

Forvaltningsrevisjon 2014

Utarbeidet av Hedmark Revisjon IKS
på vegne av kontrollutvalget i
Våler kommune

Drift og rutiner eiendomsforvaltningen Våler 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: *Drift og rutiner eiendomsforvaltningen Våler 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 Våler 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.

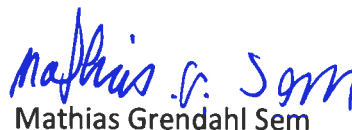
Revisjonen ønsker å takke kommunens administrasjon for nødvending tilrettelegging og bistand i prosjektforløpet. Vi vil også takke da ansatte i eiendomsforvaltningen som vi har gjennomført intervjuer av. Intervjuene ble gjennomført med åpenhet rundt temaene som ble tatt opp.

Kongsvinger, den 12.1.2015



Lina Kristin Høgås

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Mathias Grendahl Sem

Utøvende forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

1	SAMMENDRAG	4
1.1	RESULTATET AV RAPPORTEN	4
1.2	ANBEFALINGER	6
2	INNLEDNING	7
2.1	BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	7
2.2	HJEMMEL FOR FORVALTNINGSREVISJON	8
2.3	BESTILLING	8
3	FORMÅL	9
4	PROBLEMSTILLINGER	9
5	AVGRENSNINGER	9
6	METODE	10
6.1	METODEVALG	10
6.1.1	Dokumentstudier	10
6.1.2	Dybdeintervjuer	10
6.2	RELIABILITET OG VALIDITET	10
7	REVISJONSKRITERIER – OVERSIKT	12
8	BAKGRUNNSINFORMASJON	12
8.1	INFORMASJON OM REVIDERT ENHET	13
9	PROBLEMSTILLING 1	15
9.1	REVISJONSKRITERIER	15
9.2	DATA	16
9.2.1	Eksisterende planer	16
9.2.2	Data fra intervjuer	17
9.3	REVISORS VURDERING	17
10	PROBLEMSTILLING 2	18
10.1	REVISJONSKRITERIER	18
10.2	DATA	18
10.2.1	Følgende saker er gjennomgått	19
10.2.2	Interne rutiner	19
10.3	REVISORS VURDERINGER	19
11	PROBLEMSTILLING 3	21

11.1	REVISJONSKRITERIER	21
11.2	DATA	25
11.2.1	<i>Data verktøy</i>	25
11.2.2	<i>Innhenting av informasjon om bygninger.....</i>	26
11.2.3	<i>Rapporteringsrutiner</i>	26
11.3	REVISORS VURDERINGER	26
11.3.1	<i>Revisjonskriterium nummer 1</i>	26
11.3.2	<i>Revisjonskriterium nummer 2 og 3</i>	28
11.3.3	<i>Oppsummering</i>	29
12	PROBLEMSTILLING 4:	30
12.1	REVISJONSKRITERIER	30
12.2	DATA	31
12.2.1	<i>KOSTRA – tall</i>	31
12.2.2	<i>Vedlikeholdsplan.....</i>	36
12.3	REVISORS VURDERINGER	37
12.3.1	<i>Revisjonskriterium 1 og 2.....</i>	37
13	PROBLEMSTILLING 5:	39
13.1	REVISJONSKRITERIER	39
13.2	DATA	41
13.2.1	<i>Gjennomgang av budsjetter</i>	41
13.2.2	<i>Data fra intervjuer</i>	42
13.3	REVISORS VURDERINGER	42
14	HOVEDKONKLUSJON	43
15	ANBEFALINGER.....	44
16	RÅDMANNENS HØRINGSUTTALELSE	45
17	LITTERATUR OG HENVISNINGER	46

1 Sammendrag

På bakgrunn av overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016, ble det den 14.3 2014 i kontrollutvalget til Våler kommune fattet vedtak om oppstart av et forvaltningsrevisjonsprosjekt med fokus på drift og rutiner ved eiendomsforvaltningen.

Rapporten skulle svare på følgende fem problemstillinger:

1. Har Våler kommune overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen?
2. Har politikerne tilstrekkelig beslutningsgrunnlag i tilknytning til eiendomsforvaltningen?
3. Har kommunen et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen?
4. Har kommunen et godt, verdibevarende vedlikehold av sine bygninger?
5. Er de økonomiske rammebetingelsene tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter?

Rapporten er utført ved hjelp av dokumentanalyser og dybdeintervjuer.

1.1 Resultatet av rapporten

Problemstillingene som rapporten svarer på henger sammen og skaper i felleskap et utfyllende bilde av tilstanden til eiendomsforvaltningen i Våler kommune. Kort oppsummert er det rom for forbedringer på flere felt. Det er funnet avvik fra den ideelle standard ved fire av fem problemstillinger. Det er imidlertid positivt at eiendomsforvaltningen selv er klar over egne mangler og arbeider med å rette opp feilene. Under følger nå en kort oppsummering av de fem problemstillinger.

Våler kommune mangler overordnede politiske mål og planer for eiendomsforvaltningen. Det er ikke blitt utarbeidet en helhetlig plan som sier noe spesifikt om hva kommunen vil med sin styring av eiendomsforvaltningen.

På spørsmålet om politikerne har et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag i tilknytning til eiendomsforvaltningen, så har revisor fordelt svaret over på problemstilling 2 og 3. Under problemstilling 2 er det satt fokus på om saksfremlegg som er utarbeidet fra eiendomsforvaltningen, er forsvarlig skrevet. Det vil si om de holder et tilfredsstillende faglig innhold. Etter revisors vurderinger ser det ut til at dette stemmer. Man kunne også ha tatt opp om politikerne har nok informasjon om tilstanden til for eksempel den kommunale bygningsmassen. Dette har revisor besvart under problemstilling 3, om system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen.

Som nevnt omhandler problemstilling nummer 3, blant annet rapporteringsrutiner fra eiendomsforvaltningen til det politiske plan. Overordnet går problemstillingen ut på om kommunen har et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. Revisor vil her peke tilbake på problemstilling nummer 1, og den manglete politiske styringen. Det fører til utfordringer for eiendomsforvaltningen for å bygge opp et rasjonelt system, da det mangler politiske føringer. Per dags dato har eiendomsforvaltningen kun delvis oversikt over all relevant informasjon som er knyttet til den kommunale bygningsmassen. Våler kommune eier mange bygg, delvis som følge av oppkjøpet av Haslemoen i 2005. Det finnes heller ikke gode rutiner for innhenting av de manglende opplysninger. Revisor utledet en rekke konkrete kriterier basert på NOU 2004:22 og veileder fra KS om god kommunal eiendomsforvaltning. Det er få av de kriteriene som er oppfylt. Eiendomsforvaltning er dog som nevnt klar over sine utfordringer og arbeider med å dekke de hull som finnes. De har gode IT-verktøy som det finnes planer for å benytte i større grad enn i dag.

Problemstilling nummer 4, er om kommunen bedriver et verdibevarende vedlikehold av sine bygg. Siden revisor ikke har faglig grunnlag for selv å vurdere tilstanden på bygningsmassen, er resultat basert på uttalelser fra eiendomsforvaltningen. De sier selv at det ikke bedrives verdibevarende vedlikehold, og at tilstanden på store deler av bygningsmassen er dårlig. Det vedlikeholdet som er blitt utført er kun ad hoc basert, da det ikke har eksistert en overordnet vedlikeholdsplan. En slik plan bør inneholde en kartlegging av alle kommunens bygg, med beskrivelse av hvilke vedlikeholdstiltak som er nødvendig. En kartlegging av det fullstendige vedlikeholdsbehovet til kommunen er nå under utarbeidelse, og et utkast er ferdigstilt.

Problemstilling nummer 5, om de økonomiske rammebetingelsene er tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige økonomiske karakter oppsummerer eller forklarer på en måte de funn som er gjort på de andre problemstillinger. Det er etter revisors vurderinger ikke tildelt nok midler til at eiendomsforvaltningen har hatt mulighet til å utføre et verdibevarende vedlikehold, eller bygge opp et rasjonelt system for driften. Forvaltningen etterspør spesielt en ubundet vedlikeholdspost som de fritt kan disponer på tiltak de mener er mest trengende. Eiendomsforvaltningen har dog ikke spilt inn overfor politikerne hvilke eksakte summer som de mener er nødvendig. Det er en mulighet for at politikerne ikke vet hvor stort behovet er. En bedring i rapporterings rutiner av tilstanden til bygningsmassen kan føre til en bedre forståelse.

