

Forvaltningsrevisjon 2015

Utarbeidet av Hedmark Revisjon IKS

på vegne av kontrollutvalget i

Sør-Odal kommune

FDV- Kostnader Sør-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: *FDV-kostnader i Sør-Odal kommune*. 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 Sør-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 prosjektførøpet. Vi vil også takke da ansatte i eiendomsforvaltningen som vi har gjennomført intervjuer av. Intervjuene ble gjennomført med åpenhet rundt temaene som ble tatt opp.

Kongsvinger, den 1.9.2015



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	Organisasjonskart	11
		11
9	PROBLEMSTILLING 1	12
9.1	REVISJONSKRITERIER	12
9.2	DATA	12
9.2.1	KOSTRA tabeller	13
9.2.2	Forklaringer	19
9.3	REVISORS VURDERING	20
10	PROBLEMSTILLING 2	21
10.1	REVISJONSKRITERIER	21
10.2	DATA	21
10.2.1	Vedlikeholdsplan	22
10.3	REVISORS VURDERINGER	22

11	PROBLEMSTILLING 3:	24
11.1	REVISJONSKRITERIER	24
11.2	DATA	25
11.3	REVISORS VURDERINGER	26
12	HOVEDKONKLUSJON	27
13	ANBEFALINGER	28
14	RÅDMANNENS HØRINGSUTTAELSE	28
15	LITTERATUR OG HENVISNINGER	29

1 Sammendrag

1.1 Resultatet av rapporten

Rapporten har svart på tre problemstillinger knyttet til FDV-enheten i Sør-Odal kommune.

Den første problemstillingen er «Hvordan ligger Sør-Odal an i forhold til kostander til FDV i forhold til sammenlignbare kommuner» Rapporten viser at Sør-Odal ser ut til å ha litt høyere kostander til FDV enn de sammenlignbare kommunene. Dette er noe som administrasjonen selv er klar over og som de mener er forklart gjennom ekstrabevilgninger til vedlikehold.

Problemstilling nummer to, er følgende «Har kommunen en vedlikeholdsplan?»

Problemstillingen blir fulgt opp av underspørsmålet «Hvis kommunen har en vedlikeholdsplan, blir denne planen fulgt og er den oppdatert?» I rapporten kommer det frem at kommunen har en vedlikeholdsplan som det er FDV-enheten som utarbeider. Planen blir fulgt og den blir årlig rullert. Den er dog ikke politisk behandlet, så er formelt ikke gjellende.

Problemstilling nummer tre har følgende ordlyd «I hvilken grad benytter FDV-enheten seg av IT-løsninger?». Rapporten viser at FDV-enheten benytter seg av IT-systemet FamacWeb som er beregnet på FDV-enheter. Enheten benytter seg i dag av deler av de mulighetene som ligger i systemet, men har planer om å ta systemet enda mer i bruk i fremtiden.

1.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler kommunen å vurdere følgende tiltak:

- Kommunen bør behandle vedlikeholdsplanen politisk slik at den er formelt gyldig og bindene. Dette bør gjøres etter hver gang planen rulleres.
- Administrasjonen kan også vurdere å flette inn konkrete tilstandsgradsmål i vedlikeholdsplanen, for bedre å synliggjøre nåværende tilsand og ønskelig tilstand på hvert bygg.
- Administrasjonen bør fortsette med å kartlegge fremtidige bruksområder av IT-systemet FamacWeb, for å kunne dra bedre nytte av denne ressursen.

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. ²Norske 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 anslagsvis på 94 mrd.

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

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

Kommunestyret i Sør-Odal kommune fattet i kommunestyremøte den 16.2.2014 vedtak om bestilling av et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til FDV-utgiftene.

I møte 26. januar 2015, bestilte kontrollutvalget i Sør-Odal kommune en prosjektplan for videre arbeid basert på følgende stikkord:

- *«Hvordan ligger Sør-Odal an i forhold til kostnader til FDV i forhold til sammenlignbare kommuner?*
 - *Har kommunen vedlikeholdsplan og blir den fulgt?*
 - *Hvordan er tjenestene organisert?»*

3 Formål

Formålet med prosjektet er å kartlegge Sør-Odal sin FDV-enhet. Dette for å se om kommunen har høyere kostander enn andre sammenlignbare kommuner på dette feltet, og om så er tilfelle, undersøke hva som er årsaken til dette. Rapporten vil også se på noen aspekter ved kommunens FDV-enhet som kan spille inn på sluttkostnadene.

4 Problemstillinger

Problemstillingene er utarbeidet med bakgrunn i fra stikkordene fra kontrollutvalget.

