreigningsloven, skjønnsprosessloven og ekspropriasjonserstatningsloven. Forvaltningslovens § 17 om utredningsplikt er særlig viktig i ekspropriasjonssaker, da den stiller krav om at saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, noe som er av stor betydning gitt inngrepets karakter og konsekvenser for berørte grunneiere og rettighetshavere. Hensiktsmessige rutiner og retningslinjer for gjennomføring av ekspropriasjon er en forutsetning for å ivareta rettssikkerheten til berørte grunneiere og rettighetshavere.

På bakgrunn av det ovenstående, legger Deloitte til grunn at:

- Kommunen skal ha på plass hensiktsmessige rutiner og prosedyrer for kjøp og leie av eiendom.
- Kommunen bør sikre at kjøp og leie av eiendom blir gjennomført til markedsmessige vilkår.
- Kommunen bør sikre at brukerinvolvering ivaretas i forbindelse med kjøp og leie av eiendom.
- Kommunen skal ha på plass hensiktsmessige rutiner og retningslinjer for ekspropriasjon, slik at dette gjennomføres i henhold til gjeldende regelverk.

4.3 Rutiner og praksis for kjøp og leie av eiendom til markedspris

4.3.1 Datagrunnlag

Fullmakter og roller i arbeidet med kjøp og leie av eiendom

Bergen kommune har flere aktører involvert i arbeidet med kjøp og leie av eiendom, med en fullmakts- og delegeringsstruktur som regulerer oppgavesettet og handlingsrommet til de ulike aktørene. Byrådet har fullmakt til å anskaffe bygninger og eiendom innenfor de beløpsgrenser som fastsettes i budsjettfullmakter. Gjennomføringsansvaret for investeringer i nybygg og den kommunale bygningsmassen for øvrig er delegert til finansbyråden.

Finansbyrådets fullmakter er delegert videre administrativt. Etat for bygg og eiendom (EBE) har fullmakt til å inngå avtale med grunneiere om erverv av eiendomsrett og varig eller midlertidig bruksrett til mindre grunnstykker innenfor en ramme på kr. 500 000. Kjøp av eiendom til større beløp enn dette, har som regel sin bakgrunn i bestilling fra en annen byrådsavdeling, og fullmakt for EBE til å erverve eiendom følger bestillingen fra den aktuelle byrådsavdelingen. Konstituert avdelingsleder for Eiendomsavdelingen og direktør for EBE har signaturfullmakt for kjøp inntil kr. 5 000 000.

Ved innleie av lokaler til kommunal virksomhet påtegner seksjonsleder i Seksjon for strategisk eiendomsforvaltning leiekontraktene på vegne av Bergen kommune i henhold til intern delegasjon. Bestillende kommunaldirektør påtegner bestillingen for bruker/bestiller, og må innestå for budsjettmessig dekning og eventuelt nødvendig politisk godkjenning. Seksjon for strategisk eiendomsutvikling (SSE) på byrådsavdelingsnivå har en overordnet rolle i å ramme inn prosessen, og koble bestiller (aktuell byrådsavdeling) og utfører (Eiendomsavdelingen) sammen.

Prosesser, rutiner og praksis for sikring av markedspris ved kjøp og leie av eiendom

Prosess og rutine for sikring av markedspris ved kjøp av eiendom

Bergen kommune har utarbeidet en egen rutine for kjøp av eiendom, som skildrer både prosess for kjøp, hvordan sentrale aktiviteter og oppgaver skal gjennomføres og hvem som skal være involvert i og har ansvar for gjennomføringen. I henhold til rutinen, starter kjøpsprosessen ved at EBE mottar en bestilling fra en byrådsavdeling som ønsker at kommunen skal anskaffe et areal. Bestillingen skal inneholde spesifikasjon av hvilken type eiendom det er ønske om, økonomiske rammer, bekreftelse på at det foreligger budsjettmessig dekning og godkjent signatur i henhold til fullmakt. Ved mottatt bestilling avholdes det et avklaringsmøte med bestiller. Deretter undersøker EBE om kommunen har en egnet eiendom i egen portefølje, som kan dekke det behovet bestiller har beskrevet. Dersom kommunen ikke har en egnet eiendom i sin portefølje, undersøkes eiendomsmarkedet ved gjennomgang av eiendomsannonser og kontakt med grunneiere eller meglere, og alternativene vurderes i samarbeid med oppdragsgiver.

EBE henter deretter inn relevante opplysninger om den/de aktuelle eiendommen(e) for å sikre at eiendommene er egnet for det formålet kommunen skal benytte dem til. Dette omfatter blant annet opplysninger fra grunnbok, Brønnøysundregisteret, arealplaner, vurdering av grenseforhold, tilknytningsmuligheter for vann og avløp, konsesjonsspørsmål og eventuelle forurensnings-, ras- og flomproblemer.

Videre gjennomfører kommunen alltid en verdivurdering av de eiendommer som vurderes kjøpt, for å sikre at dette skjer til så nær markedspris som mulig. Konstituert avdelingsleder i Eiendomsavdelingen peker på at markedspris kun oppstår i et marked med åpen konkurranse, noe avdelingen vurderer at sjeldent er tilfelle når Bergen kommune anskaffer eiendommer. Kommunen benytter derfor ulike tilnærminger for å sikre seg markedsmessige betingelser ved kjøp. Ved kjøp av mindre arealer/eiendommer benyttes primært erfaringstall, ev. innhenting av takst dersom det vurderes å være behov for det. Ved kjøp av større arealer/eiendommer henter Eiendomsavdelingen inn pris på takst fra tre takstfirma, og innhenter deretter takster etter behov, normalt én til to. I tillegg har selger nesten alltid også innhentet takst. Kommunen har også tilgang til erfaringstall for større eiendommer/arealer, som kan sees til ved behov.

Kommunen benytter to fremgangsmåter for å gjennomføre kjøp: kjøp gjennom budrunde og kjøp gjennom forhandlinger. Kjøp gjennom budrunde opplyses å forekomme forholdsvis sjeldent, ettersom dette kan være komplisert prosess- og tidsmessig, gitt kommunens fullmaktsstrukturer og begrensninger i disse (behov for politiske vedtak for større eiendomskjøp). Ved budrunde har kommunen mulighet til å gi bud med forbehold om politisk og administrativ godkjenning. Kommunen har også mulighet til å legge inn bud uten forbehold, men det må da foreligge en fullmakt med budsjettmessig dekning på forhånd. I intervju blir det opplyst at grunnet disse forholdene, velger kommunen som regel heller å ta direkte kontakt med mulige selgere for å forhandle.

Ved kjøp gjennom forhandling, forhandler kommunen direkte med selger eller megler. Før forhandlingene starter, skal kommunen i henhold til en egen rutine vurdere og fastsette øvre ramme for pris for den aktuelle forhandlingen. Dette gjøres med utgangspunkt i tilnærmingen skildret over knyttet til fastsettelse av verdi/innhenting av takst. I tilfeller der forhandlingene fører frem, sendes avtaleutkast til bestiller/oppdragsgiver (som har

budsjettansvaret for kjøpet), som må bekrefte at avtalen er akseptabel. Avtalen signeres i henhold til fullmaktsreglementet, og kopi sendes til bestiller/oppdragsgiver. Dersom politisk behandling kreves (og er tatt forbehold om i forhandlingene), utarbeider EBE et fagnotat som sendes til bestiller/oppdragsgiver sammen med kontrakten, slik at bestiller/oppdragsgiver kan utarbeide sak til politisk behandling for å sørge for budsjettmessig dekning.

I tilfeller der forhandlingene ikke fører frem, skal saksbehandler i samråd med oppdragsgiver vurdere om saken skal avsluttes eller om det skal arbeides videre med andre alternativer, herunder andre eiendommer eller andre ervervsformer som ekspropriasjon.

Prosess og rutine for sikring av markedspris ved leie av eiendom

Bergen kommune har også utarbeidet en egen rutine for leie av lokaler til kommunal virksomhet. Leieprosessen starter ved at en byrådsavdeling sender en bestilling på arealbehov eller forlengelse til Eiendomsavdelingen, for å svare ut et nytt eller endret arealbehov. Bestillingen blir kontrollert av Eiendomsavdelingen, herunder sjekk av signatur fra kommunaldirektør, budsjettmessig dekning og at bestillingen er tilstrekkelig detaljert og redegjør utfyllende nok for bestillers behov. Dersom bestillingen fra byrådsavdelingen er mangelfull, returneres denne til bestiller for revidering og ny innsendelse (kan eksempelvis dreie seg om tydeligere utredning av behov sett opp mot krav til arbeidsplasskonsepter i kommunen, arealeffektivitet mv.).

Når bestillingen er komplett, gjøres det først en vurdering av Bergen kommunes egen eiendomsportefølje for å se om kommunen har tilgjengelige egnede lokaler. Dersom det ikke finnes ledige, egnede lokaler, går kommunen ut i markedet. Denne prosessen går i to faser. I fase 1 gjøres det et bredt søk for å kartlegge arealtilbudet. EBE skal i denne fasen kontakte minst tre næringsmeglere eller eiendomsbesittere, og deretter velges det ut aktuelle lokasjoner for befaringer. I fase 2 gjøres det en avgrensning av aktuelle objekter for bestiller, og det gis tilbakemelding til meglere om aktuelle lokasjoner. Deretter hentes det inn tilbud fra utleiery. Tilbudene skal omfatte areal/skisse for utforming og bruk av de aktuelle lokalene, samt pristilbud og kontraktsforslag.

I rutinen vises det til at kommunen skal forsøke å forhandle med megler om pris og vilkår i tilbudene, for å oppnå best mulig økonomiske vilkår og andre vilkår. I intervju viser konstituert avdelingsleder i eiendomsavdelingen til at en utfordring kommunen har når det gjelder å sikre lave priser i forbindelse med leie av eiendommer, er at kommunen gjerne har et ønske om å leie i et bestemt geografisk område, noe som naturlig påvirker kostnadene ved leie (ettersom kommunen har et bestemt behov for et visst areal av en viss type i et gitt geografisk område, noe som automatisk avgrenser antallet aktuelle eiendommer forholdsvis mye). På den andre siden vises det til at Bergen kommune er en attraktiv leietaker som sikrer utleiery trygg inntekt og god kontinuitet på leietakersiden, noe som kan ha en positiv effekt på leiepris for kommunens vedkommende.

Etter at prisforhandlinger er gjennomført, vurderes de endelige tilbudene opp mot de behovene som fremgår av bestillingen, i samråd med bestiller. Deretter utarbeides det forslag til beslutning om valg av utleiery, som sendes til bestillende byrådsavdelingen for uttalelse før kontraktsignering. Under forhandlingene tas det forbehold om administrativ

og politisk godkjenning (som hovedregel som konsekvens av kommunens fullmaktsreglement, grunnet anskaffelsens størrelse).

Bergen kommune har ikke en egen skriftlig rutine som beskriver hvordan ansatte skal gå frem ved forhandlinger knyttet til kjøp eller leie av eiendom. Bakgrunnen for dette opplyses å være at forhandlingene foregår på en måte som er krevende å strukturere i en rutine. Kommunen har imidlertid en fast praksis for gjennomføring av forhandlinger, der fagleder og saksbehandler alltid deltar, og der kommunen ved behov også benytter annen intern kompetanse som kan styrke forhandlingsposisjonen og -evnen.

Bergen kommune har heller ikke en egen rutine for vurdering av habilitet og håndtering av risiko for misligheter og korrupsjon i forbindelse med kjøp og leie av eiendom. Konstituert avdelingsleder i Eiendomsavdelingen trekker imidlertid frem at de fleste saksbehandlerne i Eiendomsavdelingen er jurister med kjennskap til det relevante regelverket, og at etaten ikke har hatt utfordringer knyttet til habilitet, misligheter og korrupsjon.

Praksis for sikring av markedspris ved kjøp og leie av eiendom

Konstituert avdelingsleder i Eiendomsavdelingen vurderer at kommunen stort sett betaler markedspris ved kjøp av eiendom og inngåelse av leiekontrakter for leide fasiliteter. Samtidig kan kommunen ha utfordringer dersom det er en presset konkurransesituasjon og andre aktører er klar over dette, noe som kan føre til at kommunen kommer dårligere ut med hensyn til pris. En utfordring som trekkes frem i intervju er at markedet reagerer dersom det oppdages at kommunen er sent ute med å kjøpe eiendommer, noe som ofte fører til at det blir dyrere for kommunen å anskaffe eiendom. Tilsvarende responderer leiemarkedet ofte med høyere priser i tilfeller der kommunen er avhengig av å leie bestemte typer bygg/arealer i bestemte områder, og der antallet passende leiearealer begrenses naturlig.

Som en del av forvaltningsrevisjonen, har Deloitte gjennomført fem **stikkprøver av kjøp av eiendommer**, for å undersøke i hvilken grad prosesser og rutiner for å sikre en pris som i størst mulig grad tilsvarende markedspris er gjennomført i forbindelse med kjøpene. Tabellen under oppsummerer funnene fra stikkprøvegjennomgangen:

Tabell 3: Vurderinger av markedspris ved kjøp av eiendom

#	Gnr./bnr.	Beskrivelse av eiendom (formål)	Kjøpspris (kr.)	Vurderinger av markedspris
1	165/555 165/556 165/559 165/557	Dikkedokken – Georgernes Verft 8 (kultur)	150 000 000	Innhentet eksterne verddivurderinger fra to ulike aktører, og gjennomførte interne analyser og vurderinger av markedsmessig kjøpspris med utgangspunkt i innhentede verddivurderinger.
2	116/290 (seksjon 39 og 40)	Sandsliåsen 57, to leiligheter, hhv.	9 945 653	Ikke innhentet ekstern verddivurdering eller takst, men kommunen gjennomførte en

		tjenestebase og treningsleilighet (helse)		grundig intern prisvurdering med sammenligning mot markedspriser og erfaringstall.
3	162/51	Møllendalsveien 19 (akuttboliger)	25 079 222	Innhentet fire eksterne takster, kjøpesum fastsatt på bakgrunn av disse.
4	21/197 21/552 21/553 21/1476 28/48 28/29	Knappentunet, Knappenveien 23D m.fl. (helse)	48 116 700	Gjennomført en grundig verdivurdering med ekstern takst etter to alternativer vurderingsmodeller.
5	162/180 162/161 162/262 162/181 162/179	Årstad. Kjøp av areal til vei/fortau i forbindelse med oppføring av Kronstad oppveksttun (skole og barnehage)	1 410 000	Ikke dokumentert at verdivurdering er gjennomført/takst er innhentet, men kommunen opplyser om at dette er foretatt.

Under følger en detaljert gjennomgang av de vurderinger av verdi og pris som er gjennomført for de fem kjøpene:

For case 1 (Dikkedokken – Georgernes Verft 8, kjøpspris kr. 150 000 000) foreligger det omfattende dokumentasjon på verdivurdering. Eiendomsavdelingen og Skanska (entreprenør med ansvar for gjennomføring av ombyggingsprosjekt på eiendommen) innhentet i fellesskap verdivurderinger fra to uavhengige verdsettelsesforetak: DNB Næringsmegling AS og Cushman & Wakefield. Hvert foretak ble bedt om å gjøre verdivurderinger etter to alternativer. Etter verdsettelsesalternativ 1 verdsatte DNB Næringsmegling eiendommene til kr 118 600 000 og Cushman & Wakefield til kr 182 500 000. Etter verdsettelsesalternativ 2 verdsatte DNB Næringsmegling eiendommene til kr 171 500 000 og Cushman & Wakefield til kr 209 700 000. Den omforente eiendomsverdien på kr 150 000 000 utgjør et tilnærmet gjennomsnitt av verdivurderingene etter alternativ 1, som etter Eiendomsavdelingens vurdering var uttrykk for korrekte verdsettelsespremisser. Eiendomsavdelingen vurderte at kjøpesummen samsvarte med markedsverdien og heller ikke ville være i strid med EØS-avtalens bestemmelser vedrørende statsstøtte. I tillegg ble det gjennomført en due diligence-gjennomgang (teknisk, økonomisk og juridisk), som blant annet avdekket grunnforurensning som resulterte i en prisreduksjon på kr 2 000 000. Byrådets egen vurdering var at det var gjort «et grundig arbeid med tanke på å få frem den riktige prisen».

For case 2 (Sandslåsen 57, kjøpspris kr 9 945 653) påpeker Etat for bygg og eiendom at de to leilighetene ble kjøpt i det åpne markedet, til den prisen som var fastsatt av utbygger. Det pekes på at dette kjøpet således er den casen der etaten kommer tettest på et kjøp til markedspris (ettersom bruk av begrepet markedspris primært gir mening i tilfeller der en eiendom faktisk omsettes i markedet, og i mindre grad i tilfeller der Bergen kommune kjøper spesifikke eiendommer til spesifikke formål, uten at eiendommene

ligger tilgjengelige for salg i åpent marked). For å forsikre seg om at prisfastsettelsen fra utbygger samsvarte med det kommunen selv vurderte som markedsmessig korrekt, ble det utarbeidet en egen prisvurdering av Etat for bygg og eiendom. Eiendomsavdelingen i EBE gjennomførte i denne vurderingen en sammenligning av den tilbudte kjøpsprisen med markedspris på flere måter. For det første ble det gjort en sammenligning med listepriser i samme prosjekt, der gjennomsnittlig kvadratmeterpris i et utvalg leiligheter i samme leilighetskompleks var kr 61 387, mens kvadratmeterprisen for tjenestebasen var kr 77 621 – altså 26,4 prosent høyere. For det andre ble det gjort en sammenligning med andre privatinitierte prosjekter, der gjennomsnittlig kvadratmeterpris i seks andre prosjekter fra 2020-2022 var kr 47 753, noe som innebar at tilbudt kvadratmeterpris var 62,5 prosent høyere enn gjennomsnittet. For det tredje ble selgers krav på kr 1 431 777 for IKT og endring vurdert, og funnet å være 161 prosent høyere enn kommunens gjennomsnittskostnader og 63 prosent høyere enn det dyreste prosjektet kommunen hadde erfaring med. Eiendomsavdelingen vurderte også om prisøkningen kunne forklares med generell prisstigning (KPI, prisindeks for nye boliger, byggekostnadsindeks), og konkluderte med at den ikke kunne det. Eiendomsavdelingen konkluderte med at det ikke var noen rimelig grunn til at tjenestebasen skulle være vesentlig dyrere enn øvrige sammenlignbare leiligheter.

