

Forvaltningsrevisjon 2015

Utarbeidet av Hedmark Revisjon IKS
på vegne av kontrollutvalget i
Nord-Odal kommune

Vedlikehold av eiendommer Nord-Odal 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 forvaltningsrevisjonsprosjekt: *Vedlikehold av eiendommer i Nord-Odal*. Rapportutkastet har blitt verifisert av ansatte i kommunenes administrasjon, og rapporten er sendt på høring til rådmann. Rådmannen høringsuttalelse fremkommer av rapporten. Rapporten, som utgjør prosjektets sluttprodukt, avleveres herved til revisjonens oppdragsgiver, kontrollutvalget i Nord-Odal kommune.

Utøvende forvaltningsrevisor Mathias Grendahl Sem har ført rapporten i pennen. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Lina Kristin Høgås har medvirket under intervjuer og møter og utført kvalitetssikring av arbeidet.

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

Kongsvinger, den 6.11.2015



Lina Kristin Høgås

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Mathias Grendahl Sem

Utøvende forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

1	SAMMENDRAG	4
1.1	RESULTATET AV RAPPORTEN	4
1.2	ANBEFALINGER	4
2	INNLEDNING	5
2.1	BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	5
2.2	HJEMMEL FOR FORVALTNINGSREVISJON	6
2.3	BESTILLING	6
3	FORMÅL	6
4	PROBLEMSTILLINGER	7
5	AVGRENSNINGER	7
6	METODE	7
6.1	METODEVALG	7
6.1.1	Dokumentstudier	8
6.1.2	Dybdeintervjuer	8
6.2	RELIABILITET OG VALIDITET	8
7	REVISJONSKRITERIER – OVERSIKT	9
8	BAKGRUNNSINFORMASJON	10
8.1	INFORMASJON OM REVIDERT ENHET	10
8.1.1	Internt organisasjonskart	11
9	PROBLEMSTILLING 1	12
9.1	REVISJONSKRITERIER	12
9.2	DATA	13
9.2.1	Eksisterende planer	13
9.2.2	Data fra intervjuer	13
9.3	REVISORS VURDERING	13
10	PROBLEMSTILLING 2:	14
10.1	REVISJONSKRITERIER	14
10.2	DATA	17
10.2.1	Innhenting av informasjon om bygninger	17
10.2.2	Rapporteringsrutiner	18
10.3	REVISORS VURDERINGER	18

10.3.1	Revisjonskriterium nummer 1	18
10.3.2	Revisjonskriterium nummer 2 og 3	19
11	PROBLEMSTILLING 3:.....	20
11.1	REVISJONSKRITERIER	20
11.2	DATA	22
11.2.1	Vedlikeholdsplaner	22
11.3	REVISORS VURDERINGER	27
12	PROBLEMSTILLING 4:.....	28
12.1	REVISJONSKRITERIER	28
12.2	DATA	29
12.2.1	Gjennomgang av budsjetter	30
12.2.2	Data fra intervjuer	30
12.3	REVISORS VURDERINGER	30
13	HOVEDKONKLUSJON	31
14	ANBEFALINGER.....	31
15	RÅDMANNENS HØRINGSUTTALELSE	32
16	LITTERATUR OG HENVISNINGER	33

1 Sammendrag

1.1 Resultatet av rapporten

Rapporten har svart på fire problemstillinger som til sammen danner et bilde av tilstanden til eiendomsforvaltningen i Nord-Odal kommune.

Rapportens funn kan oppsummeres på følgende måte: kommunen har ingen overordnet plan for eiendomsenheten. Enheten styres delvis gjennom andre planer og delvis gjennom budsjett. Eiendomsenheten har etablert systemer for innhenting og oppbevaring av nøkkelinformasjon for kommunens bygg. De gir også jevnlig rapporter til politikerne, men rapporterer ikke med informasjon om byggenes konkrete standard. Systemet er i noe grad personavhengig, og fungerer bra med den bemanningen kommunen har nå. Kommunen har et planlagt vedlikehold, der de arbeider med å ta igjen et relativt stort vedlikeholdsetterslep. Enheten har per dags dato ikke de økonomiske rammene til å dekke inn etterslepet, men har store nok rammer til å kunne sette av midler til uforutsette hendelser.

1.2 Anbefalinger

Revisors kommer med følgende anbefalinger på bakgrunn av de data som er hentet inn og vurdert i rapporten:

- Kommunen kan vurdere i større grad å komme med spesifikke mål for hva de vil oppnå med sin eiendomsforvaltning.
- Enheten bør skrive ned flere av rutinene og gjør det bedre kjent slik at de ikke blir så sårbare for endringer i personalsituasjonen.
- Enheten kan på nytt vurdere om de vil gå til anskaffelse av et eget IT-system for FDV enheter, da dette kan ved riktig bruk sørge for at systemer, rutiner og planer blir hensiktsmessig lagret også for fremtiden.
- Enheten kan gi bedre informasjon til politikerne om tilstanden på kommunens bygg. Presentasjonen som ble holdt om utleieboligene kan være en bra mal å bygge videre på.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn for prosjektet

Drift av kommunale eiendommer er dyrt, der er anslått at kommunene bruker et sted mellom 6-16 % av det kommunale driftsbudsjettet til dette formål. ¹Norske kommuner og fylkeskommuner er betydelige eiere av bygg og eiendommer. Graden av oversikt kommunene har over eiendommene varierer stort. Det er også en stor forskjell mellom kommunene på hvor bevisste de er av sitt eierskap og hvor godt strukturert de utøver dette eierskapet.

