

Forvaltningsrevisjon 2016

Utarbeidet av Hedmark Revisjon IKS

på vegne av kontrollutvalget i

Åsnes kommune

Forvaltning, drift og vedlikehold kommunale eiendommer. Åsnes kommune



Hedmark  Revisjon IKS

Postadresse: Postboks 84, 2341 Løten

Telefon: 62 43 58 00

Hjemmeside: www.hedmark-revisjon.no

E-post: post@hedmark-revisjon.no

Org.nr: 974 644 576 MVA

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet «*Forvaltning, drift og vedlikehold kommunale eiendommer i Åsnes kommune*». Rapportutkastet har blitt verifisert av ansatte i kommunenes administrasjon, og rapporten er sendt på uttalelse til rådmannen. Rådmannens høringsuttalelse fremkommer av rapporten. Rapporten, som utgjør prosjektets sluttprodukt, avleveres herved til revisjonens oppdragsgiver, kontrollutvalget i Åsnes kommune.

Utøvende forvaltningsrevisor Mathias Grendahl Sem har ført rapporten i pennen. Utøvende forvaltningsrevisor Kristoffer Svendsen har medvirket under intervjuer og møter og oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Jo Erik Skjeggstad har utført kvalitetssikring av arbeidet.

Revisjonen ønsker å takke kommunens administrasjon for nødvendighet tilrettelegging og bistand i prosjektforløpet. Vi vil også takke de ansatte i eiendomsforvaltningen som vi har gjennomført intervjuer av. Intervjuene ble gjennomført med åpenhet rundt temaene som ble tatt opp.

Kongsvinger, den 27.4.2016



Jo Erik Skjeggstad

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Mathias Grendahl Sem

Utøvende forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

1	SAMMENDRAG.....	4
1.1	RESULTATET AV RAPPORTEN	4
1.2	ANBEFALINGER	6
2	INNLEDNING.....	7
2.1	BAKGRUNN FOR PROSJEKTET.....	7
2.2	HJEMMEL FOR FORVALTNINGSREVISJON	8
2.3	BESTILLING.....	8
3	FORMÅL	9
4	PROBLEMSTILLINGER.....	10
5	AVGRENSNINGER	10
6	METODE	10
6.1	METODEVALG.....	10
6.1.1	Dokumentstudier.....	11
6.1.2	Dybdeintervjuer.....	11
6.2	RELIABILITET OG VALIDITET	11
7	REVISJONSKRITERIER – OVERSIKT.....	12
8	BAKGRUNNSINFORMASJON	13
8.1	INFORMASJON OM REVIDERT ENHET	13
9	PROBLEMSTILLING 1: POLITISKE MÅL FOR EIENDOMSFORVALTNINGEN	16
9.1	REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 1.....	16
9.2	INNHEMTET DATA.....	17
9.2.1	Eksisterende planer	17
9.2.2	Data fra intervjuer.....	18
9.3	REVISORS VURDERING	18
10	PROBLEMSTILLING 2: POLITISK BESLUTNINGSGRUNNLAG I TILKNYTNING TIL EIENDOMSFORVALTNINGEN	19
10.1	REVISJONSKRITERIER TIL PROBLEMSTILLING 2	19
10.2	INNHEMTET DATA.....	19
10.2.1	Følgende saker er gjennomgått:.....	20
10.2.2	Interne rutiner.....	20
10.3	REVISORS VURDERINGER	21

11	PROBLEMSTILLING 3: SYSTEM FOR PLANLEGGING OG STYRING AV EIENDOMSFORVALTNINGEN	22
11.1	REVISJONSKRITERIER TIL PROBLEMSTILLING 3	22
12	INNSAMLET DATA	25
12.1.1	<i>Innhenting av informasjon om bygninger.....</i>	25
12.1.2	<i>Rapporteringsrutiner</i>	26
12.2	REVISORS VURDERINGER	27
12.2.1	<i>Revisjonskriterium nummer 1.....</i>	27
12.2.2	<i>Revisjonskriterium nummer 2 og 3</i>	27
13	PROBLEMSTILLING 4: VERDIBEVARENDE VEDLIKEHOLD AV BYGG	28
13.1	REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 4.....	28
13.2	INNHEDET DATA.....	29
13.2.1	<i>Vedlikeholdsplan.....</i>	30
13.2.2	<i>Dagens tilstand.....</i>	30
13.3	REVISORS VURDERINGER	31
14	PROBLEMSTILLING 5: TILPASNING AV ØKONOMISKE RAMMEBETINGELSER.....	32
14.1	REVISJONSKRITERIER TIL PROBLEMSTILLING 5	32
14.2	INNHEDET DATA.....	33
14.2.1	<i>Gjennomgang av budsjetter</i>	33
14.2.2	<i>Data fra intervjuer</i>	34
14.3	REVISORS VURDERINGER	34
15	PROBLEMSTILLING 6: SAMMENLIGNING AV FDV KOSTNADEN MED ANDRE KOMMUNER.....	36
15.1	REVISJONSKRITERIER TIL PROBLEMSTILLING 6	36
15.2	INNHEDET DATA.....	36
15.2.1	<i>Tabeller</i>	37
15.3	REVISORS VURDERINGER	39
16	PROBLEMSTILLING 7: FDV OG IT-LØSNINGER	41
16.1	REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 7.....	41
16.2	INNHEDET DATA.....	42
16.3	REVISORS VURDERINGER	43
17	HOVEDKONKLUSJON	44
18	ANBEFALINGER.....	44
19	RÅDMANNENS HØRINGSUTTALELSE	45
20	LITTERATUR OG HENVISNINGER	46

1 Sammendrag

Kontrollutvalget vedtok i møte den 28.1.15 en revidert plan for forvaltningsrevisjon, og denne er sendt til kommunestyre til orientering. Ut fra de vurderinger som da ble gjort prioriterte kontrollutvalget blant annet prosjekt 3 – Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale eiendommer.

I møte 18. september 2015 fattet kontrollutvalget i Åsnes følgende vedtak:

*«Kontrollutvalget viser til plan for forvaltningsrevisjon for Åsnes kommune for 2015-2016 og bestiller en prosjektplan/forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til **Forvaltning, drift og vedlikehold kommunale eiendommer?***

- 1. Har Åsnes kommune overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen?*
- 2. Har politikerne tilstrekkelig beslutningsgrunnlag i tilknytning til eiendomsforvaltningen?*
- 3. Har kommunene et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen?*
- 4. Har kommunen et godt, verdibevarende vedlikehold av sine bygninger?*
- 5. Er de økonomiske rammebetingelsene tilpasser eiendomsforvaltningens langsiktige karakter?*
- 6. Hvordan ligger Åsnes an i forhold til kostnader til FDV i forhold til sammenlignbare kommuner?*
- 7. I hvilken grad benytter FDV-enheten seg av IT-løsninger?»*

Rapporten er utført ved hjelp av dokumentanalyser og dybdeintervjuer.

1.1 Resultatet av rapporten

Rapporten har svart på 7 problemstillinger som alle omhandler kommunens FDV tjeneste. Funnene gir en god oversikt over tilstanden til kommunens eiendomsforvaltning.

Problemstilling nummer 1 etterspør hvilke overordnede politiske mål som finnes for eiendomsforvaltningen. Det viser seg at Åsnes kommune ikke har noen overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen. Enhetene styres i stor grad gjennom vedlikeholdsplanen og de konkrete oppgaver som er satt opp i planens handlingsdel.

Problemstilling nummer 2 omhandler hvilket informasjonsgrunnlag politikerne har i tilknytting til eiendomsforvaltningen. Revisor har valgt å se på saksfremlegg fra

administrasjonen under denne problemstillingen. I et utvalgt av saksfremlegg som er gått igjennom finner revisor at språket er forståelig, bruken av faguttrykk er lavt og alternative handlingsmuligheter er utredet i de tilfeller der det er naturlig.

Problemstilling nummer 3 går på om det finnes et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. Det er blitt undersøkt hvordan det hentes inn informasjon om kommunens bygningsmasse og hvordan det rapporteres til politikerne. Informasjon om bygningsmassen blir samlet inn av flere forskjellige aktører og lagret på flere plattformer. Informasjonen blir i dag i stor grad hentet inn ved behov. Angående rapporteringsrutiner så blir det ikke rapportert jevnlig om den tekniske tilstanden til kommunens bygningsmasse. Det blir rapportert om økonomi. Informasjon blir gitt gjennom saksfremlegg i de tilfeller der denne typen informasjon er naturlig å gi.

Problemstilling nummer 4 ser på vedlikeholdet av kommunens bygninger. Åsnes har et stort vedlikeholdsetterslep på minst 22,6 millioner. Vedlikeholdet drives i dag planmessig gjennom en vedlikeholdsplan som er politisk vedtatt og som blir rullert årlig. Planen sier ikke noe om ønsket standard på bygningsmassen. For deler av bygningsmassen er det gjennomført tilstandskartlegging av eksterne aktører.

Problemstilling nummer 5 omhandler de økonomiske rammebetingelsene til enheten. Der kommer det frem at enhetens vedlikeholdsplan er fullfinansiert, men de avsatte summene vil ikke være nok til å dekke inn hele etterslepet.

Problemstilling nummer 6 er en sammenligning mellom Åsnes kommune og sammenlignbare kommuner på kostnader til FDV. Det er brukt tall fra KOSTRA. Resultatet er at Åsnes har litt lavere kostnader enn referansegruppene.

Problemstilling nummer 7 etterspør om enheten benytter seg av IT-løsninger. Det gjør de, i form av systemet Famac, som er laget for FDV enheter. Systemet er nytt for kommunen og de er i en opptrappingsfase når det gjelder bruken.

1.2 Anbefalinger

Revisor vil med bakgrunn i rapportens funn komme med følgende anbefalinger:

- Kommunen kan vurdere i større grad å nedfelle spesifikke mål for hva de vil oppnå med sin eiendomsforvaltning.
- Enheten kan fortsette med arbeidet med å ta i bruk IT-systemet Famac
- Det kan vurderes å ta med konkrete mål om ønsket standard på kommunens bygg i vedlikeholdsplanen.
- Det kan vurderes å gjennomføre kartlegging av den resterende bygningsmasse for å sikre seg et fullstendig oversikt over behovet.
- Det kan vurderes å gi mer detaljert informasjon om tilstanden på alle kommunens bygg til politikerne. En slik rapportering kan gis årlig, samtidig ved rulleringen av vedlikeholdsplanen.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn for prosjektet

FDV er en forkortelse som står for forvaltning, drift og vedlikehold. Store norske leksikon definerer innholdet i forkortelsen på følgende måte:

«Forvaltning omfatter administrative oppgaver som kjøp og salg av eiendommer, utleie av bygninger og lokaler, husleieadministrasjon, utarbeiding av forsikringsavtaler, økonomisk planlegging og styring, personaladministrasjon og lignende.