- 1. Hvordan ligger Sør-Odal an i forhold til kostnader til FDV i forhold til sammenlignbare kommuner?**
- 2. Har kommunen en vedlikeholdsplan?**
 - **Hvis kommunen har en vedlikeholdsplan, blir denne planen fulgt og er den oppdatert?**
- 3. I hvilken grad benytter FDV-enheten seg av IT-løsninger?**

Kontrollutvalget har i særutskrift av 26.1.15 tatt med som et stikkord, hvordan enheten er organisert. Dette har revisor valgt å ikke utarbeide en egen problemstilling på, da dette vil bli dekket av rapportens del om revidert enhet. Revisor mener det er mer å hente på å undersøke bruken av IT-løsninger. Revisor mener dette kan være et interessant felt å se nærmere på, fordi man kan knytte det opp mot eventuelle høye kostander til FDV.

5 Avgrensninger

Revisor har avgrenset problemstilling 1 til å gjelde nabokommuner og KOSTRA gruppe 7 som Sør-Odal tilhører. For problemstilling nummer 3, ser revisor etter om kommunen har et eget datasystem beregnet for FDV og hvis de har dette, hvordan det blir brukt.

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, men kvantitative metoder har 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 Sør-Odals

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. I denne rapporten er det brukt et bredt spekter av kommunale dokumenter, som årsmelding 2014, 2013 og 2012, diverse saksfremlegg og interne planer. Som kilde for revisjonskriteriene er veiledere fra KS og FOBE 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 intervjuer⁵. I rapporten ble det gjennomført ett dybdeintervju, på omtrent 1 time, i tillegg til oppstartsmøte.

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.⁶ 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 betegnelse⁷. De kvalitative data i undersøkelsen er innhentet ved en grundig gjennomgang av dokumentasjonen og intervju av kommunalt ansatte i nøkkel posisjoner. Etter vår oppfatning er dataenes troverdighet høy. Det nevnes i tillegg at referater fra utførte intervjuer er verifisert 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

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

⁵ Tjora, Aksel (2010:104f) Kvalitative forskningsmetoder i praksis.

⁶ Andersen, Laastad, Songstad og Ølnes (2006:102) *Veileder i forvaltningsrevisjon*

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

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 intensjoner⁸.

I denne rapporten er det benyttet dokumentasjon som etter revisors vurderinger kommer fra troverdige og seriøse kilder. Informanten er valgt ut på grunnlag av hans 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.⁹

I dette prosjektet er revisjonskriteriene utledet fra følgende kilder:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 1.1.1993
- NOU 2004:22 Velholdte bygginger gir mer til alle

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

⁹ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon pkt. 23 og 24.

- «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

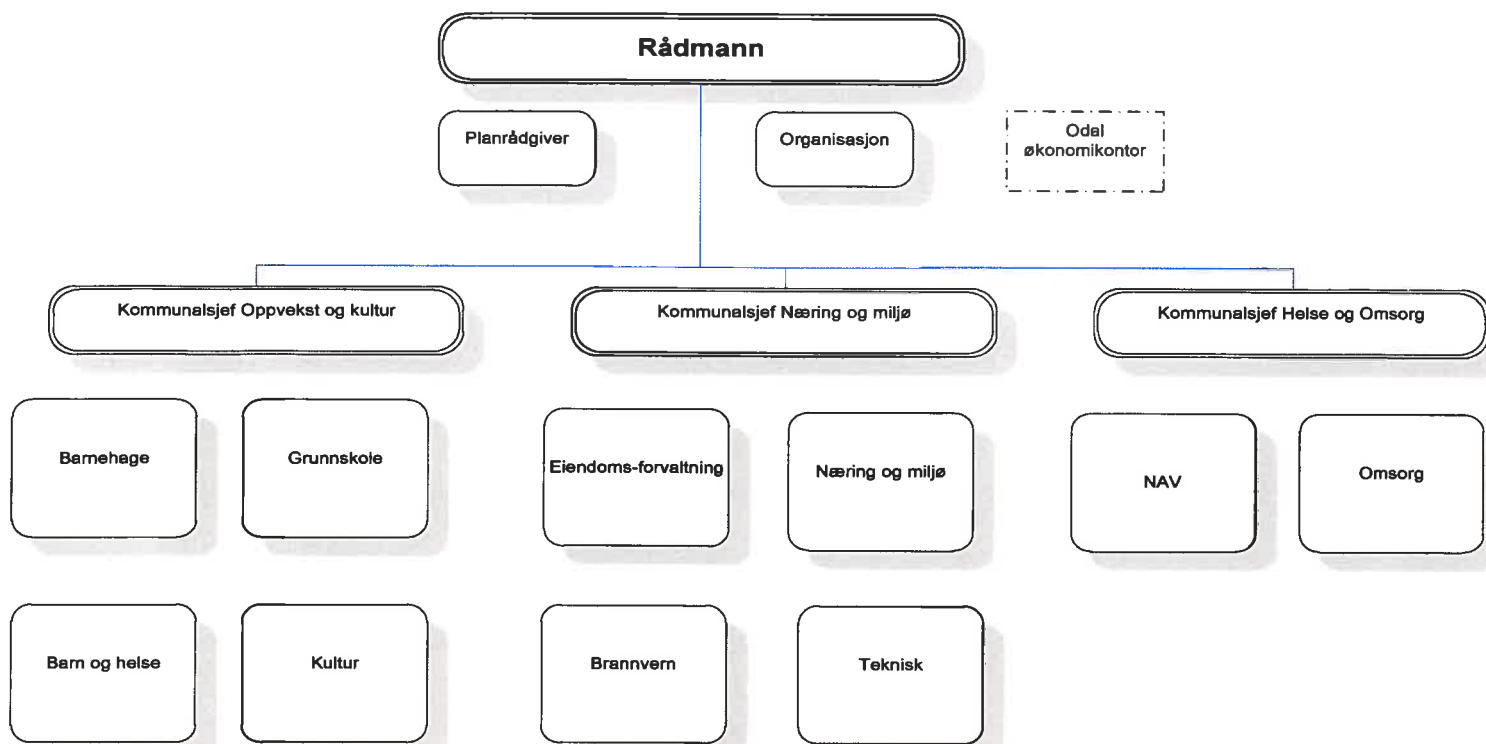
Vi har gjennom oppstartmøte med kontaktpersoner i kommunen, innhentet en del bakgrunnsinformasjon som anses som relevant for problemstillingene i prosjektet. Det er også blitt innhentet bakgrunnsinformasjon fra andre kilder som kommunens hjemmesider. Dette er informasjon om kommunens organisering av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