Per september 2008 eide og forvaltet norske kommuner og fylkeskommuner ca. 32millioner 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. ² 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 vedlikeholdsetterslep er blant annet at kommunal eiendomsforvaltning er komplisert. Der private aktører kun kan tenke på best mulig eiendomsforvaltning for å ivareta eiendomskapitalen, 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 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.

¹ Statens bygningstekniske etat (2011:8) *God kommunal eiendomsforvaltning*.

² Multiconsult og PWC (2008:5) *Vedlikehold i kommunesektoren*. Fra forfall til forbilde

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

Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016 i Nord-Odal ble behandlet i kontrollutvalget 29.november 2012, i sak nr. 52/2012. Det fremgår av planen at drift og vedlikehold av eiendom/husleier er et ønsket område for en forvaltningsrevisjonsrapport.

I møte 20. mai 2015 fattet kontrollutvalget i Nord-Odal følgende vedtak:

«Kontrollutvalget viser til revidert plan for forvaltningsrevisjon for Nord-Odal kommune for 2013-2016 og vedtar oppstarten av et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til Vedlikehold av eiendommer. Prosjektet har følgende problemstillinger:

- 1. Har Nord-Odal kommune overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen?*
- 2. Har kommunene et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen?*
- 3. Har kommunen et godt, verdibevarende vedlikehold av sine bygninger?*
- 4. Er de økonomiske rammebetingelsene tilpasser økonomiforvaltningens langsiktige karakter?»*

3 Formål

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

4 Problemstillinger

Prosjektet jobber ut ifra følgende fire problemstillinger:

1. Har Nord-Odal kommune overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen?
2. Har kommunen et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen?
3. Har kommunen et godt, verdibevarende vedlikehold av sine bygninger?
4. Er de økonomiske rammebetingelsene tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter?

5 Avgrensninger

Rapporten er avgrenset til ikke å ha et stort fokus på utleieboliger i Nord-Odal, da disse er dekket av forvaltningsrevisjonsrapporten «Kommunens inntekter» fra 2014. Fokuset vil da ligge på den resterende delen av kommunens boligmasse og hvordan vedlikeholdet blir utført der.

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 ofte problemstillingene som avgjør hvilken metode man bør velge. I denne rapporten var det ønsket å finne informasjon på en begrenset del av Nord-Odal 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 bakgrunnsinformasjon³. Som kilde for revisjonskriteriene er veiledere som fra KS⁴ og FOBE⁵ benyttet, sammen med NOU 2004:22. For sammenlignbare tallmaterialet 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 intervjuer⁶.

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.⁷ 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 betegnelse⁸. De kvalitative data i undersøkelsen er innhentet ved en grundig gjennomgang av dokumentasjonen og intervjuer av flere personer i kommunen. Etter vår oppfatning er dataenes troverdighet høy. I tillegg at referater fra utførte intervjuer er verifiser av informantene. 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

³ Tjora, Aksel (2010:162f) Kvalitative forskningsmetoder i praksis.

⁴ Kommunenes sentralforbund

⁵ FOBE er forkortelse for Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer

⁶ Tjora, Aksel (2010:104f) Kvalitative forskningsmetoder i praksis.

⁷ Andersen, Laastad, Songstad og Ølnes (2006:102) *Veileder i forvaltningsrevisjon*

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

tilsier, at den er tilfredsstillende dersom det er åpenbart at de innsamlede data er gode og treffende i forhold til undersøkelsens intensjoner⁹.

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.

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 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.¹⁰

I dette prosjektet er revisjonskriteriene utledet fra følgende kilder:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 01.01.1993
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) av 01.07.2009.
- NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle»
- «Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold. En veileder for folkevalgte og rådmenn»
Veileder fra KS

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

¹⁰ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon pkt. 23 og 24.

- «Vedlikehold i kommunesektoren. Fra forfall til forbilde» Rapport skrevet av Multiconsult og PricewaterhouseCoopers på oppdrag fra KS.

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

Det er eiendom og samfunnsetaten i Nord-Odal kommune som har ansvaret for forvaltning drift vedlikehold og utvikling (FDVU) av kommunens eiendommer. Driftsavdelingen hadde per 2014, 8 årsverk, en nedgang på ett årsverk fra 2013.

Enheten innførte fra 1.2.2015 en ny indre organisasjonsstruktur, etter initiativ fra enheten selv. De så behovet for å tenke nytt, og i større grad spesialisere seg på områder der hver vaktmester både hadde interesse og faglig forutsetninger. Enheten ble da delt inn i tre undergrupper, «byggdrift», «vegvedlikehold og akutt» og «byggvedlikehold».