1.2 Anbefalinger

Basert på revisors vurderinger og konklusjon anbefales at:

- Det utarbeides overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen. Etter revisors vurderinger er Vålers «Strategiplan for drift av Våler kommuneskoger» en god mal for utarbeidelsen, da denne planen er skriftlig utformet og formelt vedtatt.
- Eiendomsforvaltningen bør utarbeide bedre rutiner for å dekke de mangler de har med innhenting av informasjon rundt kommunens bygningsmasse.
- All innhentet data bør samles på ett sted, så den er lett tilgjengelig for senere bruk. Et slikt sted kan være it-programmet ISY-Eiendom.
- Eiendomsforvaltningen bør vurdere å utarbeide rutiner for å levere jevnlige rapporter om tilstanden til den kommunale bygningsmassen til kommunestyret. En mulighet er å utdype de rapporteringer som allerede gjøres i tertiær rapportene.
- Vedlikeholdsplanen bør inneholde mer informasjon om når de forskjellige utbedringene er planlagt gjennomført.
- Der bør også legges inn konkrete mål på ønsket standard i vedlikeholdsplanen. Dette kan føre til at det blir noe å strekke seg mot.
- Kommunen kan vurdere å opprette en årlig vedlikeholds sum som eiendomsforvaltningen fritt kan benytte seg av.

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 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. 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 Våler 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 27. mars 2014 fattet kontrollutvalget i Våler følgende vedtak:

«Kontrollutvalget viser til kommunestyrevedtak 080/12 og vedtar oppstart av forvaltningsrevisjonsprosjektet knyttet til drift og rutiner eiendomsforvaltningen, med følgende problemstillinger:

1. Har Våler kommune overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen?
2. Har politikerne tilstrekkelig beslutningsgrunnlag i tilknytning til eiendomsforvaltningen?
3. Har kommunene et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen?
4. Har kommunen et godt, verdibevarende vedlikehold av sine bygninger?
5. Er de økonomiske rammebetingelsene tilpasser økonomiforvaltningens langsiktige karakter?³»

³ I særutskriften står det «Er de økonomiske rammebetingelsene tilpasset økonomiforvaltningens langsiktige karakter». Etter samtale med leder for Glåmdal sekretariat IKS kom vi frem til at ordet «økonomiforvaltningen» er en trykkfeil som skal endres til eiendomsforvaltningen.

3 Formål

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

4 Problemstillinger

Prosjektet jobber ut ifra følgende fem problemstillinger:

6. Har Våler kommune overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen?
7. Har politikerne tilstrekkelig beslutningsgrunnlag i tilknytning til eiendomsforvaltningen?
8. Har kommunen et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen?
9. Har kommunen et godt, verdibevarende vedlikehold av sine bygninger?
10. Er de økonomiske rammebetingelsene tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter?

5 Avgrensninger

Vi har i vår gjennomgang hatt hovedfokus på eiendomsdelen av kommuneadministrasjonen. Dette gjøres med bakgrunn i vår tolkning av problemstillingene der hovedtemaet slik vi ser det, ligger på eiendom i betydning hva kommunene eier og hvordan disse eiendommene blir driftet. Administrasjonen til Våler kommunen er også organisert slik at eiendom er egen enhet under tekniske tjeneste, og leverer egen rapport til årsberetning del 2.

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 Våler 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 2013, regnskap og budsjetter tilbake til 2010, diverse saksfremlegg og interne planer. Som kilde for revisjonskriteriene er veiledere som 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 tre dybdeintervjuer, alle på mellom 45 min og 2 timer.

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

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

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

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 intervjuer av flere personer i kommunen. 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 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. 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.

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

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

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

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

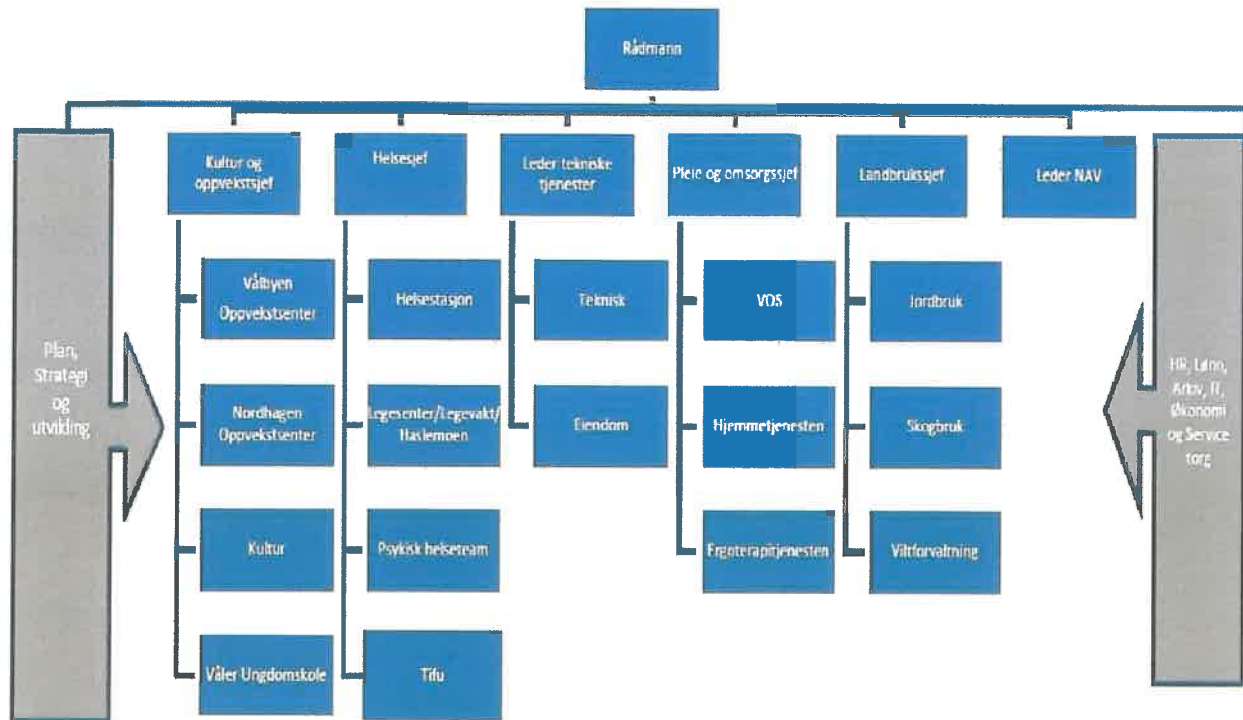
8 Bakgrunnsinformasjon

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.

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

8.1 Informasjon om revidert enhet

Administrasjonen i Våler kommune er organisert etter følgende organisasjonskart:

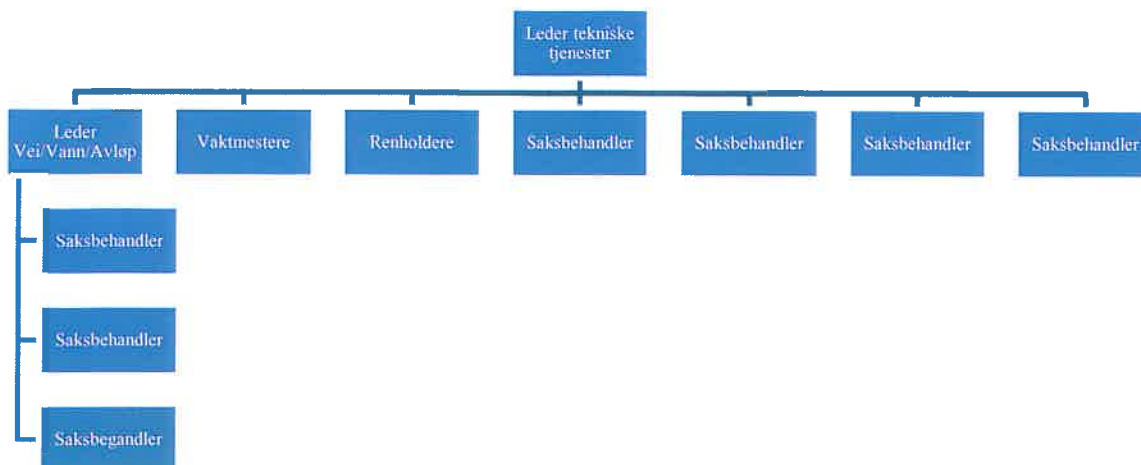


10

Våler kommune har gjennomført en omorganisering i sin administrative struktur, noe som blant annet førte til en flatere struktur. Nåværende organisering er presentert ovenfor og det er verdt å legge merke til at eiendom er plassert under leder for tekniske tjenester.