8.1 Informasjon om revidert enhet

FDV-enheten i Sør-Odal kommune er per dags dato organisert under rammeområde eiendomsforvaltningen som igjen er plassert under kommunalsjef for teknikk og næring. Enheten består av en enhetsleder som har ansvaret for 6 vaktmestere som arbeider ute i feltet. Det er i tillegg knyttet 3 badebetjenter i mindre stillingsprosenter til enheten, samt en administrativ ressurs en dag i uka som i hovedsak administrer husleiekontrakter. Renhold er ikke formelt underlagt FDV-enheten, men da de ikke har en egen enhetsleder, så har enhetsleder for FDV også det administrative ansvaret for renhold.

Bemanningssituasjonen til FDV- enheten er ifølge enheten selv presset, da de i en kuttrunde i 2012 måtte si opp ansatte. Dette har ført til at de senere har sett seg nødt til å leie inn ekstern arbeidskraft i perioder med ekstra stort arbeidspress. Der de tidligere hadde en vaktmester per skole, har nå hver vaktmester ansvaret for et større område med flere bygg. I tillegg har de en rekke med rutineoppdrag som tar mye av den tilgjengelige tiden.

8.1.1 Organisasjonskart



10

¹⁰ Merk at det er en liten feil i organisasjonskartet, det skal stå kommunalsjef teknikk og næring istedenfor kommunalsjef næring og miljø.

9 Problemstilling 1

Problemstillingen har følgende ordlyd: **Hvordan ligger Sør-Odal an i forholdt til kostnader til FDV i forhold til sammenlignbare kommuner?**

9.1 Revisjonskriterier

Da dette er en komparativ problemstilling som går ut på å sammenligne Sør-Odal 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»¹¹.

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 Sør-Odal kommune bruker omtrent de samme summene på FDV kostnader som andre kommuner.

Revisjonskriteriet er med bakgrunn i det overnevnte:

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

9.2 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:

- Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger.
- Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning som prosent av samlede netto driftsutgifter.

¹¹ Kommuneloven

- Samlede 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 utgifter til renholds aktivitet 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 ble sist revider 26.6.2015

I følge problemstillingen skal Sør-Odal sine FDV-kostnader skal sammenlignes med sammenlignbare kommuner. I oppstartsmøte ble revisor opplyst om at kommunene selv sammenlignet seg med omkringliggende kommuner og KOSTRA gruppe 7 som kommunen tilhører. Sør-Odal vil da i denne rapporten bli sammenlignet med kommunene Nes, Kongsvinger, Nord-Odal og Eidskog, samt KOSTRA gruppe 7.

Den neste delen av rapporten vil ta for seg tabeller der tallmaterialet blir presentert, før det blir gjort et forsøk på å forklare noen av de kostnadmessige utslagene som er der.

9.2.1 KOSTRA tabeller

Tabell 1.

Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger, konsern				
Kommune	2014	2013	2012	2011
Sør-Odal	4704	4391	3846	4501
Nord-Odal	5219	4956	4692	4494
Kongsvinger	3863	3839	3725	3681
Eidskog	4517	4261	4608	4183
Nes	3101	3184	3253	3156
KOSTRA gruppe 7	3929	3891	3678	3670
Hedmark	4397	4159	4042	3886

Tabellen viser at Sør- Odal ligger litt høyere en de fleste andre referansegruppene. Sør-Odal har hatt en liten økning i kostnadene fra 2011, men en tilsvarende økning finner vi også hos de andre. KOSTRA gruppe 7, som består av kommuner som er relativt like Sør-Odal, har et betydelig lavere kostnadsnivå.

Tabell 2.

Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning, i prosent av samlede netto driftsutgifter, konsern				
Kommune	2014	2013	2012	2011
Sør-Odal	9,3	9,3	9,1	11
Nord-Odal	9,9	9,2	9,7	9,6
Kongsvinger	8,1	8,5	8,4	8,8
Eidskog	7,9	8	8,9	9
Nes	6,6	7,4	8	8,3
KOSTRA gruppe 7	8,3	8,4	8,4	9
Hedmark	8,3	7,9	8,2	8,4

Tabellen viser at Sør-Odal bruker noen prosenter mer av sine samlede netto driftsutgifter til driftsutgifter av kommunal eiendomsforvaltning, enn de fleste andre referansegruppene. Sammenlignet med KOSTRA gruppe 7, så ligger kommunen rundt 1 % høyere i sin ressursbruk. Sør-Odal hadde sitt toppår i 2011 med 11 %, før de sank til lavnivået i 2012 på 9,1 %. Etter 2012 har det hvert en svak årlig økning. Også de andre referansegruppene hadde sitt toppår i 2011, men de fleste andre fortsatte sin nedgang også i de påfølgende årene.

Tabell 3.

Samlet areal på formålsbygg i kvadratmeter per innbygger, konsern				
Kommune	2014	2013	2012	2011
Sør-Odal¹²	4,7	4,7	4,8	4,8
Nord-Odal	5,5	5,1	5,3	5,1
Kongsvinger	4,3	4,7	4,8	4
Eidskog	5,2	5,2	5,2	4,9
Nes	4	4	4,1	4,3
KOSTRA gruppe 7	4,5	4,6	4,5	4,4
Hedmark	5,4	5,6	5,4	5,3

Tabellen gir en oversikt over omfanget av formålsbygg som kommunen forvalter. Sør-Odal har et relativt stabilt nivå på antall kvadratmeter formålsbygg per innbygger. Kommunen ligger litt lavere enn resten av Hedmark, Nord-Odal og Eidskog og kun litt høyere enn KOSTRA gruppe 7.

¹² Innrapportert areal er nettoareal. Det er da ikke tatt med vegger, (arealet til utvendige og innvendige vegger). Bruttoareal er da ca 15 % mer. Revisor vet ikke hvordan de andre kommunene har målt sitt areal.

Tabell 4.

Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter, konsern				
Kommune	2014	2013	2012	2011
Sør-Odal	1072	1005	889	941
Nord-Odal	962	983	903	898
Kongsvinger	942	817	787	920
Eidskog	891	837	885	922
Nes	797	809	798	748
KOSTRA gruppe 7	918	870	858	814
Hedmark	858	772	780	769

Tabellen viser utgiftene målt i per kvadratmeter med formålsbygg. Sør-Odal har de største utgifter av alle referansegruppene, og har også en stigende utgiftskurve. Denne økningen i utgiftene er noe man ser igjen i alle de andre gruppene også, med unntak av Eidskog som har hatt en liten nedgang fra toppåret i 2011.

Tabell 5.

Utgifter til vedlikeholds aktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter, konsern				
Kommune	2014	2013	2012	2011
Sør-Odal	230	187	51	57
Nord-Odal	42	38	28	34
Kongsvinger	188	168	36	43
Eidskog	56	17	54	22
Nes	51	43	50	68
KOSTRA gruppe 7	59	53	65	54
Hedmark	69	62	55	56

Nok en gang har Sør-Odal de høyeste utgiftene av referansegruppene. De har også hatt en stor økning de siste årene fra 51 i 2012, til 187 i 2013 og videre til 230 i 2014¹³. En tilsvarende økning er det kun Kongsvinger som kan skilte med.

Tabell 6.