Omorganiseringer førte til endrede rutiner også for brukerne av kommunens vaktmestertjenester. Det er nå en varslingstjeneste (mail til oppdrag@nord-odal.kommune.no) som skal benyttes hver gang man har behov for en vaktmestertjeneste. Dette er både for at enheten selv skal ha bedre oversikt over utførte tjenester, og for at de skal sette riktig vaktmester på saken. Alle brukere av vaktmestertjenestene ble informert om endingene før de ble satt i verk.

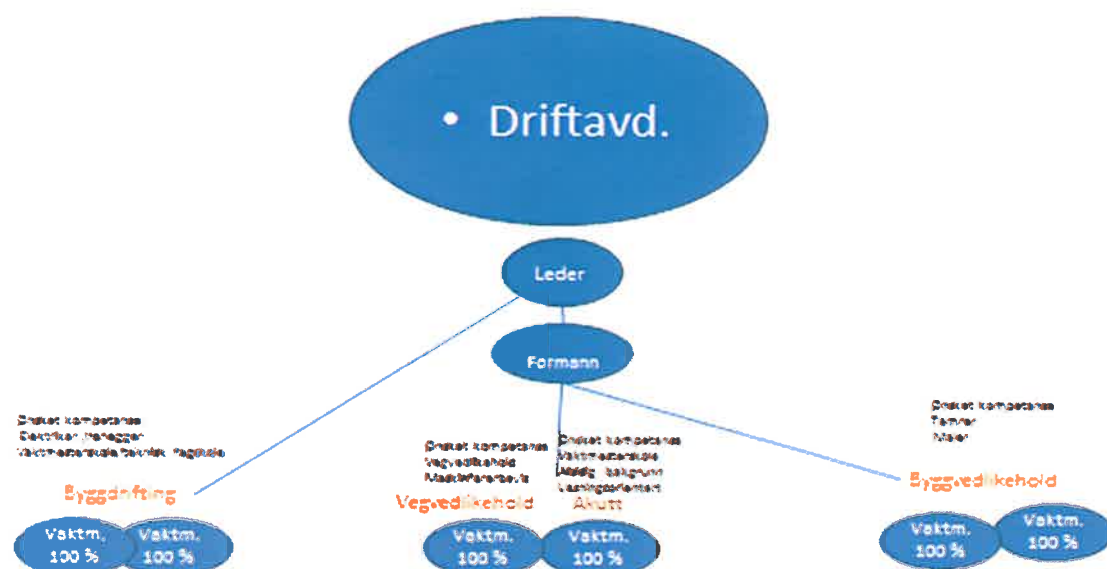
Kommunen er eiere av 47 277 kvadratmeter med bygningsmasse. Dette er fordelt på følgende byggtyper:

Område	Teknisk verdi	Antall bygg	Areal
Oppvekst og kultur	Kr 309 000 000	20	19 284 m2
Helse og sosial	Kr 371 000 000	17	18 414 m2

Adm/driftbygg	Kr 69 00 000	3	3 590 m2
Utleiebygg	Kr 96 000 000	16	5 989 m2
Totalt	Kr 845 000 000	56	47 277 m2

8.1.1 Internt organisasjonskart

Ny organisering fra 1 februar 2015



9 Problemstilling 1

9.1 Revisjonskriterier

Har Nord-Odal kommune overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen?

Lovverket slår fast at kommunene er pålagt å utarbeide overordnede planer for den kommunale virksomheten. Kommunelovens § 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 heter det:

«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 eiendomsforvaltning¹¹».

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

- 1. Kommunen skal ha utarbeidet en samordnet plan for den kommunale virksomhet.**
- 2. 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 Data

9.2.1 Eksisterende planer

Kommunen har i sitt planverk ikke en egen plan som spesifikt omhandler eiendomsforvaltningen og som gir konkrete politiske målsetninger for hvordan dette feltet bør håndteres. De har en kommunal planstrategi som er gjeldene for perioden 2014 til 2017. Den sier ikke noe om at det er planlagt en egen plan om hva kommunen ønsker å oppnå med sin eiendomsforvaltning.

9.2.2 Data fra intervjuer

Intervjuene og oppstartsmøte bekreftet at kommunen ikke har en egen plan som kun omhandler eiendomsforvaltningen. Enheten arbeider ut ifra forskjellige mål som er nedsatt i kommunens eksisterende planverk og budsjetter. Dette gjelder blant annet energi og miljøplanen som griper inn i enhetens arbeid på ENØK feltet.

Enheten oppgir videre at egne målsetninger som er nedtegnet i budsjettkommentarer og rapporteres gjennom årsmeldingen, også gir retningslinjer for hvordan arbeidet vil bli lagt opp.

9.3 Revisors vurdering

Nord-Odal kommune har et planverk som i all hovedsak har et innhold som dekker den kommunale virksomheten. Av viktige planer som mangler, er kommuneplanens samfunnsdel viktig å få på plass. Revisjonskriterium nummer 1 er med dette oppfylt.

¹¹ NOU 2004:22 s107 Velholdte bygninger gir mer til alle.