For case 3 (Møllendalsveien 19, kjøpspris kr 25 079 222) foreligger det et fagnotat fra Etat for bygg og eiendom som dokumenterer at det ble innhentet fire uavhengige takster i forbindelse med kjøpet. I april 2020 innhentet kommunen en verdivurdering fra BERAS eiendomsrådgivning, som konkluderte med en markedsverdi på kr 17 000 000. I januar 2021 ble det innhentet en ny takst fra Rune Hestnes Taksering, som konkluderte med en normal salgsverdi på kr 19 000 000. Selger mente at kommunens takster var for lave, og det ble derfor innhentet ytterligere to takster: Takst Partner Vest (datert 21. september 2021) verdsatte eiendommen til kr 26 000 000, og Finn Skarpenes AS (datert 27. september 2021) verdsatte eiendommen til kr 27 000 000. Kommunen utfordret takstmannen i BERAS om å forklare de sprikende takstene, og forskjellene ble forklart med ulik antatt utleiepris og ulike vurderinger av avkastningskrav. Eiendomsavdelingen vurderte at markedsverdien for eiendommen lå innenfor rammene av de fire takstene. Kjøpesummen ble fastsatt med utgangspunkt i et snitt av de fire takstene, justert for påkost, KPI-regulering og kompensasjon for deler av selgers dokumenterte skattebelastning, og partene ble enige om en kjøpesum på kr 25 079 222. Eiendomsavdelingen opplyste at kommunen ikke hadde hatt en ideell forhandlingsposisjon, blant annet fordi bestiller hadde formidlet at det var svært viktig at kjøpet ble gjennomført, og selger også hadde andre interesser. Den fremforhandlede prisen lå likevel innenfor rammene av de innhentede takstene.

For case 4 (Knappentunet – Knappenveien 23D m.fl., kjøpspris kr 48 116 700) foreligger det et fagnotat fra Etat for bygg og eiendom som dokumenterer at det har vært gjennomført flere verdivurderinger over tid. I 2014 ble det innhentet en takst som verdsatte eiendommen til kr 82 000 000, og i 2019 ble det innhentet en ny takst som verdsatte eiendommen til kr 31 000 000. I 2022 utarbeidet kommunen og Helse Bergen et felles takstmandat og innhentet i fellesskap en ny takst basert på to alternativer: til institusjonsformål ble eiendommen verdsatt til kr 63 900 000, og til utviklingsformål til kr 30 000 000. Helse Bergen eide 64/85 deler av eiendommen, noe som ga en verdi på kr 48 112 941 basert på institusjonsformål. Eiendomsavdelingen forsøkte å forhandle ned

prisen til kr 40 000 000 (middelverdi av de to alternativene), men Helse Bergen holdt fast ved verdivurderingen til institusjonsformål. Eiendomsavdelingen aksepterte til slutt Helse Bergens krav på kr 48 116 700, og vurderte at den fremforhandlede prisen var «i samsvar med eiendommens reelle verdi».

For case 5 (Årstad – areal til vei/fortau i forbindelse med oppføring av Kronstad oppveksttun, kjøpspris kr 1 410 000) foreligger det ingen dokumentasjon blant de dokumentene Deloitte har mottatt som viser at det er gjennomført verdivurdering eller innhentet takst. I oversendelses-epost fra Bergen kommune vises det til at kjøpet gjelder en rekke mindre areal som måtte erverves som følge av rekkefølgekravene i forbindelse med ved utbyggingen av Kronstad oppveksttun. Det vises til at kjøpesum er basert på takster og forhandlinger med grunneier. Samtidig vises det til at kjøpet var tidssensitivt ettersom det hastet å få ferdigstilt oppveksttunet. Alternativet til en frivillig fremforhandlet avtale som selger kunne akseptere, var ekspropriasjon, noe som ville medført forsinkelser for åpning av oppveksttunet og en betydelig prosesskostnad for kommunen.

Videre har Deloitte gjennomført fem **stikkprøver av leie av eiendommer**, for å undersøke i hvilken grad prosesser og rutiner for å sikre en pris som i størst mulig grad tilsvarer markedspris er gjennomført i forbindelse med inngåelse av leieavtalene. Tabellen under oppsummerer funnene fra stikkprøvegjennomgangen:

Tabell 4: Vurderinger av markedspris ved leie av eiendom

#	Eiendom	Beskrivelse	Årlig leiekostnad (kr.)	Vurderinger av markedspris
1	Dikkedokken	Leie av administrasjonslokaler og lagerarealer, BFIN	4 875 000	Det er ikke dokumentert at det er gjennomført en eksplisitt vurdering av leiekostnad opp mot forventet markedsleie for tilsvarende lokaler.
2	Familiens hus Bergenhus og Årstad	Leie av administrasjonslokaler, Etat for barn og familie	17 691 865	Det er ikke dokumentert at det er gjennomført en eksplisitt vurdering av leiekostnad opp mot forventet markedsleie for tilsvarende lokaler.
3	St. Olavs vei 10	Leie av tilleggsarealer for 1 214 218 Gimle skole, Byrådsavdeling for barnehage og skole		Det er ikke dokumentert at det er gjennomført en eksplisitt vurdering av leiekostnad opp mot forventet markedsleie for tilsvarende lokaler.
4	Lars Hilles gate 20 Aasegården	Leie av lokaler for fosterhjemsveiledning og -tilsyn og FACT Ung	1 306 211	Gjennomført vurdering av markedsmessig leiepris, der leieprisen er sammenlignet med øvrige leieforhold i

		Bergen, Etat for barn og familie		samme bygg og vurdert å ligge innenfor øvre sjikt av næringsleie i området.
5	Lars Hilles gate 20	Leie av lokaler for Psykisk helse Bergen Sentrum, daværende Byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig	3 779 572	Det er dokumentert at det er gjennomført et markedssøk og innhentet priser fra tre ulike eiendomsaktører. Det er ellers ikke dokumentert at det er gjennomført en eksplisitt vurdering av leiekostnad opp mot forventet markedsleie for tilsvarende lokaler.

I tilknytning til de gjennomførte stikkprøvene, opplyser Eiendomsavdelingen at det i forbindelse med bestillinger fra de ulike byrådsavdelingene om behov for leie av eiendom, gjennomføres søk etter nye arealer i markedet (i henhold til leiegruppens rutiner, jf. bekrivelsene tidligere i kapittelet). Videre opplyses det om at leiepris for aktuelle eiendommer/arealer vurderes opp mot kvartalsvise markedsrapporter for leie, og at det blir igangsatt forhandlinger om pris der det vurderes å være grunnlag for der (der priser avviker fra forventet markedspris). Som påpekt også tidligere i rapporten, påpeker Eiendomsavdelingen at avvik fra disse rutinene naturlig vil forekomme der det i) er stor grad av spesialtilpasninger for bruker og dermed ikke sammenlignbart med ordinære kontorlokaler som ligger til grunn for markedsrapportene, og ii) er behov for å leie spesifikke arealer/eiendommer grunnet f.eks. krav til beliggenhet, utforming mv. Flere av casene i stikkprøvegjennomgangen synes å være tilfeller som typisk vil kunne gi slike avvik fra rutinene, eksempelvis når det gjelder mulighet for prissammenlikning mot markedet og dermed behov/mulighet for inngående prisvurderinger. Dette gjelder:

- **Dikkedokken** - leieavtale for arealer i tilknytning til tiliggende eiendom kommunen har anskaffet, ref. tabell 3,
- **Familiens hus Bergenhus og Årstad** - behov for kontorfasiliteter med bl.a. en egnet plassering i bydelen,
- **Lars Hilles gate 20/Aasegården** - behov for samlokalisering av ulike tjenester i Etat for barn og familie, og ønske om å videreføre eksisterende tjenestetilbud på aktuell lokasjon.

Når det gjelder leie av tilleggsarealer for Gimle skole i St. Olavs vei 10, fremgår det av bestillingsskjema fra Byrådsavdeling for barnehage og skole at byrådsavdelingen selv i forkant av bestilling hadde kartlagt tre mulige alternativer. Kartleggingen viste at to av alternativene (Brann stadion og Høgskolen på Vestlandet på Kronstad) ikke hadde lokaler tilgjengelig, mens det tredje alternativet (Bergen frikirkes lokaler i St. Olavs vei 10) hadde lokaler tilgjengelig og signaliserte interesse for å leie disse ut. Byrådsavdelingen ba derfor Eiendomsavdelingen i EBE undersøke mulig leie av disse lokalene. Det er ikke dokumentert at Eiendomsavdelingen i tilknytning til bestillingen gjorde ytterligere undersøkelser for å identifisere flere alternative lokaler, eller at det ble gjort eksplisitte vurderinger av leiekostnad opp mot forventet markedsleie for tilsvarende lokaler i forbindelse med inngåelse av leieavtalen.

4.3.2 Vurdering

Etter Deloitte's vurdering har Bergen kommune etablert **hensiktsmessige rutiner for å sikre at kjøp av eiendom skjer nærmest mulig markedspris**. Rutinen beskriver en strukturert prosess fra mottak av bestilling, via avklaringsmøte med bestiller, undersøkelse av egen eiendomsportefølje, markedsundersøkelse, innhenting av relevante opplysninger om aktuelle eiendommer, verdivurdering og forhandling/budrunde, til kontraktsinngåelse og eventuell politisk behandling. Rutiner og krav for fastsettelse av markedsmessig kjøpspris er etter Deloitte's vurdering tydelig, med krav til at det ved kjøp av større eiendommer hentes inn pris på takst fra tre ulike takstfirma og deretter innhentes normalt én til to takster, mens det ved kjøp av mindre eiendommer benyttes erfaringstall for å estimere pris. Etter Deloitte's vurdering er rutinene godt egnet til å sikre at kommunen har et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om kjøpspris er i samsvar med en tilnærmet markedsmessig prising.

Når det gjelder kommunens **praksis for sikring av markedspris ved kjøp av eiendom**, viser stikkprøvegjennomgangen at kommunen etter Deloitte's vurdering i hovedsak gjennomfører verdivurderinger i forbindelse med eiendomskjøp. Deloitte merker seg at grundigheten i verdivurderingene og kvaliteten på dokumentasjonen fra gjennomførte vurderinger, varierer noe mellom de ulike kjøpene. For tre av de fem casene (case 1, 3 og 4) foreligger det dokumentasjon på at det er innhentet eksterne verdivurderinger eller takster fra uavhengige tredjeparter, og at kjøpesummen er fastsatt med utgangspunkt i disse. For case 2 ble det ikke innhentet ekstern verdivurdering, men kommunen gjennomførte en grundig intern prisvurdering med sammenligning mot markedspriser og erfaringstall. For case 5 er det ikke dokumentert at det er gjennomført verdivurdering eller innhentet takst, selv om kommunen opplyser at dette er foretatt. Etter Deloitte's vurdering viser like fullt stikkprøvene at kommunen har et bevisst forhold til verdivurdering ved kjøp av eiendom, men at det er forbedringspotensial knyttet til å sikre konsistent dokumentasjon av de vurderinger som gjøres, særlig for mindre kjøp. Bedre dokumentasjon av vurderinger av markedspris kan være nyttig blant annet for å sikre et best mulig data-/erfæringsgrunnlag for fremtidige eiendomskjøp kommunen skal gjennomføre.

Etter Deloitte's vurdering har Bergen kommune også etablert **hensiktsmessige rutiner for leie av lokaler til kommunal virksomhet**, som også omfatter krav og føringer for å identifisere relevante leiealternativer i markedet og oppnå markedsmessige leievilkår i kontrakter som inngås. Deloitte merker seg imidlertid at kommunen verken har utarbeidet en skriftlig rutine for gjennomføring av forhandlinger i forbindelse med kjøp eller leie av eiendom, eller en egen rutine for vurdering av habilitet og håndtering av risiko for misligheter og korrupsjon i slike prosesser. Selv om kommunen opplyser at det foreligger en fast praksis for gjennomføring av forhandlinger, og at de fleste saksbehandlere i Eiendomsavdelingen er jurister med kjennskap til det relevante regelverket, er det etter Deloitte's vurdering en svakhet at disse områdene ikke er formalisert i skriftlige rutiner. Etter kommunelovens § 25-1 bokstav b skal kommunen ha nødvendige rutiner og prosedyrer, og etter bokstav d skal internkontrollen dokumenteres i den formen og det omfanget som er nødvendig. Kjøp og leie av fast eiendom er unntatt fra anskaffelsesregelverket, noe som etter Deloitte's vurdering forsterker behovet for at

kommunen selv etablerer hensiktsmessige og dokumenterte rutiner som sikrer forsvarlig gjennomføring av forhandlinger og ivaretar krav til habilitet og integritet i prosessene.

Stikkprøvegjennomgangen av fem leieforhold viser etter Deloitte vurdering likevel **mangler i kommunens praksis for sikring av markedsmessig leiepris**, sett opp mot krav og føringer i kommunens egne rutiner. Kun for én av de fem casene er det dokumentert at kommunen har gjennomført et markedssøk i samsvar med rutinens krav om å kontakte minst tre næringsmeglere eller eiendomsbesittere. For de øvrige casene er markedssøket enten ikke dokumentert (case 1 og 2), begrenset til et fåtall alternativer som i hovedsak ble kartlagt av bestiller selv (case 3), eller knyttet til utvidelse av et eksisterende leieforhold uten dokumentert bredt markedssøk (case 4). Når det gjelder vurdering av markedsmessig leiepris, er det kun for case 4, det foreligger en viss dokumentert vurdering, der leieprisen er sammenlignet med øvrige leieforhold i samme bygg og vurdert opp mot næringsleie i området. For de øvrige casene er det ikke dokumentert at det er gjennomført eksplisitte vurderinger av om leieprisen er markedsmessig. Deloitte merker seg imidlertid at Eiendomsavdelingen opplyser at det er praksis at leiepris normalt sett vurderes og forhandles opp mot tall fra kvartalsvise markedsrapporter for leie.

Deloitte merker seg også at Eiendomsavdelingen viser til at avvik fra rutinene naturlig vil forekomme i tilfeller der det er stor grad av spesialtilpasninger for bruker, eller der det er behov for å leie spesifikke arealer grunnet krav til beliggenhet eller utforming. Flere av casene i stikkprøvegjennomgangen synes etter Deloitte vurderinger å være tilfeller som kan gi slike avvik. Etter Deloitte vurdering er det forståelig at det i enkelte tilfeller vil være begrenset mulighet for å gjennomføre et bredt markedssøk eller en direkte prissammenligning med markedet. Samtidig er det etter Deloitte vurdering viktig at kommunen i samsvar med krav til og god praksis for internkontroll, også i slike tilfeller dokumenterer de vurderinger som er gjort, herunder hvorfor et bredt markedssøk eventuelt ikke er gjennomført, og hvilke vurderinger som er gjort av om leieprisen er markedsmessig.

4.4 Brukerinvolvering i forbindelse med kjøp og leie av eiendom

4.4.1 Datagrunnlag

Deloitte har gjennomgått kommunens rutiner for kjøp og leie av eiendom, samt rutine for utleie av lokaler kommuner eier, for å kartlegge i hvilken grad brukerinvolvering er systematisert i kommunens prosesser for kjøp og leie av eiendom.

Rutiner for brukerinvolvering ved kjøp av eiendom

I kommunens rutine for kjøp av eiendom er brukerinvolvering integrert i flere trinn av kjøpsprosessen. Prosessen starter ved at en bestiller (byrådsavdeling) sender en bestilling som skal inneholde spesifikasjon av ønsket type eiendom, økonomiske rammer, bekreftelse på budsjettmessig dekning og godkjent signatur i henhold til fullmaktsreglementet. Ved mottatt bestilling skal det avholdes et avklaringsmøte med bestiller. Dersom kommunen ikke har egnet eiendom i egen portefølje, skal eiendomsmarkedet undersøkes, og alternativene skal vurderes i samarbeid med oppdragsgiver. Bestiller er dermed involvert i vurderingen av hvilke eiendommer det skal arbeides videre med. Dersom en eiendom ikke vurderes som egnet til oppdragsgivers formål, skal saksbehandler i samråd med oppdragsgiver vurdere om saken skal avsluttes

eller om det skal arbeides videre med andre alternativer. Tilsvarende vurdering foretas dersom forhandlingene ikke fører frem. I tilfeller der forhandlingene fører frem, skal avtaleutkast sendes til oppdragsgiver, som må bekrefte at avtalen er akseptabel. Dersom politisk behandling er påkrevd, utarbeides et fagnotat som sendes til oppdragsgiver sammen med kontrakten, slik at oppdragsgiver kan utarbeide sak til politisk behandling. Kjøpsrutinen medfører med andre ord at bestiller/bruker er involvert i sentrale beslutningspunkter gjennom hele kjøpsprosessen, fra behovsdefinisjon via alternativvurdering og egnethetsvurdering, til aksept av endelig avtale og eventuell politisk behandling.

Konstituert avdelingsleder i Eiendomsavdelingen understreker i intervju at det er essensielt at bestiller/bruker i en byrådsavdeling er med i hele prosessen, uavhengig om det skal anskaffes areal gjennom leie eller kjøp. Det er bestiller/bruker som skal bruke arealet, og har best kjennskap til hvilke fasiliteter og egenskaper eiendommen bør ha. Følgelig er brukerinvolvering i alle sentrale steg i prosessen viktig for å sikre samsvar mellom behovet som finnes og eiendommen som erverves.