Utgifter til driftsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter, konsern				
Kommune	2014	2013	2012	2011
Sør-Odal	516	489	490	531
Nord-Odal	621	632	598	588
Kongsvinger	404	375	511	575
Eidskog	459	459	471	509
Nes	424	516	509	448
KOSTRA gruppe 7	498	491	498	491
Hedmark	496	453	478	481

Tabellen viser utgiftene som er knyttet til drift. Sør-Odal ligger i 2014 høyere enn de fleste andre, men i årene før er det ikke så store forskjeller, og kommunen ligger faktisk lavere enn KOSTRA gruppe 7 både i 2012 og 2013. For Sør-Odal sin del så har også utgiftene svingt fra år til år, uten å ha de store utslagene i noe retning.

¹³ Denne økningen blir kommentert senere i rapporten.

Tabell 7.

Herav utgifter til renholds aktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter, konsern				
Kommune	2014	2013	2012	2011
Sør-Odal	146	140	...	...
Nord-Odal	209	399	...	...
Kongsvinger	227	208	..	..
Eidskog	106	89	..	..
Nes	148	161	..	..
KOSTRA gruppe 7	121	94	..	..
Hedmark	149	149	..	..

Tabell 8.

Herav energikostnader for kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter, konsern				
Kommune	2014	2013	2012	2011
Sør-Odal	151	162	170	185
Nord-Odal	144	156	141	151
Kongsvinger	134	126	130	143
Eidskog	98	99	92	102
Nes	103	122	121	137
KOSTRA gruppe 7	101	115	110	126
Hedmark	111	116	117	125

I de siste to tabellene utypes innholdet i hva som ligger i utgiftene til driftsutgifter. For tabellen over renholds aktiviteter, så er det ikke ført statistikk over dette før 2013. Ut ifra

tabellen ser vi at Sør-Odal ikke har spesielt høye utgifter til renhold. De er omtrent på samme nivå som resten av Hedmark, og bare litt høyere enn KOSTRA gruppe 7.

Når det gjelder energikostnader, så ligger Sør-Odal en del høyere enn de andre referansegruppene. De har imidlertid en nedadgående trend, der energikostnadene er på vei ned.

9.2.2 Forklaringer

Tabell 1, Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger, konsern, viser at Sør-Odal har høyere netto driftsutgifter enn de andre referansegruppene. Enheten selv opplyser i intervju med revisor at de ikke har så høye utgifter, sett i lys av den bygningsmassen som kommunen eier og tilstanden på en del av byggene. Når det gjelder de konkrete utslagene i perioden mellom 2011 til 2014 så mener administrasjonen at dette kan forklares og skyldes i hovedsak at enheten har mottatt diverse ekstra støtteordninger.

I forbindelse med finanskrisen kom det fra regjeringen Stoltenberg en tiltakspakke til norske kommuner som skulle være med på å stimulere forbruket. For Sør-Odal sin del så ble det brukt overskudd fra denne tiltakspakken både i 2011 og i 2012. I 2011 ble det brukt ca 250 000 ekstra, mens det i 2012 beløp seg på ca 880 000. For årene 2013 og 2014 er det brukt til sammen 5 millioner ekstra til vedlikehold. Dette er midler som ble satt av etter kommunestyrevedtak den 25.6.2013. I vedtaket ble deler av kommunens overskudd bevilget til vedlikehold av svømmehall og idrettshall. Utgiftene til dette ble fordelt over to år, med ca 2 500 000 i året. Denne bevilgingen finner vi igjen i KOSTRA tallene i tabell 5, Utgifter til vedlikeholds aktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter konsern, der kommunen øker kraftig til 187 og 230 kroner per kvadratmeter. Denne markante økningen spiller også inn på tabell 1, og kan da forklare hvorfor Sør-Odal ligger såpass mye høyere enn resten av KOSTRA gruppe 7.

Dette er også omtalt i årsmeldingen både for 2013 og 2014 med lik ordlyd under kommentar til KOSTRA tallene der det står:

«Hele eiendomsforvaltningens budsjett/regnskap har økt på grunn av ekstra midler til oppussing idrettshall/svømmehall, og også midler til Arbeidstilsynets pålegg. Begge disse tiltakene er belastet drift. Derfor vil tallene bli høye målt etter alle tabeller»¹⁴

Sett under ett har Sør-Odal litt høyere netto driftsutgifter til eiendomsforvaltningen både målt i kroner per innbygger og som prosent av samlede driftsutgifter. Avstanden ned til de andre referansegruppene er ikke så store, og heller ikke utviklingstrekkene skiller seg ut i nevneverdig grad.

