



Eiendomsforvaltning

Vedlikehold og vaktmestertjenestens
organisering

Forvaltningsrevisjon - Lardal kommune

Innhold

Sammendrag	ii
1 Innledning	1
1.1 Kontrollutvalgets bestilling	1
1.2 Bakgrunn.....	1
1.3 Problemstillinger og revisjonskriterier.....	2
1.4 Avgrensning	3
1.5 Metode og kvalitetssikring.....	4
1.6 Høring	4
2 Organisering	5
2.1 Kommunale eiendommer	5
2.2 Organisering av eiendomsforvaltningen med vaktmestertjenesten.....	8
2.3 Samarbeid.....	10
3 Mål og system.....	16
3.1 Politiske mål og strategier.....	16
3.2 System for styring og planlegging.....	18
3.3 Kunnskapsgrunnlag - rapportering	24
4 Verdibevarende vedlikehold	26
4.1 Roller og ansvarsforhold	26
4.2 Vedlikeholdsbehov	28
4.3 Kostnader til vedlikehold	32
5 Konklusjoner og anbefalinger.....	36
5.1 Konklusjoner	36
5.2 Anbefalinger.....	36
Litteratur og kildereferanser.....	37
Figuroversikt	37
Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse.....	39
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	41
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	46

Foto forside: pixabay.com

Sammendrag

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Lardal i sak 24/14. Bestillingen er i samsvar med Plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll 2012 – 2015, behandlet i kontrollutvalget 22.02.12, sak 08/12 og i kommunestyret 13.03.12, sak 020/12.

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

- 1) Hvordan er vaktmestertjenesten i Lardal organisert?
- 2) Har Lardal kommune overordnede politisk bestemte mål og et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen?
- 3) Har kommunen et godt system som kan sikre verdibevarende vedlikehold av kommunens bygninger?

Organisering av vaktmestertjenesten

Tre personer jobber som vaktmestere i kommunen, to i full stilling og en i 40 % stilling. Vaktmesterne har hver sin arbeidsinstruks som viser hvilket ansvar de har. Byggene er fordelt mellom vaktmesterne. Administrasjonen har i løpet av våren 2015 organisert vaktmestertjenesten med en egen arbeidsleder.

Generelle kommentarer i en spørreundersøkelse blant enhetslederne viser at mange er fornøyde med samarbeidet med både kommunalsjefen og medarbeiderne i kommunalområde for miljø teknikk og næring.

Våre konklusjoner:

Lardal kommune har ikke overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen.

Eiendomsforvaltningen inngår i den årlige budsjettbehandlingen og årsrapporteringen. Temaet får litt fragmentert behandling i dokumentene, og informasjon og vurderinger er ikke systematisk fra år til år.

Lardal kommune har delvis et system som sikrer et godt verdibevarende vedlikehold. Kommunen mangler en helhetlig oversikt over vedlikeholdsbehovet, og har heller ingen beregninger av ressursbehovet for et verdibevarende vedlikehold. Kommunen har likevel rutiner for en årlig kartlegging av vedlikeholdsbehovet.

Vi mener at kommunen bør:

- sikre forankring av eiendomsforvaltningen på politisk nivå
- sikre at den skriftlige rapporteringen til politisk nivå gir et nyansert og helhetlig bilde av situasjonen i eiendomsforvaltningen
- utarbeide en helhetlig oversikt over vedlikeholdsbehovet
- beregne ressursbehovet som trengs for å opprettholde et verdibevarende vedlikehold

Skien 17.08.15

Telemark kommunerevisjon IKS

1 Innledning

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Lardal i sak 24/14. Bestillingen er i samsvar med Plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll 2012 – 2015, behandlet i kontrollutvalget 22.02.12, sak 08/12 og i kommunestyret 13.03.12, sak 020/12.

Hjemmel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelovens § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon kapitel 3.

1.2 Bakgrunn

Kommunale eiendommer har betydelig verdi. Samlede kostnader for anskaffelse, forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling/oppgradering utgjør i gjennomsnitt 15-20 prosent av en kommunes økonomi.

Det finnes ikke lov- eller forskriftskrav om hvordan en kommune skal drive sin eiendomsforvaltning, men det finnes flere lover som regulerer krav til et bygg og til den virksomheten som skal drives i bygget. Slike krav har betydning for utforming av nye bygg, og hva som bør vedlikeholdes i eksisterende bygg, men gir ikke en samlet oversikt over hvordan kommunen kan drive god eiendomsforvaltning.

NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle» har blitt et standardverk for offentlig eiendomsforvaltning. Den har vært opphav til andre sentrale dokumenter utviklet av blant annet Direktoratet for forvaltning og IKT, Direktoratet for byggkvalitet og KS.

NOUen legger til grunn at den kommunale eiendomsforvaltningen bør forankres hos den politiske ledelsen. Basert på politisk vedtatte mål, bør administrasjonen utarbeide et system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. Det innebærer at administrasjonen planlegger aktiviteter og ressursbruk ut fra vedtatte politiske mål, og rapporterer tilbake til politisk ledelse om tilstand på bygningene, og om resultater i forhold til vedtatte mål. Informasjon om tilstanden på bygningene bør inneholde forslag til prioriteringer og kostnadsoverslag.

De fleste bygninger planlegges med sikte på lang levetid. Byggekostnadene til en bygning utgjør om lag 2/3, mens kostnader til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling utgjør om lag 1/3 av de totale kostnadene.

De sistnevnte kostnadene tildeles årlig over driftsbudsjettet. For kommuner som er i en presset økonomisk situasjon, kan det være utfordrende å avsette tilstrekkelige midler til eiendomsforvaltning. Samtidig er det slik at skal en eiendom opprettholde sin verdi, vil det kreve tilstrekkelige ressurser til vedlikehold i hele byggets levetid. Da kan det være hensiktsmessig at eiendomsforvaltningen har tilstrekkelig handlingsrom, slik at planleggingen av nye bygg og forvaltningen av eksisterende bygg har en tidsramme som gjelder de årene bygget skal være i bruk – med andre ord et livsløpsperspektiv.

1.3 Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

- 1) Hvordan er vaktmestertjenesten i Lardal organisert?
- 2) Har Lardal kommune overordnede politisk bestemte mål og et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen?
- 3) Har kommunen et godt system som kan sikre verdibevarende vedlikehold av kommunens bygninger?

Revisjonskriterier

Det finnes ikke krav i lov eller forskrift om hvordan kommunen skal drive sin eiendomsforvaltning, men det finnes en rekke lover som regulerer krav til bygget og til den virksomheten som drives i bygget.¹ Slike krav har betydning for utforming av nye bygg, og hva som må holdes ved like i eksisterende bygg, men gir ikke en samlet oversikt over hvordan kommunen skal drive god eiendomsforvaltning. Selv om det ikke er direkte fastsatt i lov eller forskrift, er det laget dokumenter som gir føringer for hva som er god eiendomsforvaltning:

- NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle, om eiendomsforvaltning i kommunesektoren»
- «God kommunal eiendomsforvaltning, fordypning for folkevalgte», Direktoratet for byggkvalitet, 2011
- «Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold, en veileder for folkevalgte og rådmenn», KS 2008

¹ Eksempel på slike lover med tilhørende forskrifter er plan- og byggingsloven, brannvernloven, forurensningsloven, energiloven, kulturminneloven, opplæringsloven, barnehageloven og helse- og omsorgstjenesteloven.

- «Bedre eierskap i kommunene», Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer (FOBE) 2007
- «Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde», Multiconsult og PricewaterhouseCoopers 2008 på oppdrag fra KS

Vi vil bruke noen av de føringene som ligger i disse dokumentene for å svare på spørsmålene nevnt ovenfor og vurdere eiendomsforvaltningen i Lardal.

Revisjonskriteriene² i denne forvaltningsrevisjonen er utledet fra disse dokumentene. Kriteriene er angitt under hver problemstilling nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

1.4 Avgrensning

Forvaltningsrevisjonen undersøker i hovedsak om Lardal kommune har rammevilkår som gjør det mulig å ha en tilfredsstillende eiendomsforvaltning. Vi har ikke undersøkt faktisk utført vedlikehold og/eller bygningenes tilstand.

Forvaltningsrevisjonen har dekket alle kommunens eide og leide bygg, herunder skoler, barnehager, sykehjem, kulturbygg, boliger m.m. som kommunen disponerer.

Andre former for fast eiendom som næringsbygg, infrastrukturanlegg, veier, ledninger for vann og avløp, anlegg for avløp, elektrisitetsforsyning og telekommunikasjon, parker og idrettsanlegg i friluft er holdt utenfor. Det samme gjelder grunneiendommer og kirkebygg.

Undersøkelsen gjelder både vedlikehold og drift, men er avgrenset mot investeringer. Vi har ikke undersøkt skillet mellom utgifter til drift og utgifter til investering i kommunens regnskap, da dette er dekket av revisjonen av kommunens regnskap.

Vi har undersøkt utviklingen av eiendomsforvaltningen over tid. Vi har avgrenset til et tidsperspektiv på fire år, dvs. 2011-2014.

² Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de regler og normer som gjelder innenfor det området som skal undersøkes. Revisjonskriteriene er basis for de analyser og vurderinger som revisjonen foretar, konklusjonene som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere samsvar, avvik eller svakheter.

1.5 Metode og kvalitetssikring

I denne forvaltningsrevisjonen har vi brukt ulike metoder for å hente inn informasjon:

- Intervjuet vaktmesterne.
- Gjennomført spørreundersøkelse blant renholderne og enhetslederne.
- Gått gjennom ulike kommunale og nasjonale dokument.
- Brukt KOSTRA-tall som grunnlag for kostnadsanalyser.
- Hatt løpende kontakt med kommunalsjefen for miljø, teknikk og næring

Valg av metode og tiltak for kvalitetssikring er omtalt nærmere i vedlegg 3 til rapporten.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av Gerd Smedsrud, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

1.6 Høring

Rapporten er presentert i et høringsmøte med administrasjonen i kommunen og sendt på høring 26.06.15. Høringen har ikke ført til endringer i rapporten. Rådmannens høringsuttalelse ligger i vedlegg 1.

2 Organisering

Kontrollutvalget har bedt særskilt om en gjennomgang av hvordan vaktmestertjenesten er organisert. Dette kapitlet beskriver hvordan hele eiendomsforvaltningen i Lardal kommune er organisert, med en nærmere beskrivelse av vaktmestertjenesten.

Hensiktsmessig organisering er et viktig virkemiddel for å oppnå god eiendomsforvaltning. Det finnes trolig ikke en fasit på hvordan norske kommuner bør organisere eiendomsforvaltningen. Til dette er forutsetningene med hensyn til befolkning, geografi og politisk styring for ulike.³

Først vil vi gi en oversikt over eiendommene i Lardal kommune.

2.1 Kommunale eiendommer

Formålsbygg

Kommunen eier følgende bygg

- Herredshuset
- Lardal barneskole
- Lardal ungdomsskole
- Huldrehallen
- Klokkergården
- To barnehager, Svarstad og Styrvoll
- Lardal sykehjem
- Ringveien (helsebygg)

Formålsbyggene utgjør til sammen 11 783 m².

Barneskolen er bygd ut og det er også foretatt ombygging og større vedlikeholdsarbeider i eksisterende bygg. Siste utbygging ble ferdigstilt i mars 2015.

Ungdomsskolen er bygd ut og det er også foretatt ombygging og større vedlikeholdsarbeider i eksisterende bygg. Siste utbygging ble ferdig i 2013.

Huldrehallen er kommunens flerbrukshall som ble ferdigstilt i 2012.

Kommunen eier Klokkergården. Klokkergården er et møte- og aktivitetssted for mange lag og foreninger, inneholder kulturhistoriske samlinger og er et sted for kulturelle

³ God kommunal eiendomsforvaltning, fordypning for folkevalgte s. 35.

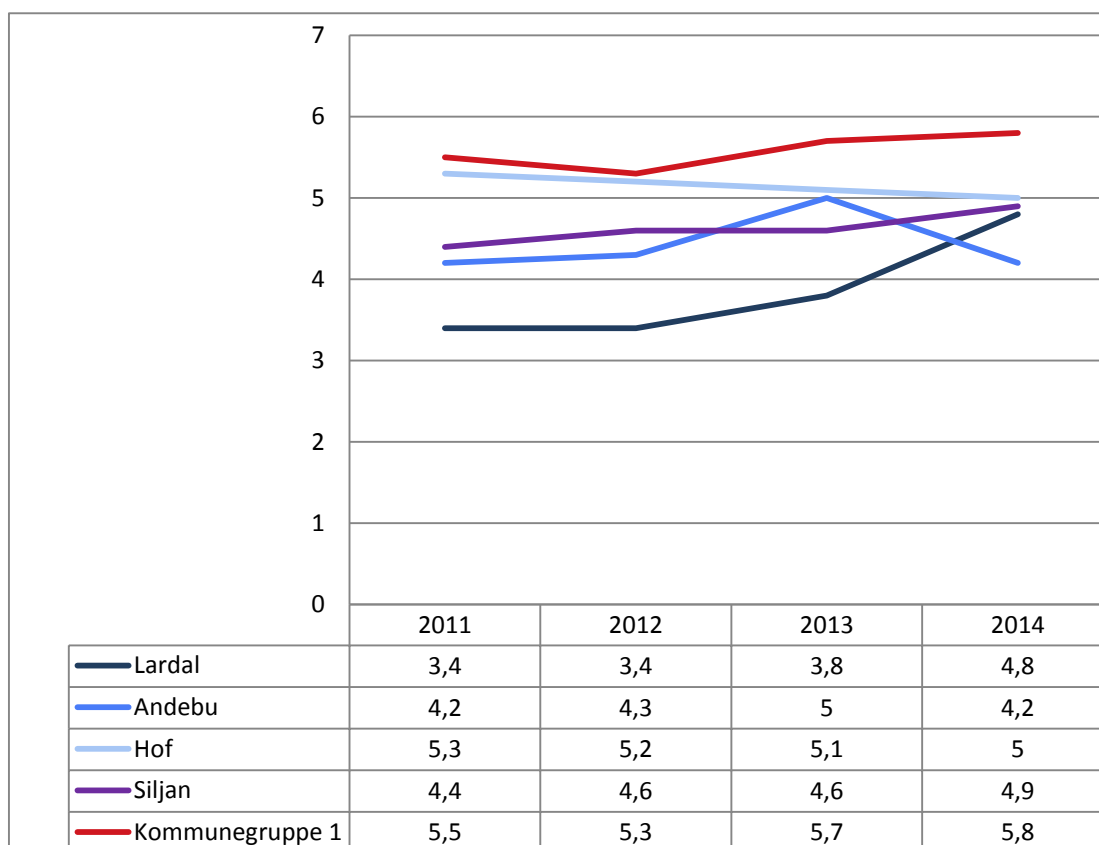
aktiviteter. Klokkergården driftes av et eget styre (Tunstyret) der alle de faste brukerorganisasjonene er representert.