I forbindelse med verifisering blir det også understreket at brukerinvolvering i stor grad også skjer i regi av Etat for utbygging. Det vises til at de fleste erverv Etat for bygg og eiendom foretar er i prosjekter som Etat for utbygging er ansvarlige for å gjennomføre. I disse tilfellene er det Etat for utbygging som er ansvarlig for brukerinvolveringen. Dette skjer gjerne ved at bruker/bestiller og Eiendomsavdelingen deltar i Etat for utbyggingsprosjekt. Ved erverv av f.eks. tilleggsareal til en utbygging vil Eiendomsavdelingen som hovedregel ikke ha behov for å ha kontakt med bruker. Etat for utbygging har i disse tilfellene allerede avklart arealbehovet.

Rutiner for brukerinvolvering ved leie av eiendom

Kommunens rutine for innleie av lokaler til kommunal virksomhet inneholder flere elementer som berører brukerinvolvering. Det fremgår at prosessen starter med en bestilling fra en byrådsavdeling, at seksjonsleder i Seksjon for strategisk eiendomsforvaltning påtegnr kontrakten på vegne av kommunen, og at bestillende kommunaldirektør påtegnr bestillingen for å innestå for budsjettmessig dekning og eventuelt nødvendig politisk godkjenning. Videre vises det i rutinen til at EBE har utarbeidet en dokumentserie med retningslinjer og krav som skal legges til grunn ved endring av eksisterende lokaler og ved nyetableringer. Ved etablering av kontorarbeidsplasser gjelder kommunens konsept for arbeidsplassutforming, med tilhørende romkatalog og prosessguide. Konseptet skal tilpasses bruker/bestiller som skal inn i nye lokaler, noe som forutsetter involvering av bruker i utformingsprosessen. Verneombud er i henhold til lov og forskrift involvert i planlegging og gjennomføring av tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet, herunder etablering, opprettelse og flytting til nye lokaler. Den mer detaljerte beskrivelsen av leieprosessen, herunder brukerinvolvering i markedssøk, befaringer og evaluering av tilbud, fremgår av intervjudata og den praksis som er beskrevet tidligere i rapporten (jf. kap. 4.3.1), men er ikke fullt ut dokumentert i den vedlagte rutinen.

Praksis for brukerinvolvering ved kjøp og leie av eiendom

Som en del av forvaltningsrevisjonen har Deloitte gjennomgått tilgjengelig dokumentasjon for de ti casene som inngår i stikkprøvegjennomgangen av kjøp og leie av

eiendom (jf. tabell 3 og 4 i kap. 4.3.1), for å kartlegge i hvilken grad brukerinvolvering er dokumentert gjennomført i de aktuelle prosessene.

Gjennomgangen viser at Eiendomsavdelingen i all hovedsak har sikret at brukerinvolvering slik dette er lagt opp til i avdelingens rutiner, er ivaretatt. Dette gjennom at avdelingen systematisk har forholdt seg til de bestillinger den har mottatt, og involvert bestiller i forbindelse med vurderinger knyttet til vurderinger av bl.a. egnetheten til ulike eiendommer sett opp mot behov, og i forbindelse med inngåelse av kontrakter.

Når det gjelder brukerinvolvering av sluttbrukere i prosesser for kjøp og leie av eiendom, skjer dette via bestillende byrådsavdeling og ikke i regi av Eiendomsavdelingen. Brukerinvolveringen ligger til bestillende byrådsavdelings ansvarsområde, der Eiendomsavdelingens kontaktpunkt for bestillingen er bestillende byrådsavdeling som innhenter og formidler brukers behov. Dette er nødvendig for å samle og kvalitetssikre brukers behov, samt for å ivareta arbeidsgiveransvaret til den enkelte byrådsavdeling. Gjennomgangen viser at dette eksempelvis kan ivaretas gjennom nedsettelse av brukergrupper som følger de ulike bestillingsprosessene byrådsavdelingene gjennomfører, med egne mandater for kartlegging av arealbehov for både brukere og ansatte (herunder eksempelvis sikre at planløsning og romprogram for de tiltenkte lokalene ivaretar viktige tjenestemessige behov, logistikkbehov, sikkerhetsperspektiver mv.). Resultater fra brukergruppenes kartlegginger inkluderes i de bestillinger som oversendes EBE v/Eiendomsavdeling for oppfølging.

4.4.2 Vurdering

Etter Deloitte's vurdering har Bergen kommune etablert hensiktsmessige **rutiner for brukerinvolvering i forbindelse med kjøp av eiendom**, som sikrer at bestiller/bruker er involvert i sentrale beslutningspunkter gjennom hele kjøpsprosessen, fra behovsdefinisjon via alternativvurdering og egnethetsvurdering, til aksept av endelig avtale og eventuell politisk behandling. Rutinen er etter Deloitte's vurdering godt egnet til å ivareta revisjonskriteriet om at brukerinvolvering bør være systematisert i kommunens rutiner for kjøp av eiendom, og at behovene til de virksomhetene som skal benytte eiendommene blir kartlagt og ivaretatt før eiendommer erverves.

Når det gjelder **rutiner for brukerinvolvering ved leie av eiendom**, er det etter Deloitte's vurdering en svakhet at brukerinvolveringen ikke er like tydelig systematisert i kommunens leierutine som i kjøpsrutinen. Leierutinen inneholder flere elementer som berører brukerinvolvering, herunder krav til bestilling fra byrådsavdeling og involvering av bestiller i evaluering av tilbud, men inneholder samtidig vesentlig færre detaljer om hvordan brukerinvolvering i praksis skal ivaretas gjennom leieprosessen. Hvordan denne brukerinvolveringen skal ivaretas, synes etter Deloitte's vurdering primært å være etablert gjennom praksis i Eiendomsavdelingen, uten å være fullt ut dokumentert i den skriftlige rutinen. Etter kommunelovens § 25-1 bokstav b og d skal kommunen ha nødvendige rutiner og prosedyrer, og internkontrollen skal dokumenteres i den formen og det omfanget som er nødvendig. Etter Deloitte's vurdering er brukerinvolvering i forbindelse med kjøp og leie av eiendom et vesentlig moment med hensyn til å sikre at de eiendommer kommunen knytter til seg, faktisk ivaretar de bruksbehovene kommunen har. Deloitte mener denne vesentligheten tilsier at den etablerte praksisen også er dokumentert i skriftlige rutiner, for å sikre at gjennomføringen av brukerinvolvering i minst

mulig grad blir avhengig av enkeltpersoner i Eiendomsavdelingen. Deloitte anbefaler derfor at kommunen tydeliggjør og formaliserer krav til brukerinvolvering også i leierutinen, slik at det sikres en systematisk og dokumenterbar involvering av brukere gjennom alle faser av leieprosessen.

Når det gjelder **kommunens praksis for brukerinvolvering**, viser gjennomgangen at Eiendomsavdelingen i all hovedsak har ivaretatt brukerinvolvering i samsvar med avdelingens egne rutiner, gjennom å systematisk forholde seg til mottatte bestillinger og involvere bestiller i sentrale beslutningspunkter. Deloitte merker seg imidlertid at brukerinvolvering av sluttbrukere, det vil si de kommunale virksomhetene og enhetene som faktisk skal benytte eiendommene, i hovedsak skjer via bestillende byrådsavdeling og ikke i regi av Eiendomsavdelingen. Gjennomgangen av de ti casene som inngår i stikkprøvegjennomgangen viser at graden av dokumentert brukerinvolvering av sluttbrukere varierer betydelig mellom casene. Kun for én av de ti casene er det dokumentert en formalisert og systematisk brukerinvolveringsprosess med eget mandat og brukergruppe med bred representasjon. I de øvrige casene er det i liten grad dokumentert brukerinvolvering av sluttbrukere.

Den etablerte modellen, der brukerinvolvering av sluttbrukere er delegert til bestillende byrådsavdeling, synes å være begrunnet i behovet for å samle og kvalitetssikre brukers behov samt ivareta arbeidsgiveransvaret til den enkelte byrådsavdeling. Deloitte anerkjenner at det er gode grunner for denne ansvarsfordelingen. Samtidig innebærer modellen, der krav til brukerinvolvering av sluttbrukere ikke er nærmere formalisert i Eiendomsavdelingens rutiner, etter Deloittes vurdering en risiko for at graden av og systematikken i brukerinvolvering av sluttbrukere blir avhengig av den enkelte byrådsavdelingens praksis. Dette kan medføre at sluttbrukernes behov ikke i tilstrekkelig grad blir kartlagt og ivaretatt i alle kjøps- og leieprosesser, noe som igjen kan øke risikoen for at kommunen anskaffer eiendommer som ikke er optimalt tilpasset virksomhetenes behov, med påfølgende kostnadskrevende tilpasninger og ineffektiv arealbruk. Sett opp mot revisjonskriteriet om at systematisk brukerinvolvering bør bidra til å sikre at behovene til de virksomhetene som skal bruke eiendommene blir kartlagt og ivaretatt, og at brukerinvolvering bør være systematisert i kommunens rutiner, anbefaler Deloitte at kommunen formaliserer tydeligere krav til brukerinvolvering av sluttbrukere i rutinene for både kjøp og leie av eiendom. Dette kan eksempelvis gjøres ved å stille krav til at bestillende byrådsavdeling dokumenterer hvordan sluttbrukere er involvert i behovskartlegging og kravspesifikasjon, og at denne dokumentasjonen inngår som en del av bestillingen som oversendes Eiendomsavdelingen.

4.5 Rutiner og praksis for ekspropriasjon av eiendom

4.5.1 Datagrunnlag

Bruk av ekspropriasjon i Bergen kommune

Det er Kommuneadvokaten som er saksutreder for ekspropriasjonssaker i Bergen kommune, på bestilling fra ansvarlig etat/byrådsavdeling. Fullmakten til å vedta ekspropriasjon ligger hos byrådet. Bergen kommune har hatt egen kommuneadvokat siden 70-tallet, og kontoret har jobbet mye med ekspropriasjon, blant annet i tilknytning til arbeid for kommunens tomteselskap (Bergen Tomteselskap Utvikling AS – BTSU AS).⁷

⁷ Selskapet er i dag avviklet.

Kommuneadvokaten hadde videre et samarbeid med Hordaland fylkeskommune i forbindelse med grunnnerv og ekspropriasjon knyttet til Bybanens første byggetrinn, der fylkeskommunen finansierte stillinger hos Kommuneadvokaten.⁸ Arbeidsmengden hos Kommuneadvokaten knyttet til ekspropriasjon gikk ned etter at dette samarbeidet ble avviklet, og kommuneadvokaten opplyser at Etat for bygg og eiendom oversender forholdsvis få ekspropriasjonssaker til Kommuneadvokaten (ingen saker de siste fem årene).

Det vises videre til at ekspropriasjon i Bergen kommune nå i all hovedsak skjer i anledning områdereguleringer og i vann- og avløpssaker, avhengig av sak og behov. Kommunen benytter seg gjerne av forhandlingsbasert grunnnerv som utgangspunkt, og tyr til ekspropriasjon kun der forhandlinger ikke fører frem. Ekspropriasjonssaker kan deles inn i to hovedkategorier: ekspropriasjon til eget formål for kommunen etter plan- og bygningsloven § 16-2, og enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven § 16-5 som gjelder private parters rett til ekspropriasjon (gjennomføring av reguleringsplan eller vei/vann/avløp), hvor kommunen kun har samtykkekompetanse og partene selv må gjennomføre skjønssaken.

Roller, ansvar og rutiner

Hos Kommuneadvokaten er det fem erfarne advokater som jobber med grunnnerv og ekspropriasjon. Kommuneadvokaten har god erfaring med gradvis innføring i sakskomplekset for advokater som ikke har jobbet like mye med ekspropriasjon, og vurderer at behovet for skriftlig materiale knyttet til å sette disse advokatene i stand til å løse relevante oppgaver av den grunn er lite. Kommuneadvokaten har videre et stort arkiv med eldre saker som benyttes aktivt ved behov for å se på hvordan tidligere saker er gjennomført.

Kommuneadvokaten har ikke utarbeidet egne skriftlige rutiner for saksbehandling eller gjennomføring av arbeidet med ekspropriasjonssaker. I tillegg til at Kommuneadvokaten vurderer at de har lang erfaring med og høy kompetanse på grunnnerv og ekspropriasjon, begrunnes mangelen på skriftlige rutiner med at lovverket regulerer og definerer tydelige rammer og retningslinjer for hvordan arbeidet i ekspropriasjonssaker skal gjennomføres, at sakene er så ulike at det er utfordrende å nedfelle én felles fremgangsmåte i form av en rutine, samt at rettssikkerheten er tilstrekkelig ivaretatt gjennom klagemuligheter og at erstatningen fastsettes av tingretten der grunneierne er representert ved advokat. Relevante lovverk som regulerer ekspropriasjon er blant annet forvaltningsloven, plan- og bygningsloven, oreigningsloven, skjønnsprosessloven og ekspropriasjonserstatningsloven.

Ekspropriasjonsprosessen

Kommuneadvokaten opplyser om at ekspropriasjonsprosessen kan deles inn i to faser: forvaltningsfasen og skjønnsprosessen.

I **forvaltningsfasen** skal Kommuneadvokaten blant annet samle inn alle relevante opplysninger for saken, kontrollere de aktørene som forholder seg til reguleringsplanen, vurdere om ønsket ekspropriasjonsområde samsvarer med formålsgrensene, dokumentere hvilke andre eiendommer som påvirkes av ekspropriasjonen, samt sette

⁸ Samarbeidet er avviklet, og Vestland fylkeskommune har overtatt ansvaret for ekspropriasjon i tilknytning til de øvrige byggetrinnene.

sammen en liste over grunneiere og andre relevante aktører. Senest når saken er ferdig forberedt, sendes forhåndsvarsel etter forvaltningsloven §§ 16 og 17, med frist til å uttale seg. Kommuneadvokaten viser til at relevante aktører ofte vil være kjent med ekspropriasjonen før forhåndsvarsel sendes ut, eksempelvis gjennom reguleringsplan og dialog. Kommuneadvokaten viser videre til at det kan være krevende å belyse saken på en dekkende måte, da Kommuneadvokaten ikke nødvendigvis har direkte tilgang til alle relevante opplysninger og kunnskap om saken. Dette kan eksempelvis gjelde tidligere dokumenter fra plansaken, planer for hvordan en utbygging tenkes gjennomført og analyser av hvilke arealer som vil måtte tas i bruk i en anleggsfase. I tillegg kan ekspropriasjonssaker være utfordrende dersom det er svakheter i foreliggende reguleringsplan.

Når fristen for uttalelse har gått ut, gjennomgår Kommuneadvokaten alle innspillene og gjør eventuelle justeringer i saken. I gjennomgangen tas det stilling til om det er behov for å innhente uttalelse fra andre, eksempelvis fra plan- og bygningsetaten eller fra Statens vegvesen. Det beror på en konkret vurdering hvem man eventuelt trenger innspill fra for å få saken tilstrekkelig opplyst. Deretter skriver Kommuneadvokaten et saksfremlegg som redegjør for plangrunnlaget i den aktuelle reguleringssaken, eiendommer og hvilke inngrep det dreier seg om, bemerkninger fra grunneiere og øvrige relevante forhold. I saksfremlegget redegjør Kommuneadvokaten for om det er grunnlag for ekspropriasjon eller ikke. Dersom Kommuneadvokaten vurderer det slik at vilkårene er oppfylt, vil det være Kommuneadvokatens innstilling å ekspropriere.

Saksfremlegget oversendes til byrådsavdelingen som bestilte ekspropriasjonssaken, og byrådsavdelingen skriver en egen sak på bakgrunn av saksfremlegget fra Kommuneadvokaten. Dersom byrådet treffer vedtak om ekspropriasjon, sender Kommuneadvokaten ut underretning om vedtaket og opplysninger om klagefrist. Statsforvalteren er klageinstans i ekspropriasjonssaker. Dersom det innkommer klager, må det skrives en ny saksframstilling der klagers anførsler drøftes, og det gis innstilling om hvorvidt klagen tas til følge eller ikke. Når byrådets vedtak i klagesaken foreligger, oversendes klagen til Statsforvalteren.

Skjønnsfasen er en prosess i tingretten, hvor formålet er å fastsette erstatning i forbindelse med ekspropriasjon til grunneiere/rettighetshavere. Kommuneadvokaten sender en skjønnsbegjæring til tingretten, som tingretten forkynner for grunneierne. Grunneierne får deretter en frist til å sende inn tilsvaret. Den videre saksbehandlingen i tingretten følger bestemmelsen i skjønnsprosesslovens.

Byrådsavdelingen eller etaten som bestilte ekspropriasjonen er involvert også i skjønnsfasen. Det er i utgangspunktet Etat for bygg og eiendom som forhandler om frivillig erverv, og dette kan gjerne foregå parallelt med at Kommuneadvokaten arbeider med skjønnsprosessen. Kommuneadvokaten bistår også med å utarbeide avtaler om frivillig erverv dersom det oppnås enighet, og gir råd og synspunkter underveis i eventuelle forhandlinger. Bergen kommune etterstreber å forhandle frem en hensiktsmessig erstatning før saken eventuelt går videre til tingretten. Kommunen har ikke selv kontroll på hva erstatningen blir ved en ekspropriasjon, da erstatningen fastsettes av domstolene. Dersom kommunen ikke har tiltrådt arealene, kan kommunen la være å gjennomføre en ekspropriasjon dersom domstolenes erstatningsfastsetting innebærer at grunnervet

blir for kostbart. Har kommunen derimot tiltrådt arealene, ved avtale eller enkeltvedtak truffet av Statsforvalteren, må kommunen betale den erstatning som fremkommer av det rettskraftige skjønnet.