Drift omfatter alle oppgaver og rutiner som er nødvendige for at bygninger og tekniske installasjoner skal fungere som planlagt. Dette omfatter blant annet betjening av installasjoner, forsyning av vann, energi samt renhold og renovasjon.

Vedlikehold er arbeid som er nødvendig for å opprettholde kvaliteten på bygningen på fastsatt nivå, dvs. de tiltak som er nødvendige for å sikre at bygningen som helhet fungerer etter hensikten. Det er vanlig å skille mellom løpende og periodisk vedlikehold.»¹

Spesielt drift og vedlikeholdsdelen av FDV er kostnadskrevende. Det er anslått at kommunene bruker et sted mellom 6-16 % av det kommunale driftsbudsjettet til drift av bygninger.² Norske kommuner og fylkeskommuner er betydelige eiere av bygg og eiendommer.. Det er en stor forskjell mellom kommunene på hvor beviste de er av sitt eierskap og hvor godt strukturert de utøver dette eierskapet.

Per september 2008 eide og forvaltet norske kommuner og fylkeskommuner ca. 32 millioner m², fordelt på omtrent 30 000 bygninger. Av denne bygningsmassen er omlag en tredjedel i en god/tilfredsstillende stand, en tredjedel er i delvis utilfredsstillende stand og trenger korrigerende tiltak og en tredjedel er i utilfredsstillende stand der det trengs store tekniske oppgraderinger.³ Vedlikeholdsetterslepet i kommunal sektor er beregnet til å koste 142 mrd hvis alle bygg skal opp på en gjennomgående god eller akseptabel standard. Hvis man tar sikte på at noen bygg kan ha en noe lavere standard på enkeltkomponenter, blir kostnaden på 94 mrd.

Årsakene til det oppståtte vedlikeholdsetterslepet er blant annet at kommunal eiendomsforvaltning er komplisert. Der private aktører kun kan tenke på best mulig eiendomsforvaltning for å ivareta eiendoms kapitalen, så må kommunene vekte utgifter til vedlikehold opp mot andre kommunale oppgaver som midler til skole og helsevesen. En annen mulig årsak er at kommunene holder igjen på vedlikeholdsmidler fordi det kan være

¹ <https://snl.no/FDV>

² Statens bygningstekniske etat (2011:8) *God kommunal eiendomsforvaltning*.

³ Multiconsult og PWC (2008:5) *Vedlikehold i kommunesektoren*. Fra forfall til forbilde

rasjonelt. Det kan for eksempel komme statlige handlingsplaner som tilfører ekstra midler, eller teknologiske utviklinger kan sørge for at en oppgradering hurtig vil bli utdatert.

Også forhold innad i kommunen kan være en mulig årsaksforklaring på hvorfor det har blitt et vedlikeholdsetterslep i kommunal sektor. Dette er forhold som manglende tradisjon i kommunene for å utvikle en eiendomsstrategi, dårlige rutiner og systemer for å samle inn og anvende data om tilstanden til bygningsmassen og mangelfull kapasitet hos nøkkelpersoner i de forskjellige ledd av vedlikeholdsfunksjonen. Dette fører i sum til at kommunens vedlikehold i for stor grad blir preget av kortsiktige ad hoc løsninger og ikke langsiktige planer.

2.2 Hjemmel for forvaltningsrevisjon

Kommuneloven § 77 fjerde ledd fastslår at kontrollutvalget skal påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen.

Videre fastslås det i § 7 første ledd i forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner at forvaltningsrevisjon innebærer «å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.»

2.3 Bestilling

I henhold til kommuneloven § 77 fjerde ledd skal kontrollutvalget påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen.

Kontrollutvalget vedtok i møte den 28.1.15 en revidert plan for forvaltningsrevisjon, og denne er sendt til kommunestyre til orientering. Ut fra de vurderinger som da ble gjort prioriterte kontrollutvalget blant annet prosjekt 3 – Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale eiendommer.

I møte 26. august 2015 fattet kontrollutvalget i Åsnes følgende vedtak:

*«Kontrollutvalget viser til plan for forvaltningsrevisjon for Åsnes kommune for 2015-2016 og bestiller en prosjektplan/forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til **Forvaltning, drift og vedlikehold kommunale eiendommer.***

- 1. Har Åsnes kommune overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen?*
- 2. Har politikerne tilstrekkelig beslutningsgrunnlag i tilknytning til eiendomsforvaltningen?*
- 3. Har kommunene et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen?*
- 4. Har kommunen et godt, verdibevarende vedlikehold av sine bygninger?*

5. *Er de økonomiske rammebetingelsene tilpasser eiendomsforvaltningens langsiktige karakter?*
6. *Hvordan ligger Åsnes an i forhold til kostnader til FDV i forhold til sammenlignbare kommuner?*
7. *Har kommunen en vedlikeholdsplan?*
8. *Hvis kommunen har en vedlikeholdsplan, blir denne planen da fulgt og er den oppdatert?*
9. *I hvilken grad benytter FDV-enheten seg av IT-løsninger?»*

Etter behandling av revisors prosjektplan i kontrollutvalgets møte 18.11.2015 under sak 63/2015 ble problemstillingene forkortet til følgende 7:

1. *Har Åsnes kommune overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen?*
2. *Har politikerne tilstrekkelig beslutningsgrunnlag i tilknytning til eiendomsforvaltningen?*
3. *Har kommunene et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen?*
4. *Har kommunen et godt, verdibevarende vedlikehold av sine bygninger?*
5. *Er de økonomiske rammebetingelsene tilpasser eiendomsforvaltningens langsiktige karakter?*
6. *Hvordan ligger Åsnes an i forhold til kostnader til FDV i forhold til sammenlignbare kommuner?*
7. *I hvilken grad benytter FDV-enheten seg av IT-løsninger?*

3 Formål

Formålet med prosjektet er å kartlegge systemene og rutinene til eiendomsforvaltningen i Åsnes kommune. Denne typen kartlegging kan avdekke om kommunen har et verdibevarende vedlikehold, om de økonomiske rammene til eiendomsforvaltningen er tilpasset det langsiktige behovet og om kommunestyrepolitikere har et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag.

4 Problemstillinger

Prosjektet jobber ut ifra følgende syv problemstillinger:

1. Har Åsnes kommune overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen?
2. Har politikerne tilstrekkelig beslutningsgrunnlag i tilknytning til eiendomsforvaltningen?
3. Har kommunene et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen?
4. Har kommunen et godt, verdibevarende vedlikehold av sine bygninger?
5. Er de økonomiske rammebetingelsene tilpasser eiendomsforvaltningens langsiktige karakter?
6. Hvordan ligger Åsnes an i forhold til kostnader til FDV i forhold til sammenlignbare kommuner?
7. I hvilken grad benytter FDV-enheten seg av IT-løsninger?

5 Avgrensninger

På problemstilling nummer 2, vil vi se på om de fremlegg som kommer fra eiendomsenheten til kommunen er forsvarlig utredet, dvs at de inneholder en tilstrekkelig grad av informasjon og et forståelig språk. Problemstilling nummer 6 vil være av deskriptiv art der vi ikke vil undersøke årsakene til eventuelle variasjoner. Vi har i oppstartsmøte forhørt oss med administrasjonen om hvilke kommuner som de selv sammenligner seg med. For problemstilling nummer 7 vil vi se på hvilke rutiner FDV-enheten har rundt bruken av digitale hjelpemidler. Det finnes mange IT-løsninger som er laget for FDV-enheter, og bruken av dette kan potensielt bidra til å effektivisere enhetene.

6 Metode

6.1 Metodevalg

Denne rapporten er gjennomført ved hjelp av følgende metoder:

- Dokumentstudier
- Dybdeintervjuer

De benyttete metodene befinner seg alle under den grenen av samfunnsvitenskapelige metoder som heter kvalitative metoder. I de kvalitative metoder er det, kort forklart, et fokus på å opparbeide seg mye data om et lite utvalg, mens det i kvantitative metoder et fokus på lite data, men et stort utvalg. Det er problemstillingene som avgjør hvilken metode man bør velge. I denne forvaltningsrevisjonen var det et ønsket å finne informasjon på en begrenset del av Åsnes kommunens administrasjon og det var da naturlig for revisor å benytte seg av kvalitative metoder.

6.1.1 Dokumentstudier

Dokumentstudier er ikke-påtrengende metoder. Det vil si at det ikke involverer informanter. Metoden brukes til å studere eksisterende materiale, og er mye brukt for anskaffelse av bakgrunnsinformasjon⁴. Som kilde for revisjonskriteriene er veiledere som fra KS⁵ og FOBE⁶ benyttet, sammen med NOU 2004:22 Vedlikeholdte bygninger gir mer til alle. For sammenligning av kommunen med andre er det hentet inn tall fra KOSTRA databasen.

6.1.2 Dybdeintervjuer

I et dybdeintervju er målet å skape en intervjusituasjon som ligner på en fri samtale. Informanten blir oppfordret til å snakke fritt rundt et forhåndsbestemt tema. God tid til intervjuet og en lite rigid intervjuguide er nyttig for å få et maksimalt utbytte av denne typen intervjuer⁷.

6.2 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet sier noe om dataenes *pålitelighet*, det vil si i hvor stor grad resultatene fra en målemetode blir påvirket av tilfeldigheter, eller hvor sikkert og presist vi måler det vi faktisk søker å måle.⁸ Betegnelsen sikter til *nøyaktigheten* i de ulike operasjonene i denne prosessen, herunder utformingen av undersøkelsesopplegget og hvordan datainnsamlingen er blitt gjennomført. Høy reliabilitet betyr at uavhengige målinger skal gi et tilnærmet identisk resultat om en gjennomfører en identisk undersøkelse flere ganger.

Reliabilitet har en noe annen betydning for innsamling av de mer kvalitative data. Her er troverdighet en mer hensiktsmessig betegnelse⁹. Troverdighet er knyttet opp mot om undersøkelsen er utført på en tillitsvekkende måte. De kvalitative data i undersøkelsen er

⁴ Tjora, Aksel (2010:162f) Kvalitative forskningsmetoder i praksis.