Barnehagene er bygd ut, og det er også foretatt ombygging og større vedlikeholdsarbeider i eksisterende bygg. Siste utbygging i Svarstad barnehage var ferdig i 2013. Siste utbygging i Styrvoll barnehage var ferdig i 2008.

Sykehjemmet er 10 år gammelt.

Det gamle sykehjemmet, Ringveien, ble renoverert og ombygd for 10 år siden. Deler av det blir nå benyttet av legesenteret, helsestasjonen og familietjenesten. Andre deler blir leid ut til NAV, og to andre private virksomheter. NAVs lokaler ble renoverert og ombygd i 2008. Til sammen er 476 m² utleid.

Figur 1 Dekningsgrad⁴, samlet areal i kvadratmeter på formålsbygg pr innbygger



Figuren viser at samlet areal⁵ per innbygger har økt i perioden. I følge KOSTRA har Lardal hatt lavt areal på formålsbygg pr innbygger. Fra 2012 til 2013 økte arealet etter

⁴ For kunne si noe om hvor godt kommunen utnytter de kommunale tjenestebygningene, det som kalles dekningsgrad, har SSB brukt antall kvadratmeter på formålsbyggene og fordelt det på antall innbyggere.

⁵ Ringveien er ikke et formålsbygg etter definisjonen i KOSTRA, og er derfor ikke en del av figuren.

byggingen av Huldrehallen. Utbyggingen av Lardal barneskole vises i økningen fra 2013 til 2014. Mot slutten av den undersøkte perioden har Lardal kommune en dekningsgrad på nivå med Hof og Siljan.

Kostra viser at omtrent 25 % av kommunene i Norge har samme dekningsgrad som Lardal eller lavere, mens omtrent 75 % av kommunene i Norge har større areal pr innbygger på formålsbygg i 2014.

Kommunen leier lokaler til biblioteket.

Boliger

Kommunen eier følgende boliger:

- 4 boliger til psykisk utviklingshemmede
- 12 trygdeleiligheter
- 8 utleieleiligheter
- 2 omsorgsboliger

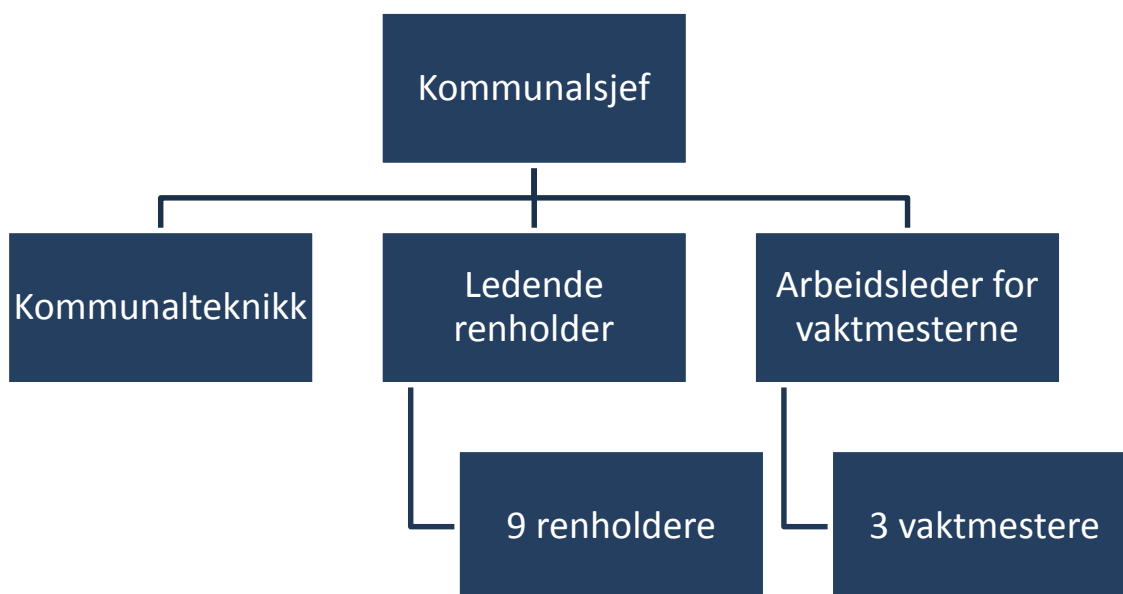
Utleieboligene utgjør 1 454 m².

2.2 Organisering av eiendomsforvaltningen med vaktmestertjenesten

Kommunalområdet for miljø, teknikk og næring (MTN) har ansvar for eiendomsforvaltningen. Det innebærer at kommunalområdet har ansvar for alle drifts- og vedlikeholdsoppgavene for kommunale bygg. MTN har også ansvaret for gjennomføringen av investeringsprosjekter.

Lardal kommune er organisert med tre ledernivåer: rådmannen, tre kommunalsjefer og seks enhetsledere. MTN har i 2015 ingen enhetsledere, men renholderne har en renholdsleder og vaktmesterne har en arbeidsleder. Kommunalsjefen har personalansvaret for vaktmesterne og renholderne.

Figur 2 Organisasjonskart over MTN⁶



Kommunalområdet for MTN har en ingeniør med ansvar for investeringsprosjekter, vedlikeholdsprosjekter, byggesaksbehandling og er arbeidsleder for vaktmesterne.

Minst en gang i måneden har kommunalsjef, vaktmestere, renholderne og kommunalteknikk driftsmøter. Faste temaer for møtene er neste måneds vedlikeholds- og fellesoppgaver og økonomi. Med fellesoppgaver menes oppgaver som går på tvers av ansvarsområder, oppgaver der det er behov for sammensatt fagkompetanse eller oppgaver som løses mest effektivt i fellesskap.

⁶ Kommunalteknikk jobber med vei, vann og avløp. De er ikke omfattet av denne undersøkelsen.

Administrasjonen har utarbeidet et dokument som viser hvilket ansvar renholderne og vaktmesterne har.

Vaktmestertjenesten

Tre personer jobber som vaktmestere i kommunen, to i full stilling og en i 40 % stilling. Vaktmesterne har hver sin arbeidsinstruks som viser hvilket ansvar de har. Byggene er fordelt mellom vaktmesterne. Vaktmesterne har oppmøte på sykehjemmet, skole eller barnehage. De jobber selvstendig, med fullt ansvar for «sine» bygg. To av vaktmesterne jobber i skiftordning, slik at de arbeider formiddag eller ettermiddag, for å følge opp bruk av Huldrehallen og svømmehallen på kveldstid. Vaktmesterne har også ansvar for å klargjøre og levere større hjelpemidler til brukere fra hjelpemiddelsentralen (for eksempel rullestoler, senger).

Behov for vaktmestertjenester i utleieboliger, trygdeboliger, PU-boliger blir varslet av leietaker eller personell fra helse. Vaktmesterne utfører gressklipping, snømåking og rydding av uteareal ved PU-boliger og trygdeboliger, og ved behov også ved øvrige utleieboliger, i tillegg er det vedlikeholdsarbeider som blir utført ved behov.

Administrasjonen har i løpet av våren 2015 organisert vaktmestertjenesten med en egen arbeidsleder. Kommunalområdets prosjektleder for investeringsprosjekter har fått faglig ansvar for vaktmestertjenesten. Kommunalsjefen skal fortsatt ha personalansvaret for vaktmesterne.

Blant vaktmesterne er det en snekker og en maskinfører. En av vaktmesterne har jobbet som vaktmester i kommunen i 5 år, de to andre i over 27 år. Vaktmesterne opplever at de har tilstrekkelig kompetanse til å løse de oppgavene de har. Drift av bassenget er utfordrende med stadig nye krav. Ved behov for mer kompetanse bruker de hverandre, kompetanse fra kommunalteknikk, eller ringer folk med kompetanse og spør om råd. De fleste enhetslederne opplever også at vaktmesterne har tilpasset kompetanse til de oppgavene de skal utføre.

Vaktmesterne mener at det er tilstrekkelig ressurser til å løse de daglige tilsyn- og driftsoppgavene, men at de ikke har nok ressurser til å utføre nødvendig vedlikehold. Vaktmesterne anslår at de bruker mellom 30 % og 50 % av sin tid til tilsynsoppgaver⁷, resten til drift og vedlikehold. Vi har også spurt om vaktmesterne utfører oppgaver som andre med mindre kompetanse kunne gjort. Svarene varierer, men tyder på at det kunne vært frigjort tid fra enkle arbeidsoppgaver som gressklipping og snømåking, slik

⁷ Med tilsynsoppgaver mener vi tilsyn i forbindelse med brannvern, lekeapparater, ventilasjonsanlegg osv.

at vaktmesterne kunne gjennomført vedlikeholdsoppgaver. Kommunen pleier å ha en sommervikar som klipper plen.

Renholdstjenesten

I Lardal kommune jobber 9 personer som renholdere fordelt på 7,2 årsverk, inkludert ledende renholder. Hvert bygg har faste renholdere. Noen renholdere arbeider på flere bygg. Renholderne jobber selvstendig, med fullt ansvar for sine bygg.

Ledende renholder har det faglige ansvar for renholdet, som blant annet innebærer å følge opp og videreutvikle renholdsplaner og å lære opp nyansatte. Renholderne har vært ansatt fra 1 år til 20 år. De fleste har deltidsstillinger med mellom 60 % og 100 %.

Alle renholderne opplever at de har fått tilstrekkelig opplæring til å løse de arbeidsoppgavene de har. De fleste renholderne har svart at de samarbeider med andre renholdere. De fleste opplever at de har tilstrekkelig tid til å gjøre et renhold som opprettholder byggets verdi. Enhetslederne opplever også at renholderne har tilpasset kompetanse til de oppgavene de skal utføre.

2.3 Samarbeid

Samarbeid mellom vaktmesterne og renholderne

På spørsmål til vaktmesterne og renholderne om hvor ofte de snakker med hverandre, svarer de at noen treffes ofte, andre treffes sjelden. Vaktmesterne opplyser at det avhenger av når og hvor de selv og renholderne er på jobb. Noen renholdere sier fra om behov for tiltak via leder. Andre ringer vaktmesterne. Andre gir direkte beskjed til vaktmester.

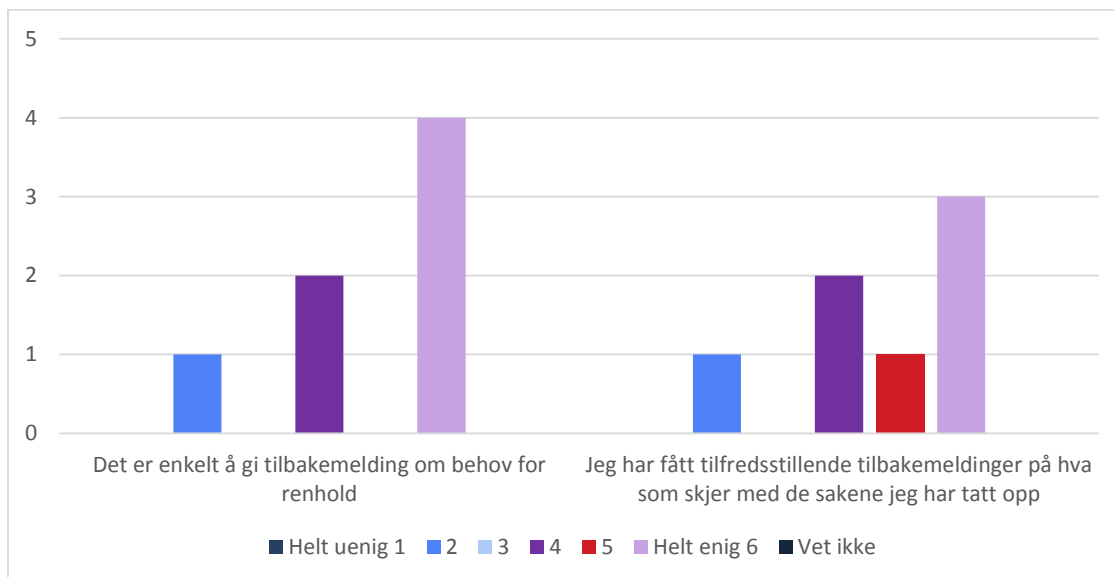
Både vaktmesterne og renholderne oppgir behov for å skifte lysstoffrør og ting som er gått i stykker, som eksempler på hva renholderne gir beskjed om til vaktmesterne.

Samarbeid mellom brukerne av byggene og renholdstjenesten

Vi har spurt renholderne om hvor ofte de snakker med brukerne av byggene. Svarene spriker fra hver dag til sjeldnere enn hver måned. Eksempler på hva de snakker om er hvordan arbeidsoppgavene skal løses og ting som mangler. Renholderne har behov for å vite om når ulike rom er i bruk, slik at de kan legge opp arbeidsdagen på en god måte. Renholderne opplyser at kommunikasjonen rundt dette temaet varierer fra bygg til bygg.