Når det gjelder konkrete planer om kommunens eiendomsforvaltning, så er dette fraværende. Det finnes ingen klare nedskrevne politiske målsetninger med eiendomsforvaltningen. Enheten blir i dag i stor grad styrt av budsjetttrammene, egne målsetninger nedskrevet i årsrapporten, egen faglige vurderinger og planer der enhetens arbeidsområder blir dekket av andre eksisterende planer. Revisjonskriterium nummer to er med dette ikke oppfylt.

10 Problemstilling 2:

10.1 Revisjonskriterier

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

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 med 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 ledd 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», FOBE «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 lykket med sin eiendomsforvaltning. Kjennetegnet 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»¹².

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»¹³

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

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

¹² FOBE (2007:8) Bedre eierskap i kommunene

¹³ KS (Ukjent:7) Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold. En veileder for folkevalgte og rådmenn

- Fuktskaderisiko
- Miljø
- 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 ha¹⁴:

- Eiendoms- og bygningsregister med areal
- Eiendommenes verdi
- Oversikt over de ulike brukere (leietakeroversikt)
- Brukernes langsiktige planer for virksomheten og konsekvenser for lokaler (input til eiendommens strategi for fdvu¹⁵)
- Eiendommens tilstand; teknisk, innemiljø og fysisk tilgjengelighet
- Forbruksdata, blant annet energi og andre «miljøparametere» per bygg
- Antall brukere og lignende indikatorer for bruksintensitet og arealeffektivitet
- Lovpålagt dokumentasjon (brannokumentasjon, HMS, bygningsmyndighet m.m.)
- Juridiske dokumenter vedrørende eiendommene
- Fdву- dokumenter for øvrig.

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)**

¹⁴ NOU 2004:22 Kap 3.

¹⁵ Fdву er forkortelse for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling.

- d. Brukernes langsiktige plan for virksomheten og konsekvenser for lokaler (input til eiendommens strategi for fdvu)
 - e. Eiendommens tilstand; teknisk, innemiljø, fysisk tilgjengelighet
 - f. Forbruksdata, blant annet energi og andre «miljøparametere» per bygg
 - g. Antall brukere og lignede indikatorer for bruksintensitet og arealeffektivitet
 - h. Lovpålagt dokumentasjon (branndokumentasjon, HMS, bygningsmyndighet m.m.)
 - i. Juridiske dokumenter vedrørende eiendommene
2. Eiendomsforvaltningen bør utarbeide jevnlige rapporter til kommunestyret om status på den kommunale bygningsmassen.
3. Rapporten bør inneholde følgende informasjon:
- a. Bygningsoversikt (bygginger, arealer, arealutnyttelse)
 - b. Bygningsmessig tilstand
 - c. Innemiljø
 - d. Brukbarhet
 - e. Brannrisiko
 - f. Fuktskaderisiko
 - g. Miljø
 - h. Innbrudds sikring
 - i. Offentlig pålegg
 - j. Prioriteringer og kostnad for utbedring

10.2 Data

10.2.1 Innhenting av informasjon om bygninger

Det er i hovedsak vaktmesterne som har ansvaret for innhenting av informasjon om kommunens bygg. En del tekniske data blir loggført automatisk gjennom en EOS-logg¹⁶. Dette gjelder blant annet strømforbruk, som gjennom loggen blir registret hver time. EOS-logg er dog kun montert i kommunens større bygg, for den resterende bygningsmassen leses strøm og vannforbruk manuelt av hver mandag.

¹⁶ Energioppfølgingslogg

Kommunen har også rutiner for innhenting og oppbevaring av annen informasjon om bygningsmassen. Eiendommenes verdi blir årlig gjennomgått i forbindelse med fastsetting av riktige forsikringssatser. En oppdatert oversikt over bygningsmassens areal befinner seg i matrikkelen. Oversikt over ulike brukere av kommunens boliger er to delt. For leietakere i kommunens utleieboliger, er det kommunens servicekontor som holder en oppdatert oversikt. Der næringslivet er leietakere, blir det inngått leieavtaler som avklarer leieforholdet mellom partene. Avtalene er registrert i et regneark, slik det lett kan holdes oversikt over frister og utløpsdatoer. Samsvarserklæringer ble tidligere lagret fysisk både på det aktuelle sted og i en perm hos driftsavdelingen, men er nå lagret elektronisk. Hele kommunens arkiv er fra den 1. oktober 2015, elektronisk. Brannvernsdokumentene befinner seg i egen perm i hvert enkelt bygg, da dette er et aktivt dokument, som det er viktig å ha tilgang til.

Enheten oppgir under intervju med revisor at de sikkert kan bli enda bedre på innhenting av skriftlig informasjon om kommunens bygninger, men at det er en avveining i forholdt til hvordan de skal bruke sine ressurser. De mener at de per dags dato har en god oversikt og kunnskap over sine bygg, men at dette er en svært personavhengig system.

10.2.2 Rapporteringsrutiner

Enheten oppgir i intervju med revisor at det rapporteres i henhold til kommunens rapporteringsrutiner. De har videre jevnlige ledermøter der de gjennomgår driften for å se om det er noe som eventuelt bør rapporteres til det politiske plan. Videre blir det månedlig (unntatt juli og desember) rapportert om økonomi og eventuelle budsjettavvik. I tertialrapportene blir det også gitt informasjon om eventuelle investeringsbehov. I forbindelse med tertialrapporteringer blir det tatt opp med det politiske plan eventuelle behov for å foreta budsjettendringer. I tillegg skal alle endringer av investeringsprosjekter løftes opp til politisk behandling.