¹⁰ <https://www.vaaler-he.kommune.no/om-valer/administrativ-organisering/>

Tekniske tjenester er organisert på følgende måte:



I årsberetningen for 2013 står det at eiendom har ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold av kommunenes eiendomsmasse inkludert kommunenes eiendommer på Haslemoen indre leirområde og Storskjæret.

Tabell 1. Oversikt ansatte per 31.12.2013

Avdeling	Årsverk			Ansatte		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Eiendom		2,1	2,5		3	3
Vaktmester	4,5	4	3,6	6	5	5
Renhold			8,35			13
Adm.		2,1	2,5		3	3

¹¹

¹¹ Tall hentet fra årsberetning 2013

9 Problemstilling 1

9.1 Revisjonskriterier

Har Våler 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 eiendomsforvaltning¹²».

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

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

Revisor har gått igjennom de planer som kommunen har liggende offentlig. Resultatet er at det ikke er funnet en egen plan for eiendomsforvaltning. I kommuneplanen som gjelder for perioden 2006-2017 er utviklingen på Haslemoen satt opp som et av fem spesifikke utfordringer som kommunen står ovenfor. Kommunen har som mål/visjon at Haslemoen skal tiltrekke seg arbeidsplasser som skal erstatte forswarets arbeidsplasser og på sikt bli et kraft- og aktivitetssentrum for hele regionen.

Det foreligger en kommunal planstrategi som nylig har vært ute på høring. Høringssvarene er behandlet i kommunestyret den 1.9.2014 og utkastet til planstrategi ble vedtatt. Det ble samtidig vedtatt å sette av midler i 2015 til utarbeidelse av ny kommuneplan. Planstrategien er utarbeidet i henhold til Plan og bygningslovens § 10-1, dog noe forsinket i henhold til lovens krav om utarbeidelse innen et år etter konstituering (kommunen hadde interne mål om å ferdigstille planen i 2012). I planen blir kommunens infrastruktur omtalt som å være av eldre dato, og med til dels store vedlikeholdsbehov. På samme felt blir også de særskilte utfordringene kommunen har med bygningsmassen på Haslemoen nevnt.

Blant kommunens satsningsområder for perioden 2014-2016 finner vi under punkt 4.5 Teknisk/Næring, vedlikehold av kommunale bygg. Kommunen vil ha en reduksjon i bygningsmasse og ha et fokus på vedlikehold av den bygningsmassen som de eier. De vil utarbeide en plan for opprustingen av kommunale bygg. En tilsvarende plan finnes allerede om det kommunale ledningsnett. Under punkt 5. Planarbeidet framover, er i midlertidig ikke en plan over opprusting av kommunale bygg nevnt som et aktuelt satsningsområde.

Kommunen har utarbeidet en god strategiplan drift av kommunens skoger og har politiske retningslinjer for utleie av jordbruksarealer.

9.2.2 Data fra intervjuer

Revisor har gjennomført intervjuer med tre ansatte i eiendomsforvaltningen. Et av de spørsmål som ble stilt gikk ut på om de ansatte opplever at det er politiske retningslinjer og mål for den jobben som de gjør. Alle tre svare at dette var noe som de ikke opplevde.

Politisk styring er noe som administrasjonen opplever når de må gjøre endringer som følge av økonomiske komplikasjoner. Dette inntreffer i hovedsak i forbindelse med endringer i budsjetttrammene, der planlagte prosjekter må utsettes, eller nedskaleres.

9.3 Revisors vurdering

Ut ifra det overnevnte finner revisor at Våler kommune har utarbeidet en samordnet plan for den kommunale virksomheten. Denne aktuelle planen nevner også viktigheten av å ha en plan for opprustingen av kommunale bygg. Med dette ansers revisjonskriterium nummer 1, kommunen skal ha utarbeidet en samordnet plan for den kommunale virksomhet, som oppfylt.

Det finnes dog ikke en spesifikk plan som tar for seg overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen på lik linje med strategiplanen for drift av Våler kommuneskoger. Denne mangelen på overordnede politiske mål, støttes også av sentrale personer i eiendomsforvaltningen som i intervjuer med revisor, gir uttrykk for at det ikke finnes noen overordnede mål ved den jobben som de gjør på det aktuelle felt.

Det som står i kommuneplanen om utviklingen av Haslemoen er etter revisors ikke å anse som overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen. Revisor ser på det som en visjon der kommunen ønsker at det kjøp av areal som kommunen hadde gjort ville gi positive resultater.

10 Problemstilling 2:

10.1 Revisjonskriterier

Har politikerer tilstrekkelig beslutningsgrunnlag i tilknytning til eiendomsforvaltningen?

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

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

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

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

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

- 1. Det bør være etablert rutiner rundt utsending av saker til politikerne.**
- 2. Saker som er lagt frem for de folkevalgte skal være forsvarlig utredet.**
- 3. Ved saker som ikke er forsvarlig utredet skal administrasjonssjefen ha bemerket dette ovenfor de folkevalgte.**

10.2 Data

For å undersøke denne problemstillingen har revisor gått gjennom et representativt utvalg (ca. 10 %) av de saker som er oversendt kommunestyret fra eiendomsforvaltningen. Revisor har vurdert om bruken av faglige uttrykk og sjargong er så utbredt at man ikke kan forvente at en person som ikke er ekspert på området vil kunne forstå innholdet. Det undersøkes

også om språket er lett å lese, om alternative handlingsmåter er foreslått og om sakene generelt virker å være grundig utredet.

Det er valgt ut seks saker. Disse er valgt ut med tanke på å dekke forskjellige faktorer som: saks type, saksbehandler og dato. To av sakene omhandler Haslemoen, mens de resterende fire dekker resten av kommunen. Sakene er i hovedsak hentet fra kommunes eget arkiv. I tillegg er det blitt sent over et lite utvalg saker til revisor fra eiendomsforvaltningen. Revisor har også valgt saker fra den tilsende listen.

10.2.1 Følgende saker er gjennomgått:

Tabell 2. Oversikt over gjennomgåtte saker

Arkiv nummer	Navn	Dato
07/923	Flerbrukshus i Våler sentrum	17.2.2014
13/1255	Bruk av Søndre Hoel	3.12.2013
17/727	Storskjæret borettslag – oppløsning og salg	21.11.2013
12/730	Utleie av areal til uttak av masser for knusing	4.6.2012
12/368	Rivning av eiendommene Løvik. Tilleggsbevilgning	5.11.2012
10/435	Søknad om kjøp av bygg nr 37 på Haslemoen	21.11.2011

10.2.2 Interne rutiner

Våler kommune har etter revisors kjennskap ingen spesifikke interne veiledere for hvordan saker skal utredes. De benytter seg av maler i web-sak som inneholder punkter for hva som bør være med i et saksfremlegg. Det er i midlertidig opp til hver enkel saksbehandler å velge om man vil følge malen, eller gjøre endringer. De har rutiner rundt utsendingen av saker som skal til politiske utvalg. De nevnte rutiner er utformet blant annet som et utkrysningsskjema. Dette gjør det oversiktlig for en saksbehandler å følge rutinene. Rutinene er også grafisk fremstilt som en tabell.