⁵ Kommunenes sentralforbund

⁶ FOBE er forkortelse for Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer

⁷ Tjora, Aksel (2010:104f) Kvalitative forskningsmetoder i praksis.

⁸ Andersen, Laastad, Songstad og Ølnes (2006:102) *Veileder i forvaltningsrevisjon*

⁹ Andersen, Laastad, Songstad og Ølnes (2006:102) *Veileder i forvaltningsrevisjon*

innhentet ved en grundig gjennomgang av dokumentasjonen og intervjuer av flere personer i kommunen. Etter vår oppfatning er dataenes troverdighet høy da det har vært tydelig for intervjuobjektene hva datamaterialet skulle brukes til. De har i tillegg hatt muligheten til å verifisere referater fra intervjuene. Det kommer også klart frem i rapporten hva som er datagrunnlaget og hva som er revisors sine vurderinger. Dette virker styrkende på dataens reliabilitet.

Validitet sier noe om hvor treffende eller *relevante* dataene er for det vi har tenkt å undersøke. For en forvaltningsrevisjon referer begrepet til datamaterialets gyldighet i forhold til de problemstillinger som skal belyses, og forutsetter at det er samsvar mellom problemstillinger, revisjonskriterier, data og dataanalyse. En enkel vurdering av validitet tilsier, at den er tilfredsstillende dersom det er åpenbart at de innsamlede data er gode og treffende i forhold til undersøkelsens intensjoner¹⁰.

I denne rapporten er det benyttet dokumentasjon som etter revisors vurderinger kommer fra troverdige og seriøse kilder. Informantene er valgt ut på grunnlag av deres faglige posisjon i eiendomsforvaltningen. Med dette anser revisor at rapportens data tilfredsstiller kravene til validitet.

Henvisningen til krav om samsvar mellom revisjonskriterier og data, viser til det man i samfunnsvitenskapelig metode betegner som *begrepsvaliditet* eller *definisjonsmessig validitet*. Denne formen for validitet er knyttet til hvorvidt undersøkelsen måler det den har til hensikt å måle. En forutsetning for dette er at begrepene man bruker er klarlagt.

Etter revisors vurderinger er det i denne rapporten en lav grad av tvetydige begreper. Utledningene av revisjonskriterier viser at det som blir målt i rapporten blir målt opp mot autoritative kilder. Dette er, slik revisor ser det, med på å styrke rapportens begrepsvaliditet.

Metode for datainnsamling for de ulike problemstillingene er nærmere beskrevet innledningsvis i det enkelte datakapittel.

7 Revisjonskriterier – oversikt

På bakgrunn av de ovennevnte problemstillinger skal det etableres revisjonskriterier. Disse danner grunnlaget for hva innsamlede data skal vurderes opp mot.

Kriteriene skal begrunnes i/utledes av autoritative kilder innenfor det reviderte området. Autoritative kilder kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske

¹⁰ Andersen, Laastad, Songstad og Ølnes (2006:102) *Veileder i forvaltningsrevisjon*

vedtak/mål/føringer, administrative retningslinjer/mål/føringer, statlige føringer/veiledere, andre myndigheters praksis, teori og reelle hensyn som vurderinger av hva som er rimelig/formålstjenlig/effektivt.¹¹

I dette prosjektet er revisjonskriteriene utledet fra følgende kilder:

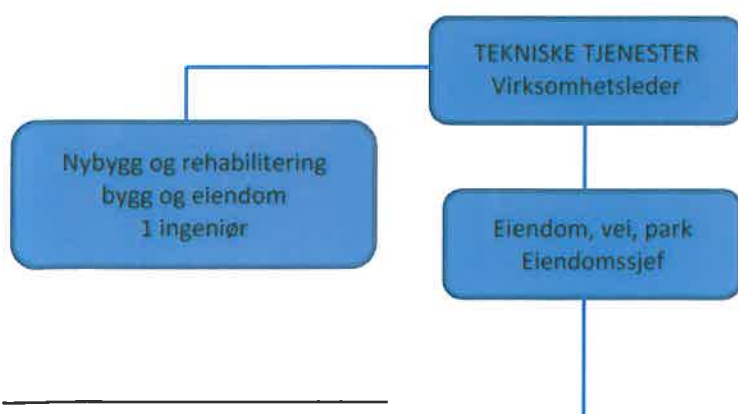
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 01.01.1993
- NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle»
- «Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold. En veileder for folkevalgte og rådmenn»
Veileder fra KS
- «Vedlikehold i kommunesektoren. Fra forfall til forbilde» Rapport skrevet av Multiconsult og PricewaterhouseCoopers på oppdrag fra KS.
- Rambøll « FDVU dataløsninger for store byggeiere». Rapport skrevet på oppdrag fra KoBE.

8 Bakgrunnsinformasjon

Vi har gjennom oppstartmøte med kontaktpersoner i kommunen, innhentet en del bakgrunnsinformasjon som anses som relevant for problemstillingene i prosjektet. Det er også blitt innhentet bakgrunnsinformasjon fra andre kilder som kommunens hjemmesider. Dette er informasjon om kommunens organisering av eiendomsforvaltningen, kommunens økonomi og oversikt over kommunens eiendommer.

8.1 Informasjon om revidert enhet

Tekniske tjenester i Åsnes kommune er organisert etter følgende organisasjonskart:



¹¹ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon pkt. 23 og 24.



Eiendomsavdelingen har vaktmestertjenesten og renholdere underlagt seg. I vaktmestertjenesten er det 1 ledende vaktmester og 9 vanlige vaktmestere (to i 50 % stillinger). Renholdstjenesten har 22,5 årsverk fordelt på 36 ansatte. I eiendomsavdelingen er det også 1 som arbeider med vei og 1 snekker. Snekkeren arbeider i hovedsak med vedlikehold av boliger. På utsiden av eiendomsavdelingen er det en prosjektleder i 50 % stilling. Han arbeider med nybygg og større rehabiliteringsprosjekter. Vedkommende rapporterer direkte til virksomhetsleder for tekniske tjenester.

Åsnes kommune er eiere av en betydelig eiendomsmasse. Per oktober 2014 er dette en oversikt over bygningsmassen.

Tabell 1 Oversikt over kommunens bygningsmasse

Type bygg	Antall objekt	Antall leiligheter/ plasser	Bruttoareal (BTA) M1	Verdi (fullverdifors.) mill kr
Skoler	6		22 900	351,5
Barnehager	5	206	2 300	42,5
Helsebygg	12		20 000	411,8
Idrettsbygg	1		3 700	42,6
Kulturbygg	1		2 600	24,4
Administrasjonsbygg	1		5 400	110,9
Boliger	25	55	8 400	115,4
Andre bygg *	6		3 300	39,9
Totalt	57		68 600	1 139,0

*Brannstasjon, Kirke-kontor, ungdomshus, lager (Kornmagasinet og Olstad), gml kirkekretsen skole.

Siden dette er Kilen skole solgt, så det er nå noe mindre kvadratmeter på skolebygg. To boliger er også solgt, noe som også minker arealet. Det er ikke gjort noen nye innkjøp av bygningsmasse. Det arbeides heller mot å få avhendet bygningsmasse.

9 Problemstilling 1: Politiske mål for eiendomsforvaltningen

Problemstilling 1 lyder som følger:

Har Åsnes kommune overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen?

9.1 Revisjonskriterier for problemstilling 1

Lovverket slår fast at kommunene er pålagt å utarbeide overordnede planer for den kommunale virksomheten. Kommunelevers § 5 slår fast at: *«kommunen skal utarbeide en samordnet plan for den kommunale virksomhet».*

En utdypning av hva en kommuneplan skal inneholde finnes i Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan og bygningsloven), som i § 10-1 om kommunal planstrategi sier at:

«Kommunestyret skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden».

Ot.prp.nr.32 (2007-2008) som er forarbeidet til Lov om planlegging og byggesaksbehandling, forklarer hva som menes med paragraf 10-1. Det legges vekt på at retningslinjer for langsiktig arealbruk skal inngå i kommunens planstrategi og dette skal danne basis for et mer konkret arbeid med kommuneplanens arealdel.

Lovtekstene sier med andre ord noe generelt rundt hva slags planer en kommune må ha, og noe om hva planene bør inneholde. Felles for lovene er at de ikke spesifikk nevner eiendomsforvaltningen og med det ikke pålegger kommunene å utarbeide spesifikke planer.

I NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle» som tar for seg vedlikehold av kommunale bygg og kommunal eiendomsforvaltning, er det utarbeidet fire hovedkriterier for hva de mener er god eiendomsforvaltning. Kriterium nr.1 omhandler viktigheten av at det eksisterer overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen og lyder slik:

«Politiske bestemte mål, strategier og planer for eiendommene og den forvaltningen som skal ivareta disse, bør utformes skriftlig og vedtas formelt for å gi grunnlaget for god eiendomsforvaltning¹²».

Med bakgrunn i det overnevnte kan vi utlede følgende konkrete revisjonskriterium for undersøkelse av problemstilling 1:

- 1. Kommunen bør ha utarbeidet en konkret plan der de politisk bestemte målene for eiendomsforvaltningen kommer frem**
 - a. Denne planen bør være skriftlig utformet og formelt vedtatt.**

9.2 Innhentet data

Data materialet er innhentet gjennom dokumentanalyse av kommunes planverk og intervjuer med eiendomsenheten.

9.2.1 Eksisterende planer

Åsnes kommune vedtok i kommunestyremøte den 25.2.2013 den kommunale planstrategien for perioden 2012-2015. I perioden skulle det utarbeides en lang rekke større og mindre planer. Blant de store var forskjellige typer kommuneplaner som:

- kommuneplanens samfunnsdel 2012-2022,
- kommuneplanens arealdel,
- kommuneplan for klima og energi, Kommunedelplan for kulturliv,
- Kommunedelplan for kulturmiljøer og kulturminnevern
- Kommuneplanens handlingsdel

Eksempler på tema/sectorplaner er:

- Landbruksplan
- Plan for viltforvaltning
- Strategisk plan for bruk av SMIL-midler. (Spesielle Miljøtiltak I Landbruket)
- Strategisk plan for bruk av NMSK-midler
- Strategisk næringsplan
- Informasjonsplan 2008-2011
- Handlingsplan for helse og omsorg

¹² NOU 2004:22 s107 Velholdte bygninger gir mer til alle.