Det blir i rapportene ikke sagt noe om byggenes spesifikke stand, men i årsmeldingene blir det til en viss grad beskrevet noe om den byggetekniske standarden på kommunens bygg. Enheten mener at kommunens politikere med dette mottar det overordnede bilde av situasjonen, og at de vil bli informert hvis det skjer drastiske endringer.

10.3 Revisors vurderinger

10.3.1 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. Brukernes langsiktige plan for virksomheten og konsekvenser for lokaler (input til eiendommens strategi for fdvu¹⁷)
- e. Eiendommens tilstand; teknisk, innemiljø, fysisk tilgjengelighet
- f. Forbruksdata, blant annet energi og andre «miljøparametere» per bygg
- g. Antall brukere og lignede indikatorer for bruksintensitet og arealeffektivitet
- h. Lovpålagt dokumentasjon (branndokumentasjon, HMS, bygningsmyndighet m.m.)
- i. Juridiske dokumenter vedrørende eiendommene

Etter revisors vurderinger har kommunen et system for innhentning og oppbevaring av de fleste kriteriene på denne listen. Informasjonen er dog ikke samlet på et sted, men er spredd over flere forskjellige plattformer. Systemet blir da mindre oversiktlig enn det optimalt sett kunne ha vært. Revisor anser revisjonskriteriet for oppfylt.

10.3.2 Revisjonskriterium nummer 2 og 3

Enheten rapporterer jevnlig til det politiske plan, men rapportene inneholder lite konkret om tilstanden på byggingsmassen. Det rapporteres i hovedsak om det økonomiske aspektet og om tilstanden til investeringsprosjekter. Enheten har ved en anledning i 2013 holdt et informasjonsmøte for politikerne, der det ble grundig gjennomgått status på utleieboliger, med antall boliger, vedlikeholds utfordringer og hva som er planlagt gjort. Denne typen informasjon kunne med fordel vært gitt for den resterende bygningsmassen. Revisor anser revisjonskriterium nummer 2 som oppfylt, mens nummer 3 ikke er det.

¹⁷ Fdvu er en forkortelse for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling.

11 Problemstilling 3:

11.1 Revisjonskriterier

Har kommunen et godt, verdibevarende vedlikehold av sine bygninger?

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 «Livssyklus kostnader 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»¹⁸

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»¹⁹.

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»²⁰ og rapporten «Vedlikehold i kommunesektoren, fra forfall til forbilde» som skriver «For å møte utfordringene [.....] blir det viktig å utarbeide en

¹⁸ NOU 2004:22 s 108

¹⁹ NOU 2004:22 s27f

²⁰ KS (Ukjent:4)

helhetlig eiendomsstrategi hvor vedlikehold inngår som et vesentlig element. Denne strategien må forankres i kommunens/fylkeskommunes overordnede styringsdokumenter»²¹

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.²²

Med bakgrunn i det overnevnte utleder revisor følgende kriteriet:

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

²¹ Muliconcult og PriceWaterhouseCoopers (2008:7) *Vedlikehold i kommunesektoren*

²² Ibid:17f

11.2 Data

11.2.1 Vedlikeholdsplaner

Nord-Odal kommune utarbeidet i 2012 detaljerte vedlikeholdsplaner for å kunne få til et mer forutsigbart og rimeligere vedlikehold. Kommunen har per dags dato 4 forskjellige vedlikeholdsplaner som til sammen dekker kommunens bygningsmasse. De har også en plan for veivedlikehold, men det er ikke aktuelt for dette prosjektet og vil ikke bli behandlet videre. Planene er følgende:

- Vedlikeholdsplan for utleieboliger
- Enøk plan
- Generell vedlikeholdsplan
- Malingsplan

Alle planene er laget i Excel ark. Enheten benytter seg ikke av et IT-system som er laget for FDV-enheter, da de til nå ikke har sett behovet for dette. Det er blitt gjort vurderinger der de anslår det som mer ressurskrevende å legge inn ny informasjon inn i et IT-system, enn den nytten de selv får ut av systemet.

Det er ulike begrunnelser for at det foreligger 4 forskjellige planer. Vedlikeholdsplanen for utleieboliger kom etter at kommunen hadde mottatt mange klager over standarden på utleieboligene. Leder for drift og vedlikehold foretok i 2011 en grundig gjennomgang av alle de aktuelle boliger. Gjennomgangen ble gjennomført ved at alle bestanddeler fikk en karakter på en egenlaget skala der 8 ble regnet som normal stand. Enheten fikk på denne måten en oversikt over hva og når tiltak burde settes i verk.

Enøk planen kom som en konsekvens av at OBOS i 2009 gikk igjennom alle kommunens bygg og kom med innspill til energisparende tiltak. Disse innspillende er nå tatt inn i enøkplanen.