Rutinene gir et tidskjema for når administrasjonen skal ha gjort de forskjellige oppgavene som er knyttet til å forberede et saksfremlegg for politikerne. Det er blant annet beskrevet når de skal ha saksfremlegget sendt ut til de forskjellige politiske utvalgene. Særlig viktig for kvaliteten på saksfremleggene er at saker på et tidlig tidspunkt skal være sendt til rådmann/kommunalsjef for godkjenning. Dette kan sees på som en intern kvalitetssikring.

10.3 Revisors vurderinger

Våler kommune har interne rutiner rundt utsending av saker til politikerne. Rutinene er etter revisors vurderinger gode og klare. Med dette regnes revisjonskriterium nummer 1, det bør være etablert rutiner rundt utsending av saker til politikerne, som oppfylt.

I de saker som revisor har gjennomgått er det i flertallet et godt og tydelig språk. Det er enkelt å lese, saksfremleggene er strukturerte og nivået av fremmedord er overkommelig. Det er også i flertallet foreslått alternative handlingsmåter.

Det er i midlertidig ett unntak, da det ene saksfremlegget bærer tydelige tegn på å være et hastverksarbeid. Fremlegget har flere graverende skrivefeil og en rotete struktur.

Oppsummert mener revisor at det kan se ut som om de saker som er lagt frem for de folkevalgte er forsvarlig utredet. Ved dette er revisjonskriterium nummer 2, saker som er lagt frem for de folkevalgte skal være forsvarlig utredet, oppfylt.

For revisjonskriterium nummer 3, ved saker som ikke er forsvarlig utredet skal administrasjonssjefen ha bemerket dette ovenfor de folkevalgte, er vi ikke kjent med om administrasjonssjefen har bemerket overfor de folkevalgte at en sak er mangelfullt utredet. Som nevnt under presentasjonen av de interne rutinene, skal alle saksfremlegg blir godkjent av rådmann/kommunalsjef før de blir videresend. Dette kan stoppe saksfremlegg som er mangelfullt utredet.

Det må legges til at det er en mulighet for at ikke alle saker er utredet på en forsvarlig måte. Ved å kun velge et utvalg av sakene, står man i fare for at enkelte data ikke blir plukket opp. Dette er en kjent svakhet ved utvalgsbaserte tester. Revisor har allikevel valgt denne metoden og står inne for resultatet av følgende grunn. Hadde det vært store utslag i det utvalget som ble gjennomgått, så kunne man stilt et spørsmål om man bør øke utvalget. Da dette ikke var tilfellet, mener revisor at metoden gir et tilfredsstillende svar på hvordan tilstanden er.

11 Problemstilling 3:

11.1 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 led 2 slår fast at

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

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

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

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

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

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

«Vi har i vår undersøkelse lett etter «beste praksis» og plukket ut kommuner som har lyktes med sin eiendomsforvaltning. 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»¹⁴.

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

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

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

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

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

¹³ FOBE er forkortelse for Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer

¹⁴ FOBE (2007:8) Bedre eierskap i kommunene

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

- Brannrisiko
- 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 ha¹⁶:

- Eiendoms- og bygningsregister med areal
- Eiendommenes verdi
- Oversikt over de ulike brukere (leietakeroversikt)
- Brukernes langsiktige plane for virksomheten og konsekvenser for lokaler (input til eiendommens strategi for fdvu¹⁷)
- Eiendommens tilstand; teknisk, innemiljø og fysisk tilgjengelighet
- Forbruksdata, blant annet energi og andre «miljøparametere» per bygg
- Antall brukere og lignede indikatorer for bruksintensitet og arealeffektivitet
- Lovpålagt dokumentasjon (branndokumentasjon, HMS, bygningsmyndighet m.m.)
- Juridiske dokumenter vedrørende eiendommene
- 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:

¹⁶ NOU 2004:22 Kap 3.

¹⁷ Fdву er forkortelse for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling.

- 1. Kommunen bør ha utarbeidet et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. Systemet bør inneholde rutiner for innsamling og håndtering av følgende data:**
 - a. Eiendoms- og bygningsregister med areal**
 - b. Eiendommenes verdi**
 - c. Oversikt over de ulike brukere (leietakeroversikt)**
 - d. 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**
 - j. Fdvu- dokumenter for øvrig.**
- 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**

11.2 Data

Som nevnt under informasjon om revidert enhet har administrasjonen i Våler kommune nettopp (1.8.2014), gjennomført en omorganisering av sin organisasjonsstruktur. Dette har ført til at avdelingen nå er i en prosess der de arbeider med å finne ut av hva som vil være den beste strukturen for fremtiden.

Etter intervju med leder for eiendomsforvaltningen, kom det frem at det jobbes målrettet for å forbedre planleggingen og styringen av denne sektoren. Dette arbeidet er ikke ferdigstilt når rapporten skrives, men overnevnte leder mener det er blitt gjort fremskritt.

11.2.1 Data verktøy

Administrasjonen i Våler kommune er etter leder for tekniske tjenester og eiendom sin egen vurdering dyktige på IT-feltet. Dette gjelder også innen eiendomsforvaltningen. For denne delen av kommuneadministrasjonen er det tre IT-verktøy som i varierende grad er i bruk. Dette er Ikvalitet, ISY-Eiendom og Joint Prosjekt Hotell.

Ikvalitet ligger på kommunens intranettsider og inneholder blant annet beskrivelser av interne rutiner og prosesser. For eiendomsforvaltningen er avvikssystemet særlig interessant. I avvikssystemet kan alle med tilgang til intranettet melde inn avvik av forskjellige slag. For eiendomsforvaltningen er det avvik i tilknytning til bygningsmassen som blir meldt inn. Dette kan eksempelvis være et knust vindu eller en kran som lekker. Meningen er at førstelinje arbeidere som renholdere og vaktmestere, skal ta dette i systemet i bruk. Avvik vil da hurtig bli meldt inn, og kan hurtig bli utbedret. På sikt kan dette programmet også føre til en økt synliggjøring av på hvilke områder innenfor bygningsvedlikehold kommunen har de største utfordringene.

Joint Prosjekt Hotell er kun i utprøvingsfasen for kommunen. Programmet brukes til å styrke styringen av prosjekter. Det fungerer som en felles database der man kan legge inn all tilgjengelig informasjon som er relevant i et byggeprosjekt. Det er videre muligheter for å legge til brukere av prosjektet, som da vil kunne lese den informasjonen som er lagt inn. Dette kan for eksempel være representanter for aktuell brukergruppe eller de ansvarlige politikere. Også entreprenøren som utfører arbeidet vil ha mulighet til både å legge inn og å lese informasjon. Programmet kan føre til en bedre kommunikasjon mellom de forskjellige aktører, mer åpenhet rundt prosessen og en bedre styring av prosjektet. Informasjon som er lagt inn kan ved prosjektets slutt bli flyttet over til kommunens eget nettarkiv, web-sak.

ISY-eiendom er hovedsystemet til eiendomsforvaltningen. I programmet, som kommunen har hatt siden 2012, kan det legges inn detaljerte data om kommunens bygningsmasse. Det kan f.eks. legges inn data om eiendomsareal, verditakst, markedsverdi og adresse. Videre kan det legges inn brannrapporter og andre relevante dokumenter som blir linket opp til den aktuelle eiendom. Det er også en mulighet å knytte informasjonen opp mot kart fra GIS. ISY-

eiendom har også en vedlikeholdsmodul som kan profesjonalisere arbeidet med en vedlikeholdsplan.

Eiendomsforvaltningen bruker i dag ISY-eiendom, men ser behovet for kursing for i fremtiden å kunne dra enda bedre nytte av de mulighetene som ligger der. Det gjøres løpende vurderinger for hva som skal legges inn i ISY, vurderingen går for det meste ut på om de vil få verdi for den tiden det tar å legge inn informasjonen. Dette gjelder også spørsmålet om de vil ta i bruk vedlikeholdsmodulen. Forvaltningen har konkrete planer om å legge inn informasjon om bygningenes lovpålagte dokumentasjon som branndokumentasjon. Dette er informasjon som kommunen allerede sitter på, og som nå ligger på Web-sak.