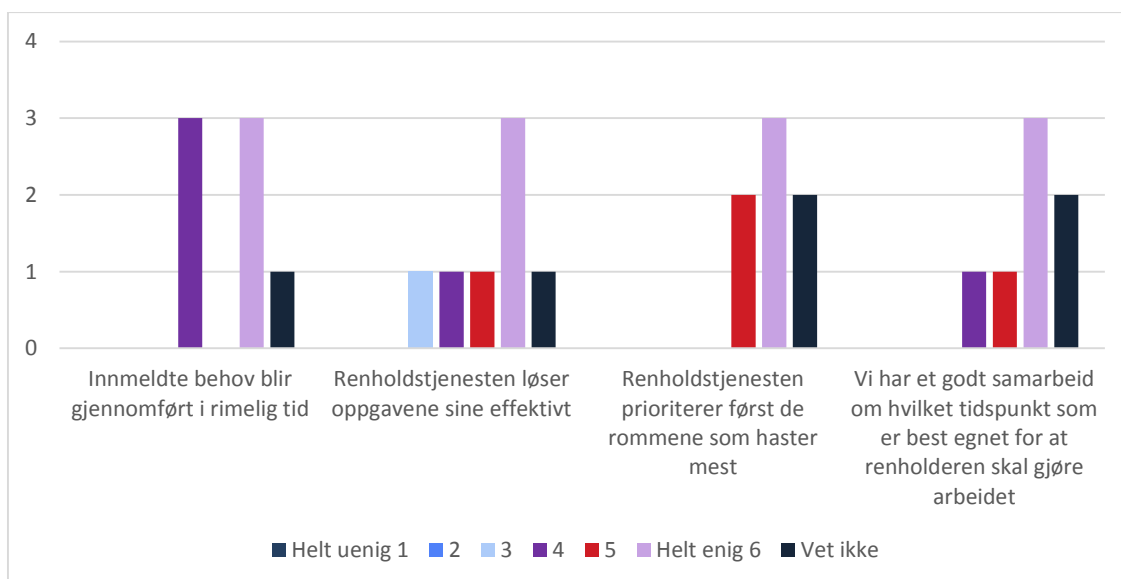
Vi har spurt enhetslederne om hvor ofte de gir beskjed om behov for renhold. Med unntak av to som har svart ikke aktuelt, har alle svart sjeldnere enn en gang i måneden gir beskjed til renholder. En av enhetslederne gir beskjed til sin overordnede hver måned om behov for renhold, ellers har alle svart sjeldnere eller ikke aktuelt.

Figur 3: påstander om kommunikasjon



Figuren viser at de fleste enhetslederne er enige i at det er enkelt å gi beskjed om behov for renhold, og at de får tilfredsstillende tilbakemeldinger.

Figur 4: Påstander om tjenester og samarbeid



Figuren viser hvordan enhetslederne har vurdert fire påstander om gjennomføring av tiltak og samarbeid med renholdstjenesten.

De fleste enhetslederne opplever at innmeldte behov blir gjennomført innen rimelig tid og at renholdstjenesten løser oppgavene sine effektivt. De fleste enhetslederne er også enige i at vaktmestertjenesten prioriterer de tiltakene som haster mest.

Den siste påstanden er om enhetslederne og renholdstjenesten samarbeider godt om hvilket tidspunkt som er best egnet for at renholderne skal gjøre sitt arbeid. Med unntak av at to vet ikke, er enhetslederne enige i denne påstanden.

Kommentarer gitt i undersøkelsen tyder på at det er sprik i hvor fornøyd enhetslederne er med renholdet, og at det har sammenheng med hvor stabil bemanningen på renhold er.

Samarbeid mellom brukerne av byggene og vaktmestertjenesten

Et av målene i 2015 for kommunalområdet miljø, teknikk og næring er samarbeid med andre sektorer om bygninger, uteareal, vaktmester- og renholdstjenester.⁸

Det er ingen fast rutine for hvordan kontakten mellom brukerne og vaktmestertjenesten skal være. Noen enheter har ei bok de skriver beskjeder til vaktmester, noen skriver lapper, noen ringer, noen gir beskjeder når de møtes.

På spørsmål om hvor ofte vaktmesterne snakker med brukerne av byggene, svarte vaktmesterne at det gjør de hver gang de er ute på byggene. Hvis de er på et bygg hver dag, har de kontakt med brukerne hver dag, hvis de er på et bygg en gang i uka, har de kontakt med brukerne en gang i uka. Eksempler på ting de snakker om er innvendig vedlikehold om vinteren og utvendig vedlikehold om sommeren, ting som er ødelagt, vannlekkasjer og behov for nye hyller.

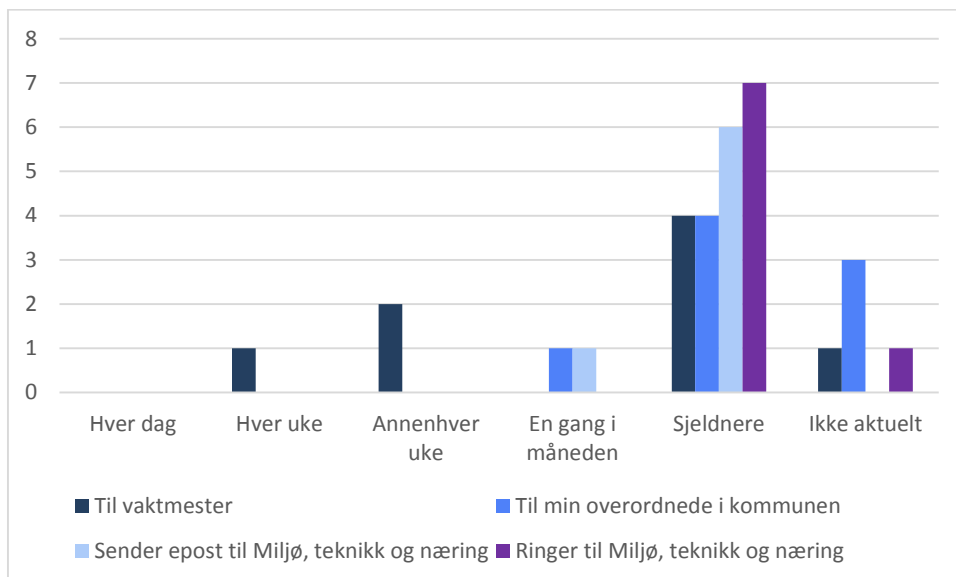
Vaktmesterne opplever selv at de utfører innmeldte tiltak innen rimelig tid, at de stort sett gir tilbakemeldinger om prioriteringer og når ting kan løses, hvis det er behov for det. De gjør i stor grad prioriteringer på egenhånd av hvilke oppgaver som haster mest. Det hender at vaktmestertjenesten får spørsmål fra brukerne av byggene om å gjøre tiltak som de ikke har ressurser til. De får hjelp av kommunalsjefen for MTN til å diskutere med brukerne hva som skal prioriteres.

Vaktmesterne har kontakt med brukerne av byggene om daglige driftsoppgaver og mindre vedlikehold. Ved behov for større bygningsmessige endringer, tar enhetslederne direkte kontakt med kommunalsjefen for MTN.

⁸ Samfunnsplanens handlingsdel 2015-2018, økonomiplan 2015-2018, budsjett 2015. Vedtatt av kommunestyret i sak 81/14

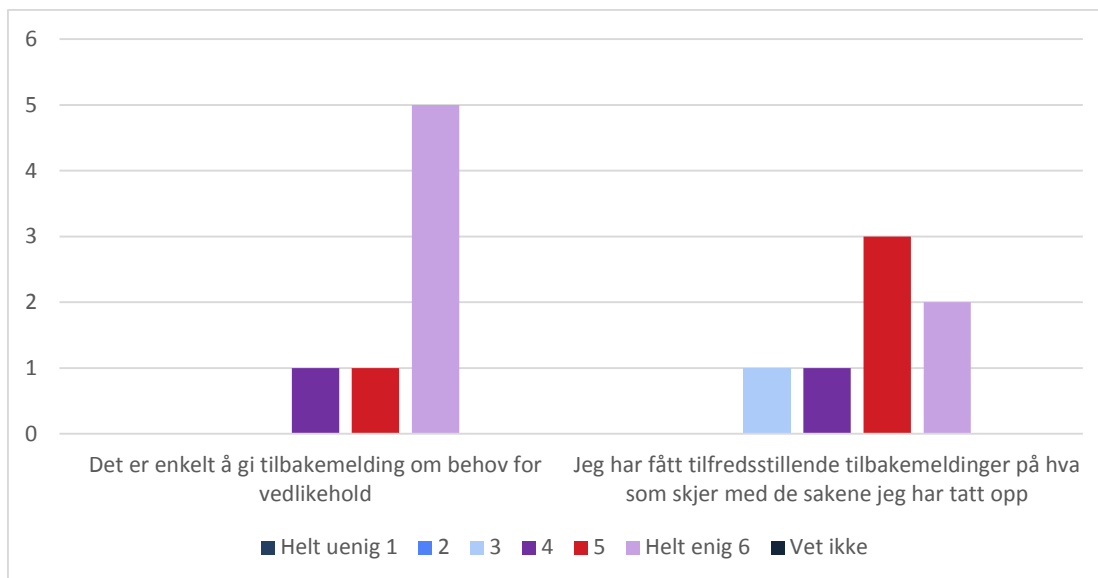
I spørreundersøkelse til enhetslederne av byggene, spurte vi om hvor ofte de ga beskjed til vaktmestertjenesten, sine overordnede i kommunen eller MTN for å gi beskjed om behov for tiltak.

Figur 5: Hvor ofte brukerne tar kontakt



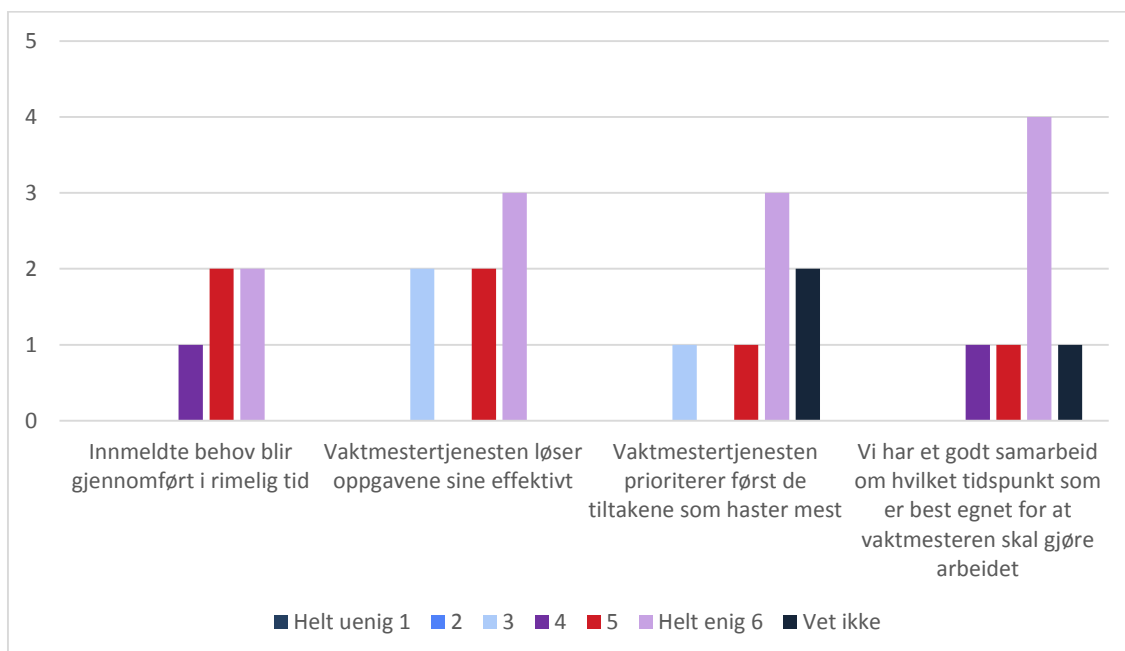
Figuren viser at de som melder fra om behov hver uke eller annenhver uke, gjør det direkte til vaktmester. De fleste enhetslederne har svart at de sjelden tar kontakt med MTN for å melde inn behov for tiltak. Det er også sjelden enhetslederne kontakter egne overordnede for behov om tiltak på byggene.

Figur 6: Påstander om kommunikasjon



Figuren viser at de fleste enhetslederne er enige i at det er enkelt å gi beskjed om behov for vedlikehold, og at de får tilfredsstillende tilbakemeldinger.

Figur 7: Påstander om tjenester og samarbeid



Figuren viser hvordan enhetslederne har vurdert fire påstander om gjennomføring av tiltak og samarbeid med vaktmestertjenesten.

Alle enhetslederne opplever at innmeldte behov blir gjennomført innen rimelig tid.

Fem av enhetslederne er enige i påstanden om at vaktmestertjenesten løser oppgavene sine effektivt, to har svart i grad 3.

De fleste enhetslederne mener at vaktmestertjenesten prioriterer de tiltakene som haster mest.

Den siste påstanden er om brukerne og vaktmestertjenesten samarbeider godt om hvilket tidspunkt som er best egnet for at vaktmesterne skal gjøre sitt arbeid. Med unntak av at en ikke vet, har alle svart at de er enige.

Generelle kommentarer fra enhetslederne viser at mange er fornøyde med samarbeidet med både kommunalsjefen og MTN generelt.

3 Mål og system

PROBLEMSTILLING:

Har Lardal kommune overordnede politisk bestemte mål og et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen?

REVISJONSKRITERIER

- Politisk bestemte mål og strategier⁹, og planer for eiendommene og for forvaltningen av dem, bør være skriftlig og vedtas formelt.
- Eiendomsforvaltning bør inngå i kommunens system for helhetlig og langsiktig planlegging, og knyttes til arbeidet med budsjett og økonomiplan.
- Kommunen bør rapportere tilstand på all kommunal bygningsmasse i forhold til fastsatte mål, med forslag om prioriteringer og kostnadsanslag. Rapporteringen bør være en del av kommunens årsrapportering.

3.1 Politiske mål og strategier

3.1.1 Fakta

Kommunestyret har ikke behandlet egne mål eller strategier for eiendomsforvaltningen av formålsbyggene. Kommunestyret vedtok kommuneplanens samfunnsdel i sak 64/14. Eiendomsforvaltningen er ikke tema i denne planen. Mål og strategier for eiendomsforvaltningen inngår som en del av andre styrende dokumenter.

Vi har gjennomgått alle saker som har vært behandlet i kommunestyret og formannskapet fra slutten av 2010 til 2014. Gjennomgangen viser at kommunen har flere politisk vedtatte planer på spesielle områder, som direkte eller indirekte legger føringer for drift, vedlikehold og utvikling av kommunalt eide bygg. Det gjelder:

- «Klima- og energiplan 2010-2015»¹⁰, der det er satt mål om å effektivisere energiforbruket på kommunens bygg ned 10 % fra 2007 innen 2015. Oljefyrene i kommunale bygg skal utfases inn 2020, og kommunen skal ta hensyn til klima i innkjøp og drift.