I skjønnsprosessen har den eller de berørte grunneierne rett til gratis bistand fra advokat, og grunneieren har mulighet til å få en prøving av forvaltningsvedtaket. Kommuneadvokaten viser til at utfordringene kanskje er størst i skjønns-/erstatningsfasen i ekspropriasjonssaker. Det er ofte i denne fasen Kommuneadvokaten opplever størst uenigheter, og da særlig knyttet til grunneieres forventninger til erstatningssum for et ekspropriert areal. Ekspropriasjonserstatningsloven legger vekt på at man skal se til sammenliknbare eiendommer som har blitt solgt for å beregne erstatningssummen, men det kan foreligge en rekke forhold som kompliserer prosessen, eksempelvis vurderinger av fremtidig påregnelig bruk. Kommuneadvokaten viser også til at det i henhold til plan- og bygningsloven går frem at kommunens mulighet for ekspropriasjon bortfaller dersom ekspropriasjonen ikke er gjennomført innen 10 år etter at planen er vedtatt. Når Kommuneadvokaten får oversendt ekspropriasjonssaker der 10-årsfristen nærmer seg, kan det være utfordrende å ivareta denne fristen, fordi det tar tid å ekspropriere.

4.5.2 Vurdering

Etter Deloitte vurdering viser undersøkelsen at Kommuneadvokaten har **etablert en praksis for gjennomføring av ekspropriasjonssaker i samsvar med de krav som følger av gjeldende regelverk**, herunder forvaltningsloven, plan- og bygningsloven, oreigningsloven, skjønnsprosessloven og ekspropriasjonserstatningsloven. Ekspropriasjonsprosessen følger en tydelig todelt struktur med en forvaltningsfase og en skjønnsprosess, der sentrale rettssikkerhetsgarantier er ivaretatt gjennom forhåndsvarsling etter forvaltningsloven §§ 16 og 17, utredning av saken, klageadgang til Statsforvalteren og rettslig prøving av erstatningsspørsmålet i tingretten med rett til gratis advokatbistand for berørte grunneiere. Kommuneadvokaten har videre fem erfarne advokater som arbeider med grunnerverv og ekspropriasjon, og det foreligger et stort arkiv med eldre saker som benyttes aktivt som referansegrunnlag. Deloitte vurderer at den faglige kompetansen hos Kommuneadvokaten fremstår som solid, og at den etablerte praksisen for gjennomføring av ekspropriasjonssaker i hovedsak ivaretar de krav til forsvarlig saksbehandling og rettssikkerhet som følger av lovverket.

Samtidig viser undersøkelsen at Kommuneadvokaten **ikke har utarbeidet egne skriftlige rutiner eller prosedyrer for saksbehandling eller gjennomføring av arbeidet med ekspropriasjonssaker**. Kommuneadvokaten begrunner dette med at lovverket regulerer og definerer tydelige rammer for hvordan arbeidet skal gjennomføres, at sakene er så ulike at det er utfordrende å utarbeide en felles fremgangsmåte, at rettssikkerheten er tilstrekkelig ivaretatt gjennom klagemuligheter og domstolsprøving, samt at den høye kompetansen og erfaringen hos de ansatte reduserer behovet for skriftlig materiale.

Etter Deloitte vurdering er det forståelig at ekspropriasjonssaker i stor grad styres av lovverket, og at den høye kompetansen hos Kommuneadvokaten bidrar til å sikre forsvarlig saksbehandling. Deloitte anerkjenner også at ekspropriasjonssaker kan variere betydelig i karakter og omfang, noe som kan gjøre det utfordrende å utarbeide detaljerte rutiner som dekker alle typetilfeller. Samtidig er det etter Deloitte vurdering en svakhet

at gjennomføringen av ekspropriasjonssaker ikke er understøttet av skriftlige rutiner eller prosedyrer. Etter kommunelovens § 25-1 bokstav b skal kommunen ha nødvendige rutiner og prosedyrer, og etter bokstav d skal internkontrollen dokumenteres i den formen og det omfanget som er nødvendig. Ekspropriasjon innebærer tvangsmessig erverv av eiendomsrett, som er vernet gjennom Grunnloven § 105 og EMK P1-1, og representerer et av de mest inngripende virkemidlene kommunen har til rådighet overfor innbyggerne. Inngrepets karakter og konsekvenser for berørte grunneiere og rettighetshavere tilsier etter Deloitte's vurdering at kommunen bør ha på plass dokumenterte rutiner og prosedyrer som sikrer en systematisk og etterprøvbar saksbehandling.

Mangelen på skriftlige rutiner innebærer etter Deloitte's vurdering en sårbarhet ved at gjennomføringen av ekspropriasjonssaker i stor grad er avhengig av den kompetansen og erfaringen som er opparbeidet hos de enkelte advokatene hos Kommuneadvokaten. Selv om Kommuneadvokaten opplyser om god erfaring med gradvis innføring av nye advokater i sakskomplekset, vil fraværet av dokumenterte rutiner og prosedyrer kunne svekke forutsetningene for systematisk kompetanseoverføring og kvalitetssikring, særlig ved personellutskiftninger. Deloitte merker seg videre at datagrunnlaget viser at Kommuneadvokaten opplever utfordringer knyttet til å få tilgang til alle relevante opplysninger i forvaltningsfasen, herunder dokumenter fra plansaker og analyser av arealbehov i anleggsfaser, samt utfordringer knyttet til å ivareta 10-årsfristen for gjennomføring av ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven der saker oversendes sent. Etter Deloitte's vurdering understreker disse utfordringene behovet for dokumenterte rutiner som klargjør ansvarsforhold og informasjonsflyt mellom Kommuneadvokaten og bestillende etater/byrådsavdelinger, slik at saker oversendes med tilstrekkelig informasjon og i tilstrekkelig tid til at Kommuneadvokaten kan ivareta sin utredningsplikt etter forvaltningsloven § 17.

På bakgrunn av det ovenstående anbefaler Deloitte at kommunen utarbeider skriftlig rutine for gjennomføring av ekspropriasjonssaker. Slike rutiner behøver ikke nødvendigvis å være detaljerte prosessbeskrivelser for alle typetilfeller, men bør som et minimum klargjøre sentrale saksbehandlingstrinn, ansvarsfordeling mellom Kommuneadvokaten og bestillende etater/byrådsavdelinger, krav til informasjon og dokumentasjon som skal følge bestillingen, samt rutiner for kvalitetssikring og internkontroll.

5 Verdibevarende vedlikehold

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

*I hvilken grad ivaretar kommunen et **verdibevarende vedlikehold** av bygningsmassen?*

- Har kommunen en formålstjenlig organisering som sikrer vedlikehold av kommunale bygg?
- Har kommunen tilstrekkelig oversikt over tilstanden til kommunale bygg?
- Gjennomfører kommunen planlagt vedlikehold?

5.2 Revisjonskriterier

Vedlikehold av kommunale bygg er en sentral del av kommunens eiendomsforvaltning, og har som formål å bevare eiendomsmassens verdi, funksjonalitet og sikkerhet over tid. Et systematisk og verdibevarende vedlikehold forutsetter at kommunen har en formålstjenlig organisering, tilstrekkelig oversikt over tilstanden til egne bygg, og evne til å gjennomføre planlagt vedlikehold i samsvar med vedtatte planer og budsjetter.

Internkontroll og vedlikeholdsstrategi

Kommunelovens § 25-1 om internkontroll stiller krav om at kommunen skal ha fastsatt mål for virksomheten (bokstav a), ha nødvendige rutiner og prosedyrer (bokstav b), avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik (bokstav c), og dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig (bokstav d). For vedlikeholdsområdet innebærer dette at kommunen skal ha på plass tydelige mål for vedlikeholdsarbeidet, rutiner og prosedyrer som sikrer systematisk planlegging og gjennomføring av vedlikehold, samt internkontroll som sikrer at avvik fra vedtatte planer avdekkes og følges opp. I KS' veileder «Orden i eget hus – Kommunedirektørens internkontroll» utdypes det at et systematisk internkontrollarbeid blant annet innebærer å ha på plass målsettinger og klarhet i ønsket resultat, samt nødvendige rutiner og prosedyrer som understøtter måloppnåelsen.

I NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle» fremheves det at god eiendomsforvaltning i kommunesektoren forutsetter en overordnet politisk forankret strategi for eiendomsforvaltningen, som gir retning for det operative arbeidet med forvaltning, drift og vedlikehold. NOU-en peker på at kommunen bør ha en langsiktig plan for vedlikehold av sin eiendomsmasse, basert på systematisk kartlegging av tilstand og behov, og at vedlikeholdsplanene bør være forankret i kommunens økonomiplan. Videre fremheves det at en formålstjenlig organisering av eiendomsforvaltningen, med tydelig rolle- og ansvarsfordeling mellom strategisk og operativt nivå, er en forutsetning for å lykkes med et verdibevarende vedlikehold. I KS' veileder «Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold» understrekes det at kommunen bør ha en vedlikeholdsstrategi som definerer ambisjonsnivå, prioriteringskriterier og langsiktige mål for vedlikeholdsarbeidet, og at vedlikeholdsplanene bør bygge på systematiske tilstandsvurderinger av bygningsmassen.

Tilstandskartlegging

I Multiconsult og PwCs rapport «Vedlikehold i kommunesektoren» vises det til at systematisk tilstandskartlegging er en forutsetning for å kunne utarbeide realistiske vedlikeholdsplaner og prioritere vedlikeholdsinnsatsen på en kostnadseffektiv måte. Tilstandskartlegging bør gjennomføres regelmessig og dekke hele bygningsmassen over tid, slik at kommunen har oppdatert kunnskap om vedlikeholdsbehovet.

Gjennomføring av planlagt vedlikehold

Byggteknisk forskrift (TEK17) kapittel 4 stiller krav til dokumentasjon for forvaltning, drift og vedlikehold (FDV-dokumentasjon). Etter § 4-1 skal det foreligge tilstrekkelig dokumentasjon om byggverket slik at det kan driftes, vedlikeholdes og videreutvikles i samsvar med forutsetningene. Etter § 4-2 skal dokumentasjonen oppbevares av eier og holdes oppdatert slik at den er i overensstemmelse med byggverket slik det faktisk er. Oppdatert FDV-dokumentasjon er en forutsetning for effektiv planlegging og gjennomføring av vedlikehold, og for å ivareta krav til brannsikkerhet og andre forskriftskrav.

For at vedlikeholdet skal være verdibevarende, er det videre en forutsetning at kommunen evner å gjennomføre det vedlikeholdet som er planlagt, innenfor de tidsrammer og budsjetter som er fastsatt. I NOU 2004:22 pekes det på at manglende gjennomføring av planlagt vedlikehold over tid vil føre til et akkumulert vedlikeholdsetterlep som medfører økte kostnader, redusert funksjonalitet og verdiforringelse av bygningsmassen. Det er derfor viktig at kommunen har systemer og internkontroll som sikrer at vedlikeholdsplaner følges opp, at avvik fra planene identifiseres og dokumenteres, og at det foretas nødvendige justeringer og omprioritering der dette er påkrevd.

På bakgrunn av det ovenstående, legger Deloitte til grunn at:

- Kommunen skal ha en formålstjenlig organisering som sikrer systematisk vedlikehold av kommunale bygg, herunder tydelig rolle- og ansvarsfordeling, hensiktsmessige rutiner og prosedyrer, og en vedlikeholdsstrategi som definerer ambisjonsnivå og langsiktige prioriteringer for vedlikeholdsarbeidet.
- Kommunen skal dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig, jf. kommuneloven § 25-1.
- Kommunen skal ha tilstrekkelig oversikt over tilstanden til kommunale bygg gjennom systematisk tilstandskartlegging, og oppbevare oppdatert FDV-dokumentasjon i samsvar med krav i byggteknisk forskrift (TEK17) kapittel 4.
- Kommunen skal gjennomføre planlagt vedlikehold i samsvar med vedtatte vedlikeholdsplaner og budsjetter, og ha systemer og internkontroll som sikrer at avvik fra planene identifiseres, dokumenteres og følges opp.

5.3 Organisering av arbeid med verdibevarende vedlikehold

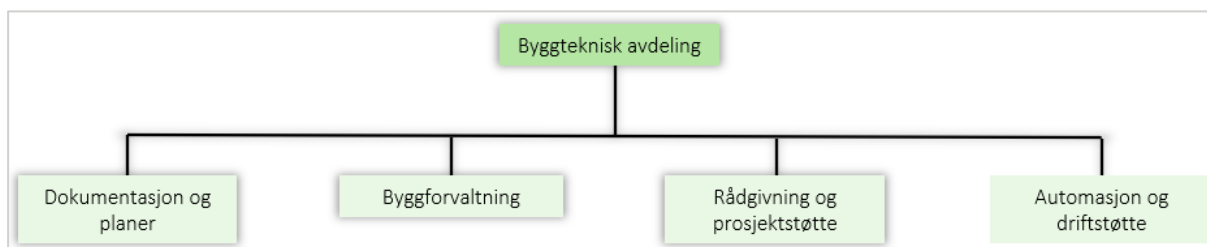
5.3.1 Datagrunnlag

Organisering, roller og ansvar

Byggteknisk avdeling har ansvar for den tekniske eiendomsforvaltningen av kommunens eiendomsmasse, herunder kartlegging, planlegging og bestilling av vedlikehold.

Avdelingen utarbeider analyser av tilstand og behov, og basert på disse utarbeides planer for vedlikehold og investering på kort og lang sikt.

Figur 1: Organisasjonskart Byggteknisk avdeling



Avdelingen består av fire underavdelinger som alle spiller en sentral rolle i vedlikeholdsarbeidet. Byggforvalterne er organisert i en egen gruppe og fungerer som «byggeiere» for kommunens eiendommer. De har ansvar for å gi innspill ved utarbeidelse av vedlikeholdsplaner, opprettholde kontakt med enhetsledere, byrådsavdelinger, tilsynsorganer og andre eksterne parter, samt prioritere og bestille vedlikeholdsoppdrag. Det er byggforvalter som bestiller tiltak og prosjekter fra vedlikeholdsplanen for gjennomføring i Prosjektavdelingen. Omorganiseringen (se under) samlet alle byggforvalterne i én gruppe for å sikre en mer ensrettet styring og styrke gjennomføringsevnen. Underavdelingen Dokumentasjon og planer har ansvar for tilstandsrapporter, utarbeidelse av vedlikeholdsplaner, tegningsforvaltning og innhenting av FDV-dokumentasjon. I Rådgivning og prosjektstøtte arbeider spesialister med byggteknisk kompetanse, herunder innen arkitektur, landskapsarkitektur, bygg og bygningsfysikk, elektro, varme og ventilasjon, radon og inneklime, kjøling og varmepumpe, brannsikkerhet samt lås, beslag, adgangskontroll og videoovervåkning. Gruppen består av ti medarbeidere inkludert gruppeleder, og bistår byggforvalterne og prosjektlederne med faglige råd, i tillegg til å delta i teknisk faggruppe sammen med Etat for utbygging der det settes premisser for nye byggeprosjekter. Underavdelingen Automasjon og driftstøtte bistår driftsorganisasjonen med fokus på optimal drift av de tekniske anleggene i kommunens bygninger, og bistår også byggforvalterne og prosjektlederne med faglige råd, i tillegg til å delta i teknisk faggruppe sammen med Etat for utbygging der det settes premisser for nye byggeprosjekter. Underavdelingen består av gruppeleder, tre automasjonsingeniører og to fagteknikere.

Byggteknisk avdeling har vært gjennom en omorganisering med sikte på å tydeliggjøre roller og ansvar. I undersøkelsen kommer det frem at dette har bidratt til en vesentlig tydeliggjøring og omforent forståelse for roller og ansvar i etaten. Det er også gjort grep de siste årene med hensyn på å styrke kapasitet til gjennomføring av ulike oppgaver, eksempelvis tegningsforvaltning, som er et vesentlig og omfattende arbeidsområde for en eiendomsforvalter av kommunens størrelse. Oppdatert tegningsgrunnlag er et forskriftskrav for å ivareta blant annet brannsikkerheten i byggene, og kommunen har tidligere hatt et etterslep på dette området. Det er ansatt tre tekniske tegnere til å ivareta denne og andre oppgaver, noe som vurderes av etaten å gi økt kontroll og gjennomføring samt en reduksjon i kostnader til innleid personell og kjøpte tjenester fra entreprenører på rammeavtale (som ble benyttet tidligere, før tekniske tegnere ble ansatt).

Kapasitet til forvaltning av FDV-dokumentasjon (forvaltning, drift og vedlikehold) opplyses også å ha blitt bedre gjennom omorganisering og tydeliggjøring av roller og ansvar. Tilstrekkelig FDV-dokumentasjon, som blant annet er viktig for å sikre effektive prosesser i forbindelse med tilstandskartlegging og vedlikeholdsplanlegging, er i hovedsak tilgjengelig for nyere bygg, men kan være mangelfull for bygg som etaten har overtatt frem til for ca. 10–15 år siden. FDV-dokumentasjon ble i mange tiår levert til byggeier ved overlevering av nytt bygg i form av fysiske permer som ble plassert på vaktmesterens kontor. Mye av dette er samlet inn og digitalisert i Bergen kommunes sentralarkiv og tilgjengeliggjort derfra, men noe av denne dokumentasjonen har gått tapt over en periode på mange tiår. For nye bygg opplever etaten at den mottar den FDV-dokumentasjon som kreves. De siste årene har det blitt arbeidet med bedre struktur på og systematisering av FDV-dokumentasjon, herunder digitalisering av fysiske tegninger og dokumentasjon, og de intervjuede vurderer at det har vært god fremgang i tilgjengelighet og kvalitet på FDV-dokumentasjon de siste årene.