11.2.2 Innhenting av informasjon om bygninger

Eiendomsforvaltningen har i dag ingen generelle rutiner rundt hvordan de innhenter data om bygningsmassen. Den innhenting som foregår er ad hoc-basert, der de henter inn informasjon rundt ett bygg, hvis det skjer en endring i det bygges status. For eksempel vil det bli hentet inn takster for bygg man vurderer å selge. For kommunale boliger blir det registrert nøkkeldata om byggets tilstand ved inn og utflytning av leietakere.

11.2.3 Rapporteringsrutiner

Administrasjonen har i dag ingen rutiner rundt utarbeidelse av tilstandsrapporter om den kommunale bygningsmassen. Rapporteringen slik den utføres nå foregår gjennom tertial rapporter og årsrapporter. Det blir i disse rapportene ikke gått inn på tilstanden til hvert enkelt bygg, men det blir nevnt kort noe om vedlikeholds tilstanden til bygningsmassen som en helhet.

11.3 Revisors vurderinger

Eiendomsforvaltningen i Våler kommune er i dag preget av en mangel på en overordnet plan. Leder gav i intervjuet uttrykk for at hun føler at denne delen av kommunens administrasjon tidligere har vært litt nedprioritert. Dette førte til at det var mye å ta tak i når hun begynte i stillingen.

Revisor ser at det er satt i gang flere tiltak for å forbedre planleggingen og styringen i eiendomsforvaltningen. Det er dog vanskelig for revisor å si noe konkret om utfallet av de tiltak som nå er i gang, da de enda ikke er ferdigstilt og avdelingen er mitt oppi en større endring.

11.3.1 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 fdvu¹⁸)
- 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
- j. Fdvu- dokumenter for øvrig.

Det vil nå bli gjennomgått hvilke av disse punktene som revisor mener at det nåværende systemet dekker. Det vil deretter bli skrevet noe om det på bakgrunn av den informasjonen som har kommet fra intervjuene, ser ut til at systemet i fremtiden vil dekke hvert enkelt punkt.

Når det gjelder punkt a, eiendoms og bygningsregister med areal, så har eiendomsforvaltningen i ISY-Eiendom en eiendomsoversikt som til dels inneholder en oversikt over byggenes areal. De har med det ikke lagt inn en oversikt over arealet på alle bygg, og har heller ikke planer om å gjøre dette.

På punkt b, eiendommens verdi så har forvaltningen ikke en fullstendig oversikt over dette. De har ingen rutiner for å innhente takster for alle kommunale bygg, og har heller ingen planer om å utføre en datainnsamling på dette i fremtiden. Det blir innhentet takster for bygg som vurderes solgt eller nå en takssetting på andre måter er hensiktsmessig.

Punkt c, går ut på om forvaltningen har en oversikt over de ulike brukerne til de kommunale bygg. Forvaltningen har i ISY-eiendom en oversikt over både brukere av kommunale boliger og over kommunale næringsseiendommer.

På punkt d, brukernes langsiktige planer for virksomheten og konsekvenser for lokalet, bør det skilles mellom de forskjellige typene bygg. En bruker av en kommunal bolig vil ha andre planer og konsekvenser enn bedrifter som leier et næringslokale. Revisor tar i vurderingen av dette punktet ikke med brukere av andre kommunale bygg som skoler, sykehjem og administrasjonslokaler. For brukere av kommunale boliger er det vanskelig for forvaltningen

¹⁸ Fdvu er en forkortelse for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling.

å samle inn data om deres langsiktige planer og konsekvenser for lokalet. Dette er personer som til dels sliter med rus og psykiatri og man kan da ikke forvente at de legger opp en langsiktig plan. For leietakere av næringsbygg, blir det ikke samlet inn data om deres langsiktige planer og eventuelle konsekvenser dette vil få for byggene. Revisor er ikke blitt informert om mulige endringer på dette i fremtiden.

Punkt e, om eiendommens tilstand teknisk, innemiljø og fysisk tilgjengelighet, så er det for det meste ikke samlet inn konkrete data. Det blir for kommunale boliger registret data som faller under denne kategorien når det foregår skifte av leietakere. Forvaltningen har ingen planer om å hente inn denne typen informasjon for alle kommunens bygg.

Når det gjelder punkt f, om forbruksdata som energikostnader, så blir det samlet inn data om dette, som senere blir rapportert inn til KOSTRA. Det er planer om å utarbeide en bedre oversikt enn den som eksisterer i dag, med det mål om å utarbeide en energiplan som skal kartlegge energiforbruket i de kommunale byggene.

Punkt g, handler om antall brukere og informasjon rundt arealeffektivitet. Her har eiendomsforvaltningen til nå ikke samlet inn informasjon, og da her heller ikke planer om å innhente informasjon om dette i fremtiden.

På punkt h, lovpålagte dokumentasjon, så har forvaltningen hentet inn branndokumentasjon for alle bygg. Dette er dokumentasjon som skal legges inn i ISY-eiendom på sikt. Revisor har utover dette ikke grunnlag for å si noe om forvaltningen henter inn data og eventuelt hvordan de arkiverer den dataen.

Punkt i, juridiske dokumenter vedrørende eiendommene, så har ikke forvaltningen noen rutiner for innhenting og håndtering av denne typen dokumenter. Det er heller ikke etter hva revisor er kjent med noen planer om å utarbeide et bedre system på dette punktet.

Det siste punktet, j, er om forvaltning, drift, vedlikehold og utviklings dokumenter for øvrig. Heller ikke her er revisor kjent med at det foreligger planer og rutiner for innhenting og oppbevaring av denne typen data.

Oppsummert så er det store hull i eiendomsforvaltnings system for innhenting og oppbevaring av informasjon rundt den kommunale bygningsmassen. Revisor kan med dette ikke konkludere med at revisjonskriterium nummer 1 er oppfylt. Revisor vil på tross av dette berømme det arbeid som nå blir utført, da det ser ut til at eiendomsforvaltningen er klar over egne mangler og har satt i gang tiltak for å forbedre flere av punktene. Spesielt er satsningen på nye IT-løsninger, noe som kan hvis det blir tatt skikkelig i bruk, føre til et bedre og mer rasjonelt system.

11.3.2 Revisjonskriterium nummer 2 og 3

Per dags dato har ikke eiendomsforvaltningen rutiner for å avlegge jevnlige rapporter på eiendomsmassens tilstand til kommunestyret. Revisjonskriterium nummer 2 og 3 blir med

det ikke oppfylt. Dette kan dog sees i sammenheng med den manglende oppnåelsen på revisjonskriterium nummer 1. Det må først på plass systemer og rutiner for innhenting og lagring av relevant informasjon, før det kan komme rutiner rundt rapporteringen av dette til kommunestyret.

11.3.3 Oppsummering

Alt i alt vurderer revisjonen systemet som kommunen har for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen til å være mangelfull. For mye av innhentningen av informasjon er ad hoc basert og lagringen av innhentet informasjon er for spredt.

Det positive er at en prosess er satt i gang. Den økte bruken av it-systemene kan føre til økt effektivitet og bedre kontroll. Ansatte ser selv nytten av å få på plass et bedre system, som også skal inneholde bedre rapporteringsrutiner og mer informasjon rundt tilstanden til den kommunale bygningsmassen. Revisor ser behovet og viktigheten av å rapportere jevnlig til kommunestyret. En god flyt av informasjon mellom nivåene kan bidra til en økt bevisstgjøring rundt de økonomiske utfordringene som eiendomsforvaltningen møter.

12 Problemstilling 4:

12.1 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 «Livssykluskostnader for byggverk - Prinsipper og klassifikasjon» nyttige for å kunne gjøre vurderinger av ressursbehovet for vedlikehold.

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

«Godt, verdibevarende vedlikehold har mange ulike faglige aspekter. Planlegging og gjennomføring av vedlikeholdet må ha et bygningsfaglig hovedfokus slik at tiltak som bidrar til å redusere risikoen for akutte skader og reparasjonsbehov, blir prioritert på en riktig måte»¹⁹

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»²⁰.