⁹ Mål er en beskrivelse av en ønsket framtidig tilstand, og strategier handler om hva som bør gjøres for å nå målene.

¹⁰ Vedtatt av kommunestyret i sak 48/10

- Sluttrapporten for «Handlingsrom 2012»¹¹, som er et dokument for å finne innsparingstiltak i hele kommunen. Det ble foreslått innsparinger også i eiendomsforvaltningen. Her legges det føringer i retning mindre leie av lokaler, heller eie selv, og mindre kjøp av tjenester, heller utføre selv.
- «Bosettings- og integreringspolitisk plan for Lardal 2011-2015»¹² og
- «Ruspolitisk handlingsplan for Lardal kommune 2011-2015»¹³ der behovet for kommunale boliger er vurdert. Begge planene viser til behov for en «boligsosial handlingsplan».
- «Boligsosial handlingsplan»¹⁴ der det er utredet hvilke befolkningsgrupper kommunen bør ha boliger til rådighet for, hvor mange boliger kommunen trenger og hvor de bør ligge i kommunen.

I forbindelse med behandlingen av årsregnskap og årsmelding 2012¹⁵, vedtok kommunestyret å avsette 600 000 kr til et disposisjonsfond for vedlikehold av bygg, anlegg og veier. Utvalg for miljø teknikk og næring fikk myndighet til å disponere midlene. Utvalg for miljø, teknikk og næring har behandlet sak 4/15 om «Vedlikeholdsarbeider Lardal barneskole – bruk av vedlikeholdsfond», der de vedtok å bruke 300 000 kr fra fondet.¹⁶

Kommunestyret har behandlet enkeltsaker knyttet til investeringer:

- I sak 12/11 vedtok kommunestyret prosjektering av utbygging av barneskolen. Utbyggingen var basert på at barneskolen ikke hadde behov for andre løsninger.

¹¹ Vedtatt av kommunestyret i sak 35/11

¹² Vedtatt av kommunestyret i sak 5/12

¹³ Vedtatt av kommunestyret i sak 28/12

¹⁴ Vedtatt av kommunestyret i sak 76/14

¹⁵ Sak 25/13

¹⁶ I sak 17/14 vedtok Utvalg for miljø, teknikk og næring å bruke 300 000 kr til rehabilitering av Sognsveien. Fondet er derfor brukt.

- Kommunestyret i Lardal har i sakene 35/11, 40/12, 16/14 behandlet utbygging av Svarstad barnehage. Behovet for utvidet barnehage har vært utredet. Det er ikke drøftet hvilke konsekvenser en utvidelse av barnehagen kan få for drift og vedlikehold av bygget.
- Bruk av bioenergi ved oppvarming av ungdomsskolen, barneskolen og flerbrukshallen har vært til behandling i kommunestyret i sak 68/12 og 84/12, i tilknytning til saker om oppvarming av Svarstad kirke. Kommunen har fått utarbeidet «Energieffektiviserings- og konverteringsplan for Lardal kommune 2012» av Norsk Enøk og Energi AS som ble lagt fram for kommunestyret i sak 84/12.

3.1.2 Revisors vurdering

Det politiske nivået i Lardal har ikke behandlet egne mål og strategier for eiendomsforvaltningen i kommunen, eller lagt slike mål og strategier i andre overordnede og langsiktige dokumenter som for eksempel kommuneplanens samfunnsdel.

Av de planene som berører eiendomsforvaltning, er det Klima- og energiplanen som har et langsiktig og samlet perspektiv knyttet til drift og vedlikehold. Klima- og energiltak er viktig, samtidig er dette bare ett av mange områder innenfor eiendomsforvaltningen.

Etter vår vurdering er ikke eiendomsforvaltningen i Lardal kommune politisk forankret slik NOUen og KS anbefaler.

3.2 System for styring og planlegging

3.2.1 Fakta

Politisk styring og planlegging

Lardal kommune har ikke et eget system for styring og planlegging av eiendomsforvaltningen.

Kommunen har ikke en samlet, langsiktig plan for vedlikeholdsbehov. Kommunen har planlagt å lage en slik plan siden 2013, ifølge budsjett 2013. Kommunalsjefen opplyser

at arbeidet er satt i gang, og at administrasjonen ønsker å legge fram samlet plan under budsjettbehandlingen for 2016.

For Klokkergården har kommunestyret i sak 33/99 vedtatt dokumentet «Status 1999 og plan for 1999-2003». I planen ble byggenes daværende tilstand og utbedringsbehov beskrevet. Både kommunalsjefen og Tunstyret¹⁷ opplyser at det er behov for en ny plan for vedlikehold av Klokkergården.

For å danne et bilde av de generelle styringslinjene i kommunen, vil vi se nærmere på budsjettprosessen og budsjettinnholdet. Årsbudsjettet med den fireårige økonomiplanen og samfunnsdelens handlingsplan er de sentrale styringsdokumentene fra politisk til administrativt nivå, og vi legger til grunn at behandlingen av eiendomsforvaltningen skjer innenfor denne styringsrammen. I dette dokumentet viser administrasjonen hva slags vedlikehold som bør prioriteres det kommende året.

Budsjettprosessen

Budsjettansvaret for eiendomsforvaltning ligger hos kommunalsjefen.

Faste kostnader

Det er mange faste kostnader på et bygg til f.eks. strøm, lønn, driftsavtaler for ventilasjon og brannanlegg. Sammen med vaktmesterne og enhetslederne har kommunalsjefen vurdert størrelsen på de faste kostnadene hvert år, slik at endringer i behovet blir fanget opp i budsjettet. Etter byggeprosjekter blir de faste kostnadene vurdert sammen med prosjektleder. Lønn blir fordelt prosentvis på byggene, og denne fordelingen blir vurdert hvert år.

Vedlikehold

Større vedlikeholdsbehov har blitt beskrevet i budsjettet. Mange mindre tiltak vil ikke bli definert i budsjettet, men er bakt inn i totalbudsjettet for eiendomsforvaltning. Administrasjonen opplyser at det har vært vanskelig å finne rom for å øke rammen for vedlikehold i budsjettet. Administrasjonen har prioritert behovene innenfor den rammen som er satt.

Kartlegging av vedlikeholdsbehov er beskrevet i kapittel 4.2.1. Kartleggingen danner grunnlaget for budsjettprosessen i MTN.

¹⁷ I brev av 21.04.15

Innholdet i budsjettdokumentene

Lardal kommune har rammebudsjettering. Vi har gått gjennom budsjettene og økonomiplanene for perioden 2011-2015. Kommunen har hatt ulik utforming av dokumentene og har endret organiseringen av eiendomsforvaltningen i perioden.

I saksdokumentene for budsjett og økonomiplan har eiendomsforvaltning blitt omtalt på følgende måter:

- I «Rådmannens forslag til budsjett 2011 og økonomiplan 2011-2014» er det i kapittel 11.9.1 gitt en vurdering av behovet for vedlikehold av bygningene i Lardal kommune. Det er foreslått å øke rammen for vedlikehold, og det er laget en plan for vedlikehold i årene 2011-2013.
- I «Budsjett 2012, økonomiplan 2012-2015»¹⁸ har administrasjonen innarbeidet innsparingstiltakene fra «Handlingsrom 2012». Saksdokumentene inneholder et kapittel med hvilke konsekvenser de økonomiske prioriteringene som er foreslått i budsjettet vil ha for forvaltningen av de kommunale eiendommene. Det er oppgitt at kommunen har utfordringer med å sikre godt vedlikehold og tilby nok boliger.
- I «Handlingsprogram 2013-2016, budsjett 2013, økonomiplan 2013-2016»¹⁹ står det at kommunen har som mål å sikre verdibevarende vedlikehold på kommunale bygg. Kommunen skulle gjennomføre utvendig vedlikehold av kommunale boliger og herredshuset og utarbeide vedlikeholdsplan for bygg.
- I «Handlingsprogram 2014-2017, budsjett 2014, økonomiplan 2014-2017»²⁰ står det at kommunen har som mål å gjennomføre nye byggeprosjekt i tillegg til målet om å sikre verdibevarende vedlikehold av kommunale bygg. Kommunen hadde samme tiltak som i 2013, og i tillegg skulle kommunen gjennomføre bygging av Lardal barneskole.
- I «Samfunnsplanens handlingsdel 2015-2018, økonomiplan 2015-2018, budsjett 2015»²¹ står det: *Vedlikeholds ramme på kr 450 000,- til planlagt vedlikehold fordeles på ulike bygg etter behov. I 2015 er kommunale boliger, Styrvoll barnehage og skolene prioritert.*

¹⁸ Vedtatt av kommunestyret i sak 79/11

¹⁹ Vedtatt av kommunestyret i sak 104/12

²⁰ Vedtatt av kommunestyret i sak 104/12

²¹ Vedtatt av kommunestyret i sak 81/14

Midler til drift og vedlikehold

Figur 8 Midler til drift og vedlikehold for alle kommunalt eide og leide bygg. Budsjettt og regnskap

	Revidert budsjett	Regnskap
2011	kr 9 266 000	kr 9 295 644
2012	kr 9 620 000	kr 10 146 002
2013	kr 10 385 153	kr 10 293 860
2014	kr 10 534 734	kr 10 547 726
2015	kr 11 194 000	

Kilde: Lardal kommunes driftsbudsjett og driftsregnskap.

Tabellen viser vekst i midler avsatt til drift og vedlikehold fra 2011 til 2015. Regnskapet viser at det var merforbruk til drift og vedlikehold alle årene. Disse tallene inneholder alt som omfatter eiendomsforvaltning, inkludert administrasjon, forsikring, formålsbygg, boliger og Ringveien, som ikke er et formålsbygg etter definisjonen i KOSTRA.

Det kan være interessant å se hvordan midlene fordeler seg på kommunalt eide formålsbygg og utleieboliger.

Figur 9 - Midler til drift og vedlikehold for kommunalt eide bygg - fordelt på utleieboliger og formålsbygg.

	Utleieboliger		Formålsbygg ²²	
	Rev. Budsjett	Regnskap	Rev. Budsjett	Regnskap
2011	kr 642 000	kr 682 081	kr 7 271 000	kr 7 198 363
2012	kr 611 000	kr 646 563	kr 7 644 000	kr 7 644 237
2013	kr 629 000	kr 594 943	kr 8 119 000	kr 7 848 454
2014	kr 709 000	kr 820 267	kr 8 235 734	kr 7 735 467
2015	kr 758 000		kr 8 743 000	

Kilde: Lardal kommunes driftsbudsjett og –regnskap.

Figuren viser hvordan midlene er fordelt mellom utleieboliger²³ og formålsbygg.

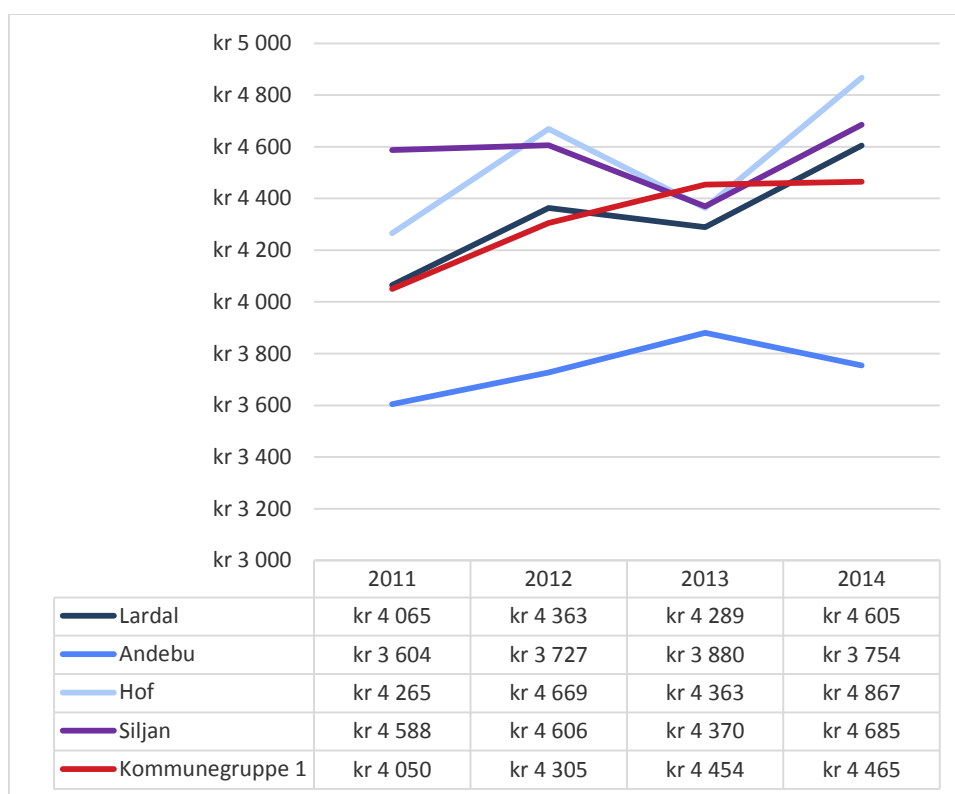
²² Formålsbygg er de byggene som er direkte knyttet til å levere kommunale tjenester, inkludert herredshuset. Her er ikke kulturbyggene Klokkergården og biblioteket med.

²³ I disse tallene ligger også utgifter til den delen av Ringveien som er utleid.

Figur 10 Midler til drift og vedlikehold fordelt på areal for 2014

	Utleieboliger	Formålsbygg
Samlet areal	1 454 m ²	11 783 m ²
Drifts- og vedlikeholds-midler. Fordelt på areal	kr 564	kr 656

Figur 8 og 9 viser hvor mye kommunen bruker totalt på formålsbyggene og på utleieboligene. Kommunen har også brukt mer til drift og vedlikehold av formålsbyggene pr kvadratmeter enn til utleieboligene.

Figur 11 Prioritering²⁴: Netto driftsutgifter²⁵ til eiendomsforvaltning formålsbygg pr innbygger sammenlignet med andre kommuner

²⁴ For å synliggjøre i hvilken grad kommunene *prioriterer* eiendomsforvaltning av kommunale formålsbygg, har Statistisk sentralbyrå (SSB) fordelt netto driftsutgifter på antall innbyggere. De forklarer prioriteringsindikatorene slik: «Prioriteringsindikatorene skal si noe om hvor mye av egne penger kommunen «velger» å bruke til de enkelte tjenesteområdene. En tjeneste kan sies å være høyt prioritert når en kommune bruker en relativt stor andel av sine ressurser på en bestemt tjeneste.», jf. veileder til Kostra

²⁵ Veilederen for Kostra forklarer det slik: «Netto driftsutgifter viser driftsutgiftene inkludert avskrivninger etter at driftsinntektene, som blant annet inneholder øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter, er trukket fra. De resterende utgiftene må dekkes av de frie inntektene som skatteinntekter og rammeoverføringer fra staten.»