Gjennomgangen av kommunens prosessdokumentasjon viser at Byggteknisk avdeling har etablert en rekke prosesskart og prosedyrer som beskriver hvordan vedlikeholdsbehov identifiseres, vurderes og kanaliseres til gjennomføring (nærmere omtalt i kapittel 5.4). Ansvar for de ulike stegene og oppgavene som inngår i arbeidet med verdibevarende vedlikehold er skriftliggjort i de rutinene og prosedyrene som er utarbeidet for prosessen, og plassert hos de ulike sentrale rollene/ressursene i avdelingen som er involvert i arbeidet (byggforvaltere, soneledere, fagrådgivere, grupperleder, avdelingsleder mv.).

Overordnet mål om verdibevarende vedlikehold

Bergen kommune har gjennom handlings- og økonomiplaner (HØP) vedtatt av bystyret i mer enn ti år hatt definerte målsetninger om gjennomføring av verdibevarende vedlikehold etter Holtestandard.⁹ I HØP 2026-2029 er tidligere vedtak om verdibevarende vedlikehold videreført, med mål om at verdibevarende vedlikehold i samsvar med Holtestandarden blir utført. I tillegg til midler til verdibevarende vedlikehold er det lagt opp til betydelige investeringer i rehabilitering av kommunens bygningsmasse i de kommende årene, grunnet et stort behov i kommunens formålsbygningmasse.

Vedlikeholdsstrategi for Bergen kommunes eiendomsmasse

Bergen kommune har per mai 2026 ikke vedtatt en egen vedlikeholdsstrategi for kommunens eiendomsmasse. Etatsdirektør i EBE opplyser at kommunen har en godt innarbeidet praksis for vedlikeholdsarbeidet, men at det har vært planer om å utarbeide en formell strategi som kan vedtas. Dette var opprinnelig tenkt gjennomført etter at eiendomsstrategien som ble lagt ut til høring i 2023 var vedtatt politisk. Leder for Byggteknisk avdeling viser til at vedlikeholdsarbeidet har fungert greit uten en vedtatt eiendomsstrategi, men at mangelen på en slik strategi har ført til at vedlikeholdsplanleggingen blir mindre langsiktig enn ønskelig. Ansatte i avdelingen peker på at en vedtatt vedlikeholdsstrategi ville gjort det lettere å få gjennom strategiske

⁹ Holtestandarden er en etablert standard for forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) av bygg, ofte brukt av kommuner og eiendomsbesittere for å sikre verdibevarende vedlikehold. Den definerer måttall for nødvendige utgifter for å opprettholde ønsket teknisk og funksjonell tilstand på bygningsmassen.

beslutninger, som for eksempel salg av eiendom kommunen ikke benytter, samt gitt klarere føringer når byrådsavdelinger bestiller søk etter nye lokaler.

Det nærmeste kommer en strategi for vedlikehold av egen eiendomsmasse, er dokumentet «*Overordnet rutine for systematisk HMS forvaltning i kommunale bygg – Vedlikeholdsstrategi*». Rutinen beskriver formål, ansvarsfordeling og prinsipper for vedlikeholdsplanlegging, og definerer roller på tre nivåer: Eier (strategisk nivå, herunder bystyret, byråd for finans og byrådsavdeling for finans), Byggforvalter (taktisk nivå, herunder Etat for bygg og eiendom) og Driftspersonell (operativt nivå). Eier har det overordnede ansvaret for å sikre at alle kommunale bygg er bygget, utstyrt, driftet og vedlikeholdt i tråd med gjeldende lover og forskrifter, mens byggforvalter skal sørge for at nødvendige rutiner og prosedyrer etableres og følges opp i den daglige driften. Bruker/leietaker plikter å ivareta et tett samspill og koordinering med Byggforvalter.

Rutinen fastsetter at byggforvalter hvert år skal gjennomgå byggene i samspill med leietakerne og driftspersonell, for å sikre at mål og handlingsplaner for drift og vedlikehold blir systematisk ivarettatt. Ordinært vedlikehold og behov for kartlegging skal planlegges og utføres ut fra et fireårsperspektiv for det enkelte bygg. Tiltak som ikke kan prioriteres innenfor fireårsperioden, skal registreres i arbeidsdokumentet til VU-planen og medtas neste gang bygget blir tilstandsvurdert i sin helhet. I tillegg fastsetter rutinen at gruppen Dokumentasjon og Planer i Byggteknisk avdeling omtrent hvert femte år skal sørge for en fullstendig tilstandsvurdering av det enkelte bygg i henhold til NS 3424 Tilstandsanalyse av byggverk eller NS 16096 Tilstandsanalyse av fredete og verneverdige byggverk, for å sikre at alle forhold rundt vedlikehold, risiko og eventuelle nye forskriftskrav og moderniseringsbehov fanges opp helhetlig. Byggforvalter deltar ved tilstandskartlegging på bygg i egen portefølje.

Deloitte's gjennomgang av «*Overordnet rutine for systematisk HMS forvaltning i kommunale bygg – Vedlikeholdsstrategi*» viser at rutinen beskriver sentrale prinsipper for vedlikeholdsplanlegging og ansvarsfordeling, men i begrenset grad definerer konkrete strategiske målsetninger, ambisjonsnivå og prioriteringskriterier for vedlikeholdsarbeidet. Rutinen fremstår dermed mer som et rammeverk for internkontroll for eiendomsforvaltningen enn som en fullverdig vedlikeholdsstrategi som setter retning og definerer mål for hva kommunen skal jobbe mot og oppnå på området.

5.3.2 Vurdering

Etter Deloitte's vurdering har Bergen kommune etablert en **formålstjenlig organisering av arbeidet med verdibevarende vedlikehold**, med en skriftliggjort ansvars- og oppgavedeling mellom de fire underavdelingene som er godt egnet til å sikre effektivitet og kvalitet ved utførelse av sentrale oppgaver. Omorganiseringen som er gjennomført har etter Deloitte's vurdering også bidratt til å tydeliggjøre roller og ansvar ytterligere, herunder ved å samle byggforvalterne i én gruppe for å sikre mer ensrettet styring og styrke gjennomføringsevnen til denne faggruppen.

Når det gjelder den **strategiske retningen for og styringen av arbeid med verdibevarende vedlikehold**, viser undersøkelsen at Bergen kommune per mai 2026 ikke har vedtatt en egen vedlikeholdsstrategi for kommunens eiendomsmasse. Det nærmeste kommunen har et overordnet strategisk dokument for vedlikeholdsarbeidet,

er «Overordnet rutine for systematisk HMS forvaltning i kommunale bygg – Vedlikeholdsstrategi», som etter Deloitte's vurdering fremstår mer som et rammeverk for internkontroll for eiendomsforvaltning enn som en fullverdig vedlikeholdsstrategi som definerer ambisjonsnivå, prioriteringskriterier og langsiktige mål for vedlikeholdsarbeidet. I NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle» fremheves det at god eiendomsforvaltning forutsetter en overordnet politisk forankret strategi som gir retning for det operative arbeidet, og i KS' veileder «Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold» understrekes det at kommunen bør ha en vedlikeholdsstrategi som definerer ambisjonsnivå, prioriteringskriterier og langsiktige mål. Det fremgår at vedlikeholdsarbeidet i og for seg har fungert uten en vedtatt vedlikeholdsstrategi, men at en slik strategi ville gjort det lettere å få gjennom strategiske beslutninger, som for eksempel salg av eiendom kommunen ikke benytter, samt gitt klarere føringer når byrådsavdelinger bestiller søk etter nye lokaler. Selv om det operative vedlikeholdsarbeidet i praksis fungerer tilfredsstillende, svekker mangelen på en vedtatt vedlikeholdsstrategi etter Deloitte's vurdering kommunens forutsetninger for langsiktig og systematisk prioritering av vedlikeholdsarbeidet, herunder tydelig retning og prioritering av arbeid, allokering av ressurser i samsvar med en helhetlig vurdering av eiendomsporteføljens behov, og sikring av et omforent grunnlag for å vurdere om vedlikeholdsinnsatsen er tilstrekkelig til å ivareta eiendomsmassens verdi og funksjonalitet over tid.

5.4 Oversikt over tilstand på kommunale bygg og planlegging av vedlikehold

5.4.1 Datagrunnlag

Mål for tilstand på kommunale bygg og tilhørende planlegging av vedlikehold

Som nevnt i kapittel 5.3.1, har Bergen kommune i mer enn ti år hatt definerte målsetninger om gjennomføring av verdibevarende vedlikehold etter Holtestandard, på et nivå som sikrer at verdien på kommunens bygg ikke reduseres.

Videre er det også definert mål i kommunen om en gjennomsnittlig tilstandsgrad på 1,5 eller bedre på samtlige av kommunens eiendommer. Denne tilstandsgraden fastsettes i henhold til NS 3424 Tilstandsanalyse av byggverk, der tilstandsgrad 0 innebærer ingen symptomer, tilstandsgrad 1 innebærer svake symptomer, tilstandsgrad 2 innebærer middels kraftige symptomer og tilstandsgrad 3 innebærer kraftige symptomer. En gjennomsnittlig tilstandsgrad på 1,5 eller bedre innebærer at kommunens eiendommer i gjennomsnitt skal ha en tilstand som ligger mellom svake og middels kraftige symptomer, noe som harmonerer med overordnet mål om vedlikehold etter Holtestandard som sikrer at verdien på kommunens bygg ikke skal reduseres.

I tillegg har EBE en definert målsetning om at det skal utarbeides realistiske vedlikeholdsplaner, hvor vedlikeholdstiltak settes inn på riktig tidspunkt, sett opp mot definerte mål og faktiske behov som følger av kartlagt tilstandsgrad.

Prosesser og rutiner for tilstandskartlegging og planlegging av vedlikehold

Gjennomgangen av kommunens prosessdokumentasjon viser at Byggteknisk avdeling har etablert en rekke prosesskart og prosedyrer som beskriver hvordan kommunen arbeider for å sikre oversikt over tilstanden til kommunale bygg, og hvordan denne informasjonen benyttes i planleggingen av vedlikehold.

Tilstandsgrad og vedlikeholdsbehov på kommunale kartlegges og identifiseres ved hjelp av tre hovedmetoder:

- systematisk tilstandskartlegging av kommunens eiendomsmasse,
- brukermøter mellom byggforvalter, soneleder og leietaker, og
- innmeldte behov fra soneleder eller andre parter til byggforvalter

Informasjonen som fremkommer ved bruk av disse tre metodene/fremgangsmåtene, danner grunnlaget for utarbeidelse av vedlikeholds- og utviklingsplanen (VU-planen), som er det sentrale verktøyet for planlegging og prioritering av vedlikeholdet. Byggteknisk avdeling har utarbeidet en godkjent prosedyre for tilstandskartlegging, og godkjente prosesskart for brukermøter, behandling av innmeldt behov og bestilling av vedlikeholdstiltak fra VU-plan.

I tillegg foreligger det utkast til prosedyre for VU-planlegging, som ikke er ferdigstilt og godkjent, da det pågår en prosess med endring av metode for VU-planlegging. Prosesskart for bestilling av prosjekt, meldinger fra soneleder til byggforvalter og deltakelse på tilsyn er imidlertid revidert og godkjent.

Tilstandskartlegging

Tilstandskartlegging er den mest systematiske metoden kommunen benytter for å sikre oversikt over tilstandsgrad og vedlikeholdsbehov i kommunale bygg, og arbeidet med dette følger egen prosedyre (ref. omtale over). Formålet med prosedyren for tilstandskartlegging er å sikre en god, kontinuerlig og langsiktig bygningsforvaltning som sikrer etterlevelse av lover, forskrifter og forpliktelser tilknyttet leiekontrakt, samt strategisk langtidsplanlegging av vedlikehold og riktig dimensjonering av kostnader sett opp mot behov. Prosedyren og aktivitetene i denne er tett knytt til anerkjente standarder for tilstandsanalyser: NS 3424 Tilstandsanalyse av byggverk og NS 16096 Tilstandsanalyse av fredete og verneverdige byggverk. Det er også utarbeidet egne analysemalere til de ulike bygningsformålene.

I henhold til prosedyre og prosesskart for tilstandskartlegging, starter prosessen med at underavdelingen Dokumentasjon og planer definerer arbeidspakker, og byggforvalter og gruppeleder forvaltning gir innspill til prioritering. Deretter samler vedlikeholdsplanlegger inn informasjon og underlag om de byggene som skal kartlegges fra byggforvalter, fagrådgivere og soneleder. Gjennomføring av selve tilstandskartleggingen er satt ut til eksternt tredjepart gjennom anbudskonkurranser. Det eksterne firmaet planlegger gjennomføringen, og byggforvalter og byggdrufter deltar på befaring sammen med det eksterne firmaet. Fagrådgivere, soneleder og representant fra bruker deltar dersom det er spesielle behov for det. Det eksterne firmaet utarbeider deretter utkast til rapport, som sendes til Dokumentasjon og planer, byggforvalter og byggdrufter for gjennomlesing og innspill. Etter at innspill og kommentarer er samlet og oversendt til det eksterne firmaet, utarbeides endelig rapport. Den endelige tilstandsrapporten med vedlegg lagres i kommunens arkivsystem og sendes til byggforvalter, soneleder, byggdrufter og bruker(e) av bygg. Tilstandsrapportene inkluderer informasjon om nødvendige tiltak og kostnader i et tiårsperspektiv, og i intervju opplyser avdelingsleder i Byggteknisk avdeling at funnene i tilstandsrapportene stort sett reflekterer byggforvalternes oppfatning av eiendommenes

tilstand, og hvilke vedlikeholdsbehov kommunen ser ut fra den tiltenkte bruken og perspektivet om verdibevarende vedlikehold.

EBE har satt som mål at ingen tilstandsrapporter for eiendommene skal være eldre enn 5 år. For å sikre dette, gjennomføres tilstandskartlegging av cirka 20 % av kommunens eiendomsmasse årlig. Den siste perioden har dette arbeidet også hatt høyere takt: i 2024 ble om lag 40 % av kommunens tilstandskartlegginger revidert, og i løpet av 2025 ble resterende tilstandsrapporter revidert og oppdatert. Dette innebærer at per mai 2026, er ingen tilstandskartlegginger eldre enn 5 år gamle.

Brukermøter

Brukermøter mellom byggforvalter, soneleder og leietaker er også en viktig metode for identifisering av vedlikeholdsbehov. I henhold til prosesskart for brukermøter, definerer leder for Byggteknisk avdeling antall møter for året, og byggforvalter har ansvar for å avklare tidspunkt og sende innkalling, gjennomføre brukermøtet, føre referat, arkivere referatet og rapportere på gjennomført møte. Soneleder deltar i brukermøtet og tar med byggdrifter ved behov. Under brukermøtet gjennomgås blant annet byggets tilstand, forutsetninger og status, herunder åpne avvik, tilstandsrapporter, brannteknisk tilstand, HMS-status og planlagt vedlikehold. Det gjennomføres også befaring av bygget med bruker, byggdrifter, soneleder og byggforvalter. Innspill fra brukermøtene kan resultere i at behov meldes inn til VU-planen, at det sendes bestillinger til prosjektgjennomføring og/eller at vedlikeholdsplanen justeres i henhold til innspill fra bruker.

Innmeldte behov fra soneleder og andre parter

Den tredje metoden for identifisering av vedlikeholdsbehov, er innmelding av behov direkte fra soneleder og andre parter til byggforvalter. I henhold til prosesskart for behandling av innmeldt behov og utkast til prosedyre for meldinger fra soneleder til byggforvalter, vurderer byggforvalter det innmeldte behovet og avgjør om det er reelt. Dersom behovet er reelt og det haster, klargjør byggforvalter bestilling med eventuelle avklaringer mot fagrådgivere, og bestillingen sendes til prosjektgjennomføring. Dersom behovet ikke haster, legges det inn i VU-planen for senere vurdering og prioritering.

Bestillinger som overstiger fastsatte kostnadsgrenser skal godkjennes av gruppeleder byggforvaltning og/eller leder for Byggteknisk avdeling, avhengig av beløpets størrelse. I henhold til oppdatert og godkjent prosedyre for meldinger fra soneleder til byggforvalter, skal saker med samlet kostnad over 5 millioner kroner som skal videre til godkjenning hos leder for Byggteknisk avdeling.

Fra tilstandsoversikt til vedlikeholdsplanlegging

VU-planen (vedlikeholds- og utviklingsplanen) er det sentrale verktøyet for planlegging og prioritering av vedlikeholdet, og bygger som hovedprinsipp på gjennomførte tilstandsrapporter, i tillegg til input fra andre kilder (jf. gjennomgangen av metoder over).

Ved utarbeidelse av VU-planen, gjennomgår vedlikeholdsplanlegger i Byggteknisk avdeling, med bistand fra andre ressurser i egen gruppe samt gruppeleder for byggforvalterne, alle tilstandsrapporter og vurderer funnene opp mot en matrise som definerer hvilke bygg kommunen bør prioritere å vedlikeholde. I henhold til utkast til prosedyre for VU-planlegging, skal VU-planen gjelde for hele den kommende fireårige

økonomiplanperioden og rulleres årlig. Hovedarbeidet med å utarbeide VU-planen skal foregå de fire første månedene hvert år. Byggforvalter, gruppeleder forvaltning, fagrådgivere i Rådgivning og prosjektstøtte, soneleder og bruker gir innspill til planen, og vedlikeholdsplanlegger i underavdelingen Dokumentasjon og planer sammenstiller innspillene etter gitte kriterier. Vedlikeholdsplanlegger utarbeider deretter forslag til prioritering og periodisering i VU-planen, der det tas hensyn til tilgjengelige midler i ulike budsjettposter. Ved spesielle behov for større prosjekter med kostnadsramme utover 10 millioner kroner, eller der det er flere mindre prosjekter av samme type med samlet kostnad over 10 millioner kroner, er det mulig å markere dette i VU-planen som behov for ekstra midler i budsjett. VU-planen legges frem for Prosjektavdelingen for kommentarer, før den godkjennes av leder for Byggteknisk avdeling.