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»²¹ 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»²²

¹⁹ NOU 2004:22 s 108

²⁰ NOU 2004:22 s27f

²¹ KS (Ukjent:4)

²² Muliconcult og PriceWaterhouseCoopers (2008:7) *Vedlikehold i kommunesektoren*

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.²³

Med bakgrunn i det overnevnte utleder revisor følgende kriteriet:

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

12.2 Data

Våler kommune sitter på en relativt stor eiendomsmasse. Dette har blant annet bakgrunn i kommunens kjøp av Haslemoen i 2005. Det vil nå komme en kort presentasjon av aktuelle nøkkeltall knyttet til eiendomsmassen. Datamaterialet er hentet fra KOSTRA tall.

12.2.1 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. Våler kommune rapporterer inn data tilhørende alle bygg som har en funksjon, det vil si bygg som

²³ Ibid:17f

faller inn under en av de seks funksjonene KOSTRA har som omhandler kommunale bygg. Dette er administrasjonslokaler, førskolelokaler, skolelokaler, institusjonslokaler, kommunale idrettsbygg og kommunale kulturbygg. Det er da en mulighet for at det er bygg som kommunen eier som ikke blir rapportert inn til KOSTRA, hvis byggene ikke faller inn under en av de overnevnte kategoriene.

Det ble i verifiseringsmøtet med eiendomsforvaltningen oppdaget at kommunes innrapporterte KOSTRA tall var uriktige. Størst avvik var det fra 2011 og bakover. Det blir dermed ikke tatt med eldre KOSTRA tall enn fra 2012. Disse stemmer også nødvendigvis ikke med slik det faktisk er, men de er mer korrekte enn tallene fra 2011. Revisor velger allikevel å ha med KOSTRA tallene, da de fremdeles kan gi en indikasjon på hvordan Våler er stilt sammenlignet med andre kommuner. Det må dog ikke legges for mye vekt på de funn som blir presentert.

Revisor har hentet ut KOSTRA- tall for Våler kommune. Tallmaterialet blir sammenlignet med tall fra KOSTRA gruppe 2, Hedmark og landet minus Oslo. KOSTRA gruppe 2 er satt sammen av kommuner som deler en del likhetstrekk med Våler. Gruppen er satt sammen av kommuner som KOSTRA definerer på følgende måte «*Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter*». Revisor har valgt å bruke KOSTRA gruppen landet minus Oslo, da Oslo er en så spesiell kommune med tanke på innbyggertall og hovedstadsstatus, at landet med Oslo vil kunne gi et feilaktig bilde av hvordan det egentlig står til. Gruppen Hedmark består av alle kommunene i Hedmark fylke.

Som nevnt over, stemmer ikke KOSTRA tallene overens med virkeligheten. Administrasjonen i Våler kommune har utarbeidet nye tall, basert på regnskapstall. De vil innstramme sine rutiner rundt rapportering til KOSTRA og vil levere inn de reviderte tallene for 2014.

Tabell 3. Redigerte tall på kommunal bygningsmasse i kvadratmeter på de bygninger som hadde størst avviksmargin.

	2013
Areal på eide administrasjonslokaler	3780
Areal på eide kommunale idrettsbygg	1315
Areal på eide kommunale kulturbygg	1554

Revisor har valgt å bruke tall som er utregnet per innbygger på flere av de kategoriene som er hentet ut. Dette gjør det nødvendig med en oversikt over innbyggerantallet i Våler og per 31.12.2013 så det slik ut:

Tabell 4. Befolkning per 31.12.2013 Våler.

	2013	2012	2011	2010
Folkemengden i alt	3783	3826	3844	3882

En annen viktig grunnlagsinformasjon er tall på den samlede mengden bygningsmasse som Våler kommune har meldt inn til KOSTRA. Dette blir presentert under målt både i kvadratmeter og i kvadratmeter per innbygger.

Tabell 5. Areal i kvadratmeter for innmeldte kommunale bygg i alt.

		2012	2013
Våler	Samlet areal på formålsbyggene	23 385	22 725

Tabell 6. Areal i kvadratmeter fordelt på de 6 KOSTRA funksjonene.

		2012	2013
Våler	Areal på eide administrasjonslokaler	2120	2120
	Areal på eide førskolelokaler	440	960
	Areal på eide skolelokaler	10494	8894
	Areal på eide institusjonslokaler	9731	9731
	Areal på eide kommunale idrettsbygg	600	600
	Areal på eide kommunale kulturbygg	0	420

For de to første tabellene som vist over, er det ikke et poeng å ta med data for de nevnte referansegruppene, da disse legger sammen tallene for alle kommuner som danner gruppen. Tabellene over blir da kun en oversikt over hva Våler eier, uten å kunne se dette i sammenheng med andre. For å få et tallmaterialet som kan sammenlignes brukes kvadratmeter per innbygger.

Tabell 7. Samlet areal på formålsbygg målt i kvadratmeter per innbygger.

	Våler	KOSTRA gruppe 2	Landet – Oslo	Hedmark
2013	6	6,6	4,5	5,5
2012	6,1	6,4	4,5	5,4

Tabell 7. viser at Våler ligger litt under resten av KOSTRA gruppe 2 i et samlet areal på formålsbygg målt i kvadratmeter per innbygger. Våler ligger i 2013 og 2012 en del høyere enn resten av landet og Hedmark, men det er i hovedsak KOSTRA gruppe 2 som er relevant.

Det vil videre blir presentert tallmaterialet som går ut på utgiftssiden til eiendomsforvaltningene. Det blir presentert tabeller over:

- Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger
- Utgifter til eiendomsforvaltning på eide bygg per kvadratmeter

- Utgifter til driftsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning
- Energikostnader for kommunal eiendomsforvaltning
- Utgifter til vedlikeholds aktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning

Tabell 8. Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning, målt i kroner per innbygger.

	Våler	KOSTRA gruppe 2	Landet - Oslo	Hedmark
2013	5308	4869	4272	4159
2012	4992	4761	4138	4042

Tabell 9. Utgifter til eiendomsforvaltning på eide bygg, målt i kroner per kvadratmeter²⁴.

	Våler	KOSTRA gruppe 2	Landet – Oslo	Hedmark
2013	890	779	894	776
2012	827	788	881	765

Tabell nummer 8 viser at Våler kommune har et økende utgiftsnivå til drift av eiendomsforvaltningen. De ligger nå på et høyere nivå enn den sammenliknbare KOSTRA gruppe 2. Tabell nummer 9 viser at Våler har høyere utgifter til eiendomsforvaltningen enn resten av KOSTRA gruppe 2.

De neste tabellene som blir presentert viser tallmaterialet som omhandler tre ulike utgiftsområder innen eiendomsforvaltningen. Dette gjøres som et forsøk på å tegne et bilde av hvordan eiendomsforvaltningen i Våler kommune bruker sine midler, kontra hvordan det gjøres i referansegruppene.

²⁴ Da Våler kommune benytter seg av få leide bygg, mener revisor at denne kategorien gir et bedre bilde av virkeligheten enn felleskategorien «Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter» som inneholder både eide og leide bygg. Denne vurderingen gjøres med bakgrunn i at for de andre referansegruppene så kan innslaget av leide bygg være høyere, og man for da ikke målt det felt som er mest relevant for Våler kommune.

Tabell 10. Utgifter til driftsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning, målt i kroner per kvadratmeter.

	Våler	KOSTRA gruppe 2	Landet – Oslo	Hedmark
2013	568	459	494	455
2012	525	493	505	478

Tabell 11. Energikostnader for kommunal eiendomsforvaltning, målt i kroner per kvadratmeter.

	Våler	KOSTRA gruppe 2	Landet – Oslo	Hedmark
2013	161	114	113	117
2012	153	110	110	117

Tabell 12. Utgifter til vedlikeholds aktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning, målt i kroner per kvadratmeter.

	Våler	KOSTRA gruppe 2	Landet - Oslo	Hedmark
2013	41	83	85	62
2012	49	62	74	55

Tabellene 10- 12 gir som nevnt et innblikk i hva eiendomsforvaltningen bruker sine midler på. Tabell nr. 10, utgifter til driftsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning, viser at Våler ligger høyere enn alle de andre referansegruppene.