Hvert å merke seg som relevant for denne rapporten er fraværet av en egen plan for eiendomsenheten og mangelen på en vedlikeholdsplan.

Vedlikehold er nevnt i forbindelse med kommunalplan for kulturmiljøer og kulturminnevern, under viktigheten av å sikre vedlikehold og bruk av gamle bygninger.

Det er i ettertid blitt utarbeidet en vedlikeholdsplan som ble politisk vedtatt høsten 2014.

9.2.2 Data fra intervjuer

Revisor har i de gjennomført intervjuer med ansatte i eiendomsforvaltningen stilt spørsmål om de ansatte opplever at det er politiske retningslinjer og mål for den jobben som de gjør. Svaret er at det ikke finnes overordnede politiske mål eller strategier for eiendomsenheten. Det ble trukket frem at boligsosial handlingsplan gir noen signaler rundt bruken av de kommunale boligene.

På spørsmål om hvordan enheten blir styrt politisk, blir det oppgitt at vedlikeholdsplanen er det dokumentet som gir flest føringer. Kommunens visjon om miljøbevissthet ligger i bakhodet og er relevant med tanke på ENØK utbedringer, der det er gjennomført flere konkrete tiltak.

9.3 Revisors vurdering

Ut ifra det overnevnte finner revisor at Åsnes kommune ikke har en spesifikk plan som tar for seg overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen. Denne mangelen på overordnede politiske mål, støttes også av sentrale personer i eiendomsforvaltningen som i intervjuer med revisor, gir uttrykk for at det ikke finnes noen overordnede retningslinjer og mål ved den jobben som de gjør på det aktuelle felt.

Revisjonskriteriet er med dette ikke oppfylt.

10 Problemstilling 2: Politisk beslutningsgrunnlag i tilknytning til eiendomsforvaltningen

Problemstilling 2 lyder som følger:

Har politikerne tilstrekkelig beslutningsgrunnlag i tilknytning til eiendomsforvaltningen?

10.1 Revisjonskriterier til problemstilling 2

Under denne problemstilling ligger fokuset på om de saker som er oversendt fra eiendomsforvaltningen til det politiske plan. Dette fører til at belysningen av den aktuelle problemstilling blir dypere, men delt i to.

Kommuneloven § 23 om Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet, slår fast at: *«Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt».*

I forarbeidene til nevnte lov blir det ikke utdypet hva som menes med begrepet «forsvarlig utredet». Det som blir utdypet er at administrasjonssjefen ikke har et utsettende veto om han mener det ikke har vært nok ressurser eller tid til å gjennomføre en skikkelig saksutredning. Administrasjonssjefen har derimot en plikt til å opplyse om eventuelle svakheter eller ufullstendigheter i saksforlegget, slik at de folkevalgte kan ta hensyn til det.

Med bakgrunn i det overnevnte kan vi utlede følgende konkrete revisjonskriterium for undersøkelse av problemstilling 2:

- 1. Det bør være etablert rutiner rundt utsending av saker til politikerne.**
- 2. Saker som er lagt frem for de folkevalgte skal være forsvarlig utredet.**

10.2 Innhentet data

NOU 2004:22 påpeker at god kommunikasjon mellom administrasjon og politikere er av avgjørende betydning for å sikre godt vedlikehold. Innsikt i bygningsmasse og vedlikeholdsbehov er viktig for å kunne ha et godt beslutningsgrunnlag knyttet til eiendomsforvaltningen og vedlikehold av kommunal bygningsmasse. Revisor har på tross av at dette er temaer som fint kunne vært tatt opp under denne problemstillingen, valgt å ta opp temaet rapporteringsrutiner under problemstilling 3.

For å undersøke denne problemstillingen har revisor gått igjennom et tilfeldig utvalg av saker som er utredet av eiendomsavdelingen og som omhandler eiendomsforvaltningen. Det er

sett på saker som er behandlet av enten kommunestyre, byggekomite eller rådmann. Revisor har vurdert om bruken av faglige uttrykk og sjargong er så utbredt at man ikke kan forvente at en person som ikke er ekspert på området vil kunne forstå innholdet. Det undersøkes også om språket er lett å lese, om alternative handlingsmåter er foreslått og om sakene generelt virker å være grundig utredet.

Det er valgt ut fem saker. Disse er valgt ut med tanke på å dekke forskjellige faktorer som: sakstype, saksbehandler og dato. Sakene er hentet fra kommunes arkiv gjennom assistanse fra kommunal saksbehandler.

10.2.1 Følgende saker er gjennomgått:

Tabell 2. Oversikt over gjennomgåtte saker

Saks nummer	Navn	Dato
337/13	Kila Skole- rehab varmeanlegg	15.10.2013
	Nytt ventilasjonsanlegg i gymsal Flisa skole	18.8.2014
053/14	Salg av Hof aldershjem	23.6.2014
050/14	Tilbygg Flisa skole	23.6.2014
085/15	Salg av Kilen skole , gnr/bnr 32/3 Åsnes kommune	23.11.2015

I utvalget er det to saker som ikke er behandlet i kommunestyret. Dette gjelder de to eldste sakene i utplukket. Kila skole- rehab varmeanlegg er en såkalt delegert sak til rådmann, mens Nytt ventilasjonsanlegg i gymsal Flisa skole er behandlet i byggekomiteen. Sakene blir på tross av dette sett på som relevante i utplukket da de gir et innblikk i hvordan andre sakspapirer blir skrevet. Saksfremlegget til byggekomiteen er i tillegg interessant med tanke på mottaker.

Gjennomgangen av saksfremleggene viser at de alle er preget av god informasjon og et forståelig språk. Bruken av fremmedord er også begrenset. Hvor detaljert sakene er utledet varierer med sakens størrelse. Saksfremlegget om Tilbygg Kilen skole har for eksempel utredet 3 alternative handlingsmåter.

10.2.2 Interne rutiner

Åsnes kommune har rutinebeskrivelser for oppmelding av politiske saker, som viser hvordan et saksfremlegg rent teknisk skal lages. De har også i sitt interne saksbehandlingssystem Websak en egen rutinebeskrivelse som heter «Rutine for å skrive politisk sak». Kommunen praktiserer fullført saksbehandling som betyr at den saksbehandler som skriver fremlegget for første instans, utreder saken med innstillinger for behandling i alle utvalg. Videre kreves det at det er en saksbehandler som er ansvarlig for å innhente all relevant informasjon om saken.

10.3 Revisors vurderinger

Åsnes kommune har etablert rutiner for skriving og fremlegging av saksfremlegg.

Revisjonskriterium nummer 1. er dermed oppfylt.

I det utplukket av saker som revisor har sett på, er det lite å sette fingeren på. Sakene virker å være godt utredet og skrevet forståelig. Revisjonskriterium nummer 2 er oppfylt.

Det blir gitt et godt informativt grunnlag som politikeren kan ta beslutninger ut fra.

11 Problemstilling 3: System for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen

Problemstilling 3 lyder som følger:

Har kommunen et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen?

11.1 Revisjonskriterier til problemstilling 3

Paragraf 1 i kommuneloven slår fast at lovens formål er «å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning».

Da dette er lovens formålsparagraf og således vag i hva som legges i begrepene, kan man benytte seg av andre paragrafer for å få en bedre innsikt i hva som menes med en rasjonell og effektiv forvaltning. Paragraf 23 om administrasjonssjefens rolle utdyper delvis hva som menes. Paragrafens led 2 slår fast at

«Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll».

Siste ledd av overnevnte lovtekst er i denne sammenheng aktuell, fordi den pålegger administrasjonssjefen å sørge for at administrasjonen kan bli betryggende kontrollert. Lovgiver har i Ot.prp.nr. 70 (2002-2003) utdypet hva de legger i dette med:

«Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som bl.a. skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte».

Det sentrale i overnevnte lovtekst er at administrasjonssjefen bør etablere rutiner og systemer som skal sikre at organisasjonen når sine mål. Loven gir oss midlertidig ingen konkrete krav til hvordan systemet bør utvikles eller retningslinjer for utarbeidelse av rutinene. For å kunne utarbeide konkrete målbare kriterier må man ty til andre autoritative kilder.

NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle», FOBE¹³ «Bedre eierskap i kommunene», KS «Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold, en veileder for folkevalgte og rådmenn» og Statens Bygningstekniske etat «God kommunal eiendomsforvaltning» er alle eksempler på rapporter og veiledere som er utarbeidet rundt temaet kommunal eiendomsforvaltning. Rapportene har enten som mål å beskrive situasjonen slik den er, eller å komme med tips om hvordan kommunene kan bli bedre i sin daglige drift av eiendomsforvaltningen.

FOBE har i sin undersøkelse «Bedre eierskap i kommunene», lett etter beste praksis for eiendomsforvaltningen og beskriver det slik:

«Vi har i vår undersøkelse lett etter «beste praksis» og plukket ut kommuner som har lyktes med sin eiendomsforvaltning. Kjentegnet ved at de lykkes synes i stor grad å bero på en forvalter som engasjerer seg og som klarer å etablere god kommunikasjon med rådmann, ordfører, formannskap, eventuelt eiendomsstyre og kommunestyret»¹⁴.

Med utgangspunkt i det sitatet kan man trekke den slutningen at god kommunikasjon er vesentlig del av et rasjonelt system for eiendomsforvaltningen. Både KS sin veileder og NOU 2004:22 utdyper dette synet med konkrete forslag på hva slags informasjon/data de mener at rapporter mellom eiendomsforvaltningen og kommunestyret bør inneholde.