Figuren viser at ifølge KOSTRA har Lardal kommune økt midlene prioritert brukt til eiendomsforvaltning med omtrent 550 kr pr innbygger i Lardal kommune i den undersøkte perioden. Vi ser at kommunene vi sammenligner med ligger omtrent på samme nivå som Lardal når det gjelder prioritering av ressurser til eiendomsforvaltning. Lardal har hele perioden prioritert mindre til eiendomsforvaltning enn Hof og Siljan, men forskjellen har vært liten, og har blitt mindre. Lardal har ligget tett med gjennomsnittet i kommunegruppen. Andebu har hatt noe lavere prioritering av eiendomsforvaltningen.

Kostra viser at i 2014 brukte omtrent halvparten av kommunene i Norge mer pr innbygger enn Lardal, og omtrent halvparten brukte mindre.

Intern planlegging og styring

Kommunalsjefen opplyser at for herredshuset, barneskolen, ungdomskolen, svømmehallen og barnehagene har kommunen et internkontrollsystem som også fungerer som en håndbok for vaktmesterne. I praksis er det en perm per bygg. Vi har gjennomgått permen for ungdomsskolen. Den inneholdt:

- Sjekkliste for vaktmesters tilsynsoppgaver
- Angivelse av areal
- Oversikt over byggeår og byggeår for tilbygg
- Oversikt over vedlikehold gjort etter 2006
- Oversikt over serviceavtaler for teknisk utstyr
- Vedlikeholdsplan for 4 år framover
- Dokumentasjon på vernerunder, med frister for tiltak
- Dokumentasjon på tilsyn og godkjennelser
- Rutiner for forebyggende arbeid mot brann

Permen oppdateres av kommunalsjefen årlig med nye sjekklister. Foran i permen er en oversikt over hvilke andre deler av permen som er oppdatert og når.

Kommunalsjefen opplyser at kommunen jobber med å oppdatere permene for sykehjemmet og Ringveien. Det er ikke utarbeidet sjekklister eller vaktmesterperm for kommunale boliger.

En av vaktmesterne har dokumentert alt vedlikeholdet han har gjort de siste årene i en perm med dato, bilder og beskrivelser av arbeidet. Dette vedlikeholdet gjelder de fleste byggene i kommunen.

Kommunen har utarbeidet renholdsplaner for det enkelte bygg.

3.2.2 Revisors vurdering

Det sentrale systemet for politisk styring av eiendomsforvaltningen i Lardal er årsbudsjettet og den fireårige økonomiplanen. Kommunen mangler en helhetlig oversikt over vedlikeholdsbehov, som et overordnet planleggingsverktøy. Vaktmesterpermene fungerer som gode verktøy for intern planlegging og styring av ressursene. Kommunen er på god vei til å få et godt system, men mangler slike verktøy for noen av byggene.

3.3 Kunnskapsgrunnlag - rapportering

3.3.1 Fakta

Kommunen har ikke et eget system for rapportering på eiendomsforvaltning. All rapportering til politisk nivå i Lardal kommune går via kvartalsrapportene og årsmeldingene. Vi har derfor sett nærmere på i hvilke grad disse dokumentene gir informasjon om eiendomsforvaltningen.

Kvartalsrapportene har fokus på regnskap i forhold til budsjett. Det ble rapportert om fremdrift på vedlikehold på herredshuset i andre og tredje kvartalsrapport 2012, fordi det medførte et tilsynelatende mindreforbruk i forhold til budsjettet. I alle kvartalsrapportene for 2014 ble det foreslått å utsette vedlikehold av herredshuset, for å dekke inn merforbruk på vintervedlikehold av veier. Det er ellers ikke rapportert om drift og vedlikehold av eiendom.

- Årsmeldingene for 2010²⁶ og 2012²⁷ inneholder ikke informasjon om hvilket vedlikehold som er gjennomført i løpet av året.
- Årsmeldingene for 2011²⁸ og 2013²⁹ inneholder spesifisert informasjon om hvilket vedlikehold som er gjennomført.

3.3.2 Revisors vurdering

Vi legger til grunn at det sentrale systemet for tilbakemelding fra administrasjonen til politisk nivå i Lardal, er knyttet til kvartalsrapportering og årsmelding. Hensikten med et godt system for rapportering er å gi politisk nivå et godt grunnlag deres avgjørelser knyttet til mål, prioriteringer, tildelinger og tiltak.

²⁶ Vedtatt av kommunestyret i sak 23/11.

²⁷ Vedtatt av kommunestyret i sak 25/13

²⁸ Vedtatt av kommunestyret i sak 36/12

²⁹ Vedtatt av kommunestyret i sak 23/14

Kvartalsrapportene gir lite informasjon om eiendomsforvaltningen. Årsmeldingene har hatt varierende innhold. Etter vår vurdering har politisk nivå i Lardal over tid fått lite informasjon om status for de kommunale byggene og om forvaltning, drift og vedlikehold av disse byggene. De har med andre ord et svakt grunnlag for å fatte kunnskapsbaserte vedtak om eiendomsforvaltningen.

4 Verdibevarende vedlikehold

PROBLEMSTILLING:

Har kommunen et godt system som kan sikre verdibevarende vedlikehold av kommunens bygninger?

REVISJONSKRITERIER

- Det bør være avklart hvilke roller og ansvar eieren, forvalteren og brukerne har i forhold til kommunen bygningsmasse.
- Kommunen bør ha system som kartlegger behov for vedlikehold og reparasjoner i bygningsmassen.
- Kommunen bør ha system som beregner kostnadmessig optimalt vedlikehold.

4.1 Roller og ansvarsforhold

4.1.1 Fakta om politisk nivå vs administrasjonen

I delegeringsreglementet er forvaltningen av kommunale bygg og eiendommer delegert til hovedutvalget for miljø, teknikk og næring. Investeringsprosjekter må vedtas av kommunestyret. Utover generell delegering til rådmannen og at rådmannen innstiller i saker til formannskapet og hovedutvalg, er ikke fordelingen av myndighet mellom administrasjonen og politisk nivå nærmere definert.

I kapittel 3 har vi sett at det politiske nivået hovedsakelig behandler økonomiske saker, og i mindre grad behandler saker om andre deler av drift og vedlikehold av bygningsmassen. Praksis ser også ut til å være at administrasjonen i stor grad har myndighet å ta avgjørelser om planlegging, prioritering og gjennomføring av de drifts- og vedlikeholdsoppgavene som dekkes av driftsbudsjettet. For investeringsprosjekter ligger beslutningsmyndigheten hos kommunestyret.

4.1.2 Fakta om administrasjonen

For kommunale bygninger har kommunen funksjon som både eier, forvalter og bruker. Eieren har gjerne et langsiktig perspektiv på verdien av bygningen, forvalteren skal ta vare på bygningene, mens brukeren er opptatt av hvilken funksjon eiendommen skal fylle.

Kommunalsjefen har rollen som eier av de kommunale bygningene. Vaktmesterne har inntil nylig vært organisatorisk plassert direkte under kommunalsjefen. Da har kommunalsjefen også hatt rollen som forvalter av byggene. Administrasjonen ønsket å

skille disse rollene, og har i løpet av våren 2015 organisert vaktmesterne under en egen arbeidsleder.

Det foreligger ikke skriftlige beskrivelser av ansvarsforholdet mellom eier, forvalter og bruker. Kommunalsjefen har planlagt å lage avtaler mellom MTN som eier og forvalter av byggene og enhetene som bruker byggene, slik at ansvar og oppgaver blir fordelt skriftlig. Disse avtalene er planlagt på plass til høsten.

I spørreundersøkelsen sier alle enhetslederne at ansvarsforholdet er avklart mellom dem som brukere av byggene og henholdsvis ledelsen i MTN, vaktmestertjenesten og renholdstjenesten.

4.1.3 Fakta om Klokkergården

Tunstyret har drevet Klokkergården etter en plan for perioden 1999-2003, vedtatt av kommunestyret i sak 33/99. Planen er både en plan over behov for vedlikehold og gir en fordeling av ansvar mellom administrasjonen og Tunstyret. I planen fra 1999 er det beskrevet at kommunen som eier av Klokkergården skal bevilge midler til drift og vedlikehold. De kommunale midlene har dekket materialer og utstyr, mens selve vedlikeholdsarbeidet har blitt utført på dugnad arrangert av Tunstyret, i samsvar med planen. Tunstyret har hatt myndighet til å bestemme hva de bevilgede pengene skulle brukes til, og hvilket vedlikehold som har blitt gjennomført.

4.1.4 Revisors vurderinger

Ansvarsforholdet mellom politisk nivå og administrasjonen er ikke avklart skriftlig. Kommunen har likevel en praksis som fungerer.

Det er avklarte roller mellom eier, forvalter og bruker i kommunen, selv om dette ikke er skriftliggjort. Skriftlige avtaler mellom MTN og enhetene om roller og ansvar vil styrke eiendomsforvaltningen og gjøre organisasjonen mindre sårbar for endringer o.l.

Ansvarsforholdet mellom Tunstyret i Klokkergården og administrasjonen er avklart skriftlig, selv om avtalen er tidsbegrenset og ikke har blitt oppdatert.

4.2 Vedlikeholdsbehov

4.2.1 Fakta om kartlegging av vedlikeholdsbehov

Kommunalsjefen innhenter opplysninger fra vaktmesterne og enhetslederne om behov for vedlikehold på byggene i forbindelse med budsjettarbeidet. I tillegg gir vernerundene informasjon om behov for vedlikehold. Vaktmesterne opplyser at de som regel deltar på vernerundene. Enhetslederne og miljø, teknikk og næring samarbeider om å sette frister for tiltakene. Etter behandlingen av dokumentasjonen fra vernerundene, setter administrasjonen opp lister over behov for vedlikehold. De tiltakene det er rom for å gjennomføre innenfor inneværende års budsjett, vil vaktmesterne gjøre så raskt som mulig. Andre tiltak blir tatt med inn i budsjettprosessen.

De siste årene har kommunen hatt tilsyn fra miljørettet helsevern og branntilsyn. Administrasjonen har prioritert å bruke midlene til vedlikehold på tiltak som har fulgt opp pålegg fra disse tilsynene.

Arbeidstilsynet har hatt tilsyn på Lardal ungdomsskole og Lardal barneskole 19.09.13, der kommunen ble pålagt å utarbeide en risiko- og sårbarhetskartlegging av inneklime etter installering av nytt ventilasjonsanlegg.

Kommunen har pr 15.06.15 lukket alle avvikene fra tilsynene.

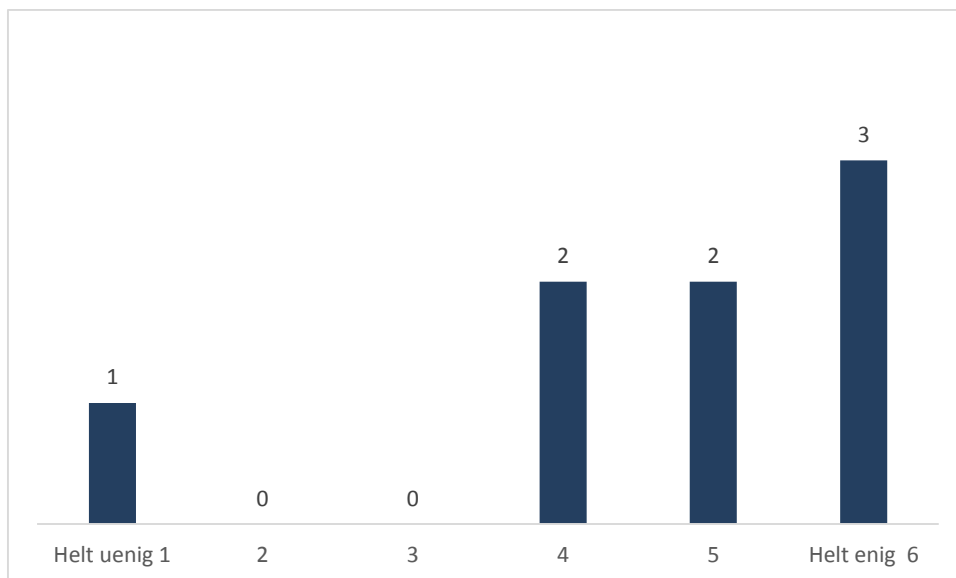
Noen store vedlikeholdsoppgaver har ikke blitt prioritert, fordi det også har vært behov for andre ombygginger/utbygginger. Vedlikeholdsoppgavene har blitt utbedret som følge av disse større byggeprosjektene.

Som vi skrev i kapittel 3.2.1, har kommunen foreløpig ikke en samlet, langsiktig plan for vedlikeholdsbehov.