For tabell nr. 12, utgifter til vedlikeholdsaktiviteter, så ser man at kommunen har langt lavere utgifter til dette enn de andre, og bruker omtrent halvparten av det de andre kommunene i KOSTRA gruppe 2 bruker. Trenden er også at utgiftsnivået er synkende. For denne tabellen er det to tolkningsmuligheter, enten skyldes de lave utgiftene at det ikke er noe å vedlikeholde, dvs alt er i en god stand. Eller så skyldes de lave utgiftene at det ikke blir bevilget midler til vedlikehold, noe som da kan føre til at bygningsmassen er i dårlig stand.

Oppsummert gir KOSTRA-tallene indikasjoner på hvordan tilstanden er i Våler kommune sammenlignet med i hovedsak, KOSTRA gruppe 2. Dette kunne ha vært interessante tall å se nærmere på, men med tanke at det innrapporterte tallmaterialet ikke stemmer overens med virkelighetet, vil revisor ikke dra noen overordnede konklusjoner.

Det er også relevant å huske at tallene som her er presentert ikke er alt det materialet som finns på KOSTRA. Dette er kun et utvalg for å enkelt presentere enkelte trekk ved eiendomsforvaltningen til Våler kommune. Det må også legges til at det er mulige feilkilder

ved rapporteringen, da bygg som i utgangspunktet ikke har en funksjon for kommunen ikke er rapportert inn. Våler kommune kan da være eiere av en større bygningsmasse enn det som kommer frem fra de overnevnte tall.

12.2.2 Vedlikeholdsplan

Opprettelsen av en vedlikeholdsplan har vært tatt opp som et ønsket satsningsområde fra administrasjonens side allerede i arbeidet med årsbudsjettet 2010/ økonomiplan 2010-2013. Dette arbeidet er nå kommet i gang.

Vedlikeholdsplanen vil kunne gi et grunnlag for å utføre vedlikehold der det er mest nødvendig, for på sikt å kunne komme i forkant av vedlikeholdsetterslepet. På denne måten kan kommunen slippe å drive med et ad hoc preget vedlikehold.

I det utkastet som nå foreligger er det lagt inn informasjonen om byggets navn, hva som bør gjøres, en fargeskala som beskriver viktigheten av å utførte arbeidet fra viktig til middel viktig til kan avvente, om utbedringen gjøres som følge av HMS hensyn, en budsjettmessig kostnadsoversikt og et felt som åpner for kommentarer.

Arbeidet med å utarbeide en vedlikeholdsplan blir utført av leder tekniske tjenester og prosjektleder i eiendomsforvaltningen. Prosjektleder har bakgrunn som tømmermester og en videreutdanning som ingeniør. De benytter seg i tillegg til den ervervede kompetansen av hjelpemidler som Holte Byggsafe Kalkulasjonsøkkel fra 2014 og Norsk prisbok. Den førstnevnte er en bok som inneholder detaljert informasjon om kostnader til forskjellige elementer innen bygg og konstruksjon. Eksempler på innholdet er priser for legging av forskjellige typer gulv, hva forventet levetid for et ventilasjonsanlegg er og anbefalinger rundt bygningstype. Boken er oppdatert etter nyeste lover og regler og baserer seg på Norsk Standard. Norsk prisbok er en mobil app, som inneholder mye av den samme informasjonen. Appen er utarbeidet av Norconsult. Bruken av disse to hjelpemidlene skal være med på å sikre det faglige innholdet i vedlikeholdsplanen.

Det er planer om å utfylle det nåværende utkastet til vedlikeholdsplanen med et bredere innhold. Nøyaktig hva som skal inn er enda ikke avklart. Dette blir som leder av tekniske tjenester sier, et spørsmål om hva som gir dem størst nytteverdi. De ser seg nødt til å vurdere tidsbruken det tar å legge informasjon inn i en plan, mot nytteeffekten av å ha det i planen. Det er ikke planer om å sette et fast mål for hvilken standard kommunens bygg skal ha, av typen «ingen bestanddeler skal ha tilstandsgrad 3 eller 2». Dette ble i intervju begrunnet med at det er noe som de ikke ville ha resurser til å følge opp. Det er derimot meningen at de i fremtiden skal følge en fargekode for hvor viktig det er å gjennomføre et vedlikeholdstiltak.

12.2.2.1 Dagens tilstand

Da det per dags dato ikke finnes en overordnet oversikt over tilstanden til den kommunale bygningsmassen, må revisor basere sin rapportering om dette på data fra intervjuer og tilgjengelige kommunale dokumenter. Revisor har heller ikke noen forutsetninger for å på egenhånd innhente og vurdere informasjon om tilstanden til bygningsmassen, da dette ligger utenfor revisors sitt kunnskapsområde.

En gjennomgang av kommunens årsberetninger tilbake til 2010 viser at det hvert år blir tatt opp fra rådmannen at det er et stort vedlikeholdsbehov og et stort vedlikeholdsetterslep som ikke blir dekket inn av de midler som er satt av til dette i budsjettene. Rådmannen ønsker at kommunen skal oppnå et netto driftsresultat på over 3 % for å ha egenkapital til å dekke inn vedlikeholdsetterslepet. Noe nøyaktig sum på hvor stort dette etterslepet er, har kommunen ikke, da de har manglet en plan av den typen som nå er under utarbeidelse.

Gjennom intervjuer som revisor har utført med relevante personer i eiendomsforvaltningen, så kommer det frem at tilstanden til stor deler av den kommunale bygningsmassen er dårlig og vedlikeholdet er både mangelfullt utført og bærer preg av manglede planlegging.

Kommunen har i dag utført sitt vedlikehold med fokus på å dekke de mangler som er gåt ut over HMS kravene. De har i mangel på en helhetlig plan hatt fokus på dette og på sikkerhet når de har bestemt hva som bør gjøres først.

12.3 Revisors vurderinger

Våler kommune er eier av en betydelig bygningsmasse.

Med bakgrunn i de overnevnte data, mener revisor at det per dags dato ikke foreligger noe verdibevarende vedlikehold i Våler kommune. Utførte intervjuer bekrefter at vedlikeholdet til nå er utført ad hoc, der de bygg som har mest graverende feil og mangler blir vedlikeholdt først.

12.3.1 Revisjonskriterium 1 og 2

En vedlikeholdsplan er under utarbeidelse. Et førsteutkast er ferdig, slik revisor ser der inneholder dette nyttig informasjon for planlegging av fremtidige vedlikeholdsoppdrag. Vedlikeholdsplanen er etter revisors vurderinger utarbeidet basert på faglige vurderinger. Prosjektleders utdanningsbakgrunn og erfaring, kombinert med de hjelpemidler som er tidligere beskrevet er grunnlaget for denne vurderingen.

Da dette er den første vedlikeholdsplanen som eiendomsforvaltningen utarbeider, er det for tidlig å kunne konkludere med om den vil fungere som en overordnet plan for vedlikehold. Mulige problemer er at det blant annet ikke er tidfestet når de forskjellige vedlikeholdsprosjektene bør utføres. Det er også kun en grov inndeling i hastegrad på når

de forskjellige prosjektene skal utføres. Dette fører til at det er mer en vedlikeholds oversikt over hva som må gjøres, med en anslått kostnad og viktighetsgrad. Revisjonskriterium nummer 1, kommunen bør ha en overordnet plan for vedlikeholdet som er basert på byggningsfaglige vurderinger, blir da bare delvis oppfylt.

På revisjonskriterium nummer 2, kommunen bør ha som målsetning å følge strategi A, der ingen bygningsdeler eller komponenter skal ha tilstandsgrad 3 eller 2, har kommunen ingen planer om å følge strategi A fra Norsk Standard 3424. Det vil si at de ikke vil utarbeide en vedlikeholdsplan som har som mål at ingen bygg skal ha en lavere standard enn den som vil være verdibevarende. Revisor fikk i intervjuet forklart at dette blir gjort da eiendomsforvaltningen anser det som lite realistisk, med tanke på kommunens økonomi, å sette en så høy standard i en vedlikeholdsplan. Revisjonskriterium nummer 2, er da ikke oppfylt.