¹⁴ Årsmelding Sør-Odal 2013 s47

9.3 Revisors vurdering

Sammenligningen viser at Sør-Odal ligget høyere enn de fleste sammenlignbare kommuner, når det kommer til utgifter til FDV. Revisjonskriteriet om at kommunen ikke bør ligge høyere er med det ikke oppfylt. Dog er det omstendigheter som kan forklare hvorfor kommunen ligger der de gjør. Dette er i hovedsak knyttet opp mot en kraftig økning i utgifter til vedlikehold. Ser man nærmere på alle tabellene, finner man at kommunen på flere felt har en nedgang i utgiftene, dette gjelder blant annet energikostnader og netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning som prosent av samlede netto driftsutgifter. KOSTRA tallene sier også ingen ting om tilstanden på kommunens bygg, noe som vil ha en innvirkning på drift, vedlikehold og energikostnader.

10 Problemstilling 2:

Problemstillingen har følgende ordlyd: **Har kommunen en vedlikeholdsplan?**

Problemstillingen har følgende underproblemstilling: **Hvis kommunen har en vedlikeholdsplan, blir denne planen fulgt og er den oppdatert?**

10.1 Revisjonskriterier

Temaet kommunale vedlikeholdsplaner er ikke direkte tatt opp gjennom lovverket. Derimot er verdien i å ha gode vedlikeholdsplaner for kommunal eiendomsforvaltning belyst gjennom dokumenter som NOU 2004:22 «Velholdte bygginger 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.

NOU 2004:22 omtaler indirekte nytten av å ha en vedlikeholdsplan, ved å trekke frem nytten av å ha et planmessig vedlikeholdsarbeid:

«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» (kap 3 s. 37).

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» og rapporten «Vedlikehold i kommunesektoren, fra forfall til forbilde» som skriver «For å møte utfordringene [.....]blir det viktig å utarbeide en helhetlig eiendomsstrategi hvor vedlikehold inngår som et vesentlig element. Denne strategien må forankres i kommunens/fylkeskommunes overordnede styringsdokumenter»

Med bakgrunn i det overnevnte utleder revisor følgende kriteriet:

1. Kommunen bør ha en overordnet plan for vedlikeholdet.
2. Planen bør være basert på bygningsfaglige vurderinger og oppdatert.

10.2 Data

Verdien av å ha en vedlikeholdsplan er godt dokumentert i forskjellige offentlige veiledere og dokumenter som NOU 2004:22 og KS veilederen «Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold». En vedlikeholdsplan gir konkrete rammer og rettingslinjer som kan bidra til å effektivisere og strukturere kommunens arbeid med vedlikehold. Uten en vedlikeholdsplan er det en fare for at en mister oversikten, og med det blir hengende etter med vedlikeholdet og i større grad benytter seg av kortsiktige ad hoc løsninger.

Vedlikehold som er utført på denne måten har også en tendens til å bli mer kostbart fordi er man først på etterskudd, så kan en liten skade som ikke blir rettet opp, fort føre til større og mer kostnadskreven reparasjoner.

Sør-Odal kommune har ifølge en rapport fra Multiconsult i 2008 et vedlikeholdsetterslep på 80 millioner kroner. Multiconsult gikk i arbeidet med rapporten igjennom kommunens bygningsmasse og vurderte den tekniske standarden. Tilstanden ble vurdert i tilstandsgarder etter norsk standard 3424, der tilstandsgrad 0 er meget god stand, 1 er tilfredsstillende stand, 2 er utilfredsstillende stand og 3 er dårlig stand. Kommunens bygg fikk i kartleggingen en stor andel med tilstandsgrad 3 og 2. Til sammen var det 266 av 463 bygningskomponenter som fikk denne tilstandsgraden.

10.2.1 Vedlikeholdsplan

Sør-Odal kommune har en vedlikeholdsplan som tar for seg alle kommunens bygg. Planen er driftsbasert og skal på sikt følge økonomiplanen. Den er inndelt etter byggtypen som skoler, administrasjonslokaler og institusjonslokaler. Under dette er det spesifisert hvilket bygg det er snakk om og videre hvilke bygningsdeler som bør vedlikeholdes. Deretter er den en del som beskriver hvilke tiltak som må gjøres, og så et kostnadsoverslag og en fordelingsplan over flere år. I planen er det også lagt inn summer for generelt vedlikehold som også inneholder vaktmestertjenesten. Noen av tiltakene er markert som investeringer og er da løftet ut av sluttsummen for hva som regnes som vedlikehold. Andre poster er markert som pålegg, og er da vedlikehold som må utføres etter pålegg fra arbeidstilsynet. Det siste som kan kommenteres angående planens utforming er at det er lagt inn en sum som viser hvor mye det er planlagt å bruke målt i kroner per kvadratmeter. Dette kan gi en indikasjon på om man er innenfor det beløpet som anses som nødvendig for å opprettholde et verdibevarende vedlikehold. Slik planen er lagt opp nå, er man i tre av fire år på en sum som er innenfor det anbefalte. Planen rulleres årlig.