Brukernes erfaringer

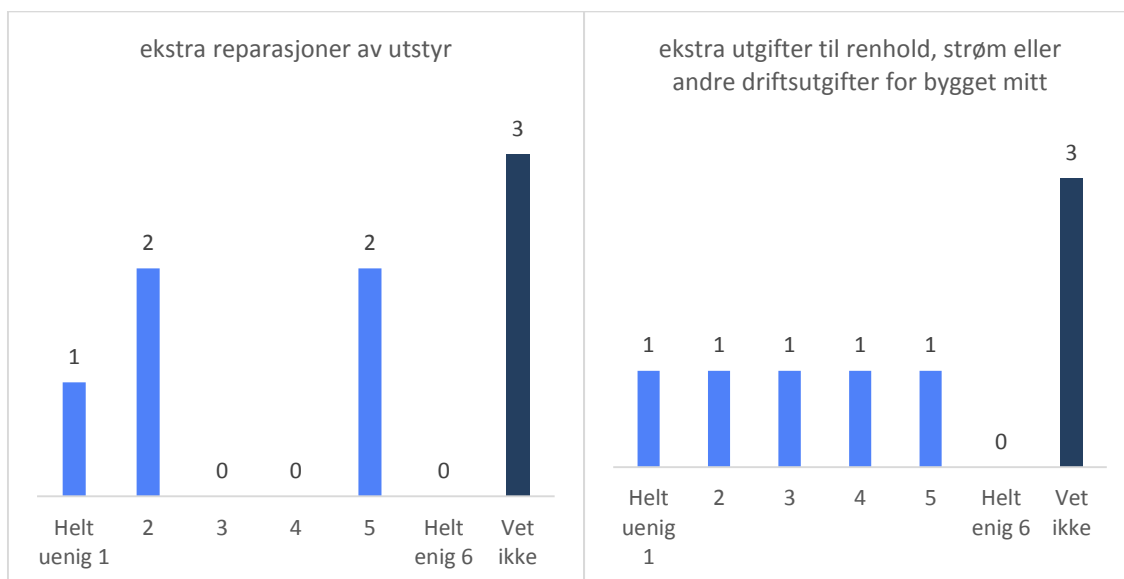
Vi har spurt enhetslederne og leder av Tunstyret i Klokkergården, som bruker de kommunale byggene, om deres forhold til MTN og deres syn på egne bygg. Vi har hovedsakelig listet opp en rekke påstander og bedt brukerne svare på en skala fra 1 Helt uenig til 6 Helt enig.

Figur 12: MTN har oversikt over behov for vedlikehold på mitt bygg



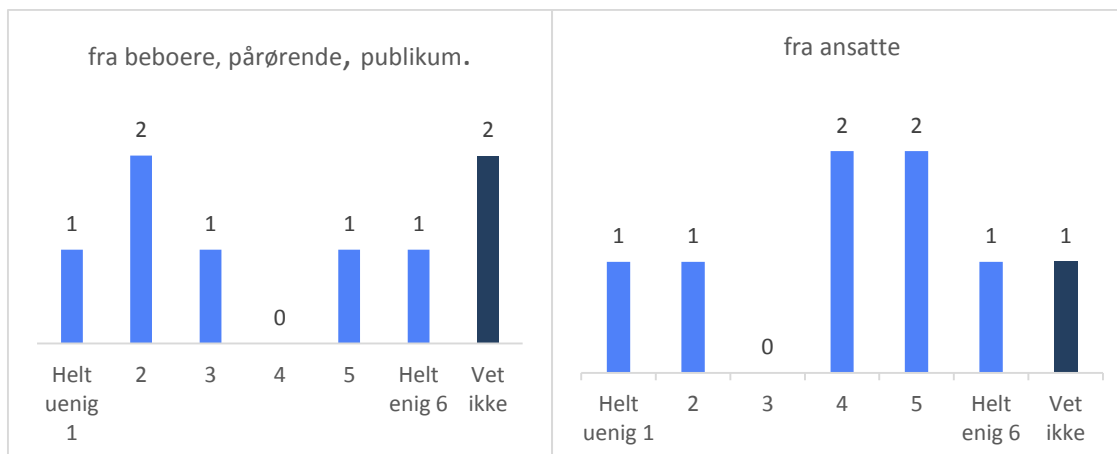
Figuren over viser at de fleste opplever at MTN har tilfredsstillende oversikt over behov for vedlikehold på brukerens bygg. Svaret helt uenig, henger sammen med mangelen på en oversikt/plan for vedlikehold.

Figur 13: Manglende vedlikehold fører til:



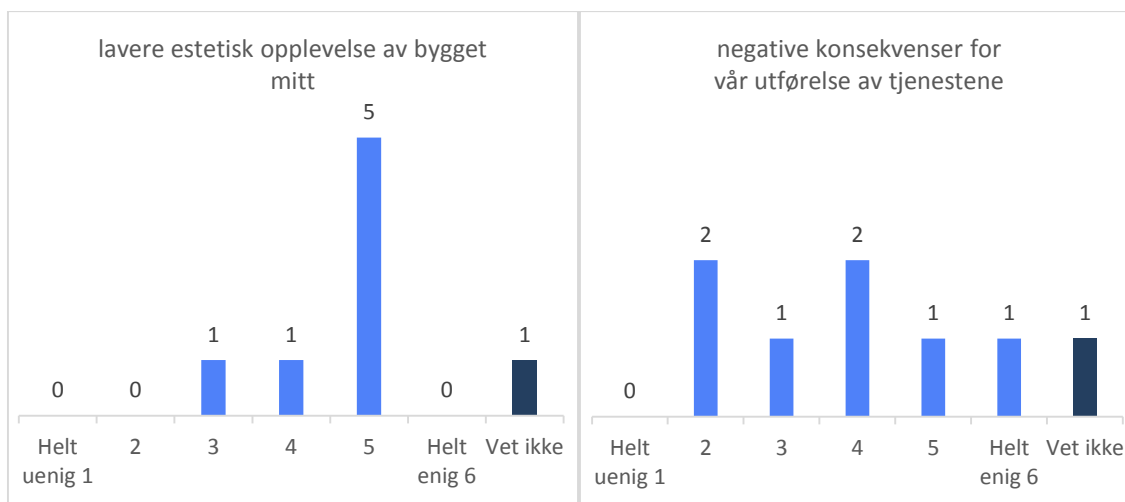
Vi ba brukerne vurdere om manglende vedlikehold gir ekstra reparasjoner eller ekstra utgifter på enkelte områder. Tre av brukerne vet ikke. Det er spredning i svarene fra de andre brukerne.

Figur 14: Manglende vedlikehold har ført til økt antall klager:



Vi har bedt brukerne vurdere om det er sammenheng mellom manglende vedlikehold og antall klager fra ansatte og tjenestemottakere. Vi ser at svarene spiker. Det kan se ut som klager fra ansatte er vanligere enn klager fra beboere, pårørende og publikum.

Figur 15: Konsekvenser av manglende vedlikehold:



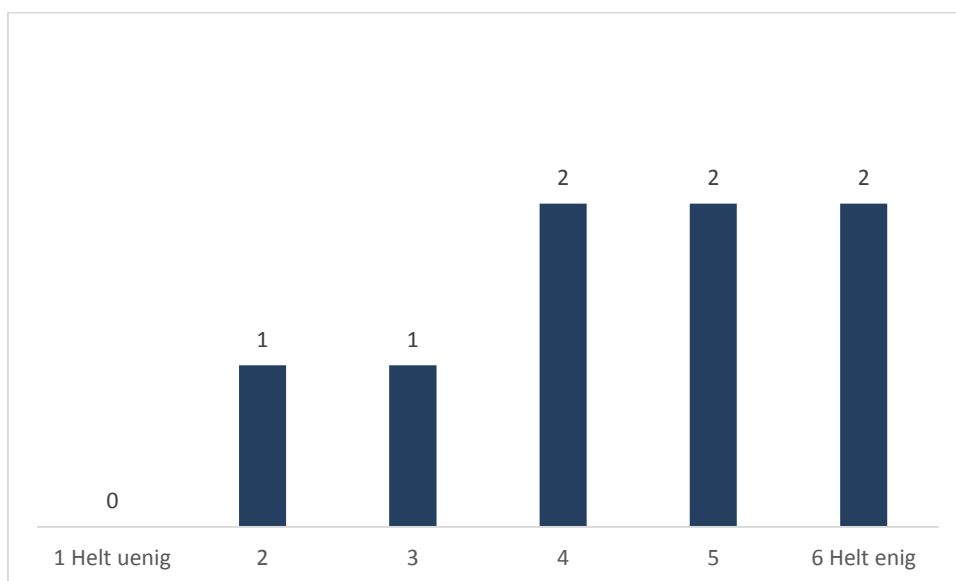
Når det gjelder påstanden om det er sammenheng mellom manglende vedlikehold og estetisk opplevelse, ser vi at de fleste er enige i den påstanden.

Påstanden at manglende vedlikehold av har negative konsekvenser for vår utførelse av tjenestene, har brukerne brukt nesten hele skalaen for å svare på.

Vi har spurt sju enhetsledere og leder av tunstyret på Klokkergården om manglende vedlikehold har ført til miljømessige konsekvenser.

- Støyplager er ikke vanlig.
- To av enhetslederne opplever at de har dårlige lysforhold.
- Fire har svart at de har dårlig inneklima.
- En har svart at det er problemer med fukt i bygget.
- Ingen mener manglende vedlikehold har ført til økt brannfare.
- Fire har problemer med å regulere temperatur.
- En har svart at bygget har dårlige sanitærforhold.
- En har svart at manglende vedlikehold har ført til uheldige eller farlige situasjoner.

Figur 16: Bygget mitt er samlet sett svært godt vedlikeholdt



Vi har spurt om den samlede opplevelsen av vedlikeholdet av bygget. Hovedmønsteret er at brukerne er enige i at bygget deres er godt vedlikeholdt, men det gjelder ikke alle.

4.2.2 Revisors vurdering

Kommunen har system for kartlegging av vedlikehold knyttet opp mot budsjettarbeidet og vernerundene. I en liten kommune som Lardal er det fornuftig å bruke et system til å dekke flere behov, slik kommunen bruker vernerundene.

4.3 Kostnader til vedlikehold

4.3.1 Fakta om beregning av kostnader til vedlikehold

NS 3454 er en nasjonal standard for hvordan man kan regne ut hvor mye det vil koste å vedlikeholde et bygg i en bestemt levetid, med en bestemt byggteknisk standard. I store kommuner med bygningsmasse på mer enn 45 000 m² vil større vedlikeholdstiltak og utskiftinger være fordelt jevnt over tid for byggene. I en rapport³⁰ utarbeidet for KS, tar man utgangspunkt i at kommunene eier forskjellige bygningstyper i ulike størrelser, og bruker standarden for å regne ut hvor mye det bør settes av til vedlikehold hvert år. For bygg med levetid på 60 år bør det være ca. 170 kr/m² per år som annuitet i 2008-kroner, og for bygg med levetid på 30 år ca. 100 kr/m². Dette skal dekke hele det byggtekniske vedlikeholdet. Dersom brukernes behov blir endret, og bygget må tilpasses dette, vil kostnadene til det komme i tillegg. I Lardal kommune utgjør formålsbyggene til sammen 11 783 m² og utleieboligene til sammen 1 454 m².

Lardal kommune har ikke utarbeidet tilstandsrapporter for alle sine bygg.

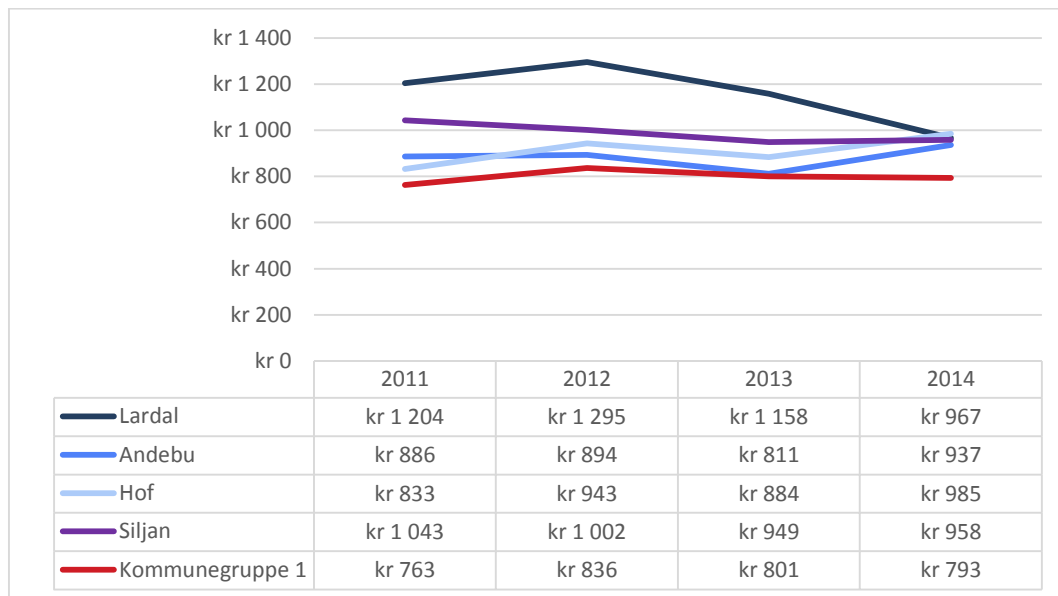
Lardal kommune har ikke beregnet hva som er et kostnadsmessig optimalt vedlikehold.³¹

³⁰ Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde. Av Multiconsult/PricewaterhouseCoopers, 2008

³¹ Regnskapstallene fra kapittel 3.2. inneholder veldig mye mer enn vedlikehold, og er derfor ikke egnet til å sammenligne med normtallene.

Kostra – analyse av kostander til drift og vedlikehold

Figur 17 Produktivitet³²: Korrigerte brutto driftsutgifter³³ pr kvadratmeter til eiendomsforvaltning av formålsbygg



Figuren viser at utgifter pr m² til eiendomsforvaltningen først økte fra 2011 – 2012, men har blitt redusert med nesten 330 kr per m² fra 2012 til 2014.

Lardal kommune hadde i begynnelsen av den undersøkte perioden større utgifter pr kvadratmeter til eiendomsforvaltning enn kommunene vi sammenligner med og kommunegruppe 1. I 2014 er Lardal kommune på nivå med de andre kommunene vi sammenligner med.