Når VU-planen er godkjent, skal tiltak og prosjekter bestilles til gjennomføring hos Prosjektavdelingen. Bestillingene fordeles mellom vedlikeholdstiltak og prosjekter gjennom et fordelingsmøte der gruppeleder vedlikehold og gruppeleder prosjektledere deltar. Vedlikeholdstiltak på nivå 0-1 (mindre tiltak) håndteres av vedlikeholdsgruppen, mens prosjekter på nivå 2-3 (større tiltak) håndteres av prosjektlederne. Tiltak med estimert kostnad over 15 millioner kroner vurderes overført til Etat for utbygging, som i utgangspunktet gjennomfører større prosjekter, men EBE kan gjennomføre vedlikeholdstiltak og prosjekter opp til rundt 30 millioner kroner (avhengig av kompleksitet og type tiltak/prosjekt). I noen tilfeller utfører EBE også prosjekter over 30 millioner kroner dersom det er særskilte grunner til dette. Alle bestillinger av prosjekt/tiltak skal registreres i forvaltningssystemet BkEiendom. Dette fungerer slik at byggforvalter oppretter et tiltak i systemet og gjør en internbestilling til Prosjektavdelingen. Gruppeleder for prosjektlederne og vedlikehold tildeler tiltakene i gruppene, og prosjektleder oppretter relevante arbeidsordrer (AO) som representerer de konkrete oppgavene som skal utføres. Det er etablert en kostnadsoverføring fra økonomisystemet til BkEiendom.

Status for oversikt over tilstand på kommunale bygg

Som det fremgår over, har EBE et definert mål om at ingen tilstandsrapporter for eiendommene til kommunen skal være eldre enn 5 år. Per mai 2026 er dette målet innfridd, ettersom det i perioden 2023-2025 har blitt gjort et betydelig løft for å sikre at samtlige kommunale bygg er tilstandskartlagt, som grunnlag for systematisk vurdering av vedlikeholdsbehov og planlegging av vedlikehold for hele kommunens eiendomsportefølje.

I intervju kommer det frem at sentrale nøkkelpersoner som er involvert i arbeidet med å holde oversikt over tilstandsgrad og vedlikeholdsbehov, samt planlegging av vedlikehold, i hovedsak vurderer at rapporter fra tilstandskartlegginger gir et presist bilde av faktisk tilstand. Samtidig blir det trukket frem at det hender at noen tilstandsrapporter har avdekket større funn enn det byggforvalterne hadde kjennskap til fra før, noe som er positivt i den forstand at det over tid fører til økt presisjon og en bevisst prioritering i vedlikeholdsarbeidet.

Det fremkommer videre i intervju at kommunen ikke oppdaterer registrerte tilstandsgrader fortløpende når vedlikeholdstiltak gjennomføres og lukkes. Oppdatering av tilstandsgrader skjer kun i forbindelse med ny tilstandskartlegging. Etaten opplyser at

dette er en ønsket fremgangsmåte som praktiseres både i Bergen og alle andre av landets største kommuner. Det blir opplyst at årsaken til at tilstandsgrad ikke bør oppdateres ved gjennomføring av enkeltutbedringer, er at en tilstandsgrad for et bygg er et øyeblikksbilde, og at man ved gjennomføring av en utbedring på én bygningsdel ikke kan forutsette at tilstanden for alle de andre komponentene er den samme som ved siste tilstandskartlegging. Oppdatert tilstand for bygget oppnås derfor først når hele bygget er tilstandskartlagt på nytt.

5.4.2 Vurdering

Når det gjelder **systematisk tilstandskartlegging**, viser undersøkelsen at Bergen kommune etter Deloitte vurdering har etablert en strukturert tilnærming til kartlegging av tilstanden på kommunale bygg, som er godt egnet til å sikre helhetlig oversikt over tilstand og vedlikeholdsbehov for den kommunale eiendomsmassen. Tilstandskartleggingen gjennomføres av ekstern tredjepart gjennom anbudskonkurranser, etter en godkjent prosedyre som er tett knyttet til anerkjente standarder (NS 3424 Tilstandsanalyse av byggverk og NS 16096 Tilstandsanalyse av fredete og verneverdige byggverk). EBE har satt som mål at ingen tilstandsrapporter skal være eldre enn fem år, og per mai 2026 er dette målet innfridd. Etter Deloitte vurdering er det positivt at kommunen har gjennomført et systematisk løft for å sikre oppdatert tilstandskartlegging av hele eiendomsporteføljen, og at kartleggingen gjennomføres etter anerkjente standarder med bruk av ekstern fagkompetanse. Datagrunnlaget viser videre at sentrale nøkkelpersoner i hovedsak vurderer at tilstandsrapportene gir et presist bilde av faktisk tilstand, samtidig som det trekkes frem at noen rapporter har avdekket større funn enn det byggforvalterne hadde kjennskap til fra før. Etter Deloitte vurdering understreker dette verdien av systematisk tilstandskartlegging som supplement til byggforvalternes løpende kjennskap til eiendommene, og at kartleggingen bidrar til økt presisjon i vedlikeholdsplanleggingen. Sett opp mot revisjonskriteriet om at kommunen skal ha tilstrekkelig oversikt over tilstanden til kommunale bygg gjennom systematisk tilstandskartlegging, vurderer Deloitte at kommunen på dette området har etablert en praksis som i stor grad ivaretar kravet.

Når det gjelder **koblingen mellom tilstandskartlegging og vedlikeholdsplanlegging**, viser undersøkelsen at informasjon fra tilstandskartlegginger, brukermøter og innmeldte behov danner grunnlaget for utarbeidelse av VU-planen, som er kommunens sentrale verktøy for planlegging og prioritering av vedlikeholdet. Tilstandsrapportene inkluderer informasjon om nødvendige tiltak og kostnader i et tiårsperspektiv, og vedlikeholdsplanlegger i Byggteknisk avdeling gjennomgår alle tilstandsrapporter og vurderer funnene opp mot en matrise som definerer hvilke bygg kommunen bør prioritere å vedlikeholde. Etter Deloitte vurdering er denne systematiske koblingen mellom tilstandskartlegging og vedlikeholdsplanlegging i tråd med revisjonskriteriene, som forutsetter at vedlikeholdsplaner bygger på systematiske tilstandsvurderinger av bygningsmassen.

Undersøkelsen viser at Byggteknisk avdeling har utarbeidet en godkjent prosedyre for tilstandskartlegging, samt godkjente prosesskart for brukermøter, behandling av innmeldt behov, bestilling av vedlikeholdstiltak fra VU-plan, bestilling av prosjekt, meldinger fra soneleder til byggforvalter og deltakelse på tilsyn. Samtidig foreligger prosedyre for vedlikeholds- og utviklingsplanlegging kun som utkast, da det pågår en

prosess med endring av metode for VU-planlegging. Etter kommunelovens § 25-1 bokstav b skal kommunen ha nødvendige rutiner og prosedyrer, og etter bokstav d skal internkontrollen dokumenteres i den formen og det omfanget som er nødvendig. Etter Deloitte vurdering er det positivt at kommunen har ferdigstilt og godkjent de fleste sentrale prosedyrene og prosesskartene for vedlikeholdsarbeidet. Det er imidlertid en svakhet at prosedyren for VU-planlegging, som regulerer kommunens sentrale verktøy for planlegging og prioritering av vedlikeholdet, ikke er ferdigstilt og godkjent. Manglende ferdigstilling av denne prosedyren innebærer en risiko for at gjennomføringen av vedlikeholdsplanleggingen i for stor grad blir avhengig av enkeltpersoners kunnskap og praksis, og at kommunen ikke i tilstrekkelig grad kan dokumentere sin internkontroll på dette området.

5.5 Gjennomføring av planlagt verdibevarende vedlikehold

5.5.1 Datagrunnlag

Av Bergen kommunes årsmeldinger for 2023-2025, går det frem at kommunen hvert år i perioden har benyttet hele den avsatte budsjetttrammen for vedlikehold til vedlikeholdstiltak som følger av vedlikeholdsplanene utarbeidet av Etat for bygg og eiendom (EBE). I intervju blir det opplyst at de vedlikeholdstiltakene som har vært gjennomført disse årene, fordeler seg på både planlagt vedlikehold jf. plan og oppdukkende vedlikehold gjennom året. Avdelingsleder for Byggteknisk avdeling viser til at EBE i de aktuelle årene har hatt følgende målsetninger med hensyn til fordelingen mellom planlagte og oppdukkende vedlikeholdstiltak:

- 2023: 70 % planlagt vedlikehold, 30 % oppdukkende vedlikehold
- 2024: 75 % planlagt vedlikehold, 25 % oppdukkende vedlikehold
- 2025: 80 % planlagt vedlikehold, 20 % oppdukkende vedlikehold

Avdelingsleder opplyser at faktisk oppnådd andel planlagt vedlikehold i 2023 var 65 %, mot en målsetning på 70 %. Avdelingsleder viser videre til at gjennomføringsgraden for planlagt vedlikehold har vist en positiv utvikling over tid, med høyere gjennomføringsgrad i 2024 enn i 2023, og tilsvarende høyere i 2023 enn i 2022.

I tilknytning til tallene som gjelder planlagt og oppdukkende vedlikehold, opplyser Etat for Bygg og eiendom at med en eiendomsportefølje som også består av eldre bygg med større vedlikeholdsbehov er det ikke mulig å se for seg at Etaten vil kunne komme ned i null uforutsette hendelser og behov for utførelse av vedlikehold som ikke inngår i planer. Det vises til at andre kommuner setter av midler i sekkeposter tilsvarende det de erfaringsmessig har brukt på oppdukkende vedlikehold, eksempelvis gjennom at det settes av post til utbedring av heiser (en kostnad man vet vil komme, men hvis omfang nødvendigvis er ukjent frem til heiskontroll er gjennomført). I Bergen kommune opereres det imidlertid ikke med slike sekkeposter, og de behov og kostnader som oppstår blir definert som oppdukkende.

Som en del av forvaltningsrevisjonen, har Deloitte gjennomgått vedlikeholdsplaner for 2023 og 2024, og analysert disse opp mot oversikter over gjennomført vedlikehold i henhold til plan for de samme årene. Dette for å kunne gjøre en vurdering av i hvilken grad kommunen har lyktes med å gjennomføre planlagt verdibevarende vedlikehold i de to årene.

Gjennomføring av planlagt vedlikehold i 2023

Budsjettmessig ramme

Prosjektlisten for 2023 viser at det totale budsjettet for vedlikehold i 2023 var om lag 180,6 millioner kroner, mens faktisk påløpt beløp var om lag 177,8 millioner kroner. Dette tilsvarer en gjennomføringsgrad på ca. 98 % målt i kroner totalt sett. For investeringssiden var budsjetttrammen om lag 247 millioner kroner, mens påløpt beløp var om lag 229 millioner kroner, noe som tilsvarer en gjennomføringsgrad på ca. 93 %.

Gjennomføring på prosjektnivå

Gjennomgangen av prosjektlisten viser et mer nyansert bilde enn de aggregerte tallene:

- *Gjennomførte prosjekter:* En stor andel av prosjektene er merket «Avsluttet», noe som indikerer at mange planlagte tiltak faktisk ble gjennomført i løpet av 2023.
- *Igangsatte, men ikke ferdigstilte prosjekter:* En rekke prosjekter er merket «Igang satt» ved årets slutt, noe som indikerer at tiltak er påbegynt, men ikke fullført innen planlagt tidsramme. Eksempler inkluderer:
 - Havnelagret – setningsskader (igangsatt, 40 % fremdrift),
 - Skjoldtunet sykehjem – oppgradering av beboerrom (igangsatt, 80 % fremdrift),
 - Stemmemyren idrettshall – kjøkken (igangsatt, 50 % fremdrift) og
 - Slettebakken skole – romaggregat (forprosjekt, 10 % fremdrift).

I forbindelse med verifisering opplyser Etat for Bygg og eiendom at det ikke er unaturlig at enkelte prosjekter går over flere år, eller at prosjekter blir forsinket grunnet økt behov for prosjektering, lengre saksbehandlingstid hos Plan- og bygningsetaten, klager på tildeling av kontrakt, leveringsutfordringer hos entreprenør etc. For investeringsprosjekter løses dette med å flytte midler fra ett år til et annet, for vedlikeholdsbudsjettet innebærer dette andre tiltak som var planlagt gjennomført senere prioriteres frem.

- *Prosjekter under planlegging:* Flere prosjekter er ved årets slutt fortsatt i fasen «Under planlegging», noe som indikerer at disse ikke kom til gjennomføring i 2023.
- *Avvik mellom budsjett og forbruk:* Prosjektlisten viser avvik mellom budsjett og faktisk forbruk på enkeltprosjektnivå. Dette gjelder eksempelvis:
 - Lynghaug skole, der opprinnelig budsjett var 280 000 kroner, men som ble justert til 360 000 kroner etter at priser ble innhentet. Etaten opplyser at det er normalt at budsjetter justeres både opp og ned i takt med mer presise kostnadsestimater, og at kostnadsendringer kan forekomme ved utbedringer i eldre bygg som er i bruk, der estimatene lages før entreprenør har åpnet opp konstruksjonen og avdekket helheten på arbeidet.

Overføring av tiltak mellom år

Vedlikeholdsplanen inneholder en rekke poster merket «Overheng 2022», som indikerer at tiltak planlagt i 2022 ikke ble gjennomført og ble overført til 2023. Tilsvarende viser prosjektlisten at en rekke prosjekter fra 2023 er overført til 2024, noe som indikerer et mønster av akkumulert etterslep.

I forbindelse med verifisering blir det vist til at slik overheng ikke er unaturlig i eiendomsbransjen når planene for vedlikehold og utvikling blir laget før arkitekter, rådgivere og entreprenører er anskaffet. Hovedpoenget for etaten er at de tiltak og prosjekter som skal gjennomføres, skjer innenfor de budsjetter vi har fått tildelt. Framdrift og periodisering av kostnader må noen ganger tilpasses noe når arbeidet er startet opp og etaten får et større bilde av kompleksiteten i hver sak.

Mangler i registrering og dokumentasjon

Prosjektlisten avdekker også utfordringer knyttet til registrering og dokumentasjon av gjennomført arbeid. Flere prosjekter har 0 kroner i påløpt beløp til tross for at de er merket som igangsatt eller under planlegging. Dette kan indikere enten manglende registrering av faktisk utført arbeid, eller at tiltak ikke er kommet i gang.

Samlet vurdering

Samlet sett viser gjennomgangen av vedlikeholdsplan 2023 og oversikt over gjennomførte vedlikeholdsprosjekter for 2023 at:

- Målt i kroner er gjennomføringsgraden/aktivitetsnivået relativt høyt (ca. 98 % for vedlikehold). Dette inkluderer imidlertid også oppdukkende vedlikehold som ikke var planlagt i vedlikeholdsplanen.
- Målt i antall planlagte tiltak er det en betydelig andel av tiltakene i vedlikeholdsplanen som ikke er fullført innen planlagt tidsramme, enten fordi de er igangsatt, men ikke ferdigstilt, fortsatt er under planlegging, eller er overført til neste år. Som påpekt over, viser etaten i verifisering til at dette ikke er unaturlig og heller ikke utgjør en vesentlig utfordring.
- Det er et gjennomgående mønster av overføring av tiltak mellom år, noe som indikerer et akkumulert vedlikeholdsetterslep. Etaten påpeker i tilknytning til dette at dette gjerne dreier seg om noen måneders forskyving i forhold til en grov plan utarbeidet i første halvdel av foregående år, noe som utgjør svært lite og er tilnærmet neglisjerbart sett i forhold til det samlede vedlikeholdsbehovet for eiendomsmassen.

Gjennomføring av planlagt vedlikehold i 2024

Budsjettmessig ramme

Vedlikeholdsplanen viser at det totale budsjettet for vedlikehold i 2024 var om lag 162,5 millioner kroner (eks. mva), mens investeringsbudsjettet var om lag 502,3 millioner kroner (inkl. mva). Samlet budsjett for 2024 var dermed om lag 664,7 millioner kroner. For den fireårige planperioden 2024-2027 er det samlede vedlikeholdsbudsjettet på om lag 514,5 millioner kroner.

Gjennomføring på prosjektnivå

Gjennomgangen av prosjektlisten for 2024 viser et mer nyansert bilde enn de aggregerte budsjett- og forbrukstallene:

- *Gjennomførte prosjekter:* En rekke prosjekter er merket «Ja», «Bestilt» eller «Gjennomført», noe som indikerer at mange planlagte tiltak faktisk ble gjennomført i løpet av 2024. Eksempler inkluderer:
 - nytt kloranlegg ved ADO Arena,

- utskiftning og oppgradering av belysning til LED ved en rekke skoler (bl.a. Alvøen skole, Aurdalslia barnehage og Rothaugen skole),
 - kjøkkenoppgraderinger (bl.a. Arna brannstasjon, Kringlebotn skole og Kalvatræet skole),
 - heisutskiftninger (bl.a. Allehelgensgate 5, Kirkevoll skole og Sandviken helse- og sosialsenter),
 - varmepumper (bl.a. Ladegården sykehjem og Øyjorden barnehage) og
 - uteområdeoppgraderinger (bl.a. Apeltun skole, Fjellsdalen skole og Minde barnehage).
- *Igangsatte, men ikke ferdigstilte prosjekter:* En rekke prosjekter er ved årets slutt merket «Under planlegging» eller «Planlegging», noe som indikerer at tiltak er påbegynt eller prosjektert, men ikke fullført innen planlagt tidsramme. Eksempler inkluderer:
- Haukeland skole – ny ventilasjon, nytt kjøkken og heis (under planlegging, rådgivere engasjert),
 - Slettebakken skole – desentralisert ventilasjon bygg 1, 2 og 6 (under planlegging),
 - Kirkevoll skole – nytt luftbehandlingsanlegg (under planlegging, prosjektering ferdig og klar til anskaffelse), og
 - Nygårdslia skole – montering av rommaggregat, ny himmling og lys (under planlegging).