Det er leder for FDV-enheten som har ansvaret for å lage planen. Vedkommende er utdannet snekker og har tidligere arbeidet som vaktmester i kommunen i 16 år. Han utarbeider vedlikeholdsplanen stort sett på egenhånd, men benytter seg av «Norsk prishåndbok» som et hjelpemiddel. «Norsk prishåndbok» er et oppslagsverk for byggebransjen og gir informasjon om normer rund kostander og livssyklusstandarder.

10.3 Revisors vurderinger

Sør-Odal kommune har en grundig vedlikeholdsplan som oversiktlig, og greit tar for seg det vedlikeholdet som blir vurdert som nødvendig å gjennomføre i den neste fireårsperioden. Planen kunne gjerne også synliggjort dagens tilstand på hvert enkelt bygg og hva som er

ønsket tilstand. Dette kan man for eksempel gjøre med tilstandsgradene fra Multiconsult rapporten.

Det er positivt at planen rulleres årlig, da man må regne med at forandringer vil inntreffe. Blant annet ble det i intervju med revisor opplyst at uforutsette hendelser vil skyve ut annet planlagt vedlikehold, da kommunen ikke har de økonomiske rammene til å bygge opp et fond som kan disponeres til dette. Revisjonskriteriet om å ha en vedlikeholdsplan er med dette oppfylt.

Også kriteriet om på hvilke faglige basis som planen blir laget er vurdert til å være oppfylt. Enhetsleders erfaring og utdanningsbakgrunn og bruken av et anerkjent verktøy som «Norsk prishåndbok» bør være et godt grunnlag for å komme med riktige vurderinger og overslag.

Problemet med vedlikeholdsplanene er at den ikke er politisk behandlet, og med det ikke gyldige. Mangel på politisk behandling av vedlikeholdsplanen ble bemerket av arbeidstilsynet som hadde tilsyn av kommunen i 2013, der et av fokusområdene var kommunens FDV- systemer. FDV-enheten har forsøkt å få planen politisk behandlet, men det er et ønske om at den skal behandles samtidig med økonomiplanen. Den er enda ikke blitt politisk behandlet og således heller ikke vedlikeholdsplanen.

11 Problemstilling 3:

Ordlyden i problemstillingen er følgende: **I hvilken grad benytter FDV-enheten seg av IT-løsninger.**

11.1 Revisjonskriterier

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 «FDVU¹⁵ dataløsninger for store byggeiere», som en veileder på bestilling fra KoBE¹⁶. 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

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

¹⁵ Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling

¹⁶ Kompetanse for bedre eiendomsforvaltning

- Byggeprosjektdokument
- Kontrakter og reklamasjonstider
- Leiekontrakter

11.2 Data

FDV-enheten i Sør-Odal kommune benytter seg av IT-systemet FamacWeb som er laget for FDV-enheter. Systemet er levert av FDVhuset. Kommunen har benyttet seg av FamacWeb siden 2012, og hadde før anskaffelsen brukt tid og ressurser på å kartlegge hvilket IT-system de ville bruke. Det ble blant annet hentet inn referanser på programmet fra andre medlemmer i et FDV samarbeid som kommunen deltar i gjennom Norsk teknisk forening.

Kommunen benytter seg i dag av systemet mest til avvik registrering. Avviksregistreringen er en mulighet for ansatte i de forskjellige kommunale bygg (i hovedsak er det bestyrer eller avdelingsleder som har myndigheten) til å melde inn avvik, for eksempel lypærer som må skiftes eller kraner som drypper. Dette gjør det mulig for FDV-enhetens leder til å være oppdatert i forholdt til hvilket behov brukerne har, og så kunne sette en vaktmester på saken. Merk at eksterne utleiere i kommunale bygg, som for eksempel leger og fysioterapeuter ikke har denne muligheten, så de må ringe inn sine avvik. FDV-enheten ønsker at alle avvik skal rapporteres inn på denne måten, da det blir letter å fordele arbeidsressursene og å få dokumentert arbeidsmengden.

FamacWeb har også mange andre muligheter. I systemet kan det legges inn detaljerte arealoversikter, dette er noe kommunen har gjort basert på nye plantegninger som enheten har fått laget. Enheten bruker i dag også de mulighetene som ligger i programmet til å håndtere leiekontrakter, der alt av aktuelt lovverk og annen relevant informasjon er tilgjengelig.