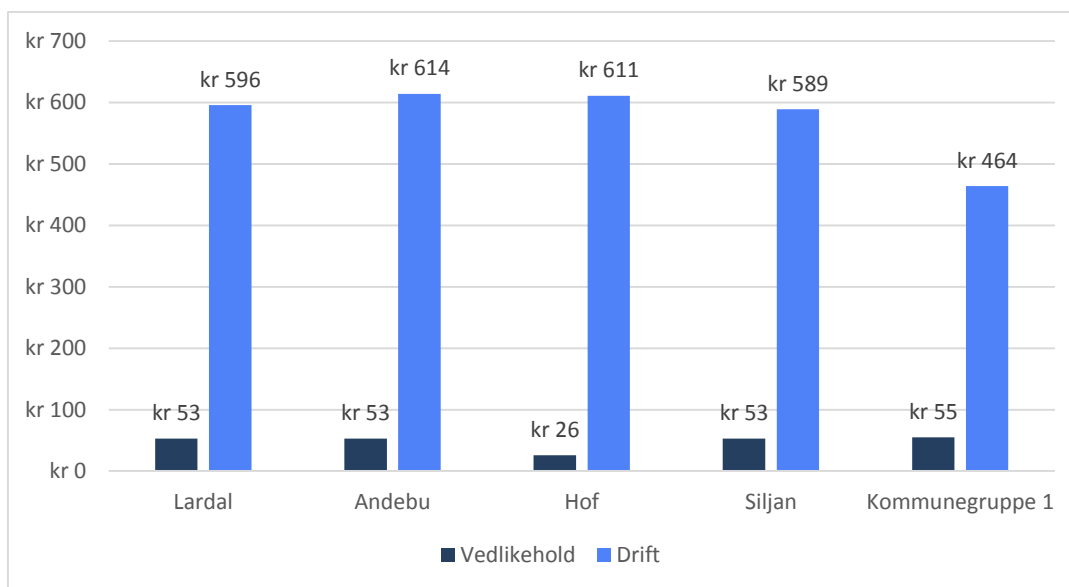
Kostra viser at omtrent 60 % av kommunene i Norge brukte mindre per kvadratmeter enn Lardal til eiendomsforvaltning i 2014. Forskjellene mellom kommunene er liten. Ca. ¼ av landets kommuner ligger på omtrent samme nivå som Lardal.

Det kan være interessant å se hvordan utgiftene har blitt fordelt på drift og vedlikehold i 2014 hos kommunen vi sammenligner med ifølge KOSTRA.

³² For å vise *produktiviteten* - hva det koster å produsere en enhet, i dette tilfelle hva kommunen setter av til eiendomsforvaltning per m² – bruker Kostra tall for korrigerte brutto driftsutgifter per m².

³³ Veilederen for Kostra forklarer det slik: «Korrigerte brutto driftsutgifter omfatter driftsutgiftene ved kommunens egen tjenesteproduksjon pluss MVA-utgift og avskrivninger...»

Figur 18 Utgifter fordelt på drift og vedlikehold pr kvadratmeter 2014



Vi ser at i 2014 brukte Lardal kommune like mye på vedlikehold pr kvadratmeter som Andebu og Siljan, og omtrent det samme som gjennomsnittet i kommunegruppe 1. Hof brukte mindre. Lardal kommune har brukt mer til drift pr kvadratmeter enn kommunegruppe 1, men er på nivå med de tre kommunene vi sammenligner med.

Kostra viser at omtrent 40 % av kommunene i landet bruker mindre på vedlikehold pr kvadratmeter enn Lardal, mens omtrent 60 % av kommunene bruker mer.

Figur 19 Utgifter pr kvadratmeter til drift og vedlikehold av formålsbygg i Lardal kommune over tid

	2011	2012	2013	2014
Utgifter til drift per m²	815 kr	853 kr	683 kr	596 kr
Utgifter til vedlikehold per m²	70 kr	72 kr	85 kr	53 kr

Figuren viser også at midler til *drift* har gått noe ned fra ca 800 kr per m² til om lag 600 kr per m². Midler til *vedlikehold* viser et annet mønster. Det går oppover fram til 2013, og falt i 2014 til under nivået i 2011. Disse tallene er ikke helt sammenlignbare med normtallene lenger oppe, men kan likevel gi en indikator.

4.3.2 Revisors vurdering

Lardal kommune har for lite bygningsmasse til å bruke normtall i sin budsjettering av vedlikeholdskostnaden. Vedlikeholdskostnaden vil variere fra år til år, basert på tiltaksbudsjett og –år pr bygning. Kommunen bør derfor beregne et kostnadmessig optimalt vedlikehold for egen del. Kommunen har ikke system for dette.

Det har vært variasjon de siste fire årene i utgifter til vedlikehold. Vi det fra kapittel 4.2.1 at kommunen har de siste årene hatt flere investeringsprosjekter, som har fanget opp vedlikeholdsbehov, og derfor har blitt utbedret over investeringsbudsjettet. Basert på KOSTRA-analysen har Lardal kommune et rimelig nivå på kostnadene til eiendomsforvaltning.

5 Konklusjoner og anbefalinger

5.1 Konklusjoner

Lardal kommune har ikke overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen.

Eiendomsforvaltningen inngår i den årlige budsjettbehandlingen og årsrapporteringen. Temaet får litt fragmentert behandling i dokumentene, og informasjon og vurderinger er ikke systematisk fra år til år.

Lardal kommune har delvis et system som sikrer et godt verdibevarende vedlikehold. Kommunen mangler en helhetlig oversikt over vedlikeholdsbehovet, og har heller ingen beregninger av ressursbehovet for et verdibevarende vedlikehold. Kommunen har likevel rutiner for en årlig kartlegging av vedlikeholdsbehovet.

5.2 Anbefalinger

Vi mener at kommunen bør:

- sikre forankring av eiendomsforvaltningen på politisk nivå
- sikre at den skriftlige rapporteringen til politisk nivå gir et nyansert og helhetlig bilde av situasjonen i eiendomsforvaltningen
- utarbeide en helhetlig oversikt over vedlikeholdsbehovet
- beregne ressursbehovet som trengs for å opprettholde et verdibevarende vedlikehold

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter:

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.

Artikler

- 'Organisering av kommunal eiendomsforvaltning', Rapport 18/02, Econ, Oslo
- 'Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold - en veileder for folkevalgte og Rådmenn', KS 2008.
- 'Vedlikehold i kommunesektoren – fra forfall til forbilde', rapport utarbeidet av Multiconsult og PricewaterhouseCoopers på oppdrag fra KS, 2008
- 'Bedre eierskap i kommunene', Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer (FOBE) 2007

Offentlige dokumenter:

- NOU 2004:22 'Velholdte bygninger gir mer til alle, om eiendomsforvaltning i kommunesektoren'
- 'Kartlegging av kommunens utgifter til vedlikehold av bygninger', Kommunal- og regionaldepartementet 2006
- 'Norsk Standard, NS 3454, Livssyklus kostnader for byggverk', Direktoratet for forvaltning og IKT
- 'Norsk Standard, NS 3424, Tilstandsanalyse for byggverk', Direktoratet for byggkvalitet
- 'God kommunal eiendomsforvaltning, fordypning for folkevalgte', Direktoratet for byggkvalitet 2011

Figuroversikt

Figur 1 Dekningsgrad, samlet areal i kvadratmeter på formålsbygg pr innbygger	6
Figur 2 Organisasjonskart over MTN	8
Figur 3: påstander om kommunikasjon.....	11
Figur 4: Påstander om tjenester og samarbeid	11
Figur 5: Hvor ofte brukerne tar kontakt	13
Figur 6: Påstander om kommunikasjon.....	14
Figur 7: Påstander om tjenester og samarbeid	14
Figur 8 Midler til drift og vedlikehold for alle kommunalt eide og leide bygg. Budsjett og regnskap	21
Figur 9 - Midler til drift og vedlikehold for kommunalt eide bygg - fordelt på utleieboliger og formålsbygg.....	21

Figur 10 Midler til drift og vedlikehold fordelt på areal for 2014	22
Figur 11 Prioritering: Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning formålsbygg pr innbygger sammenlignet med andre kommuner.....	22
Figur 12: MTN har oversikt over behov for vedlikehold på mitt bygg	29
Figur 13: Manglende vedlikehold fører til:.....	29
Figur 14: Manglende vedlikehold har ført til økt antall klager:.....	30
Figur 15: Konsekvenser av manglende vedlikehold:	30
Figur 16: Bygget mitt er samlet sett svært godt vedlikeholdt.....	31
Figur 17 Produktivitet: Korrigerede brutto driftsutgifter pr kvadratmeter til eiendomsforvaltning av formålsbygg	33
Figur 18 Utgifter fordelt på drift og vedlikehold pr kvadratmeter 2014.....	34
Figur 19 Utgifter pr kvadratmeter til drift og vedlikehold av formålsbygg i Lardal kommune over tid	34

Vedlegg

Vedlegg 1: Høringsuttalelse fra administrasjonssjefen/rådmann

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse



Lardal kommune

Saksbehandler: Mette Hvål
Direkte telefon: 33 15 52 32
Vår ref.: 15/4317
Arkiv: FE-
Deres ref.:
Dato: 17.08.2015

Telemark kommunerevisjon IKS
Gerd Smedsrud

Høring forvaltningsrevisjonsrapport Eiendomsforvaltning, vedlikehold - vaktmestertjenestens organisering.

Det vises til høringsbrev datert 26.05.15.

Rapporten og revisors vurderinger er gjennomlest grundig, og med stor interesse. Faktaopplysninger i rapporten og revisors betraktninger er etter vår vurdering i hovedsak riktig.

I forhold til problemstillingene ønsker vi å kommentere følgende:

1. Hvordan er vaktmestertjenesten organisert?

Som det fremkommer under revisjonskriterier finnes det ikke krav i lov eller forskrift om hvordan kommunen skal drive sin eiendomsforvaltning. Dokumenter det vises til som gir føringer for hva som er god eiendomsforvaltning er nyttige dokumenter å sette seg inn i for både administrasjon og folkevalgte.

Vi registrerer at revisor ikke har en egen vurdering av organiseringen av vaktmestertjenesten ut over en sammenstilling av de tilbakemeldinger som er gitt av vaktmestere, renholdere og brukere av byggene. I tilbakemeldingene som er gitt fremkommer det mye positivt, både når det gjelder kompetanse, ressurser, opplæring, samarbeid og tilbakemeldinger.

Det pekes på områder hvor det er forbedringspotensial, noe vi vil ta med oss i det videre arbeid med utvikling av internkontrollsystem, rutiner, mv.

2. Har Lardal kommune overordnede politisk bestemte mål og et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen?

Det pekes på at det politiske nivået i Lardal ikke har behandlet egne mål og strategier for eiendomsforvaltningen i kommunen, eller lagt slike mål og strategier i andre overordnede og langsiktige dokumenter. Det vurderes at eiendomsforvaltningen ikke er politisk forankret slik NOUen og KS anbefaler.

Vi er enig med revisor i at utarbeidelse av en helhetlig oversikt over vedlikeholdsbehov vil være et godt overordnet planleggingsverktøy, og det vil også kunne bidra til bedre informasjon og rapportering til politisk nivå. Vi vil ta med oss revisors vurdering av den politiske forankringen av eiendomsforvaltningen i det videre arbeid med overordnede styringsdokumenter.

Postadresse:	Svarstadtunet 15, 3275 Svarstad	Telefon:	33 15 52 00	Bank:	2500.22.48002
Besøksadresse:		Telefaks:	33 15 52 01	Org.nr.:	964952434
E-post:	post@lardal.kommune.no	Internett:	www.lardal.kommune.no		

Vi registrerer at revisor vurderer at kommunen er på god vei til å få et godt system, men at det mangler for noen av byggene.

3. Har kommunen et godt system som kan sikre verdibevarende vedlikehold av kommunens bygninger?

Kommunen har funksjon som både eier, forvalter og bruker. Det har vært tema internt i forbindelse med organisering av miljø, teknikk og næring, og kommunalsjefen har som det fremkommer i rapporten, planer om å utarbeide skriftlige avtaler med brukerne av byggene. Vi er enige i at skriftlige avtaler om roller og ansvar vil bidra til å styrke eiendomsforvaltningen og gjøre organisasjonen mindre sårbar for endringer o.l.

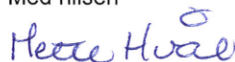
Vi registrerer at revisor vurderer det fornuftig at en liten kommune som Lardal benytter vernerundene til å dekke flere behov, som blant annet vedlikeholdsbehov. Vi er opptatt av å finne systemer som fungerer effektivt i vår organisasjon.

Vi er enige i revisors vurdering av at det bør beregnes et kostnadmessig optimalt vedlikehold av egne bygninger. Utfordringen er å få dette til med de ressursene sektoren har til disposisjon, og hvor daglig drift må prioriteres først.

Hovedintrykket vårt er at Lardal kommune har god oversikt og kontroll på det meste innenfor området eiendomsforvaltning. Så er det noen mangler og rutiner som må rettes opp, noe vi vil ha fokus på fremover.

Rådmann opplever forvaltningsrevisjonene som veldig positivt for organisasjonen, de bidrar til økt fokus på viktige områder, utvikling og forbedring av rutiner, samt stor grad av læring i organisasjonen.

Med hilsen



Mette Hval
Rådmann

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Det er ikke krav i lover og forskrifter til hvordan kommunen skal drive sin eiendomsforvaltning, men det finnes flere lover som regulerer krav til bygget og til den virksomheten som drives i bygget.³⁴ Slike krav har betydning for utforming av nye bygg, og hva som må vedlikeholdes i eksisterende bygg.

NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle» gir derimot en samlet oversikt over hvordan kommunen kan drive god eiendomsforvaltning. Den har gitt opphav til ulike andre dokument om kommunal eiendomsforvaltning, blant annet:

- KS 2008: «Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold, en veileder for folkevalgte og rådmenn»,
- Direktoratet for byggkvalitet sin veileder fra 2011 «God kommunal eiendomsforvaltning, fordypning for folkevalgte».

Problemstilling 2 – om politiske mål og system for styring

Har Lardal kommune overordnede politisk bestemte mål og et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen?

Kommunale eiendommer har betydelig verdi. Samlede kostnader for anskaffelse, forvaltning, drift og vedlikehold utgjør omtrent 15-20 prosent av en kommunes økonomi. Samtidig viser en kartlegging fra 2008 at om lag 1/3 av kommunale bygg er i god stand, 1/3 er i delvis utilfredsstillende stand og 1/3 er i dårlig stand, jmfør rapporten «Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde» av Multiconsult og PriceWaterhouseCoopers på oppdrag fra KS.

Lederen for eiendomsforvaltningen har en nøkkelrolle som bindeledd mellom eier, forvalter og bruker. Etter innspill fra brukerne og ansatte i forvaltningsenheten bør lederen utarbeide en saksframstilling av den nåværende tilstanden og framtidige behov for bygningsmassen, slik at de folkevalgte har et grunnlag for å vedta overordnede mål og strategier. Slike mål og strategier skal i neste omgang ligge til grunn når lederen for eiendomsforvaltningen utarbeider et planmessig vedlikehold. Slike planer bør kommuniseres ut til brukerne slik at de har en forutsigbar og realistisk forventning til vedlikeholdet. Basert på informasjon fra brukerne og ansatte i eiendomsforvaltningen skal ledelsen i neste omgang rapportere på grad av måloppnåelse til de folkevalgte. På denne måten får kommunen en informasjons- og styringslinje som sikrer politisk forankring av eiendomsforvaltningen, god systematikk i vedlikeholdsarbeidet og brukervennlige bygg.