Bakgrunnen for at enheten har en egen malingsplan, er at dette er det dette feltet leder mener at kommunen har det største etterslepet. En egen plan vil gi et større fokus og på sikt forhåpentligvis bringe ned rulleringstiden for når et bygg må males på nytt.

Til slutt er det den generelle vedlikeholdsplanen som dekker alle kommunens bygg, og fungerer som en helhetlig oversiktsplan. I planen blir tiltak som er regnet som en investering markert, fordi de skal betales over investeringsbudsjettet²³. I denne planen er det også lagt inn og markert innhold fra de andre vedlikeholdsplanene. I planen er det lagt inn tiltak for utbedring helt frem til 2027.

²³ Det er enhetsleder som gjør vurderingene på hva som er drift og hva som er vedlikehold. Som en tommelfingerregel er det en investering hvis kostnaden er over 100 000 og det er regnet som en oppgradering.

Det er kun vedlikeholdsplanen for utleieboliger som inneholder en skala, og en form for kriterier for ønsket standard. For de andre og da spesielt den generelle vedlikeholdsplanen, er det ikke satt noen kriterier for ønsket nivå på bygg. Under intervjuet kom det frem at målsetningen hvis planene ble fulgt, var å få dekket inn vedlikeholdsetterslepet.

Vedlikeholdsplanen blir rullert årlig (hver høst) og det er enhetsleder med innspill fra arbeidsformann som gjør denne jobben. Enhetsleder har faglig bakgrunn som tømrer og har tidligere jobbet i lang tid som vaktmester i kommunen. Han har vært leder av enheten siden 2009. Det blir i liten grad benyttet eksterne hjelpemidler til arbeidet med utforming av planene. Leder benytter seg noe av regnskap for sammenligningsgrunnlag for hva lignende arbeid har kostet tidligere og ved større prosjekter blir det hentet inn hjelp fra eksterne konsulenter.

Hendelser som blir rapportert inn til enheten gjennom året blir registret i et eget Excel ark, for så å bli innplassert i planene i den årlige rulleringen. Det er enhetsleder som sammen med avdelingen gjør vurderingen rundt når de innmeldte hendelser skal utbredes.

11.2.1.1 Dagens tilstand

Siden revisor ikke har kompetanse til å selv vurdere tilstanden på kommunens bygg, har vi basert våre vurderinger av dagens tilstand på vurderinger utarbeidet av kommunens administrasjon. Det er ikke foretatt en ekstern vurdering i nyere tid, så de tall som administrasjonen har oppgitt er anslag. Kommunen har anslått at vedlikeholdsetterslepet har en kostnad på 16 millioner. De anslår videre at dette er en nedgang på omkring 10 millioner, noe som i stor grad kan tilskrives en tiltakspakke fra regjeringen Stoltenberg som kom i forbindelse med finanskrisen. Administrasjonen anslår videre at tilstanden til kommunens bygg stort sett er relativt grei.

En metode for å få et inntrykk om kommunen har et verdibevarende vedlikehold er å se på hvilke summer som er brukt til vedlikehold. Norsk standard (NS) 3445, livssyklus kostnader for byggverk, oppgir at det bør budsjetteres med 170 kr per kvadratmeter bygg, for at det skal kunne opprettholdes et verdibevarende vedlikehold. Kommunens administrasjon gjorde i forbindelse med årsmeldingen for 2014 utregninger som viser at kommunen ikke har vært i nærheten av å bruke den summen.

År	Beløp regnskap vedlikehold i millioner	Budsjett Kr/m2	Regnskap Kr/m2
2009	5,8	22	123
2010	3,0	28	63
2011	3,1	16	66
2012	2,6	15	55
2013	2,9	45	61
2014	2,3	19	49

11.2.1.2 KOSTRA tall

KOSTRA står for kommune- stat – rapportering og det tallmaterialet som ligger i databasene kan gi et verdifullt innblikk i hvordan tilstanden til den kommunale sektoren er. KOSTRA kan også brukes til enkle sammenligninger, men det er viktig å huske at det ikke er gitt at kommuner rapporterer inn det samme og at resultatene da blir helt korrekte. En hver bruk av KOSTRA tall er forbundet med en viss usikkerhet.

Revisor har hentet ut KOSTRA- tall for Nord-Odal kommune. Tallmaterialet blir sammenlignet med tall fra KOSTRA gruppe 10, Hedmark og et utvalg kommuner som administrasjonen sammenligner seg selv med. KOSTRA gruppe 10 er satt sammen av kommuner som deler en del likhetstrekk med Nord-Odal. Gruppen er satt sammen av kommuner som KOSTRA definerer på følgende måte «*Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter*».

Det er innhentet tall for følgende variabler:

- Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger, konsern
- Samlede areal på formålsbygg i kvadratmeter per innbygger, konsern
- Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter, konsern
- Utgifter til driftsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter, konsern

Samlet areal på formålsbygg i kvadratmeter per innbygger, konsern				
Kommune	2014	2013	2012	2011
Nord-Odal	5,5	5,1	5,3	5,1
Sør-Odal	4,7	4,7	4,8	4,8
Kongsvinger	4,3	4,7	4,8	4
Nes	4	4	4,1	4,3
Ullensaker	5,1	4,8	4,8	4,8
KOSTRA gruppe 10	4,9	4,8	5,1	5
Hedmark	6	5,6	5,4	5,3

Tabellen viser at Nord-Odal jevnt over har en litt større bygningsmasse målt i kvadratmeter per innbygger, enn de andre referansegruppene. Størrelsen på bygningsmassen er relativt stabil.

Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger, konsern				
Kommune	2014	2013	2012	2011
Nord-Odal	5219	4956	4692	4494
Sør-Odal	4704	4391	3846	4501
Kongsvinger	3863	3839	3725	3681
Ullensaker	4596	4453	3900	3730
Nes	3101	3184	3253	3156
KOSTRA gruppe 10	3901	3772	3721	3566
Hedmark	4397	4159	4042	3886

Tabellen viser at kostandene til Nord-Odal er jevnt økende og må ligge på et langt høyere nivå enn resten av referansegruppene. Spesielt avstanden til KOSTRA gruppe 10 er stor.

Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter, konsern²⁴				
Kommune	2014	2013	2012	2011
Nord-Odal	42	38	28	34
Sør-Odal	230	187	51	57
Kongsvinger	188	168	36	43
Ullensaker	94	104	55	48
Nes	51	43	50	68
KOSTRA gruppe 10	89	85	61	57
Hedmark	62	62	55	56

Kun noen formålsbygg, tabell før er med allt.

Tabellen viser at Nord-Odal har lave utgifter til vedlikehold målt i kroner per kvadratmeter. De ligger omtrent på halvparten av det nivået som KOSTRA grupper 10 bruker.

Utgifter til driftsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter, konsern				
Kommune	2014	2013	2012	2011
Nord-Odal	621	632	598	588
Sør-Odal	516	489	490	531
Kongsvinger	404	675	511	575
Ullensaker	476	502	488	472
Nes	424	516	509	448
KOSTRA gruppe 10	481	467	479	475
Hedmark	446	455	478	481

Tabellen viser at Nord-Odal har litt høyere utgifter til driftsaktiviteter enn de andre referansegruppene og at kommunen har hatt en økning i kostandene de siste årene.

Tallmaterialet i de presenterte tabeller gir et bilde av hvordan Nord-Odal plasserer seg sammenlignet med andre kommuner. Det ser ut til at kommunen jevnt over har høyere kostnader til drift og laver kostander til vedlikehold. Kommunen har også en noe større bygningsmasse.

²⁴ Det blir kun innrapportert tallmaterialet for formålsbygg til KOSTRA. Derfor er det en forskjell mellom tallene på utgifter per kvadratmeter i denne tabellen og den på side 23 som har med alle kommunens bygg.

11.3 Revisors vurderinger

Nord-Odal kommune har utarbeidet et grundig planverk rundt vedlikehold av kommunens bygginger. Planene er detaljerte og delt opp i områder som trenger ekstra fokus. Planene beskriver hva som er mangelen, hva som er den estimerte kostnaden og eventuelle andre merknader. Det planene ikke har, er en oversikt over hva som er den forventende standarden på et bygg etter at vedlikeholdet er utført. Kommunen benytter seg ikke av tilstandsgrader for å kategorisere sine bygg og kun i vedlikeholdsplanen for utleieboliger er det tatt med en form for gradering av de forskjellige bygningskomponentene.

Alle vedlikeholdsplanene befinner seg per dags dato i et Excel dokument, og det er enhetsleder som har redigeringsmyndighet. Etter revisors syn er dokumentet et aktivt dokument, men såpass innviklet at det i stor grad kan sees på som mer som et internt arbeidsverktøy enn et strategidokument som kan brukes av andre enn avdelingen selv.

Revisor anser revisjonskriterium 1 som oppfylt da utarbeider av planene har den nødvendige faglige bakgrunnen til å foreta vurderingene. Revisjonskriterium nummer 2 er ikke oppfylt da planene mangler konkrete standarder for ønsket tilstand på bygningsmassen.

12 Problemstilling 4:

12.1 Revisjonskriterier

Er de økonomiske rammebetingelsene tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter?

NOU 2004:22 har med en liste over kriterier som de mener er viktig for en god eiendomsforvaltning i kommunene. Kriteriet 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»²⁵

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 kostander til reparasjoner og ekstraordinært vedlikehold blir først synlig på noe lengre sikt. Det er derfor viktig at eiendomsforvaltningens økonomiske rammebetingelser er tilpasser eiendomsforvaltningens langsiktige karakter»²⁶.

Videre sier de 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*

²⁵ NOU 2004:22 s107

²⁶ 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»²⁷.*

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».²⁸

Dette siste utsnittet binder sammen problemstilling 1, 3 og 4 til et større tema, om Nord-Odal kommune har en god kommunal eiendomsforvaltning. Hvis de svar som undersøkelsen kommer frem til viser at Nord-Odal 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?**

12.2 Data

For å undersøke om de økonomiske rammebetingelsene er tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter har revisor gått igjennom regnskap og budsjett fra de 4 siste årene, dvs tilbake til 2011. Det er også blitt stilt spørsmål om dette i de utførte intervjuer.