KS sin veileder anbefaler at kommunestyret jevnlig mottar en vedlikeholdsrapport fra eiendomsforvalterne som gir en god oversikt over den kommunale bygningsmasse. Det står skrevet på denne måten:

«For å gjøre riktige prioriteringer trengs et godt beslutningsgrunnlag. Et minimumskrav er at de rapporterer tilstand på all kommunal bygningsmasse, med et forslag til prioriteringer og beregnede utbedringskostnader. Rapporten kan og bør inngå i kommunenes årsrapport»¹⁵

Veilederen kommer også med anbefalinger om hva en slik type rapport bør inneholde:

- Bygningsoversikt (bygginger, arealer, arealutnyttelse)
- Bygningsmessig tilstand
- Innemiljø
- Brukbarhet
- Brannrisiko
- Fuktskaderisiko
- Miljø

¹³ FOBE er forkortelse for Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer

¹⁴ FOBE (2007:8) Bedre eierskap i kommunene

¹⁵ KS (Ukjent:7) Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold. En veileder for folkevalgte og rådmenn

- Innbrudds sikring
- Offentlig pålegg
- Prioriteringer og kostnad for utbedring

NOU 2004:22 nevner en liste med informasjon/data som de mener et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen bør ha¹⁶:

- Eiendoms- og bygningsregister med areal
- Eiendommenes verdi
- Oversikt over de ulike brukere (leietakeroversikt)
- Eiendommens tilstand; teknisk, innemiljø og fysisk tilgjengelighet
- Forbruksdata, blant annet energi og andre «miljøparametere» per bygg
- Antall brukere og lignede indikatorer for bruksintensitet og arealeffektivitet
- Lovpålagt dokumentasjon (branndokumentasjon, HMS, bygningsmyndighet m.m.)
- Juridiske dokumenter vedrørende eiendommene

Det kan i midlertidig bemerkes at det tas høyde for at behovet for en tilstandsrapport varierer fra kommune til kommune.

Med bakgrunn i de overnevnte rapporter, lover og veiledere har revisor utledet følgende kriterier:

- 1. Kommunen bør ha utarbeidet et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. Systemet bør inneholde rutiner for innsamling og håndtering av følgende data:**
 - a. Eiendoms- og bygningsregister med areal**
 - b. Eiendommenes verdi**
 - c. Oversikt over de ulike brukere (leietakeroversikt)**
 - d. Eiendommens tilstand; teknisk, innemiljø, fysisk tilgjengelighet**
 - e. Forbruksdata, blant annet energi og andre «miljøparametere» per bygg**
 - f. Antall brukere og lignede indikatorer for bruksintensitet og arealeffektivitet**
 - g. Lovpålagt dokumentasjon (branndokumentasjon, HMS, bygningsmyndighet m.m.)**

¹⁶ NOU 2004:22 Kap 3.

- #### **h. Juridiske dokumenter vedrørende eiendommene**

Datagrunnlaget er hentet inn ved intervju av sentral personer i eiendomsenheten.

Ansvar for innhenting av informasjon om kommunens bygningsmasse varierer ettersom hva slags informasjon det er snakk om. For tekniske data som vann og strøm så er det vaktmesteren som har ansvaret. Dette er data som i hovedsak leses av manuelt. For vann så blir forbruket rapportert inn årlig, men det er planer om å få hyppigere avlesninger, med tanke på å kunne oppdage eventuelle lekkasjer tidligere. Strøm blir på enkelte bygg fjernavlest, men på de fleste gjøres dette manuelt.

25

Juridiske dokumenter som skjøter oppbevares elektronisk hos kartverket. Kommunen har et fysisk arkiv for eldre avtaler, men fra høsten 2014 er alt nytt lagret ACOS. Det er en intensjon om å få et fullelektronisk arkiv, inkludert historiske dokumenter.

Avdelingen arbeider med å legge inn lovpålagte dokumenter av rutiner, prosedyrer, lover og forskrifter i arkivsystemet Compilo. Dette skal være i full drift fra 1.1.2017. Brannpermer som er et lovpålagt dokument er lagt inn i Famac og er knyttet opp til de aktuelle bygg.

Vaktmestertjenester kan enten bestilles via enhetens it-system Famac, som blir grundigere behandlet under problemstilling 7, eller ved direkte kontakt med vaktmesterne. Store oppdrag bør bestilles gjennom IT-løsningen, mens mindre oppdrag som skiftning av lyspære, eller festing av en list helt greit kan bestilles ved direkte kontakt.

12.1.2 Rapporteringsrutiner

Når det kommer til den interne rapporteringen så har eiendomsenheten månedlige ledermøter, der virksomhetsleder, eiendomssjef, prosjektleder, ledende vaktmester og ledende renholder møter. Økonomien følges opp av virksomhetsleder som også har personalansvaret. Vedkommende har månedlige møter med rådmann der det kun rapporteres om økonomi.

Rapporteringen til det politiske nivå er ikke like systematisk. Det blir i hovedsak rapportert på det økonomiske aspektet gjennom tertialrapporter, og generell status gjennom årsmeldingen. Det eksisterer ingen rutiner for å gi informasjon om den tekniske tilstanden på kommunens bygg. Det blir gitt informasjon om teknisk tilstand i de tilfeller der dette anses som relevant informasjon, eksempelvis når det skal gjøres vedtak som direkte omhandler status på et bygg.

Det eksisterer flere møteplasser mellom politikeren og administrasjonen. I utvalg for næring og miljø møter virksomhetsleder fast og det er et fast punkt på agenda som heter orientering fra teknisk. I Næringsfaglig forum er også virksomhetsleder fast medlem. Forumet blir dog mest brukt til diskusjoner om næringsutvikling. Politisk verksted foregår i utgangspunktet uten deltagelse fra administrasjonen, men de blir invitert inn til å komme med redegjørelser hvis det er ønske om det.

Under større prosjekter som nybygg eller store rehabiliteringsoppgaver blir politisk/administrativ byggekomite benyttet. De har i de aktuelle perioder omtrent månedlige møter. Komiteen består av tre politikere, i inneværende kommunestyreperiode er leder fra Ap, nestleder fra H og det siste medlem fra FrP. Sammensetninger blir bestemt under konstituerende kommunestyremøte. Virksomhetsleder møter fast som sekretær, i tillegg blir andre fra administrasjonen invitert inn ved behov. Prosjektleder møter stort sett fast. Komiteen har myndighet til å foreta omdisponeringer innenfor prosjektets rammer, men kan ikke bevilge ekstra midler. De gir anbefalinger til kommunestyret på lik linje med andre saksforberedende utvalg.

12.2 Revisors vurderinger

12.2.1 Revisjonskriterium nummer 1

Revisjonskriterium nummer 1 sier at kommunen bør ha utarbeidet et system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. Dette systemet bør inneholde informasjon om følgende punkter:

- a. Eiendoms- og bygningsregister med areal
- b. Eiendommenes verdi
- c. Oversikt over de ulike brukere (leietakeroversikt)
- d. Eiendommens tilstand; teknisk, innemiljø, fysisk tilgjengelighet
- e. Forbruksdata, blant annet energi og andre «miljøparametere» per bygg
- f. Antall brukere og lignede indikatorer for bruksintensitet og arealeffektivitet
- g. Lovpålagt dokumentasjon (branndokumentasjon, HMS, bygningsmyndighet m.m.)
- h. Juridiske dokumenter vedrørende eiendommene

Etter revisors vurderinger har kommunen et tilfredsstillende system for innhentning av den overnevnte informasjonen. Selv om det ikke finnes faste rutiner for hvem som skal hente inn informasjon om alle aspektene, hvilken informasjon og hvor ofte, så har man likevel et fungerende system der informasjon blir hentet inn ved behov. Når informasjonen først er innhentet, så ligger det lagret på flere forskjellige plattformer. Hele 3 forskjellige it systemer er i bruk, med Famac, Compilo og ACOS. Oppsummert så vurderer revisor revisjonskriteriet til i hovedsak å være oppfylt.

12.2.2 Revisjonskriterium nummer 2 og 3

Det blir ikke gitt jevnlig rapporter til kommunestyret med informasjon om bygningenes status. Revisjonskriterier nummer 2 og 3, er med dette ikke oppfylt. Det blir rapportert på økonomi gjennom tertialrapporter og det eksisterer flere møteplasser mellom politikere og administrasjon. Byggekomiteen sørger for god oppfølging av alle større prosjekter, og som det kom frem under problemstilling 2, så blir det gitt god informasjon om bygg i saksfremlegg når behovet er der.

13 Problemstilling 4: Verdibevarende vedlikehold av bygg

Problemstilling 4 lyder som følger:

Har kommunen et godt, verdibevarende vedlikehold av sine bygninger?

13.1 Revisjonskriterier for problemstilling 4

Temaet vedlikehold av kommunale bygninger er lite belyst gjennom lovverket, men desto bedre belyst blant annet gjennom andre typer dokumenter som NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle» og «Vedlikehold i kommunesektoren. Fra forfall til forbilde» en rapport skrevet i 2008 av Multiconsult og PWC på oppdrag fra KS. I tillegg er rapporter som Norsk standard 3454 «Livssykluskostnader for byggverk - Prinsipper og klassifikasjon» nyttige for å kunne gjøre vurderinger av ressursbehovet for vedlikehold.

NOU 2004:22 omtaler godt verdibevarende vedlikehold på denne måten:

«Godt, verdibevarende vedlikehold har mange ulike faglige aspekter. Planlegging og gjennomføring av vedlikeholdet må ha et bygningsfaglig hovedfokus slik at tiltak som bidrar til å redusere risikoen for akutte skader og reparasjonsbehov, blir prioritert på en riktig måte»¹⁷

Videre blir verdibevarende vedlikehold knyttet opp mot viktigheten av å ha gode planer for vedlikehold.

«Planmessig vedlikehold på et faglig riktig nivå er lønnsomt og vil over tid føre til at forvaltningskostnadene blir lavere enn ellers. Utsettelse av vedlikehold for å spare penger er altså kortsiktig og fører til økte kostnader i det lange løp»¹⁸.

Dette poenget tas også opp i KS veilederen «Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold» som skriver: «Det som kjennetegner kommunene som får til et godt verdibevarende vedlikehold er god kommunikasjon mellom kommunestyret som folkevalgt eier, formannskapet som operativ eier og eiendomsforvalteren»¹⁹ og rapporten «Vedlikehold i kommunesektoren, fra forfall til forbilde» som skriver «For å møte utfordringene [.....] blir det viktig å utarbeide en

¹⁷ NOU 2004:22 s 108

¹⁸ NOU 2004:22 s27f

¹⁹ KS (Ukjent:4)

helhetlig eiendomsstrategi hvor vedlikehold inngår som et vesentlig element. Denne strategien må forankres i kommunens/fylkeskommunes overordnede styringsdokumenter»²⁰

For å måle om en kommune har et godt, verdibevarende vedlikehold kan man benytte seg av de beregninger som er blitt gjort i rapporten «Vedlikehold i kommunesektoren. Fra forfall til forbilde». I rapporten blir det referert til Norsk standard 3424/1 som har to kategorier for valg av vedlikeholds strategi:

- A. Ingen bygningsdel eller komponent skal ha tilstandsgrad 3 eller 2
- B. Ingen bygningsdel/ komponent skal ha tilstandsgrad 3, enkelte kan ha tilstandsgrad 2

Strategi A er en verdibevarende vedlikehold strategi, mens strategi B forskyver en del tiltak som på sikt kan føre til følgeskader og høyere totale kostnader.