³⁴ Eksempler på slike lover er plan- og byggingsloven, brannvernloven, forurensingsloven, energiloven, kulturminneloven, opplæringsloven, barnehageloven og helsetjenesteloven.

I følge NOU 2004:22 bør det være overordnede politiske mål for eiendomsforvaltningen. Disse målene bør være skriftlige og formelt vedtatt for å gi grunnlag for en god eiendomsforvaltning.

KS³⁵ anbefaler at kommunene utarbeider en helhetlig eiendomsstrategi der vedlikehold inngår som et vesentlig element. Strategien bør knyttes til kommunenes overordnede styringsdokumenter.

NOU 2004:22 anbefaler at kommunene har et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. Et slikt system innebærer at forvalteren planlegger aktivitetene og ressursbruk ut fra vedtatte politiske mål, og rapporterer tilstand, prosesser og resultat i forhold til målene. Tilstandsinformasjonen bør inneholde informasjon om:

- Eiendoms- og bygningsregister med areal.
- Eiendommenes verdi.
- Eiendommenes tilstand – teknisk, inneklime/miljø og fysisk tilstand.
- Forbruksdata, blant annet energi og andre «miljøparametere» per bygg
- Antall brukere og lignende indikatorer for bruksintensitet og arealeffektivitet
- Lovpålagt dokumentasjon

KS sier at: *«Det som kjennetegner kommunene som får til et godt vedlikehold er god kommunikasjon mellom kommunestyret som folkevalgt eier (...) og eiendomsforvalter. Det vil si at eiendomsforvalter får anledning til å rapportere om tilstand, utfordringer og muligheter knyttet til eiendommene. De folkevalgte må på sin side stille krav til god forvaltning og rapportering som gir oversikt og grunnlag for politisk diskusjon og prioritering.»* (s. 4 i veilederen)

³⁵ | «Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – en veileder for folkevalgte og rådmenn»

Basert på ovennevnte har vi laget følgende revisjonskriterier:

Revisjonskriterier

- Politisk bestemte mål og strategier³⁶, og planer for eiendommene og for forvaltningen av dem, bør være skriftlig og vedtas formelt.
- Eiendomsforvaltning bør inngå i kommunens system for helhetlig og langsiktig planlegging, og knyttes til arbeidet med budsjett og økonomiplan.
- Kommunen bør rapportere tilstand på all kommunal bygningsmasse i forhold til fastsatte mål, med forslag om prioriteringer og kostnadsanslag. Rapporteringen bør være en del av kommunens årsrapportering.

Problemstilling 3 – om verdibevarende vedlikehold

Har kommunen et godt system som kan sikre verdibevarende vedlikehold av kommunens bygninger?

Kommuneloven § 23, andre ledd om administrasjonssjefens oppgaver og myndighet:

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 vedtak drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Godt verdibevarende vedlikehold er et uttrykk for optimalt vedlikehold, hvor arten og omfanget av vedlikeholdet vurderes i et langsiktig økonomisk perspektiv og i forhold til de politiske målene for eiendomsforvaltningen. Et godt verdibevarende vedlikehold vil bidra både til samfunnets mål om ivaretagelse av våre felles ressurser og kapital og bidra til at brukernes effektivitet, trivsel og helse blir best mulig ivarettatt.

Vedlikehold er i flg. *NS 3454 Livssyklus kostnader for byggverk – Prinsipper og struktur* å forstå som periodisk vedlikehold og utskiftninger. Vedlikehold er derfor per definisjon planmessig. Andre tiltak som ikke skjer planmessig, for eksempel å stoppe skadeutvikling som er observert, er en reparasjonskostnad, men regnes med vanligvis med til vedlikeholdet. Regelmessig ettersyn og renhold defineres som driftskostnader, og er ikke i følge standardens definisjon ikke vedlikehold. Disse tiltakene er likevel svært viktige for å oppretthold teknisk, miljømessig og estetisk kvalitet.

³⁶ Mål er en beskrivelse av en ønsket framtidig tilstand, og strategier handler om hva som bør gjøres for å nå målene.

Planmessig vedlikehold er tiltak som tar sikte på å opprettholde kvaliteten eller forsinke forringelsen av de tekniske kvalitetene som er nødvendig for at bygningsdelene skal funksjonere som forutsatt. Det kreves teknisk kunnskap og kompetanse for å sikre at vedlikeholdet blir ivaretatt på riktig måte, og at de ulike vedlikeholdstiltakene blir riktig prioritert.

Kostnadmessig *optimalt* vedlikehold er det nivået på vedlikehold som gir lavest kostnader til fvd (forvaltning, drift og vedlikehold) i det lange løp.

Teknisk levetid er ikke nødvendigvis i samsvar med bygningens økonomiske levetid, som er betinget av hvor egnet bygningen er til bruksformål som det er etterspørsel etter. En velholdt skolebygning kan være tilnærmet verdiløs dersom det er bygget nye mer funksjonelle skoler som dekker behovet for skolelokaler, eller dersom behovet for skolen er falt bort på grunn av befolkningsutviklingen. I slike situasjoner vil enhver form for vedlikehold være ulønnsomt i forhold til en ren kostnadsvurdering, og mange vil velge å la bygningen forfalle. NOU-en mener at dette sjelden eller aldri er et riktig valg i et samfunnmessig perspektiv, hvor hensynet til kulturhistorien og det sosiale miljøet må tillegges vekt, særlig for kommunale bygninger.

Godt verdibevarende vedlikehold omfatter derfor følgende elementer:

- kostnadmessig optimalt vedlikehold,
- vedlikehold som bidrar til at politiske mål oppfylles,
- vedlikehold som ivaretar brukernes behov og trivsel, og
- vedlikehold som ivaretar samfunnets mål om ivaretagelse av ressurser.

Kommunen bør ha tiltak og system som i størst mulig grad sikrer dette. Se også problemstilling 1 om krav til innhold i tilstandsrapporteringen.

Eieren, forvalteren og brukeren av kommunale eiendommer har ulike roller når det gjelder ansvar og interesser for en eiendom. Folkevalgte representanter har *eieransvaret* og dermed det juridiske og økonomiske ansvaret for en eiendom. Med begrepet *forvalter* mener vi en enhet som har ansvar for løpende drift og vedlikehold av en eiendom. Brukerrollen ivaretas den virksomheten som holder til i eller på annen måte bruker bygningene.

En godt organisert eiendomsforvaltning klargjør ansvarsforholdene mellom eier, forvalter og bruker. Videre legger den til rette for gjensidig rolleforståelse og godt samarbeid mellom dem.

God eiendomsforvaltning handler om å gi brukerne gode og effektive bygg til lavest mulig kostnad. Bygget gir rammene for tjenestene som tilbys, og kvaliteten på tjenestetilbudet vil være avhengige av hvor hensiktsmessig bygningen er.

Bygningene er et viktig produksjonsmiddel for brukervirksomhetene. Kanskje det viktigste, nest etter personalet som utfører produksjonen som skjer i lokalene. I et slikt perspektiv blir eiendomsforvaltningens oppgave å bidra til at bygget støtter virksomhetenes arbeid med å nå sine mål på en mest mulig effektiv måte. Gode og effektive bygg må være funksjonelle over tid, både for brukervirksomhetene og for drift, vedlikehold og utvikling. Brukerne sine behov og krav omfatter flere forhold, fra utforming og vedlikehold av utendørs anlegg og byggets ytre, til et godt inn klima og trivselsfremmende forhold som farger, lys, og rene og fine overflater. Gode rammevilkår for brukerne er med andre ord knyttet til forhold ved bygningen og til eiendomsforvaltningen som tjeneste for brukerne.

Gode og effektive bygg har hensiktsmessig utforming, innredning, inventar og tekniske løsninger som gir en effektiv arealbruk og bidrar til verdiskapning for brukervirksomhetene. Selv om eiendomsforvaltning har karakter av å være sekundær eller understøttende, er den vesentlig for å sikre effektive og formålstjenlige arbeidsvilkår for brukervirksomhetene. Statens bygningstekniske etat³⁷ har anslått at dårlig innemiljø i norske bygg fører til et årlig tap på 8–12 milliarder kroner på grunn av redusert produktivitet, sykefravær og påfølgende medisinsk behandling. Også med tanke på luftkvalitet, lysforhold og standard på inventar er det påvist tilsvarende sammenhenger.

Basert på ovennevnte har vi laget følgende revisjonskriterier:

Revisjonskriterier

- Det bør være avklart hvilke roller og ansvar eieren, forvalteren og brukerne har i forhold til kommunen bygningsmasse.
- Kommunen bør ha system som kartlegger behov for vedlikehold og reparasjoner i bygningsmassen.
- Kommunen bør ha system som beregner kostnadmessig optimalt vedlikehold.

³⁷ Nå Direktorat for byggkvalitet

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen

Forvaltningsrevisjonsprosjektet startet opp ved oppstartbrev til Lardal kommune 16.01.15.

Vi har brukt flere metoder for å innhente nødvendig informasjon. De viktigste er dokumentgjennomgang, intervjuer og spørreundersøkelse.

Innsamling og bearbeidelse av data

Spørreundersøkelser

Vi har gjennomført to spørreundersøkelser blant ansatte med ulike roller: 1) ledere som arbeider i de kommunale formålsbyggene og 2) renholderne. Vi valgte å sende spørreskjema til alle i hver populasjon.

Spørreundersøkelsen blant lederne ble gjennomført via e-post. Vi sende spørreskjema til 7 mellomledere i kommunen, og fikk svar fra alle.

Spørreundersøkelsen blant renholderne ble gjennomført på papir. Vi deltok i et møte blant renholderne, der vi delte ut spørreskjemaene og renholderne kunne velge å fylle ut svarene i møtet eller sende skjemaet i posten. Vi har fått svar fra alle renholderne.

Vi legger til grunn at det er høy svarprosent i de to spørreundersøkelsene, og mener det gir et solid grunnlag for våre vurderinger.

Intervjuer

Vi har gjennomført intervjuer med hver av vaktmesterne. Intervjuene ble gjennomført ved at revisor og vaktmester sammen gikk gjennom et spørreskjema og besvarte spørsmålene.

Vaktmesterne har fått de delene av rapporten som vi har skrevet basert på deres svar til gjennomlesing, og de har bekreftet at innholdet er riktig. De har også blitt orientert om de tilbakemeldingene vi har fått om vaktmestertjenesten fra enhetene og renholderne.

Vi har hatt løpende dialog med kommunalsjefen for teknikk, næring og miljø, både gjennom møter, e-post og telefon. De delene av rapporten som bygger på informasjon hentet fra muntlig dialog med kommunalsjefen, har blitt verifisert av kommunalsjefen.

Dokumentgjennomgang

Vi har gjennomgått anerkjent faglitteratur om eiendomsforvaltning. Det gjelder særlig NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle». Denne utredningen har gitt

opphav til ulike andre dokument som vi også har gjennomgått. Det gjelder blant annet KS 2008: «Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold, en veileder for folkevalgte og rådmenn», og Direktoratet for byggkvalitets veileder fra 2011 «God kommunal eiendomsforvaltning, fordypning for folkevalgte».

Vi har brukt kommunens tall for eiendomsforvaltning og sammenlignet dem med nasjonale normtall. Videre har vi brukttall fra Kostra for å se på utviklingen over tid, og sammenlignet med Hof, Andebu, Siljan og kommunegruppe 1.

De viktigste dokumentene vi har gått gjennom fra Lardal er kommuneplanens samfunnsdel, budsjett, regnskap og årsmeldinger for åra 2011 – 2013 og vaktmesterpermene fra ungdomsskolen og barnehagene. Videre har vi gått gjennom kommunestyresaker i samme periode. I tillegg har vi basert mye på et dokument skrevet av kommunen i forbindelse med et tilsyn fra Fylkesmannen, som beskriver organisasjonen, ansvarsområder og arbeidsdeling på kommunalområdet for teknikk, miljø og næring.

KOSTRA-analyser

Kostras³⁸ skiller mellom formålsbygg og utleieboliger/omsorgsboliger. Vi har valgt å avgrense oss til formålsbygg i denne delen.

I analysen har vi sammenlignet Lardal kommune med Hof, Siljan, Andebu og kommunegruppe 1³⁹. Lardal kommune har hatt stabil befolkning på drøyt 2 400 innbyggere i den undersøkte perioden. Siljan og Hof har hatt relativt stabile innbyggertall med henholdsvis 2 400 og 3 100 innbyggere. Siljan og Lardal er i kommunegruppe 1, med færre innbyggere enn 5000 og middels bundne kostnader pr innbygger og lave frie disponible inntekter. Hof har vært i kommunegruppe 1 fram til 2013, fra 2014 er Hof over i kommunegruppe 2. Gruppe to regnes for å ha middels frie disponible inntekter. Andebu har hatt en befolkningsvekst fra 5 400 i slutten av 2011 til 5 800 i slutten av 2014. Andebu tilhører kommunegruppe 10, som innebærer at det er en mellomstor kommune og har derfor flere innbyggere enn Lardal og de andre kommunene vi sammenligner med. Ellers har både gruppe 10 middels bundne kostnader pr innbygger og lave frie disponible inntekter, slik som gruppe 1.

³⁸ KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering og gir statistikk om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner.

³⁹ SSB deler kommunene i Norge inn i grupper, etter antall innbyggere, hvor store bundne kostnader og fri inntekter kommunene har.

Pålitelighet og relevans

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. Pålitelighet handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig, og at en skal kunne få samme resultat dersom undersøkelsen gjøres på nytt. Gyldighet handler om at en undersøker de forholdene som problemstillingene skal avklare.

Vi har brukt både skriftlige kilder og informasjon hentet fra ulike informanter. Dette gjør vi bevisst for å få større sikkerhet for informasjonen som er samlet inn. Dersom vi har flere kilder som gir samme informasjon, styrker det rapporten sin relevans og pålitelighet.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, jf. forskrift om revisjon § 7. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon⁴⁰.

RSK 001 krever at forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres. Kvalitetssikring skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidet et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester*, så langt denne passer. Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

⁴⁰ Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning fra 1 februar 2011, og er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder som er fastsatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).