13 Problemstilling 5:

13.1 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 kostnader 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 Våler kommune har en god kommunal eiendomsforvaltning. Hvis de svar som undersøkelsen kommer frem til viser at Våler 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?**

²⁷ Ibid:109

²⁸ Ibid:109

13.2 Data

13.2.1 Gjennomgang av budsjetter

Revisor har gått i gjennom årsbudsjetter tilbake til 2010 med det mål å finne ut av hva som blir bevilget til vedlikehold og hva administrasjonen anslår at de trenger. Vi har tatt utgangspunkt i de summer som er spesifikk nevnt som midler til bygningsvedlikehold.

Resultatet var følgende:

Tabell 13. Budsjetterte summer til vedlikehold av bygg, hentet fra årsbudsjetter

År	Sum
2010	1,22 mill.
2011	1,32 mill.
2012	1,32 mill.
2013	1,5 mill.

I tekstdelen som fulgte med tallmaterialet, ble det hvert år poengtert at de summer som er satt av ikke dekker det behovet som de har.

Revisor har også gått igjennom regnskapstall fra eiendomsforvaltningen. Dette for å undersøke hvilke summer som er brukt med konto teksten «vedlikehold av bygninger» og om de brukte summene stemmer overens med det som er satt av i budsjettet. Resultatet ble følgende:

Tabell 14. Brukte og budsjetterte summer til vedlikehold av kommunale bygg, hentet fra regnskapet.

	Vedlikehold adm. fellestjenester eiendom	Vedlikehold kommunale bygg	Vedlikehold bygg Haslemoen	Budsjett vedlikehold kommunale bygg	Overskudd/underskudd vedlikehold kommunale bygg
2010	135 160	2 648 349	89 284	1 218 000	- 1 430 349
2011		1 313 476	40 342	1 218 000	- 95 476
2012		1 188 494		1 218 000	29 506
2013		1 644 038		1 218 000	- 426 038
2014		801 564		865 000	63 436

For det første ser vi ut ifra tallene i tabell 11 at det jevnt over er brukt mer på vedlikehold enn det som er satt av i budsjettet. Det store merforbruket i 2010 så kan det skyldes at staten i det året kom med tiltakspakker som ikke ble tatt med i budsjettet. Underskuddet i

2013 kan i følge administrasjonen skyldes store investeringer på brannsikring det året. Tallene for 2014 er per 30.10 så det er for tidlig å si om det vil bli et merforbruk også for det året. Posten «vedlikehold bygg Haslemoen» ble fra 2012 slått sammen med hovedposten «vedlikehold kommunale bygg». Dette er bekreftet fra økonomisjefen i kommunen.

Sammenligner vi de to tabellene ser vi at det i årsbudsjettene er satt av mer enn det som i regnskapet blir merket med «vedlikehold kommunale bygg». Dette trenger ikke å bety at det er en differanse mellom summene, men summen kan ha blitt ført under et annet navn i regnskapet.

13.2.2 Data fra intervjuer

I de gjennomførte intervjuer ble det spurt om forvaltninger er av den oppfatning at de mener det blir tilført nok midler til å ligge i forkant av vedlikeholdsbehovet. Svaret på dette spørsmålet var et klart nei. Dette synet blir støttet av leder for kommunens økonomiavdeling.

Det har ikke blitt spilt inn en eksakt sum til økonomiavdelingen, men med bakgrunn i det utkastet til en vedlikeholdsplan som nå foreligger så vil det kreves minst 17 millioner for å komme i forkant. Det kom frem under intervjuene at man er usikker på om politikerne er klar over hvordan tilstanden egentlig er på den kommunale bygningsmassen. Prosjektleder mener at en del av utfordringen til eiendomsforvaltningen er å få synliggjort det vedlikeholdsbehovet som finnes, bedre ovenfor politikerne.

Administrasjonen er fornøyd med at det nå ser ut til å bli bevilget en million årlig til frie vedlikeholdstiltak, men da denne summen kommer over investeringsbudsjettet følger det med krav for hva denne kan brukes til. Det har i tillegg et ønske om å kunne ha en årlig pot til vedlikeholdstiltak som de fritt disponerer. En slik sum kan etter deres vurderinger føre til at det hurtigere kan utføres forløpende vedlikehold på en del bygg.

13.3 Revisors vurderinger

Det blir etter revisors vurderinger ikke bevilget tilstrekkelig med midler for å dekke det behovet som eiendomsforvaltningen har til drift og vedlikehold. Med dette er revisjonskriterium nummer 1, mottar eiendomsforvaltningen de midlene som de selv mener at de trenger til vedlikehold og drift av de kommunale byggene, ikke oppfylt.

Revisor vurderinger er bygget på de overnevnte fakta. Bildet er midlertidig ikke så sort/hvitt som det. Med bakgrunn i det utkastet til vedlikeholdsplan som nå foreligger, trengs det 17 millioner for å dekke inn etterslepet. Dette er en sum som revisor regner med at kommunen ikke har tilgjengelig. Det samme kan det virke som at administrasjonen har tenkt, da de har unnlatt å spille inn en eksakt sum ovenfor økonomiavdelingen.

14 Hovedkonklusjon

De fem problemstillingene som revisor har jobbet ut ifra omhandler alle det samme temaet og er på sett og vis bundet sammen. Gjennom arbeidet med å svare på problemstillingene har revisor stadig opplevd at svaret på en problemstilling langt på vei legger føringer for hva svaret på den neste vil bli og at svaret på en problemstilling også kunne vært plassert under en annen problemstilling.

Problemstillingene kan etter revisors vurderinger oppsummeres på følgende måte.

Våler kommune har ingen overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen. Politikerne har et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for saker som er oversendt fra eiendomsforvaltningen til politisk behandling. Det mangler derimot gode rapporteringsrutiner rundt tilstanden til kommunens bygningsmasse. Dette kan skyldes at det systemet som eiendomsforvaltningen nå har, er mangelfullt på flere punkter, som innhenting av informasjon om den kommunale bygningsmassen. Mangelen på et fullverdig rasjonelt styringssystem og politiske mål og planer, kan ha vært medvirkende til at kommunen ikke har et godt, verdibevarende vedlikehold av sine bygninger. Tilstanden til store deler av bygningsmassen er per dags dato for dårlig. En forklaring på at vedlikeholdet ikke er verdibevarende, er at det ser ut til at eiendomsforvaltningen ikke har tilstrekkelige økonomiske rammer. Stramme økonomiske rammer fører til kutt i vedlikeholdet og mindre tid til utarbeidelse av gode rutiner og en funksjonell vedlikeholdsplan. Uten dette på plass kan det være problematisk å rapportere inn til politikerne og få dem bevist på hvor skoen trykker og med det potensielt å bli tildelt mer midler.

15 Anbefalinger

Basert på revisors vurderinger og konklusjon anbefales at:

- Det utarbeides overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen. Etter revisors vurderinger er Vålers «Strategiplan for drift av Våler kommuneskoger» en god mal for utarbeidelsen, da denne planen er skriftlig utformet og formelt vedtatt.
- Eiendomsforvaltningen bør utarbeide bedre rutiner for å dekke de mangler de har med innhenting av informasjon rundt kommunens bygningsmasse.
- All innhentet data bør samles på ett sted, så den er lett tilgjengelig for senere bruk. Et slikt sted kan være it-programmet ISY-Eiendom.
- Eiendomsforvaltningen bør vurdere å utarbeide rutiner for å levere jevnlige rapporter om tilstanden til den kommunale bygningsmassen til kommunestyret. En mulighet er å utdype de rapporteringer som allerede gjøres i tertiær rapportene.
- Vedlikeholdsplanen bør inneholde mer informasjon om når de forskjellige utbedringene er planlagt gjennomført.
- Der bør også legges inn konkrete mål på ønsket standard i vedlikeholdsplanen. Dette kan føre til at det blir noe å strekke seg mot.
- Kommunen kan vurdere å opprette en årlig vedlikeholds sum som eiendomsforvaltningen fritt kan benytte seg av.

16 Rådmannens høringsuttalelse

17 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*

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

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

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>

Statistisk Sentralbyrå (2014) *Statistikkbanken*. Hentet fra: <https://www.ssb.no/statistikkbanken>