Tilstandsgradene som det refereres til er utledet av Norsk Standard 3424 «Tilstandsanalyse av byggverk» og tar utgangspunkt i byggeteknisk tilstand på 16 bygningskomponenter per bygning. Tilstandsgradene fordeler seg på en skala fra 0 til 3, der 0 er meget god tilstand, dvs. nye tilnærmet nye og 3 er meget dårlig. Tilstandsgrad 1 betyr at bygningen i hovedsak er i god stand, vedlikehold er ikke nødvendig, selv om enkelte deler av bygget kan ha et vedlikeholdsbehov.²¹

Med bakgrunn i det overnevnte utleder revisor følgende kriteriet:

- 1. Kommunen bør ha en overordnet plan for vedlikeholdet som er basert på bygningsfaglige vurderinger.**
- 2. Kommunen bør ha som målsetning å følge strategi A, der ingen bygningsdeler eller komponenter skal ha tilstandsgrad 3 eller 2.**

13.2 Innhentet data

Verdibevarende vedlikehold vil si at et bygg kontinuerlig oppgraderes til dagens standard.

Datagrunnlaget for denne problemstillingen er hentet inn gjennom dokumentstudier av kommunens vedlikeholdsplan og tilstandsrapporter fra eksterne leverandører. Data fra de gjennomførte intervjuer er også benyttet, i tillegg til KOSTRA tall.

²⁰ Muliconcult og PriceWaterhouseCoopers (2008:7) *Vedlikehold i kommunesektoren*

²¹ Ibid:17f

13.2.1 Vedlikeholdsplan

Åsnes kommune vedtok som nevnt en vedlikeholdsplan høsten 2014. Planen er politisk vedtatt og skal rulleres årlig. Den inneholder en informasjonsdel, med informasjon om hvem som har ansvar for hva, begrepsavklaring, finansielle nøkkeltall og vedlikeholdsplanlegging. Til slutt kommer tiltaksplanen for bygningsvedlikehold i perioden 2015-2017.

Den siste delen er handlingsplanen som sier noe om hva som skal gjøres på det enkelte bygg, når det er planlagt gjennomført og et overslag over hva kostnadene vil bli.

Vedlikeholdsplanen blir utarbeidet av eiendomssjef. Vedkommende er utdannet ingeniør og benytter seg ikke av noen spesielle hjelpemidler under arbeidet. Vurderinger rundt vedlikeholdsbehovet blir gjort av eiendomssjefen, med bakgrunn i vedkommende egne observasjoner, tilbakemeldinger fra vaktmestere og snekker og kartlegginger utført de siste årene.

Nevnte kartlegging er gjennomført i flere omganger og av eksterne aktører. Kartleggingen dekker ikke hele kommunens bygningsmasse. Det er anslått som lite hensiktsmessig å kartlegge hele bygningsmassen da dette vil bringe med seg store kostander. Det er også planer om å avhende noen bygg, som det da ikke vil være relevant å kartlegge. De byggene som er dekket er valgt ut etter vurdering rundt hvilke bygg som har en mest prekær vedlikeholds situasjon. Første kartlegging ble gjennomført i 2013 av Bjørnstad prosjektering AS. Den tok for seg omkring 30 % av bygningsmassen. Byggtakst Elverum AS gjennomførte i 2014 en vurdering av Østsiden skole. Administrasjonen sier i intervju at de også i fremtiden vil hente inn eksterne til å gjøre denne typen vurderinger hvis det foreligger et behov.

Vedlikeholdsplanens handlingsdel har ikke med noe informasjon om hva som er ønsket standard på byggene etter at vedlikeholdet er utført. I intervjuene blir det sakt at det ikke er en målsetning å få bygningsmassen opp til en verdibevarende standard. Hvis planen blir fulgt skal alle bygninger som planen omfatter løftes opp til et «ok» nivå. Med dette menes at alle HMS og andre lovpålagte krav skal være dekket inn.

Ved uforutsette hendelser vil planlagte tiltak som til nå ligger i vedlikeholdsplanen bli forskjøvet. Dette gjelder hvis de nye hendelsene kan dekkes innenfor den økonomiske rammen planen har. Ved hendelser som ikke kan dekkes av den rammen planen har, må det søkes om ekstra bevilgninger fra kommunestyret.

13.2.2 Dagens tilstand

Siden revisor ikke har den nødvendige kompetansens til å vurdere den bygningstekniske tilstanden til kommunens bygg selv, er det nødvendig å basere seg på andre kilder. Midler brukt til vedlikehold kan gi en indikasjon. Norsk standard (NS) 3445, livsykluskostnader for byggverk, oppgir at det bør budsjetteres med 170 kr per kvadratmeter bygg, for at det skal

kunne opprettholdes et verdibevarende vedlikehold. Problemstilling nummer 6, «hvordan ligger Åsnes an i forhold til kostnader til FDV i forhold til sammenlignbare kommuner» vil gå nærmere inn på det komparative aspektet ved KOSTRA tall, men for denne problemstillingen er det relevant kun å se på Åsnes.

Tabell 3. Utgifter til vedlikeholds aktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter

	2012	2013	2014	2015
Kr	3	21	20	27

Som vi kan se fra tabellen så ligger de summer som Åsnes bruker på vedlikehold per kvadratmeter bygg langt unna den anbefalte summen. Det bemerkes at det for 2012 mest sannsynlig er snakk om en innrapporterings feil.

Det er som nevnt foretatt 2 eksterne vurderinger av kommunens vedlikeholdsbehov. Ved den første kartleggingen ble det anslått et behov på 24,6 millioner kroner i etterslep på de 30 % av bygningsmassen som da ble dekket. I ettertid er to av byggene solgt, så med bakgrunn i 2013 gjennomgangen vil etterslepet nå være på minst 22,6 millioner kroner. Sannsynligvis er tallet enda høyere, da dette kun gjaldt 30 % av bygningsmassen, dog den delen som det var anslått å ha størst behov.

13.3 Revisors vurderinger

Åsnes kommune har en vedlikeholds plan som gir informasjon om både hva som skal gjøres av vedlikehold og bakgrunnsinformasjon rundt temaet. Selve handlingsdelen er oversiktlig og gir et godt inntrykk av hva som skal gjøres. Planen er basert på flere forskjellige vurderinger som til sammen sikrer et solid faglig grunnlag. Revisjonskriterie nummer 1. er med dette oppfylt.

Når det gjelder kriterie nummer 2, så benyttes det ikke tilstandsgrader i hverken det kartleggingsarbeidet som er gjort eller i den ferdige planen. Revisjonskriteriet blir da vanskelig å måle. Det som derimot har kommet frem er at det ikke er ansett som et realistisk mål å komme opp på det nivået som tilstandsgrad 0 eller 1 tilsier. Til dette er etterslepet for stort, og kommunens økonomi for anstrengt. Per dags dato har ikke Åsnes kommune forutsetninger til å ta igjen det eksisterende etterslepet. Dagens vedlikehold bedrives imidlertid planmessig, så det kan være mulig å hindre at etterslepet vokser i samme fart som tidligere.

14 Problemstilling 5: Tilpasning av økonomiske rammebetingelser

Problemstilling 5 lyder som følger:

Er de økonomiske rammebetingelsene tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter?

14.1 Revisjonskriterier til problemstilling 5

NOU 2004:22 har med en liste over kriterier som de mener er viktig for en god eiendomsforvaltning i kommunene. Kriterie nr. 3.7 heter: «Riktig økonomisk rammebetingelser som er tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter» og inneholder følgende:

«Eiendomsforvaltningen må ha tilstrekkelig handlefrihet til å prioritere forsvarlig ut fra faglige og økonomiske vurderinger og bør kunne sette av tilstrekkelig med penger til å ta større vedlikeholdsoppgaver som har lange tidsintervaller»²²

Dette utdypes senere med:

*«Det er dårlig totaløkonomi å vedlikeholde eiendom dårlig. Effektene av dårlig vedlikehold rammer i midlertidig ikke umiddelbart, og i en anstrengt budsjettsituasjon kan det være fristende eller til og med nødvendig å skjære ned på vedlikeholdet. De negative virkningene for eiendommens verdiutvikling, for brukernes verdiskapning og i form av økte kostnader til reparasjoner og ekstraordinært vedlikehold blir først synlig på noe lengre sikt. Det er derfor viktig at eiendomsforvaltningens økonomiske rammebetingelser er **tilpasset** eiendomsforvaltningens langsiktige karakter»²³.*

Videre sier NOUen noe om hva resultatene av at kommunale bygg er i en dårlig tilstand kan være:

«Tilstanden for den delen av den kommunale eiendomsmassen som er utilfredsstillende, innebærer at:

- *Betydelige formuesverdier forringes*
- *Eiendomsforvaltningen skjer på en lite kostnadseffektiv måte, men et vedlikehold som i mange tilfeller er så utilstrekkelig at det medfører høyere års kostnader i et langsiktig perspektiv enn det et kostnadsoptimalt vedlikehold ville gi*

²² NOU 2004:22 s107

²³ NOU 2004:22 s108

- *Kommunens produksjon av ulike tjenester har sterkt varierende arbeidsvilkår og blir i en del tilfeller vesentlig forringet eller fordyret av uegnede eller dårlig vedlikeholdte lokaler»²⁴.*

Som vi kan lese av dette, lønner det seg ikke i det lange løp å bevilge for lite midler til vedlikehold av kommunale bygg, selv om det kortsiktig kan se ut som om midlene kan bli brukt bedre. Det er i midlertidig ikke gitt at kun økte rammer er det som trengs. For at de økonomiske midlene skal gi den ønskede effekt er det viktig å ha en god eiendomsforvaltning.