I forbindelse med verifisering poengter Etat for Bygg og eiendom at alle de opplistede eksemplene er store og omfattende prosjekter på skoler i drift, som er planlagt gjennomført over mer enn ett kalenderår.

Overføring av tiltak mellom år

Planen for 2024 inneholder en rekke poster merket «Overheng fra 2023» og «Godkjent 2023», noe som synes å indikere et mønster med overføring av tiltak mellom år. Eksempler inkluderer ADO Arena (lekkasjer fra bassengkropp), Dramshusenes skur (retekking av yttertak), Eidsvåg Grendahus (rørfornying) og Kystkultursenteret Sandviken (rehabilitering kai). Tilsvarende viser prosjektlisten at en rekke prosjekter fra 2024 er overført til 2025, noe som underbygger bildet av et vedvarende akkumulert etterslep.

Som tidligere nevnt, opplyser Etat for Bygg og eiendom i forbindelse med at overheng ikke er unaturlig i eiendomsbransjen, f.eks. for prosjekter som går over mer enn ett kalenderår. Etaten peker på at planlagt overheng tas inn i oppdatert VU-plan. Dersom det blir frigjort vedlikeholdsmidler i inneværende år vil prosjekter som er planlagt gjennomført senere bli framskyndet.

Mangler i registrering og dokumentasjon

Prosjektlisten for 2024 avdekker også utfordringer knyttet til registrering og dokumentasjon av gjennomført arbeid. Flere prosjekter har 0 kroner i påløpt beløp til tross for at de er merket som igangsatt eller under planlegging. Dette kan indikere enten manglende registrering av faktisk utført arbeid, eller at tiltak ikke er kommet i gang. Videre er statusangivelsene for en del prosjekter ufullstendige eller inkonsistente, noe som vanskeliggjør en presis vurdering av faktisk gjennomføringsgrad (herunder også vurderingen av prosentvis gjennomføringsgrad for planlagt vedlikehold, se også samlet vurdering under).

Samlet vurdering

Samlet sett viser gjennomgangen av vedlikeholdsplan 2024 og oversikt over gjennomførte vedlikeholdsprosjekter for 2024 at:

- Etaten opplyser at gjennomføringsgraden for vedlikeholdsmidler i 2024 var på ca. 97 %, på nivå med tidligere år, og at gjennomføringsgraden for investeringsmidler var på over 90 %.
- Mange prosjekter er gjennomført, særlig mindre vedlikeholdstiltak som LED-oppggraderinger, kjøkkenrehabiliteringer og heisutskiftninger.
- Større og mer komplekse prosjekter, f.eks. særlig ventilasjonsprosjekter ved skoler, har i større grad blitt forsinket eller ikke ferdigstilt innen planlagt tidsramme. Forsinkelsene skyldes dels leveringsutfordringer for utstyr, dels kapasitetsutfordringer i prosjekteringsarbeidet, men også at det planlagt gjennomføring over mer enn ett kalenderår-

Opplysninger fra intervjuer om gjennomføring av planlagt vedlikehold

Avdelingsleder for Byggteknisk avdeling opplyser i intervju at den viktigste årsaken til den positive utviklingen i gjennomføringen av planlagt vedlikehold, er opprettelsen av en egen prosjektavdeling som gjennomfører alle vedlikeholdsprosjektene. Opprettelsen av Prosjektavdelingen har i tillegg til høyere gjennomføringsgrad også gitt høyere kvalitet og kompetanse på det vedlikeholdsarbeidet som utføres.

Avdelingsleder peker samtidig på flere årsaker til at Byggteknisk avdeling ikke alltid treffer med vedlikeholdsplanleggingen. Det vises til at det er krevende å lage en vedlikeholdsplan på et tidlig tidspunkt uten å involvere mange aktører, og deretter treffe godt med vedlikeholdet. Videre pekes det på at det også kan være krevende å få utnyttet vedlikeholdsbudsjettene så godt som man ønsker ved inngangen av året. Dette skyldes flere forhold. Blant annet trekkes det frem at det ikke er hensiktsmessig å gjennomføre en fullstendig prosjektering i forkant av vedlikeholdsplanleggingen, noe som gjør at kostnadsestimatene kan bli upresise og at reelle prosjekteringskostnader kan bli høyere enn antatt. Det vises også til at prisene har gått opp de siste årene, og at det oppstår uforutsette forhold underveis i prosjektene som gjør at det må brukes mer midler, noe som igjen medfører at det mangler midler til andre planlagt vedlikeholdstiltak. Det opplyses om at EBE har fokus på erfaringskartlegging internt for å treffe bedre på det planlagte vedlikeholdet, der erfaringstall fra gjennomførte prosjekter skal benyttes for å oppnå mer presise estimater i fremtidig vedlikeholdsplanlegging.

Gruppeleder for dokumentasjon og planer og vedlikeholdsplanlegger i Byggteknisk avdeling opplyser i intervju at det historisk har blitt arbeidet mer ad hoc enn ønskelig i Etat for bygg og eiendom, og at det i perioder historisk har vært utfordrende at økonomisk rammer ikke har vært tilstrekkelige for å dekke inn kommunens vedlikeholdsbehov. Dette har imidlertid bedret seg betraktelig de senere årene.

Som nevnt, har EBE et ambisjonsnivå der 80 % av alt vedlikeholdsarbeid som utføres er planlagt arbeid. Gruppeleder for dokumentasjon og planer og vedlikeholdsplanlegger i Byggteknisk avdeling peker imidlertid på at dette kan være utfordrende å innfri grunnet vedlikeholdsetterslep kommunen har. Vedlikeholdsetterslepet medfører også økt risiko for uforutsette og akutte behov som i verste fall medfører omprioriteringer fra planlagt til

oppdukkende vedlikehold. Avdelingsleder for Byggteknisk avdeling viser til at kommunens vedlikeholdsetterslep skyldes underfinansiering av vedlikehold over tid, og at dette ble satt fokus på i 2012-2013. Han peker på at det vil ta flere år før Bergen kommune har hentet inn sitt vedlikeholdsetterslep, men noe av etterslepet har blitt hentet inn de siste årene. Etatsdirektør i EBE viser til at kommunen på revisjonens tidspunkt fortsatt arbeider med å komme à jour med vedlikehold av både skoler og andre formålsbygg.

Når det gjelder oppfølging av om planlagt vedlikehold faktisk blir utført, opplyser gruppeleder for dokumentasjon og planer at Byggteknisk avdeling ikke har en egen rutine for å følge opp dette, utover at gjennomføringsstatus vil fremgå av og kunne kontrolleres i prosjektlisten. Det er primært den enkelte byggforvalter som følger med på status for gjennomført vedlikeholds- og utviklingsarbeid og oppdaterer dette i vedlikeholds- og utviklingsplanen. Gruppeleder viser til at hans gruppe er helt avhengig av byggforvalterne til utførelse av dette kontroll- og oppfølgingsarbeidet, da gruppen ikke har kapasitet til å følge dette opp selv.

5.5.2 Vurdering

Av Bergen kommunes årsmeldinger går det frem at kommunen i årene 2023-2025 har brukt tilnærmet hele det avsatte budsjettet til gjennomføring av vedlikeholdstiltak. Gjennomgangen av vedlikeholdsplaner og oversikter over gjennomførte vedlikeholdstiltak viser at kommunen i 2023 hadde en gjennomføringsgrad for vedlikehold på ca. 98 % av tildelt budsjett. For 2024 opplyser etaten at gjennomføringsgraden for vedlikeholdsmidler var på ca. 97 %, på nivå med tidligere år, og at gjennomføringsgraden for investeringsmidler var på over 90 %. Deloitte vil presisere at analysen av gjennomføringsgrad målt i kroner gir et noe misvisende bilde av i hvilken grad kommunen faktisk gjennomfører planlagt vedlikeholdsarbeid, ettersom tallene også inkluderer oppdukkende vedlikehold som ikke var omfattet av vedlikeholdsplanen. Avdelingsleder for Byggteknisk avdeling opplyser at faktisk oppnådd andel planlagt vedlikehold i 2023 var 65 % (mot en målsetning på 70 %), og høyere enn dette i 2024.

Deloitte merker seg at kommunen i tilknytning til dette peker på at det i praksis, med den eiendomsporteføljen Bergen kommune har med mange eldre bygg, alltid vil være nødvendig å gjennomføre en til dels betydelig andel oppdukkende vedlikehold som ikke inngår i det planlagte vedlikeholdsarbeidet, samt at det i Bergen (i motsetning til i flere andre kommuner) ikke har vært vanlig å operere med egne sekkeposter for å finansiere det oppdukkende vedlikeholdet. En viss grad av oppdukkende vedlikehold vil kommunen altså alltid måtte regne med, og det må hensyntas i arbeidsprosesser og -metodikk som benyttes på området. Deloitte merker seg også at kommunen har en bevisst strategi for å gjennomføre større og mer kompliserte vedlikeholdsprosjekter over flere år, noe som påvirker fremstilling av gjennomføringsgrad i enkeltprosjekter i rapportering som følger kalenderåret.

På bakgrunn av det ovenstående, er det Deloitte's vurdering at **kommunen jobber godt med å gjennomføre planlagt vedlikehold, innenfor de rammene og forutsetningene som foreligger**. Deloitte vil understreke at det er positivt at Bergen kommune har definerte tydelige mål for verdibevarende vedlikehold av kommunale bygg, og at det faktisk gjennomføres vedlikeholdstiltak (både planlagt og oppdukkende) i den grad

budsjettrammene tillater. Dette er viktig for å motvirke et økt vedlikeholdsetterslep, som igjen vil medføre økte kostnader, mulig redusert funksjonalitet og ytterligere verdiforringelse av bygningsmassen.

Når det gjelder **oppfølging av om planlagt vedlikehold faktisk blir utført**, viser datagrunnlaget at Byggteknisk avdeling ikke har en egen rutine for å følge opp dette, utover at gjennomføringsstatus vil fremgå av og kunne kontrolleres i prosjektlisten. Etter Deloittes vurdering innebærer dette en svakhet i kommunens internkontroll på vedlikeholdsområdet, sett opp mot revisjonskriteriet om at kommunen skal ha systemer og internkontroll som sikrer at avvik fra vedlikeholdsplanene identifiseres, dokumenteres og følges opp. Mangelen på en formalisert oppfølgingsrutine medfører etter Deloittes vurdering en risiko for at avvik fra vedtatte vedlikeholdsplaner ikke fanges opp og håndteres på en systematisk måte, og at gjennomføringen av oppfølgingsarbeidet i for stor grad blir avhengig av enkeltpersoner.

6 Konklusjon og anbefalinger

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av kjøp, leie og vedlikehold av eiendom i Bergen kommune, med formål om å undersøke hvordan kommunen arbeider for å sikre tilgang til en eiendomsmasse som dekker kommunens behov, samt systematisk vedlikehold som ivaretar eiendomsmassens verdi og funksjoner.

Strategier og langsiktige planer og praksis for kjøp og leie av eiendom

Undersøkelsen viser at Bergen kommune per mai 2026 ikke har vedtatt en egen eiendomsstrategi eller tilsvarende overordnede styrende dokumenter for kjøp og leie av eiendom. Kommunen mangler dermed et helhetlig rammeverk med tydelige resultatmål og retning for dette arbeidet. Kommunens praksis samsvarer godt med flere sentrale føringer i utkastet til eiendomsstrategi fra 2023, herunder å eie formålsbygg og benytte leie for å dekke arealbehov som ikke trenger dekkes gjennom kommunens eiendomsportefølje. For andre føringer, som utvikling av en mer langsiktig kjøpspraksis og styrking av kompetanse og virkemidler, er samsvaret svakere.

Mangelen på et rammeverk i form av en vedtatt eiendomsstrategi og underliggende planer for strategisk kjøp og salg av eiendom, svekker etter Deloitte vurdering kommunens evne til å sikre en langsiktig og helhetlig tilnærming til dette arbeidet. Mangelen på langsiktige planer for eiendomsforvaltningen, medfører etter Deloitte vurdering økt risiko for at kommunen ikke vil lykkes med å ha en praksis for kjøp og leie av eiendom som er i samsvar med politisk vedtatte mål og ambisjoner, eller som i tilstrekkelig grad ivaretar de areal- og bygningsmessige behovene som administrative og tjenesteproduiserende enheter i kommunen vil ha i fremtiden.

Gjennomføring av kjøp og leie av eiendom

Kommunen har etablert hensiktsmessige rutiner for å sikre markedspris ved kjøp av eiendom, men stikkprøver avdekker mangler i dokumentasjon av markedssøk og prisvurderinger ved leie. Det mangler også skriftlige rutiner for forhandlinger og for håndtering av habilitet og korrupsjonsrisiko. Brukerinvolvering er godt systematisert ved kjøp, mens graden av dokumentert sluttbrukerinvolvering ved leie i større grad varierer. Kommuneadvokaten har en forsvarlig praksis for ekspropriasjonssaker, men mangler skriftlige rutiner for saksbehandlingen.

Manglende dokumentasjon av markedssøk og prisvurderinger ved leie, samt fraværet av skriftlige rutiner for forhandlinger og habilitetshåndtering, medfører risiko for at kommunen ikke oppnår markedsmessige vilkår og at det oppstår uheldig rolleblanding eller korrupsjon i kjøps- og leieprosesser. Brukerinvolvering av sluttbrukere ved leie er i den etablerte modellen delegert til bestillende byrådsavdeling, og er ikke formalisert i Eiendomsavdelingens rutiner. Svak formalisering av krav til brukerinvolvering i leieprosesser innebærer risiko for at graden av sluttbrukerinvolvering varierer mellom byrådsavdelingene, og at leide lokaler ikke dekker virksomhetenes reelle behov. Manglende skriftlige rutiner for ekspropriasjonssaker innebærer videre risiko for at rettssikkerheten til berørte grunneiere ikke ivaretas tilstrekkelig.

Verdibevarende vedlikehold

Kommunen har en formålstjenlig organisering av vedlikeholdsarbeidet med tydelig ansvarsfordeling i EBE, men mangler en vedtatt vedlikeholdsstrategi som definerer ambisjonsnivå og langsiktige mål. Tilstandskartleggingen er systematisk og oppdatert, og godt koblet til vedlikeholdsplanleggingen gjennom VU-planen. Kommunen har benyttet hele vedlikeholdsbudsjettet i 2023–2025, og Deloitte vurderer at kommunen jobber godt med å gjennomføre planlagt vedlikehold, innenfor de rammene og forutsetningene som foreligger. Byggteknisk avdeling mangler imidlertid en egen rutine for oppfølging av om planlagt vedlikehold faktisk blir utført.

Mangelen på en vedtatt vedlikeholdsstrategi med definert ambisjonsnivå og langsiktige mål medfører risiko for at vedlikeholdsarbeidet mangler tydelig retning og prioritering. Fraværet av en egen rutine i Byggteknisk avdeling for oppfølging av om planlagt vedlikehold faktisk blir utført, innebærer risiko for at avvik fra vedtatte vedlikeholdsplaner ikke fanges opp og håndteres systematisk, og at gjennomføringen av oppfølgingsarbeidet blir for personavhengig.

Deloitte anbefalinger

På bakgrunn av funn og vurderinger i forvaltningsrevisjonen, anbefaler Deloitte at Bergen kommune iverksetter følgende tiltak:

1. Vurdere å utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi med tydelige mål og rammebetingelser for kjøp, leie, forvaltning og avhending av eiendom, samt underliggende planer for å sikre en langsiktig og helhetlig eiendomsforvaltning.
2. Etablere skriftlige rutiner som sikrer at markedssøk og prisvurderinger dokumenteres ved leie av eiendom, slik at kommunen kan etterprøve at leievilkårene er markedsmessige.
3. Utarbeide skriftlige rutiner for gjennomføring av forhandlinger ved kjøp og leie av eiendom.
4. Formalisere rutiner for brukerinvolvering ved leie av eiendom, slik at de kommunale virksomhetenes behov kartlegges og ivaretas systematisk også i leieprosesser.
5. Utarbeide skriftlige rutiner for saksbehandling av ekspropriasjonssaker, for å sikre en over tid enhetlig og etterprøvbare praksis.
6. Utarbeide og vedta en vedlikeholdsstrategi som definerer ambisjonsnivå, prioriteringskriterier og langsiktige mål for vedlikeholdsarbeidet, og som gir tydelig retning for den operative vedlikeholdsplanleggingen i EBE.
7. Ferdigstille og godkjenne prosedyre for vedlikeholds- og utviklingsplanlegging.
8. Etablere en formalisert rutine i Byggteknisk avdeling for systematisk oppfølging av om planlagt vedlikehold faktisk blir utført.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse



BERGEN
KOMMUNE

Byrådsavdeling for finans

DELOITTE AS AVD BERGEN
Postboks 6013
5892 BERGEN

Vår referanse: 2026/215243-1
Saksbehandler: Christian Fredrik Hjemmen
Dato: 14. august 2026
Deres ref.: Iver Fiksdal

Høringsuttalelse fra Byrådsavdeling for finans til forvaltningsrevisjon av kjøp, leie og vedlikehold av eiendom

Byrådsavdeling for finans (BFIN) har fått oversendt utkast til rapport fra forvaltningsrevisjon av kjøp, leie og vedlikehold av eiendom på høring. Vi takker for rapporten.

Byrådsavdelingen er kjent med at Etat for bygg og eiendom har hatt en grundig gjennomgang av første utkast til rapport, og at etatens innspill og kommentarer er innarbeidet i rapporten og hensyntatt i de vurderinger og anbefalinger som fremkommer i det endelige rapportutkastet.

I tillegg til disse ønsker vi å komme med en kort kommentar til rapportens punkt 4.3 om kjøp og leie til markedspris, der det fremgår at det ikke er dokumentert at det er foretatt en vurdering av om leieavtalen for Dikkedokken reflekterer en riktig markedspris. Til det skal det presiseres at denne avtalen, som inngår i en større avtalestruktur, er behørig drøftet og vurdert i bystyresak 248/23 *Fremtidig løsning for Dikkedokken og et nytt kulturkvartal på Verftet*.

Utover dette har vi ingen ytterligere kommentarer til rapporten slik den foreligger nå, og vi bekrefter at vi vil gå grundig gjennom revisors funn og anbefalinger.

Med hilsen
Byrådsavdeling for finans

Kari Anita Syverud - kommunaldirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Postadresse:
Postboks 7700, 5020 Bergen
Kontoradresse:
Rådhusgaten 10

Telefon: 5565556
E-post: finans@bergen.kommune.no
Internett: www.bergen.kommune.no

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Strategier og langsiktig planer og praksis for kjøp og leie av eiendom

Kommuner har i utgangspunktet ikke eiendom som hovedvirksomhet. Eiendomsvirksomheten til kommunen er først og fremst et redskap for å oppnå mål på andre virksomhetsområder og ivareta ulike interesser som er sentrale for kommunen som helhet, herunder både politiske interesser, økonomiske interesser og brukerinteresser (både blant ansatte og tjenestemottakere). En sentral utfordring i kommunens eiendomsvirksomhet er å skape en helhetlig eiendomsforvaltning som ivaretar ulike interesser og støtter opp under kommunale mål på andre områder.

I NOU 2004 «Velholdte bygninger gir mer til alle», som omhandler eiendomsforvaltningen i kommunesektoren, er det vist til at kommunen i sin rolle som eier ivaretar den strategiske funksjonen i eiendomsforvaltningen, og at den gjennom denne funksjonen definerer retningen for det faktiske forvaltningsarbeidet. I NOU-en trekkes det frem at eiendomsstrategier står sentralt det strategiske nivå; gjennom disse kan kommunene fastlegge formålet med å eie eiendom, hvilke (eventuelt hvilke typer) eiendommer det er interessant å eie og begrunnelsen for hvorfor kommunen skal eie disse eiendommene, samt definere fremgangsmåter for å anskaffe, forvalte, utvikle og avhende eiendom, og på denne måten slå fast mål og rammebetingelser for de som skal utføre den løpende, daglige eiendomsforvaltningen. De samme områdene som inngår som elementer i en eiendomsstrategi, må følges opp med konkret planlegging, operasjonelle mål og kriterier, organisering og ledelse av forvaltning (inkl. kjøp, leie og salg), drift og vedlikehold av eiendom.

I Bergen kommunes planstrategi for 2023-2029, vedtatt av bystyret 30.10.2024, går det frem at samfunnsplanleggingen har en viktig funksjon ved å sette mål for ulike deler av kommunens virksomhet. Det vises videre til at et tydelig hierarki og en rød tråd fra de overordnede målene i kommuneplanen til operative mål, strategier og tiltak i underliggende planverk, bidrar til å sikre en utvikling og styring av kommunen i ønsket retning.

I plan- og bygningsloven § 11-2 om kommuneplanens samfunnsdel første og andre ledd vises det til at

Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen.

Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. Den skal gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private.

Kommuneplanens samfunnsdel for Bergen kommune, «*Et nystemt Bergen*», vedtatt av bystyret 24.09.25, inneholder fire hovedmål for hvordan kommunen skal utvikles i årene som kommer.

Hovedmålene knytter seg blant annet til å legge til rette for en kommune som ivaretar innbyggernes behov for kommunale tjenester, utvikling og vekst i innbyggere, næringsliv, utdanning og kunnskap, og at kommunen rustes godt for fremtiden, samtidig som særpreg og identitet tas vare på og videreutvikles. Til de ulike hovedmålene er det knyttet en rekke ulike områder og prioriteringer kommunens innsats og ressursbruk skal spisses og prioriteres særlig mot. God og målrettet styring av kommunens eiendomsportefølje vil være et relevant understøttende moment for å kunne lykkes godt med å realisere flere av prioriteringene, og dermed også hovedmålene.

Kjøp og leie av eiendom

Rutiner for kjøp og leie av eiendom

Kommunelovens § 25-1 om internkontroll stiller krav om at kommunen skal ha fastsatt mål for virksomheten (bokstav a), ha nødvendige rutiner og prosedyrer (bokstav b), avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik (bokstav c), og dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig (bokstav d). Nødvendige rutiner og prosedyrer, samt kontroll av at disse følges, vil bidra til å sikre at kommunens praksis for kjøp og leie av eiendom er hensiktsmessig og i samsvar med gjeldende regelverk og vedtatte mål. Kjøp og leie av fast eiendom er unntatt fra lov om offentlige anskaffelser, jf. anskaffelsesforskriften § 2-4. Dette innebærer at det ordinære anskaffelsesregelverket ikke gir rammer for kommunens kjøp og leie av eiendom, noe som forsterker behovet for at kommunen selv etablerer hensiktsmessige rutiner og prosedyrer for dette området.

Kjøp og leie av eiendom til markedspris

Kommunen forvalter innbyggernes skattemidler og skal etter kommunelovens formålsparagraf yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne, og være effektiv, tillitsskapende og bærekraftig. En forutsetning for effektiv ressursutnyttelse er at kommunen sikrer at kjøp og leie av eiendom gjennomføres til markedsmessige vilkår. I NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle» vises det til at kommunen i sin eiendomsforvaltning må sikre kostnadseffektive løsninger, herunder at anskaffelser av eiendom skjer på vilkår som ivaretar kommunens økonomiske interesser. Videre følger det av EØS-avtalens regler om offentlig støtte at kommunen ved kjøp og salg av eiendom må sikre at transaksjoner skjer på markedsmessige vilkår, for å unngå ulovlig statsstøtte.

Brukerinvolvering i forbindelse med kjøp og leie av eiendom

Kommunelovens § 25-1 bokstav b stiller krav om at kommunen skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre at lover og forskrifter følges, og at virksomheten er målrettet og effektiv. En forutsetning for at kjøp og leie av eiendom skal resultere i lokaler og arealer som understøtter kommunens tjenesteproduksjon på en hensiktsmessig måte, er at de kommunale virksomhetene som skal benytte eiendommene involveres tilstrekkelig i anskaffelsesprosessen. Systematisk brukerinvolvering bidrar til å sikre at behovene til de virksomhetene som skal bruke eiendommene blir kartlagt og ivaretatt, slik at kommunen unngår feilanskaffelser, kostnadskrevenne tilpasninger i etterkant og ineffektiv arealbruk. Brukerinvolvering bør derfor være systematisert i kommunens rutiner for kjøp og leie av eiendom.

I prosjektveiviseren utviklet av Digitaliseringsdirektoratet som prosjektmodell for offentlige virksomheter, fremheves viktigheten av å identifisere og involvere prosjektets interessenter

gjennom alle faser av et prosjekt. I konteksten av kommunens kjøp og leie av eiendom vil de mest sentrale interessentene være de interne brukerne, det vil si de kommunale virksomhetene og enhetene som skal benytte eiendommene, samt tjenestemottakere i ulike tjenester der bruk av kommunale formålsbygg inngår som en sentral del av tjenesteleveransene. Prosjektveiviseren anbefaler bruk av interessentanalyse som verktøy for å klargjøre hvilke interessenter som bør involveres i de ulike fasene. I en tidlig fase, der kommunen vurderer arealbehov og utreder ulike løsningsalternativer, vil brukerinvolvering være særlig viktig for å:

personer, grupper eller organisasjoner som kan påvirke, vil bli påvirket av, eller oppfatter at de vil bli påvirket av prosjektets gjennomføring eller resultater. Typiske interessentgrupper er virksomhetsledelsen, brukere, interne og eksterne leverandører, premissgivere, samt andre grupper som indirekte vil kunne ha interesser i tilknytning til prosjektet.¹⁰

Det er viktig å sikre medvirkning fra prosjektets interessenter i alle gjennomføringsfasene av prosjektet. Et verktøy kommunen kan benytte for å klargjøre hvilke interessenter som er viktig i hver fase er en interessentanalyse.¹¹ I konseptfasen der kommunen vurderer om prosjektet er en hensiktsmessig bruk av ressurser¹², og utreder ulike konsepter vil de vil de mest relevante interessentene være de som:

- klarlegge de reelle behovene til virksomheten som skal benytte eiendommen, og dermed gi grunnlag for en god behovsanalyse
- identifisere og vurdere mulige konsepter som kan ivareta behovene
- klarlegge og vurdere usikkerheter ved de ulike konseptene
- sikre forankringen av et mulig prosjekt

I de senere fasene av en kjøps- eller leieprosess vil brukerinvolveringen i større grad rettes mot å sikre at de valgte løsningene faktisk ivaretar virksomhetens behov, herunder at kravspesifikasjoner, arealdisponering og funksjonalitet er i samsvar med det som ble kartlagt i behovsanalysen.¹³

Ekspropriasjon

Ekspropriasjon innebærer at eiendomsretten til fast eiendom erverves ved tvang mot erstatning, jf. plan- og bygningsloven § 16-1. Etter plan- og bygningslovens § 16-2 kan ekspropriasjon bare skje dersom inngrepet utvilsomt er til mer gagn enn skade, noe som innebærer at kommunen må foreta en konkret interesseavveining i hver enkelt sak. Eiendomsretten er vernet gjennom Grunnloven § 105 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK P1-1). Inngrep i eiendomsretten gjennom ekspropriasjon kan oppleves som svært belastende for de berørte, og det er derfor avgjørende at kommunen sikrer at ekspropriasjon gjennomføres i henhold til gjeldende regelverk, herunder forvaltningsloven, plan- og bygningsloven, oreigningsloven, skjønnsprosessloven og ekspropriasjonserstatningsloven. Forvaltningslovens § 17 om utredningsplikt er særlig viktig i ekspropriasjonssaker, da den stiller krav om at saken skal være så godt opplyst som mulig før

¹⁰ Prosjektveiviseren. [Interessenter | Prosjektveiviseren \(digdir.no\)](#). Uten dato

¹¹ Prosjektveiviseren. [Interessenter | Prosjektveiviseren \(digdir.no\)](#). Uten dato

¹² Prosjektveiviseren. [Hva er konseptfasen? | Prosjektveiviseren \(digdir.no\)](#). Uten dato

¹³ Prosjektveiviseren. [Interessenter | Prosjektveiviseren \(digdir.no\)](#). Uten dato.

vedtak treffes, noe som er av stor betydning gitt inngrepets karakter og konsekvenser for berørte grunneiere og rettighetshavere. Hensiktsmessige rutiner og retningslinjer for gjennomføring av ekspropriasjon er en forutsetning for å ivareta rettssikkerheten til berørte grunneiere og rettighetshavere.

Verdibevarende vedlikehold

Vedlikehold av kommunale bygg er en sentral del av kommunens eiendomsforvaltning, og har som formål å bevare eiendomsmassens verdi, funksjonalitet og sikkerhet over tid. Et systematisk og verdibevarende vedlikehold forutsetter at kommunen har en formålstjenlig organisering, tilstrekkelig oversikt over tilstanden til egne bygg, og evne til å gjennomføre planlagt vedlikehold i samsvar med vedtatte planer og budsjetter.

Internkontroll og vedlikeholdsstrategi

Kommunelovens § 25-1 om internkontroll stiller krav om at kommunen skal ha fastsatt mål for virksomheten (bokstav a), ha nødvendige rutiner og prosedyrer (bokstav b), avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik (bokstav c), og dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig (bokstav d). For vedlikeholdsområdet innebærer dette at kommunen skal ha på plass tydelige mål for vedlikeholdsarbeidet, rutiner og prosedyrer som sikrer systematisk planlegging og gjennomføring av vedlikehold, samt internkontroll som sikrer at avvik fra vedtatte planer avdekkes og følges opp. I KS' veileder «Orden i eget hus – Kommunedirektørens internkontroll» utdypes det at et systematisk internkontrollarbeid blant annet innebærer å ha på plass målsettinger og klarhet i ønsket resultat, samt nødvendige rutiner og prosedyrer som understøtter måloppnåelsen.

I NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle» fremheves det at god eiendomsforvaltning i kommunesektoren forutsetter en overordnet politisk forankret strategi for eiendomsforvaltningen, som gir retning for det operative arbeidet med forvaltning, drift og vedlikehold. NOU-en peker på at kommunen bør ha en langsiktig plan for vedlikehold av sin eiendomsmasse, basert på systematisk kartlegging av tilstand og behov, og at vedlikeholdsplanene bør være forankret i kommunens økonomiplan. Videre fremheves det at en formålstjenlig organisering av eiendomsforvaltningen, med tydelig rolle- og ansvarsfordeling mellom strategisk og operativt nivå, er en forutsetning for å lykkes med et verdibevarende vedlikehold. I KS' veileder «Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold» understrekes det at kommunen bør ha en vedlikeholdsstrategi som definerer ambisjonsnivå, prioriteringskriterier og langsiktige mål for vedlikeholdsarbeidet, og at vedlikeholdsplanene bør bygge på systematiske tilstandsvurderinger av bygningsmassen.

Tilstandskartlegging

I Multiconsult og PwCs rapport «Vedlikehold i kommunesektoren» vises det til at systematisk tilstandskartlegging er en forutsetning for å kunne utarbeide realistiske vedlikeholdsplaner og prioritere vedlikeholdsinnsatsen på en kostnadseffektiv måte. Tilstandskartlegging bør gjennomføres regelmessig og dekke hele bygningsmassen over tid, slik at kommunen har oppdatert kunnskap om vedlikeholdsbehovet.

Gjennomføring av planlagt vedlikehold

Byggteknisk forskrift (TEK17) kapittel 4 stiller krav til dokumentasjon for forvaltning, drift og vedlikehold (FDV-dokumentasjon). Etter § 4-1 skal det foreligge tilstrekkelig dokumentasjon

om byggverket slik at det kan driftes, vedlikeholdes og videreutvikles i samsvar med forutsetningene. Etter § 4-2 skal dokumentasjonen oppbevares av eier og holdes oppdatert slik at den er i overensstemmelse med byggverket slik det faktisk er. Oppdatert FDV-dokumentasjon er en forutsetning for effektiv planlegging og gjennomføring av vedlikehold, og for å ivareta krav til brannsikkerhet og andre forskriftskrav.

For at vedlikeholdet skal være verdibevarende, er det videre en forutsetning at kommunen evner å gjennomføre det vedlikeholdet som er planlagt, innenfor de tidsrammer og budsjetter som er fastsatt. I NOU 2004:22 pekes det på at manglende gjennomføring av planlagt vedlikehold over tid vil føre til et akkumulert vedlikeholdsetterslep som medfører økte kostnader, redusert funksjonalitet og verdiforringelse av bygningsmassen. Det er derfor viktig at kommunen har systemer og internkontroll som sikrer at vedlikeholdsplaner følges opp, at avvik fra planene identifiseres og dokumenteres, og at det foretas nødvendige justeringer og omprioritering der dette er påkrevd.

Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

Lov og forskrift

- Kommunal- og distriktsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-2018-06-22-83
- Kommunal- og distriktsdepartementet: Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). LOV-2008-06-27-71
- Kommunal- og distriktsdepartementet: Forskrift om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift – TEK17). FOR-2017-06-19-840
- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10
- Nærings- og fiskeridepartementet: Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften). FOR-2016-08-12-974
- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om oreigning av fast eiendom (oreigningslova). LOV-1959-10-23-3
- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om vederlag ved oreigning av fast eiendom (ekspropriasjonserstatningslova). LOV-1984-04-06-17
- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om skjønn og ekspropriasjonssaker (skjønnsprosessloven). LOV-1917-12-01-1

Forarbeider, rundskriv, veiledere mv.

- Kommunal- og regionaldepartementet: NOU 2004:22 Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren
- KS: Orden i eget hus – Kommunedirektørens internkontroll. Veileder
- KS: Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold. Veileder
- Digitaliseringsdirektoratet: Prosjektveiviseren. Elektronisk veileder
- Multiconsult og PwC: Vedlikehold i kommunesektoren. Rapport

Dokumenter fra kommunen

- Bergen kommune: Planstrategi 2023–2029. Vedtatt av bystyret 30.10.2024
- Bergen kommune: Kommuneplanens samfunnsdel «Et nystemt Bergen». Vedtatt av bystyret 24.09.2025
- Bergen kommune: Utkast til eiendomsstrategi. 2023
- Bergen kommune: Årsmeldinger for 2023, 2024 og 2025
- Bergen kommune, Etat for bygg og eiendom: Vedlikeholdsplaner (VU-planer) og prosjektlister for 2023 og 2024
- Bergen kommune: Rutiner for kjøp og innleie av eiendom
- Bergen kommune: Rutiner for brukerinvolvering ved kjøp og innleie av eiendom
- Bergen kommune: Rutiner for tilstandskartlegging og vedlikeholdsplanlegging
- Bergen kommune: Rutiner for gjennomføring av planlagte vedlikeholdstiltak



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"). DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL and Deloitte NSE LLP do not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about to learn more about our global network of member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte provides leading professional services to nearly 90% of the Fortune Global 500® and thousands of private companies. Our people deliver measurable and lasting results that help reinforce public trust in capital markets and enable clients to transform and thrive. Building on its 180-year history, Deloitte spans more than 150 countries and territories. Learn how Deloitte's approximately 460,000 people worldwide make an impact that matters at www.deloitte.com