²⁷ Ibid:109

²⁸ Ibid:109

12.2.1 Gjennomgang av budsjetter

Revisor har som nevnt gått igjennom budsjett og regnskap for de fire siste årene. Dette er tall som inneholder alle utgiftene til enheten. Dette gir et tilfredsstillende bilde av de økonomiske rammene til eiendomsforvaltningen. Kommunen fører regnskap over hvert enkelt bygg, der det er spesifisert utgifter til vedlikehold, materialer til vedlikehold og service/driftsavtaler. Det anses ikke som hensiktsmessig å gå i detalj i forhold til balansen mellom budsjett og regnskap for hvert enkelt bygg, så det vil kun bli presentert oversiktstall fra hvert år.

År				
	2014	2013	2012	2011
Budsjett	1 985 000	3 314 940	1 794 061	1 846 200
Regnskap	3 331 149	4 070 067	2 945 170	3 117 863
Avvik	- 1 346 149	- 755 127	- 1 151 109	- 1 271 663

Som man ser fra tabellen er det et gjennomgående trekk at vedlikeholdsbudsjettene hvert år går med underskudd.

Kommunens administrasjon har selv gjennomgått regnskapstall for de siste fem år, vedrørende utgifter knyttet til vedlikehold og konkluderer i årsmeldingen for 2014 at det er brukt for mye vært eneste år, og at det med det systematisk er budsjettert for lite.

12.2.2 Data fra intervjuer

Under intervjuene kom det frem at administrasjonen mener at de generelt sett ikke har tilstrekkelige rammebetingelser for å dekke eiendomsforvaltningens langsiktige karakter. Enhetsleder mener at de i inneværende år ser ut til å bruke noe mer enn budsjettert, noe som også inntraff fjor. Generelt så mener de at de ikke har de økonomiske rammene til å ligge i forkant med vedlikeholdet.

12.3 Revisors vurderinger

Ut fra regnskap og budsjettall og hva enheten selv oppgir, så har de ikke tilstrekkelige økonomiske rammer til å dekke inn vedlikeholdsetterslepet. Revisjonskriteriet er med dette ikke oppfylt. Siden vedlikeholdsplanene strekker seg over så mange år, er det vanskelig å si om den er fullfinansiert, siden budsjetter endrer seg. Enheten har nå delt opp sitt budsjett i to grupper, en del til å ta seg av de planlagte oppgavene og en del til de uforutsette hendelsene. Med denne inndelingen skapes det er forutsigbarhet rundt bruken av midler.

13 Hovedkonklusjon

En gjennomgang av problemstillingene kan oppsummeres på følgende vis: kommunen har ingen overordnet plan for eiendomsenheten. Enheten styres delvis gjennom andre planer og delvis gjennom budsjett. Eiendomsenheten har etablert systemer for innhenting og oppbevaring av nøkkelinformasjon for kommunens bygg. De gir også jevnlig rapporter til politikerne, men rapporterer ikke med informasjon om byggenes konkrete standard. Systemet er i noe grad personavhengig, og fungerer bra med den bemanningen kommunen har nå. Kommunen har et planlagt vedlikehold, der de arbeider med å ta igjen et relativt stort vedlikeholdsetterslep. Enheten har per dags dato ikke de økonomiske rammene til å dekke inn etterslepet, men har store nok rammer til å kunne sette av midler til uforutsette hendelser.

14 Anbefalinger

Revisors kommer med følgende anbefalinger på bakgrunn av de data som er hentet inn og vurdert i rapporten:

- Kommunen kan vurdere i større grad å komme med spesifikke mål for hva de vil oppnå med sin eiendomsforvaltning.
- Enheten bør skrive ned flere av rutinene og gjør det bedre kjent slik at de ikke blir så sårbare for endringer i personalsituasjonen.
- Enheten kan på nytt vurdere om de vil gå til anskaffelse av et eget IT-system for FDV enheter, da dette kan ved riktig bruk sørge for at systemer, rutiner og planer blir hensiktsmessig lagret også for fremtiden.
- Enheten kan gi bedre informasjon til politikerne om tilstanden på kommunens bygg. Presentasjonen som ble holdt om utleieboligene kan være en bra mal å bygge videre på.

15 Rådmannens høringsuttalelse

Rådmannen slutter seg til hovedtrekkene i rapporten, takker for gjennomgangen og ser fram til å bruke rapporten som grunnlag for vårt forbedringsarbeid. Det er imidlertid ikke til å unngå at kommunens økonomiske rammer medfører begrensninger på hva vi kan få til.

Med vennlig hilsen

Runar Kristiansen

- rådmann -

Nord-Odal kommune

Herredsvegen 2, 2120 Sagstua

Sentralbord: 62 97 81 00

Mobil: 90 11 34 48

www.nord-odal.kommune.no

16 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*

Nord-Odal kommune 2014, *Kommuneregnskap med årsmelding*

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

RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon

Statens Bygningstekniske Etat (2011) *God kommunal eiendomsforvaltning*

Statistisk Sentralbyrå (2014) *KOSTRA- databasen. Nøkkeltall og grunnlagsdata*. Hentet fra: <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/kostra-databasen>