Systemet har også en rekke andre funksjoner og muligheter som kommunen ikke benytter seg av. Det kan blant annet legges inn eiendomsgrenser, informasjon om tekniske installasjoner, informasjon om myndighetsforhold, målere for energi og vannforbruk, byggeprosjektdokumenter og kontrakter og reklamasjonstid. Grunnene til at enheten ikke benytter dette varierer. For noe er det ikke ansett å være relevant, bla i forhold til byggeprosjektdokumenter, da kommunen ikke har egne prosjektledere, men hyrer inn ekstern hjelp, som gjerne vil bruke egne systemer. For eiendomsgrenser så bruker enheten heller oppmålingsvesenet, mens de er koblet opp mot ENOVA for registrering av energi og vannforbruk.

Enheten ser behovet for ytterligere kursing i systemet, for å bedre kunne utnytte den muligheten som ligger der. De har nylig sendt to ansatte på kurs, og har planer om i fremtiden å benytte seg av muligheter som risikoanalyser og sammensmelting med vedlikeholdsplanen som i dag er laget basert på en mal som ligger i systemet.

11.3 Revisors vurderinger

FDV-enheten benytter seg i dag av et IT-System som er beregnet for FDV-enheter. Kommunen har benyttet seg av systemet siden 2012, men ser at de kan bli enda flinkere på utnyttelsen. I systemet ligger det muligheter for å ajourføre og oppdatere informasjon som er knyttet til alle revisjonskriteriene. Revisor anser med dette begge revisjonskriteriene for å være oppfylt.

12 Hovedkonklusjon

Rapporten om FDV-kostnader i Sør-Odal kommune har tatt for seg tre forskjellige felt som spiller inn på hverandre. Problemstilling nummer 2, om vedlikeholdsplan og nummer 3 om bruken av it systemer, kan potensielt spille inn på problemstilling nummer 1 om kostander til FDV. Det er dokumentert at fraværet av en vedlikeholdsplan som er oppdatert og som blir fulgt, kan være fordyrende i og med at vedlikeholdet da blir ad hoc basert og man for ikke tatt unna vedlikeholdsoppgaver som er på vei til å bli akutte. På samme vis kan man gå glipp av effektivitetsgevinster ved å ikke benytte seg av egnede it-systemer. Begge disse faktorene vil potensielt kunne gi utslag på de samlede kostnadene til FDV.

For Sør-Odal sin del så har kommunen en vedlikeholdsplan, som blir oppdatert og fulgt. Den er derimot ikke formelt gyldig, siden den ikke er politisk vedtatt. Enheten benytter seg til dels av et IT-system som er laget spesielt for FDV-enheter og de ser verdien og nytten av å benytte seg av det i enda større grad. Det er lite trolig at dette påvirker kostandene til FDV i særlig stor grad.

Når det gjelder problemstilling nummer 1, kostander til FDV, så ligger Sør-Odal litt høyere enn resten av KOSTRA gruppe 7, og de fleste andre sammenlignbare kommunene. Kommunen har i midlertidig en forklaring på de to siste årenes tilsynelatende høye forbruk, da de har fått store ekstrabevilginger til vedlikehold som slår ut på de samlede driftskostnadene. Tallene må også sees i lys av tilstanden til de kommunale byggene, der det ble påvist et stort vedlikeholdsetterslep. Det er lite trolig at dette er dekket inn, til tross for de ekstrabevilgningene som er kommet. For å få et bedre bilde på om kommunen faktisk har høyere utgifter til FDV, bør man se på KOSTRA tallene noen år frem i tid, når kommunen ikke har hatt ekstra bevilginger til vedlikehold, slik at tallene blir mer realistiske.

13 Anbefalinger

Med bakgrunn i det innsamlede datamaterialet har revisor kommet frem til følgende anbefalinger til kommunen. Merk at det ikke er knyttet noen anbefalinger til problemstillingen, da revisor ikke har den nødvendige ekspertisen til kunne gi anbefalinger om hvordan FDV-enheten bør disponere sine midler.

- Kommunen bør behandle vedlikeholdsplanen politisk slik at den er formelt gyldig og bindende. Dette bør gjøres etter hver gang planen blir rullert.
- Administrasjonen kan også vurdere å flette inn konkrete tilstandsgradsmål i vedlikeholdsplanen, for bedre å synliggjøre nåværende tilsand og ønskelig tilstand på hvert bygg.
- Administrasjonen bør fortsette med å kartlegge fremtidige bruksområder av IT-systemet FamacWeb, for å kunne dra bedre nytte av denne ressursen.

14 Rådmannens høringsuttalelse

15 Litteratur og henvisninger

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

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

Kommuneregnskap 2014 for Sør-Odal, med årsmelding

Kommuneregnskap 2013 for Sør-Odal, med årsmelding

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

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

<http://www.ssb.no/a/kostra/stt/faktaark.cgi?f=KSK1234344509P31514&r=023600&r=040200&r=041800&r=041900&r=042000&r=EKG07&r=EKA04&t=2014&t=2013&t=2012&t=2011&std=checked&type=html>

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

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