«Med mindre eiendomsforvaltningen har en tilfredsstillende kvalitet, er det stor risiko for at ekstraordinære midler til oppusning av bygningsmassen vil kunne bli brukt på en lite effektiv og formålstjenlig måte. De kriterier utvalget har foreslått [.....]for god kommunal eiendomsforvaltning, bør derfor være tilfredsstilt i rimelig grad for at det skal ha noen langsiktig effekt å legge større investeringer i å rette opp tilstanden til bygningsmassen».²⁵

Dette siste utsnittet binder sammen problemstilling 1, 3 og 4 til et større tema, om Åsnes kommune har en god kommunal eiendomsforvaltning. Hvis de svar som undersøkelsen kommer frem til viser at Åsnes kommune i stor nok grad har en god eiendomsforvaltning, så har men et større grunnlag for å bevilge tilstrekkelige økonomiske rammer til eiendomsforvaltningens langsiktige karakter.

Med bakgrunn i det overnevnte har revisor utledet følgende kriterier:

- 1. Mottar eiendomsforvaltningen de midlene som de selv mener at de trenger til vedlikehold og drift av de kommunale byggene?**
- 2. Hvis det finnes en plan over kommunale eiendommer og bygg som sier noe om vedlikeholdsbehovet, blir en slik plan da fullfinansiert?**

14.2 Innhentet data

Data til denne problemstillingen er hentet inn gjennom regnskapsgjennomgang av utvalgte poster og intervjuer av sentrale personer i eiendomsenheten.

14.2.1 Gjennomgang av budsjetter

Revisor har sett på regnskapsdata for ansvar 661 teknisk drift-drift/vedlikehold bygg og ansvar 662 teknisk drift- drift egne bygg for å undersøke om det er samsvar mellom budsjett

²⁴ Ibid:109

²⁵ Ibid:109

og regnskap. For enkelheten skyldt er de to ansvarene slått sammen til en under fremstillingen. Ved å se å hele ansvaret får man ikke spisset det ned til å se på kun utgifter brukt til vedlikehold, men man får et inntrykk av om det blir budsjettert realistisk. Det er sett på regnskapsdata for årene 2015, 2014 og 2013.

Tabell 4 Regnskapsdata

	Regnskap 2015	Budsjett 2015	Regnskap 2014	Budsjett 2014	Regnskap 2013	Budsjett 2013
Ansvar 661	16 441 687	12 825 000	12 051 675	15 347 000	8 607 481	2 312 000
Ansvar 662	-8 301 886	-9 247 500	-2 137 958	-8 957 000	-3 797 491	-4 887 000
Felles	8 139 802	3 577 500	9 913 717	6 390 000	4 809 991	1 826 000

Tabellen viser at det det for ansvar 661, der det ikke føres leieinntekter, både i 2013 og 2015 er budsjettert med lavere utgifter enn det som faktisk kommer frem av regnskapet. For ansvar 662 er det budsjettert med et overskudd, noe som inntreffer, men overskuddet er alltid lavere enn budsjettert. Ser man på begge ansvarene under ett er det et stort merforbruk hvert år, i størrelses orden om lag 3 millioner.

En nærmere gjennomgang viser at det for ansvar 661 på postene vedlikehold bygg og merverdiavgift utenfor MVA-loven at de store sprekene er i 2015. For ansvar 662 er det ikke på samme måte noen store enkeltposter som skiller seg ut i 2015.

14.2.2 Data fra intervjuer

Under intervjuene ble det stilt spørsmål om de økonomiske rammebetingelsene er romslige nok til at vedlikeholdsetterslepet kan bli dekket inn. Til dette ble det svart at så ikke var tilfellet. Etterslepet er som tidligere nevnt beregnet til å være på minst 22,6 millioner kroner og vedlikeholdsplanen blir hvert år bevilget 2,5 millioner. Ser man bort fra at det fortløpende dukker opp nye vedlikeholdsoppgaver, så vil det ta 9 år med bevilgninger å få dekket inn den summen.

14.3 Revisors vurderinger

Enheten har kartlagt en del av kommunens vedlikeholdsetterslep og har således enn sum som sier noe om hvor stort etterslepet er. Den årlige finansieringen av vedlikeholdsplanen gir forutsigbarhet rundt hva de minimum har å jobbe med, men vil tvilsomt være nok til å dekke inn hele etterslepet. Vedlikeholdsplanen er satt opp slik at summene for 2015 og fremover ikke skal bli større enn 2.5 millioner. Hvis så planen følges uten at det kommer inn

noe uforutsett som drar opp utgiftene så er planen fullfinansiert og revisjonskriterium 2 er oppfylt.

For kriterium 1, er ikke svaret like klart. Selv om vedlikeholdsplanen ser ut til å være fullfinansiert, så dekker den som sagt ikke inn det vedlikeholdsetterslepet som eksisterer. Gjennomgangen av regnskapet viser også at det for de to utvalgte ansvarene blir noe optimistiske budsjettet, i og med at det de tre siste årene alltid har blitt brukt mer enn det opprinnelige budsjettet. Strengt tatt får da avdelingen ikke nok midler til å ta igjen hele etterslepet, men dette er da muligens heller ikke realistisk. Enheten mottar ekstrabevilgninger over investeringsbudsjettet til de større arbeidene, så det kommer inn midler på utsiden av de faste 2,5 millioner.

Oppsummert er revisor av den oppfatning at enheten i øyeblikket har økonomiske rammer som er romslige nok til at de kan drifte med et langsiktig perspektiv.

15 Problemstilling 6: Sammenligning av FDV kostnaden med andre kommuner

Problemstilling 6 lyder som følger:

Hvordan ligger Åsnes an i forhold til kostnader til FDV i forhold til sammenlignbare kommuner?

15.1 Revisjonskriterier til problemstilling 6

Da dette er en komparativ problemstilling som går ut på å sammenligne Åsnes med andre sammenlignbare kommuner, ser revisor det som hensiktsmessige å utlede revisjonskriterier med bakgrunn i kommunelovens paragraf 1. Dette er lovens formålsparagraf og ordlyden er følgende:

«Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling. Loven skal også legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard»²⁶.

Den aktuelle delen av overnevnte lovparagraf er delen om at kommunen skal bestrebe seg på å ha en rasjonell og effektiv forvaltning. I vårt tilfelle vil dette være at Åsnes kommune bruker omtrent de samme summene på FDV kostnader som andre kommuner.

Revisjonskriteriet er med bakgrunn i det overnevnte:

- **Åsnes kommune bør ikke ha mye høyere kostnader til FDV enn sammenlignbare kommuner.**

15.2 Innhentet data

For å besvare denne problemstillingen har revisor innhentet tall fra KOSTRA. Resultatet av sammenligningen er da avhengig av at det tallmaterialet som er blitt rapportert inn fra kommunene er korrekt. Da det i KOSTRA ikke finnes en enkelt variabel som heter FDV kostnader, vil rapporten benytte seg av statistikk som til sammen vil danne et helhetlig bilde av kommunes FDV kostnader. Tall fra følgende KOSTRA variabler er innhentet for å gjøre dette:

²⁶ Kommuneloven

- Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger.
- Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning som prosent av samlede netto driftsutgifter.
- Samlet areal på formålsbygg i kvadratmeter per innbygger.
- Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter
- Utgifter til vedlikeholds aktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter.
- Utgifter til driftsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter
- Herav energikostnader for kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter

Statistikken heter i KOSTRA databasen 4.1 Konsern – Eiendomsforvaltning for utvalgte kommunale formålsbygg- nøkkeltall. Statistikken som ligger til grunn er ureviderte tall 9.4.2016. Ved å bruke de ureviderte tallene kan det også bli med tall for 2015.

I følge problemstillingen skal Åsnes sine FDV-kostnader sammenlignes med sammenlignbare kommuner. I oppstartsmøte ble revisor opplyst om at kommunene selv sammenlignet seg med omkringliggende kommuner og KOSTRA gruppe 11 som kommunen tilhører. Åsnes vil da i denne rapporten bli sammenlignet med kommunene Grue og Våler, samt KOSTRA gruppe 11. Merk at Våler ikke har rapportert inn fullstendige tall for 2015.

15.2.1 Tabeller

Tabell 5.

Samlet areal på formålsbyggene i kvadratmeter per innbygger	2012	2013	2014	2015
Åsnes	7,3	6,7	6,3	6,2
Våler	6,1	6	6,9	7
Grue	6,4	6,5	6,6	6,7
KOSTRA gruppe 11	5,7	5,6	5,7	5,6

Samlet areal på formålsbygg målt i kvadratmeter per innbygger gir en god målestokk for å kunne se om en kommune har en uforholdsmessig stor bygningsmasse i forhold til innbyggertall. Åsnes har et lavere areal enn nabokommunene, men noe høyere enn KOSTRA gruppe 11. Trenden til kommunen er en nedgang i areal per innbygger.

Tabell 6.

Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger	2012	2013	2014	2015
Åsnes	3282	3301	3127	3482
Våler	4992	5308	4901	0
Grue	4007	3966	4011	4073
KOSTRA gruppe 11	4026	4098	4297	4314

Denne tabellen og de to neste tabellene viser hvordan Åsnes plasserer seg i henhold til netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning. Tabellen viser at Åsnes har lavere driftsutgifter enn alle de andre referansegruppene. Utgiftene til kommunen har variert fra år til år, uten at det har vært noen dramatiske svingninger.

Tabell 7.

Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning, i prosent av samlede netto driftsinntekter	2012	2013	2014	2015
Åsnes	6,1	6,1	5,6	6,3
Våler	9,8	9,7	9	0
Grue	7,6	6,7	6,8	7,1
KOSTRA gruppe 11	7,8	7,5	7,7	7,7

Driftsutgifter målt i prosent av samlede netto driftsinntekter tegner det samme bildet. Åsnes har de laveste utgiftene.

Tabell 8.

Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter	2012	2013	2014	2015
Åsnes	448	492	503	558
Våler	839	890	719	0
Grue	647	632	633	639
KOSTRA gruppe 11	766	799	815	858

Igjen er det den samme trenden som på de to foregående tabellene som går igjen. Åsnes har de laveste driftsutgiftene. Utgiftene som har gått opp med omtrent 100 kroner per kvadratmeter fra 2012-2015, kan muligens forklares ved en nedgang i antallet kvadratmeter formålsbygg.

Tabell 9.

Utgifter til vedlikeholds aktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvadrat	2012	2013	2014	2015
Åsnes	3	21	20	27
Våler	49	41	27	0
Grue	37	23	22	38
KOSTRA gruppe 11	45	61	59	62

De tre siste tabellene går direkte på kostander rettet spesifikt mot FDV områder. For utgifter til vedlikehold per kvadratmeter, så er det mest sannsynlig en målefeil at Åsnes kun brukte 3 kroner i 2012. Nivået på 20- tallet er nok mer riktig. Sammenlignet med de andre bruker Åsnes mye mindre enn resten av KOSTRA gruppe 11 og omtrent det samme som nabokommunene.

Tabell 10.

Utgifter til driftsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter	2012	2013	2014	2015
Åsnes	329	366	362	332
Våler	525	568	475	0
Grue	365	358	351	335
KOSTRA gruppe 11	468	473	470	482

Åsnes har lavere driftskostnader enn referansegruppene. Kommunens nivå er stabilt.

Tabell 11.

Herav energikostnader for kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter	2012	2013	2014	2015
Åsnes	27	27	104	101
Våler	153	161	132	0
Grue	105	108	90	89
KOSTRA gruppe 11	101	108	99	105

Kommunens utgifter til energi har økt kraftig mellom 2013 og 2014. Dette kan skyldes en målefeil. Sammenlignet med referansegruppene er de omtrent på samme nivå som KOSTRA gruppe 11, noe høyere enn Grue og en del lavere enn Våler.

15.3 Revisors vurderinger

Tallmaterialet fra KOSTRA viser at Åsnes jevnt over har litt lavere kostander til FDV enn referansegruppene. De lave utgiftene til vedlikehold er med på å trekke utgiftsnivået ned, men dette er ikke nødvendigvis positivt. Ser man kun på kostander til driftsaktiviteter så ligger kommunen fremdeles lavt. Oppsummert så er revisjonskriteriet om at Åsnes ikke bør ha høyere kostander til FDV enn sammenlignbare kommuner oppfylt. Spørsmålet blir da

heller om FDV kostandene er for lave. Dette sett i sammenheng med et eventuelt vedlikeholdsetterslep.

16 Problemstilling 7: FDV og IT-løsninger

Problemstilling 7 lyder som følger:

I hvilken grad benytter FDV-enheten seg av IT-løsninger?

16.1 Revisjonskriterier for problemstilling 7

Formålsparagrafen til kommuneloven, § 1, har følgende innhold:

«Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling. Loven skal også legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard».

Et velfungerende IT system kan være med på å forbedre effektiviteten til FDV enheten. Forvaltning, drift og vedlikehold er et komplekst felt med mange forskjellige aspekter. Rambøll har skrevet en rapport «FDVU²⁷ dataløsninger for store byggeiere», som en veileder på bestilling fra KoBE²⁸. I rapporten blir det listet opp forskjellige typer opplysninger som en FDV enhet kan måtte forholde seg til, og som jevnlig bør oppdateres. Listen inneholder følgende:

- Nøyaktige arealoversikter som hentes fra plantegninger
- Eiendomsgrenser
- Dokumentasjon på tekniske installasjoner
- Myndighetsforhold (tillatelser og dispensasjoner)
- Målere for energi og vannforbruk
- Byggeprosjektdokument
- Kontrakter og reklamasjonstider
- Leiekontrakter

²⁷ Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling

²⁸ Kompetanse for bedre eiendomsforvaltning

Dette er med andre ord informasjon som et IT-system for FDV bør ha mulighet for å implementere og å oppdatere.

Med bakgrunn i det overnevnte har revisor utledet følgende revisjonskriterier:

- **FDV enheten bør benytte seg av et IT system laget for FDV enheter**
- **Hvis det brukes et IT system så bør det ha løsninger som gjør det mulig å ajourføre og oppdatere følgende informasjon:**
 - Nøyaktige arealoversikter som hentes fra plantegninger
 - Eiendomsgrenser
 - Dokumentasjon på tekniske installasjoner
 - Myndighetsforhold (tillatelser og dispensasjoner)
 - Målere for energi og vannforbruk
 - Byggeprosjektdokument
 - Kontrakter og reklamasjonstider
 - Leiekontrakter

16.2 Innhentet data

Datamaterialet er hentet inn gjennom intervjuer med sentrale personer i eiendomsenheten.

FDV enheten i Åsnes kommune benytter seg av IT-systemet Famac, som er beregnet til bruk for FDV enheter. Systemet er levert av FDVhuset. Kommunen har benyttet seg av Famac siden vinteren 2015. Systemet ble valgt på bakgrunn av at det tilfredstilte de behov enheten hadde, det var riktig pris og de fikk gode tilbakemeldinger fra nabokommuner og fylkeskommunen.

Bruken til nå er i en opptrappingsfase, da systemet enda er nytt for kommunen. Det arbeides med å danne et eierskapsforholdt til systemet, slik at fremtidig bruk faller naturlig. Til nå benyttes systemet til avviksregistrering av oppgaver på bygningsmassen. Det vil si at vaktmesteren forløpene kan registrere oppgaver som de elektronisk for eksempel ved bruk av en mobiltelefon. De kan legge inn forslag til alvorlighets- og prioriteringsgrad. Eiendomssjefen kan så siden justere dette. Andre kommunale virksomhetsledere har også mulighet til å registrere oppdrag, og på den måten bestille vaktmestertjenester. Registrering av oppdrag vil på sikt bygge opp en database som synliggjør det løpende vedlikeholdsbehovet i kommunen. Videre bruk i dag er rutinebeskrivelser for vaktmesterne, som lister opp hva de skal se etter på inspeksjonsrunder. Til slutt bruker enheten i dag også

de mulighetene som ligger i programmet til å håndtere leiekontrakter, der alt av aktuelt lovverk og annen relevant informasjon er tilgjengelig.

Famac kan brukes til å lagre relevant informasjon som detaljerte arealoversikter, med kart som vedlegg. Informasjon om tekniske installasjoner, informasjon om myndighetsforhold, målere for energi og vannforbruk, byggeprosjektdokumenter og kontrakter og reklamasjonstid.

16.3 Revisors vurderinger

Famac er såpass nytt for kommunen at det ikke er tatt hundre prosent i bruk enda. En del basis muligheter er tatt i bruk og det er positivt at det er planer om å utvide bruken etter hvert. Systemet er et anerkjent FDV system, som blir brukt av flere andre kommuner i regionen. Systemet har muligheten til å oppfylle alle kravene som revisjonskriteriene stiller. Kriteriene er med dette oppfylt.

17 Hovedkonklusjon

Alle problemstillingene som her er besvart danner til sammen et godt bilde av tilstanden til eiendomsforvaltningen til Åsnes kommune. Oppsummert viser rapportens funn at Åsnes kommune mangler overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen. Enheten styrer etter en vedlikeholdsplan, som gir god informasjon til politikerne og som inneholder en handlingsdel som gir oversikt over hvilke prosjekter som står for tur. Det blir ikke rapportert i detalj om byggenes status, men informasjon blir gitt ved behov. Det blir bevilget en fast årlig sum på 2,5 millioner som skal finansiere vedlikeholdsplanen og med det brukes til å dekke inn de mest prekære behovene. For å dekke inn hele etterslepet trengs det enda større bevilgninger. Enheten har nylig gått til anskaffelse av et IT-system beregnet til bruk for FDV enheter. De er i en oppstartsfase med benyttelsen av de muligheter som ligger i systemet. Til slutt viser KOSTRA sammenligningen at Åsnes ligger bra an i forhold de kommunene som det er sammenlignet med, da kommunens utgifter jevnt over ligger under de andre. Det kan dog diskuteres om det er positivt at kommunen ligger såpass lavt på kroner brukt per kvadratmeter til vedlikehold. Jfr. inndekking av et eventuelt vedlikeholdsetterslep.

18 Anbefalinger

Revisor vil med bakgrunn i rapportens funn komme med følgende anbefalinger:

- Kommunen kan vurdere i større grad å nedfelle spesifikke mål for hva de vil oppnå med sin eiendomsforvaltning.
- Enheten kan fortsette med arbeidet med å ta i bruk IT-systemet Famac
- Det kan vurderes å ta med konkrete mål om ønsket standard på kommunens bygg i vedlikeholdsplanen.
- Det kan vurderes å gjennomføre kartlegging av den resterende bygningsmasse for å sikre seg et fullstendig oversikt over behovet.
- Det kan vurderes å gi mer detaljert informasjon om tilstanden på alle kommunens bygg til politikerne. En slik rapportering kan gis årlig, samtidig ved rulleringen av vedlikeholdsplanen.

19 Rådmannens høringsuttalelse



ÅSNES KOMMUNE

Rådhusgata 1, 2270 Flisa
post@asnes.kommune.no
62 95 66 00
asnes.kommune.no

Hedmark Revisjon IKS

Flisa 27.04.2016
Vår ref.: 14/689-
126/FRAHAU
Arkiv: K1 - 280, K3 - &01
Deres ref.:

Uttalelse til forvaltningsrevisjonsrapport - Forvaltning, drift og vedlikehold kommunale eiendommer Åsnes kommune

Rådmannen viser til oversendt rapport «Forvaltning, drift og vedlikehold kommunale eiendommer» til høring.

Rådmannen tar rapporten til etterretning, og vil følge opp revisors anbefalinger på side 45, og sikre dette i Åsnes kommunes internkontrollrutiner.

Med vennlig hilsen

Frank Hauge
Rådmann

Dette brevet er godkjent elektronisk og sendes uten signatur.



20 Litteratur og henvisninger

Andersen, Kari Merete, Laastad, Bodil, Songstad, Stein Ove og Ølnes, Anna (2006) *Veileder i forvaltningsrevisjon*. Orkanger: NKRF

FOBE (2007) *Bedre eierskap i kommunene*

Image courtesy of *David Castillo Dominici* at FreeDigitalPhotos.net

KS (Ukjent) *Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold. En veileder for folkevalgte og rådmenn*

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) 1992

Mulitconsult og PriceWaterhouseCoopers (208) *Vedlikehold i kommunesektoren. Fra forfall til forbilde*

NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle*

Rambøll « *FDVU dataløsninger for store byggeiere* ». Rapport skrevet på oppdrag fra KoBE.

RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon

Statens Bygningstekniske Etat (2011) *God kommunal eiendomsforvaltning*

SSB. KOSTRA 4.1. Konsern - Eiendomsforvaltning for utvalgte kommunale formålsbygg – nøkkeltall. Hentet fra:

<http://www.ssb.no/a/kostra/stt/faktaark.cgi?f=KSK1234344509P31514&m=042500&r=042300&r=042600&r=EKG11&t=2015&t=2014&t=2013&t=2012&type=>

Store Norske Leksikon- *FDV*. Hentet fra <https://snl.no/FDV>

Tjora, Aksel (2010) *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal